

新一轮财税体制改革两周年回顾

本刊记者 | 刘慧娴

2013年11月,党的十八届三中全会审议通过了《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,指出“财政是国家治理的基础和重要支柱”,提出了建立现代财政制度的目标,吹响了新一轮财税体制改革的号角。2014年6月30日,中央政治局审议通过了《深化财税体制改革总体方案》,明确了财税体制改革的时间表和路线图。两年来,按照《决定》和《方案》部署,一项项改革举措陆续出台,新预算法实施,中期财政规划实行,中央对地方转移支付制度进一步完善,营改增试点行业范围不断扩大,财政体制改革研究取得阶段性成果……作为全面深化改革的“先行军”,财税体制改革取得了重要进展。

预算管理制度改革取得实质性进展

建立全面规范、公开透明的现代预算制度是国家治理体系和治理能力现代化的基础和重要标志。两年来,预算管理制度改革先行先试,取得了实质性进展。

2014年8月31日,新预算法审议通过。新预算法突出了预算的完整性,政府全部收支要纳入预算管理;遵循预算公开原则,强调预算必须接受社会监督;更加符合经济规律,拓展预算审核重点、完善地方债管理等多处修改,传递出建立现代财政制度的改革方向,标志着我国加快建立全面规范、公开透明的现代预算制度迈出了坚实的一步。

1个月后,国务院印发了《关于深化预算管理制度改革的决定》,提出了完善政府预算体系,积极推进预算公开;改进预算管理和控制,建立跨年度预算平衡机制;加强财政收入管理,清理规范税收优惠政策;优化财政支出结构,加强结转结余资金管理;加强预算执行管理,提高财政支出绩效;规范地方政府债务管理,防范化解财政风险;规范理财行为,严肃财经纪律等七项改革内容,涉及预算编制、执行、公开和监督等各个方面,细化了新预算法的有关规定,标志着预算管理制度改革进入实质操作阶段。随后,中期财政规划管理、加强地方政府性债务管理、改革和完善中央对地方转移支付制度、盘

活财政存量资金、权责发生制政府综合财务报告制度改革等一系列政策文件相继出台。

财政部门认真落实相关政策规定,积极推进预算管理制度改革。预算公开力度进一步加大,中央财政预决算和部门预决算公开到了“项”级科目,专项转移支付预算公开到了具体项目。公开预决算的中央部门增加到99个,31个省(自治区、直辖市)全部公开了本地区一般公共预算和本级部门预算。政府预算体系不断完善,2014年全国社会保险基金预算首次编入预算草案;中央国有资本经营预算调入一般公共预算的比例提高;从2015年1月1日起,将地方教育附加等11项政府性基金调入一般公共预算。确定了三年财政规划编制框架,启动编制2015—2017年全国财政规划。中央对地方专项转移支付项目由2013年的220个减少到150个左右,2015年又进一步减少到100个左右,革命老区、民族和边境地区转移支付增长12.1%。组织开展存量债务纳入预算管理的清理甄别工作,研究制定了地方政府债务风险评估预警等相关配套办法。地方政府债券自发自还试点顺利推进,2015年3月和6月,财政部先后下达第一批和第二批1万亿元地方政府债券置换存量债务额度,之后还将下达6000亿元新增地方政府债券和3.2万亿元地方政府债券置换存量债务额度。清理规范重点支出同财政收支增幅或生产总值挂钩事项,在编制2014、2015年预算时,中央财政重点支出不再采取挂钩方式。将预算评审工作实质性嵌入部门预算管理流程,更好地发挥预算评审对改进预算编制和管理的重要支撑作用。全面清理和规范地方财政专户,撤销不符合规定的地方财政专户1.1万个。加强预算执行动态监控机制建设,重点加大对会议费、培训费、招待费、重大专项等资金的监控力度,及时制止和纠正发现的问题。大力推进财政部门内部控制建设,推动建立对各类风险进行事前防范、事中控制、事后监督和纠正的机制。健全了关键期限国债定期发行和续发机制,首次发布了关键期限国债收益率曲线。按市场化原则组建了新一届(2015—2017年)国债承销团。

扩大中央国库现金管理操作,印发地方国库现金管理试点办法并启动试点。在国库集中支付制度改革已基本覆盖县级以上预算单位的基础上,推动乡镇分类实施改革。积极推广公务卡强制结算目录制度。推动政府采购法实施条例出台,促进政府采购活动更加规范透明。

税制改革有序推进

税收制度是现代财政制度的重要组成部分。新一轮税制改革的目标是建立“有利于科学发展、社会公平、市场统一的税收制度体系”,改革重点锁定了六大税种,包括增值税、消费税、资源税、环境保护税、房地产税、个人所得税。目前,税制改革正在有序推进。

营改增试点行业范围进一步扩大。2014年1月1日和6月1日,铁路运输、邮政和电信业相继纳入营改增试点,至此,营改增试点范围扩大到“3+7”个行业。

研究制订消费税改革方案,完善了消费税政策。2015年开始对一些新的行业征收消费税,以起到调节消费和产业结构的作用。2月1日起,电池、涂料被列入消费税征收范围,在生产、委托加工和进口环节征收,适用税率均为4%。同时对国家支持的无汞原电池、金属氢化物镍蓄电池、锂原电池、锂离子蓄电池、太阳能电池、燃料电池和全钒液流电池等采取了暂缓或免征措施。5月10日起,将卷烟的批发从价税税率由原来的5%提高到11%,烟草价格也随之上漲10%。同时,成品油消费税普遍上调,酒精等四种商品不再征收消费税。

在资源税改革方面,2014年12月1日,煤炭资源税从价计征改革在全国实施,结合资源税费规模、企业承受能力、煤炭资源赋存条件等因素,将税率幅度确定为2%—10%。同时,原油、天然气资源税适用税率由5%提高至6%;对油田范围内运输稠油过程中用于加热的原油、天然气免征资源税;对稠油、高凝油和高含硫天然气资源税减征40%。煤炭、原油、天然气矿产资源补偿费费率降为零,停止征收煤炭、原油、天然气价格调节基金,取消山西省煤炭可持续发展基金、青海省原生矿产品生态补偿费、新疆煤炭资源地方经济发展费。2015年5月1日,稀土、钨、钼资源税清费立税、从价计征改革实施,轻稀土按地区执行不同的适用税率,其中,内蒙古为11.5%、四川为9.5%、山东为7.5%;中重稀土资源税适用税率为27%;钨资源税适用税率为6.5%;资源税适用税率为11%。同时,在全国范围统一将稀土、钨、钼矿产资源补偿费费率降为零,停止征收稀土、钨、钼价格调节基金。此外,自2015年5月1日起,铁矿石资源税由

减按规定税额标准的80%征收调整为减按规定税额标准的40%征收。

环境保护税改革取得突破。6月10日,国务院法制办公室公布了财政部、税务总局和环保部共同起草的《中华人民共和国环境保护税法(征求意见稿)》。从“十二五”规划提出“完善资源环境税费制度”,到十八届三中全会《决定》提出“推动环境保护费改税”,2015年《政府工作报告》提出“做好环保税立法工作”,再到《征求意见稿》的发布,环保税开征终于迈出实质性步伐。

房地产税改革方面,2015年8月6日公布的十二届全国人大常委会立法规划确定了包括房地产税法在内的34项立法任务,房地产税法正式进入全国人大的立法规划。同时,在试点多年后,10月1日起,重庆市正式开征个人住房房产税,对象是独栋商品住宅或建面单价超过13192元的住房,以及在此间无户籍、无企业、无工作的个人新购的第二套(含)以上的普通住房。

财政体制改革研究取得阶段性成果

政府间事权划分是处理好中央和地方关系的重要制度安排。围绕建立事权和支出责任相适应的制度,财政部系统梳理了成熟市场经济国家事权和支出责任划分情况,调研分析国防、公共安全、食品药品监管等领域的事权和支出责任划分,财政体制改革研究取得阶段性成果。

财政部部长楼继伟在此前接受媒体采访时曾表示,进一步理顺中央和地方收入划分,主要是在保持中央与地方收入格局大体不变的前提下,合理调整中央和地方收入划分,遵循公平、便利、效率等原则,考虑税种属性和功能,将收入波动较大、具有较强再分配作用、税基分布不均衡、税基流动性较大的税种划为中央税,或中央分成比例多一些;将地方掌握信息比较充分、对本地资源配置影响较大、税基相对稳定的税种,划为地方税,或地方分成比例多一些。收入划分调整后,地方形成的财力缺口由中央财政通过税收返还方式解决。

同时,合理划分各级政府间事权与支出责任,充分考虑公共事项的受益范围、信息的复杂性和不对称性以及地方的自主性、积极性。根据这样的原则,将国防、外交、国家安全、关系全国统一市场规则和管理的事项集中到中央,减少委托事务,通过统一管理,提高全国公共服务水平和效率;将区域性公共服务明确为地方事权;明确中央与地方共同事权。在明晰事权的基础上,进一步明确中央和地方的支出责任。中央可运用转移支付机制将部分事权的支出责任委托地方承担。