

新一轮财税体制改革启动 着力夯实国家治理基础

——财政部部长楼继伟详解深化财税体制改革



□本刊记者 张蕊

2014年6月30日，中共中央政治局召开会议，审议通过了《深化财税体制改革总体方案》，标志着我国新一轮财税体制改革正式破题。顶层设计将如何破解改革难题？改革的时间表、路线图如何设定？日前，财政部部长楼继伟接受了媒体联合采访，就相关热点问题进行了详细解读。

意义重大——夯实国家治理基础

记者：党中央高度重视财税体制改革和财政工作，党的十八届三中全会将财税体制改革作为全面深化改革的重点之一。请问如何理解深化财税体制改革的重大意义？

楼继伟：党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确提出，全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化，强调财政是国家治理的基础和重要支柱。习近平总书记在党的十八届三中全会上指出，“这次全面深化改革，财税体制改革是重点之一”。这是中央全面总结古今中外历史经验、深刻把握国家治理与执政规律、着眼我国现代

化建设全局做出重要判断,进一步深化了我们党对财政职能作用的认识,也是对新一轮财税体制改革提出的新的更高要求。

财政制度安排体现着政府与市场、政府与社会、中央与地方等诸多方面的基本关系,深刻影响着经济、政治、文化、社会、生态文明、国防等领域,财税体制在国家治理中始终发挥着基础性、制度性、保障性作用。古今中外实践证明,人类国家史上的每一项重大变革,无不渗透着深刻的财政原因。我国历史上商鞅、王安石、张居正变法,清朝的“摊丁入亩”等一系列变革,也都是围绕财政问题展开的。17世纪末,英国的光荣革命确立了税收法定原则,为英国在工业革命中崛起奠定了基础;19世纪末20世纪初,美国的预算制度变革开启了“进步时代”的大幕,推动美国步入世界强国之列。

我们党历来高度重视财税体制改革和财政工作,在建立适应社会主义国家发展要求的财政制度方面进行了艰苦探索。特别是1994年实施的税收制度和分税制改革是我国财政史上的一个重要里程碑,20年来经过了多次调整和完善,包括所得税收入分享改革、统一内外资企业所得税,取消农业税,建立完善转移支付制度,以及部门预算、国库集中收付、政府采购管理制度改革和成品油税费改革等,初步形成了适应社会主义市场经济发展要求、体现国际一般经验的现代财税体制基本框架,为建立现代财政制度奠定了良好基础,对推动建立社会主义市场经济体制、促进经济社会发展、维护社会和谐稳定发挥了重要作用。

当前我国正处于经济增长由高速向中高速的换档期、从中等收入国家向高收入国家跨越的关键期、改革发展由经济社会向“五位一体”统筹协调的转换期,中长期的“三期叠加”,使财政运行

环境发生重大变化。从大的趋势看,随着经济社会发展,社会公共风险持续增加,国家治理复杂性加深,政府职能逐步拓展,越来越需要强大的财政来支撑国家治理、保障政府履行职能,为市场经济有效运转提供服务和创造公平竞争环境。因此,深化财税体制改革、建立现代财政制度,是完善社会主义市场经济体制、加快转变政府职能的迫切需要,是转变经济发展方式、促进经济社会持续稳定健康发展的必然要求,是建立健全现代国家治理结构、实现国家长治久安的重要保障。只有财税体制改革取得根本性突破,才能为实现国家治理的现代化和“两个一百年”奋斗目标提供政策导向、物质基础和财税制度保障。

目标明确——建立现代财政制度

记者:这次深化财税体制改革的目标是“建立现代财政制度”。请问现代财政制度的内涵是什么,有什么特点?

楼继伟:如果说1994年财税改革的目标是建立“与社会主义市场经济体制相适应”的体制框架,那么,新一轮财税体制改革就是要建立“与国家治理体系和治理能力现代化相适应”的制度基础。因此,深化财税体制改革不是政策上的修修补补,更不是扬汤止沸,而是一场关系国家治理现代化的深刻变革,是一次立足全局、着眼长远的制度创新和系统性重构。

根据三中全会精神,建立现代财政制度就是健全有利于优化资源配置、维护市场统一、促进社会公平、实现国家长治久安的科学的可持续的财政制度。总体来讲:体系上要统一规范,即全面规范、公开透明的预算制度,公平统一、调节有力的税收制度,中央和地方事权与支出责任相适应的制度;功能上要适应科学发展需要,更好地发挥财政稳定经济、提供公共服务、调节分配、保护

环境、维护国家安全等方面的职能;机制上要符合国家治理体系与治理能力现代化的新要求,包括权责对等、有效制衡、运行高效、可问责、可持续等一系列制度安排。

记者:深化财税体制改革的基本思路和原则是什么?

楼继伟:新一轮财税体制改革的基本思路,围绕三中全会《决定》明确的六句话、24个字展开:一是完善立法。树立法治理念,依法理财,将财政运行全面纳入法治化轨道。二是明确事权。合理调整并明确中央和地方的事权与支出责任,促进各级政府各司其职、各负其责、各尽其能。三是改革税制。优化税制结构,逐步提高直接税比重,完善地方税体系,坚持清费立税,强化税收筹集财政收入主渠道作用。改进税收征管体制。四是稳定税负。正确处理国家与企业、个人的分配关系,保持财政收入占国内生产总值比重基本稳定,合理控制税收负担。五是透明预算。逐步实施全面规范的预算公开制度,推进民主理财,建设阳光政府、法治政府。六是提高效率。推进科学理财和预算绩效管理,健全运行机制和监督制度,促进经济社会持续健康发展,不断提高人民群众生活水平。

深化财税体制改革是一项复杂的系统工程,具体实施时应坚持以下原则:第一,处理好政府与市场的关系,切实转变政府职能,使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用,激发市场和社会活力。第二,发挥中央与地方两个积极性,既要保障中央宏观调控、实施重大改革、推进基本公共服务均等化和协调区域保障和发展能力,又要切实保护地方利益,调动和发挥地方改革的主动性和创造性。第三,兼顾效率与公平,在提高效率的基础上更加注重公平,让发展成果更多、更公平地

惠及全体人民。第四，统筹当前与长远利益，既要围绕稳增长、调结构、防风险、惠民生等重大任务，着力解决影响当前经济社会发展的突出矛盾，又要着眼长远，切实增强财政可持续性，推进构建有利于以人为本的科学发展的体制机制。第五，坚持总体设计和分步实施相结合，既要明确改革逻辑顺序、主攻方向，增强改革的整体性、系统性、协调性，又要清晰制定各项改革的路线图和时间表，准确把握各项改革措施出台的时机、力度和节奏，确保改革的协同、稳健和实效。第六，坚持协同推进财税与其他改革，使财税体制改革与其他改革相互衔接、相互协调，形成合力、顺利推进。

三大任务——有序有力有效推进

记者：这次深化财税体制改革的主要任务有哪些？

楼继伟：新一轮财税体制改革，着眼全面深化改革全局，坚持问题导向，围绕党的十八届三中全会部署的“改进预算管理制度、完善税收制度、建立事权和支出责任相适应的制度”三大任务，有序有力有效推进。

第一，加快建立全面规范、公开透明的现代预算制度。主要从以下7个方面推进改革：一是建立透明预算制度。除涉密信息外，所有使用财政资金的部门均应公开本部门预决算。二是完善政府预算体系。研究清理规范重点支出同财政收支增幅或生产总值挂钩事项，一般不采取挂钩方式。政府的收支要全部纳入预算。三是改进年度预算控制方式。建立跨年度预算平衡机制。实行中期财政规划管理。四是完善转移支付制度。逐步提高一般性转移支付所占比重。清理、整合、规范专项转移支付。五是加强预算执行管理。硬化预算约束，预算未安排事项一律不得支出。健

全预算绩效管理机制。严肃财经纪律，严格财政资金分配使用的监督问责，严厉查处违法违规行为。六是规范地方政府债务管理。依法建立以政府债券为主体的地方政府举债融资机制。严格限定举债程序和资金用途。推行权责发生制的政府综合财务报告制度，建立健全考核问责机制和探索建立地方政府信用评级制度。七是清理规范税收优惠政策。明确清理规范政策，严禁各种违法违规行为。

第二，建立有利于科学发展、社会公平、市场统一的税收制度体系。主要包括：一是推进增值税改革。营改增继续扩围，适时完成增值税立法。二是完善消费税制度。调整征收范围，优化税率结构，改进征收环节，增强消费税的调节功能。三是加快资源税改革。推进资源税从价计征改革，逐步扩大资源税征收范围。四是建立环境保护税制度。按照重在调控、清费立税、循序渐进、合理负担、便利征管的原则，将现行排污收费改为环境保护税，进一步发挥税收对生态环境保护的促进作用。此外，还要加快房地产税立法并适时推进改革，探索逐步建立综合与分类相结合的个人所得税制，抓紧修订《税收征管法》等。

第三，建立事权和支出责任相适应的制度。主要包括：一是在坚持现有中央地方收入格局大体不变的前提下，根据税制改革推进情况，进一步理顺中央和地方收入划分。二是合理划分各级政府间事权与支出责任，适当强化中央的事权和支出责任。

记者：公开透明是现代财政制度的基本特征，这次预算管理制度改革，也把建立透明预算制度放在第一位，可见它的重要性。建立透明预算制度有什么具体的考虑？

楼继伟：预算公开本质上是政府行

为的透明，是建设阳光政府、责任政府的需要，也是依法行政、防范财政风险的需要。我们常说，财政收入“取之于民、用之于民”，怎么让群众能看懂、社会能监督？提高透明度是最有效的途径。推进预算公开，一方面，有利于各级人大对同级政府预算审查监督，有利于社会公众监督，促进依法理财、科学决策；另一方面，通过把政府的政策意图和激励方向告知社会，有利于引导经济社会主体的预期和行为。要借鉴国际经验，从我国的实际情况出发，注重顶层设计、明确实施步骤，积极稳妥推进预算公开。

这些年我们在推进预算决算公开方面做了大量工作。比如，2014年中央财政公开了公共财政预算、政府性基金预算和国有资本经营预算全部表格；专项转移支付公开到具体项目，99个中央部门公开了部门预算，并全部公开到项级科目；31个省区市全部公开了省级财政预算和部门预算。今后要进一步细化政府预决算公开内容、扩大部门预决算公开范围和内容，除涉密信息外，中央和地方所有使用财政资金的部门均应公开本部门预决算。

记者：深化财税体制改革要清理规范重点支出同财政收支增幅或生产总值挂钩事项，一般不采取挂钩方式。请问这是基于什么考虑提出的？

楼继伟：这是解决当前预算管理中存在突出问题的重大举措。目前与财政收支增幅或GDP挂钩的重点支出涉及7类。其中，由相关法律规定的支出挂钩机制包括教育、科技、农业3个领域，由国家中长期规划和中央政策性文件规定的挂钩机制包括文化、医疗卫生、社保、计划生育等4个领域。2013年上述与财政收支增速或生产总值挂钩的重点支出即占全国财政支出为47.5%。虽然在特定发展阶段为促进某些领域发展起到了

积极作用,但也制约了预算编制的统筹性和协调功能。

研究清理规范挂钩机制,不是否定某项事业的重要性,而是为避免形成财政支出僵化固化机制,提高财政预算统筹能力,增强财政投入的针对性、有效性和可持续性。与此同时,考虑到教育、农业、科技等领域发展阶段的现实需要,将继续给予这些领域优先安排、重点保障,确保事业发展正常投入。

记者:改进年度预算控制方式,下一步要实行中期财政规划管理。请问有什么具体考虑?

楼继伟:这次改革前,我国预算审核的主要内容包包括财政收入、支出、赤字及国债余额上限等,核心是收支平衡,而不是支出规模与政策,容易带来预算执行“顺周期”问题。当经济下行时,一些财税部门为了完成收入任务可能收“过头税”,造成经济“雪上加霜”;而经济过热时,财税部门完成收入任务后又容易搞藏富于民,该收不收,造成经济“热上加热”,这既不符合依法治税的要求,也会影响政府逆周期调控政策效果。今后改革的目标是,人大审核预算的重点转向支出预算,审核出台的支出政策是否有必要、力度是否合适,各项支出是否严格按照预算来执行,硬化支出预算约束;科学预测收入预算,强化依法征税。

与此同时,为实现跨年度预算平衡机制,要实行中期财政规划管理。财政部门会同各部门研究编制三年滚动财政规划,注重勤俭节约、开源节流,对规划期内一些重大改革、重要政策和重大项目,研究政策目标、运行机制和评价办法。强化三年滚动财政规划对年度预算的约束,各部门规划中涉及财政政策和资金支持的,要与三年滚动财政规划相衔接。这样当前和长远相结合,促进年度预算平衡和中期预算管理的有

机衔接,实现跨年度的周期性平衡,预算的稳定性、针对性、平衡性、科学性更强。

记者:请问新一轮财税改革对清理规范转移支付有什么新的改革举措?

楼继伟:转移支付是实现事权与财力相匹配的重要调节工具。转移支付制度的核心并不是资金规模大小,主要看转移支付的方式与结构是否合理,是否实现了财力与事权的匹配。政府间转移支付主要包括一般性转移支付和专项转移支付两种形式。一般性转移支付主要解决基本公共服务均等化问题,专项转移支付主要解决外部性、中央地方共同支出责任以及实现中央特定目标等问题。我们现在的的问题是,一般性转移支付比重偏小,专项转移支付项目过多、规模过大、资金分散。2013年中央给地方的一般性转移支付仅占转移支付总额的56.7%,不利于实现基本公共服务均等化;专项转移支付多达220项,总规模接近中央预算收入的三分之一,资金管理涉及许多部门,不仅容易形成“跑部钱进”、“撒胡椒面”现象,而且容易造成中央部门通过资金安排不适当干预地方事权,甚至成了滋生腐败的温床。

改革的主要方向是“增一般、减专项、提绩效”。“增一般”就是完善一般性转移支付的稳定增长机制,提高转移支付资金分配的科学性、公平性和公开性,“减专项”就是清理、整合、归并专项转移支付,逐步取消竞争性领域专项和地方资金配套,严格控制引导类、救济类、应急类专项,严格控制新增专项转移支付项目。今年专项转移支付已从220项减少到150项左右,今后还要进一步减少。“提绩效”就是强化专项转移支付针对性、时效性,建立专项转移支付定期评估和退出机制。

记者:目前地方政府债券自发自还试点工作已经启动,深化财税体制改革

也提出要“规范地方政府债务管理”。请问改革的方向是什么?

楼继伟:由于长期存在储蓄率高、融资渠道单一等问题,在发展转型期,地方政府性债务不断积聚。国务院及时出台了一系列加强地方政府性债务管理措施,取得了一定效果,目前我国政府性债务风险总体可控,但有的地方也存在一定的风险隐患,全面规范地方政府债务管理是当前一项重要任务。

改革总的要求是,疏堵结合,开明渠、堵暗道,加快建立规范合理的地方政府债务管理及风险预警机制。一是依法建立以政府债券为主体的地方政府举债融资机制,剥离融资平台公司政府融资职能,严格限定地方政府举债融资权限和用途,解决“怎么借”的问题。二是对地方政府债务实行限额控制,一般债务和专项债务分类纳入预算管理,接受人大监督,解决“怎么管”的问题。三是厘清政府和企业的责任。凡属于政府应偿还债务,要纳入预算管理;不应由政府偿还的,要分清责任。向社会释放正确信号,谁借谁还,坚决防范企业债务推给政府,以增强借债者的风险意识,建立健全债务风险预警及应急处置机制,防范和化解债务风险,解决“怎么还”的问题。同时,推行权责发生制的政府综合财务报告制度,建立健全考核问责机制,探索建立地方政府信用评级制度。

记者:科学的财税体制要优化资源配置、维护市场统一,但从实际情况看,各种税收优惠政策特别是区域性优惠政策很多,不利于形成公平竞争的市场环境。这次深化改革在清理规范税收优惠政策方面有些什么考虑?

楼继伟:税收优惠政策是税收制度的重要组成部分,在实现经济社会发展目标方面具有重要作用。但也要清醒地

看到，我国现行税收优惠政策尤其是区域优惠政策过多，几乎囊括了全国所有省（区、市）。还有一些地方政府和财税部门执法不严或者出台“土政策”，通过税收返还等方式变相减免税收，侵蚀税基、转移利润，制造税收“洼地”，不利于实现结构优化和社会公平，影响了公平竞争和统一市场环境建设，不符合建立现代财政制度的要求。

今后，除专门的税收法律、法规外，起草其他法律、法规、发展规划和区域政策都不得突破国家统一财税制度、规定税收优惠政策；未经国务院批准，不能对企业规定财政优惠政策。清理规范各类税收优惠政策，违反法律法规的一律停止执行；没有法律法规障碍且具有推广价值的，尽快在全国范围内实施；有明确时限的到期停止执行，未明确时限的设定政策终结时间点。建立税收优惠政策备案审查、定期评估和退出机制，加强考核问责，严惩违法违规行为。

记者：营改增已经实施了两年多，取得了积极成效。下一步的改革安排是什么？

楼继伟：我国从2009年实施增值税从生产型转向消费型改革，即允许所有增值税一般纳税人抵扣其新购进设备所含的进项税额，以促进企业技术进步和产业结构调整。2012年，为了实现增值税对货物和劳务的全覆盖，解决重复交叉征税问题，启动了营业税改征增值税试点，首先在上海对交通运输业和部分现代服务业，包括研发和技术服务、信息技术服务、文化创意服务等开展营改增试点；当年8月份开始，将试点范围分批扩大到9个省市；2013年8月起推广到全国；今年1月1日起实施范围进一步扩大到铁路运输业和邮政业；6月1日起将电信业纳入营改增试点。

增值税改革的目标是按照税收中性原则，建立规范的消费型增值税制度。

下一步全面实行营改增，要将范围逐步扩大到生活服务业、建筑业、房地产业、金融业等各个领域。“十二五”完成营改增的改革目标，相应废止营业税制度。

记者：建立事权与支出责任相适应的制度，发挥中央和地方两个积极性，是此次深化财税体制改革中比较引人注目的内容之一。请问下一步将如何推进这方面的改革？

楼继伟：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。改革的目标是，围绕推进国家治理体系和治理能力现代化，形成中央和地方财力与事权相匹配的制度。通俗地说，就是根据中央和地方“谁该干什么事”来定“谁掏钱”，再通过分税、转移支付机制让“钱”与“事”相匹配。

第一，进一步理顺中央和地方收入划分。保持现有中央和地方财力格局总体稳定，这是合理划分中央和地方收入的前提。1994年分税制改革的目标是将中央收入占比提高到60%，改革后该比重快速提高，1994年达到55.7%，近十年来在50%上下小幅波动，2013年为46.6%。我国是单一制国家，较大的区域发展差异、繁重的改革开放任务，以及人口快速流动带来的基本公共服务需求激增等国情，与区域财力分布严重不均衡的现实矛盾日益突出，客观上需要中央适度集中财力，增加对中西部地区的转移支付，推动地区间基本公共服务均等化。目前中央财政的集中程度并不高，从国际比较看，英国、法国、意大利、澳大利亚等国家，中央财政收入比重都在70%以上，美国常规年份也在65%左右。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。

第二，合理划分各级政府间事权与支出责任。立足于建立现代财政制度，在转变政府职能、合理界定政府与市场边界的基础上，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，合理划分中央地方事权划分和支出责任。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。

路线图时间表确定——2020年基本建立现代财政制度

记者：请问深化财税体制改革有没有明确的路线图和时间表？

楼继伟：新一轮财税体制改革，从逻辑看，预算管理制度改革是基础、要先行；收入划分改革需在相关税种税制改革基本完成后进行；而建立事权与支出责任相适应的制度需要量化指标并形成有共识的方案。整体改革任务重、难度大、时间紧。今明两年是关键，初步考虑，预算制度改革要取得决定性进展，税制改革在立法、推进方面取得明显进展，财政体制改革要基本达成共识。2016年基本完成深化财税体制改革的重点工作和任务，2020年各项改革基本到位，现代财政制度基本建立。□