

财政认识上的四点突破

□郭代模 宋亚明

党的十八届三中全会通过的《决定》对全面深化改革作出战略部署，具有里程碑性质的重大意义。其中“深化财税体制改革”部分对财政本质、财政职能、财税体制以及财税制度的论述，可以说是财政认识上的四点突破。

一、财政本质、职能认识上的突破

《决定》强调“财政是国家治理的基础和重要支柱”，这是在中国特色社会主义事业进入新的发展阶段条件下对财政本质和财政职能作用认识上的一次升华。

首先，是对财政本质认识的突破。《决定》把财政定位为国家治理的基础和重要支柱，既是对国家主体分配论本质的肯定，又是对财政职能作用的科学定位。事实上，国家治理的主体是政府，而财政是政府履行职能的基础所在，没有财政支出的拨付，没有财政收入的筹措，就不可能有政府职能的履行，也就不可能有国家治理的实现。财政与政府、财政与国家治理如影随形，财政的收支活动亦能左右企业、家庭等其他社会主体的分配关系，进而影响到经济、政治、文化、社会以及生态诸领域，关系到国家五位一体的协调发展。

其次，是对财政职能认识的突破。传统财政职能一般归纳为分配、调节和监督，随着改革的推进特别是社会主义市场经济体制目标的确定，财政职能的表述逐步演变为资源配置、经济调节、制度安排和财政监督。但这些认识仍然局限于经济学范畴，这种思维使得财政过度工具化，造成财政缺乏

稳定性和权威性。财政作为国家治理的基础和重要支柱，不应该只是在经济方面发挥职能作用，而是要在经济、政治、文化、社会、生态文明等方面全方位发挥作用。一是作为国民收入分配的综合部门，财政分配事关多种利益主体的关系，因而事关国家五位一体的建设；二是作为生产要素的分配，财政分配事关产业行业及其内部结构的关系；三是作为再分配，财政分配的调整、调节事关多方面结构的变化及优化；四是作为现代调节的重要手段，财政在“两只手”的协调配合中具有调控作用，这也是社会主义市场经济的优势所在。可以说，在初次分配中，市场起决定性作用；在再分配中，财政起调控性作用。

二、财税体制改革认识上的突破

《决定》对深化财税体制改革作出战略安排，可以说是对财税体制改革认识的新发展。

《决定》指出，科学的财税体制是优化资源配置、维护市场统一、促进社会公平、实现国家长治久安的制度保障。这里突出了财税体制的科学性、重要性和保障性，进一步明确了深化财税改革的方向。新中国成立以来，我国财税体制历经多次调整，大体上经历了从“统收统支”到“分灶吃饭”再到“分税制”的演变。其中1994年的分税制改革成为里程碑。分税制体制的建立及后来的不断改进完善，搭建了市场经济条件下中央与地方财政分配关系的基本制度框架。充分调动了中央与地方、政府与企业的积极性，为我国经济社会快速发展和政府财力不断增长发挥了积极的作用。然而，也逐渐积累并显现出一些问题。首先，预算管理制度

的完整性、科学性、有效性和透明度不够,预算管理偏重收支平衡,支出预算约束偏软,不利于依法治税和人大监督。其次,税收制度不能完全发挥促进经济转型升级、社会和谐发展的作用,在节约资源、保护生态环境方面的功能也逐渐减弱,税收优惠政策过多过滥,不利于公平竞争和统一市场环境建设。第三,分税制没有做到事权与支出责任、财权与支出责任的科学统一,中央政府税收比重过高,地方政府特别是县乡财政缺乏可持续的财政汲取能力,欠发达地区的县乡财政困难加重。大多数地方政府将增加财政收入的目光投向土地,造成土地价格不断上涨,不利于房地产市场的健康发展、收入的公平分配、公共服务的均等化供给。第四,财政收入中低速增长与支出刚性增长矛盾加剧,加之支出结构固化僵化,财政赤字和债务风险加速积聚,财政中长期可持续面临严峻挑战。总之,这些问题使现行财税体制的制度优势正在削弱。

因此,深化财税体制改革势在必行。必须按照《决定》的战略安排改进预算管理制度,实施全面规范、公开透明的预算制度,完善税收制度,建立事权和支出责任相适应的制度。

三、财政制度认识上的突破

《决定》指出,必须完善立法、明确事权、改革税制、稳定税负、透明预算、提高效率,建立现代财政制度,发挥中央和地方两个积极性。这不仅说明了建立现代财政制度的重要性,而且为如何建立现代财政制度指明了方向。

现代财政制度建立在国家治理基础与支柱作用的理论以及现代公共财政理论上,强调明确政府与市场之间的关系,建立起一整套科学、完整、规范的财政立法、税收制度、财务管理制度、预算管理制度和国有资产管理体制,以更好地发挥政府的作用,与《决定》中提到经济体制改革的核心问题互为呼应。现代财政制度具有法制性、民主性、全面性、高效性等特征。

一是完善立法,保持财政本身的健康和稳定;二是明确事权,理顺中央政府、地方各级政府各自的事权关系;三是改革现有职能作用缺失的税收制度;四是稳定宏观税负,避免造成经济发展的大起大落和出现财政风险;五是建立全面规范、公开透明的预算管理制度;六是提高财政运行效率。

四、中央地方财税分配关系认识上的突破

《决定》提出建立事权和支出责任相适应的制度,是中央地方财税分配关系即事权和财力相匹配观点的进一步深化与突破。

中央地方财税分配关系一直是财税体制改革的重点,也是财政运行必须予以高度重视的环节,中央地方财税分配关系合理,才能充分调动中央和地方两个积极性;否则,中央地方财税分配关系不合理势必影响其中一方的积极性。中央与地方的财税分配关系,既要体现全局与局部、集中与分散的关系又要体现政治的权威性、经济的协调性、文化的多样性、社会的和谐型和生态文明的持续性。总之,两者是统筹兼顾的关系。1994年分税制改革后,随着中央地方财税分配关系认识的不断明朗,先后提出了事权和财权相匹配、事权和财力相匹配。在中央财力相对壮大、宏观调控能力有所加强、地方政府财力相对吃紧特别是地方债务风险不断显现的条件下,《决定》浓墨重彩地提出建立事权和支出责任相适应的制度,从而抓住了中央地方财税关系的要害,使各级政府职能的划分和政府部门活动的财力分配真正匹配起来,从而强化了“事”与“钱”的结合,突出了“支出责任”主体及其落实的要求。因而,是事权和财力相匹配原则的深化。各级政府的财力只有落实到事权的履行,才会转化为其支出责任。事权和支出责任相适应,更有利于中央与地方、省与市县乡实现事权和财力相匹配。在考虑到公共事项的受益范围、信息的复杂性和不对称性以及地方自主性、积极性的基础上,《决定》明确划分了中央事权、中央和地方共同事权、地方事权:“适度加强中央事权和支出责任,国防、外交、国家安全、关系全国统一市场规则和管理等作为中央事权;部分社会保障、跨区域重大项目建设维护等作为中央和地方共同事权,逐步理顺事权关系;区域性公共服务作为地方事权。”且要求“中央和地方按照事权支出责任相适应来承担和分担支出责任。中央可通过安排转移支付将部分事权支出责任委托地方承担。对于跨区域且对其他地区影响较大的公共服务,中央通过转移支付承担一部分地方事权支出责任”。通过这种制度安排,使事权和财力及其支出责任相匹配,充分调动了中央和地方的积极性。

(作者单位:财政部财政科学研究所)

责任编辑 李艳芝