

消除体制机制弊端 建立现代财政制度

——财政部部长楼继伟详解深化财税体制改革思路

□本刊记者

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》，并用单独的一部分对深化财税体制改革作出部署。

财政部部长楼继伟在接受记者采访时说，党的十八届三中全会是在我国改革开放新的重要关头召开的一次重要会议。全会通过的《决定》，是我们党在新的历史起点上全面深化改革的科学指南和行动纲领。《决定》指出“财政是国家治理的基础和重要支柱”，是对财政职能作用的重要论断。围绕深化财税体制改革，《决定》提出了很多富有新意的重要提法和改革要求，指明了深化财税体制改革的路径。

而对于如何实现《决定》中提出的“建立现代财政制度”改革目标，楼继伟表示，需从改进预算管理制度、完善税收制度、建立事权和支出责任相适应的制度三方面入手，消除各种体制机制弊端，发挥中央和地方两个积极性。

改进预算管理制度 税收不再是预算确定的任务

问：现代预算制度是现代财政制度的基础。《决定》提出“改进预算管理制度”，将带来哪些重大变化？

楼继伟：改革的一大着眼点是改进年度预算控制方式，预算编制和审查的重点由现在的收支平衡状态更多向支出预算和政策转变。这一重大转变带来的变化很多。税收将不再是预算确定的任务，而是转为预期目标。预算审批的核心如果是收支平衡，为实现这一目标，就必须完成税收任务，否则就会扩大赤字。这一方式很容易带来预算执行“顺周期”

问题：经济较热时，完成税收任务比较容易，财税部门倾向于少收点，民间钱越多，经济就越热；经济偏冷时，财税部门为完成税收任务倾向于多收点，就会收“过头税”，民间钱少了，经济就更冷。预算审批重点转向支出政策，收入预算从约束性任务转向预期性，意味着更多强调依法征税，应收尽收，不收“过头税”。

改进预算管理制度带来的另一大变化是建立跨年度预算平衡机制，一方面是建立跨年度弥补超预算赤字的机制，另一方面是建立中长期重大事项科学论证的机制；抓紧研究实行中期财政规划管理，强化其对年度预算的约束性，增强财政政策的前瞻性和财政的可持续性。

此外，改进预算管理制度也将推进预算的公开透明。目前预算公开的一般是收支情况，下一步将更多推进政策公开，让公众更好地了解预算。

问：《决定》提出，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。这一要求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。我国目前与财政收支增幅或GDP挂钩的重点支出涉及农业、教育、文化、科技、社保等7大类。2012年仅财政安排的上述7类重点支出就占全国财政支出的48%。支出挂钩机制在特定发展阶段为促进上述领域的事业发展发挥了积极作用，但也不可避免带来财政支出结构固化僵化，加大政府统筹安排财力的难度，全国财政从中央到县四级都要挂钩，不符合社会事业发展规律，各地经济社会发展的程度不同，强项、弱项也不同，不同发展阶段的重点也不一样，挂钩制度往往使财政预算安排脱离实际，也容易引发攀比，同时也是造成专项转移支付

过多、资金投入重复低效的重要原因。

完善税收制度 保持宏观税负总体稳定

问：税收制度是国家财政制度的重要组成部分。《决定》提出完善税收制度，下一步将重点推进哪些税制改革？

楼继伟：根据全会要求，当前和今后一个时期推进税制改革的方向是，根据“五位一体”总布局、总要求，在保持宏观税负总体稳定的基础上，充分发挥税收筹集财政收入、调节分配、促进结构优化和产业升级的职能作用，加快形成有利于科学发展、社会公平、市场统一的税收制度体系，更大程度、更大范围发挥市场在资源配置中的决定性作用。

我国目前正在推进的一项重大改革是营改增。从增值税角度看，也是增值税的转型和扩围，转型就是从过去的生产型增值税变为消费型增值税，扩围就是将增值税引入服务业，建立符合产业发展规律、规范的消费型增值税制度，消除重复征税问题。

下一步还将推进消费税改革，调整消费税征收范围、环节、税率，进一步发挥消费税对高耗能、高污染产品及部分高档消费品的调节力度。《决定》还提出逐步提高直接税比重，其中包括加快房地产税立法并适时推进改革。下一步，房产税改革方向是减少房产建设和交易环节税费，增加保有环节税收，配套推进清费立税。

问：过去一些地方为招商引资出台各种税收优惠政策，此次《决定》明确提出，要加强对税收优惠特别是区域税收优惠政策的规范管理。此举初衷是什么？将如何清理？

楼继伟：当前，我国税收优惠政策尤其是区域优惠政策过多过滥。据统计，已经出台实施的区域税收优惠政策共有30项，还有一些正在申请的区域性税收优惠政策项目。同时，一些地方政府和财税部门执法不严，通过税收返还等方式变相减免税，制造“税收洼地”，严重影响了国家税制规范和市场竞争，必须下大力气清理整顿。

下一步，要清理已经出台的税收优惠政策，对执行到期的应彻底终止不再延续，对未到期限的要明确政策终止的过渡期，对带有试点性质且具有推广价值的，应尽快转化为普惠制，在全国范围内实施。区域发展规划应与税收优惠政策脱钩，今后原则上不再出台新的区域税收优惠政策，税收优惠政策统一由专门税收法律法规规定。同时，严格禁止各种越权税收减免。

建立事权和支出责任相适应的制度 适度加强中央事权和支出责任

问：事权划分是现代财政制度有效运转的重要前提。《决定》提出建立事权和支出责任相适应的制度，适度加强中央事权和支出责任。如何划分中央和地方事权？

楼继伟：目前，我国中央地方政府事权和支出责任划分不清晰、不合理、不规范，一些应由中央负责的事务交给了地方，一些适宜地方负责的事务，中央承担了较多支出责任，中央和地方职责交叉重叠、共同管理事项较多。这种格局造成目前中央财政本级支出只占全国总支出的15%，地方实际支出占到85%。中央直接管理的事务太少，大量交给地方管理，又通过大量专项转移支付补助地方，客观上会不同程度干预地方事权，地方也无动力做好本不适于地方承担的事务。

根据《决定》，改革的方向就是在合理划分中央地方事权和支出责任基础上，适度加强中央事权和支出责任，减少委托事务，中央和地方按规定分担支出责任。同时，通过转移支付等手段调节上下级政府、不同地区之间的财力分配，补足地方政府履行事权存在的财力缺口，实现事权和支出责任相适应。

而对于建立事权和支出责任相适应的制度，是否会改变现有中央和地方财力分配格局问题，《决定》也明确提出，将“保持现有中央和地方财力格局总体稳定，结合税制改革，考虑税种属性，进一步理顺中央和地方收入划分”。

根据“五位一体”总布局、总要求，在保持宏观税负总体稳定的基础上，充分发挥税收筹集财政收入、调节分配、促进结构优化和产业升级的职能作用，加快形成有利于科学发展、社会公平、市场统一的税收制度体系。