

# 以科学发展观为统领 积极推进财政税收体制改革

○ 金人庆

党的十六届五中全会审议通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》(以下简称《建议》),描绘了我国在新世纪第二个五年经济社会发展的宏伟蓝图,是今后一个时期推动中国经济社会发展的纲领性文件。根据《建议》提出的“十一五”时期财政改革和发展的目标、任务和主要措施,各级财政部门必须以科学发展观为统领,在全面总结“十五”时期财政工作与财政改革的基础上,认真分析财政发展中面临的问题,积极推进财政税收体制改革,进一步发挥财政职能作用,更好地为全面实现“十一五”规划的各项目标服务。

## 一、“十五”时期财税体制改革取得新的重大进展

“十五”时期在我国经济社会发展取得巨大成就的同时,财税体制改革也取得了新的重大进展。

一是改革和完善了出口退税机制。1994年财税体制改革后,出口退税由中央财政全部负担。这一机制在发挥重要作用的同时,也存在欠退税严重等突出问题。2004年按照“新账不欠,老账要还,完善机制,共同负担,推动改革,促进发展”的原则,对出口退税机制进行了改革,建立了由中央和地方共同负担出口退税的新机制。实现了“老账”还清、“新账”不欠的目标,树立了诚信政府的形象,促进了产业结构调整 and 外贸出口,调动了地方政府参与管理的主动性和积极性。2005年针对口岸城市及部分地区出口退税负担较重等新情况,又

进一步完善了出口退税政策及负担机制,即在适时调整部分资源性产品退税政策的同时,自2005年1月1日起,超基数部分中央、地方分担比例由75:25改为92.5:7.5。这一改革调整不仅进一步减轻了地方出口退税负担,也必将有利于更好地促进外贸和经济发展。

二是加快推进了农村税费改革。为减轻农民负担,规范国家和农民的收入分配关系,促进农村经济发展,在2000年农村税费改革试点的基础上,不断加大改革力度,实施了“三减免三补贴”(即减免农业税、牧业税和农业特产税,以及粮食直补、农机具补贴和良种补贴)等一系列财政支农政策措施。2004年,中央财政用于“三农”的投入达2626亿元,是1997年的3倍多。2005年,包括农村税费改革转移支付在内,中央财政预算安排用于“三农”的支出达到2861亿元,28个省份已全面免征了农业税。农村税费改革试点工作的重点,逐步转向推进以乡镇机构、农村义务教育体制和县乡财政管理体制为主要内容的农村综合改革。

三是深化了预算管理制度改革。在中央和地方全面推进了部门预算改革,稳步推进了行政单位实物费用定额改革,实施了项目预算滚动管理,增强了预算编制的统一性、完整性和公平性。继续深化了“收支两条线”管理改革。目前已在40个中央部门进行了“收支两条线”管理和综合预算改革试点,改变了预算内外资金分别使用和收支挂钩等不规范做法,规范了财政资金范围,预算内外资金统筹安排使用的程度不断提高。在中央部门全面推行了国库集中收付制度改革,地方省级和许多市县也实施了国库集中收付制度改革,减少了资金

缴拨的中间环节,实现了财政资金使用的“中转”变“直达”,账户管理的分散到统一,提高了预算执行透明度。在各级国家机关、事业单位和团体组织中,全面推行了政府采购制度,2005年采购规模预计将达2500亿元,资金节约率10%左右。

四是实施了增值税转型改革试点。根据经济体制的不断完善和经济形势的发展变化,推进增值税转型,将生产型增值税(即对企业新购进固定资产所含税款不予抵扣)改为消费型增值税(即允许企业抵扣新购进机器设备所含税款),不仅有利于增强企业技术创新的积极性和竞争能力,也有利于提高经济自主增长能力。自2004年7月1日起,对东北地区的装备制造业等8大行业实行了增值税转型试点,并通过精心测算分析,科学制订方案,采取投资过快增长行业暂不纳入试点范围和实行增量抵扣等办法,较好化解了推进改革时面临的一部分财政收入减少和在经济局部及部分行业过热状态下刺激投资增长两个突出问题。从试点情况看,改革效果已初步显现。同时,还顺利推进了所得税收入分享等其他财税体制改革。

通过改革,初步建立了适应社会主义市场经济发展要求的公共财政体制框架,财政收入实现了大幅增长。预计“十五”时期全国财政收入将达到11.3万亿元,比“九五”时期增加6.2万亿元,年均增长16.9%。预计“十五”期间全国财政支出规模将达到12.6万亿元,比“九五”期间增加6.9万亿元,年均增长15.2%。财政收入的大幅增长为服务改革发展稳定大局,促进经济和各项社会事业发展提供了有力保障。

## 二、“十一五”时期公共财政建设面临的新形势和新任务

“十一五”时期,是全面建设小康社会的关键时期。我国的经济社会发展,既面临外部环境总体上有利和国内政治社会稳定、产业结构调整 and 城镇化进程加快、居民消费结构逐步升级、国民储蓄率较高等较好条件,同时也存在粗放型经济增长方式还没有根本改变、解决“三农”问题任务相当艰巨等不少问题和挑战。

公共财政是与社会主义市场经济相适应的财政体制和运行机制,是政府履行职能的物质基础、体制保障和政策手段。在“十一五”时期,必须继续服务改革发展稳定大局,积极适应新形势对财政工作提出的新要求,进一步丰富和拓展公共财政的内涵和外延,以更好地发挥公共财政的职能作用。

一是在公共财政目标任务方面,要按照科学发展观

的要求,既注重保障政权运转和支持经济建设,又注重促进全面协调可持续发展,由“一要吃饭,二要建设”的“两位一体”,逐步走向“一要吃饭,二要建设,三要科学发展”的“三位一体”。

二是在公共财政覆盖领域方面,要按照“五个统筹”和逐步实现基本公共服务均等化的要求,既注重城市,又注重农村,让公共财政阳光更多地照耀农村。同时,适应我国加入世界贸易组织和国际地位提高等新形势,积极主动应对经济全球化带来的机遇和挑战。

三是在公共财政宏观调控方面,要按照加强和改善机制化宏观调控的要求,通过多种财政政策手段既注重促进经济的平稳较快增长,又注重促进经济结构的优化和经济增长方式的转变。在调控主体上,既要发挥中央财政的主导作用,又要结合省级财政实力不断增强的实际,研究探索充分发挥省级财政调控作用的课题。

四是在公共财政自身发展方面,要按照可持续发展的要求,牢固树立生财为本的科学理念,既注重健全稳定持续较快增长的收入机制,着力做大财政收入“蛋糕”,又注重推动各级财政共同发展和可持续发展。

五是在公共财政用财理念方面,要按照完善社会主义市场经济体制和以人为本的要求,牢固树立服务大局、积极主动和为民理财的意识,既注重保障政权运转的正常运行,又注重保障更广大人民群众共享改革发展成果和公共财政阳光。

六是在公共财政监督管理方面,要按照依法治国和建立节约型社会的要求,并适应绩效管理的新趋势,既注重提高财政管理的规范性和安全性,又注重提高财政管理的有效性。

概括地说,就是要以科学发展观为统领,以公共化为取向,以国际化为视野,不断拓展和充分发挥财政调控、收入、支出、管理的重要职能作用,更好地为实现“十一五”规划和全面建设小康社会、构建和谐社会服务。

## 三、“十一五”时期推进财税体制改革的主要任务和措施

《建议》不仅对财政支持落实“十一五”规划提出了明确要求,也对财政税收体制自身改革提出了明确的方向、任务、要求和措施。各级财政部门必须按照《建议》的要求,积极推进财税改革工作。

一是建立健全与事权相匹配的财税体制,进一步规范政府间财政关系。《建议》提出,要“合理界定各级政府的事权,调整和规范中央与地方、地方各级政府间的

收支关系，建立健全与事权相匹配的财税体制”。这是各级政府履行职能，提高行政能力的重要体制保障。要按照公共性、市场化和引导性原则，进一步研究明确政府支出范围。公共性原则，即凡属于社会公共领域的事务，而市场又无法解决或解决不好的，财政就必须介入，做到不“缺位”；市场化原则，即凡是市场能够办得了的，要充分发挥市场机制的作用，财政则尽快退出，做到不“越位”；引导性原则，即对介于两者之间的，财政要发挥“四两拨千斤”的杠杆作用，积极引导社会资金投入。要根据支出受益范围等原则，进一步研究划分各级政府支出责任。全国性公共产品和服务以及具有调节收入分配性质的支出责任，由中央政府承担，包括国防、外交、国家安全等；地方性公共产品和服务的支出责任，由地方政府承担，包括地区性行政管理、基础设施等；对具有跨地区性质的公共产品和服务的支出责任，要分清主次责任，由中央与地方各级政府共同承担，如跨地区的铁路、公路等。要按照财权与事权相匹配的原则，进一步研究调整和规范中央与地方的收入划分。在此基础上，科学界定中央与地方的税收管理权限，明确中央集中管理中央税、共享税及对宏观经济影响较大的地方主要税种的立法权等，更好维护国家的整体利益和统一税政格局。同时，结合实际，研究适当扩大政府间收入划分的覆盖面。

二是完善财政转移支付等制度，努力促进地区间基本公共服务均等化。合理的转移支付制度是实现地区间基本公共服务均等化的财政体制安排。当前和今后一个时期，要按照《建议》提出的“完善中央和省级政府的财政转移支付制度”的要求，优化转移支付结构。严格控制专项转移支付规模和项目，增加一般性转移支付规模，重点帮助中西部地区解决财力不足问题。要完善激励约束机制。中央财政在加大对地方转移支付力度、完善分配办法的同时，继续安排一部分奖补资金与省级对下转移支付工作实绩挂钩，推动完善省级对下转移支付制度。要建立监督评价体系，确保转移支付资金用于基础教育等基本公共服务，提高转移支付使用效益。要进一步明确省级以下各级政府的财政支出责任。特别是在义务教育、公共卫生、社会保障、基础设施建设等基本公共服务领域，要尽快明确地方各级政府的支出责任和管理权限。按照财权与事权相匹配的原则，继续规范省级以下各级政府间收入划分。省级财政要承担起应有的调控职责，通过优化支出结构、增加一般性转移支付等措施，加大对财政困难县乡的支持力度。同时，要改革和理顺县乡财政管理体制，有条件的地方，要实行省级直接对县的管理体制；积极推进“乡财县管乡用”的改革。

三是完善相关财税政策措施，有效促进经济增长方式转变。《建议》明确提出，要“实行有利于增长方式转变、科技进步和能源节约的财税制度”。这是对财税工作提出的新任务和新要求。“十一五”时期，要完善相关财税政策，积极支持实现经济增长方式转变、科技进步和能源资源节约。一方面，以支持企业提高自主创新能力为核心，促进科技进步。要通过财政资金的“杠杆”作用，引导和带动更多的社会资金，支持建设开放式的技术研发平台，促进信息共享和科技成果转化。要完善税收政策体系，支持建立健全企业自主创新投入机制，鼓励企业加大研发投入。要加大政府采购对国内企业开发的具有自主知识产权的重要高新技术装备和产品的支持力度。另一方面，研究实施激励和约束并重的财税政策，促进建立资源节约型和环境友好型社会。要研究取消或严格管理能源资源使用方面的各种优惠政策。要研究以矿产资源有偿使用为重点，全面实行矿业权有偿取得制度，完善矿业税费政策，做到矿业企业合理负担其成本等。要研究建立生态补偿机制，将环境产权纳入企业生产成本，将环境外部成本内部化。要按照谁开发、谁保护、谁投资、谁受益的原则，研究支持建立健全环境保护政策机制，促进人与自然和谐发展。还要研究采取财税政策措施，更好引导循环经济发展等。

四是大力推进税制改革，完善税收制度体系。完善的税收制度，是保证财政收入稳定增长，发挥财政调控职能作用，支持经济和各项社会事业发展的重要手段。为此，《建议》对“十一五”时期的税制改革提出了许多新的、具体而明确的要求。“十一五”时期，要完善增值税制度，实现增值税转型。在认真总结增值税转型在东北地区试点经验的基础上，在全国范围内尽快实施。要加快推进统一内外资企业所得税改革。在适当降低名义税率水平的同时，实行统一的企业税收制度和税收政策。在此基础上，依法加强征管，使名义税率和实际税负尽量接近，促进公平竞争。要实行综合和分类相结合的个人所得税制。研究将工资薪金所得等有较强连续性或经常性的收入，列入综合所得的征收项目，实行统一的累进税率；对财产转让等其它所得，仍按比例税率实行分项征收；统一、规范费用扣除标准和减免税优惠政策；调整税率级距和税负水平，适当降低最高边际税率水平；建立支付所得的单位与取得所得的个人双向申报纳税制度等。要根据国内外油价变动等情况，择机出台燃油税，取代公路养路费部分收费。要稳步推行物业税，在条件具备时，研究合并房产税和土地使用税等税种，建立统一的物业税。

五是全面推进农村综合改革，巩固农村税费改革成

果。明年将全面取消农业税，但建设社会主义新农村的任务仍十分艰巨。要按照《建议》提出的要求，“巩固农村税费改革成果，全面推进农村综合改革”。要进一步推进乡镇机构改革。加快乡镇政府职能转变，精简乡镇机构和人员。严格核定和控制乡镇行政和事业编制。按照事业单位公益性职能和经营性职能分开原则，整合乡镇事业站所。有条件的地方，继续做好撤并乡镇和村组工作。要加快推进农村义务教育管理体制改革。继续巩固和完善“在国务院领导下，由地方政府负责，分级管理，以县为主”的农村义务教育管理体制。切实贯彻中央关于新增教育投入主要用于农村的要求，确保农村中小学教职工工资按国家规定标准及时足额发放，确保学校公用经费的正常需要，确保危房改造资金的必要投入。逐步加大并认真落实好国家对农村义务教育阶段家庭经济困难学生（包括扩大到城镇低保家庭学生）“两免一补”政策（免杂费、免课本费，补助寄宿学生生活费），确保中小學生不因家庭贫困而失学。进一步规范农村义务教育收费管理，严格执行“一费制”收费办法。大力发展职业教育，培养高素质的劳动者，支持农村劳动力转移。要突出抓好县乡财政管理体制与管理方式改革。总结完善中央缓解县乡财政困难的“三奖一补”办法（即对财政困难县政府增加税收收入和省市级政府增加对财政困难县财力性转移支付给予奖励，对县乡政府精简机构和人员给予奖励，对产粮大县给予奖励，对以前缓解县乡财政困难工作做得好的地方给予补助），切实增强县乡财政的自我保障能力，提高地方基层政府的执政能力。此外，还要加强农村公共卫生和基本医疗服务体系建设，基本建立新型农村合作医疗制度，尽快建立坚决制止发生新的乡村债务的有效机制，以及积极推进农村金融等农村其它方面的改革。

六是继续深化预算管理制度改革，提高财政管理的规范性、安全性和有效性。规范的预算管理制度，是完善公共财政体制，推动依法理财的必然要求。《建议》对此也提出了具体而明确的要求。“十一五”时期，要进一步深化“收支两条线”管理改革，扩大部门预算编制的部门和单位，完善定额标准体系和项目预算管理模式。要深化国库集中收付制度改革，规范国库单一账户管理，改进国库动态实时监控系统，建立健全现代财政国库管理体系。要进一步扩大政府采购范围和规模，充分发挥政府采购的宏观调控作用。要建立财政支出绩效考核制度，提高财政资金使用效益。在总结试点经验的基础上，抓紧制定统一规范的绩效评价管理办法。要加快金财工程建设，推进政府收支分类改革，为上述改革提供支撑和保障。此外，要积极探索并加快建立国有资

本经营预算制度等。

七是完善相关办法，规范土地出让收入管理。加强土地管理，事关国家粮食安全、经济社会可持续发展和国家的长治久安。要按照《建议》提出的“规范土地出让收入管理办法”的要求，切实加强土地管理。要研究调整国有土地出让金征收管理政策。在保持现行国有土地出让金一次性收取方式不变的基础上，按照国有土地出让金收入的一定比例建立国有土地收益基金，并规定不得作为政府当期收入安排使用，避免“寅吃卯粮”。同时，研究调整国有土地出让金收入分配政策；研究允许农民将承包集体土地作价入股参与土地开发，保障失地农民的生产和生活权益。根据土地增值收益状况，适当提高支付被征地农民的土地补偿费标准和安置补助费标准；在土地出让金中划出一定比例的资金，用于保障失地农民的基本生活，以规范土地使用权流转的补偿标准、收益分配等，确保农村土地流转的合理有序；各级财政部门要研究探索在国库中设立“国有土地有偿使用收入专账”，专门核算土地出让金、新增建设用地上地有偿使用费收支情况。

八是继续调整和优化财政支出结构，支持各项改革和经济社会发展。以人为本是科学发展观的本质和核心。公共财政满足公共需要、提供公共服务的公共性特征，不仅要求财政支出安排要以人为本，为最广大人民群众的根本利益服务，而且还要大力支持其他经济社会事业的改革发展，不断满足人民群众各方面要求，促进人的全面发展。为此，要按照《建议》提出的要求，“调整财政支出结构，加快公共财政体系建设”。要在支持经济发展、做大财政收入“蛋糕”的基础上，大力调整和优化支出结构，有保有压，有促有控。一方面，要逐步减少直至退出对一般性竞争性领域的直接投入，严格控制并努力节约一般性开支，坚决反对铺张浪费；另一方面，要加大对重点支出项目的财政保障力度，向农村倾斜，向社会事业发展的薄弱环节倾斜，向困难地区、困难基层、困难群众倾斜，向改革创新倾斜，特别是积极支持收入分配、社会保障、教育、投资、金融、国有企业等其他方面的体制改革创新，积极促进完善社会主义市场经济体制，着力推动经济社会事业全面协调可持续发展。

“十一五”时期财政改革与发展的方向已经明确，蓝图已经绘就。各级财政部门要在以胡锦涛同志为总书记的党中央领导下，振奋精神，扎实工作，锐意改革，开拓创新，为实现国民经济和社会发展第十一个五年规划作出新的贡献！

（作者为财政部部长）