

农发水保项目建设持续健康发展,充分发挥在推进生态文明建设中的示范带动作用。

(三)完善农发水保项目规划。《国家农业综合开发水土保持项目规划》(以下简称《规划》)是农发水保项目建设实施的主要依据。因原有规划与项目实施现状差异较大,财政部将开展《规划》修编工作,重点根据项目实施现状、水土流失治理及特色产业发展需求,重新明确项目实施范围,适当调整项目建设标准,确定规划近、远期实施方案及投资估算,并按照现行管理制度,进一步明确项目管理方式。

(国家农业综合开发办公室供稿,吴洪伟执笔)

2012年中国财政理论研究 主要观点综述

一、公共财政理论研究

对于公共财政理论研究的延伸,理论界认为,应将其放在具体的历史发展阶段并结合中国国情,才能将现实的财政问题与其理论联系起来。公共财政的演进过程解决现实的财政问题要将其和理论联系起来。要善于把现实中的问题上升到理论的角度去进行思考。以不同的视角看问题就是用不同的理论去解释问题。看问题的角度实际来源于理论。现在的财政经济理论大多来自于西方国家,这些理论能否解释中国的现实,值得怀疑。任何一种理论,都有其形成的特定环境。这种环境包括它的历史、文化、政治、社会等因素。

有学者提出,应当把“社会共同需要”作为财政理论的核心概念。认为“社会共同需要”是贯穿整个财政理论体系的中枢。只有把“社会共同需要”作为财政理论的核心概念,并且从“社会共同需要”出发,才能解决目前困扰我国财政理论建设的几个重大问题。这些问题包括:如何处理马克思主义基本原理与现代财政理论发展之间的关系;如何把现代西方财政理论与中国的财政实践相结合,形成具有中国本土特色的财政理论;如何理解和解释全球化条件下财政学的研究领域由传统的主权国家政府及其公共部门的财政活动拓展为跨越主权国家的、具有全球化特征的全球性财政活动现象等。

二、财政体制研究

随着财政体制改革的不断深入,如何建立科学、规范的政府间财政关系是当前理论界和财政实际工作中迫切需要解决的重大问题。

财政部部长楼继伟认为财政是国家治理的基础,在多层级的政府治理框架下科学规范的政府间财政关系制度安排是推动科学发展、促进社会和谐、维护公平正义、实现长治久安的重要保障。已经步入深水区,果敢而又谨慎、坚定而又持续地推进财税改革,在管理国家的方式上借鉴现代国家的做法,将为更深层次的改革打下基础。财政一半是“财”,另一半是“政”,如果说以往的改革,主要涉及“财”,

也触及“政”,那么下一步,“政”是绕不过去的。从我国的政府间事权划分看,仅仅依靠修补性的调整已经不能解决目前所面临的深层次矛盾和问题。政府间财政关系应该按照外部性、信息复杂性和激励相容的原则处理。我国要向常规的大国那样,强化中央政府的财政责任,把应当管理的事务管起来,并做到财力责任与人员配置相统一,从而减少专项转移支付和对下级政府行为的干预。

关于财政“省直管县”改革试点,有学者认为,“省直管县”财政体制的实行,在提高政府管理效能、减少行政成本、推动县域经济和民营经济发展、实现城乡和省以下区域协调发展方面,已体现出值得重视的保障和激励作用,并为进一步落实省以下的分税制提供了可适应税基优化配置要求的“财政层级扁平化”前提条件。

多数学者认为,财税体制改革重点应当是:完善财政体制,健全转移支付制度,健全国家重点生态功能区转移支付制度,进一步均衡省以下财力分配,健全县级基本财力保障机制;推进税收制度改革,健全增值税制度,完善消费税制度,全面推进资源税改革,稳步推进房产税改革试点。

三、宏观调控及财政政策

中央经济工作会议提出,2012年要继续实施积极的财政政策,要继续完善结构性减税政策,加大民生领域投入,积极促进经济结构调整,严格财政收支管理,加强地方政府债务管理。

(一)关于结构性减税。减税,被认为是积极财政政策的一个重要着力点。结构性减税是一个明确的政策信号,结构性减税实际上是与调结构、转方式一脉相承的,通过税制的调整与完善,可以为服务业、小微企业等减负,以此促进经济的转型。2012年的结构性减税更多靠拢民生和就业领域。学者们认为未来应进一步实施培育自主创新能力的税收政策,调整完善鼓励企业研发投入的税收优惠措施。同时,合理的结构性增税亦有必要,如推进资源税、环境税和房产税改革等,有效促进价格水平及其形成机制更好地反映资源的稀缺性,促进发展方式转变。

(二)关于加大民生领域投入。从财政政策的社会政策功能看,2012年积极财政政策更多体现在社会结构的调整方面。中央经济工作会议明确提出,提高中等收入者比重。学者们认为这正是社会结构调整的方向,中等收入者比重提高,离不开财政政策的作用。除结构性减税之外,要扩大财政支出规模。在财政支出取向上,把扩大内需的重点更多放在保障和改善民生、加快发展服务业上。

如何把握我国经济形势,准确使用宏观调控政策手段,一直以来是关注的重点。有学者提出宏观调控应该由需求管理转向需求与供给管理的结合。认为我们宏观调控主要采取以货币政策为主的需求管理政策,取得了一定的成效。但要从根本上解决流动性过剩问题,实现经济持续稳定快速增长,必须解决中国经济的结构性失衡问题,因此有必要引入供给管理政策。从长期看,供给管理强调的是结构性政策;从发展看,强调的是区域结构;从增长看,注重的是有效、长期的增长,即技术进步条件下的增长。产业结构、区

域结构、技术创新条件下的有效增长,这三大问题是我国经济失衡的根本原因,与之相关的政策体系是供给管理政策的核心。同时在收入分配上协调公平与效率的关系,实现在不产生严重通胀条件下充分就业,这是供给管理政策的关键。从短期看,供给管理政策引入也是有效的。调节需求对物价影响大,调节供给对物价影响小。

四、财政管理研究

如何理解财政科学化精细化管理,如何理解财政科学化精细化管理与财政绩效管理的关系,从而达到二者的统一,是财政管理实践所面临的亟待解决的问题。

学者提出我国政府预算改革目前正处于向完善权力制约机制的传统预算和提高财政预算资金效率及有效性的新绩效预算同时演进的双进程之中。双进程演进同时追求双重改革目标是我国政府预算改革的必然选择,但也面临着许多矛盾和冲突。为确保我国政府预算改革双进程路径顺利演进的关键在于加强对政府预算的政治控制,健全政府预算体系,积极推进预算透明度的建设,实施“全口径”预算管理,真正建立起公开、民主的政府预算管理制度。

还有学者从界定财政宏观管理和微观管理概念、区别入手,通过理论分析存在的认识误区,探索财政管理创新,提出财政管理的本质是公共风险控制。指出,微观管理是针对个体风险,宏观管理是针对公共风险。财政一旦发生风险,就是公共风险,公共风险越来越多,既来自于自然灾害,也来自人类社会本身。所以,财政宏观管理更多是管理风险,通过制度建设来避免风险。对于财政来说,具有风险意识就是要在预算安排上考虑到风险点。从根本意义上讲,财

政资金分配取决于公共风险,比如义务教育、医疗、社会保障、重大突发事件等。这些问题或是关系到人民群众最基本的生活就业保障,即便是个体出现问题,也容易演化为群体事件,或是关系到每个社会成员的生命财产安全,引起社会恐慌。在这种背景下,财政管理如果仅关注财政资金不出问题,仍然是处于微观管理水平,所以有必要形成宏观管理意识,树立风险导向的财政资金安排理念。

五、税制结构研究方面

财政部财科所将税收和消费结合起来进行研究,在深入分析税收对微观消费、宏观消费、消费公平等方面影响的基础上,提出改善消费的税收对策。一是促进消费供求,包括基本生活必需品、住房和服务的消费供给,以及降低流通成本。通过税收政策的调整和完善,调节消费品供给结构,保障消费品生产和消费的适度平衡。其二是调节消费行为,包括奢侈品和绿色产品消费行为的调节。通过调整相关税收政策,引导消费者增加绿色消费,减少对大量消耗资源和严重污染环境产品的消费。三是实现消费公平,包括提高居民收入水平和调节收入分配差距。可以通过调整基本消费品的流转税税负水平,降低生产成本;可以降低对低收入群体的所得税和财产税负担,提高低收入者的收入水平;可以调整所得税和财产税对高收入者的调节力度,缓解收入分配中差距过大问题,防止贫富过于悬殊,而且有利于引导高收入者合理消费。四是优化消费的环境、改变消费意愿。主要是通过优化税收政策,促进就业和中小企业发展等。

(财政部财政科学研究所供稿,马晓玲执笔)

司局工作

综合财政

2012年,财政综合部门坚持以科学发展观为指导,围绕财政中心工作,深入开展宏观经济形势分析和重大财经专题研究,稳步推进收入分配制度和事业单位分类改革,不断加强收费基金、土地出让收入、海域使用金及彩票公益金等非税收入管理,进一步完善保障性安居工程和财政票据管理制度,各方面工作取得良好成绩。

一、适应经济社会发展新形势新要求,深入开展重大财经专题研究,做好财政经济预测分析

立足经济社会发展形势变化,围绕财政发展改革重点问题,进一步完善财政经济形势预测分析和财经专题研究机制,研究提出相关政策建议,较好地发挥了参谋助手作用。

(一)开展经济体制改革、城镇化、财政体制改革等重大

专题研究,发挥参谋作用。一是积极开展深化经济体制改革专题研究。赴湖南、广东、重庆等地开展调研,深入分析经济体制改革面临的形势任务,研究提出深化改革的目标、重点及相关政策措施。二是做好落实党的十八大报告精神重点课题研究工作。按照财政部党组部署,会同相关司局围绕城镇化和财政体制改革两大课题开展研究。通过召开专家座谈会和东、中、西部地区抽样调研,深入分析我国城镇化发展现状和面临的形势,研究提出推进城镇化发展的主要目标、重点任务及政策措施建议。在深入分析财政体制现状及存在问题的基础上,对深化财政体制改革的必要性和紧迫性进行了全面阐述,研究提出进一步深化财税改革的目标要求和政策建议。

(二)做好财经形势预测分析,及时提出完善财政政策的措施建议。一是完善财经形势预测分析工作机制。定期组织召开财政经济形势分析会议,按季度研究撰写财政经济形势分析报告。牵头组织与国际货币基金组织磋商,为