

## 2011年全国财政理论研究 主要观点综述

### 一、公共财政理论研究

理论界认为,如今中国的渐进式改革已经进入了深水区,帕累托改进的空间所剩寥寥,此时财政政策不再适合充当突击队的角色,而是要通过科学理性的制度设计与顶层设计,形成相对稳定、完善的政策体系。考虑到公共财政改革所具有的客观存在的能动性,通过公共财政管理体制的创新产生的传导机制,促进政府决策与监督更加透明、科学、规范、法治和民主,成为中国政治经济社会改革的重要推动力量。

关于和谐社会与公共财政问题,学界认为,公共财政作为实现国家职能的物质基础,在构建社会主义和谐社会过程中起着无可替代的特殊作用。现阶段公共财政运行的历史使命,要坚持以人为本,以社会和谐为出发点,协调好各方面的利益关系。基本公共服务均等化为当前深化财政体制改革的一个基本方针,改善民生是工作的重点。基本公共服务均等化既是财政“公共性”的体现,也是公共财政配合国家构建和谐社会大政方针的协调目标,重点在于按公共化要求优化财政支出结构,按均等化要求完善转移支付制度,按规范化要求健全民主决策监督机制。关于公共财政制度建设和改革创新,有学者提出建议:一是实行“扁平化”改革,减少财政层级;二是进一步理清政府事权和职责,由粗到细形成三级支出责任;三是构建财权与事权相呼应、财力与事权相匹配的财税体制,完善转移支付制度和税源总分制度;四是强化政府公共服务职能,推进主体功能区建设和基本公共服务均等化;五是构建有利于发展方式转变和走创新型国家道路的财税体制;六是改进和优化公共政策与公共管理,创新机制和提升绩效,并向宪政框架靠近。

随着当代世界政治、经济、科技各领域发生的急剧变化,特别是全球化带来的新情况和新问题,公共财政和公共部门经济学涉及的许多理论问题,仍处于不断创新和演进之中。包括全球化时代政府与市场的边界划分,政府失灵与市场失灵的新的表现形式和特征等,近年来有许多新的观点和流派出现。有学者主张对公共财政的研究框架进行创新,由传统的“财政—市场”二维架构转向“政府—财政—市场”的三维架构。

### 二、财税体制改革问题研究

在近年来世界性金融危机引发的一系列国际国内经济形势不断变化的宏观背景下,转变经济发展方式、提高发展质量、改进收入分配、缩小区域差距,已经成为深化经济体制改革道路上必须解决的重大问题。具体到财税体制改革上,学界普遍认为应从公共资源配置、公共事务决策、“以政控财、以财行政”的公共财政分配角度,统筹全局,突出重点,将财税体制改革纳入通盘的顶层规划。

关于财政体制问题的研究。学界一致认为,当前中国财

政体制改革还远未成熟,必须抓紧时间,通过合理的制度设计,推进分税制财政体制的进一步完善。学者的研究认为,中国省以下并没有真正进入分税制状态,财政体制仍然具有分成制和包干制的特点。必须坚持1994年分税制改革的基本框架,按照公共财政的要求合理划分各级政府的事权和财权,通过省直管县,乡财县管和乡镇综合配套改革,推进政府层级框架扁平化,按照“一级政权,一级事权,一级财权,一级税基,一级预算,一级产权,一级举债权”的原则,构建起财权与事权相适应、财力与事权相匹配、中央与省两级自上而下转移支付和必要的横向转移支付的财税体制。继续优化转移支付结构,继续扩大一般性转移支付资金规模,清理整合专项转移支付,完善因素法转移支付,采用客观的量化公式和能够反映各地客观实际的统计指标,针对各地区不同的主体功能,把对于农业区域、生态区域、民族区域的转移支付支持,进一步制度化、规范化,促进城乡协调发展。

关于预算制度问题的研究。有的学者认为,公共预算改革是带有一定技术特征、能够提高财政管理水平的改革,把公共预算改革作为切入点,能够从管理层面到制度层面,以理财的民主化、法治化和规范化来促进和拉动整个经济社会生活的民主化、法治化和宪政化进程。预算管理体制改革当务之急,首先要形成一个能够覆盖所有政府收支的政府预算,凡是凭借政府行政权力获得的收入与为行使行政职能所管理的一切支出,都应纳入政府预算管理,实现统一预算。从而实现预算作为行政层面内部控制与立法层面外部控制的管理工具,使财政部门真正有能力对立法机构负责。在预算体系的设计层面,有学者认为,复式预算与单式预算就本质而言并没有根本上的冲突,二者在预算实践中有融合的趋势,都是实现统一预算的基本工具。复式预算的核心在于清晰地对政府收支内容加以分类,并在此基础上有针对性地实施不同的管理和控制。应考虑科学设计符合中国财政管理需要的预算体系,在政府公共财政预算、基金预算、财政专户预算、社会保障预算、与国有资本经营预算、债务预算间应形成统一与平衡。各类预算应该根据其所管理的收支的特点,交由最合适的编制者去主导预算编制并执行,建立规范透明的资金往来渠道。在预算编制的技术层面,有学者认为,为提高中国政府预算的严肃性和针对性,加强预算对经济运行的指导作用,应考虑延长预算编制时间,借鉴国内外对财政收入预测方面的研究,通过经济预测模型和计量工具,科学系统地分析财政收入与经济变量之间的复杂关系,提高预算编制的科学化精细化水平。

关于税收制度的研究。1994年财税体制改革,基本形成了适应市场经济要求的税收制度框架。2003年以来,中国又实施了包括统一内外资企业税、增值税转型、取消农业税、修订个人所得税等新的税制改革,为促进中国经济社会发展做出了积极贡献。然而,当前国际国内经济社会发展中存在的一些突出问题和变化,成为制约和影响税制改革的重要因素。学界的研究综合分析了下一步税收制度改革可能面临的问题有:直接税和间接税比重失衡阻碍了中国经济社会的转型;税制结构不完善和政策缺陷既削弱了政府

调控经济运行状态的能力,也削弱了政府调节收入分配的能力,还削弱了政府调控环境和资源的能力;税种设计中的不合理造成了诸多不公平现象;宏观名义税负与实际负担的偏差等给社会和谐带来压力;税权划分不合理、地方税体系不成型,对政府间财政关系产生消极影响。因此,税制改革要和加快转变发展方式密切结合,和优化分配格局、调整分配关系配套,在结构性减税、结构性增税上做文章,建立一个能适应经济波动并进行有效调节、体现国家产业政策和科技经济政策,既能满足政府财力正常需求,又能满足优化分配格局等社会迫切需求的税收制度体系。在具体措施上,学界认为第一要稳定宏观税负,实现结构性减税与结构性增税的优化平衡,增强政府公共服务供给能力;第二要优化税制结构,科学配置税种,依据民生需要和社会公共管理的实际归属来优化税收分享,构建以房地产税和资源税为主的地方税系,适当赋予省级政府对地方税种的管理权限;第三在税种方面,要完善相应税种,提升税收服务经济社会发展的能力,改革消费税、个人所得税、资源税,进一步改革增值税,促进产业升级、优化和发展方式转变。研究开征环境保护税,推进房地产税改革;第四要建立科学合理的税收政策体系,增强税收政策的弹性功能,提高政策效果,通过正税清费、统筹税费关系,推进税收法治化进程,实施税收征管改革等配套措施改革,实现税制改革和征管改革的良性互动。

### 三、财政宏观调控问题研究

学界认为,中国经济之所以能够保持长期的持续快速增长,具有中国特色的宏观调控功不可没。财政宏观调控的实践经验也得到不断丰富和完善,应对国内外经济形势发展变化的能力显著增强。初步形成了适应不同经济运行形态需要的,包括目标定位、政策取向、工具组合、时机选择、组织实施等一系列要素在内的财政宏观调控体系。但中国的宏观调控不同于西方国家的传统做法,在宏观调控的目标、内涵、政策工具的运用、调控手段的选择以及调控体系的建立等方面取得了重要的创新,具有实践性、过渡性、综合性、创新性的特点,对这些有价值的经验要进行认真的总结,形成中国的宏观调控理论和政策体系。还有学者认为,中国的宏观调控不能简单地照搬西方市场经济国家的做法,重要的是应与转轨经济的体制基础相适应。只有这样,才有利于切实增强调控政策的科学性和有效性,以充分地发挥调控政策的效果。目前政府在对经济形势的预测、不同政策的调控力度、政策之间的组合、应对外部经济波动和其他经济体政策变动冲击、适时进行宏观政策微调等方面的研究,虽然有了进步,但在对宏观数据的把握和研究深度方面还存在缺憾,必须在今后的研究工作中予以重视,逐步加强。

有学者认为,当前国际经济再平衡进入制度变革的新阶段,发达国家需要修正过度负债、过度消费的制度性缺陷,新兴市场国家需要改变过度依赖出口和投资的发展模式。未来一个时期,中国面临的外部环境更为复杂,国内经济发展存在许多亟待解决的矛盾和问题,对宏观调控提出了新的更

高要求。完善有中国特色的宏观调控体系,要正确处理好政府和市场的关系,坚持政府调控与市场机制有机统一;要促进总量调节与结构调整相结合,注重短期调控政策与长期发展政策相结合,不断加强各项政策和相关部门间的协调配合。在当前复杂的国际国内形势下,以人为本的宏观调控目标应以增加就业、提高居民收入、扩大消费需求为重点,宏观调控与促进发展模式相结合,统筹协调,正确组合货币、财政和其他经济政策,努力扩大国内消费,摆脱出口依赖,消化和平衡全球经济萧条可能带来的影响。基于上述考虑,财政政策调控要注重调整国民经济收入分配结构,增加居民收入,增强消费能力,实施促进供给和增加就业的财政政策。

### 四、财政管理问题研究

对财政管理问题的研究和中国公共财政的发展过程密切相关。学界认为,公共化的财政管理能够更好地从“理性人”的角度出发,符合市场经济的基本要求,公共财政的发展过程就是财政管理公共化程度不断加深的过程。在中国体制转轨的过程中,只有加快市场化的进行,才能加快财政管理民主化的进程。

学界和财政业务部门的专家一致认为,充分发挥财政职能必须依靠科学化、精细化的财政管理手段。关于深化政府采购改革问题,学界认为,当前经济形势下,可以通过在政府采购政策的积极引导,支持企业的自主创新,促进经济结构的调整,处理好内需与外需的关系,实现内外需的均衡发展,实行绿色采购,鼓励发展低碳经济。关于部门预算改革问题,要进一步理顺财政部门与其他部门在预算管理中的关系,继续完善基本支出和项目支出预算改革,建立与完善科学的预算绩效评价体系。根据公共财政建设的总体布局,按照统一规划、积极稳妥、先易后难、分步实施的原则,以实现绩效预算为目标,经过试点实践并不断总结经验,逐步建立与完善符合公共财政理念的科学的预算绩效评价体系,以绩效来衡量预算资金的使用效果,将绩效评价结果作为编制以后年度预算的重要参考,以此实现预算编制、预算执行与预算执行结果三者有机的衔接。关于国库现金管理改革问题,可考虑通过完善国库基础数据,选择适合的预测方法,充分运用先进网络技术,通过财、税、库等多部门的联网信息系统及时获得收支信息,提高国库现金流量预测的实效性、准确性。逐步丰富国库现金管理的操作方式。按照安全性、流动性和效益性的原则尝试进行国库现金余额的投资运作,利用安全有效的金融市场投资工具,实现国库资金的保值增值。关于政府会计制度改革问题,继续研究制定政府会计基本准则,探索引入权责发生制记账基础,进行政府会计制度改革的试点,探索完善政府财务报告制度。关于财政法制化问题,在法治建设过程中,既要与现实情况相结合,也应有一定的前瞻性,充分考虑各相关法律法规之间的有机衔接,切实推进财政法治化建设进程。

### 五、国际财经问题研究

相关研究认为,近年来全球金融危机向主权债务危机转化,世界经济的不确定增加,世界经济面临的严重挑战

不仅是欧洲主权债危机,还有全球性的债务危机,国际收支危机等多方面的问题。在此特殊历史时期,只有准确把握国际形势的深刻变化,深入开展对外财经交流与合作,才能更好地服务于国家整体外交大局和经济社会发展。

有学者认为,此次欧洲债务危机,深层次的原因主要有三点:一是财政收入低增长,使得欧元区的一些国家只能依靠政府发债保证财政支出增长的需求。二是欧洲国家经济竞争力逐步下降,财政收入受到影响。三是欧洲国家实行高福利制度,加大了财政支出压力,就业与福利保障体系失衡。欧洲债务危机对中国而言是一个机遇:为应对债务危机,欧洲各国会进行经济结构调整,这有利于对中国进行相关技术转让,有利于扩大中国的相关产业在国际市场上的份额。但是,欧债危机如果进一步恶化,欧洲经济必然会受到严重影响,对欧洲国家的需求造成直接冲击,并通过贸易渠道影响中国。在债务危机的情况下,中国政府要从全社会可持续发展的角度考虑问题,采取积极措施,避免出现恶性通货膨胀。大力改善民生的同时,国家公共福利水平的提升一定要慎重和适度,要考虑到财政的收支平衡,不能由于过大地提升标准而加大财政压力,造成严重失衡的不良后果。还有学者认为,作为经济实力不断上升的新兴大国,中国与传统经济强国之间的利益交叉点日益增多,在涉及各自切身利益的问题上将出现更多分歧和摩擦。在全球经济再平衡、人民币汇率、应对气候变化等问题上中国将承担更大责任,中国应客观看待自身在国际经济事务方面所应发挥的作用,以建设性的方式参与国际财经合作,树立负责任大国形象。当前全球化调整阶段的无序性对我国来说既是挑战,也是机遇,欧美两种全球化模式的困境也为中国参与全球化的制度创新提供了空间。欧债危机从一个侧面揭示了全球化进程中的模式之争和制度挑战。要根据自身情况和外部环境,及时推进相关制度框架建设,从新的高度统筹处理好人民币国际化、亚洲区域经济合作、国际货币体系改革等一系列问题,为在全球化进程中占据有利位置打下坚实基础。

## 六、其他理论与现实问题研究

关于“财税政策支持战略性新兴产业发展”的问题。研究认为:推进战略性新兴产业的发展应当坚持以企业为主体,政府加以引导的原则。政府更多地要在加强规划、引导方面加大力度,在规范融资平台上做文章,为战略性新兴产业的发展创造良好的金融环境。在产业创业初期,政府可更

多运用税收优惠、财政贴息、土地倾斜政策,通过风险投资公司、创业投资公司来给予支持。在企业具有相当规模和产品竞争力之后,政府更多地应在提升企业技术创新能力,打造产品品牌,开拓市场方面给予支持。财政的支持重点应当从一般性的政策优惠向提高企业自主创新能力、降低产品成本以及鼓励高科技新产品的应用转变。在政策建议方面,要明确财政支持重点领域和范围;继续深化财税体制改革,夯实战略性新兴产业发展的财力基础;整合政府资源,增强财税政策的针对性和有效性;加强政策配套联动,形成推进产业发展的强大合力;坚定不移地推进财政科学化、精细化管理,提高财政资金使用绩效。

关于“以发展方式转变促进民族地区发展”问题。研究认为,新时期民族地区跨越式发展面临良好机遇,国家对民族地区跨越式发展的紧迫性、必要性和可能性形成了共识,在体制上、政策上给予很多扶持,形成了良好的环境。民族地区自身有了长足的进展,综合经济实力显著提升,社会事业加快发展,基础设施建设得到加强,居民收入水平提高,市场容量扩大,为民族地区进一步发展奠定了良好基础。但是,民族地区自身发展带来的物的发展与人的发展失衡,人力资本严重缺失等问题阻碍了跨越式发展的实现。民族地区要走出一条科学的跨越式发展之路,其产业发展要以高附加值为导向,而不是以某个产业的比重作为产业结构合理与否的标准;要注重物的发展与人的发展相协调。财政在民族地区跨越式发展中大有发挥作用的空间和舞台。财政要从体制和政策上促进开放,保障和改善民生。

关于“省管县和县乡财政管理体制”问题。研究认为,“省管县”财政改革是加快县域经济发展、缓解县级财政困难的重大创新举措,从理论和实践来看,“省管县”财政改革可以优化政府财政层级,有利于政府间事权和财权的合理配置,从而化解目前财政分权改革面临的难题,为财政体制改革的进一步深化扫除障碍。通过调研,有学者认为必须正确认识“省管县”改革试点中暴露出的新情况和新问题,在体制设计上,“省管县”改革不宜一刀切,在切实转变政府职能的基础上可考虑分三步走:第一步是省对有条件的县级财政进行直管;第二步是把财政“省管县”扩大到本省辖区全部县;第三步再考虑市县分治,统一由省直管,重新定位县、市功能。总的方向应是实现市县同级、分治,在财政和行政上均实现省直管县。

(财政部财政科学研究所供稿,李琳执笔)

## 司局工作

### 综合财政

2011年,财政综合部门全面贯彻党的十七届五中、六

中全会精神,坚持以科学发展观为指导,紧紧围绕财政中心工作,认真组织编制国家财政“十二五”规划,深入开展宏观经济形势分析和财政政策、财政改革等财经专题研究,稳步规范收入分配秩序和推进收入分配制度改革,加强政府