

是减少了税制差异对企业经营行为的扭曲。在增值税和营业税并存的情况下,企业经营需要考虑税制差异对组织架构、定价策略、商业模式的影响。对货物服务统一征收增值税后,税制差异的影响大大减少,有利于充分发挥市场配置资源的决定性作用。三是增强了出口竞争力。营业税没有出口退税制度,仅对少量出口服务实行免税政策。营改增后,所有的服务纳入出口退(免)税政策范围,提高了出口服务竞争力,促进了服务贸易增长,出口货物也因将购进服务和不动产纳入计算退税的进项税范围,其退税力度进一步加大,增强了我国国际贸易竞争力。

(三)减轻企业税负,实现了所有行业税负只减不增。2016年5-12月累计减税4889亿元,其中新增试点的建筑业、房地产业、金融业和生活服务业四大行业,累计减税1747亿元;2016年5月1日以前已进行“营改增”试点的行业,在自身税制转换减税的基础上,由于将不动产纳入了进项税抵扣范围,以及新增的四大行业进行试点后增加了可以抵扣的进项税额,累计减税1486亿元;1994年已经实行增值税的行业主要是制造业,随着2012年试点逐步推开和2016年5月1日起全面推开“营改增”试点,可抵扣的进项税不断增多,减税效果更加明显,累计减税1656亿元。再加上2016年1-4月减税847亿元,2016年全年“营改增”累计直接减税5736亿元。营改增以政府收入的“减法”,换取企业效益的“加法”和市场活力的“乘法”,增强了发展的动力和后劲。

(四)促进转型升级,实现新旧动能接续转换。一是促进服务业加快发展。将服务业改征增值税,促进了服务业规模快速增长。特别是物联网、云计算、电子商务等科技型、研发型企业外购机器设备、租入不动产较多,允许这部分支出所含增值税抵扣,大幅降低了企业的创新和研发成本,带动服务业水平提升。此外,服务业是最大就业容纳器,行业的快速发展,创造大量就业机会,改善了民生。二是促进制造业转型升级。随着“营改增”试点的持续推进,制造业企业可抵扣进项税范围不断扩大,一直享受净减税的改革红利,特别是不动产纳入抵扣范围后,减税效应进一步放大。在当前部分行业和企业生产经营困难的情况下,通过减税将更多的资源留给企业,改善了市场预期,激发了制造业企业加大投资、升级改造的积极性,带动传统制造业向智能化、服务型升级。三是促进创业创新。大量小微企业属于小规模纳税人,由营业税下依5%税率和含税价计税,改为按3%征收率 and 不含税价计税,税负下降约40%,是减税幅度最大的群体,大大激发了劳动者创业创新积极性。

(五)拉长产业链,催生新业态。全面推开“营改增”试点,将国民经济各行业都纳入了环环征收、道道抵扣的链条机制,解决了制造企业外购服务不能抵扣、服务企业外购货物和服务不能抵扣的问题,为产业分工细化创造了更好的税制环境。一方面,促进了制造业企业主辅分离、服务外包。大量制造企业把研发、设计、物流等生产性服务从主业分离出来,或采取服务外包方式。企业的组织架构更加优化,有利于提高核心业务竞争力和盈利能力。另一方面,促进服务

业的分工再细化,孕育新业态、新商业模式。服务业企业可以根据市场的个性化需求,创新商业模式,成立效率更高、专业更强的创新主体,提供更具针对性的定制化服务,涌现出大量新业态。

(六)培育新税源,为财政可持续发展打下了坚实制度基础。一是推动企业改善经营管理。为更好适应新税制,企业主动从产业链构建、财务管理、供应商选择等方面,完善企业治理,强化成本控制,盈利能力明显提高,带动了其他税收增长。二是促进公平竞争。增值税严密的抵扣机制,使原来不开发票的“隐性”经营行为和“隐形纳税人”显性化,减少了暗箱操作、地下经济等不规范的做法,优胜劣汰的市场机制得以有效发挥,有利于规范、诚信经营的企业做大做强,提高了税源质量。随着增值税抵扣链条的进一步健全,这一作用还将更加明显。三是提升税收治理能力。实现了金税三期征管系统全面覆盖,增值税发票管理新系统全面推行,有效遏制了税款跑冒滴漏,提高了征收效率。

(财政部税政司供稿)

深入推进财政体制改革

2016年是继1994年之后,财政体制改革历史上又一个标志性年份。中央财政按照党中央、国务院部署以及《深化财税体制改革总体方案》要求,报请国务院出台了指导意见,破冰中央与地方财政事权和支出责任划分改革;实行增值税五五分享,理顺中央和地方收入划分;建立完善中央对地方转移支付同农业人口市民化挂钩机制,为健全中央和地方财力与事权相匹配的财政体制打下了坚实的基础。

一、出台指导意见,破冰中央与地方财政事权和支出责任划分改革

中央与地方事权和支出责任划分是理顺政府间财政关系的前提和基础,是新一轮财政体制改革的逻辑起点和突破口。党的十八届三中、四中、五中全会明确提出了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、推进各级政府事权规范化、法律化的要求。财政部高度重视中央与地方财政事权和支出责任划分改革,在深入调查研究、广泛征求意见、认真梳理财政事权和支出责任划分现状及存在问题的基础上,研究起草了《关于推进中央与地方财政事权和支出责任划分改革的指导意见》(以下简称《指导意见》),于8月16日由国务院正式印发。《指导意见》是国务院第一次比较系统提出从事权和支出责任划分即政府公共权力纵向配置角度推进财税体制改革的重要文件,从以下几个方面对中央与地方财政事权和支出责任化分子以明确:

一是适度加强中央的财政事权。强化中央的财政事权履行责任,中央的财政事权原则上由中央直接行使。中央的财政事权确需委托地方行使的,报经党中央、国务院批准

后,由有关职能部门委托地方行使,并制定相应的法律法规予以明确。

二是保障和督促地方履行财政事权。将直接面向基层、量大面广、与当地居民密切相关、由地方提供更方便有效的基本公共服务作为地方的财政事权,赋予地方政府充分自主权,依法保障地方的财政事权履行,并在法律法规框架下加强监督考核和绩效评价,更好地满足当地居民基本公共服务需求。

三是在现有基础上减少并规范中央与地方共同的财政事权。针对中央与地方共同财政事权过多且不规范的情况,必须逐步规范和减少中央与地方共同财政事权。在此基础上,对保留的共同财政事权,根据基本公共服务的受益范围、影响程度,按事权构成要素、实施环节,分解细化各级政府承担的职责。

四是建立财政事权划分动态调整机制。对改革过程中新增及尚未明确划分的基本公共服务,要根据社会主义市场经济体制改革进展、经济社会发展需求,以及各级政府财力增长情况,将应由市场或社会承担的事务交由市场主体或社会力量承担,将应由政府承担的基本公共服务统筹研究确定为中央财政事权、地方财政事权或中央与地方共同财政事权。

五是对中央和地方的财政事权要分别确定由中央和地方承担支出责任。属于中央的财政事权,应当由中央财政安排经费,中央各职能部门和直属机构不得要求地方安排配套资金。地方的财政事权原则上由地方通过自有财力安排。对地方政府履行财政事权、落实支出责任存在的收支缺口,主要通过上级政府给予的一般性转移支付弥补。

六是对中央与地方共同财政事权区分情况划分支出责任。体现国民待遇和公民权利、涉及全国统一市场和要素自由流动的财政事权,研究制定全国统一标准,并由中央与地方按比例或以中央为主承担支出责任。对受益范围较广、信息相对复杂的财政事权,由中央和地方按比例或中央给予适当补助方式承担支出责任。对中央和地方有各自机构承担相应职责的财政事权,中央和地方各自承担相应支出责任。对中央承担监督管理、出台规划、制定标准等职责,地方承担具体执行等职责的财政事权,中央与地方各自承担相应支出责任。

七是加快省以下财政事权和支出责任划分改革。《指导意见》要求省级政府参照中央做法,结合当地实际,按照财政事权划分原则合理确定省以下政府间财政事权。将部分适合更高级政府承担的基本公共服务职能上移,明确省级政府在保持区域内经济社会稳定、促进经济协调发展、推进区域内基本公共服务均等化等方面的职责。省级政府根据省以下财政事权划分、财政体制及基层政府财力状况,合理确定省以下各级政府的支出责任,避免将过多支出责任交给基层政府承担。

《指导意见》印发后,财政部按照有关要求会同外交部署等部门推进分领域改革,研究提出了外交、国防等领域财政事权和支出责任划分改革方案,并征求了有关部门和地方意见,正在按程序报批。

二、增值税实行五五分享,理顺中央和地方收入划分

中央和地方收入划分,是中央与地方财政关系的核心要素。党的十八届三中全会明确提出“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”的要求。2016年,财政部结合“营改增”试点的全面推开,着力理顺中央和地方收入划分。

2016年5月1日起,“营改增”试点全面推开,财政部经过反复测算、广泛听取地方和各方面意见,研究起草了《全面推开营改增试点后调整中央与地方增值税收入划分过渡方案》,于4月29日由国务院印发,先行解决了“营改增”后中央与地方增值税收入划分问题。《过渡方案》明确从2016年5月1日起,所有行业企业缴纳的增值税由中央与地方按税收缴纳地“五五分享”;以2014年为基数,将中央从地方上划收入通过税收返还方式给地方,确保既有财力不变;中央集中的收入增量通过均衡性转移支付分配给地方,主要用于加大对中西部地区的支持力度。《过渡方案》印发后,财政部与国家税务总局、中国人民银行联合印发了《关于全面推开营业税改征增值税试点有关预算管理问题的通知》,就相关收入缴库、退库、调库及科目设置等作了明确规定。

此外,按照《过渡方案》有关要求,结合地方提出的意见建议,财政部核定了增值税“五五分享”税收返还基数,在中央预算调整方案经全国人大常委会审议批准后,下达了2016年增值税“五五分享”税收返还1787亿元。核定增值税“五五分享”税收返还是落实《过渡方案》的重要措施,对保持现有财力格局不变,发挥中央和地方两个积极性,兼顾东中西部利益关系,引导各地因地制宜发展优势产业,增强地方财政“造血”功能,营造主动有为、竞相发展、实干兴业的氛围具有重要作用。

三、建立完善中央对地方转移支付同农业人口市民化挂钩机制,推进以人为核心的城镇化

建立健全支持农业转移人口市民化的财政政策是党中央、国务院部署的重点改革任务之一。财政部把推进农业转移人口市民化作为深化财政体制改革、推进基本公共服务均等化的重要举措,坚持“完善制度设计、强化资金支持、提高资金绩效”,为农业转移人口市民化政策的有效实施提供财力保障。

一是建立健全农业转移人口市民化制度体系。2016年7月,报请国务院印发了《关于实施支持农业转移人口市民化若干财政政策的的通知》,提出了财政支持农业转移人口市民化的总体政策框架,明确了保障农业转移人口子女平等享有受教育权利、支持创新城乡基本医疗保险管理制度、支持完善统筹城乡的社会保障体系、加大对农业转移人口市民化的财政支持力度并建立动态调整机制等10项政策措施。同时,各省、自治区、直辖市也结合实际,出台了本地区支持农业转移人口市民化相关意见。

二是完善转移支付资金分配方法,加强预算管理。在均

衡性转移支付测算分配时,充分考虑农业转移人口市民化相关分配因素;建立农业转移人口市民化奖励机制,2016年中央财政安排农业转移人口市民化奖励资金100亿元。督促地方财政部门建立省以下农业转移人口市民化奖励机制,完善省级配套资金,统筹用于本地区农业转移人口市民化工作。

三是统一城乡义务教育经费保障机制。2016年,财政部会同有关部门安排城乡义务教育经费保障机制资金1103亿元。在资金拨付上,依托全国中小学生学籍信息管理系统,学生无论在哪里接受义务教育,中央和地方财政部门都会按照不低于基准定额的标准对学校足额安排公用经费补助。据统计,约1300万进城务工农民工随迁子女实现生均公用经费基准定额资金可携带。

四是完善社会保障制度。加快落实异地就医结算制度,推进整合城乡居民基本医疗保险制度、城乡医疗救助制度;会同人力资源社会保障部出台《关于进一步加强企业职工基本养老保险基金收支管理的通知》,要求各地切实加强企业职工养老保险基金征缴管理;配合人力资源社会保障部出台《关于机关事业单位基本养老保险关系转移和职业年金转移接续有关问题的通知》,妥善解决机关事业单位参保人员在机关、企业间转移的问题。将城镇常住人口和城镇新增就业人数作为就业补助资金分配因素,并赋予适当权重。

五是加大住房保障力度。加大城镇住房保障家庭租赁补贴发放力度,鼓励包括农业转移人口在内的城镇住房保障家庭通过租赁住房解决居住问题。在安排保障性住房等相关专项资金时,对于吸纳农业转移人口较多、住房保障任务较重的地方给予适当支持。

通过以上措施,充分发挥了财政政策对促进农业转移人口市民化的激励和引导作用,一定程度上解决了人口流入地地方政府向农业转移人口提供基本公共服务的问题,有利于农业转移人口享受同城市居民完全平等公共服务和市民权利,有利于提高户籍人口城镇化率,对促进以人为核心的新型城镇化进程、如期实现全面建成小康社会宏伟目标具有重大意义。

(财政部预算司供稿,苗俊峰执笔)

加强地方政府债务管理

2016年,按照党中央、国务院统一部署,财政部会同有关部门采取有效措施,依法加强地方政府债务管理,防范财政金融风险,各项工作取得了积极成效。

一、发挥地方政府规范举债对经济社会发展的促进作用,支持积极财政政策加力提效

(一)加大新增地方政府债券投放力度。提请全国人大审议批准2016年新增地方政府债务限额11800亿元,满足地方政府合理融资需求,明确新增地方政府债券支持重点,

要求地方将债券资金优先用于支持扶贫、棚户区改造、普通公路建设等重大公益性项目支出及一带一路、京津冀一体化等重大战略领域,为地方筹集建设资金提供有力支持。

(二)发行地方政府债券置换存量债务。全年共下达地方政府置换债券规模上限54696亿元,至年底,全国地方累计完成发行置换债券8.1万亿元,当年降低地方利息支出约4000亿元。通过发行置换债券,减轻了地方政府到期债务集中偿还压力,维护了地方政府信用,化解了许多因举债不规范形成的矛盾,也有助于提升居民消费能力、增强企业投资潜力,支持地方腾出资金用于重点项目建设,对经济下行期间地方稳增长起到了积极作用。

二、完善地方政府债务管理制度框架,规范地方政府举债融资行为

(一)落实地方政府债务限额管理。提请全国人大审议批准2016年地方政府债务限额17.19万亿元,依法设定地方政府债务的“天花板”,防止政府债务过快增长,并按照各地区财力、债务风险等依法合理确定分地区限额,形成良好政策导向,激励地方化解债务风险。

(二)将政府债务全部纳入预算管理。2016年首次在全国预算中全面反映政府债务情况,指导地方在年初预算草案和预算调整方案中反映政府债务情况,主动接受各级人大监督;印发《地方政府一般债务预算管理办法》《地方政府专项债务预算管理办法》,从债务限额确定、预算编制和批复、预算执行和决算、非债券形式债务纳入预算、监督管理等方面,提出了规范地方政府债务预算管理的工作要求。

(三)建立健全地方政府债务风险应急处置机制。提请国务院办公厅印发《地方府性债务风险应急处置预案》(以下简称《预案》),并经国务院批准印发《地方政府性债务风险分类处置指南》,对地方政府性债务风险应急处置做出系统性安排。

(四)开展地方政府债务风险评估和预警。综合运用债务率等指标,组织评估2014、2015年末地方各级政府债务风险情况,并向有关部门和地方政府通报风险预警结果,鼓励相关部门加强风险评估和预警结果利用,努力形成政府债务监管合力。督促指导各省级政府全部制定了政府债务风险化解规划或应急处置预案,多渠道筹集资金化解存量债务。

三、加强地方政府债务监督和查处问责,坚决制止违法违规融资行为

(一)构建常态化监督机制。印发《财政部驻各地财政监察专员办事处实施地方政府债务监督暂行办法》,加强顶层设计,授予专员办就地查处和曝光的权力,实现对地方政府债务的常态化监督,建立发现一起、查处一起、问责一起的机制,实施地方政府债务监督高压态势常态化,推动地方政府债务管理全面走向严紧硬,严肃财经纪律。

(二)迅速组织开展专项治理。组织专员办对有关地区政府违法违规融资和担保问题开展核查,分批予以通报,依法问责到人,同时抄送中央有关部门协助监督落实。组织开