

围绕改革主线 凸显攻坚信心和智慧

本刊记者 | 张蕊



改革是社会发展的动力，也是中国最大的红利。全面深化财税体制改革是全面深化改革以及“四个全面”建设的重要组成部分。今年两会上，如何加快推进财税体制改革成为代表委员们关注的热点，也是预算报告的重点，预算报告三部分都介绍了改革的情况，通篇贯穿了“改革”这一主线。

2014 深改元年：开局良好

报告第一部分“2014年中央和地方预算执行情况”中，首先报告了过去一年财税改革的情况。报告指出，2014年6月30日，中共中央政治局审议通过了《深化财税体制改革总体方案》，吹响了新一轮财税体制改革的号角，财政部门按照中央的部署要求，狠抓各项改革任务的落实。

预算管理制度改革取得实质性进展。配合完成了预算法修改工作，加快修

订预算法实施条例。印发了深化预算管理制度改革的决定。制定了实行中期财政规划管理的意见，启动编制全国三年滚动财政规划。制定了改革和完善中央对地方转移支付制度的意见，优化转移支付结构，中央对地方专项转移支付项目比上年减少三分之一以上，革命老区、民族和边境地区转移支付增长12.1%。

税制改革有序推进。进一步扩大营改增试点行业范围，将铁路运输、邮政和电信业在全国范围纳入试点。研究制订了消费税改革方案，完善了消费税政策。在全国实施煤炭资源税从价计征改革，调整原油、天然气资源税适用税率，同时清理规范涉及煤炭、原油、天然气的收费基金。配合全国人大积极推进环境保护税等立法工作。

围绕建立事权和支出责任相适应的制度，系统梳理了成熟市场经济国家事权和支出责任划分情况，调研分

析国防、公共安全、食品药品监管等领域的事权和支出责任划分，财政体制改革研究取得阶段性成果。

与此同时，出台了改进加强中央财政科研项目和资金管理的若干意见；制定了深化中央财政科技计划（专项、基金等）管理改革的方案，按五大类重构中央财政科技计划（专项、基金等）体系，推动政府科技管理职能和组织管理方式转变；开展科技成果使用、处置和收益管理改革试点。完成政府采购法实施条例制定工作。制定了政府购买服务管理办法并组织开展试点。积极支持司法、国企国资、金融等其他重要领域的改革。

改革元年，深化财税体制各项改革开局良好，获得了专家学者的高度评价。“2014年可谓是财税体制改革全面推进的一年，从税收制度，到预算编制、预算执行、债务管理，乃至财政体制，都推出了改革举措，并且步伐很快。”财



政部财政科学研究所副所长白景明说。“2014年财税体制改革是在十八届三中全会全面深化、整体规划、分类实施原则指导下的破局性改革，达到了为新一轮深化改革起好步、带好头的目标。”上海财经大学教授胡怡建说。

2015 攻坚之年：改革进入深水区

2015年是全面深化改革的关键之年，预算报告对财税体制改革任务、目标等进行了详细报告，其中，第二部分“2015年中央和地方预算草案”的板块中，突出了财政支出政策如何保障教育、科技、医药卫生、农业、生态环保等重点领域改革的情况，第三部分“认真贯彻新预算法，做好2015年财政改革发展工作”的板块中，专门对财税体制改革进行了详细阐述。

一是继续推进简政放权。2014年，财政部已全面完成取消下放13项审批

事项的任务，取消下放率达到52%；3项前置审批事项全部调整为后置审批，调整率达到100%。在财政部门户网站公开了审批事项“权力清单”，主动接受社会监督。2015年，将坚持放管结合，进一步清理非行政许可审批事项，对国务院已决定取消、下放的审批项目，加强后续监管。对现有审批事项，加强制度建设，规范管理、优化审批流程，加大信息公开力度。

二是继续深化预算管理制度改革。按照深化预算管理制度改革的要求，抓好清理规范税收等优惠政策、中期财政规划管理、改革完善转移支付制度等的落实工作。提高国有资本收益上缴公共财政比例，研究扩大国有资本经营预算实施范围。推动社会保险基金预算在精算平衡的基础上可持续运行。制定出台全面推进预算公开工作的意见，进一步加大公开力度。研究扩大向全国人大报送部门预算的范围。

“预算管理制度改革要在新预算法的理念精神和框架下进行。”北京大学教授刘剑文说。他认为，目前新预算法已经是一个比较先进、比较现代的预算管理制度框架，推进预算管理制度改革遇到“问题”和“困惑”时，应该求助于预算法的精神和规定，这也符合十八届四中全会提出的运用法治思维和法治方式深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定的要求。

三是扎实推进税收制度改革。力争将营改增范围扩大到建筑业、房地产业、金融业和生活服务业等领域，并将新购入不动产和租入不动产的租金纳入进项抵扣，相应简并增值税税率。继续调整完善消费税征收范围、税率，适当后移征收环节。组织实施煤炭资源税费改革，制订除原油、天然气、煤炭外其他品目资源税费改革方案。研究提出综合与分类相结合的个人所得税改革方案。结合营改增、消费税等税制改革，

研究调整中央与地方收入划分。

“2015年的税制改革任务都是硬骨头，得结结实实地打一场攻坚战。”胡怡建认为，改革已进入深水区，容易改的都已经完成，余下的都是有难度的。譬如营改增，要求2015年完成营改增的四大行业税额大致占营业税的50%，四大行业各有特点，既要统一制度，又要体现行业特点，并且国际上征税实践各有不同，我国缺乏现成制度经验，难度大。改革不仅是减税，有很多项目将增税，消费税、资源税都是增税项目，即使余下的营改增行业减税力度也不会大于前期，减税容易增税难。他建议，2015年税制改革要在稳定宏观税负的前提下，实现优化结构，合理税制目标；在推进实体税种改革的同时，完成修订税收征管法，通过实体法与程序法双轮驱动，来适应经济社会转型，构建公平正义的税法体系；并且既要改革税制，更要推进立法，使改革和立法同步推进。

四是加快财税体制和其他领域的改革步伐。研究提出合理划分中央与地方事权和支出责任的指导意见。加快推进政府购买服务改革，建立政府购买服务目录管理制度，逐步扩大政府购买服务的范围和规模。

“税制改革、预算管理制度改革、财政体制改革等，关系密切，牵一发而关全局”，白景明建议，“财税改革内部要相互协调，推进改革要相互协调，建立联动机制”。白景明强调，财税改革进一步走向深水区，要更加注重科学研究，当前国内外经济运行形势更为复杂，社会结构、社会发展形势也很复杂，理财形势发生了变化，改革举措的推出，必须建立在全面科学分析研究的基础上；要更加注重统筹协调，根据全面建成小康社会、全面深化改革、全面推进依法治国和全面从严治党“四个全面”的要求，统筹掌握好财税改革的步骤和力度。☐