



明晰40年财税改革主线 把握未来改革“关键词”

中国社会科学院 | 闫坤 于树一

40年的改革开放持续探索出一条中国特色社会主义道路，而且即将取得全面建成小康社会的伟大胜利，以此为节点，新时代改革开放将对接全面建设社会主义现代化国家的新征程。财政作为国家治理现代化的基础和重要支柱，需要抓紧推进自身改革，做好支撑改革开放和全面建设社会主义现代化国家相对接的准备。正因为处于两轮改革交替的关口，我们需要从历史的视角来探析财税改革40年之路，把握重中之重，为开启新一轮财税改革做好准备。

40年财税改革历程

回顾40年财税体制改革的实践历程：从1978—1993年，在改革开放的背景下，我国开始了以“分灶吃饭”为基本取向的财税体制改革，具体经历了“划分收支，分级包干”“划分税种，核定收支，分级包干”“多种形式包干”等几个改革阶段；1994年开始分税制财政体制改革，进行了中央与地方的事权、支出范围、收入的划分，还建立了中央财政对地方税收返还和转移支付制度；从1994年至今，在

分税制框架内推进了一系列具体的改革，包括出口退税机制改革、农村税费改革、财政支出管理体制改革、所得税分享改革、《预算法》修订、“营改增”改革、国地税征管体制改革、中央与地方财政事权和支出责任划分改革、地方政府性债务管理改革、转移支付制度改革、资源税改革，以及开征车辆购置税、出台环境保护税法、推动政府和社会资本合作、推进财政资金统筹使用、调整相关税种收入中央地方划分比率等。

这些改革紧紧围绕着市场化改革的顶层设计和具体要求，对改革开放全局产生了深远的影响。但也要看到，我国地区经济发展和基本公共服务供给的差异扩大、基层财政困难带来地方财政债务风险加剧、土地财政问题日益严峻，究其根源，在于中央与省级财政关系不完善、地方各级政府间财政关系不稳定、不规范，解决好这个问题，才能顺利开始新一轮财税改革。

40年财税改革主线

事实上，几乎所有关于财税改革

40年的话题，都会围绕着以下关键词展开：“统收统支”“分灶吃饭”“财政包干”“分税制”“提高两个比重”以及“事权”“财权”“财力”“支出责任”等等，而这些关键词主要用于描述中央和地方财政关系，属于财政管理体制范畴。因此，我们可以做出判断：财税改革40年历程的主线索恰恰是财政管理体制的发展，中央和地方财政关系的变迁。

从党的十八大以来中央对财税改革的部署来看，财税改革的主线日益突出。十八大对财税改革的三方面要求是：加快财税体制改革的步伐，健全中央和地方财力与事权相匹配的体制；完善促进基本公共服务均等化和主体功能区建设的公共财政体系；构建地方税体系，形成有利于结构优化、社会公平的税收制度。其中每一项要求的落脚点都是政府间的财政关系。十八届三中全会公报指出“必须完善立法、明确事权、改革税制、稳定税负、透明预算、提高效率，建立现代财政制度，发挥中央和地方两个积极性。要改进预算管理制度，完善税收制度，建立事权和支出责任相适应的制度”。



纪念改革开放四十周年



从中可见，建立现代财政制度的落脚点是发挥中央和地方两个积极性，对预算、税收、财政管理体制的改革要求分别是改进、完善、建立，说明中央看到财政管理体制改革的滞后性和紧迫性，明确了“事权和支出责任相适应”的改革主题。2014年中共中央政治局会议审议通过的《深化财税体制改革总体方案》中进一步明晰了调整中央和地方政府间财政关系的路线图：在保持中央和地方收入格局大体稳定的前提下，进一步理顺中央和地方收入划分，合理划分政府间事权和支出责任，促进权力和责任、办事和花钱相统一，建立事权和支出责任相适应的制度。十九大将中央和地方财政关系改革提到了预算改革、税收制度改革之前，置于深化财税体制改革的首位，为深化中央与地方事权与支出责任划分提供了最好的时机，改革内容被明确为“建立权责清晰、财力协调、区域均衡的中央和地方财政关系”。此后，国务院相继推出“指导意见”和“改革方案”，财政管理体制改革在中央与地方财政事权和支出责任划分方面取得阶段性成果。

但是从与预算管理制度改革和税制改革的比较来看，财政管理体制相对滞后，已经成为“木桶的短边”，原因是财政管理体制要调整政府间财政关系，触动既得利益格局，是难度最大的改革，而渐进式改革的策略恰是先易后难，所以，该项改革滞后是符合改革逻辑的。我国正是遵循着既定的改革逻辑把握着改革节奏，《深化财税体制改革总体方案》对建立现代财政制度所须推动的三项改革设立不同的目标要求，对预算管理制度改革要求“取得决定性进展”，对税制改革要求在立法、推进方面“取得明显进

展”，在事权和支出责任划分改革方面要求“基本达成共识”。可见，对财政管理体制改革的三项改革中程度最轻的，足见其难度。但是，目前建立现代财政制度的另外两项改革已经基本实现目标要求，要再向纵深推进，需要依靠三项改革联动，财政管理体制必须奋起直追，直到满足可以发起三项改革联动的条件。因此，未来的财税改革需要更加突出财政管理体制改革的线索，理顺央地财政关系，才能早日实现建立现代财政制度的财税改革目标。


推动新一轮改革需把握改革“关键词”

在确定了财税改革40年历程和未来财税改革的主线索为“通过财政管理体制改革的理顺央地财政关系”后，还需要在主线索上“添枝加叶”，从而让改革更加全面、严谨。再深挖40年历史规律就可以发现，最应该置于主线上的“枝叶”是如下五个关键词：“渐进式改革”“集权与分权”“积极性”“基数”“事权、财权、财力、支出责任划分”。

关键词之一：“渐进式改革”。40年财税改革一直遵循着“渐进式改革”路径，因为财税改革既是我国市场化改革的一部分，也是市场化改革的先导，从改革模式上需要与渐进式市场化改革相适应，遵循着“先收入改革、后支出改革”和“先边角改革、后核心改革”的渐进式改革路径。目前，收入改革、边角改革部分已经基本完成，在国家治理现代化亟需现代财政制度支撑的当下，我国选择将支出改革融入核心改革——财政管理体制改革的央地财政关系，改革路径就是“事权和支出责任划分改革”，建立事权和

支出责任相适应的财政管理体制。

关键词之二：“集权与分权”。40年财税改革一直是向着“分权-集权-分权”的方向迂回式前进。在实施分税制改革前，我国财政管理体制的改革方向是“放权让利”，下放权力到地方，地方发展经济的积极性被极大地调动，形成强大的动力推动我国经济持续多年高速增长。但由于过度分权导致了“两个比重”下降、中央宏观调控能力弱化、地方重复建设和无序竞争、经济发展方式粗放等负面问题。正因如此，我国实施了以集权为取向的分税制改革，重振中央财政。在中央和地方收支划分后，形成中央收入占比高于地方、地方支出占比高于中央的收支格局，为了收支格局的稳定，建立了税收返还和转移支付制度，既保障地方财政收支平衡，也保障地方发展经济的积极性。此后又有提高金融保险业营业税税率并将提高部分划归中央、逐步提高印花税中央分享比例、提高所得税中央分享比例、将原属于地方收入的营业税通过“营改增”实现过渡期中央地方五五分成、建立中央和地方共同负担出口退税新机制、将车辆购置税、船舶吨位税、成品油消费税收入划归中央等改革举措，均是集权取向的改革。分税制虽然显著增强了中央的宏观调控能力，为社会主义市场经济体制奠定重要基础，为企业提供了公平、规范的发展环境，但也出现了因中央地方分工不当、权责不对等导致地方政府财政压力大而累积了巨额债务，以及为弥补收支缺口而对土地过分依赖，地方政府发展经济的积极性受挫。目前，我国经济增速换挡进入新常态，需要重振地方政府活力，首先即要让地方财政恢复元气，因此，将开启新



一轮以“分权”为取向的财政管理体制
改革。由于目前需要保证中央宏观
调控的力度，着力稳定增长和推进供
给侧结构性改革，所以暂且在保持中
央和地方收入格局稳定的前提下，通
过加强中央事权和支出责任来实现权
责对等，之后，再推动收入划分改革，
实现向地方分权。

关键词之三：“积极性”。40年财
税改革一直是以调动各方积极性为
载体。我国改革开放之初分别通过实
行家庭联产承包责任制等向农户放
权的手段调动农民的积极性，通过实
行两步“利改税”、承包经营等向企
业放权的手段调动国有企业的积极
性，通过“分灶吃饭”的财税体制改
革等向地方政府放权调动地方政府的
积极性。后来尽管为了提高“两个
比重”调动中央的积极性而实施了分
税制，但时刻注意了保障地方的既得
利益，通过基数加增长的策略保持地
方积极性。此轮财税改革最终要建立
现代财政制度，“发挥中央和地方两
个积极性”又被重提。可见，调动中
央和地方积极性是财税改革不可忽
视的重要载体，如果财税改革让任
一方的积极性受挫，就说明改革仍在
路上，还不彻底。

关键词之四：“基数”。40年财税
改革一直是以“基数”作为重要缓
释工具，在改革的每一阶段均可以
发现“基数”的影子。最初“划分
收支、分级包干”改革中就有“以
1979年财政收支预计数为基础，经
调整后确定包干基数”的做法；随
后“划分税种、核定收支、分级包
干”改革中又有“以1983年决算
收入数为基础，核定分成基数，确
定分成比例”的做法；再后来分税
制改革中有“税收返还额在1993
年基数上逐年递增，递增率按增

值和消费税的平均增长率的1:0.3
的系数确定”的做法；最后“营改
增”改革中也有“以2014年为基
数核定中央返还和地方上缴基数”
的做法。此外，在建立中央和地方
共同负担出口退税新机制时有“以
2003年出口退税实退数额为基数，
超基数部分的退款额由中央政府和
地方政府按照75:25的比例分别负
担”的做法。正是因为财税改革调
整中央与地方政府的财政关系，动
的是既得利益，可能出现阻力，为
了保证“渐进式”改革性质不变，
便以基数作为改革的缓释工具，用
于每一次央地财政关系调整的改
革中，然而虽然实现了“渐进”的
初衷，但也给改革冠以较大的不彻
底性。

关键词之五：“事权、财权、财力、
支出责任划分”。40年财税改革
一直是以“事权、财权、财力、支
出责任划分”为基本着力点。虽然
从1994年分税制改革开始，我国才
正式提出“事权与财权相结合”的
处理政府间财政关系的基本原则，
此后这一原则依次调整为“财权
与事权相匹配”“财力与事权相
匹配”“事权与支出责任相适应”，
事实上分税制以前“放权让利”的
财税改革也是调整的事权和财权
划分。因此，事权、财权、财力、
支出责任划分在不同时期的改革中
分别充当了改革的基本着力点。原
因是事权、财权、财力、支出责任
是政府间财政关系构成的四个要素，
它们的归属和配置反映着中央与
地方政府之间、地方各级政府之间
纵横交错的财政关系。

在把握上述五个关键词后，新一
轮财税改革的思路就逐渐清晰。

首先，仍要遵循“渐进式改革”
路径，根据市场化改革的节奏，完
成“支出改革”和“核心改革”，
建立事权和支出责任相适应的财
政管理体制，进

而建立现代财政制度，待新一轮财
税体制改革开启后，着力探寻财权
与事权相匹配的改革之路。

其次，在经济新常态趋于稳定、
供给侧结构性改革取得实质性进展
后，可以推动新一轮以分权为取向
的财税改革，即启动收入侧的财政
管理体制。在中央和地方之间重新
划分收入，全面调整央地财政关系，
在保障中央积极性的前提下，通过
重建地方税体系，着力提高地方积
极性。需要强调的是，新一轮财税
改革的关键词应为“适度分权”，
防止产生因过度分权而带来的一
系列后遗症。

再次，由于时代已发生变迁，需
要逐渐清理旧体制的遗留问题，尤
其是计划经济体制遗留的问题。这
就需要逐渐改革税收返还制度，让
分税制更加纯粹。同时，在新的改
革中尽可能少地使用基数，防止地
方政府为做大基数而采取各种极
端的行为而干扰市场。

最后，根据事权、财权、财力、
支出责任划分的关系，把握改革逻辑。
事实上，此前的财税改革对于事权、
财权、财力、支出责任的几轮调整
也并非简单的排列组合，可以从两
个维度进行判断：一是事权和财
权处于权利层面，分别对应财政的
收入和支出；二是事权和支出责任
处于权责层面，均对应财政支出，
二者应该对等。由此可见，“财权
与事权相匹配”是跨越收支两个
领域的更高目标，而“事权与支
出责任相适应”则是同在一个领
域的相对初级的目标，那么这里
的改革逻辑就很明确了，先划分
事权和支出责任，实现支出方的
权责对等，再以事权划分为依据
划分收入（财权），实现收支权
利的匹配。□

责任编辑 李艳芝