



11月15日,《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》正式发布。就《决定》中的有关内容,记者采访了国家发展和改革委员会主任徐绍史。

### 经济体制改革的目标成果集中在七个方面

记者:《决定》指出,必须在新的历史起点上全面深化改革,到2020年,要在重要领域和关键环节改革上取得决定性成果,使各方面制度更加成熟更加定型。您认为,什么是“决定性成果”?怎么理解“更加成熟更加定型”?

徐绍史:所谓“决定性成果”和“更加成熟更加定型”,主要是指《决定》部署的重大改革任务基本完成,要求突破的关键性、核心性制度障碍基本破除,要求建立的全局性、根本性、长远性、基础性的制度基本建立,已经建立的更加科学规范,中国特色社会主义制度更加巩固、完善、成熟,更具系统性、整体性、协同性。

林火灿 记者:《决定》提出“经济体制改革是全面深化改革的重点”,这主要基于哪些方面考虑?

徐绍史:我理解,把经济体制改革作为全面深化改革的重点,主要有三个方面的考虑。一是发展仍然是解决我国所有问题的关键。我国处于并将长期处于社会主义初级阶段的基本国情没有变,人民日益增长的物质文化需要同落后的社会生产之间的矛盾仍然是社会主要矛盾没有变,我国是世界最大发展中国家的国际地位没有变,这“三个没有变”,决定了发展是党执政兴国的第一要务,经济建设仍是全党的中心工作。

二是社会主义市场经济体制还不完善。我国经济体制改革取得了巨大成就,但仍存在不少影响和制约科学发展的体制机制障碍,改革任重道远。

三是经济体制改革在全面深化改革中起着“牛鼻子”的作用。经济体制改革对其他方面改革具有重要的影响和传导作用,重大经济体制改革的进度决定着其他方面很多体制改革的进度。抓住经济体制改革这个“牛鼻子”,可以促进其他领域深层次矛盾的化解,促进其他领域改革的协同深化。

记者:在您看来,经济体制改革应该取得哪些决定性成果?

徐绍史:经济体制改革方面要取得的成果,集中在以下七个方面:市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用;公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度更加巩固,国有经济活力、控制力、影响力明显增强,非公有制经济活力和创造力充分激发,混合所有制经济积极发展;企业自主经营、公平竞争,消费者自由选择、自主消费,商品和要素自由流动、平等交换的现代市场体系基本形成;宏观调控更加科学,政府治理更加有效;现代财政制度基本建立;以工促农、以城带乡、工农互惠、城乡一体的新型工农城乡关系基本形成;开放型经济体制更加完善。

### 最大限度减少对微观事务的管理

记者:《决定》明确指出,经济体制改革的核心问题是处理好政府和市场的关系,使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用。对此,您怎么理解?

徐绍史:把市场在资源配置中的作用从“基础性”改为“决定性”,虽然只是两个字的差别,但这是《决定》的最大亮点和重大理论创新,是思想解放的重大突破,也是深化经济体制改革以及引领其他领域改革的基本方针,与建立社会主义市场经济体制改革目标一样,将对我国的发展产生积极而深远的影响。

这一提法抓住了经济体制改革的核心,我们可以从三个方面对这一理论创新加以理解:一是

市场作用不仅是“量”的加强,更是“质”的提升。理论和实践都证明,市场配置资源是最有效率的形式。市场决定资源配置是市场经济的一般规律,市场经济本质上就是市场决定资源配置的经济。强调市场要在资源配置中起“决定性”作用,这实际上是进一步强化了市场的作用,进一步提高了市场发挥作用的分量。

二是市场在资源配置中起决定性作用,并不是起全部作用。发展社会主义市场经济,既要发挥市场作用,也要发挥政府作用,把基础性作用改为决定性作用,绝不是否定或弱化政府作用,而是要更好发挥政府作用。受各种因素的影响,政府职能还一定程度上存在着越位、缺位和错位的问题。针对这种情况,《决定》对政府调控和治理提出了更高的要求,明确政府要在大幅度减少对资源直接配置的同时,切实履行保持宏观经济稳定的职责和作用,加强发展战略、规划、政策、标准等制定和实施,加强市场活动监管,加强各类公共服务提供。

三是“两个作用”有机统一、缺一不可。市场作用和政府作用不是对立关系,而应优势互补、各扬所长、相辅相成。一方面,要从更大的广度和深度上推进市场化改革,大幅度减少政府对资源的直接配置,推动资源配置依据市场规则、市场价格、市场竞争实现效益最大化和效率最优化。另一方面,政府也要发挥好“看得见的手”的作用,加强市场监管,维护市场秩序,弥补市场失灵。

记者:国家发展改革委肩负改革职责,如何进一步深化行政审批制度改革,以进一步处理好政府和市场的关系?

徐绍史:作为宏观调控和经济综合部门,我们将全面贯彻党中央决策部署,把握好经济体制改革的重点,着力推进行政审批、投资体制、宏观调控、价格改革等方面的改革。

深化行政审批制度改革,就是要坚持正确处理政府与市场、政府与社会、中央与地方的关系,最大限度减少对微观事务的管理,对于市场机制能有效调节、企业能自主决定、行业组织能自律管理的经济活动,一律取消审批,让市场优胜劣汰,由企业自负盈亏;对确需保留的行政审批事项,要规范管理、提高效率;对于直接面向基层、量大面广、由地方管理更方便有效的事项,坚决下放地方和基层管理。

### 为民间投资参与市场竞争进一步“松绑开路”

记者:在深化投资体制改革方面,国家发展改革委有哪些考虑?

徐绍史:一方面,要在面上推进投资体制改革。主要是抓好三件事:一是进一步减少和调整投资审批事项。严格按照“谁投资、谁决策、谁收益、谁承担风险”的原则,最大限度地缩小审批、核准和备案的范围。二是进一步规范投资审批行为,把审批变成服务。对于确需审批、核准、备案的项目,进一步简化手续、优化程序、在线运行、限时办结,提高管理的科学化水平。三是要放活管好。坚持权力和责任同步下放、调控和监管同步强化,进一步规范审批、核准、备案方式,做到公开透明,加快建立纵横协管的联动机制,强化规划的约束力,夯实信息化管理基础。

另一方面,要进一步激活民间投资活力。继续全面清理和修订有关民间投资的行政法规、部门规章及规范性文件,制定清晰透明、公平公正、操作性强的市场准入规则,破除“玻璃门”、“弹簧门”、“旋转门”,为民间投资参与市场竞争进一步

“把市场在资源配置中的作用从‘基础性’改为‘决定性’,虽然只是两个字的差别,但这是《决定》的最大亮点和重大理论创新,是思想解放的重大突破,也是深化经济体制改革以及引领其他领域改革的基本方针,与建立社会主义市场经济体制改革目标一样,将对我国的发展产生积极而深远的影响。”

“建立现代财政制度需要从三个方面着手。一是建立现代预算制度。二是建立现代税收制度。三是建立事权与支出责任相适应的财政体制。”



党的十八届三中全会《决定》指出“财政是国家治理的基础和重要支柱”,这是对财政职能作用的重要论断。围绕深化财税体制改革,《决定》提出了很多富有新意的重要提法和改革要求,指明了深化财税体制改革的路径。日前,本报记者就下一步财税领域改革涉及的重点问题采访了财政部部长楼继伟。

### 建立现代财政制度需要从三个方面着手

记者:《决定》指出,财政是国家治理的基础和重要支柱。如何看待财政在国家治理中的基础和重要支柱作用?

楼继伟:这充分表明了新一届中央领导集体对当前财税改革发展的高度重视。主要作用体现在四个方面:第一,财政是庶政之母,国家治理需要财政作为基础和支柱,同时国家治理的所有活动也都反映到财政改革发展过程中,可以说,稳固、平衡、强大的财政是强国富民的基石和保障。第二,财政制度安排体现政府与市场、政府与社会、中央与地方关系,涉及经济、政治、文化和生态文明等各个方面,科学的财税体制是优化资源配置、维护市场统一、促进社会公平、实现国家长治久安的制度保障。第三,财政政策是国家公共治理政策的组成部分和政府宏观调控的重要工具,国家通过预算、税收、公债、补贴等手段熨平经济周期波动,推动实现国家治理目标。第四,财政的公共性与政府公共治理要求具有高度的内在一致性,规范、透明和高效的财政管理是现代行政管理体系的重要内容。

记者:《决定》中一个很有新意的提法是建立现代财政制度,那么建立现代财政制度的重点包括哪些方面?

楼继伟:建立现代财政制度需要从三个方面着手。

一是建立现代预算制度。现代预算制度是现代财政制度的基础。目前我国预算审批包括收入、支出和收支平衡三方面,但核心是收支平衡,而不是支出规模与政策,这样容易造成“顺周期”问题。也就是说,经济下行,为完成任务可能收“过头税”,造成经济“雪上加霜”;而经济过热时,又容易收不该收的,造成“热上加热”,不利于依法治税,也影响政府逆周期调控政策效果。因此,审核预算重点应该从平衡状态、赤字规模向支出预算和政策拓展。同时,为实现跨年度预算平衡,还要抓紧研究实现中期财政规划管理,逐步强化中期财政规划对年度预算的约束性,增强财政政策的前瞻性和财政的可持续性。此外,就是预算公开,简单公开账目,公众并不了解,应该逐步扩大公开范围、细化公开内容、强化监督检查,逐步实施全面规范的预算公开制度。

二是建立现代税收制度。税收是政府收入的基本形式,是国家存在与公共治理的基础,也是实施宏观调控、调节收入分配的重要工具。深化税制改革的重点包括:全面推进增值税改革,目前是营改增的扩大阶段,将增值税推广到全部服务业,把不动产纳入增值税抵扣范围,建立规范的消费型增值税制度;接下来还要推进消费税改革,调整其征收范围、环节和税率,进一步发挥消费税的调节功能;加快房产税立法和改革步伐,提高保有环节的税收;推进资源税从价计征改革,推动环境保护费改税,进一步发挥税收促进资源节约和环境保护的作用;加快完善个人所得税征管配套措施,逐步建立健全综合与分类相结合的个人所得税制度。完善国税、地税征管体制,充分发挥中央、地方两个积极性。

三是建立事权与支出责任相适应的财政体制。事权划分是现代财政制度有效运转的重要前提。在明确政府间事权划分基础上,界定各级政府间的支出责任,明确划分政府间收入,再通过转移支付等手段进行调节上下级政府、不同地区之间的财力余缺,补足地方政府履行事权存在的财力缺口,实现事权和支出责任相适应。

### 现有支出挂购规定将进行清理

记者:完善事权与支出责任划分的同时,如何保持税负稳定,并充分调动中央和地方的两个积极性?

楼继伟:目前,我国中央和地方政府事权和支出责任划分不清晰、不合理、不规范,一些应由中央负责的事务交给了地方,一些适宜地方负责的事务,中央承担了较多的支出责任。这种格局造成目前中央本级支出只占15%,地方实际支出占到85%,中央通过大量转移支付对地方进行补助,客观上影响地方政府的自主性。完善事权和支出责任划分以后,要保持现有中央和地方财力格局总体稳定,结合税制改革,进一步理顺中央和地方收入划分。根据税种属性特点,遵循公平、便利和效率等原则,合理划分税种,将收入周期性波动较大、易转嫁的税种划为中央税,或中央分成比例多一些;将其余明显受益性、区域性特征、对宏观经济运行不产生直接重大影响的税种划为地方税,或地方分成比例多一些,以充分调动中央和地方的两个积极性。

记者:《决定》明确提出,清理规范重点支出同财政收支增幅或生产总值挂钩事项,一般不采取挂钩方式,这是基于什么样的考虑?

楼继伟:这是为了解决当前预算管理中的存在的弊端。目前与财政收支增幅或GDP挂钩的重点支出涉及7类、15项规定。农业、教育、文化、社保等挂钩支出事项,2012年占到全国支出的48%。支出挂钩机制在特定发展阶段,促进上述领域的发展,但不可避免导致财政支出结构固化僵化,肢解了各级政府预算安排,加大了政府统筹安排财力的难度。出现部分领域财政投入与事业发展“两张皮”、“钱等项目”、“敞口花钱”等问题,也是造成专项转移支付过多,资金投入重

财政

本报记者

崔文苑

牛鼻子

复低效的重要原因。下一步,将对现有挂钩规定进行认真清理,提出具体实施方案,切实增强财政投入的针对性、有效性、协调性和可持续性。清理规范挂钩机制,并不是要减少相关事业发展投入,各级财政部门要继续把这些领域作为重点予以优先安排,确保有关事业发展的正常投入。

### 原则上不再出台新的区域税收优惠政策

记者:科学的财税体制要优化资源配置、维护市场统一,但从实际情况看,各种税收优惠政策特别是区域性优惠政策很多,不利于形成公平竞争的市场环境。此次深化改革在清理规范税收优惠政策方面有什么考虑?

楼继伟:税收优惠政策是税收制度的重要组成部分,在实现经济社会发展目标方面具有重要作用。但是,现行税收优惠尤其是区域性优惠政策过多,有30项,同时正在申请中的项目也不少,几乎囊括了所有省(区、市)。还有一些地方政府和财税部门执法不严或者出台“土政策”,通过税收返还等方式变相减免税收,侵蚀税基,制造税收“洼地”,严重影响国家税制规范和市场竞争公平。

总体考虑,一是清理已出台的税收优惠政策,执行到期彻底终止不再延续,未到期限的要明确政策终止的过渡期;二是对带有试点性质且具有推广价值的,应尽快转化为普惠制,在全国范围内实施。三是原则上不再出台新的区域税收优惠政策,税收优惠政策统一由专门税收法律法规规定。

记者:当前我国转移支付制度不尽完善,今后一段时期,这方面的改革重点是什么?

楼继伟:政府间转移支付主要包括一般性转移支付和专项转移支付。前者主要解决基本公共服务均等化问题,后者主要解决外部性、中央和地方共同支出责任以及实现中央特定目标等问题。我国转移支付制度不完善,专项转移支付项目繁杂、资金分散,影响政策目标实现和改革的实施效率。下大力气完善转移支付制度,一方面完善一般性转移支付的稳定增长机制。增加一般性转移支付规模和比例,更好发挥地方政府贴近基层、就近管理的优势,促进地区间财力均衡,重点加大对革命老区、民族地区、边疆地区、贫困地区的转移支付。

另一方面清理、整合、规范专项转移支付项目。大幅减少转移支付项目,归并重复交叉项目,逐步取消竞争性领域专项和地方资金配套,严格控制引导类、救济类、应急类专项,对保留的专项进行甄别,属于地方事务且数额相对固定的项目,划入一般性转移支付,并根据经济社会发展及时清理专项转移支付项目。