



财政是国家治理的基础和重要支柱,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。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。政府工作报告提出,抓好财税体制改革这个重头戏。当前,我国正处于爬坡过坎的紧要关口,要解决经济结构失衡、国民收入分配格局不合理、地方政府对土地出让金依赖严重等问题,都需要进一步深化财税体制改革——

# 财税体制改革攻坚前行

本报记者 崔文苑

## 税收结构调整——

### 稳定税负凸显公平

在改革进程中,如何保障国家财政收入“大河”满、个人财富积累“小溪”欢,需要进一步优化税制结构,稳定宏观税负,凸显税收公平

科学合理的税制,是促进经济发展方式转变、实现社会公平的重要手段。在改革进程中,如何保障国家财政收入“大河”满、个人财富积累“小溪”欢,需要进一步优化税制结构,稳定宏观税负,凸显税收公平。

党的十八大以来,“营改增”拉开税制改革序幕。2013年8月,“营改增”双扩围至全国,2014年1月试点行业进一步扩大,至今试点已经覆盖交通运输、邮政业和现代服务业中的7个细分行业。

政府工作报告指出,推进税收制度改革,把“营改增”试点扩大到铁路运输、邮政服务、电信等行业,清费立税,推动消费税、资源税改革,做好房地产税、环境保护税立法相关工作。进一步扩展小微企业税收优惠范围,减轻企业负担。

税收结构调整持续释放改革红利,坚定了攻坚克难的信心和勇气。但必须

清醒地认识到,未来深化改革任务仍复杂而艰巨。首先,需要调整以间接税为主体的税制结构,提高直接税比重。目前,我国间接税占税收收入比重约为70%,直接税比例过低,将会弱化税收调节收入分配的功用。

其次,我国地方政府缺乏主体税种的问题日益凸显,对整个税制改革形成倒逼机制。随着改革进程的推进,进一步发挥消费税的调节功能、加快房地产税法、加快资源税改革,都可能对公众的日常消费、理财产生较为明显的影响。

要想保障税收结构调整顺利进行,稳定税负是关键。中山大学财税系主任林江认为,税制改革要有利于促进经济发展方式转变,还要有利于调节社会财富分配、节约能源资源和保护环境。保持宏观税负相对稳定、尽可能不开征新税种被视为非常重要的前提条件。

## 事权财权匹配——

### 提高财政运行效率

新一轮改革中,在适度加强中央事权的同时,应明确中央与地方共同事权、明确区域性公共服务为地方事权、调整中央和地方的支出责任

政府工作报告指出,要抓紧研究调整中央与地方事权和支出责任,逐步理顺中央与地方收入划分,保持现有财力格局总体稳定。

财政部副部长王保安曾表示,中央和地方事权划分不清晰,造成中央委托地方的事权或者说地方事权过多,只能靠专项转移支付来解决,带来了专项过多的问题,影响财政运行效率。

对此,中国人民大学经济学院副院长刘元春认为,目前中国面临的很多深层次问题,譬如地方土地财政、地方融资平台风险等问题的根源,都在于地方事权和财权并没有统一。

在中央与地方财政体制分配中,涉及事权和支出责任的划分是基础,在此基础上,划分财权,实现事权与财权相匹配。

财政科学研究所副所长白景明认为,新一轮改革中,在适度加强中央事权的同时,应进一步明确中央与地方共同事权、明确区域性公共服务为地方事权、调整中央和地方的支出责任。中央和地方按照事权划分,相应承担和分担支出责任,在此基础上进一步理顺中央和地方收入划分。

也有学者建议,应该在省直管县和乡镇综合改革的基础上,继续推动财政体制扁平化改革,争取使五级财政框架扁平化到三级框架。在三级框架内,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、中央与省两级自上而下转移支付加必要横向转移支付的财税体制。

## 加强预算管理——

### 盘活存量用好增量

预算管理改革的最终目标是实现预算编制科学完整、预算执行规范有效、预算监督公开透明

全面规范、公开透明的预算制度是提高财政资金效率的重要保障。

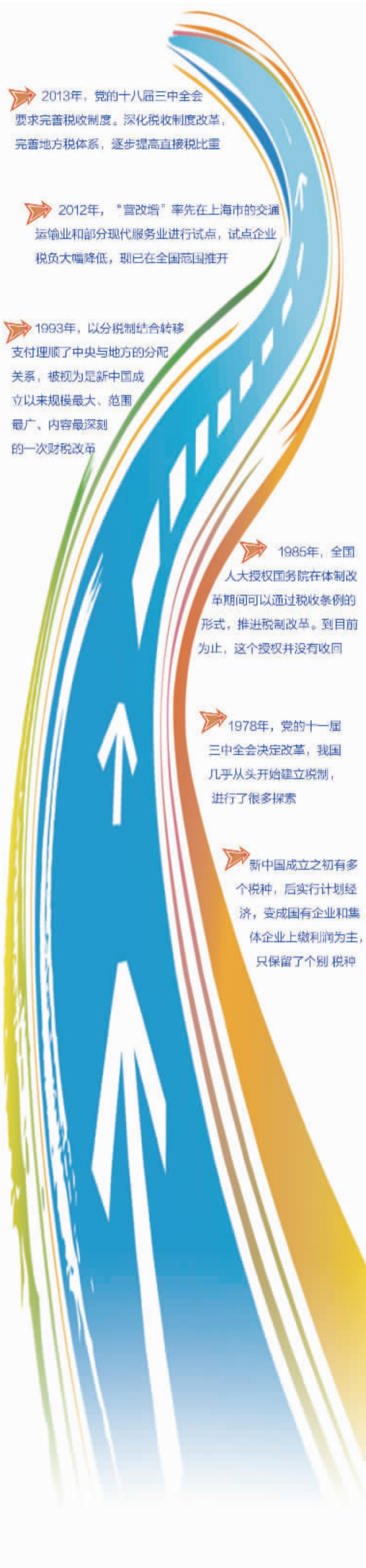
政府工作报告指出,实施全面规范、公开透明的预算制度。着力把所有政府性收入纳入预算,实行全口径预算管理。各级政府预算和决算都要向社会公开,部门预算要逐步公开到基本支出和项目支出,所有财政拨款的“三公”经费都要公开,打造阳光财政,让群众看明白、能监督。

当前,我国财政收入增长放缓、财政支出压力持续增大,新一轮财税体制改革迫切需要提高预算管理水平,盘活资金存量,用好资金增量。

改进预算管理制度,意味着要“建立完整、规范、透明、高效的现代政府

预算管理制度”,其中包含了改进年度预算控制方式、建立跨年度预算平衡机制、清理规范重点支出挂钩机制、完善转移支付制度、建立政府性债务管理体系以及实施全面规范的预算公开制度等六个层面的具体制度建设内容。而每一项,都与政府“钱袋子”的管理息息相关。白景明说,预算管理制度最终目标是,实现预算编制科学完整、预算执行规范有效、预算监督公开透明。

财政改革牵一发而动全身。全面深化财税体制改革,完成顶层设计之下无可回避的配套改革,才能为完成经济社会转型提供“以政控财,以财行政”的有效制度供给。



## 会场连线

全国人大代表、四川省财政厅厅长王一宏——

### “三维”框架促财税改革

本报记者 钟华林

早春时节,四川省全面深化财税体制改革的步伐明显提速。前不久,四川省人民政府下发文件,对企业所得税收入划分作了新规定,即不再按隶属关系划分。

“无论哪一级、哪一种所有制类型的企业,所得税按比例划分,60%归中央,剩余40%省与市县分享,其中市县分享比例为65%。同时把契税和印花税下划市县作为固定收入。”全国人大代表、四川省财政厅厅长王一宏告诉记者,以前电信、电力、烟草等大的央企对县级财力的贡献不是很大,推行分税制改革后,这3个税种一年下来将增加市县收入规模30亿元。

王一宏代表表示,财税体制改革的重点在“全面深化”,“我认为需要

建立三维立体框架。”他说,纵向看,实现事权与支出责任相匹配,解决“谁出钱”的问题;横向看,实现财政资金更有效的管理,解决“怎么花钱”的问题;从深度看,处理好政府和市场的关系,实现政府职能的真正转变。

据了解,四川就是用“8+4+2”的方式落实“三维度”财政体制改革的。“8”,属于条件比较成熟、将全面推开的改革项目。比如推进税收分享体制改革、完善财政转移支付制度、加强政府债务管理控制等。“4”代表需要先行先试,择机推开,包括健全完善事业单位财政投入机制、建立政府购买公共服务制度等。“2”就需要做好调研,打好基础,包括建立事权与支出责任相适应的制度、全面推进税收制度改革。

现在中国有18个税种,其中有3个是全国人大立法征收的,分别是个人所得税、企业所得税和车船税,其他15个税种目前是全国人大授权国务院通过制定税收的暂行条例来征收的。进入新时期,全国人大将更好贯彻落实“税收法定”原则,重点加强对新税种的立法,包括社会上关注较多的房地产税和环境保护税的立法工作。

——十二届全国人大二次会议新闻发言人 傅莹

全国政协委员、香江集团总裁翟美卿——

### 增强财政预算的可持续性

本报记者 陈果静

“当前,有必要改革我国预算管理体系。”全国政协委员、香江集团总裁翟美卿表示,虽然我国已经初步建立了包括公共财政预算、政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保险基金预算在内的财政预算体系,但一些问题仍制约着财政预算管理和监督的有效性。

从管理体系上入手,翟美卿认为,应该加快预算法修订,这不仅能全面反映政府的收支状况,还能够防止腐败滋生。她建议,从预算管理的统一完整性、预算执行的严格规范性以及预算监督的严肃有效性三方面着手。按照全口径预算管理的要求,将所有政府收支均纳入预算管理范围,全面反映政府收支总体情况。

在预算编制上,翟美卿委员认为,应当建立中长期财政预测机制,按标准周期编制3至5年的滚动预算。“这样能够增强财政政策的前瞻性和财政预算的可持续性。”

为防止“年终突击花钱”等现象,翟美卿委员建议,规范预算调整行为,建立预算调整审查和报告制度,提高预算执行规范性。“预算在执行过程中也应跟踪分析,规范资金下拨流程,严格结余结转资金管理,明确责任追究制度。”

除了编制和执行中入手,预算监督也是翟美卿委员关心的问题。目前来看,预算监督还不够透明,她建议加强预算透明度,进一步加强预算信息系统工程建设,建立政府预算公告制度。

