

十八大以来我国财税体制改革的成就

中国社会科学院农村发展研究所 闫坤 中国社会科学院财经战略研究院 于树一

如果要为我们党自十八大以来走过的五年找到一个关键词，那非“改革”莫属。在这些改革中，财税改革一直发挥着基础和引领的作用，通过全面深化财税体制改革，在预算管理制度、税收征管体制、中央与地方财政事权与支出责任划分等方面，取得了重大进展，既奠定了现代财政制度建设的基石，又有力地促进了我国政府职能转变和供给侧结构性改革。

党的十八届三中全会在提出全面深化改革总目标的同时，赋予了财政“国家治理的基础和重要支柱”的特殊定位。这对于财税领域来说，既是压力，也是动力。随着《深化财税体制改革总体方案》率先出台，将财税体制改革任务细分为改进预算管理制度、深化税收制度改革、调整中央和地方政府间财政关系三个方面，在对每项改革的方向、目标、基本框架和内容勾勒清晰之后，压力被化解，动力被激发，不但自身改革加速推进，也为其他领域的改革注入了动力。

改革成就之一：完成预算法的修订与实施

2014年8月，全国人大修订了预算法，为深化财税体制改革全局奠定了法律基础。新修订的预算法体现了四大亮点：建立全口径预算体系，健全闭环式地方政府债务管理制度，系统规范财政转移支付，将预算管理公开透明正式纳入法制化轨道。

首先，新预算法明确要求政府的全部收入和支出都应当纳入预算，预算外资金的历史在法律层面被彻底终结。同时，新预算法建立了由四本预算构成的全口径预算体系，并构筑了在四本预算之间实现了各类预算资金的有效衔接和统筹协调机制，发挥出全口径预算的整体性功能。

其次，新预算法从法律层面对地方政府举债进行了规范，明确规定地方举债主体只能是省一级政府，并且只能采取发行地方政府债券的方式，筹措的资金只能用于公益性资本支出而不得用于经常性支出。举债规模需由全国人大或全国人大常委会批准。在新预算法保障下，地方政府债务限额管理、预算管理、一般债务和专项债务管理、存量债务置换、建立风险预警和应急处置机制、常态化监督机制和问责机制等局部改革有序进行，最终形成了闭环式管理制度，既有利于防范和化解地方政府债务风险，也积极有效地探索了地方融资新模式，有利于促进地方经济社会可持续发展。

再其次，新预算法首次在法律层面对财政转移支付提出了系统性、规范性要求，包括对财政转移支付的种类、原则和目标以及一般性转移支付、专项转移支付和管理制度等，均作了明确细致的规定。新预算法将均衡地区间基本财力的一般性转移支付确定为财政转移支付的主体，并要求按照国务院规定的基本标准和计算方法编制预算。同时，规定市场竞争机制能够有效调节的事项不得设立专项转移支付，除上下级政府共同承担的事项外，不得要求下级政府承担配套资金。这有利于提高转移支付资金分配的效率与公平，规范政府转移支付行为，尤其有利于倒逼中央与地方事权和支出责任划分改革迈出实质性步伐。

最后，随着新预算法的正式实施，预算信息公开被正式纳入法制化轨道，制度化建设也进一步加快。目前，新预算法对预算信息的公开内容、公开时间、公开主体均做了明确具体的规定。我国充分依托互联网政务平台建设，多渠道推进预决算信息公开制度建设，包括利用门户网站、微信公众号、手机APP，电视、报刊年鉴等多种媒体渠道发布财政预决算信息。部门预决算和地方政府预决算账单都在规定时间被晒出来，预算信息公开逐步成为常态。

在新预算法颁布之后、正式实施之前，国务院即依照新预算法出台了《关于深化预算管理制

度改革的决定》，对预算管理、控制方式、跨年度预算平衡机制、权责发生制的政府综合财务报告制度、地方政府债务纳入预算管理、财政结转结余资金管理、预算资金绩效管理等方面的改革事项都做出了明确规定，意在保障经济新常态下财政健康可持续发展，为建立现代财政制度夯实基础。

改革成就之二：税收制度改革成为深化财税体制改革的起点

十八大以来，税制改革从具体税种的改革和税收征管体制改革两个方向共同发力。一方面，自身改革成效显著；另一方面，也大力支持了供给侧结构性改革。

始于 2012 年的营改增不仅引领着我国间接税制改革乃至整个税制改革，而且成为此轮深化财税体制改革的起点，具有深刻的历史性意义。营改增改革消除了困扰我国多年的行业税制不公，实现了增值税由生产型向消费型的转型，而改革让营业税这一曾发挥重要作用的税种退出历史舞台。既体现了全面深化税制改革的魄力，也开启了地方税体系建设的新征程。

如果说营改增是间接税改革的核心成果，那么，直接税改革的核心成果则理应由个人所得税担当。十八届三中全会明确提出，逐步建立综合与分类相结合的个人所得税制的改革方向，为重新进行个人所得税制设计，充分发挥其调节收入分配差距的功能提供了依据。虽然个税改革方案还未正式发布，但已经确定这次税制设计将结合经济、社会发展统筹规划，并充分考虑各项手段、措施的可操作性，对课税模式的转变、费用扣除的确定、税率的优化调整、征管流程的重构等做出通盘考虑，以期强化个人所得税在调节收入分配差距方面的功能，兼顾培养纳税意识和培育中等收入阶层。可以预期，此轮个人所得税改革将推动我国税制结构实现质变，流转税独大的局面将会根本改变，双主体税制将在中国大地上正式“开花结果”。

从其他税种改革来看，随着消费税改革的逐步推进，课税对象和税率的调整使得消费税调节收入差距和纠正消费行为的功能日益显现。资源税从调整计征方式、扩大征收范围、划分税收收入归属等三个方向全面推进，有效发挥出其作为税收杠杆的调节作用，推动经济结构调整和发展方式的转变。《中华人民共和国环境保护税法》经由全国人大常委会审议通过，这标志着落实税收法定原则迈出坚实的一步。

随着税制改革向纵深迈进，税收征管体制改革的支撑能力需要逐渐加强。《深化国税、地税征管体制改革方案》出台，旨在从征管的角度，支撑起整个税制改革的成果。此轮改革是一项系统化的综合改革。改革方案提出 6 大类 31 项具体举措，以期实现到 2020 年建成与国家治理体系和治理能力现代化相匹配的现代税收征管体制。降低征税成本，提高征管效率，增强税法遵从度和纳税人满意度。事实上，分设国税、地税两套税务机构进行税收征管，源于分税制改革在中央、地方收入划分，此轮以问题为导向的税收征管体制改革，对于在新的历史条件下深化分税制改革具有重要意义。

改革成就之三：中央与地方财政事权和支出责任划分改革让央地财政关系调整迈出重要一步

习近平总书记曾经对我国的改革做出过判断：“中国改革已经进入攻坚期和深水区，我们将以壮士断腕的勇气、凤凰涅槃的决心，敢于向积存多年的顽瘴痼疾开刀，敢于触及深层次利益关系和矛盾，把改革进行到底。”随着我国财税体制改革进入攻坚期和深水区，其顽瘴痼疾也逐渐暴露出来，深层次的利益关系和矛盾集中体现在中央与地方财政关系上。

《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《意见》)的出台直指财税体制改革的顽瘴痼疾，标志着一直偏重收入侧的财政体制改革终于在支出侧取得实质性进展。《意见》体现着权责对等的宗旨，明确了财政事权和支出责任划分改革的主要内容，提出了分领域逐步推进改革的时间表，这项财政体制支出侧的改革将在未来三年收尾。

同时，嵌入在支出侧改革中的财政转移支付制度改革得以逐步完善。具体表现在三个方面：一是转移支付结构得到进一步优化。2016 年一般性转移支付占比为 60.5%，一般性转移支付资金管理办法不断完善。二是从严格控制新设专项和清理整合已有的专项两个方向进行改革。2016 年，专项转移支付项目由 2013 年的 220 个压缩到 94 个，并对新设专项转移支付进行严格管控。三是

加强了中央与地方预算管理的衔接,中央提前下达转移支付预算,并督促地方及时列入年度预算。同时主动向社会公开转移支付的具体项目和管理办法,开展绩效评价,探索将绩效评价结果同预算安排有机结合。

改革成就之四: 财政支出领域改革赢得全面深化财税体制改革空间

财政支出的规范高效是财税改革的归宿。十八大以来,财政支出领域进行了多项卓有成效的改革,包括:重点支出同财政收支增幅或者生产总值的脱钩,打破财政支出结构的固化局面;改革支出经济分类科目,与当前预算管理改革与发展的实际紧密结合;全速推进公务支出管理改革,加速提升基本公共服务保障水平;规范支出标准体系以及支出绩效管理制度,打下“支出有依据,花钱必问效,无效必问责”的制度基础。除此之外,还有两项改革异彩纷呈:

一是有效降低地方政府债务支出压力的地方债置换改革。2015年新预算法实行之后,开始以债务置换的方式处理2014年底的14.34万亿元包括地方融资平台等在内的地方政府负有偿还责任的存量债务,化解地方债务潜在风险。其中,2015年地方置换债务3.2万亿元,2016年地方政府置换债务5万亿元,2017年预计地方政府置换债务约为3万亿元。经过近三年时间的改革,地方存量债务成本已经从10%左右降至3.5%左右,为地方政府每年节省利息2000亿元,有效缓解了地方政府债务集中还款的压力。同时,地方政府融资模式也开始向市场化、规范化和透明化模式转变。

二是有效缓解地方财政融资压力的政府与社会资本合作(PPP)改革。十八大以来,我国PPP模式的制度化改革提上议事日程,正逐渐形成由法律法规、管理机构、操作指引、标准化工具和专业培训构成的PPP政策框架,地方财政长期健康可持续的融资渠道正逐渐拓宽。截止到2017年6月底,PPP入库项目累计13554个,2017年上半年投资额16.3万亿元。其中,已签约落地2021个,投资额3.3万亿元,落地率34.2%。全国PPP入库项目和落地项目均呈逐月持续稳步上升态势。

改革成就之五: 提升深化财税体制改革外部效应

2015年11月,中央经济工作会议正式提出供给侧结构性改革,明确提出“去产能、去库存、去杠杆、降成本、补短板”五大改革任务。在实施一年多的过程中,财税政策工具充分发挥着作用,全力服务发展大局,有力地促进了供给侧结构性改革。

第一,运用财税政策,积极化解过剩产能。2016年,中央财政设立工业企业结构调整专项奖补资金,资金规模为两年1000亿元,资金拨付依据为重点产能过剩的钢铁煤炭行业化解产能目标任务和人员安置情况,当年拨付奖补资金307.1亿元。

第二,2016年2月20日,开始执行房地产契税新政,普遍降低房屋买卖契税税率,这是推动房地产市场去库存的重要举措。从2016年5月1日起全面推开营改增试点后,个人二手房交易税率由5%降低到4.76%,并将新增不动产纳入增值税抵扣范围,进一步推动了房地产市场去库存。

第三,在降成本方面通过全方位的减税降费为企业降低成本。一是推进简政放权,降低企业制度性交易成本。2015年底,国家税务总局公布的87项税务行政审批事项中,除7项行政许可予以保留外,其余80项非行政许可审批事项已全部清理。二是继续推进减税政策,降低企业税收成本。从2016年5月全面推行营改增以来,实现所有行业税收负担只减不增。从2017年7月1日起,增值税率由4档变3档。截至2017年8月,营改增累计实现减税1.61万亿元。三是降费与清理不合理收费同步进行。从2015年1月1日起,对小微企业免征组织机构代码证书费等42项行政事业性收费。2016年,取消违规设立的政府性基金,停征和归并一批政府性基金,扩大水利建设基金等免征范围。同时,将18项行政事业性收费的免征范围,从小微企业扩大到所有企业和个人,全年为企业和个人减轻税负5000多亿元。

第四,在补短板方面,充分运用财税政策工具,通过打好脱贫攻坚战、支持培育发展新兴产业、城乡基础设施建设等方面扩大有效供给,补齐发展短板。2016年,中央财政扶贫资金补助地

方部分 660.95 亿元，比 2015 年增长 43.4%，同时，增加绩效评价和扶贫成效奖励资金规模。2016 年 1 月，国家发改委正式批复“国家新兴产业创业投资基金”，该基金财政投入规模达 400 亿元，重点支持处于蹒跚起步阶段的创新型企业。在经济面临下行趋势、财政收入增速放缓的情况下，中央财政没有降低对农村短板问题的投入力度。例如，2015 年和 2016 年一般公共预算支出中用于农林水的财政支出分别为 17242 亿元和 18442 亿元，占一般公共预算支出保持在 9.8% 的水平。

第五，2016 年 12 月，财政部和国家税务总局发布《关于落实降低企业杠杆率税收支持政策的通知》，为企业降杠杆创造良好的外部环境，对企业在债务重组、兼并收购以及信贷资产证券化方面，都给出了明确的税收优惠政策。