

面向国家治理体系和治理能力现代化的财税改革框架研究

□陈昌盛 李承健 江 宇

摘要:改革开放以来,我国财税体制改革取得了重大成就,但与“建立现代财政制度”的目标仍有较大差距。现代财政是伴随着现代国家的构建过程产生的,在回顾近代以来国家职能和财政体制有关历史和理论的基础上,本文提出了建设现代财政的基本特征和原则,并针对我国财税体系在财政收入、财政支出、央地关系、预算管理、债务管理等方面存在的突出问题,提出了面向国家治理现代化财税改革的总体框架和支柱,并就近期财税改革重点和突破口提出了建议。

关键词: 财税改革 现代财政 总体框架 突破口 国家治理

DOI:10.19744/j.cnki.11-1235/f.2019.0088

财政是国家治理的基础和重要支柱。我国历来重视财政制度建设和改革,历次重大财税体制改革都为推动经济社会发展作出了重要贡献。改革开放以来,我国财税体制改革有力促进、配合和引领了经济体制从计划经济向社会主义市场经济的转型,自身也实现了向公共财政的不断转型。党的十八届三中全会确定全面深化改革目标是完善和发展中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化。党的十九大确定了到2035年基本实现社会主义现代化、2050年建成富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国的目标。与之相适应,我国财税改革的目标是建立与国家治理现代化相匹配的现代财政制度。现代财政是伴随着现代国家的构建过程产生的,在回顾近代以来国家职能和财政体制有关历史和理论的基础上,本文提出了建设现代财政的基本特征和原则,并针对我国财税体系在财政收入、财政支出、央地关系、预算管理、债务管理等方面仍存在的突出问题,提出了面向国家治理现代化财税改革的总体框架和支柱,并就近期财税改革的重点和突破口提出了建议。

一、现代国家与现代财政

现代财税体系伴随着现代国家的产生和成熟而逐步形成,同现代国家的建构相适应,同时促进国家体制的发展和成熟。

近代以前财政在国家治理中作用相对有限。前现代社会,国家财政和皇室财政没有清晰界限,不存在现代意义上的国家财政。工业革命以来,随着欧洲封建社会瓦解,约束王权、规范公共权力、保护个人财产的思想不断传播,促进了资本主义生产关系逐步形成。在资产阶级革命过程中,财政往往成为革命的导火索,成为构建新型的国家和公民关系的先行者。如英国的光荣革命、美国的独立战争都是缘于税收权力之争,并逐步演化为国家建构过程。这一时期,主流经济学理论认为国家的主要职能是“守夜人”,承担维护国家安全和秩序、保护产权等基本职责,财政在国家治理中的作用有限。随着资本主义生产关系的形成和竞争加剧,部分国家实行了重商主义的税收政策,主张政府征税与人民纳税是一种政治契约行为(罗晓林,1998),国家应积极发展对外贸易,政府应积极干预经济生活,政府相应地采用保护

关税政策。

近代以后财政在国家治理中作用愈发重要。19世纪末期,随着资本主义国家内部社会矛盾逐步加剧,在全球范围内的竞争也日趋激烈,各国普遍加强了国家的职能。德国、日本等资本主义国家以及二战后的韩国、新加坡等追赶型国家,通过发挥国家力量和市场机制相结合,实现了经济赶超。“大萧条”和二战之后,西方逐步接受凯恩斯主义经济思想,通过加强国家的财政税收职能,兴办公共工程、举办失业和养老保险、实行高额累进税、兴办国有经济等。这一时期的财政职能,从“守夜人”扩展到经济社会生活的许多方面,逐步塑造了新型的国家和社会关系。20世纪70年代以来,发达国家出现“滞胀”危机,部分国家对二战之后“大政府”和福利国家的模式进行了反思,普遍实施了新自由主义取向的改革。

我国自古就十分重视财政在治理国家中的作用。古人说“财者,为国之命而万事之本。国之所以存亡,事之所以成败,常必由之”,历史上多次变法都是围绕财政税收进行的,财政危机也是王朝更替的主要原因之一。在封建社会,财政收入的基本形式是按土地、人口征收的财产税和人头税;税收征收形式以实物为主,力役为辅,随着商品货币经济的发展,税收形式逐渐由力役和实物形态向货币形态转化(卢洪友,1995)。封建制国家的皇室收支与国家财政收支没有完全分开,但在封建社会末期产生了国债和国家预算等财政范畴(周巧红,2007)。在封建社会时期,我国的财政规模十分有限。

新中国成立后财税改革取得巨大成就。大一统财政制度为国家在一穷二白基础上迅速积累原始资本奠定了基础和提供了便利。改革开放以来,我国不断探索财税体制改革,1994年的税制结构改革初步适应了社会主义市场经济发展的需要,理顺了政府与企业的分配关系,极大地激发了市场主体活力;理顺了中央与地方的分配关系,增强了国家财政实力,为推动国内统一市场建设和促进对外开放都发挥了重要作用。回顾新中国成立以来70年的发展历程,财政制度对国家发展发挥了巨大作用,每一次财政制度重大调整都为国家富强注入新动力。

新时代财税改革面临新要求。党的十八届三中全会提出“全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化”“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”。党的十九大提出,建设现代化经济体系要加快完善社会主义市场经济体制,其中,要“加快建立现代财政制度,建立权责清晰、财力协调、区域均衡的中央和地方财政关系。建立全面规范透明、标准科学、约束有力的预算制度,全面实施绩效管理。深化税收制度改革,健全地方税体系。”这意味着,面向现代化的财税改革,就是要建立面向国家治理体系和治理能力现代化、现代化经济体系的现代财政制度。

二、面向现代化财税改革的内涵与特征

在长期历史进程中,世界各国在构建现代化财税制度方面,进行了有益地探索,形成了一些共同认识和经验。本文将其概括为如下6个原则。

一是法治原则。基于契约论的国家理论,认为国家是公民之间自由达成契约的结果。财政税收制度是体现国家和公民经济关系的一个关键制度安排。税收对现代国家起着支撑性的作用,是政府履行公共服务职能的前提条件,并且在逻辑关系上反映着国家公共权力与公民个人权利之间的关系。因此,无论什么性质的国家,都会用法治办法规范财政和税收行为。西方宪政理论认为,“无代表不纳税”,政府的行动和征税权必须受到法律的限制,没有纳税人选出的代表审议,纳税人就有权不纳税;未经纳税人的同意,政府就无权征税。这一原则在此后的时间里得到了越来越多的认可,真正做到“税收取之于民、用之于民、造福于民”。

二是公平原则。公平是人类自古以来永恒的追求,也是财政的基本功能之一。从历史上看,财政在维护社会公平方面的职能是不断扩展的。首先是机会公平。机会公平是生存和发展权力的公平,是起点层次的公平,是一切公平的基础。但机会公平不会天然产生,而是需要通过财税制度的安排,构建统一流动的市场,提供必要的公共服务,保障人人享有共同发展的基本能力,促进区域之间公平发展。其次是规则公平。有效市

场能够实现资源的优化配置,但是不能实现合意的公平状态。而且,市场失灵的普遍存在,也影响资源实现最优配置。因此,财税制度通过提供公共产品、校正外部性、弥补信息不对称等途径,提高市场有效性,实现规则公平。最后是结果公平。财政是调节收入分配的重要途径,从税收方面可以通过调节税基和税率来调整各类群体的税收负担,从支出方面可以通过提供公共服务和转移支付等手段补贴低收入者,从而达到结果公平的目标。

三是国家能力原则。国家是合法的暴力垄断者,国家能力是社会稳定和秩序的基本保障。保持国家在维护秩序中的基本职能,是推动国家治理能力现代化过程中不可或缺的。国家只有具备一定的财政资源,才能履行管理宏观经济、提供公共服务、引导社会预期、应对重大风险等职能。国家治理能力强则经济社会发展进步快,相反,那些陷入贫困陷阱的国家往往缺乏国家能力。财税制度是国家能力的重要基础,财税改革应当有助于增强国家能力,提高治理效能,推动国家治理体系和治理能力现代化。

四是可持续原则。财税制度涉及国家、集体、个人的利益分配,涉及当期和未来之间的利益分配,关系国家的长治久安。一方面是保障财政本身的可持续性。财政是国家治理的基础和重要支柱,国家长治久安要求财政长期可持续,长期实现财政收入总体平衡。公共财政资源既能满足当代人对公共产品和服务的需要,又不会妨碍下代人满足其需求的能力。另一方面是通过财税改革保障经济社会可持续发展。我国经济步入新常态,财税改革也要与之适应,通过财政加大对基础研究、技术创新、民生短板、环境保护等领域的投入,增加整体经济社会的发展后劲和动力。

五是效率原则。效率是市场经济的本质要求,现代财政要平衡好公平与效率的关系,谋求社会福利最大化。首先是促进要素和产品的流动,构建统一市场。税收的统一性、严肃性是生产要素和产品自由流动的前提,应当通过建立公平统一合理高效的财税体制优化资源配置、维护市场统一、促进公平竞争。其次是有利于扩大开放。根据平等互利和对等原则争取税收上的互惠优待;根据本国的需要和自力更生的要求,规定差别较大的关税税率,调节进出口产品的品种和数量;对某些出口商品实行减免税和退税政策,以增强其在国际市场上的竞争能力;根据发展生产和技术革新、利用外资的需要,实行税收上的优惠政策,以利于引进外国先进技术和吸收外国资金;对外国人在本国取得的收入,视不同情况进行必要调节,以维护国家主权,增加财政收入。再就是有利于激励全社会发展活力。财税政策应当有利于鼓励创业创新、诚实劳动,抑制投机等不合理收入。充分激发调动各方积极性,共同为国家治理和经济社会发展贡献力量,发挥各自优势,形成良性互动。

六是善治原则。20世纪90年代以来,许多国际组织对“善治”提出过基本原则,很多学者也进行过深入探讨,一般而言包括法治、透明、参与、制衡等基本原则。概括地说,善治就是使公共利益最大化的社会管理过程,其本质特征是政府与公民对公共事务的合作管理,是政府与市场、社会的一种新型关系(陈广胜,2007)。财政作为国家治理的基础,应当充分体现善治的各项原则。财税制度通过法律确定,维护严肃性和稳定性;推进财税过程公开透明,接受社会监督;财税制度充分体现政府对社会和公民的责任,及时回应社会 and 公民的发展要求;财税制度要体现国家、社会和个人之间的制衡,鼓励公民表达公共利益,将有序的公民参与纳入财政决策之中。

根据上述对历史和财税发展基本经验的回顾,本文提出面向现代化财税体系的主要内涵是:为适应完善和发展中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化进程的需要,按照法治、公平、国家能力、可持续、效率以及善治原则,改革和完善财税体系,以促进经济高质量发展、促进基本公共服务均等化和人民共同富裕、促进人与自然可持续发展、促进我国和世界各国共同发展。

三、改革开放以来财税体制改革的进展与成效

改革开放以来,我国财税改革与经济体制改革同步同行,可以将财税改革划分为改革探索、初步适应社会主义市场经济体制、完善公共财政体制、建设适应现代化经济体系和国家治理现代化的财税体制等4个阶段。

1978~1992年改革探索阶段。改革开放初期,财税改革首先从分配关系着手,理顺政府与企业、中央政府与

地方政府的关系,放权让利,激发各类主体的活力和改革动力。在中央与地方的财政分配关系上实行“分灶吃饭”,打破了原来财政统收统支、“吃大锅饭”的局面,增强了地方的财权和财力,也激发了地方政府促进经济发展的积极性。在国家与企业的分配关系上实行“利改税”,确定了税收在国家财政收入中的主体地位,一定程度上解决了政府与企业之间的分配问题,使得政府与企业关系更加法制化、规范化,这也是我国财税体制走向市场化的重要标志。税收制度着眼于实行“复税制”,建立起以流转税、所得税为主体,其他税种配合补充的税收体系。

1992~2002年建立适应社会主义市场经济的财税体制。1992年10月,中共十四大正式确立社会主义市场经济体制的改革目标,也为财税改革提出了新要求。按照“统一税法、公平税负、简化税制、合理分权”的原则,建立增值税为主体、消费税和营业税为补充的流转税制,统一内资企业所得税、建立统一的个人所得税制等,并确定了划分中央与地方的税种和共享税种比例。根据中央与地方事权划分,确定各级政府支出范围,并按财权与事权相统一的原则,进行税收返还和转移支付。这一时期的改革重点是要恢复国家财政能力,通过重塑税收分享机制提升国家税收能力,扭转“两个比重”持续下降的局面。建立起符合社会主义市场经济要求的政府间财政关系框架,不仅促进了财政收入与经济的同步增长,而且推动了经济社会的快速发展(楼继伟,2019)。这一阶段,随着社会主义市场经济体制建立,财政在提供公共产品、弥补市场失灵方面的公共职能开始强化,财政支出由专注生产建设领域逐步扩展至整个公共服务领域(高培勇,2008)。

2002~2012年继续完善公共财政体制。2002年11月8日,中国共产党第十六次全国代表大会召开,明确了市场在资源配置中的基础性作用,强调要“健全统一、开放、竞争、有序的现代市场体系”。为促进社会主义市场经济体制不断完善,我国继续完善公共财政体制,合理界定政府与市场职能,大大增强了财政收支的“公共性”。税制改革维持了1994年分税制财政体制的基本框架,进一步促进了税收公平、增强了市场统一,2006年在全国范围内彻底取消农业税,2007年结束了企业所得税法律制度对内外资分立的局面,2008年通过提高成品油消费税税额替代公路养路费等“六费”,2009年启动生产型增值税转变为消费型增值税改革,2010年在新疆率先进行资源税改革,本轮改革中还多次修订个人所得税法。财政支出方面,缩减了经济事务支出和一般公共服务支出的比例,对“三农”和涉及民生的教育、医疗、就业和社会保障支出逐步增大,对于这一阶段的经济发展和福利提升起到了重要作用。优化央地关系,加大对地方财政的转移支付力度,特别是对中西部地区、民族地区、革命老区、边疆地区、贫困地区的转移支付,一般性转移支付占比进一步提高,特别是以促进地区间基本公共服务均等化为目标,按统一公式分配给地方的均衡性转移支付占比显著提高,并从严控制、清理整合专项转移支付项目。全面推进全口径预算管理体系,各级政府所有非税收入全部纳入预算管理,全面取消预算外资金,初步建立政府收入的“四本账”。

2012年以来的财税体制改革。优化税制结构,“营改增”改革全面实施,打通商品和服务的增值税抵扣链条,多次下调增值税税率,实施煤炭、稀土、钨等资源税从价计征改革,降低关税税率扩大对外贸易,实施综合个人所得税改革降低居民税收负担。2014年8月,新预算法出台,标志着我国向建立全面规范、公开透明的现代预算管理制度迈出了决定性的一步,修改后的预算法确立了全口径政府预算体系,确立了预算法定、公开透明、讲求绩效等重要预算原则,对细化预算编制、加强预算审批、规范预算执行、严肃预算调整、严格预算监督等做出明确规定(李丞,2017)。税收征管体制建设和改革不断推进,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。税收法治化水平不断提高。

我国的财税体制改革,为改革开放和全面深化改革起到了支撑性作用,初步建立了适应社会主义市场经济体制和中国特色社会主义大国治理体系的财政税收体系,不断调整和规范国家、集体、企业和个人之间的分配关系,强化了国家治理能力,促进社会公平正义,推动新发展理念的实施,对于全国统一市场形成、促进经济增长、增进人民群众的获得感、幸福感具有重要意义。

四、当前财政运行基本情况与主要问题

改革开放40年以来,财税体制改革取得了重大成就,但与党的十八届三中全会确立的“建立现代财政制

本刊专稿

度”目标仍有较大差距,党的十九大再次强调“加快建立现代财政制度”,对财税改革提出了明确要求,对照财税改革的总体要求和“法治原则、公平原则、国家能力原则、可持续原则、效率原则、善治原则”,目前税制结构不合理、财政支出效率低、央地关系未理顺、预算管理成效差、债务管理压力大等问题突出。

第一,税制结构不合理。当前我国宏观税负相对合理,但法治化水平不足、税制结构复杂、名义税率较高、收入再分配功能有限、激励引导性不够。法治化水平不足体现在一些税种尚未通过全国人大立法,一些税种征收过程中也未严格按照税法执行。税制结构复杂、名义税率较高体现在我国名义税率偏高、税收种类多,而且税收缴纳和征管成本较高,企业的非税和隐形负担偏重。收入再分配功能有限体现在间接税强、直接税弱,边际消费倾向高的中低收入阶层实际上承担了更高的间接税负担,直接税中劳动报酬税负重,资本和财产税负轻,使得主要依靠工资收入的工薪阶层税收负担偏重。激励引导性不够体现在以增值税和企业所得税为主体的税收体系,鼓励地方政府注重招商引资,对企业关注度高而对人的关注较低,对公共服务和居住环境等关注不够。

第二,财政支出效率低。当前财政支出不够透明、支出结构不合理、带动作用变差、支出方式不恰当。财政支出不够透明体现在对财政资金使用细节公示不足。支出结构不合理体现在经济事务占比偏高、公共服务供给不足,与OECD国家相比,中国的经济事务支出占财政支出的27.7%,排位第1,超过第二名9.5个百分点。地方财政支出占比过高,地方财政支出占全国财政支出的比重略高于85%,地方政府承担了主要的财政支出责任。带动作用变差体现在财政资金的经济效益减弱,随着硬件基础设施日趋完善,新增政府投资对经济的直接和间接贡献都有所下降,财政支出的边际贡献减弱。支出方式不恰当体现在对企事业单位的补贴持续提高,基于全国70余万户预算单位汇编情况,2016年对企事业单位的补贴占比5.4%,分别较2007年和2012年提高3.4和1.8个百分点,呈现逐步上升态势,有悖于竞争中性和原则。

第三,央地关系未理顺。中央与地方政府税收共享机制缺失、地方支出责任受行政干预大、财力严重不匹配、中央与地方财政激励不相容、区域间差异严重。收入分享不合理体现在地方缺乏主体税种,分税制驶向分钱制,地方财政严重依赖土地出让金收入和财政转移支付,而且专项转移支付占比居高不下(吕冰洋等,2018)。地方支出责任过多体现在政府间事权划分不合理、不清晰,地方政府承担了一些应该由中央负责的事务,也有一些宜由地方负责的事务却由中央承担过多,还要求地方政府提供配套资金。财力严重不匹配体现在中央在全国财政收入中占比偏高,而地方财政承担了主要支出责任,特别是省以下政府间财权和事权划分缺乏法律依据,法治化、规范化程度不高,各地区情况大不相同,一些地区基层政府缺乏有效的财力保障。中央与地方财政激励不相容体现在中央财政主要是维持财源总体稳定,保持财政收支平衡,增强财政可持续性,发挥好财政应有的作用,但地方财政主要是服务于地方经济社会发展,往往会进行竞争性减税、变相举债、过度举债等。区域间差异严重体现在区域间财力不平衡,公共服务均等化等目标难以实现。

第四,预算管理成效差。预算管理缺乏有效监督、预算执行缺乏约束力、预算编制标准不统一、预算编制标准存在不足。缺乏有效监督体现在预算公开透明的程度不够,政府预算公开缺乏统一标准,一些地方预算对外仅公布预算简表,信息披露不充分、不完整现象突出,而且人大代表和社会公众对预算报告的获取渠道不畅,以及参与其中的能力不足,导致预算公开透明整体水平偏低。预算执行缺乏约束力体现在预算调节具有一定随意性,无预算、超预算安排支出和追加、调减支出等情况时有发生,预算预备费成为地方机动财力,往往用于安排正常预算支出,应对突发事件能力不足,有些地方通过收入不入账、支出不出账等方式调节预算平衡。预算编制标准不统一体现在一般公共预算管理制度相对健全,而政府性基金预算、国有资本经营预算和社会保险基金预算则缺乏有效管理,在细节列示、公开透明等方面与一般公共预算存在很大差距。预算编制标准存在不足体现在定基预算和刚性预算的实质没有完全改变,预算编制条目粗糙,中长期预算考虑不够,各地区自行规定实施细则使得标准不统一、格式不一致。

第五,债务管理压力大。当前财政收支平衡压力加大、隐性债务化解难度大、缺乏动态平衡机制、可持续性面临挑战。收支平衡压力加大体现在财政收入增速放缓,而财政支出具有较强刚性,财政赤字率有扩张的

压力,随之而来的利息偿还的压力也快速增加。隐性债务化解难度大体现在地方政府或有债务规模较大,例如,通过违法违规融资担保,以PPP、政府投资基金、政府购买服务等名义变相举债。缺乏动态平衡机制体现在新官不理旧账,新任政府官员缺乏偿还前期债务的动力,往往倾向举借新债搞建设,存量债务越来越多。可持续性面临挑战体现在社保基金收支缺口快速扩大,社保基金余额的增长主要依靠财政补贴,财政补贴规模也在快速扩大(Li and Lin, 2019),未来人口老龄化加剧带来的养老和医疗问题显现,以及空气、水、土壤等污染将给医疗卫生费用带来较大压力,社保基金收支缺口问题将更加突出。

五、面向国家治理现代化财税改革的总体框架和支柱

针对现存的税制结构不合理、财政支出效率低、央地关系未理顺、预算管理成效差、债务管理压力大等问题,应按照“法治原则、公平原则、国家能力原则、可持续原则、效率原则、善治原则”,在维持宏观税负和中央财力集中度基本稳定的前提下,深化税收制度改革,优化财政支出效率,改善中央和地方财政关系,完善预算制度和全面实施绩效管理,增强中长期财政稳定性和可持续性,建立现代化财税体制,适应建设现代化经济体系的需要,支撑国家治理体系和治理能力现代化(见表1)。

建设“法律完备、结构简单、税源稳定、激励相容”的现代财政收入制度。进一步完善税收法律体系,所有税种有法可依、有法必依,清理行政性收费,公开非税收入。简化税制结构,降低名义税率,清理政府性基金,降低遵从成本,对各类企业设计公平税率,营造公平竞争环境,优化国企利润上缴机制。发挥好累进制所得税和直接税的收入再分配功能,按能力纳税。维持宏观税负稳定,保障税源稳定和税收筹集能力,发挥税收引导作用,实现绿色发展等目标。确保政府具有充分的税收筹集能力和财力支配能力。提高纳税人的自觉纳税意识,提高参与感、获得感和荣誉感。

建设“依法支出、量入为出、促进发展、保障基本”的现代财政支出制度。财政支出切实按照预算执行,未经授权不得调整支出项目和金额。根据收入情况合理安排支出,提高财政资金使用效率,支持发展绿色经济,培育经济增长新动能。发挥好财政支出的修正作用,营造更加公平的环境,激发市场主体参与活力。继续发挥好集中力量办大事的优势,加强重要领域投入力度。降低经济事务直接参与度,规范财政补贴支出,改革政府采购制度。更好地提供公共服务,推进城乡均等化和区域均等化,让人民享有同等的机会。

建设“权责法定、财力协调、区域均衡、有效竞争”的现代央地财政关系。从法律层面确定中央与地方事权和支出责任划分,尽可能减少行政干预,明确税收分享机制。促进中央与地方的财权和事权相匹配。优化转移支付,促进地方财力均等化和公共服务均等化,使各地共享发展成果。优化财力分配格局,中央财力占比保持在合理水平。给予地方适度财税自主权,形成经济调节的有力抓手。平衡好区域发展积极性和过度竞争的关系。

建设“规范透明、中期滚动、广泛参与、约束有力”的现代预算管理制度。修订宪法中预算相关表述,明确政府与人大关系、预算程序等基本性问题,尽快出台预算法实施条例,按照预算法公开相关资料供公众查阅,建立有力的审查监督约束机制和纠偏机制。提高预算编制科学性,提升人大代表专业化水平,把好预算编制关。编制并执行中长期预算、滚动预算,加强预算信息化建设。全面推广参与式预算,提高公众在预算编制、执行、监督、评价等过程中的参与度,提升公众认同感,发挥好专家的作用,发挥好各级人大的作用。统一预算标准和监管约束机制,扩大绩效预算覆盖范围,使得各地财政在相同的标准下运行。建立有效的预算绩效奖惩机制,公开预算考核结果,形成各地执行预算的有效竞争。

建设“依法授权、责任明晰、激励有效、风险可控”的现代债务管理制度。明确地方政府债务发行权限和主体责任,建立有效的应急处置机制。强化财政风险主体责任,谁制造风险谁承担责任,完善地方政府信用评级制度。对地方债务管理情况纳入评估考核,强化化解政府债务的动力。建立债务动态平衡激励机制,有效控制风险扩张,加强国家融资

表1 建设现代财税的总体框架

	法治原则	公平原则	国家能力原则	可持续原则	效率原则	善治原则
财政收入			√		√	
财政支出	√	√			√	
央地关系	√	√	√			
预算管理	√			√	√	√
债务管理				√		

担保基金的制度化建设,守住风险底线。编制政府资产负债表,编制财政风险管理报告,加快社保改革,将政府债务控制在安全范围,与经济增长水平相适应。有效管理和应对政府债务风险。

六、近期改革重点和突破口

按照建设现代财政的总体要求和框架设计,“法治原则、公平原则、国家能力原则、可持续原则、效率原则、善治原则”的基本要求,未来一个时期,要在财政收入、财政支出、央地关系、预算管理、债务管理分步骤有重点的突破。

简化税制降低税率,带动税收遵从成本下降。将房产税、城镇土地使用税、土地增值税、契税、耕地占用税等与土地和房产有关的税种并入房地产税,车船使用税、船舶吨税、车辆购置税、烟叶税并入消费税,取消城市维护建设税以及各种附加收费。降低企业所得税名义税率和个人所得税最高税率。全面减并非税收入,市、区县政府每项非税收入征收均需要省级人大以上批准。简化纳税程序,提高税收征管信息化水平,降低税收缴纳和征管成本。

将消费税和房地产税作为地方主体税种,带动税制结构改革。实施不动产登记制度,实现不动产登记全国联网,为实施房产税提供基础信息。尽快完成房地产税立法,完善相关配套制度,适时开征房地产税,并明确为市级或区县政府主体税。按照消费地原则将国内消费税划为地方税,由生产环节改为零售环节征收,适当扩大消费适用范围,鼓励地方政府加强对消费环境的重视和改善。将房产税和消费税作为地方政府主要税收收入来源,健全地方税体系,带动税制结构改革,改善中央与地方关系。

实施“国民基础社会保障包”制度,带动社会保障制度改革。每个公民建立统一的个人社会保障卡,社会保障卡具有补贴结算功能,并实现全国范围的可携带可结算。基本养老保险基金实行全国统筹;医保参保补贴实现费随人走,人口跨行政区流动时补贴由上级政府承担;对义务教育生均经费按在校生人数实行定额投入;对全国低保对象按人头实行定额补贴。

降低经济事务支出,带动财政支出结构调整优化。稳定财政支出与国内生产总值的相对比例,保持当前比例相对平稳的势头,保持宏观税负基本稳定。在此基础上,逐步降低财政支出中经济事务支出占比,进一步减少对经济的直接干预,将更多资源用于提高公共服务水平。减少对企事业单位的补贴,促进区域间、行业间、企业间公平竞争。

引入竞争政策评估机制,带动实现竞争中性原则。对于现存的财政支出政策,评估其效果和经济社会影响,判断是否需要及时进行调整,该退出的应及时退出,并给出退出时间表,让市场主体能够提前适应调整生产计划。对于新增的财政支出项目,需要充分评估财政支出的必要性,支出方案的合理性,支出标准的科学性。同时,引入竞争政策审查,减少对经济的干预和扭曲。总的来讲,就是要减少财政支出的惯性,增强财政支出的收放自如程度,将有限的财政支出发挥更大的作用。

完善政府采购制度,带动提高财政资金使用效率。加快加入世界贸易组织《政府采购协定》进程。改革政府采购制度,放宽准入条件,提高透明度,由当前“质次、价高、品种少、不透明”转变为“物美、价廉、多样、透明”。一方面促进市场竞争,激励企业创新,为优质企业赋能,推动优胜劣汰,加快产业升级步伐;另一方面提高政府采购产品质量,提高财政资金使用效率。

加快完成中央与地方事权与支出责任划分,带动中央与地方财政关系改善。在出台外交、医疗卫生领域改革方案的基础上,加快制定出台更多分领域改革方案。合理确定中央事务、地方事务、中央与地方共同事务、中央委托事务、中央引导和鼓励性事务的边界,规范省以下各级政府事权边界。与此对应,按事权优先原则,进一步调整优化税收划分和转移支付制度,确保各级政府财力与事权相匹配,平衡好区域间政府财力,促进区域间公共服务均等化。尤其是,明确省以下政府间财权和事权划分,提高法治化和规范化程度,为基层政府提供有效的财力保障。

完善预算公开和预算监督制度,带动预算绩效管理取得实效。统一政府预算公开标准,提(下转第77页)

- (12) Agrawal, A., J. S. Gans and A. Goldfarb, 2019b, "Artificial Intelligence: The Ambiguous Labor Market Impact of Automating Prediction", *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 33, pp. 31~50.
- (13) Alvarez-Cuadrado, F., N. V. Long and M. Poschke, 2017, "Capital-labor Substitution, Structural Change and Growth", *Theoretical Economics*, Vol. 12, pp. 1229~1266.
- (14) Benzell, S. G., L. J. Kotlikoff, G. LaGarda, J. D. Sachs, 2017, "Robots Are Us: Some Economics of Human Replacement", Working Paper.
- (15) Bessen, J., 2018, "Automation and Jobs: When Technology Boosts Employment", Working Paper.
- (16) Bresnahan, T. and M. Trajtenberg, 1995, "General Purpose Technologies: Engines of Growth", *Journal of Econometrics*, Vol. 65, pp. 83~108.
- (17) Broda, C. and D. E. Weinstein, 2006, "Globalization and the Gains from Variety", *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 121, pp. 541~585.
- (18) Brynjolfsson, E., T. Mitchell and D. Rock, 2018, "What Can Machines Learn and What Does It Mean for Occupations and the Economy", *AEA Papers and Proceedings*, Vol. 108, pp. 43~47.
- (19) Chari, V. V., P. J. Kehoe and E. R. McGrattan, 2007, "Business Cycle Accounting", *Econometrica*, Vol. 75, pp. 781~836.
- (20) Cheng, H., R. Jia, D. Li and H. Li, 2019, "The Rise of Robots in China", *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 33, pp. 71~88.
- (21) Furman, J. and R. Seamans, 2019, "AI and the Economy", *Innovation Policy and the Economy*, Vol. 19, pp. 161~191.
- (22) Graetz, G. and G. Michaels, 2018, "Robots at Work", *Review of Economics and Statistics*, Vol. 100, pp. 753~768.
- (23) Hendel, I. and A. Nevo, 2006, "Measuring the Implications of Consumer Inventory Behavior", *Econometrica*, Vol. 74, pp. 1637~1673.
- (24) Herrendorf, B., R. Rogerson and A. Valentinyi, 2013, "Two Perspectives on Preferences and Structural Transformation", *American Economic Review*, Vol. 103, pp. 2752~2789.
- (25) Korinek, A. and J. E. Stiglitz, 2017, "Artificial Intelligence and Its Implications for Income Distribution and Unemployment", Working Paper.
- (26) Nordhaus, W., 2015, "Are We Approaching an Economic Singularity? Information Technology and the Future of Economic Growth", Working Paper.
- (27) Sachs, J. D. and L. Kotlikoff, 2012, "Smart Machines and Long-Term Misery", Working Paper.
- (28) Zeira, J., 1998, "Workers, Machines and Economic Growth", *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 113, pp. 1091~1117.

=====

(上接第14页)高预算信息披露的充分性和完整性,增强各界对预算报告的可获得性,建立第三方公共支出绩效评估与监督制度,提高预算公开透明的质量。强化预算执行过程中的监督和审计,增强预算调节的科学性、规范性、合法性。一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算和社会保险基金预算,执行相同的预算管理标准,接受公众监督,提高预算绩效。

提高政府债务管理和预算能力,带动提高财政可持续性。加强地方政府债务全面管理,有效控制和化解地方政府隐性负债,防范债务风险。健全政府会计制度,编制政府资产负债表。科学合理设定财政赤字率,提高预算执行约束力,做好中期预算,保持政府性债务水平总体稳定。完善社会保障制度,促进社会保障基金长期可持续运行。明确地方政府债务主体,提高地方融资活动透明度。规范地方融资平台,“开前门、堵后门”,扩大地方政府自行发债范围,并建立债务风险预警机制。启动市政收益债发行,通过资产证券化,引入保险和养老金等机构投资者拓宽地方政府融资渠道。

(作者单位:国务院发展研究中心宏观经济研究部。责任编辑:闫妍)

参考文献

- (1) Li, C. J. and S. L. Lin, 2019, "China's Explicit Social Security Debt: How Large?", *China Economic Review*, Vol. 53, pp. 128~139.
- (2) 陈广胜:《走向善治》,浙江大学出版社,2007年。
- (3) 高培勇:《中国财税体制改革30年研究:奔向公共化的中国财税改革》,经济管理出版社,2008年。
- (4) 李燕:《深入推进改革加快现代财政制度建设》,《中国财政》,2017年第4期。
- (5) 楼继伟:《40年重大财税改革的回顾》,《财政研究》,2019年第2期。
- (6) 卢洪友:《税收概论》,中国财政经济出版社,1995年。
- (7) 罗晓林:《外国税收理论与制度》,中山大学出版社,1998年。
- (8) 吕冰洋、毛捷、马光荣:《分税与转移支付结构:专项转移支付为什么越来越多?》,《管理世界》,2018年第4期。
- (9) 周巧红:《新编财政学概论》,清华大学出版社,2007年。