

中国财政政策报告 2013/2014

将全面深化财税体制改革落到实处

高培勇 杨志勇 主编

前 言

（一）

这是中国社会科学院财经战略研究院完成的第十一本中国财政政策政策报告。

时值改革之年，今年的政策报告自然要以财税体制改革为论题。事实上，本报告写作组的组建和课题的启动，恰与中共十八届三中全会文件的起草进程相伴随，围绕财税体制改革的方向、重点和内容而展开。不仅如此，在党的十八届三中全会做出了全面深化财税体制改革的系统部署之后，着眼于各项改革任务的推进战略，认识到当前最需要的是将改革付诸行动，我们又一竿子插到底，将研究直接伸展至改革的行动路线、行动方案以及相关配套措施上，最终完成了读者面前的这一本报告。

（二）

从《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》（以下简称《决定》）可以强烈感受到的一个重要信息，就是对财税体制改革的定位被提升至从未有过的历史高度。

不过，与以往相比，这种定位的提升，其最集中的体现，并不在于《决定》围绕财税体制改革写了多大的篇幅，也不在于财税体制改革在《决定》中是否独立成篇，甚至不在于《决定》将财税体制改革放在了什么样的位置，而在于《决定》在第一次将全面深化改革的总目标定位于“发展和完善中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力的现代化”的同时，第一次赋予了财政以“国家治理的基础和重要支柱”的战略定位。以此为基础，第一次做出了“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”的重要概括。并且，又第一次以“建立现代财政制度”作为财税体制改革的基本方向。

将上述的四个“第一次”联系在一起，不难理出如下的逻辑线索：全面深化改革的总目标在于实现国家治理的现代化，实现国家治理现代化的基础和重要支柱是坚实而强大的国家财政，筑就坚实而强大的财政基础和财政支柱要依托于科学的财税体制，科学的财税体制又要建立在现代财税制度的基础之上。

于是，以现代财政制度的建立为国家治理的现代化奠定坚实基础，并以此推进国家治理体系和治理能力的现代化，便成为这一轮全面深化财税体制改革的十分清晰的“路线图”。

将这样一幅“路线图”放置全面深化改革的总棋局上，还可以看出，在很大程度上，财税体制改革已经成为全面深化改革的突破口和主线索。

（三）

以财税体制改革作为改革的突破口和主线索，并非始于今日。它其实是中国改革的传统路径选择，也可说是中国一贯的改革道路。

对于中国道路的理解，应当包括两个方面：一是中国的发展道路，另一是中国的改革道路。两个方面是相辅相成，密不可分的统一体。

回过头来追溯一下中国的改革道路，可以发现，从中共十一届三中全会迄今，35 年的改革进程大致可以区分为三个阶段：

第一阶段，放权让利。大致覆盖了从 1978 至 1993 年的 15 年时间。然而，细究起来，所谓“放权”，当然是指政府放权。在当时，政府能够且真正放出的“权”，主要是财税上的管理权。所谓“让利”，也当然是指政府让利。在当时，政府能够且真正让出的“利”，主要是税收和国有企业上交的利润，也就是减少财税收入在国民收入分配格局中的所占份额。正是通过财税上的“放权让利”并以此铺路搭桥，才使得我国的改革能够从分配领域入手，进而换取了各项改革举措的顺利出台和整体改革的平稳推进。

第二阶段，制度创新。大致可以覆盖从 1994 年至 2013 年的 20 年时间。以 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和随后举行的中共十四届三中全会通过《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》为标志，我国的改革进入“制度创新”阶段。然而，细究起来，从放权让利迈上制度创新轨道的真正转折点，又是 1994 年的财税变革。区别于在此之前进行的财税改革，1994 年财税改革的基本着眼点，就在于以建立适应社会主义市场经济的财税体制为突破口和主线索，为整个社会主义市场经济体制奠基。可以说，正是由于打下了 1994 年财税改革的制度创新基础，才有了后来的社会主义市场经济体制的全面建立和日趋完善以及持续 20 年的我国经济社会的迅速发展。

第三阶段，全面深化。也就是以中共十八届三中全会通过的《决定》为契机、在新的历史起点上展开的以全面深化作为基本特点的新的一轮改革。有别于以往的改革，这一轮改革全面覆盖了包括经济体制、政治体制、文化体制、社会体制、生态文明体制以及党的建设制度在内的所有生活领域。随着改革进入攻坚期和深水区，国家面临的改革形势比以往任何时候都错综复杂，国家面对的改革任务也比以往任何时候都艰巨繁重。这一切，都对我国现实的国家治理体系和治理能力提出了严峻挑战。因而，推进国家治理体系和治理能力的现代化，也就比以往任何时候都显得极其重要。毋庸置疑，实现国家治理的现代化，当然要从筑牢其

基础和重要支柱做起。于是，正如前述，在将推进国家治理体系和治理能力现代化定位于全面深化改革总目标的背景下，作为国家治理基础和重要支柱的财税体制改革也自然要再度披挂上阵，充当全面深化改革的突破口和主线索。

（四）

如果说在以往的改革中财税体制改革充当改革的突破口和主线索有其历史必然性，那么，在新的起点上发起的这一轮以全面深化为基本特点、以实现国家治理现代化为总体目标的改革，又为什么仍要以财税体制改革而不是以其他别的什么领域或其他别的什么方面的改革充当改革的突破口和主线索呢？这是需要讲清道理的。

相对于其他方面的政府职能，财税职能和财税体制所具有的一个特殊品质或突出特点，就在于其最具“综合性”——覆盖全部、牵动大部。由于财政收支既是所有政府活动的基础，又是连接政府和企业的最直接的纽带，财税职能的履行以及财税体制的运转，其范围，能够覆盖于所有政府职能、所有政府部门和所有政府活动领域。其触角，能够延伸至所有家庭和企业、所有经济社会活动领域。牵住了财税职能以及财税体制这个牛鼻子，顺藤摸瓜，就等于抓住了政府职能履行、国家治理实现以及整个经济社会运转的全部内容。此其一。

纵观当今世界各国政府所履行的职能，尽管项目繁多，表现各异，但从大类分，无非是“事”和“钱”两个方面。前者主要涉及行政事务，后者主要指财政事务。与之相适应，国家治理的实现线索，无非位于两个层面：事权与财权的界定和支出责任与财力的配置。只有各级政府和各个政府职能部门的事权与财权界定清楚了，各级政府和各个政府职能部门的支出责任和财力配置妥当了，各项政府职能的履行才可能落到实处，国家治理的相关活动才可能运行顺畅。此其二。

进一步看，无论从哪个角度看，在全面深化改革的系统部署中，加快转变政府职能都是一场硬仗，也是一块最难啃的骨头。而在这方面，我们实际面临着从“事”入手还是由“钱”入手来转变政府职能两种选择。相对于各级政府之间和各个政府部门之间的权力归属和利益分配关系而言，有关“事”的方面即行政体制的调整，对其的触动是直接的、正面的，有关“钱”的方面即财税体制的调整，对其的触动则是间接的、迂回的。显然，前者实施的难度较大，遇到的阻力因素较多。后者实施的难度和阻力，通常会弱于前者。以财税体制改革为突破口，顺势而上，有助于迂回地逼近政府职能格局的调整目标，进而推动包括经济、政治、文化、社会、生态文明以及党的建设制度在内的全面改革。此其三。

当前中国经济社会发展中面临的诸多难题的破解,几乎都要以财税体制改革的全面深化为前提。比如,最终走出国际金融危机、使经济步入正常发展轨道,显然不能在现有的经济结构和经济发展方式格局下实现,而必须调整经济结构、转变经济发展方式。无论是调整经济结构,还是转变经济发展方式,都有赖于现行财税体制的变革。再如,缓解或解决收入分配领域矛盾的寄望,在于重建或调整适应市场经济体制的政府收入分配调节机制。一旦论及收入分配机制的重建或调整,无论是初次分配层面,还是再分配层面,都涉及到与财税体制的对接,甚至要求财税体制的根本性改革。故而,从总体上看,现行财税体制已经演化为各方面改革深入推进的瓶颈地带和焦点环节。此其四。

再往深里说,以如此的视角认识中共十八届三中全会所作出的全面深化改革的系统部署,无论是紧紧围绕使市场在资源配置中起决定性作用深化经济体制改革,还是紧紧围绕坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一深化政治体制改革,也无论是紧紧围绕建设社会主义核心价值体系、社会主义文化强国深化文化体制改革,还是紧紧围绕更好保障和改善民生、促进社会公平正义深化社会体制改革,亦无论是紧紧围绕建设美丽中国深化生态文明体制改革,加快建立生态文明制度,还是紧紧围绕提高科学执政、民主执政、依法执政水平深化党的建设制度改革,都离不开财政收支规范化运行的基础,都离不开财政收支规范化运行的支撑。总而言之,一句话,都要以财税体制改革的全面深化铺路搭桥。此其五。

这实际上启示我们,财税改革天然具有改革突破口和主线索的特殊品质。在当前这一场全面深化改革的系列重大战役中,深化财税体制改革可能是最为关键的一仗。深化财税体制改革的主要着眼点,可以也应当放在建立与现代国家治理体系和治理能力相适应的现代财政制度上。

(五)

同以往交付政策报告时的心情一样,我们既怀有将全面深化财税改革落到实处的强烈使命感,也对既有研究成果的水平和质量抱有类如丑媳妇见公婆之前的种种忐忑。

我们静候来自于各方面读者的批评指正。

高培勇

2013年12月31日

本报告写作组名单

主编 高培勇 杨志勇

执笔人 1. 高培勇

2. 张斌

3. 张斌

4. 汪德华

5. 张德勇 冯静 何代欣 赵早早

6. 杨志勇

7. 汤林闽

目 录

1. 全面深化财税体制改革的基本方向

1.1 税制结构：逐步提高直接税比重

1.2 政府支出：稳定规模并转换结构

1.3 预算管理：真正实行“全口径”

1.4 财政体制：继续坚守“分税制”

主要参考文献

2. 推进政府收入体系改革

2.1 中国政府收入体系的现状 错误！未定义书签。

2.1.1 全部政府收支纳入预算管理..... 错误！未定义书签。

2.1.2 公共财政收入..... 错误！未定义书签。

2.1.3 社会保险基金收入..... 错误！未定义书签。

2.1.4 政府性基金收入..... 错误！未定义书签。

2.1.5 国有资本经营收入..... 错误！未定义书签。

2.2 中国政府收入的结构 错误！未定义书签。

2.2.1 不同口径的宏观税负..... 错误！未定义书签。

2.2.2 政府收入的结构..... 错误！未定义书签。

2.2.3 政府收入在中央与地方间的分配..... 错误！未定义书签。

2.3 完善政府收入体系：改革目标与政策建议 错误！未定义书签。

2.3.1 现行政府收入体系存在的主要问题..... 错误！未定义书签。

2.3.2 政府收入体系的改革目标和基本思路..... 错误！未定义书签。

2.3.3 完善政府收入体系的政策建议..... 错误！未定义书签。

主要参考文献

3. 推进税收制度改革

3.1 1994 年以来税制改革的简要回顾 错误！未定义书签。

3.1.1 1994 年的税制改革 错误！未定义书签。

3.1.2 “十一五”时期的税制改革..... 错误！未定义书签。

3.1.3 “十二五”时期正在推进的税制改革..... 错误！未定义书签。

3.2 宏观税负与税制结构..... 错误！未定义书签。

3.2.1 宏观税负的演变.....	错误！未定义书签。
3.2.2 税制结构的演变.....	错误！未定义书签。
3.2.3 税收收入增长的结构.....	错误！未定义书签。
3.3 现行税制的特征与存在的主要问题.....	错误！未定义书签。
3.3.1 现在税制的特征.....	错误！未定义书签。
3.3.2 现行税制存在的主要问题.....	错误！未定义书签。
3.4 下一步税制改革的目标与主要内容.....	错误！未定义书签。
3.4.1 下一步税制改革的目标.....	错误！未定义书签。
3.4.2 下一步税制改革的主要内容.....	错误！未定义书签。
3.4.3 税制改革的制约因素.....	错误！未定义书签。

主要参考文献

4. 推进财政支出领域的改革	
4.1 政府职能与财政支出.....	错误！未定义书签。
4.1.1 有关政府职能与财政支出的理论.....	错误！未定义书签。
4.1.2 政府职能的具体界定.....	错误！未定义书签。
4.1.3 发达国家的历史经验.....	错误！未定义书签。
4.1.4 对中国的启示.....	错误！未定义书签。
4.2 财政支出领域的现状与改革方向.....	错误！未定义书签。
4.2.1 财政支出的总体规模.....	错误！未定义书签。
4.2.2 财政支出结构.....	错误！未定义书签。
4.2.3 财政支出领域的改革方向.....	错误！未定义书签。
4.3 社会福利领域的问题与改革思路.....	错误！未定义书签。
4.3.1 中国社会福利体系的发展成就.....	错误！未定义书签。
4.3.2 社会福利支出领域的问题.....	错误！未定义书签。
4.3.3 社会福利领域的改革思路.....	错误！未定义书签。
4.4 政府投资领域的问题与改革建议.....	错误！未定义书签。
4.4.1 政府投资的重要性.....	错误！未定义书签。
4.4.2 政府投资领域的主要问题.....	错误！未定义书签。

4.4.3 政府投资领域的改革建议.....	错误！未定义书签。
4.5 小结	错误！未定义书签。
主要参考文献.....	错误！未定义书签。
5. 推进政府预算管理改革	
5.1 公共财政预算.....	错误！未定义书签。
5.1.1 公共财政预算编制.....	错误！未定义书签。
5.1.2 公共财政预算审查批准.....	错误！未定义书签。
5.1.3 公共财政预算执行.....	错误！未定义书签。
5.1.4 公共财政预算调整.....	错误！未定义书签。
5.1.5 公共财政决算.....	错误！未定义书签。
5.2 政府性基金预算.....	错误！未定义书签。
5.2.1 政府性基金预算的概念.....	错误！未定义书签。
5.2.2 政府性基金预算的制度框架.....	错误！未定义书签。
5.2.3 政府性基金预算的规模结构.....	错误！未定义书签。
5.3 国有资本经营预算.....	错误！未定义书签。
5.3.1 国有资本经营预算的建立与发展.....	错误！未定义书签。
5.3.2 国有资本经营预算运行现状.....	错误！未定义书签。
5.4 社会保险基金预算.....	错误！未定义书签。
5.4.1 社会保险基金预算的原则.....	错误！未定义书签。
5.4.2 社会保险基金预算收支平衡范围.....	错误！未定义书签。
5.4.3 社会保险基金预算编制和审批.....	错误！未定义书签。
5.4.4 社会保险基金预算执行和调整.....	错误！未定义书签。
5.4.5 社会保险基金决算.....	错误！未定义书签。
5.4.6 两年多来的运行情况.....	错误！未定义书签。
5.5. 中国政府预算管理改革实践：进展与不足.....	错误！未定义书签。
5.5.1 预算管理改革取得的成效.....	错误！未定义书签。
5.5.2 政府预算管理改革有待于进一步深化....	错误！未定义书签。
5.6 进一步深化政府预算管理改革.....	错误！未定义书签。
5.6.1 加快修订《预算法》	错误！未定义书签。

5.6.2 继续深化全口径预算管理	错误！未定义书签。
5.6.3 夯实政府预算管理的基础工作	错误！未定义书签。
5.6.4 进一步加强政府性基金预算、国有资本经营预算与社会保险基金预算管理	错误！未定义书签。
主要参考文献	错误！未定义书签。
6. 推进政府间财政关系调整	错误！未定义书签。
6.1 分税制改革是怎么开始的？	错误！未定义书签。
6.1.1 分税制是什么？	错误！未定义书签。
6.1.2 分税制改革方案是针对“财政包干制”弊病提出的	错误！未定义书签。
6.1.3 分税制怎么实施？	错误！未定义书签。
6.1.4 分级财政：改革的目标模式	错误！未定义书签。
6.2 事权与财权关系界定的五大难点问题分析	错误！未定义书签。
6.2.1 事权与财权关系问题的提出	错误！未定义书签。
6.2.2 事权与财权的匹配的五大难点问题分析	错误！未定义书签。
6.2.3 关于未来改革的展望：形成真正的分级财政	错误！未定义书签。
专栏 6—2 中央政府的实际支出到底有多少？	12
6.3 构建与完善地方税系的路径选择：以共享税为主的方向	错误！未定义书签。
6.3.1 分级财政呼唤地方税系	错误！未定义书签。
6.3.2 地方税系构建与完善中的主要问题	错误！未定义书签。
6.3.3 地方税系构建与完善之路径选择	错误！未定义书签。
6.3.4 地方税系构建与完善：结合具体税种的分析	错误！未定义书签。
6.3.5 关于地方税系构建与完善的对策思路	错误！未定义书签。
6.4 取消税收返还，规范转移支付	错误！未定义书签。
6.4.1 取消税收返还	错误！未定义书签。
6.4.2 构建纵向与横向相结合的财政转移支付模式	错误！未定义书签。
6.4.3 尽可能压缩转移支付规模	错误！未定义书签。

6.4.4 重构一般性转移支付与专项转移支付.....	错误！未定义书签。
6.4.5 构建规范化的财政转移支付制度.....	错误！未定义书签。
6.4.6 增强透明度是专项转移支付改革成功的关键...	错误！未定义书签。
6.5 赋予地方发债权，规范地方债务管理制度.....	错误！未定义书签。
6.5.1 地方政府性债务何去何从？	错误！未定义书签。
6.5.2 地方政府性债务亟待分类整理.....	错误！未定义书签。
专栏 6—3 36 个地方政府性债务审计结果说明了什么.....	12
6.6 稳步推进省以下财政体制改革	错误！未定义书签。
6.6.1 三种类型的省以下财政体制改革.....	错误！未定义书签。
6.6.2 财政的省直管县改革存在的问题.....	错误！未定义书签。
6.6.3 对策与建议.....	错误！未定义书签。
主要参考文献.....	错误！未定义书签。

7. 中国政府资产负债表：构建及估算

7.1 构建中国政府资产负债表框架	
7.1.1 构建依据及总体思路	
7.1.2 构建资产方	
7.1.3 构建负债方	
7.1.4 完整的中国政府资产负债表框架	
7.2 中国政府资产规模估算：以 2011 年为例	
7.2.1 对服务性资产的讨论	
7.2.2 对财力性资产的估算	
7.3 中国政府负债规模估算：以 2011 年为例	
7.3.1 对直接显性负债的讨论	
7.3.2 对隐性和或有负债的讨论	

专栏

专栏 2-1 《财政部关于将按预算外资金管理的收入纳入预算管理的通知》
(节选)

专栏 2-2 土地出让收入

专栏 4-1 中国与 OECD 组织财政支出功能分类对照办法

- 专栏 5-1 “国有资本经营预算”相关规定和表述
- 专栏 5-2 历次党的全体代表大会中的“社会保障”议题
- 专栏 6-1 分税制财政体制试点
- 专栏 6-2 中央政府的实际支出到底有多少？
- 专栏 6-3 36 个地方政府性债务审计结果说明了什么？
- 专栏 6-2 中央政府的实际支出到底有多少？
- 专栏 7-1 国际公共部门会计准则（IPSASs）和美国联邦财务会计概念和准则（FFACS）
- 专栏 7-2 中国现行的主要政府会计相关制度
- 专栏 7-3 工会资产不是国有资产
- 专栏 7-4 IPSASs 和 FFACS 下对政府资产类别的划分
- 专栏 7-5 可与相应负债自相抵消的金融资产
- 专栏 7-6 社保基金会管理的基金
- 专栏 7-7 中国国有土地的范畴和分布范围
- 专栏 7-8 各种土地价格
- 专栏 7-8 美国联邦政府财务会计准则（FFACS）中对石油和天然气的处理
- 专栏 7-9 中国石油和天然气的主要相关税费
- 专栏 7-10 中石油、中石化和中海油的财务报表中的油气储量概念

图

- 图 2-1 预算外资金收入规模（1978-2010 年）
- 图 2-2：公共财政收入、税收收入与非税收入增长率（2008-2012 年）
- 图 2-3：政府性基金与国有土地出让收入（2007-2012 年）
- 图 2-4 中央国有资本经营收入（2007-2012 年）
- 图 2-5 政府收入结构（2012 年）
- 图 3-1 中国税收收入占 GDP 比重的变化（1991-2012 年）
- 图 3-2 中国的税制结构（2011 年）
- 图 4-1 2004-2010 年城市与农村的医疗保险人均福利水平比较

图 4-2 中国（2012）与部分国家政府投资占财政支出比重比较

图 5-1 中央部门预算编制及批复流程图

图 5-2 2013 年四项预算分别占整个政府预算总规模的比重

表

表 2-1 财政收入中税收收入及其比重（1978-2012 年）

表 2-2 公共财政非税收入的结构（2007-2012 年）

表 2-3 各项社会保险基金收入与财政补贴（2010-2012 年）

表 2-4 2012 年全国政府性基金收入决算表

表 2-5 国有土地收入的结构（2010-2012 年）

表 2-6 国有土地出让的成本性支出（2009-2012 年）

表 2-7 全国国有企业盈利和亏损状况（2002-2011 年）

表 2-8 中央国有资本经营收入的结构（2010-2012 年）

表 2-9 政府收入结构（2010-2012 年）

表 2-10 政府收入在中央与地方间的分配（2010-2012 年）

表 3-1 税制结构的演变（1994、2001、2007 与 2012 年）

表 3-2 税收增长的税种结构（2001、2007 和 2012 年）

表 4—1 1870 年以来十国政府支出项目的结构变化

表 4—2 中国 2003-2012 年全口径财政支出规模估算

表 4—3 中国与 OECD 成员国财政支出结构比较

表 4—4 中国全口径财政支出结构及与 OECD 国家的比较

表 4—5 各国城市基础设施投资情况比较

表 5-1 政府性基金收入（含土地出让收入）情况（2008-2012）

表 5-2 政府性基金类型与征收年份频数统计表（2008-2012）

表 5-3 地方国有资本经营预算的模式

表 5-4 2010 年全国社会保险基金收支情况

表 5-5 2011 年全国社会保险基金收支情况

表 7-1 国内外各种政府资产项目总结

表 7-2 本章构建的资产方情况

表 7-3	各种政府负债项目总结
表 7-4	本章构建的负债方情况
表 7-5	本章构建的中国政府资产负债表框架
表 7-6	2011 年服务性资产的估算结果
表 7-7	大型商业银行剔除后的国有净资产情况（2011）
表 7-8	股份制银行剔除后的国有净资产情况（2011）
表 7-9	政策性银行和国开行剔除后的国有净资产情况（2011）
表 7-10	建设银行剔除重复部分的具体情况（2011）
表 7-11	金融机构的国有净资产（2011）
表 7-12	设市城市的土地面积（2011）
表 7-13	县城的土地面积（2011）
表 7-14	建制镇的土地面积（2011）
表 7-15	国有土地的价格（2011）
表 7-16	国有土地的价值（2011）
表 7-17	中国的油气集中度（2011）
表 7-18	石油的平均销售价格（2011）
表 7-19	天然气的平均销售价格（2011）
表 7-20	石油资源税（2011）
表 7-21	天然气资源税（2011）
表 7-22	矿产资源补偿费（2011）
表 7-23	石油特别收益金（2011）
表 7-24	矿产资产（石油天然气）的价值（2011）
表 7-25	2011 年财力性资产的估算结果
表 7-26	直接显性负债（2011）
表 7-27	其他公共部门发行的债券（2011）
表 7-28	隐性和或有负债（2011）
表 7-29	政府资产
表 7-30	政府负债
表 7-31	政府净值