
十八届三中全会以来财税体制改革的进展及评估

◎刘尚希 等

摘要：2012年11月，党的十八大报告从全局和战略的高度，强调要全面深化经济体制改革，并对当前及今后一个时期加快改革财税体制、完善公共财政体系提出了明确要求。2013年11月，党的十八届三中全会通过《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》），对新一轮财税体制改革做了战略部署。2014年6月，中共中央政治局审议通过《深化财税体制改革总体方案》（以下简称《总体方案》），标志着新一轮财税体制改革正式启动。经过五年的改革推进，已取得阶段性成效。2017年10月18日，党的十九大胜利召开。站在新的历史起点上，在新时代中国特色社会主义思想指引下，回望五年来我国深化财税体制改革的历程，盘点深化财税体制改革的成果，找出改革推进中存在的问题，提出进一步深化财税体制改革的展望和建议，对于全面深化改革和实现国家治理体系与治理能力现代化意义重大。

关键词：财税体制改革 进展 评估

作者刘尚希系中国财政科学研究院院长，其他作者包括程瑜、李成威、樊轶侠。

一、引言

党的十八大报告中将财税体制改革的要求表述为：加快改革财税体制，健全中央和地方财力与事权相匹配的体制，完善促进基本公共服务均等化和主体功能区建设的公共财政体系，构建地方税体系，形成有利于结构优化、社会公平的税收制度。建立公共资源出让收益合理共享机制。

党的十八届三中全会《决定》进一步明确，“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。”

2014年6月，中央政治局审议通过《总体方案》，明确深化财税体制改革的目标，是建立统一完整、法治规范、公开透明、运行高效，有利于优化资源配置、维护市场统一、促进社会公平、实现国家长治久安的可持续的现代财政制度；并对改进预算管理制度、深化税收制度改革、调整中央与地方政府间财政关系三个方面分别进行了部署。

多位学者把《决定》发布作为新一轮财税体制改革的起始（高培勇、汪德华，2016^①；张德勇，2016^②），认为这一轮财税体制改革正稳步推进、取得了明显进展。有所不同的是，高培勇等以现代财政制度的基本特征作为评估标准，从各子领域的目标与问题入手，对预算管理制度改革、税收制度改革和财政体制改革三个子领域的改革进展分别进行了系统评估。张德勇将新一轮财税体制改革的评估标准设定为三个方面：对照时间表和路线图，评价是否完成了新一轮财税体制改革的阶段性任务；对照实际效果，评价是否对全面深化改革起到推动作用；对照职能定位，评价是否充分体现财政是国家治理的基础和重要支柱。

① 高培勇，汪德华.本轮财税体制改革进程评估：2013.11—2016.10[J].财贸经济，2016（11、12）.

② 张德勇.新一轮财税体制改革的阶段性系统评估[J].财政监督，2016（21）.

不同于以往改革，本轮财税体制改革不仅更突出整体性和全面性，而且在理念与站位上体现出重要变化，由经济体制改革的范畴上升到全面深化改革的重要组成部分，由经济制度的重要安排上升到国家治理的基础性制度安排，由强调公共、民生等财政属性特征上升到与新时代、现代性相对接。传统的财政三大职能——资源配置、收入分配、经济稳定与发展，在国家治理这个新坐标中，财政职能重新定位，财税体制改革成为全面深化改革的突破口和先行军。

本文认为，欲围绕十八大以来财税体制改革的重大任务、主要目标、重大举措等进行全面评估，更多地应从财税改革实际效果出发，而不是囿于改革本身来考察改革进程与设定的改革目标之间的静态对比关系。改革导向无非是两个方向：目标导向和问题导向，其中目标导向是“应该怎样”，而问题导向是“怎么解决”。两者是有机整体，相互映照，前者为后者提供依据和判断标准，什么是“问题”，由目标提供基准；如何一步步推进改革，通过“问题”来引导，并从实际效果来动态矫正和完善改革目标。在实际操作中两个方面需要有机衔接、统筹兼顾。因此，评估财税改革不是看与原初设定的目标还有多远，而是功能发挥的实际效果。评估本轮财税体制改革，从实际效果入手，就应当考察财税改革是否有利于“优化资源配置”、是否有利于“维护市场统一”、是否有利于“促进社会公平”、是否有利于“实现国家长治久安”，综合这四个方向系统全面地进行评价。这也就是基于财政新定位的财政功能发挥的评价，其功能不断发挥出来，就说明财税改革有进展。基于国家治理的财政功能发挥程度越大，就说明财税改革推进有力，更接近财税改革的预期。

二、十八届三中全会以来我国财税体制改革的主要进展

2013年11月中共十八届三中全会通过《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，对新一轮财税体制改革做了战略部署，明确提出“财政是国家治理的基础和重要支柱”这一重要论断，指出“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”是科学的财税体制应具有的功能。新一轮财税体制改革的目标是建立现代财政制度，“完善立法、明确事

权、改革税制、稳定税负、透明预算、提高效率”是建设现代财政制度的重要内容，“发挥中央和地方两个积极性”是现代财政制度的必然要求。

2014年6月中共中央政治局审议通过《深化财税体制改革总体方案》，标志着新一轮财税体制改革正式启动。《总体方案》从政府与市场、中央与地方、效率与公平、当前与长远等多方面考虑，既总体设计又分步实施（见图1），并统筹财税改革与其他经济、政治、社会改革的关系。

党的十九大报告进一步提出，“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”。这优化和完善了改革顺序和具体要求，也使改革的目标更加清晰。

从改革逻辑上看，新一轮财税体制改革有以下几方面的特点：

首先，新一轮财税体制改革，是在全面深化改革背景下实施的，与1994年启动并延续多年的财税体制改革明显不同，它“不是政策上的修修补补，更不是扬汤止沸，而是一场关系国家治理现代化的深刻变革，是一次立足全局、着眼长远的制度创新和系统性重构。”

其次，新一轮财税体制改革的基本任务是围绕实现国家治理体系和治理能力现代化的总体改革目标，通过预算、税制和财政体制三大方面的改革加大力度保民生、调结构、稳增长。

最后，作为新一轮财税体制改革的基本目标，现代财政制度有其鲜明的时代特征和中国特色。现代财政制度不断适应我国经济社会的变化和特



图1 《总体方案》中深化财税体制改革的路线图和时间表

点，贯彻新时代中国特色社会主义发展的战略安排，发挥其在优化资源配置、提供公共服务、调节收入分配、保护生态环境、维护国家安全等方面的职能，支持打好防范化解重大风险、精准脱贫、污染防治的攻坚战，深化供给侧结构性改革，助力转变经济发展方式、维护市场统一、促进社会公平正义。

根据《总体方案》确定的改革任务、路线图和时间表，通过对新一轮财税体制改革启动至今的情况进行阶段性评估，我们认为，预算、税制、中央与地方财政关系三个方面对资源配置、市场统一、社会公平和长治久安发挥了促进作用，都有不同程度的进展。

（一）中央层面推进财税体制改革的主要进展

我国的全面深化改革实际上就是构建一个以国家形式存在的社会共同体新结构——包容开放的、共建共享的社会，实现多元利益与公共利益的相互包容。政府与市场（企业）的关系，政府与社会（个人）的关系，中央与地方（城乡区域）的关系，就是全面深化改革背景下体现国家治理结构的三个维度。在全面深化改革的大背景下，预算、税制、事权划分三个子部分的改革，都对三个维度的国家治理结构优化发挥了支撑和牵引作用。

1. 现代预算制度主体框架基本确立

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。《预算法》修订和完善的主要内容包括以下七项：以推进预算公开为核心，建立透明预算制度；研究清理规范重点支出挂钩事项；改进年度预算控制方式，建立跨年度平衡机制；完善转移支付制度；加强预算执行管理；规范地方政府性债务管理；全面规范税收优惠政策。新《预算法》的立法宗旨更加积极，坚持现代国家治理理念，按照国家治理体系和治理能力现代化的要求，着力推进预算管理的科学化、民主化、法治化。随后，国务院、财政部等陆续出台深化预算管理制度改革、实行中期财政规划管理、加强地方政府性债务管理、改革和完善中央对地方转移支付制度的意见和通知（见专栏一），确保了修订后新《预算法》的贯彻实施。

专栏一 新《预算法》贯彻实施的相关配套文件

1. 国务院关于深化预算管理制度改革的决定（国发〔2014〕45号）
2. 国务院关于加强地方政府性债务管理的意见（国发〔2014〕43号）
3. 国务院关于清理规范税收等优惠政策的通知（国发〔2014〕62号）
4. 国务院关于批转财政部权责发生制政府综合财务报告制度改革方案的通知（国发〔2014〕63号）
5. 国务院关于改革和完善中央对地方转移支付制度的意见（国发〔2014〕71号）
6. 国务院关于实行中期财政规划管理的意见（国发〔2015〕3号）
7. 财政部、民政部、工商总局关于《印发政府购买服务管理办法(暂行)》的通知（财综〔2014〕96号）
8. 财政部关于推广运用政府和社会资本合作模式有关问题的通知（财金〔2014〕76号）
9. 财政部关于专员办加强财政预算监管工作的通知（财预〔2014〕352号）
10. 财政部关于完善政府预算体系有关问题的通知（财预〔2014〕368号）
11. 财政部关于进一步规范地方国库资金和财政专户资金管理的通知（财库〔2014〕175号）
12. 财政部、中国人民银行关于印发《地方国库现金管理试点办法》的通知（财库〔2014〕183号）
13. 国务院印发《关于进一步推进预算公开工作的意见》的通知（中办发〔2016〕13号）
14. 国务院印发关于深化中央财政科技计划（专项、基金等）管理改革方案的通知（国发〔2014〕64号）
15. 国务院关于完善出口退税负担机制有关问题的通知（国发〔2015〕10号）
16. 国务院关于税收等优惠政策相关事项的通知（国发〔2015〕25号）
17. 国务院关于印发推进财政资金统筹使用方案的通知（国发〔2015〕35号）

18. 国务院办公厅关于进一步做好盘活财政存量资金工作的通知(国办发〔2014〕70号)
19. 国务院办公厅转发财政部等关于妥善解决地方政府融资平台在建项目后续融资问题意见的通知(国办发〔2015〕40号)
20. 国务院办公厅转发财政部、发展改革委、人民银行关于在公共服务领域推广政府和社会资本合作模式指导意见的通知(国办发〔2015〕42号)
21. 国务院办公厅关于对国发〔2015〕25号文件贯彻落实情况进行专项督查的通知(国办发明电〔2015〕10号)
22. 关于对地方政府债务实行限额管理的实施意见(财预〔2015〕225号)
23. 关于印发《中央对地方专项转移支付管理办法》的通知(财预〔2015〕230号)
24. 关于印发《中央国有资本经营预算管理暂行办法》的通知(财预〔2016〕6号)
25. 关于印发《政府非税收入管理办法》的通知(财税〔2016〕33号)
26. 关于印发《地方政府一般债务预算管理办法》的通知(财预〔2016〕154号)
27. 关于印发《地方政府专项债务预算管理办法》的通知(财预〔2016〕155号)
28. 关于印发《中央国有资本经营预算支出管理暂行办法》的通知(财预〔2017〕32号)
29. 关于印发《新增地方政府债务限额分配管理暂行办法》的通知(财预〔2017〕35号)
-

总的来说,可以归结为以下几个方面的进展:

第一,重塑理念,向建立现代预算制度迈出了一大步。政府在公共事务和公共服务中,一是涉及“事”,二是涉及“钱”,而“事”和“钱”如何有

效地匹配，应该说通过新《预算法》的实施，得到了很大改进。尽管还很难说通过新的预算管理制度可以做到全面规范政府的活动范围和活动方向，但新《预算法》突出预算的完整性，增强预算的约束力，使预算管理从一个“分钱工具”，不断转变为“约束政府活动范围和活动方式”的制度。

第二，统筹预算，跨年平衡。建立了定位清晰、分工明确，以四本预算为主体的政府预算体系，加强了四本预算之间的统筹力度，加强一般公共预算各项资金的统筹使用。新《预算法》明确规定“各级政府应当建立跨年度预算平衡机制”，将预算审查重点从收支平衡、赤字规模向支出预算转变，从而改进了年度预算控制方式，这是财政预算管理的重大制度创新，有利于实现预算编制的合理性和科学性，避免政府突击花钱，提高资金使用绩效。

第三，从严管控地方政府债务，防范和化解债务风险。按照疏堵结合、“开前门、堵后门、筑围墙”的改革思路，新《预算法》从举债主体、用途、规模、方式、监督制约机制和法律责任等多个方面做了明确的规定。具体包括：落实债务限额控制，严格限定举债主体、程序和资金用途，推动政府债务分类纳入全口径预算管理；逐步剥离融资平台的融资职能，确保融资平台政府债务余额不再增加；妥善处理存量债务和在建项目后续融资，开展存量债务置换工作；等等。这些举措有利于建立规范合理的地方政府举债融资机制，及时防范债务风险，筑牢防火墙。

第四，强化落实，重视配套，多项具体预算管理制度改革有序推进。清理规范重点支出同财政收支增幅或生产总值挂钩事项，对地方政府债务实行限额管理，建立地方政府债务风险应急处置机制以及责任追究等方面，已建立相关制度。这些改革举措均是针对现存问题，遵循现代预算制度的基本特征进行顶层设计，已实质推进并取得较显著的成效。

2. 深化税收制度改革

围绕现代税收制度建设，纳入本轮改革的内容主要是“六税一法”，即十八届三中全会提出的六大税种和拟修订的税收征管法。改革进展主要体现在以下方面：

第一，全面推进“营改增”。按照财税体制改革战略部署，2016年5月

1日一次性将四个最复杂的行业全面纳入“营改增”范围，将这项普惠的结构性减税政策落到实处，确保“所有覆盖行业税负只减不增”，全面“营改增”的改革任务顺利完成（见图2），并呈现出改革、减税和稳定预期三重效应。在改革效应方面，“营改增”将流转税的二元税制模式转换为一元税制模式，统一了货物和服务税制，初步建立了现代增值税制度，推动了税制的改革和完善，并倒逼财政体制改革。截至2017年8月，“营改增”改革累计实现减税1.61万亿元，这是五年中我国最大的减税动作。在预期效应方面，“营改增”彰显了政府稳定经济运行的决心，使企业对未来经营环境和盈利的预期得以改善，从而提振市场信心。

提出“营改增”	出台“营改增”总纲	部分地区、部分行业试点	部分行业、全国试点	全部行业、全国推广
2011年3月，“十二五”规划纲要明确提出：“扩大增值税征收范围相应调减营业税等税收。”	2011年11月，国务院批准营改增试点方案（总纲）。 财政部、国家税务总局针对上海试点同时印发了“一个办法”和“两个规定”。	2012年1月1日，上海地区对交通运输业和部分现代服务业开始试点。 2012年9月至12月，北京等十省市对交通运输业和部分现代服务业开始试点。	2013年8月1日，交通运输业和部分现代服务业在全国范围展开试点。 2014年1月1日，铁路运输业和邮政服务业在全国范围进行“营改增”试点。 2014年6月1日，电信业开始“营改增”。	2016年5月1日，完成建筑业、房地产业、金融业、生活服务业实行“营改增”，意味着“营改增”范围实现全覆盖。

图2 我国全面“营改增”的进程

第二，深化资源税改革。2016年资源税同比下降8.1%，有效发挥税收杠杆调节作用，推动经济结构调整和发展方式转变。其中的一大亮点是水资源税。截至2017年12月，水资源税试点已扩大到10个省（区、市），实行从量计征，征税对象为江、河、湖泊（含水库）等地表水和地下水，纳

税人为直接取用地表水、地下水的单位和个人，试点将为全国全面推开改革积累经验。

第三，《环境保护税法》正式颁布实施。2016年12月，全国人大常委会审议通过了《环境保护税法》。将排污费“税负平移”到环保税，征收对象包括大气污染物、水污染物、固体废物、噪声等。

第四，积极推进税收法定进程。如2017年12月，全国人大常委会二次审议《烟叶税法》和《船舶吨税法》草案；2017年1月财政部、国家税务总局就《耕地占用税法》公开征求意见。8月，《车辆购置税法》公开征求意见。11月，《资源税法》公布征求意见稿，决定全面实行从价计征方式，将资源税改革成果上升为法律。《税收征收管理法》修订稿已公开征求社会意见。

但从整体上看，实体税制改革是增值税改革单兵突进，其他税种的改革没有跟进，尤其个人所得税、房地产税两个直接税的改革至今方向不明。

3. 调整中央与地方政府间财政关系

中央与地方财政事权和支出责任进行合理划分，规范各级政府间财政关系，对促进国家治理体系与治理能力现代化、实现国家长治久安具有重要意义。如果说分税制改革主要聚焦“财”的话，当前的中央与地方财政事权和支出责任划分改革则瞄准了“政”，是对政府公共权力进行纵向配置，属于涉及面广、利益关系复杂的重大改革。十八届三中全会以来，围绕建立事权和支出责任相适应的制度，主要进展有以下几个方面：

第一，将界定和划分政府间财政支出责任的直接依据划定为财政事权，降低了改革难度。2016年8月，国务院发布了《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《指导意见》），不仅对央地财政事权和支出责任如何划分提出了原则性的指导意见，如明确了“谁的财政事权谁承担支出责任”“适度加强中央的财政事权”“减少并规范中央与地方共同的财政事权”等重要原则。《指导意见》对中央财政事权、地方财政事权、中央地方共同事权进行了明确划分；在此基础上，文件还为央地事权与支出责任改革的分步实施勾画了具体的时间表和路线图，即2016年先从国防、国家安全等领域着手，2017—2018年深入到教

育、医疗、环保、交通等领域，2019—2020年基本完成主要领域改革，形成央地事权和支出责任划分的清晰框架。目前，央地事权和支出改革实践正沿着上述原则和路线图循序渐进地展开，并初步总结出了一些改革经验。

表1 《指导意见》对中央地方财政事权的划分

中央财政事权	国防、外交、国家安全、出入境管理、国防公路、国界河湖治理、全国性重大传染病防治、全国性大通道、全国性战略性自然资源使用和保护
中央与地方共同财政事权	义务教育、高等教育、科技研发、公共文化、基本养老保险、基本医疗和公共卫生、城乡居民基本医疗保险、就业、粮食安全、跨省（自治区、直辖市）重大基础设施项目建设和环境保护与治理
地方财政事权	社会治安、市政交通、农村公路、城乡社区事务

资料来源：《国务院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》（国发〔2016〕49号）。

第二，将部分领域的事权划分改革与该领域的深化改革同步推进。比如2014年10月，十八届四中全会提出，优化司法职权配置，推动实行审判权和执行权相分离的体制改革试点，最高人民法院设立巡回法庭；此后，巡回法庭成为推进司法体制改革的重要平台。巡回法庭是最高人民法院的派出机构，其人财物由最高人民法院统一管理，与地方政府没有直接利益关系，司法权运行不易受到地方干扰，极大地促进司法公正。实施环保监察省以下垂直管理、环境监测全覆盖和环境督察制度，建立国家公园体制等，都是为了配合环保监察等领域的事权划分改革而推出的配套改革事项。即把中央和地方财政关系改革与中央和地方其他关系改革捏在一起谋划，并注重发挥财政的基础和支柱作用。

第三，国家基本公共服务清单已明，支出责任分担方式正在探索。2017年3月，我国出台了《“十三五”推进基本公共服务均等化规划》，首次推出国家基本公共服务清单，将81个项目明确服务对象、服务指导标准、支出责任、牵头负责单位；随后多省跟进，出台了各省“十三五”基本公共服务清单。与具体服务相对应的是支出责任，已公布的支出责任表述包括，有“市、

县(市)政府负责，中央和省级财政适当补助”，有“中央、省和市政府共同负责”，也有“中央和地方政府分级负责”等，在一定程度上对支出责任主体予以界定，但具体的分担水平、要素和关键指标还有待明晰，相关部门正在探索针对不同的基本公共服务，采取差异化分担机制。

第四，全面规范财政转移支付制度。比如，明确规定财政转移支付以一般性转移支付为主体，提出了增加一般性转移支付规模和比例；严格规范了专项转移支付的设立，并要求建立健全专项转移支付定期评估和退出机制；要求上级政府安排专项转移支付时，除按照国务院的规定应当由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。这些规定有利于优化转移支付结构，提高转移支付资金分配的科学性、公平性和公开性。

（二）地方层面推进和落实财税体制改革的主要进展

总体来看，在全国31个省（自治区、直辖市）中，有20个省份出台了《深化财税体制改革实施方案》（大多数省份未披露全文）。内容大多围绕“完善预算管理制度改革、完善税制改革和深化省以下财政管理体制”等内容展开。地方推进和落实财税体制改革的主要进展及其特点体现在：

1. 各地改革进展不一

在深化财税体制改革方案设计上，有的省份加入了“加强财政收入管理、转变支持经济发展方式、严控政府性债务管理”等内容；有的省份不仅出台了财税体制实施方案，还出台了建立现代财政制度的意见等（如浙江省）；有的省份从2014年起，每年出台一次深化财税体制改革实施方案（如福建省）。未出台《深化财税体制改革实施方案》的省份，也大多出台了“十三五”财政规划（如上海市），或与财税体制改革相关的改革内容。

从实施方案和内容上看，地方改革举措确保其财税改革的方向与国家治理体系和治理能力现代化的总目标一致，尽可能实现财税改革与各项改革的协调衔接，并通过财税体制改革推动地方治理体系和治理能力的提升。

从实施成效上看，地方财税体制改革在优化资源配置、维护市场统一、促进社会公平等方面有明显推进，例如，多省财税体制改革实践中以深化预

算管理制度改革为主体，同时优化预算执行流程、强化现代信息技术支撑，各项财政改革扎实有序推进，财政管理水平明显提升，资源配置效率得以提高。再如，多省大力推进支出管理改革，推进了政府与市场关系和新时代的发展要求相契合，明确财政支出责任范围，充分发挥了财政在稳定经济、提供公共服务、调节收入分配、保护生态环境、维护长治久安等方面的职能，更好地发挥政府的作用；并充分体现市场在资源配置中的决定作用，财政资金逐步退出竞争性领域，减少政府对资源配置的直接干预，让政府和市场发挥各自优势，提升公共福利水平。

2. 地方因地制宜，推进财税体制改革

地方在预算管理改革、事权与支出责任划分改革方面，结合各自特色不断探索，丰富了我国财税体制改革的伟大实践。主要进展体现在：

第一，多省结合自身发展战略与定位，完善政府预算体系，增强财政调控能力。多省把中期财政规划编制作为预算管理制度的重大举措，将预算编制的视野由1年拓展到3年，改进了预算资金管理机制，提高了财政政策的前瞻性、有效性和可持续性。加强专项资金管理，全面清理整合专项资金，如河南省将省级近1000项专项资金整合为300余项。积极清理盘活财政存量资金。深入推进预决算公开，北京、山东等省份全部公开了政府预决算、部门预决算、“三公”经费预决算，有效提高财政透明度。

第二，多省加强地方政府性债务管理。多地完善债务管理机制，将政府存量债务还本付息纳入年初预算，根据批准的限额编制预算调整方案，新增债务和存量债务分类纳入全口径预算管理。对政府性债务进行限额管理，建立区级政府性债务限额管理机制，严控新增债务规模。规范地方政府债券发行机制，保持政府融资较低融资成本。合理确定政府债券发行规模、结构和节奏。如湖南、北京等地，建立债务风险预警指标体系，评估债务风险状况，制定债务风险应急处置预案。完善政府性债务统计报告制度，加强对政府性债务的动态监测。建立政府债务限额及债务收支情况随同预算公开的常态机制。建立对违法违规融资的问责机制，加大对政府性债务管理的监督检查力度，切实防范化解财政风险。

第三，多省以文件形式明确了省以下财政事权和支出责任划分改革的时间表和路线图，不断推进省以下财政体制改革。如陕西省推进事权划分改革的主要方面包括：一是依据省级安排的财政支出，梳理了省级单位财政事权清单；二是对全省支出数据进行了纵向和横向分析，理清支出责任现状；三是2017年9月，陕西省出台了《陕西省省以下财政事权与支出责任划分改革实施方案》，明确了该项改革的时间表和路线图，强调了要建立财政事权划分的动态调整机制，落实各级政府责任，明确了2020年以前完成省以下财政事权改革任务分解表。贵州、河南等地完善省以下转移支付制度，注重新增改革因素对市县财力的影响。再如，上海针对特大城市经济社会特点，深化财政体制改革，印发《上海市人民政府关于推进市与区财政事权和支出责任划分改革的指导意见（试行）》（沪府发〔2017〕44号），其基本公共服务供给的主体责任格局是区级财政为主、市级财政发挥统筹与补充作用、市级对各类保险基金进行兜底；浦东新区先行先试，坚持问题导向，因地制宜，采取统筹核心发展权和下沉区域管理权，逐步理顺区镇财政事权与支出责任分担机制，强化区镇公共服务、公共管理、公共安全以及社会治理职能。

第四，各省不断提高财政管理效率和效益。2014年以来财政部积极推动国库尤其是地方政府国库管理，各省推进国库集中收付、国库集中支付电子化，国库现金管理效益提升。逐步建立权责发生制政府综合财务报告制度，逐步扩大试点部门范围和报表填列事项范围，加强合并报告研究，应用政府综合财务报告分析，全面反映政府财务状况，评估政府绩效，提高政府财政管理水平，为提高地方治理能力夯实了基础。

3. 地方创新和完善财政管理机制

十八届三中全会以来，地方财政管理机制的创新做法主要体现在：

第一，多地积极推进PPP和政府购买服务，实现政府与市场的多元融合。绝大部分省份都在探索政府、企业和社会力量合作模式，拓宽PPP改革领域。在公共服务领域全面推广政府和社会资本合作（PPP）模式。从各省2015年财政预算报告来看，仅有5个省没有提到PPP，而提到PPP的省市，主要目的在于创新筹措资金渠道、用活财政资金。如具体探讨PPP于政府预算

与融资模式、创新投融资体制机制、深化政府债务管理、将财政资金“用活”等处提及，强调注重财政资金使用与运用金融工具相结合，通过基金、PPP等多种形式，多渠道筹措经济建设资金，放大财政资金的使用效益，或旨在通过PPP模式着力解决公共建设资金不足问题。多地下发PPP合作指导意见，研究PPP实施的项目范围和论证，确立项目流程、优惠政策和保障措施等，部分省市表明为PPP等政府与社会合作的新模式优先安排预算；并着手进行项目筛选，部分省市推出试点推荐项目，交通运输、基础设施和公共服务等行业领域是试点项目的主要方向。多省逐步扩大政府购买服务的范围和规模，修订政府购买服务指导性目录，制定重点公共服务领域政府购买服务实施方案，逐步加大教育、社会保障、文化、市政市容等重点领域政府购买服务力度，推进选取社会影响力大、具有示范性和带动性、市场机制成熟的示范项目，并对示范项目实施情况进行后续跟踪。

第二，多地积极设立和运用政府引导基金，发挥财政资金杠杆作用。政府引导基金已成为各级地方政府发展创业投资产业，解决中小企业融资难题的重要途径。截至2017年上半年，中央政府层面已先后设立了9只政府引导基金，投中网数据显示，截至2016年底，国内共设立政府引导基金901只，披露的总规模达到23960.6亿元，平均单只基金规模为26.6亿元^①。从时间上看，2011—2016年，我国政府引导基金数量的年均增长率达到382.7%，规模的年均增长率为746.9%。其中，增速最快的是2015年，数量和规模的同比增长率分别为238.8%和395%，2016年的增速相对放缓，数量和规模的同比增长率为95.6%和64.3%。另外，政府引导基金的设立主体也由省级单位逐渐延伸至市级及区级单位，掀起了发展政府引导基金的新浪潮。在政府引导基金的设立形式上，各地方政府根据投资方向和重点，设立了股权投资基金、产业投资基金、天使投资基金等。

第三，多地分类推进事业单位改革，完善政府与社会间的治理结构。多省围绕形成中国特色公益服务体系的目标，在完成省直事业单位分类的基础

^① 数据来源：投中网研究院，2016年政府引导基金专题研究报告，<https://www.chinaventure.com.cn/>。

上，统筹协调、分类施策，针对不同类别事业单位特点完善政策、推进改革，既有效激发事业单位生机活力，又推动形成鼓励社会力量兴办公益事业的政策和制度，为群众提供多层次多样化公益服务。

专栏二 多省市积极推进中期预算管理

2014年10月，国务院印发《关于深化预算管理制度改革的决定》，明确提出要实行中期财政规划管理。2015年1月，国务院发布《关于实行中期财政规划管理的意见》，明确了推行中期财政规划管理的基本原则、主要内容、责任主体和相关程序。这标志着我国中期预算改革的全面启动。随后，各省相继出台文件，对实施中期财政规划管理作出部署。

北京、陕西、福建、吉林、湖北等省市出台了关于实行中期财政规划管理的相关实施意见。如在深化财税体制改革中，陕西省把推进中期财政规划管理作为重点，出台了《陕西省人民政府关于实行中期财政规划管理的实施意见》。在收入方面，陕西省财政厅编制了2016—2018年财政收入规划，税务、人社、国资以及其他收入征管部门积极参与，配合做好规划期收入预测。在支出方面，省级各部门以2015年为基期，围绕中期各项重大决策部署，科学预判2016—2018年分管专项资金的投入情况，综合考虑省级预算安排、中央专项转移支付、结余结转资金、政府性基金等收入，统筹研究三年规划期内拟实施的支出项目，实行滚动调整，确保重点支出需要，优化资金分配，提高财政支出的前瞻性、有效性和可持续性。并先行在水利、义务教育、卫生、社保就业、环保等重点领域开展部门三年收支滚动规划编制试点。我国的中期财政规划已从理念走向实践，提高了预算编制的科学化水平，也有利于消除多年来财政支出上年末“突击花钱”的种种解读。

专栏三 湖南省结合中期财政规划，以资本预算制度防控债务风险

2015年，湖南省本级在交通领域开始试编重大基础设施建设项目融资债务预算，2016年扩大到水利、能源、保障性住房等领域，并启动省级重大公

共基础设施建设项目融资债务中期规划（2016—2018年），就是积极向资本预算过渡的尝试。

湖南省已公布2016年上半年的省本级政府性债务综合报告，以提高政府债务性债务的透明度。并尝试通过测算未来年度省级收支增幅和偿债能力，确定省级融资规模上限，以此上限内综合运用政府债券、PPP、股权投资基金等各种方式融资，兼顾融资需求和风险约束，使各种方式筹措的建设资金统统纳入预算管控。

在资本预算制度下，防控债务风险的意义至少体现在以下方面：第一，通过对一般债券、专项债券、政府引导基金债务、PPP债务等分类管理，打开规范举债的“明渠”，堵住变相举债的“暗道”。第二，通过融资规模上限约束和中期融资规划，对政府债务风险实施“双线”管控，避免地方政府在债务限额管理制度下的无序腾挪资金用途，从而大大提高政府预算的约束性、前瞻性和可持续性。第三，通过对债务举借与资产形成、当前成本与未来收益的动态反映，促进债务风险与预期收益的匹配，以提高债务资金使用效率。

三、十八届三中全会以来财税体制改革的效果评估

按照2013年11月党的十八届三中全会通过的《决定》和2014年6月中共中央政治局审议通过的《总体方案》提出的“2016年基本完成改革重点工作和任务，2020年基本建立现代财政制度”的任务和时间要求，截至目前，本轮财税体制改革任务要求已经过半。总结、梳理过去五年财税体制改革轨迹，对取得的阶段性成果作出恰当的评估，找出改革中的问题所在，从而调整、规划好下一阶段改革的后续安排，确保改革整体目标的最终实现，无疑意义重大。

（一）评估的标准

既然是评估，那么就需要界定评估的标准。财税改革的效果评估要基于问题导向的逻辑。本轮财税体制改革的最终目标是到2020年基本建成现代财政制度，《总体方案》对现代财政制度作出了如下描述：“建立统一完整、法

制规范、公开透明、运行高效，有利于优化资源配置、维护市场统一、促进社会公平、实现国家长治久安的可持续的现代财政制度。”这可以理解为现代财政制度的特征或功能，也可以理解为，当时财税改革还存在这些方面的问题，需要通过财税体制改革解决这些问题。

以此为基础，财税体制改革应该解决的最主要的问题是，是否能够有效防范化解风险？具体来说，可以从如下三个方面入手：一是财税体制改革的制度框架（包括体制、机制和管理层面）是否确立；二是是否解决了财税体制改革功能方面的问题，即财税体制改革是否有利于“优化资源配置”、是否有利于“维护市场统一”、是否有利于“促进社会公平”、是否有利于“实现国家长治久安”；三是财税体制改革对整体改革的支撑作用发挥得如何，是否对其他方面改革形成牵引、辐射和倒逼。

（二）改革效果评估

1. 堵塞制度漏洞

《决定》中有关财税体制改革目标的阐述是：“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。”这揭示了本轮财税体制改革大不相同于以往财税体制改革的三个方面和突出特点：一是从国家治理全局高度布局的财税体制改革。二是从发挥基础性和支撑性作用高度布局的财税体制改革。三是从全面认知现代财政文明高度布局的财税体制改革。根据《决定》和《总体方案》明确界定现代财政制度应具备的基本特征，深入到财税体制所涵盖的三个方面的内容——预算管理制度改革、税收制度改革和财政体制改革，共同构成本轮财税体制改革的主体框架。

笔者认为，五年的财税体制改革，主要是通过制度完善弥补制度层面的漏洞。制度完善又可分为三个层面，一是体制框架层面，可理解为一个国家或一个单位的“四梁八柱”，解决的是普遍性、支撑性问题。二是机制层面，

指的是一个国家或一个单位内部“程序运转”，解决的是工作流程性的问题。三是管理层面，解决的是更细致层面的日常运行，即就事论事的问题，修修补补的问题。

经过五年的改革，可以得出如下结论：解决普遍性、支撑性问题的体制层面的改革框架即“四梁八柱”已经确立，形成了预算制度改革、税制改革和财政体制改革三位一体的改革框架，且已取得实质性进展。解决程序性、运转性问题的机制层面的改革即“程序运转”也基本顺畅。解决就事论事、修修补补问题的管理层面的改革还需进一步深入，效率还有待提高。

(1) 预算制度层面：初步搭建了现代预算管理制度基本框架。预算管理制度改革动手最早、力度最大，是本轮财税体制改革推进最快、成效最为显著的领域。其中，最重要的进展是2015年正式实施了新修订的《预算法》，国务院相继公布了一批文件，等等。预算制度改革的目标是全面规范、公开透明的现代预算管理制度。经过几年的努力，阶段性效果已开始显现。一是现代预算管理制度的若干基本理念得以确立。二是以四本预算构建的全口径政府预算体系得以建立，预决算公开透明取得一定成效。三是地方政府债务管理体系及风险预警制度得以建立。四是多项具体制度改革有序推进。

(2) 税制改革：搭建了“六税一法”改革框架。围绕“建立公平统一、调节有力的现代税收制度”这一目标，纳入本轮改革的内容可归结为“六税一法”：即启动六个税种的改革，包括增值税、消费税、资源税、环境税、个人所得税、房地产税。同时，配合相关改革，修订《税收征管法》。迄今为止，已经取得的进展有：一是“营改增”全面推开，与国际主流接轨且有中国特色的现代增值税制度已渐入定型阶段。二是资源税改革顺利推进。三是环境税已立法，2018年全面实施。四是消费税征收范围逐步拓展。五是税收征管体制机制改革已经启动。总体来看，“营改增”、资源税改革任务接近完成；环境税立法已完成；消费税改革部分启动，但主要改革任务方案尚未出台；税收征管体制改革已启动，但法律修订工作尚未结束；个人所得税、房地产税尚处于改革方案制定阶段。

(3) 财政体制改革：中央与省级政府财政事权划分框架基本建立。相对

于预算改革和税制改革而言，财政体制改革推进相对滞后。截至目前，可以提及的实际进展可归结为如下两项：一是发布了《全面推开营改增试点后调整中央与地方增值税收入划分过渡方案》（国发〔2016〕26号），该文明确规定，自2016年5月1日起，作为未来2~3年内的过渡方案，以2014年为基数，采取增值税增量五五分成的方式重新划分中央和地方收入。这对弥补“营改增”后的地方财力亏空，在过渡意义上兼顾中央和地方利益，是比较有利的一项举措。二是2016年8月，国务院发布了《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》，在将事权与支出责任聚焦于财政事权和支出责任的条件下，主要搭建了中央和省级政府间财政关系的框架。

2. 弥补功能缺陷

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，可被视为现代财政制度的四大特征或可称为财政的四大功能（职能），也是新的历史时期评估财税体制改革的标准。尤其在当前，我国经济已经迈入新常态，财政收入增速也开始减缓，但是人口老龄化、经济结构调整、贫富差距代际传递、生态环境保护等方方面面的风险开始凸显，财政化解公共风险的压力很大。化解全社会公共风险，实现国家在推动现代经济发展和社会关系重构中的作用，就必须使国家拥有与之相称的国家能力。国家能力主要体现为资源汲取能力、政治渗透能力和危机解决能力。所有这些能力的提升都要依靠财政活动加以支撑，要依靠财政的四大功能的优化得以实现。而推动财政改革就必须权衡财政风险与公共风险的关系。这涉及财政规模和财政结构的优化问题。一方面，要通过结构性减税来实现稳增长的目标；另一方面，又不能降低政府公共服务和化解公共风险的能力，要避免财政风险急剧扩大反过来威胁经济和社会稳定。

对照上述四个方面来评估，当前的改革已经阶段性完成了目标，相关功能得到了完善，现代财政制度的职能作用得到了初步发挥。如通过设立政府引导资金、PPP、政府购买服务等方式，优化财政资源配置；通过“营改增”改革，从制度上解决货物和服务税制不统一和重复征税问题，促进社会分工协作，激发企业活力，优化产业结构，维护市场统一；通过推进基本公共

服务均等化，进而缩小全国各地的投资和消费水平的差距，促进社会公平；通过税收法定、预算法定等改革，消除隐患，避免公共风险和危机，为实现国家的长治久安奠定基础。

3. 牵引、辐射和倒逼其他方面改革

本轮财税体制改革是在财政第一次从根本上被摆正了在国家治理体系中的位置之后，作为全面深化改革的重点工程和基础工程来部署的。财税体制改革之所以称为重点工程和基础工程，无非是因为，全面深化改革系经济、政治、文化、社会、生态文明和党的建设等各个领域改革的联动。在其中，作为国家治理的基础和重要支柱，财税体制安排体现并承载着政府与市场、政府与社会、中央与地方等方面的基本关系，深刻影响着经济、政治、文化、社会、生态文明和党的建设等领域的体制格局。因而，在国家治理的总棋局中，它是一个具有“牵一发而动全身”之效的关键和基础要素。

经过五年的改革，财税体制改革的基础性、支撑性作用已初步显现，对其他领域改革的牵引、辐射和倒逼作用也初露端倪。尤其在供给侧结构性改革中，去产能、去库存、去杠杆、降成本和补短板这五大方面，财税改革均在其中发挥了积极作用。如去产能，2016年，中央财政安排去产能人员分流安置资金1000亿元，有力地促进了压减产能工作，维护了社会稳定。如降成本，其中的降低税收负担本身即是财税改革的内容之一，经过两年的努力，实现了所有实体经济企业税负只减不增；其他如降低融资成本、物流成本、人工成本、制度性交易成本等，均离不开财税改革的支撑和呼应。再如补短板，2016年财政专项扶贫资金投入超过了1000亿元，涉农财政资金整合到位2300亿元，中央财政专项扶贫资金增长43%，地方扶贫资金增长56%，全年减少贫困人口1240万人。此外，为应对经济下行压力，中央适当提高财政赤字率，扩支减税，避免经济失速风险等。

四、财税体制改革中存在的问题分析

财税体制改革是实现国家长治久安的一项基础性工程，其复杂性、综合

性也不言而喻。因此，从整体上来看，本轮财税体制改革存在一些瓶颈性问题亟待解决。

（一）改革整体设计层面存在的问题

从财税改革的整体设计来看，存在不到位的问题。这其中有两个层面的不到位：一是将财税改革当成一个部门工作性质的改革，而不是作为国家治理的基础和重要支柱，这样在整体设计上就是先天不足；二是将财税改革仅作为经济领域改革的一部分，而不是作为经济、社会、政治、生态等各个领域改革的基础，“矮化”“窄化”财税改革。

1. 财税改革“小马拉大车”，靠一个财政部门去解决国家治理的基础性问题很难

如预算问题，是以维护“公益”为主要目的，调整国家与公民之间、政府与社会之间、以权力为轴心、以“公法”为基础的综合性政治契约。从某种意义上说，预算问题就是政府问题、是国家治理问题。预算改革应从国家治理的高度加以设计和实施。但从目前的改革进展来看，只是将预算改革作为财政部门的改革事项。如取消重点支出挂钩，财政部门在新《预算法》的指引下，取消了各类重点支出的挂钩机制，但由于其他相关法律没有修改，相互掣肘。如《教育法》对教育支出的考核仍然沿用挂钩机制，各级人大代表会依据该法来审核财政的教育支出，使得这项改革推进缓慢。再如中央专项资金从2013年的226项减为2017年的76项，但大部分还是项目之间的简单合并，大项套小项，由于长期以来形成的专项名目较多、结构较为固化等问题突出，加之存在部门利益的影响，仅靠财政部门很难推动。

2. 有些财税改革文件多于实际推进

财税改革作为全面深化改革的排头兵，自党的十八届三中全会以来，密集出台了一系列政策文件，涉及预算、税收和财政体制的方方面面，节奏很快。但改革的步骤都是一上来就分到各个部门，定时间、定任务，按时间出文件、出方案，要求地方落实。一方面，这样的改革方式是否合适值得探讨；另一方面，改革文件过于密集，有些改革方案或政策在出台之前没有经过充分的调研和论证，只是要“卡”上出台的时间点，就急于出台，导致与地方实际脱节，

落地效果不佳；有些改革政策出台后，出现了“但闻楼梯响，不见人下来”的“文件空转”现象；有些方案或政策在出台之后，没有进行及时的跟踪评估，导致改革“虎头蛇尾”，中央对改革的质量和效果也很难有一个通盘的把握。

3. 改革存在“碎片化”，缺乏整体观

把财税改革变成了细碎的工作层面的事情，没有基于整体设计的通盘考虑，只有时间表，没有施工图。事实上，改革推进中的“碎片化”是最大的问题。即看起来是有序推进，实际上是见招拆招。各项改革没有有机关联起来，各管一摊，各自推进，导致推进进度不一。

诚然，本轮财税体制改革的三个方面内容不是简单的并列关系，不可能齐头并进。但三者之间是有机联系、相互贯通的统一体，需在改革之初制定通盘的整体改革方案。因为任何一方面的改革若不能与其他两个方面步调一致，形成合力，则不仅会阻碍改革的总体效应，而且难免拖曳整体改革进程，甚至陷整体改革于“跛脚”状态。事实上，财政体制改革的相对滞后已经对本轮财税体制改革的整体进程以及宏观经济政策的有效运行产生了十分明显的“瓶颈”效应。比如，作为税制改革中的一条主线索，“营改增”直接牵涉到地方主体财源结构的重大变化。这种变化，当然要以央地财政关系的同步调整为前提。恰是由于包括财政体制改革相对滞后在内的诸种因素的掣肘，“营改增”的全面推进才不得不放慢脚步。后来，虽在各方力量的强力推动下破茧而出，但也不得不以一个“过渡”的收入划分方案先行推出。

又如，作为预算改革的一个基本目标，全面规范和公开透明直接牵涉到以政府性基金预算为代表的非一般公共预算格局的重大变化。这种变化当然要牵动中央财政和地方财政格局，尤其是中央和地方财政之间关系格局的调整。也是由于包括财政体制改革相对滞后在内的诸种因素的掣肘，非一般公共预算的规范和透明进程才不得不在一定程度上打了折扣。在新修订的《预算法》公布实施将近两年后，作为其配套文件的新《预算法实施条例》仍驻足于征求意见阶段。改革的“碎片化”掣肘，已经影响到了改革的整体进程。

4. 财税改革社会参与度不够，治理理念体现不足

在党的十八届三中全会所确定的改革蓝图中，财税领域的改革任务可以

说是最为繁重，涉及面最广，也最需要先行一步的。相对于其他部门，财税管理部门虽在短期内密集出台了一系列范围广泛、影响深远的改革方案，相关文件多达几百项，但是，或许是由于时间紧、任务重，这些改革方案的设计和制定事实上基本由财税管理部门自身主导，未能如以往历轮改革那样有效落实专家、社会的广泛参与，综合协调性不足。这是导致部分改革出现反复的原因之一。一方面，影响改革举措自身落地的权威性，甚至可能导致越来越多的后改革博弈；另一方面，也会阻碍财税体制改革与全面深化改革之间的彼此互动，在一定程度上，使得财政在国家治理体系中的基础性和支撑性作用停留于字面。再者，《总体方案》至今并未公布全文，也未就改革事项征求社会公众意见，这与国家治理的理念多少也不太吻合。

（二）改革的认识层面存在的问题

全面深化改革是一个复杂的整体，财政作为国家治理的基础也是复杂的系统，必须要有整体设计，不能把“方向”当作“设计”，把“设计草图”当成“施工图”。这样易导致整体设计不到位，改革碎片化。即改革的文件发了不少，相关落实层面的会议也开了不少，但改革的实质进展不大。

1. 改革存在线性思维

当前，学术界和实际工作部门，都有将财税改革拆分为各个单项改革，分不同部门单兵突进的倾向和做法，这种改革措施是基于一种直线的、单维的、片面的“线性思维”方式，微观层面和短期来看能够起到一些作用，但从宏观层面和长期来看效果不佳。如维护市场统一方面，2014年底推出了清理税收优惠政策规范方案，但受稳增长压力较大等因素的制约，出台不久即被要求暂缓进行。再如前面提到的清理重点支出挂钩，也是因为各个部门没有联动，各自为政，导致改革效果不佳。财税体制改革作为国家治理的基础和重要支柱，应尽量避免进入这种误区，应以非线性思维，整体、系统、辩证地看待和推进财税改革。

2. 改革的协同性、协调性作用发挥不够

财税改革不能孤立推进，应与其他改革协同。党的十八大报告提出的

“五位一体”总体布局和习近平总书记提出的“四个全面”战略布局，都是基于“整体观”。财税改革作为国家治理的基础和重要支柱，应该渗透到经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设的各个领域，协同其他领域改革，全面深化。然而，当前的不少改革，都是财政部门唱独角戏，基本处于财政领域的改革财政部门自己出台政策；其他领域改革，财政只负责“买单”，没有渗透和参与到其他领域改革的全过程。对其他领域改革的支撑、牵引和协调作用发挥不够，与国家治理的基础和重要支柱的定位不相吻合。

3. 改革欠缺不确定性思维和风险管理思维

当前，全球已进入风险社会，面临越来越多的不确定性。随着中国经济走进“新时代”，改革也应转向风险管理。从历史上看，全球宏观经济政策曾经历两次大的转型：第一次转型是转向需求管理，第二次转型是转向供给管理，现在进入新时代，将迎来第三次转型，即转向风险管理。从社会学角度看，人类发展已经进入新的历史阶段，也就是“风险社会”，其特征是高度不确定性。经济风险、社会风险、环境风险和政治风险相互交织、叠加放大，并在各国之间传递。全球化的大背景下，没有一个国家能独善其身，置身于风险之外。从经济学角度看，全球经济也成为“风险经济”。财富虚拟化、资产评估化、定价金融化，整个经济金融化程度加深，经济运行面临越来越多不确定性，从而面临越来越多的风险。

在风险社会中，不确定性是其本质所在，即国家治理所面临的问题本身是不确定的，改革本身也是不确定性的过程。但现在把它当成了确定性的过程。这既是认识问题，也是方法问题。改革的目的是在不确定性中找确定性，因此，不能用“草图”代替“施工图”。

财政作为一种公共风险防御机制，其作用就是减少不确定性，防范公共风险。党的十九大报告已多次提到“风险”，如“坚决打好防范化解重大风险”“守住不发生系统性金融风险的底线”“增强驾驭风险本领，健全各方面风险防控机制”等。然而，现阶段的财税改革还未站在风险经济和风险社会的角度，实行风险管理，这也是导致财税改革“碎片化”和“部门化”的根源所在。

（三）财税改革具体领域存在的问题

除了前述财税改革整体设计和认识层面存在问题外，改革的三大领域即预算制度改革、税收制度改革、事权和支出责任划分改革，也还不同程度地存在一些问题亟待解决。

1. 预算制度改革

以现代预算制度的原则反观迄今的预算制度改革进程，可以发现，在此领域尚有不少“老大难”问题需要解决。

一是四本预算的统筹尚不到位。新《预算法》虽然明确了四本预算各自的编制要求，提出加大统筹力度，建立有机衔接的预算管理体系。但一旦从原则层面深入到操作环节，则会发现四本预算之间的有机衔接远未实现，管理标准各异。比如，新《预算法》虽明确了“预算包括一般公共预算、政府性基金预算、国有资本预算、社会保险基金预算”，但具体到预算收支范围，一般公共预算可以细化到类、款、项、目四个预算级次，而其他三本预算则以“政府性基金预算、国有资本经营预算和社会保险基金预算的收支范围，按照法律、行政法规和国务院的相关规定执行”等“大而化之”的语言予以规定。

二是地方债管理制度设计尚需优化。按照新《预算法》规定，由全国人大确定地方债总额度，仅省级政府有公开发行地方债券的资格。这相当于将原来省、市、县均有的通过地方融资平台举债决策的权力，集中到几十家省级单位。这就涉及地方债管理制度的若干环节如何优化设计的问题。首先，发债额度如何合理确定与分配，在风险控制与满足地方实际需求之间如何平衡。额度过高，地方政府举债过多，加大债务风险；额度过低，满足不了地方政府的资金需求，影响经济发展和民生改善。如何科学测算地方债的总额度，如何设立额度分配规则以激励约束地方政府，是地方债制度有效运行的第一重大挑战。其次，地方债的长期发展预期未明确。各地地方债是一直滚动运行下去，还是在一定时期内全部偿还？是最终转化为中央政府债务，还是由各地自我消化？有关地方债的长期制度安排未明确，导致预期不明。最后，地方融资平台的清理规范不到位。一些新型的类财政债务资金，如国家

开发银行、农业发展银行的开发性金融，特别是专项建设基金，其性质如何界定？对于政府债务的长期影响如何？这些问题都急需评估。

三是预算管理基础尚待夯实。若干新推出的预算管理制度改革措施，需要良好的预算和财政管理基础与之配套，难以单兵推进，否则易出现改革理念先进而实质效果不佳问题。如政府综合财务报告制度需以权责发生制的政府会计为支撑。但目前多地预算基础数据不全面，很多信息没有反映出来。再如中期预算制度、预算绩效管理、清理规范重点支出同财政收支增幅或生产总值挂钩事项等领域，同样存在相关管理基础薄弱、政府治理模式不相适应等问题。

2. 税收制度改革

本轮税制改革相对于以往历轮税制改革的最重要变化，是以“稳定税负”为前提“逐步增加直接税比重”。在迄今为止的税制改革进程中，间接税中的“营改增”、资源税、环境税改革已陆续启动，但直接税中的个人所得税、房地产税改革则基本未有实质进展。

个人所得税、房地产税都属于直接与老百姓收入息息相关的税种。本轮税制改革的启动恰与经济的持续下行相遇，这也给本来不易的直接税改革增加了困难。经济的下行带来财政收入增速下滑。反映在财政收支平衡上，就是财政处于紧运行状态。故而，在此背景下，出于缓解财政收支压力和维护社会稳定的需要，举凡有可能进一步增大减收压力、有可能引致人心浮动的举措，便可能被缓行或暂时搁置。再者，关于税制改革的基调对于“减税降负”的政策效果强调较多，相对忽视了通过完善税收结构，发挥调节功能以及促进结构性改革方面的效果。“减税降负”似乎成了衡量所有税种改革的标准。这种舆论环境也使得具有增税效果的个税和房地产税改革方案难以出台。

3. 事权和支出责任划分改革

相对于预算制度改革和税收制度改革而言，事权与支出责任改革的推进相对滞后。2016年8月国务院发布的《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》，也只是聚焦于财政事权和支出责任划分，主要搭建了中央和省级政府间财政关系的框架，对于省以下事权与支出责任如何改

革，并未给出实质性意见。

从某种程度上说，事权与支出责任划分改革也属于历史遗留问题。1994年的分税制改革，面对收入划分、事权划分两项重大改革，挑选了相对容易的收入改革，对政府间财政收入进行了划分。改革效果立竿见影，“两个比重”翻番的改革目标迅速实现。一是财政收入占GDP的比重从1994年的10.8%提高到了2016年的21.5%；二是中央财政收入占比从改革前1993年的22.0%提高到1994年的55.7%，此后略有下降，2016年仍保持在45.3%。相比较而言，当时的改革并未触动难度大的、决定政府间财政关系的事权划分，致使地方的支出责任越来越大。从地方财政支出占全国财政支出的比重来看，高达85%，这在世界上是绝无仅有的，这表明国家的大量事权主要是靠地方尤其是基层政府来履行的，其治理失灵的风险隐患越来越大。

事权改革滞后反映在现实的财政关系上，就是“上面点菜、下面埋单”和基层政府的“小马拉大车”情况普遍，在2000年以后尤为突出。如义务教育、社会保障、“三农”问题、生态环境等新增事权的制度设计，大都采取自上而下的命令形式，并以“上级决策、下级执行，经费分区域分级分比例负担”的原则维系。表面上，可以较好地实现改革目标，但不加区别的把事权层层下移，导致地方政府尤其是基层政府有心无力。而且上级政府下移的事权通常是刚性强、支出大、管理严、责任重，比如中央和省两级政府不断推出的惠民政策、环境治理、产业转型等，对基层财政尤其是经济欠发达地区的基层财政来说无异于雪上加霜，“小马拉大车”让基层财政“压力山大”，其结果至少导致了以下两方面的问题。一是财政事权过度下沉，既超出了地方的办事能力，也超出了地方的财政能力，加大了地方尤其基层治理失灵的风险。二是越到基层政府，其可支配财力越小、支出责任越大。财产性收入成为地方政府的重要收入来源，基层财政的脆弱性越来越大，难以持续。

此外，本轮财税体制改革的目标虽然定位于“有利于发挥中央和地方两个积极性”，但究竟怎样“发挥两个积极性”、以怎样的方式“发挥两个积极性”，迄今并未有明晰的说法。这些问题都亟须明确和解决。

五、财税体制改革展望与建议

关于深化财税体制改革，党的十八届三中全会提出“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”，并从改进预算管理制度、完善税收制度和建立事权和支出责任相适应的制度三个方面提出了具体的改革要求。党的十九大进一步提出，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”。

财政是国家治理的基础和重要支柱，突出体现财政在公共风险治理中的重要作用。而我们所面临的公共风险不能从哪一个领域的风险孤立地看，特别是财政风险、金融风险和经济风险之间是相互转化和相互穿透的。由于各种风险本身就存在不确定性，且常相生相克，因此，必须从整体上把握公共风险，提升化解公共风险的能力。具体来说，需要放在新时代背景下，站在新的历史方位当中，从财税体制改革入手，打通各种风险治理之间的壁垒和屏障，使财政作为基础更牢固，作为支柱更结实。

（一）以化解公共风险为着眼点，为改革注入确定性

深化财税体制改革是全面深化改革的突破口，是一场关系国家治理体系和治理能力现代化的深刻变革，是立足全局、着眼长远的制度创新。自十八届三中全会以来，财政部门在完善预算法推进依法理财、实施规范完整的预算制度、规范地方债务管理、加强预算执行绩效、有序推进税制改革、完善转移支付制度等方面都提出了改革新举措，取得了一定成效，并得到社会各方面的积极评价，构建现代财政制度取得了新进展。由于整个改革进入“深水区”，加上经济进入新常态和国际环境的复杂多变，构建现代财政制度仍面临着风险与挑战，改革的任务依然十分艰巨。在当前时代，人类社会进入风险社会，不确定性是风险社会的本质所在，即国家治理所面临的问题本身是不确定的。风险社会中风险的复杂程度与影响范围决定其必须从国家层面来

解决，国家治理的本质是公共风险治理。国家治理的逻辑是“改善社会治理结构—注入确定性—治理公共风险”。在这一过程中，财政本身特点决定它位于经济、政治制度发挥作用、自我更替的中枢。从这个角度看，国家治理的本质得到揭示，财政作为国家治理的基础和重要支柱的地位也不言而喻。深化财税体制改革必须以化解国家治理中的公共风险为着眼点。

第一，最大的确定性是统一国家财权。改革实际上是利益的调整，推动改革必须注重调动各方的积极性，使改革能顺利进行。但调动积极性不是以肢解国家财权为代价。从长期来看，完善国家治理体系、维护国家长治久安，统一国家财权是最大的确定性。国家财权包括预算权、税费权、所有权、专卖权等内容，总体上看，国家财权至今未能实现统一。过去长期存在的自收自支的预算外资金，就是国家财权分散割裂的集中表现。现在，这个问题名义上解决了，“预算外资金”已经被取消，但预算“切块”的问题仍以各种形式存在，并形成了难以撼动的既得利益和权力。部门的“二次分配权”，严重肢解了预算的统一性，成为预算中的“预算外”，妨碍全面完整统一预算的真正实现，导致财政资金和政策严重“碎片化”，资金安排使用上重复、脱节和沉淀问题突出。“二次分配权”使得很多部门把注意力放在了分钱上。财政资金异化为一种权力，而不是责任。统一国家财权，就要统筹财政资金、减少专项资金、从法律上取消各种挂钩支出以及一般公共预算中专项收入以收定支的规定，这肯定会触动各地方、各部门的权力和既得利益。但这个问题又不能回避，拖延和置之不理不仅影响全面深化改革的进程，也会给国家治理带来风险。

第二，权衡好财政风险与公共风险的关系。当前，我国经济迈入新常态，财政收入增速也明显减缓。但是人口老龄化、经济结构调整、贫富差距代际传递、生态环境保护等方方面面的风险开始凸显，财政化解公共风险的压力很大。积极财政政策加力增效，应以改革的方式更多地落在转方式、调结构上，避免变成“解困”“救难”和“止痛”的政策。在任何时候，都应当把改革挺在前面，全面推进结构性改革。化解全社会公共风险，实现国家在推动现代经济发展和社会关系重构中的作用，就必须使国家拥有与之相称的

国家能力。国家能力主要体现为资源汲取能力、政治渗透能力和危机解决能力。所有这些能力的提升都要依靠财政活动来加以支撑。推动财税体制改革，构建现代财政制度，就必须权衡财政风险与公共风险的关系。这涉及财政规模和财政结构的优化问题。一方面，要通过结构性减税来实现稳增长的目标；另一方面，又不能降低政府提供公共服务和化解公共风险的能力，以避免财政危机反过来威胁经济和社会稳定。权衡财政风险与公共风险，需要处理好国家与市场、国家与社会的关系。哪些职责和支出应该由国家负责、哪些职责和支出应该由社会承担，目前还缺乏清晰的界定和规范的制度规定，社会预期模糊。这很可能加大公共风险，进而放大财政风险。国家与市场、社会之间的职责分担，实质上是风险分配，会导致不同的风险变化趋势。这不仅是经济问题，更是社会问题，这对构建现代财政制度是一大挑战。

第三，处理好民生与发展的关系。推动财政改革应该在动态中处理好民生与发展的关系，涉及发展和稳定、短期和长期、利益与风险等重大问题。当前，容易出现两个误区：一个是过分追求发展的速度和规模，忽视民生问题的解决，陷入为发展而发展的误区，偏离了本原的目标；另一个是过分强调改善民生的力度和时限，把促进发展的必要资源过多地用于当下民生问题的解决，陷入杀鸡取卵的误区。一旦落入这两个误区当中，就无法处理好民生与发展的关系，就会产生另一种公共风险：既不能实现良性发展，也不能从根本上持续改善民生，从而背离可持续发展和长治久安的战略目标。当前，推进人口城镇化是财税体制改革中处理民生与发展关系的一个重要问题。人口城镇化的实质是农民市民化，农民市民化过程存在的不确定性也容易引发公共风险。对于农民来说，尽管已经有2.7亿农民在城里工作和生活，但他们在公共服务待遇上还不平等，长期处于漂泊状态，这本身就是一种巨大的公共风险。对于国家来说，这还容易导致产生城市内部“二元化”、扩大内需受阻、宏观效率难以提升等公共风险问题。财政改革是化解这些公共风险的基础条件。长期以来，划分政府间收支、中央对地方实行转移支付制度都以户籍为依据，这与城镇化过程中的人口流动不相适应。人口城镇化要求各级政府的责任，尤其是财政责任要重新界定，中央与地方的事权、财权和财力要

重新组合，以适合民生与发展的动态调整。

第四，强化财政、金融和经济风险统筹管理。系统性金融风险防范与危机救助，财政与货币当局缺一不可。而且国家财政作为系统性金融风险的最终救援者和成本承担者，应当对金融风险防范有整体把握，做到事前防范、事中跟踪、事后处置三位一体，避免单纯危机救助带来的道德风险，应充分借鉴欧美国家财政监管经验，发挥财政在财务信息方面的优势，在金融稳定及金融监管过程中发挥财政的独特作用。

第五，形成改革合力。推动财税体制改革，构建现代财政制度，必须从长期、整体分析出发，凝聚各方面力量，防范和化解中国发展过程中各种不确定性和公共风险。这涉及多个层面：一是“政府之手”与“市场之手”如何形成合力。从整体上来看，现代经济都是“混合经济”，离不开“两只手”——有形之手与无形之手，两者应在分工基础上形成合作。两者怎么协同？这个世界性的问题至今没有解决好。如果这“两只手”不协调，就不能形成合力，经济、社会各个方面问题的解决都找不到出路。这种不确定性成为财税体制改革面临的重大挑战。二是公共部门如何形成合力。形成有序的国家治理结构，应该在公共部门之间和各级政府间合理配置权责，形成合力。合作不是传统意义所说的事权共担，而是分清责任，形成合力。国家财权不统一、预算资金碎片化使用、部门权力和利益难以触动、上有政策下有对策，如此等等，都意味着部门之间、中央与地方之间的合力还没有真正形成，甚至还在产生内耗，政府运行成本和社会成本都在加大。这是一种看不见的公共风险。三是公平与效率如何相融合。效率与公平是发展的两个轮子。真正的可持续发展，不是相互兼顾问题，更不是相互替代，而是两者必须融合，要把效率和公平变成两个动力。而效率与公平的融合主要靠财政改革，财政像是一根扁担，一头挑着效率，一头挑着公平。如果一头沉，则国家难以走远，很可能落入“中等收入陷阱”。四是经济资本与社会资本的有机结合。我们一谈到发展就想到资金问题，一谈到经济总是和资本联系在一起。从经济学视角中，我们看到的可能都是经济资本。其实，社会资本也会影响经济资本，也会影响经济增长。文化、教育、人力资源、社会诚信，这些实际上都

是社会资本。这些社会资本会影响经济资本的效率。没有社会资本作为支撑条件，经济资本效率会越来越低。财税体制改革既要促进经济资本、社会资本积累，更重要的是要把二者融合起来，形成一种合力。这种合力是看不见的社会生产力，转型升级的动力蕴藏于此。

（二）以构建中央与地方财政关系为主线，按照“一体两翼”的路径推动财税体制改革

以往，我们从改进预算管理制度、完善税收制度、建立事权和支出责任相适应的制度三个方面并行的路径推进财税体制改革，事实上这种改革很难有效协同推进，使改革陷入原地转圈的情况。党的十九大提出，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”，把构建中央和地方财政关系摆在首位，这不仅是一个摆布顺序的问题，实际上也反映出财税体制改革应有的逻辑和路径顺序。

财税体制改革按照预算、税制、财政体制的顺序依次进行，这与实际情况不适应。应当将三者视为整体，以财政体制为主体，以预算改革、税制改革为两翼的方式来推动整个财税改革，达到“一体两翼”的效果。以财政体制改革为主体，特别需要进行中央与地方的事权、财权的改革，理顺各级政府的职责。在财政改革中，中央与地方的这种财政关系越来越成为主要的矛盾和问题，所以它必须排在首位，做整体的谋划。

划分财政事权和支出责任时，会涉及中央政府各个部门与地方的关系，哪些归中央、哪些归地方。这同时涉及中央、地方的本级支出，以及转移支付。各部门的职责界定清楚了，就可以计算部门预算到底要花多少钱，中央与地方就可以更好地规划清楚。否则中央与地方的关系可能错位，事权紊乱。

地方政府“缺钱”不能从地方政府收入的角度来考虑，而应该从中央与地方的事权、财权分配考虑。我们现在说支出，地方支出占比达到85%，几乎每年提高一个百分点。在这种情况下，要有一个多大的地方税体系才能支

撑地方的支出责任？如果按照这种支出情况来“补偿”，意味着85%的税收要交给地方，中央收入占15%就够了，这就会使20世纪90年代分税制改革的成果毁于一旦，导致中央对地方的控制力下降，这显然是不现实的。

要解决上述问题，应该让更高层级的政府来承担更多的支出责任，也意味着中央要履行更多的事权。要通过实体化方式加强中央事权。我国作为单一制社会主义大国，必须坚持统一领导，适度加强中央事权。按照事权属性，涉及国家主权、经济总量平衡和区域协调发展、全域要素流动等领域的事务，必须要完整集中到中央，以加强国家的统一管理，确保法制统一、政令统一、市场统一，维护和巩固中央权威。为避免在事权履行过程中因“中央发令、地方执行”导致的权力不清、责任不明、推诿扯皮、效率低下等问题，要通过实体化方式，改组或设立专门的机构和人员队伍，负责具体事务的执行。特别是在国防、外交、国家安全、职工社会保险等关系全国统一市场、海域和海洋使用管理、食品药品安全、生态环境安全、跨区域司法管理等领域，在维护中央决策权的同时，要重点强化中央的执法权，合理配置机构，增强执法一致性，提高行政效能。按此调整后，不仅强化了中央事权，还可以明显压缩中央和地方共同事务以及委托事务数量，降低清晰划分中央地方事权的难度。省以下的事权调整也应遵循实体化的原则，同时深化行政执法体制改革，按照减少层次、整合队伍、提高效率的原则，推进综合执法，合理配置执法力量。通过上述努力，推动从“计划经济分权制”向“市场经济分权制”转变，最终形成“原则上谁的事权就由谁的队伍（含派出机构）执行”的实体化职能配置模式，从而建立决策和执行相统一、权利和责任相一致、事权和支出责任相适应的体制机制。

目前我国事权调整的特点是，部分决策权下移，部分执行权上移。适合交给地方决策的事情，更多地将决策权下放给地方；通过上收部分事项的执行力，增加中央政府直接的支出责任，以此提高中央政府的支出比重，减轻地方政府的支出负担。应该说，在推动财政体制改革、划分财政事权和支出责任的过程中，实际上就能反推预算和税制应该改革的地方，前者也为后者提供了目标和方向。

（三）从两级治理出发，完善中央与地方财政关系

从国家治理来观察，深化财政体制改革，要强化两级治理架构。虽然我国有五级政府，但在国家治理架构上是两个层级，实行两级分权，即中央与地方；而地方是一个整体，省级、地市级、区县级、乡镇级之间的权限划分在不同地方可以不同，属于地方内部的事务性分权，地方立法权归地方的最高政府——省级政府，省级以下政府不能分享。因此，财政体制改革要分两个层次来进行：一是国家层面的财政体制要与国家治理架构相适应，二是地方层面的财政体制要与地方治理架构相匹配。

第一，国家层面的财政体制改革，即中央与地方之间的财政关系改革仍要坚持分税制，这一点不能动摇，其基本框架依然适用于中央与地方之间行政分权的要求，符合激励相容，有利于调动地方的积极性。

第二，地方层面的财政体制改革，则不一定要照搬国家层面的分税制，可因地制宜。因为地方内部不具有同质性，如行政体制上有省、自治区、直辖市、特区等不同存在形式，以及在人口规模、区域面积、经济发展水平及发展条件等方面更是差距甚大，分税制无法从国家层面贯穿到地方内部的各级政府之间。因此，地方财政体制可以有地方特色，因地制宜而不必“一刀切”。地方财政改革应充分考虑人口、面积、发展水平、社会条件和自然生态状况，创造性推动地方治理能力的现代化与地方财政改革。在中央统一领导下，让地方有充分的自主权和责任约束，这是调动地方积极性、让国家充满活力的前提，也是保障国家稳定统一、活而不乱的条件。

第三，建立事权与支出责任相适应的制度。事权、财权与财力是财政体制的三要素。事权改革是现行财政体制改革的一个重点，其改革的基本方向应当是决策权与执行权在中央、地方之间进行调整，在“中央决策、地方执行”的基本框架下，对部分决策权下移，尤其是一些行政审批，可以交给地方，以扩大地方决策的自主权；对地方的部分执行权上移，由中央来直接履行，减少地方过多的执行事项，从而减少地方支出责任。在地方内部，即省级以下政府之间也应进行同样的事权改革，分门别类、因地制宜，可把一些

决策权下移到市一级或县一级，同时把一些执行权上移到市一级或省一级。这样也有利于地方治理中实现财力与事权的匹配。

第四，以宪法为统领完善事权划分的法律框架。按照十八届四中全会提出的“推进各级政府事权规范化、法律化，完善不同层级政府特别是中央和地方政府事权法律制度”的要求，建议在宪法中明确事权划分原则，对中央事权、地方事权、共同事权和委托事权等形态作出原则规定，并以此为指导，通过立改废等多种形式，在各相关单行法律中具体规定该领域的事权划分，以法律的权威性保证事权划分的稳定性和连续性。另外，以立法形式，规范上级政府对下级政府事务的干预方式，并明确纠纷协调和仲裁救济办法。比如，明确在行政法规与地方性法规不一致时，由全国人大常委会以事权划分为依据确定两者的适用问题。

（四）建立全面规范透明、标准科学、约束有力的预算制度

推进国家治理现代化，深化财政改革，预算权的完整和统一当务之急，迫切需要改变目前法定支出挂钩以及存在部门二次分配权的局面，真正实现预算的完整性。

一是理顺预算权力结构。一方面，在国家治理层次，立法机关与行政机关的权力划分，过去一直在强化人大对预算的审批和监督，受各种因素制约进展并不尽满意，随着新《预算法》实施，这方面总体上都有了法律规定，但关键是实践中落实到位。另一方面，在政府治理层次，要统筹政府部门间预算权力的划分，彻底取消部门二次分配权以及法定挂钩机制，真正实现预算的完整性。

二是完善预算决策机制。提高预算分配决策的层次，在部门之上成立预算分配决策管理委员会，加大协调力度。要科学配置部门职能，并能动态调整。要敢于调整部门职能和人员机构，以部门职能、机构设置合理化为基础保障资金统筹的高效到位。

三是强化公民对预算的参与。按照契约理论，公权力是民众赋予的，预算权自然应该体现民众意愿，新修订的《预算法》对基层预算审查需要吸收

民众参与等提出了要求。当前，一些地方尝试参与式预算改革探索，加强了公民、社会参与预算审核的过程，是有益的探索，下一步可以加强。

四是实施全面绩效管理，解决办事和花钱两张皮的问题。在预算实施的过程中，办事是目的，花钱是手段。但在实际运行过程中，经常出现把手段当作目的，而忽略了目的本身。例如，为了盘活存量、用好增量、支持实体经济提质增效和促进经济社会持续健康发展，国务院先后发布《关于进一步做好盘活财政存量资金工作的通知》和《关于印发推进财政资金统筹使用方案的通知》等文件，目的是激活存量资金，通过这些资金来“多办事”“快办事”，实现促进经济发展和改善民生的作用。但在操作过程中，我们对花钱进度考核要求非常严格，对财政库款考核提出了明确要求，按各地库款水平进行考核排名和约束，例如珠海市就因为库款考核问题受到约谈。至于这些钱是否花在应该花的地方、花的效果如何却没有相应完备的考核机制。只考核“花钱”进度，而不考核“办事”的能力、基础和观念改变，这是舍本逐末。这涉及财政与其他部门之间的关系与责任问题，同时也有可能产生和放大财政风险。

（五）建立辖区财政责任机制，构建和完善地方税体系

防止省级以下各级政府的“层级化”行为倾向，应建立有效的辖区财政责任机制，这是省级以下财政体制改革的核心。

一是明确辖区内的横向财政平衡责任。在既定的中央与省的财政体制条件下，省一级政府对其辖区内的横向财政平衡应首先负责，保证省域范围内的各地区之间具有大体相同的财政能力和基本公共服务。

二是明确辖区内的纵向财政平衡责任。也就是说，不能只顾本级政府财政能过日子，还要保障辖区内下级政府财政能过日子。例如，在省域范围内，应做到省、市、县、乡各级政府的财政都能实现财力与其应承担的事权相匹配。在市域范围内，要做到市、县、乡政府财政之间的财力与事权相匹配。

三是从完善国家治理体系高度推进“营改增”后地方税改革。目前，地方税改革已经到了非常紧迫的时候。因为这不仅涉及“钱”的问题，还涉及

许多与国家治理相关的重大问题。应适当扩大地方的税收权限。中国的地方治理结构有很大的区域异质性，全国各个地方经济社会以及自然状况不同，应赋予地方因地制宜的能力，有必要适当扩大地方的税收权限。涉及全国性的税收立法权集中在中央，而仅仅涉及区域的税种可以由地方自行开征，但中央保持否决权，需报中央审议，中央同意方能开征。要构建以消费为税基的地方税种，动产消费、不动产消费、服务消费、文化消费、健康消费等，都可以成为地方税基。这与当前扩大消费战略、转变经济发展方式以及推进人口城镇化是相吻合的。

（六）强化资金统筹，提高财政支出效率

资源的有限性与需求的无限性是经济学面对的一个基本矛盾，财政资金也面临这样的约束，要求财政资金使用做到效用最大化。财政资金使用又是一个庞大而又有机系统，如同战役需要各部队、兵种协同作战形成合力才能打赢一样，统筹财政资金使用需要将任务目标分解成不同职能、不同活动、不同项目来具体推进，其使用的财政资金要统筹，做到充分、有效使用。根据系统论原理，系统的功能与结构密切相关，结构决定功能，因此，财政资金使用必须围绕功能目标统筹各主体的活动和行为，有序协同、形成合力。财政是国家治理的基础和重要支柱，统筹财政资金不是简单归类集中，也不是简单集权，更不是放松预算约束随意调整预算，而是要立足眼前化解存量资金，更要放眼长远健全体制、机制，明确主体职能，强化责任，发挥财政在国家治理中的作用，减少新存量生成的内在机制效应，形成财政资金充分、有效使用的良性循环。

统筹财政资金使用，应该根据“系统”目标，空间上分层（“职能”“活动”“项目”），时间上分步（近期和远期），对策上要通过体制、政策和管理分别施策，做到“分层、分步、分策”有序推进，实现一个“系统”在两个维度、三个层面的有机统筹。一是完善体制，促进部门或地方政府职能配置优化和运行协同化，推进宏观统筹；二是创新政策，强化主体责任，强化机制，实现中观统筹；三是加强管理，促进项目资金充分、有效利用，突

出绩效管理，做好微观统筹。这样宏观、中观、微观统筹协同推进，近远兼顾，分策应对，配以财政管理制度健全和技术改进，共同促进财政资金充分有效利用和财政可持续发展，实现财政资金保障国家运转和职能实现的功能目标。

强化资金统筹，健全资金使用绩效与分配挂钩机制。一是存量资金或结余资金与预算安排挂钩。提高财政资金统筹使用，要建立存量或结余财政资金与以后年度预算分配挂钩机制，存量或结余财政资金规模大的要适当减少预算安排的规模，形成自我约束的良性机制。二是探索建立预算安排与支出绩效挂钩机制，防止部门利益绑架财政安排。在部门利益的作用下，财政资金安排的规则约束就容易扭曲，比如部门重资金分配而轻绩效管理问题；有的部门为了争取部门资金，不注重规划、可行性研究，什么钱好申请就申请什么，导致资金与业务脱节，所以需要建立机制，对项目部门项目进行绩效评价，评价结果公开，并且绩效结果与后续预算安排挂钩，结余多或绩效差的部门就要相应扣减以后年度预算。

（七）与其他相关改革的协调

财税体制改革虽然是总体改革的“切入口”和“牛鼻子”，但也不能单兵突进，还需要其他改革的协调配合。国际、经济、社会的不确定因素都会影响改革的效果。改革不怕慢，就怕站，改革慢一点没关系，但不要停下来。要避免“驴推磨”式的改革，不能表面上进了一步，但最后又绕回来，这样浪费了时间，也造成成本损失。

一是加快要素市场化改革，促进金融“血液”有效循环。要素的市场化是保证市场在资源配置中发挥决定性作用的关键。十八届三中全会提出要让市场在资源配置中发挥决定性作用，主要是在要素市场。但目前，要素市场并没有真正做到市场化，还受很多的体制机制的束缚。在这种情况下，市场在资源配置中发挥决定性作用就大打折扣，同时，全要素生产率、劳动生产率、潜在的经济增长率都会因此而受到影响，最终导致整个社会的公共风险上升。

在要素改革中，利率的市场化改革是关键。在现代经济中，资金或金融是经济的血液，利率没有实现市场化，就等于血液不畅通，经济就会产生重大风险。金融体制改革的一个重要方面是监管体制的改革，具体来说就是要弱化对资金的监管，而强化对风险的监管。对于资金的流动来说，尽可能放松监管，而发挥市场对于资金配置的决定性作用。同时，着眼于整体防风险，改革监管体制、优化监管方式，提高风险监管能力。在推进金融体制改革的过程中，完善信贷政策也很重要。货币政策管理流通中货币量的问题，是总量控制。而信贷政策是坚持商业银行按照国家法律和现有规则，遵循商业规则可以自由放贷，但在监管当局指导下可有一定的差异，发挥信贷政策对结构调整的促进作用。

二是推动政府治理改革，警惕政府自身制造风险或产生“合成谬误”。要注意区分个体风险向公共风险转化的条件。政府要防的是公共风险，而非个体风险。不可眉毛胡子一把抓，不分层次。当前讲防控风险把个体风险也包括了，这可能导致政府越位，过度承担风险。一方面，在防范重大风险过程中，要警惕政府自身制造风险。通常，人们关注的是市场本身的风险，强调政府在化解风险和维护社会公平正义中发挥的积极作用，同时，一些政策制定部门总以为政府只要出手，就能发挥正面作用，而没有反向思考。党的十八届三中全会和十九大都提出了“更好地发挥政府作用”，对此要正确理解。应当充分认识到一些不当的政策可能会给经济社会运行带来严重的负面作用，尤其要谨防政府各个部门对企业给予资金支持可能导致的负面效应，例如妨碍公平竞争、扭曲企业行为动机、破坏市场运行规则等，同时要防止宏观经济对政府政策产生依赖性。特别是在风险社会背景下，应树立风险思维，政府在政策制定过程中应遵循审慎原则，避免由于政府自身制造的风险而引发社会更大的公共风险。

另一方面，要防范宏观经济政策实施过程中的“合成谬误”。当前我国宏观经济政策制定和实施过程中一个突出问题是，大量政策是各级各部门从自身角度出发制定出台的，从各自部门角度看也许是有道理的，也符合政府与市场关系等传统经济理论，但每个部门都认为各自所为是正确的事情，合在

一起可能就是错误的，即对局部来说是正确的事情，对总体而言却未必正确，这就是“合成谬误”。按照现代财政理念，财政是国家治理的基础和重要支柱，财政的主要任务是治理公共风险。因此，宏观政策要着眼于整体化解经济发展的公共风险，而不是局部促进某个产业、产品、工艺甚至企业、项目的发展，应在客观上起到避免和化解经济发展的公共风险，而不是积聚或激发经济发展的公共风险。因此，宏观政策应致力于维护市场公平竞争的环境，促进市场决定性作用的发挥，即为产业发展营造良好的市场环境，建设统一公平的市场体系，充分发挥市场发现价格、配置资源、公平竞争、自动出清的作用，防范和避免宏观经济政策实施过程中的“合成谬误”。

三是将宏观调控升级为宏观管理，并把防范重大风险放在首位。宏观调控是为了促进市场发育、规范市场运行而对社会经济总体的调节与控制，主要是针对经济领域。宏观调控如果运用不当会加剧经济的不确定性，历史上多次经济不景气，都与宏观调控政策运用不当有关。当前，我国由高速发展阶段进入高质量发展阶段，要求经济、社会、文化、生态等各领域统筹、协调、全面发展，社会风险也呈现多领域互相作用、更加复杂的特征。这种情况下，应将宏观调控升级为宏观管理。宏观管理包含经济、社会、文化、生态等各领域，把防范重大风险摆在首位，通过对短期的调控政策和对中长期规划的落实来稳定预期和引导预期，注入确定性来减少各类不确定性及其带来的公共风险，从而体现全局性、长远性和整体性，也符合“五位一体”的总体布局要求。

Progress and Assessment of Fiscal and Taxation System Reform since the Third Plenary Session of the 18th CPC Central Committee

LIU Shangxi etc
(Chinese Academy of Fiscal Sciences)

Abstract: In November 2012, the eighteen major reports of the party emphasized the overall deepening of the reform of the economic system from the overall and strategic level, and made clear requirements for speeding up the reform of the fiscal and tax system and improving the public financial system at present and in the future. In November 2013, in the third Plenary Session of the 18th CPC Central Committee, the Party adopted the “decision of the Central Committee of the Communist Party of China on the comprehensive deepening of several major issues of reform” (hereinafter referred to as “the decision”), and made a strategic deployment of the new round of fiscal and tax reform. In June 2014, the Political Bureau of the Central Committee of the Communist Party of China examined and passed the general plan for deepening the reform of the fiscal and tax system (hereinafter referred to as “the overall plan”), marking the formal start of a new round of reform of the fiscal and tax system. After five years of reform, we have achieved some results. In October 18, 2017, the 19th Communist Party of China National Congress was convened in Beijing. On the new historical starting point and under the guidance of the new era of socialism with Chinese characteristics, we look back on the course of deepening the reform of the fiscal and tax system in the past five years, deepen the achievements of the reform of the fiscal and tax system, find out the problems existing in the reform and advance, and put forward the prospects and suggestions to further deepen the reform of the fiscal and tax system. It is of great significance to modernize and reform the national governance system and governance capacity.

Key words : Reform of Financial and Tax System , Progress , Assessment