



您的位置：首页 - 文章选登

“十一五”时期的财税改革(贾康；12月17日)

文章作者：贾康

“十一五”开局将近，党的十六届五中全会研究审议了《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》，其中对于财税政策与财税体制的改革，提出了高层建瓴、要点鲜明的要求。

我领会，按照中央全会的基本精神，将于“十一五”期间，财政税收作为国家宏观调控和促进经济社会发展的重要手段，要在全面把握时代特征和形势变化的前提下，站在承前启后的新起点上，积极支持发展、改革、稳定的一系列重点事项，有效发挥统筹协调的功能作用，来支持实现经济持续较快增长中经济增长方式的转变，自主创新能力的提升，城乡、区域的协调发展与和谐社会的构建，等等，而这些又需要在深化改革、提高对外开放水平之中有效推进体制、机制的创新。

展望“十一五”期间，这将是我国现代化发展和构建全面小康社会战略机遇期中的一个关键阶段，需要我们在延续高速发展态势而紧紧抓住经济建设中心不放松的同时，面对国内资源、环境、收入分配等方面矛盾的凸显和一系列国际竞争中纷至沓来的挑战，对经济转轨、社会结构和利益格局变化积极引导和因势利导，处理好各种棘手问题，克服多重困难阻碍，实现2010年人均GDP比2000年翻一番和能源消耗水平降低20%左右等一系列基本目标。为此，财政、税收作为“以政控财，以财行政”的分配系统，应当调动一切积极因素来服务于大局，力求作出卓越贡献，就其中之要点，我想强调三个层面：

第一，在科学发展观统领下，要以建设公共财政为导向，发挥好财税统筹协调的分配、调节能动作用，从多个方面、以多种形式支持国民经济增长方式转变中新型工业化道路的形成与和谐社会的构建。

在继续贯彻稳健的(中性导向的)财政政策，精心、审慎把握好必要的“相机抉择”，维护国民经济持续、稳定、快速增长的同时，需要把短期的政策调控与中长期政府职能和财政职能的合理调整，紧密地结合起来，这种调整的大方向，就是突出财政的公共性而实现整个财政型态向公共财政的转变。这一导向，是与以人为本、注重多方统筹协调的科学发展观，和针对矛盾凸显期的到来而强调的构建和谐社会的纲领，直接呼应的。着眼于维护经济平稳运行而培育内需、拉动消费的过程，财政工作系统需要更加自觉、更为得法地做好提供公共产品、公共服务的工作，按照弥补和矫正“市场失灵”的定位，以收入、支出的多种手段，优化公共利益所需的政策环境因素，促使千千万万的市场主体和广大消费者，从生产、消费的不同角度和不同环节，切入“循环经济”，营造节约型社会和环境友好型社会，切实转变粗放增长方式，努力走出一条中国特色的新型工业化的路子；还要把人与物的关系和人与人的关系综合协调，在公共资源配置和公共事务管理中，由公共理财为先导，发展健全规范的民主化、法治化的公共选择机制，正确处理人民内部矛盾，更加注重增进社会公平的再分配调节，落实构建和谐社会的要求。环境保护、国土整治、公共医疗卫生防疫体系(特别是在农村区域)的建设、教育(特别是基础教育)的普及、科学技术的发展、社会保障的健全、事故与灾害的防范与应急处置、扶贫开发，等等，要摆在财政支持的重点位置，改进税制与税收政策，要围绕这些重点合理设计，有所作为。优化财政支出结构和税收结构，都是按科学发展观做好“统筹兼顾、协调发展”的重要具体形式。

第二，在发展的同时，要通过财税自身改革和与其他方面的配套改革，力行制度创新和机制优化，以克服深层矛盾、化解制度与机制缺陷的机制，打开进一步解放生产力的空间和促成长治久安局面。

改革是发展的必由之路，可以说，改革的攻坚和向纵深的扩展，将决定中国现代化进程的历史命运。现阶段的许多矛盾和制约因素，往往正是从改革“不到位”、“难深化”的问题而来。“十一五”期间，要下决心在财税的深化改革和与相关方面的配套改革上，有一些大的作为，力争取得实质性的进展。在转变政府职能之中，财政体制还要作出进一步的较大改革，其框架上，以在有条件的地区实行“省直管县”和“多财县管”为突破口，应力求扁平化，减少层级，降低行政运行成本，并使“分税分级”体制在省以下具有可操作性；对中央、省和省以下不同层级的政府事权，要作出合理界定，按政权—事权—财权—税基的逻辑链条，理顺匹配关系，形成各级的规范预算，以及自上而下的中央、省两级规范转移支付体系。这些如在“十一五”期间见到眉目，则省以下分税制的实质性贯彻便有望柳暗花明，困扰我们若干年的基层财政困难，当可走上“治本”之路。这样一种与市场经济相适应的分税分级财政体制，必将发挥综合性的“解放生产力”的效应而助益于“做大蛋糕”，稳固国基，持续发展，长治久安。与此配合，税制上需要更为积极地采取各项改革措施，包括基于东北地区试验将增值税转型向更大区域推广，不失时机地统一国内企业税制启动企业所得税的并轨，逐步发展综合与分类相结合的个人所得税制，合理调整、改进资源税，实施燃油税和推进物业税改革，并规范土地收入管理办法，积极研讨、试点社会保障税，等等。行政管理体制、劳动力市场和金融市场、房地产市场等方面的改革，都有很必要与财税改革互相呼应，配套推进。

第三，在制度创新的龙头引领之下，还要通过财税领域的管理创新和技术创新，与体制创新形成良性互动，服务于发展、改革、稳定的大局。

在现实生活中，体制创新可以打开管理创新与技术创新的空間，而后两者亦可反过来促进和加快体制的创新和改进。在按照公共财政导向构建分税分级体制的过程中，我国财政管理创新的核心内容，可说主要是逐步建立现代意义的预算制度和相关管理制度。已于“十五”期间启动和推进的各项管理改革，如部门预算(综合预算)制度、国库集中收付(单一账户)制度、以集中采购为特征的政府采购制度、消除公权扭曲利益动因的“收支两条线”制度等，在“十一五”都必须进一步发展、落实、健全、巩固。国有经营性资产(国有资本)预算的制度设计和试验，应当抓紧推进。至于现已着手的政府收支分类的改进创新和几年来努力发展的运用现代信息处理技术的“金财”、“金税”工程，则可归为技术创新层面的重大事项，它们既是适应体制、管理创新的需要，又可以成为促进体制、管理创新的重要条件和力量，三者良性互动，将使现代意义的预算体系成为公共财政的操作性载体和支撑、实施科学决策，实现全程监督，保障依法理财治税的运行机制，进而可以使财税的应有功能作用得到充分发挥，卓有成效地服务于现代化战略和建设全面小康社会的大局。值得指出，三层面创新的互动，在近年越来越明确地遇到了“既得利益”的阻碍，“十一五”期间如何有效打破这种阻碍，形成利益多元化格局下能够顺应最广大人民群众根本利益的协调机制来实现发展、改革、稳定的基本目标，将是具有挑战性的重大课题。

转载务经授权并请刊出本网站名

IFB  
中国博士论坛

中国社会科学院  
保险与经济研究中心

IFB  
IFB外商投资中心

IFB  
IFB基金研究与评价中心



地址：北京市东城区建国门内大街5号 邮编：100732 电话：010-65136039 传真：010-65138307  
版权所有：中国社会科学院金融研究所