



未来改革的核心：财税体制改革攻坚

<http://www.firstlight.cn> 2007-11-02

中国体制转轨的核心曾经是推进国有企业的改革。20余年后，讨论“十一五”规划时，专家们普遍认为重点应当转向行政管理体制的改革，即政府从经济建设、吃饭养人、行政管理型，转向公共服务和社会管理型。财税体制是行政管理体制的重要组成部分，由于财税体制改革，其支出涉及到预算民主化、公共服务化、人大审查和监督，其收入关系到对政府权力约束、统一国家财政和国库、理顺中央与地方的关系等等，既是经济体制改革的深入，又是政治体制改革的推进。因此，财税体制的改革是未来中国改革的头等大事和重中之重。

首要的是，要将各部门掌握的收入和支出统一为国家预算，防止部门持有重资而影响政治治理，并且切断随意设置机构、增加人员编制的预算外资金来源渠道。目前中国财政预算不统一，有预算内收入，有预算外的土地收入，有社保基金收入，有预算外各部门掌握的收费和罚款，有国有企业上交的巨额利润，还有央行实际上的货币发行收益，其中相当数量没有集中到预算内，一些部门以这些资金为基础，或者向下拨款，以示自己的权威，或者持重资在政府中谋求部门的位置和话语权，或者成为其他不便在预算内支出的资金来源，甚至持重资而挟中央和国务院，包括各级党委和政府的决策。所以，一切公共收入和支出进入统一的预算，已经是国家统一行政和消除政治隐患的迫切要求。

1978年改革以来，党政机构越设越多，其人员规模膨胀，非常重要的原因，就是我们在编制管理方面，对新设机构、新进人员、增加的军务、政务、法务、公益事务，甚至有的党务等等，实行了不给预算、给所谓的可以创收，可以收费和罚款等政策。竟然使军队和党政机关大办企业，后来进行了整顿；但是，相当多的行政、执法、司法机构和行政性事业单位，仍然通过收费和罚款，自收自支养活自己，后来变成所谓的“收支两条线、超收奖励、罚款分成”体制，即收上来，再拨下去，而且规模越来越大，社会各界负担越来越重。这使我们相当多的党政司法部门和行政性事业机构变成了收费机构，行政、执法、司法和行政性事业，有自己的收益，其行为商业化、市场化和公司化了。不仅腐败不止，而且形成“养人要收费，收费养更多的人，养更多的人再去收更多的费”的恶性循环。因此，十七大后，应当下大决心清理党政、司法及行政性事业单位的各种“合法”不合理的收费和罚款项目，彻底废除设机构、办事业、进人员不给钱、给收费权这样的极不合理的体制，一些少量的收费和罚款项目，必须进入预算管理，并且超收和超罚并不奖励收费和执法单位和人员，还党、国家和政府一个清廉的形象。

其次，应当调整政府的收入结构，尽快改革现行弊端诸多和问题丛生的税收体制。

1、坚决调整和改革全口径的政府收入结构。在政府全部收入结构中，压缩收费和罚款的比重，以减轻个体、微型和中小企业的负担，鼓励创业，扩大就业，从积极的方面保障民生；将土地征用出让和挂、拍、招收入改革为土地交易增值税、土地使用税和房产税收入，使政府的收入不因一年卖地多而盈余，卖地少而紧张，还要避免地卖完后没有持续的土地收入的情况发生；将国有企业的利润纳入国家预算收入，用于社保欠账等支出，改变国有企业十多年不向国有出资人分红的局面；社保统筹基金由税务部门征收，基金运作，纳入预算管理。

2、改革目前以企业项下生产型增值税为主的税制结构。逐步改革并降低目前生产型增值税的收入比重，形成个人所得、公司所得、社保、海关、营业、资源、土地增值、房产、排污、车船牌照等税收结构；逐步将五级政府压缩成三级政府，废除各级政府的税收共享和比例分成制，中央财政收入以个人所得、社保、公司所得、关税等为主；提高营业税率到10%，为省财政的主要收入；市县财政收入主要为资源、土地增值、房产、排污、车船牌照等税收。只有这样，才能减轻企业负担，鼓励投资创业和扩大就业；才能改变收入分配结构，调节社会分配公平化；才能改变财政收入向上加速集中的局面，理顺中央与各级地方之间的经济和政治关系。

3、按照现代财政一般通行的规则，从中央到地方，将建设预算与一般性预算分开，建设预算的资金来自于向社会发债。建设预算与一般性预算分开，有这样两个重要的作用：一是保证财政支出的稳定性。建设项目的规模在各年是不一样的，将建设开支在一般性预算中列支，形成年度中建设规模大财政支出发生赤字，而年度中如果建设规模较小则财政发生盈余，支出极不稳定。而发债将建设支出长期化，其还本付息在预算支出栏形成恒定的小比例的支出。二是各级政府借债显性化，防止隐性债务过大而政府实际破产。中国预算法中不允许地方政府借债，但是实际上地方政府通过各种方式变相借债，隐性债务规模很大，而且很难进行控制。因此，还不如将建设预算与一般性预算分开，建设预算资金允许发债筹集，从而将政府借债显性化、规范化、程序化，并且规定各级政府必须编制财务报告，向同级人大和上级政府报告，对地方政府借债进行科学和严格的控制。

再次，应当加快生产建设、吃饭养人和行政收费型政府向公共服务和社会管理型转变，并且，将目前政府自己操作的预算，改革为人民真正监督下的透明的阳光预算。

1、建设公共服务型财政。除了上述的将建设预算与一般性预算分开，建设预算由发债解决外，重要的是要压缩支出结构中行政公务开支的比率，也要压缩行政性事业单位开支的比例，加大教育、卫生、社保、环保、公交等公共服务型支出比例，包括增加对社会治安和其他社会管理的支出比例，特别是保证必要的行政、执法、司法、行政事业经费，不要让它们去收费和罚款来供养自己。

2、建设阳光财政。政府开支中，党政机构和人员膨胀，行政公务开支较大，三公支出居高不下，豪华办公和培训中心等屡禁不止等问题，其根本原因在于财政收入结构混乱，支出不透明，人民没有能真正监督。因此，要改变预算编制和执行年度，使其与人大批准时间相一致，延长预算编制时间，人大成立专门审查预算的常设工作机构，在人大中对预算进行辩论，除了涉密部分，预算草案应当网上公示，预算获得人大审批后，作为国家和地方法律，向全社会公布。

总之，中国行政管理体制的许多问题产生于财税体制的扭曲，目前的财税体制，既妨碍经济的发展，也是政治体制不合理的成因之一，财税体制的改革已经越来越迫切。只有通过财税体制的改革，才能打破不合理的利益格局。当然，彻底理顺财税体制，可能需要10—15年时间，因而，需要现在起步，设计方案，目标明确，分阶段坚决稳步地推进财税体制的改革。

[存档文本](#)