



# 财税体制改革的成就、 存在的问题及进一步改革建议

□ 国务院发展研究中心“完善社会主义市场经济体制”课题组

## 内容提要:

本文认为,目前的财税体制仅是改革进程中的过渡性体制,还不能完全适应社会主义市场经济发展的要求,必须进行更深层次的财税体制改革。主要改革建议包括:政府财政应改变计划经济中“发展经济,培植财源”的理念,将满足社会公共服务作为财政的惟一目标;进一步转变财政职能,调整和优化财政支出结构,基本建立起公共财政支出体制;以“积极稳妥、局部调整、逐步到位”的方略推出第三次大的税制改革,调整和完善税制体系;基本理顺和规范中央财政与地方财政的分配关系和管理体制;基本完成财政支出管理制度的改革,增加预算透明度,强化预算支出的约束;加强财政对经济结构的调整等。

**关键词:** 财税体制改革 公共财政 社会主义市场经济 第三次税制改革

## 一、财税体制改革取得的成就

(一) 财政税收制度改革迈出重要步伐,初步建立了财政收入稳定增长的制度框架

1. 1994年实施了改革开放以来税制的第二次大改革,初步完成了带有明显计划经济痕迹的税制向适应社会主义市场经济要求税制的重大转换,重塑和规范了政府与企业的分配关系。统一了内资企业的所得税制度,基本统一了内、外资企业的流转税制度。按照市场经济的要求,规范了国家与企业的分配关系,从而有利于市场机制发挥资源配置的基础性作用。

2. 税收征管体制进行了重大改革,税收征管模式实现根本性转变。税收征管体制由原来的“税收专管员”体制转向“以纳税申报和优化服务为基础,以计算机网络为依托,集中征收,重点稽查”的新体制,初步建立了适应社会主义市场经济要求的现代税收征管模式。通过重新修订并颁布《税收征管法》,从法律上确立了新的征管模式。实施了“金税工程”,强化了税收征管,为税收收入的稳定增长奠定了坚实基础,这也是近年来税收快速增长的重要因素。

3. 严格对预算外资金实行“收支两条线”管理,稳步推进税费改革。政府采取以下措施有效地加强了对收费和预算外资金的管理。一是取消不合理的收费,1997年到2002年末,财政部会同有关部门共取消收费项目1965项,减轻社会负担1332亿元。二是将具有税收特征的收费改为税收,并纳入预算管理,如将车辆购置费改

为车辆购置税；推出农村税费改革试点，将农村的“三提五统”改并为农业税。三是对预算外资金实行严格的“收支两条线”的“准”预算管理，管理更趋规范化。

通过健全财政收入制度，初步形成了财政收入稳定增长机制。1993年，全国财政收入只有5100亿元，到2002年，财政收入总规模上升到18914亿元，增长了2.7倍。十年来财政收入年均增长17.76%，财政收入占GDP的比重由1995年的10.7%，上升到2002年的18.47%。

(二) 确立了适应社会主义市场经济的公共财政改革目标，财政支出结构开始向公共财政方向进行调整和优化

1998年党中央和国务院明确提出了建设适应社会主义市场经济的公共财政的目标，这是自改革开放以来第一次明确了财政改革的方向，从而推进了财政支出结构调整的步伐。社会保障支出、教育和科研支出、环境保护等支出增长加快，用于生态保护、环境建设的支出也是建国以来乃至改革开放以来增长最多的。

(三) 财政支出管理制度的改革取得突破性进展

自改革开放以来，财税改革的着力点是收入制度改革，财政支出制度的改革相对滞后。1998年开始，财政部拉开了全面改革支出管理体制的序幕，改革主要包括部门预算、国库统一支付和政府采购等方面。

1. 部门预算改革彻底改变计划经济下的政府部门预算分散在各个具体司、局的做法，统一、完整并细化编制各政府部门预算，改革后各部门中的财政性资金全部在—本预算中编制，预算编制更加科学、详细和规范。

2. 进行了国库集中支付制度改革试点。以国库单一账户体系为基础，国库集中收付的改革快速推进。这项改革规范了财政资金的支付方式，减少了资金运行的中间环节，提高了财政资金的使用效率。

3. 政府采购制度通过直接集中招标采购，节约了财政资金，提高了资金使用效益。政府采购规模到2002年超过了1000亿元，财政资金的节约率在10%左右。

(四) 中央财政与地方财政关系由“包干”体制历史性地转变为“分税”体制，中央财政收

入占全部财政收入的比重稳步提高，初步形成有利于中央宏观调控的财力格局

“分税制”改革和调整，调动了中央和地方组织财政收入的积极性。在财政收入稳定、快速增长的前提下，中央财政在全部财政收入中的比重不断下降的局面得到了扭转，从1993年的33.3%，上升到2002年的54.93%。财政的具有均等化的转移支付制度局部建立，规模不断扩大。2002年推出的所得税分享改革，对于进一步增强中央政府财力，增加对西部地区的转移支付力度，促进区域协调发展也将产生深远的影响；同时，这项改革也消除了按照企业隶属关系分享企业所得税所带来的阻碍企业跨地区重组的弊端，有利于资源按照市场的要求进行优化配置。

## 二、财税体制存在的主要问题

(一) 政府财政职能尚未转换到位，公共财政体制仍处于建立过程中

各级政府尤其是多数地方政府仍将发展经济、开辟财源作为政府的首要职责，把社会公共服务作为次要职责。不少地方政府直接筹划和投资竞争性领域项目，而用于公共服务的资金长期不足，缺口很大，越是基层财政上述表现越突出，矛盾也越尖锐。财政还没有从它“越位”的领域完全退出，进入它“缺位”的领域。这不仅使财政的公共服务资金短缺，而且财政投资的失败，造成了各级政府大量的显性和隐性债务，以及金融系统的不良贷款。一些地方政府陷入了财政资金短缺——投资培植财源——投资失败——资金短缺——债务沉重——财政状况恶化——再投资培植财源的怪圈。

从财政支出结构上看，呈现出“两高”和“两低”的特征。2001年全国财政预算总支出中，经济建设费所占比重是34.24%，仍是各类支出中占比最高的（其中基本建设支出占预算总支出的13.28%）；另一高是事业费支出比重高，2001年事业费支出占总支出比重18.84%，是各类支出中占比第二高的。这两类支出占据了财政总支出的一半还多。“两低”之一是预算内用于社会抚恤和社会福利（包括离退休费）的支出只占全部支出的1.41%（还不是社会保障的全口径，因为不在预算中）；另一低是支援农业支出占总支出的比重为4.86%，其中还包括各项农业事业费。这反映

了我国财政支出结构仍保留着计划经济时期财政的一些特征,支出结构按照社会主义市场经济要求有待优化,公共财政体制的建设尚不到位。

(二) 现行税制不规范、不统一,滞后于社会主义市场经济的发育和对外开放的新形势,影响了市场配置资源功能的发挥

1994年税制改革后形成的现行税制,朝着社会主义市场经济体制改革进程所需要的税制迈出了较大步伐。但是,现行税制离完善的税制目标仍有较大距离,税制改革仍是一个“在建”工程,需要继续实施税制改革。

增值税的实施范围基本上限于商品的生产和流通过程,多数服务行业实行的是营业税。流转税制的双重税种给企业改革和重组造成很大障碍,铁路、石油化工等行业的重大改革都遇到了税制的阻碍,这充分反映了现行流转税制所存在的问题。

实行生产型增值税使企业的固定资产投资不能抵扣进项税额,这样,由于资本有机构成不同、材料投入和劳务投入比例不同,企业的税负自然也不一致,从而造成资源配置的扭曲。固定资产投资不能抵扣增值税起到抑制企业投资的效应,在一定程度上阻碍了企业技术进步和产业升级,对提升国家竞争力带来负面影响。

1994年的税制改革虽然统一了国内企业的所得税,但仍然保留了内资企业和外资企业之间两套税制,以及城镇工商税制和农业税制之间的分离状态,使内资企业、农业的税收待遇处于劣势地位,不利于内外资企业的公平竞争和促进城乡经济的协调发展。

加入WTO后,我国对外贸易快速增长,外贸依存度持续提高,2002年我国外贸依存度达到50.14%。进出口税收在全部财政税收中的“权重”随之提高,换言之,进口货物的征税和出口退税对财政收支状况的影响大大增强。目前,出口退税对财政尤其是中央财政的压力巨大,出口退税的拖欠对外贸企业的影响所产生的矛盾已经十分突出,这些都说明,我国现行的税制体系和管理制度已经严重滞后于对外开放形势。

(三) 目前的中央与地方、地方政府间的财政体制离规范、科学、稳定的制度目标尚有较大距离

中央财政与地方财政、地方政府间的分配关系还未完全理顺,“分税制”体制不健全,规范的转移支付制度正在建立的过程中,财政对地区差距和城乡差距的调节能力还很有限。具体表现为:

1. 1994年分税制改革以后,中央财政和地方财政的事权和财力划分又几经变动,目前事权划分还不十分明确。自1998年以来,事权呈现下放态势,财权呈现上收态势,体制处于不稳定状态,地方政府与中央政府之间分配关系仍以相互“博弈”为特征。

2. 分税制的几次调整以财力向上集中为主。1994年分税制改革只是明确了中央政府和地方政府的财力和财权划分,并没有对省级以下各级政府之间的体制调整指明方向,各地省级政府纷纷仿效中央的做法,加强本级政府的财力,从而造成省以下地方政府财力的上收,而规范的转移支付制度建设又相对滞后。导致基层政府财政资金拮据,在中西部经济欠发达地区,财力向上级财政集中的往往是基层财政用于“吃饭”的钱,但相当一部分转移支付下来的资金却用于了建设。转移支付资金的中间截流相当严重,能够真正到达县乡基层财政的资金甚少,使得基层财政发放工资困难(不可否认存在着基层政府机构和人员膨胀问题),基础教育、农村卫生医疗等基本公共服务的资金缺口很大。

3. 财政转移支付制度不健全。目前我国中央财政向地方财政转移支付的总规模不小,2003年预算已经达到7300多亿元,占中央财政总收入的2/3左右。但是其中能够用于公共服务均等化的资金十分有限,大约只有2000亿元左右。转移支付资金中的1/2左右是固化了原有的地区利益格局,还有2000多亿元的资金主要用于建设,其投资的地区格局情况不透明,说不清楚。所以,转移支付资金的规模很大,但发挥的公共服务均等化的效益不高,作用不明显,导致地区间、城乡间的收入及公共服务的差距不仅没能缩小,反而有所扩大。

(四) 财政“自动稳定器”和“安全网”的功能发挥不够

个人所得税通常采用累进税率,具有在经济高涨时自动增税、经济衰退时自动减税,对经济周期“削峰填谷”的功能。在我国目前的税制结构中,流转税所占的比重高达60%~70%,而所得税的比重只有

20%左右,其中个人所得税只占10%左右。所得税比重过低使税收制度发挥自动调节经济运行的作用受到局限,我国的税制还是一种“跛足税制”。

我国的社会保障制度离已经确定的“社会统筹和个人账户相结合”的制度目标还有较大距离,财政通过社会保障收支来充分发挥稳定器的作用还缺乏税收收入制度的保证。

(五) 预算的透明度不够,机动财力规模过大,预算支出制度约束依然软化

近些年预算支出中的其他支出项目占总支出的比重为10%~12%,规模达到2000多亿元,并呈现逐年扩大之势。其他支出在建国初期和改革之初只占预算总支出的1%~3%左右。其他支出的资金究竟如何使用,其使用方向和效益如何,透明度差,随意性很强。其实质是预算的机动财力过大,反映了国家预算支出制度约束力和民主监督的弱化。政府的这种机动财力的扩张之势违背了预算的统一性、透明性和民主原则,不利于财政支出结构的优化、财政资金效益的提高以及强化预算对政府行为的约束。

### 三、进一步改革财税体制的建议

(一) 财政应将优先经济增长目标转变为优先社会公共服务目标

政府财政应改变计划经济中“发展经济,培植财源”的理念,将满足社会公共服务作为财政的惟一目标。为此,政府财政要从以前的先筹集资金发展经济,再提供公共服务的路子中走出来,依靠市场发展经济,财政筹集资金主要满足公共品支出的需要。在公共品的供应中,要区别两个层次的公共品供应。应优先保障纯公共品的供应,纯公共品包括:国防、行政(外交)开支、司法以及“三基”——基础教育、基本医疗卫生服务和基本社会保障。其次安排准公共品的支出需要,准公共品主要指高等教育、科技支出、基础设施建设等。纯公共品的资源配置基本是市场完全失灵的领域,是政府财政配置资源,实现社会公共服务目标的基本要求。而准公共品的配置既需要政府财政的资金,又可以引入非政府资金进行市场化运营,惟有政府与市场的结合,才有利于提高这部分资源配置活动的效率,同时减轻政府财政的压力,财政集中资金并兼容社会资金满足其实现社会公共服务目标的需要。

(二) 进一步转变财政职能,调整和优化财政支出结构,基本建立起公共财政支出体制

随着政府职能的进一步转变,目前财政职能中的经济建设职能要进一步缩小,财政的财源建设要以市场机制为基础,打破地区分割,消除地区封锁。通过进一步调整和优化财政支出结构,形成以满足社会公共服务需要为主体的财政。为此,在未来十年,一是要逐步降低目前财政支出中经济建设费的比重,逐步缩小基本建设支出规模。二是对事业单位经费的供给和管理体制进行实质性改革,对卫生医疗、高等教育的体制进行改革,引入市场机制,充分运用非政府财政资金发展科技、高等教育以及部分医疗保障事业,促进各项社会事业的发展。同时控制财政对这部分事业经费支出的增长,并逐步减少这部分支出的比重。三是提高财政对基本社会保障支出的比重,增加对农村基础教育和基础医疗卫生建设的投入。

(三) 深化税制改革,调整和完善税制体系

税制是市场机制发挥资源配置的重要外部条件,也是财政实现宏观调节的主要工具。税制体系要着重直接税(所得税)的建设,提高直接税在全部税收中的比重,形成所得税和流转税双重主体的税制体系。提高所得税比重有三个有利于:一是适应对外开放的发展形势,有利于财政收入增长的可持续性。因为加工贸易的“爆炸式”增长,对这部分贸易实行保税管理,进口料件不征税,出口不退税,我国作为加工国得不到进口部分的间接税收入。这也就意味着,如果我国成为世界制造业工厂,现行的税收体系应该扩大直接税规模,政府才能不仅得到加工贸易带来促进经济增长和增加就业的好处,同时得到政府税收增加的好处。二是有利于财政发挥调节收入分配的功能,运用个人所得税累进税率,对高收入群体的收入水平进行调节。三是有利于发挥财政对宏观经济的自动稳定器功能。

进一步改革和完善税制,以公平为基本原则,以有利于提高经济主体自主能力、税源和税收增长的可持续性为目的,以广税基、低税率、少优惠、强征管为目标,在征管水平提高的基础上,适当降低目前的名义税率,逐步调整、改革和完善税制和税收征管制度。

推出改革开放以来第三次大的税制改革,建议这



次改革采取与前两次改革不同的步骤和方略。1983~1984年和1994年两次大的财税改革采取的是一揽子全面调整的办法,改革取得了成功,但也遗留了许多问题。我们建议,第三次税制改革和完善采取积极稳妥、陆续推出、局部调整、逐步到位的方略。对此存在着不同见解,主要理由是不采取一揽子的改革将造成税负的不平。我们认为,由于税制的不统一,事实上企业和行业税负已经是参差不齐、高低不平,分步推出税制改革可以逐步消除这种税负不平,分步改革和调整税制有利于完善税收征管,保全税收收入,减少改革风险,提高改革效率。

第三次税制改革的具体内容和方略是:

1. 改革和完善增值税制度。主要包括两个方面:一是将生产型增值税逐步转变为消费型增值税;二是增值税逐步取代营业税。这两项改革都有相当大的难度。生产型增值税改为消费型增值税的主要难点是:改革推出后的短期内,财政收入会减少,如果生产型增值税一步到位转变为消费型增值税,据研究估计减少当期财政收入600亿元~800亿元,财政收支可能难以承受。为此,建议将这项改革分为两步走:先将生产型增值税转型为收入型增值税。收入型增值税与消费型增值税的主要区别是:收入型增值税只对当期购入固定资产的折旧部分实行增值税进项税额抵扣,消费型增值税是对购入固定资产的全部进项税额进行抵扣。显然,前者的抵扣数量要大大少于后者。先将生产型增值税转为收入型增值税可以在缓解财政收支压力、力求财政可承受的情况下,尽快推出这项改革,增加企业利润,促进企业科技开发和技术改造。随着经济增长和财政收入增加,适时再将收入型增值税转为消费型增值税。

增值税的第二项改革内容——增值税全部取代营业税(又称为增值税的扩围),其难度更大,更为复杂,它不仅是税制的改革,同时又涉及中央和地方“分税制”的相应调整。我们建议,不宜全面推开,也要分步骤进行,可以按照行业逐步推进增值税扩大范围的改革。金融行业、铁路运输业和医疗卫生部门(对营利机构)都可以逐步先由营业税制改为增值税制度。每推出一个行业的增值税扩围,相应调整中央和地方的分税制,基本是进行微调,其难度就大大降低。经过若干年改革,完成增值税对营业税的全部替代。

2. 统一内外资企业所得税。根据我们前述完善税制体系的意见,应该加强直接税建设,提高所得税在全部税收中所占的比重。新的企业所得税税率不宜过低,应定在27%~30%左右,同时适当提高所得税税前的坏账准备、利息支出等项目的扣除标准,按照国际上的通行做法规范企业所得税税基。

3. 积极创造条件完善个人所得税制。我国的个人所得税应成为未来税制中的主体税种之一,其对财政收入的作用要大大高于企业所得税。因此,为了保持财政税收增长的可持续性,以及税收更有效发挥社会自动稳定器功能,必须将个人所得税的完善作为税制完善的重点。现行的个人所得税十分粗糙,漏洞不少,也缺乏公平,需要改革完善税制的各个要素。目前已经提出的个人所得税的改革和完善内容,包括改分类税制为综合与分类相结合的税制,调整费用扣除标准等,总体方向分歧不大,具体标准和内容意见不统一。需要加快研究,基本统一意见,积极推进改革。与个人所得税征收管理相配套的必要社会支撑体系(个人税号、金融机构之间以及与税务部门的计算机信息系统联网、个人信用体系等)需要加快建设。

4. 适时开征社会保障税。开征社会保障税的最大障碍是部门利益和部门之间的不协调。我们认为,社会保障收入的方式和管理应该与社会保障改革的“统账结合”总体模式要求相配套,社会统筹部分的收入采取社会保障税方式筹集,由地方税务局依法征收,劳动和社会保障部门负责支出管理;个人账户采取收费方式,由劳动和社会保障部门负责征收和管理。按照这种分工,应将社会统筹部分的收费尽快由社会保障费改为社会保障税。医疗保险和失业保险也应按照上述原则进行改革和完善。

5. 适时开征不动产税,完善地方税收体系。随着个人不动产的快速增长,作为与个人所得税配套部分的财产税制需要充实和完善,不论城镇还是乡村,都应该按照一定标准对超过一定额度的私人不动产开征不动产税,这个税种将作为重要的地方税种。此税的征收,不仅有利于完善调节收入分配的机制,而且有利于开辟地方税源,是完善地方税制体系的重要举措。

6. 调整与完善进出口税收政策和制度。在我国现行的税收体系和管理制度下,对外贸易的发展将

给财政税收带来越来越大的压力,出口退税目前已经对财政(尤其是中央财政)的收支平衡形成不小的威胁。进出口税收政策和制度关系到中国财政收入增长的可持续问题,在未来十年中,应对税收体系、进口税收政策、出口退税政策、加工贸易税收政策、进出口税收管理体制进行改革和完善。税制体系应该减轻对增值税的依赖,提高所得税在整个税收中的比重,强化所得税征管。进口税收应实行广税基、少优惠政策;出口退税应根据中国国情,以保持出口商品的国际竞争力为原则,确定合理的退税率,并做到及时退税;对加工贸易应实行严格的“保税区”和“加工区”管理,完善进出口税法,健全进出口税收管理。

7. 逐步取消农业税制度,基本统一城乡税制。与城乡二元结构相匹配,我国的财政税收政策和制度也是城乡二元结构。要逐步消除这种二元结构,从根本上讲有赖于农村经济发展,城镇化程度提高,土地流转制度的改革和完善,以及财政通过支出结构调整增加对农村公共服务的投入等配套条件,所以统一城乡财政税收政策和制度十分复杂,可能需要一个过程。从目前和近期来看,主要先搞好农村税费改革试点,创造条件逐步降低农业税率,调查和研究农业税与现行增值税、所得税等税制体系并轨的具体条件和路径。在未来十年中,农业税制的改革要逐步向统一城乡财政税收制度的方向转化,在条件许可时,可以在经济发达的省市进行统一城乡财政税收政策和制度的试点,总结经验,采取“蚕食”方式逐步推开。

#### (四) 基本理顺和规范中央财政与地方财政的分配关系和管理体制

1. 在1994年分税制改革的基础上,根据经济发展和宏观经济调控的需要,进一步明确划分各级政府的事权,并使之稳定和规范化。

2. 在2002年实行所得税分享改革以后,地方税制体系需要通过开征新税种进行完善(见前述的开征不动产税),应赋予地方政府对地方税种的部分税收立法权和征税权(小税种给予税收立法权,大税种给予部分征税权)。

3. 完成规范的转移支付制度的构建。在建立制度的方略上,我们目前采取的是“存量不动、增量调整”的办法。伴随改革和完善税制,通过调整转

移支付方式的量变,压缩专项转移支付,扩大具有均等化作用的一般性转移支付,达到规范转移支付制度的质变。

4. 适时修改《中华人民共和国预算法》,将政府间合理的事权划分、调整后的分税体制通过法律确定下来,并要规定调整和变动这些规定的法律程序,中央政府和地方政府都要依法行政。

#### (五) 基本完成财政支出管理制度的改革,增加预算透明度,强化预算支出的约束

1. 继续推进包括国库统一支付制度、部门预算、政府采购、收支两条线等制度的改革,未来十年要基本完成这些改革任务,建立严格、科学、高效益的财政支出管理制度。

2. 压缩其他支出,控制机动财力规模。对于财政超收部分资金的使用,要通过立法规定行政机构可支配的范围,涉及较大数量的资金应通过人大财经委员会讨论和审议,增加预算的透明度,真正实行民主监督。

#### (六) 加强财政对经济结构的调节

在社会主义市场经济条件下,政府对收入分配结构调节的主要政策工具就是财政。财政特有的国民收入再分配功能,使其必须承担起对城乡差距、地区差距和收入差距调节的社会协调发展职责。

未来十年是全面实现小康社会的重要时期,按照中国目前经济发展的潜力、基础和条件,在经济总量上实现十六大确定的国民生产总值翻番的目标相对容易,而比较难的是改变城乡二元经济结构,缩小地区差距和收入差距,财政的宏观调节应在这些结构的调节上发挥重要作用。换言之,城乡差距、地区差距和收入差距的缩小是全面实现小康社会的重要标志,而能否实现这一目标,在很大程度上取决于财政宏观调节的力度和效果。

1. 将城乡二元结构的调整作为财政对经济结构调控的着重点。城乡二元结构问题内涵着(并不等同于)地区差距和收入差距问题,因为中西部地区的大部分区域是农村,中国主要的农业大省和农业大县集中在中西部;而城乡之间的差距在很大程度上决定了城乡居民之间的收入差距,所以转变城乡二元结构的同时,也就是在较大程度上缩小地区差距和城乡居民的收入差距。

从改变城乡二元结构的措施看,财政要把降低农

民负担,提高农民收入,增加各级财政对农村公共服务资金的投入作为主要切入点和手段。未来十年的前期完成农村税费改革试点;之后逐步下调农业税税率,并进行取消农业税、与城镇税制并轨的调研和试点。另外,需要改变政府对农业的补贴方式,提高对农业补贴的效益。适当增加对农业科技、农业可持续发展、农村公共服务(义务教育和医疗卫生)的资金支持。

2. 财政通过加快建立规范的转移支付制度,扩大具有均等化作用的转移支付规模,着重从政府公共服务方面缩小地区差距。中西部地区的经济发展主要依靠体制改革和推进市场化进程。财政在缩小地区差距上可以发挥三方面作用:一是投入必要的基础设施建设资金,但这部分建设一定要与当地的经济需要相适应;二是采取税收优惠政策,引导国内外资源向中西部地区流动;三是通过财政的转移支付,使中西部地区的政府公共服务水平与东部地区的差距逐渐缩小。财政的着重点在第三个方面,即中西部地区的经济发展主要依靠市场机制,公共服务依靠政府财政。政府直接从事中西部地区的竞争性项目建设的做法是不可取的。

3. 通过完善税制和社会保障体系实现财政对收入差距的调节。在社会主义市场经济下,市场主要解决效率问题,财政运用再分配功能侧重解决社会公平问题。完善和优化税制,建立和健全社会保障体系,进一步发挥好财政的社会“稳定器”作用。

(七) 关于提高“两个比重”和积极财政政策把握

1. 提高“两个比重”和处理好“两个关系”。逐步将“两个比重”提高到位,之后基本稳定“两个比重”。2002年财政收入(不包括债务收入和预算外收入)占GDP的比重达到18.47%,中央财政收入占全部财政收入的比重达到54.93%。如果将两个比重的目标分别定为25%和60%的话,通过未来十年的财税制度的改革和完善,完全可以或提前达到上述目标。

在逐步提高两个比重的过程中,需要注意处理好以下关系。

一是在提高财政收入占GDP的比重时,注意处理好政府与企业的分配关系。目前存在的矛盾是,财政预算内收入占GDP的比重虽然比较低,但是企业的税费负担却不轻,企业在向政府缴纳税收之外,还要缴纳各种政府收费。如果将政府的基金性收入和预算外收入全部作为财政收入,现在计算的财政收入占GDP的比重大体可以提高5~7个百分点。<sup>\*</sup>所以,提高财政收入占GDP比重的途径,既包括保持税收收入略高于GDP的增长,也包括将部分具有明显税收特征的收费改为税收,如社会保障费改为社会保障税等,并将一部分预算外收入纳入预算管理。

二是在提高中央财政收入占全部财政收入的比重时,注意处理好中央和地方政府之间集权和分权的关系,在加强中央财政的宏观调节能力的前提下,适当合理分权。在完善中央税收体系的同时,建立和完善地方税收体系。

2. 控制财政赤字和国债规模,为财政相机抉择的宏观调节留有余地。根据对我国当前经济形势的判断:经济内在自主增长能力明显增强,并已稳定在较高水平,我国经济已开始进入新一轮快速增长期。在未来的五年内,通过扩张性财政政策拉动经济增长的必要性已经减弱,积极财政政策可以适时淡化,并相机抉择地转向中性财政政策,控制和减少财政赤字和国债规模。这样既有利于经济的平稳增长,财政风险的规避,又为今后财政宏观调控留有余地。

课题负责人:谢伏瞻 刘世锦  
本报告执笔:倪红日 张俊伟

(责任编辑:韩霖)

\* 文中2002年前有关数据见《中国统计年鉴》相关年度资料;2002年数据见项怀诚部长2003年3月6日在十届全国人大一次会议做的《关于2002年中央和地方预算执行情况及2003年中央和地方预算草案的报告》。