

# “十二五”时期中国的 公共财政制度改革

贾 康

财政部财政科学研究所

2011年5月

中国发展高层论坛由国务院发展研究中心主办、中国发展研究基金会承办，宗旨是在中外企业家、学者和政府官员之间建立起对话和交流的平台，促进中国了解世界，同时也让世界更好地了解中国。从2000年至今，论坛已成功地连续举办了十二届。

本报告是第十二届中国发展高层论坛的背景报告之一。本文作者贾康，财政部财政科学研究所所长。

## 内 容 提 要

本报告首先对我国公共财政的制度建设作了概括和梳理,在回顾和现状考察的基础上,报告提出公共财政制度建设应突出的三大目标导向:改革、管理、服务。随后,报告对公共财政制度建设与深化改革的要点进行了阐述,并从减少财政层级、理清政府事权和职责等六个方面提出了“十二五”时期我国公共财政制度建设和改革创新建议。最后报告对政策建议的可行性进行了简要分析。

**【关键词】** 公共财政 公共服务 体制改革

# 目 录

一、我国公共财政制度建设的缘由、现状与主要问题.....	1
二、我国“十二五”时期公共财政制度建设的目标、原则与框架.....	8
（一）推进财税改革的全局意义、“技术路线”和潜力空间.....	8
（二）公共财政制度建设的目标导向.....	10
（三）公共财政制度建设与深化改革的要点.....	11
三、对我国“十二五”时期公共财政制度建设和改革创新的建议.....	13
（一）实行“扁平化”改革，减少财政层级.....	13
（二）进一步理清政府事权和职责，由粗到细形成三级支出责任明细单... 13	
（三）构建财权与事权相顺应、财力与事权相匹配的财税体制，完善转移支付制度和税源总分制度.....	14
（四）强化政府公共服务职能，推进主体功能区建设和基本公共服务均等化体系化.....	16
（五）构建有利于发展方式转变和走创新型国家道路的财税体制.....	16
（六）改进和优化收入分配、公共政策与公共管理，创新机制和提升绩效，并向宪政框架靠近.....	18
四、政策建议可行性的简要分析.....	19
（一）重点改革、创新事项的可行性与操作要领.....	19
（二）与其他方面改革相配套.....	20
参考文献.....	21
编者说明.....	23

如何正确把握公共财政领域的制度建设与深化改革,是“十二五”时期我国财政体系服务于经济社会发展全局需首先研讨和廓清的基本问题。本报告对公共财政的制度建设做出概括的梳理,在回顾和现状考察的基础上,提出关于“十二五”时期的财政制度建设、改革创新的目标、框架和要点的建议。

## 一、我国公共财政制度建设的缘由、现状与主要问题

### (一) 公共财政的提出与其要领

在中国,“公共财政”的概念是在经济、社会转轨中就财政转型而提出的。在传统体制向社会主义市场经济体制转变过程中,客观地需要形成一个财政职能和财政形态调整的基本导向——在经过十余年的探索之后,这个导向被概括为公共财政的导向,于1998年被财政部门的领导同志和国务院领导同志明确提出。其后,关于建立公共财政框架的要求,写入了中共中央全会的文件和国家发展计划文件。从原来的供给型财政、生产建设型财政、转轨过程中探索的“振兴财政”,一步一步转变而提出来的公共财政,是适应时代要求、能够与新时期社会主义市场经济新体制和总体经济社会发展要求相适应、相匹配的财政形态。

表述为公共财政,顾名思义,其关键的内在导向是强调财政的公共性,由此而来,公共财政所应具备的基本特征,至少体现在如下四个方面:

第一,要以满足社会公共需要作为财政分配的主要目标和工作重心。这方面的核心问题,是怎样正确处理公共性和阶级性的关系。简言之,20世纪80年代改革开放之后,中国所发生的历史性转变的基点,就是如实承认我们必须以经济建设为中心而不是“阶级斗争为纲”,现在进一步提升到科学发展观,即由经济建设为中心、发展是硬道理这样一种正确认识,进一步提升到经济、社会、自然全面协调的科学发展是硬道理。这个大思路、大方向,决定着整个国家的命运,也必然要求我们摒弃阶级斗争思维,理直气壮地以财政分配去追求社会和谐、全面小康、共同富裕。列宁曾经指出:建立社会主义政权以后,国家在一定意义上演变为准国家、半国家,——也就是进入所谓国家消亡过程。现在看来虽然这将是一个漫长的历史过程,但阶级性的内容的确正逐渐淡薄,必须抓住主导性的公共需要,强调把满足社会公共需要作为财政体系的主要目标和工作重心。

第二个基本特征,是财政应以提供市场不能有效提供的公共产品和公共服务作为满足社会公共需要的基本方式。这个基本特征所内涵的实质性问题,是合理把握政府和市场的分工合作关系。市场应是资源配置的基础机制,但它也存在失灵的领域,需要政府相应的干预、调节,其中非常重要的就是要提供那些市场不

能有效提供的公共产品和公共服务。只有这样，政府和市场形成合理的相辅相成的分工互补关系，才能有利于生产力的充分解放、资源配置的全面优化与社会总体效益和总体福利的最大化。

第三个基本特征，是要以公民权利平等、政治权力制衡为前提的规范的公共选择，作为财政分配（亦即公共资源配置）的决策与监督机制。这个基本特征的实质内容，就是以理财的民主化、法治化、宪政化，保障决策的科学化以及公共需要满足的最大化。规范的公共选择也是政治文明建设的一个基本路径。公共财政和我们原来没有进入到这个状态的财政相比，以及新旧状态下财政的相关决策机制相比，将会有的本质性的改进，可归结为在公共事务民主化和政治文明互动的提升过程中，真正建立一套权力制衡的规范公共选择的制度框架。在中国经济社会急剧转轨、“黄金发展期”和“矛盾凸显期”一并到来的阶段上，各种矛盾错综复杂地交织在一起，需要我们从制度角度积极考虑怎样运用政治文明发展方向上的制度空间，缓解矛盾，处理好公共事务，尽量全面地体现公众意愿，争取相对顺利而避免比较大的社会代价，来完成现代化过程。

第四个基本特征，是公共财政在管理运行上要以现代意义的具有公开性、透明度、完整性、事前确定、严格执行的预算作为基本管理制度。这里的“公开性”仍和公共财政表述有直接的呼应，以其为逻辑开端、具备完整性与规范性的现代意义的预算，将成为公共财政所有理念、原则、目标和制度要素的实现载体。这个特征的实质内容，是以力求周密、完善的理财制度，防范公共权力的扭曲，规范政府行为，贯彻公众意愿和追求公众利益最大化。

## （二）公共财政制度建设的管理体制依托和管理改革事项简况

1998年提出在中国建设公共财政框架，是与邓小平1992年南巡后确立社会主义市场经济目标模式，1994年顺势推出分税制重大改革一脉相承而来的。市场经济所客观要求的宏观“间接调控”框架，合乎逻辑地引出了我国财政体制从“分灶吃饭（地方包干）”的行政性分权转为分税分级形式的“经济性分权”的里程碑式的改革。1994年建立的分税制框架下，政府企业关系终于跳出了行政隶属关系控制范式，政府不再按照企业的行政隶属关系组织财政收入，而是所有企业不论大小、不分行政级别、不问经济性质（国有或非国有），一律依法向不同层级政府缴纳国税与地方税，相互之间真正“在一条起跑线上”公平竞争，同时中央与地方之间，也不再存在所谓“体制周期”，形成了前所未有的稳定、规范的“分税制”为基础的分级财政。这个改革成果，成为进一步展开公共财政改革的体制依托。

自 1998 年提出建立公共财政框架，在中国的财政体系内，积极推进了一系列改革措施，以求实施公共财政所要求的制度创新和管理创新、技术创新。其主要内容有：

1. 实行部门预算（综合预算）改革。部门预算的核心要求是各部门在编报预算时，要把其所掌握的所有政府性财力，包括预算内资金和预算外资金，一览无遗地全部编入，实现和保证预算的完整性。1999 年开始着手这一改革，数年间，与社会主义市场经济体制相适应的部门预算框架已基本构成。改革还向纵深拓展，推进了项目预算滚动管理等。部门预算改革使政府预算编制逐步向完整、透明、规范、公平、高效的方向发展，明显改变了我国预算编制方法陈旧，透明度不高，约束力较差的状况，为建设公共财政提供了最首要、最基础的制度保障。

2. 实行单一账户的国库集中收付改革，建立了有利于对财政资金实行全程监督、追求高效运作的国库集中收付制度。2001 年 8 月从中央部门开始实施这一改革，到 2008 年已全面推行，在所有中央部门及所属 1 万多个基层预算单位实施；中央级一般预算资金、政府性基金及国有资本经营预算资金全部实行国库集中支付，并将改革逐步扩大到部分中央补助地方专项转移支付资金；绝大多数中央预算部门在本级推行了公务卡改革试点，进一步规范和减少现金支出。地方层面的这项改革也取得长足进展。

3. 推行“收支两条线”改革。近年“收支两条线”改革的基本内容，是行使公权单位的各项收费和罚没收入等，不再与本单位支出、福利待遇挂钩，而是进入财政专户和归为预算统筹，执收单位的支出另由预算规范地作出安排。在这一改革中，规范收费基金管理，清理到期政府性基金项目，还在治理教育乱收费、减轻农民负担等方面取得进展。总体上，要将行政事业性收费、政府性基金、国有资源（资产）有偿使用收入、国有资本经营收益、彩票公益金、罚没收入等政府非税收入都纳入“收支两条线”管理范围。

4. 推行以招投标集中采购为代表形式的政府采购制度改革。我国 1999 年开始在中央单位部门预算中增加了政府集中采购内容，现已在各级国家机关、事业单位和团体组织中，全面推行政府采购制度改革，并在《2005 年中央单位政府集中采购目录及标准》中明确了部分政府集中采购项目的适用范围，扩大了部门集中采购项目，增强了可操作性。现行的对政府大宗采购事项采取公开招投标的方式使政府采购行为得到了与市场机制兼容的约束和优化，提高了资金的使用效率，明显地抑止了腐败行为，提高了调控水平。全国政府采购规模从 2000 年的 328 亿元，增加到 2008 年的 5990.9 亿元和 2010 年的约 8000 亿元，资金节约率达 11% 左右。

5. 积极推进财政转移支付制度改革。我国财政转移支付制度在 1994 年“分税制”改革后实现了重大的进步，并在其后建设公共财政框架的过程中进一步改进完善。近年来，我国财政转移支付体系不断完善，尤其是财力性转移支付的确立和完善，改变了分税制财政管理体制改革前中央财政与地方财政“一对一”谈判、“讨价还价”的财政管理体制模式，增强了财政管理体制的系统性、合理性，减少了地方补助数额确定过程中的随意性。转移支付规模不断扩大，支持了中西部经济欠发达地区行政运转和社会事业发展，促进了地区间基本公共服务均等化。同时，以专项转移支付重点支持经济社会发展的薄弱环节，新增的专项转移支付资金主要用于支农、教科文卫、社会保障等事关民生领域的支出，体现了公共财政的要求。

6. 实施与国际通行标准接轨的政府收支分类改革。2007 年 1 月 1 日我国实施的政府收支分类改革，使预算收支的分类和科目体系与国际通行标准接轨，也是公共财政体系框架的一项基础建设，其内容包括对政府收入进行统一分类、建立新的政府支出功能分类体系和新型支出经济分类体系等。财政部门将按照新的政府收支科目编制预算。2007 年 11 月，财政部和中国人民银行结合国有资本经营预算改革对 2008 年政府收支分类科目进行了调整。此后，根据改革需要，不断对政府收支分类科目进行修订。下一步，将继续深化政府收支分类改革，建立统一规范、各级财政共同执行的政府收支科目体系。

7. 研讨和探索财政绩效评估制度方法和绩效预算的逐步构建。注重绩效是预算改革深化的必然要求，意在切实提高政府管理效能和财政资金有效性。近年财政部门积极研究制定规范的绩效评价管理办法，力求明确绩效评价的范围、对象和内容，争取初步建立绩效评估体系，逐步将绩效预算的理念和方法引入到我国的财政支出管理中。目前中央财政和不少地方都已经选择若干项目开始进行预算绩效评价的试点，在总结各部门预算绩效评价工作经验的基础上，将适当扩大试点范围，尝试将绩效评价的结果与部门预算编制相结合，改变以往预算资金安排中“重分配，轻管理”的现象。

8. 积极实施“金财工程（政府财政管理信息系统）”。中国财政部门正在组织实施“金财工程”即“政府财政管理信息系统（GFMS）”的建设，旨在建立一个全面反映政府财力，支撑公共财政科学决策的财政管理和财政监督的信息平台，以实现从中央到地方的部门预算编审系统的修改完善、技术支持和应用服务。“金财工程”的规划和实施是财政管理体制改革中的一项重大工程，其全面推广可以使各级财政管理部门提高预算收支管理水平，以客观的、制度性的规范来消除主观的、利益驱动或人为失误带来的制度扭曲和公共资金效益损失，显著提高公共



财政运行的绩效。

### （三）财政支出结构在强化“公共性”导向上的变化

自 1998 年我国把建设公共财政作为财政适应社会主义市场经济体制的转型目标以来，“公共性”、“公共服务均等化”等与建设社会主义市场经济体制、实现社会经济全面协调可持续发展和构建和谐社会相呼应的理念愈益明确，在公共收入体系经税费改革得到发展、健全的同时，财政支出结构也发生了显著的调整变化。

#### 1. 基本民生保障成为财政支出的重点

1998 年以来，在公共财政导向下，财政支出重点倾斜于弥补市场失灵的领域，即非盈利、非竞争领域，逐步矫正政府的“越位”与“缺位”，不断加强和改善民生。特别是党的十六大后，伴随“以人为本”、“五个统筹”、“构建和谐社会”等执政、施政理念的确立，解决人民群众最关心、最直接、最现实的一些利益问题，已经成为政府的工作重点。财政领域陆续出台和积极探索了一系列以保障人民群众生活需要和提高人民综合福利水平为目标的财税政策措施，关注民生成为支出结构调整的重点。如加大财政普惠农民的力度，提高教育、卫生领域的公共保障支出，坚持公共教育，卫生资源向农村、中西部地区、贫困地区、边疆地区、民族地区倾斜，贯彻基本公共服务均等化原则；大力支持社会保障体系建设，推动最低生活保障制度与就业再就业政策的合理衔接，制定并落实就业和再就业的财税优惠政策，调整提高企业离退休人员养老金水平，将“低保”制度在农村区域推开，扩大农村新型合作医疗覆盖面并提高政府投入标准，2009 年启动覆盖全民的医疗卫生体系改革，等等。如在支持教育事业方面，全国财政教育支出从 2003 年的 3352 亿元逐年上升为 2008 年的 9010 亿元，6 年间增长了约 1.7 倍，2010 年又上升为 10438 亿元，比 2008 年增长 15.8%，其中，中央财政教育支出 1981.4 亿元，增长 23.6%。又如在支持医疗卫生事业发展方面，全国财政医疗卫生支出从 2003 年的 831 亿元逐年上升为 2008 年的 2757 亿元，增长 2 倍以上，2010 年又再次跃升为 3994 亿元，年度增长率达 44.9%。同时，从中央财政基本建设支出的方向来看，向民生领域集中投入的趋势也十分明显，如改善农村生产生活条件项目、农村水利等重大基础设施项目和涉及广大群众切身利益、需要抓紧解决的建设项目等。党的十七届五中全会关于“十二五”的《建议》中又明确提出了基本公共服务在“十二五”期间形成体系的要求。

#### 2. 促进社会经济协调可持续发展

随着改革开放的发展，针对我国经济社会发展中面临的一些深层次矛盾，如

区域间发展失衡、城乡差距明显、经济发展方式落后粗放等，财政分配中着力加大了投入力度，贯彻缓解矛盾、促进协调的对策措施。在区域协调方面，2010年中央对地方转移支付预算安排达到25606.6亿元，其中一般性转移支付资金规模从1995年的21亿元增加到2010年的12295.7亿元，上升了585倍。总体的中央转移支付对地方标准收支缺口的补助水平，已从2000年的9.6%迅速上升到2007年的81%。在支农支出方面，从2003年起，中央财政用于“三农”的投入首次超过2000亿元，达到2144亿元。2003~2007年中央财政累计对“三农”的投入为21536.7亿元。2008~2010年，随积极财政政策的再次启动，中央财政的“三农”投入再创新高，2009年的支出安排升幅在20%以上，达7160多亿元，2010年农林水事务支出再创新高，增长19.8%。在转变经济发展方式方面，2003—2008年，中央财政用于科技的投入达到4570亿元，大力支持自主创新、节能减排。此外，还大力支持生态建设和环境保护。在天然林保护、退耕还林还草、防沙治沙等重点生态工程取得一定成效基础上，继续加大财政投入力度，积极推进退耕还林后续政策调整，建立森林生态效益补偿基金制度，支持国有林场管理体制和国有林权制度改革试点。

### 3. 支持市场经济主体的培育

财政分配积极服务于建设社会主义市场经济体制的大局，加大培养市场主体的投入力度，对不同所有制企业采取支持措施。

在支持国有企业方面，于中央企业剥离办社会职能、国有企业主辅分离和辅业改制、垄断行业体制改革等方面投入较大。2004~2007年间，除农垦、森工企业外，中央企业分离办社会职能全面完成，中央财政为此累计核定经费补助基数96.8亿元，共移交机构2640个，移交资产总额47.66亿元；2004年国务院决定按照“先试点，再推开”的原则，逐步解决东北地区厂办大集体问题，中央财政设立专项补助资金积极支持改革试点；从2003年至2007年底，共有76家中央企业的主辅分离改制分流总体方案及实施方案得到批复和财政支持，涉及解除劳动合同的职工有67.51万人，支付经济补偿金295.4亿元。

在支持非国有经济方面，财政支出的重点主要是中小企业。根据中小企业发展特点，财政根据国家宏观经济目标和产业发展规划，逐步建立面向各类非公有制中小企业的财政资金政策。“十五”期间，中央财政累计安排各类支持中小企业的专项资金85亿元，促进非公有制中小企业快速发展，并注重发挥引导作用，带动地方财政及各类社会资金共同支持中小企业发展。据统计，截至2007年，全国30多个省级财政部门共设立了约160项支持中小企业发展的专项资金。此外，通过加大中小企业环境建设的投入力度，鼓励中小企业服务机构、担保机构、

创业投资企业等，积极为非公有制中小企业提供共用技术、信息、融资担保等服务，引导社会资本向初创期中小企业投资，为中小企业发展创造有利条件。

#### （四）公共财政转型和建设中的主要困难与问题

##### 1. 政府职能转变的困难

财政是“以政控财，以财行政”的分配系统，即为政府实现其职能服务的理财系统。财政职能的定位与调整从根本上说取决于政府职能的定位与调整。党的十六大将社会主义市场经济条件下我国的政府职能定位为“经济调节，市场监管，社会管理和公共服务”，这也是财政逐步向公共财政转型的一项基本依据。但现实生活中，政府职能转变是一个重大而复杂的问题。建设服务型政府，需要实施政府自身职能和机构的演变，而且涉及包括政府功能与市场功能的界定、政府的行政运行机制、政府行为的规范乃至行政权力的约束与监督等复杂的方面，其中深层次矛盾的解决需要得到经济体制改革之外的行政体制、政治体制改革的配套，无法一蹴而就，但政府职能转变的迟滞，直接影响到公共财政体制的建设。比如，公共财政强调政府应该退出一般竞争性领域，将职能定位在公共服务、满足社会公共需求上，但是，在收缩生产建设职能方面，地方政府领导面临“为官一任造福一方”的压力，出于以GDP为代表性指标做出“政绩”的动机，往往把兴奋点放在以预算外资金、集资、融资等各种方法把钱凑在一起办企业上面，这在一定阶段上还很难完全避免，特别是在中西部。所以客观地讲，使更多的政府领导者的行为方式和地方政府职能真正转到退出生产建设职能的定位上来，只能是一个渐进过程。

##### 2. 财力的约束

提出建立公共财政框架以来，虽然随着经济快速增长，我国财政收入保持了持续快速增长，但是在支付各项改革成本、实现统筹城乡经济社会协调发展、加大民生导向的基本公共服务支出、解决“三农”问题等方面，仍感到所需要的强大财力支撑与实际情况间存在明显距离，社会公众随经济社会发展进入“中等收入”阶段而迅速提高的对于政府公共服务与社会福利的更多期待，明显高于可用财政资金的增长，在近年中国财政收入/GDP比重实现恢复性增长的情况下，财政分配面临关于“政府减税”和“政府增支”的双重压力，依然形成连年赤字。特别是公共服务具有较强刚性，一旦设立就需要持续提供，需要政府有足够财力保障长期供给。如何在有限财力下，充分发挥公共财政职能，优化支出结构，降低行政成本，重点保障基本民生支出，提高财政资金使用效益，是公共财政体制建设所面临的挑战和亟需解决的现实问题。

### 3. 政策优化、绩效提升所需的有效体制、机制支撑不足

当前我国尚未全面建立一套法制健全、权力制衡、程序严密、民众广泛参与的规范的公共选择机制，在公共政策的制定上还缺乏有效的体制机制支撑，影响到在理财上尚难以真正实现公共财政所要求的较全面的法治化、民主化、科学化。比如，市场经济发达国家中的预算编制，大到中央政府，小到地方上的一个自治镇，在审批、通过前都有必经的听证会等程序，听取公众需求和意愿，实行公众对政府职能与预算安排的监督。我国还缺乏类似的制约、监督机制。1994年搭成框架的分税制为基础的分级财政，在其后由于种种原因，共享税越搞越多，省以下的四个层级间，迟迟不能真正进入分税制状态，过渡安排演变成为五花八门、复杂易变、讨价还价色彩浓厚的分成制与包干制，总体的财力分配出现财权重心上移而事权重心下移的状态，造成基层财政困难局面。广受诟病的“土地财政”现象及相关的短期行为等，也与省以下分税制迟迟不能实质性到位有内在的相关性。

## 二、我国“十二五”时期公共财政制度建设的目标、原则与框架

我国“十二五”规划的对应时期是从2011年到2015年，仍然处于中国发展的重要战略机遇期。在世界性金融危机引发一系列变化的背景下，国内各项改革已进入深水区，解决制约经济社会中长期发展的一些重大问题，如转变经济发展方式，提高发展质量，统筹城乡发展，缩小区域差距，改进收入分配，等等，必将成为“十二五”时期不可回避的重点。公共财政建设和体制改革应与各方面的综合配套改革相呼应而不失时机地向前推进，争取进入新阶段、新境界，从体制机制上和财力分配上促进社会和谐，保障民众更多分享改革发展的成果。

### （一）推进财税改革的全局意义、“技术路线”和潜力空间

中国的改革被称为渐进式改革，是就改革推进过程的基本特征而言。与“渐进式”相对应的是所谓“大爆炸”式（如俄罗斯的转轨方式）。初期以联产承包责任制为主要形式的农村基层改革、城市局部兴办特区试验和宏观层面的分配领域的财政分权改革作为突破口开始的渐进的改革，使整个国民经济在“不停车检修”的情况下，比较顺利地拉开了一系列改革事项的序幕，然后通过先下后上、先易后难、先农村后城市、先局部后扩展的一系列改革安排，总体上形成了市场取向改革不可逆转的大局面。这种渐进式改革体现了一系列被实践证明是有益于转轨的、应该得到肯定的方面，当然也有伴随着渐进改革产生的一系列争论和特殊的难题。从现在的实际情况看，渐进式改革已经走到了几乎任何再往后推进和深化的举措，都会“牵一发而动全身”的胶着状态，那种有一部分人受益而没有人受损

的所谓“帕累托改进”式的改革空间，在中国可以说已经用尽。在各种既得利益集团已相对清晰地形成这种新格局之下，现在任何一项改革措施，都必然碰到触动既得利益的敏感问题和困难问题。所以，在上世纪 90 年代中期以后，不少实质性的改革措施在推进方面是不理想的。为了解决这个胶着状态的问题，有不少有识之士认为，需要政治体制、行政体制和经济体制改革的配套，以进一步推动改革。然而，要是考虑一个非常全面的大配套改革，如把政治体制改革作为其中心环节来做这种配套，在近期尚不具备可操作性。寄希望于政治和行政体制改革来使中国改革加速，这种考虑虽然很有道理，然而在现实生活中，还看不到一个从正面切入而具备相当力度的、并且相对细致、比较靠近操作层面的方案。

但是，如果我们从为各方很难拒绝的“财政加强、改进管理”角度切入、从公共理财、公共事务的决策、监督体系改革发力，把制度创新、管理创新和技术创新这三个层次创新的互动关系把握好，中国的渐进式改革还是应该有继续深化的空间的。这种“技术路线”带有策略性，却又有战略价值。美国“进步时代”的启示提醒我们：值得寻找那种不以正面的政治性激进方式为主却可以实质性深化社会变革的空间。如果我们从管理角度切入推动创新，对上可以进一步打开制度创新的空间，对下又可以和技术创新形成很好的互动，这样综合起来形成三个层面创新的良性互动。从我国 1998 年以后公共财政改革的进展来看，这种创新空间的确是在一步步发掘和有可能被更充分地打开。这些年在公共财政的理念之下，从政府管理创新入手，推动了诸如综合预算、国库集中收付、收支两条线管理、政府采购制度、税费改革等等的举措，是一系列看起来各方都难以拒绝的创新措施。而这些管理创新又客观地要求在制度层面上促使政府理财和公共资源配置中的决策与监督走向透明化、严密化、规范化、法治化、民主化的制度安排。虽然这些概念没有“天天讲”，但是实际上在公共事务决策和公共资源配置领域的现实生活中，近年已有不少自下而上的“参与式预算”的实验，有上下要求相呼应而推出的公共事务决策事项的听证会，有越来越多的“政务公开”和通过较充分民意表达形成科学化决策与管理方案的要求与行动。上下的这种互动综合在一起，我们很有可能通过政府理财的民主化和法治化来促进和拉动经济社会生活、公共事务决策的法治化、民主化、宪政化，进而就可以在这种动态过程中化解既得利益阻碍，继续实质性地推行市场经济所要求的配套改革。

另外，目前在可以看得很清楚的技术性后发优势上，我们也有十分值得看重的“可操作性”，就是可以比较便捷地运用现代信息处理技术，即计算机网络，来推动管理创新乃至制度创新。按照现在的目标和发展建设逻辑，公共部门今后势必要联网形成一个反映全局、支持全局的超大容量的信息平台 and 科学决策平台。计算机不讲人情，在各个运行环节都可以有一定的透明度和多人监督，都必须自

然而地加入集体决策和法治、民主取向的权力制约机制。公众事务决策和公共资金与资源运用如何体现民意，通过技术的创新和管理创新，最后会上升到制度安排的创新上。对于中国的改革与现代化，这无疑是非常值得重视和可宝贵机遇与切入点。所以，在中国渐进式改革似乎空间很小的情况下，实际上仍然存在特别值得发掘的一些重要的空间，首先就是公共财政建设所打开的、能促使中国的综合配套改革进入新境界、新阶段的渐进式改革和局部突相结合推进的空间。我们完全应当努力地、积极地争取打开这种空间。这也是财政改革继 1980 年和 1994 年之后，所可能给予中国全局改革的又一次历史性贡献。

## （二）公共财政制度建设的目标导向

“十二五”时期公共财政建设要以深化改革、强化管理服务于总体经济社会转型和经济社会发展战略目标的调整，进一步提高人民收入，完善分配格局，完善民生保障，推动节能环保，提高国家发展质量和促进社会和谐。公共财政建设的目标应突出改革、管理与服务三大导向。

### 1. 改进、完善以“分税制”为基础的分级财政体制

作为与市场经济发展相适应的公共财政的体制安排，1994 年以来的分税制财政体制改革适应了我国改革开放的需要，在规范政府间财政分配关系，营造企业公平竞争平台、提高中央政府的宏观调控能力和改进地方政府行为模式等方面发挥了重要作用。但现行分税制在运行中的局限与弊端也日益明显，必须加快深化改革，特别是省以下财政体制的改革。必须考虑坚持和维护 1994 年改革的基本制度成果，针对现存弊端“标本兼治”而强调“治本为上”，积极稳妥地以减少财政层级的扁平化改革为前提，在省以下，实质性地推进和贯彻分税制，打造与市场经济所必然要求的统一市场相匹配、与各级政府事权能够良好呼应的“一级政权，一级事权，一级财权，一级税基，一级预算”的制度安排，并加快健全完善中央、省两级自上而下的规范的转移支付制度体系。

### 2. 大力推行预算管理的科学化、法治化、民主化、精细化

公共财政必然要求财政分配实现科学化、法治化、民主化和精细化，使政府资金具有完整性和透明度，财政资金分配要为公众提供一个可见的全景图，进而才能动态地提高其配置水平，追求公共利益最大化，而这些，必须依托于法治化框架来逐步建立现代意义的预算制度和相关管理制度。现代意义的公开、完整、透明的财政预算，从其编制、审议、批准到执行，需要有一整套体现合理有效的权力制衡、民意表达、规范严密的决策及监督机制的制度安排。通过公共财政建设实现公共资金使用的决策和管理运行的民主化和法治化，以理财的民主化推动

整个社会的民主化和法治化，正是发展规范的公共选择机制、推进政治文明建设的一个基本路径。依法理财、民主理财的具体形式，要落实于预算管理的科学化、精细化，财政部门对此已有系统化的部署和工作要求，应当顺势在“十二五”期间大力推行。

### 3. 积极推进基本公共服务的均等化

党的十七大明确提出，“围绕推进基本公共服务均等化和主体功能区建设，完善公共财政体系”。基本公共服务均等化的内容，涉及义务教育、公共卫生和基本医疗、基本养老、基本住房等社会保障、就业再就业服务、公共基础设施和公用事业条件等，是建立市场经济的社会安全网、保障全体社会成员基本生存权和发展权所必须提供的公共服务。基本公共服务均等化，不是搞平均主义，而是首先要求基本民生托底事项上要有一个统一的制度安排，进而要追求基本公共服务在不同区域对全体公民在使用价值形态上趋于大体一致。因此，基本公共服务均等化是个历史过程，这个目标在我国的实现不可能一蹴而就，要根据国情和经济发展水平而持续作出努力，在“十二五”期间，则应取得显著的进展。

#### （三）公共财政制度建设与深化改革的要点

在中国建设和发展公共财政，必然是一个由粗到细的动态过程，基于对其基本特征和目标导向的认识，“十二五”时期在继续构建和发展公共财政框架的过程中，应该抓住如下基本要点：

第一，按照公共财政发展的要求，在政府和财政的基本职能中，需要继续收缩生产建设职能。从长期目标看，地方政府和财政应该逐步退出一般竞争性的投资领域，而中央政府则可有限介入竞争性领域，即一些长周期、跨地区、特大型的对于生产力布局优化、产业结构升级和长远发展有战略性意义的重大项目（如宝钢、三峡、京九等）。如果中央政府有限参与，地方政府退出一般竞争性领域以后，财政体制问题中的事权纠葛在最重要、最棘手的“投资权”上就可以基本理清。在此基础上，可由粗到细逐步形成中央和地方各级较详尽的事权明细单，分清哪些事权由哪级政府独立承担，哪些事权由哪几级政府共同承担以及如何共同承担，进而可寻求使公共财政中的财权配置与事权配置较好地呼应、各级财力能够与事权相匹配的制度安排。

第二，合理掌握财政分配的顺序和轻重缓急。财政分配所面临的需要与可能之间的矛盾是永恒的，任何情况下，包括财力充足时，仍需处理轻重缓急、排序、优先保证、“有保有压”等具体问题。在公共财政的框架下合理掌握财政分配顺序，第一应是保证国家机器在效能前提下的正常运转（在转轨过程中要结合精简机构

等基本问题逐步解决效能问题), 其后排在前面的应是满足公共需要即公共产品和服务的提供, 如生态环境保护、国土整治、反周期调控、社会保障体系等(纯粹公共产品的提供又应排在准公共产品之前, 因为其需要完全依靠政府财力)。公共产品和服务提供到位了, 社会的投资条件、生存环境的水准就能提高, 会反过来促使微观市场主体的活力不断增强, 以及经济发展的可持续与社会生活的和谐。然后, 才是政策倾斜方面和重点建设方面的事项。

第三, 逐步形成规范的公共选择机制和体制。财力分配和政策安排如何把握轻重缓急, 作出合理决策, 不能只由少数政府官员决定, 必须越来越多地依靠法治化的程序、规范的公共选择机制来形成决策方案, 提高决策水平, 体现法治化、民主化、科学化。这些机制的具体化又必须依托于一个能够与社会主义市场经济通盘模式相契合的体制框架之上, 而这个体制只能是以分税制为基础的分级财政体制。

第四, 政府各个部门特别是财政部门、税收部门, 要形成理财系统为公众服务的意识和制度规范。意识是从思想教育和观念转变的角度而言, 而制度规范则要进一步稳定地落实在一些有约束力的规则和典章之上, 并体现在以现代信息技术支撑的金财工程、金税工程等的操作和运行上, 使整个财税业务管理流程越来越细化, 减少非规范因素的干扰。制度规范和为公众服务的意识综合在一起, 会使公共权力所应追求的目标被扭曲的可能性越来越少。

第五, 转变和创新理财的方式, 在体现产业政策、加强国有资产管理等这些中国的公共财政回避不了事项的处理上, 要寻求一系列新的方式。比如政策倾斜, 要努力发展“四两拨千斤”的政策工具(如税式支出、贴息、信用担保等)以及合理运用政府特许权拉动、引致民间资金的 BOT、TOT 和参股等方式。另外, 要对实行政策倾斜的项目形成严格的专家可行性论证、集体决策制度和有效的多重审计监督体系, 把政策倾斜中通过“设租寻租”以徇私的可能性压到最低限度。

最后, 要形成一个以公共收支预算、国有经营性资本预算、社会保障预算、政府基金预算等复式预算形式(或称为一个预算体系)来协调、配套的公共财政管理体系。即必须以一个系统工程的形式使一般的公共收支经营性的国有资产(资本)、社会保障收支、政府基金收支等能够相对独立地各行其道, 在预算上作出相对独立的反映和管理, 同时又在公共财政框架下, 通过预算体系内部的协调配套相互衔接, 统筹协调, 以制度形式来实现管理的科学化、精细化, 追求和贯彻公共财政的社会公共目标。



### 三、对我国“十二五”时期公共财政制度建设和改革创新建议

#### (一) 实行“扁平化”改革，减少财政层级

“十二五”时期公共财政体制改革要着力创新财政体制，积极探索和推进财政扁平化改革，增强分税制财税体制的稳定性和内在协调性，特别是使之在省以下能够得到实质性的贯彻。基本导向是按照三级的基本架构和“一级政权、一级事权、一级财权、一级税基、一级预算、一级产权、一级举债权”的原则，力求实现省以下财政层级的减少即扁平化，塑造上下贯通、可有序运行的与市场经济相契合的分税分级财政体制。根据国家管理和经济社会发展的需要，同时考虑到简化政府级次难度较大，宜着眼于精简效能和减轻负担的要求，在一段时期还不得不保留五级政府架构的基础上，首先减少财政层次，通过推行省直管县、乡财县管与乡镇综合改革等改革措施，形成中央、省、市县的三级财政架构。财政部门已有工作要求上的时间概念：在 2012 年，“省直管县”要在除民族地区之外的各地全覆盖。财政层级“扁平化”，也可望进而拉动“减少行政层级”的综合配套改革，有效降低行政成本，并促使各级政府在事权合理化、清晰化方面取得实质性进展，构建与事权相匹配的分级财税体制，提高行政体系运行的绩效水平。

#### (二) 进一步理清政府事权和职责，由粗到细形成三级支出责任明细单

在形成中央、省、市县三级财政架构的基础上，应按照法律规定、受益范围、成本效率等原则，进一步理清政府事权和职责，尽可能由粗到细形成中央、省、市县三级支出责任明细单，并逐步将其法规化。“十二五”时期，进一步理清各级政府事权和支出责任，重点是应解决以下几个方面的问题。

首先，应在中央政府有限介入为数不多的大型、长周期、跨地区重点建设项目的同时，原则上使地方政府从一般竞争性生产建设项目的投资领域退出，收缩到公益性公共工程和公共服务的领域内，从而理清多年来中央、地方在投资权上的纠葛，进而由粗到细形成各级政府间的事权分工明细单并逐步将其法规化。

其次，要对现阶段各级政府事权划分标准进行统一。在公共财政框架下，应基本按照公共产品的属性来划分各级政府的事权。全国性公共物品如国防等一般属于中央政府的事务，地方性公共物品属于地方各级政府的事务，某些跨区域的公共产品应由中央和地方政府共同承担责任。

第三，对各级政府在基本公共服务领域交叉或重叠的事权争取尽可能进行明确的细分和形成共担方案。为保持公共服务的质量和稳定、高效提供，需要根据公共产品与服务的层次性对各级政府的职责尽可能细分，即使那些不能直接明确、需要不同层级政府共担的领域，也要尽量细化以便明确共同分担与负责的方

案。尽量减少交叉和重叠，有利于提高服务效率和质量。尤其需要在义务教育、公共卫生、社会保障、基础设施建设等基本公共服务领域，尽快明确从中央到地方各级政府的支出责任和管理权限。

第四，以法律或法规形式明确规范各级政府事权。近期可以考虑以国务院行政法规形式对各级政府的职责进行具体而详细的划分，长远来看，则有必要制定专门的法律或对宪法的条款加以必要的规定，以明确界定各级政府的事权和职能分工。

### **（三）构建财权与事权相适应、财力与事权相匹配的财税体制，完善转移支付制度和税源总分制度**

构建财权与事权相适应、财力与事权相匹配的财税体制，是“十二五”时期公共财政体制改革的关键，是推进基本公共服务均等化的体制保障，也是完善社会主义市场经济体制的题中应有之义和重大事项。改革的主要内容包括：合理调整政府间财政收入划分；以房地产税、资源税等充实地方税体系；完善纵向财政转移支付制度和改进横向转移支付制度；完善税源总分制度。

财政体制中的财权配置是保证各级政府有效履行职能的重要制度安排。需要按照贯彻落实科学发展观、推进和谐社会建设的要求，考虑税种属性，兼顾各地区间利益分配关系，理顺中央与地方收入划分，促进经济发展方式转变与统一市场形成。从总体上看，应努力使税基划分合理化，酌情减少共享税，将容易造成税源转移和跨地区间分配不公，有利于收入分配调节、推动经济发展方式转变、促进资源永续利用以及统一市场形成的税种，确定为中央固定收入。具体而言，中央政府为履行宏观调控职能，应当掌握有利于维护统一市场、流动性强、不宜分隔、具有收入再分配和宏观经济“稳定器”功能的税种如个人所得税，有利于贯彻产业政策的税种如消费税，以及与国家主权相关联的税种如关税。地方政府为履行提供区域性公共产品和优化辖区投资环境的职能，应当掌握流动性弱、具有信息优势和征管优势、能与履行职能形成良性循环的税种如不动产税等。2011年初已在重庆、上海启动的“房产税”改革试点，将具有多方面的、长远的正面效应，其中之一是可望由此为起点来逐步打造中国地方税体系中作为主体税种、财源支柱的房地产税制度框架。

在逐步完善税制过程中，应充实地方税体系，适当壮大地方税收收入，提高地方公共服务的保障能力。地方税主体税种税基应较广、收入稳定、规模较大、具有非流动性且税负不能转嫁，使本地的税负落实到本地居民身上，把地方公共物品的成本和效应较好地联系起来。一段时期，我国地方税主要税种可考虑主要由以下四项组成：一是营业税，随着经济发展水平提高，第三产业的发展动力加

大，与此密切相关的营业税也有较大的增长空间。作为省级为主掌握的税种，有利于调动地方高端协调推进辖区第三产业发展的积极性。但此税的前景是逐步被增值税的“扩围”改革所取代，以助益于减少第三产业中现存的重复征税因素，促进第三产业更好发展和总体产业结构升级优化。二是积极试点开征房地产税即已做了“空转”试点的物业税（不动产税），也即重庆、上海从现行“房产税”切入的改革试点所做的工作。从前景看，将房地产税、土地使用税合并为物业税后，由于计税依据、税率、课税范围等发生变化，收入数量将会有显著增加，特别是有利于把地方政府主要的注意力引导到按市场经济要求优化本地投资环境和公共服务上面，形成地方政府行为与经济发展、市场机制不断完善间的良性互动长效机制。作为财产税类主体税种的房地产税还有利于促进房地产业健康发展和优化调节收入分配。三是城市维护建设税，其计税依据的改变和课税范围的扩大，方向是适当提高其在地方财政收入中的比重，适应城镇化过程和经济社会发展，成为地方税体系中的主体税种之一。四是适时实施和扩展推进资源税改革，在促进资源合理开发节约使用和环境保护的同时，增加地方主要是中西部具有资源比较优势而经济欠发达地区的税收收入。2010年下半年，此项改革已在新疆先行。今后工商业不够发达然而资源富集的西部，可望以此税打造其地方税体系中的支柱。此外，正税清费，进一步推进税费改革，应研究赋予地方政府对某些税种的选择权和适当调整地方税种税目税率等税收政策的管理权。

加快发展健全规范的中央、省两级自上而下的财政转移支付制度以及必要的“对口支援”等横向转移支付，发挥其作为有效的财政均衡制度的功能。“十二五”时期，完善政府间转移支付制度应突出三项内容：一是继续扩大一般性转移支付资金规模，对一些名不副实的专项资金进行撤并。二是清理整合专项转移支付项目，尽可能减少项目支出的交叉、重复，严格控制新设项目，必须设定的项目要做到资金安排和制度建设同步进行。同时，进一步完善“三奖一补”政策，调动地方克服县乡财政困难的潜力，强化基层政府服务“三农”的能力。三是完善现行的因素法转移支付，尽量采用客观的量化公式和能够反映各地客观实际的统计指标，针对各地区不同的主体功能，把对于农业区域、生态区域的转移支付支持，进一步制度化、规范化。

加快研究建立生态补偿的横向转移支付制度。可以考虑结合主体功能区建设，建立基于生态补偿的横向转移支付制度。即在经济和生态关系密切的同级政府间建立区际生态转移支付基金，通过辖区政府之间的相互协作，实现生态成本在区域间的有效交换与分担。区际生态转移支付基金由特定区域内生态环境受益区和提供区政府间的财政资金拨付形成，拨付比例应在综合考虑人口规模、财力状况、GDP 总值、生态效益外溢程度等因素的基础上来确定。生态基金必须用

于绿色项目。如果实行区际生态基金的区域内有国家级的生态保护工程，中央政府也应在生态基金中拨付一定的财政资金作为管护费用的补偿。此外，在特定流域的上、下游之间，生活用水的水源地和使用地之间，还可通过上级协调、专家参与谈判，建立“一对一”的横向生态补偿制度。

完善企业所得税税源总分制度，破除制度壁垒。实行法人所得税制度是新的企业所得税法的重要内容，为了有效解决法人所得税制度下税源跨省市转移问题，财政部等部门制定了《跨省市总分机构企业所得税分配及预算管理暂行办法》（财预[2008]10号）等文件，规定跨区企业的总分机构当期应纳税额，地方分享部分分成三块：25%由总机构所在地分享，50%由各分支机构所在地分享，25%按一定比例在各地间进行分配。跨省市企业总分机构实行“统一计算、分级管理、就地预缴、汇总清算、财政调库”的纳税方式，该方式在一定程度上促进了地区间税收公平，但造成了总机构与分支机构主管税务机关的不一致，进而引发跨区总分机构的企业所得税归属和征管权之争。今后应当从平衡两套征管系统和地区之间利益博弈角度进一步改革税源总分制度，将收入任务、管理事项等相关责权利进行合理配置，调动分支机构主管税务机关的管理积极性并追求更为合理的利益均衡。

#### **（四）强化政府公共服务职能，推进主体功能区建设和基本公共服务均等化体系化**

满足社会公共需要，提供公共产品，推进基本公共服务均等化，是公共财政最基本的定位，也是我国政府职能转变的方向。具体而言，一方面，要逐步建立公共服务标准体系与均等化标准。对各项公共服务所应达到的水平建立量化标准，充分考虑各地自然、地理、人文等因素所导致的成本差异，并形成依据社会经济发展情况自动调整的机制，既作为地方政府施政的导向，又作为对地方政府施政效果考评的依据，还可用作进行均衡拨款的重要参照系。在此基础上，研究制定推进基本公共服务均等化的明确目标与具体时间表。另一方面，要围绕主体功能区建设，以实现基本公共服务均等化为目标，完善中央和省以下财政转移支付制度，优化财力在国土空间和功能区之间的分配，保证所有地区的财力都能支持基本公共服务的提供。重点增加对限制开发和禁止开发区域用于公共服务和生态环境补偿的财政转移支付。增强生态保护区域政府公共服务保障能力，鼓励禁止和限制开发地区加强生态建设和环境保护，实现与资源环境相协调的适度发展，保障生态环境可持续发展。

#### **（五）构建有利于发展方式转变和走创新型国家道路的财税体制**

在中国解决经济增长方式转变问题，必须走建设创新型国家之路，充分发挥

科技“第一生产力”的能动作用，使科技发展成为经济社会发展的有力支撑。建设创新型国家，核心就是把增强自主创新能力作为发展科学技术的战略基点，走出中国特色自主创新道路，把增强自主创新能力作为调整产业结构、转变增长方式的中心环节，建设资源节约型、环境友好型社会。公共财政应从以下几方面支持和鼓励创新型国家建设和企业自主创新能力建设。首先，财政支出方面，一是应为构建以企业为主体的自主创新体系提供必要的贴息、信用担保等支持；业已成立并运行了数年的国家中小企业创新基金，需要扩大规模，改进管理，更多运用乘数效应较大的贴息方式，以及规范的参股方式。二是为建设科技实验室、中试基地、孵化基地等提供一定的资金保障。三是积极发展产业基金和以政策性扶持为导向的风险创业基金的母基金。其次，积极改进和健全知识产权的保护制度，并通过实施政府支持性采购政策（包括首购政策），扶持自主知识产权的市场化应用和创新型企业发展。最后，在税收方面，要制定、改进和完善激励企业加大研发投入的一系列税收政策。税收优惠政策的着力点应适度前移，力求针对企业或科研单位实际科研项目投入予以鼓励。在市场经济环境中，总体而言，对于事关国计民生、国家安全的核心技术，重大创新项目（重大专项），以及具有全局性、带动性的关键共性技术，如能源、水资源和环境保护技术，航天航空和海洋技术，基础科学和前沿技术等，应作为财政支持发展的重点领域和方向。对于有良好市场前景的技术，如装备制造、信息产业领域的系统设计技术、控制技术与关键总成技术等，应主要依靠市场机制，作为企业攻关和发展的重点领域和方向。同时，对关系国家全局和战略利益、企业难以独立完成的大型技术装备项目，和需联合攻关的重大专项，要给予必要的支持，集中力量取得突破。在具体推动过程中，各级政府财政应根据其财力大小和技术、储备状况，选择一定的领域和方向，有重点、有目标、分步骤地量力而行，积极发展财政贴息、信用担保等“四两拨千斤”式的政策性融资机制，与开发性金融、商业性金融资金等风险共担形成合力，充分借助市场机制配置资源的基础作用和高效管理机制。

另外，构建有利于发展方式转变的公共财政制度基础，需要完善促进环境保护和资源合理利用的税收制度，健全惩罚和激励机制。改革和完善探矿权和采矿权（矿业权）的价、税、费制度。要以矿产资源有偿使用为方向，尽快全面实行矿业权有偿取得制度，完善矿业权价格形成机制。同时应将矿产资源税和矿产资源补偿费两者之中性质相同的租金收入合并，租税分离，重新组合，各归其位。扩大资源税的征收范围，将没有纳入现行征税范围的资源品，如水资源、森林资源等纳入征税范围，同时将现有的某些资源性收费并入资源税。2010年下半年已在新疆率先启动的将原已近乎无关痛痒的资源税“从量”征收改为“从价”征收的改革，应争取尽快扩大其区域覆盖面（推向整个西部、中西部乃至全国），并

结合对于通胀的防治力求扩大其品种覆盖面（首先争取从原油、天然气扩大到煤炭），充分发挥这一经济杠杆配合资源合理开发和促进生产者、消费者节能降耗（包括千方百计开发有利于节能降耗的工艺、技术和产品）的作用，并结合市场优胜劣汰机制排除、淘汰不能有效升级换代的落后产能。“十二五”期间，也很有必要研究开征新的环保税、探索该体系内的碳税等。导向上应分层级地启动“绿色税收转型”，逐步实现征税重点由流转税向能源环境税的转移，把绿色税收调节范围由工业扩大到建筑、交通、公用事业等领域。具体考虑，在一方面，开征专门的能源环境税，提高其在财政收入中的比重，使之成为促进资源循环利用、节能降耗、减少排污的有效激励机制和重要资金来源。另一方面，相应降低流转税和企业所得税的税率，逐步减少流转税和企业所得税税收，削弱地方低水平扩张的经济动因（因为流转税主要来自投资项目扩张）。为适应加快发展方式转变和扩大第三产业比重、升级换代的需要，应研究推出以增值税替代现行营业税的改革方案，减轻服务领域“重复征收”造成的税负，以利第三产业更好发展。

#### **（六）改进和优化收入分配、公共政策与公共管理，创新机制和提升绩效，并向宪政框架靠进**

时下中国社会的收入分配问题已成为热点难点，财政以初次分配的参与和再分配的主导来推进其改善和优化，是义不容辞的。降低直接税比重（如增值税扩围）和促进垄断行业深化改革的举措有助于分配格局的改进；直接税方面房产税制度框架的建立（从房产税改革切入），个人所得税降低端税负、适当调升高端综合税负的改革等，都有助于强化、优化再分配调节。此外，对于社会保障体系建设与运作的支持，以及对于社会成员中的低收入阶层、困难群体的多种形式的转移支付和补贴救助，是财政支出方面的重大事项，也将直接服务于中国收入分配的改进。

应当指出，当前我国尚未建立一套法制健全、权力制衡、程序严密、民众广泛参与的公共选择机制，因此如何积极运用和扩展已有的民主机制和权利制衡机制，探索在预算编制、审批、执行的各个环节更多引入和形成规范的公共选择力量，应当是“十二五”时期公共财政建设的重要内容。中国以社会主义市场经济走向现代化的制度安排，其基本逻辑和路径方向，对于财政而言，必然是要求在财政分配中走向依法理财、民主理财、科学理财的宪政化框架。“十二五”时期公共财政应当朝着实行政府理财的宪政化、法治化、民主化方向积极迈进。就现代国家而言，宪政就是以宪法为前提，以民主政治为核心，以法治为基石，以保障人权为原则的政治形态或政治过程。在公共财政建设中，应当考虑如何从依托于法律的预算角度，对公权力的行使进行限制，约束和规范政府行为，真正实现政府职能转变，最大限度地实现公众利益。因此，在公共资源配置和公共事务管理中，

公共财政要结合预算法的修订和法制体系建设,创新预算管理机制,在预算编制、管理中引入公共决策和选择机制,发展绩效预算,健全复式预算,并试行多年(中期)滚动预算编制等,力求达到预算的完整、规范、民主。具体可注重以下几方面:第一,规范预算分配机制,细化预算编制,提高预算编制水平;第二,通过进一步严格预算调整和加强结余资金管理来深化预算执行改革;第三,全面推进部门综合财政预算改革,强化预算约束;第四,完善政府采购制度体系,规范公共采购行为;第五,全面深化国库集中收付制度改革,落实全程监督机制;第六,积极引进绩效管理的理念和方法,尽快建立科学、合理的预算绩效评价体系,建立有效的问责机制;第七,进一步推进金财工程建设,以现代信息技术提高预算透明度和管理水平。

#### 四、政策建议可行性的简要分析

##### (一) 重点改革、创新事项的可行性与操作要领

1. 财政“扁平化”改革。近年来,以部分地区省直管县改革试点和“乡财县管”方式改革试点为切入点,财政扁平化改革取得较大进展,2009年6月,财政部更是明确给出了省直管县改革的时间表,总体目标是2012年底前,全国除民族自治地区外全面推进省直接管理县财政改革。这说明,理论界和政府操作层面就全面实行财政“扁平化”改革进而推动行政管理体制改革,已达成基本共识。当前开展的“省直管县”财政改革也为行政上的“省直管县”体制和“减少行政层级”的改革奠定了基础、创造了条件。随着经济和社会的发展,“省直管县”必将在有条件的地方向减少行政层级的行政体制改革深化。同时,行政层级的精简将有利于政府职能的转变,有利于进一步明确各级政府的职能范围和支出责任,实现与市场经济体制相适应的服务型政府转型。这一改革的全局意义和可扩展性是相当明显的。

总体来看,我国的“省直管县”改革可分三步走:第一步是像目前各省的改革试点搞的那样,省主要对直管县的财政进行直管,并适当下放经济管理权,但仍维持市对县的行政领导地位;第二步是市和县分治,统一由省直管,重新定位市和县的功能,某些市毗连的县可改为市辖区;第三步是市改革,在合理扩大市辖区范围的同时,合理调整机构和人员,总的方向应当是撤销传统意义上的管县的地级市(级别可保留,人员逐渐调整),全面落实市县分置,省直管县。在上述过程中,还可大力推进乡镇财政体制改革,对经济欠发达、财政收入规模小的乡镇,试行由县财政统一管理其财政收支的办法,对一般乡镇实行“乡财县管”方式,在保持乡镇资金所有权和使用权、财务审批权不变的前提下,采取“预算共编、账

户统设、集中收付、采购统办、票据统管”的管理模式。

2. 财税体制改革。近年来，按照公共财政建设的方向和政府职能转变要求，财税体制改革得到不断深化。特别是 2007 年党的十七大进一步明确了财税体制改革的基本内容，即：“健全中央和地方财力与事权相匹配的体制，加快形成统一规范透明的财政转移支付制度，提高一般性转移支付规模和比例，加大公共服务领域投入。完善省以下财政体制，增强基层政府提供公共服务能力。”合理划分各级政府的事权和支出责任是建立财力与事权相匹配的财政体制的基础。据此，各方面的改革意见基本趋于一致，即以清晰划分事权为切入点全面推进财税体制改革。一方面，按照市场经济总体的要求，结合《预算法》的修订，明确使地方政府逐步从一般性竞争领域撤出，最终从省到市县，都退出生产经营的投资权，使中央和地方事权的划分合理化、清晰化。另一方面，地方各级政府事权与支出责任安排重心适当上移。要适当减少县乡级政府的事权和支出责任，赋予省级政府与其财力适应的公共服务事权和支出责任。将公共服务的支出重心适当向省和中央上移，让省级政府在提供公共服务中发挥更大的作用。另外，以合理可行方式加强基层履职能力和构建高效机制。这方面从建立县级财力保障制度到发展基层公共服务政府采购新机制的基本路径和要点，也已初步廓清。

3. 建立现代预算管理制度。在完善预算编制、执行制度，提高预算完整性、透明度方面，财政部门已有十分明确的工作要求。近年来，以预算管理改革促进政府依法、民主、科学理财的思路愈益形成共识，一些地区和部门在公共资源配置和公共事务管理中尝试引入参与式预算等公共选择机制，创新公共事务决策机制，体现最广大公众的利益和要求，进而使具体的财力收支合理化，促进了理财法治化、民主化、决策科学化制度框架的建立。比如，公共事务决策事项的听证会，各地区各部门普遍开展的“政务公开”等。从预算形式来看，随着我国国有资本经营预算制度建立步伐不断加快，一个适应公共财政目标的完整的预算体系建设正在加快推进，2012 年，“预算外资金”概念将在中国完全退出历史舞台。下一阶段，建立一个以公共收支预算、国有经营性资本预算、社会保障预算等复式预算形式来协调、配套的公共财政管理体系是可行的和可预期的。呼应预算管理改革，《预算法》的修订也将积极推进。地方债制度、绩效评估制度与问责制度，“金财工程”建设等，在近年已有的探索和进展的基础上，都可望在“十二五”期间取得新的进展。

## （二）与其他方面改革相配套

公共财政体制建设也十分需要得到其他方面改革的配合与策应。如财政分税制改革的实质性推进，就必须得到行政体制改革（如减少行政层级和调整行政区



划)、生产要素流动制度改革(如劳动力在统一市场中的无壁垒流动及与之配套的基本养老保险金全社会统筹)、财产制度改革(如不动产的产权登记、保护、交易制度)等多方面的配套。

### 参考文献:

[1] 贾康:《论公共财政导向下的预算改革》,《中国财经信息资料》2000年第29期。

[2] 贾康,白景明:《县乡财政解困与财政体制创新》,《经济研究》2002年第2期。

[3] 贾康:《中国财政改革:政府层级、事权、支出与税收安排的思路》,《地方财政研究》,2004年第1期。

[4] 贾康:《关于公共财政的若干思考》,《中国社会科学院研究生院学报》,2005年第6期。

[5] 贾康:《关于建立公共财政框架的探讨》,《国家行政学院学报》,2005年第3期。

[6] 贾康:《公共财政与社会和谐》,《经济研究参考》,2006年第45期。

[7] 贾康:《对公共财政的基本认识》,《税务研究》,2008年第2期。

[8] 贾康:《中国财税改革30年:简要回顾与评述》,《财政研究》,2008年第10期。

[9] 贾康:《以扁平化改革作为改造我国现行财政体制的切入点——我国财政改革的反思与路径探讨》,《中国金融》,2008年第8期。

[10] 贾康,刘微:《注重民生、优化结构、创新制度、促进发展——中国公共财政的转型之路》,《经济与管理研究》,2007年第10期。

[11] 本报编辑:《省直管县改革:不搞一种模式 新问题在实践中解决》,《中国县域经济报》,2009年2月19日第011版。

[12] 贾康:《转变增长方式财政政策要“到位”不能“越位”》,《中国经济导报》,2007年5月29日第B01版。

[13] 贾康,马衍伟:《推动我国主体功能区协调发展的财税政策研究》,《财

会研究》，2008年第1期。

[14] 张守文：《财政危机中的宪政问题》，《法学》，2003年第9期。

[15] 本文数据资料来源：财政部官方网站和财政部编《中国财政基本情况（2009）》（经济科学出版社2010年12月版）。

## 编者说明

中国发展研究基金会由国务院发展研究中心发起成立，其宗旨是支持政策研究，促进科学决策，服务中国发展。中国发展研究基金会报告就是基金会围绕宗旨资助或组织的研究活动的成果。本报告为不定期内部刊物，请读者指正。