

中国大陆财税改革的总体思路与方向

刘尚希

财政部财政科学研究所所长

研究员

博士生导师

2015年9月14日

中国大陆财税改革的总体思路与方向

一、财税改革的大背景：风险社会



二、财税改革的新思维：风险导向



三、财税改革的系统观察：三大任务



四、财税改革的时间维度：分步推进



中国大陆财税改革的总体思路与方向

一、财税改革的大背景：风险社会

(一) 以动态发展的眼光看，人类社会已经进入风险社会

(二) 人类共同体的不确定性：公共风险

(三) 防范化解公共风险：财税的系统性重构

中国大陆财税改革的总体思路与方向



中国大陆财税改革的总体思路与方向

二、财税改革的新思维：风险导向

（一）财政是国家治理的基础和重要支柱

这个论断是风险导向。超越经济学思维。财政风险与公共风险的权衡。

把当前的财税改革纳入到中央的“四个全面”战略布局中来，跳出财税就是“收钱、花钱”的狭隘视野，使财税改革成为全面建成小康社会、全面深化改革、全面依法治国和全面从严治党的助推器，按照国家治理现代化的要求，不断夯实财政这个国家治理的基础。

中国大陆财税改革的总体思路与方向

二、财税改革的新思维：风险导向

（二）财税改革需要宏观视野

➤ **要强化宏观视野，并形成新思维、新认识和新方法。**

与以往构建社会主义市场经济体制的经济改革相比，当前的改革属于治理改革，具有全面性、整体性和系统性，“四个全面”的提出更是强化了这一点。发展的任务不同，改革的对象改变，即风险变了，需要新的改革视野、新的认识论和方法论。

若没有宏观视野，就难以形成系统性思维；若无系统性思维，财税改革不能实现整体性把握，就可能陷入碎片化的状态，甚至演变为各个局部的为“改革”而“改革”。由此一来，复杂的财税改革很可能偏离国家治理现代化这个总目标和大方向。

中国大陆财税改革的总体思路与方向

三、财税改革的系统观察：三大任务

- 财税系统由三个子系统构成：**预算制度、税收制度和财政体制。**
 - 在新的历史条件下，预算制度、税收制度和财政体制已经与国家发展、国家治理和国家文明的整体要求不相适应，这才有了系统性的财税改革。
 - 深化财税改就是通过三个子系统的改革重构整个财税系统的功能：**从服务于经济改革转向服务于国家治理改革。**
-

中国大陆财税改革的总体思路与方向

预算制度

预算反映着国家的政策，规定政府的活动范围和方向。

作为现代财政制度的核心，预算制度改革走在整个财税改革的前面，包括七方面内容：

1. 完善预算体系，实行预算公开；
2. 改进预算控制方式，建立跨年度预算平衡机制；
3. 加强公共收入管理，清理各种优惠政策；
4. 优化流量支出结构，加强存量资金管理；
5. 强化预算执行权威性，提高预算整体绩效；
6. 重构地方债务制度，防范政府性债务风险；
7. 规范财政行为，严肃财经纪律。

新预算法的颁布执行，为预算制度改革提供了法律保障。

中国大陆财税改革的总体思路与方向

税收制度

在财税改革中税制改革最受社会各界关注。

新一轮税制改革总的方向是：落实税收法定、优化税制结构、完善税收功能、稳定宏观税负，综合发挥税收筹集财政收入、调节财富分配的职能作用，加快形成有利于市场运行、社会公平、环境友好的税收制度体系。

税制改革的重点是六个方面：

1. 积极推进营改增，完善增值税制度；
2. 以加强对消费行为的引导和调节为导向，完善消费税制度；
3. 以建立资源节约型社会为导向，完善资源税制度；
4. 以环境友好为导向，建立环境保护税制度；
5. 以调节房产资源占有、消费为导向，完善房产税制度；
6. 以分配公平为导向，完善个人所得税制度。

中国大陆财税改革的总体思路与方向

财政体制

财政体制事关国家治理架构，是财税改革中最难的。

财政体制改革的基本方向是：

以中央地方支出责任与事权的匹配为目标，实现财政体制要素——事权、财权与财力的有效组合，降低因三要素组合的不确定性给国家、地方治理所带来的风险。

中国大陆财税改革的总体思路与方向

三、财税改革的系统观察：三大任务

- 三个方面是相互联系、互为条件的一个整体，有内在的逻辑关联，财税改革的顶层设计和先后顺序、步骤的安排，都是以这种逻辑关联为依据的。
- 分开来看，三个子系统的改革有各自的子目标；整体来看，新一轮财税改革有自身总目标，那就是**建立可持续的现代财政制度，并通过预算制度、税收制度和财政体制的系统性重构来实现**。现代财政制度的基本特征是统一完整、法治规范、公开透明、运行高效；其基本功能是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。归结为一句话，即服务于国家治理的现代化。任意一项财税改革，都要以此为依归，不可偏离。

中国大陆财税改革的总体思路与方向

四、财税改革时间维度：分步推进

十八届三中全会和深化财税体制改革总体方案要求



中国大陆财税改革的总体思路与方向

四、财税改革时间维度：分步推进

从此财税改革的时间表来看，当前的财税改革对今后的改革具有奠基性的作用，关系到整个财税改革的任务能否如期完成。

谢谢!