

中国财税体制改革与发展

马海涛
院长、博士生导师
中央财经大学财政学院

Disclaimer:

The views expressed in this document are those of the author, and do not necessarily reflect the views and policies of the Asian Development Bank (ADB), its Board of Directors, or the governments they represent. ADB does not guarantee the accuracy of the data included in this document, and accept no responsibility for any consequence of their use. By making any designation or reference to a particular territory or geographical area, or by using the term “country” in this document, ADB does not intend to make any judgments as to the legal or other status of any territory or area.

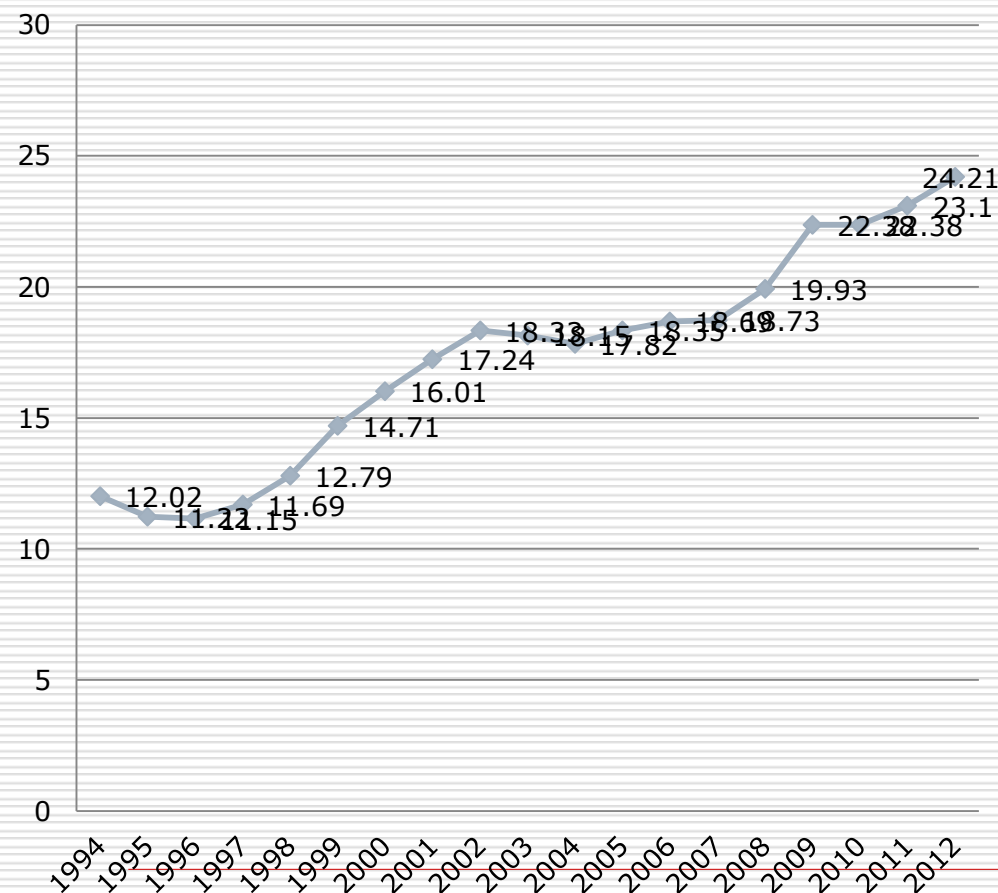
内容摘要

- 一、财税体制的现状
 - 二、未来财税改革的环境
 - 三、未来财税改革的趋势
-

财税体制的现状

(一) 财政支出的整体运行情况分析

历年财政支出占**GDP**的比重



- 历年财政支出占**GDP**的比重逐年上升
- 国家对宏观经济的驾驭能力在增强
- 我国的财政职能呈现逐渐扩张趋势

财税体制的现状



- 财政支出结构呈现明显的规律性变化特征
 - “压缩一般”
 - “保证重点”
 - 交通运输事务、农林水事务、民生服务、社会保障等支出事项明显增长，说明政府承担着基础设施、社会保障、民生服务等社会经济责任和职能

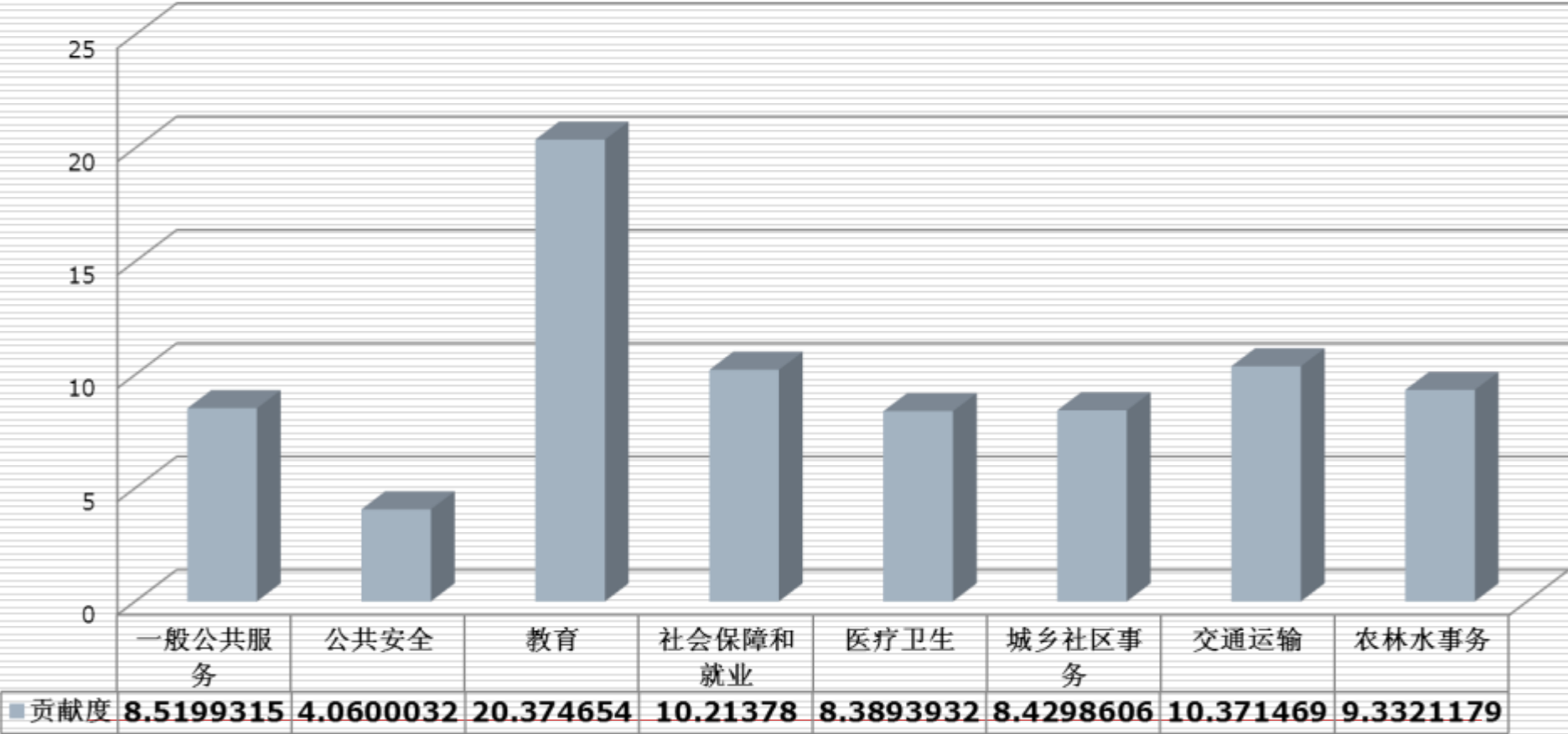
财政支出的总量与结果分析

	2007		2008		2009		2010		2011	
	总量	比例	总量	比例	总量	比例	总量	比例	总量	比例
财政支出总额	49781.35	-	62592.66	-	76299.93	-	89874.16	-	109247.79	-
一般公共服务	8514.24	17.1	9795.92	15.65	9164.21	12.01	9337.16	10.39	10987.78	10.06
公共安全	3486.16	7.0	4059.76	6.49	4744.09	6.22	5517.7	6.14	6304.27	5.77
教育	7122.32	14.31	9010.21	14.39	10437.54	13.68	12550.02	13.96	16497.33	15.1
社会保障和就业	5447.16	10.94	6804.29	10.87	7606.68	9.97	9130.62	10.16	11109.40	10.17
医疗卫生	1989.96	4.0	2757.04	4.4	3994.19	5.23	4804.18	5.35	6429.51	5.89
城乡社区事务	3244.69	6.52	4206.14	6.72	5107.66	6.69	5987.38	6.66	7620.55	6.98
交通运输	1915.38	3.85	2354	3.76	4647.59	6.09	5488.47	6.11	7497.80	6.86
农林水事务	3404.7	6.84	4544.01	7.26	6720.41	8.81	8129.58	9.05	9937.55	9.1

财税体制的现状

(一) 财政支出的整体运行情况分析

财政支出结构的贡献度



财税体制的现状

（一）财政支出的整体运行情况分析

财政民生支出与国民收入的关联度

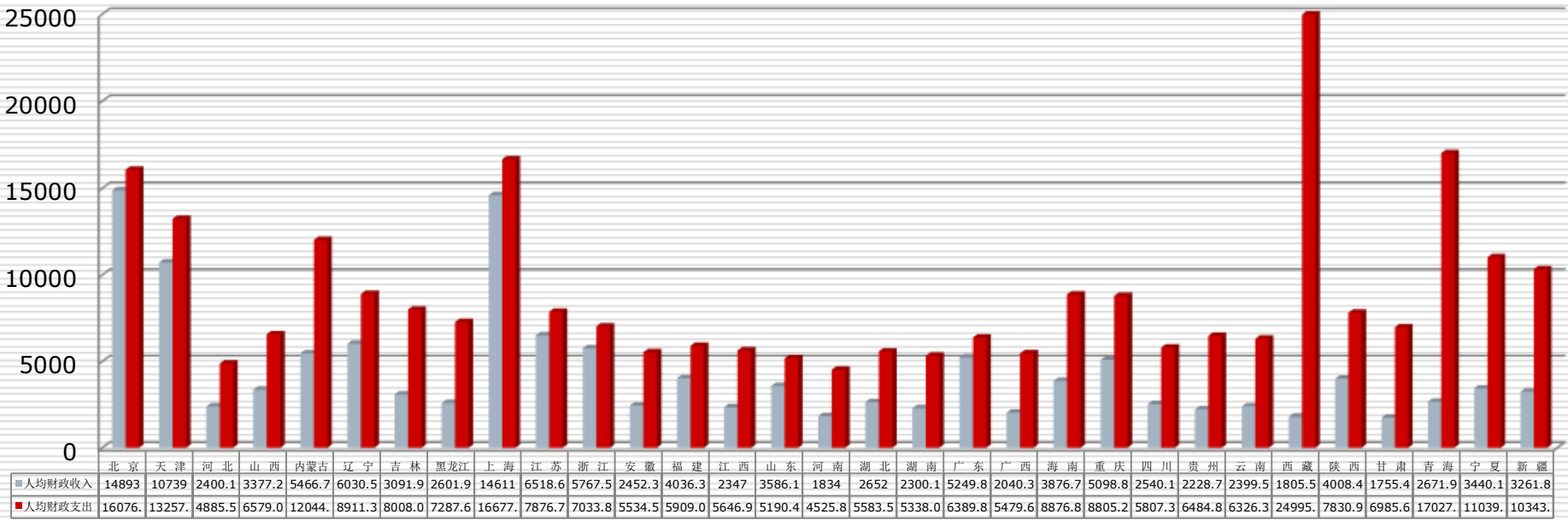
	2007	2008	2009	2010	2011
人均教育支出	539.04	678.47	782.13	935.93	1224.43
人均医疗支出	150.61	207.61	299.30	358.28	477.2
人均社会保障和就业支出	412.26	512.36	570.00	680.93	824.54
三项总和	1101.91	1398.44	1651.44	1975.14	2526.16
城镇居民可支配收入	13786	15780.76	17174.65	19109.44	21809.78
农民纯收入	4140	4760.62	5153.17	5919.01	6977.292
城镇居民收入相关度	7.99	8.86	9.62	10.34	11.58
农民收入相关度	26.62	29.38	32.05	33.37	36.21

➤ 随着国民收入水平的提升，财政对民生方面的支持力度也在不断提高。关联度高符合瓦格纳法则的精神。有助于缓解国民收入差距不断拉大的问题

财税体制的现状

(二) 转移支付的功能分析

2011年各地人均财政收入和支出



图：各区域间的人均财政支出差距，明显低于人均财政收入的区域差距

➤ 我国的转移支付体系在均衡地方财政实力方面，取得明显的绩效。

➤ 具有财力均衡性质的一般性转移支付的确立和完善，改变了分税制改革前中央财政与地方财政的“讨价还价”的财政体制模式，增强了财政体制的系统性、合理性，减少了中央对地方补助确定过程的随意性

财税体制的现状

(二) 转移支付的功能分析

2003-2011年中央转移支付主要项目情况

单位：亿元；%

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
均衡性转移支付	380.32	745.03	1120.15	1529.85	2503.82	3510.52	3918.00	5452.53	7486.81
均衡性转移支付占总转移支付的比重	4.65	7.2	9.96	11.15	14.34	15.21	13.26	16.86	21.50
均衡性转移支付占地方财政的比重	2.21	3.62	4.45	5.03	6.53	7.13	6.42	7.38	8.07
一般性转移支付	2241.19	2933.73	3715.75	5024.86	7017.21	8696.49	11319.89	14624.84	18299.93
一般性转移支付占总转移支付的比重	48.38	47.54	50.47	52.02	53.14	46.6	47.81	53.47	52.55
专项转移支付	2391.73	3237.71	3647	4634.31	6186.88	9966.93	12359.14	12724.46	16521.65
专项转移支付占总转移支付的比重	51.62	52.46	49.53	47.98	46.86	53.4	52.19	46.53	47.45
总转移支付	8184.33	10350.58	11250.21	13721.52	17459.25	23081.75	29541.01	32349.63	34821.58
总转移支付占地方财政支出的比重	26.89	29.97	29.27	31.74	34.44	37.9	38.79	37.02	37.55

- 转移支付的均等化效果，有待进一步提高
- 转移支付体系中均衡性转移支付所占比重偏低。
- 专项转移支付占全部转移支付的比重，维持在**45-55%**的高水平

财税体制的现状

(二) 转移支付的功能分析

2011年各区域人均财政收入、教育、医疗、社会保障和就业的投入情况

单位：元

地区	人均教育	人均医疗	人均社会保障和就业
北 京	2576.439	1117.061	1758.05
天 津	2231.144	668.1181	1242.362
河 北	900.641	418.1335	588.674
山 西	1173.922	444.2527	895.0738
内 蒙 古	1574.277	663.2121	1466.61
辽 宁	1241.364	415.4004	1499.795
吉 林	1163.231	523.2759	1087.47
黑 龙 江	975.0391	445.4356	1022.561
上 海	2339.72	809.5133	1778.518
江 苏	1384.033	442.928	609.7762
浙 江	1375.471	510.6718	534.1754
安 徽	946.2299	464.5275	658.4786
福 建	1093.36	428.2258	497.0968

江 西	1057.005	437.3906	607.6726
山 东	1087.372	373.9338	520.4317
河 南	913.0166	385.0447	583.6813
湖 北	847.868	429.5267	780.3561
湖 南	819.9861	389.2898	734.4897
广 东	1168.86	412.9046	522.2826
广 西	983.6168	501.3563	539.591
海 南	1450.635	573.3239	1071.876
重 庆	1091.812	492.2919	1160.534
四 川	850.5093	463.3043	802.2236
贵 州	1086.453	499.4926	561.5328
云 南	1043.016	511.7474	834.629
西 藏	2565.447	1163.864	1901.747
陕 西	1414.685	528.0019	976.4068
甘 肃	1108.849	558.383	1088.921
青 海	2289.984	834.9614	2878.892
宁 夏	1611.072	642.5835	1125.186
新 疆	1810.106	599.5808	912.9311
均值	1360.489	553.1528	1007.807
最大值	2576.439	1163.864	2878.892
最小值	819.9861	373.9338	497.0968
差异系数	0.384209	0.350279	0.525463

➤ 从基本公共服务均等化的角度看

- 人均教育支出—北京（最高）>湖南（最低）**3.14**倍，均等化程度合理水平
- 人均医疗支出—北京（最高）>山东（最低）**3.11**倍，均等化程度处于较高水平
- 人均社会保障和就业支出—青海（最高）>福建（最低）**5.79**倍，均等化程度偏低

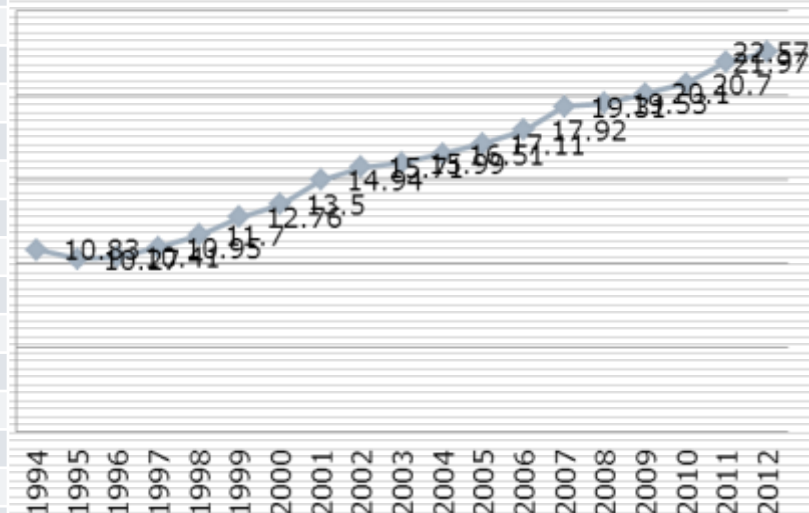
财税体制的现状

(三) 财政收入的整体运行情况分析

税收与财政收入的情况表

年份	税收	财政收入	税收增长 额 (1)	财政收入 增长额 (2)	(1) / (2) *100%
1995	6038.04	6242.2	911.16	1024.1	89
1996	6909.82	7407.99	871.78	1165.79	74.8
1997	8234.04	8651.14	1324.22	1243.15	106.55
1998	9262.8	9875.95	1028.76	1224.81	84
1999	10682.58	11444.08	1419.78	1568.13	90.55
2000	12581.51	13395.23	1898.93	1951.15	97.35
2001	15301.38	16386.04	2719.87	2990.81	90.95
2002	17636.45	18903.64	2335.07	2517.6	92.75
2003	20017.31	21715.25	2380.86	2811.61	84.7
2004	24165.68	26396.47	4148.37	4681.22	88.65
2005	28778.54	31649.29	4612.86	5252.82	87.85
2006	34809.72	38760.2	6031.18	7110.91	84.85
2007	45621.97	51321.78	10812.25	12561.58	86.1
2008	54223.79	61330.35	8601.82	10008.57	85.95
2009	59521.59	68518.3	5297.8	7187.95	73.75
2010	73202	83080	13680.41	14561.7	93.95
2011	89738.39	103874.4	16536.39	20794.43	79.52
2012	100601	117210	10862.61	13335.57	81.46

历年财政收入占GDP的比重



- 分税制改革之后：财政收入的增长，主要来自于税收的增长。
解释了税收的增长理由也就基本解释了财政收入的增长理由：**1995-2012**
——年，税收的增长额占财政收入增长额的**87.37%**

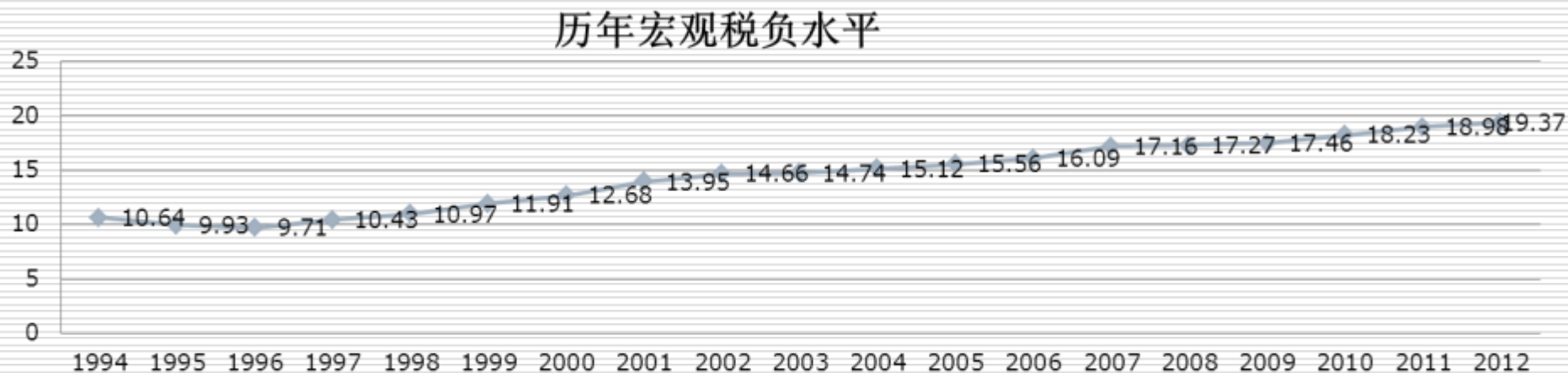
财税体制的现状

(三) 财政收入的整体运行情况分析

- 我国目前财政收入占**GDP**的比重，偏低。**2012**年仅为**22.57%**，与我国当前公共支出的需求之间存在较大的矛盾。
 - 政府对教育、医疗、社会保障的支持力度不足：
目前我国这三项支出占**GDP**的总比重仅为**7.20%**左右，远低于中等收入国家**12%**的平均水平；
 - ◆ 政府对公共投资支出，越来越求助于地方投融资平台，由此积聚着地方财政风险；
 - ◆ 政府统筹安排的可支配财力不足
-

财税体制的现状

(三) 财政收入的整体运行情况分析



➤ 分税制改革，尤其是自**1997**至今，这个时期是中国宏观税负稳步提升的阶段，从**1997**年的**10.45%**提高到**2012**年的**19.37%**。

从**1997**年起，我国的宏观税负自此一路攀升，超正常增长问题出现

1999年现价税收收入突破**1**万亿

2003年突破第**2**个万亿

2005年突破第**3**个万亿

2007年底获得将近**5**万亿的税收收入

2009年的税收接近**6**万亿的水平

2012年突破**10**万亿的大关

财税体制的现状

(三) 财政收入的整体运行情况分析

➤ 当前税制存在着如下的问题:

1. 当前税制结构不合理。

(1) 所得税与流转税的比重失调。

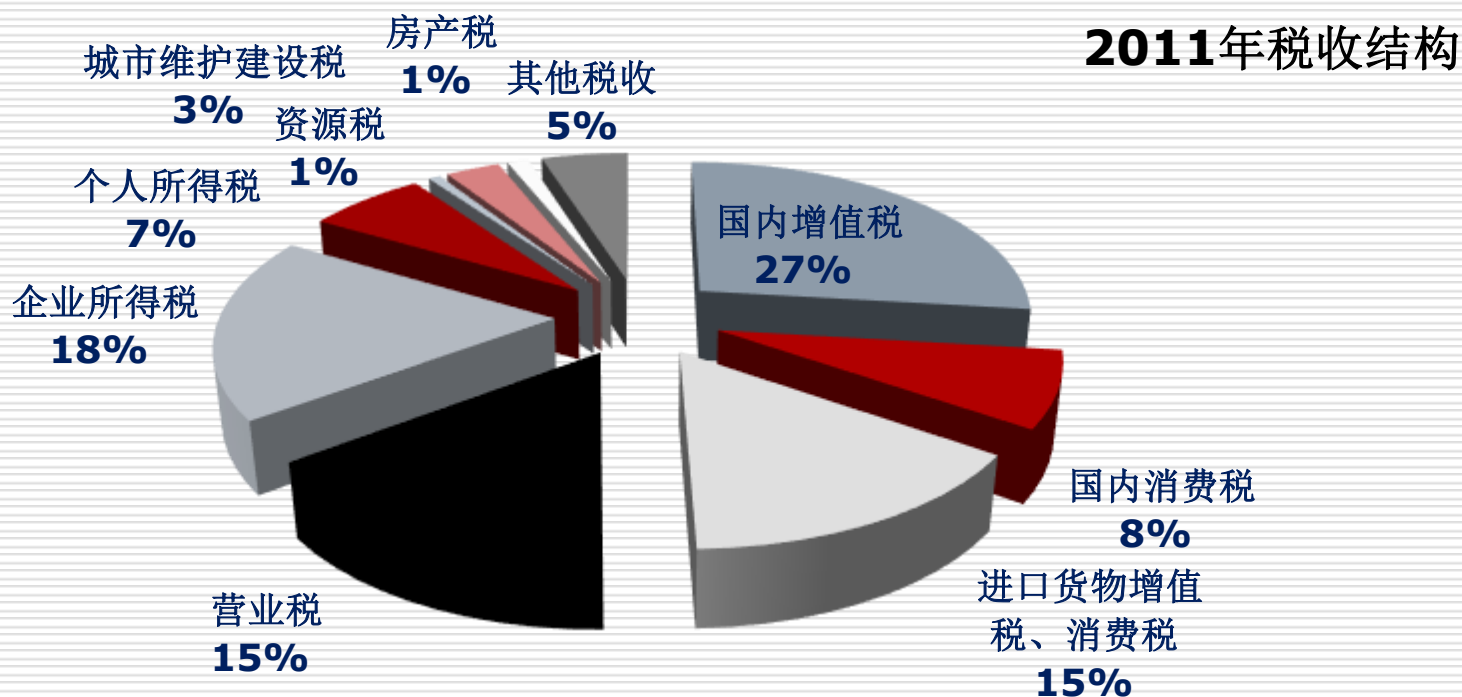
1999-2011年，流转税占全部税收的比重平均为55.42%，所得税占比则为24.06%，前者为后者的2.30倍。特别是，个人所得税比重一直偏低，1999-2011年平均只有6.5%，2011年仅为6.75%。

1999-2011年我国主体税制结构

年份	税收总额	流转税				所得税		
		增值税	营业税	消费税	比重	企业所得税	个人所得税	比重
1999	10682.58	4000.9	1696.5	845.3	61.25	1227.2	414.3	15.37
2000	12581.51	4667.5	1885.7	863.9	58.95	1770.7	660.4	19.32
2001	15301.38	5452.5	2084.7	931.2	55.34	2634.5	996	23.73
2002	17636.45	6275.4	2467.6	1046.6	55.51	2588.6	1211.1	21.54
2003	20017.31	7341.4	2868.9	1183.2	56.92	3047.6	1417.3	22.31
2004	24165.68	8930.1	3583.5	1503.1	58.0	4074.2	1737.1	24.05
2005	28778.54	10698.28	4231.42	1634.31	57.56	5510.83	2093.91	26.43
2006	34804.35	12894.60	5128.88	1885.67	57.20	7080.69	2452.32	27.39
2007	45621.97	15609.91	6582.97	2206.82	53.48	9674.94	3184.98	28.19
2008	54219.6	18139.31	7628.34	2568.25	52.26	12195.67	3722.30	29.36
2009	63113	18820	9015	4761	51.65	12157	3944	25.51
2010	73202	21092	11158	6072	52.35	12843	4837	24.15
2011	89738.39	24266.63	13679.00	6936.21	50.01	16769.64	6054.11	25.43

财税体制的现状

(三) 财政收入的整体运行情况分析



自1994年工商税制改革后，确立的流转税与所得税双主体税种的建设目标，目前来看并没有完成。

财税体制的现状

(三) 财政收入的整体运行情况分析

➤ 当前税制存在着如下的问题：

1. 当前税制结构不合理。

(2) 歧视消费，鼓励储蓄。

◆居民获取收入环节的税负较轻，消费商品和劳务时的税负偏重

◆含税的商品和服务的价格较高→消费不足

■若将个人所得税占劳动者报酬的比例视为获取收入环节的税负，大致为**2.32%**，

■将流转税（增值税、消费税和营业税之和）占最终消费的比例视为消费商品和劳务的税负，大致为**18.85%**，

■两者相差**8**倍多，可知消费商品和劳务的税负相对较重

结果：助推了当前我国经济结构中消费比重偏低和投资需求的畸高，和以投资为主的产业（尤其是第二产业）发展的相对过剩。

2011年我国的最终消费率为**49.1%**，远低于世界平均水平的**70-80%**；投资率 为**48.3%**，相应地高于**20-30%**的世界平均水平。

财税体制的现状

(三) 财政收入的整体运行情况分析

➤ 当前税制存在着如下的问题：

2. 税制运行存在着一些不公平。

(1) 对大企业有利；对中小微型企业不利。

●在税制设计和征管实践中，目前的增值税、企业所得税均采用对中小微型企业实行简易征收的制度，不扣除各项成本、费用

有利于税收征管，但是却不利于税负的减轻

• 以增值税为例，在我国增值税纳税人中，一般纳税人大约只占总户数的10%左右。中小企业，一般为小规模纳税人，无法享受到其进项税额无法抵扣的优惠，没有缓解重复课税问题；而且小规模纳税人的下游企业无法从小规模纳税人获得专用发票，无法进行进项税额抵扣。

财税体制的现状

(三) 财政收入的整体运行情况分析

➤ 当前税制存在着如下的问题：

2. 税制运行存在着社会不公平。

(2) 对高收入有利；对低收入不利。

●工资、薪金所得大多来自于工薪阶层，由此目前的个人所得税主要来源于中低收入阶层

2010年个人所得税的所有所得项目中，来自工资、薪金所得的个税收入达到3158.46亿元，占全部个人所得税的比重为65.29%。

●对高收入者的财产所得、收入所得的调控存在缺位

现行税法缺乏资本利得税、住宅房产税、遗产税等具有调节收入分配功能的税种

●流转税体系存在“累退性”，限制居民的消费行为

随着收入递增消费边际倾向递减，即我国税收收入的大部分由中下阶层收入者负担，加剧居民收入分配不合理的问题，从而制约消费。

财税体制的现状

(三) 财政收入的整体运行情况分析

➤ 当前税制存在着如下的问题:

2. 税制运行存在着社会不公平。

(3) 对国家有利，对老百姓不利。

●在国民收入分配格局中，政府所占的比重不断提高，而居民的份额相对偏低

表：政府的可支配收入增长了2.3个百分点，与此同时，居民的可支配收入则从65.5%下降至60.5%，下降5.0个百分点，而且这一时期居民可支配收入年均增长率，低于国民可支配收入以及政府可支配收入的年均增长率

表：国民可支配总收入结构

单位: %

年份	政府	企业	居民
2000	18.9	15.6	65.5
2001	18.7	17.4	63.9
2002	19.2	17.7	63.1
2003	19.6	18.0	62.4
2004	19.3	20.9	59.8
2005	20.0	20.8	59.2
2006	21.4	19.9	58.7
2007	21.9	20.2	57.9
2008	21.3	21.6	57.1
2009	21.2	18.3	60.5

财税体制的现状

(三) 财政收入的整体运行情况分析

➤ 当前税制存在着如下的问题：

2. 税制运行存在着社会不公平。

(4) 对发达地区有利，对不发达地区不利
现象：

- 目前的增值税由于实行生产地课税制度，存在着税源与税收相背离的情形；
- 资源税由于税率偏低，使得资源所在地政府所获得的资源税所得有限，而资源消费地由此获得资源红利。
- 企业所得税由于汇总纳税等问题，也存在着北上广深等地存在比较激烈的税源争夺问题

后果：

- 造成发达地区与不发达地区的税收差距不断拉大
-

财税体制的现状

(三) 财政收入的整体运行情况分析

3、税制功能存在缺陷

➤ 筹资功能有力；

但调节和稳定功能不足：

➤ 对收入分配、资源节约、环境保护等方面的调控力度有限

□ 1994年的税制改革，在其后的运行中进行过一系列调整，但仍无法适应目前经济社会形势的变化，无法对经济结构问题、社会问题、环境问题起到有效的调节作用。

财税体制的现状

(三) 财政收入的整体运行情况分析

税制的收入分配功能不足

- 2011年个人所得税仅为6054.11亿元，占GDP的比重仅为1.28%，以此比例去调节国民收入分配格局，力度不足。
- 西方OECD国家：27.7%，2007。
- 消费税、资源税、垄断利润税、房产税等税种，具有初次分配的调节功能，但功能不明显
- 个人所得税的改革：目前集中于免征额的“小步微调”
- “分类与综合相结合的模式”，早在2003年确立的“新一轮税制改革”方案已提出，但至今仍未有进展。

财税体制的现状

(三) 财政收入的整体运行情况分析

税制的节能环保功能不足

- ❑ 资源税制：税目范围过窄、征收方式不科学、税负较低、税款归属不合理等
 - ❑ 以石油为例，美国石油资源税税率为**130**美元/吨，现行汇率下相当于我国旧资源税（每吨**28**元）的**29**倍。按**2011**年实行的新资源税计算，相差**2.5**倍左右。
 - ❑ 缺乏独立环境税
-

财税体制的现状

(三) 财政收入的整体运行情况分析

消费税体现节能环保的意图不明显

□ 消费税的征税范围窄，未能涵盖环境污染品。

新型的、更容易污染环境的消费品，未包含在消费税税目中：电池、臭氧耗损物质、含磷洗涤剂、含氮纸制品、氯氟化碳制品、化肥、包装材料、剧毒农药等

财税体制的现状

(三) 财政收入的整体运行情况分析

➤ 当前税制存在着如下的问题：

4. 当前税制改革尚需进一步推进

●第一，“营改增”改革。

改革措施：

- 新增两档低税率
- “营改增”税收收入暂归试点地区地方本级收入
- 延续试点行业原有营业税优惠

●试点地区：

- 上海：2012年1月1日完成新旧税制转换
- 北京：2012年9月1日完成新旧税制转换
- 江苏、安徽：2012年10月1日完成新旧税制转换
- 福建、广东：2012年11月1日完成新旧税制转换
- 天津、浙江、湖北：2012年12月1日完成新旧税制转换。

■地域范围包括华北、华东、华中和华南地区

■经济区域包括环渤海经济区、长三角经济区、珠三角经济区、海峡西岸经济区和长江中游经济区。

“营改增”试点行业及其税率变化

行业	改革前的营业税税率	改革后的增值税税率	税负保持平衡所需要的增值率
交通运输业	3%	11%	37.5%
研发和技术服务	5%	6%	500%
信息技术服务	5%	6%	500%
文化创意服务	5%	6%	500%
物流辅助服务	5%	6%	500%
鉴证咨询服务	5%	6%	500%
有形动产租赁	5%	17%	41.67

对于小规模纳税人来说，税负下降比较明显，大多数行业（除交通运输业外）的税率从**5%**下降到**3%**（简易税率），税负下降达**40%**左右。

对于一般纳税人来说，需结合各行业增值率的大小进行税负分析。如左表

财税体制的现状

(三) 财政收入的整体运行情况分析

“营改增”改革。

存在的问题：

- (1) 引入6%和11%的两档新税率，使增值税税率复杂化。
 - (2) “营改增”收入暂归试点地区地方本级收入，缓兵之计。
 - (3) 增值税改革采取区域试点的方法，在长期——
——将造成税收的“洼地效应”。
-

财税体制的现状

(三) 财政收入的整体运行情况分析

➤ 当前税制存在着如下的问题：

4. 当前税制改革尚需进一步推进 第二，房产税试点改革

□ 2011年1月27日，国务院常务会议同意在上海、重庆进行个人住房房产税试点改革。

两个方案

□ 上海方案

- (1) 税率：对上海居民家庭新购第二套及以上住房和非上海居民家庭的新购住房征收房产税，税率因房价高低分别暂定为**0.6%**和**0.4%**。
- (2) 计税依据：房产税暂按应税住房市场交易价格的**70%**计算缴纳。
- (3) 免税扣除：对上海居民家庭给予人均**60**平方米的免税住房面积（住房建筑面积）扣除。

即：

- ◆ 对居民家庭新购且属于第二套及以上住房的，合并计算的家庭全部住房面积人均不超过**60**平方米（含**60**平方米）的，其新购的住房暂免征收房产税
 - ◆ 人均超过**60**平方米的，对属新购住房超出部分的面积，按规定计算征收房产税。
-

重庆方案

□ （1）税率

- 0.5%：独栋商品住宅和高档住房建筑面积交易单价在上两年主城九区新建商品住房成交建筑面积均价3倍以下的住房
- 1%：3倍(含3倍)至4倍
- 1.2%：4倍(含4倍)以上
- 0.5%：在重庆市同时无户籍、无企业、无工作的个人新购第二套(含第二套)以上的普通住房

□ （2）计税依据

- 目前是以房产交易价为征税基数，以后可能会用评估的办法，如无存量商品住宅，买首套独栋商品住宅和高档住房都有抵扣。
-

财税体制的现状

(三) 财政收入的整体运行情况分析

➤ 房产税试点改革评价

(1) 值得在全国范围内推广的房产税改革方案并未真正明确。

- 从征税对象看，上海方案只对增量房征税，对存量房不征税，新旧购房者之间形成不公平。

- 重庆方案，仅限于别墅与高档公寓，不能满足财政筹资

财税体制的现状

(三) 财政收入的整体运行情况分析

➤ 房产税试点改革评价

(2) 从抑制房价和贫富差距的调节功能看
上海方案：

- 兼顾了免税面积和第二套房的条件，体现了居民的基本居住权要求
- 对非上海居民的买房行为进行限制，体现了打击外地炒房行为和本地居民的房产投资投机的行为
- 调节贫富差距的意图不明显。

重庆方案

- 重庆方案并未对居民持有的除了高档房等之外的多套住房（无论是旧房还是新房）进行课税，其抑制房地产投机行为的作用要低于上海方案
 - 重庆方案体现了对贫富差距的调节。
-

财税体制的现状

（三）财政收入的整体运行情况分析

➤ 房产税试点改革评价

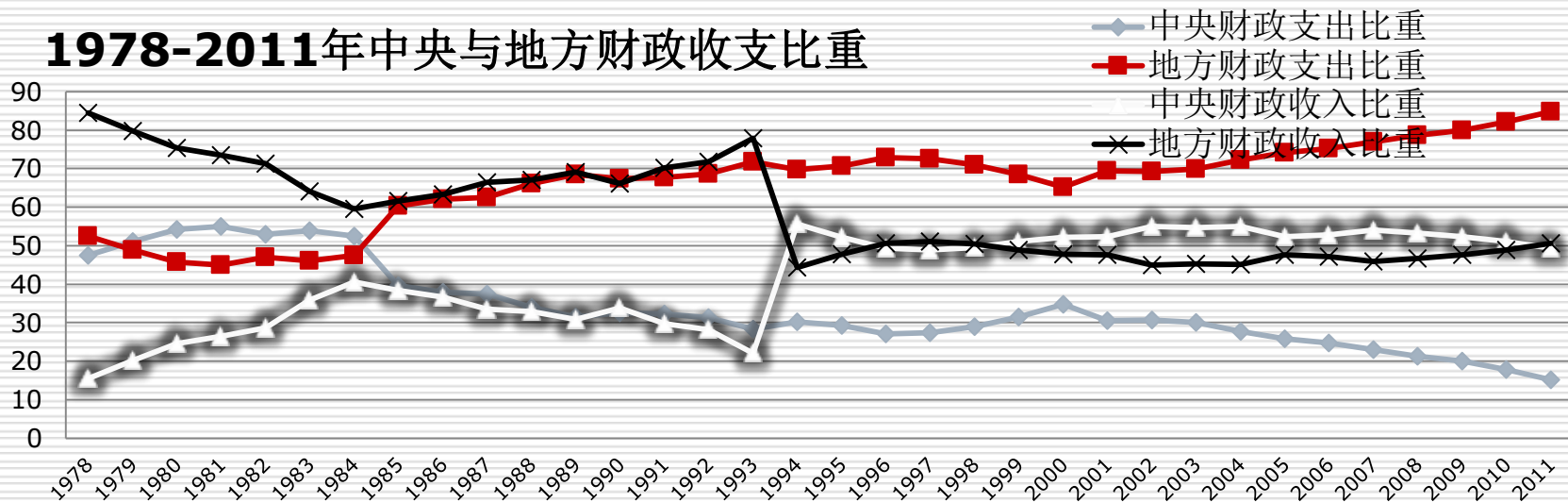
（3）从改革效果看

- 两地征税对象的选择主要是新购住房（除重庆对独栋商品住房征税外），客观上是对既得利益群体的保护。
 - 两地的方案均体现了对房价调控的考虑。但调控房价，房产税的作用有限。
-

财税体制的现状

(四) 财政体制运行的整体分析

1978-2011年中央与地方财政收支比重



- 地方自有财力与其承担的事权不匹配问题逐渐突出
- 随着经济和社会的发展，对公共品的需求面在不断扩展，地方财政支出规模不断扩大，地方财政支出占全国的比重也逐步提高
- 但是地方财政收入**40%**左右的比例（**1994-2011**年的平均数）需要来自中央财政的税收返还和转移支付。
地方财政支出占全国的比重与地方收入比重之差，从**1994**年的**25.43%**提高到**2011**年的**34.3%**，。
- 但仅从财力看，中央财政收入占全国财政收入的比重逐年下降

财税体制的现状

(四) 财政体制运行的整体分析

表8 2007-2011年中央与地方财政支出情况表

单位：亿元，%

	2007			2011			地方支出增量占地方支出总量的比重
	中央	地方	地方支出占全国各项的比重	中央	地方	地方支出占全国各项的比重	
财政支出总额	11442.06	38339.29		16514.11	92733.68		
一般公共服务	2160.17	6354.07	74.63	903.01	10084.77	91.78	6.86
公共安全	607.83	2878.33	82.56	1037.01	5267.26	83.55	4.39
教育	395.26	6727.06	94.45	999.05	15498.28	93.94	16.13
社会保障和就业	342.63	5104.53	93.71	502.48	10606.92	95.48	10.12
医疗卫生	34.21	1955.75	98.28	71.32	6358.19	98.89	8.09
城乡社区事务	6.2	3238.49	99.81	11.62	7608.93	99.85	8.03
交通运输	782.25	1133.13	59.16	331.11	7166.69	95.58	11.09
农林水事务	313.7	3091	90.79	416.56	9520.99	95.81	11.82

➤ 2007-2011年间财政支出总额的变动中，教育支出、农林水事务、交通运输、社会保障和就业等项目的支出增量，是财政支出总额增量中的大头。地方财政所承担的上述支出项目使得地方财政支出占全国财政支出的份额不断提高直接造成地方财力与事权之间的差距进一步扩大。

财税体制的现状

(四) 财政体制运行的整体分析

- 目前：财政体制维持着纵向的财政平衡，但不可否认这种均衡层次有待进一步提高，尤其体现在对财政投资性支出的配置上，存在着较大的财力资金缺口
 - 据预测，考虑到地方经济增长、工业化及城市化发展等多方面目标要求，“十二五”期间我国地方政府公共投资总需求估计在 2 9 . 3 万亿~ 3 3 . 9 万亿元左右，而同期，地方政府投资能力（地方政府收入与地方政府消费性支出之差）在 2 2 . 1 万亿~ 2 4 . 6 万亿元左右。
-

未来财税改革的环境

➤ (1) 经济发展方式转变

“转变经济发展方式”的两个高度：

◆ “关系改革开放和社会主义现代化建设全局”

◆ “深入贯彻落实科学发展观的重要目标和战略举措”

决定中国现代化命运的三个重大抉择：

◆ 转变经济发展方式

◆ 社会制度转型

◆ 经济体制转轨

(2) 调节居民收入分配

- 过去：我国人均GDP只有约200美元，“基尼系数”不到0.2（上世纪70年代前）
- 国家统计局近期首次公布了2003年-2012年我国基尼系数情况，均超过了基尼系数0.4的国际警戒线。

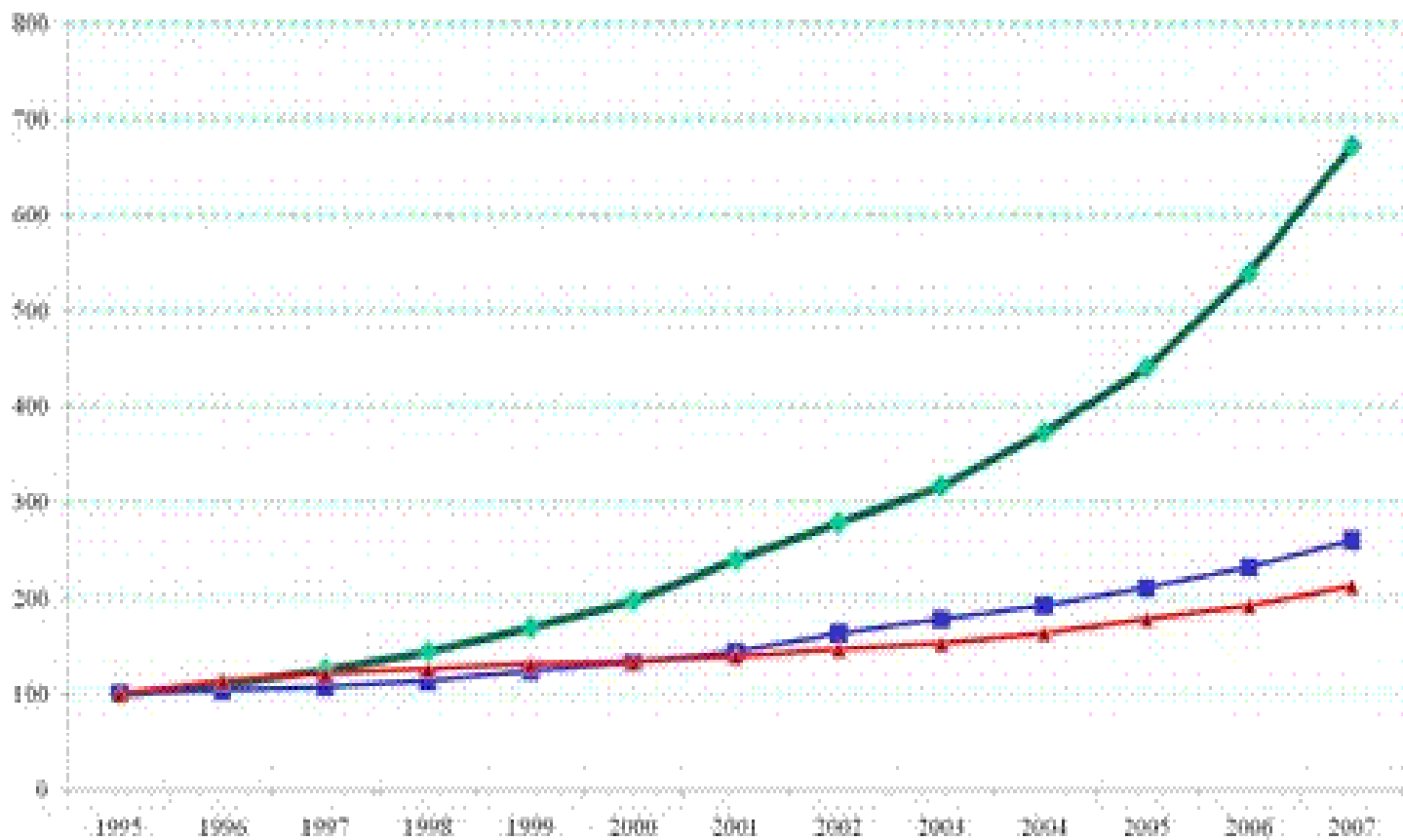
1985-2012年我国居民收入基尼系数

年份	基尼系数	年份	基尼系数	年份	基尼系数
1985	0.32	2003	0.479	2009	0.49
1990	0.36	2004	0.473	2010	0.481
1995	0.38	2005	0.485	2011	0.477
2000	0.40	2006	0.487	2012	0.474
2001	0.41	2007	0.484		
2002	0.44	2008	0.491		

GDP分配格局的变化



GDP分配格局的变化



——政府收入

——城镇居民收入

——农村居民收入

(3) 节能环保

数据：

- 1978年以来，我国的能源总消耗量平均增长率超过**5%**，是世界平均增速的近**3**倍。
 - 我国**GDP**占全球总量的**7%**左右，能源、钢材和水泥消耗分别占世界消耗量的**15%**、**38%**和**50%**左右。
 - 能源综合效率约**33%**，比发达国家低近**10%**。
-

-
- 以化石燃料为主（煤炭、石油），易引发严重的环境问题。
 - 能源消费结构中，2000-2011年，煤炭消费平均占了69.6%，石油消费占了20.0%
 - 燃煤导致的：全国烟尘排放量的70%、二氧化硫排放量的85%、氮氧化物的67%、二氧化碳的80%
 - 承诺（2009.11.26）：2020年单位GDP二氧化碳排放比2005年下降40-45%；剩下不过9年的时间
-



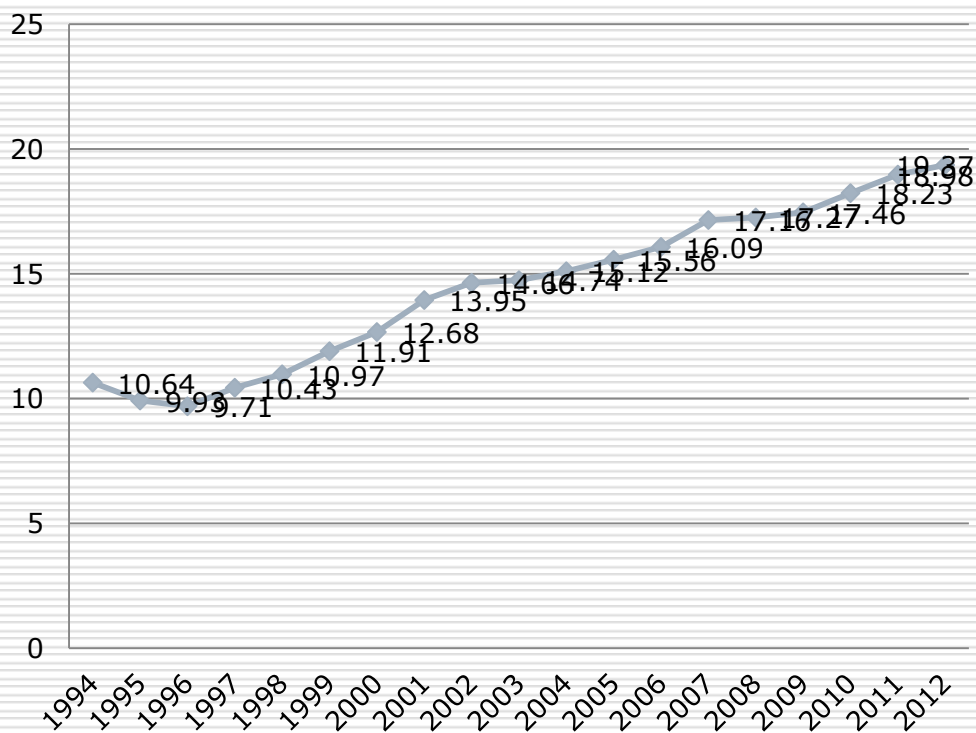
（4）未来的财政运行环境

第一，国内视野

- 人均GDP：2011年为5400美元左右（初步测算），跻身于中等收入国家行列
 - 中等收入国家的财政民生支出指标：
 - 教育支出占GDP：4%；医疗卫生支出占比：3.1%；社会保障支出（狭义）占GDP：5%
 - 中国的现状：
 - 教育：3.49%；医疗：1.36%；社会保障：2.35%（2011）
 - 问题：存在着巨大民生支出需求
 - 目的：避免“中等收入陷阱”
 - 要求：需要依靠高额的财政收入做支撑；不宜做大规模的“减税”改革
-

第二， 国际比较

历年宏观税负水平



宏观税负：

➤ 19.37%，2012年（初步测算）

➤ 低于OECD国家34.8%（2008）

➤ 低于发展中国家的35%

➤ 更低于工业化国家的45%

□ 大口径“税负”：

- 31%-32%（周天勇）：算上预算外收费、土地出让金、社保基金
 - 25.4%（吕冰洋、禹奎，2009）：不考虑社会保险付款
 - 30.2%（吕冰洋、禹奎，2009）：考虑社会保险付款
 - 30%（肖捷，2010）：包括国有土地使用权收入（4.2%）；社保基金收入（3.8%）
-

未来财税改革的趋势

党的十八大报告提出财税改革的总体思路

- 加快改革财税体制，健全中央和地方财力与事权相匹配的体制，完善促进基本公共服务均等化和主体功能区建设的公共财政体系，构建地方税体系，形成有利于结构优化、社会公平的税收制度。
-

未来财税改革的趋势

（一）转变政府和财政职能，调整财政支出结构，促进经济发展方式的加快转变

- 转变财政职能主要是要处理好如下的关系：
 - 如何实现财政职能从经济干预型到经济服务型的转变？
 - 如何实现财政职能从投资主导型到公共服务型的转变？
 - 关键在于转变财政职能，优化财税结构，加快完善经济发展方式的转变。
 - 通过财税体制改革，使公共财政体制更加成熟。
 - 合理调整财政支出结构，各级财政支出安排尽量往民生领域倾斜
-

未来财税改革的趋势

（二）改革财税体制，健全中央和地方财力与事权相匹配的体制

谢旭人（2010）指出，“财政体制改革.....健全中央和地方财力与事权相匹配的体制.....完善省以下财政体制，增强基层政府提供公共服务能力”；

“加快建立县级基本财力保障机制，增强基层政府提供基本公共服务的能力”。

未来财税改革的趋势

- 以“营改增”为例，改革面临的最大问题是“营改增”给地方财政带来的冲击。
- 以2010年为例，若将交通运输业、仓储业、建筑业的营业税税基全部划入增值税，假设税负不变，按照75%：25%的税收划分，将使地方减少税收收入大约2445.16亿，是当年地方营业税的22.2%，地方本级财政收入的6.02%。若考虑更多的行业，则“营改增”所减少的地方财力将更大。
- 资源税、房产税，作为地方自有税种，可用于弥补“营改增”改革造成的地方财力缺口。

未来财税改革的趋势

（三）完善促进基本公共服务均等化和主体功能区建设的转移支付体系

- 调整转移支付的规模和结构，削减具有反向调节功能的专项转移支付，相应提高均衡性转移支付的规模。
 - 将具有均衡地方财力意义的民族地区转移支付、调整工资转移支付、农村税费改革转移支付等项目纳入均衡性转移支付。
 - 对于均衡性转移支付制度，应改变以**财政供养人口**为基准进行的转移支付办法，引入明确的均衡标准，运用科学的方法计算各地基本财政能力
-

未来财税改革的趋势

（三）完善促进基本公共服务均等化和主体功能区建设的转移支付体系

- 从项目结构看，增加用于民生方面的转移支付
 - 从区域结构看，进一步加强对中西部地区的转移支付力度
 - 对教育、医疗卫生、社会保障和就业等，应采取专项转移支付
-

未来财税改革的趋势

（四）加强税制改革，形成有利于结构优化、社会公平的税收制度。

●未来税制改革应重点考虑如下的要点：

（1）优化税制功能，实现社会公平。

- 目前来看，应突出和重视其实现社会公平的功能。
- 对于收入分配差距的调节，应注重税收在初次分配环节的调节功能。消费税、资源税、房产税等税种均可在税收的初次分配中发挥作用。

（2）注重税制改革，推进结构优化。

良好的税制框架，应推进如下的结构优化：

- 直接税与间接税；
 - 中央税与地方税；
 - 主体税种与辅助税种
-

➤ “十二五”规划纲要提出未来税改原则

□ 优化税制结构

□ 公平税收负担

□ 规范分配关系

□ 完善税权配置

税改方案：“十二五”规划

总体：

- “加快财税体制改革。积极构建有利于转变经济发展方式的财税体制”

具体：

- 扩大增值税征收范围，相应调减营业税等税收。
 - 合理调整消费税征收范围、税率结构和征税环节。
 - 逐步建立健全综合与分类相结合的个人所得税制度，完善个人所得税征管机制。
 - 继续推进费改税，全面推进资源税和耕地占用税改革。
 - 研究推进房地产税改革。
 - 逐步健全地方税体系，赋予省级政府适当税政管理权限。
-

未来财税改革的趋势

1. 继续推进“营改增”改革

- 分区域：综合考虑区域经济均衡发展和鼓励第三产业发展的原则；进一步选择东、中、西部各区域经济板块中具有区域经济引领功能的省份进行改革
 - 分阶段：改革优先在与第二产业关联度相对密切的行业推行。
 - 简化税率，通过税率调整达到均衡税负的目的。
未来可逐渐减少税率档次，保留**13%**和**17%**两档税率
保持增值税的“中性”特征，对于需要刺激其发展的部分行业，可通过增值税的即征即退或先征后退等优惠政策，或企业所得税的行业税收政策，加以体现。
-

未来财税改革的趋势

2. 消费税改革

□（1）调整征税范围

- 从调节收入分配的角度考虑，对未征税的各类奢侈品和高档消费品征税，比如私人飞机和高档家具、电器、服装、食品、饮品等。
- 从资源和环境保护的角度考虑，扩大征税范围，将电池、塑料包装袋、含磷洗涤剂、氟利昂、包装材料、化肥、农药、电力等消费品和能源纳入消费税的征税范围。

未来财税改革的趋势

2. 消费税改革

➤ **（2）适当提高税率**

- ◆ 奢侈品、高档消费品，如高档手表、游艇、高尔夫球及球具等
- ◆ 不利于资源、环境保护的应税消费品：成品油
- ◆ 对排气量和尾气排放标准不同的小汽车、摩托车实行差别比例税率，降低机动车尾气排放污染。

➤ **（3）条件成熟时，逐步将消费税由生产环节征收改为零售环节征收，由价内税改为价外税。**

未来财税改革的趋势

3. 个人所得税改革

- （1）将目前的分类所得税制改为“分类与综合相结合的个人所得税”的税收模式。
 - （2）以家庭为纳税单位，而非以个人为单位。
 - （3）调整个人所得税的税制要素。
 - ◆ 适时提高费用扣除标准：合理确定个人基本生活和赡养人口的费用，保险、住房、医疗、教育（培训）等专门费用，儿童、老人、残疾人的特殊费用等费用的扣除标准，并适时根据工资、物价、汇率等因素适当调整。
 - ◆ 调整所得税级次级距、降低最高税率。
-

未来财税改革的趋势

4. 开征环境税

- ❑ （1）环境税税目应包括大气污染税、二氧化碳税、污水税、固体废弃物税。
- ❑ （2）环境税税率应视宏观经济形势和个体负担可承受能力等情况，分阶段进行设计。

目前：“费改税”原则，即保持环境费负与税负基本不变

环境税的税率设计

税目	税率（元/吨）
二氧化硫	633
废水	0.57
固体废弃物	1000
氮氧化物	1100
二氧化碳	10

未来财税改革的趋势

5. 继续深化资源税改革

(1) 对重要资源产品，如煤炭、水资源、土地资源、林木资源等纳入到资源税改革。

此前，煤炭没有纳入资源税改革的范围。

因为：

◆煤炭在中国一次能源消费中占到了**70%**，提供了**80%**的电力能源供给。

◆现阶段我国煤炭市场基本上是卖方市场。

煤炭资源税上涨新增的成本将会转嫁给消费者，将对经济产生实质性的影响。

(2) 调整计征方式，改从量税为从价税。

(3) 对可再生资源、稀有资源、造成环境危害的等进行分类，采用差别税率，对不可再生资源（煤炭、石油）、非替代资源、稀缺性资源要课以重税，以限制掠夺性开采。

(4) 清费立税，推行费改税，如资源补偿费。

未来财税改革的趋势

6. 不断突破房产税改革

(1) 明确房产税的功能定位。

●目前，理论界大体形成有关房产税改革目标的三个主流观点：

- 房产税可以作为地方税的主体税种；
 - 房产税应通过调节财富存量而有助于实现收入分配公平；
 - 房产税是影响（降低）住房价格的重要政策工具。
-

-
- 对住宅房产开征房产税能否实现上述三个目标，理论界还没有做出明确的判断，众说风云，并未形成统一的认识，难以指导税改和税务实践。
 - 房产税到底能发挥何种作用以及发挥到何种程度，除了房产税本身设计外，还要受到诸多因素约束，如财政体制、总体税负水平、国民收入分配状况、房地产供给与需求、税制结构、税制功能等。
-

房产税的筹资功能，有多大？

- 据中国指数研究院房地产动态政策设计研究组的测算，2010年底城镇住宅总价约50万亿元。在此基础上，以上海的试点方案为参考，免除第一套房子的税收负担。
- 假设上述城镇住宅总价的1/3为房产税的课税范围，按1%的税率计算，房产税收入为1670亿元，相当于2010年894亿元实际房产税收入的1.9倍左右。
- 如果1/2为房产税的课税范围，房产税收入为2500亿元，占地方本级财政收入的6.15%。
- 1670亿元或2500亿元的新房产税收入，大致相当于市县财政收入的10%-15%，新房产税具有良好的筹资功能。

未来财税改革的趋势

（2）在一段时期内对规定面积内的住房，实行免税，体现民生。这已基本成为各界的共识

（3）以房地产价值的评估值为计税依据，使房产税的税收收入具有弹性。

（4）明确房产税的财政级次，将房产税作为市县级的独立税种。

（5）将城镇土地使用税、房产税等归并合一，取消土地增值税，简化税制，实现房地产税收从交易环节向保有环节的转变，降低交易环节的涉税负担。

未来财税改革的趋势

7. 不断完善地方税体系

地方税体系包含税权配置、纵向财力分配、税种选择（尤其是主体税种）、税收管理机制等方面。

地方税体系有助于改善地方政府的行为模式——当前以**GDP**为主的地方税源结构应被一种更为合理的地方税源结构所代替

地方税体系的构建，关键是主体税种的选择。

- 未来可以充当地方主体税种的，当属营业税、增值税、企业所得税、个人所得税、城市维护建设税、新资源税、尚待推广的房产税改革。
 - 资源税、房产税，未来的改革，可增强其筹资功能
 - 房产税，可以逐渐成为发达地区的主体税种
 - 资源税，可以成为资源型地区的主体税种
-

谢谢大家！
