

[DOI] 10.19653/j.cnki.dbcjdxxb.2024.03.002

[引用格式] 吕冰洋,李昭逸.以改革试点推动全局财税体制改革[J].东北财经大学学报,2024(3):13-22.

以改革试点推动全局财税体制改革

吕冰洋,李昭逸

(中国人民大学 财政金融学院,北京 100872)

摘要:当前财税体制改革的复杂性和艰巨性远远超过之前的改革,这对新一轮财税体制改革提出了很大的挑战。因此,应以改革试点为先导,这既可以发挥地方政府的主观能动性,探索最优改革路径,又可以降低改革风险。本文总结了需要改革且适合试点的领域:税收分享体系改革试点、地方财政收入结构改革试点、分类转移支付改革试点、事权和支出责任改革试点、横向政府间事权合作改革试点、预算编制改革试点、预算透明公开改革试点、地方债改革试点。这些均涉及当前财税体制改革的核心问题,也是财税领域长期未解决的问题,因而可以通过试点探索全局性改革方案。同时,改革试点应建立有效沟通机制,确定各方参与和协调,坚持中央统一领导和行政主导,赋予地方政府一定的探索权,共同促进财税体制改革。

关键词:改革试点;财税体制;高质量发展;政府间财政关系

中图分类号: F812.2 **文献标识码:** A **文章编号:** 1008-4096(2024)03-0013-10

一、问题的提出

当前中国面临经济下行压力、全球化、数字化和人口老龄化等多重挑战。经济下行压力导致财税政策空间收窄,全球化和数字化发展激发国际竞争、带来税制改革压力,人口老龄化增加社会保障压力,劳动人口减少影响税基。这些挑战要求进行财税体制改革以应对当前形势的变化。

与之前的财税体制改革相比,新一轮财税体制改革的目标更加复杂且多元。1994年分税制改革是奠定现行财税体制基础的一次重要改革,《国务院关于实行分税制财政管理体制的决定》阐明了分税制改革的目的:进一步理顺中央与地方的财政分配关系,更好地发挥国家财政的职能作用,增强中央的宏观调控能力,促进社会主义市场经济体制的建立和国民经济持续、快速、健康发展。与分税制改革相比,新一轮财税体制改革的目标更加多元:一是激发市场活力。通过构建符合新发展理念财税体制,引导市场在资源配置中发挥决定性作用,推动经济实现质的有效提升和量的合理增长。二是调动地方政府的积极性。引导地方政府职能合理转变,鼓励地方政府培育和发

收稿日期:2024-03-02

基金项目:中国人民大学科学研究基金(中央高校基本科研业务费专项资金资助)项目“中国大规模减税的理论与效果研究”(20XNLG01)

作者简介:吕冰洋(1973-),男,山东荣成人,教授,博士,博士生导师,主要从事财税理论与政策、现代财政制度构建研究。E-mail: lby@ruc.edu.cn

李昭逸(1998-),男,河北邢台人,博士研究生,主要从事财税理论与政策研究。E-mail: lizhaoyi@ruc.edu.cn

展创新驱动型、环境友好型产业, 以适应经济转型升级的需要, 为经济发展注入新的动力。三是推进收入分配公平。合理发挥税收、社会保障和转移支付等财政手段在调节收入分配中的作用^[1], 促进社会公平正义。四是增强财政可持续性。统筹财政资源, 提高财政支出效率, 化解地方债风险, 增强地方财政保障能力。

当前财税体制改革面临的最大问题是, 社会各界尚未就下一步改革的明确方向达成一致。1994年分税制改革是之前多年深入研究的结果, 当时政府和学术界均充分认识到财政包干体制的弊端, 对分税制的改革方向达成共识。与分税制改革时期相比, 当前财税体制改革的复杂性高、共识度低。在这种情况下, 进行改革试点是必要的, 改革过程需要谨慎, 改革试点效果需要充分观察。为了有效推动全局改革, 应尊重和发挥地方政府的首创精神, 允许地方进行差异化探索, 并及时总结典型案例和推广成功经验。

综上所述, 当前财税体制改革需要进行广泛试点, 这对推动全局性财税体制改革具有重要意义和积极影响。首先, 改革试点可以有效降低改革风险, 减少对整体经济社会的冲击。在大规模改革初期, 通过改革试点可以有效探索各种可能的问题, 并及时予以解决, 避免对整体经济社会造成不利影响。因此, 改革试点作为一种缓冲机制, 可以在一定程度上控制改革风险, 确保财税体制改革的稳定性和顺利进行。其次, 改革试点有利于决策者从容地观察和研究改革效果, 有利于全面评估和优化改革措施。财税体制改革是一项复杂而深远的改革, 其影响牵涉诸多方面, 需要经过长期的观察和研究才能真正了解其效果。由于各地区的具体情况和水平存在较大差异, 进行改革试点可以促进不同地区进行差异化探索, 从而更好地发挥地方优势。不同地区在进行改革时, 可以结合本地实际情况和特点, 探索更适合自身的改革方案和措施, 更贴近地方的发展需求和民生诉求, 形成更为丰富和多样化的改革路径。

二、财税体制改革试点的要点

(一) 顶层设计与改革试点互补促进

当我们面临全局性规划和具体实践的平衡问题时, 常常会遇到一个困惑: 顶层设计与改革试点是什么关系? 何时该以顶层设计推动改革? 何时该进行改革试点? 实际上, 它们并不是对立的, 而是两个层面相互促进、相互补充。顶层设计为改革试点提供了整体指导和框架, 是中央政府在全面考虑国家发展战略和长远目标的基础上进行的规划和决策。改革试点是在顶层设计基础上, 在局部范围内逐步推行和完善具体改革政策的过程。

顶层设计的重要性在于它提供了改革的整体思路 and 方向, 通过对现状的深入分析和未来发展趋势的预测, 为实践指明了前进的目标和道路。顶层设计将改革的各个方面有机地结合起来, 形成一个系统性、协调性的整体框架。这样任何试点项目都可以在这一框架下有所依照, 避免盲目行动和随意变革。然而, 仅有顶层设计是不够的。改革试点作为一种针对性的实践方式, 它提供了在实际环境中验证和完善改革方案的机会。改革试点可以在小范围内进行尝试, 评估政策的可行性和效果, 并通过具有试验性质的实践进一步修正和改进方案。改革试点的灵活性和针对性使得政策能够更好地适应地方发展的实际情况和需要, 并且改革试点的成功经验还可以为全国范围内的改革提供有益的参考和借鉴。

改革试点应坚持中央统一领导和行政主导, 以确保改革的整体性和一致性。中央政府通过制定相关规划和政策, 明确改革试点的目标、范围、时间和责任主体等, 为改革试点提供明确指导。同时, 行政主导也能够保证试点政策的正常实施和执行。作为改革试点的執行者, 地方政府应全

面贯彻中央的指导意见,保持与中央政策的一致性和协调性。地方政府也应充分利用自身的智慧和创新能力,在试点过程中发现问题并及时改正,为全面推进改革积累经验。

为了确保改革试点的科学性和有效性,中央政府可以采用审批和监督的方式对改革试点进行管理和评估。中央政府可以设置试点项目的审批程序,确保试点项目符合顶层设计和政策导向。在试点过程中,中央政府应对试点地区的政策执行情况进行监测和评估,及时发现问题和矛盾并加以解决,确保改革试点达到预期效果。

(二) 满足改革试点的三个条件

第一,试点项目与其他领域或系统关系较弱或无直接联系。改革试点应尽量选择那些与其他领域或系统关联度较低的项目,这样可以避免改革试点对其他领域或系统产生过多的干扰,确保试点过程的相对独立性和可控性。以2012年营改增试点为例,当时是在上海进行改革试点,但由于增值税抵扣环节之间具有较强的联系,上海试点马上产生全局性影响,这使得改革试点迅速演变为全局性改革。因此,改革试点要选择那些具有相对独立性的项目,这样可以更好地评估改革效果和解决可能出现的问题。

第二,改革试点能调动地方政府积极性,以确保改革试点的有效性。地方政府在试点过程中承担着重要的角色,能否调动地方政府的积极性对改革试点的推动至关重要。例如,自2011年上海、重庆房产税改革试点开始,至今已过去13年,中央文件多次提到房产税改革,但由于各种房产税改革方案均存在较大问题,地方政府缺乏积极性,即使扩大试点范围,其效果也会大打折扣。因此,在选择试点项目时,应考虑地方政府的意愿和能力,确保改革试点能够得到地方政府的充分支持和积极推动。

第三,改革试点具有全国推广意义。试点项目应具备较高的代表性和推广价值,能够为全国范围的改革提供借鉴经验。以海南销售税改革试点为例,该试点针对的是海南地区的经济情况和发展需求,不具备推广到全国的条件。因此,在选择试点项目时,需要充分考虑是否具备全国推广的条件,以避免改革试点仅仅停留在局部范围,无法最大程度地发挥其推动整体改革的作用。

根据前文所述特点,笔者归纳了一系列需要改革且适合试点的领域:税收分享体系改革试点、地方财政收入结构改革试点、分类转移支付改革试点、事权和支出责任改革试点、横向政府间事权合作改革试点、预算编制改革试点、预算透明公开改革试点、地方债改革试点。

三、改革试点策略:推动实践探索与制度创新

(一) 税收分享体系改革试点

目前中国各级政府财政收入的主要来源是税收,税收分享的原则是属地原则。例如,增值税、企业所得税、个人所得税在中央与地方之间分别按50:50、60:40、60:40的比例进行分享,省级以下各级政府再对每个税种按比例进行分享。由于中国的税收主要来自企业,因而按属地原则进行分享意味着按生产地原则分享。这种税收分享体系可以激励地方政府积极推动经济发展,吸引投资和企业落户,从而增加当地税收收入。但是,这种税收分享体系存在以下问题:一方面,引发地方政府之间的恶性竞争,地方政府通过税收返还争抢税源,破坏了统一市场,降低了政府可用财力水平。另一方面,不利于地方政府职能转变,因为税源与地方政府职能行使方向密切相关,当税源主要来自企业产出时,政府偏向增加生产性支出而非民生性支出。

针对税收分享体系改革,学术界认为,目前实行的生产地原则已经不适应经济高质量发展的需求,建议按照消费^[2-3]、人口^[4-5]和域外销售^[6]等对主体税种进行分配,或者直接开征零售税^[7]。

这些改革思路各有利弊, 需要对其进行试点, 以进一步评估各种改革方案的优劣。

第一, 按照消费分配税收 (消费地原则)。即地方分享税收的依据是当地消费占全国消费的比重。例如, 某地区消费占全国消费的比重为 1%, 全国总体分享增值税 3 万亿元, 那么该地区将获得增值税 300 亿元。该方案具有以下优点: 首先, 按照消费分配税收可以鼓励地方政府改善消费环境, 而改善消费环境即为本地居民提供公共服务, 且会产生扩大内需的效果。其次, 由于消费分布通常比生产分布更加均衡, 按照消费分配税收可以缩小地区财力差距。该方案的弊端是地方政府可能会干预消费数据统计, 以获取更多的税收分配份额。

第二, 按照人口比例分配税收 (人口原则)。即地方分享税收的依据是当地人口占全国人口的比重。该方案具有以下优点: 首先, 按照人口比例分配税收可以有效鼓励地方政府改善教育和医疗等公共服务, 以吸引人口入驻和增加税收。其次, 按照人口比例分配税收往往比按照生产地原则分配税收具有更高的地区财力分配均衡程度, 也更符合基本公共服务均等化的导向。该方案面临的挑战是如何确定人口范围: 是常住人口还是户籍人口。中国人口流动性较大, 涉及跨省的人口流动和从农村到城市的人口流动等, 这导致不同地区的户籍人口与常住人口存在较大差异。如果按照常住人口分配, 中西部地区将获得相对较少的税收收入, 从而拉大与发达地区之间的差距。如果按照户籍人口分配, 人口净流入地区则将以较少的财政收入来支持更多的人口, 从而增加了这些城市的财政压力。与此同时, 大量的流动人口也增加了政府获取各地区实时、准确人口分布数据的难度。

第三, 按照域外销售原则分配税收 (域外原则)。吕冰洋等^[6]提出, 可以根据增值税发票信息将产品的销售划分为辖区内销售和辖区外销售, 将两者比例作为增值税分享依据, 前者归中央政府, 后者归地方政府。例如, 北京某年增值税收入 3 000 亿元, 开出的增值税发票信息显示, 北京增值税纳税人销售收入共 10 万亿元, 其中, 北京市内销售 4 万亿元, 北京市外销售 6 万亿元, 则北京市享有的增值税为 $3\,000 \times (6/10) = 1\,800$ 亿元, 上缴中央政府增值税收入为 $3\,000 \times (4/10) = 1\,200$ 亿元。该方案具有以下优点: 首先, 企业产出扩大和辖区外销售较多, 地方政府可以获得的财政收入也多, 而地方政府无法干预辖区外市场需求, 这既保护了地方政府发展经济的积极性, 又避免了地方政府恶性竞争和干预统一市场建设问题。其次, 方案操作简便, 只需根据增值税发票信息即可实施。需要说明的是, 增值税发票信息只是分享依据, 它可用于一切税种分享, 并不是仅限于增值税分享。目前该方案尚未发现明显的缺点, 是本文优先支持的方案。

第四, 降低增值税税率并开征零售税。吕冰洋^[7]提出, 可以将增值税标准税率下调并将全部税收归中央政府, 同时开征零售税并全部归地方政府, 税率约为 5%。该方案解决了增值税三档并两档和地方税建设的问题, 具有以下优点: 首先, 该方案可以降低制造业生产环节的税收负担, 有助于提高制造业竞争力。其次, 该方案适应未来人口老龄化时代税基向消费转移的方向, 具备强大的税收增长潜力。最后, 该方案可以缩小地区间财力差距, 有助于地方政府职能转变。该方案的最大难点是现行征管技术能否支持改革, 在零售环节的复杂交易网络中, 可能出现增值税抵扣问题和逃税问题, 需要集中各领域专家进行深入论证, 并借助海南正在探索销售税改革的契机, 在海南选择某些地区进行改革试点。

税收分享改革方案关系到地方财力建设和地方政府积极性发挥等一系列重要问题, 因而改革必须慎之又慎。各种改革方案可能产生的影响不能仅限于理论推演, 应通过改革试点探索潜在问题, 并提出相应的解决思路。建议由国家发展和改革委员会、财政部牵头, 在全国范围内选择地级市或县级市进行改革试点, 在实践中不断优化改革方案, 确保其顺利实施, 并最大程度地降低潜在风险。

表1是主体税收分享改革方案比较。

表1 主体税收分享改革方案比较

原则	优点	挑战
生产地原则	调动地方政府发展经济的积极性	引发地方政府恶性竞争
消费地原则	鼓励地方政府改善消费环境,从为企业家服务转变为为消费者服务;地区财力分配更加均衡	地方政府可能干预消费统计
人口原则	鼓励地方政府改善公共服务,吸引人口入驻;地区财力分配均衡程度高于生产地原则	区分常住人口和户籍人口
域外原则	操作简单,仅依据发票信息即可完成;保护地方政府发展经济的积极性;地方政府干预市场动机减弱	暂未看出明显弊端
开征零售税	降低制造业生产环节的税收负担,提高制造业竞争力;适应未来人口老龄化需要,税收增长潜力强;地区间财力差距缩小,有助于地方政府职能转变	征管技术能否支持改革

(二) 地方财政收入结构改革试点

当前地方财政收入结构以税收收入和转移支付收入为主。自1994年分税制改革后,中央政府对地方政府的转移支付规模逐年增加,2023年已超过10万亿元,地方政府转移支付收入占地方一般公共预算支出的比重高达43%。例如,在青海和西藏等地区,该比重超过了70%。转移支付在平衡地方经济差距的同时,产生很强的逆向激励效应,阻碍地方政府积极性的发挥。因此,应对地方财政收入结构做大幅度调整,降低转移支付规模,增加地方税收分享收入。

第一,大幅度降低地方政府转移支付占地方一般公共预算支出的比重。可以考虑将地方政府转移支付占地方一般公共预算支出的比重降至20%,这可以减少地方政府对转移支付的依赖,促使地方政府通过自有税收满足财政支出需求,提高地方政府培植税源和发展经济的积极性。

第二,进行税收分享改革。结合表1所列出的几种税收分享改革方案,大幅度提高地方税收分享比例。在降低地方政府转移支付占地方一般公共预算支出的比重后,地方政府将更加依赖自有税收,这将提高其财政自主权,鼓励地方政府培植税源。需要注意的是,表1所列举的改革方案相对于现行分税制更有利于平衡地区财力差距。

(三) 分类转移支付改革试点

中国的转移支付包括一般性转移支付和专项转移支付。一般性转移支付按照地区经济社会状况和财政收入等因素分配资金,而专项转移支付则是由中央政府严格规定资金用途,地方政府必须按照中央政府要求将资金用于事前约定的公共支出。一般性转移支付存在的问题是,它按照地区经济和财政收入等因素分配资金,导致经济发展水平较低和财政收入较少的地区获得的一般性转移支付更多。这种分配方式对地方经济和财政建设产生逆向激励效应,是一般性转移支付的固有缺陷。此外,一般性转移支付在资金支出方向上倾向于显示性公共产品,这是因为地方政府在资金配置上具有较大自主权,并且政绩评价主要来自上级政府,地方官员倾向于选择易于观察和能提升政绩的项目^[8]。专项转移支付存在的问题是,由于中国政府层级多、信息传递链条较长,信息损失或扭曲不可避免,为了促使上级政府作出有利于增加专项转移支付资金的决策,下级政府可能会采取提高信息传递密度和简化信息形式的策略,由此产生的信息不对称问题会导致资金错配。

除一般性转移支付和专项转移支付外,还有一类转移支付称为分类转移支付,它规定资金使用方向,但不指明具体用途。分类转移支付将资金用途限定在某一类公共服务(如教育和医疗

等)范围内,因而资金用途较为宽泛但仍有限制。与一般性转移支付相比,分类转移支付可以确保政府支出的大方向,这解决了一般性转移支付倾向于显示性公共产品的问题。与专项转移支付相比,分类转移支付赋予地方政府更大的资金运用自主权,这解决了专项转移支付的信息不对称问题^[9]。岳希明和蔡萌^[10]认为,对于用途广泛且按因素分配资金的分类转移支付而言,它不仅能使地方政府的行为与中央政府的治理目标相一致,而且有助于提升地方政府的治理能力。因此,可以考虑将分类转移支付作为中国专项转移支付制度改革的主要方向。

作为一种新型的转移支付形式,虽然分类转移支付具有一些优点,但在实行过程中可能会出现一些潜在问题,需予以关注,因而应通过改革试点对此制度进行探索。试点措施是设定教育、医疗和公共卫生等几个大类,将转移支付资金分配设定在大类公共服务范围内,这样确保资金使用范围清晰明确。同时,应在试点过程中完善相关制度,如制定资金使用标准、建立监管机制和落实信息披露要求等。

(四) 事权和支出责任改革试点

分税制改革后,地方政府的事权和支出责任不匹配是一个重要问题,它导致地方财力不足和地方政府债务扩张。由于事权的本义是政府职责,它的改革关系到行政制度改革,财政部门对此缺乏改革推动力,但支出责任又是财政问题,因而事权与支出责任改革一直未得到解决。为此,2016年中央政府提出财政事权概念,将其定义为一级政府应承担的运用财政资金提供基本公共服务的任务和职责。在此基础上,《国务院关于推进中央与地方财政事权和支出责任划分改革的指导意见》发布,该指导意见打破了按行政隶属划分事权和支出责任的思路,强调根据公共产品和服务的类型、性质以及不同级别政府的性质和优势来划分政府间事权和支出责任^[11]。但客观来讲,支出责任最终是与事权而非财政事权关联,因而在党的十九届四中全会审议通过的《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》、“十四五”规划等重要文件中,均提出要明确政府间事权和支出责任。鉴于事权与支出责任关系的复杂性,可以考虑由省级政府牵头,充分发挥地方政府的主观能动性,根据具体情况确定事权归属并合理分担财政事权和支出责任。

具体措施是,选择某些省份,允许省级政府根据本地区的经济发展水平、产业布局和人口规模等因素制定相应的改革方案。省级政府根据信息优势、外部性和规模经济等事权划分原则,确定不同领域的事权归属,在此基础上,确定省级以下各级政府应承担的财政支出责任。例如,对于具备较强科研和创新能力的地区,可以给予更多的科技创新和教育文化等事权;对于资源丰富的地区,可以加强环境保护和资源管理等事权;对于经济发展较为滞后的地区,则可以给予更多的社保和基本公共服务等事权。通过改革试点的探索,可以逐步优化政府间事权和支出责任划分,实现事权、支出责任与财力相匹配的目标。同时,改革试点还可以在在实践中不断总结经验和教训,探索出适合不同地区的改革路径,为全面推进事权和支出责任改革积累经验。

(五) 横向政府间事权合作改革试点

横向政府间事权合作在解决跨行政区问题上发挥着重要作用。环境污染治理和区域经济协调等代表性的跨区域合作,是全球范围内越来越关注的问题。中央政府和地方政府越来越认识到政府间合作的重要性,党的十九大提升了相关议题的战略高度,并提出了新的要求,强调加强区域协同治理和促进区域协调发展^[12]。《中共中央 国务院关于建立更加有效的区域协调发展新机制的意见》提出,建立健全区域合作机制,促进流域上下游合作发展。因此,可以对部分地区实行改革试点,以探索横向政府间事权合作机制。

在解决环境污染的外部性问题上,横向政府间事权合作起到了关键作用。环境问题不仅会对

一个行政区域造成影响,还会跨越边界影响到其他行政区域。例如,空气污染和水资源污染等问题常常超出了地方政府的控制范围。通过横向政府间合作,地方政府可以共同制定和执行环境保护政策,加强监管和执法力度,实施跨区域的环境保护措施。这种合作有助于减少外部性对不同行政区域的不利影响,推动区域范围内的环境治理和生态保护^[13]。中国正在探索生态补偿横向转移支付机制,通过下游地区向上游地区支付一定经济补偿,弥补因限制上游地区发展而遭受的经济损失,以保护和恢复生态环境。该支付机制的目标是通过向上游地区提供经济激励,促使其承担生态保护责任(例如,采取森林保护、水土保持和生态修复等举措)。因此,可以推广该经验,在更大范围内推动横向政府间环境治理合作。

推动区域经济发展需要横向政府间事权合作。不同行政区域的发展水平和资源禀赋存在差异,横向政府间合作是协调各地发展政策、促进资源优势互补和协同发展的关键。试点项目可以包括“飞地经济”等发展模式。“飞地经济”发展模式是指将经济较为发达城市的一批项目整体输出到偏远不发达的城市,并共享双方的利税。这实际上是区域间产业梯度转移的一种结果,该模式的优势在于可以打破行政区划的限制,充分发挥区域经济的比较优势。通过这种方式,发达城市能够利用偏远城市的优势资源推动经济发展,同时也能够将一部分发展红利带给不发达地区。

(六) 预算编制改革试点

中国传统的年度预算编制存在一些问题。首先,年度预算缺乏整体规划和长远性,只注重当前年度的财政状况,忽视了财政的长期可持续性和债务偿还计划。其次,年度预算波动性和不确定性较高,容易受到短期变化和政策冲击的影响,导致财政收支不稳定和风险积累。最后,年度预算的透明度和公众参与等方面有待增强,缺乏对财政预算的长期规划和监督机制。

对当前备受关注的跨年度预算平衡和中期预算规划可以采取改革试点的方式。跨年度预算平衡作为现代财政管理的重要政策措施,要求地方政府在编制预算时考虑财政收支在多年度的平衡,合理安排债务偿还和资金使用。中期预算规划建立在跨年度预算平衡的基础之上,通过对未来三年的财政收入、财政支出和宏观经济等方面进行预测,为跨年度预算提供依据。这种规划方法采用滚动编制预算的方式,能够更好地适应经济环境的变化,为财政决策提供更为灵活和前瞻的支持。这些措施不仅可以帮助地方政府更好地平衡财政长期可持续性,合理安排债务偿还计划,避免债务风险积累,而且通过改革延长了预算编制周期,有助于政府作出长远的财政决策和规划,提高资源配置效率和政策连贯性。此外,这些措施还增强了财政预算的透明度和公众参与度,加强了监督和评估的有效性^[14]。

(七) 预算透明公开改革试点

透明公开的预算对提升地方政府治理能力具有重大意义。通过预算透明公开改革,政府的财政决策和支出情况向公众开放,使其能够了解政府资源的配置和使用情况,使财政决策和支出行为受到更广泛、更严格的约束,提高政府的财政管理和决策水平,为发展全过程人民民主和提升地方政府治理能力提供有力支持。

尽管预算透明公开改革有着诸多重要意义,但迈出实质性步伐会面临一些挑战。预算数据透明公开可能受到不同利益相关者的异质解读和操控,进而为其支持或反对政策服务;预算数据透明公开还可能涉及敏感信息,会存在安全隐患;财政信息的复杂性使得公众难以理解和解读这些数据,可能影响公众对政府行为的支持。为此,应在地级市或县级市层面进行改革试点,通过试点积累经验教训,发现更多的潜在问题,找到解决问题的有效途径。

(八) 地方债改革试点

为了提高资金使用效率和化解地方债务风险,可以从以下两个方面进行地方债改革试点。

第一, 专项债发行权下放改革试点。当前专项债由省级政府负责发行, 而地方政府使用这些债务资金来进行特定领域的项目建设, 其中一个重要目的是降低债务融资成本, 但也产生相关的搭便车和风险外溢问题。为此, 可以考虑在有条件的地区(如苏州和青岛等)进行专项债发行权下放改革试点。首先, 专项债发行权下放增加了地方政府的自主权和决策空间, 使其更能根据本地区的需要和发展情况, 合理安排和利用债务资金来提高地方经济发展绩效。其次, 专项债发行权下放有助于加强地方政府的责任意识 and 财政约束, 促使其更加谨慎负责地管理和使用债务资金, 避免债务过度乱象的发生^[15]。此外, 专项债发行权下放还能提高项目建设的效率和响应速度, 地方政府能够更快地启动和推进项目, 促进地方经济发展。

第二, 地方债信息披露方式改革试点。虽然当前已建立的“中国地方政府债券信息公开平台”相对成熟, 但仍需要在设计和内容等方面进一步完善。增加债务信息披露的透明度可稳定金融市场和保护投资者权益, 并能提高地方政府的责任意识和监管效果。地方债信息披露方式改革试点措施主要包括以下三点: 首先, 应优化地方债电子信息公开平台设计, 提高信息分类检索精细度、增强信息可视化程度、规范披露材料格式和流程, 增设投资者教育板块并提供操作手册, 以方便投资者获取和分析信息。其次, 应扩充信息披露内容, 明确和规范披露规则, 进一步强化信息披露要求, 及时审查和公开披露信息, 定期披露项目实际运营情况和预期收益等, 增强投资者对发行人财务状况和偿还能力的认知。最后, 应统一制定强制披露模板, 整合各地区披露内容, 规范披露标准。同时, 可以借鉴其他国家的披露内容, 如发行人地区的基本信息和政府的财务信息, 以进一步完善信息披露标准。

表2是各改革试点的详细内容。

表2 各改革试点的详细内容

改革试点	改革内容	优点
税收分享体系	消费地原则、人口原则、域外原则, 开征零售税	改变地方政府间恶性竞争, 促进地方财力均衡
地方财政收入结构	大幅度降低转移支付比例, 增加税收分享比例	减少转移支付的逆向激励效应, 提升地方政府积极性
分类转移支付	规定资金使用方向, 但不指明具体用途	解决显示性公共产品和信息不对称等问题
事权和支出责任	发挥省级政府主动性, 根据信息优势、外部性和规模经济等因素确定事权归属	资源配置更加合理
横向政府间事权合作	区域协同治理	解决污染的外部性, 促进区域经济发展, 提供高质量公共服务
预算编制	跨年度预算平衡和中期预算规划	合理安排债务偿还和资金使用, 进行长远规划
预算透明公开	政府的财政决策和支出情况向公众开放, 使其能够了解政府资源的配置和使用情况	提升地方政府治理能力
地方债	专项债发行权下放, 加强地方债信息披露	加强地方债管理, 降低地方债风险

四、结论与启示

中国具有超大规模和超大社会的特征, 自上而下、逐层传递的管理体制使得一些政策的实施效果具有很大的不确定性。财税体制改革不仅影响中国各级政府的财政收入和财政支出, 而且对

地方政府行为有长远影响,并且需要很长一段时间才能观察到改革效果。当前财税体制改革的复杂性和艰巨性远远超过之前的改革,这对新一轮财税体制改革提出了很大的挑战。也正是因为这些方面的原因,尽管财税体制已经积累了一些问题,但几个核心问题的改革一直没有得到有效推进,相关学术争论也持续不断。

“与其坐而论道,不如起而行之”。与其反复论证改革利弊,不如对一些具备改革试点条件的财税体制领域进行大胆试点,这样既可以发挥地方政府的主观能动性,探索适合当前中国的改革路径,又能降低改革风险,从容比较各种改革方案。本文总结了需要改革且适合试点的领域:税收分享体系改革试点、地方财政收入结构改革试点、分类转移支付改革试点、事权和支出责任改革试点、横向政府间事权合作改革试点、预算编制改革试点、预算透明公开改革试点、地方债改革试点。这些均是当前财税体制改革的核心问题,也是财税领域长期未得到解决的问题,因而可以通过试点探索全局性改革方案。

当然,并非所有的财税体制改革都适合采取试点方式。改革试点的适用条件包括:试点项目与其他部分联系较弱或无直接联系;改革试点能调动地方政府积极性,以确保改革试点的有效性;改革试点具有全国推广意义。需要强调的是,对具有“牵一发而动全身”特征的改革,即使进行局部试点也可能因复杂的联动效应产生全局性影响,也就失去了改革试点本身的意义。例如,大部分税制改革不适合进行改革试点。

在改革试点过程中,应建立有效的沟通机制,确保各方参与和协调。改革试点应坚持中央统一领导和行政主导,以确保政策的一致性。同时,赋予地方政府一定的探索权,在中央的指导下,可根据地方的实际情况和需求灵活地调整政策。这可以充分发挥地方政府的创造性,提高政策的适应性和可操作性,为全面推进财税体制改革积累经验和提供新思路。

参考文献:

- [1] 马海涛,王威.居民收入差距收敛的战略性政策选择[J].经济与管理评论,2012,28(3):5-13.
- [2] 聂海峰,耿纯,刘怡.留抵退税负担机制、消费地原则与政府增值税收入[J].管理世界,2023,39(12):38-57.
- [3] 刘元生,张苏皖,李建军.中国增值税区域间横向分配的经济效应:基于多区域CGE模型的分析[J].经济研究,2024,59(1):111-128.
- [4] 李建军,刘元生.中国财政转型下政府间增值税收入划分研究[J].地方财政研究,2018(3):40-47.
- [5] 张克中,张文涛,万欣.税收分享与财政失衡:中国增值税分享制度的重构[J].财贸经济,2021,42(3):44-58.
- [6] 吕冰洋,蔡红英,崔茂权.实现消费地原则的增值税改革:政府间财政关系的破解之策[J].中央财经大学学报,2015(6):3-9.
- [7] 吕冰洋.零售税的开征与分税制的改革[J].财贸经济,2013(10):17-26.
- [8] 吕冰洋.官员行为与财政行为[J].财政研究,2018(11):23-27.
- [9] 吕冰洋.国家能力与中国特色转移支付制度创新[J].经济社会体制比较,2021(6):29-38.
- [10] 岳希明,蔡萌.现代财政制度中的转移支付改革方向[J].中国人民大学学报,2014,28(5):20-26.
- [11] 李森,王雨晴,王翰林.政府间事权与支出责任划分改革历程、成效与经验[J].财政科学,2022(10):33-45.
- [12] 邢华,邢普耀.强扭的瓜不一定不甜:纵向干预在横向政府间合作过程中的作用[J].经济社会体制比较,2021(4):84-94.
- [13] 杨妍,孙涛.跨区域环境治理与地方政府合作机制研究[J].中国行政管理,2009(1):66-69.
- [14] 马蔡琛,张莉.构建中的跨年度预算平衡机制:国际经验与中国现实[J].财政研究,2016(1):26-37.
- [15] 吕炜,周佳音,陆毅.理解央地财政博弈的新视角——来自地方债发还方式改革的证据[J].中国社会科学,2019(10):134-159+206-207.

Promoting Comprehensive Reform of the Fiscal and Taxation System Through Pilot Projects

LYU Bing-yang, LI Zhao-yi

(School of Finance, Renmin University of China, Beijing 100872, China)

Summary: The complexity and difficulty of the current fiscal and taxation system reform far exceed those of previous reforms. Faced with multiple challenges such as economic downturn pressure, globalization, digitalization, population aging, and increasingly constrained fiscal policy space, the goals of the new round of fiscal and taxation system reform become increasingly complex and diverse. However, the major challenge lies in the lack of consensus among various sectors of society on the direction of the reform. Therefore, reform pilot projects should be prioritized. This approach not only enables local governments to exercise subjective initiative and explore the optimal reform path but also helps to mitigate reform risks.

The key to fiscal and taxation system reform pilots resides in the synergy between top-level design and pilot projects. At the same time, pilot projects must be independent, capable of mobilizing local government initiative, and have nationwide significance. This paper summarizes eight areas suitable for reform and pilot projects, including reform of the tax-sharing system, reform of the structure of local fiscal revenue, reform of categorized transfer payments, reform of powers and expenditure responsibilities, reform of horizontal inter-governmental cooperation in powers, budget formulation reform, reform of budget transparency and openness, and reform of local debts.

The paper suggests focusing on optimizing the tax-sharing system reform pilot projects, with the main schemes including principles such as the consumption-based principle, population-based principle, and extraterritorial sales principle, aiming to address issues of vicious competition and regional fiscal disparities in the tax-sharing process. Regarding pilot projects for local fiscal revenue structure reform, measures are proposed to reduce the proportion of transfer payments and increase the proportion of local tax sharing, thereby reducing reliance on transfer payments, enhancing the fiscal autonomy of local governments. Pilot projects for powers and expenditure responsibilities reform aim to address the mismatch between local government authority and fiscal capacity. It is proposed to select certain provincial-level regions for pilot projects, allow provincial governments to formulate reform plans based on local conditions, gradually optimize the allocation of authority and expenditure responsibilities. Pilot projects for horizontal inter-governmental cooperation in powers reform aim to address cross-administrative issues, particularly in environmental governance and regional economic coordination. Inter-governmental cooperation would facilitate joint development of environmental protection policies, promotion of ecological compensation mechanisms, and advancement of regional economic development. Pilot projects for budget formulation reform aim to address issues with the traditional annual budget formulation in China. It is suggested that pilot projects on cross-year budget balancing and medium-term budget planning can better balance fiscal sustainability. Pilot projects for budget transparency and openness reform aim to constrain government expenditure behavior by publicly disclosing budget data. Pilot projects for local debt reform include decentralizing the issuance authority of special bonds and reforming the information disclosure methods.

Key words: reform pilot; fiscal and taxation system; high-quality development; inter-governmental fiscal relationship

(责任编辑: 孙 艳)