公共财政建设应突出改革管理服务三大导向

□财政部财科所所长 贾康

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。本文对公共财政的制度建设作出概括的梳理，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、改革创新目标、框架和要点的建议。

我国公共财政制度建设现状和主要问题

1、我国公共财政制度建设现状

“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。经过十余年的探索，“公共财政”导向于1998年被明确提出。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。

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：

第一，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。

第二，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。

第三，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。

第四，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。

第五，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。

第六，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。

第七，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。

第八，积极实施“金财工程（政府财政管理信息系统）”，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。

2、公共财政转型和建设中面临的主要困难与问题

首先，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。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。

其次，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，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“政府减税”和“政府增支”双重压力。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。

最后，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。

“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，仍然处于重要战略机遇期。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。

1、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。

第一，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，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。

第二，大力推行预算管理的科学化、法治化、民主化、精细化。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，正是发展规范的公共选择机制的一个基本路径。

第三，积极推进基本公共服务的均等化。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。

2、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，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，财政事权在最重要、最棘手的“投资权”上的纠葛就可以基本理清。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，首先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。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，转变和创新理财方式，在体现产业政策、加强国有资产管理等这些公共财政回避不了的事项处理上，要寻求一系列新方式。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“投租寻租”以徇私的可能性压到最低限度。

第六，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。

对“十二五”时期公共财政制度建设和改革创新的建议

1、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。

2、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。

3、构建财权与事权相顺应、财力与事权相匹配的财税体制

构建财权与事权相顺应、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。

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。

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。

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。

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。

4、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。

5、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，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。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。“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。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。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。

6、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

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，直接税方面财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。