

推进财政改革 打开第三次全局改革新空间

——专访证券时报专家委员会委员、财政部财政科学研究所所长贾康

证券时报记者 尹振茂 李巧宁

不久前闭幕的中央经济工作会议提出,要深入研究全面深化体制改革的顶层设计和总体规划,明确提出改革总体方案、路线图、时间表。毫无疑问,我们将迎接新一轮的改革发展高潮。有观点认为,财政体制改革会是此轮改革的一个突破口。对于财政体制改革,十八大报告明确要求,要加快改革步伐,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的公共财政体系。

那么,财政体制下一步深化改革的方向是什么?服务于社会经济发展全局的财政体制改革如何才能在新一轮全面改革中发挥更重要的作用?带着这些问题,证券时报记者专访了本报专家委员会委员、财政部财政科学研究所所长贾康。

将经济性分权进一步贯彻到省以下

证券时报记者:您对改革开放以来我国的财政体制改革有怎样的概括和总结?

贾康:如果要对改革开放以来的财政体制转变做一个最简要的总结,那么1994年之前可以称为“行政性分权”,而1994年后则可叫作“经济性分权”。

行政性分权最基本的特征是依企业行政隶属关系形成财政收入组织方式和控制方式,企业必须按照行政隶属关系服从自己的行政主管。1994年我国进行了大规模的财税配套改革,建立了分税制框架,这一改革带有里程碑性质,改革的实质是从原来的行政性分权过渡到与市场经济体制匹配的经济性分权。基本特征首先是政府对企业不再按行政隶属关系组织财政收入,企业不论大小、不分行政级别、不讲所有制性质,在税法面前一律平等,该交国税交国税,该交地税交地税,按“一条起跑线”公平竞争。同时,中央地方不再存在“体制周期”,只是不断动态优化分税安排,政府间财力分配趋向规范、稳定,转移支付制度得以合理化。

1994年确立的财税体制应该说支撑了整个中国市场经济间接调控的基本框架,走进了一个新的分权境界:国家主要以预算、税收、国债等财政手段以及货币政策方面的经济手段为调控工具来实施宏观调控。也就是要让市场的各种信号与这些宏观参数综合在一起,实现由国家调控市场、市场引导企业、能够有利于解放生产力的一整套间接调控运行机制。

总之,经济性分权对于社会主义市场经济中最基本的经济关系——政府和企业、中央与地方这两方面而言,首先是真正形成了与市场经济发展内在逻辑相契合的制度安排;另外还有一项关系正越来越清楚,即政府(包括中央和地方政府)作为公共管理实体的政权体系与公民、纳税人之间的关系。个人所得税改革引起了全社会如此大的关注,实际在客观上进一步唤醒了公民意识和纳税人意识。

当然,分税制于1994年之后的运行中也出现了一系列矛盾,面临越来越明显、越来越突出的挑战。

证券时报记者:可否详细谈谈分税制实施后出现的矛盾与问题?这些问题的出现究其原因是什么?

贾康:分税制实施后遇到两方面的困扰:一是在2000年前后一度特别严重的基层财政困难,另一个是最近几年为各个方面所指责的土地财政和大量的地方隐性负债。

但出现这些问题不能把打板子打在分税制上,因为我国省以下迟迟没有进入分税制状态,并没有进行真正的分税制改革。地方财政出现的这些问题,恰恰是来自于我们去就知道它一定要出问题的领域,即现在省以下财政体制实际上还在运行的分成制和包干制。目前,我国省以下的体制情况是:所有省级行政区,包括最发达的地区,在省以下也没有进入真正的分税制状态,而是五花八门、复杂多变、讨价还价色彩仍很浓重的分成制和包干制。

因此,接下来的历史性任务,就



贾康认为,可以走“技术路线”推进改革,从“财政加强、改进管理”的角度切入,从公共理财、公共事务的决策、监督体系改革发力。 周晶摄

是怎样把经济性分权进一步贯彻到省以下,真正把分税制从上到下贯通起来,让它形成市场经济发展的长效支撑机制。

经济性分权的财税改革是牵一发而动全身的。从长远发展来看,财政体制改革必须考虑怎么样进一步走向现代社会,政府职能必须怎么样转变。中国各级政府以后要在税收方面形成稳定、大宗的、可预期的收入来源,就必须越来越透明地向社会公众说清钱从哪里来、用到哪里去这个问题,就必须越来越认同所谓“无代表不纳税”。

在集权和分权的概念下进一步深入讨论中国财政改革,一定要跟现在顶层设计之下的全面配套改革融为一体,如果在这方面通过地方税体系的建设,把省以下分税制进一步配套推进,便要注入一种制度安排,势必走向民主化和法治化,实际上就是宪政化。

建立合理地方税体系

证券时报记者:您刚才提到把经济性分权进一步贯彻到省以下,在您看来,在这方面有何切实的措施?

贾康:真正把经济性分权贯穿到底,需要强调财政体制要按照扁平化的框架来做新一轮的深化改革,要在推进县级财力保障制度的同时更多从长远考虑如何建立合理的地方税体系。

具体来说,要构建财政与事权相适应、财力与事权相匹配的财税体制。按照三级的基本框架和“四级政权、一级事权、一级财政、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,通过推行省直管县、乡财县管与乡镇综合改革等措施,形成中央、省、市县的三级财政架构。

在建立地方税体系中,我国可考虑的支柱税种有两个。一个是资源税,中西部工商业不发达,但他们资源丰富,所以通过资源税可形成大宗稳定的收入来源,像新疆先行先试以后效果就非常明显。新疆所实行的资源税改革,只涉及原油和天然气两项,但仅是这两项,从静态账来看,一开始一年就为新疆增加了40亿元左右的收入,以后此类税收还会继续上升。更长远来看,与形成这种大宗稳定的收入来源相配套的资源税改革,意义其实更广泛得多,可使整个中国在市场经济发展以后,在可持续发展、节能降耗的问题上得到一个以法律为背景的长期有效的经济杠杆,也就是一种依靠经济内在利益的调整机制,逼着整个产业链从资源开发开始,所有的主体千方百计在经济压力之下节能降耗,千方百计开发有利于节能降耗的工艺、技术和产品。

说了这么多年节能降耗,从大都市到乡村,情况千差万别,但是节能降耗的内在动力都是不足的。以北京为例,如果说改革开放后白菜价翻了约100倍,那北京的民用电价到现在仅为3倍,整个资源配置中老百姓自然是从经济相关利益上来认知的,现在谁也没有真正从内在感受上说需要节电。实施资源税改革,其内在逻辑展开了以后,除了给地方税体系提供配套之外,整个中国会形成一种强大、持续、规范的和可预期的经济杠杆作用,推动多年没有解决的煤电比价关系的问题,肯定会呼唤与之相关的配套改革。

另外一个地方税体系中可以寄予希望的支柱财源,就是现在上海、重庆已经试点的房产税。要使中国走向现代社会,必须有现代不动产制度,也必须有现代意义的跟不动产相配套的调节制度,构建不动产保有环节的税收是不可回避的——不可能中国进入现代社会而没有现代的财产税制。而且,在“十二五”期间要进一步适应社会需要优化再分配和财产配置,现在没有别的主要抓手,再不抓不动产保有环节的税收制度框架建设,在这个方面渐进去做,等于什么事都做不成。

总之,我认为,现实情况正呼唤着新一轮轮、税、财相匹配的配套改革,我们需要有更大的决心和勇气,不失时机优化我国发展改革的顶层规划设计,抓住基础性的价格机制,相关的税收制度以及它们必然形成配套关系的财政体制,再扩展到整个市场经济体制这样一个线索,实施通盘设计和配套改革。

公共财政体制改革应向前推进

证券时报记者:在以分税制为标志的经济性分权改革的推进过程中,中国财政体制正在向“公共财政”逐步转变,当前我国公共财政建设中都面临哪些困难与问题?其进一步健全与改革的方向是什么?

贾康:在中国,“公共财政”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——在过十余年的探索之后,这个被概括为“公共财政”的导向,于1998年被财政部门的领导和国务院领导明确提出。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。

“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。这方面的实质问题,是怎样正确处理国家政权体系的公共性和阶级性的关系。第二,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。这个基本特征所内含的实质性问题,是合理把握政府和市场的分工合作关系。第三,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。第四,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。这个基本特征的核心内容,是落实公共财政的运行载体。

自1998年提出建立公共财政框架,我们积极推进了一系列改革措施。但政府职能转变的迟滞,政府财力有限而行政成本居高不下等现实问题都直接影响到公共财政体制的建设。今后,公共财政建设和体制改革应与各方面的综合配套改革相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的成果。

十八大报告明确,完善促进基本公共服务均等化的公共财政体系。我认为,相关改革的主要内容在收入方,包括:合理调整政府间财政划分;以房产税、资源税等充实地方税体系;完善纵向财政支付制度和改进横向转移支付制度;完善企业所得税税源总分制度等。

财政改革有可能第三次推动全局改革

证券时报记者:有观点认为,中国渐进式改革的空间已很小,因为目前改革已进入攻坚期的深水区;也有观点认为,服务于经济社会发展全局的财政体制改革将是本轮改革的突破口,能为中国全局改革打开新的空间。对此,您怎么看?

贾康: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。

但是,如果我们从“财政加强、改进管理”的角度切入,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,却又具有战略价值。

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,对上一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、税费改革等举措,是一系列看起来各方都难以拒绝的管理创新措施。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。

虽然这些概念没有“天天讲”,但是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,都必须自然而然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的宝贵机遇与切入点。

所以,在中国渐进式改革在前面空间似乎很小的情况下,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变相结合的推进空间。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。

在中国渐进式改革在前面空间似乎很小的情况下,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变相结合的推进空间。我们完全应当努力、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。

经济性分权的财税改革是牵一发而动全身的。从长远发展来看,财政体制改革必须考虑怎么样进一步走向现代社会,政府职能必须怎么样转变。中国各级政府以后要在税收方面形成稳定、大宗的、可预期的收入来源,就必须越来越透明地向社会公众说清钱从哪里来、用到哪里去这个问题,就必须越来越认同所谓“无代表不纳税”。

在“十二五”期间要进一步适应社会需要优化再分配和财产配置,现在没有别的主要抓手,再不抓不动产保有环节的税收制度框架建设,在这个方面渐进去做,等于什么事都做不成。

贾康:跳出财政看财政

证券时报记者 尹振茂

“分税制”和“公共财政”是贾康30多年财政研究经历的两大关键词。

2003年,贾康与白景明合作的《县乡财政解困与财政体制创新》一文获中国最高经济学荣誉——孙冶方经济学奖,颁奖词中称他们是“中国最诚实、坚定的公共财政改革理念的推行者”。同时,贾康也被称为“最坚定的财政分税制改革推行者”,在参与首倡并设计1994年的分税制改革之后,贾康多年来在各种场合呼吁实行扁平化改革,进一步推进省以下分税制改革。

问及贾康30多年来专注财政研究的心得体会,贾康一言以蔽之:“跳出财政看财政。”

就财政论财政肯定不行,眼界无法打开,但如果要打开眼界,就要有多年的积累。研究经济的人如果对财政方面不太了解,大家会觉得比较正常;但研究财政的如果对经济不太了解,那就缺少研究前提了。脱离了经济的财政研究,怎么能够说清楚政府理财的这一套体系是如何真正有效服务于经济发展的?”贾康直言。

财政体现的是“以政控财、以财行政”的公权体系和公共资源的分配,这实际上必然会对全社会整体资源的分配构成联动;这种资源配置问题在财政方面是与整个经济打通的,同时它又与政治生活打通,因为财政实际上是服务于国家层面的政治决策集团的战略和目标。因此,从经济到政治、社会及其他方方面面,财政与之都是贯通的。

贾康在进行财政研究的过程中还特别注意研究一些看似非主流的、非财政的问题。

在读研究生时期,他付出很多精力研究的不是最主流的预算内的问题,而是当时所称的所谓预算外资金管理的问题,通过调研把它基本吃透,提出自己的观点并推动改革。金融、国有企业、国有资产管理体制、包括教育、医疗、社会保障在内的各种社会问题等,以及微观上的民营企业、乡镇企业、股份制合作企业等问题都在贾康的研究视野之内。

在经过这样一个跳出财政的过程后再回过头来研究财政,对财政问题的把握水准就会比较高。因此,要把财政问题研究好,首先必须有一个比较开阔的知识架构。”贾康说。

面对记者提出的新一轮财政改革何时启动的问题,贾康充满信心地说,明年应该会见到一些相对清晰的信号,其中有两个节点:一是明年“两会”期间,可能会有一些相对清晰的重点信息披露;二是明年秋季的十八届三中全会一定会对五年、十年乃至更长远阶段的通盘改革有明确说法。

明年将是十八大之后,对于现代化发展全局非常关键且具有标志性的一年。”贾康强调说。



贾康(左)与本报记者合影。 李巧宁/摄