

证券时报专家委员会成员、财政部财科所原所长贾康:

## 改革步履维艰 捋顺央地事权拉开帷幕

编者按:十八届五中全会审议通过了《中共中央关于制定国民经济和社会发展的第十三个五年规划的建议》,文件对完成“十三五”时期中国经济的发展具有纲领性意义。“十三五”时期是我国全面建成小康社会的决胜阶段,规划建议要求完善发展理念,必须牢固树立创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念。

近日,证券时报记者采访了证券时报专家委员会成员,对“十三五”规划建议进行了全面深入的解读,内容包括我国经济发展动力转换、金融监管体制改革、财税体制改革等多个方面。

证券时报记者 曾福斌

中国经济“潜在增长率”已在“下台阶”,从10%左右下行到7%左右的区间,“新常态”的“新”已明确,而“常”未达到,即还未完成触底企稳。自十一届三中全会开始,一系列改革创新打开了生产力解放和国家现代化的新时代,但渐进改革中既得利益也渐成局面,尾大不掉。

### 改革面临既得利益 强力障碍

证券时报记者:“十三五”规划建议提到,我国发展仍处于可以大有作为的重要战略机遇期,也面临诸多矛盾叠加、风险隐患增多的严峻挑战。您认为当前我国经济发展、改革面临的形势是怎样的?

贾康:在三十余年改革开放之后,中国的改革已进入了“深水区”,阻力前所未有,所有“帕累托改进”式的“只有人受益而不会有人受损”的改革事项都已做完,现任何一项深化改革的任务都会面临既得利益的“固化藩篱”形成的强有力的障碍,而且各项改革大都已深度关联交织,牵一发而动全身”,过去在局部发力寻求突破就可以改观全局的空间,已明显收窄,更多更大的概念之上。

现阶段我国的国情,可以用四句话来概括:

一是“黄金发展”和“矛盾凸显”相伴。经济发展的底气和市场成长的巨大潜力仍在,不论是大城市,还是中小城镇和许多农村区域,建设场景触目可及,给人印象深刻。但来自资源、环境的矛盾制约和来自人际关系的矛盾制约,更是日趋明显、咄咄逼人。

二是“下行因素”和“上行因素”在对冲,中国经济“潜在增长率”已在“下台阶”,从10%左右下行到7%左右的区间,“新常态”的“新”已明确,而“常”未达到,即还未完成触底企稳。

三是深化改革的努力和既得利益的阻力相博弈。自十一届三中全会开始,一系列改革创新打开了生产力解放和国家现代化的新时代,但渐进改革中既得利益也渐成局面,尾大不掉,虽然深化改革、加快转型自上世纪90年代后一路强调至今,但在“利益固化的藩篱”之前步履维艰。

四是“十三五”是挑战机遇并存局面下,接受历史考验的改革新起点和争取“继续大踏步跟上时代”来引领的“新常态”的关键时期。既然追求可持续增长和现代化伟大复兴的关键在于进一步解放生产力,实现现代国家治理之下的包容性发展,那么以创新驱动带来“动力转型”,以供给侧结构优化供给和制度供给更有效地支持升级提质,化解矛盾、风险和隐患,将是决定我们能否合格地应对挑战把握机遇的关键一招”。

财政和货币两大政策在总量调控与结构调控、需求管理与供给管理互有侧重、优势互补的同时,总体上需更多考虑强化与优化“供给侧管理”。

### 决不贸然启动 财政货币“双松”搭配

证券时报记者:“十三五”规划建

议强调要增强财政货币政策协调性。这里面协调性的内涵是什么?与一致性有什么区别?

贾康:协调性并不是一致性,内涵更丰富。新常态下的财政、货币政策,必须立足于服务全局,努力促进国民经济运行的基本稳定与提高质量,并在加快发展方式转变,稳增长、调结构、促改革、惠民生中,把短期的、年度的调控与中长期实现“五位一体”全面深化改革目标衔接起来。

证券时报记者:在实际操作中,应该如何把握财政与货币政策的协调性?

贾康:财政、货币两大政策的优化,至少需考虑把握好以下三点:

一是两大政策协调搭配的框架,要坚定不移地贯彻“使市场充分起作用”的调控哲理。只要宏观经济运行状态处在可接受的区间之内,决不贸然启动财政、货币两大政策的“双松”搭配。目前以积极财政政策与稳健货币政策来作“一松一紧”的搭配,总体上适应新常态的调控需要,有利于在景气水平、就业率水平可接受的底线上,让市场更好发挥“优胜劣汰”,调整结构的资源配置决定性作用而加快发展方式转变。只要经济运行不出现可能突破底线的重大特征变化,对此决不轻易改变。

二是两大政策在总量调控与结构调控、需求管理与供给管理互有侧重、优势互补的同时,总体上需更多考虑强化与优化“供给侧管理”。货币政策的调节通常势必带有总量调节特征,而财政政策在配合、策应货币政策时,理应将现阶段的总量扩张(以赤字规模和举债安排为代表)与明确的“区别对待”结构导向政策相结合,突出重点,兼顾其他,以财税政策手段倾斜支持“三农”、社保、小微企业、科教创新、教育文化、战略性新兴产业等领域。以财政、金融相互协调机制支持政策性金融和开发性金融的发展,亦需放入“供给管理”框架充分发挥作用。更好地在供给侧发力,有助于结合中国国情与特定发展阶段,在新常态下把保障房建设、小微企业创业支持、环保产业发展等,到重大项目建设和等一系列有关“有效投资”和“稳增长、优结构、护生态、惠民生、防风险”的重要事项做好做实。

三是两大政策的设计与运作必须积极有效地服务于、配合于推进财税、金融等方面改革的展开和深化。财政改革作为在被称为“全面深化改革元年”的2014年率先启动的重头戏,将在预算管理、税制和中央地方体制关系三大方面推出一系列举措,也将在财政信息透明度、跨年度预算编制、资金绩效提升、转移支付、地方债务、具体税种改革和中央地方分配关系等方面产生众多与新制度供给相匹配的新政策供给需求。金融改革的一些重要事项,如存款保险制和中小金融机构、人民币“走出去”与汇率机制的优化,特别是关键性的利率市场化改革等,亦都摆上了改革议程,需要政策配合。两大政策还要在深化改革中于国债发行、公开市场操作、国库现金管理等“结合部”方面创新机制。以财政政策为主支持公车改革、司法改革、资源产品价格改革等等,亦是无法回避的重要任务。政策的设计和优化,需要服务改革、寓于改革。

关于个人所得税,明确在本年度加快研究方案,条件成熟时启动新一轮个人所得税法修订。

### 财税改革仍然面临 三大任务

证券时报记者:深化财税体制改革是一场牵一发而动全身的硬仗,也是全面深化改革元年率先启动的重头戏,这次“十三五”规划建议再次提到建立现代财政制度,建立新的税收制度,建立事权和支出责任相适应的制度,进一步理顺中央和地方收入划分。目前财税改革还有哪些重点领域未完成,难点在什么地方?

贾康:财税改革要继续深化,当前仍然面临三大改革任务:

首先是预算改革。预算的公开性、透明度要明显提高。透明度是社会走向现代化民主法治状态的制度建设的切入点。同时还要求完整的全口径预算,即所有政府财力必须进入预算体系,不允许再有预算外资金概念。预算体系内的合理形式,包括一般公共预算、资本预算、社会保障预算,以及土地批租收入等要进入基金预算,该体系已清晰化。在预算改革中必须编制中期规划,2015年开始,中央级的预算需要编制三年,称为三年滚动预算。还有一些技术性的配套,如引入权责发生制,各级政府都要编制资产负债表等等。

第二是税制改革,突出六大税改:目前已经推进的“营改增”改革,按照时间表要争取于2015年全覆盖,中国以后市场上的进项抵扣链条要完全打通,以利于企业专业化细分,公平竞争,也配合结构性减税,推进打造升级换代的中国经济升级版;资源税改革要继续按“价”机制推进,除产生调节作用外,也将形成地方政府重要的财政收入来源;消费税的改革有望迈出重要步伐,除优化设计外,还将考虑将征收环节从生产领域推到销售领域,使消费税能给地方政府提供一部分有分量的财力来源;要加快房地产税立法并适时推进改革,并推进以环境方面的费改税为第一阶段重点的环境税改革。这两个税种改革首先是完成“立法先行”的过程,对立法过程我们可拭目以待;此外,关于个人所得税,明确在本年度加快研究方案,条件成熟时启动新一轮个人所得税法修订。

第三是财税改革任务,涉及中央和地方如何理顺事权关系和财力分配关系。比如适合于事权合理化配置的税基和收入划分,对以分税制为基础的分级财政制度优化方面,是十分重要的事项。事权方面,涉及投资权如何清晰形成中央和地方间的界定,还涉及司法管辖权如何以“先行先试”做系统化的调整,这已在改革过程中。

是不是可以考虑更宽松,单亲家庭扣第一套房,双亲家庭扣两套房,从第三套房开始征?

### 房地产税立法先行 正一步步走近

证券时报记者:最近您曾多次提到房产税,目前关于房产税存在的争议主要有哪些?您认为政策最早可能什么时候出台?

贾康:中国房产税的概念聚焦于现在中央文件里所说的“加快房地产税立法并适时推进改革”。在中国的住房保有环节原本没有税,改革开放过程中出现了从无到有的趋向,例如2011年重庆、上海两地最早成为房产税的改革试点城市。其实早在十几年前房产税改革就启动了,只是当时在文件里称为“物业税”。在现实中,关于房地产税的激烈争

以供给侧结构优化供给和制度供给更有效地支持升级提质,化解矛盾、风险和隐患,将是决定我们能否合格地应对挑战把握机遇的“关键一招”。

只要宏观经济运行状态处在可接受的区间之内,决不贸然启动财政、货币两大政策的“双松”搭配。

为对冲经济下行压力,中央已特别强调要增加有效投资,PPP项目天然有这种特征。

必须如实承认房产税制改革的方向是不可回避的,它的必要性是明显的,正面效应是值得期待的,但是我们不能够照搬美国的普遍征收模式,关键是必须在中国考虑如何设计出一个社会可接受的“第一单位的扣除”。

中央和地方事权方面,涉及投资权如何清晰形成中央和地方间的界定,还涉及司法管辖权如何以“先行先试”做系统化的调整,这已在改革过程中。



贾康

翟超/制图

议产生了多种不同的看法:

第一种态度就是对收税是厌恶的、反对的,说起房产税或者房地产税就不接受。我觉得这是自然而然的,任何经济体内普遍的民众情绪就会倾向于这一点,但说实话,这并不能够达到一个现代社会的理性水平。简单地说,这样一个态度我们虽知道很有影响力,但是还不是我们现在通过讨论要寻求达到的结论。

第二种态度是有人在必要性上是承认的,即这个税收从逻辑上来说可以论证它的必要性,但是要实行,要有一系列的前提。中国的政府收入拿去以后怎么用?用得好不好?老百姓现在不知情,透明度很低,有一大堆的问题,包括贪污腐败化,等等,种种问题牵扯在一起,这些事情不解决,这个税没有开征的前提条件。这里边的想法,有其非常合理之处,但是回到实际生活里,这又可能走到一个理想化的极端:中国要实现非常高水平的市场完善、政治清明,各个方面看政府履职完美、绩效很高,才能开征房地产税吗?这还是一个需要进一步讨论的问题。

第三种态度就是强调虽然这个税有必要性,但是非常审慎,已审慎到很多的实际管理部门有影响的体制内人士,后边跟着的潜台词是说:往下拖拖吧,拖拖为好。言审慎,实拖延,对这里边的原因我不客气地讲,和一些官员的自身感受是不是有关联。我们体制内的很多官员,他一般不说出来,但实际上他和他的家庭成员,手上有好几套房,并不是说这些都是靠非正常手段得来的,可能是由于种种历史原因造成的,比如地方官员往往是在原来的分配住房商品化之后,又有机会搞集资房,名义上是个人出钱,实际上大家象征性地出一点儿钱以后,建成的房子是按照级别分配的,比如厅局级可以分到200多平方米的房子,这是他的既得利益,一旦纳入未来前景,有多套房、有豪宅、有好房子的人要多交税,那这里边是不是又不可避免地扯进了人性必有的功利考虑。我觉得在这方面如果大家更多地出于公心,可以作理性讨论:对这种既得利益的问题,怎么消化。

此外还有第四种态度,就是承认这

个税是必要的,而且认为中国应该寻求比较便捷的一个处理方案,就是比照美国的具体操作方案,普遍征收。这种意见一般公开场合听不到,在底下讨论中,我确实听到过,还是颇有影响的研究者、学者所主张的。对此我是不同意的,虽然我一直持有的态度是认为这个税在中国搞市场经济进入现代社会建立现代税制,是势在必行,但是照搬美国普遍征收模式却没有出路,因为这样的一个改革方案社会不会接受,只会毁了这个改革。因此说到这第四种,它也是一种过度理想化的态度,但是往另外一个极端的理想化,没有可行性的理想化。

第五种态度就是必须如实承认这个税制改革的方向是不可回避的,它的必要性是明显的,正面效应是值得期待的。但是我们不能够照搬美国的普遍征收模式,关键是必须在中国考虑怎么样设计出一个社会可接受的“第一单位的扣除”,人均扣多少平方米免税?技术上没有问题,但执行起来以后社会接受不接受?这是一个方案思路。另外一个方案,是考虑前边一个方案可能会出现合法但不合理的情况,能不能更宽松一点?干脆把第一套房扣掉。但第一套房扣掉更宽松以后,容易造成另外一种不公平:第一套房有的是40多平方米,有的是400多平方米,怎么摆得平?即使是这样,还有人会说这会激发中国的离婚潮:父母两个人如果假离婚,各自有一套,把第一套房不交税的办法,实际上就变成这个家庭两套房都不用交了。替代方案怎么办?是不是可以考虑更宽松,单亲家庭扣第一套房,双亲家庭扣两套房,从第三套房开始征?地产业界有影响的开发商潘石屹也说过这个办法,他主张从第三套房开始征房产税。各种意见,最后总要有一个到方案设计里边认定的执行方案。那么这就是下一步通过立法要解决的问题。在激烈争议里边,我们现在看着,原来好像很远的这个税,在中国正一步步走近。

为对冲经济下行压力,中央已特别强调要增加有效投资,PPP项目天然有这种特征。过去认为只有政府自己单打独斗去解决的公共工程建设问题,现在变成政府和政府之外的社会上的民间资本、企业和民间资金力量一起合作,政府部门把自己的资金作为“引子钱”来拉动社会资本,形成一种共赢式的合作供给,这就是PPP。

PPP给投资带来了新的境界,给投资者带来重要发展机遇。它要求政府应该更好地发挥总体资源配置中的辅助作用。PPP在不同的主体合作中形成公共工程供给,通过内在机制提高绩效水平,政府、企业、专业机构合在一起,会带来1+1+1>3的好结果。

证券时报记者:PPP目前具体推进的情况怎么样?面临哪些挑战?

贾康:对于时下大热的PPP,“政府热企业冷”的说法有明显偏差,现在越来越多企业非常积极,成交项目的比重在上升。当前财政部的示范项目清单已经出来第二批了,全国有200多个。

据了解,有意愿的项目落地的越来越多,但总体的盘子里面能够落地多少?比重的提高需要克服两个障碍:第一个障碍就是法制不完善,管理部门应尽快把全套流程、制度规则等形成一种白纸黑字的规范;第二是专业素质不够,需要有专业的力量来做风险控制。

PPP在不同的主体合作中形成公共工程供给,通过内在机制提高绩效水平,政府、企业、专业机构合在一起,会带来1+1+1>3的好结果。