



2014年02月11日 星期二
编辑:贾晶晶 E-mail:cen\_finance@163.com 校对:王培娟 美编:王祯磊

【马年前瞻之专家呼吁】

推动建立现代财政制度路线图和时间表

专访财政部财科所所长贾康

本报记者 蒋皓

财税体制改革历来是改革的难点,党的十八届三中全会公报赋予财税改革关键地位,并提出财政是国家治理的基础和重要支柱。2014年,我国财税改革仍面临未解矛盾的凸显和全面深化的重大任务。

新春伊始,《中国企业报》记者专访了财政部财科所所长贾康。他强调,“财权与事权相适应、财力与支出责任相匹配”,两者属递进关系而非并行关系,两方面都十分重要,不可偏废。

落实现代性为取向的路线图与时间表

《中国企业报》:十八届三中全会公报不仅用大段篇幅论述财税改革,而且首次将财政定位为“国家治理的基础和重要支柱”有什么样的深意?

贾康:财政是国家政权“以政控财、以财行政”的分配体系,财税问题实质是公共资源配置体系与机制问题,具有“牵一发而动全身”的联动效应,牵动总体资源配置,这次文件里明确地把财政表述为国家治理的基础和重要支柱,便是确认其支撑全局的功能定位。

国家财税改革在三中全会前已完成一些铺垫,比如去年8月1日后的“营改增”上海试点“6+1”方案推广到全国。按照财政部部长楼继伟给出的时间表,两年左右“营改增”将基本覆盖全国所有行业,这必将进一步倒逼财税配套改革。

由“营改增”而来的直接现实问题是:把原归地方掌握的财源中唯一大宗财源——营业税,改为按现体制75%要归中央的增值税,地方政府今后的主力财源是什么?怎样贯彻实施党的十八大明确提出的“构建地方税体系”和“加快改革财税体制”的任务?处理这一重大现实问题牵一发而动全身,势必归结为推进新一轮旨在



贾康

“建立现代财政制度”的财政改革与全局改革的方案设计与操作问题。我们亟须结合十八届三中全会后的整体改革设计思路,把财政服务经济社会发展全局的任务,落实到一套以“现代性”为取向的“路线图与时间表”上。

进一步推进省以下分税制改革

《中国企业报》:当前宏观环境出现的一些新情况、新问题、新矛盾,加剧了深化财税体制改革的必要性和难度。从目前财税改革的实效来看,您认为当前存在哪些棘手的问题?

贾康:当前,财税改革中面临的很多问题,实际上与分税制改革受阻有关,主要是由于迄今为止省以下并没有真正进入分税制状态。应借助新一轮财税改革,进一步推进省以下分税制改革,推进行政级次的扁平化,从五级变成省市县三个层级,做到每一级政府政权体系在事权上要明确该做什么、不该做什么,具体落实到支出责任的明清单上。在此基础上,再整合所有税收体系,使之与市场经济相匹配。

我认为有三方面的重点事项无可回避,必须紧紧抓住。首先,加快

“扁平化”框架中的省以下分税制体制改革、构建地方税体系,以加快政府职能转变,消解产生地方基层财政困难、巨量隐性负债和“土地财政”短期行为等的制度性原因。于深化改革中逐步达到财权与事权相适应、财力与事权相匹配境界,推进基本公共服务均等化。

其次,加快资源税及相关配套改革缓解我国资源、环境制约,促进节能降耗和可持续发展。我国经济发展受资源、环境“瓶颈”制约日趋收紧,但经济发展方式仍明显带有粗放特征,节能降耗、加快方式转变的实质性进展远不能令人满意,一大重要原因,是基础能源产品和初级产品的比价关系与价格形成机制仍严重扭曲。

第三,加快我国直接税制建设步伐,缓解收入分配领域的矛盾凸显和负面影响,优化再分配机制和房地产调控机制,促进社会和谐、共同富裕。必须正视我国税制中直接税比重偏低的问题并充分利用税改中逐步提升直接税比重的“可塑性”空间,加快建立综合与分类相结合的个人所得税制度来加强“超额累进”调节机制。

捋顺整个体制链条

《中国企业报》:十八届三中全会

公报明确提出“建立事权和支出责任相适应的制度”,如何贯彻落实?

贾康:中央地方财力的合理占比取决于财权与事权相适应、财力与支出责任相匹配两者递进关系的逻辑。应先解决财权与事权相适应,然后加上转移支付,才能解决好财力与支出责任相匹配。在区域不均衡的情况下,更需要考虑体制安排的合理逻辑。中央地方财力分别占比多少这个问题,只有在捋顺整个体制链条之后才能自然生成答案。

不同政府层级的事权划分要考虑多种因素,一般而言,属于全国性的公共产品,理应由中央政府牵头提供,地区性的公共产品,则适宜由地方政府牵头提供。具体的支出责任,应合理地对应于此,分别划归中央与地方。

从各级政府既不越位,又不缺位的使事权合理化、支出责任相应清晰化这样一个始发环节再往下推,跟着谈政府财力来源,这就涉及我们所说的税收问题。大体稳定宏观税负是有必要的,稳定税负并不拒绝推进结构性减税,而是在稳定现阶段宏观税负大致水平的同时,积极改革税制,构建和完善国家地方税体系和多种税、多环节、多次征的复合税制,形成各级政府组织收入的规范化支撑框架。因为存在显著的地方横向不均衡,所以在安排支出的时候,我们还需要配套从中央纵向向下影响地方的转移支付校正办法。若让这种不均衡自由发展,势必影响全局。政府的校正其实就是通过转移支付缩小横向差异,这正体现中央政府的职能。

新组建成立的全面深化改革领导小组,会更加注重从全局视野认识理解财税领域势在必行的改革及相关配套改革,提高财税信息的透明度,寻求调整利益格局方面的最大公约数和可行的实质性改革方案,并积极实施某些必要的“先行先试”。



陈湛匀:做好重点领域改革

本报记者 王瑞梅

十八届三中全会指出,坚持社会主义市场经济体制改革,更大程度更大范围发挥市场在资源配置中的基础性作用,经济体制改革是全面深化改革的重点,核心问题是处理好政府和市场的关系,使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用。那么,该如何贯彻落实十八届三中全会精神,全面深化经济体制改革呢?著名经济学家、上海市投资学会副会长陈湛匀在接受《中国企业报》记者采访时指出,要落实十八届三中全会的精神,最重要的是做好重点领域的改革。做好了重点领域的改革,就能完善市场体系,创新企业体制,推动其他领域的改革。

尽快进行政府机制改革

陈湛匀认为,要注重政府管理经济方式的转变和政府自身的改革。要严格监督政府行政审批权,尽快进行政府机制改革。“政府如果过多的管制市场,掌控或者配置资源作用偏大,就可能影响效率的提升,政府退出或者少管经济,有利于提高效率,有利于社会公正。政府要尽可能的放权,尽可能用经济杠杆和方法去管理”。

陈湛匀认为,中国法制改革也相当关键,因为市场经济运行,必须要有强大的法律制度支撑,法律系统要独立,才能公正解决经济纠纷和各种合同纠纷,才能避免官员寻租腐败。“法制改革可以借鉴中国香港、新加坡的经验,因为中国香港和新加坡的法律在全世界还是领先的。”陈湛匀说,哪个国家或者哪个地区的法律制度完善,它的生产力增长就比较快,市场运行就比较好。

加速政企分开

陈湛匀认为,依靠政府投资和刺激政策,今后空间不大,今后更多取决于市场机制。从这个角度来说,要加快推进政企分开,应当要从政府、地方政府、企业的体制制度向政府、社会企业的社会体制转化,也就是要企业采取政府引导模式而不是政府主导模式。凡是市场确定的,政府就不应该去干涉,凡是政府可以购买服务的,就应该向社会购买服务,凡是可以通过社会组织和中间发力的就让其发挥作用。政府应当在公共部门,投资公共产品,要有规划、有层次的发展,比如优先在教育、医疗、养老服务等服务公共方面多投入,政府应该做到的是提供优质公共服务,兼以公平公正的市场环境。事实证明,权力过分集中,监督职能如果不完善,就会衍生腐败。有些地方总是独当一面,使得一些企业蒙受损失,民营经济发展也受到了制约。

陈湛匀说,要探索用无形的手管理市场,强化市场的监管力度,发挥市场配置资源的基础性作用,地方政府应勇于探索深化行政体制改革,政府对中小企业的管制要适度,地方政府不要把保障房当负担,是否可以考虑从原来的土地财政政策转变到政府长期持有物业,从而获取利益。要探索一条道路,保障房不一定要从财政出钱,而是从资本市场来融资。随着经济转型,不再把GDP作为政府考核的主要内容。政府不能谁出钱多,就为谁服务。

理顺政府和市场关系

陈湛匀认为,理顺政企关系,转变政府职能,完成市场体系改革,这是新型政府改革的重点。全会要求,到2020年,在重要领域和关键环节改革上取得决定性成果,形成系统完备、科学规范、运行有效的制度体系,使各方面制度更加成熟、更加定型。“还有五六年的时间,我们纠结于哪一种市场经济体制,政府在完善市场体系方面扮演哪些角色,是采取政府—社会—企业的体制呢,还是采取政府—地方政府—企业的体制。从已经走过的经济历程来看,中国地方政府直接参与市场经济,直接介入微观经济活动,积极充当市场竞争中的主体,这种模式在我们已经过去的20年乃至30年时间确实产生了巨大的作用,但是也使得地方政府与市场配置关系发生了扭曲,甚至发生了异位和错位并存。”陈湛匀表示。

如果能理顺政府和市场关系,就能够有效释放市场的动力。陈湛匀举例说,麻省理工学院经济学教授阿斯莫格鲁通过简明制度分析框架讨论了为什么有些国家富有,而有那么多的国家陷入贫穷,他和詹姆斯·罗宾森著的一本专著《国家为什么失败:权利繁荣和贫困的根源》,这本书给我们的启示是,如果经济改革不为权贵所碍,那就必须为多元社会服务,法律非常重要,要通过社会立法,遏制某些社会不规范的或者不合法的行为,作为官员不应享受的特权就不应享受,在这一点上,中国香港的执法经验值得借鉴。

解决金融资源错配 实现市场化改革

专访北京科技大学经济管理学院教授赵晓



赵晓

本报记者 王敏

十八届三中全会在《决定》中提出一个新的重大理论论断——使市场在资源配置中起决定性的作用。金融资源是资本要素一个核心的组成部分,实现金融资源市场化的配置,是完善社会主义市场经济体制的一个重要内容。金融资源市场化改革的重点和难点是什么?如何贯彻落实十八届三中全会精神,实现金融资源的市场化配置?《中国企业报》记者专访了北京科技大学经济管理学院教授

赵晓。

《中国企业报》十八届三中全会指出,将市场在资源配置中的“基础性”作用调整为“决定性”作用,您认为未来我国金融改革有哪些重要影响?

赵晓:金融是现代经济的核心,金融的本质是促进社会资源能够实现帕累托状态的最优,而市场在资源配置中的作用由“基础性”转向“决定性”,市场化就理应成为我国未来金融改革的核心要义。

具体来讲,就是:第一,完善金融市场体系意味着在市场化条件下,真正实现让供求等经济因素决定市场价格;第二,完善金融市场体系意味着金融机构的运营模式要更多体现市场化的特征,市场要在其中发挥决定性作用;第三,完善金融市场体系还意味着整个金融市场要更加健全,特别是要推进多层次的资本市场建设向纵深领域发展。

《中国企业报》:在您看来,该如何贯彻三中全会精神,发挥市场的作用以完善金融领域的资源配置呢?

赵晓:中国金融市场的资源错配问题由来已久,这很大程度上是政府与市场之间的关系不明确导致的。由于政府在某些领域的主导,金融资源的流向具有了典型的指向

性,加之银行等金融部门对企业信用的定价错误,引发诸如行业产能过剩等严重问题,从而加剧了中国经济结构失衡。而金融改革的根本目的就是要实现金融资源的市场化,使得有限的资源配置到最有效率的市场主体中去。

在金融市场形成过程中,金融改革最重要的便是利率与汇率的市场化改革。

目前正在推进的利率市场化进程,已经放开了贷款利率限制,但由于存款利率限制放开的“这一城”尚未攻克,利率市场化还没完全实现。国家出于经济安全、社会稳定、存款保险制度尚未建立等因素的考量,对利率仍然有管制,导致利率不能真正反映市场价格,也不能真正反映资金融入与融出需求的对应关系。

而在汇率市场化的过程中,我们站在促使人民币国际化的战略高度上,一直推动汇率上涨,而忽视了由此带来的产能过剩以及产业空心化的问题,这样的汇率水平与真正反映外需情况以及资本流动的汇率水平并不是完全一致。可见,在推动利率和汇率市场化的同时,需要在制度设计上加以改进,从真正市场化的着眼点出发,制定相关的政策。

《中国企业报》:综观世界各国,

资本市场都是一国金融实现最优资源配置和支持实体经济发展的重地,但在我国,资本市场发展并不是很健全,存在很多不合理的地方。您认为应该如何改进?

赵晓:这就需要完善资本市场结构,发展多层次资本市场,改革资本市场现有制度。

改革资本市场现有制度,主要指股票发行注册制改革和规范发展债券市场。发行审核引入注册制,要求股票发行审核以信息披露为中心,证监会要以投资者需求为导向,对发行人信息披露的准确性、全面性进行审核,但是,不对这个公司的投资价值 and 持续盈利能力做出判断,而交由市场、投资者自主判断。证监会主席肖钢前不久亦指出,股票发行的注册制改革是发行体制的一次重大改革,是还权于市场、还权于投资者的重大改革。

规范发展债券市场,主要工作包括四个方面:一是推动债券管理法规完善;二是推动债券市场创新,积极扩大中小企业私募债试点的地域范围和主体范围,拟引入“新三板”挂牌公司发行中小企业债券;三是不断深化互联互通,会同有关部门积极推进政策性金融债在交易所市场发行上市;四是完善市场化、法治化的风险防控体系建设。