

## 主报告

# 财政困局下经济结构调整路径的再定位

## 一、财政困局的具体表现

近年来,中国经济进入“新常态”,经济增长率变为中高速,消费正在逐渐代替投资成为经济的驱动力,服务业和高技术产业比重日益提高。这种变化是增长质量的提升,但是因为我国的财政收入基础更多是建立在高增长速度和高工业增加值的基础上,经济形势的变化就使得未来一段时期内财政收入压力较大。在这个趋势下,伴随着人口老龄化,社会保障等刚性支出进一步增加,使得财政收支矛盾加剧,地方政府债务风险上升,中央和地方的财政分权体系与“新常态”日益背道而驰。总的来说,未来一段时间财政面临着较大的挑战,会逐渐从调控经济的重要手段成为经济调整的一个制约因素。

### (一) 税收进入低位增长时代

自 2010 年经济下滑以来,财政收入同比增速一直呈现下滑态势(图 1)。在我国当前的财政收入中,排名前列的主要是增值税、企业所得税、营业税、国内消费税和个人所得税(图 2)。从各分项税收来看,2010 年以来都出现了比较明显的下滑,进入了长期低位增长时代(图 3)。

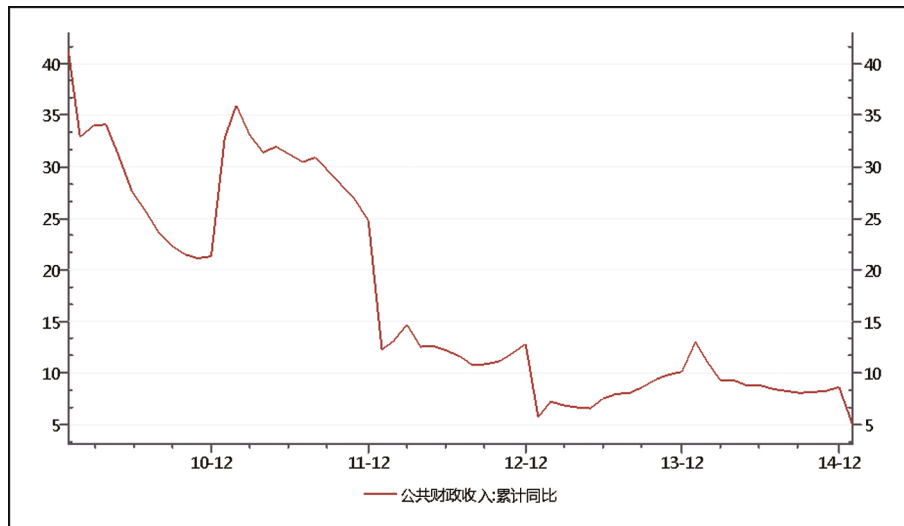


图 1 财政收入同比增速

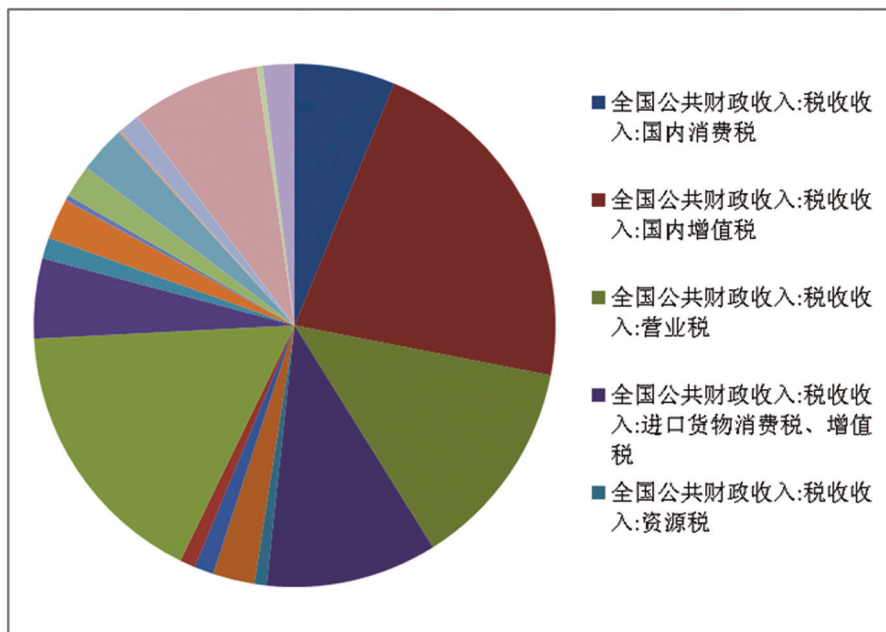


图 2 财政收入构成

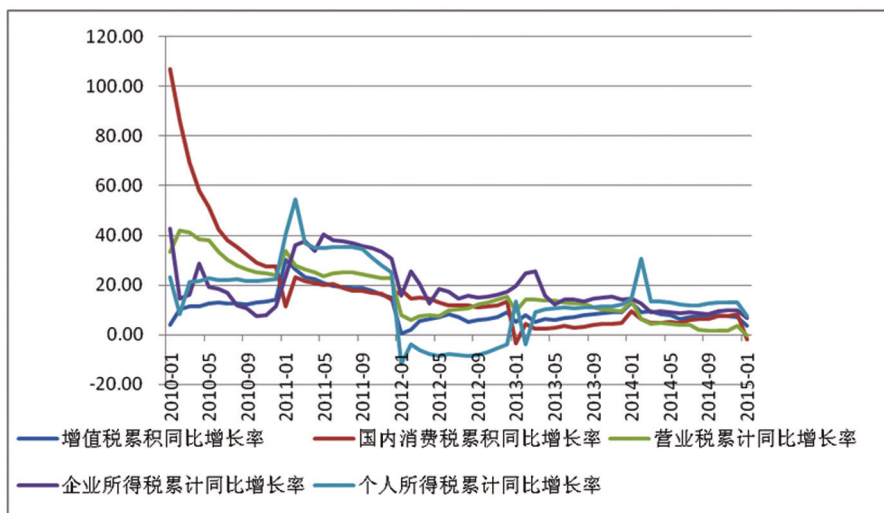


图 3 各项税收的增速

税收低位趋势在 2014 和 2015 年前两月更为明显,各税种的增速都出现了明显的下滑。2014 年国内增值税同比增长 7.1%,扣除营改增转移收入因素后仅增长 2.5%,远低于经济增长速度。营业税和企业所得税方面,因为经济下行,实体经济受到较大影响,金融业一枝独大。营业税历年来的主力一直是房地产行业,但受房地产市场调整、商品房销售额下降的影响,房地产营业税增长仅 4%,进一步导致建筑业增长 11%。当前营业税的主要增长点是金融业营业税,增长 20.3%。金融业不仅贡献了大比例的营业税,也是企业所得税最重要的增长点,增长 20%。

在 2015 年前两月,税收下滑更为严重,增速相比 2015 年出现了更大幅度的下滑。国内增值税同比增长仅为 2.2%,扣除营改增转移收入后反而下降了 0.6%。营业税和企业所得税中,金融业的作用进一步凸显。前两月营业税仅增长 4.9%,考虑营改增收入转移因素后增长 7.9%。在此之中,金融业营业税增长 20.5%。企业所得税同比增长 10%,其中工业企业所得税下降 3.3%,与之形成对比的是金融业企业增长 33.7%。

这种税收增速的下滑具有较强的趋势性。税收增长幅度主要受到经济因素、管理因素和政策因素的影响。

第一个方面,当前我国经济进入“新常态”之后,经济条件已经难以支撑税收的超高速增长。首先,伴随着经济进入中高速增长时代,企业利润率等的下滑,自然会导致税收降低。其中,过去一段时间的支柱产业房地产业受到较大冲击,相关税收难以再现高增长。其次,未来一段时间我国经济在下行过程中可能存在较大的通货紧缩风险(图 4),这是致使增值税、企业所得税和消费税下滑的主要原因。按照名义值计税,增值税和企业所得税的下滑主要受到了 PPI 下滑的影响;同样,消费税受 CPI 下降的影响,也出现大幅下滑。

最后,随着产业结构调整,第三产业比重逐步上升,加之营改增的继续深化和服务业税率的降低,使得我国总体税收下降。

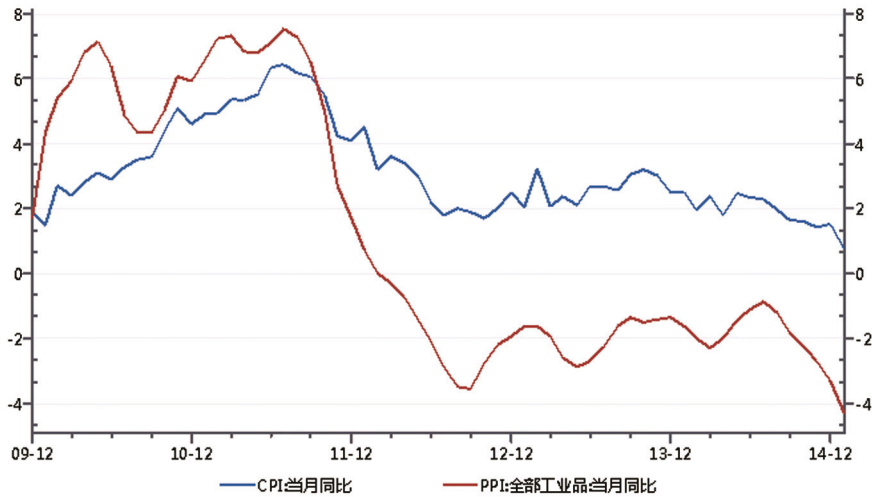


图 4 各种价格水平

第二个方面,我国分税制对税收高速增长激励已经消失。分税制改革以来,较强的税收激励与较大的征管空间的有机结合,使税务部门的征税能力和税收努力不断提高,由此带动税收连年高速增长。从现实来看,征税能力的提高主要体现在两方面。一方面,是以税收信息化为主的税务部门硬件建设,具有代表性的是连续三期的增值税“金税工程”建设,其中卓有成效的是 1998 年 8 月开始的“金税二期工程”建设,涵盖了增值税防伪税控开票系统、防伪税控认证系统、计算机交叉稽核系统和发票协查系统等建设内容,从而使增值税的管理上升到网络化、系统化层面;另一方面,是税务人员队伍建设,表现为税收稽征人员的增加和税收征收人员业务能力的提高。刺激税务部门提高税收努力的形式主要有:每年各级地方政府下达税收增收计划任务(一般高于经济计划增幅 2—3 个百分点),并在税务工作中以“组织收入为中心”,确保税收计划完成;国家税务局和地方税务局普遍加强税收稽查力量,不断对企业进行常规检查和专项检查;地方政府对超额完成税收任务的税务部门给予不菲奖励等。由于税收信息化建设、税务人员队伍建设、对税收努力的刺激均是长期而非短期过程,因而加强税收征管对税收增长产生的长期影响也就可以理解,并促成了过去 20 年税收的高速增长。

不过,从税收激励角度看,虽然分税制以来各级税务部门征税能力和税收努力有了很大提高,但是其提高空间不是无限的,提高程度只会随着时间变化而递减。就征税能力而言,连续三期的“金税工程”的建设使得增值税征收率大幅提高后,短期内再提高征税能力难度较大,它受多种客观条件限制,如征管信息化水平、税制的复杂性、纳税人的配合程度



等。就税收努力而言,根据以往经验,刺激税务部门提高税收努力的最有效措施就是税收任务施压,但是这种手段只有在税收缺口较大且逃税容易查处的情况下才有效,长期的税收任务施压势必使得税收努力提升空间缩小。因此,从长期来看,由征税能力和税收努力提高带来的税收高速增长的作用效果将降低。

第三个方面,税收体制改革限制了税收增长幅度。在我国的税制结构中,以增值税和营业税为代表的间接税占主体地位,以企业所得税为代表的直接税处于次要地位。这种税收体制下存在着较多的重复征税现象,从而导致过去税收的高速增长,伴随着经济结构调整和税收体制改革,这种增长的潜力将逐步耗尽。就增值税而言,随着2009年增值税允许设备投资的进项税款抵扣政策的实施,增值税的纳税能力放大器作用将逐步减弱。同时,随着固定资产投资增速的下滑,在这一领域的重复征税现象将会减少,导致增值税增速放缓。营业税和增值税之间、营业税税目之间、消费税和增值税之间、企业所得税和个人所得税之间的重复征税机制虽然还会存在,但是随着营改增的完成,重复征税所得将大幅度降低。

因此,从经济、管理和税收体制等方面来看,如果不开征新税种,未来税收难以再现高速增长态势。

## (二) 政府支出具有刚性,中长期呈现较大压力

从图5中可以看出,我国过去几年财政支出增速基本保持不变,刚性较大。同时,在财政收支矛盾十分突出的情况下,未来支出刚性进一步加强。这表现在新型城镇化过程中改善民生、保持经济稳定增长和“一带一路”战略等都需要大量的财政资金支持。

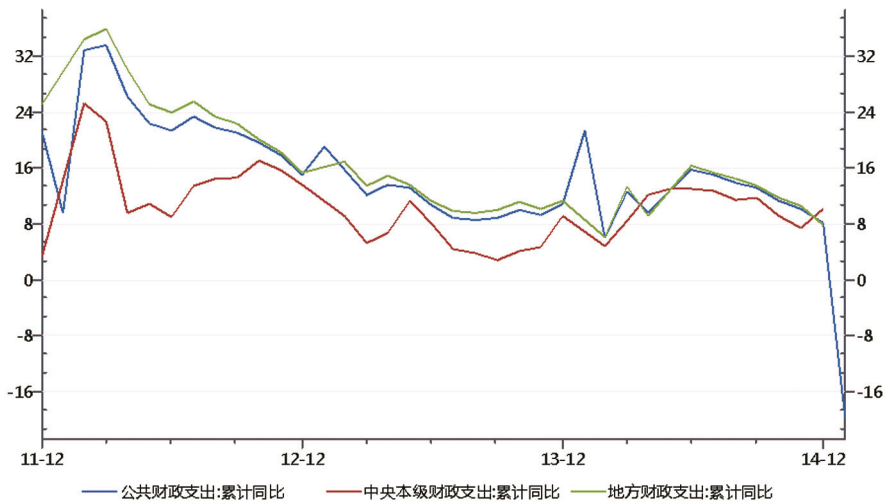


图5 财政支出增速

第一方面,政府为了进一步推动以人为核心的城镇化进程,需要提高为新增市民提供

基本公共服务的水平,切实保障民生等重点支出。为了推动以人为核心的城镇化建设,我国需要将大量的流动劳动力转化为市民,为此推出了户籍制度改革等一系列措施。这个过程中要保证新市民获得平等的公共服务待遇,必然使得民生支出快速增长。例如,在新型城镇化加速的2014年,各项民生支出都出现大幅度增长。其中,教育支出增长4.1%;医疗卫生与计划生育支出增长9.8%;社会保障和就业支出增长9.8%;住房保障支出增长10.9%;城乡社区支出增长15.4%;交通运输支出增长10.9%。在2015年,这个趋势进一步加快。1—2月教育支出累计增长14.5%;医疗卫生与计划生育支出增长13.2%;社会保障和就业支出增长15.6%;住房保障支出增长21.2%;城乡社区支出增长19.9%;交通运输支出增长52.5%。

第二方面,为了保证经济增长处在合理区间,保增长支出大幅增加。受人口红利消失、外需增长空间缩小等问题的影响,未来一段时间我国经济下行压力较大,存在趋势性下滑。为了将经济增长稳定在合理区间,在消费等内需充分发挥作用之前,需要财政支出来填补总需求缺口,这必然会加大财政支出压力。例如,2015年1—2月,由于加快了部分重点支出的拨付力度,中央一般公共预算本级支出为3215亿元,增长21.4%,同口径增长21%。

此外,当前我国推行的一带一路战略等虽然在未来具有较大收益,但是两三年内仍需大量财政支持来启动一些基础设施建设,这也对财政支出产生了一定的额外需求。总的来看,为了满足新型城镇化的市民化要求和稳定经济增长,财政面临着巨大压力。

### (三) 地方债务风险凸显,短期难以有效化解

伴随着本轮经济下行,收入增速减缓,支出刚性上升,财政收支差额不断扩大。

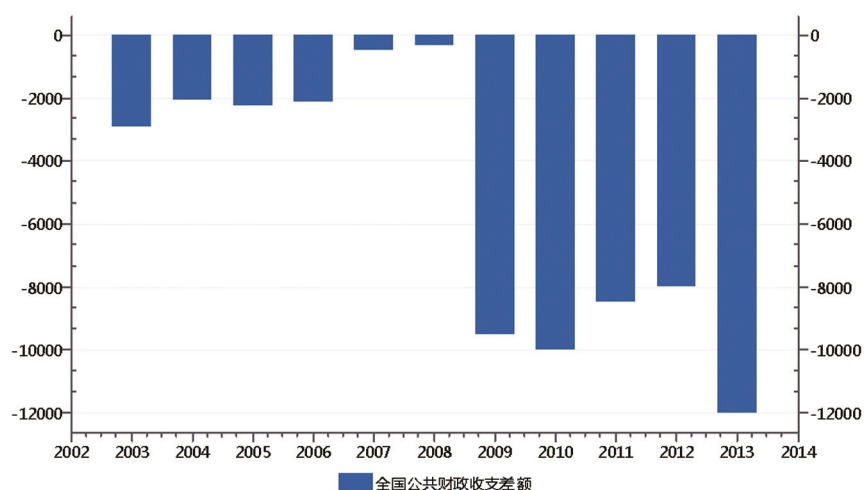


图6 公共财政收支差额

根据中国的分税制安排,民生支出主要由地方政府负责。面对这一刚性支出需求,地方支出比重日益上升。

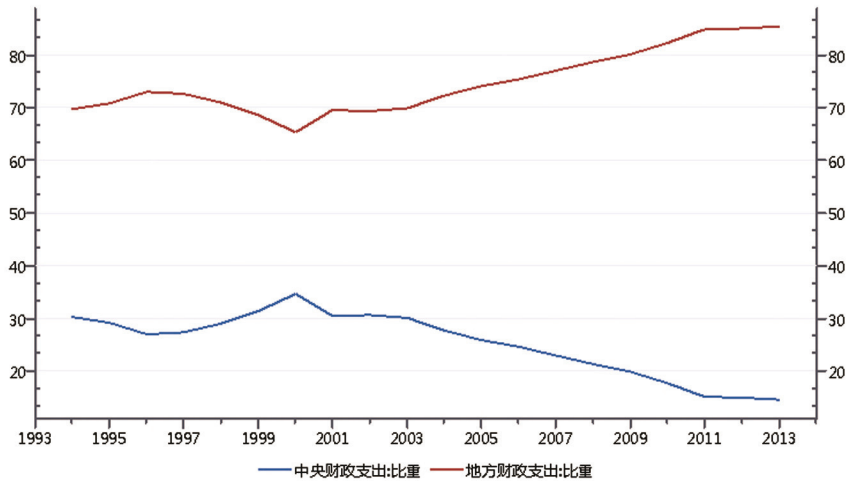


图 7 政府支出比重

1994 年分税制改革是地方政府债务形成和积累的客观原因,而地方官员的政绩观,借债和还债的动态不一致等是地方政府债务形成和积累的主观原因。两者长期以来共同造成了目前的地方政府债务规模较大的问题。中央政府对于地方政府通过融资平台举债,也经历了一个由鼓励、支持,到加强管理和清理的过程。

目前,我国地方政府债务占 GDP 的比重达到 31%。举债主体主要是地方融资平台和国有独资/控股企业;举债的主体主要是市级和县级政府;支出投向主要是市政建设、交通运输、科教文卫和保障房建设。各省(直辖市)的债务水平在近年来都有所上升,但上升幅度存在差异,贵州、重庆、甘肃、云南、青海等西部地区的债务占 GDP 水平较高,超过 50%;浙江、山东、广东等东部地区的债务占 GDP 水平较低,低于 20%,见图 8。

未来伴随着支出任务增加,地方政府将面临税收整体增速下行和营改增之后税源进一步降低的税收环境。因为税收总体下行,地方政府将面临一个相对缩小的蛋糕,同时在税制改革的背景下,其在大蛋糕中分得的比例也将进一步降低,税收收入面临严重挑战。

因此,为了弥补这些收入缺口,地方政府大多转向卖地取得收入。但随着房地产市场的局部降温,卖地收入难以维持高增长,并且其收入分化将日趋严重,一线城市和东部城市还可以维持,二三线城市和西部城市将会面临着严重的挑战。

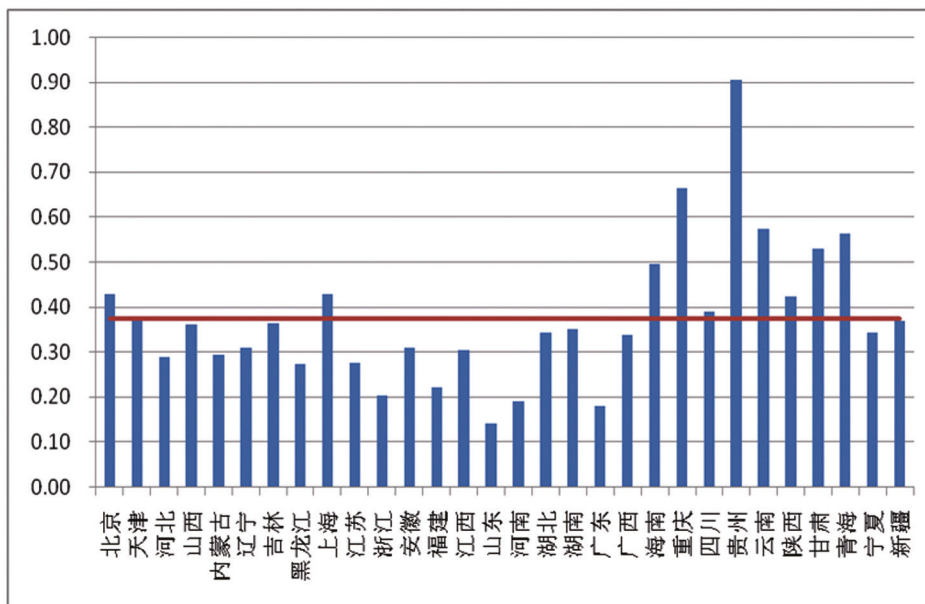


图 8 2013 年各地债务/GDP 比重

数据来源:各省(市)债务数据来自各省(市)的审计厅网站或审计报告。

因此,随着收入下降和支出刚性增强,政府债务问题会日益严重,同时区域性风险将逐步加大。

#### (四) 财政体制改革滞后、困难重重

在运行二十年后,分税制逐渐显现出与经济社会发展不协调的一面。这种不协调产生,一方面归因于当年分税制改革回避了最为重要的政府间事权分配改革;另一方面归因于社会发展要求的变化。

与财政包干制相比,分税制明确了中央与地方的利益边界。正像私人经济中产权明晰才能产生有效率结果一样,政府间利益边界明晰也释放了巨大活力。从改革效果看,分税制首先是有效地解决了“两个比重”下滑的问题。自 1997 年以来,大多数年份税收增长率超过 GDP 增长率,财政汲取能力大幅度提高。分税制改革后中央政府财政收入占比迅速提高,彻底扭转了中央在与地方的财力分配中的被动地位,中央政府对地方政府的控制力大大增强,对维护中央政府权威、保持国家长治久安有重要作用。

政府间权责边界划分主要包括事权、财权和转移支付三方面。其中,事权划分是处理好政府间财政关系的核心,也是世界各国政府确立分级预算管理体制必须首要解决的问题。只有明确政府间事权分配,明晰相应的支出责任,财权分配和转移支付制度才能真正稳定下来。但是受客观条件制约,分税制基本没有触及最重要也是最难的事权和支出责

任划分改革,并且中央政府为推动改革,在土地等问题上向地方做出了让步,使得分税制体现出渐进式的特点。这种事权分配问题的长期存在,直接导致税权和转移支付制度在后期运行中问题丛生。

分税制的这些问题深刻影响了经济增长和结构调整。

#### 第一、事权分配不合理妨害统一市场形成

转变经济增长方式需要进行一系列结构调整和结构优化,这属于全国层面的问题,需要在一个统一市场中进行调整。但是,基于整体经济角度的合理选择,对地方来说却未必最优。地方政府具有的不合理的资源配置权力很大程度上来自于政府间事权分配的不合理。以食品、药品等全国销售的商品为例,其管理标准应在各市场是统一的,管理权限应归为中央政府所有,下放到地方政府就可能诱使其利用权力助长辖区内不合标准的企业发展,以实现税收增长和就业扩大的目标。再如饱受非议的司法地方化问题,地方政府干预司法执行的现象比较突出,法院独立审判的能力受到地方制约。还有工业土地协议价格的高低、税收执法的松紧、银行资金的贷款方向等方面,地方政府均有较大的控制权。各地方政府执法尺度不一,自然会影响各地方经济结构,进而导致整体经济结构调整步伐难以统一,使得中央政府调整经济结构的意图在地方屡屡受挫。

#### 第二、共享税的不合理安排刺激工业投资和产能过剩

在现行税收分权体系的刺激下,地方政府为增加税收收入,采取了一系列外延式经济增长方式。

地方税收的主要来源是营业税、增值税和企业所得税,地方政府要促使税收增长就要积极培植税源。营业税是地方政府的第一大主体税种,税基一半左右为服务业,但是像餐饮、理发等服务业的发展更多的是取决于消费者意愿,很难为政府所左右,于是地方政府把重点放在培植增值税和企业所得税税源上。增值税和企业所得税主要来自工业,工业企业规模扩张一般同时带来两税增长,这刺激地方政府采取种种手段推动工业扩张。地方政府参与增值税分成的另一项好处是,税收收益归地方政府所有,但其成本却可转嫁出去。因为生产企业的增值税是在出厂环节征收,作为纳税人的生产企业经营地固定,生产环节商品增值率也高,这样,企业投资既会给地方政府带来一笔可观的税收收入,也会拉动当地 GDP 增长,而这两者均是当前政绩考核机制中政府官员最为看重的。生产环节的增值税作为价外税,又容易发生税收转嫁,税收增长部分会转嫁给下一环节(如商品批发环节),对当地经济影响很小。

现实中,地方政府具有非常强大的调动辖区资金和土地资源的能力和手段,有力量介入市场并推动投资扩张:一是地方政府虽然没有独立发行债券的权力,但是国有企业有权发行债券,于是地方政府可通过成立城市建设投资公司来发行债券融资;二是地方政府拥有一定的土地使用审批权限,可以通过调整土地供给和价格来刺激工业投资,由于信息不对称问题的存在,很多地方政府还可采用越权审批的手段;三是地方政府对金融机构拥有一定的影响力,地方政府对国有商业银行和股份制银行虽然没有人事权,但银行系统的发

展需要地方政府关照,而且地方政府可以对从城市信用社改制而来的城市银行和从农村信用社改制而来的农村商业银行的人事安排进行行政干预。

然而,当地方政府普遍认为吸引工业企业落户可促使税收和 GDP 增长时,转变经济增长方式对地方政府难以产生足够的吸引力,大规模投资很容易导致产能过剩现象的发生。当前,我国汽车、造船、化工、光伏等行业产能过剩现象已经非常严重,在地方政府大力推动工业投资的背景下,如不调整税收政策,仅靠产业政策来控制 and 引导产业发展方向恐怕难以达到理想效果。

### 第三、地方税收结构不合理刺激房地产业畸形发展

在地方政府财政收入结构中,很大一部分来自房地产业的发展。分税制改革确立的框架是营业税归地方政府支配,营业税成为保证地方税收收入的第一大税种。同时,由于营业税税制设计的特点,营业税在房地产业中存在明显的重复征税行为,这主要体现在营业税九大税目中,建筑业和销售不动产业属于两个不同税目,这样会对建筑收入双重征税,因此房地产业的发展对地方政府收入至关重要。历年来,建筑业和销售不动产业营业税收入占总营业税收入的一半左右,在地方税收收入中,建筑业和房地产业税收收入约占 30%,并且城市地区的占比普遍比较高。

房地产业发展又会推动城市地价上升,在土地招拍挂制度下,这会进一步推动土地出让收入的增长。我国城市土地出让制度具有以下三个主要特征:政府垄断土地供给;以竞争性的招拍挂为主要出让方式;一次性缴纳未来若干年的土地出让金的“批租制”。在土地供给垄断和土地需求远大于供给的条件下,土地出让制度导致了土地出让价格的高涨,也导致了地方政府对土地财政的依赖。

在以上机制激励下,地方政府积极干预商品房的市场运行,而在保障房建设方面却缺乏热情。其干预房地产市场发展的手段主要有:一是土地控制手段,地方政府可以通过控制土地供应进度、数量和调整对开发商囤地行为的清查力度等手段来干预房地产投资;二是财政手段,包括地方对个人购买普通商品房的契税、印花税、营业税的部分减免,对购房者给予财政补贴等;第三,金融手段,包括调整公积金贷款首付比例和最高限额,开放公积金异地贷款等;第四,行政手段,包括公布普通住宅标准、调整限购政策等。

从产业性质上看,房地产业属于消费型产业,难以形成经济的核心竞争力,将过多的资金和资源用于追逐房地产业,将使制造业升级缺乏资金、技术和人力资源等方面的支持,从而使重化工业竞争力的提高面临巨大障碍,影响产业结构调整。房地产业的发展应该是工业化和城市化的一种结果,在工业化完成之前过度发展房地产业,将是一种资源浪费,更重要的是会对提高产业竞争力造成明显的阻碍。

因此,当前的分税制急切呼唤着改革的到来。分税制的改革涉及政府间事权、财权、转移支付、地方债等一系列重要制度变革。当前,财政的目的是提高社会治理能力,这就要求进一步促进社会分配公平、人与自然协调、中央与地方良性互动等。这种多重目标涉及到多种利益的重新分配,使得分税制改革的推进困难重重。

## （五）小结

当前我国财政面临着总量意义上的收支矛盾和结构上的央地矛盾。这两种矛盾实质上是我国财政体制和未来经济社会发展环境不协调的结果。随着我国经济进入“新常态”，经济增速放缓、结构调整、新型城镇化推进过程中的民生支出增加等将成为在未来较长一段时间内中国经济的新特征，导致收支矛盾和央地矛盾合成的财政困局进一步加深，财政风险加大，最终成为中国经济发展的一个重要制约因素，这就要求我们提前布局，找到这种环境中可能的经济结构调整之路。

## 二、经济结构调整路径对未来财政的影响

从国际经验来看，经济结构调整一般可分为政府主导型和市场主导型两种。

政府主导型经济结构调整主要是政府通过对特定行业等进行引导从而改变经济结构。在这种模式中，政府可以通过关税、政府投资、补贴、税收优惠等对特定行业的资源配置等加以引导。尽管在市场经济国家中也普遍存在政府对新兴产业发展采取鼓励政策，但政府主导型经济结构调整最显著的特征是由政府设定(targeting)特定产业给予政策鼓励或者行政限制。在这些特定产业的选择过程中，主要体现的是政府的偏好或者发展思路。在这种调整模式下，中央政府设定数个所谓的新兴产业给予政策鼓励，地方政府为迎合中央偏好，无视当地实际情况，导致各地新兴产业发展高度雷同，结果导致“投资潮涌”等一系列不良后果。这种结构调整路径本质上是一种供给型模式，强调通过政府配置资源形成特定行业、特定产品的供给，改变生产结构，进而通过收入分配改变需求结构。

市场主导型则主要依靠市场来配置资源，政府不是选择未来的发展方向，而是弥补市场失灵。在这种结构调整方式下，政府并不替市场选择未来发展的特定方向，也不向特定的行业提供政策扶持。政府所做的是完善基础设施建设，提供适度的社会保障，向所有可能具有发展前景的行业提供普惠的优惠政策，破除投资门槛，鼓励企业自主创新，自由竞争，由市场竞争最终决定反映本国比较优势的产业发展方向，对于不具有市场竞争力的行业，政府主要通过法律而不是行政干预进行所谓的产能淘汰。这种模式更倾向于由需求方来进行结构调整，通过需求结构变化，市场配置资源到特定行业，由市场需求而非政府选择未来行业的获胜者，政府仅辅助市场来扩大总需求，弥补失灵。

这两种模式对政府和市场的不同定位，导致了不同路径对财政的不同影响。

### （一）政府主导型的结构调整路径对财政的影响

#### 1. 政府主导型的结构调整路径要求财政高支出作为支撑

政府主导型结构调整路径要求财政高支出作为支撑。这些支出表现为以下三个方面。(1)政府投资拉动型和各种优惠政策刺激的调结构模式，要求中国各级政府加大运用



财政资金来实施各种类型的政府补贴扶持计划的力度,达到促进传统产业转型升级以及新兴战略产业发展的目的,这显然会加大中国各级政府在“调结构”宏观调控目标方面的财政支出。(2)在政府主导型结构调整路径的模式下,当前中国经济增速的持续下行,很有可能会对中国经济社会的安全底线造成负面影响,特别是对中国的就业安全底线造成严重负向冲击。因此,中国现阶段“调结构、促转型”目标的顺利推进,需要“稳增长、保就业”目标的托底保证和密切配合。而“稳增长、保就业”目标的实现,在经济下行的情况下,很难通过激发民营经济部门的投资来实现,这就迫使政府需要主动采取既不会对民营部门投资产生挤出效应又具有公共产品性质的交通基础设施、环境保护、水利工程、民生工程等方面的投资策略,来确保经济增长合理区间的“下限”管理和社会就业安全的“托底”目标,这显然会加大中国各级政府在实现“稳增长、保就业”宏观调控目标方面的财政支出刚性需求。(3)如果继续沿袭政府主导型结构调整的老路,中国各级政府机构和事业单位的财政供养人口可能会进一步膨胀,当前已经难以承受的财政供养负担将进一步加重,更加强化财政支出的刚性需求特征。

综合以上因素可以看出,中国如果仍然沿袭和复制以往的政府主导型调结构路径,必然会强化财政支出的刚性需要特征,进而刺激财政支出的继续扩张。

## 2. 政府主导型路径限制积极财政政策的运用空间和实施效果

在中国经济进入新常态的特定发展阶段中,政府主导型结构调整会造成短期内难以化解的内在冲突和矛盾,这具体表现为:(1)中国当前既定的“调结构、促转型”宏观经济调控目标的实现,迫切需要依靠结构性减税乃至全面减税的税收激励政策,以激发微观经济活力。而全面减税则会进一步造成财政收入增速在未来一段时期内的持续下降,这就必然会对中国今后通过适当扩大财政赤字规模、运用积极财政政策的选择和实施空间造成极大的制约性,甚至导致积极财政政策一定程度上的失效。(2)中国长期实施的政府投资偏好型和优惠政策刺激型发展驱动模式,已经导致优质投资项目的相对稀缺性、投资边际报酬递减以及部分行业的产能过剩等一系列现象的发生。依据财政部报告提供的数据,2014年中国GDP每增长1美元已经大约需要5美元的投资,资金投入成本比日本和韩国经济起飞时期还要高40%之多<sup>①</sup>。2014年中国的投资率整体已接近50%,有的省份甚至高达80%。由于中国市场运行机制存在种种行政性障碍,积极财政政策在政策选择上存在着工具性约束,导致积极财政政策对财政投资的依赖,这种情形下,各级政府如果仍然照搬以往的政府投资主导型结构调整思路,很有可能会导致投资效率的普遍低下与资金配置效率的扭曲,造成积极财政政策的运用空间和实施效果大打折扣。

## 3. 政府主导型路径对中国财政体制的调整和改革形成巨大阻力

要发挥政府的主导作用,就需要地方政府发挥作用。但是,地方政府之所以热衷于推动地方投资,还在于投资能给地方政府带来经济和政治方面的双重利益。就经济利益来

<sup>①</sup> 资料来源: [http://news.xinhuanet.com/fortune/2014-01/06/c\\_125960835.htm](http://news.xinhuanet.com/fortune/2014-01/06/c_125960835.htm)。

说,投资扩张既能带来土地增值、生产扩张等方面的税源增长,也能给少部分掌握资源分配权力的官员带来寻租机会和腐败收入。就政治利益而言,政府投资活动可以在现有的行政机制下通过政绩显示、区域 GDP 增速攀比以及现行的考评机制实现官员的个人晋升政治目的。这样的现实情形下,政府主导型的调结构路径,必将进一步固化和强化当前的中央和地方分税体制所形成的既得利益格局,从而对中国财政体制调整和改革产生巨大的阻力和弱化作用。

## (二) 市场主导型的结构调整路径对财政的影响

### 1. 市场主导型调整路径对财政支出额外要求较小

在市场主导型调结构的发展思路下,由于政府将更多地通过市场化改革手段和途径来推进和促进经济结构的调整,而不再是依赖政府各项优惠政策和大范围运用财政资金来促进经济结构的转型升级,长期来看,“调结构”方面的财政刚性支出将呈现逐步下降的基本态势。当然,这里需要关注的一个问题是,市场主导型的调结构思路所需要的“大破大立”格局,很有可能在短期内会造成经济和社会风险的集中爆发,这就可能使得中国在“稳增长、保就业、防风险”的宏观调控约束目标下,对短期内的财政支出刚性需求的急剧加大。但是,从长期角度来看,“稳增长、保就业、防风险”的短期财政支出刚性压力,必将伴随中国市场化为导向的改革的全面推进而逐步减少。

### 2. 长期中市场主导型结构调整路径会降低赤字

从长期来看,一方面,市场主导型调结构模式会减少政府刺激经济增长的投资支出,减少政府对微观经济部门不合理的财政补贴支出;另一方面,由于市场活力的释放会逐步激发微观经济的创业创新活力,造成税基扩张以及“拉弗曲线”效应式的财政税收收入的可持续增加。这两方面因素的叠加效应,在一定程度上会逐步降低而不是增加财政赤字。

### 3. 市场主导型的结构调整路径会有效释放财政政策的实施空间

与政府投资偏好型的调结构思路有所不同,市场主导型调结构思路主要是依靠全面推进各项市场化改革,合理界定和全面收缩政府过度干预微观经济的权力以及寻租活动,通过减少市场进入壁垒,降低企业外部交易成本和腐败成本,营造公平的竞争环境,从供给管理角度激发微观经济创业创新的内在活力。具体来看,就是通过取消和下放一批行政审批事项、制定市场准入负面清单、大幅缩减政府核准投资项目范围和下放核准权限以及大幅缩减政府定价种类和项目等一系列行为,来激活民间部门的投资、创业、创新动力,而不是再直接依赖政府的投资拉动和优惠政策刺激,从而最终实现政府“调结构”和“稳增长”两大宏观调控目标之间的内在平衡。这种情形下,市场主导型的结构调整路径必然会加大财政赤字规模在短中长期之间的动态协调性,增加税收政策长短期之间的均衡性和灵活性,促进公共产品提供的政府和市场相结合 PPP 形式的创新发展,提高积极财政政策的实施空间和调控方式的多样性,从而最终有效释放和扩大中国今后财政政策的实施

空间和调整路径。

#### 4. 市场主导型结构调整路径为财政体制改革营造适宜环境

始于1994年的中央和地方分税制体制,对中国经济发展的正面作用不容忽视,也不可低估。然而,在中国经济进入“新常态”的条件下,中央和地方分税体制为主的财政体制的各种弊端逐步凸显出来,中央和地方分税体制所形成的路径依赖式发展模式和既得利益集团格局,成为阻碍中国经济潜在增长率提升的重要体制性因素。因此,只有依靠全面推进市场主导型的结构调整路径,重新界定中央和地方财权和事权的边界和对称性,构造以市场化为基本取向的财政体制改革和调整思路,逐步改革和消除中央和地方分税体制的不适应性和负面作用,为财政体制的全面调整与改革营造适宜的外部环境。就中国当前的现实国情来看,毫不夸张地说,全面推进市场主导型的结构调整路径,可能已经成为倒逼中国财政体制调整与改革的最为基础、也是最为核心的手段之一。

此外,要特别注意的是,市场主导型的调结构思路并不是排斥政府政策对中国结构调整的重要作用,而是力图在合理界定政府的“看得见的手”和市场“看不见的手”的合理边界,明确政府在引导产业发展、提供公共产品、满足民生需求等方面的积极作用,明确政府在“稳增长、保就业、防风险、促民生”等宏观调控目标方面的引导性和基础性作用。

### (三) 小结

政府主导型和市场主导型两种结构调整路径实际上是政府和市场关系这个古老话题在结构调整问题上的具体表现。在政府主导型中,政府通过税收优惠、直接投资等改变不同行业的供给条件。因为不同行业要素密集度不同,生产结构的改变影响要素收入分配和总需求结构,要求政府投资改变行业生产条件,所以这一路径在财政上是高支出的。按照以支定收的财政准则,高支出就要求高收入,不然财政支出就难以为继,也只有在高收入的环境下,政府才有为影响不同行业实施结构性减税的空间。同时,为了充分发挥政府的作用,中央政府要大力激励地方政府关注经济目标,充分发挥经济职能,而不是仅履行提供公共物品的民生职能。这种高支出和减税并存、高地方政府激励的财政需求在未来财政困局的环境下,必然会进一步加剧财政收支矛盾,激化央地矛盾。

相较而言,市场主导型结构调整路径具有更强的财政友好特征。政府在这个过程中更多的是市场的补充,在总量意义上弥补市场的不足,例如调整总需求和管制,矫正市场失灵。这就降低了为特定行业和地区投资的需求,以人为本,释放财政政策实施空间,对当前的财政困局具有较好的适应性。

### 三、财政困局下结构调整路径的再定位及政策取向

#### (一) 财政困局制约调结构路径选择：政府主导投资偏好型难以为继

虽然政府强调要让市场在资源配置中发挥决定性作用,但我国当前的结构调整路径总体来看还是政府主导的,以投资偏好为主要特征的结构调整路径。通过政府政策激励,增加相关行业投资,促进产业结构调整,进而引起总需求结构的变化。这种调整模式对支出和减税要求高,势必增加政府的财政负担,在财政困局下导致结构调整难以为继。同时,由于多年采取政府投资偏好型经济结构调整模式导致财政政策在经济结构调整可以发挥作用的空间不断缩减,边际影响也不断下降。

因此我们认为,传统的经济结构调整模式,无论是在作用空间还是政策效果都会大打折扣,再加上财政困局的现实约束,传统以政府投资偏好性结构调整模式难以为继。具体表现在以下几个方面:

##### 1. 政府主导结构调整异化了国有企业功能,限制了结构调整空间

在政府主导型路径下,为了进行相应的行业投资,政府需要一个执行者。我国政府对经济的控制主要通过国有企业完成。在长期实施的政府主导型结构调整路径中,国有企业的正常功能出现扭曲,成为政府权力干预市场的主要通道和权力寻租的重要载体,导致中国市场化改革内生动力弱化,市场进行结构调整的空间受到限制。

在中国针对国有企业以建立现代企业治理制度为核心的多轮改革刺激和“抓大放小”的改革措施推动下,国有企业出现了由产业链下游的竞争行业环节向产业链上游的自然垄断行业环节转移的趋势。表面上看,这种转移趋势似乎是由国有企业所承担的公共性质功能以及所处行业的自然垄断性质内在驱动的,而实际上,这种变化趋势一定程度上是由政府投资导向驱动的,大量资源型投资导致了国有企业产业链上移,自然垄断背后更大程度上体现的是行政垄断的力量,表现出行政垄断和自然垄断合二为一的新的变化特征。国有企业在控制了上游产业后,就可以利用自身的定价权干扰市场,获得超额租金,致使下游民企资源配置由于受到扭曲价格信号的影响,效率降低,创新动力不足,更多是希望通过依附国有企业获得资源,从而对市场反应不灵敏,并最终导致市场结构调整空间受限。

##### 2. 政府干预造成的金融结构扭曲导致产业结构扭曲

政府主导型路径需要通过要素市场价格进行干预,引导资源配置。这其中最为重要的就是金融价格。在一系列的价格和数量管制中,中国现行的金融体制对实体经济发展表现出显著的“掠夺效应”,造成中国制造业自主创新能力和产业转型升级能力的弱化。我国拥有庞大的金融资产存量,可是,由于金融市场管制,各种审批权交织,资金出现结构

错配,有着较大投资机会的新兴行业因为金融配给拿不到资金,大型国有企业等又获得了大量的低价资金,这些获得资金的企业就成为了“二传手”,将资金再次分配。这个过程推高了中国的融资成本,加大了中小企业的财务负担。金融管制成为了制造业产能过剩、房地产泡沫、影子银行急剧扩张以及地方政府债务高企这五大现象的核心因素,是其中最为关键的联结者。

### 3.政府主导的结构调整路径对创新产生抑制效应与阻碍作用

现阶段,中国各级政府过度干预与行政政策主导的结构调整路径,对微观层面的创新创业活动已经产生了非常明显的抑制效应与阻碍作用。在中国各级政府仍然或多或少掌控企业成长与发展所需要的各种关键要素审批权以及部分特殊产品市场进入控制权的情形下,无论是民营企业还是国有企业,中国的经济活动中相当比例企业均通过与掌握权力的各级官员进行合谋与寻租来谋求低成本的关键要素以及额外的竞争资源,形成对权力寻租造成的“垄断势力”的依赖,极大地削弱了这些企业通过提升自主创新能力来获得市场竞争优势的内在动力。而且,从中国当前的现实情况来看,不少民营企业比国有企业更依赖这种通过权力寻租来获得“垄断势力”的扭曲体制,从而减缓了创新活动,削弱了创新动力。

### 4.结构调整过程中央地分歧加大,政策难以实施

在传统意义上,经济结构调整通常由中央政府相关部委根据发展目标制定产业或者行业政策,而由各级地方政府负责实施,地方政府实施经济结构调整的意愿取决于结构调整是否有利于改善财政缺口。在现行财税体制下,经济结构调整所倡导的集约化增长由于提供不了有效税源无法改善地方政府的财政困局,因此,地方政府对结构调整往往意愿不大,导致许多结构调整政策得不到有力实施。

同时,由行政权力主导的结构调整往往因为地方权力结构的放大,导致寻租问题更加严重,降低经济效率,破坏社会环境,增加腐败风险,不利于市场环境的改善。政府在提供政策优惠和补贴,以及决定投资项目等环节都会产生巨大的寻租空间。在这个过程中,地方政府部门往往以结构调整之名,行扩张权力、提高租金之实,使得中小企业在结构调整过程中受到挤压,并逐渐侵蚀中国经济的基础。

### 5.财政困局决定了中国选择市场主导型结构调整路径的必然性

在政府主导型路径中,要加大结构调整与改革力度,很大程度上仍然需要通过积极财政政策的运用,来加以引导、刺激和纠错。因为货币政策是总量政策,银行贷款利率又是市场化的,单纯依靠降息等货币政策并不能有效解决中国当前的结构性问题,必须通过继续对财政施压来推动。但是,前面的分析表明,一方面,中国当前的财政支出的刚性需求特征和财税收入增速的持续下滑趋势,已经极大地限制了积极财政政策的实施空间;另一方面,现有的财政分权体制,已经造成政府财政资金投资效率大幅下降和资金配置效率扭曲现象的普遍发生。这两方面事实充分说明,政府主导的大规模投资计划,无论是在资金来源还是投资效率方面,均出现了不可持续的典型特征。中国当前及未来一段时期内的

财政收支不平衡状况以及财政资金配置效率的扭曲效应,使得再次进行大规模的财政刺激成本极高,继续坚持政府主导型的结构调整路径的可行性面临较大挑战。相对而言,市场主导型结构调整路径是一种财政友好的路径,我国当前的财政困局决定了市场主导型结构调整路径将是更加合理的选择。

## (二) 产业结构转型的国际经验

20世纪70年代,随着布雷顿森林体系的解体和两次石油危机的接连发生,世界经济遭受严重冲击。面临石油价格上涨所造成的供给冲击,经济结构调整成为主要发达国家振兴经济的必然选择。在产业结构调整过程中,财政政策无论在收入、还是支出方面都进行了必要调整。我们选取美国、英国和日本作为案例,希望从这些国家的经验和教训中获得对我国经济结构调整中的财政政策调整的有益启迪。通过对美国(20世纪80年代)、英国(20世纪80年代)和日本(20世纪60年代和80—90年代)在不同经济转型时期政策与经济增长状况的分析,我们发现在经济转型时期,财政政策有以下几个方面需要特别关注:

### 1. 扩张性财政政策是经济转型的必要条件

20世纪80年代,美、英等发达国家为了应对“滞涨状态”和石油价格上涨造成的供给冲击,均采取了大规模的积极财政政策。例如1981年里根政府上台后,一反经济干预政策,强调减税对促进经济发展的作用,自由放任再次成为这一时期经济思想的主流。里根政府执政时期最为鲜明的特征是大规模减税,里根执政后随即向国会提出减税计划并得到通过,其要点是将个人所得税率在三年内减少30%。在后来的被里根称为“第二次美国革命”的税制改革中,美国联邦个人所得税最高税率从过去的50%降低到了28%,公司所得税从过去最高税率46%降低到了34%。除了直接的税收减免之外,对于企业固定资产加速折旧的支持、对企业投资给予纳税优惠等措施又进一步刺激了企业增加投资。

### 2. 放松政府管制是促进经济转型的重要手段

无论在英国还是在美国,放松政府对经济的管制都是财政政策的核心所在。自大萧条以来美国政府对于经济的干预逐步增强。里根政府上台后,放松了对航空、铁路、汽车运输、电信、有线电视、天然气等许多行业的干预和管制,以期促进市场效率的提升、重振美国经济。与美国类似,撒切尔夫人政府通过减税促进私人投资和消费的努力能够成功的一个重要保证就是国家对于经济干预的放松。英国在放松国家干预这一点上走的更远和更彻底,以大规模的国有资产出售和股份转让为特点,撒切尔政府的循序渐进的国有企业私有化改革在增加政府收入、缩小政府负担的同时,极大地压缩了公会的力量,提高了生产经营效率。

### 3. 促进私人投资和消费是财政政策的核心

公共支出的目的不是代替甚至挤出私人支出,而是引导私人部门扩大消费和投资。20世纪60年代,日本曾提出了“国民收入倍增计划”,要求在10年期限内通过加大政府

和民间对公共部门的投资力度,促进社会资本的形;调整产业结构,提高国民经济各部门的生产效率和效益;以解决不平衡问题为突破口,缩小各地区和各阶层之间的收入差距,显著提升居民的实际收入水平;建立健全政府收入分配和社会保障机制等方式,实现居民收入翻番目标的一种经济社会发展方案。“国民收入倍增计划”执行期间,通过加大政府和民间对公共部门投资力度,促进社会资本形成,每年40%以上的财政预算都投入到了公共建设。总体来说,这段时间的日本财政政策是扩张性的,以大规模的政府投资(主要投向交通等基础设施)来引导经济发展,不仅使得经济在战后得以恢复,还达到了世界领先水平。从历史数据来看,日本经济的整体表现大大超过了“倍增计划”的预期,计划年增长率为7.8%,而实际增速高达10.3%,1968年便成为了仅次于美国的世界第二大经济体,失业率也一直维持在1.1%—1.3%的低水平。

在经历了20世纪初期的高速增长和70、80年代以扩大内需为主的经济转型之后,日本政府在90年代重拾以基础设施投资为主的公共投资工具已经难以获得之前立竿见影的成效。日本在90年代的停滞期间,经济结构已经与之前有很大不同,继续把公共投资的重心放在生产扩大领域,没能把公共投资的重点转移到促进私人消费的生活型公共投资上,直接降低了公共投资的效率。一方面未能以刺激消费增长的公共投资为主导,一方面私人投资受到公共投资的挤出,使得这一时期的公共投资政策与经济实际情况脱节(以消费为经济主要驱动力),重走铁路等基建投资的老路对于生产性基础设施已然高度完善饱和的日本来说,收效甚微是可以预见的。

#### 4. 发挥市场的基础性调节作用,产业政策定位于市场失灵

成功的产业政策更多的应是发挥市场力量在产业发展中的关键性和基础性作用,而政府仅仅作为市场失灵的补充。实现这个目标的最为行之有效的办法就是找到产业发展中存在的市场失灵。一般来说政府需承担起推进通用技术发展的责任,因为这类技术在产业发展过程当中具有很强的外部性特征,有些甚至具有公共产品的特性,导致企业对它的研发投入不足,以致难以达到社会最优水平。在政策实践上,最能体现这点的就是美国。

20世纪80年代以来,由于国际竞争日趋激烈,特别是日本和欧洲的快速发展对美国形成巨大压力。老布什在1990年的《总统经济报告》中谈及政府对经济发展的作用时强调指出:“我仍然强烈反对任何产业政策,按照这种政策,是政府而不是市场将选择优胜者和失败者。”“必须允许资本自由流动到‘能生产最佳效益’的地方。私人资本市场受寻求最高回报率的驱使,把预期效益的不成功的投资铲除掉。因此市场是投资机会最好的裁判,成功和失败在竞争性市场中能够得到最好的裁决。”克林顿政府时期主张联邦政府制定具体的技术政策以促进美国制造业的复兴,并于1993年发布了《技术促进美国经济增长,创建经济强国的新方向》的报告,强烈主张联邦政府对技术开发进行投资。美国商务部推行了先进技术计划(ATP),目的是在高技术产业中加速新技术的开发;制造技术推广伙伴计划(MEPP),目标是帮助各州支援小公司采用最好的生产工具和方法。在国防



部,技术再投资计划(TRP),实现了军民两用技术的创新,并且承诺推进国防工业的转轨。环境保护署则提出环境技术倡议(ETI),帮助产业创造更有效的、减少污染的制造工艺。这些政策均取得了较好的效果。

从上述政策可以看出,美国在促进产业发展中主要针对的是基础科研等具有外部性的研究领域。因此,不是由政府选择行业,而是由市场选,政府仅推动一般性技术的研发和使用。

### 5.在采取积极财政政策时避免政府过度负债

日本近年来持续的扩张性财政政策没有取得预期效果,与财政政策的不可持续性有关。糟糕的财政状况限制了日本政府减税政策实施的空间,捉襟见肘的财政状况制约财政工具的调整能力。在“失去的十年”时期,与日本 GDP 的停滞不前相伴随的是日本各项税收收入占 GDP 的比重不断降低的事实。另一方面,政府在这一时期连续出台了超大规模的刺激政策,公共支出不断增加,为日本的财政状况蒙上了阴影。根据日本财务省的数据,日本政府的财政收入自步入 20 世纪 90 年代初期以来,绝对额呈下跌态势,而一般会计支出的绝对数额则在不断增加。支出增加而收入减少的直接后果就是,日本的财政越来越依赖国债的发行。日本于 1994 年、1995 年分别实行了减税措施,但是与之前所讨论的里根政府的减税相比,日本政府的减税力度明显不足,远不及当年的美国。制约日本税收减免措施的一个很重要的因素就是日本严重恶化的财政状况,使得减税的空间极为有限。1997 年日本上调消费税(由 3%上调到 5%)就是其为预算平衡的压力而不得已采取的措施。

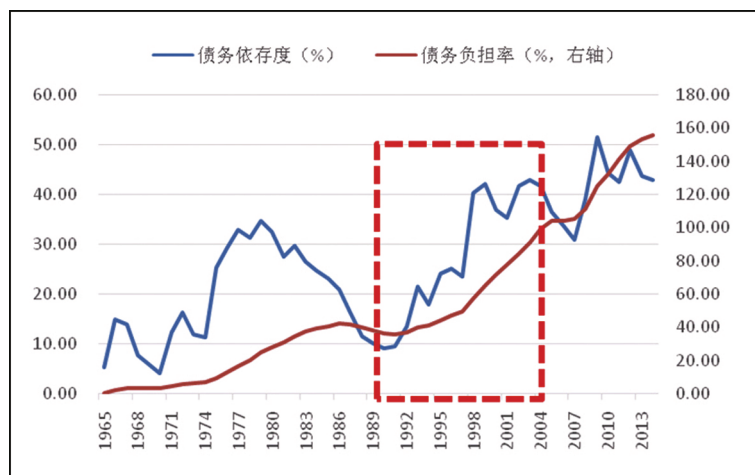


图 9 日本债务依存度和债务负担率<sup>①</sup>

数据来源:日本财务省

<sup>①</sup> 以国债发行额(财务支出用)占一般会计支出的比重表示债务依存度;以未偿还国债余额占 GDP 的比重表示债务负担率。

### （三）市场主导型的结构调整路径及其政策取向

既然政府主导型市场转型路径难以为继，我们的结构调整路径就只能选择市场主导。市场主导结构转型从本质上是政府和市场关系的再定位。在这种路径中，市场引导资源配置，需求结构和供给结构实现良性互动。市场路径发挥作用的前提是有足够的总需求，能够为企业的新产品研发、产业链升级提供足够的空间，否则企业生产的产品无法销售，创新的动力自然会降低。通过激发市场活力，总需求的上升伴随着产业升级，产业结构调整促进收入分配结构变化，进而实现总需求结构的调整。政府在这个过程中，能够做的是保证足够的总需求空间和弥补市场失灵。

在这条道路中，我国当前总需求的空间在何处呢？经济危机之后，我国长期依靠的国际贸易快速增长在未来不会重现。原有跨越式增长主要依靠的是对东南亚国家的替代，随着替代的完成未来国际贸易的增长空间就会越来越小。同时次贷危机之后国际分工还停留在原有模式，使得我国从产业链的低端到高端困难重重，因此未来产业结构调整中需求空间主要还在国内。由于消费需求往往需要在较长时间才能激发，所以要稳定中国经济，提高居民收入，从而提高国内需求，仍然需要投资的支持。我们不能因为过去投资中的一些失误就忽视投资，当前我国基础设施建设还比较薄弱，加大基础设施投资力度是既可以稳增长，又可以帮助产业结构升级的一箭双雕之策。

由于收益时间较长，要进行基础设施投资，必要的政府支出是不可避免的，也就是政府在市场主导型结构调整路径中需要发挥重要作用，而不是无所作为。结合我国面临财政困局的事实，需要明确，财政支出扩张的目的不是用公共支出代替私人支出，也不是类似于政府主导的投资偏好型路径中代替市场选择未来产业发展的方向，而是通过积极的财政政策拉动私人部门的投资和消费。政府在经济转型时期，应通过财政政策增加私人部门可支配收入，引导私人部门扩大投资。只有私人部门投资和消费的持续增长才是产业结构优化和经济持续增长的根本保障。

在加强积极财政政策实施力度的同时，为了发挥市场的活力，充分利用总需求空间，往往需要伴随市场自由化的改革。通过市场化改革，增强市场竞争活力，鼓励创新，这一点在美、英两国 20 世纪 80 年代的经济政策中得到充分体现。在这个过程中，因为市场的深度和广度提高，市场失灵问题就会加剧，更要求政府注意弥补市场失灵。

同时，在采取积极的财政政策时应避免政府过度负债，日本近年来持续的扩张性财政政策之所以没有取得预期效果，就与其财政政策的不可持续性有关。在 80 年代的美国，里根政府主要是通过减少联邦政府支出来实现预算平衡减少财政赤字的目标的。同时我们应该看到，美元作为全球货币，美国可以通过贸易赤字为其财政赤字融资，也是美国积极财政政策得以持续的有利客观条件之一。我国虽然不具备美国当时那样的有利条件，但也应该通过多种渠道，避免政府债务过快增长，防止其达到积重难返的程度。

总的来说，上面描述的市场主导型结构调整路径重新定位了政府和市场的关系，政府

主要发挥弥补总需求不足、放松管制和矫正市场失灵的作用。为了实现这个思路,制定政策时需要着重注意以下四点:

### 1.构建经济结构友好型财政体系改革

在财政困局下探索结构调整问题应该首先解决财政自身的问题,即构建一个所谓的经济结构友好型财政体系,这个看似不相关的问题其实具有极其重要的意义。我国经济结构扭曲恶化以及前期调整政策没有实现预期效果,很大程度上是由财政困局下地方政府行为的扭曲造成的。

在财政困局下,地方政府的首要目标是解决财政收入缺口问题。在现行的财税体制下,招商引资、发展资本密集型产业和追求高增长成为解决地方财政收入不足的重要手段。在房地产市场繁荣的推动下,土地财政又成为地方政务融资的重要来源。而事实上,单一的GDP目标和土地财政正是造成我国经济结构进一步扭曲的重要原因。即便是对于所谓的新兴产业,地方政府依然是通过粗放型方式进行发展。由此可见,在“财政困局”没有根本性扭转之前,无论是淘汰落后产能还是发展新兴产业都无法彻底实现预期目标。根据经验,在政府对经济仍有重要影响的前提下,要想实现预期的结构调整目标,必须首先解决地方政府的收支缺口问题,管住政府对经济伸出“攫取之手”的冲动。

构建经济结构友好型财政体系改革的重点有两条:一是明确中央政府和地方政府的财权与事权划分,降低地方政府收入缺口。在增加地方政府收入方面,可以采取如拓展地方政府税收来源,调整中央和地方收入分配比例等措施。二是要注重规范各级政府的权力分配。1994年的分税制没有形成一个统一的判断政府职能的标准,导致地方政府自由裁量权过大。财政分权职能的划分标准应是外部性与信息不对称程度,中央政府主要管理国家层面的市场失灵,如解决区域间外部性问题、提供全国性公共产品等,而地方政府则应管理地方层面的市场失灵。未来中央政府需要上收地方政府管理国家层面问题的权力,地方政府则应主要关注当地的城镇化建设问题,完成外来人员的市民化,在现有提供教育、交通、养老、医疗等基本公共服务的基础上,进一步发挥其经济职能,促进地方特色产业的发展。

### 2.完善市场体系,矫正市场失灵

在结构调整过程中,不能将一般意义上的市场缺陷、市场失灵等同于我国源自计划经济转型时期的市场缺陷。真正意义上的市场机制是在制度建设完备的基础上,各种构成要素之间自发形成的自我调节、寻求动态平衡的自组织能力。具体表现为商品或要素的供求状况与价格的互动关系及其背后各方当事人按照共同约定的规矩(法治),利益角逐、公平竞争、互相博弈制衡。中国经济转型期间市场特有的缺陷,是市场经济幼稚,市场法规不健全或者执行不力,政府与市场边界混沌条件下的“缺陷”。这些缺陷集中体现在:

(1)生产要素价格市场化进展滞后。目前我国的土地、矿产、资金、人力资源等生产要素均没有完全市场化,土地、矿产由政府主导配置,不同程度地存在不合理的出让行为;金融体制改革不到位,利率市场化尚未完全实现;人员流动仍受户籍制约,劳动力资源配置

不够合理等。要素价格被人为压低,不仅直接影响市场信号作用与资源配置效率,而且直接放大了企业和地方政府投资冲动及能力,扭曲企业经营行为和市场供求关系,带来低成本扩张和损失浪费,影响到经济发展方式的优化。

(2)行政性垄断改革滞后。一些基础行业仍实行国有资本垄断经营,一些行业的市场准入障碍仍然较多,垄断程度依然较高,投资主体相对单一。这种垄断不仅影响了产业发展与服务效率的提高,导致有效供给不足,而且挤压了民间资本的投资空间,并直接带来价格扭曲,资源配置效率低下,加剧了经济的不平衡性和不稳定性。

(3)一些必要的市场约束机制尚未建立。市场经济是法制经济,但我国经济转轨过程中,有关市场运行的法制建设仍显滞后,比如对产权特别是知识产权的保护、消费者权益的保护等力度不够,市场主体运行有时缺乏必要的约束和监管,一些不诚信行为也扭曲了资源配置。

因此,未来需要进一步深化改革来弥补这些市场失灵。

### 3.合理有序地通过市场机制化解过剩产能,注意控制节奏

造成产能过剩的重要原因是资源要素市场化改革滞后,市场机制作用未能有效发挥,落后产能退出渠道不畅,导致产能过剩矛盾不断加剧。同时部分行业产能过剩也与政府干预市场有关,一些地方过于追求发展速度,过分倚重投资拉动,通过廉价供地、税收减免、低价配置资源等方式招商引资,助推了重复投资和产能扩张。

鉴于产能过剩行业市场供需出现了严重矛盾,要完成化解产能过剩的任务,就必须强化以市场需求为导向的方针。一方面,运用市场机制,通过拓展国内外需求来消化产能,通过市场竞争引导落后产能退出;另一方面,要调整生产要素和资源向战略性新兴产业转移。这既依赖于政府职能的转变,又凸显出地方投融资体制改革的必要性和紧迫性。

在淘汰落后产能的过程中,要防止过去那种生硬的通过行政手段进行干预的方式。在把化解产能过剩作为政绩考核指标或者任务化解到各级政府的同时,更应该发挥市场机制在配置资源中的决定性作用,形成市场对过剩产能特别是落后产能和绝对性过剩产能的“倒逼机制”,使其加快退出。其次,在淘汰过剩产能的过程中,要防范失业风险,特别是那些劳动密集型的产业和企业,在过剩产能化解过程中,应研究如何合理安置这些剩余劳动力,需要政府发挥作用,做到既化解过剩产能,又不引起社会动荡。这在政府面临财政困局的情况下,显得尤为重要。由于存在财政困局,政府用于公共开支的资金增长速度有限,因此应该适度控制淘汰过剩产能的节奏,防止运动式行政干预,给社会稳定和财政安全造成过度负担。

### 4.利用积极财政政策稳定总需求,以市场机制培育新兴产业

收入是产业结构升级的拉力,因而稳定增长是转型的重要推动力。未来我国从调整结构的角度的角度,也需要将经济增长维持在一个合理的水平。在较长一段时期内,稳增长的关键还是稳定投资。在经济增速下降时期,所谓消费对于 GDP 的拉动作用增强,仅仅是由于投资增速下降而造成的被动改观,具有一定的“误导性”。依靠消费推动经济增长并不

牢固,还只是未来很长一段时期之后的可能选项。要稳定经济增速,提高企业盈利空间,还是需要稳定投资。

在经济下行压力下,如何稳定投资,又不会造成新的扭曲?根据上文总结的经验,经济下行期间私人部门总需求不足,政府需要通过积极的财政政策,稳定总需求增长速度,为经济转型赢得时间、创造空间。

在积极财政政策实施过程中,积极改进政府鼓励私人投资的方式和方法。过去,在传统的政府“引导”模式下,政府为了引导市场,制定了很多特定的行业发展规划。这些行业发展规划往往规定,凡是属于鼓励的行业,就可以享受到相应的税收、土地和融资等方面的优惠。这就扭曲了市场对行业的选择,不利于市场效率的发挥。在以市场为主导的结构调整模式下,政府应该做的是将选择权交给市场,关注特定技术而不是特定产业。

产业政策不能定位于“引导”市场,而应该是“补充”市场,是为市场发挥作用创造良好环境,政府要关注重大技术而不是特定产业。“引导”市场这个定位看似发挥了市场的主体地位,实质上是计划经济的思路。在这样的思路下,是政府自己决定应该发展什么产业,每个产业应该怎么发展。这种产业政策干预了企业的决策,导致企业为了获得相应的税收、土地、融资等方面的优惠,不再考虑市场供需状况,而是跟着规划走。违背市场规律、不当行政干预等非市场化发展途径和监管手段,同样使一些地方的战略性新兴产业发展受到了市场的“惩罚”。比如光伏、风能等新能源领域,在地方政府的补贴政策鼓励下,一度造成了投资过热、产能过剩,恶性市场竞争等问题。因此,越是前景可观、越是社会和投资者关注的领域,政府越应该放松干预,让企业自主把握市场,避免重蹈蜂拥投资和产能过剩的老路。未来我国可以在“智慧城市”等主题引导下,从互联网等角度对城市基础设施进行改造。财政在这个方面加大投资,目的是拉动一般性总需求,为企业利用互联网升级改造、生产新产品等提供空间。

#### 四、促进结构调整的财政变革

长期以来我国地方政府形成的“高支高收”的财政收支行为模式和更深层次的 1994 年分税制改革以来逐步形成的纵向财政失衡加剧的财政体制严重限制了市场型结构调整路径的实现,为此必须进行相应改革。根据前面论述的结构调整路径的再定位和财政方向,未来改革需要重点关注体制和政策两个方面。

##### (一) 促进结构调整的财政体制变革

依据上述分析,促进我国经济结构调整的财政体制变革的根本在于确立一个最优的可持续的分权模式,基本思路和总体方向应明确为:适当下放财权、上移事权,控制财政转移支付规模,形成收支责任更为匹配的分权格局。改革实践中,中央政府应结合我国的具体国情,遵循如下两点基本原则。

(1)改革方案的整体性与改革次序的合理性相结合。在整体规划改革总体方案的基

基础上选择合理的改革次序——合理划分中央与地方事权、实现各级政府事权与支出责任相匹配,以此为依据结合我国财政收入体系建设,合理确定中央与地方的财权划分,最后依据财权与事权划分以及地区间财力差异合理确定财政转移支付的总体规模。

(2)制度安排的统一性与具体措施的差异性相结合。在确保制度安排统一性的基础上,依据不同地区的具体情况特别是经济发展水平和官员整体素质的差异性,适度采取差别化的财权与事权划分做法——对地方官员素质普遍较高的经济发达地区可赋予更大的财政自主权,对于地方官员素质较低的欠发达地区则应适当集权。

具体而言,中央政府可采取如下改革措施以优化完善我国财政管理体制。

#### (1)事权划分应采取“有收有放”、总体集权的做法

目前,我国地方政府一方面承担的支出事务过重,另一方面很多支出事务特别是社会性支出事务属于中央委派事务,地方自主权较为有限。今后,应考虑:(a)制定地方基本公共服务水平的全国最低标准,强化执行监督,在此基础上减少对地方政府财政支出具体用途的过多限定,实现事权与支出责任相匹配;(b)将基础教育和公共医疗卫生等社会性支出责任适当上移,提高社会保障的统筹层次,逐步实现由省级和中央政府统筹,切实减少县级地方政府承担的繁重的社会性支出事务;(c)重点解决中央与地方投资权的划分问题,将投资权适当上移,严格限制地方政府在竞争性和生产经营性领域的投资权,有效规范地方政府的投资行为。

#### (2)财权划分应采取“有收有放”、总体分权的做法

目前,我国中央与地方财政收入责任划分方面,不仅存在着向地方总体放权不够的问题,还存在着较为突出的分权结构不合理的问题。今后,应考虑:(a)在规范地方财政收入体系的基础上,将土地出让金纳入中央与地方收入共享范畴(可采取中央与地方二八分成的做法),以有效规范地方政府的土地财政行为、遏制地方政府对土地财政的过分依赖;(b)加强地方资源和环保收入体系建设,使其成为地方一个稳定的收入来源,也有助于促进资源和环境友好型社会的建立;(c)结合“营改增”的推广,适当提高增值税和所得税的地方分成比例,可考虑由现在的25%和40%分别提高到45%和50%,同时引导地方财力更多地向县乡基层政府倾斜——可考虑将增值税和所得税的地方分成部分的40%归为县乡基层政府;(d)在地方收入自主权有限以及地方政府治理体系尚不健全的情况下,应审慎考虑地方政府举债的问题,不宜操之过急;<sup>①</sup>对现有的地方政府债务可通过建立行政问责与市场约束(以银行信贷监管为主)相结合的复合型管理制度加以管理和控制;同

---

<sup>①</sup> 2014年9月,我国对《预算法》进行了修订,允许地方政府在国务院确定的限额内通过发行债券举借债务的方式筹措建设资金。这为地方政府开辟了一个公开透明的融资渠道,但值得特别注意的是:目前,我国债券市场还很不成熟,因此要想真正有效发挥债券市场对地方政府发债行为的约束作用将是一个较为漫长的过程——这可由我国股票市场业已发展了20多年后仍存在着大量问题窥见一斑。而反观我国银行体系,自20世纪90年代中期以来一直发展较为稳健,而且已经建立起较为完善也较为有效的信贷风险管理体系。因此,就我们来看,对于地方政府债务(至少在今后一段较长时期内)应该充分发挥银行信贷监管这一市场约束机制的作用,而不应过分依赖于债券市场。

时也应规范中央政府行为,避免中央政策转嫁带来的地方政府债务累积问题。

### (3) 财政转移支付应控制规模、优化结构和资金分配方法

目前,我国财政转移支付的规模增长偏快,种类偏多,均等化作用和激励约束作用较弱。今后,应考虑:(a)在合理安排财政收支责任的基础上,严格控制财政转移支付的总体规模,遏制地方政府对中央财政转移支付的过度依赖;(b)控制专项转移支付规模,整合各类项目,加大对中西部地区和民生领域的倾斜力度,提高资金分配的透明性和科学性,有效发挥专项转移支付的政策导向作用及其对地方政府行为的规范和约束作用;(c)应逐步取消税收返还,将资金全部用于均衡性转移支付,建立均衡性转移支付资金稳定增长机制,完善均衡性转移支付的资金分配公式,在强调资金分配公平性的基础上,注重激励约束机制的设计;(d)在推进和完善省直管县财政管理体制改革的的同时,着手建立健全中央直接对县的财政转移支付制度,完善县级基本财力保障机制,切实化解基层政府财政困难。

## (二) 财政政策的调整措施

在当前中国经济进入“新常态”之后,积极财政政策在保障经济增长的同时,更应该服务于经济结构的调整,而根据前文描述的积极财政政策的重点以及财政政策对经济的影响,目前的财政政策应采取以下调整措施。

### 1. 财政支出政策的调整

新常态下的财政政策不仅仅是经济性的政策,更应该包含社会性政策,而且是结构调整性政策,因而,就财政支出而言,应该减少经济对政府生产性支出的依赖,同时调整社会保障政策。

#### (1) 减少对政府投资的依赖,发挥民间资本的活力

政府投资依赖型的结构调整路径举步维艰,因而,目前财政政策进行调整以减少经济对政府支出的依赖。当然,这种调整既需要自身政策的调整也需要其它改革措施的配套。具体而言,主要有四点。

一是积极推行财政投资的 PPP 模式,减少民间资本的准入障碍,继续下放行政审批,取消部分行政性收费,鼓励民间资本的发展。这种方式一方面给民间资本松绑,提高了供给效率,另一方面也为民间资本提供了更多的需求,通过需求来拉动产业结构升级。

二是推进市场化改革,缓解市场约束对政府投资的影响。就金融约束的措施而言,可以在加强金融监管的前提下,放开中小银行准入管制、减少民营经济的股市准入管制、扩大企业债发行、开展金融业竞争、提高银行业独立性、扩大消费金融信贷等;就产品市场约束而言,可以减少国有企业的合理的不合理的垄断部分、降低地方政府市场保护、缓解地方政府对重化工业的恶性竞争等。

三是加强财政政策和货币政策之间的配合,货币政策重总量调节,财政政策重结构调整。结构调整需要较大的总需求空间作为前提,仅仅对企业活动松绑,但是没有需求企业



也难以进行生产活动的调整,所以为了推动结构调整,货币政策需要保持适度宽松,进一步提升总需求。当前货币政策中还存在很多制度性扭曲,这在一定程度上推高了社会融资成本,抑制了总需求和结构调整的灵活度,为此需要将货币政策取向更加宽松,同时减缓货币政策中制度性扭曲,加快市场化改革。

四是继续完善中央地方面关系,尤其是完善省以下分税制改革,明确事权与财权的划分,抑制地方政府投资的冲动。为了更好地实施财政政策,需要良好的激励体系。因此,必须加快推进上面提及的财政体制改革。

## (2)以生活保障替代收入保障

就民生性支出而言,最重要的是社会保障政策的调整。围绕中国的社会保障政策,多数观点直指中国社会保障制度城乡有别,覆盖面过窄,并由此造成了不同群体之间(如城镇职工与农民工群体及灵活就业群体之间)的不公平、不同部门(主要指公共部门和私有部门)之间的不公平、城乡差别两个制度之间的不公平等,并据此要求建立全国统一的社会保障制度,而且政府部门也逐渐出台了合并城乡养老保险的方案并启动了公务员养老并轨的改革。

固然,现存的社会保障制度存在诸多的不公平,而且社会保障基金的运转也存在不少的问题,逐步建立全国统一的社会保障制度有其合理性和必要性,然而在此过程中,需要考虑的一个问题便是财政的承受能力。

纵观世界各国的社会保障制度建设,大致可以分为四种模式,即德国、法国、意大利等的与职业相连的“俾斯麦”福利模式,日本的生产型福利模式,丹麦、瑞典和挪威的普享制福利模式,英美等国的自由主义福利模式。然而无论哪种模式,都在2008年金融危机后受到了极大的冲击。它们共同反映出的一个问题是在经济衰退和快速人口老龄化的共同影响下,极易引起社会保障和社会福利的财政危机,从而引发整个国家的系统性风险。

社会保障在任何一个国家都是一项沉重的经济负担,这是一个众所周知的事实。例如,2001—2010年美国的经济每年的增长率都在2%左右,2008年和2009年还出现了零增长和负增长,尽管如此,由于医疗、老龄化以及经济不景气带来了更多的贫困人口,美国政府的社保支出仍然不断攀升,2007年联邦政府和州政府用于医疗、养老、社会福利等方面的支出总计1.89万亿美元,占财政收入的45%,占GDP的13.5%,2010年上升为2.38万亿美元,超过了财政收入的60%。在竞选压力和经济不景气的条件下,政府无法以增加税收的方式填补缺口,所以转而采取举债这种寅吃卯粮的方式推迟危机的到来,直到使美国的债务达到国会规定的上限。再如,在所有OECD国家中,平均而言,社会保障支出占GDP的比重2000年为18.9%,2005年为19.8%,2007年为19.3%,在爆发债务危机之后,各国更是着手削减社会保障支出。

在各项社会保障支出中,养老保险所占比例尤其大。从OECD国家看,老年社会保障开支占总社会保障开支的比重在2000年为34.2%,2005年为33.7%,2007年为33.5%,国际货币基金组织和欧元区2010年在对希腊进行援助时,第一个条件便是要求希腊

进行养老金制度的改革,譬如推迟女性领取养老金的年龄,规定养老金的最高限额等。人口老龄化是个世界性的社会现象,世界各国都在对养老保障制度进行改革,养老保障制度的财务可持续性和支付能力都受到挑战,几乎无一例外。从未来趋势来看,老龄化成本将成为日本和许多欧洲国家的公共财政不能承受之重。根据标准普尔公司的预测,发达国家的老龄化成本将持续上升,到 2050 年,发达国家 20%—30% 的 GDP、超过 50% 的公共财政将用于老年人有关的开支(养老金、老年护理和老年医疗等费用),也就是说,老龄化对未来政府公共财政的压力不仅不会下降,反而会持续增强。而且,如果考虑到人口老龄化对经济增长带来的长期不利影响,老龄化对公共财政的负面影响将更大。

不妨观察中国与其它主要国家财政收入和人口老龄化的情况,见表 1。

表 1 美国、德国、日本、中国人口老龄化与财政收入情况

年份	老龄化(%)				财政收入/老年人口			
	美国	德国	日本	中国	美国	德国	日本	中国
2000	12.36	16.33	17.18	6.87	940.40	750.80	525.74	22.33
2001	12.33	16.76	17.72	7.03	909.93	718.12	514.37	26.03
2002	12.30	17.28	18.24	7.19	842.52	681.61	481.25	28.84
2003	12.29	17.85	18.76	7.36	842.42	660.51	465.57	31.24
2004	12.30	18.42	19.29	7.52	868.87	633.00	477.91	34.43
2005	12.34	18.94	19.85	7.67	936.87	620.19	492.18	38.89
2006	12.42	19.42	20.42	7.81	972.34	639.26	500.68	44.59
2007	12.52	19.85	21.02	7.94	975.57	654.10	504.16	53.45
2008	12.66	20.23	21.64	8.07	899.99	657.19	484.88	57.80
2009	12.84	20.55	22.29	8.20	784.29	625.87	421.86	64.09
2010	13.06	20.81	22.96	8.35	797.47	624.80	438.39	71.45
2011	13.33	20.99	23.67	8.51	798.50	654.34	437.47	81.34
2012	13.63	21.10	24.40	8.68	806.31	679.34	446.32	87.19

注:1.美国、德国、日本数据来源为世界银行世界发展数据库及 OECD 统计数据库,中国数据来源为世界银行世界发展数据库及中国国家统计局。2.财政收入以 2005 年不变美元计价,老年人口指 65 岁以上人口,单位为人。

由上表可以看出,2000 年以来,各国人口老龄化都呈不断上升趋势,而财政收入/老年人口则基本呈下降态势,表明老龄化对财政收入带来的挑战越来越大。此外,与其它国家相比,中国每一老年人拥有的财政收入极低,平均而言,分别仅为日本、德国、美国的 10%、7% 和 6%,老龄化对中国财政收入的影响尤其巨大。

因而,我国的社会保障制度建设要吸取欧美国家的经验和教训,确定合理的目标模式,既要保障每个人生存发展的基本需要,过一种有尊严的生活,又要防止其本身成为一个社会问题。具体而言,在进行社会保障政策尤其是养老保障政策调整时,要以生活保障替代收入保障。所谓收入保障,即是发放养老金,而生活保障便是直接保障老年人的生活,真正实现“老有所养”。

从我国现实看,单纯的收入保障不仅需要巨大的财政资金,而且领取养老金的老年人也不一定是养老金的真正受益者,具体而言:

第一,收入保障会带来巨大的财政压力。这一点上文已经有足够的论述,在目前中国还未实现全国统一的养老保障体系的情况下,财政便已经如此吃紧,可以预见,随着人口老龄化的不断上升,特别是中国经济进入新常态之后,经济增长速度下降,财政收入的增长必然也会出现下滑,覆盖全民的统一的养老保障将会给财政造成越来越大的压力。从各国社会保障建设的历史来看,社会保障是个巨坑,仅仅依靠财政资金永远无法满足这个不断增加的支出需求。

第二,统一的收入保障存在效率损失。不同的人具有不同的禀赋,有些个体退休之后依然有能力“再就业”,而另外一些退休的个体则毫无收入来源,很显然,对于这两部分群体都给予相同的养老保障既会有损公平,又会鼓励有能力的退休人员不去再就业,从而产生效率损失。此外,收入保障还可能会存在一些老人年领取了养老金却被子女使用的情况,这本身就与养老保险的初衷相违背。

我们认为,在当前财政困局条件下,可以采取以生活保障替代收入保障的社会保障政策。主要措施有两点:

第一,发展私人社会福利机构,引入民间资本。以生活保障替代收入保障的一个重要办法便是大力兴建养老院,同时引入民间资本,而政府则充当其中的监管者。兴建养老院,可以保障老年的基本生活,而引入民间资本,则可以缓解财政支出的压力。为了激活民间资本,需要允许养老院采取盈利模式,财政的主要作用则是对各养老院进行监管,评定养老院星级,同时按星级给予财政补贴。事实上,在里根执政的1983年美国发生了社会保障支付危机,当时里根政府采取的重要措施便是削减政府在社会保障项目上的开支,发展私人社会福利机构。

第二,以社区养老作为补充。作为对养老院的补充,还可以发展社区养老。社区养老是相对于家庭养老和社会养老而言的,它具体有两种涵义:一是指老年人住在自己家里,在继续得到家人关怀的同时,由政府补贴、社区承担养老服务和组织老人集体活动;二是指根据发展规划,建设老年人集中居住的大型、专业化社区,这种社区通常设置完善的健康、娱乐配套设施,也有良好的护理条件,老年人在这种社区可以参与同龄人的集体生活。此外,社区养老需要大量的专业养老社区工作人员,这就为下岗职工和有志于从事社会工作的人士提供了就业岗位。

最终,通过兴建养老院和社区养老,既可以激活民间资本,又可以激发社会活力,从而

构建积极和谐的社会秩序。

## 2. 财政收入政策的调整

### (1) 生活性服务业保留营业税

“营改增”的步伐一直未停止，十八届三中全会提出要推进增值税改革，而 2014 年末的中央经济工作会议则进一步指出要扩大营改增的试点行业，而 2014 年 11 月披露的《国务院办公厅关于促进内贸流通健康发展的若干意见》，更是指出要“加快生活性服务业营改增步伐，合理设置生活性服务业增值税税率”。

然而，我们认为，在积极推进“营改增”的同时，生活性服务业应继续保留营业税。主要理由有：

第一，相对于其它服务业，生活性服务业的劳务难以区分是为生产还是生活所用。所谓生活性服务业，主要包括 9 大体系：餐饮与早点、住宿业、美容美发美体、沐浴、家政服务、再生资源回收、洗染业、照相业、维修服务。例如餐饮与理发，经营者自身的饮食与理发完全是为生活服务，在这种情况下，如果还允许其购进的商品或劳务进行抵扣，那就违背了增值税的原理。换句话说，生活性服务业大多处于最终消费环节，在难以区分这些劳务是为生活所用还是生产所用的情况下，对其进行“营改增”的理由并不充分。

第二，征管上征收营业税更加便利。生活服务业门类复杂，点多面广，以小微企业和个体工商户居多，即使生活性服务业实行营改增，大多数经营者依然只能划分为小规模纳税人，在被划分为小规模纳税人之后，其征收率又应该是多少？是重新确定征收率还是按目前的征收率？理由又是什么？如果大部分经营者都以征收率征收，与征收营业税又有什么区别？对于这些问题的回答无疑会加剧生活性服务业“营改增”后的复杂性。

### (2) 清理税收优惠政策，建立统一市场

积极的财政政策需要依靠财政收入的支撑，税收优惠固然具有诸多积极功效，譬如刺激劳动供给、促进养老储蓄、吸引 FDI 和企业总部迁入、激励研发投入和服务外包、推动新能源和清洁能源等新兴产业发展等，然而过多的而且不规范的税收优惠必然会破坏税政的统一而且不利于税收收入的筹集进而不利于财政支出政策调整。因而，有必要对目前政出多门的税收优惠政策进行清理。

那么，中国的税收优惠规模到底有多大？为什么又需要税政统一？

基于专门的税收优惠测算指引确定的计算公式，利用 2007 年全国税收调查数据库富含间接税税收优惠的信息，可以测算出增值税税收优惠的规模，推算结果如下：在宽、窄和折衷 3 种口径下，2007 年中国的增值税税收优惠总额推算值分别是 41976.42 亿元、22630.92 亿元和 37279.23 亿元。考虑最保守的窄口径金额，中国的增值税税收优惠占国内生产总值的比重约为 8.51%。同时期，部分 OECD 国家的税收优惠总金额占国内生产总值的比重如下：加拿大 12.57%（2012 年），澳大利亚 7.77%（2011 年），美国 7.70%（2011 年），英国 6.28%（2012 年），西班牙 4.55%（2008 年），韩国 2.48%（2006 年），荷兰 2.00%（2006 年），德国 0.74%（2006 年）。较之市场经济发达国家，中国的税收优惠规模不小：在

未考虑其他税种税收优惠的情况下,中国的增值税税收优惠占比已高于除加拿大之外的大部分国家的税收优惠总额占比,远高于邻近的韩国。如此规模的税收优惠,将导致存在范围广、金额大的税收遗漏,对于维护税法的权威性和税制的统一性是不利的。

一个好的税收体制应该尽量不影响企业的生产决策,过多的税收优惠政策却往往会起相反的作用。然而,中国却存在大量税收优惠,税政也不够统一。从税权角度看,不仅中央政府(包括全国人大、国务院和财政部、国家税务总局等)在行使税收优惠决定权,地方政府(主要是地方人民政府及地方财税机关)实际上也在行使着大量的税收优惠决定权。就税收优惠所涉领域,中央政府对于税收优惠之规定,不仅包括行业税收优惠,还包括区域税收优惠;而地方政府对于税收优惠之规定,则主要是区域税收优惠,即使是这样的税收优惠也会涉及特定行业,也主要是从区域利益出发的,而不是从全国性整体行业利益出发的。

地方政府出台的各类区域性税收优惠政策,成为地方政府从事税收竞争(特别是不正当税收竞争)的主要工具。其结果是妨碍了国内税政统一,损害国家合法的税收权益和国家法治的尊严,扰乱国内经济秩序,妨碍了纳税人之间的公平竞争。审计署审计长刘家义2013年6月27日在第十二届全国人民代表大会常务委员第三次会议上做的《关于2012年度中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告》指出:“区域性税收优惠政策较多,影响税收政策的统一性和公平性。至2012年底,已批准并正在执行的区域性税收优惠政策有16种,涉及各主要税种;还有70多个地区以“改革实验示范区”等名义申请区域性税收优惠等待审批。”

为此,2014年11月国务院发布《关于清理规范税收等优惠政策的通知》,要求全面规范和清理地方各类税收等优惠政策,规定未经国务院批准,各地区、各部门不得对企业规定财政优惠政策。之前税收优惠政策政出多门,对建设统一市场、发挥市场效率是很大的妨害,因此此项改革在技术上虽然容易,其效果却是巨大的。

### (3)加大对资本所得征税,而且主要应该体现在个人所得税的改革上

如前文所述,为了扭转高投资低消费的局面,应该加大对资本所得的征税力度。然而由于增值税和营业税是我国两大主体税种,这意味着现行改革将导致我国税制整体上更倾向对消费征税,而对资本征税部分较小。虽然财产税(主要是房产税)的税基是资本,但是我国迟迟没有全面开征针对居民的房产税,造成财产税抑制投资增长的作用十分有限。此外,在国民账户中,资本要素收入有很大一部分流入到了住户部门而且在个人所得税中,对资本的征税过低。因而,增加对资本的征税应该主要体现在个人所得税的改革上。

在现实中,资本要素收入只有一部分流入住户部门,那么,流入住户部门的资本要素收入所占比例是多少呢?属于资本收入的有利息、股息、债息、红利、租金、资本利得、经营收入(部分)等,进入二十一世纪以来,人们普遍感受到,居民收入来源逐渐丰富多样,股票市场和房地产市场的繁荣都会使得流入住户部门的资本要素收入增加,但是遗憾的是,许多资本性收入是隐性收入,很难通过住户调查数据统计出来,特别是在城镇住户调查中,

难以取得高收入者的完全家庭收入数据。为克服居民调查数据的不足,可以利用“资金流量表”来推算资本要素收入中流入住户部门的比例。

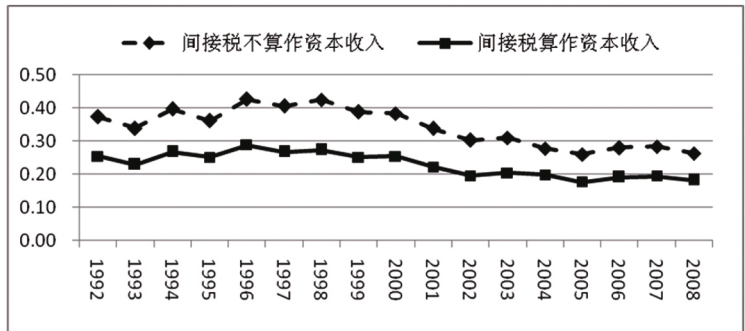


图 10 资本要素收入中流入住户部门的比例

利用《中国统计年鉴》“国民经济核算”栏目的“资金流量表(实物交易)”可以估计出税前要素收入分配状况,将住户部门收入减去劳动要素收入就可以得到住户部门资本要素收入规模,再除以资本要素总收入就得出资本要素总收入中流入住户部门的比例。图 10 同时测算了间接税不视作资本要素收入和视作资本要素收入时资本要素总收入中流入住户部门的比例。

图 10 显示,如果不把间接税算作资本收入,1992~2008 年资本要素收入平均流入住户部门的比例为 34.2%;如果把间接税算作资本收入,其比例为 22.9%。资本要素收入中流入住户部门的比例自上个世纪九十年代后期开始呈下降趋势,但是即使如此,2008 年资本要素收入流入住户部门的比例也分别达到 26.2%和 18.2%,住户部门拥有的资本要素收入占国民收入的比重达到 9.5%,这个比重并不算低,说明资本要素分配不平等对居民收入不平等会有较大的影响。

那么,如此规模的资本要素收入流入住户部门,对住户部门劳动和资本收入的征税情况又是如何?这主要是个人所得税的要素结构问题。

个人所得税的税基是个人收入,尽管个人收入的来源形式多种多样,但就其性质而言,均可归为劳动所得和资本所得两大类。在个人所得税 11 个税目中,除其他所得和偶然所得外,工资薪金所得、劳动报酬所得、稿酬所得、特许权使用费所得属于对劳动要素征税,而利息股息红利所得、财产租赁所得、财产转让所得则属于对资本要素征税。个体工商户的生产经营所得属于混合所得,可以根据其劳动和资本要素所得占个体从业者收入的比重来测算相应的要素征税部分。图 11 显示了个人所得税中对资本所得征税部分所占的比重。

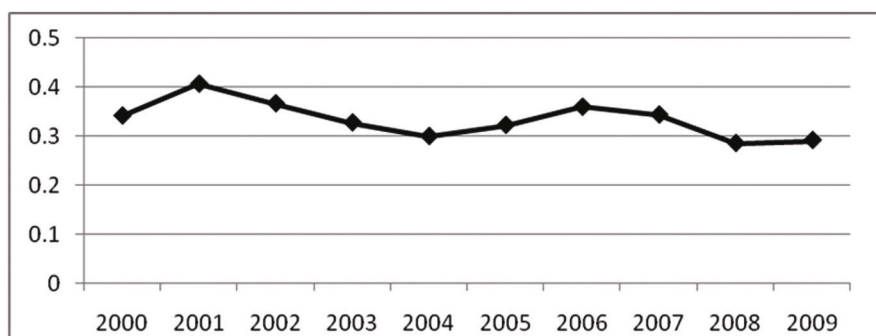


图 11 个人所得税中对资本所得征税所占比重

图 11 显示个人所得税中对资本所得征税所占比重保持在 35% 左右,2007 年以后还有下降的趋势。进一步地,2008 年北京市个人所得税总收入中,以“工资薪金所得”税目缴税的比例高达 82.1%,对资本的征税如此之少不仅不利于经济结构的调整,对收入分配也会产生较大的不利影响。一方面,资本要素中流入住户部门的比例并不低,另一方面,个人所得税中对资本征税的比例却很低,最终国民收入中劳动占比越来越低。导致这一问题的原因可能有两方面:一是征管上的原因,个人所得税有 11 个税目,工资薪金这一税目相对于其他收入显然容易监控;二是税制设计本身的原因,分类所得税难以掌握个人收入的全部情况,很多资本性收入所得难以被观察,况且中国的整个税制体系以流转税为主,财产税则几乎没有,个人的财产所得也就很少被征税。

因而,在加大对资本征税的同时,主要应进行个人所得税的改革。综合课税有其必然性:一是市场经济发展到一定程度后个人收入多样化。劳动力市场、资本市场、技术市场、财产市场是市场体系的四个组成部分,分别带来四类个人收入,当这四类市场规模扩大后,人们的收入就出现了多样化格局,特别是中、高收入阶层,在其个人收入结构中,投资所得和财产所得比重会快速抬升;二是分类征税必然出现不同收入类别税负不均等现象,但不同类别个人的取得成本支出往往具有交叉性,因而收入类别税负差异属于不合理差异。

然而,我国的经济特征和制度特征使我们又不能对所有收入综合课税。一是一些涉及个人所得信息的统一登记制度尚不健全或未建立,例如现在才刚开始建立不动产统一登记制度;二是个人收入信息共享机制不能建立,比如,银行储蓄利息和证券交易信息是不能外泄的个人隐私。事实上,世界上很多国家都没有实行彻底的综合征收,其中有的采取资本利得税对个人投资所得课税,有的单独对财产转让得课税。

因而,我们认为,个人所得税的改革方向应是分类与综合相结合。不过,我国实行个人所得综合税存在一个突出的问题:个人所得税是中央与地方共享税,由地方税务局征



管,但地方税务局无权跨界征税或核定个人所得,这使得劳动者的异地兼职收入无法汇总到一个地方来纳税。为了解决这一问题,可以考虑把工资薪金所得、劳务报酬、稿酬所得和特许权使用费所得等劳动所得进行综合纳税,这些所得都是个人劳动所得,由劳动力使用方支付,特点是针对单个人的劳动力价值付费,可以对这些所得综合课税,并统一扣除劳动力的形成和保持的基本成本,同时,劳动所得应作为省级主体税种。此外,对资本所得继续实行分类课征,并作为中央税。这种改革方式既实现了分类与综合相结合的目标,又解决了中央地方共享税带来的问题。

#### (4)在京沪广三地先行推动房地产税改革

理论上,房地产税是优良的地方税。因为房地产税的计税依据来自房地产评估价值,而房地产价值与地方政府提供的公共服务密切相关,因此它体现出较强的受益税性质。将房地产税作为地方税的好处是促使地方政府提供更好的公共服务,征税也易取得辖区居民支持。由此之故,不少国家基层政府的主体税种是房地产税,中国也正在讨论针对居民房产征收房地产税。

但是,从当前中国国情看,征收房地产税在征税范围、税率、纳税人等问题上存在诸多难解之处,民众预期与政府预期有很大的错位,凝聚改革共识不易。代表性的问题有三个。第一,能否准确评估房地产价值?由于房地产的评估价值直接关系到税收的多少,关系到纳税人税负和政府税收收入,这就必须要找到一个双方都认同的评估机构来对房产价值进行评估,那么这项具体的基础性工作究竟由谁来承担才最公平、合理呢?第二,如何确定纳税人的身份?开征房地产税首先要求有健全的财产登记制度和明晰的产权关系,纳税人应该是在我国境内拥有房产所有权和土地使用权的单位和个人,而我国目前产权不清、产权与使用权分离的现象较为严重。第三,免征范围确定为多大?开征房地产税之初,为取得纳税人支持,税收设计上势必要给予纳税人较大的免征范围。但是如果在全国推行房地产税,给予免征范围很容易产生扭曲。其他问题还有:是否要下放给地方政府房地产税纳税人、税率等决定权?开征房地产税与现在房地产流转环节各税收如何协调?对小产权房是否征税?如征税其评估价值是否考虑未征收土地出让金因素?等。从税收征管角度看,针对居民房产开征房地产税,意味着现行税收征管对象由企业向居民的部分转变,将税收落实到实践中必须提前考虑到三个问题:纳税人不申报怎么办?纳税人申报不实怎么办?纳税人不纳税怎么办?

尽管开征房地产税面临许多困难,但是权衡利弊,我们认为不开征房地产税所产生的问题更严重。我们当前要做的,一是按照十八届三中全会《决定》精神,坚持税收法定原则和加快房地产税立法,二是完善开征房地产税的基础条件,三是在此基础上分步推进改革。

一是加快房地产税立法。开征房地产税涉及民众切身利益,社会影响较大。要想让开征房地产税最大程度凝聚民众共识,避免重庆和上海试点时一些民众的强烈质疑现象出现,就需要坚持税收法定原则,依托全国人民代表大会将税改方案公之于众,充分吸纳

民意,并通过法律形式加以固定。但是,也应客观看到,立法不是朝夕可成之事。即使立法,由于房地产税设计的复杂性,法律很可能仅是搭建一个粗略的框架,具体税制要素要通过其他文件形式来确定。

二是完善开征房地产税的基础条件。房地产税开征依赖各个基础条件的完善,在开征房地产税前要稳步推进各项准备性工作,如:改革土地供应管理制度、清理房地产收费、健全财产登记制度、完善房地产价值评估体系、清查囤地行为等。

三是分步确定征收对象和方法。开征房地产税应第一考虑操作性和未来的公平性,对房地产税的完善要有五十年的预期。对此,开征房地产税应采用分步实施的方法:先是重点城市,后是一般城镇;先是居民房产,后是所有房产;先是比例税率,后是累进税率;先是确定免征范围,后是取消免征范围;先是全国统一,后是考虑地区差别。

应看到,房地产税改革涉及居民利益与政府利益、有钱人利益与低收入者利益、中央政府利益与地方政府利益、当前利益与未来利益等各方面利益的深度调整,它被赋予很多的政治、经济、社会的内涵,未来房地产税立法及征管时,协调各方利益会有激烈博弈,对此应有充分心理准备。开征房产税应持慎重态度,急不得,急则容易引爆矛盾;另一方面也缓不得,城市化进程的迅速加快、居民间财富差距的迅速扩大、分税制的亟待调整、土地财政的不可持续等系列因素,均要求我们对开征房地产税问题不能再回避,回避只会使矛盾更进一步积聚。能否妥善处理房地产税开征问题,这是对我们执政艺术的重要考验。

综合以上考虑,我们建议可以在北京、上海、广州三市先行开征房地产税。原因一是三市房地产管理比较规范,数据比较齐全;二是三市在房地产市场具有“标杆”作用,开征房地产税可以很好地引领房地产市场建设;三是三市居民素质相对较高,税收认同感较强;四是有利于疏解三个大城市过于拥挤的现象。在税制设计上,征税范围可以先针对有产权的居民住房,免征额可以参考上海标准,税率可设为1%。在积累经验后,再向36个大中城市推广。

### 3. 债务政策的调整

在实施有力度的积极财政政策过程中,必然伴随着财政赤字的增加进而政府债务的增加,而财政赤字率将对未来的发债规模形成制约。根据目前2015年初步测算的数据,2014年全国GDP增长为7.4%,如果将2015年GDP增长率以7%测算,那2015年的GDP将达到65.36万亿,按照赤字率不超过GDP3%的标准,2015年的发债规模最大为1.9万亿,而另一个现实是地方政府2015年需要偿还的债务额高达1.85万亿,因此发债规模的制约与偿债压力将是地方政府2015年需要面对的难题。

中央政府对于地方政府通过融资平台举债,也经历了由一个鼓励、支持,到加强管理和清理的过程。

不论地方政府债务形成的历史原因如何,在当前积极财政政策下,财政赤字要求大量债务的支持,控制债务尤其是地方债务风险显得极其重要。而就控制地方债务风险而言,主要是建立地方政府举债的约束机制。

第一,建立市场约束机制。一般意义上债务管理的市场约束机制,是针对资本市场而言的,即资本市场会对地方政府借贷能力做出反应,地方政府若要取得借款并维持较低的借款利率,必须向债权人展示良好的财政状况与信誉。这里的资本市场既可以包括地方政府发行债券的市场,也可以包括地方政府通过地方融资平台向银行借债的市场。

对地方政府举债的约束,应该充分发挥市场约束机制,如银行对贷款客户资产、负债、还款能力及其风险的甄别。事实上自 2010 年,银监办发[2010]244 号文以来,银行就开展了地方政府融资平台贷款清查甄别工作,盈利能力差、还款风险高的融资平台,将很难再从银行得到贷款。这就是市场约束机制发挥作用的例证。

第二,建立行政约束机制。一般意义上的行政约束机制,是指中央政府控制地方政府的发债额度,通过审批和检查将地方政府的发债规模控制在适当的水平上,防止地方政府不负责任的借债行为。但这种中央控制方式,在现实生活中很难有成效:要么会造成地方政府财政状况的持续恶化,要么会造成地方政府绕开管制,通过其他途径筹集资金,进而积累起巨额的隐性债务。

针对我国地方政府债务形成原因中的“借债和还债的动态不一致”问题,可以实行例如“官员任期的债务问责制”条款。即本届政府如在任期内举债,必须制定详细的“债务偿还计划”时间表,在任期期满后,考核其是否按照“债务偿还计划”时间表的设定,完成了该时点上的债务偿还额度,并将其作为业绩考核的指标之一。

第三,建立预算约束机制。预算约束机制主要包括两方面的内容。一是指对当地债务规模的大小制定出一套规则,如可以规定地方政府债务余额占当地本级财政收入比重的上限,地方政府债务余额占当地 GDP 比重的上限等。二是指建立地方政府偿债基金<sup>①</sup>。2012 年 3 月 6 日,在十一届全国人大五次会议上,财政部部长谢旭人表示,中央非常重视防范和化解财政和金融领域债务的风险隐患,对地方政府的债务,各地要建立偿债基金,统筹运用地方财力,切实做好偿还工作。目前,部分省市已经建立起偿债基金,如福建省永安市将政府债务纳入财政预算,建立偿债基金,实行专户管理,2014 年预算安排偿债基金 20000 万元,已拨资金 2660 万元。<sup>②</sup>广东省鹤山市完善财政偿债基金管理,依据财政收入增长情况相应增加偿债基金规模,健全财政风险准备金制度,确保到期债务按时足额偿还。<sup>③</sup>

---

① 偿债基金,也称减债基金,是国家或公司为偿还未到期公债或公司债而设置的专项基金。

② 财政部网站: [http://www.mof.gov.cn/xinwenlianbo/fujiancaizhengxinxilianbo/201403/t20140318\\_1056603.html](http://www.mof.gov.cn/xinwenlianbo/fujiancaizhengxinxilianbo/201403/t20140318_1056603.html)

③ 财政部网站: [http://www.mof.gov.cn/xinwenlianbo/guangdongcaizhengxinxilianbo/201401/t20140126\\_1039715.html](http://www.mof.gov.cn/xinwenlianbo/guangdongcaizhengxinxilianbo/201401/t20140126_1039715.html)