

中国经济转型背景下的财政制度变迁逻辑及未来展望

The Logic and Future of China's Fiscal System

Reform in China's Economic Transition

苗庆红

MIAO Qing-hong

【摘要】 改革开放后的中国经济同时经历了从计划经济体制向市场经济体制转变和传统的农业社会向工业社会转变的双重转型。中国经济的双重转型构成中国财政制度变迁最重要的制度环境。笔者将财政制度变迁置于中国经济转型这个制度环境下进行研究,沿着资源配置方式的转变路径,分析财政制度变迁的背景和内容、绩效和问题,揭示财政制度变迁和中国经济转型之间的内在联系和互动关系,总结财政制度变迁的演进逻辑,并根据变迁逻辑对未来财政制度改革的重点和方向进行分析和展望,指出下一步财政制度改革要从具体的技术制度层面以及价值层面去构建一个由规范财政收入一翼的现代税收制度、规范财政支出一翼的现代预算制度以及事权和支出责任相适应的政府间财政关系制度所组成的现代财政制度,并要实现从适应市场经济体制到匹配国家治理体系的转变。

【关键词】 中国经济转型 财政制度变迁 资源配置方式

【中图分类号】 F810.2 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1000-1549 (2016) 09-0003-08

Abstract: China has experienced the institutional and development transition simultaneously since the Reform and Opening. The institutional transition is the transition from the Planned Economy to the Market Economy. The development transition refers to the societal development from agricultural society to industrial society. The dual transition is the most basic institutional environment for China's fiscal system reform. This paper analyses the fiscal system reform with China's economic transition as the analytical foundation. The background, content, and performance of the fiscal system reform will be discussed based on the systematic adjustment of resource allocation. This paper will provide insights into the logic of the fiscal system reform and the outlook for the focus and direction of the future reform. The next step of reform will concentrate on building a regulated contemporary taxation system, budgetary system, and fiscal system. Ultimately, the reform has to be consistent with the transition from the Market Economy to the State Governance.

Key words: China's economic transition Fiscal system reform Resource allocation

【收稿日期】 2016-05-28

【作者简介】 苗庆红,女,1966年1月生,北京大学政府管理学院副教授,研究方向为公共财政与预算。

【基金项目】 国家社会科学基金重大项目“推进国家治理体系和治理能力现代化研究”(项目编号:14DA011)。

感谢匿名评审人提出的修改建议,笔者已做了相应修改,本文文责自负。

一、问题的提出

一个政府的运作总是建立在一定的财政基础之上, 科学合理的财政制度关系到国家的生存和发展, 正如中国共产党十八届三中全会报告所指出的, 财政是国家治理的基础和支柱。财政制度是为了实现财政目标而制定的一系列规范财政收入、支出以及财政收入和支出在不同层级政府间配置的规则和制度, 其中包括正式规则和非正式规则。财政制度安排体现并承载着政府和市场、政府和社会、中央与地方等方面的基本关系。^[1]

关于财政制度改革的论著、各种文献浩如烟海, 既有改革亲历者的财政官员所著, 也有学者的研究。前者主要全面客观描述中国财政改革的历史进程, 后者力图解释财政体制改革的前因后果。虽然大多数研究也是在经济体制改革这个大背景下展开的, 但是运用市场经济理论以及制度变迁理论, 从经济制度变迁和财政制度变迁的内在逻辑关系去分析的研究较少。本文研究将财政制度变迁置于中国经济体制转轨的背景下进行, 试图解释以下问题: 在中国经济转型过程中, 财政制度经历了怎样的变迁? 财政制度变迁的绩效如何? 还存在哪些问题? 财政制度变迁与中国经济转型具有怎样的内在联系和互动关系? 财政制度变迁的规律和逻辑是什么? 论文最后, 依据变迁的逻辑和规律对未来的财政制度改革重点和变迁方向进行了展望。

二、中国财政制度变迁的制度环境和变迁阶段

任何制度变迁都离不开一定的制度环境。制度环境是一系列用来建立生产、交换和分配基础的基本的政治、社会和法律基础规则^[2], 其影响和制约着制度安排。财政活动是建立在一定的政治体制和经济体制基础之上的, 政治和经济体制不同, 财政制度和财政模式也不同。从经济发展角度来看, 历史上人类社会共有三种基本经济形态: 为了满足自身或团体成员使用需要而生产的家什经济、建立在生产资料公有制基础上为满足国家计划而生产的计划经济和以私有财产为基础为图利而生产的市场经济。^[3] 与三种基本经济形态相对应的财政类型分别叫做家什财政、国家财政以及公共财政。影响中国财政制度变迁最直接的经济环境就是中国经济转型。

改革开放后的中国经济同时经历两种转型, 即体制转型和发展转型。体制转型指的是计划经济体制向

市场经济体制的转变。这两种经济体制的本质区别在于资源配置方式的不同。计划经济以政府直接配置资源为特征, 政府通过计划这只“有形的手”去配置资源, 决定产品的生产、分配、交换以及消费。而在市场经济体制下, 主要是通过市场供求关系所形成的价格机制, 即亚当·斯密所说的“无形的手”去调节供求进行资源配置, 政府在资源配置中主要起弥补“市场失灵”的作用。发展转型是指从传统的农业社会向工业社会转变。两种转型的结合或重叠在历史上或世界范围内是没有先例的, 也是传统的发展经济学中没有讨论的。这两种转型的关系是以体制转型来带动发展转型, 即以改革促进发展, 为发展开路。^[4] 而体制转型的关键是建立一个有效配置资源的市场机制。

新古典经济学认为理想的市场机制只会出现在完全竞争市场中, 因为只有完全竞争市场才能自动达到所谓的瓦尔拉斯一般均衡, 使资源配置最有效率, 并实现帕累托最优状态。但完全竞争市场需要满足严苛的约束条件, 即没有公共产品、外部性以及垄断因素的存在, 对供需双方而言市场信息是完全的和对称的等等。而在现实市场中, 即使是西方比较成熟的市场经济国家也不存在经济学意义上的完全竞争市场。从理论上说, 任何市场都存在由上述因素而造成的经济不均衡, 厉以宁把这类非均衡定义为第一类经济非均衡。中国在转轨阶段所形成的经济非均衡其原因除了上述造成第一类非均衡的因素以外, 主要是由于不具备自主经营、自负盈亏并对价格机制反应不灵敏的市场主体造成的, 这类经济非均衡厉以宁将其界定为第二类经济非均衡。^{[4] [16]}

基于以上对市场均衡的认识和分类, 厉以宁提出中国经济体制改革要分两步走的理论: 一是通过产权改革将中国经济由第二类非均衡转变为第一类非均衡, 即从计划经济向市场经济的过渡阶段; 第二步主要是通过市场完善化措施, 使中国由第一类经济非均衡逐步向经济均衡状态靠拢。^{[4] [17]} 根据厉以宁的非均衡理论, 对应的中国经济体制改革阶段可以划分为两个大的阶段, 即从1978年改革开放至1992年党的十四大确立的社会主义市场经济体制的过渡阶段, 以及市场经济确立以后漫长的完善阶段。在这两个阶段中, 资源配置方式又都分别处于不同类型的渐变改革之中。在过渡阶段经历了市场经济运行在一个“计划—计划 > 市场—市场 > 计划—市场”的动态演进过程中^[5], 市场经济确立以后, 历经了20年的时间, 市场

机制在资源配置中从党的十四届三中全会所确定的基础性作用转变为十八届三中全会中确定的决定性作用。

财政制度改革不仅构成经济转型的一个组成部分,也是经济转型的突破口并为实现经济转型提供手段和保障。财政制度变迁阶段的划分,与经济转轨的改革阶段基本上是相对应的。根据经济体制改革阶段的划分,1978年以来的中国财政制度变迁可以细分为3个阶段:第一阶段是1978—1993年,即与经济体制改革过渡阶段相对应的财政体制改革探索阶段;第二阶段是1994—1998年,即按照社会主义市场经济体制要求,中央与地方之间以划分税收为基础而进行的分税制改革及其深化阶段;第三阶段是1999年以后进入公共财政的构建阶段。

三、财政制度变迁的内容、绩效与问题

(一) 1978—1993年过渡时期财政制度改革

1. 改革的背景和主要内容。

以1978年党的十一届三中全会召开为标志,中国经济正式步入改革开放时期,这预示着中国经济体制开启了从计划经济向市场经济转轨的进程。在短缺经济下,与内生于重工业优先发展战略的高度集中的计划体制相对应的是“统收统支”型的财政体制,对完成当时的社会经济发展目标起到了巨大贡献。但是这种制度本身是剥夺了“消费者主权”和“生产者主权”,只有“计划者主权”,结果导致信息、监督以及激励等问题的产生,这也是计划经济体制的先天内在缺陷,其结果是资源不能得到合理配置和充分利用,经济效率低下和社会福利受损,国民经济长期运行在社会生产可能性曲线以内,不能实现帕累托最优状态。^[6]致使改革开放之初,中国陷入经济和财政双重困境之中。因此,为了迅速解决当时的经济和财政压力,具有激励作用旨在调动各方积极性的一系列制度安排应运而生。

针对中国经济体制权力过于集中的问题,党的十一届三中全会提出实施简政放权,实行分权化改革成为进行经济体制改革的首要选择。财政作为经济体制改革的突破口,配合经济体制改革,通过设计一系列简政放权的激励制度,运用财政工具和手段去激励工人、农民、地方政府等不同主体的生产以及促进生产的积极性。其主要改革内容包括:

在微观方面,为了改变国家和企业,企业和职工之间的关系,自1978年起,相继对国有企业试行企

业基金制度和企业利润留成制度以扩大企业财权,对企业试行“拨改贷”,通过改变计划经济时期国家对企业的包办关系,逐渐把企业责、权、利结合起来。在1983年和1984年,国家分两步在全国范围内对国有企业实行“利改税”以及工商税制改革,逐步建立和完善税收体系和制度,形成“以税代利”的财政收入体系。

在宏观方面,为了调动地方政府的积极性,适应两步“利改税”的需要,以及配合国有企业的改革,在这个过渡阶段先后采取了不同形式的财政包干制。

2. 改革的绩效和存在问题。

在改革初始阶段,财政制度改革先行的制度激励效果是明显的,其直接体现就是促进了经济增长。1980—1990年间,国内生产总值平均增长率为9.5%。经济高速增长的背后是资源配置方式的渐进改变和市场机制的逐步形成。两步“利改税”、“拨改贷”以及“财政包干制”等一系列的财政制度改革,在一定程度上打破了计划经济时期“大计划”、“大财政”传统的资源配置方式,改变国民收入分配格局并促进多元化市场主体的形成,为企业产权改革奠定基础,促进中国经济由第二类非均衡向第一类非均衡转变,有力配合了后续的计划、价格、物资、人事等方面的改革以及市场化价格机制(包括各种生产要素的价格)的逐渐形成。^[7]

通过一系列的税收制度改革,不仅逐步建立健全和完善了税收体系,而且有其重大的制度意义,那就是使政府和企业的关系由原来“统收统支”下的行政隶属关系,至少从形式上转变为一种“契约关系”,初步建立了符合市场经济要求的政府和市场主体之间的经济关系,为财政类型从计划经济时代的“自产国家”逐步向市场经济的“税收国家”^[8]转变奠定了基础,为政府从资源配置领域中退出提供了一定的制度保证。这个阶段的各种“财政包干制”的改革,实质是扩大地方配置资源的能力,形成了各地在其隶属关系内以及体制边界内开展创新的空间和积极性。^[9]虽然单纯放权让利并不能触动计划经济的根基,但与改革之前的财政集权模式相比,地方政府因有一定的财政自主权,所以具有内在动力去为当地企业创造良好的市场环境。由此可见,这一阶段的财政制度改革主要是配合经济体制改革,沿着放权让利培育市场主体和市场环境这样的路径进行的。

虽然这段时期的改革举措取得了一定短期绩效,

但是当时改革是处于摸着石头过河的探索阶段,缺乏明确的制度设计,存在严重的路径依赖现象,基本上沿袭计划经济的思路,不过是将中央计划按行政层级进行切块和分解,进行分级控制,本质上属于一种行政性分权。虽然旧的“统收统支”的控制关系被打破了,但没有建立起与分权相适应的新的控制新体系,结果隔断财政管理上的集权与分权之间的有机联系,造成集权与分权脱节,分权变分家。^[10]导致地方政府在拥有一定的财政自主权并具有发展经济的内在激励的同时,也自觉不自觉地脱离了统一计划控制,形成“一放就乱”的局面。还有,这种财政体制模式仍然受到“条块分割”的行政隶属关系的制约,难以真正使企业公平竞争,不符合市场经济的“公平”要求。^[11]

另外,在这个过渡时期的财政改革中,中央和地方之间财政权利的界定和分割多是通过双方的讨价还价谈判而形成的约定,政府和企业、中央政府和地方政府之间缺乏规范的制度安排,随着经济环境的变化这些约定会随意被改变。地方政府由于对自身的财政自主权缺乏明确和稳定的预期,不可避免地会产生各种机会主义行为,导致藏富于地方、藏富于企业的现象发生,致使“两个比重”^①显著下降。到了20世纪90年代初,中央财政濒临财政悬崖的窘境几乎影响到中央政府的正常运转。随着经济体制改革的深入,财政改革进入了新的阶段——经济性分权的阶段,即1994年的分税制改革。

(二) 1994—1998年的分税制改革

1. 改革的背景和主要内容。

党的十四大明确了中国实行社会主义市场经济体制以及市场在资源配置中起到基础性的作用。作为经济体制改革中心枢纽的财政制度于1994年开启了具有里程碑意义的改革,即分税制改革,其改革的直接目标是解决上述的“两个比重”偏低问题,最终目标是建立与社会主义市场经济体制相适应的财政制度。主要改革内容包括以下两方面:

其一,建立和完善与市场经济相适应的税收体系。1994年的税制改革中将“统一税制”作为重点,建立了以增值税为主体的新的流转税制,使不同性质企业在税收面前一律平等,逐步解决计划经济下按不同所有制按地区设置税种、税率的问题。

其二,遵循市场经济国家的通行做法,分税制改革按税种特性和激励相容原则划分中央和地方政府间的收入,建立中央和地方税收体系;坚持统一政策与分级管理相结合的原则,税收实行分级征管;科学核定地方收支数额,逐步实行比较规范的中央财政对地方的税收返还和转移支付制度,建立、健全分级预算制度,硬化各级预算约束。

2. 改革的绩效和存在的问题。

1994年分税制改革实现“行政性分权”向“经济性分权”的转变,具有里程碑意义和历史性贡献。分税制改革采取的是遵循市场经济国家的一般做法,旨在从制度上建立与完善适应市场经济资源配置方式的财政制度。

从改革的效果来看,分税制改革的直接效果可谓立竿见影,迅速扭转了“两个比重”偏低的问题。通过1994年分税制改革,初步按照市场经济要求界定了政府与市场的分工,以及中央政府与地方政府之间的财政关系,较好地处理了国家、企业以及个人之间,中央政府与地方政府之间的收入分配关系,建立了财政收入尤其是中央财政收入稳定增长的机制,培育了拥有其所有权并具有独立决策风险自担的市场主体和相对于改革前更加自由、平等的市场环境。

尽管分税制改革直接目标得以实现,但还存在一些问题,主要体现在以下两方面:一是1994年的分税制改革所覆盖的只是预算内的政府收支,还有大量的预算外、制度外的政府收支没有纳入到预算范围。二是虽然1994年的分税制改革在改革文件中也有对事权划分的表述,但这种划分和表述实际上是对当时中央与地方分工事实的客观描述,当时各级政府间支出责任划分基本是沿袭了计划经济下的既定划分并没有新的改革措施;财权划分得也不够彻底,基本上仅限于中央政府与省级政府之间的划分,省以下政府间的财权划分没有触及。虽然中央和地方之间也建立了转移支付制度来平衡地方财力的纵向和横向不平衡,但转移支付制度既不科学也不规范。因此导致财权上移和事权下移的现象产生,致使地方政府财力与其支出责任之间的差距不断扩大,地方财政困境日益加剧。20世纪90年代后期,以规范政府收入为主的税费改革以及聚焦于财政支出管理制度的各项改革陆续

① 两个比重指的是财政收入占GDP的比重和中央财政收入占全国财政总收入的比重。

启动,中国财政制度改革又进入了一个新的阶段,即构建公共财政框架阶段。

(三) 1998年以后公共财政框架的提出和构建

1. 改革的背景和主要内容。

1998年在全国财政工作会议上,中央决策层第一次在政府文件中提出“积极创造条件,尽快建立公共财政框架”^①,成为整个财政体系适应社会主义市场经济而实现财政转型的纲领和总指导方针。公共财政框架的提出预示着我国财政制度改革将由原来与计划经济相适应的国家财政转变为与社会主义市场经济体制相适应的公共财政。

公共财政是建立在以私有产权为基础的市场经济形态下的一项财政制度,其根本特征在于它的“公共性”,其目标为满足公共需要实现公共利益最大化。为了实现财政转型建立公共财政,财政要由“国家为主体”转为“以公众为主体”^[12]。“公共性”主要是靠财政收支两翼来实现。这个阶段财政改革主要集中于规范财政收支范围以及改革财政管理运行机制两个方面。

从财政收入来看,财政收入一翼的改革主要是进行“费改税”等相关税费改革,在政府收入格局中,形成以税为主,费租为辅的财政收入体系,初步规范了税费关系;财政支出一翼的改革主要是调整财政支出结构,转换财政职能,将财政支出从一般竞争性投资领域退出,向“三农”和民生倾斜,矫正财政职能的“越位”与“缺位”问题,从“建设”型财政逐渐转变为满足公共需要的公共财政。通过财政支出结构和方向的变化,逐步实现从传统的农业社会向工业社会的转变,即实现发展转型。

在财政管理运行机制方面,针对财政管理分散化且缺乏有效监督的状况,我国自1999年开始陆续启动了一系列意义深远的预算改革,其改革目标旨在建立一个能规范和约束所有公共收支活动的现代预算制度。主要包括以下多项改革:政府收支分类改革、部门预算改革、国库支付制度以及政府采购制度改革、收支两条线改革、预算民主和预算监督等。上述改革,覆盖了预算编制、预算执行以及预算评估等预算全过程。通过改革,一方面,将政府收支开始集中统一起来进行规范性的管理;另一方面,随着财政集中统一的推进,政府提交人大审查、批准的政府预算

开始越来越全面、完整和详细,这为人大加强预算监督创造了条件。总之,这一改革标志着中国开始迈向预算国家。^[13]

2. 改革的绩效和存在问题。

通过财政收支结构以及财政管理运行机制的改革,初步建立了包括公共财政预算、国有资本经营预算、社会保险基金预算和政府性基金预算在内的覆盖所有政府收支(包括预算内收支、预算外收支以及制度外收支)全口径的政府预算体系;通过收支分类和部门预算改革,建立了与市场经济相适应的预算编制方式,通过国库集中收付制度改革,降低预算执行过程中的财政交易费用,提高财政执行效率。改革使计划经济下的国家财政逐渐转变为提供公共产品和服务的公共财政,满足公共财政的“公共性”要求。并将政府的收支行为纳入到法制化的轨道,满足公共财政的“法制性”要求。

虽然改革取得了一定的成效,但总的来说,1994年分税制改革遗留的一些问题依然存在,如不同层级政府的财力与事权不相匹配的问题,由此造成的地方政府财政困境仍很严重。另外,1999年启动的预算制度改革,虽然也触及预算民主和监督等涉及制度层面甚至政治层面的改革,但还没有成为预算改革的重点。因此,目前的财政制度距离党的十八届三中全会所提出的现代财政制度要求还存在不少差距,需要进一步深化改革。

四、财政制度变迁的逻辑与未来展望

(一) 财政改革的逻辑

由以上中国财政制度变迁阶段和路径分析可以发现,在中国经济转型的背景下,中国的财政制度改革遵循着以下的演进逻辑。

1. 每次财政制度改革的直接动因都是源于当时的财政困境。

从每次财政制度变迁的直接诱因来看,历次财税体制改革的直接诱因都是源于当时的财政困境。在经济发展水平较低且财政能力较为薄弱的转轨初期,当时“统收统支”的财政体制极大地限制了经济活力和政府财政能力,构成了行政性分权改革的直接诱因;而局限于体制内的行政性分权又导致了“两个比重”偏低,因此提高“两个比重”,尤其是解决中

① 在1998年12月召开的全国财政工作会议上,国务院副总理李岚清要求积极创造条件建立公共财政框架。

央财政困境又成为分税制改革的直接动因。目前,由于分税制遗留的问题经过长期累积又造成了地方政府财政困境。因此,解决地方财政困境,将会成为当前财政制度改革的直接目标。

尽管每次改革的直接动因是源于当时的财政困境,但是转型期的财政压力与传统经济体制时期财政压力的形成原因是不同的。转型期的财政压力既是变迁的原因,又是一系列制度调整的结果。财政压力的表象是财政的入不敷出,但这种收不抵支的现象背后有更为复杂的经济原因,如制度约束下的微观主体行为及其经济效率、制度变迁与利益主体博弈行为的互动,等等。^[14]通过财政收入制度的改革,可以调整国家与市场主体之间的关系,为厂商、消费者等提供正向激励,鼓励生产性的活动,提高资源配置和使用效率,促进经济增长;通过财政支出的改革来调整政府和市场在资源配置中的作用;通过调整中央和地方政府间财政关系来调节不同层级政府间的财力与事权和支出责任之间的匹配,提高不同层级政府配置资源的能力。因此,通过改革财政制度实现资源配置方式的转变,继而实现中国经济体制的转型;通过经济转型重塑不同经济主体间利益的分配和激励约束机制,以此提高整体经济运行的效率和质量,从而使整个经济效益和社会福利获得帕累托改进。

2. 经济体制转轨构成了中国财政制度变迁的约束条件并决定财政制度变迁路径和方向。

纵观每一次财政体制改革,尽管每次改革的目标是为了解决当时的财政困境,但改革的根本目标是要配合和服从经济体制改革的要求和进度,通过财政手段调整和改变资源配置方式,实现中国经济体制的转型。每一次财政制度改革都是构成经济体制改革的一个组成部分并与经济体制改革的目标相对接。

为了实现中国经济体制两步走的改革目标,在经济转轨进程中尤其是转轨初期,财政作为计划体制下资源配置的枢纽,通过对其改革,带动计划、物价、工资、企业等方面的改革,最后撬动产权改革,培育市场主体和市场环境,解决中国第二类非均衡问题,促进中国经济由第二类非均衡向第一类非均衡转变。当市场经济体制确立以后,通过财政手段发挥财政职能,使政府的“有形之手”能够弥补因市场“无形之手”配置资源而造成的“市场失灵”,即解决厉以宁所说的第一类经济非均衡问题。

由此可见,自1978年经济转轨进程启动以来,

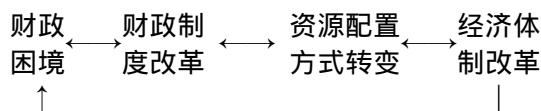
转轨这个动态背景就成为我国经济社会发展的重要约束条件,影响着财政制度变迁的路径、进度及方向。

3. 中国财政制度变迁是强制性变迁和诱致性变迁相互作用的一种渐进性的制度变迁。

“制度和所使用的技术一道,通过决定构成生产总成本的交易和转换(生产)成本来影响绩效。由于制度和所使用的技术之间存在密切联系,市场的有效性直接决定于制度框架”。^[15]与经济体制改革一样,中国财政制度变迁是在政府主导下通过一系列的制度改革和创新,通过改变要素价格比率的变化(即土地-劳动、劳动-资本或资本-土地的等比率的变化、信息成本的改变、技术的变化(包括重大的、重要的军事技术),重新建立合同来获取一些潜在的贸易收益^[16],是一种强制性变迁和诱致型变迁相互作用的一种渐进式的制度变迁,即在承认各方既得利益的存量变的前提下,加大增量的供给。随着增量部分在整个体制总量中所占的比重越来越大,逐步对旧体制产生潜移默化的影响。当这种影响累积到一定程度时,向新体制的全面过渡就水到渠成。^[17]

与中国的经济体制变迁相对应,中国的财政制度变迁具有阶段性、长期性的特点,变迁的路径和结果是政策决策者和企业家的无数短期决策的累积性结果,这些决策直接地或间接地形塑了绩效。虽然特定的短期路径是难以预计的,但长期的、总的方向不仅是可预见的,还是难以逆转的。

由此可见,财政困境、财政制度改革、资源配置方式转变以及经济体制改革之间构成如下动态互动关系:



以上互动关系构成了我国财政制度变迁的逻辑,并决定未来财政制度变迁的方向。

(二) 未来展望

根据上面财政制度变迁的逻辑,聚焦于解决地方财政困境将会成为今后一段时期财政制度改革要实现的目标。当然,财政改革的终极目标,不应仅仅是化除财政自身的危机,而应适应当时整个社会,即政治、经济和社会系统的良好治理,或曰“善治”。^[18]从经济转型来看,财政制度改革要配合资源配置方式从基础性的作用到决定性作用的转换,并在此基础上建立现代财政制度,使财政真正成为国家治理的基础和重要支柱。

十八届三中全会首次在党的文件中提到现代财政制度这一概念。何谓现代财政制度?它与传统财政制度有什么主要区别?依笔者理解,现代财政制度至少在以下三个方面体现现代特征:一是从经济类型上看,现代财政制度是建立在市场经济基础上的一种财政制度,具备公共财政制度的特征;二是从经济发展阶段来看,现代财政制度是与经济工业化现代化发展阶段相对应的一种财政制度;三是从政治制度来看,现代财政制度对应的是依法治国的法治精神和现代化的国家治理体系。就其财政本质和内涵而言,现代财政制度是由规范财政收入一翼的现代税收制度、规范财政支出的现代预算制度以及事权和支出责任相适应的政府间财政关系制度的有机组成。

1. 现代税收制度。

最早诞生于西方的现代财政制度是从现代税收制度开始的。现代意义上的税收制度是建立在私人产权基础之上,其纳税主体主要是私人部门,纳税人与政府之间是一种平等的契约关系,他们之间的责权利都以法律的形式进行界定和规范,不仅征税权受到一定的限制,而且财政支出也都受到限制和约束。与传统税收制度相比,现代税收具有以下基本特征:

其一,从技术和制度层面看,现代税收制度要具有以直接税为主体,由所得税、商品税和财产税三大主体税种构成的现代税收体系和税制结构。

其二,从价值层面来看,现代税收制度的文化基础是一种宪政文化,即强调宪法对纳税人法律地位的确认,将纳税人的基本权利确认为立法权和监督权两项基本权利。而纳税人法律权利的行使和保证,不仅取决于宪法规定,还取决于纳税人是否具有一种自觉的现代税收意识。^[19-20] 税收意识是公众对自身承担的真实税收负担的感知,以及在此基础上了解和监督税收使用与政府行为的权利意识。这就需要设计一种税制能够被公众观察和计算,即公众能够觉察和计算自身承担的税收负担。^[21]

其三,现代税收制度要满足公平和效率原则。所谓税收公平原则也包括两个方面:一是税制满足纳税人承担的税负与其享受的税收收益相对应的收益原则,二是税负应与纳税人实际负税能力相适应的能力原则。税收的效率原则也体现在两方面:一是税收的征收行政成本要低,二是税收造成的无谓损失要小。税收的公平原则要求财政具有再分配功能,效率原则则要求在市场能够有效发挥作用的领域,税收要尽可能减少对市场价格的扭曲,做到

“税收中性”。

基于以上现代税收制度的基本特征,未来需要加强以下几方面的改革:

其一,从技术和制度层面看,要改革现在税收体系和税制结构,加大直接税比重;遵循公平和效率原则,改革和完善现代税收体系中所得税、商品税和财产税三大税种。逐步建立综合与分类相结合的个人所得税制;在地方试点和逐步推进房产税,完善地方财政收入体系。由于消费税具有累退性质,因此对消费税进行改革,调整消费税征收范围、环节、税率,把高耗能、高污染产品及部分高档消费品纳入征收范围。增值税被普遍认为对市场价格体系的扭曲较小的税种,因此应全面推行“营改增”改革,简化税制,降低税收负担和税收征管成本,提高税收征管效率。

其二,在价值层面,要通过多种手段培养公民的税收意识,通过提高直接税的比重以及实行价外税等更加显性的税收征管方式等税制改革,让纳税人能够感受和觉察自己的税收负担,培养纳税人的权利意识,这种权利意识的觉醒正是现代税收的核心。^[21] 为了保证纳税人的权利,要制定国家提取和课征岁入的规则和程序,即“财政宪法”(fiscal constitution)。^[22]

2. 现代预算制度。

正如美国预算专家希克所言“毫不夸张地说,一个国家的治理能力在很大程度上取决于它的预算能力。”^[23] 那么,什么是现代预算?王绍光对现代预算做了如下界定:现代预算必须是经法定程序批准的、政府机关在一定时期的财政收支计划。它不仅仅是财政数据的记录、汇集、估算和汇报,而是一个计划。这个计划必须由行政首脑准备与提交;它必须是全面的、有清晰分类的、统一的、准确的、严密的、有时效的、有约束力的;它必须经代议机构批准与授权后方可实施,并公之于众。^[24]

从以上定义可以看出,与传统的预算制度相比,现代预算具有以下两个基本特征:财政上的集中统一和预算监督。^[13] 集中统一是指所有公共资金必须全部纳入到统一的政府收支计划中去,以便于行政控制,这要求建立全口径财政预算管理体系;预算监督也就是说代议机构能监督政府的所有收支,确保预算是依财政年度制定的、公开透明的、清楚的、事先批准的、事后有约束力的。这两者是互相支持、缺一不可的。^[24] 自1998年提出公共财政概念以来,政府进行了一系列预算改革,到目前为止已初步建立了以财政部为主要核心预算机构的行政预算控制体系,绝大多

数预算外及制度外的财政资金已纳入到预算范围,基本上做到了财政上的集中统一,为预算监督打下了基础。依据现代预算制度的基本要求,未来的预算改革要围绕以下几方面展开:

一是建立中期财政规划,实行跨年度预算平衡。解决计划、政策与预算相分离的问题,使预算真正成为行政管理的工具,公共政策实施的保障,国家治理的基础。

二是在预算编制、预算执行以及预算审计和评估等预算管理不同阶段加强预算民主和监督,建立事权和支出责任相适应的财政问责制度,为政治问责奠定基础。引入绩效预算,使公共支出能够满足公共需要,提高资金的使用效率和效果。

三是未来在预算监督方面的改革除了加强技术和制度层面的改革,主要还要推进价值层面的改革,那就是加强公民的权利意识以及确保人民代表大会能够真正履行代议职能,掌管好“钱袋子”。

3. 事权和支出责任相适应的政府间财政制度。

现代国家治理普遍采取的是政府、市场与社会“三维”合作共治制度安排,在政府责任清单里列举的只是市场与社会不能有效处理的公共事务,即所谓政府事权及支出责任。^[25]有为的政府、有效的市场、有机的社会,这三个不可分割的整体是现代国家的三根支柱,应该成为国家治理现代化的目标。^[26]

如何建立事权和支出责任制度相适应的制度?未来需要进行以下几方面的改革:

一是根据现代社会政府、市场和社会的分工,以法治原则规范政府、市场和社会各自的职能范围,合理界定政府事权。^[25]

二是遵循现代国家的通行做法,依据外部性原则、信息处理的复杂性以及激励相容“三原则”^{[11] (22-24)}合理划分各级政府的职能以及事权和支出责任。

三是完善地方政府收入体系。地方政府的财力主要由两部分组成,一部分是由本身的财权所获得财政收入,另一部分则是来自上级政府的转移支付。因此要培育地方政府主体税种以及构建和完善以税收为基础的地方债务制度,确保各级政府财力与支出责任相匹配。

四是在清晰界定不同层级政府财权和事权的基础上,建立以客观因素为基础,以科学测算为手段,运用法律手段来规范政府间财政拨付和财政转移的制度,保证转移支付目标的实现。

综上所述,现代财政制度的构建,从财政收入方面,要建立以税收法定原则的确立和现代直接税税制的建立为基本特征的现代税收制度以约束政府的收入行为;从财政支出方面,要建立与市场经济和民主政治制度相适应的,并具备财政上的集中统一和预算监督为基本特征的现代预算制度以约束政府的支出行为^[27];按照现代社会政府、市场以及社会之间的分工和边界,合理界定政府事权,并在不同层级政府建立事权和支出责任相适应的财政制度。而三个子制度又都分别从技术制度层面和价值层面去构建。由于技术层面的改革在推行时遇到的改革阻力较小,因此近十几年的财政预算改革也主要集中于技术和具体制度层面,并且改革效果已经初显。未来除了继续加强技术和制度方面的改革外,最重要的就是推进价值层面的改革,即培养公民的权利意识和民主精神,将财政改革纳入到法律和政治体制改革的框架中去。改革要实现从适应市场经济体制到匹配国家治理体系的转变。^[28]

参考文献

- [1] 楼继伟. 深化财税体制改革 建立现代财政制度[J]. 求是, 2014 (20): 1.
- [2] [美] 罗纳德·H·科斯, 等著. 财产权利与制度变迁[M]. 上海: 格致出版社, 2014: 188.
- [3] 卡尔·波兰尼. 巨变——当代政治与经济的起源[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2013: 125.
- [4] 厉以宁. 中国经济双重转型之路[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2013: 6.
- [5] 吕玮. 中国新一轮财税体制改革[M]. 大连: 东北财经大学出版社, 2013: 13.
- [6] 胡书东. 经济发展中的中央与地方关系——中国财政制度变迁研究[M]. 上海: 上海三联出版社, 2006: 44.
- [7] 贾康, 赵全厚. 中国财税体制改革30年回顾与展望[M]. 北京: 人民出版社, 2008: 10-12.
- [8] 马骏. 中国财政国家转型: 走向税收国家? [J]. 吉林大学社会科学学报, 2011 (1): 18-20.
- [9] 吕玮. 中国经济转轨进程中的财政制度创新逻辑[J]. 世界经济, 2003 (10): 46.
- [10] 何振一. 中国财政制度改革研究[M]. 北京: 中国社会科学出版社 2013: 3-7.

(下转第100页)

- [4] 皮天雷, 罗怡. 金融创新真的被金融异化了吗——金融风暴背景下深入解读金融创新与金融监管[J]. 财经科学, 2009 (2): 1-8.
- [5] Shiller R J. The Subprime Solution: How Today's Global Financial Crisis Happened, and What to Do About It [M]. Princeton University Press, 2012: 128.
- [6] 尹龙. 金融创新理论的发展与金融监管体制演进[J]. 金融研究, 2005 (3): 7-15.
- [7] Kane E J. Accelerating Inflation, Technological Innovation, and the Decreasing Effectiveness of Banking Regulation [J]. The Journal of Finance, 1981, 36 (2): 355-367.
- [8] Finnerty J D. An Overview of Corporate Securities Innovation [J]. Journal of Applied Corporate Finance, 1992, 4 (4): 23-39.
- [9] Bhattacharyya S, Nanda V. Client Discretion, Switching Costs, and Financial Innovation [J]. Review of Financial Studies, 2000, 13 (4): 1101-1127.
- [10] Silber W L. The Process of Financial Innovation [J]. American Economic Review, 1983, 73 (2): 89-95.
- [11] Calomiris C W. Financial Innovation, Regulation, and Reform [J]. Cato Journal, 2009, 29 (1): 65-91.
- [12] 张萍, 张相文. 金融创新与金融监管: 基于社会福利性的博弈分析[J]. 管理世界, 2010 (8): 167-168.
- [13] 李树生, 祁敬宇. 从美国次贷危机看金融创新与金融监管之辩证关系[J]. 经济与管理研究, 2008 (7): 34-37.
- [14] 李沫. 激励型监管信赖保护的立法思考[J]. 法学, 2013 (8): 87-94.
- [15] 李沫. 激励型监管的行政法思考[J]. 政治与法律, 2009 (10): 86-91.
- [16] 张静, 阙方平, 王英杰, 范薇, 夏洪涛. 开放趋势下银行业的金融创新与监管制度创新[J]. 金融研究, 2001 (12): 88-95.
- [17] 李成, 马国校, 李佳. 基于进化博弈论对我国金融监管协调机制的解读[J]. 金融研究, 2009 (5): 186-193.
- [18] Weibull J W. Evolutionary Game Theory [M]. MIT Press, 1997: 144.
- [19] 谢识予. 经济博弈论 (第二版) [M]. 上海: 复旦大学出版社, 2002: 87.
- [20] 曾江洪, 崔晓云. 基于演化博弈模型的企业集团母子公司治理研究[J]. 中国管理科学, 2015 (2): 148-153.

(责任编辑: 李 晟 张安平)

(上接第10页)

- [11] 楼继伟. 中国政府间财政关系再思考[M]. 北京: 中国财政经济出版社, 2013: 7.
- [12] 余光远. 中国财税改革和财税法制建设30年回顾与展望[M]. 北京: 中国税务出版社, 2009: 44.
- [13] 王绍光, 马骏. 走向“预算国家”——财政转型与国家建设[J]. 公共行政评论, 2008 (1): 26-27.
- [14] 秦春华. 经济体制变迁中的财政职能研究[M]. 北京: 北京大学出版社, 2009: 58.
- [15] 约翰·N·德勒巴克, 约翰·V·C·奈. 新制度经济学前沿 (第二辑) [M]. 北京: 经济科学出版社, 2003: 14.
- [16] 诺斯. 制度、制度变迁与经济绩效[M]. 上海: 格致出版社, 2014: 98-106.
- [17] 陈佳贵. 中国财税体制改革30年研究——奔向公共化的中国财税改革[M]. 北京: 经济管理出版社, 2008: 79.
- [18] 高培勇. 1994年的财税改革: 20年进程评估与未来19年展望[M]. 北京: 中国财政经济出版社, 2014: 115-131.
- [19] 布伦南, 布坎南. 宪政经济学 [M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2012: 1-14.
- [20] 李炜光. 宪政: 现代税制之纲[J]. 现代财经, 2005 (1): 4-12.
- [21] 刘怡, 余向荣. 现代税收的起源: 税收意识的视角[J]. 财政研究, 2006 (2): 67-69.
- [22] 玛格丽特·利瓦伊. 统治与岁入[M]. 上海: 格致出版社, 2010: 51.
- [23] Schick A. Capacity to Budget [M]. Washington: The Urban Institute Press. 1990.
- [24] 王绍光. 从税收国家到预算国家 [M] // 载马骏, 侯一麟, 林尚立. 国家治理与公共预算. 北京: 中国财政经济出版社, 2007.
- [25] 卢洪友, 张楠. 政府间事权和支出责任的错配与匹配[J]. 地方财政研究, 2015 (5): 4-10.
- [26] 李玲, 江宇. 有为政府、有效市场、有机社会——中国道路与国家治理现代化[J]. 经济导刊, 2014 (4): 15.
- [27] 卢洪友. 西方现代财政制度: 理论渊源、制度变迁及启示[J]. 公共财政研究, 2015 (1): 28-41.
- [28] 高培勇. 由适应市场经济体制到匹配国家治理体系——关于新一轮财税体制改革基本取向的讨论[J]. 财贸经济, 2014 (3): 5.

(责任编辑: 孙亦军 张安平)