



中央政府大转型：建立现代财政制度

时间：2014年10月23日

地点：清华大学公共管理学院 302 会议室

主持人：齐晔

主讲人：

布鲁金斯学会非常驻资深研究员、中国人民大学经济学院教授郑新业  
华夏新供给经济学研究院院长、原财政部财政科学研究所所长贾康

齐晔：各位来宾，大家早上好，欢迎大家光临清华-布鲁金斯公共政策研究中心今天这个特别的研讨会。

我们大家都知道，此时此刻十八届四中全会正在召开，这次会议主要内容之一就是依法治国、依法行政，在原来全面深化改革的基础之上，这当中一个非常非常重要的方面就是对政府的改革，特别是中央政府，依法治国意味着要以制度治国，现代财政的建立又是这其中的核心内容。

今天我们特别有幸请来两位重要级的嘉宾讨论这个问题，我先介绍一下大体的背景情况。

在2012年的时候，当时清华-布鲁金斯公共政策研究中心设立了第一批研究项目，同时也是第一批的非常驻研究员系列，中国人民大学经济学院的

郑新业教授是我们的第一批非常驻研究员，他当时非常非常有远见，选了这样的题目，在过去的两年当中，他进行了非常深入的研究和思考，形成了今天的这份报告，借今天这个机会，郑教授来介绍一下他针对这个问题的研究成果。郑新业教授读博士的时候是在美国乔治亚州立大学，回国之后一直在中国人民大学作教授。我跟郑教授的结识还不在财政方面，而是在能源经济，因为我个人是研究能源、环境方面，他在这些领域当中有非常高的成就。

今天我们也特别高兴地请到贾康教授，我不需要作太多的介绍，因为我们在媒体上总是读到他的文章和介绍他的文章。我们知道，在过去几十年当中我们国家财政制度的建立和一些大的财政政策方面的决策贾康教授都是亲身投入、亲身参加，也是最重要的见证人，当然也是我们国家最著名、最重要的财政问题专家。值得一提的是，贾康教授原来是财政部财政科学研究所所长，现在作为华夏新供给经济学研究院院长，待会儿请贾康教授介绍一下你们的研究院，大家肯定是非常感兴趣。我们在谈到这个问题的时候，郑新业教授特别高兴，他说，哎呀，现在贾教授可以敞开来说了，原来他作为政策决策者的一部分，有些话不便说。

我想说明，今天咱们的这个讨论纯粹是一个学术的讨论，在座的媒体朋友作报道的时候，一定要把基本的背景说清楚，因为学术讨论和针对媒体的一些谈话还是不一样的。我们前些日子闹了一个小小的乌龙，我们有一个小小的讨论，后来被路透社暴露出去了，说是中国政府对外宣布如何，其实没有人代表中国政府。今天我们是学术讨论，咱们可以敞开来谈，除了两位教授谈之外，我们希望两位教授多谈，也给各位来宾提个要求，我们把它作为一个讨论，因为咱们现在是处在非常非常关键的改革时点上，我们现在最需要的就是好的思想、好的方法，解决当前面临的这些问题。

我叫齐晔，是公共管理学院的教授，也是清华-布鲁金斯公共政策研究中心的主任，干这个活儿已经有 6 个月了，在此也感谢大家的支持。

先请郑新业教授介绍他的研究成果，之后请贾康教授来发表他的一些思考和观点，然后请各位来宾进行互动讨论，大家以热烈的掌声欢迎郑教授。

郑新业：首先感谢齐老师和清华-布鲁金斯公共政策研究中心邀请我作这样一个讲座，对我来说，李源一年前跟我说这个事情，但是我为什么当时不愿意呢，客观讲，我还没有作好在清华演讲的准备。今天我主要是给大家呈现一个事实、数据、看问题的角度。

标题是《四重挑战下的中国财税改革》，和现行财政改革的路径、目标有一些不同领域的出发点，是对十八届三中全会去年这个时候的决议的一些看法。我无意说这个，因为时间很有限，我主要给大家讲讲情况。

首先说明，其实我们国家在财政方面研究的人是比较少的，和金融相比尤其少，大家在金融方面研究多很多，但财政与人民生活相关的程度一点不比金融差。

十八届三中全会把财政改革提高到非常的高度，提出了一些目标（详见 PPT）。对我们普通人而言，如何预期这些改革的影响，对企业主而言有什么影响？大型企业、中型企业、小型企业，污染性企业，受污染影响的企业，都有什么影响？对政府的规模、收入支出结构有什么影响？对央地关系有什么影响？对居民的收入和支出有什么影响？其实影响我们的收入，政府的支出影响我们的钱袋子。十八届三中全会这个改革对我们所有人都有影响，白天有影响、晚上有影响，上班有影响，下班也有影响。但其实很少人评估一下十八届三中全会提出的这个决议给社会带来的影响以及是否解决了整个

社会面临的一些问题，我们今天就这个问题给大家提供一些看问题的数据和角度。

### 一、中国财税体制的四重目标

在这两年，我们要识别出来中国当前要解决的与财税体系相关的四大问题，也可能有三大、五大、七大、十大，没问题，大家看问题的角度不一样。对我一个研究者而言，我认为主要是以下四个问题：一是促进经济增长，二是预防和治理经济波动，三是改善收入分配，四是预防和治理环境污染。这是我个人作为一个研究者认为财税体制最重要的问题，显然十八届三中全会跟我想的一样，事实上它主要是看到了一和四，二和三基本没有涉及。

介绍一下中国的财政规模（2012年）。福布斯和中国政府经常扯皮，就扯在中国政府的规模究竟有多大，财政部公布的数据和福布斯的数据是不一样的，因为财政部早年主要是管非税收入，不管土地出让金和五险一金，但对企业而言就不服气，企业说虽然不是你财政收的，但是我也得掏，居民也这样说。但五险一金和税不一样，税收是政府拿走了，我不给你，五险一金严格来说不是政府收入，它只是个保险公司，只是政府来运作而已，因为它拿了钱之后未来是欠你义务的。财政收入分税收收入、非税收入、社会保险基金收入、土地出让金收入，合计共 17 万亿。为什么说土地出让金不是税收收入呢？你在交土地出让金的时候，政府交给你一片地，政府是作为经济主体、财产所有人的交易活动，土地出让金有没有 2.8 万亿，这也是有争议的数字，因为卖了这片地以后还要把生地变成熟地，这中间有成本，所以 17 万亿实际上是高估了政府的财力。

花钱在哪儿也是个重要问题，第一是教育；第二是社会保障和就业，其实和我们所说的五险一金有关系，但不是这回事；第三是一般公共服务，大家说公共服务是什么？就是政府部门，财政部把中央政府和地方政府的一般

公共服务公布得很详细。这里有一个中国特色的“其他支出”，占16%，有的个别地方政府的其他支出占70%，它不告诉你，我们也不知道。

我们国家的税收收入主要是劳务产生征税为主，比如消费税、营业税、增值税，企业所得税还可以，个人所得税占的比重特别低。（见图）这个表说明，个人所得税的比重特别低，很多人一直在倡导要增加个人所得税的起征门槛，其实学术界有不同看法，如果再征，起征点到一万的时候就更低了，很多人说不是挺好吗？可能也不那么好。我可以肯定地告诉大家，在中国，只要你要交个人所得税，就不是穷人。穷人和富人是相对的概念，和比尔·盖茨比我们是穷人，和卖麻辣烫的相比，我们肯定是富人。

社会保障的规模和结构，社会保障也是非常庞大的体系，主要是养老。

央地关系。经常有人说中央把钱收上去了，把义务扔给地方，所以地方政府为所欲为，这要从几个方面说，从税收收入来说，中央政府占52%，一般预算收入中央政府已经占小头，如果按大财政口径财政收入来说，中央政府已经占非常小了。

支出侧央地关系。中央政府除了国防和外交之外，教育有一部分，干的活儿比较少，在一般性收入之间只占14.9%，把五险一金放进去之后，你会发现中央政府的义务只占13%多。

中央政府拿的多、干得少，所以肯定有大家看不到的事情，也就是庞大的转移支付。

中央对地方政府支出的贡献（2008年）（见图）。大家可以看出地方政府花的钱里有多少是来自于中央的，最好的是西藏，100块钱有94块钱来自中央。最小的数字是北京，只有11%。道理很简单，北京在税收收入上占很大的变异，2013年西城区财政税收总收入是3600亿，超过河北省全省，而西城区的GDP是900亿，这肯定不是西城区的经济产生的收入，是整个经济

里面的汇总纳税。但这 3600 亿是不是都归西城区支配呢？不是，大部分是归中央的。

可以看出，我们的财税体制其实很简单，收入一侧集权，支出一侧分权，又配之于巨额转移支付，再加上社会保障资金自收，地方政府运转。这有没有好处？谈不上绝对的好和坏，还是有问题的。如果今后我们要解决问题，这些问题就要考虑。

央地关系的图中说明了中央政府干的活儿很少，主要是地方的，也说明了为什么我们的户口取消不了的原因。

钱花到哪儿了？第一是一般公共服务，第二是外交，第三是国防。美国应该第一是国防，第二是债务利息指数，我们的债务利息也很高，占了 2000 多亿。

刚才给大家介绍了中国公共财政的基本信息，回到我们要讲的故事，我们认为当前中国面临四重困难，一是要继续保持经济增长。在座的各位看我们的会议室，已经和西方国家大致差不多了，但是离开北京看问题，我们仍然是一个发展中国家，因此发展经济仍然是第一位的。第二件事就是收入分配问题，第三是经济波动，起起伏伏，第四件事情就是污染控制。

发展的必要性。从世界各国人均 GDP 的图中可见，中国位于第 88 位，我们经常看不起各种“亚”、各种“斯坦”，但人家是排在你前面的，伊拉克都比你强，所以一平均，中国仍然是非常贫穷的国家，别得瑟，发展还是中国一个很重要的问题。

取决于经济收入水平的是资本和技术，我们看道路公路里程（音），很多人看不起印度，但其实我们比印度还差一些。再分析移动电话普及率，我们是 640/千人，和印度差不多。分析每百万人中研究技术人员数量，我们在世界上的排序也是很不好的。分析每千人口医生数是 4.2，千人床位数 1.2，

我们都是差得很远的。享有卫生设施和清洁饮用水人口占比，我们的排序也是非常低的。我不否认我们的伟大成就，纵向比，我们可能取得了很大的成就，但横向比，我们还有很长的路要走，这是一个现实，经济发展仍然是当务之急。

经济波动的危害，我们有个词叫“中国式经济衰退”，很多西方经济学家说我们经常是负的，零点几，你们7%还嗷嗷叫，有人说中国人矫情，所以我们说是“中国式衰退”，过去我们是保8，现在是保7.5。PPI增长率波动非常大，电力消费和钢铁增长率非常吻合，说明这个趋势是存在的，高的时候40%多，低的时候-10%，这的确给地方政府的就业带来了很大问题，尤其是钢铁产业比较集中，第一钢铁大国是中国，第二是河北，第三是唐山，第四是邯郸，第五是乾安，这说明钢铁的集中度是非常大的。

不平等问题的危害，非常严重，西南大学的调研数据是0.61%，因为调研数据最困难的是找不到富人，那真实的数字可能是0.71%，这是官方公布的数据，有人说我们是原教旨资本主义，美国人都说我们是社会主义，你们才是资本主义，我们仅比新加坡好点，后来发现我们还不如香港，至少香港政府的税收努力和财政努力降低了基尼系数。分析政府政策恶化收入分配，基尼系数过去是0.6现在变成0.4，过去是0.4现在变成0.2，以河南、安徽、新疆、北京这些地方为例，每个省我们计算财税收入和基尼系数之后，我们发现每个省政府的政策都恶化了收入分配。如果大家有兴趣看我们是怎么看的，在布鲁金斯的网站上有我们的算法和数据来源，全部都是重复的数据。一个很可怕的事情在于，在全世界经济体中间，我们国家是唯一一个财税政策恶化收入分配的经济体，不如香港、不如新加坡。我前天给新加坡的议员团讲课还说这个事，他们说你们诬蔑我们，新加坡政府其实做了很多事。

政府有没有努力呢？有。干了什么事？在民政部的网站上，每个月都公布全国所有县和区的城市最低生活保障支出数据，民政部做得非常好，我们应该点赞，但是你会发现差距非常大，城市最低生活保障支出水平，最差的是融安县，数字只有 37.75 元。我特别找了当地的价格指数，这个 37.75 元只能买三斤猪肉，平均每天一两。分析农村的低保水平，农村最低生活保障支出水平最差的是南召县，只相当于每个月买 1.3 斤猪肉。

污染问题也非常严重，有个德国经济学家告诉我，按照中国的劳工标准和环保标准，我们德国的 GDP 也能占 7%，有没有道理我们不知道，我们现在是收入比较高，左手拿钱，回家就买空气净化器，反正我家里买的空气净化器 7000 多元，大家都戴口罩，咳嗽，去医院看病。

癌症村的报道比比皆是。分析中国卫生统计年鉴历史四年发布的城市和农村肺癌系数，在北京市，肺癌是最近几年头号死亡原因。

二氧化碳排放。可以看出，1985 年我们只占全球排放的 9.3%，2011 年占到 26.4%。要不要减排我不知道，但现在的问题是每一回合谈判，中国的压力是非常大的。欧美国家有没有虚伪的地方呢？有，但现在的压力在你这里。2002 年之后，中国能源问题和环境污染的问题增长率突然加速，不知道什么原因，大家一直没有确定原因，WTO 是个因素，钢铁结构、产业结构或者是基础设施建设，我不知道到底是什么。

## 二、1994 年财税体制无法应对挑战

财政部也认同要财税体制要改革，但它不强调经济收入分配，也不强调环境污染。

### 1. 政府规模太大，增长速度过快，不利于经济增长

政府规模没有绝对的标准，没有一个理论说政府规模一定是 20 就好、30 就是最优的，取决于你的目标是什么、你的经济来源是什么、你的钱花在哪



儿，在邓小平和江泽民时代，主要矛盾是经济增长，收入分配的问题不严重，环境污染问题不严重，那时的政府支出就是以直接税为主，不影响劳动供给、不影响资本形成、不影响技术创新，因为影响经济增长的因素就是资本、劳动和技术，所以那个时候的设计是非常合理的。但是那个时代过了之后，到现在为止，问题来了，除了经济增长之外，还有其他因素。所以 1994 年的税制不适应，第一就是政府规模不能再增加，再增加之后，很多人说会影响劳动聚集、资本形成和技术创新。换句话说，税收并不影响劳动，税收增加并不一定减少劳动供给，全世界劳动供给曲线有一段在理论上讲是往回倒的，很多大学者说增加税收会影响劳动力供给，至少理论上是不对的，但是增加税收是不是会影响资本形成和技术创新，国际上有研究，的确会影响，比如像美国的极左时代，边际税率 92%，也就是你挣 100 块钱，美国政府要拿走 92 块，卡特和艾森豪威尔时代就是这样。

## 2. 行政政府收入结构不合理、不利于经济波动调控、收入分配改善和环境污染治理

收入一侧，没有遗产税、赠与税，个人所得税因为是地方政府来征，所以很麻烦，我在一个单位挂职就知道，45%的税，我可以通过在不同的地方交税把你要交的税率降下来。中央政府没有调控的工具，中央政府和地方政府在争，高收入人群可以安排在不同地方缴税来降低缴税的义务。支出一侧，失业保险起不到它该起的作用，低保的标准太低，三斤猪肉这样的低保是无法帮助低收入人群的，在这样的税收和支出体系中间，是无法做到改善生活质量的。

## 3. 地方政府负责的社保体系

我们这里肯定有城市户口的人，但是社保在外地的情况，北京有好几百万这样的人。

媒体说政府官员说我们让农民工交社保是对农民工的福利，错了，农民工交社保谈不上是对他的帮助，因为这是保险，而且这些人不一定能拿到他该拿到的东西。

我们的社保体系为什么是脆弱的呢？最穷的人，哪怕你收入低于 1800 元，你可以交 1800，最富的人，哪怕是 3 万元月薪的，你的纳税义务只到 12111。也就是说这个制度本身对穷人就不太合理，当然将来花钱的时候，穷人一般说来比富人的寿命要短一些，所以拿到收益的时候，富人享受收益的时间平均而言比穷人长，这是在西方国家已经印证了的结论。

广东地方政府普遍要低一些，这其实是有竞争因素在里面的。

医疗保险、失业保险、住房公积金，都有类似的特征。

这样的结果导致这个社保体系其实是有问题的，如果说社保体系全国放在一起还可以，分散到全国各个地方，你会发现北京、上海、广州这些地方很好，很多地方的社保体系已经快不成了。

其实这个社保体系是非常脆弱的，每个人没有多少钱在里面，分析人均基金支出，即便是北京，也才 3 万多块钱。人均资产非常少，像福建，人均累计下来的社保资产只有 2000 多块钱。所以没有人把社保太当回事，都是靠子女、靠自己的财富积累。

#### 4. 急需调整的央地关系

中央决策、中央收钱、地方花钱，社保上自收自支，这有什么坏处呢？既不利于收入分配，也不利于经济波动的预防和治理，还不利于污染治理。

#### 5. 核心执政基础设施匮乏

大家都知道，要想征所得税分配，最艰难的问题是找到穷人和富人，美国也解决不了这个问题，美国花了 35 年的时间才很好地解决了找到穷人和找到富人的问题，个人所得税是累进的，最富的 1% 的人交 40% 的税，最富的

400个人交1.6%的税，最穷的50%的人总共交2.78%。在美国这个体系下，大家注意到，税收体系其实起到了该起的作用，但前提是美国政府有个税收保障号，为什么是35年呢？银行、各种富人利益群体长期抵制，但艾森豪威尔政府花了极大的资本推动这件事，最终把所有的财富框在里面，有累进税收，有低保，还有福利项目。所以既要有工具，还要有政策工具，这是基础设施，而我们都没有。现在只要一查低保的人，几十万，我到地方上查低保的人，要找到死了的人，要到山上到墓碑才能找到，死了4年还在吃低保。这个问题不只中国有，日本也有，日本的人数也是假的，东京地区普查一次就要减少400多人。

富二代其实是政府失灵，没有政策税、没有遗产税，穷二代也是政府失灵，我小时候如果没有很好的教育，肯定还在山里挖石头。大家不要以为穷人跟你没关系，如果你认为最穷的人和你没关系，你记住，不怕神一样的对手就怕猪一样的队友，哪天你的合作者能力很差的时候，你会发现你的劳动生产率也会下降。关心穷二代其实就是关心自己，今天存钱也没有钱，到了20年以后，你的钱会贬值。

### 三、往哪儿改？

既要控制总量，优化结构，增强中央政府的职能、提高执政起来设施，提高政府的执政能力。

新时期要解决当前面临的重大问题，必须对财政体制进行重大变革，在收入分配上完全不作为，支出一侧也不作为，社保还是地方政府来做。我分析问题在央地关系，我们建议央地关系大幅度调整，中央政府大幅度承担该承担的职责，一个强大的中央政府、一个承担公共事务的中央政府，是现阶段解决上述矛盾最重要的方式。

#### 1.控制政府规模，优化税收结构

要改善收入分配，因此需要新的税收，解决污染问题要征税，要解决收入问题要征税，一征税大家就嗷嗷叫，前提是要想征税先降税，先把7%降下来。支出这一侧也是，要想帮助穷人，为什么中央要做事呢？社保体系要给中央。

## 2.建立新型的中央政府

中央政府要做事情，十八届三中全会的改革方案中，中央政府比现在的情况基本有所扩张，但我没看到他们想要承担具体公共服务的职能。为什么别的国家都可以没有户口，我们为什么要有户口？大家可以考虑。

企业所得税、个人所得税由中央政府负责，五险一金都应该由中央政府负责，否则你当北京市市长也不敢放开户口，否则地方政府扛不住的。

## 3.中央政府转型：从决策到直接提供服务

我们建议恢复像华北局这样的地方性政府。

## 4.建立覆盖全国的社会保障号码和污染信息系统，打造执政基础设施

要有身份证之外的每个人的身份号码，如独立的社会保障号码，社会保障号既要有用，还要不能被偷，像美国的社会保障号，卡片后面都写着不要给别人看。

## 四、改革的红利

改革的红利影响企业，回顾一下我的中心思想是想说，财政比你想象的要在更大程度上影响你的企业、你的家庭、你的支出，财政是很多中国问题的原因，中央政府不做事情尤其是现代社会很多矛盾的主要原因，比如户口、比如五险一金，所以我们希望大家认同我说的四个目标在未来仍然是重要的，十八届三中全会这种改革方案是不够的，很好，但不够，因此仍然需要中央政府承担更多的公共服务职能，至少中央政府要承担新的政策工具，比如遗

产税、增遗税、新的环境税、新的社会保障号，政府跟居民一样，要做事情，也是需要新的工具。

我无意批评中央政府的改革，只是想说明还不够。我也无意说我说的很多东西都是对的，我只是呈现这个事实。

谢谢大家。

齐晔：谢谢郑新业教授，接下来请贾康院长再给我们发表他的意见和他对于这个问题的演讲。

我们知道，贾康院长原来在财政部财科所任所长，而且经常给咱们国家领导人讲课，我看人民日报的文章说他是下海献策的几个人之一，所以他现在是两个视角，长期在政府工作，刚才郑老师批评的好多东西，贾院长未必能够同意，但同时他又有另外一个视角，现在回到民间的视角。我们欢迎贾康院长演讲。

贾康：首先感谢邀请，郑教授演讲的内容非常丰富，我来之前拜读了他的文本，他今天讲的内容比文本要多。时间关系，我比较直率地作一个点评，纯粹作为个人见解来参加讨论。

首先肯定郑教授的研究有一些优点，一个是经济社会的视野比较开阔，看到中国的问题，还有国际数据的对比，数据的处理比较扎实，很直观地把一些问题的直接量化关系、各种各样的比较说清楚。在认识分析框架上比较简洁，把政府应该发挥的四项功能和实际问题理清，他形成的核心概念就是实际上他认为十八届三中全会的表述还是不能令人满意的。很多建议也是在他的认识分析之上提出的。对其他值得肯定的方面我就不展开说了，突出的印象是这样一些方面。

值得进一步探讨的是，我想直率地跟郑教授进行交流。我感觉，郑教授的研究虽然下了很大功夫，但是在总的框架上，问题导向好像还没有摸到财政体制争议的主线、焦点。我这些年毕竟还是一直在研究财政，也力求跳出财政看财政，从全局来把握财政制度改革怎么样系统化。我的一个基本观点，在社会上，方方面面到现在为止还争论不休的，就是怎么评价 94 年的分税制改革。郑教授说到 94 年的改革还有不能令人满意的明显特征，但是从整个历史进程来看，最优的情况一般不存在，94 年的改革，我们的基本评价还是要充分肯定，因为它和邓小平前面千辛万苦，有生之年奋力一搏，以南巡方式倒逼出一个社会主义市场经济目标模式这个节点相呼应。朱镕基被邓小平点将，在一线上以极大的魄力，通过 93 年准备，94 年终于把这个框架搭起来了。它总体的历史功绩是里程碑式的，就是原来的从传统体制下探索所谓分权，一直落在行政性分权，终于在 94 年转成了经济性分权，这里首先是政府和企业的关系，我感觉在这一点上，郑教授现在是欠缺的。你比较充分地重视到了中央、地方政府之间的关系和中央政府和宏观税负分配的关系，但中国现在说起财政体制，好像首先处理政府间关系，其实我认为对关键的首先是 94 年改革，它跳出了原来不论是集权还是分权，无论是条条为主还是块块为主，都是按照行政隶属关系组织财政收入的这样一个体制的桎梏，打破这个症结之后，94 年改革的历史功绩是把所有企业，无论大小、不分行政级别、不论经济性质、不管隶属关系，在税法面前一律平等，这样一个企业公平竞争的一条起跑线刷出来了，以后 94 年框架之下虽然有种种演变，这条还是坚持的，所以才有企业跨隶属关系、跨区域的兼并重组，到现在为止，哪怕国有企业的高管，原则上都要承认取消他的官员身份，以后越来越多地靠企业家市场去竞争产生。没有 94 年这样一个制度框架的铺垫，后面的东西都是无法想象的，也无法完成邓小平南巡以后说的搞市场经济怎么样在中国

搭建一个框架。但是 94 年到现在为止，非常遗憾的是中央和政府之间的分税制框架没有形成，虽然部以下搞得非常多，省以下分税制一直没有真正贯彻到位，人们所指责的基层财政困难、统一财政等问题，我们认为不是分税制造成的，恰恰是分税制没有真正贯彻落地、受阻造成的。包括朱镕基同志后来有一次机会到清华来，一下子憋不住了，也说了一串话。在舆论界，以吴晓波为代表，非常尖锐地指责中国在 94 年重启集权时代，这个判断没有人做出回应，只有我一个人做出回应，我觉得他的想法是忧国忧民，他认为在我们有生之年可能看不到对 94 年集权时代的回调，他很悲观。

郑新业：他认为不好的地方在哪儿呢？

贾康：他直接的观察就是中央拿到了整个财力里的差不多一半，但支出只占整个支出的 15% 左右，其他全都是中央发给地方用，他认为这就是集权了。

实际上，这个事情如果从这个视角来分析，中央政府在 94 年以后更有能力来调节区域差异，整个收入你拿一半或更高的比重，而支出里只存在比较少的比重，是市场经济分税制的共性现象，美国如此、日本也如此，中国只是没有他们更收敛，但是为什么没有人指责美国和日本集权而只指责中国？中央政府拿了钱以后，大量的转到比较穷的地区去了。郑教授可以分析，没有做转移支付之前，西部处于什么状况，转移支付之后是什么状况。总体上还要肯定，它是收敛了中国居民的收入差异，现在还有扩大收益在与它对冲，现在收入差距的控制远远不能令人满意，但是你不能看到不能令人满意的情况以后就不讨论 94 年以后中央政府拿了钱转移了以后产生的正面效应，我觉得正面讨论还是很有必要的。

还有一个现在越来越清晰的公共权力体系和作为公民、作为纳税人之间的关系，这就关系到您讨论的直接税和个人所得税，还有一个很重要的，我不知道您为什么回避了，就是房地产税。大家恨不得要摩拳擦掌打一架表明自己的立场。三中全会有一句话说得比较委婉“逐渐提高直接税比重”，这句话里面隐含的深意就是您说的现在比较弱的中间两个问题，按照您刚才的结构，中国间接税占整个政税收入的 70%，这个间接税是顺周期的，恰恰不能够产生您强调的波动的作用，另外间接税实际上主要由消费大众承担税负，经济学有分析，无论供需怎么转变，大多数税负最后推到最终消费上，这个群体又是中低收入阶层，所以这是中国现在税负控制的问题所在，是现在大家所关心的恩格尔系数不能得到有效调节的一个重要的缺陷。您强调的第三点改善收入分配，直接税比重怎么提高就是一个硬骨头。个人所得税千辛万苦征来以后，令人哭笑不得，它更边缘化，而且它根本没有改变把其他收入怎么拉进来接受调节，完全回避了这个攻坚克难的问题，只是在这里做了一点小修小补，而实际上使中国接受超额累计这个机制调节的人数收缩到不到 3000 万人，整个国民里的 2%，这么一个边缘化的状态，所以很哭笑不得的结果。

再往下推一轮，与中央反复说的综合与分类相结合要对应上，但怎么做是个要讨论的问题，难度非常大，中国现在不光是很多学者不把这个问题说透，大众更是直观地逆反、抵触、不认同，跳着脚骂。我不知道您是不是有意回避房地产税，更是这样的情况，现在唯一可操作的就是，三中全会说是加快房地产税立法并适时推进改革。但这个立法什么时候能完成？现在没有任何动静，哪怕今年年底之前纳入人大立法过程，明年一审、二审、三审，还要征求社会意见，吵成什么样很难预料，明年能不能做出来？明年做不出来还有 2016 年，那时候要求的财税配套改革重点和基本事项要见眉目，时限



就到了。我是觉得，最值得争取的是应该在 2016 年底之前完成立法，2017 年就要付诸实施，这才能够解决中国逐步提高直接税比重这样一个所要实际操作的问题。

遗产的赠与税您强调了，但非常简单，前提不具备，中国不敢让官员建立财产公示制度，你怎么敢堂而皇之通过一个立法让公民把自己的财产全盘告诉你，然后你征遗产税和赠与税？这是一个绕不过去的前提。

这些事情郑教授还应该进一步以问题为导向，针对这种焦点、争议，看起来很清晰的问题，更多贡献您的研究者智慧，更丰满地探讨。

体制系统化改造的把握，还应该强调从政企关系结合央地关系，整个体系从 94 年以后到现在没有解决分税制在地方各个层级落地的问题，再加上现在非常尖锐的直接税里正确处理和公民的关系，当然这里出现了公民权利平等、民主化、法制法的要求。在直接税前提下，公民要让政府说清楚你这个钱征得合理不合理，用到哪儿去了。在美国是非常清晰的，政府给你一个回单，告诉你交的钱都用于什么方面，一清二楚，小数点后面几位，你的交代有一点不清楚，老百姓跟你没完，久而久之，一个公正的政府、透明的政府就形成了。

这里有一个问题，郑教授还可以再关注一下，94 年以后省以下分税制受阻，其实原因非常简单，我们认为全世界搞分税制都要横向到边、纵向到底全覆盖，包括我们所内都有不同意见，我认为是必须这样的。再往下落实就是的阻碍是什么？就是中国是五级框架，你在世界上找不到一个五级分税的先例。94 年来不及处理省以下怎么分税的问题，实际上就是允许和鼓励地方政府去试，试来试去没有找到合适的方法，现在是分成制和包干制，矛盾丛生，不能适应社会主义市场经济，实际上现在已经进入这样一个转型的矛盾态，把省以下无解的分税制变成有解，我们提出要借助农村税制改革以

后，乡镇一级实际上已经不是一个层级。再加上浙江的经验，省直管县，最后把这个五级改成三级，形成三级事权的清晰界定，中央、省、市县各自的事权专享是什么、共享是什么，共享的部分怎么样落实到操作上，这就是三中全会说的事权和支出责任相适应。一级政权有一级合理的事权，政府既不越位也不缺位。一级事权后面是一级财权，财权关键是税基，当然还有水平的收费权，广义的税基合在一起，事权、财权、税基，引出钱从哪里来用到哪里去的标准模式，最大限度反映公众意愿，然后通过严格的程序，最高权力机关审批以后，后面再跟上各级政府的产权，也就是国有资产管理体的内容，四本预算里现在有国有资本预算，再有举债权，现在已经给地方政府省级牵头的阳光化的债券，市县其实也应该有，但现在在过渡，两届政府千辛万苦终于有了《预算法》的修订，若干年以后再修订的时候，应该再往前走，就是省级政府应该能举债，再往下。这些问题应该尽可能放在一个大框架下，问题导向，做出我们学者认为比较中肯和现实的回应，这方面郑教授可否更多地调动你的潜力。

当然我也是一家之言，事权里有非常棘手的问题，三种全会有一句话“要推行司法管辖权和行政辖区适当脱离的改革”，看四中全会以后，法治框架之下能不能把这句话说得清晰一点。因为中国激增的经济案件现在交给地方审判，每个地方的经济利益是跨区域的，你交给山东省，它就不会考虑浙江那边的利益，而且地方保护主义、地方本位主义加上经济因素，影响审判地的公正性。比如吴英案，在浙江发生，浙江自己审，一帮官员就是要迅速要她的性命，她的资产做了迅速处理，结果有网络的约束才使吴英被最高法院否定地方高级法院的审判，留了一条命。然后说吴英举报当地官员，她父亲要帮助她，结果又把她父亲控制起来，哪有什么公信力？我不敢说有多少评判依据，但是一个秉持社会公平正义的政府，事权和司法系统应该是独

立的系统，避开地方瓜田李下的嫌疑，但这个事情谈何容易？地方政府听起来会觉得不可接受。

还有投资权，从八几年到现在，李克强总理说得这么清楚，地方政府退出一般性投资领域，这个事情总是没有落实到文件上。这些都是我们要结合体制框架理清的，理清以后更有效地帮助您说明这四个功能怎么样有效有一个有效的制度支撑，由长效机制去追求实现。

齐晔：谢谢贾院长，也感谢两位教授的精彩演讲和点评。现在进行讨论，您有什么问题、建议或意见，也请提出来，提之前先请自报家门。

发言：各位老师，大家好，我叫张扬，毕业于宾夕法尼亚大学商业院，目前做宏观和债券方面的投资。请问两位教授一个问题，刚才大家提到了中央政府举债的问题，贾老师也在提下一步可能把地方政府债再往市县级拓展。现在有一个问题，市场已经走在了政府的前头，地方一些城头债，包括县级甚至一些经济开发区都会发这样的一些债务，而市场对于这些债务定价的时候，实际上也是按照各个区县的财政能力、经济发展能力进行这方面的定价。对于这部分，不知道未来的处理方向是什么样的。

发言：我是来自清华大学公共管理学院的博士生，我的第一个问题是，郑教授提到咱们的政府规模比较大，增速比较快，就我接触到的数据，2014年上半年财政收入的增速已经跌到8.5%，2014年平均增速在18.8%左右。我感觉前两年大家一直在探讨税收高速增长、财政收入高速增长，现在面临的问题可能是在理性回归的过程中潜在财政收入更高速下跌的风险。请问郑教授和贾所长，到底是哪个原因，是经济基本面还是财税政策调整导致了财政收入高速增长，现在和以往有什么区别？

发言：我是清华大学社科学院的博士，我之前在地方上也挂职过。第一个问题，现在地方政府在运行过程中经常采取所谓的下部制，他做什么事情要申请下部，然后再批，这对地方政府的行为有很大影响。第二个问题，公务员的薪酬问题，这是财税制度中非常重要的问题，请两位教授谈谈看法。

齐晔：下面请两位教授分别回应一下。

贾康：三个问题的顺序，第一个是说城头债融资平台形成的债务。现在官方的态度非常明显，既然是开明渠补暗沟，原来的债务要有交代，作个汇报，治理以后再消化掉。城头债以后应该走预算债，是有规范程序的，再往后，不排除地方，包括市县层级走透明的程序来解决项目建设的融资机制问题。估计按文件精神操作，大的套路上不应该再有什么明显的纠纷，实际上执行质存量、开前门、关后门这样一套阳光化以制度建设带动长效机制、把原来的风险消化掉的组合。

第二个问题是问政府规模。郑教授说 2010 年 33% 的数据，和财政部的口径是一致的，这两年曾经有上升的表现，我估计最新的数据出来以后就没有什么上升趋势了，34% 也好、35% 也好，国际对比来说不应该是广义宏观税负偏高，也就是发展中国家的平均水平。如果按照这个口径来做国际比较，发达国家一般都在 40% 以上，北欧的福利特征明显的国家历史上是超过 50%，现在回调一点，也接近 50%。中国的广义宏观税负关键是结构，落到税收归宿上的群体是什么，很大量是消费大众，而大多数又是低中收入，这才是实质性问题，怎么改呢？引到关于直接税的讨论，这个问题要落地，需要一系列的前提条件，比如遗产赠与税，按照邓小平的共同富裕导向，我认为在中国是要推的，但难度是非常明显的。

财政转移支付里最明显的就是专项，专项是由高级政府来批，批得津津有味，而且他们有一个倾向是把一笔钱批成几笔钱，要求地方配套，在这种情况下地方不得不跑部钱进去弄钱，而且虚假报配套。弄到现在发改委价格司有实权的官员全军覆灭，其他有权力批项目的，一个处里几个人可以津津有味地批到一个乡镇一级的几万块钱的项目，最小的我们曾经听到中央层级曾经批到乡镇一级 3000 元的项目，他们振振有辞地说这些项目我们不批地方就会乱批，实际上他们就是在乱批。一个是要整合，不能搞碎片化，一个是原则上不能要求地方再做资金配套，另外，凡是竞争性领域里的，可以由市场去形成资金支持的项目都要从专项里取消，这个方向是对的。但各国的经验是专项审批不能完全取消，我认为还要借鉴美国联邦政府，它的专项支持是运用公示法，怎么样把专项在中国形式公示法，形成透明度的约束，这是需要讨论的问题。

公务员的薪酬问题很简单，第一得承认中国现在的公务员薪酬太低了，已经不像话了，在北京，工资条上那几千块钱，能让公务员过上比较体面的生活吗？特别是 30 岁左右，上有老下有小，一到周末，你带上老人孩子到游乐园，吃上一顿饭，半个月的工资没有了。这个改革要下决心对整个政府机构消减，然后公示化，取得公信力，再名正言顺地把公职人员的收入抬到社会平均收入中等偏高的层次上。但是做起来很难，大部制经过几届政府，现在走的是小脚女人的路子，扁平化在中央政府的文件里不敢直接说，这是很典型的制约，所以公务员的工资也不敢明确地说怎么样有力度的改善。下决心做也只是指标，没有把治本的事情明确。还是要强调，攻坚克难的制度改革，这件事才能理顺。

郑新业：我补充个学术上的意见。

第一是举债的问题，你们定价的时候，不以为人家定了多少，其实债务的问题是很清楚的，你们并没有因为这个地方借了多少钱就给它更高的利率。第二个问题是我们忽略了地区差异，其实中国到今天仍然有 80 个地级市一毛钱债都没有借，借的最多的地方是北京，也是还债能力强的地方，市场并不傻，虽然大同、淮北这些地方有问题，但大部分还是没有问题的。最穷的地方和最富的地方都没问题，中间的部分可能有问题。

其实这部分资产是有产出的，从历史来看，大部分这些地方的资产还是有产出的，还是帮助地方企业提高劳动生产力。我做过一系列的研究，只不过在这里没说。

第二位博士讲的收入问题，中国的收入问题基本好一点，好的地方在于支出一侧没有刚性的支出义务，如果看 98 年改革，02 年财税紧张的时候，我们的政府毫不犹豫地砍预算，没有说哪个支出上去就下不来。

收入一侧，中国的特征有两个，第一个是我们的收入是加速的，当经济好的时候，政府收入经济增长，经济坏的时候政府收入又加速下降，这是很糟糕的制度。我们的中央政府收入和进口的关系是非常大的。

第三个，地方政府的问题，我说不上来。

薪酬的问题，我的观察是，现有的公务员工资是涨不起，还有其实人们关心的是 1% 最有权的公务员把 99% 的普通公务员给害了，其实财政部的公务员也没什么权，也不是发改委的所有公务员都有权。二是在座的年轻人不能再去了，我认为公务员的黄金十年已经过去了，看看爱尔兰和希腊，砍了 10% 的公务员，涨不起，必须压缩规模，把公务员的待遇涨上去，不压缩规模是涨不起的。我建议年轻人谨慎点，我的学生都开始跑，太穷了，都是靠岳父岳母支撑着，还有什么体面？我的学生在财政部上班，一个月 4000 多块钱，都靠老婆支撑，吃软饭，我说是软饭硬吃。

发言：我本科是人大财金学院的，现在在公管念研究生，我关心的问题是关于 PPP 的，PPP 模式现在要从融资上升到管理模式创新。请问，国家财政或整个国家政府在界定 PPP 模式的时候，应该算是怎么样的改革能跟现在的财政体制改革相衔接在一起，达到一种整体制度上的创新？

发言：我是美国使馆驻华代表处的，负责宏观经济。请问一个地方债的问题，目前试点的一个地方发行的地方债利率有些地方竟然比国债利率还要低一些，请问怎么看这个问题？还有以后地方试点发行的地方债的趋势。

发言：我是第三世界通讯社的，提一个纯学术的问题，中国政府是一个行政机构，它只有行政权力，刚才我听发言时讲到要增加投资执政基础设施，提高政府的执政能力。请问，在你的概念里，执政能力和行政能力的区别在哪里？

贾康：PPP 确实是很受重视，我看电视，在亚太财长会议上部长经常强调，也形成了共识。简单说，中国和其他经济体一样，都需要按照新公共管理思潮带来的模式往前推，中国又特别需要应对今后几十年的城镇化和老龄化过程，解决政府资金不够用的突出问题。从这点切入以后，大量的已经在规模上已经雄厚的民间资本、社会资金有可能引入过去认为只有政府自己去亲力亲为做好的公共工程、公共服务领域。这方面，从看起来融资的角度切入，我们认为它带来的是从融资模式上升到管理模式，以及配合全面改革的更大的意义。为什么能够从融资进一步到优化管理的创新呢？它会带来三个方面的正面效益，一是政府在这方面更收敛自己的边界，减轻了它的支出压力；第二，更深刻的是公共工程的绩效会得到提升，因为参与者是政府、

资本、企业和各种专业组织，都是以自己的相对优势去控制风险因素，合在一起，1+1+1 大于 3，收益的是观众，项目建得更加及时、到位，体现出应有的服务水平，老百姓得到的性价比提升，有实惠。第三，在市场经济中间要给企业更大的生存和发展空间，这就不是简单的融资概念，是管理创新、管理升级概念。再往下我们要强调它的意义正好结合三中全会的突破，现代市场体系的基石——产权制度方面我们主打的是混合所有制，而标准的 PPP 称为 SPV 的特定目的载体或特定目的公司就是一个典型的依法的清晰的股份制结构，这里混合起来的股通常不会出现政府一股独大，政府尽可能在这里的股权比较小，发生四两拨千斤的放大效应以后，主力军大量的部分是民间资本持股，这样的改革对于整个中国解决过去争论不休的国进民退、国退民进有非常大的意义，它的意义不简单地停留在管理模式创新，是对全局攻坚克难改革的非常正面的支持。当然，做起来这个事有非常明显的考验，一是法治化的水平，中国要看怎么样给 PPP 提供一个尽可能像样的法治环境；第二是契约精神的培养，这里政府和企业不是管理关系，是现代治理里的多元平等关系，大家一起签契约，这个契约在法治的保护下既约束企业又约束政府，当然做起来非常难。

第二个问题，地方债怎么比国债的利率低呢？一个是发行的时点不一样，现在经济下行、低迷，市场表现跟前半年的国债发行不可比拟。第二，不可回避这里有其他的因素，因为发行者银行要看地方政府的脸色，这里的意思不言而喻，你只要给我多发，我的钱就存在你的银行里，这些事情可能影响它的市场生成价位。但只要是走透明程序、规范程序，不会产生对这个过程颠覆性的影响，以后市场进一步提高规范性和透明度以后，会校正这里的偏差。这个路子是要肯定的，披露资产负债表，走透明竞争的市场化道路，约束地方债的发行成本。



最后一个问题我没有发言权，我理解执政、行政的区别就是，行政方面比较广义，执政讲的是主体有行政方面确定的统治主导地位。在中国的现实，实际上涉及到一个敏感问题，我们的执政党就是中国共产党，相关的政治体制改革的因素怎么考虑，还有不同角度的解说。但是宪法有高于一切的地位，共产党作为执政党必须在宪法的范围内活动，早在彭真主持人大立法阶段这是已经解决的问题，我认为四中全会应该按照这个逻辑进一步明确。

郑新业：贾老师讲得很好。

第一，PPP 是中国非常重要的事情，体现财政民主化和代际公平，代际公平也很重要，大家有兴趣，可以比较两个特别好玩的事情，一个是京沪高铁，一个是台湾高铁，京沪高铁事实上就是大陆现在的模式，台湾高铁就是非常典型的 PPP 模式，好和坏并没有必然的优势。现在我对 PPP 没有贾老师这么乐观，在民粹主义的环境下，一到节日，高速路免费，怎么清华不免费？航空公司不免费？高速路免费没有什么价值，开饭馆的为什么不免费？

贾康：不光是民粹，决策者拍板的时候没有这个概念。上届政府在任期之内决定长假期间高速公路免费，它觉得是征得民心的，完全无视法制，无视契约，一个官员就拍板了这样的事情，上千亿的损失。有些民间群体的收益率就是 7%、8% 的水平，一年下来，这些长假导致它的损失超过 8%，它不得不变卖资产去同步。

郑新业：说到地方债利率低，你要看到，中央政府发的债利率有点高。

关于第三世界通讯社的朋友的问题，贾老师讲得很好，我心目中，我想说的执政能力是政府新设立一个目标，这本身就是能力了，在实现这个目标

的时候你要有新的人、新的财、新的权，还要有新的工具，就像在公路高速开车一样，你要有钱买车，要有人会开，还要有高速公路。

发言：我是齐晔老师的研究所的董文娟。刚才贾老师讲的调节收入分配，像环境税、遗产税和房产税，其实都是调节在收入相对比较高的这部分人的收入，在分配这块，怎么才能增加普通的普通大众的收入呢？

发言：我在军队工作，做思想政治工作，现在我们丽江县（音）有一个案例，前段时间我们县搞招商引资，我们县有一个湖，比西湖大一点，我们想搞 4A 级景区，委托旅游局把这个项目打造，想招商 20 到 30 亿，结果一个公司都没来，这中间是不是他们的程序有问题，包括您刚才提到的融资、债券都没有，像这种县，要解决这种发展问题怎么办？

发言：大家提到 PPP 模式，让我想到郑老师在他的文章里提到了环境治理带来的非常大的挑战，他的观点来自于中央政府要多做事。请问贾老师，现在这么大的环境挑战带来的这个压力在财政责任上怎么治理？

发言：我是《中国新闻家》杂志的，请问贾老师，我从地方政府的角度问一个问题。现在说要阳光化政府，地方政府可能希望有一些自主权，小金库会不会全部取消掉还是会留给他们一些权力？现在三中全会说要加大一般性转移支付，但是西方很多国家还是专项转移支付多一点，咱们的一般转移支付有什么样的特点？

郑新业：我也是来自于国家级贫困县，我也研究过贫困县的发展情况。我的体会是，贫困县的领导还是很重要的，至于你说那个湖很优美，这个事

是资源，但是这个资源要变现，还是需要一些外部条件的。比如安徽六安，下面有个鹤山县，以往去那里是非常费劲的，但是最近四条高铁经过六安之后，上星期我们在六安那里的新中国第一个水库里面一个村里开全球连线会议，我们早上跟美国开，下午跟欧盟开，以前不会有这样的条件，接下来还有很多会议在那里开。这需要很多条件，一个是四条高列经过六安，上午在北京，下午就到了。还有是信息技术，水库里居然能支持 50 个人同时上网视频的连线。我自己觉得，是不是资源当然很重要，关键是能不能把资源变现。技术力量很重要，领导更重要，安徽六安的县委书记起到的作用就很重要。所以我觉得，贫困县是好地方，外部条件很重要，领导的责任心更重要。

贾康：这一轮招商引资不成功并不意味着以后就永远不成功，你得重新组合，比如 PPP 和招商引资就有区别，要重新设计，特别是你那里是湖区，周围的交通有没有值得优化的地方，配套做开发，如果道路修通了，把其他基础设施放在一块儿，做个打包的 PPP，就很重要。

收入分配方面，我个人理解，环境税不能简单地跟遗产税、房地产税相匹配，环境税的直观感觉就是谁排污多谁交税多，即外部成本直接化。普通大众怎么受益呢？一个是这些税通过预算程度转过来支持他，表现为政府转移支付对居民的转移支付，现在的福利、救济都属于这个。另外，中央政府的虚拟转移支付也会间接优化低端的这些人，因为基本公共服务均等化是按低端的收益水平制定的。

环境挑战压力的治理机制太复杂了，我比较强调经济手段为主。我不认为现在强调立法多么严格、关停并转多么严格就能解决问题。最简单的，科学院方面强调一分立法、九分管理，它也意识到这涉及环保局和环保所的半径问题，这些执法的人是人是神，他 8 小时工作时间内能够到达的半径决

定他频繁去监督、实施压力的对象，半径之外的，可能一个季度、半年才想起来去看一眼。即使是在半径之内的，也有办法去摆平他，一旦摆平之后又没有执法的公正性了。这件事情一定要有千千万万的企业和居民从自己的利益出发，资源税的改革势在必行，一定要改变这种比价机制。

说到地方政府自主权和小金库的问题，在规则上说得很清楚，小金库没有任何存在的依据，一旦发现，地方官员一定要治理。

齐晔：感谢两位教授和大家的积极参与。

财政制度的建立是一个大的问题，政府的改革是一个非常大的问题，清华-布鲁金斯公共政策研究中心会继续关注这个问题，我们也希望以后有机会能请两位学者、请大家回到这个地方来继续讨论，关注这个问题。

谢谢大家。