

财政改革更应关注民生

本报记者 李新 北京报道



姚先国



王一方



高谦

本报资料

前言

今天正在完善的公共财政体系,是在经历了一番曲折变化的历史之后才确立的。从最初的“生产建设型财政”到改革初期的“经营管理型财政”,直到1990年代末提出的“公共财政”框架,财政政策的导向也在不断变化。就公共财政来讲,其内在导向就是强调财政的公共性,首先以满足社会公共需求作为财政分配的目标,更多地追求公共利益和社会公平。这一点在十七大报告中得到了进一步的强调,十七大报告提到,要完善公共财政体系,着力保障和改善民生,扩大公共服务,促进社会公平正义,这也正是公共财政体系所追求的。就财政收入来看,近十多年来,中国的财政收入稳定大幅增长,而且财

政收入的增长速度大于GDP的增长速度。可是,在社会公共服务领域,比如教育、医疗、卫生和社会福利领域中,财政支出却并没有足够的资金支持。理论上讲,财政支出的数额和比例反映了政府介入经济生活和社会生活的规模和深度,也反映着公共财政在社会经济中的地位和作用对实现政府职能和国家宏观调控目标至关重要。如何认识今天财政快速增长的局面?如何认识今天财政支出比例?今后公共财政改革的目标如何确立?本期天下论衡,我们约请清华大学经济管理学院教授王一方,清华大学—布鲁金斯公共政策研究中心主任肖耿,浙江大学公共管理学院院长姚先国,纵论公共财政现状以及改革方向。

1. 财政收入自我“膨胀”

中国现在在财政收入的迅速增长,有一些方面是补偿性的,这与国家强化所得税有关。

《21世纪》:十六大以来,国家财政收入持续大幅增加。根据国家统计局的数据,中国财政收入从2002年的18904亿元增加到2006年的38731亿元,年均增长19.6%,财政收入在四年内翻了一番。同时,财政收入占国内生产总值比重上升。2006年财政收入占国内生产总值为18.4%,比2002年的15.7%上升了2.7个百分点。财政收入的迅速增长,使得政府加强了社会发展中薄弱环节,也加大了财政转移支付的力度。在您看来,应该如何认识近年来中国财政收入的快速增长?

王一方:关于中国财政收入近年来的快速增长数据,我这里再做一些补充。1990年代早期,财政收入每年增长的速度和经济增长速度基本上是同步的,

每年是10%左右,这个时候国家让利于民的思想在财政上体现得比较突出。1990年代中期之后,有好几年,财政收入增长速度都是在20%左右。比如,1993至2005年这十多年中的财政收入增长速度,有6年超过了20%,有5年超过了15%,而且财政收入增长速度越来越快。财政收入自我膨胀的速度,大大超过了整个经济发展的速度,其所反映的趋势是,大政府愈大,小社会愈小,政府从经济活动中获益相对减少。

肖耿:财政收入的迅速增长,一个主要方面是经济改革的成就,中国经济的迅速发展,经济实力大大增强。另外一个方面是征税能力的提高,在不提高税率的情况下,税收也有了大幅增加。

财政收入在今后一两年内还会增加,这主要是财政收入增长的周期性因素和长期经济改革两个因素共同作用的结果。现在经济周期是在高峰期,财政收入增长也会进入高峰期。

姚先国:近几年中国经济快速增长,经济总量大大扩张,财政收入自然会水涨船高,这是财政收入增长合理的一面,但如此快速增长与财政收支制度、税收制度的不合理很有关系。与此相对照的是居民收入增长缓慢。近十年劳动者报酬占GDP的比重下降了11个百分点,这不能只怪企业,像计件工资这样的制度就是不鼓励企业增加员工工资。所以讨论财政“膨胀”问题,要放到国民收入的大格局中考虑,要从体制、政策层面找深层原因。

2. 当前财政对民生关注不够

从财政收支结构来看,当前的财政在某种程度上是有些忽视民生的,财政支出的最大一部分是经济建设支出。

《21世纪》:财政支出的数额和比例,反映了政府介入经济生活的规模和深度,也反映着公共财政在社会经济中的地位,对实现国家的宏观调控目标至关重要。而且随着经济的迅速发展,财政收支领域又出现了哪些新的问题?如何看待财政收支领域中出现的这些问题?这些问题对我国宏观调控政策的有效推行有怎样的影响?

王一方:目前,中国的财政收支确实存在一些问题。随着财政收入增长速度大大高于经济增长速度,财政收入占GDP的比重也在不断攀升,从1990年代中期的10%左右增加到现在的20%以上。财政收入占GDP的比重可能会接近计划经济时期财政占整个经济资源的比重,支配整个经济生活当中相当大的一部分资源。

从财政收支结构来看,当前的财政在某种程度上是有些忽视民生的。财政支出的最大一部分是经济建设支出。2005年的数据显示,有将近1万亿元财政支出用于经济建设支出,还有很大一部分支出用于政府自身消费,达到了6500亿元以上。三项民生(福利、社会保障、价格补贴)的支出加起来占财政收入的10%多一点。从1993年至2005年,福利支出增加了9.5%,而行政管理支出增加了10.26%。

另外,当前的财政政策还会压制中等收入阶层。在任何社会里面,中等收入者是社会的中坚力量。强大的中等收入阶层是社会稳定、科技创新和经济发展主要的动力。从社会发展角度来看,财政政策怎么样扶持和鼓励中等收入者和中等收入者进一步壮大是非常重要的。而我国现在的税制起征点过低,税率过高,同时又缺乏合理的减免和退税制度,造成中等收入者税负过重。把月收入一万块钱到两三万块钱作为调节收入分配的重点,我觉得,这种调节社会分配的思路是把一些中等收入者的收入压下去,而不是怎么样把低收入的人的收入提上来。财政相关的制度设计不是促进中等收入

阶层的壮大,令中收入阶层感觉压力太大。

从财政支出结构来看,我国财政制度扩大了对中等收入者的税负,理由是要调节收入分配。然而,从财政支出角度来看,并没有调节低收入阶层的收入,而是增加在了政府自我行为消费和大型项目上。而行政消费的开支和大型项目经常是和腐败相联系的,腐败是造成社会不公平主要的原因。

这是一个恶性循环的过程,财政用调节收入分配的理由来增加税收,增加税收之后增加大型项目和行政消费,大型项目和行政消费增加了腐败,腐败增加了就要调节收入分配。财政用调节收入分配的理由,造成了分配的越来越不公平。

姚先国:当前“理财”的指导思想实际上是以财政收入最大化为目标,而不是以改善民生、促进企业健康发展为目标的。

财政的问题关键还不在于政府拿了多少钱,更重要的是钱花到了什么地方。当前的财政支出至少存在两大问题,一是支出结构不合理,花钱不当,用于民生的支出太少。长期都说重视教育、卫生,实际支出占GDP的比重仍然很低,与财政增长还不成比例。第二,财政支出很不透明。财政改革中非常重要的一点就要改变这种不透明的状态,让大家清楚钱花在了什么地方。比如,现在的收入分配中有体制内收入和体制外收入,公务员的账面工资2005年年均只有20500元,但很多人能买房、买车,消费水平与统计显示的工资不成比例,那么钱从哪里来?有多少是从财政收入中“溢出”的?

另外,收入分配的很多根本理念需要改变。过去常说“国家拿大头,集体拿中头,个人拿小头”,以此作为国民收入的分配的依据。这里的“个人”理解成居民整体,势必造成老百姓所得比例下降,还有控制职工工资总额和工资水平的标准,都是不得高于经济增长和劳动生产率增长,这样的理

念和所谓理论依据,必然造成国家与人民利益关系失衡,与十七大提出的关注民生、提高人民生活水平、分享经济发展成果的目标是背道而驰的。

肖耿:在财政收入和分配领域,我觉得最大的问题是财政支出的效率。财政支出不能盲目投资。中国很多公共服务领域还不健全,比如医疗卫生体制,在建立医疗卫生体制的过程中面临很大的挑战,而且这些困难现在已经开始困扰我们。如果这套公共服务体制建立起来,花了钱却不能有效地提供服务,就会很麻烦,这不仅是资金的浪费,还可能引起社会的争议。

虽然现在政府财政收入很多,但从整体看中国还不富裕,所以政府必须要投资一些高质量、有效率的公共服务基础设施上去。

没有争议的是,整个公共服务领域需要加强,但在加强的同时要保证质量和效率。现在中国财政状况这么好,但公共服务提供方面却还很滞后,这种滞后导致的有形和无形的损失是难以估计的。要解决这些问题,就要政府投资公共设施,需要财政的大力支持。

具体讨论财政分配的比例,是没有太大意义的,关键的问题是要强调财政支出的效率。不是说政府不可以花钱,而是要花得有效率,在有效率的地方多花钱,没有效率的地方就少花钱。因为历史关系,其比例不能为我们提供太多的帮助。此外,中国与其他国家也不能进行简单对比,因为各个国家的具体情况不一样。

问题关键在于中国政府开支当中,有相当一部分是浪费,这些钱并没有有效地投入到急需资金支持的基础服务领域。现在政府的一些关键部门,非常需要吸引一些优秀的人才去做创新,去把公共服务搞好。比如从财政体制改革相关部门,目前就存在发展瓶颈,需要集中全国的优秀的人才发挥想象力,解决财政体制改革问题。当然,对



吴琦 绘

这些人要有相应的报酬体制。

《21世纪》:高效的税收管理体制对一国而言是至关重要的。虽然我国现行税收体系分类可谓清晰,但税收制度设计仍然存在很多问题。1990年代,政府实施了一系列管理制度改革,但是现在税收体系仍然需要进一步完善。对于今后税收政策的完善,您的建议是什么?

王一方:关于税收机制,我总体的看法是,起征点越低,税率越高,执行的难度就越大,逃税、避税的动机就越强。

在中国当前环境下,或许有些观点认为,公民个人的纳税意识不够。其实,如果提高人们的纳税意识,在机制上两方面的问题值得注意。第一,把起征点定高一点,税率定低一点。这样一来,避税在很多人看来就得不偿失,这种情况下人们的纳税意识就会增强。

第二,政府不能“只进不出”。当纳税人缴税之后,如果出现某些特殊情况,政府可以会把这些多交的税退给纳税人,这样会有进有出,个人的纳税意识也会增强。当然,这种退税制度是国际上的经验,我们可以拿来参考。

从国际经验来看,多数国家特别是发达国家,对中小企业在税收上有很多优惠政策,甚至政府在财政上会帮助中小企业承担一定风险,来扶持其初期的创业。在我国,总体来讲,对中小企业在税收上没有多少优惠,中小企业缺少行政部门的保护。其实,扶持中小企业也是保证经济可持续发展的一个重要因素。

从这个角度来讲,在创业初期,对中小企业甚至可以把税收免掉,一个创新型企业在没有达到一定规模之前

不征税。正确的做法应该是对这些企业进行补贴,政府相关部门提供一定的风险资金担保。目前我国政府还没有提供这方面的普遍援助。

肖耿:现在首先要对财政收支关系理顺,尽量不让政府支配太多钱,而是把钱留给老百姓,即所谓“藏富于民”。如何做到这一点呢,重要的是把税率降低,不要收这么多钱。

其实,降税很大程度上是观念问题。从中国社会各方面来看,我们的宏观经济状况、债务状况等,都是政府钱太多了。而这正是降税的可行时机,即便是降税以后出现了财政赤字,按照中国目前的发展态势,一段时间内政府财政赤字是不会发生问题的。很多观点认为政府有钱总比没钱好,我觉得这个观点是错误的。政府完全可以通过自身的信用借到钱,中国政府目前信用这么高,完全可以到市场上去借钱。

从发展的眼光来看,减税具有重要意义。经济改革走到今天,很多问题是要让市场发挥充分作用的,但市场要看利润。如果税收太高,很多项目如果不是暴利企业盈利就会很少,如果严格守法去交税,很多企业面临较重的税负,企业生存都会遇到困难。这样的后果就是,逼着一些企业逃税。那么过去为什么企业能够生存得这么好?因为那时征税能力还不如现在,企业能够通过一些手段逃税。以后的中国,经济越来越规范了,征税能力也越来越高,很多企业可能会遇到税收压力过大的问题,在这个时机,要考虑给企业降税。

我觉得税率应该是降的,而且,我认为,最好有一个比较简单的税率体系,不要给不同企业设不同的“优惠”。对所有企业,税率都是一样,个人所得税、企业所得税等都定为一个固定的税率,设定一个相对较低的税率,这样的话就可以释放大量的效率和公平。这是一种最简洁的方式,根据国际经验,这也是最有效率的,同时也可以避免扭曲。这些国际经验值得我们参考。

3. 应强调社会分配公平

从财税体制改革的目标来说,不但要注重强调社会收入分配的公平性,尤其要注重和强调政府与社会之间收入分配的公平性。

《21世纪》:十七大报告中提到,坚持教育公益性质,加大财政对教育投入。优化财政、金融等体制改革,完善公共财政体系。实行有利于科学发展的财税制度,建立健全资源有偿使用制度和生态环境补偿机制。综合运用财政、货币政策,提高宏观调控水平。这为今后财税体制改革提供了不少新的思路,那么对于财税体制改革以及改革的目标,您认为在具体操作方面应该注意哪些问题?

王一方:从财税体制改革的目标来说,我们不但要注重强调社会收入分配的公平性,尤其要注重和强调政府与社会之间收入分配的公平性。财政收入要着重为经济可持续发展创造良好的财政、社会环境。以此为目标,就要注意防止大政府和小社会。在既有的大政府和小社会结构下,导致收入分配进一步向政府倾斜。同时,要改变观念,政府不要成为经济发展直接投资者和主导者,政府的主要任务是为什么经济创造良好环境,而不是通过自己直接投资达到目的。

从收入结构来说,要达上面提到的目标,我们要改变财政以收入最大化为目标的旧体制。要想法通过人民代表大会立法的形式限制财政增长的速度,尽量争取做到财政增长与经济增长同步,更加理想的是低于经济增长速度。

在支出方面,要放弃以GDP和自我消费为中心。要着重把财政支出放在两个方面,一是,财政支出要立足于建立一套经济制度来支持市场的发展和发育,第二个方面,直接帮助低收入人群,使他们基本生活需要能够得到保证。

肖耿:在教育等公共服务领域,这方面的财政支出增加并不是很难的,重要的问题是还没有找到一个合适的方案。现在不必太担心中央财政这方面的支出少,重要的是在不同地区做一些试点,找到一个好的模式,不管是医疗保险还是养老保险,首先要设计出一个好的方案。一旦合适的方案设计好,财政就可以先去支持。

姚先国:首先要有内在的动力,政府要求官员关注民生,但他不是不是真正去关注民生,把钱花在老百姓身上,这就需要有一个激励机制。其次要有一个保障机制,如果在操作过程中弄错了也要有一个纠正机制。还有,财政要做到透明,财政支出到底到哪儿去了,应该对老百姓有一个交代。村民对财务分配、公共资源有发言权,全体公民对政府的财政支出也应该有发言权,增加透明度,增强监督。

另外,还要有审计监督,审计应该加强问责制,谁违反了财政纪律就应该承担责任,在这一点上,在别的领域已经有非常好的改进,在财政支出领域,还没有看到明确的问责机制。这些问题涉及政治体制改革,政府到底对谁负责的问题,这方面的改革需要慢慢来。

现在讨论财税体制改革这个问题已经非常紧迫了,转变发展模式,首先要转变经济增长动力机制。目前,我们经济发展主要有三大动力,一个是投资拉动,一个是需求拉动,一个是出口拉动。现在主要是靠投资和出口。使得经济增长由投资驱动和出口拉动,转向靠消费驱动,形成经济发展的良性格局。同时,公共支出里面又解决老百姓最关注的也是跟困难的民生问题,比如教育、看病、社会保障等等这些问题。现在的社会矛盾,劳资冲突,主要集中在收入分配不公平,老百姓最紧迫的问题,就是养老保障问题解决不了。如果这些问题能够得到妥善解决,老百姓的钱自然就敢花了,也不用拼命去存钱了。这样,老百姓也会对制度更加拥护,对富人也不那么仇恨,因为他自己的生活水平在提高,这对构建和谐社会有重要意义。

和谐社会不是靠做好人好事,不是靠政府发慈悲,而是靠根本上理顺利益关系,保证各个社会阶层和人民群众都能够安居乐业,都能够各尽所能,各得其所。理顺利益关系现在最重要的就是怎么样把收入分配的关系调节好。这样,社会成员的行为才能符合我们所希望的规范。而调整利益关系不能够小恩小惠,而是要在制度设计和深化改革上下功夫。

财政改革,政府应该承担主要责任。现在很多问题,包括劳资矛盾,看起来是在微观领域,实际上,这些问题的关键还在体制环境。举例来说,劳资矛盾冲突的加剧,大约70%以上是跟劳动报酬有关的。在这些冲突中,表面上是企业侵权居多,但实际上却是与企业所处的环境有很大关系。如果政府行为不为企业发展提供好的条件,很多问题靠指责老板、指责微观主体是解决不了问题的。

客户经理

为适应本广告业务快速发展需要,中国日报广告中心诚聘客户经理数名。

职责: 独立策划广告销售项目,有效组织团队完成广告项目销售。

要求: 本科以上学历,三年以上广告销售工作经历,有很好的文案功底,有事业激情,有创新精神,沟通协调组织能力强,懂英文者优先。

应聘者请在2007年11月9日前,将个人简历、应聘说明书、近照、身份证和学历证书复印件寄至:北京市朝阳区惠新东街15号中国日报社广告中心,邮编:100029。信封右上方请注明“应聘”。或将上述材料注明“应聘”后发电子邮件至ads@chinadaily.com.cn。面试时间另行通知,所寄资料恕不退还。谢绝来电和来访。

中国日报广告中心 **CHINA DAILY**