

财政治理与高质量发展

林致远



“高质量发展”概念的提出，是中国改革开放四十年以来社会经济演进的产物。改革开放以来的中国经济增长历程可以分为以下三个阶段：市场化改革制度红利阶段（1978年至2000年）、外贸、人口和房地产等三大红利驱动阶段（2001年至2010年）、经济新常态阶段（2011年至今）。在社会经济的层面上，新时代背景下的高质量发展蕴含着不可分割的两个方面：一是促进增长转型；二是促进分配公平。

在社会经济层面上，高质量发展蕴含着增长转型升级和缩小收入分配差距两方面的内容。从改革开放的历程看，高质量发展是中国经济步入新常态后的必然选择。作为国家治理的基础和核心，当前的财政治理体系是建设型偏向的而非民生型偏向的，这势必制约高质量发展所要求的增长转型升级和缩小收入分配差距的实现。为此，应当尽快建立现代财政制度。

1) 高质量发展的社会经济内涵

与“增长”相比，“发展”一词有着更加丰富的内涵，它不仅包含单纯的GDP增长，也包含结构升级、分配公平、环境改善等方面，甚至还涉及社会稳定、法律公正、政治廉明等内容。因此，要全面、准确地界定“高质量发展”，势必会涉及经济、社会、法律、政治、历史、文化等众多维度，绝不是一件轻易就能够完成的事情。要正确把握“高质量发展”的核心内涵，可以像我们以往关切“增长”一词一样，着重将其放置在社会经济的层面上加以考察。基于这一理解，“高质量发展”一词主要涉及两个方面：一是增长转型问题，二是收入分配问题。前者关乎效率，后者关乎公平。

具体说来，所谓增长转型问题，指的是中国经济在着重依靠劳动力、土地、资本等传统要素在数量上的扩张而驱动的高速增长之后，如何顺利过渡到以技术创新、人力资本积累等现代要素在质量上的提升而驱动的中高速增长上来。同时，在增长模式上，如何实现从出口拉动、投资驱动的外需导向型增长模式，转换到内需拉动尤其是居民消费拉动的内需导向型增长模式上来。

所谓收入分配问题，指的是与改革开放以来中国经济持续快速增长过程相伴随的城乡之间、地区之间、居民之间的收入分配差距呈现出不断扩大的态势。如何在新时代的进程中缩小这些差距，尤其是缩小居民之间的收入分配差距，是优化财政治理促进高质量发展所需处理的主要问题之一。

2) 高质量发展的提出背景

“高质量发展”概念的提出，是中国改革开放四十年以来社会经济演进

的产物。为更加明确这一点，有必要回顾中国实行改革开放政策以来的经济增长简史。大体说来，改革开放以来的中国经济增长历程可以分为以下三个阶段：

市场化改革制度红利阶段（1978年至2000年）

1978年党的十一届三中全会后，中国开始渐进式的市场化改革，其典型特征是对既有的存量部分——以国营企业为主体的工业体系——进行微调（比如，改国营为国有，先后实行两步利改税、租赁制、承包制、股份制、股份合作制等改革措施），将改革的重心放在做大增量部分：一方面通过开放引进外资，借鉴国际先进管理经验和先进技术；另一方面逐步支持和鼓励乡镇企业、集体企业和个体经济的发展。市场化改革的不断推进，改变了中国经济的竞争格局，大大提升了整个社会的劳动生产率。

进入90年代后，中国逐步逆转了改革初期大量产品难以有效供应的“短缺经济”格局，开始出现供给大于需求、生产能力相对过剩的“过剩经济”格局。其基本表现是九十年代初国有企业作为一个整体开始出现亏损的局面。为了去除过剩产能、降低债务杠杆（在此意义上，供给侧结构性改革的经历其实早在20多年前就已触及），1995年左右，中国开始实施俗称为“抓大放小”的国有经济战略性重组策略。与这一策略选择相伴随的是出现大规模的城市失业问题以及由此而产生的城市贫困现象；在降杠杆方面，典型的表现是90年代中后期工、农、中、建等四大国有银行所展开的剥离不良资产行动。

外贸、人口和房地产等三大红利驱动阶段（2001年至2010年）

2001年12月，中国正式成为世界贸易组织（WTO）的成员国。由于此时美欧等发达经济体正处于居民消费的繁荣期，全球贸易的增速大体要快于同期全球GDP增速的一倍左右。在此背景下，在国内外市场竞争中初步成长起来的中国制造的众多中低端工业品，以其物美价廉的形象迅速在全球市场中实现市场份额的扩张。中国的外贸依存度（即进出口总额占GDP的比重）由2001年的38%快速攀升至2007年的65%。全面步入全球市场后所打开的广阔市场空间，延迟了90年代国内所面临的因总供给大于总需求而必须做出的艰

难的经济结构性调整，出口需求的拉动成为中国经济在2001年之后继续保持高速增长的重要驱动力，这是红利之一。

红利之二，即人口红利的延续。根据国际标准，中国于2000年就已经步入老龄化社会。不过，庞大的青壮年人口数量仍然可以为企业提供足够多的廉价劳动力。同时，尽管自2004年起珠海等东部沿海开放城市开始出现“用工荒”现象，劳资之间关系的转变迫使诸多企业不得不开始应对劳动力成本上升的压力，而2008年《劳动合同法》的颁布则进一步加速了企业用工成本的抬升。虽然自2004年后劳动力成本的每年增幅在15%以上（2008年和2009年除外，其时因受全球金融危机影响而降至10%以内），但由于其时劳动力工资的基数较低，劳动力成本相对于其他国家和地区来说比较廉价。低廉的劳动力成本成为驱动中国经济在21世纪的前十年继续保持高速增长的又一重要因素。

红利之三，房地产红利。1998年，中国结束福利化分房制度，对单位职工住房采取货币化补贴政策，这极大地刺激了对商业住宅的需求；再加上其时中国依旧处于工业化、城市化的加速时期，每年约有2000多万的农村劳动力流入城市，即便其中只有少部分有能力购房，但这一现象无疑也进一步加大了对商业住宅的需求。在土地供应方面，由于地方政府是将农村用地转为城市用地的唯一合法的征用者，在此背景下，“经营土地”和“经营城市”逐渐成为2000年后各地政府纷纷效仿的城市发展策略。其大致思路是：根据城市发展规划，用低廉的价格征用农村用地，将其转变为城市用地。其中一部分用于满足即期的城市建设发展需要，另一部分作为土地储备用于满足城市后期建设发展的需要。即期开发的城市用地又区分为三类：工业用地、商业用地和住宅用地。工业用地主要作为地方政府招商引资的手段，用低廉的价格将其使用权转让给制造业资本，用于促进当地的GDP增长、解决就业和增加财税收入。商业用地和住宅用地则通过土地市场以较高的价格转让，所获得的土地出让金（即国有土地使用权转让收入，其构成以税收收入为主、行政事业性收费等非税收入为辅；先后采用过“预算内收入”“公共财政收入”等称谓）只能用于解决一般公共预算收入，难以满足地方政府建设发展需要。

进入21世纪之后，出于满足招商引资、工商业扩张、城市化加速等多方

面的需要，各地政府对于市政基础设施建设的热情空前高涨。尽管土地出让金的数额逐年增加，但往往仍然难以满足地方建设发展的需要。为此，各地在经营土地的同时，还纷纷采纳经营城市的策略：先将有限的建设资金集中在部分城区，通过完善基础设施、提升社区商业和/或人文环境、引入高端房产等手段，使这些区域的商业用房和住宅用房显现出高、大、上的品味，以此推高该城区的房价。同时，借助城市房价的溢出效应和传染效应，使得尚待开发的储备土地不断增值，一方面为后期获得更多的土地出让金做准备，另一方面则将不断增值的土地储备用做金融机构的抵押资产，从而获得金融机构的贷款，用于满足市政基础设施快速发展所需的建设资金需求。

因此，在21世纪的第一个十年里，中国经济的高速增长其实贯穿了这样的逻辑：各地热情洋溢的招商引资行动驱动着制造业投资的快速增长，制造业投资的快速增长刺激着市政基础设施投资的快速增长，而市政基础设施投资的快速增长又催生了房地产投资的快速增长。于是，也产生了这样的结果：在全社会固定资产投资中，制造业、基础设施和房地产这三个行业的投资占比总和高达70%以上。如果加入上述外贸红利和人口红利的因素，那么我们看到的是：由国内三大投资因素的驱动而带来的产能的迅速扩张，在为中国经济赢得全球工厂之称谓的同时，也使中国的经济增长呈现出明显的投资驱动、出口拉动的典型特征。相形之下，在拉动GDP增长的“三驾马车”——消费、投资和外贸中，消费则处于相对弱势的地位上，事实上，由于居民收入的增速未能赶上GDP增长的增速，因此，居民消费在GDP中的占比处于逐年下降的态势之中。而这一状况，恰是新时代中国所要应对的一个关键方面。

经济新常态阶段（2011年至今）

2008年的全球金融危机、“四万亿计划”以及2010年欧洲主权债务危机之后，外贸、人口和房地产这三大红利在中国经济增长中的驱动力量逐渐减弱。

首先是外贸红利的减少，在全球金融危机和欧债危机发生后，美欧等发达国家的居民被迫调整原先的过度或超前消费的模式，伴随国民储蓄率回升的是国际需求的大幅萎缩，全球贸易的增速大体降至与世界GDP增速相当的水平上。在此格局下，中国的外贸形势出现逆转。事实上，在2009年至2017

年间，除2010年和2017年外，净出口对中国GDP增长的贡献率均为负值。

其次是人口红利的消失，根据联合国发布的数据显示，2011年至2012年期间，15岁到29岁之间的年轻劳动年龄人口第二次见顶（第一次是在1991年至1992年期间）。此后，随着人们生育意愿的下降和人均寿命的延长，中国社会的老龄化问题也渐趋突出。于是，在工业化继续加速的进程中，劳动力市场供不应求的情形逐渐成为常态。与周边许多发展中国家如越南、柬埔寨等相比，中国企业的用工成本不再低廉。传统产业向周边国家转移或者向中西部地区内迁的现象变得十分普遍。

第三，房地产红利的逐步消失。21世纪初，各地政府纷纷效仿的经营土地和经营城市策略，固然为工业化和城市化加速进程中庞大的市政基础设施建设需求筹集了大量的资金，但也造成了地方城市发展对于“土地财政”的严重依赖，这让房地产业脱离了其固有的消费属性，呈现出显著的金融属性。在短短的十多年间，各地的房地产价格迅速攀升至普通家庭难以承受的地步。与此同时，随着征地补偿、拆迁安置成本等的不断上升，自2015年起，全国土地使用权转让的总收益开始低于总成本。这意味着，地方政府已经无法从经营土地中获得净收益，亏损的部分只能依靠金融信贷加以弥补；也意味着，“土地财政”开始渐渐变成了“土地金融”。

三大红利的先后消逝，预示着在总供给这一侧，改革开放以来中国主要依靠廉价的劳动力、资本和土地等传统生产要素在数量上的扩张而驱动的高速增长态势难以延续；而在总需求这一侧，尤其是在加入WTO之后所形成的以投资驱动、出口拉动为典型特征的高速增长模式也将难以延续。因此，无论是从供给侧还是从需求侧衡量，随着传统经济动能的消逝，中国经济需要寻找新的增长动能。而在新旧动能转换的过程中，中国开始步入经济增长由高速转为中高速的“换档期”、经济结构调整的“阵痛期”，以及前期四万亿刺激政策的“消化期”。正是这“三期叠加”，推动中国经济步入新常态阶段。

那么，对处于经济新常态的中国来说，应当采用怎样的发展策略呢？对于这一问题，我们可以分别从供给侧和需求侧加以解析。从供给侧来说，既然依靠劳动力、土地、资本等传统生产要素驱动的数量型、粗放型增长动力业已衰竭，那么，将中国未来的经济增长放置于以科技创新和人力资本积

累等现代要素驱动的质量型、集约型增长路径上来，自然是题中应有之义。从需求侧来说，既然出口拉动、投资驱动的外需导向型增长模式已经难以维系，那么将中国未来的经济增长转向以消费拉动、投资驱动的内需导向型增长模式上来，无疑也是必需之举。

不难看出，无论是从供给侧理解新时代的增长方式转变，还是从需求侧探析新时代的增长模式转换，其实都蕴含着高质量发展的内容。在供给侧，以科技创新和人力资本积累为动能的经济增长方式是质量型、集约型的，而不是数量型、粗放型的。在需求侧，应转向以居民消费增长为主的内需拉动增长模式。这种增长模式是以居民收入的继续提高、消费级次的不断上升和收入分配的渐趋公平为基础的，是以中国居民能够更多地享受到本国经济快速增长所增进的经济福利为结果的。

正是基于上述理解，笔者认为，在社会经济的层面上，新时代背景下的高质量发展蕴含着不可分割的两个方面：一是促进增长转型；二是促进分配公平。

③ 财政治理的现状及其对高质量发展的制约

新时代的高质量发展，离不开国家治理水平的提高和完善。由于财政是国家治理的基础和重要支撑，因此，财政治理的水平能否得到提升，将在很大程度上影响甚至决定着高质量发展目标的达成。

大体上说，中国当前财政治理的基础框架始于1994年的分税制财政体制改革，这一改革的关键点有两个方面：一是确立了以增值税、营业税和消费税等商品税（或流转税）为主体的税收体系；二是明确了政府财力在各个政府层级（尤其是中央政府和地方政府）之间的划分办法。这一体制框架的主要问题是未能对各级政府之间的事权和支出责任做出明确的划分，地方政府事务基本上采取行政隶属关系或属地化管理的原则进行。然而，如前所述，90年代中后期恰是中国经济结构面临重大调整的时期，国有经济战略性重组所导致的大规模城市失业问题，催生了1995年全国范围的社会保障制度的确立；同时，教育、科技、农业等领域在财政投入上的刚性要求，行政事业单位职工加薪等，都需要地方政府在这些事务上承担起主要的支出责任。在财

力划分相对明确、事权和支出责任划分相对模糊的背景下，分税制改革客观上造成了政府收入层层上解、支出责任层层下压的格局，直接加重了地方政府尤其是基层政府的财政压力。数据表明，分税制后，地方政府以大约45%左右的财政收入提供了全社会约三分之二以上的公共服务。

在财力与支出关系失衡的情况下，如何动用各种资源筹集财政资金成为地方各级政府的重要任务。分税制后各地普遍出现了名目繁多的管理收费项目，造成了财政的“预算内”和“预算外”之分，甚至还出现了许多游离于法律和行政法规之外的“制度外”收费项目。进入21世纪后，随着地产和房产行业的迅速兴起，不少地方政府开始依靠土地拓展税源，并逐步形成了对“土地财政”的严重依赖。所谓土地财政，是以土地出让金为主体的庞大的政府性基金预算（对原先的“预算外财政”一词的替代）收入规模，主要包括以下三个部分：

税收收入方面。在中国目前17个税制的全部税种中，与土地和房产交易直接相关的税收有10种，包括耕地占用税、城镇土地使用税、土地增值税、城市维护建设税、契税、印花税和房产税等；间接相关的税种有3种，包括增值税、企业所得税和个人所得税。

非税收入方面。各地与房地产业相关的收费项目通常多达数十种甚至上百种，主要有土地部门的收费、土地转让相关的服务性收费，以及财政、农业、林业、电信、水利、文物、房产等部门的收费。

政府背景的贷款。以储备土地为抵押品向金融机构借款，成为各地政府筹集建设资金的常用手段。

总体说来，对应于多层级的政府架构，原本应当是按照“一级政府、一级财政”原则，既明确财力划分也明确事权划分的“分级制”财政体制进行改革，但在现实中弱化为只明确财力划分而未能明确事权划分的“分税制”财政体制改革。在地方事权和支出责任不断增加、而收入权利层层上移的背景下，各地政府面临着日益加大的财政压力。值得注意的是，具有准公共产品属性的市政基础设施建设，既是地方政府需要参与和介入的领域，也是有助于招商引资工作、促进地方GDP和财税收入增长的重要举措。因此，在既有的以GDP增长率等为核心的政府绩效考核指标体系下，地方政府需要为城市化进程中迅速扩张的市政设施需求寻找规模庞大的建设资金。在欠缺

严格、规范、透明的财政治理体系下，各地政府不断在正式的财政预算制度之外，拓展税收之外的众多筹资渠道，用于市政基础设施建设和城市发展。

进入21世纪之后，以土地出让金为唯一支柱的政府性基金收入逐渐成为地方政府筹集建设性资金的主要来源（常有“第二财政”之谓），而传统的以税收和行政事业性收费为支柱的一般公共预算收入则是地方政府用以满足一般行政管理、教育、医疗等公共和民生事务的主要资金来源（即所谓的“吃饭财政”）。原本是“一本预算”的政府预算逐渐演变为一般公共预算、政府性基金预算、社会保险基金预算和国有资本经营预算等四本预算共同鼎立的格局。

问题还不仅限于此，尽管以土地出让金为支柱的政府性基金收入规模不断扩增，但仍然无法满足地方政府对于建设性财政资金的无限渴求。于是，在财政注资、国有股份注入、财政贴息、储备土地抵押、政府担保（显性或隐性）等手段的支持下，地方政府直接或间接（在原预算法规定地方政府不得举债的情况下，通常由地方政府所属部门、事业单位和国有企业等）通过金融机构或资本市场举债并增加政府债务。特别是在2008年11月推出“四万亿刺激计划”和2009年初鼓励地方政府设立融资平台之后，地方政府的举债规模急剧增加。由于缺少应有的偿债机制，有不少地方政府陷入借新还旧的境地。数额庞大的地方政府债务规模成为当前中国经济系统性风险的重要组成部分。

总体说来，过去的20多年间，在1994年分税制改革中确立的现代税收体系，基本上发挥了确保政府机构运转、促进经济效率和改善社会公平等三大功能；分税制改革所确立的各级政府间“分灶吃饭”的基本框架，确保了中央有财力履行宏观调控职能，同时也调动了地方发展当地社会经济事业的积极性；与此同时，21世纪初开始兴起的土地财政，在很大程度缓解了各地对于建设资金的渴求。这些成为近十多年来中国经济继续保持高速增长态势的重要驱动力。

然而，随着外贸、劳动力和房地产这三大红利的渐行渐远，中国经济已经步入新常态阶段。新时代的中国正在面临着如何促进经济转型升级、避免收入分配差距继续扩大等方面的巨大挑战。在此背景下，既有的以分税制财政体制为基础的中国财政治理体系正在对高质量发展产生着愈益明显的制约

作用。

如前所述，中国经济的转型升级，在供给侧表现为以传统要素（劳动、土地和资本）为动能的经济增长转型转变为以现代要素（科技进步和人力资本积累）为动能的经济增长，在需求侧表现为出口拉动、投资驱动的增长模式转型转变为居民消费拉动的增长模式。而无论是科技进步、人力资本积累还是居民消费，都要求财政治理体系应当以人为本、注重民生，而既有的政府支出结构却是建设型偏向的而非民生型偏向的，各级政府及其财政在教育、医疗、养老等领域的公共服务供应的数量和质量上存在着很大的不足。同时，原有的以增值税、营业税、消费税等商品税为主体的税制结构，以及以土地出让金为主体的政府性基金收入结构，对高质量发展也产生着一定的阻碍作用。比如，这种税制结构和收入结构导致较低收入人群税收负担反而越重，累退性特征显著；它未能促进居民间收入分配的公平，反而在一定程度上拉大了居民之间的收入差距。

④ 促进高质量发展的财政治理之道

从促进高质量发展的角度看，中国应当对既有的财政治理体系方面进行全面而深刻的变革，加快现代财政制度的建设步伐。

根据既定的路线图，建立现代财政制度沿着三个步骤展开：一是建立全面规范透明、标准科学、约束有力的预算制度，全面实施绩效管理；二是深化税收制度改革，健全地方税体系；三是建立权责清晰、财力协调、区域均衡的中央和地方财政关系。其中，第一步建立预算制度着眼于政府支出，第二步深化税制改革着眼于政府收入，而在理顺政府支出和收入这两个“条条”之后，自1994年分税制改革以来备受诟病的中央和地方财政之间“块块”关系的改革也就有了一个扎实的起点。完善中国财政治理、建立现代财政制度的三个方面具体分析如下：

自2015年起新预算法（实为预算法修正案）的实施，标志着建立现代财政制度迈出了关键的第一步

将一般公共预算、政府性基金预算、社会保障基金预算、国有资本经

营预算这四个预算统一到全口径预算中，以及通过发行地方政府债券的方式规范地方政府举债机制等举措，为建立全面规范透明、约束有力的现代预算制度提供了基本的解决方案。但是，应当看到，四个预算的分立，尤其是以土地出让金为主的政府性基金收入在地方财政中所充当的重要角色，以及社保基金支出在广义政府支出中所占的较小份量，折射出长期以来地方政府的利益诉求和追求是以建设性财政为主，而非将建设性财政和民生性财政相并重的。其结果是，尽管有许多地方在经济建设层面上取得了突出的成绩，而在教育、医疗、住房、养老等民生事务方面的投入却相对欠缺。同时，不少地方政府由于在举债融资机制上的不当运作，给自身带来了沉重的债务负担，蕴含着巨大的财政风险。这些问题的存在，是当前中国社会主要矛盾的重要积聚点，需要通过大力整合四个预算的关系、推进公众参与式预算、构建地方政府债券市场，乃至改革地方干部晋升机制等途径，对既有的预算制度进行全方面的治理。

2016年5月营改增试点的全面推开，标志着深化税收制度改革的正式启动

为了实现高质量发展，税制改革需要从总量和结构两方面同时入手。首先，从广义税负——政府收入占GDP的比重——来说，已经达到34%左右，在国际范围内，这是一个不低的数字，如果考虑到民众所能享有的很低比例的社会保险保障，那么，中国民众的税收痛苦指数是相当高的；另一方面，在全部政府收入中，正税的比重只占50%左右，而发达国家通常在90%以上，相比之下，中国税费体系的不规范、非透明、欠约束的特点十分突出。因此，税制改革的关键点与其说是在减税降费上，倒不如说应放在清费立税上，需通过清费立税来强化政府收入机制的规范性、透明性和约束性。其次，从税制结构来说，既有的税制模式是以增值税、消费税等间接税为主体的，这一模式有助于确保税收收入的稳定性，在征税方式上较为简单，其最大的缺点是，间接税具有累退性，即低收入者所承担的税负比高收入者要重，在收入差距日渐扩大的今天，它不仅未能发挥缩小差距的作用，反而有着推波助澜之嫌。为此，在社会征信系统逐渐完善、电子支付方式迅速流行的今天，应当尽早确立（持有环节的）房产税、遗产与赠与税、（综合型）个人所得制等直接税为主体的税制模式，因为这些税种具有累进性，那些具

有较多财产和收入的个体需要承担更多的税负，而这也与其享受更多的如安全、交通、环境等公共服务是相称的。藉此，目前不充分、不均衡的社会经济格局有望得以一定程度的缓解。

建立权责清晰、财力协调、区域均衡的中央和地方财政关系，这是党的十九大关于现代财政制度建设的一个新提法

在多层级的政府架构中，各级政府间的财政关系应当是分级的，即一级政府对应的是一级相对独立的财政。然而，1994年的分税制改革，其出发点是实现地方财力向中央的转移，以强化中央的宏观调控能力。但是，如前所述，由于此时中国经济环境的变化，地方政府需要承担的地方性公共事务逐渐增加，分税制改革客观上造成了税收权力上移而支出责任下移的不均衡格局。地方政府为了应对地方财力上的困难，不得不尽力拓宽税收之外的融资渠道，这是导致近年来土地财政到处兴起、地方债务无序扩张等问题的现实土壤。因此，在预算制度得以规范、税收制度得以完善的前提下，如何理顺政府间财政关系，尤其是中央和地方之间的财政关系就成为建立现代财政制度的最后也是最重要的一环。其要点在于：明确政府与市场关系，清晰地界定政府的活动边界；政府在其活动边界之内，厘清具体的公共事务，并将其明确地配置给各级政府；根据各级政府所承担的事务范围及其介入程度，明确支出上的责任；依据各级政府所承担的事务和支出责任，配置相应的财力。依此，权责清晰、财力协调、区域均衡的政府间财政关系方得以呈现。G

【本文作者为厦门大学宏观经济研究中心副主任，教授；本文系教育部哲学社会科学重大攻关项目研究成果（项目编号：14JZD011）】

责编：李 懿 / 贺胜兰