

后金融危机时代的公共经济与管理政策变革

——“2009 中国公共经济学论坛”综述*

张馨 雷根强 童锦治 王艺明 张铭洪

由厦门大学经济学院、《经济研究》编辑部主办,厦门大学经济学院财政系承办的“2009 中国公共经济学论坛”暨“2009 公共经济与管理国际会议”于 2009 年 11 月 28 日至 29 日在厦门大学成功举办。

来自国际货币基金组织、国际公共财政协会、英国剑桥大学、美国旧金山州立大学、日本庆应义塾大学、韩国发展研究所和印度国家应用经济研究委员会,以及中国教育部、中国社会科学院、国家税务总局、浙江大学、中山大学、华中科技大学、武汉大学、山东大学、中国人民大学、厦门大学、同济大学、中国农业大学、湖南大学、上海财经大学、中央财经大学、东北财经大学、西南财经大学、江西财经大学和厦门国家会计学院等单位的国内外公共经济和管理学界的著名专家、学者和优秀中青年学者近三百人汇聚于厦门大学,就当前公共经济和管理中的热点问题进行了深入研讨。

1996 年诺贝尔经济学奖得主、剑桥大学教授 James Mirrlees,原 IMF 财政事务部主任、国际公共财政协会前会长和现任名誉会长 Vito Tanzi,厦门大学经济学院财政系教授、原 IMF 财政事务部顾问和税政司司长 Howell H. Zee,庆应义塾大学教授、日本财政制度审议委员会委员、外汇审议委员会会长 Naoyuki Yoshino,韩国发展研究所发展合作室主任 Wonhyuk Lim,印度国家应用经济研究委员会高级研究员 Kanhaiya Singh,中国社会科学院学部委员、《经济研究》原主编刘树成,厦门大学经济学院院长张馨,武汉大学副校长吴俊培等受邀在大会发表了主题演讲。诺奖得主 James Mirrlees 教授还为参会代表和厦大师生做了题为“从激励的视角理解本轮金融危机”的学术讲座。

本次高规格、大规模的国际学术会议,由厦门大学经济学院和《经济研究》编辑部主办,中国财政部财政科学研究所、中国社科院财政与贸易经济研究所、美国旧金山州立大学行为与社会科学学院为协办单位,由厦门大学经济学院财政系承办。会议得到理论界与实务部门的热烈响应,共收到中文论文三百多篇、英文论文一千六百多篇。论文涉及主题广泛,几乎涵盖了公共经济与管理的方方面面。在为期两天的会议中,与会代表就“宏观调控中的财政政策”、“危机下的税收政策”、“和谐社会中的社会保障制度构建”、“危机与转机”、“危机背景下的管理模式创新”等议题,进行了大会交流、专题报告、分组讨论和交流,取得了丰硕成果。

一、公共经济和管理的前沿问题

1996 年诺贝尔经济学奖得主 James Mirrlees 教授在主题演讲中探讨了最优税收理论中的一个基础问题——是否应对储蓄行为或储蓄收入(如利息和资本利得等)课税。传统的研究结论是,不对人们推迟消费的行为课税,而只应对人们的消费支出课税。James Mirrlees 教授从收入分配公平和异质时间偏好的角度证明了应对储蓄收入课税或补贴,从而给出了不同结论。在“从激励的视

* 张馨、雷根强、童锦治、王艺明、张铭洪,厦门大学经济学院,邮政编码:361005,电子信箱:zx@xmu.edu.cn,leigenqiang@126.com, jztong@xmu.edu.cn, wang_yiming@yeah.net, mhzhang@xmu.edu.cn。厦门大学经济学院的硕博硕士研究生宋小宁、唐文倩和何川等参与本次会议综述的资料整理。

角理解本轮金融危机”的讲座中, James Mirrlees 教授以经济危机造成的影响作为切入点, 通过激励理论的视角, 阐述了本轮金融危机爆发的根源在于: 过度使用抵押权合约, 特别是信用互换交易, 使得人们在没有对抵押权合约详细了解的情况下, 购买了大量此类资产。也就是说, 本次经济危机在一定程度上与人们获取的不完善、质量不高的信息紧密相关。

国际公共财政协会名誉会长 Vito Tanzi 教授在主题演讲中指出, 在现代经济体系中, 税制变得越来越复杂和不透明, 从而对经济运行产生了显著的负向影响, 要评估税收的经济效应也越来越困难。厦门大学财政系 Howell H. Zee 教授在主题演讲中探讨了如何在企业所得税改革中实现税收中性、简化性和税收收入目标。把传统企业所得税以企业利润为税基(扭曲性税收工具, 影响企业税后收益率)改革为以企业超额利润为税基(非扭曲性税收工具, 通过竞争地方租金), 通过对现金流课税及对融资成本提供补贴可以实现税收中性, 把这些税收工具结合起来可以实现税制改革的多重目标。

日本财政制度审议委员会委员、外汇审议委员会会长 Naoyuki Yoshino 教授在主题演讲中探讨了近年来日本、韩国和中国的资产价格泡沫与金融危机的关系, 并对本次国际金融危机进行分析。韩国发展研究所发展合作室主任 Wonhyuk Lim 研究员介绍了近年来韩国企业治理改革和国有企业私有化的情况。印度国家应用经济研究委员会 Kanhaiya Singh 高级研究员从监管框架存在的缺陷、全球失衡和过度增长的美国贸易财政赤字等几个角度分析了全球金融危机的成因。

中国社会科学院学部委员、经济学部副主任刘树成教授做了“中国宏观经济走势分析”的主题演讲。他指出, 新一轮经济周期即将来临, 应把正确处理保持经济平稳较快发展、调整经济结构和管理好通胀预期的关系作为宏观调控的重点, 在一个中期内(如8年左右), 保持8%—10%左右的适度增长区间, 努力延长新一轮经济周期的上升阶段。武汉大学副校长吴俊培教授在主题演讲中探讨了公共、市场和国家的关系, 指出厘清三者关系是公共经济和公共管理中最基本的问题。厦门大学经济学院院长张馨教授从公共财政的角度探讨了预算法的修订原则、设想和意见。

二、积极推动我国财政体制改革

与会学者对中国中央地方财政关系、财政收支、财政制度变迁等问题进行了广泛研讨, 对财政体制改革过程中遇到的问题和应对措施进行了深入交流。

杨斌教授指出, 中国财政存在对农民、农村和农业的特殊逆向机制, 即政府从较为贫困的农民群体中获得的财富超过对其提供的公共产品的利益。逆向财政机制是中国城乡收入差距拉大和县乡基层财政出现困难的隐蔽原因。马海涛教授和曾康华教授实证地研究了改革开放以来中国四次财政体制变迁对各省、市、自治区政府人均财政收入变动的影响, 他们发现, 我国财政体制变迁缩小了各地区人均财政收入差异, 对实现公共服务均等化具有促进作用。李永友博士则测算了中国地方财政支出结构的配置效率, 发现决定地方政府财政支出结构配置效率的因素主要是预算制度和地方政府的学习意愿, 其中, 中国财政约束软化和较低的财政信息透明度是财政支出结构配置效率较低的重要原因, 而邻近地区的竞争压力和地方政府的干中学意愿是地方财政支出结构配置效率逐步提高的主导因素。

省直管县财政体制改革是深化财税体制改革的重要内容之一。杨志勇研究员指出, 改革有利于促进县域经济的发展, 增强基层政府公共服务能力, 但不能期望仅此改革就能从根本上改变公共服务的基本状况。省直管县改革还需要行政管理体制改革与行政区划的调整的配套。杨志勇研究员还指出, 重构政府间财政关系, 重建分税制财政体制亦需摆上议事日程。

我国有庞大复杂的中央—地方间的财政转移支付体系, 省对县(市)的财政转移支付一直没有统一、规范的制度。伏润民教授等以“因素法”为基础, 从标准财政收入测算体系、标准财政支出测

算体系和一般性转移支付绩效评价体系三个层面构建了我国规范的省对县(市)一般性转移支付制度体系。特别是在标准财政收入测算体系中引入了“税收强度”的概念,从而使标准财政收入的测算更加可行与合理,并以云南省为例进行了一般性转移支付资金分配的实证分析。王玮副教授借鉴德国的横向财政平衡机制分析了我国的“对口支援”制度,认为我国的“对口支援”具有显著的横向财政转移支付特征,但其横向财政平衡效应并不显著,在新的社会经济形势下,需要对其进行适当的调整,未来改革方向是将其定位为临时性的应急措施,不宜继续扩大规模和使其常态化。

来自香港科大的博士候选人陈硕研究发现,财政分权提高了地方政府的财政自主权,进而促进了地方政府的公共产品供给。康锋莉副教授研究了财政分权的经济绩效,发现1994年以来的经济增长并非得益于财政分权的直接作用,但其对地区公共服务水平的作用是显著的;分权程度对一个地区的市场化程度有明显的直接作用,相应地,由于分权导致地方竞争,异化了地方政府行为,进而产生了对宏观经济波动的间接作用。近年来很多文献通过“省长(省委书记)晋升竞赛以推动经济增长”的观点来解释中国经济增长,宋小宁博士从公共部门内部激励机制、政治锦标赛实施的前提、省长决策权的有限性和相关经验研究等方面质疑了这种机制的存在。

三、对财政政策运用的深入探讨

在开放经济条件下如何运用财政政策成为一个日益重要的问题。邓力平教授指出,经济全球化的基本特征就是“相互联系,相互依赖”,这既体现在经济强劲增长顺境中各国的相互拉动,也表现在衰退危机逆境里各国的共同应对;既反映在经济全球化对各国经济发展的影响,又表现为这一进程对各国宏观政策运用效果的制约。在财政政策运用上体现为政策主权运用与国际协调的对立统一。韩晓琴副教授探讨了后金融危机时期保增长、扩内需的财政支出政策选择。

陈志勇教授等从历史视角考察地方政府“土地财政”模式,以其收入构成——租税费体系的历史变迁为主线,分析了这一特殊财政现象衍生的各种经济社会问题,提出以物业税的出台为契机,整合土地房产租税费体系,构建有利于科学发展的地方财税模式。于海峰教授等对该问题进行了实证研究,分析地方财政收入对房地产行业的依存度。房地产业的兴衰成为影响地方财政收入的决定因素,这就给地方财政的增长带来不确定性,使地方财政在获得较高收入的同时,也承担着较大的风险。因此,在目前房地产行业的景气度和信心指数都不很确定的情况下,应当重视地方财政收入来源的稳定性。

沈玉平教授和李永友博士研究发现,通过发达地区财政收入过度集中筹集转移支付资金对发达地区经济增长产生了明显抑制作用。大规模财政收入再分配在一定程度上促进了落后地区经济增长,但也产生了道德风险问题。近年中央通过实施农业税费减免等政策来解决农民负担问题,并对县乡财政因此出现的财政缺口,使用农村税费改革转移支付予以填补。张光教授通过对全国跨县截面数据的研究发现,农村税费改革转移支付有效地替代了地方预算外收入;但对地区样本的分析表明,这一替代效应只发生于东部,在中西部并不存在。在后两个地区,农村税费改革转移支付并没有达到减轻农民负担的政策目的。

卢洪友教授等研究了财政规模与地区生产效率之间的关系,发现不论是从预算内财政支出层面,还是预算内外总支出层面分析,财政年度绝对规模或相对规模增长速度的增长,都将导致TFP增长指数的增长率显著降低,同时使地区纯生产效率增长率不同程度地下降。因此,财政规模增长应保持在一个合理、渐进的路径上,盲目、非渐进的增长势必导致地区生产效率的损失。

四、通过税制改革促进企业发展

聂海峰博士和刘怡教授应用企业微观数据,估算了2007年中部地区增值税转型改革对企业固

定资产投资和就业的影响,发现增值税转型的开展,可以促进企业增加投资,转变增长方式,同时促进就业。万华林博士等研究了增值税转型对公司投资融资决策相关性的影响,发现增值税转型通过增加投资当期的经营现金流量,降低融资约束,从而降低投资不足风险。对资本密集度较高的公司而言,增值税转型对投资当期现金流量的增量作用更为突出。席卫群教授以深交所制造业上市公司为研究对象分析,评估新企业所得税改革所产生的经济效应,发现新企业所得税实施对不同行业的影响不同:医药、生物制品行业、纺织、服装、电子、食品、饮料等与消费密切的行业受益匪浅,而金属、非金属制品、机械、设备、仪表等行业改革后税负不减反增,这说明新企业所得税的产业政策导向功能明显增强。覃志刚博士综述了近年来国外有关企业所得税的最新研究进展。

肖鹏副教授等将我国鼓励研发的税收优惠政策与美国做比较,发现中美两国鼓励研发的税收优惠存在税收优惠享受标准、税种覆盖面、税收优惠形式、税收优惠管理权限分配、税收优惠透明度等方面的差异,从而导致税收优惠政策效果的差异。

在国际贸易相关税收方面,童锦治教授等应用SVAR模型研究探讨了出口退税、外部需求和有效汇率的冲击对中国出口的动态影响,发现出口退税、外部需求和有效汇率对中国出口的影响在短期、长期各不相同,且在不同分类出口的影响中也存在差异。罗秦副教授分析对外贸易税制竞争力的内涵,以及制约我国现行对外贸易税制竞争力的具体因素。

在金融税制方面,雷根强教授等综述了现有金融资产证券化税收问题的研究成果,分析我国特殊目的机构结构性融资的税收处理问题,研究了证券化三个交易主体的具体涉税事项,并提出建立和完善我国金融资产证券化税收制度的建议。雷根强教授等还研究了我国现行并购税制存在的主要问题 and 改革设想。

五、促进税收和经济的协调发展

税收制度是推动经济社会发展的重要因素,与会学者从税收基本职能出发,研讨如何正确处理税收与经济发展间关系,提出推动税制改革的政策建议。

各项直接税都会对居民的收入分配产生影响,李林木副教授根据历年基尼系数和税收收入中各项直接税所占比重,研究发现我国现行税收对缩小居民收入分配差距没有明显作用,建议下一轮税制改革的重点应是个人所得税和财产税,兼顾其他税种,提高累进性。尹音频教授等在拉姆齐框架下研究利息税对人均消费的影响,并利用中国经验数据进行模拟,发现两者呈反向变化关系。潘梅博士应用微观数据模拟了中国两次提高免税额的减税效应、再分配效应和社会福利效应,发现提高免税额有显著的减税效应;免税额提高后,税负分布更加不平等,税制累进性增加;由于平均税率下降幅度较大,个人所得税的收入再分配效应减弱,税后收入不平等加剧;但人均税后支配收入增加,总社会福利效应仍为正。

税收征管效率在国与国之间差异很大,是由税制设计、征管水平和政治治理等多种复杂因素造成。匡小平教授等研究发现,一国文化越是趋近于世俗—理性价值观或越趋近于自我表现式价值观,该国的税收遵从程度越高。朱明熙教授等研究指出,从人类发展的历史来看,税制优化是一个历史的、动态的、不断优化的过程,是当时当地的社会、经济、政治、文化、制度等因素发展的产物,不存在一个放之四海而皆准的唯一标准。

六、推进基本公共服务均等化

逐步实现基本公共服务均等化,作为一项公共战略选择,对于落实科学发展观和构建和谐社会都有重大意义。与会代表就教育、医疗、卫生、社保等社会关注的焦点问题进行了广泛研讨,为大力推进以民生为重点的社会建设及公共服务体系建设提出相关政策建议。

武彦民教授等指出,公共财政理论在界定公共财政保障范围时,必须将公共选择的制度安排引入公共财政决策过程;公平的本质是生活质量的公平,必须强化对货币收入与生活质量扭曲领域的调节。岳军教授归纳了公共产品的类型和供给制度的历史演进,从逻辑方法和历史方法的视角分析了公共品供给问题;还分析了中国历史上的“治水”的大国模式,认为治水的“大国模式”在经济社会生态的建设中具有重要意义。刘蓉教授等研究了我国公共品的需求表达机制,从“用脚投票”和“用手投票”两方面分析了现行需求表达与决策的特点和难点,为完善和创新我国地方公共品需求表达与决策机制提供了政策建议。

吕炜教授和王伟同博士研究了中国政府服务性支出长期不足的问题,认为中国式分权以及以经济建设为核心的政府职能异化作为主要内容的体制安排,在维持中国经济高速增长的同时,也构成了阻碍政府服务性支出的体制性障碍,并形成了“经济增长—民生改善”相互替代的增长模式。王伟同博士还通过构造公共服务提供的内生系统,考察了中国公共服务资源在各服务项目间的配置情况,以及公共服务产出对公共服务投入决策的反馈影响。研究发现中国公共服务内部存在资源配置失衡以及产出反馈机制偏弱的现象,改进资源配置并强化产出对投入决策的反馈影响有利于中国民生总体状况的改善。

王莹教授研究指出,个税递延型养老保险因其国际实施的普遍性、对个人投保的激励性和对保险企业盈利的刺激性,是解决我国个人养老问题的可行选择。

七、关注农村公共产品和服务供给

我国农村公共产品供给不足始终是制约农村经济发展和城乡经济协调发展的主要障碍。任勤教授从财政和金融政策角度分析了导致农村公共产品供给困境的原因,认为应该依据公共产品的分类,合理界定财政政策和金融政策支持农村公共产品供给的职责,构建农村公共产品供给的财政政策与金融政策的支持框架,合力从根本上解决农村公共产品供给的融资困境。陈少晖教授等研究指出,历史上的农村社会保障缺失的原因在于,政府面临巨大的财政压力,“甩掉”或减少供给成为国家释放财政压力的路径。

在推动公共服务的覆盖面、缩小城乡和区域间的公共服务差距方面,石绍宾博士和樊丽明教授等研究了影响农民参加新型农村社会养老保险的因素,发现农民的身体健康状况及子女养老能力等个人特征、家庭中儿子的数量及是否拥有党员等家庭特征、社区区位特征、农民的未来预期以及周围邻居行为是主要影响因素。卢洪友教授等研究了中国城乡义务教育服务非均衡状况,发现城乡地区初中和小学师资力量差距,是导致城乡义务教育服务产出非均衡的主要原因。因此,应在加大对农村地区义务教育经费投入的同时,通过多种途径改善农村教师的生活和工作条件,吸引教育人才补充农村地区的师资力量;提高农村教育资源利用效率;增强农村居民的义务教育服务偏好强度等。朱玉春教授等对农村公共服务满意度及其影响因素进行了实证研究,发现农民满意度的影响主要来自道路、基础教育、医疗、农田水利设施、饮水设施、公共服务供给农民参与情况、农民对村委会的评价、农民对政府的评价等;农民对农村公共服务的需求具有一定的层次性和阶段性,而农民满意度根据其需求状况具有一定次序性。张美涛等从公共服务需求的角度,实证分析了农村居民生活质量“幸福指数”与基层政府提供公共产品和公共服务之间的关系。

(责任编辑:松木)(校对:昱莹)