

关于“经济发展方式转变进程中的财税政策”的探讨(笔谈)

主持人 储敏伟

(上海金融学院院长、教授、博士生导师)

【编者按】转变经济发展方式是当前中国的热门话题,而上海在城市发展中又肩负着率先转变的重要任务,在这一意义和背景下,2010年4月24日由上海金融学院学院主办、上海金融学院公共经济管理学院承办的“《中国城市财政发展报告2009/2010:促进‘两个中心’建设的上海城市财政》首发式暨‘经济发展方式转变进程中的财税政策’论坛”在我校举行。与会专家围绕经济发展方式转变进程中的财税政策的“趋势与目标”、“机遇和挑战”、“实施方略”和“地方实践”等四个专题进行研讨,各抒己见,智慧交锋。现将其真知灼见整理摘要与读者分享,以期待更多学者共同关注当前经济发展方式转变进程中的财税政策。

中图分类号:F061.3

文献标识码:A

文章编号:1673-680X(2010)03-0005-22

当前形势下中国财政税收的发展和改革到底面临什么样的问题?大家可能都感受到,从去年以来,我国整个宏观经济的背景是应对金融危机,同时还面临一个长期发展的核心问题,这就是转变经济发展方式问题。

实际上提得较早的是经济增长方式的转变,随着我们研究和实践的深入,发现经济增长方式的转变还是狭隘的,可能要进一步扩展到经济发展方式的根本性转变。所以我们考虑这次的论坛,围绕“经济发展方式的转变我国财税政策如何应对”这一选题展开探讨,这也是考虑到中央领导包括胡锦涛总书记和温家宝总理先后对上海提出实现四个率先的工作要求。第一个最重要的率先,就是经济发展方式要率先转变。所以我们今天财税发展报告是突出城市财政的,突出城市发展的,上海恰好和城市发展中肩负着率先转变的重任,选这个题目对上海的发展也具有现实意义。

需要说明的是,我们现在所面临的发展方式转型,跟改革开放后很长时期里所讲的转型确实有所不同。以前的转型,我们理解主要是经济体制转型,即从计划经济向市场经济转型;另一层次的转型是产业结构调整,也就是我们过去的工业化比较突出制造业,第二产业各方面发展都比较重视,相对来

说,第三产业特别是在城市经济社会发展中的第三产业或服务业的发展严重滞后,这个问题对上海来说非常突出和典型,所以中央对上海率先提出的一个核心问题,就是上海的产业结构调整步伐太慢。到2008年为止,上海第三产业比重还只有51%,这在世界大城市里都是偏低的,在国内主要的几个大城市中上海也属偏低,所以这个问题迫在眉睫。但更深层次的问题,特别是去年全球金融危机引起我们对中国过去发展方式的反思,我们原先的发展动力以传统的、主要依靠外向型需求拉动为主,内需相对不足,而且内需又以投资拉动为主,而且还是政府投资唱主角,这是我们经济发展方式中的一个突出问题,这也是一种转型。

还有一个问题就是我们的城乡二元经济。这个在相当程度上制约了我们发展方式向一个比较科学的、合理的发展方式的转变。现在向城镇化发展,向城乡统筹发展,其实也是一种转型。

再有一个就是我们传统的高耗能、低效益,也包括我们现在称为要发展低碳经济的这样一种转型。向低碳型、高效型的经济转型,从原来的长期依赖于我们的人口红利,依赖于我们低劳动成本,大力发展制造业、加工业,这样一种发展道路也需要转型,所以转型的内涵十分丰富。

一、经济发展方式转变进程中的财税政策:趋势与目标

当前值得高度关注的四个关键词

高培勇

(中国社会科学院财政与贸易研究所教授、党委书记、副所长)

这次论坛的主题是“经济发展方式转变过程中的财税政策”,结合刚刚发布的《中国城市财政发展报告 2009/2010》的主题“促进‘两个中心’建设的上城市海财政”,我想用四个关键词来阐述本人对这两个互为关联的主题的理解。

第一个关键词:经济发展方式转变

这个关键词对我们来说并不陌生。早在十几年前我们就曾有过产业经济调整、经济结构调整、经济增长方式调整、经济发展方式转变等等提法,最近提法则是加快经济发展方式转变。但是,在经过了此次全球金融危机的洗礼之后,这八个字已经具有不同寻常的意义了。在以往或危机之前,我们谈到经济发展方式转变时,更多是着眼于产业和经济的布局,着力于解决的实质是一个经济发展思路的选择问题。观察一下当前的情势,可以发现较之以往或危机之前,这一概念的意义已经悄然发生了变化。

比如,目前不仅是中国,而且整个世界都在试图总结这次国际金融危机之所以爆发并把中国卷入其中的深层原因。总结的结果,在国际上它被归结为结构失衡。结构失衡不过是经济发展方式落后的另外一种表述,我们自己就是以调结构的方式来推进经济发展方式转变的。在我国,它同样被归结于经济发展方式出了问题。我国之所以在金融体系非常健康、对作为实体经济的造血功能毫发未损的情况下被卷入这场金融危机中,显然不在于我国金融体系自身,只能说明而是我们的经济发展方式出了问题。

再如,今天的世界上各国已悄然启动了经济发展方式的全面调整,甚至已经形成了一个国际浪潮。最近国际上有关报道一再显示,从发展规划的制定,到重点建设项目的圈定,甚至到重点资金投入项目的选择,都在向结构调整上靠拢。美国政府已经决定把 GDP 的 3% 用于研发项目,英、法等欧洲国家已经把低碳经济、绿色经济作为经济的重要发展目标。当全球范围内的经济发展方式转变已经形成浪潮之时,我们转变经济发展方式就不再是一种主观上的自主选择,而是被

整个世界裹胁其中并且必须要做的事情。

又如,从最近一些中央媒体所刊发的重要文章的表述上,也可发现经济体制转轨、社会制度转型和经济发展方式转变,已经被置于同一层面。

将上述的这些变化一一纳入视野,当前的中国,我们理解经济发展方式转变的意义,肯定不同于这次金融危机爆发之前。我们讨论任何问题,都应以此为基点。讨论城市财政管理问题也好,讨论财税政策安排问题也罢,显然要在经济发展方式转变这个平台上加以考量,从而保证我们结论的时代性。

第二个关键词:城市化

我们为什么要转变经济发展方式?或者说,以往的经济发展方式出了哪些问题?迄今为止的概括大致为:第一,重国际市场,轻国内需求;第二,重低成本优势,轻自主创新能力;第三,重物质投入,轻资源环境;第四,重财富增长,轻社会福利水平提高。上述“四重四轻”的说法,是对中国目前经济发展方式不适应的高度概括。

问题在于,当把它们纳入我们视野的时候,必将对以往有关发展的思维定势产生颠覆性影响。比如重国际市场、轻国内需求,我们过去虽然不说轻国内需求,但的确是高度重视国际化的。上个世纪 80 年代就形成了所谓“大进大出,两头在外”等一系列发展思路,比如重低成本优势,直到最近还有人在讲中国劳动力低工资这种优势还是要运用的,但是在讨论发展方式转变问题的时候已有很多人提出,我们依靠劳动力的低成本优势赚取的只不过是国际产业链低端的利润,这也属于转变的范畴,如此等等。我们现在需要转变的发展方式有很多已经在我们脑子里打下烙印,并且当作长期以来形成的一种思维定势了,要转变不是一件容易之事,而且在转变过程中,我们一般都倾向于寻找那些不需转变了或者转变很少的、可以在今后的发展过程中长期依赖的因素。相对而言,城市化这个概念,即使不是唯一,但也是很重要的,而且可以长期坚持下来的因素。“十七大”报告曾有过所谓“五化”的表

述,即国际化、工业化、市场化、信息化和城市化。现在看来,其中有很多内容都具有一定的反思意味。唯有城市化,它绝对是今后支撑中国经济发展的一个重要源泉。人们已经在广泛议论,当人口红利逐步减少并且最终消失后,支撑中国今后发展的主要源泉是什么?立刻可以肯定的一条,就是城市化。

不过,在此我们需要思考的一个问题是:城市化带给我们的是什么?首先应该是基本公共服务覆盖范围的拓展,而进一步拓展之后就应该是基本公共服务的均等化。游离于体制之外的人来观察体制之内的人,他想到的第一件事就是能否进入到体制内,等他进入后,其下一个要求就是与体制内的其他人享受同等待遇。所以我们可以发现,当前中国基本公共服务均等化的目标,首先并且主要体现在城市化的进程中。因为中国的发展差距太大,你很难想象青海和北京所享受的公共服务是一致的,甚至在北京范围之内,像密云区、延庆等都很难和北京其他区域达到均等。所以,我们所谈论的基本公共服务均等化,必然首先发生在城市化的进程中,首先是发生在由农民转变为市民的过程中。换言之,基本公共服务范围拓展和均等化目标的实现过程,实际上就是中国城市化的发展进程。

第三个关键词:公共财政

如果把城市化带给我们的主要影响理解为基本公共服务范围拓展和基本公共服务的均等化,紧随其后的就是公共财政建设。

这是为什么?从事财政实际工作或从事财政教学研究的人最清楚,但凡有政府活动的地方,凡是政府的职能,它的支撑体都是钱,即财政上的收入与支出。只有财政资金的到位之处,才是政府职能的履行之地。只要有政府活动的地方,你都能看到财政收支的影子。所以,随着基本公共服务覆盖范围的扩大,随着公共服务均等化目标的实现,我们所看到的当然是公共财政覆盖范围的拓展和财政均等化目标的实现,这是我们可以认定的一个基本事实。

正因如此,城市化和公共财政建设,是紧密相连、互为条件的一对概念。伴随城市化进程而带来的农民转化为市民,进而延伸的基本公共服务范围拓展的过程,我们可以看到,目前比较全面而系统的公共财政服务,主要发生在城市。虽不能说农村地带没有,但无论如何在这个链条中,城市是在享受或提供公共服务的制高点上。也正因为如此,中国城市化的

进程实际上就是公共财政的建设进程。城市化水平的提高,也就是公共财政建设水平的提升。

第四个关键词:城市财政管理

如果大家认可中国的城市化进程就是一个公共财政覆盖范围不断拓展的过程和财政均等化目标逐步实现的过程,那么城市财政管理的意义便会集中凸显出来。

对于城市财政管理,我们的经验还不足,研究也不够。不仅如此,我们以往对城市财政管理研究投入的精力偏少,配置的资源不多,而且,更重要的是中国城市和其他国家城市,特别是与成熟市场经济国家的城市相比,还具有很多基础层面的差异。

中国最主要的特点是长期以来的二元经济社会体制。后者传递给财政的就是二元财政体制机制。比如,当讲到公共财政覆盖农村的时候,外国人就不理解,怎么还有一个公共财政覆盖农村这样一个改革?但对于长期深处二元经济体制环境浸泡之中的我们来说,这反而是一个不言自明的客观事实。在计划经济时期,甚至包括改革之初的一些年份中,我们的财政只是城市财政,它所覆盖的基本是城市范围。至于农村地带,则基本没有真正意义上的财政覆盖。所以,中国的公共财政建设首先是一个覆盖范围由城市向农村延伸的过程,这样一种延伸不可能一蹴而就。比如目前,就连农村医疗和城市医疗、农村低保和城市低保都是不同的安排。举凡谈到财政覆盖范围的扩大,谈到财政的均等化,首先要将城市化进程中这一块相应的城市财政管理制度和方法安排好。这又亟须提高我们的城市财政管理水平,而且,这种城市财政管理还不是沿用老的城市财政管理方式所能应付得了的。在此过程中,如何深化对公共财政的理解,如何深化对城市化进程中公共财政覆盖范围拓展所带来的诸方面影响的研究,已经是摆在我们面前的值得我们好好琢磨的一个重要课题。

总之,由经济发展方式转变到城市化进程加快,再到公共财政建设,然后到中国城市财政管理,是我们在后金融危机时代必须好好研究的一系列重要课题。循着这一关系链,我们所看到的,必将是有中国城市财政管理的理念、规则、制度和方法的深刻变化。在这一变化过程中,上海金融学院所完成的《中国城市财政发展报告 2009/2010》以及今后将陆续完成的其他年度的报告,可以也必将为此做出重要的贡献。

城市化与增长方式转变

吴俊培

(武汉大学原副校长、武汉大学财政金融中心主任、教授)

转变经济发展方式是中国当前的热门问题,高培勇教授给出了中国经济发展方式的蓝图。第一,指出发展的目标不是终极目标,而是比较长远的目标:城市化。在城市化进程中,中国面临的问题是什么?也即二元经济结构如何实现城市化?这里为什么意味着发展方式的转换?西方国家有现成的模式,但我们不能照搬照抄。这意味着我们的城市化过程需要对以往西方国家几百年发展模式进行一种转变。

第二,高培勇教授指出当前我国经济发展中存在“四重四轻”的现象,问题看得很准、很到位。实际上,这种分析已经蕴含了今后发展方式需要转变的思想。为什么会有“四重四轻”?涉及到世界观、方法论问题。当代的世界观、方法论已成一种范式,一种思潮,一种无需证明的公理。据我考察,这种世界观、方法论始于文艺复兴,成于第一次工业革命完成时期,前后经历了五个半世纪。从第一次工业化革命完成到现在,只有150年的历史,这150年的发展已经露出弊端。环境问题、能源问题、贫困问题,实际上都是当代思潮的产物。这种高科技产业的发展模式是不可持续的。比如上世纪九十年代我去日本访问,整个东京湾延绵几百公里非常漂亮,但日本朋友透露说,海岸下面全是堆放不可处理的垃圾,上面是草坪,看起来很漂亮,据说还可以堆放到2020年。我问他们堆满了怎么办?回答是“现在还不用急”“到时候政府会想新办法的”。所以,我们的增长方式转变恐怕不是一件很简单的事情,我们需要重新反思。反思之一是,我们要进行城市化,是不是在地球上每一个地

方都能成为美丽的城市?我以为这好象不太可能,还需要进一步研究,正如我们地球上农业社会时期大家都希望沙漠变良田,但实际上你要把沙漠变良田,就必定有良田成沙漠,地球是不均衡的,有一个美丽的城市就必定有巨大的垃圾场,所以你可能到处都是美丽的城市吗?那么多不可循环的垃圾放在那里,这就需要增长方式的根本转变。反思之二是,高教授演讲中提到重物质、轻福利的情况。目前理论界讨论的“均等化”,实际上也是偏重于物质方面的均等。我们可以进一步深思,物质的均等可能吗?永远不可能,包括我们人类讲平等,但物质上是不可能平等的。作为人类社会的均等,主要是指公正正义,有了它就是真正的“均等”,但是我们如今的思潮普遍在追求物质形态上的均等,这个社会就会变得很浮躁,这是我们增长方式转变中需要思考的问题。

第三,中国市场经济的远大目标都是城市化,但我们还可以进一步研究的问题是,城市公共财政中的“公共”概念。公共作为一个社会的概念,其最大的外延是什么?是国家,中华人民共和国是我国社会最大的公共外延。那么,什么是公共的基本单位?不清楚。研究理论的人首先应该明确,公共的基本单位的准则是什么?然后,在此基础上建立地方城市。但在实践中,我们却直接依据便利性原则,直接将公共的基本单位等同于基层政府。并且,我们的基层政府的范围由货币财富的增长需求所决定。什么样的行政辖区有利于货币财富增长,就改成什么样的行政辖区。这行不行?公共缺乏稳定的社会基础,社会发展就容易乱套。

促进内需的政府分配机制改革

蒋 洪

(上海财经大学公共政策中心主任、教授)

高培勇教授强调的是城市化、基本公共服务均等化以及财税政策的改革,这些对于经济发展方式转变都非常必要,我想借此机会谈三点亲身体会。

一、需要解决的问题。为什么要转变经济的发展方式?因为大家发现我们的经济已经越来越

依赖于投资和出口。一段时间以来,我们观察到这样一种现象:在我们整个经济中消费需求的拉动作用占比越来越小,投资和净出口的比重高得离谱。一位发展经济学家说过,投资如果能达到12%经济就要起飞了,现在12%对我们来说是一

一个非常小的数字,我们的投资高达30%、40%甚至更高,我印象中消费需求占比例不到50%,在消费需求中家庭居民消费比例在下降,政府消费比例在上升,总体消费占GDP的比例下降。在内需结构上,投资这一块不仅很大,而且公共投资还在上升。所以我总在想,当初我们提出的一些改革设想,例如要转变政府职能、适当处理好市场与政府的关系,如今似乎谈得少了。政府到底有哪些行为边界,其职责范围的界限是什么等等,在我们眼中已经变得越来越模糊。我们似乎又陷入了一种思维:政府是万能的,什么都能干,而且能干好。这种思维产生的结果是公共部门在扩张,民营部门、家庭居民所占份额在缩小,消费需求减少到了令人惊讶的地步。要实现某种转变,关键是需要考虑“如何才能让社会公众口袋里的钱多一些”这个问题。如果不能实现这种转变,经济发展方式转变只能流于一种想象。因此,所有的相关政策都需要围绕这个问题,怎样才能使社会公众口袋里的钱变多一些,使他们敢于消费,能够消费。

二、需要采取的政策。我们该采取怎样的政策进行调整呢?我认为,要增加消费需求有三条可采取的对策。其一,要加强社会公众有关社会保障方面的力度,免除大家消费的后顾之忧。实际上人的本能是很想消费,但为什么不消费?因为不敢,没有那么多钱。今天消费了还要想到明天,现在消费了还要想到以后,年轻的时候还要想到养老,所以消费取决于有多大的收入和积累可供消费。加强社会保障可解除消费的后顾之忧。钱从什么地方来?再去多收一些税用于养老吗?等于白搭,因为羊毛出在羊身上,不能增加居民的收入和储蓄。所以,需要公共部门主动腾出一部分钱来,这意味着我们的公共支出结构需要调整。首要的一步是通过压缩公共开支中与公共无关的部分,特别需要缩减的是大量公款消费,这一块规模巨大,应省下来用于社会保障;其二,要降低税费总体负担。我国税费负担到底是轻是重还存在争议,但从社会公众口袋里的钱很少、居民家庭消费所占比例已下降到很低的水平来看,政府拿走的部分确实太多了。如果要把转变经济发展方式变成一种实际的行动,这方面的调整是必要的。不下决心将税费负担降下来,老百姓口

袋里的钱就多不起来;其三,调整经营性国有资产利润的分配。我们通常把眼光注意在政府财政收支上面,但在财政收支外的国资往往不在我们的考察之列。拿一个家庭来说,收支是当年的资金的流入和流出,但资产却是家庭一辈子的积累,哪个更重要?通常后者要比前者大很多倍。现在的情况是,这笔庞大的公共经营性资产的运作情况社会公众不清楚,其赢利基本是留在经营性领域里继续运作。垄断性行业上缴10%,一般性行业上缴5%,而且上缴利润基本上留在国资系统,很少纳入公共财政,用于提供社会的公共服务。这也造成了我国投资需求旺盛、消费需求相对衰弱。所以,建议在保证企业正常发展情况下,将国资赢利提取一部分让社会公众分享。这听起来雷人,仔细想想却是天经地义,是最正常不过的事情。如果一个上市公司只知道圈钱,不知道分红,一定被认为不是好公司。这个道理同样可以用在国有企业上。从转变经济发展方式上看,这样很有好处,可以真正使社会公众有更多的收入可以支配,促进消费需求,同时也让他们实际地感受到自己是国企的真正主人,从而会更多地关注国企的发展,并更主动地监督其经营状况。

三、关于机制问题。我们有了增加老百姓的收入愿望,也设想政策(如前所说的三条),能否实现?未必,这要看是否真正愿意将愿望和政策化为行动。是否能变成行动取决于机制,归根结底,政策是由这个社会现有的决策机制所决定的,决策机制不改变,政策大趋势不会改变,经济发展方式也不会改变。社会公众的收入份额少是因为他们没有参与决策过程,政府收入越来越大是因为重要的决策都是政府部门说了算。在这种情况下,政府部门扩展、私人部门受到挤压就是必然的。要让老百姓口袋里的钱多一些,就一定要在决策机制上进行改变。因此需要有一个广大人民群众共同参与的决策机制,也就是人民当家作主的机制,这是党和政府历来的主张。如果整个社会的事情由大家共同商议,共同决定,共同参与和共同监督,公私部门之间就容易达成一种适当的平衡,收入分配就不会向有权者倾斜,一般社会公众的收入和福利就不会被忽视。所以我更关心的不是政策,而是产生政策的机制,我真心实意地希望决策机制能发生转变,只有这样,经济发展方式的转变才有可能从一种愿望变成现实。

转变发展方式从消费入手

刘尚希

(财政部财政科学研究所副所长、研究员)

中央对转变发展方式的提法用“刻不容缓”来表达,说明这个问题已经引起高度重视。为什么?这恐怕不仅仅是当前发展政策存在问题,而是切实感受到了目前的发展方式所隐含的巨大公共风险,后者已经弥漫于整个社会。经济发展方式对一个国家来说是基础性、战略性的问题,从风险视角来看,我们已进入风险社会,很多人却感受不到风险。如同一个人坐在树上拿锯子锯自己坐的树枝,却浑然不知当他锯断那个树枝的时候会摔下去。

(一)经济发展方式带来公共风险正在扩散

第一, 抗击外部风险的能力在弱化。一方面, 国民经济抗风险能力和自主创新能力提升很慢, 而另一方面, 我国经济的对外依存度却提升很快。在这种能力与风险敞口不相匹配的情况下, 经济上大进大出, 两头在外, 等于两头被掐。脖子和腿都被人掐住了, 还有好日子过吗? 你看铁矿石定价那么高, 我们竟没有话语权; GDP 现在快超过日本了, 身高体重增加了, 变成一个巨人了, 但却有“三高”慢性病, 抗击外部风险的能力并不强。1840 年中国 GDP 占据世界首位, 相当于美国今天在全球的位置, 但照样被人家打得落花流水, 能力跟风险不匹配的发展模式不可能持续。

第二, 经济发展依靠巨大物质投入和环境代价来维持, 资源、环境承载能力越来越弱, 公共风险不断扩散。这种经济增长是以人的自身发展为代价的。事实上, 我们的经济发展是不透明的, 大量社会成本处于黑箱状态, 不为公众所了解。我认为, 除了蒋洪教授提出的阳光财政之外, 我们还需要一种阳光化的发展方式。如农业污染、工业污染、生活污染已经到了触目惊心的程度, 接二连三出现儿童铅中毒事件, 就已经说明这种发展方式所引致的公共风险在扩散。但这种状况并不为公众所知, 只有等到出现了严重后果才知晓。在工业化、城市化进程中需要较高的投资率来推进, 但在如此短的时间内快速推进, 以几十年的时间走完西

方国家长达二三百年的历程, 其公共风险是不言而喻的。

第三, 在生产要素中, 人作为最积极、最活跃的因素, 其作用在弱化。人渐渐成为经济增长的工具, 消费成了经济增长的手段, 人这个主体被异化。我国的消费率一年比一年低, 现在低于改革开放初期十多个百分点。做出的经济蛋糕越来越大, 但人们享用的份额却在下降, 那么, 拼命地做大蛋糕干嘛呢? 为了谁? 显然, 这已经涉及到整个社会的价值观导向问题, 仅仅在体制上找原因已经不够了。

(二)从公共风险看现行发展方式已难以为继

转变经济发展方式究竟意味着什么。第一, 转变发展方式的本质内涵。至今还缺乏一个清晰的认识。都说要转变发展方式, 但说不清转变发展方式的本质是什么。这种认识上的不清晰, 本身就是一种巨大公共风险, 很可能导致劳而无功。刚才高培勇教授所论述的我都同意, 但我觉得还有一点, 那就是明晰转换发展方式最本质的东西。其实, 这个本质就是要在经济发展过程中更加突出人的作用。从生产要素来看, 转变发展方式就是要在生产要素中更加注重人的因素, 更加注重人力资本、知识资本、社会资本在经济发展中的作用。从目的意义上看, 转变发展方式就要更加突出人的主体性地位, 使经济发展转变到为人的发展上来。

从更大视角来观察, 转变经济发展方式, 就是要实现人类社会物的生产与人的生产——这两种生产的协调, 形成良性循环。统筹协调发展, 包含了方方面面, 但没有明确人的生产与物的生产这两大生产的协调以及如何实现一种良性循环。没有两大生产的协调, 上述公共风险都会急剧扩散, 因为物的生产这个复杂系统就会失去方向和约束, 就会形成恶性的自我繁殖和扩张, 最终将会把人吞噬其中。

第二, 两种生产形成良性循环的结合点在于消费。仅从经济学角度来研究, 消费是作为物质生产的一个结果, 生产出来的东西被消费, 它就

总结了;但对人的生产来说,消费却是一个起点,消费过程实际上就是人口、劳动力生产与再生产以及人自身发展的过程,关系到人的能力的形成。如此一来,消费就不仅具有经济属性,还具有社会属性,它是民生和社会公平正义的载体。消费是一根扁担挑两头,一头挑着经济,一头挑着社会。对消费的认识受凯恩斯宏观分析框架影响,渐渐当成经济短期增长的工具,经济增长很快,我们就把消费忘了,只是1998年危机和这次国际金融危机,才让我们又想起了消费。消费率长期不断下滑的趋势却没有引起重视,这说明我们决策中或理论中对消费的认识是不清晰的。实际上,许多常识性的东西在这个风险社会都需要重新思考,原以为没有风险的问题可能现在有风险了,原以为不需要讨论的问题现在需要谈论了,原以为不需要认识的问题现在需要重新认识了。

就消费的外延作用来说,它与分配和就业状态密切相连。从静态的、短期角度来看,分配决定消费;但从动态循环角度来说,消费决定分配。为什么?因为消费决定了人的能力。有的消费多,有的消费少,因而有的人能力强,有的人能力弱。这种个体视角的能力差异远远存在,无法消除。但若是产生群体性的能力差异,则对分配、对不同群体的就业状态产生重大影响。从新一轮的经济循环来观察,消费成为新的起点,因而具有决定性作用。

第三,对财税政策促进经济发展方式转变的作用要重新认识。从粗放型变成集约型、从节能减排等视角去理解财税政策的作用,那是短期的,而且是局限于从生产技术的角度去观察的。如果仅仅是着眼于从生产的角度来认识,那么现行的经济发展方式是无法转换的,人的主体性地位仍然无法体现。如果从消费角度来观察、来想办法,那么财税政策的作用就是双重的:一是改变需求结构,产生经济影响;二是改变能力结构和就业状态,产生社会影响。而财税政策的主要工具就是公共消费。公共消费既构成社会最终需求的一部分,对宏观经济平衡与稳定具有重大作用,同时又是参与人的能力、社会人力资本积累、人自身发展的实际过程,对社会稳定与和谐具有直接影响。

公共消费的目的在于化解消费风险。消费风险有三:一是可获得性消费风险,就是说买不起的风险。这种风险在现代社会越来越大,仅靠个人去

化解可获得性消费风险是做不到的。因为现代社会越来越社会化,越来越公共化(这里说的社会化、公共化是两个概念),我们每一个人的消费实际上越来越以公共的方式进行,越来越需要以集体的方式来消费,也就是说,对公共消费的需求越来越大。公共消费改变的不仅仅是一个消费需求的规模,也不仅仅是一个消费需求的结构,而且它改变的是社会的发展,它把经济与社会两头衔接起来了。社会保障提供的公共消费就是直接化解这种可获得性消费风险;二是可及性风险,就是你有钱却买不到的风险。现代社会有很多消费不是个人有钱就能买到的,只能以公共方式来消费,如对公共服务的消费;三是信息不对称风险。就是我们吃的用的所有消费对象,实际上都是信息不对称的,隐含着对消费者产生损害的可能性。这种信息不对称产生的消费风险,只能依靠政府去化解,即政府通过制定一系列的标准,并实施有效的监督来防范信息不对称产生的消费风险。

(三)转变发展方式要以“消费状态”来检验

消费状态由以下三个方面构成:第一,消费的水平,即消费率。消费率水平要与生产力水平相适应,与生产不脱节,才能避免危机;第二,消费的平等性,即消费的差距要控制。只有基本消费的平等性得到保障,社会公平正义才会落地生根。公共消费,如社会保障、义务教育、医疗卫生以及税收措施等都可以促进基本消费的平等;第三,消费自身的安全性。通过公共消费化解消费风险,改善消费状态。人的主体性被彰显了,人不仅仅是经济增长的一个工具,同时也是经济增长的目的,经济发展了,人自身也发展,也就表明经济发展方式的转变。如果消费状态有所改善,则表明经济发展方式转变有进展;反之,生产方面的任何改进则均无效,即表明经济发展方式的转变停滞不前。

(四)基本结论

转换发展方式的初始条件在消费上,政策着力点也应该在消费上,财税的作用就是在公共消费,通过化解公共风险来改善消费状态。这样,整个经济发展方式,经过若干循环以后就会一点一点得到改善。无论是从经济还是社会角度来观察,发展方式转换需要的是调理,不能急功近利,不能依靠相继抉择的宏观调控来实现。而且,发展方式转换的初始条件必须清楚,不然将是事倍功半。

增长方式的转变应以“民”为主

张 馨

(厦门大学经济学院院长、教授)

刘尚希研究员的观点非常清晰,经济增长方式的转变应该从风险角度切入考察,然后转换到消费的基点上对这问题分析,并提出对策,提出财政要与公共消费作为一个基本内容,这是一个非常新颖和深刻的分析角度。但仅仅从这个角度还不够,必须探究消费率低下的根源在哪里? 经济发展了风险也随之增大,经济发展成果也比比皆是。如果从消费者的角度来看这个问题,消费是完全应该的,而且消费者是最根本的,但如果只是提出消费没法启动起来是不够的。蒋洪教授所提出的问题,其症结就落在了机制上,还应当说是体制问题,是制度问题。其实,到底什么叫经济增长方式我也不懂,我认为不科学的增长方式的根本表现,就是追求 GDP。这个增长是官的增长,人当中又分为“官”与“民”,消费从根本上看应当是“民”的消费问题,但却变成“官”代替你

消费了。你要做什么?答曰:我是政绩工程,因为都是“官”在做。既然从政了,当然追求的是政绩,这是可以理解的,也是必然的。否则就不是“官”了。这些做法都有一点基本点:如果所有地方政府或部门不能加以控制,他就会一味地追求 GDP 以及财政收入的提高。多年来,人们一直在口诛笔伐对 GDP 的追求,其实最基本的政绩指标不是一个 GDP,而是两个。也就是除了 GDP 之外,还有一个财政收入。人们追求财政收入干什么?投资。土地财政把房价搞得那么高,也是增加收入并拿来投资,城市财政也是为了投资,哪里是什么民生财政或消费?地方政府还在拼命追求投资,还在拼命追求不科学的发展方式。这个最根本的问题还得回到蒋洪教授所论及的机制问题,还得回到体制和制度上面去,这应当是根本改变产生政策的机制和体制制度的问题。

要重视消费结构调整的效率

杨 斌

(闽江学院校长、教授)

刘尚希研究员从个人的发展、协调角度来认识增长方式转变,非常有启发。到底什么是经济方式转变? 这里需要一个补充。发展经济学从全要素生产率角度,对 GDP 或经济增长的贡献率而言,超过 50%就认为经济发展转变,从粗放变成节约,这需要进一步量化。消费的问题在哪里? 在于消费有一个限度,它必须有一个合理比例关系。我国当前最根本的问题不是消费总量而是结构,就是有钱人不需要消费了,到商场里面不需要买东西了,穷人又没有钱消费,所以根本还是要解决什么人要增加消费,什么人减少消费问题。通常一个政策无非是公

共部门减少消费,居民增加消费;城市减少消费,农村增加消费;有钱人减少消费。现在许多地方政府认为,有钱人增加消费的效应大,比穷人大好几倍,有钱人不叫做减少消费,而是创新消费方式,让有钱人口袋掏出更多钱,贫困的人增加消费,这是没有错的。但问题在于:一是所有这些措施都是有成本的,所以我们考虑所有的政策它增加多大成本,增加成本获得的社会利益或福利是不是足够大,这需要进一步研究;二是蒋洪教授所论及的即使考证了政策的成本低于社会福利,还需要一个机制的配合。一个利益均衡的机制,才能化解风险。

二、经济发展方式转变进程中的财税政策:机遇和挑战

经济发展方式转变进程中的机遇和挑战

马海涛

(中央财经大学财政学院院长、教授)

(一)转变经济发展方式概念的拓展。转变经济发展方式的提法实际上早就提出来了,只不过是内涵和外延发生了变化。《中共中央关于制定

国民经济和社会发展九五计划和 2010 年远景目标建议》提出两个根本性转变,一个是经济体制转变,另一个就是经济增长方式的转变;“十五大”重

申了两个转变的重要性,主要提到经济增长方式的转变。今天很多专家谈到,“十七大”提出转变为经济发展方式,这意味着对发展方式理解的变化,它更进一步考虑到经济增长过程中如何提高全民素质,这个可能是比较大的概念,不仅是现在讲的产业结构、产品结构等问题,更多涉及到五个统筹,范围非常广,这是从概念的延伸来看。

(二)面临的挑战。刘尚希研究员提到中央已经高度重视经济发展方式的转变,但关键在于机制的转化,即怎样把它变为现实,其前提条件是政府职能能否实现转变。现实中的政府职能,包括追求GDP和政绩的考核,尚未达到条件。这样,具体到财税政策上可能就只是一个治标不治本的过程,可能出台了一些政策,最终又被政府职能的越位所抵消。比如,我们所讲的循环经济、低碳经济、可持续发展等都存在这样的问题,其根源一样。去年有一个民主财政研究会,谈到内蒙的财政发展,其目标主要是把沙固住了,草弄好了,这样北京的沙尘暴也能解决了,这就是政绩。遗憾的是,评价这个地方业绩的这个指标太弱。前段时间去内蒙、陕西等地调研,那里经济确实增长了,老板也有钱了。有例为证:鄂尔多斯的露天煤矿,你只要花一、二百万买一台高功能的挖掘机,就可以插下去几米,翻出来的都是煤,挖好了就

往车上装,装好了往口袋里装钱即行。结果,这个坑周围的土质不行了,水土也不行了。所以,我认为最根本的挑战就是政府职能的转变。

(三)存在的机遇。首先,在我们的经济发展方式转变进程中,确实也存在一些机遇,主要包括:以刺激经济发展为契机的、我们所提出的发展低碳经济;以刺激经济复苏为契机而进行的产业结构的调整和升级;以产业调整为契机来实现国家经济发展战略的转型;以扩大内需为契机的切实改变民生;以建设创新型国家为契机来发展新兴产业。当然也包括现在在我国先行的十大产业规划。其次,转变经济发展方式从财税政策方面看也存在不少机遇。我国财税政策在宏观调控中的作用增强,由被动转为主动,特别是1998年和2009年积极的财政政策。我们开始注重经济结构调整,并注重了结构调整和转变方式的结合;公共财政制度逐步得到改善,公共财政理念逐步深入人心,政府政策及政府功能实现方面逐步得以体现;经过了几轮税制改革,我国在考虑单个税种、一个税种单个要素改革的基础上,逐步考虑到整体税制的调整,后者也逐步向转变经济发展方式上靠拢;财税体制改革方面,十七大报告提出要完善财政管理体制、逐步促进基本服务均等化。上述两个方面,对我国下一步的经济发展方式转变提供了机遇。

经济发展方式转变中的税负作用

刘新利

(上海税务局副局长、上海金融学院客座教授)

马海涛教授把我党关于经济发展方式转变进程的文件做了一个梳理,深化了发展方式的内涵,即全面素质的提高,特别提到五个统筹,同时警示了发展方式问题认识上的严肃性,并给出一个有效的机制来支撑经济转变方式的真正转化,特别是政府职能要准确定位。同时也指出政府的机遇,指明了财政的积极作用,特别强调财政的公共性,同时联系到税收制度改革与财政政策连动的问题。实际上,税制在经济发展方式转变中的作用值得仔细思考。

第一,关于我国实际税负水平的国际比较。2009年我国宏观税负达到19.24%,加上社保负担,其他财政收入负担和土地出让金,宏观税负已超过30%。这个水平是高还是低,只能进行横向比较。丹麦、芬兰和瑞典都在50%以上,法、英、荷兰等国家是40%,接下来是美国、日本,作为相对

自由的资本主义发展方式范本,其税负约在30%,我国目前税负水平与日本、美国水平相当。

第二,税负的显示作用。税负增长取决于两个因素:某个具体税负和经济结构的变动。从1994年到2009年,我国税负从11%上升到19%,主要是由于经济结构的变动。经济结构变动反应了五种经济结构,即生产效率结构、产业结构、分配结构、使用结构和资产结构的变动,由此决定了税负上升的趋势。我们在设计财税体制时也要从这五个问题入手,对整个经济运行进行系统化的认识和处理。如果有一揽子方案,应该是从大到小存在一个系统的关系,包括在系统整体运行中的这五大结构是什么关系,它们各自干什么,它们之间是什么关系,最终同GDP是什么关系。同时我们发现税负在微观上也存在显示作用,它对优势资产的显示作用非常明显,比如什

么是好企业?税负高的就是好企业。顺便说一说行业间税负比较问题。在国内的产品没有替代关系的产业之间,税负高低是没有关系的。比如说煤炭行业税负高低和白酒行业税负高低没有什么关系,但如果扩大到国际经济就不一样了。一个启发是,工商业增值税税负跟消费性服务业营业税税负高低的比较,不如与生产性服务业税负比较意义更大。

第三,税负的推动作用。关于边际消费倾向下降这个问题,现在市场经济有两大趋势是确切的,第一个是收入差距扩大,第二个是边际消费倾向下降。这两样放在一起,就意味着多了一些钱没人去消费(许善达,2010)。但是资本本身又有其逐利性,它要继续运动以赢利,其结果导致生产过剩,从而不得不去出口,进而引发国际贸易战。在此过程中,如果税收制度运行得好,对这种趋势是一种有效的缓解,对富人、穷人都是有好处的。对穷人来讲,如果把生活底线提高,他就会把原来不敢花的钱拿出来花,由于他们的数量与市场容量很大,所以就会给富人创造市场销路。

第四,收入差距本身是一客观事实。从机制上来讲,泛泛地谈论缩小收入差距实际是没有意义的。比如我国中产以上阶层的收入,跟比尔盖茨500亿美元比起来只有几分之一,为什么我们没有觉得不对?因为底线足够生存和发展。反过来讲,如果我们国民很大一部分人的底线非常低,这就非常危险,这更是国家长期发展的隐患。财政要想动(提高底线)就需要钱,钱从何来?一是提高实际税负,降低法定税负。从经济公平角度考虑,不能让老实人缴太多税,让偷逃税者少缴税。要降低法定税负,让老实人少缴,同时加强打击力度,让

偷逃税者多缴;二是财政预算仍然有空间和弹性;三是国有资产变现,财政预算现在正在扩展,将来会把国资加到大帐户里去。这样财政就有了三大块收入来源,用这些来提高生活底线,我们社会就会稳定,预期也会更理性。中央也强调稳定是压倒一切的任务,没有稳定发展将失去坚实的基础。

第五,适当提高出口产品的税负。现在似乎只要出口就会把污染留下,因为我们在产业链底层,发达国家要把产品拿走,并把污染留下。那么,我们为什么不把税收加上去?这样,产品价格提高了,表面上看竞争力下降了,但这一块财富却放在了我国,至少增加了治理污染改善环境的资金。这是比较公平的设计,同时也避免了人民币被迫升值的压力。不然,最终还是发达国家征收我们的反补贴税,这是两头都吃亏的事。

第六,关于五个大结构中的资产质量结构。什么是资产质量?就是整个国家拥有的资产的质量水准,包括高质量资产的比重,低质量资产的标准,高低比重的和谐调控等问题。比方说,同样是一辆正常行驶的汽车,贵的超过百万甚至千万,便宜的只有三万。在基本功能上没有大的差别,也是一踩油门就往前跑,但为什么价格差这么多?因为资产质量有高有低。资产质量由什么决定?有三个因素:一是初始有形物投入量;二是劳动力投入量;三是制度的效应,它们共同决定产品质量的高低。其中物的投入量是死的,劳动力和政府制度是活的,我们可以通过政府制度的优化,促进劳动力成长为更有智能水平的人力资源,然后再转化和凝聚到产品中去,这可能是我国经济发展方式转化得以实现的一个走向。

结构失衡的治理需市场与政府机制相配合

卢洪友

(武汉大学财税系主任、教授)

非常同意马海涛教授把经济方式能否转变的根本归结政府职能的转变,我想就此谈一点想法。我国30多年经济体制改革,实际上是一个渐进式的资源配置制度变迁过程,它是按照多一些市场机制与少一些政府机制,多一些私人部门与少一些公共部门,多一些地方政府与少一些中央政府的思路,渐进式进行改革的,现在已经基本构造了一个现代市场经济体制,这是一个混合经济,也就是说我国已经

建立了一个由公共部门和私立部门、市场机制和政府机制相互交织、共同解决资源配置、经济发展和收入分配的机制。我认为有三点值得讨论:

第一,究竟在经济发展方式和资源配置方式中以谁为基础,我想基础性的机制应该毫不动摇地确定为市场机制。

第二,经济发展中市场机制有没有结构调整和优化的功能,我认为不管是地区结构、产业结

构、技术结构,还是企业组织结构、产品结构,这些经济结构客观上市场机制都有优化功能,只不过这个优化也是需要交易费用的,这与政府的管理需要交易费用道理一样。

第三,中国目前存在三个层次的结构失衡问题,它们相互影响,制约了我国经济发展方式和经济增长的质量。一是投资、出口和消费,这三个需求结构中消费是短腿,靠投资和出口两头拉动经济增长和发展;二是收入层面的结构。刘尚希研究员谈到了分配结构失衡问题,包括劳动和资本的

收入结构失衡,以及政府和居民收入结构的失衡。这是因为有若干指标没有落实;三是产业结构失衡。我们探讨经济发展方式转变问题,如果不从解决这些结构失衡入手,可能就是治标不治本。

第四,在资源配置制度改革和经济发展方式转变过程中,财税部门应该发挥什么作用。如果能让市场体制发挥基础性作用,就必须坚持中性税收政策和一视同仁的公共财政这个制度框架。在此前提下,我们再讨论差别的财税政策,以引导产业结构的转变和发展问题。

全要素生产率与经济发展方式转变

杨 斌

(闽江学院校长、教授)

“道可道,非常道;名可名,非常名。”能够说出来的都不是真理。《庄子》里有一段对话,庄子问:“何思何虑是知道?”答:“无思无虑是知道。”不要去想,不刻意看破时你才会发现真理。

(一)全要素生产率概念的应用。首先得明白什么是经济发展方式转变?用什么指标又如何计量经济发展方式转变?有大量的文献,对中国解放后几十年经济发展方式状况进行了计量。在所谓经济发展方式的三个转变中,核心是由粗放变为集约。只要实现集约化,出口问题也得到解决,有更好的产品到国外,就能得到更多好处。现在污染留在东方,利润留在西方,此外集约化后三个产业才能协调发展。看经济发展是集约还是粗放,经济学上有个标准,是全要素生产率(Total Factory Productivity)。用全要素生产率对经济增长的贡献率(贡献份额)来衡量经济发展方式是否转变,一般地说贡献份额超过50%意味着经济发展方式由粗放转变为集约,发展经济学对此有很多研究,尽管还有争论,但还是比较科学的计量方法。我国经济发展方式转变问题实际上在改革开放不久就已提出,30多年了为什么经济发展方式难以实现从粗放到集约的转变?而且这几年全要素生产率对整个经济增长的贡献在下降。1979-2008年的数据中可以看出,全要素生产率的贡献率在多数年份都大大低于资本贡献率,但也有几个年份曾经超过资本贡献率,1990年代以后全要素生产率的贡献率呈下降格局,全要素生产率对经济增长率的贡献份额都非常低,不超过

30%。整个经济发展靠投资。为什么全要素生产率对经济增长的贡献率难以提高?因为全要素生产率根本问题就是研发,就是科技进步对经济增长的贡献。通俗地讲,在经济增长中,增量十多块钱里面,假定由劳动投入产生两块,投资产生五块,余额部分就是指全要素生产率提高的贡献,就是科技进步等要素对经济增长的贡献,这个份额越高说明经济集约程度越高,这是美国经济学家、诺贝尔经济学奖获得者索罗提出的。

(二)为什么中国的全要素生产率难以提高。主要原因有两点:第一,与企业规模有关。因为全要素生产率提高就是科技研发水平的提高,研发主要由大企业在做,而企业规模与社会信任程度有关。美国经济学家弗朗西斯科·福山在其著作《信任——社会美德与经济繁荣》中,把世界各国分为两类,一类国家信任度很高,存在超过血缘、朋友和乡亲关系的普遍信任关系;还有一类属于低信任国家,包括东南亚国家,其信任度限于关系网内,这些国家企业规模难以做大。第二,与政府行为有关。

(三)如何提高我国全要素生产率。在中国文化背景下,首先得考虑如何扩大企业规模,产生许多能够长期可持续发展的企业,特别是民营企业。中国民营企业普遍富不过三代,很少有百年企业。我们曾经跟企业家探讨如何使企业摆脱这种结局,关键要有合理的接班人选择制度。从历史来看,非常优秀的明君往往在兄弟纷争中产生的,这给我们的启示是,如何搭建一个让优秀而且忠诚的企业家苗子有充分展示才华、并进行合理竞争的舞台。王永

庆突然离开,没有合适的接班人选择制度,公司找了七个常委当家,估计这个企业很快会遇到麻烦。

(四)要转变政府运行机制。在企业特别是民营企业规模不够大的情况下,科技进步和提高全要素生产率的任务还需要政府主导,但如果政府行为机制不转变,就难以完成这一任务。目前政府行为机制有六个特征。第一,我们现在的行政管理体制其终极责任不明确,“江山”的产权不明确,政府缺乏从长远角度进行社会治理和经济结构调整的约束和激励。对落后的产业,在经济繁荣时可能不愿意调整,经济萧条时又没能力调整;第二,国企垄断现象严重。我国的市场经济不彻底,价格信号失真,垄断企业不需要进行研发也能获得高额利润,导致有能力的企业不愿开展过多研发,整体研发投入较低;第三,官员升迁机制致使政府会过多地考虑表面、短期见效的活动,而不是实际地着眼长远推行科技进步和研发能力的

提高;第四,官本位的价值取向,使我国人力资本严重不足;第五,层层分税的财税体制,造成一刀切的发展模式;第六,广义税收负担过重,使企业研发投入能力降低。中国税收不仅有正税,还存在杂税、暗税。广义地计算,我国整个财政收入不是预算报告说的六亿多,而是接近十万亿规模,这是2008年的数字。广义税负接近30%,不是所谓的低于20%。

因此,要提高全要素生产率对经济增长的贡献份额,实现经济发展方式转变,第一需要社会文化层面的改造,积累社会资本,以扩大民营企业规模;第二要形成合理的政府行为机制,实施中国特色的行政管理体制改革,消除官本位,积累更多的人力资本;第三要消除垄断,迫使大型国有企业有必要通过研发投入的增加获得竞争力;第四要优化转移支付制度,实施主体功能区规划,消除一刀切的发展模式;第五,落实鼓励企业研发创新的财税政策。

重视增长方式转变的计量

高培勇

(中国社会科学院财政与贸易研究所党委书记、副所长、教授)

杨斌教授首先对经济转变方式的转变给出了定义,即由粗放型转为集约型,而粗放型和集约型在他看来又是可以计量,于是提出一个全要素生产率的概念,这个概念就是把劳动和资本的贡献综合在一起去考虑。在目前条件下要提高全要素生产率面临的种种难题,有制度上的,有政府行为的,有企业自身的,甚至包括其他方面,最后提出了如何提高全要素生产率。

这个发言对今天会议主题的深化很有贡献,这个贡献来自于三点:第一,指出了我们目前经济发展转变方式当中的重点,就是由粗放转向集约;第二,提出可计量的这样一个经济增长方式转变办法。我们总结“十一五规划”的亮点时就说过一

件事情,以往的规划都是有人制定规划,没人检验规划,因为无从检验,大量都是抽象的指标。而“十一五规划”就有一些可以测度的指标,比如减排。杨斌教授可测度的全要素生产力的指标,我以为如果可行,将是一个很大的贡献;第三,指出了目前中国转变经济增长方式的难点,以及以后可以采取的一些措施。在此基础上,我们还有进一步深化的必要,比如,经济增长方式转变今天的内涵与外延已经有了相应的拓展,当谈到粗放和集约这种转变的时候,其实还有其他方面的转变,比如我们说市场的需求结构,出口需求和国内需求,两者之间的兼有;比如我们产品的竞争优势是低成本和自主创新技术两者的构成,如此等等。

重视经济发展方式广度的研究

寇铁军

(东北财经大学财税学院院长、教授)

杨斌教授提出的全要素贡献率和生产率是从界定经济发展方式来说的,先给出一个基本定义,然后确定一个量化标志,并在找出原因的基础上提出了针对性较强的对策与策略,应该说思路清晰并有深度。但现在探讨经济发展方式转变已不

仅仅涉及深度,还有一个广度的问题。从发达国家来说,经济发展方式转变已形成一定规律,即经济发展方式的转变是一个递进的过程。这就是上个世纪二战后经济发展方式是以经济增长为核心,然后发展到经济社会协调发展,进而发展到可持

续发展,最后经济发展方式是以人为本的综合发展为中心的。中国现在处在哪个环节上?中国正处于几个阶段的焦点,没有经济增长就会带来失业问题,就会引起收入下降,会引发社会问题。且中

国还有一个特殊问题,即城乡二元结构问题。所以,我认为中国还是要以经济增长为基础,以经济社会协调发展和以统筹城乡发展为两翼去做工作,这样经济增长方式转变才可能做得更好一些。

三、经济发展方式转变进程中的财税政策:实施方略

促进发展方式转变的财税政策思考

刘蓉

(西南财经大学财税学院院长、教授)

(一)经济发展方式转变提出的背景。党的十七大提出的经济发展方式转变主要落在三个层面:第一主要依靠投资出口拉动向依靠消费投资出口协调拉动转变;第二个转变是依靠第二产业带动,向依靠第一、二产业协同带动转变;第三是由增加物质资源的消耗向主要依靠科技进步、劳动者素质的提高、创新和管理创新转变,这是国家的要求。提出经济发展方式转变的背景有二:2008年以美国次贷危机引发了世界金融危机;人民币升值使得我国纺织业等传统行业受到挑战,我们的经济发展方式转变同西方国家相比起点很低。促进我国经济发展方式转变的财税政策,可以从消费、现代服务业、高科技、低碳经济四个方面来考察。

(二)财税政策如何促进消费。我国消费应该转变什么?就农村而言,现在城市有钱人的消费已经到了一个饱和程度,大家把视线投向了农村。根据去年的调查,彩电下乡农民的看法如何?我们发现农民并不满意,他们觉得没有为其带来改变。农民需要什么?需要财税界关注他们。这两天我在思考,我们政策是不是没有找到农民需要的点。我们又提出了证券下乡,证券是一种投资,我们金融或证券部门把证券送下乡,到底送的是投资还是消费,农民是不是真的需要?因此有人说证券下乡是个伪命题。我们在调查中发现,四川很多农民买了冰箱以后不会用,就算有冰箱也只是当做堆放杂品的储藏室。农民需要什么?他们可能真正需要的是教育、基础设施以及医疗,特别是社保等,这才是与我们财税相关联的领域。我们在刺激消费方面,比如优化财税支出结构,把农民真正的需求点挖掘出来。再比如我们的收入分配,前面很多专家已经提及。

(三)财税政策如何促进现代服务业发展。现代服务业是针对传统制造业慢慢衰落背景下提出的,

现代服务业发展具有层次性。地区与地区之间,城乡之间有着不同的发展内容,财税政策就得因地制宜。比方说,北京作为国家政治经济中心,地位非常独特。原来很多金融机构把总部经济设在深圳,因为深圳出了一个政策,去深圳设立金融机构就给予500万元奖励。但近两年发生了变化,许多金融部门把总部迁到了北京,因为北京要鼓励金融业的发展,以支撑其现代服务业体系的优化。再比如,成都建设西部金融中心,当地政府把它作为中国四大金融中心之一,但肯定没有办法和北京比,于是成都也提出要发展会展中心,现有两个会展中心,以会展中心带动了餐饮、百货、旅游等服务业发展。当然,现代服务业还包括物流、信息咨询等新兴行业。发展现代服务业,首先要正确界定政府的角色,其次要运用好财税优惠政策。我国财政政策在增加投入、深化税制改革、建立和实施财税优惠政策等方面,都可以促进现代服务业的发展,这可能是国家税源较大的一块,特别是地方税收收入。

(四)财税政策如何促进高科技发展。高科技的发展需要研发费用的投入,我国对生产性的高科技优惠较多,但对带有高科技的现代服务业却没有给予相配套的或是系统的财税政策支持。

(五)财税政策如何促进低碳经济发展。低碳经济也有争论,前不久召开的哥本哈根会议,从公开信息了解到我国参会效果似乎不尽理想,源于我国提出的异议:发达国家已经把碳排放了,现在开始规范并要求发展中国家减少排放,这是对我国的刁难。后来网上的批评很多,认为中国作为一个大国有责任减少排放,这确实是个两难选择。在低碳发展模式下人类环境如何保护,也是需要财税政策给予关注的,是否可能鼓励设立发展低碳经济的一种补贴基金,还有完善转移支付,比如东、西部碳排放不一样,能否在转移支付里体现对低碳经济的支

持,另外还有税收制度,如对资源征税等等。

总体来讲,经济发展方式转变关系我国经济发展的生死存亡,如不转变,在人民币升值以及未

来的发展中,我国经济将面临严重的挑战。财税政策只是国家的一个手段,政府角色的改变、中央政府的改变等等,才可能根本解决这些问题。

构建阳光财政是我国财政体制改革的突破口

陈志勇

(中南财经政法大学财税学院院长、教授)

刘蓉教授提出的促进消费、提高收入水平、教育均等化等等都非常重要,尤其对于我国中西部地区,问题突出急需解决,但有两点症结:

第一,依靠政府的自觉能否实现这一政策调整存有疑问。按照诺斯的观点,政府是为了解决公共需求的满足问题而产生的一种机制,这种机制出现以后它会异化,即政府有两重性:一方面为满足公众的需要服务,另一方面为自身服务。从我国的实际来看,这些年税负增长非常快,对此目前存在两种相反的看法。一个是政府的观点,认为收入增长速度不快,税负也不高,税负没有什么问题。即使在近期实施的积极财政政策中需要减税,政府认为是结构性的政策调整,有增有减,在增值税转型后,马上对烟酒等加税,又把税收补上去了,政府并不认为税负是重的;从民间角度来看,包括学界的主流观点,认为税负是重的,这就是不同的看法。从我国这些年的财政收入增长来看,从一千亿到一万亿花了近二十年,从一万亿到两万亿花了四年,从两万亿到三

万亿花了两年,现在每年都是以一万亿的速度在增长,而且这个势头还遏制不了。因此,要通过促进居民消费来改善民生,仅从政府收入政策来看目前是做不到的。

第二,促进消费,实现三个转变,就要调整结构,目前确实存在一些调整,但总体看调整幅度不大。政府自我消费的比重还是较高的,政府投资膨胀的趋势也非常明显,不仅是预算内资金在增长,预算外资金增长更快。比如土地财政问题,地方各级投融资平台设置问题,都呈现出这种情况。结构调整非常难,靠政府的自觉非常难,要实施促进消费、改善民生,难度非常大。我们面临一个新的关口,需要从哪些地方切入?本人倾向于蒋洪教授倡导的构建阳光财政。从财政、预算改革方面切入,应该是一个不错的选择,包括统一预算以及预算的细化、完整、透明、民主化、监督等等,通过这种途径来促进整个政府机制的转换,从而化解我们所面临的一些难题。实际上,回顾我国的城市经济改革,也正是从财政改革为突破口的。

城乡统筹发展与财政均等化

姚林香

(江西财经大学财税与公共管理学院教授)

刘蓉教授探讨的税收政策主要是完善现行的税制和实施一些税收优惠政策。涉及到的财政政策主要是四大块:一是增加投入;二是优化政务支出的结构;三是设立补贴基金;四是转移支付问题。论述非常全面。在其基础上,我再谈一个问题。党的十七大提出经济发展方式转变,其最终目标应该是促进经济可持续发展,以及人和自然和谐发展。实际上刘蓉教授涉及的内容,一个是如何处理好投资和消费的关系,一个是产业结构问题,再一个是自主创新问题,最后涉及到资源环境问题。整个经济发展方式的转变,可能还会涉及到其他一些内容,比如城乡统筹发展问题,区域发展协调

问题,收入分配问题,人力资源管理问题,企业对海外投资问题,我国企业走出去的问题,甚至还涉及到我们如何建立一个集约型政府的问题,应该说。在这些方面都有很多的财政税收政策,通过这样一个政策的实行,最终达到经济的可持续发展,以及人和自然的和谐发展。这么多问题在这么短的时间内也不可能面面俱到,我就想探讨其中的城乡统筹发展问题。近几年这个问题得到高度重视,自“十六大”提出城乡统筹发展,然后2004-2009年六个“中央一号”文件都是关于“三农”问题,目前,城乡发展方面的差距在许多方面都体现了城乡居民收入差距,城乡居民储蓄差距,城乡就

业差距。其原因涉及到很多方面,包括工业化和城市化问题,二元结构问题,县乡财政困难问题,以及农村农民税负沉重问题等等,都与财政投入有关。从整个城乡统筹发展来看,这几个方面的问题应该是一个财政投入的力度问题,一个是体制调整的问题。实际上,现在县乡财政困难就影响到农民的收入,其实农民收入近几年虽有增长,但实际

上从这样一个城乡居民收入的差距来看,这几年都在扩大,2007年到了最高峰,达到了3.3:1,这个问题迫切需要解决,包括提供基本公共品、城乡公共服务均等化、统筹城乡就业等等,这其实也是我们许多专家所提到的城市化问题。包括从长远来看,我们税负的公平、财政的均等化等,在我国城乡统筹发展中都是应该考虑的。

实施方略的三个层次

刘小兵

(上海财经大学公共经济管理学院副院长、教授)

对于“经济发展方式转变进程的财税政策——实施方略”我觉得可以虚谈,因为当前是存在财政理论无法完美解释现实和指导政府行为的时候,为政府支招容易产生一些误导。我只能非常谨慎地谈三点看法:

(一)为什么要转变经济发展方式。建国以来60年,经济取得巨大发展,人们生活水平得到了很大提高,但这60年也给我们社会带来很大的问题。前30年带来的问题是,经济发展的同时人与人之间关系搞得非常紧张,即社会信任度有所缺失;后30年的经济发展又把人与人的关系搞恶化了;按此趋势,再过30年人与自己的关系也搞恶化,如可能会出现更多的自杀等人与自己不和的现象。所以我觉得不是一种好趋势,亟须转变,否则后果不堪设想。

(二)如何转变的问题。要想知道怎么转变,首先得了解上述负面问题的原因。我感觉主要是政府治国的理念有些地方尚有误区,政府以为想做什么都能达到,与人斗其乐无穷,与天斗其乐无穷,一个月吃多少粮,穿多少衣,甚至成家结婚都能给你计划好。政府固守一种理念,一种连他们自己现在都不相信的理念。问题就出在政府把这个

理念贯彻在其治国的方针策略上,当出问题也想改革,但改革中有问题时又把触角收回去。所以,我觉得首先要转变的不是提什么策略,而是要转变政府治国的这个理念。这个理念没有根本性转变,其他问题都是表象,最后转来转去也扭转不了发展的趋势,还会出现不良后果。

(三)转变中的财税政策能起到的作用。财税政策可能有用,但是有限,而且一定要非常谨慎,否则就会出现以此为借口而无限扩张政府的职能,又回到唯经济理性:政府什么都能做,房价上来了可以征税,首先第二套房首付50%,政府觉得自己无所不能。所以财税政策有用,但是一定要谨慎,这个谨慎我以为有三点需要考虑。一是财税政策在支持经济方式转变时,这个决策应该怎么做?我认为决策要民主,不应该唯领导意志,不要形成所谓的事前拍脑袋、事中拍胸脯、事后拍屁股的“三拍”工程,否则一定会出现那些老问题;二是民主的财税政策一定要依法执行。我们呼吁预算法要仔细修订;三是财税政策的最后执行结果如何一定要公开透明,要向老百姓有一个很好的交代,你这一届政府干了什么,你的这么多规划实现了没有。所以,财税政策在经济发展方式转变中的实施方略一定要注意这三个层次。

城市财政竞争与财政体制的调整

武彦民

(天津财经大学经济学院院长、教授)

我对经济发展方式问题没有特别研究,但我知道该问题的讨论已有相当长时间,只不过现在提得更尖锐了。刚才刘小兵院长从三个方面阐述了财政政策如何在经济增长方式转变中发挥作用,非常具体并切中要害。有人提到现在的财税政策正

被“妖魔化”,在我印象中的“妖魔化”从未用在在对财税工作的评价上,特别是当前我国财政的民生色彩越来越浓厚时,财税政策却被妖魔化令人震惊,这也要求我们在利用财政政策推进经济发展方式转变时必须更加注意政策的科学性和合理性。

城市财政可能有两个含义。从宏观角度来说,城市财政就是在中国财政发展过程中,城市和农村谁在起主导作用。如果这样界定,中国从来都是城市财政,从来没有农村财政。我来自农村,深知农民在中国地位之低下,和农业的基础地位相比是极其不相称的。如此判断的依据有两个,一是只要碰到稀缺资源的分配,人们当然将满足的优先权交给城镇居民,很少想到农民也需要满足;二是制定政策(包括财税政策)的人基本都是城镇人,农村基本没有话语权。即使这几年全国上下都在大力支持三农,财政付出的三农支出连年大幅度上升,公共财政阳光真的照到农村大地了,但仔细比较一下即发现,到目前为止农民享受的公共服务水平跟城镇人比较起来,其间的差距基本上没有缩小,甚至是有所扩大,目前的支出只是把过去的欠账略微弥补了一下,问题并没有太大改变,更谈不上根本性改变。

从中观角度讲,所谓城市财政就是某一个具体城市的财政资金怎样运作可以更有效地服务于城市定位的实现。储敏伟校长研究的城市财政可能是中观意义上的,研究成果非常有价值,对我所在的天津市财政部门和我本人非常有借鉴意义。上海有两大定位,国际航运中心和国际金融中心,财政怎么做才能让这两个目标更好地实现,我认为这个研究的意义非常大,包括具体实施的措施、体制,还有基本建设,都有很大的研究空间和实践空间。中观意义上的城市财政,我认为有四个需要继续深入研究的领域:一是土地财政和城市财政的关系。前几天公布出来一个数据,2009年政府土地总收入大

约14000—15000亿,扣除土地整理、征地补偿等支出,纯收益两三千亿,其实,扣除的支出里许多也是公共服务类的,所以上述土地总收入基本属于政府收入。根据宪法规定,政府基于公共利益需求是可以征地,但上述14000—15000亿的收入背后出让的土地都是公共利益所需吗?恐怕不是,其中大量的征用土地被房地产商做了商业开发了。清华大学政治经济学研究中心主任蔡继明教授曾经谈到,政府现行的土地征用行为及其相关法律依据,很大程度上是违反宪法的;二是关于城市财政之间的竞争问题。我国城市众多,而且有不少城市群,诸如环渤海城市群、长三角城市群、珠三角城市群等,它们分属不同的行政级次和行政区划,自然有各级相对独立的城市利益,特别是财政利益。现在,产业竞争、投资竞争、人才竞争、主体功能区竞争等愈演愈烈。怎样通过城市财政研究把城市之间的竞争限定在一个合理范围内而不至于出现恶性竞争?这也是我们城市财政需要深入讨论的问题;三是城市财政体制问题。我国的城市具有不同的性质级别,有省级城市,如上海、北京、天津、重庆;有副省级城市,诸如大连、青岛、济南、厦门等;有地级城市,诸如石家庄、邯郸、唐山等;也有大量的县级市,地级以上城市内部还有区,它们都有自己独立的财政利益,怎样把它们相互之间的财政体制更加理顺,让各类城市及其内部辖区之间既有明确分工,又服从一个整体的城市定位和行政区定位,也是迫切需要研究的选题;四是关于城市财政与农村财政的关系问题,因为这与前述宏观意义的城市财政基本属于同一问题,不再赘述。

转变经济发展方式中的和谐关系

胡红曙

(中南财经政法大学财税学院副教授)

结合刚才刘小兵教授的发言及本人对转变经济发展方式的理解,我认为有三点值得引起我们的重视:

首先,转变经济发展方式人与人之间必须和谐。比如文革期间强调阶级斗争,流行“与天斗其乐无穷,与地斗其乐无穷,与人斗其乐无穷”,这样斗来斗去,人与人之间就没有办法和谐,同时也没有办法把经济建设、社会体制建设搞好。现在我们大多数人都明白了这个道理,所以中央适

时地提出了要建设和谐社会。

其次,转变经济发展方式人与自然要和谐。比如,在山西煤炭的开采中,并没有做到人与自然的和谐,只强调向自然界索取,一味掠夺式的开采,不关注矿区的可持续发展,所以那里的经济一直发展不好。还有前苏联的巴库油田,当时很有名的一座油田,给苏联的经济建设曾经作出过重大贡献,现在石油枯竭了,它也几乎失去了唯一财源,近一二十年来发展得很慢,甚至陷入

衰退。所以我国非常需要吸取这种前车之鉴,针对这一点,中央提出了科学发展观的新思维。

再者,转变经济发展方式必须转变对 GDP 的传统观点。一直以来,我们衡量经济增长主要就是看 GDP 增长了多少,但我国的 GDP 增长存在很大的问题。非常直观的一个感受,欧美国家经济增长 1%,政府就觉得不错,他们的老百姓也较为满意,人民的生活也过得很好。但我国动不动就是 10% 的增长,8% 都觉得难看。在美、日、欧盟国,如果经济增长达到 5%,他们的总统或首相晚上肯定会高兴得睡不着,他们的经济学家也会傻掉。为什么每年我国经济能增长这么多?是统计数据有问题?还是我国

GDP 包含了很多无效的、甚至是负效的 GDP? 举例来说,前段时间有一则新闻说,英国人建造的房子寿命是 132 年,美国是 74 年,而中国只有 35 年。这个房子本来是可以住很长时间的,但中国的房子质量差、不上档次,房子刚建好很快又被拆掉重建,本来是耐用品的东西变成了低值易耗品,虽然这种重复建设有利于 GDP 数字的增长,但却无益于国民福利真正的改善。所以,促进 GDP 增长的质量非常重要。我曾听过一个报告,说是如果中国 GDP 仅仅增长 6.5%,中国社会经济的各个方面都会遇到麻烦。这意味着我国经济增长方式跟国外不一样,我们的增长主要是靠物质、靠人堆起来的,并非真实性的增长。

四、经济发展方式转变进程中的财税政策:地方实践

浙江转变经济发展方式的实践

钟晓敏

(浙江财经学院副院长、教授)

(一)浙江经济发展所面临的问题。浙江经济在改革开放 30 年,特别是后 10 年的发展当中在全国是比较快的,民营经济在夹缝当中发展起来,积累了竞争意识,但也存在一些问题,主要是两个。第一,从经济结构来看。一是服务业比重比较低,占 GDP 只有 40%,大致比上海低 10%,而且生产型服务业占比只有 50%,大大低于发达国家 70% 水平;二是制造业中高附加值产值比重比较低。总体来讲附加值比较高的产业占比浙江只有 50% 多,比全国要低十多个百分点,优势产业主要集中在纺织、服装、轻加工工业上;三是传统的劳动密集型产业比重比较高。这是 2000 年浙江比全国平均水平高 10% 左右。从发展动力来看,浙江技术创新能力不足,经济增长过多依赖出口和投资。这次金融危机浙江受冲击比较厉害,而且下探以后重新恢复比全国要慢,其他地区多是重工业,浙江是轻工业为主。对浙江来讲,转变经济增长方式更加迫切。第二,环境制约因素的问题。浙江人均土地面积只有全国平均水平的 6%,水资源也比全国平均水平少,一次性人员消费总量的 3.3%,煤炭作为最主要的能源消费品自产不到 0.1%,生态环境基本饱和,污染减排形势不容乐观,全省酸雨覆盖污染严重,2007 年达到 92.6%,32 个地区中有 27 个为重酸雨区。

(二)浙江经济转型升级的任务。这包括自主

创新、产业升级、扩大内需、节能减排、统筹城乡区域发展。从浙江当前发展状况来看,产业升级是经济结构转化一个非常关键的突破口,而自主创新是提升发展质量一个非常重要的助推器,所以浙江提出:“双创,创新强省,创业富民”。

(三)浙江促进经济转型的财税对策。财税对策是一个政策的体制安排,包括财政收支、投融资、财政补贴等,如何通过这些来助推产业转型和升级。为了不断完善财政体制,营造转型升级制度环境,浙江首先提出三个“三”的财政理财总体思路:一是支持第三产业,特别是服务业发展;二是优化三个结构,即税收收入结构、财富财力结构和地方支出结构;三是在优化三个结构中提高地方财政收入占财政总收入的比重,并给予一定的省财政奖励。这刚好与现代服务业发展一脉相承,于是在发展服务业方面重点出台了許多政策。

第二,改革财政管理体制。一是在优化财政支出结构方面提出了控、压、保;二是出台了引导欠发达地区转变经济增长方式的生态财力补偿财政转移支付制度,这在全国属第一是最早的。2006 年试点只拿出两个亿,2007 年正式开始,拿了六个亿,到现在为止一共拿了 26 个亿,谓之金山银山我们要搞,青山绿水也能赚钱;三是将两保两挂财政政策统一为分类分档激励奖补机制;四是实行市县营业税收入上缴返还奖励和省级金融保险

营业税征收奖励政策,适当提高电力生产企业所在地增值税分成比例,进一步鼓励市县促进产业结构优化、经济转型升级和生产方式转变;五是引导企业主辅分离,重点发展服务业以促进二、三产业协同发展。着重在工业转型升级中分离发展科技服务企业、现代物流服务企业、国际贸易服务企业、专业化的配套服务企业、文化创意服务企业等五种服务型企业。在2008年经济下行情况下,服务业增加值增幅高出GDP1.7个百分点。

第三,大力支持科技创新,推动经济发展方式转变。主要是通过增加财政的科技投入,年均增长24.8%,使得全省财政科技支出占全省财政支出比重从2005年的3.5提高到2008年的4%。

第四,设立各项专项资金,引导支持企业转型升级。大力推进工业企业技术创新和技改,促进工业经济转型升级,支持现代服务业和中小企业发

展,还通过专项资金安排建立大平台等。

第五,完善社会保障制度,降低经济转型升级的摩擦系数。主要体现在三个方面:一是实施积极的就业再就业政策,积极探索和发挥农业、服务业对劳动力的吸纳力,进一步完善城乡统筹的就业机制,促使城乡劳动力尤其是困难群众更好地就业,继续加大再就业资金投入,完善下岗失业人员小额担保的贷款政策;二是加大劳动力素质培训工程建设,充分利用职业教育和成人教育资源,动员和组织职业学校和乡镇成人文化技术学校,开展职业技能培训,增加失业人员的就业和创业的能力,促进新生劳动者素质的普遍提高,从而为高要求的新型经济体提供劳动力,主要是在职培训;三是进一步完善基本养老保险制度,建立覆盖城乡居民的社会保障体系。在社会保障体系建设当中浙江应该是走在全国前列。

产业升级中政府所扮演的角色

于海峰

(广东商学院副校长、教授)

钟晓敏教授对经济发展方式转变从三个方面作了介绍,重点介绍了浙江的做法,即浙江在经济发展过程中面临的问题、转型升级的任务和相应的财税对策。实际上广东和浙江有很多共同点,但也有区别。浙江区域经济发展相对均衡,广东发达地区主要集中在珠三角,广东地方经济发展实际上很不均衡。广东也非常重视经济发展方式转变问题,重点解决的就是产业升级和自主创新的问题。我对这个命题的理解是:

第一,经济发展方式转变实际上是一个永恒的或动态的话题。它既是历史话题,也是现实话题,在不同发展时段总会有发展方式转变的问题,在某种程度上讲这是一种自然规律。也就是说对企业来讲,或从市场角度上讲,如果你不提转变的话,它自然而然也要转变,发展到一定阶段时就会转变,包括我们所讲的经济增长方式,这种转变有可能是主动的,也有可能是被动的,被动转变,有可能会被淘汰。对企业而言,粗放型发展到了一定程度必然想要进行集约化发展。改革开放初期的广东、浙江等地,劳动密集型产业带动了当地的发展,但发展到了一定阶段,包括劳动力的优势、原材料的优势等没有的时候,你

再不去转变就不行了。所以说,经济发展方式转变它有个自然规律推动的问题。

第二,要处理好政府、市场和企业的关系问题。在经济发展转变过程中,政府扮演什么角色,企业扮演什么角色,或者市场扮演什么角色,应该有所分工。对于政府而言,如要引导经济发展方式的转变,主要是怎么引导的问题。实际上这就要涉及到财税政策问题。财税政策实际是政府职能的体现,政府不能包揽一切,政府试图包揽经济发展方式转变一切问题也是不现实的。在经济发展方式转变过程中要处理好政府、市场和企业的关系。政府当然要扮演非常重要的角色,但这种角色主要是引导,特别是财税和产业政策引导。同时,财税政策还要解决公平问题,这也就是吴俊培教授所讲的公平正义问题,要明确财政的这个基本职能。我担心讲到经济发展方式转变时,政府可能会以推动经济发展方式转变名义,把主要财力和精力用在扶持企业了,而财政基本公共服务的功能却难以保证。这个问题是需要思考的,比如教育、住房、医疗和社保等问题。当然,随着经济的发展和财政实力增强,在把基本公共服务搞好的基础上,我们有重点地引导,使财税方面可以发挥杠杆

作用,但也不能完全代替市场和企业。

第三,不同地方的问题可能存在差别。中国与外国比,广东与浙江或内蒙比,经济发展方式转变过程中要解决的问题是不一样的。可能现在广东和浙江讲产业升级和自主创新问题,有些地

方是要解决经济发展问题,或者说像资源型的省份是要解决人和自然的和谐、或人和社会的和谐问题,转变经济发展方式也有个实事求是的问题,要按照主体功能区规划,因地制宜解决当地的实际问题。

从“收”“支”两面看待税负问题

赵迎春

(上海立信会计学院教务处处长、教授)

钟晓敏教授以浙江为背景探讨了三个问题,主要讲经济发展的界限,对经济发展的概念界定,还有浙江具体的做法。我从税收角度谈几点:

第一,税收的职能主要是财政职能。财政职能是税收在立法时确定的一个长期职能,税收调节职能只是财政职能的一个次要部分,所以立法时不能以税收调节职能为主要出发点来立法,这样会使得立法税种的时间性很强,但因为立法有一个滞后性,往往出现不能达到调节的目的。

第二,税收负担应该在税负合理的前提下才能加强税收征管。如果税收负担不合理,越加强税收征管,税负则会更不合理。

第三,对税收负担应多视角地看。其一,我们不能仅从收入视角来看税负轻重,而是应该从收

支两方面来看。从收入方面,应该从全口径来看税收负担。从支出这个角度,GDP的支出法核算过程中,税收负担占GDP比重约40%左右,这样一个负担应该说是比较重的;其二,从城乡居民增长和农村收入增长比重来看,现在我们收入增长远低于GDP的收入;其三,从教育占GDP的比重来看,我们一直说教育应该占GDP的4%,但一直没有达到,而行政部门掌握的资金量还是比较大,所以教授都成了表格教授。为什么会成为表格教授。因为大家想方设法获取资源,也是大学同质化的原因之一,现在来看这种方法已经得不到认可了。今年上海教育的投入从专项投入改成学校投入,又开始按学校拨付资金了;其四,社会保障福利支出,目前这一比重占GDP也比较低。

促进“两个中心”建设的上海城市财政

王莹

(上海金融学院公共经济管理学院副院长、教授)

对于“经济发展方式转变的财税政策——地方实践”这一议题,我想从“促进‘两个中心’建设的上海城市财政”谈起。对于上海而言,经济发展方式转变的主线就是“两个中心”的建设。还需特别说明的是,我所汇报和交流的并非个人的研究成果,而是我们团队的心血结晶,那就是在校长储敏伟教授的带领之下呈现给大家的这份年度城市财政报告。

(一)缘起。报告命题源于三个核心概念:城市化、两个中心和城市财政。城市化伴随着每个国家经济发展的进程,经济越发达,城市化程度也就越高。我国的城市化正进入科学发展时期,经济发展方式转变中的中国需要与之相适应的科学发展的城市化轨迹。上海的城市化进程也不例外。“两个中心”的建设是上海转变经济发展方

式的客观需要和主要脉络,也是上海城市化进程的着力点。而城市财政不仅为城市化进程起着打基础的作用,也为城市化的纵深发展起着铺路搭桥的作用,更为上海两个中心的建设不可或缺。这三条研究线索汇集一起,形成了我们今天探讨的主题:促进‘两个中心’建设的上海城市财政。

(二)研究基础。城市财政当然先必须在公共经济学的框架寻找到理论来源。我们发现“两个中心”建设具有萨缪尔森—马斯格雷夫传统中所提到的公共产品非排他性和非竞争性,同时也具有极强的外部效应,可以促进长江三角地区的产业结构的优化升级和提高综合竞争力,而且对于促进中、西部地区经济、社会协调发展,促进全国经济发展都具有重要意义。另外,“两个中心”建设还具有公共投资支出固有的投资巨大、回收期

长的特征。上述这些都是城市财政在支持“两个中心”建设时必须予以考虑的因素。不过,正如财政学不是单纯的政治经济学,它有很深厚的政治经济学基础,我们对促进两个中心的城市财政研究不能局限于就财政论财政,还需拓展到政治学、公共管理学等研究领域当中。

(三)政府职能定位。城市财政是城市政府职能在公共财政领域的具体体现。在我们进行后续的探讨之前,首先必须厘清政府与市场的边界,在熟悉上海市金融市场和航运市场的发展过程与成熟程度的基础上,明确政府的宏观调控范围,进而寻找到城市财政作为的空间。上海市政府的宏观调控要考虑的是如何与国务院调控的有关政策措施相配合,各司其职,恰如其分地运用一系列政策措施,熨平市场非正常波动,弥补市场手段之不逮,实现特定历史时期上海城市经济、政治、社会文化等方面综合发展。

(四)国际视野。奈比斯特在《中国大趋势》里总结中国改革开放30年成功的经验有一条是“摸着石头过河”,原因是国际上无成功范式可以拷贝。但上海双中心建设的城市财政不必如此。伦敦金融城公布的国际双中心有62家之多,我们大可以在国际上寻找成功的经验为己所用,我们选择了老牌的国际双中心伦敦、纽约以及近邻新加坡、香港等做介绍,国际视野让我们发现城市财政在促进双中心建设方面功用巨大。城市财政不仅为双中心建设提供了良好的基础设施和硬环境,还为双中心发展提供了人力资本投资和税收优惠,并通过积极而富有弹性的财税政策,形成财税激励机制,为吸纳双中心发展的各种建设要素、吸引本国和国际资本向金融业与航运业投资,发挥了良好的导向作用。可以这么说,国际双中心的初始

成功,无一不依赖于城市财政鼎力的支撑。

(五)实证考察。实证考察是在进行总量、结构、层级等收支分析的同时,归纳出上海城市财政在促进双中心进程中所存在的问题。城市财政收入存在的问题主要体现在:城市的地方税缺乏主体税种、城市政府对税收调整还缺乏灵活性、城市财政对土地收入的依赖性增强等方面。而城市财政支出的问题在于特大型城市的财政支出压力加大、城市财政支出的职能定位于范围尚有错位与不到位之处、支出结构尚不合理。现实考察的特色在于把代表双中心建设效果的现代服务业税收和金融业税收单列出来进行分析,并对“两个中心”建设的桥头堡浦东新区进行了深入分析。

(六)对策和建议。在国际经验和现实考察的基础上,我们试图提出促进“两个中心”建设的城市财政改革基本思路。思路之一是从收支两翼展开,我们提出的城市财政建设总体目标为“完善税制,优化支出,创新体制,统筹协调”。这个目标的实现还需要分近、中、远三期来分阶段推进。收支两翼建设从两个层面进行,既要明确基本思路,还要针对当前亟待解决的关键问题提出具体对策。思路之二是给予城市财政建设以体制和机制的支撑。机制体制问题最为敏感也最为复杂,需要政府有改革的决心。思路之三是其他配套改革的措施,如产业集聚政策、人才集聚政策等等。在整个建设当中,最为核心的问题是城市财政要有明确的定位和目标及合适的建设路径。

上海“两个中心”的建设是一个巨大的系统工程,城市财政只是其中一个子系统。我们在探讨促进上海双中心建设的城市财政时,千万不能忽略了该子系统与其他子系统之间的协调配合。只有各子系统相互促进、相互支撑,才能形成合力,共同推进和加速目标的实现。

上海两个中心建设需要构建财资融资平台

蔡红英

(湖北经济学院公共经济管理学院副院长、教授)

王莹教授就城市财政问题作了非常系统的阐述。一是关于城市财政问题的提出。我觉得以储敏伟校长为代表的团队从学科建设角度来讲,找到了一个很好的立足点。高校很重要的一个功能就是服务地方、服务社会;二是近年来,中央和人们更多把关注热点给予了农村,三农问题非常

重要,中央最近几年六个一号文件都讲三农问题,但并不等于我们就要忽略大城市的发展;三是关于研究的重点。就是城市财政如何支持现代服务业,两个中心实际上就是现代服务业,一个是金融中心,一个是航运中心,从我国GDP的构成来看,也可以看出这个选点是很准的。2007年

我们第一产业占 11.7%，第二产业 48.1%，第三产业 40.2%。上海服务业大概占 GDP51%左右，浙江和全国的平均数字也约为 40%，从发达国家来看，美国第三产业占比是 74.6%。当然我们不敢妄加去跟美国来比，但从经济发展角度来看，强调产业结构升级，大力发展第三产业或现代服务业非常有必要。我对上海金融学院提出的这个问题的评价是，他们的选点无论从哪个角度看都非常好。

关于这个问题的研究可能所面临的难点。我国当前的宏观经济形势不容乐观，一是我国人均 GDP 国际排名非常落后。尽管 GDP 总量很大，世界第四，增长速度很快，但人均 GDP 在 209 个国家排名中排在了第 132 位，这个有世界货币基金组织准确的数字；二是城乡收入差距较大。2009 年城乡居民人均可支配收入分别为 15781 元和 4760 元，农村居民一个月大概有多少可支配收入可想而知；三是公共服务均等化问题如何解决。对全国来讲，一头要与国际接轨，很有必要要去研究我国特大城市对整个国家 GDP 发展的贡献度，以及整个社会发展贡献度问题，另一头则是国家在城乡二元经济结构上极大的一个坎。有几组数据可资佐证。例如，我国农村的医疗，新农合是从 2004 年开始的，实行了新农合的地方一天的医疗费人均只有 150 元，然后新农保人均按国家标准也就是 60 元。从义务教育这个最基本的公共服务

来看，按照 2008 年的数据，上海小学的生均事业费是 14000 多元，我国最低的是河南看，只有 1600 多元。从这个角度来讲，作为中央政府，从全国的发展来看，一头与国际接轨，一头要解决城乡二元经济结构极度不平衡的问题。对于上海自身而言，一头是要促进两个中心发展，一头也面临着在上海这个区域内部公共服务均等化的问题，这些都涉及到财政资金的问题。我认为，我们研究城市财政当前还面临这三个方面的问题。

最后谈两点建议。一是上海建设两个中心的着力点。从上述分析看，想在体制上找中央来要更多的比例不太可能，所以应该着力于内部体制的完善。当然，上海金融学院在这个报告当中也已经提到一方面是收入，包括税收政策；一方面是支出，就是指结构的优化和城市财政管理。关于结构优化，我们现在政府收支不叫行政管理费了，但它有几个大的内容，一般公共服务，外交和公共安全，我把这个加整了来看，整个延续下来，我国行政管理费占到整个财政支出比重现在超过 20%了，而且还呈现一个上升趋势。所以，我认为上海建设这两个中心，要优化内部的财政支出结构。二是搭建融资平台的可能性。既然我们那么多的落后地区都建立了广大的融资平台，我想这个融资平台对于上海来说应该更有意义、更有价值，而且也更有可能性，所以在一定范围内可以考虑融资平台的问题。

财政是促进科技创新的重要力量

雷良海

(上海理工大学审计处处长、教授)

第一，王莹教授的报告很精彩。其一，这是一个宏篇巨作，凝聚了我们储校长所带领的研究团队巨大的心血和智慧，是一项创造性的工作，对我来说是一顿精神大餐；其二，内容很丰富，着眼于上海两个中心的建设，对政府职能定位、作用发挥等作了深入的研究和实证分析；其三，主题前瞻，思考深刻，具有系统性和指导性。

第二，经济发展方式转变的基本逻辑，应该是为什么要转，向哪里转，依靠什么来转，财政又应该发挥怎样的作用。向哪里转，我想无非是向有利于实行物的发展和人的发展这样一种方式转变，向有利于人与社会、人与自然和谐的方式

转变。依靠什么转？经济发展方式转变需要有引擎，这引擎就是科技；需要有燃料，这燃料就是投入，投入包括人力资本的投入和物质资本的投入。

第三，为什么说经济发展方式转变的关键是科技创新。其一，科学技术已经成为经济社会发展的主导力量。这方面的成果很多，因为科技的发展它不断突破人类的认识，产业周期变得越来越短，造就了新的创业机会，这表现在发达国家目前，特别是金融危机之后，用技术控制市场、资源，包括用技术控制媒体。例如，通用汽车在中国以 4%的市场份额获得了 25%的利润，通用一辆车在中国获利可以达到两千多美元，但在美国只有

140 几美元,用通用总裁瓦格纳的话来说,把 GDP 留给中国,把利润拿回去,并且在很多方面都表现出一种“胜者全得,赢者通吃”局面,这就是研发的投入导致科技进步,导致对经济发展影响的证明;其二,不同国家财政投入引导企业科技创新的反差。目前全球研发投入大概 86%在发达国家,而发展中国家所占的比例实际上是很低的。金融危机以后许多发达国家都加大了这块投入,而我国政府公共财政科技的投入比例低,企业研发投入就更低,财政投入的引导作用不明显,特别是我国一些大型国企,他们自诩为长子,但没有发挥长子的作用,本应该成为研发主体,但他们在这方面的投入还是很低的。经济合作组织国家研发投入占 GDP 的比重达到 2.26%,我国只有 1.6%左右,在这个过程中,经济合作组织财政投入达到 0.66%,我们 2005 年政府的投入占 0.35%,这说明我们企业的投入更低了;其三,科技创新投入不足导致我国经济运行中出现了严

重问题,包括高培勇教授所谈到的“四重四轻”现象。依靠传统的物质投入方式,与资源环境矛盾日益突出,大量低水平的粗放发展,造成严重的产能过剩。

第四,财政如何促进科技创新。大家都意识到要靠科技的投入,要提升科技创新,并被作为国策。我以为关键是要发挥财政的引导作用,完全要靠财政投入,是在逐渐走向另一个极端。财政如何促进科技创新,其定位必须准确,更多需要引导国有大企业发挥好应有的科技创新主体作用,要将科技创新指标纳入对国有大企业的考核体系之中。现在有一种现象,一提科技创新,就盯着小企业,一些地方政府的科委和经委,甚至在扶持中小企业特别是科技中小企业时相互打架,政府关心扶持中小企业当然是好事情,有些中小企业也的确具备一定的创新能力,但也要看到很多中小企业饭都没有得吃,生存都困难,除了模仿,实际上是很难做到创新的。

财税政策改革需处理好几大关系

金亚萍

(上海财政科学研究所所长)

第一,财税政策的设计和改革需要处理好几大关系。一是政府之间的关系包括各个层级,上下级横向间的关系要处理好;二是政府与预算单位之间的关系,这个涉及到预算支出的结构优化调整;三要处理政府与企业之间的关系,因为涉及到裁员的基础,一定要相对稳定,这样改善民生才有比较好的资金保障;四是政府要处理好与老百姓之间的关系。要通过政府政策、经济杠杆等工具,处理好收入分配的关系。

第二,财税改革设计和应用,需要引导和调整市场资源的科学配置。从这个角度去考虑,再通过符合实际的各种手段或措施,解决社会公平和正义问题,因此需要相关的公共政策搭配运用,而不仅仅财税政策这个领域。实际上相关公共政策之间协调运作的效果,往往是实际工作中

不同部门、不同因素不断变动、磨合和调整的艰难逼近过程。

第三,财税体制和机制的问题。其一,财税体制调整主要取决于中央决策层的决心,这不是某个学术领域,或者地方层面所能够决定的,但在研究怎样完善体制,我认为从事这个领域研究的专家可以提供好思路;其二,对于机制问题,还是要根据实际情况不断加以完善。今天对于城市财政和财税政策机制的探讨,为我们完善财税机制理清了思路。总体是,我国既要政权稳固,社会稳定,民生得到保证,又要提升老百姓的质量和综合竞争力,财税领域的研究十分重要,特别是我们大部分都是在城市,财税政策应用的领域比较集中,所以我们都需要在财税领域作出不懈的努力。

(责任编辑:张蕊青)