



财政改革的前瞻性思考

□刘尚希

当前社会各界对财政改革的期待很高，希望有所突破。其实，与其说是对财政本身的关注，倒不如说，这是社会各界希望财政改革发挥牵一发而动全身的改革杠杆效应，以此来全面推动我国各方面的改革。问题是财政在新的历史条件下该如何改革？在利益多元化、分层化的格局中，社会的看法也将是多元的、分层的。这与1994年财政改革时的情形已是大相径庭，当今财政改革的复杂性、艰巨性也就由此而成倍地加大了。财政改革若是被各种利益力量牵扯

而僵滞，或者，被某种利益力量裹挟而偏离社会公正的轨道，那将会产生巨大公共风险，甚至引发危机。这是不能不提防的。要避免这种情况的发生，理性地认识财政改革的定位，清晰地分析其面临的国情条件，就必不可少。

一、财政改革的定位：放到国家“五位一体”的战略部署中来

党的十八大提出，到2020年实现国民生产总值和城乡居民收入翻番，全面建成小康社会。小康社会包括经济、政治、社会、文化和生态文明建设，是“五位一体”的全面小康。从系统论来看，

如果有一个方面成为短板，发展滞后，或五个方面出现不协调的状态，那都意味着全面建成小康社会的目标没有实现。显然，财政改革要放到这个大局中来，防止就财论财。若把上述五个方面进行简化，则可以构成一个政府、市场和社会三维的立体坐标系。财政改革的定位，就可以通过这个三维立体坐标系来确立。这其中包含了三对关系：

一是政府与市场的关系。这是观察经济体制的一个基本视角。不同的政府与市场关系，就决定了不同的经济体制。我国过去30多年的改革开放，主要就是围绕政府与市场的关系来展开的，

其目标指向是效率。实行市场化改革，搞市场经济，实质就是让市场在资源配置中发挥基础性作用，政府只在市场不能发挥作用的公共领域配置资源，并从宏观上引导资源配置。财税改革一度是经济改革的中心环节，成为经济改革的突破口，为市场发挥作用开辟道路，扫清体制障碍。虽然市场经济体制的初步框架已经搭建起来，但并不完善，经济改革依然要进一步深化。从政府与市场的关系这个维度来看，财政改革重在为市场创造一个更好的体制环境，发挥财政的激励与约束作用。

二是政府与社会的关系。这个是观察社会体制的一个基本视角。政府与社会的不同关系，决定了不同的社会体制，事关公共权力的来源以及权力与权利的关系。换一个说法，政府与社会的关系也就是政府与人民的关系。社会的公平正义、自由民主法治都隐含在这个关系之中。对于社会而言，政府总是处于强势，大包大揽，未必是社会的福音。如何向社会分权，是比向市场分权更为艰难复杂的大课题。过去的改革重心是在经济方面，社会改革摆在次要位置。也正是因为这一点，政府与社会的关系至今仍在延续计划经济体制下的那种“强政府、弱社会”的格局，社会体制几乎与30年前差不多。这不仅导致政府依然承担了过多的社会职能，包揽了过多的社会事业，如教育、科研、医疗服务、文化、慈善、矛盾调解等等，限制了民间力量在社会领域的积极作用，而且导致社会不平等，如户籍制度造成了同城公共服务待遇不平等，编制制度造成单位同工不同酬。社会不平等加剧了经济不平等和分配的不公平，这是造成当前贫富差距扩大的重要社会原因。社会改革的目标指向是平等，政府要通过向社会放权来减少和转变政府的各种社会职能，把社会能做的都交给社会去做，要把重点放在促

进社会平等的制度建设上来，使社会有序地自我运转，促进社会和谐。从政府与社会的关系这个维度来看，财政改革不只是调整支出结构，增加社会性支出，提供更多更优质的公共服务，更重要的是如何处理财政与事业单位、民间社会组织之间的关系以及如何购买公共服务。在纯粹营利性组织与纯粹公益性组织之间，还有许多过渡形态的组织，如准营利性组织、准公益性组织等。如国外正在快速发展的“社会企业”，就是一种具有商业化特征的公益性组织，搞经营并有盈利，但盈利不是目标，而是手段，服从于公益目的。在我国，还缺乏这类组织发展的空间。财政如何促进旨在公益性的各类组织——包括以商业化形式存在的公益性组织的发展，是财政在社会领域定位要重新思考的重大问题。在传统理论中，财政是一个经济学概念，财政的职能也是基于经济视角来确立的，很少从政府与社会的关系这个角度来考虑。这是导致财政改革、财政政策出现偏差的重要根源。从经济的视角来看，财政与市场在资源配置上分工合作，财政在公共领域，市场在私人领域，从整体上优化资源配置；从社会视角来看，财政与社会在促进公平正义上分工，二者都处于公共领域，但财政运用公共权力和公共资源，而社会则运用公共权利和民间资源，从整体上促进社会公平正义。校正财政认识上的偏差，重构财政定位，这既是理论的任务，也是改革的内容。

三是市场与社会的关系。市场发育，产生的是经济理性和经济人行为；社会发育，产生的是社会理性（公共理性）和公益人行为。一个国家的健康发展，需要经济理性和社会理性，这就像两个轮子，须臾不可或缺。我国市场领域产生的许多“不讲良心”的事情，除了监管缺失，与社会发育严重滞后，缺

乏社会理性内在相连。市场除了要有政府规制，还应当有社会约束。用社会理性去约束经济理性，避免一切向钱看所导致的人性扭曲和社会畸形。对政府来说，哪些交给市场，哪些交给社会，是当前仍未解决好的问题。在“二分法”（政府、市场）的改革思维下，要么是政府承担，要么是交给市场，忽视了社会的功能作用。这是导致我国社会领域的改革出现要么过度市场化，要么政府包揽的局面，找不到一个平衡点。医疗卫生的改革就是一个典型案例，像钟摆一样在市场化与政府包揽之间摆动，而对社会自身发挥作用的巨大空间视而不见。这对财政而言，需要拓宽思维，从理清市场与社会两者关系入手来确立财政新的定位，明确财政这方面的功能作用。如医院、学校、科研院所，既可以是营利性组织，也可以是公益性组织，财政如何发挥作用，是当前面临的复杂问题。这对我国而言，也是一个全新的问题。市场具有自组织能力，社会同样如此。过去的财政改革促进了市场自组织能力的提升，如何提高社会自组织能力，实现社会自我管理、自我约束，同样离不开当前的财政改革。

上述三个方面的关系涉及到三个方面的改革：政府改革、经济改革和社会改革，这是实现“五位一体”建设发展的前提条件。财政身处其中，与这三个方面的改革都有不可分割的内在联系，财政可以在其中发挥牵引功能、倒逼功能。在过去的经济改革中，财政改革是中心环节；在当前作为重点的社会改革和政府改革中，财政改革依然具有“先锋官”的作用。通过理财的变革来倒逼政府改革和牵引社会改革，在历史上并不鲜见，在当今更是现实选择。

二、财政改革的关键：财政体制改革

财政改革的新定位要求财政改革转

换视角,要有新思路。过去的财政改革是经济改革的中心环节,而当前的财政改革已不能仅止于此。应放弃单纯的经济思维,以系统性思维、复杂性思维搞好顶层设计。具体而言,要从处理好政府与市场关系、政府与社会关系、市场与社会关系出发来设计和推动各项具体的财政改革,使新型的财政制度成为国家治理与可持续发展的有力支撑。而财政改革本身又是一个十分复杂的系统,财政改革应抓住主要矛盾,以求达到纲举目张的效果。系统分析,财政体制改革是财政改革的“纲”,其他的则是“目”。财政体制是国家治理的一项基础性制度,牵涉到中央与地方之间的分权,以及中央、地方及其与市场、社会的关系,可谓牵一发而动全身。改革财政体制至少要把把握如下三个基点:

一是要区分国家治理与地方治理。在学术界,财政体制又称为政府间财政关系,但这个概念模糊了国家治理与地方治理在性质上的区别。也就是说,中央与地方之间的财政关系,跟地方内部省、市、县、乡镇之间的财政关系具有本质的不同,不能同等看待。这意味着财政体制改革要分两个层次来进行:一是在国家层面,二是在地方层面。在国家层面的财政体制要与国家治理架构相适应,在地方层面的财政体制要与地方治理架构相匹配。国家层面的财政体制改革,即中央与地方之间的财政关系改革仍要坚持分税制,这一点不能动摇,其基本框架依然适用于中央与地方之间行政分权的要求,符合激励相容,有利于调动地方的积极性。而地方层面的财政体制改革则不一定要照搬国家层面的分税制,可因地制宜。因为地方内部不具有同质性,如行政体制上有省、直辖市、自治区、特区等不同存在形式,以及在人口规模、区域面积、经济发展水平及发展条件等方面更是差距甚大,分税制无法从国家层面贯穿到地方内部

的各级政府之间。从政府层级来看,我国有五级政府,而从国家治理来观察,我国是两级架构,即中央与地方之间分权治理。我国的两级立法体制就蕴含了这一点。从国际上看,单一制国家都是实行两级治理架构,即两级分权,与有多少级政府无关;而联邦制国家则是实行三级治理架构,地方是在州以下的层级,即在联邦与州之间实行“政治分权”,在州与地方之间实行行政分权,可视为三级分权架构。治理架构与政府层级是两个不同的概念。虽然我国有五级政府,但在国家治理架构上是两个层级,实行两级分权,即中央与地方;而地方是一个整体,省级、地市级、区县级、乡镇级之间的权限划分在不同地方可以不同,属于地方内部的事务性分权,地方立法权归地方的最高政府——省级政府,省以下政府不能分享。财政体制的设计应当从国家两级治理架构出发,而不是从五级政府来考虑。

二是财政体制要与“中央决策、地方执行”这种事权划分方式相适应。这种事权划分方式不可能与西方国家进行比较,更不能模仿他们的做法来改革我国的这种事权划分方式。面对这个国情特点,我们能做的不是把他国的那一套拿过来,而是在如何完善“中央决策、地方执行”上下功夫。事权、财权与财力是财政体制的三要素。事权改革是现行财政体制改革的一个重点,其改革的基本方向应当是决策权与执行权在中央、地方之间进行调整,在“中央决策、地方执行”的基本框架下,对部分决策权下移,尤其是一些行政审批,可以交给地方,以扩大地方决策的自主权;对地方的部分执行权上移,由中央来直接履行,减少地方过多的执行事项,从而减少地方支出责任。这对促进事权与财力相匹配,以及减少地方对转移支付的过度依赖及其转移支付过程中的资金漏损,具有釜底抽薪的作用。在地方内

部,即省以下政府之间也应进行同样的事权改革,分门别类、因地制宜,可把一些决策权下移到市一级或县一级,把一些执行权上移到市一级或省一级,这样也有利于地方治理中实现财力与事权的匹配。同时,建立地方财政辖区责任机制,减少地方层层分级吃饭导致的地方财政过度“本级化”倾向(注重本级财政,忽略辖区财政),强化辖区财政责任。这有利于缩小省域、市域、县域的财力差距,促进区域财政能力的均等化,这同样也有利于促进财力与事权相匹配。这样,基本公共服务均等化、落实主体功能区规划要求的区域财政机制就可基本形成。

三是不能脱离我国的基本经济制度。基本经济制度的核心是公有制的主体地位。这不是指各种经济成分之间的关系,而是指宪法规定的城镇土地、矿藏、河流、森林等属于国家所有的这个事实。在市场经济条件下,各种经济公平竞争,平等发展。但属于国家所有的公共资源进入市场会产生大量的公共产权收入,并在中央与地方财政中体现出来。这就涉及到一个重大问题:公共资源在中央与地方之间如何界定权属,也就是国家所有权的各项权能——占有权、使用权、处分权和收益权等等,如何在中央与地方之间分解并明晰界定。从现实来看,这个问题长期悬而未决。1994年的财税改革也暂时性地回避了,只是“分税”,而没有“分产”。面对当前地方实际控制的国有公共资源,如何给地方“确权”也迫在眉睫。社会热议的“土地财政”,其背后实质上就是公共产权制度改革的问题,即所有者如何给作为占有者、使用者的地方授权?其产生的公共产权收入如何分配?就此来看,还需要把缺了的一块补充进来,以实现财政体制的“完整性”。

(作者为财政部财政科学研究所副所长)

责任编辑 张蕊