

和谐财政建设的五大着力点

■ 刘尚希



党的十六届四中全会提出构建和谐社会的战略任务和奋斗目标，十七大进而提出科学发展、社会和谐是发展中国特色社会主义的基本要求。这其中蕴含着当代中国社会价值取向的转变，意味着我国的发展进入一个新阶段，站在一个新的历史起点。在今后相当长的一个历史时期内，各项改革及政策都必须围绕这个中心，作为政府手段的财政亦不例外。财政不仅是促进经济发展的手段，也是推进政治、文化与社会建设的重要工具。

在经历了以经济增长为中心的“建设财政”，逐步走向“公共财政”，再到时下聚焦于民生问题的“民生财政”的改革历程后，财政改革在新形势下将面临新的任务，须在以下五个方面着力推进：

改革政府间财政关系 政府间关系可归结为三个要素：事权、财权、财力。各种不同类型的体制都是这三要素不同的组合而形成的。一般而言，事权、财权、财力三要素达到对称，才能使一级政府运转正常。但在不同的情况下，其对称方式是不同的。相对于事权，财权与财力都是手段，是为履行特定事权服务的。但这两个手段之间并无必然的连带关

系，而是彼此独立的。整体而言，只要满足财政或财力与事权对称即可，不要求三要素一一对称。

1994年的分税制改革主要就财权和财力这两个体制要素作了新的组合，即通过划分税种重新界定财权，通过转移支付制度重新配置财力，而事权则未作正式调整。这给后来的体制运行埋下了隐患。财权是基本锁定的，十多年来变化不大，可视为一个不变量，而事权、财力则成为两大变量，事权可以非正式地调整，财力亦可以非正式地配置，可以说，省以下各级政府的事权、财力是不确定的。事权、财力的演变轨迹取决于各级政府间博弈的程度、方式和手段。县乡财政困难即是这种博弈的一种结果。因此，要从根本上解决县乡财政困难，必须减少事权、财权、财力的不确定性，针对不同经济发展水平，对体制三要素实行不同组合，仅仅强调“财权与事权匹配”是远远不够的。

考虑到我国现阶段的经济水平、区域差异和差距，分税制主要在中央与省一级之间实行，而省以下财政体制不宜一刀切地提倡搞分税制，可由各省根据本地的实际情况来设计省以下的体制。省以下体制不论如何设计，关键是要达到财力与事权的对称，使各级政府能够有效地履行其职责。省以下体制可以考虑各主体功能区规划的要求，兼容分税、分成、分享等多种方式，从而形成分税制财政体制大框架下的双层模式。这就要针对各地实际情况，重新匹配事权、财权和财力的组合，以使财政体制与我国区域发展的状况相吻合，并有助于遏止这种差距的进一步扩大。如一些经济发展完全依赖农业的地区，即使有了财权，由于税源单薄，也无法组织起与事权相匹配的财力，只有靠省以下的转移支付才能实现财力与事权的对称。因此，对于这类地区，转移支付制度的完善更为重要。

加强公共产权的改革与保护 我国是一个公共资源和公营经济占很大比重的发展中国家，前者如土地、矿藏、房产、非经营性资产等；后者有存在于各个行业的国有企业和

为数可观的公共金融资产。广泛存在的各种形式的公共产权客观上决定了公共产权所带来的各种公共收入(占非税收入大部分)与公共权力带来的公共收入(主要为税收收入)其实应摆在同等重要的地位,如果认为公共产权收入是“芝麻”,不值得去捡起来,那就不只是会带来公共收入的流失,更重要的是会导致公共产权虚置和严重的社会不公。

在市场化的改革过程中,公共产权得不到有效保护,意味着属于国有的生产要素分配是不平等的,由此产生的后果必然是生产成果的分配过分悬殊。公共生产要素在市场化过程中被行政权力所左右,不能以市场的方式进入市场,不只带来政治上的腐败,也使要素市场长期发育迟缓而处于扭曲状态,严重阻碍了整个市场化改革的进一步推进。

公共产权是与财政作用大小正相关的,公共产权得不到有效保护,将会彻底抵消政府从税收和支出方面去校正分配差距的努力。

改革公共服务提供机制 逐步实现基本公共服务均等化是我国构建社会主义和谐社会的一项重要内容,体现了以人为本与社会和谐的社会价值观和政策理念,是在人的基本需求层次——民生的公共服务领域实现公平。在城乡差距、地区差距、居民收入分配差距过大,社会公平面临挑战的情况下,基本公共服务均等化目标的提出标志着民生领域的公平问题成为了构建和谐社会的公共政策的基本目标。

公共服务是政府利用公共权力或公共资源,为促进居民基本消费的平等化,通过分担居民消费风险而进行的一系列公共行为。居民消费风险包括三种:一是可及性风险。即有钱也买不到的风险,如洁净的水和空气、治安等。二是可获得性风险。即买不起的风险,如食品、教育、医疗、养老等,如果没钱就不能消费。三是信息不对称风险。如食品、药品的质量以及医疗、教育的质量等,人们对此类消费的质量和安全性往往是被动接受,等到出现了严重后果才知晓。上述三种风险直接影响到公众的消费水平和消费质量,从社会层面来看,往往导致消费的严重不平等,因此需要政府对居民的消费风险提供保障。政府提供公共服务的目标是分担居民消费风险,以避免公共风险的扩散。公共服务的最终目标是促进消费的平等化,也就是通过政府干预来部分切断财富、收入与消费的因果关联,阻止财富和收入的不平等效应继续向消费领域蔓延。

提供公共服务是政府的一项基本职责。一方面,政府财力是基本公共服务均等化的物质条件和财力基础,只有政府财力增强才能更好地实现公共服务均等化;另一方面,基本公共服务是在其特定的体制下供给的,没有合理的基本公共服务供给制度及相关机制,那么财力再多也难以有

效率,只会导致资源严重浪费。实现基本公共服务均等化是财力与制度两者相结合的产物,财力必须跟上,制度也要改进。针对我国财政改革发展中的制约公共服务均等化的因素,应重点从以下几个方面进一步完善公共财政制度:首先,强化公共财政统筹安排政府财力的能力。其次,公共支出进一步向基本公共服务领域倾斜,支持建立城乡统一的公共服务制度。再次,以基本公共服务均等化为导向深化分税制财政管理体制,切实缓解基层财政困难。还要完善财政转移支付制度,优化转移支付结构。

进一步提高财政透明度 政策或制度是公共性的,与社会民众的利益有密切关系,在其决定和实施过程中,应当有民众的广泛参与。而要做到这一点,必须以提高透明度为前提。政府透明度的高低与一定的政治体制及其行政管理体制相关,对我国来说,提高政府运作的透明度是一个渐进的过程。就目前而言,可通过公共部门的各项改革,如行政体制、投融资体制、行政审批制度、财政体制等方面的改革,逐步提高政府运行的透明度。在财政领域,政府收支、赤字和债务等方面的状况可以更全面、更详细、更及时地向社会公众披露,减少信息不对称带来的误解和不信任。特别是不断提高政府各种救助承诺的透明度,能够减少道德风险,使各类潜在的被救助对象形成更明确的预期,淡化“等、靠、要”的依赖思想,从而避免风险累积和向政府转移。

推动税制改革 税制改革已经成为当前的一种社会共识,但该如何迈步,显然取决于税改的理念。未来的税制改革应注意这样的几个问题:一是税制本身无优劣之分,不要就税制本身来断其“好”与“坏”,只有理性地把握税制改革过程中的现实问题,税制改革才能走向成功。二是税制改革要以公共财政为导向,一方面公共财政框架下的政府职责将为恰当的税收规模提供一个明确的标准;另一方面,公共财政决定了政府与民众的逻辑关系是“民众本位”,税制设计必须是“以人为本”,不能就税论税。三是税收的“工具价值”是有限的,只能达成有限目标,过分强调税收的调节作用,会对经济、社会运行过程产生扭曲。四是税制改革要有成本意识,不能不顾成本来推行所谓的理想税制。税收成本,包括征管成本、社会成本和各种税收超额负担。降低税收成本,最主要的是要简化税制。五是税制的设计要先考虑征管能力的制约性,既要考虑“应该做什么”,更要考虑“能够做什么”,税制设计只有适应现实税收征管能力,才能提高税收征管效率,真正实现严征管的目标。

(作者为财政部财政科学研究所副所长)

责任编辑 赵军