

和谐社会需要和谐财政

——学习党的十六届六中全会的点滴体会

邓子基 ●

党的十六大把“社会更加和谐”作为我国未来发展目标之一，在十六届四中全会上明确提出“把构建和谐社会摆在重要位置”，党的十六届六中全会以高度的责任心和先进性作出“构建社会主义和谐社会若干问题的决定”，表明我们党正致力于领导全国各族人民共同建设、共同享有和谐社会。

“和”是我国历代社会所追求的目标，“和为贵”、“致中和”、“大同社会”等等耳熟能详的词汇，既是我国历代文化传承下理想社会的特征，又表达了我国社会延续中对“和”的一致赞同。“和谐”历来是我国民众所追求的社会、经济、文化和思想目标的集中体现和简练表达。在科学发展观指导下全面建设小康社会的重要特征，也反映了当前形势下的社会诉求和全国人民的共同愿望。

作为筹集资金、配置资金、调控经济运行、监督管理的主要手段，财政“取之于民、用之于民”，在和谐处理利益分配关系，充分调动社会成员积极性，构建和谐社会的进程中必然起着至关重要的作用，既是实现社会主义国家社会管理和经济管理职能的重要工具，也是实现和谐社会的物质基础和有效手段，服从并服务于构建社会主义和谐社会的需要。社会要发展，发展要和谐。和谐社会取决于生产力的发展，也取决于生产关系，特别

是分配关系的协调。以研究财政分配关系及其发展规律的财政学理论，即财政基本理论和财政诸范畴的理论在本质属性上与和谐社会的共同目标具有一致性。因此，财政在构建社会主义和谐社会中大有作为，任重道远。

建国以来，我国各级财政部门充分发挥职能作用，基本

上理顺了财政分配关系，为巩固我国政权、促进现代化建设、提高综合国力和人民的福祉等等做出了巨大贡献。但也应该看到在财政实际工作中还存在不少问题。例如，财政税收政策、体制、运行机制和财政能力还不适应构建和谐社会的要求，公共财政运行模式有待改善、国有资本财政有待进一步探索、财政理论也有待于进一步研究。我认为，构建服务于社会主义和谐社会建设的和谐财政，要从以下四个方面入手：

（一）理论和谐

国民经济是生产、分配、交换和消费四个环节的有机统一体，分配（包括生产要素分配和劳动成果分配）是中介环

■ 链接

和谐社会六大特征

民主法治。社会主义民主得到充分发扬，依法治国基本方略得到切实落实，各方面积极因素得到广泛调动；

公平正义。社会各方面的利益关系得到妥善协调，人民内部矛盾和其他社会矛盾得到正确处理，社会公平和正义得到切实维护和实现；

诚信友爱。全社会互帮互助、诚实守信，全体人民平等友爱、融洽相处；

充满活力。能够使一切有利于社会进步的创造愿望得到尊重，创造活动得到支持，创造才能得到发挥，创造成果得到肯定；

安定有序。社会组织机制健全，社会管理完善，社会秩序良好，人民群众安居乐业，社会保持安定团结；

人与自然和谐相处。生产发展，生活富裕，生态良好。

节。财政职能的发挥主要集中在再分配环节，通过再分配影响初次分配，引导资源的流向，对经济、社会发展产生积极影响。和谐财政的建立与实施需要财政基础理论和财政应用理论的积极探索，从而为实践工作提供理论支撑。因此，一方面，经济发展和理论发展要相和谐。我们必须以人为

本,以科学发展观为统领,以和谐社会为指导,以全面建设小康社会为目标来研究、丰富、发展新时期的财政理论。这就要求我们必须清醒地认识到在经济和社会发展中始终存在着矛盾,构建和谐社会必须在发展中解决矛盾,在发展中实现“五个统筹”。同时要在财政收入、支出、管理、平衡的运行过程中探索构建和谐社会中所出现的新矛盾、新问题,总结规律性,从而丰富和发展财政理论,以服务于和谐社会。另一方面,必须树立符合构建和谐社会的公平与效率观。当前,发展是第一位的,效率是第一位的,初次分配必须“效率优先”,而公平又是发展经济的前提,不能再满足于“兼顾公平”。但又不能把公平提到“优先”、“第一”的地位,因为前提不是优先,公平是前提意味着我们必须“注重公平”,必须以分配制度保障社会公平,切实解决收入分配差距和不和谐、不公平问题。因此,“效率优先、注重公平”应当是未来我国经济发展的基本原则。

(二) 政策和谐

1. 宏观财税政策取向。应该以科学发展观为统领,以和谐社会为指导,促进经济社会的全面、协调、可持续发展,服务于构建社会主义和谐社会。因为税收作为宏观调控的重要工具,具有“内在稳定器”的功能,能熨平经济波动所产生的周期,促进经济健康平稳发展,同时国家还可以根据相机抉择来选择税收政策调节经济的力度。在现阶段,利用税制的产业调控和激励功能,引导资金的合理流向,优化资源配置,节约利用资源,促进经济可持续发展。

2. 分配政策取向。结合财政支出体制改革,加大对国民收入(或GDP)进行再分配的调节功能,在税收导向方面,实行支持西部大开发、支持东北老工业基地发展和中部崛起的税收政策、扶助弱势群体的财政支出政策,协调区域经济发展,维护社会稳定;建立有利于民营经济快速发展的良好环境,确保我国国民充分利用经济发展的机遇增进财富水平。

3. 产业税收激励政策取向。产业激励的税收政策是未来税制改革的重要内容,如加大吸引投资流向基础行业、高新技术、第三产业和资源节约与综合利用的税收政策,能促进自主创新能力提高、提升就业机会、支持循环经济发展,促进自然生态系统和社会经济系统的良性循环,促进人与自然的和谐相处。

(三) 体制和谐

我国已经建立了比较稳定的以分税制为基础的政府间财政关系,其成绩有目共睹,但是仍然存在许多不和谐的方面。如地方事权与财力不匹配,导致地方经济与社会事业发展不和谐;而财权过于集中,地方税收不正当竞争也引发区域间关系不和谐等。因此,十六届六中全会提出的以制度建设保障公平正义、建立和谐财政体制应该从如下几个方面

着手:

1. 建立和谐的财力与事权相匹配的中央与地方分税制财政体制。一是合理划分各级政府的事权。从公共产品的收益范围来划分其支出范围,例如将公共产品划分为中央级公共产品、大区域性公共产品(如适应东、中、西部不同条件的农作物品种和畜牧研发)、省级公共产品、市及县级公共产品。目前我国实行的五级财政体制显然存在不和谐方面,应从我国历史传统和现实管理需要出发,重点研究完善中央、省(市、自治区)、县(市)的三级政府事权和财政体制。在现阶段,乡(镇)所属事权可以适当上移,减少公务支出的同时,提高乡、村公共产品的供给水平。二是合理划分分税权,建立适度集权和适度分权的分税制模式。首先,可以通过完善的税收法律体系来规范税权划分。尤其是制定以税收基本法为基础、规范税收收支相关法律体系,全面贯彻依法治税原则,确保税权划分的刚性和可预期,增强地方政府的积极性。其次,赋予地方一定的税收立法权,对于影响范围小,但是影响程度深的一些税种,例如矿产资源丰富地区的资源税,可以在国家相关部门的监督下,赋予其一定的税率自主调节权。对于一些征纳成本高、数额小的税种,地方有权自主决定是否开征。再次,税收执法权的划分。在目前国税与地税分设局面下,对税种实行全面的分级、分开管理和监控,并建立信息共享平台和税务监督、执法联动机制等。三是在财力和事权合理划分基础上,根据受益原则、适当原则、规模原则、便利原则,合理划分地方与中央主体税种,尤其是当前形势下构建适合我国经济发展的地方税主体税种,完善中央与地方共享税分成办法,加大转移支付力度,增强地方财力,促进地方提供公共产品、公共服务与经济社会事业发展相和谐。

2. 和谐的税制改革。应适应经济形势发展和国家税制的需要,按照“简税制、宽税基、低税率、严征管”的原则,分步实施税制改革,研究城乡统一税制、内外统一税制,建立公平、科学、法制化的税制体系,为促进和谐社会创造更加良好的外部环境。发挥税制调节收入分配的重要手段就是建立起所得、消费、财产三位一体的税制调节体系,并在税制设计上将三税作为一个整体,依调节目标,合理调配三者调节的功能和力度,解决单个人所得税调控收入的局限性。同时,随着市场在我国的资源调配中起着基础性作用,积极探索建立社会保障税的开征,以建立适合经济社会发所需要的社会保障体系和资金筹措方式。

3. 深化财政体制改革。构建社会主义和谐社会,要求健全公共财政制度,调整财政支出结构,把更多的资金投向公共产品与服务领域,逐步实现基本公共产品与服务均等化,提高政府支出的效率和使用资金的能力。尤其是加快建立公共财政支出与绩效考核体系对于规范政府行为、提高财政资金的使用效益有十分重要的意义,同时对于消除体制内财政资金分配不均、保持经济持续、健康、稳定发展和

我国政府间事权与支出划分

寇铁军 ●

合理划分政府间事权、财权与财力有助于规范中央和地方政府的行为,科学界定中央和地方的职责,处理好中央与地方关系。转轨过程中明晰中央与地方事权与支出责任问题,不仅要遵循市场经济条件下市场与政府分工的基本规律,而且要借鉴国际有益经验并结合实际国情做出现实选择。

政府间事权划分的国际惯例

从世界范围看,发达国家的中央与地方政府分权已形成稳定而成熟的运行体制,并有层次较高的法律来确保中

央与地方分权的正规化和制度化。

美国在宪法的制定过程中,州权派代表杰佛逊关于“把防务、对外及州际关系委托给全国政府、而各州掌管公民权利、法律、警察以及一般涉及州的事务的行政管理”的主张得到体现。法国分别于1871年和1884年制定了关于省和镇的法律,进而又在1982年通过《地方分权法》,直接涉及到决策权和管理权的下放、地方议会作用的扩张、政府财政、预算、税收功能的重新界定等。第二次世界大战后,日本通过《地方自治法》规定中央集中掌握涉及国家根本利益、关系国计民生的重大事项,如法律、国防、外交、制宪、审判

■ 链接

和谐社会九大目标和主要任务

- 社会主义民主法制更加完善,依法治国基本方略得到全面落实,人民的权益得到切实尊重和保障;
- 城乡、区域发展差距扩大的趋势逐步扭转,合理有序的收入分配格局基本形成,家庭财产普遍增加,人民过上更加富足的生活;
- 社会就业比较充分,覆盖城乡居民的社会保障体系基本建立;
- 基本公共服务体系更加完备,政府管理和服务水平有较大提高;
- 全民族的思想道德素质、科学文化素质和健康素质明显提高,良好道德风尚、和谐人际关系进一步形成;
- 全社会创造活力显著增强,创新型国家基本建成;
- 社会管理体系更加完善,社会秩序良好;
- 资源利用效率显著提高,生态环境明显好转;
- 实现全面建设惠及十几亿人口的更高水平的小康社会的目标,努力形成全体人民各尽其能、各得其所而又和谐相处的局面。

(四) 运行和谐

和谐财政离不开财政的和谐运行。税务部门要“依法征税”,防止越权减免税,同时推行科学化、精细化的税源管理,努力建立合理的纳税评估体系,实施和谐的征税力度;规范执法,强调为纳税人服务,努力在“发展、和谐、依法、诚信”的基础上构建和谐征纳关系;继续实行包括部门预算、国库集中收付制度、政府采购制度等财政制度改革,规范政府基金和收费项目,在规范财政收支基础上,完善财政决策的科学化和民主

人民财富的持续增加产生积极影响。因此,必须合理界定财政支出范围,减少越位性财政支出,加大对社会保障、贫困人口、科技教育、卫生医疗、公检法、行政监督和管理等社会公共领域的资金投入。同时,优化支出结构,一方面减少投资性财政支出,加大社会公共需要的购买性支出和消费性支出,以促进我国经济向消费拉动型转变,另一方面优化支出的区域性结构,进一步加大对中、西部地区的支出力度,促进贫困地区的致富潜力的提升而非简单的收入增加。

化,推行阳光财政,扩大社会公众对财政管理的知情权、参与权和监督权;建立各级政府债务风险监测和预警机制,以加强财政的债务管理,防范地方债务危机,建立和谐的债务运行机制。当然和谐财政不能忽视财税部门与其他部门的关系,包括信息共享、工作协同和利益均沾与风险共担机制,以使财税部门与其他部门互相促进,和谐发展。

(作者为厦门大学教授 博士生导师 博士后联系导师)