

预算监督管理制度,到底是在财税体制改革——即财政部门所推动的经济体制改革中进行,还是在政治体制改革——即社会主义民主政治制度建设中来进行?二者是否是一回事?如果是后者,二者又是如何配合和协调的?政府预算管理监督制度,是否已列入近期改革日程?

# 现代大国根基:财税改革与预算管理

复旦大学经济学院教授 韦森

## 一、新一轮中国政府财政体制改革的基本问题

今年4月21日至24日,中华人民共和国第12届人大常委会听取了全国人大法律委员会关于《中华人民共和国预算法修正案(草案)》修改情况的汇报,并在2014年4月审议和表决了《预算法》三审稿。

到目前为止,这部蹉跎多年的《预算法》修订案还没有通过。三审稿没有在网上公开,也没有向社会公开征求意见。尽管如此,我们这些关注这个问题的财政学、法学和经济学的学者觉得还是应该坐下来,再讨论一下三审稿。一部法律一旦通过,可能又需要十几年甚至更长时间才能修改,不能不慎之又慎。因此,我们这些学者觉得还是有必要把我们的意见尽量表达出来。

目前大家所讲的财政体制改革,实际上应该是两个话题:一个财税体制改革,一个是政府预算管理制度的改革。

十八大报告分别在经济体制改革和政治体制改革中讲了这两个方面的改革。十八届三中全会的《决定》对二者也是分开讲的:一个是放在第八部分“深化财税体制改革”;一个是放在第五部分“加强社会主义民主政治制度建设”。在第八部分,《决定》讲:“坚持人民主体地位,推进人民代表大会制度理论和实践创新,发挥人民代表大会制度的根本政治制度作用。……加强人大预算决算审查监督、国有资产监督职能。落实税收法定原则。”值得注意的,《决定》第五部分财政体制改革确实也是讲了预算体制改革。除了讲财政体制改革要“必须完善立法、明确事权、改革税制、稳定税负、透明预算、提高效率,建立现代财政制度,发挥中央和地方两个积极性”外,第五部分第17条还专门讲了预算管理制度:“改进预算管理制度。实施全面规范、公开透明的预算制度。审核预算的重点由平衡状态、赤字规模向支出预算和政策拓展。清理规范重点支出同财政收支增幅或生产总值挂钩事项,一般不采取挂钩方式。建立跨年度预算平衡机制,建立权责发生制的政府综合财务报告制度,建立规范合理的中央和地方政府债务管理及风险预警机制。”

预算监督管理制度,到底是在财税体制改革——即财政部门所推动的经济体制改革中进行,还是在政治体制改革——即社会主义民主政治制度建设中来进行?二者是否是一回事?如果是后者,二者又是如何配合和协调的?政府预算管理监督制度,是否已列入近期改革日程?

一直到最近,中国政府领导人讲的预算管理制度改革,还是在财税体制改革意义上讲的,而不是放在政治体制改革即社会主义民主政治建设意义上讲的。譬如,2014年2月19日,张高丽副总理在省部级主要领导干部研讨班上讲“深化财税体制改革”问题,以及财政部目前所提“深化财税体制改革”小组”审议的《深化财税体制改革总体方案》,都谈到预算管理制度改革,强调要“要切实改进预算管理制度,加快建立全面规范、公开透明的政府预算制度,使预算编制科学完整、预算执行规范有效、预算监督公开透明,三者有机衔接、相互制衡,真正把预算分配权关进制度的笼子,使政府预算在阳光下运行。”但很显然,这还不是在加强人大对政府预算管理的监督即政治体制改革意义上讲的。

我还是想在后一种意义上讲政府预算管理制度改革,讲人大对政府预算的监督制衡与现代国家制度建设及国家治理体系现代化问题。而这一点,尽管在近期经济体制改革“首要任务”的“财税体制改革”的内容中部分提到,但到目前为止并没有列入我们国家政治体制改革的议事日程。故我今天的发言,主要还是在理论上和理念上做些探讨,而不是讲什么具体的改革方案和可能性。

我先给大家读几段话。第一句就是约翰·洛克在《政府论》中提出的一个核心观点:“如果任何人凭着自己的权力,主张有权向人民征课赋税而无需征得人民的同意,他就侵犯了有关财产权的基本规定,破坏了政府的目的。”“征税要经人民代表的同意,这一点是现代政治的核心问题,也是一条最根本的现代政治理念。第二句是法国哲学家孟德斯鸠的《论法的精神》里面说的:“仅仅是分离的权力是无法保障自由自由的,只有相互制衡的分立的权力才不至于自由的枷锁。”这句话与政府内部权力制衡有关。第三句是美国前总统威尔逊讲到,“严密监督政府的每项工作,并对所见到的一切进行议论,乃是代议制机构的职责。”我觉得,这三段话构筑了一个现代民主国家制度的核心。

《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出了全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化。但是一个现代化的国家治理体系是怎样的?

十八大报告政治体制改革第一条明确表



明:“支持和保障人民,通过人民代表大会行使国家权力,加强对一府两院监督,加强对政府全口径预算决算的审查和监督。”到了《决定》,这方面改革的规划又进了一步:“健全‘一府两院’由人大产生,对人大负责,受人大监督的制度。健全人大讨论、决定重大事项制度,各级政府重大决策出台前向本级人大报告。加强人大预算决算审查监督、国有资产监督职能。落实税收法定原则。”把“落实税收法定原则”写入三中全会《决定》,这是一个重大的理论突破。这至少标明了中国政治体制改革一个前进方向。

上面我已经指出,政府预算管理制度建设与目前要实施的推进的财税体制改革应该是两个概念,它们有关联,也有区别。财政体制改革是对经济体制改革讲的,主要是中央和地方的关系和改革税制结构。预算监督管理体制改革是从民主与法治建设讲的。它们是两个东西,尽管二者显然密切相关着。

先从财税体制改革来说,由于目前《深化财税体制改革总体方案》还没有公布,具体如何改,我们还无从确知,也很难加以进一步深入讨论。但是从《决定》中的“明确事权、改革税制、稳定税负、透明预算、提高效率,加快形成有利于转变经济发展方式、有利于建立公平统一市场、有利于推进基本公共服务均等化的现代财政制度,形成中央和地方财力与事权相匹配的财税体制,更好发挥中央和地方两个积极性”提法来看,这一改革的大致原则已经确定了。由此来看,这两年乃至未来五年要推进的国家财税体制改革,至少要牵涉的下面几个方面的问题:

(1)重新调整中央与地方的事权与财权(支出责任)关系。1993年国务院发布的《关于实行分税制财政管理体制的决定》,对中央和地方的税收和财政收入的分成份额(即财权)做了明确划分,但对中央和地方的事权只是做了原则性的规定,没有对地方政府的支出范围和责任界定并不清楚,中央和地方政府的支出范围的决定也有很大任意性。自1994年分税制改革后,随着经济增长尤其是政府财政收入的超高速增长,中央政府的财政收入份额越来越大,而地方政府的支出责任则越来越重,随之地方政府的负债也越来越重。对于这种“支出责任在下,财力也配在上”,中央和地方乃至与市县基层政府间财权(继任部长称作为支出责任)与事权不相匹配,就成了近些年来所诟病的现有财政体制的一个主要问题。根据这种情况,如何改革各级政府间的财政收入权力、支出责任和事权的财政体制格局,就成了这次财税体制改革的核心问题。且不管叫它各级政府间的财权也好,支出责任也好,关键在于政府税收和其他财政收入的份额在中央和地方政府之间如何分成,更牵涉到明确各级政府财政支出的事权问题。实际上,无论是中央政府财政收入在未来的财政体制份额的增加或是减少,都牵涉到中央和地方政府的利益博弈,也实际上改变着我们国家治理的基本制度结构,并牵涉到目前有地方政府所推动的中国经济增长方式的转变,因而是一项极其艰巨复杂且牵涉到各方利益的重大国家制度和治理体系方面的改革工程。

(2)现行政府财政收入结构和税收结构不合理,急需改革。据财政部门的有关统计,自1994年实行分税制改革以来,税收收入占全国各级财政收入总额的比重逐年下降,从1994年的98.3%下降到2012年54.1%,相应地非税收入占全部政府性收入的比重已经上升到45.9%。在政府财政收入中,间接税比重太高,占全部税收收入的59.2%,比发达国家的平均水平高出将近20%(见高强,2014)。按照税收的基本原理,直接税的主要功能在于调节收入分配。中国的间接税在全部税收收入中比例偏高,而直接税则比发达国家平均低20个百分点,这显然对过去20多年中国收入分配差距不断拉大没有多少调节作用,反而实际上恶化了低收入家庭的福利。

这次财税体制改革,显然一个改革方向是要减少间接税的比重,增加直接税的比重。这项改革又会牵涉到社会各阶层的利益调整乃至中央和地方的利益博弈,无疑也是一项极其复杂的改革。回想一下2011年关于个税起征点的全国大讨论,就会知道这这将是一项多么复杂和艰难的财税改革工程了。

(3)政府性收入规模缺乏规范性控制和制衡,中国政府宽口径政府财政收入近20年来一直超高速增长,差不多每年都是GDP增速的1.5到两倍。在未来中国政府的财政收入也还是如以前十几年一样的快速增长?这一点大家还有争议。去年的三中全会《决定》所定的调子是“稳定税负”,但是到底如何稳定?“稳定”的意思又是什么?政府财政收入增长相对于GDP增长的弹性是否等于或小于1?还是仍然大于1,即是否仍然要保持政府财政收入的增长速度高于GDP的增长速度?这实际上牵涉一个现实中的问题:在目前中国经济增速下行的趋势下,政府是否能把总量减税作为财政体制改革的一个附带选项?现有税率是否能下调?这也是当下社会各界尤其是工商界所关注的一个基本性的大问题。

(4)改革目前中央对地方的转移支付制度。社会各界广为诟病的现有中国财政体制的一个主要问题为:尽管财政收入主要部分被中央政府拿去了,但中央政府又通过巨额的转移支付返还给了地方,即“收钱在中央,花钱在地方”。每年数万亿的转移支付资金,由发改委和中央各部门确定项目后下达到省级财政,再由省级部门下达到市县。这种现有的转移支付制度,管理成本甚高,且由于项目审批和资金分配不透明,导致地方政府“跑部钱进”。另外,目前国家财政体制下的转移支付制度中,专项转移支付规模过大,一般性转移支付相对较少,其中也有大量特定支付。加上政府的财政支出没有人大方面任何实质性的监督和制衡,这就使中央巨额财政支出与一些政府官员自己自由裁量权相关。由中央部门确定项目后,转移支付资金又层层下达到地方,加上一些项目的审批和资金的分配不透明,导致成本高、效率低,也是政府官员腐败的一个重要原因。目前财政制度中转移支付制度,亟需改进。但这么巨额的转移支付制度的任何改革,都会牵涉到中央和地方以及地区之间的利益分配格局的调整和博弈,任何改革都会非常困难。

除了上述四点,目前讨论较多的还有地方政府缺乏自主稳定财源,地方政府债务风险加大,未来地方政府如何举债、还债及正税清费等等问题。

由此看出,尽管目前中央所规划和推动还只是一个财税体制改革的问题,但因为这一改革牵涉到政府与纳税人、中央和地方、企业利润和每个公民(纳税人)的实际收入和社会福利,又实际上牵涉到未来中国经济增长方式的转变和未来中国经济发展的长期前景,因而实际上是牵动国家的基本政治体制安排的一项重大改革。

一个国家的财政制度和税收制度,是一项关系到全社会各方利益、国家经济增长乃至长期生活发展的一项基本制度。目前将要启动的这一轮财税体制改革,主要考虑的还是中央和地方政府的税收份额分成、事权和支出责任的调整、税收结构的优化以及转移支付制度的调整。如果按十八届三中全会的《决定》所确立的原则进行改革,将会触动全社会方方面面的利益,实际上也会导致地方政府职能的转变,乃至中国经济增长方式的转变,也无疑将会对未来的中国经济社会的发展产生重大的和长远影响,因而确实是一项巨大的系统工程。

## 二、政府财税体制改革与政府预算管理制度建设的关系

社会各界已经认识到财政制度和税收制度是基本制度,习近平总书记最近讲话中也

指出:“财税体制改革不是解一时之弊,而是着眼长远机制的系统性重构。”

面对国家财税体制改革如此艰巨和重大的改革,目前讨论实际上忽略了一些关键性的问题:在已经市场化的中国,现在和未来财政体制改革的合理性和合法性问题在哪里?难道一些部门和几个改革方案起草小组的改革方案,就一定合理的,从经济学上来说就一定帕累托最优?为什么到今天,还是由一些部门的领导人甚至一些改革方案起草小组的专家的想法和意志就能决定未来?一个国家的财政收支制度和财政收入水平?如何免除任何政府部门领导人个人的主观意志来决定全社会的各方利益关系调整 and 全社会福利调整?财税体制改革的总体规划和每一项改革措施,在全社会公开讨论和广泛征求意见了没有?这一总体改革规划以及其中的每一项改革的利弊和对未来我们国家经济社会发展发展的长远影响,乃至对全社会公民的个人福利和社会福祉的影响,在全社会充分讨论、论证了没有?充分听取中央各部门、地方政府乃至社会各基层人士的意见没有?我个人认为,像政府财税体制改革这样事关全社会各方面利益和福利乃至将对未来中国经济增长和长期社会发展带来重大影响的改革,应该充分认真听取中央各部门、地方政府和学界乃至社会各界关于未来财政体制改革的讨论意见,应该经由多方面的研究和论证,而不能由几个专家和官员所提交的改革方案来决定,至少应该在社会上公开进行讨论。

正是在这种意义上来说,目前所要启动的政府财税体制改革,应该与人大对政府预算监督管理体制的建设,或者说经济体制改革与政治体制改革,应该放在一个总盘子中来考虑,应该着眼于已经市场化的中国社会的现代国家制度的建设以及中国经济的长远发展来综合考虑和推进这两项紧密关联着的改革。在基本改革方向、各种政策方案的利弊综合评估之前,不宜匆匆忙忙地启动任何财税改革方案并强行将其付诸实施。习近平总书记在2014年6月6日上午主持召开中央全面深化改革领导小组第三次会议上的讲话中说:“深化财税体制改革,涉及面广,政策性强,利益调整难度大,落实工作任务艰巨而繁重。要充分认识到深化财税体制改革的重要性、紧迫性、复杂性、艰巨性,树立全国一盘棋思想,加强组织领导,周密安排部署,正确引导舆论,凝聚各方共识,积极稳妥推进改革。”这正是指出了这一点。

在西方国家,像涉及到一个国家的整个财税体制和税制结构的改革如此重大的改革,一定需要经过议会的多次辩论,最后要国会投票决定是否通过,也必定引起许多社团和媒体广泛辩论,乃至罢工和游行示威。在中国现有的人大制度下,现有这一类的重大改革是由中共中央乃至深化体制改革小组在原则上决定的,人大和人民代表在此问题上好像并没有任何发言权,甚至连投票决定的机会和程序都没有。那社会广大公众呢?好像只能被改革,甚至不能谈改革。在此改革的契机中,既然十八大报告和十八届三中全会《决定》都在政治体制改革部分反复强调“健全‘一府两院’由人大产生,对人大负责,受人大监督制度。健全人大讨论、决定重大事项制度,各级政府重大决策出台前向本级人大报告。加强人大预算决算审查监督、国有资产监督职能。落实税收法定原则。”那么,在进行政府财税体制改革时,就应该把如此重大的制度改革,交由人大来讨论,并广泛征求社会各界的意见。具体到《决定》和《财税体制改革的总体方案》中讲到“实施全面规范、公开透明的预算制度”,“落实税收法定原则”,那就应该在人大的人大功能和职能上做些改革,如全国人大常委会和各省各地人大都能建立健全的和真正切实工作的预算委员会或相关机构,并逐步建立起“健全人大讨论、决定重大事项制度,各级政府重大决策出台前向本级人大报告”的制度。(待续)

▶▶▶ [上接 01 版]

## 国际竞争力 是中国经济的 核心动力和生命力 ——《中国关键:提升经济国际竞争力》一书后记

国家开发银行研究院副院长 黄剑辉

哈佛大学迈克尔·波特教授和世界联合经济论坛克劳斯·施瓦布先生在其每年联合推出的《全球竞争力报告》中,构建了可概括为“三阶段、十二根支柱”的分析框架,即要素驱动阶段(人均GDP小于2000美元,其向效率驱动过渡阶段的人均GDP为2000—3000美元。基本条件:第一支柱:制度;第二支柱:基础设施;第三支柱:宏观经济环境的稳定性;第四支柱:健康与基础教育)、效率驱动阶段(人均GDP3000—9000美元,其向创新驱动过渡阶段的人均GDP为9000—17000美元。效率增强因子:第五支柱:高等教育与培训;第六支柱:商品市场效率;第七支柱:劳动力市场效率;第八支柱:金融市场成熟度;第九支柱:技术准备状况;第十支柱:市场规模)、创新驱动阶段(人均GDP大于17000美元。创新和成熟度影响因素:第十一支柱:企业成熟度;第十二支柱:技术创新)。《全球竞争力报告》的“经济发展三阶段”分析框架与上述经济增长的“三种源泉”理论,从本质上基本一致。

2013年4月27日,英国金融时报(FT中文网)登载专栏作家菲利普·斯蒂芬斯的文章“改革比紧缩更管用”,文中提出“德国政府最密切关注的统计数据是竞争力指标”。

近年来,“摩托罗拉——诺基亚——苹果——三星”的市场快速变化历程,也向人们清晰表明,企业的核心问题不是产能和规模,也不是价格和成本,而取决于基于技术创新基础上的竞争力,而创新的源泉在于制度,制度的动力在于改革。

本书从“中国新供给经济学”的核心理念出发,基于前人对经济增长、经济发展及竞争力比较的多方面研究成果,将“提升中国经济国际竞争力”作为核心目标(出发点和落脚点),摆脱了国内外比较竞争力通常使用的“指标加权打分排名法”,构建了全新的分析框架,致力于从多个维度找出中国在国际竞争力方面的主要“瓶颈”和“短板”,进而提出相应的对策。其核心观点是中国必须坚持“解放思想”,持续推进“改革开放”,及时提供能够适应时空变化的“新制度供给”,从经济发展的供给端和需求端精准发力,打破制约生产力发展的制度障碍,不断促进“创新创造”,进而产生不竭的财富源泉和内生发展动力,促进中国成为全球最充满生机和活力的“改革创新型国家”,为强国富民、振兴中华并促进全球的包容性增长、可持续发展奠定坚实的基础。

本书的核心内容是基于华夏新供给经济学研究院(中国内容银行行长洪桥所长任院长),财政部财政科学研究所洪桥所长任院长)2013年下半年确定的重点课题《提升中国经济国际竞争力战略研究》的研究成果。该项课题及全书总体设计、协调由黄剑辉(国家开发银行研究院副院长,中国新供给经济学50人论坛副秘书长)负责,苏京春(财政部财政科学研究所)配合完成。

本书的第一部分(导论),由黄剑辉、苏京春撰写;第二部分(提升中国经济国际竞争力),第一章(中国与世界主要经济体发展对比启示及政策建议)、第四章(中国各省级区域发展对比启示及政策建议)由黄剑辉、王阔(国家开发银行研究院一处处长)、应习文(国家开发银行研究院一处)撰写;第二章(中欧出口竞争力比较研究)由沈建光(瑞德证券亚洲公司董事总经理,中国新供给经济学50人论坛成员)撰写;第三章(东盟经济竞争力研究及其对中国的影响),由孙明春(香港中国金融协会副主席)撰写;第三部分,由李波(软通动力信息技术集团公司执行副总裁,中国新供给经济学50人特邀研究员)撰写;第四部分(提升中国金融业国际竞争力战略),由周健男(中国证监会上市公司部副主任,中国新供给经济学50人论坛成员)、彭子口(民族证券董事会秘书、副总经理,中国新供给经济学50人论坛特邀研究员)等撰写;第五部分(中国开放式创新能力与国家竞争力评估),由张荣楠(中国国际经济交流中心副处长、副研究员,中国新供给经济学50人论坛特邀成员)撰写。

本书的第六部分(专题报告)包括五个专题。专题报告之一(基于全球价值链的中国产业升级战略研究),由张荣楠撰写;专题报告之二(莫为 GDP 望尘莫及),由徐以升(第一财经日报编委)撰写;专题报告之三(搭建非拉投融资新机制);由黄剑辉撰写;专题报告之五(中等收入阶段的福利赶超与经济赶超:概念、逻辑及前车之鉴),由苏京春撰写。

国际竞争力是中国经济的核心动力和生命力,相关研究需要长期持续跟踪和深入分析。本书的研究团队,未来将依托“中国新供给50人论坛”这一创新性的现代民间智库,继续对提升中国经济国际竞争力这一关键命题深入开展研究,并将成果及时向社会各界读者分享。(完)