

财税体制改革

是实现国家治理

改革开放以来，中国共产党的每一届三中全会都为世人高度瞩目。其原因在于，每一次三中全会都承担着判明当时社会发展面对的主要问题及提出问题解决方略的重任。归纳起来，在1978年以来历次三中全会提出的大政方针中，“改革”都是重要的关键词。而最为重要的三中全会有两次，一是十一届三中全会，它设定了改革开放的大方向，为中华民族开启了走向复兴的大门；二是十四届三中全会，它以改革开放为基础，进一步提出了“建设社会主义市场经济体制”这一新时期的改革目标。十八届三中全会通过的《中共中央关

于全面深化改革若干重大问题的决定》（以下简称《决定》）提出的“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”，与以上两次全会的核心精神一脉相承，而“推进国家治理体系和治理能力现代化”则是与当前时代特点紧密结合的深化改革行动纲领。

一、新形势、新任务将财政的作用推向新高度

1978年改革开放、1993年发展社会主义市场经济以来，中国社会的各个领域发生了广泛变革，



目标的重要引擎

文 / 柳文

取得的成就举世瞩目,物质财富的迅速增长是其中最突出的表现。在充分肯定改革成绩的同时也应看到,其中伴生的一些社会问题没有得到及时解决。这些问题和矛盾形成的压力不断积聚,已构成不同程度的社会风险,近年来群体性事件的多发、某些领域社会诚信的缺失和道德水平的下降都是风险的具体体现。

种种社会风险的产生与制度改革或制度变迁直接相关,其存在对社会和谐构成严峻挑战。经济社会的发展、利益格局的改变、发展约束条件的增多,意味着我们生活的社会已经不再是传统的常态社会,传统的治理手段也已经不能有效化解这些风险。而出路在于继续改革,从调整经济、政治、文化、社会等层面的制度关系着手,来革除风险产生的根源。改革的切入点则是对全体社会成员的权利地位、利益分配、收入差距、机会平等、生活保障等做出科学的调整。

面对着经济社会发展的新形势,未来中国的改革事业相应地有了以下两个核心目标:一是实现共同富裕,二是化解前一阶段改革进程中形成的种种公共风险。与既有改革相适应的思维方式和治理手段已无力完成这些任务,出路就在于继续改革,继续调整经济、政治、文化、社会等层面的制度关系,从而平衡全体社会成员的权利地位,革除风险根源。同时,面对新形势、新任务,改革的路径和目标也有了新的内涵——改革的内在结构由经济领域单兵推进转变为包括经济、政治、社会、文化以

及生态在内“五位一体”的全方位改革;改革的目标由侧重经济发展变为更加追求社会公平正义,改革路径由“摸着石头过河”转变为加强顶层设计与摸着石头过河相结合。

十八届三中全会通过的《决定》,是部署未来一个时期改革任务的总的行动纲领,它明确地确立了指导全局的现代国家治理理念。而这篇文献的另一个突出亮点在于,在将推进国家治理体系、治理能力的现代化作为全面深化改革目标的同时,它还指明了现代国家治理的一个重要抓手,即“财政”。《决定》指出,“财政是国家治理的基础和重要支柱,科学的财税体制是优化资源配置、维护市场统一、促进社会公平、实现国家长治久安的制度保障。”《决定》对财政地位重要性的描述可谓前所未有的,在此,财政不是某些同志眼中的收支工具和技术性手段,也不是仅仅简单地提供公共产品和服务的职能部门,而是为实现国家治理现代化的重要基础和保障,财税体制改革成为这次全面深化改革的突破口和主线。

二、财政的独特地位使其肩负深化改革重任

回顾中国30多年的改革开放历程可以发现,财政管理体制一直充当着经济体制改革先行者的角色,它一直是经济体制改革的突破口和主要环节。为此,财政部门率先在政府间关系方面做出了一次又一次的重大改革:1978~1983年是改革开

放的探索期, 财政改革以“分灶吃饭”为特征, 打破了原有的高度集中的财政管理体制。1984~1991年是经济体制改革全面推进时期, 财政改革以包干为特征, 以放权让利为主线, 调动了地方政府的积极性, 为其他方面的改革提供了条件。1992~2000年是社会主义市场经济体制建立时期, 分税制财政管理体制改革的实施基本奠定了适应市场经济的现代财政管理体制。2001年至今是构建社会主义和谐社会的重要时期, 财政改革以完善分税制财政管理体制为重点, 有力地促进了经济、社会各项事业的协调发展。

不难看出, 改革开放以来已有的财政改革举措大多着眼于经济层面和技术层面, 在改革对象主要集中在经济领域的时期, 这也是一件顺理成章的事。但当前中国经济社会发展新阶段提出的新任务, 要求新一轮改革必须是经济、政治、社会、文化以及生态领域联动的改革。只有启动这种价值高度的系列改革才能促进社会主义和谐社会的发展, 实现社会的长治久安。在这一客观形势面前, 《决定》将财政的地位和作用概括为“国家治理的基础和重要支柱”, 明示出对其给予的厚望。在《决定》提出的60条改革任务中, 虽然深化财税改革的内容只占3条, 但在其他章节谈到的改革任务中, 有10余条内容不同程度地涉及财税体制改革问题。这明白无误地表明, 财税体制改革是未来很长一段时期内全面深化改革的重点内容, 它是撬动全面改革的支点, 是实现国家治理目标的一个内生的引擎。

财税体制改革之所以能够担负起如此重要的使命, 是由财政在社会政治经济生活中的独特地位决定的。正如德国财税学家阿道夫·瓦格纳分析指出的, 财政是经济、社会、政治这三大社会子系统的媒介, 能够发挥把这三者连接起来的作用。因此, 财政问题不是单纯的经济问题, 它首先是政治问题和法律问题, 从根本上说, 调整利益格局的财政改革是一种政治决策。

财政作为由公共权力主导的资源配置, 不仅是经济制度的组成部分, 更是政治制度的集中体现。古今中外, 无论在什么时代和社会制度之下, 政府的运作必然都要建立在一定的财政基础上, 财政作为国家政权的经济支柱, 既是政府经济收入与经济

支出的反映, 又体现经济资源在国家和公民之间的分配, 涉及一国公共事务的政治决策过程。

财政由国家政权的性质所决定, 与人民生计与地位的确定、国家自由民主制度的构建、现代法治的形成等密切相连。社会成员的政治权利与经济权利在此形成交叉, 这个交叉点成为左右社会发展的核心枢纽。换言之, 向谁征税, 收什么税, 收多少税, 怎么收税, 公共资源的配置方向和数量分割, 税收权、预算权如何分配, 通过什么程序决策等等, 都不是纯粹的财政问题, 而是切实关系到民生、民权、法治的重大问题。正是财政这条主线, 使得从民生到民权, 再到政权, 合乎逻辑地生成统治者“自然法”式的合法性的内在依据。

财政与政治的密切关系, 首先体现在财政深刻地影响民生, 关联公平, 进而影响社会政治局面的和谐或动荡。财政直接参与并调节国民收入、社会财富的分配, 涉及国家和社会各阶层、各集团的切身利益。国民收入与社会财富分配如有利于民生安定, 社会就和谐, 反之就会产生冲突和动荡。其次, 财政改革不能仅停留于经济领域的技术性变革, 势必同时改变利益格局、顺应民权诉求、改进政治层面, 否则改革难免会举步维艰。

财政分配手段属于上层建筑层面的内容, 但各项具体的政策在实施过程中更多是以经济形式加以表现的。因此, 在上层建筑体系的各个组成部分中, 财政分配手段与经济基础的联系更为自然和紧密, 财政分配手段的改革对经济基础的影响也因之更为直接和即时。另一方面, 作为上层建筑的组成部分, 财政分配手段的改革对整个政治上层建筑也有着重要的影响和带动作用。因此从某种意义上说, 财政分配手段是经济基础与上层建筑之间一道距离最短的桥梁。

未来的中国改革, 是经济、政治、社会、文化、生态“五位一体”的全方位改革, 其中既包括对经济基础的调节, 又包括对上层建筑的改进。财政分配手段是沟通经济基础与上层建筑的天然渠道, 因此在全方位改革过程中, 对财政分配手段的改革(即“财税体制改革”)应当居于基础地位, 发挥中心环节的作用。牵住了财税体制改革这个“牛鼻子”, 全方位改革的成功就有了更大把握。由于涉及利益分配, 财政改革对经济、政治、社会、文化、生态领域的影响直接而明确, 改得

好就能收到“牵一发而利全身”的效果。

三、财税体制改革路线图意味深远

我国当前仍处在社会主义初级阶段,从这个前提出发,建设好、发展好社会主义是全国各族劳动人民的根本意志所在,从而也是整个国家的根本发展目标。财政作为实现国家职能的手段,它的职能显然必须以此作为根据,它的一切发展研究与创新也必须以此作为根本原则和根本目的。

在讨论财税体制改革定位的时候,首先应当明确一点,即这一改革的对象是“社会主义公共财政”,而其中“社会主义”和“公共”两者的地位是不同的。“社会主义”是对财政分配关系的限定,属于经济基础层面的内容;“公共”是对财政分配手段(包括政策、体制、工具等)属性的描述,属于上层建筑层面的内容。前者体现着研究对象的本原和本质,后者则属于工具与形式范畴;前者发挥的是根本性作用和必然的决定作用,后者发挥的则是派生性作用与能动的反作用。

显然,面对当前中国经济社会发展的新阶段,针对财政分配手段设计的各项改革,其目的都应当是更好地体现包括财政分配关系在内的经济基础的社会主义本质属性,并在一定限度内对经济基础发生积极的、能动的反作用。具体来说,财政分配手段层面的改革应当从公共精神出发,应当遵循社会主义民主政治原则,让各项举措的实施既有利于市场经济的发展,又有助于社会主义核心价值观的建设。

要取得改革的全面突破,将政治体制、行政体制和经济体制改革加以配套,共同推进当然是有效途径,但客观而言,这样一个非常全面的大配套改革近期尚难以操作,在目前的现实生活中一时也难以找到一个可以从正面切入且具备相当力度和可操作性的政治体制、行政体制改革方案。此时,财税体制改革完全可以从“财政加强、改进管理”的角度切入,从公共理财以及公共事务的决策和监督体系改革层面发力,通过财税的制度创新、管理创新和技术创新来辐射和带动政治体制、行政体制改革。

这种“技术路线”带有策略性,但又有着明显的战略价值。从管理角度切入推动创新,对上可以进一步打开制度创新的空间,对下又可以和技术创新形成很好的互动。从我国1998年以后公共财政改

革的进展来看,这种创新空间正在被一步步发掘出来并有可能在未来被更充分地打开。而在党中央、国务院的整体部署下,于2013年8月1日在全国推开的“营业税改征增值税”已率先成为整个财税体制改革的突破口。“营改增”的意义不仅仅在于减税,还在于这一改革举措会倒逼中央与地方财税体制安排的重构。因为经过这一改革,地方政府失去了原本拥有的主力财源,下一步地方政府必须直面对靠什么收入过日子这一重大且现实的问题。对现有财税体制的修修补补无法解决这一问题,由此,势必要求财税体制进行全面深化改革。

未来一段时期,改进预算管理制度,加强各级各类预算的规范与公开透明度,积极推进省以下分税制财政体制改革,调整政府间财政体制安排,健全完善中央和地方财权和事权相适应,财力与事权相匹配的财政体制将成为财税体制改革的重点内容。

在财政业务部门,预算管理更多表现为一个复杂的技术问题。但在整个社会生活中,预算是公共资源配置的最终体现,其制定过程也是利益各方博弈的过程。改革完善预算制度,不但能有效管理政府,提高政府运转效率,更能直接影响国家权力的分配,从而在很大程度上影响政治体制改革进程问题和政治问题。预算民主是实现民主政治的重要途径,能够在客观上达到强化人民代表大会制度的效果。从近年的实践看,在我国公共事务决策和公共资源配置领域的现实生活中,已有不少自下而上的“参与式预算”的实验,有上下要求相呼应而推出的公共事务决策事项的听证会,有越来越多的“政务公开”和通过较充分民意表达形成科学化决策与管理方案的要求与行动。这些方式,都是提高公民参与社会管理的能力,促进参与式民主发展的科学途径。

以预算改革为代表的政府理财和公共资源配置方面的管理创新,客观上要求在制度层面上加深决策与监督的透明化、严密化、规范化、法治化、民主化。这样就很有可能通过政府理财的民主化和法治化拉动经济社会生活、公共事务决策的法治化、民主化,进而可以在这种动态过程中化解既得利益阻碍,打破改革的阶段性“瓶颈”,顺利推进“五位一体”的全方位改革。

(作者单位:财政部财政科学研究所)