

事权划分是分税制改革基础环节

分税制财政体制是一个逻辑层次清晰、与市场经济和现代社会形态系统相联结的制度框架,需要从政府与市场关系这一“核心问题”入手,在“让市场充分起作用”的取向

下,完整地准确地理解,才有利于消除诸多歧义,寻求基本共识。

□财政部财政科学研究所 贾康 梁季

政府事权范围决定宏观税负

政府的收入权 (现代法治形式为通过立法机关授权),为政府实际筹集收入提供了可能,而实际需要筹集的收入规模 (通常为政府可用财力在GDP中的占比,即以广义“宏观税负”为指标)则首先取决于政府事权范围,或者取决于特定国情、阶段、战略设计等诸因素影响制约下的公共职能的边界。这反映着一种政府“以支定收”(中国古代表述为“量出制入”)的理财思想所带来的规律性认识,同时也可依此视角来观照近年来关于我国宏观税负高不高的争论。

剔除财政支出效率和各国公共品供给成本的客观差异等因素,所谓“宏观税负”高与不高,主要取决于政府职能定位和事权范围的大小。从工业革命之后各国实践情况看,政府支出占比长期表现均呈现上升趋势,这便是由



著名的“瓦格纳定律”。这种现象出现的根本原因,在于随着社会的发展,经济社会公共事务趋于复杂和服务升级,政府公共职能对应的事权范围渐趋扩大所致。

中国政府事权范围和职能范围边界,在传统体制下总体而

效率较低等因素外,还包括:转轨过程中的特定改革成本;为落实赶超战略实现民族伟大复兴,而承担的特定经济发展职责;我国力求加速走完成熟市场国家上百年的工业化、城市化进程,导致在其他国家顺次提供的公共品,在我国改革开放三十多年内较密集地交织重叠。

上述分析并不否定市场改革不到位、政府越位、支出效率低下而导致公共资源配置不当和浪费,所带来“先谓”政府支出或较高行政成本的问题,主要是想说明,政府事权范围是决定宏观税负高低的前提性认识框架。不同国家,发展阶段不同,国情相异,所以各国间静态的宏观税负可比性不强。中国的特定国情和当前所处的特殊阶段,导致政府事权范围较广,在既成宏观税负和政府支出占比水平之中,除确有一些不当因素之外,也具有其一定的客观必然性和合理性。

总之,市场失灵要求政府履行公共职责(事权),相应需赋予其获取、掌握、配置经济资源的权力(收入权和支出权)。而政府藉收入权获取的收入规模(政府可用财力/GDP占比)大前提下取决于事权范围,当然实际获取收入的规模又同时取决于经济发展情况、征管能力、税费制度设计,以及政府的公信度等因素。

事权划分是分税制改革基础

分税制财政体制内容包括:事权划分、收入划分和支出、转移支付等三大部分内容。其中,反映政府职能合理定位的事权划分是始发的、基础的环节,是财权和财力配置与转移支付制度的大前提。因此,我们应避免谈分税制改革问题时,首先讨论

甚至只讨论收入如何划分的皮相之见,而应全面完整、合乎逻辑顺序地讨论如何深化我国的分税制改革。

与讨论政府总体收入规模之前需要界定合理事权范围相类似,讨论各级政府财力规模和支出责任的合理化问题之前,必须合理划分各级政府之间的事权,这符合“以支定收”的原理。只有各级政府间事权划分合理化,支出责任才可能合理化,才可以进而讨论如何保证各级财力既不多也不少,即“财权与事权相适应,财力与事权相匹配”的可行方案。

把某类事权划给某级政府,不仅意味着该级政府要承担支出责任,更要对公共产品的质量、数量和成本负责。因此,“事权”与“支出责任”两个概念其实并不完全等同,支出责任是事权框架下更趋近于“问责制”与“绩效考评”的概念表述。公共财政的本质要求是在“分钱”和“花钱”的表象背后,带来对公共服务责任的合理有效制度规制,以寻求公共利益最大化。

一般而言,不同政府层级间的事权划分,要考虑公共产品的属性及其“外溢性”的覆盖面、相关信息的复杂程度、内洽于全局利益的最大化的激励—相容机制、公共产品供给效率等因素。属于全国性的公共产品,理应由中央政府牵头提供;地区性的公共产品,则适宜由地方政府牵头提供。具体的支出责任,应合理地对应于此,分别划归中央与地方。同时,由于地方政府较中央政府更具有信息优势,更加了解本地居民需要,因而在中央政府和地方政府均能提供某种公共服务的情况下,基于效率的考虑,也应更倾向于由地方政府提供。

最后,贷款基准利率作为短期利率,一般处于收益率曲线的最短端,其对收益率曲线的影响也是逐渐由短端传导至中长端,并影响整个利率走廊。未来在 市场基准利率培育方面,必须将贷款基准利率集中报价机制由货币市场向中长期信贷市场延伸。

特别是为了实现货币市场、信贷市场以及债券市场的联动,需要大力发展债券市场,扩大短期国债市场的深度和广度,逐步取消国债回购市场在银行间市场和交易市场的分割,将国债收益率曲线向短端延伸,从而构建完整平滑的基准收益率曲线,并实现无风险利率与信用风险溢价的准确覆盖。只有整体的金融体制改革到位,中国才可能真正建立起能够反映风险定价和实体经济需求的市场化基准利率体系。

打破“利率双轨制”势在必行

□中国国际经济交流中心副研究员 张莱楠

我国利率市场化改革正在进入最后攻坚阶段。央行上周五宣布,自10月25日起运行贷款基准利率(Loan Prime Rate,简称LPR)集中报价和发布机制,这意味着中国市场化基准利率体系开始成形,但从金融深化的角度看,这一过程还任重道远。

利率“双轨并行”

所谓贷款基准利率,是商业银行对其最优质客户执行的贷款利率,其他贷款利率可在此基础上加成生成。央行公布1年期贷款基准利率首日报价为5.71%,相当于目前央行1年期贷款基准利率的0.95倍。这预示着市场贷款基准利率取代官方贷款基准利率定价的时代已经到来。

其实,中国利率市场化改革起步并不晚,正式的利率市场化进程起步于1996年,在具体步骤上采取了“先放开货币市场利率和债券市场利率,再逐步推进存、贷款利率市场化”的策略。至1999年底已先后实现了银行间市场利率、国债和政策性金融债发行利率的市场化,逐步扩大金融机构人民币贷款利率浮动区间,并由大额定期存款开始逐步延至存款利率改革的尝试。利率市场化改革持续推进,资源配置效率得以不断提高。

这样看上去,我国利率体系的市场化水平已经比较高了。然而从操作层面看,我国经济结构中非市场化成分较多,存贷款利率缺乏主动灵活的调节机制,不能较好发挥配置资源的作用,利率杠杆传导的良性循环尚未建立,货币市场利率与存贷款利率不能够有效传导实现联动,利率传导主体对利率变动的反应不灵敏,也造成了中国利率“双轨并行”的局面。

目前,我国基准利率体系实际是由管制利率和市场利率混合组成:一方面,央行对存贷款利率决定起到主导作用,即制定存贷款基准利率,规定存款和贷款的上限与下限,实行严格的利率管控。在这样的格局下,对存款利率上限的限制使得金融机构不能有效地把社会闲散资金吸收进来,此外,由于贷款利率较低,社会融资需求超过正常水平,造成资金供求的不平衡。

深化金融市场化改革

由于基准利率是以金融市场供求为基础形成的基准性利率,是金融市场资产定价用以参照的最重要的利率,所以培育基准利率对于推进我国利率市场化改革和完善我国货币政策传导机制有着重要的意义。

此外,成熟完整的基础利率将直接为金融产品设计的增加及

金融市场规模的扩大提供逻辑基础,同时以基准利率为主导的市场利率体系结构,将为金融机构的内部风险定价、资产结构管理、流动性管理及投资管理提供统一有效的市场定价尺度。这些都将进一步增加中国各金融机构的风险管理与定价能力。

贷款基准利率集中报价固然又将利率市场化向前推进了一步,然而,真正意义上的市场基准利率体系还需要更深入的金融市场化改革。

首先,从刚公布的贷款基准利率的计算方式来看,那些贷款余额较大、占比较高的大型银行对于推进我国利率市场化改革和定价体系的形成将起到主导性作用。这又可能出现一个问题,是否会形成新的“价格垄断”局面?

从当前中国国情看,金融机构中还有着缺乏有效财务约

要了,贷款利率的决定权也就由政府管制向市场主体自主定价平稳地转移。

在不能行政调控贷款基准利率的情况下,央行对于贷款利率的调控只有更多通过市场化手段来实现。以美联储为例,美联储通过公开市场操作调节同业拆借利率,并进而影响商业银行的资金成本,商业银行制定的最优贷款利率也随之变动。

这无疑也要求我国央行构建目前以SHIBOR利率为基础的利率市场化调控体系,即当央行通过货币市场操作引导SHIBOR利率变化时,银行也能够将这种变化及时传导至贷款利率,从而最终影响实体经济利率。

该传导机制有效运行的关键,在于实现“央行政策利率——SHIBOR利率——最优贷款利率”之间的有效联动。目前,它们之间的联动却受到以下因素的制约。

第一,SHIBOR利率运行过程中目前还存在缺陷。例如,虽然3个月以内的SHIBOR利率拆借成交量大,可以作为基准利率,但3个月以上期限的交易较少,也就难以作为中长期利率的基准利率。在SHIBOR中长期利率形成不够完善的情况下,它对于一年期贷款事实上的定价基准,央行目前制定的贷款基准利率也就不重

要了,贷款利率的决定权也就由政府管制向市场主体自主定价平稳地转移。

在不能行政调控贷款基准利率的情况下,央行对于贷款利率的调控只有更多通过市场化手段来实现。以美联储为例,美联储通过公开市场操作调节同业拆借利率,并进而影响商业银行的资金成本,商业银行制定的最优贷款利率也随之变动。

这无疑也要求我国央行构建目前以SHIBOR利率为基础的利率市场化调控体系,即当央行通过货币市场操作引导SHIBOR利率变化时,银行也能够将这种变化及时传导至贷款利率,从而最终影响实体经济利率。

最后,贷款基准利率作为短期利率,一般处于收益率曲线的最短端,其对收益率曲线的影响也是逐渐由短端传导至中长端,并影响整个利率走廊。未来在 市场基准利率培育方面,必须将贷款基准利率集中报价机制由货币市场向中长期信贷市场延伸。

特别是为了实现货币市场、信贷市场以及债券市场的联动,需要大力发展债券市场,扩大短期国债市场的深度和广度,逐步取消国债回购市场在银行间市场和交易市场的分割,将国债收益率曲线向短端延伸,从而构建完整平滑的基准收益率曲线,并实现无风险利率与信用风险溢价的准确覆盖。只有整体的金融体制改革到位,中国才可能真正建立起能够反映风险定价和实体经济需求的市场化基准利率体系。

打通市场化利率形成机制传导“经脉”

□民族证券 陈伟

近日,央行宣布贷款基准利率集中报价和发布机制运行,当日1年期贷款基准利率的报价5.71%也随之公布。这不仅有利于提高银行业的贷款定价能力,也有利于央行培育和完善市场化利率形成机制,这也会进一步助推利率市场化提速。

贷款基准利率指导信贷定价

央行7月份放开了贷款利率的全面管制,虽然给予商业银行贷款利率定价自由浮动的空间,但也对银行的自主定价能力、利率风险管理能力等提出了更高要求。若在利率市场化加快推进的营商环境下,商业银行不能基于合理的定价模型理性定价,很容易引发信贷市场价格的恶性竞争和无序状态,这也会最终损害银行业整体利益。因此,为防范这种局面出现,不少成熟市场国家都在利率市场化推进过程中建立市场利率定价自律机制,以防止某些银行为了获取自身短期利益而无序竞争,损害整体利益。在德国,由金融同业组织相互协商确定合理的资金价格竞争区间,并向其成员机构建议,这种机制被称为“标准利率制”。

我国也借鉴了这种经验,此次央行推出的贷款基准利率集中

报价和发布机制是市场利率定价自律机制的重要组成部分。

我国贷款基准利率实际上的主导地位是由贷款余额较大、占比较高的大型银行决定的,这无疑有利于发挥综合实力较强的大型银行贷款定价引领作用。为了保证它们报价的质量,市场利率定价自律还规定,将按年对报价行的报价质量进行监督评估,这一约束作用也将督促报价行不断增强银行自主定价能力,最终也会提升贷款基准利率的基准性和公信力。

有了权威的贷款基准利率参考,银行对于自身客户贷款的定价也就只需要考虑信用风险和自身经营成本和费用情况。这样一来,不仅银行业整体贷款定价的效率有所提高,而且贷款利率下限完全放开后,信贷市场平稳运行也有了保障。

更重要的是,由于贷款基准利率市场化利率调控体系,即当央行通过货币市场操作引导SHIBOR利率变化时,银行也能够将这种变化及时传导至贷款利率,从而最终影响实体经济利率。

该传导机制有效运行的关键,在于实现“央行政策利率——SHIBOR利率——最优贷款利率”之间的有效联动。目前,它们之间的联动却受到以下因素的制约。

要了,贷款利率的决定权也就由政府管制向市场主体自主定价平稳地转移。

在不能行政调控贷款基准利率的情况下,央行对于贷款利率的调控只有更多通过市场化手段来实现。以美联储为例,美联储通过公开市场操作调节同业拆借利率,并进而影响商业银行的资金成本,商业银行制定的最优贷款利率也随之变动。

这无疑也要求我国央行构建目前以SHIBOR利率为基础的利率市场化调控体系,即当央行通过货币市场操作引导SHIBOR利率变化时,银行也能够将这种变化及时传导至贷款利率,从而最终影响实体经济利率。

在这段过渡期内,央行将会加快推进各项利率市场化举措,如大力发展以SHIBOR为定价基准的替代性金融产品,如同业存单、大额存单、理财产品等,以完善SHIBOR的中长期利率收益曲线,优化SHIBOR作为金融市场基准利率的形成机制。此外,逐步扩大负债产品市场化定价范围,例如,允许银行发行大额可转让存单等。

莫将地王楼王混为一谈

□上海易居房地产研究院副院长 杨红旭

到底是地价推高了房价,还是房价推高了地价?围绕地价与房价,业内外争论已久,正如“鸡蛋生蛋,还是蛋生鸡”,讲不清,道不明。过去几个月,全国主要城市地王频出,地价推高房价的观点,似乎略占上风。为了防范房价继续高涨,近期国土资源部也提出,年内禁止再出地王,并将严防高价地作为稳定市场的首要目标。

首先,从外在现象看,房价与地价有一点相似之处:同向运行。无论是上行周期,还是下行周期,其方向是一致的。比如,去年下半年以来,房价与地价,同步上涨。而在2011年下半年至2012年上半年,房价与地价基本同步降温和。

然而两者也有不同之处。一是地价波幅大于房价,涨时涨幅更大,跌时跌幅更大。比如今年前

8个月,根据国家统计局数据,全国开发企业购地均价上涨16%,而全国开发企业商品房销售均价仅上涨9%。在土地市场,有时可以看到这种事:同样一块地,土地市场低迷时(如去年初)可能会流标,没有企业愿意以底价购买,而换个时间(如当前),就有房企愿意以50%的溢价率购置。实际上,近几个月,部分城市的单价地王,溢价率高达100%左右。

二是地价变化滞后于房价变化。回顾过去十年,会发现一条规律:房价变化在先,地价变化在后。比如,2009年二季度房价就开始上涨了,当年四季度相当火爆;但直到2009年下半年,地价才开始反弹,直至2010年一季度,地王才开始频频,并且一直持续至2010年年底。去年以来,亦是如此。去年下半年房价开始上涨,但直到今年,才逐渐出现高价地,今年3月份房价环比涨幅最大,直至今年8、9月份,才出现地王潮。

其次,从内部联系看,地价与房价之间,到底有什么相互影响和传导机制?从成本构成分析,房价主要由地价、建安成本、税费、财务成本、管理成本、企业利润等构成,其中地价是重要部分,而且是最具可变量的部分。人们一般都认为:面粉贵了,面包也会贵。所以,地价贵了,房价也会贵。从长期来看,地价上涨,确实增加了房价成本,进而推高房价。但短期而言,比如说某块地贵了,会否使这块地上建的房子也会同步贵?不妨深入分析和探讨一下。

从经济学上分析,这一命题,在两种条件下是成立的。一是在垄断市场或寡头垄断市场条件下。比如,一个城市的商品房市场由一家或几家开发商控制,只要他们从政府手中购地价格高了,就一定会提高房价,以获得平稳或更高的利润;二是商品房生产周期很短。举个其他行业的例子:这周面粉涨价了,

发展新能源要善用外部资源

□中国人民大学 国际能源战略中心 何志诚

新能源种类很多,最适合在中国大力发展的种类包括非常规油气(页岩气、煤层气等)、风能、太阳能以及核能。

北美爆发页岩气革命后,我国对页岩气的开发寄予厚望。然而,近期各地的实践证明,我国页岩气储量虽然很大,但地质条件却异常复杂,且分布不均匀,大规模生产时代可能要等待三、五年后。展望未来,即使页岩气生产达到规划目标,但未来中国需求量大增可能更快,指望页岩气扛起能源供应的半壁江山,恐怕很难。因此,未来页岩气在能源供给中只能是传统能源油气的补充。

与页岩气相比,其他新能源如风能和太阳能发展潜力同样巨大,但替代传统能源的可能性更小,主要原因是地域限制很大。由于生产量上不去,因此成本相对较高。比如风能的利用区主要在平原的收缩地带、高山顶部、山口和海边等。太阳能的可利用区域也有很大局限性,其发电效率主要取决于自然条件,存在很多偶然性因素,而且系统造价并不低,集约化生产难度高。风能和太阳能未来发展还取决于科技进步。只有技术上上一个大台阶,才能取得更广泛的发展,从而降低成本。

未来可能与传统能源平分天

下周面包就会跟着涨,经营者可以很快根据原料价格变化而调整成品价格。

然而,事实是上述两种条件都不具备。当前我国任何一个城市的商品房市场,都不属于垄断市场或寡头垄断市场,没有什么开发商可以随心所欲地制定价格,一般只能随行就市,况且二手房供应与开发商无关。商品房的生产周期远远长于面包的生产周期,一般从购地到卖房需要一年左右(假阶段少数可缩至6个月),这就有可能出现一种情况:购地时市场尚比较景气,开发商以较高溢价率拿地,但卖房时市场已经降温,要想以市场价顺利卖房,也就难以获得购地时预期的较高利润,甚至反而亏钱。比如,2012年一季度就有这样的亏钱楼盘在卖。如此,某一高价地并不能保证卖出高价房。从这个角度看,地王并不等同于楼王。

最后,从地价与房价的各自形成机制看,土地市场和房屋市场,是既有内在联系,又相互独立的两个市场,一般称为房地产市场体系中的一级市场和二级市场(二手房市场称为三级市场)。从经济学理论分析,价格是由供求关系决定的。

地价是由土地供应(他方政府)和需求(开发商)决定的。一旦地王被报道,人们倾向于批评地方政府贪心,其实在市场经济条件下,成交价是由供求双方共同决定的,并没有人强迫开发商一定要购买地王。至于开发商为何要购买地王,一般与当时楼市温度较高,以及企业预期未来房价还将上涨有关。

当然,我国城镇房地产开发用地供应,由地方政府垄断,这是造成地价较高的原因之一。但也别把高地价的“错”都算在垄断供应身上,因为广大三、四线城市地价并不高,土地供应充足。而土地供应非垄断的国际大都市,比如纽约、伦敦等,同样存在高价地、高价房现象,这与土地供应制度无关,而主要与经济、人口等有关。

同理,房价主要是由商品房供应与需求关系决定的。如果需求旺盛,而供应偏紧,房价必定上涨,甚至会远远超出开发商购地时的预期;反之,如果需求萎缩,而供应放量,房价一般会下跌,或者趋于平稳,而市场不会考虑一年之前的地价水平有多高。

总之,地价与房价的关系很密切,而且存在双向影响。地价贵了,会增加未来房价的成本,而且还会强化当下购房者的看涨房价的预期。地王出来后,周边房价立涨,就是一种典型反应。房价贵了,会刺激开发商以较高价格去买地。但是,大家一定要明白,“面粉贵了面包一定贵”,这一命题并非绝对正确。毕竟,地价与房价,主要由各自的市场供求关系决定。

下的只有核能。由于我国用于核能的矿产资源丰富,而且技术越来越成熟,因此核能的前景似乎最好。但由于日本福岛核电站事故,我国此前批准的大多数核能项目已经停工检查,也的确发现了不少安全隐患。核能开发出现了争论。

目前积极有利的一面是,国际传统能源价格相对便宜,国际能源环境也较宽松,当前可以通过加大进口和开拓海外项目,来满足国内日益增长的能源需求。同时,更可能买到国外最先进的的新能源发展技术,例如,进口核能技术包括整机,都比以前相对容易得多。这些都为我国在新能源领域实现科技突破赢得了时间。

发展新能源,技术进步是关键,国际间的技术合作是必由之路。笔者建议,发展新能源,不能“一哄而上”,必须有一个“百年大计、稳扎稳打”的心态和安排,要稳步推进,将学习引进与自主研发结合起来,最终实现以我为主的目标。当前国际能源环境相对宽松,因此才不用“争气夺油”。对于新能源产业,必须有统筹安排。能进口的能源,在价格合适的情况下,就应该多进口。既要鼓励各类企业走出去找资源,也要鼓励外资企业到中国来合作开发。应该说,我国在能源领域有很大的议价空间,只要统筹规划,因地制宜,就不会走弯路。