

■ 高端视野



- 新一轮财税改革亟需把握轻重缓急,以“最小一揽子”式的多轮推进,实现改革目标。
- 在预算管理、税制和与中央地方关系为表征的财税体制改革三大领域之内,必然要求形成具有操作性的一整套设计安排。
- “营改增”之后消费税改革势在必行,需要把原来100%归中央的消费税一部分调给地方。相关部门作了明确表态的资源税改革,已经箭在弦上。

财税改革应“最小一揽子”多轮推进

□财政部财政科学研究所 贾康

十八届三中全会明确提出了现代国家治理的核心理念,对应的在《决定》中多次强调的现代市场体系和市场在资源配置中发挥决定性作用,并明确表述——财政是国家治理的基础和重要支柱。在财政发挥现代国家治理重要支柱和基础作用的同时,当然也就要支撑全面改革,服务于改革的具体实施。

“最小一揽子”多轮推进

从资源配置的内在规律性来说,关于财政是国家治理的基础和重要支柱的表述,是十分严谨的,因为以政控财,以财行政”的财政,必然影响和带动整个资源配置。现代市场体系中需要使市场发挥资源配置决定性作用,但市场的决定性作用不是决定一切,在社会生活的一些特定领域,政府和财政作用应该有一定的主导性和服务于全局的关键性作用。比如在扶助弱势群体、思想文化、人民生活等领域,不可简单套用市场决定性作用机制。各级政府作为行为主体,应在法治化、民主化的导向之下,合理转变职能,既不越位又不缺位,通过政府行为和财政分配的连接机制,支持国家治理的现代化,实现自身改革、职能优化,一步一步走到合乎客观需要的定位上来。

基于财政的意义和作用,新一轮财税改革亟需把握轻重缓急,以“最小一揽子”式的多轮推进,实现改革目标。全面改革不可能齐头并进一步到位,财税改革配套方案公布之后,可以看出,中国30多年改革开放过程中,继1980年以财政“穷灶吃饭”开启整个分权过程,1994年以分税制改革与市场目标模式直接配套之后,财政在“打头阵”上一脉相承。这次财税改革再次先行,以牵一发动全身的特点,拉开了全面改革的帷幕。

三大领域的设计安排

在三中全会之前,财税改革已做了铺垫,即“营改增”改革,这必然倒逼整个财税改革和以“最小一揽子”为特征的配套改革。“营改增”后,从地方政府层面来说,很现实的问题就是必须有自己手上可用的财力来过日子,而原来唯一稍微像样的大宗收入来源——营业税,通过“营改增”以后变成收入体制之下75%归中央的增值税。再往后地方政府靠什么样的财力来源过日子,会导致整个财税体制的重新洗牌。显然这样一种倒逼在此前已经做了比较充分的铺垫。“营改增”在上海启动“1+6”方案后,该方案又将推向全国,并进一步要求扩大行业

新一轮财税体制改革是一场关系国家治理体系和治理能力现代化的深刻变革

新华社记者 林汉志 7月编制

覆盖面,在一、两年之内要实现全覆盖。显然,按照这样一个倒逼过程往前看,在预算管理、税制和与中央地方关系为表征的财税体制改革三大领域之内,必然要求形成具有操作性的一整套设计安排。

预算改革会强调进一步提升透明度、公开性和完整性,并且要编制三年期的滚动计划。中央级预算改革今年先动,地方也会开始试点,某些地区先行先试,跨年度的这种滚动预算,会更多考虑瞻前顾后、综合平衡、统筹协调,并带来一系列技术上的要求。比如,一编三年,按照每年往前滚动一年的方式,其可持续运行必须要有像样的预测,而这种预测在一些地方预算编制过程中,很可能需要在政府采购概念之下运用“购买服务”方式取得来自社会上专业力量的预测结果。三年滚动预算也必然要求引入权责发生制,同时要求从中央到地方各级政府把自己的资产负债表公之于世,并接受公众监督。这一系列的技术处理和大量的研讨与创新工作,整个框架清晰,也是趋近于学术界讨论多年,特别强调的结合“预算法”修订推进财政法治化、民主化制度建设,完善规则体系,实现科学化、精细化管理。于是在预算管理改革方面,仅从其切入点开始就可以看到,联系具体操作的一系列事情,都事关重大问题。

在中央与地方关系方面,从完善立法到明确事权,一定需要形成从中央到省、市、县,再对接到预算支出科目操作环节上的一览表、明细单,否则说了多年的政府职能清晰化、合理化,

仍然会飘浮于半空。此事必须最终落实到各级事权与支出责任清单的形式上,以贯彻三中全会“事权与支出责任相适应”的任务要求。

当然,还有非常敏感、社会高度关注的税制改革。“营改增”之后消费税改革势在必行,需要把原来100%归中央的消费税一部分调给地方。此外,各相关部门作了明确表态的资源税改革,已经箭在弦上。今年资源税从价机制有望覆盖到煤炭,而煤炭是关系国计民生的基础能源,总体能源消耗里的支柱,这样一个格局在很长历史时期之内难以改变。资源税改革覆盖到煤炭,会给不少地方政府提供有大宗稳定特征的财源,特别在中西部欠发达而恰恰是资源富集的地区,这个财力支柱意义相当重大。同时,该机制还会有助于理顺基础能源价格机制,提供能源、资源比价关系和价格形成机制的配套改革契机,以价格信号促进节能降耗,转变发展方式。通过税的形式、改变比价关系实施的经济利益调整,会逼迫相关方面推进基础能源价格形成机制改革,今后可持续地以经济杠杆、经济手段作用于整个产业链,使含税的资源能源价格贯通于上下游传导过程,从而依靠经济利益、经济压力,形成创新动力,促使市场主体出于自己的利益考虑,内生地“千方百计节能降耗,千方百计开发有利于节能降耗的工艺、技术和产品。谁这样做得比较好,谁就可能扩大自己的市场份额做大做强;适应不了,则会被市场淘汰。这就是以市场竞争促进优胜劣汰和技术升级的过程。我们也必然密切关注,从资源税开始

“定向宽松”应重在培育新增长点

□北京金融衍生品研究院 赵庆明 王宇鹏

8月中国物流与采购联合会PMI(简称“中采PMI”)和汇丰制造业PMI双双大幅回落,分别回落0.6和1.5个百分点。有分析认为,8月经济下行或为必然。我们认为,中国经济处于增速换挡期,并不是经济衰退,因此在政策上不可能采用全面刺激措施。但当前经济缺乏新的增长点,并且由于需要适应期,企业和居民信心相对不足。因此,在政策上仍将维持相对宽松,侧重于支持经济的薄弱环节,培育与结构调整相一致的新增长点。

经济增速换挡

需要说明的是PMI有效性并不强。在宏观经济分析中,PMI通常被作为经济的先行指标来使用,但一些时候PMI会出现和经济运行完全相反的走势。比如,7月中采PMI和汇丰PMI分别升高0.7和1.0个点,但是7月中国经济走弱,除出口以外的经济指标均出现回落。通过统计分析,中采制造业PMI、汇丰制造业PMI与工业增加值同比增速的相关系数分别为0.61、0.66;中采非制造业PMI、汇丰服务业PMI与第三产业固定资产投资增速的相关系数分别为0.36、0.58。4个相关系数均小于0.7,相关性较低,说明在我国PMI的领先性并不好。因此,无法仅就PMI数据来判断经济的走势。

中国经济增速已成换挡,不能用以前速度衡量当前经济状况。今年1季度GDP同比增长7.4%,2季度同比增速7.5%,比2013年全年分别回落0.3和0.2个百分点。单从增速来看,中国经济出现了一定程度的下滑,如果与过去十年平均10%以上的增速相比,下滑幅度更是严重。但经济增速下滑并不意味着衰退。中国处于经济增速换挡期,或者说已经从高速增长期切换到中高速增长期。

今年上半年,全国城镇新增就业人数为737万人,同比多增12万人。此外,城镇调查失业率也处于低位,6月末全国31个大城市城镇调查失业率为5.05%,已连续4个月下降。新增就业人数不减增,这在某种程度上能够说明当前经济并不是出现了衰退。从国际经验来看,日本、韩国等国家在经历30年高速增长后也出现了经济增速下滑的情形,中国改革开放至今已经经历36年高速增长,增速放缓也在情理之中。多数计量研究也表明,当前中国经济增速的回落是由于潜在经济增长率下降而导致。整体上看,当前的中国经济是正常的,尤其是就业状况良好,因此,政府并没有出台大规模的刺激政策,我们也预计近期政府不会出台“强刺激”措施。

尽管不能用过去的增速来衡量当前经济状况,但由于路径依赖,人们仍然会用过去的增速衡量当前的经济运行,加之主要经济指标持续回落,影响企业和居民对经济前景的信心。首先,消费表现疲软。5-7月份社会消费品零售总额同比增速逐月下降,并没有走出2013年增速逐月升高的行情。消费取决于收入。今年二季度城镇居民人均可支配收入和农村居民人均现金收入同比增速均出现下行,这也意味着9-12月出现2013年消费行情上升走势比较困难。其次,房地产和制造业低迷,拉动固定资产投资增速大幅回落。今年1-7月份,全国固定资产投资(不含农户)同比增长17%,比去年全年大幅回落2.6个百分点,主要是受房地产投资低迷拖累。1-7月份,房地产开发投资同比增长13.7%,比去年同期回落6.8个百分点。此外,制造业投资同比增长14.6%,比去年同期回落2.5个百分点。尽管前7个月,基建投资高速增长,但未能阻止固定资产投资下滑。最后,出口难言好转。7月份出口同比增长14.5%,其持续性存疑。美国的强力复苏对中国出口有很强的拉动作用,但是欧洲、日本经济的不景气使得

中国出口前景并不乐观,10%以上的出口高速增长并不可持续。全年来看,净出口对GDP的拉动很可能依然为负或者略为正。

“全面降准”可能性不大

今年以来,中央政府强调财政收支的平衡性,下半年财政支出力度将比往年相对来说要小。5月份,财政支出同比增长24.6%,6月份增长26.1%,财政支出的高速增长是二季度GDP回升的重要原因之一,但是这种高速增长不可持续。第一,全年的财政支出受到财政预算的约束,截至7月份,全国公共财政支出累计为79410亿元,全年财政支出预算数为153037亿元,占全年预算数的51.9%,财政支出预算已经过半;第二,财政收入和基金收入增速比去年同期均有回落,在赤字比率不扩大的背景下,收入增长减速不能支撑支出的持续高速增长。尽管日前国务院常务会议上,国务院总理李克强要求唤醒趴在账上“打呼噜”的沉睡资金,提高结转结余资金使用效率。但是,从年底前这四个月来说,它们能够发挥的作用将有限。

“全面降准”主要取决于央行外汇占款的变化,目前看可能性较小。在央行的政策工具箱里,提高准备金率通常是为了对冲外汇占款;相反,当外汇占款少增或负增长时,就存在“全面降准”的可能性,但不是必然,央行注入流动性的工具还有再贷款、公开市场操作等丰富的手段。在5-7月份外汇占款增速放缓的背景下,央行已经多次通过再贷款、“定向降准”等手段释放流动性。在当前人民币汇率重新走强,央行外汇占款将止跌回升的情况下,全面降准的可能性基本消失。

“定向宽松”将延续

当前,中国经济处于增速换挡期,并不是经济衰退,因此在政策上不可能采用全面的

的配套改革方案,是不是“够格”真正带有攻坚克难应该体现出的机制创新锋芒。

财税改革时间表

我们还应注意,服务和支撑全面改革、牵一发动全身、决定国家前途命运的财税改革,已有清晰的时间表要求,时不我待。决策层要求,财税改革重点和基本任务,在2016年要见眉目;要求2020年财税改革必须取得决定性成果,与三中全会规定的全面改革取得决定性成果的要求相配套。

应当强调,全面改革取向,现阶段是以经济改革为重点,但这绝不意味着“五位一体”其他方面的其他改革不重要。经济改革和其他方面改革联动配套,早有一个在讨论公共财政建设中很有启发性的命题,那就是“美国进步时代的启示”。

美国历史上并没有正面设计全面的体制改革,但通过“进步时代”为代表的几十年演变,较好地实质性解决了改革任务。1880-1920年间,美国人通过形式与表述上涉及税制、预算、法制、公众参与、媒体监督和社会上多元主体互动的一系列事项,实质性地解决了民主化、法治化全套体系如何形成较稳定框架的问题。在这种我们可称为带有“改良进步”特征的历史进程里,经过一段时间的铺垫和努力,终于到1913年形成至今仍在美国整个税制体系里发挥非常重要作用的直接税——个人所得税调节机制,并在动态优化中一直运行至今。另外,1920年前后,在美国当时占GDP一半以上的纽约,率先形成了规范意义的、带有现代特征的政府预算模板,而其他区域的政府很快仿效而形成了现在大家认可的公开、透明、全面、事先决定、通过立法机关审议后严格执行、实施问责制的预算形式。从这样一些税收、预算、公共资源配置、公共事务决策等角度切入,以各方面很难拒绝的优化管理的进步事项,汇合在一起,与法治建设、公众对政府的质询与监督等历史性过程形成合力,促成现代化国家的崛起,实现合意的治理局面。

美国进步时代,一开始也会引来很多不满,但通过媒体与政府、政府与公众等方方面面的互动,实际上形成了立法规范下的经济与社会良性改进,促使政府提高透明度的同时规范自己的行为,而规范必须落到制度性的预算上,形成一个进步过程。

总之,财税改革会伴随促进预算、税收文明和制度文明,强化法治与民主建设。我们应做好这一轮马上要展开的、带有攻坚克难性质的财税改革,以此联结法治化、民主化的全面改革。

刺激措施。但是,当前经济缺乏新的增长点,并且由于需要适应期,企业和居民信心相对不足。因此,在政策上仍将维持相对宽松,侧重于支持经济的薄弱环节和培育与结构调整相一致的新的增长点。我们预计央行仍然会选择“定向调控”的操作手段,具体措施有“定向降息”、“定向降准”、“定向再贷款”等。培育新的增长点关系着结构调整能否实现,关系着中国经济能否持续中高速增长。未来新的增长点将产生生产性服务业、战略新兴产业等,“定向调控”可能指向这些领域。此外,中国经济中存在薄弱环节,比如民生领域、农业、中小企业等,薄弱地区,比如中西部,这些都需要政策来进行扶持。央行也会有针对性地将流动性向这些领域和地区投放。

为了有效降低企业融资成本,不排除“全面降息”的可能性。在当前经济增速放缓情况下,实体经济部门盈利能力和利润水平出现下降,而融资成本却居高不下。据统计,今年上半年16家上市银行共赚6849亿元,远超另外2521家非金融上市公司净利之和。尽管银行利润增速相对往年也有显著回落,但状况远好于实体经济。如果利润向金融部门集中,必然不利于实体经济的发展,尤其不利于薄弱环节和新兴产业的培育和发展。尽管今年以来,央行特别注重流动性管理,货币市场利率相对于去年有了明显的回落,但与企业融资相关的长期利率并未明显回落,尤其是中小企业融资难融资贵的问题相当突出。中央已经确定大力发展服务业,尤其是发展生产性服务业,而生产性服务业主要由中小企业构成。解决“融资难、融资贵”的问题已经成为目前货币政策的重点指向。尽管已经采取定向降息的办法,但是其覆盖面相当狭窄。在当前利率市场化程度仍然较低的情况下,降低企业融资成本的最直接的办法就是“全面降息”。我们预计,未来“全面降息”的可能性增加。

对经济增速下滑 无需过于悲观

□民族证券 陈伟

数据表明,当前经济形势并没有预期乐观。经济增速在6月见到高点后,7月以来已经走弱,三季度GDP增速下滑将是大概率事件,这无疑给今年稳增长提出较大挑战。我们认为,政府对于此次经济下滑将会更加淡定,除非有迹象表明经济增速接近7%的底线,否则力度较大的宽松政策不会出台。

经济增长再现疲软

4月以来稳增长力度逐渐加大。财政支出增速4月后猛然提速,从1-4月的9.6%上升至1-6月的15.8%;货币政策的宽松也刺激6月M2增速达到14.7%,比4月提高1.5个百分点。受此影响,5、6月经济增长曾有所反弹,但这样的刺激显然难以持续。由于上半年财政支出增速已明显超过政府年初预定的9.5%,货币增速目标也高于央行今年确定的13%-14%的区间,在政策微调刺激下调情况下,政府不大可能容忍预定期指标的过度偏离,于是7月以来不得不放缓政策刺激力度,这也使得财政支出增速、货币增速都出现了明显放缓。1-7月财政支出累计增速只有15%,较1-6月回落0.8个百分点,M2增速回落1.2个百分点。失去了政策刺激的经济再次出现了疲软。7月无论是代表经济需求面的投资,还是表征经济供给面的工业增加值,增速都有所回落。近期一系列经济数据的走势,再次验证当前经济已进入调整期。

8月中采PMI指数反季节性地出现了回落,下滑0.7个百分点至51.1%,其中无论是代表经济需求,还是供给端的PMI分项指数都显露出疲态。新订单指数回落1.1个百分点至52.5%,企业生产指数回落1.0个百分点至53.2%,两项总共影响PMI回落0.58个百分点。而对未来PMI走向有预示作用的相关指标也不乐观,如新订单指数-生产指数的差值6月以来就不断扩大,PMI新订单-PMI产成品库存之差8月也回落较大,这都表明供需关系趋于恶化,企业被动积累了库存,他们未来扩大生产也将更加谨慎。

经济的多个高频数据表现也较差。其中,8月六大发电集团日均耗煤量同比下滑幅度从7月的-16%进一步扩大至-21%;主要投资品价格,包括主要城市水泥均价、钢铁价格在8月传统的旺季期仍继续下跌,和去年走势明显背离。这都表明8月经济需求疲弱。

因此,即将公布的8月经济数据很可能延续7月以来的小幅下滑趋势。目前稳增长政策力度仍没有放大迹象。银行出于经济下滑期不良资产风险暴露等方面的原因,仍对信贷扩张比较谨慎,7月以来信贷增长疲软的局面并没有在8月明显好转。这也很可能使得经济下滑的惯性仍将在9月延续,三季度经济增速较二季度回落也就难以避免。我们预计大约为7.3%,考虑到今年上半年经济增速只有7.4%,这也就意味着今年前三季度经济累计增速将向7.3%靠拢,全年经济增速很可能接近7.5%左右的下限。

短期刺激难现

尽管三季度经济下滑压力较大,但出于以下因素,短期政府加大稳增长力度的可能性不大。

第一,稳增长就是稳就业,在目前就业压力并不大的情况下,政策层面难以做大的调整。今年上半年全国城镇新增就业人数737万人,同比多增12万人,而由于今年产业结构更偏向于能够吸纳更多就业人口的第三产业,今年新增就业实现1000万人的目标,甚至达到2013年的新增就业水平并不是难事。

第二,与今年二季度更多注重稳增长不同,今年下半年以来,政府更多强调改革推进。今年8月中共中央总书记习近平在深化改革小组会议上强调,今年是党的十八届三中全会提出全面深化改革的元年,要真枪真刀推进改革,今后几年改革开好头,并督促各地区各部门要狠抓工作落实,实施方案要抓到位,督促检查要抓到位,改革成果要抓到位等。紧接着国务院落实改革的措施出台,如国务院常务会议决定推出进一步简政放权措施、持续扩大改革成效,并准备在各部门晒出权力清单、开展社会评议的基础上,顺应群众期盼,有针对性地推出行政审批制度改革新措施。近期国务院总理李克强更是强调,目前唯一的“刺激”就是强力推进改革。这都表明中央希望利用目前经济下滑的压力,倒逼更多方面改革动力,期望他们多运用改革的手段调动民间经济增长的活力,短期政策刺激力度加码的可能性也就不大。

下滑趋势难抑制

在仍延续政策微调刺激力度的情况下,短期经济下滑趋势可能难以得到抑制。

扩大基础设施建设投资是近年来政府反复运用的稳增长手段,但在经历较长时期的基建投资较快增长之后,从2013年算起,基建投资增速已基本持续在20%以上的水平运行,其持续时间长度已接近2009年基建投资的高峰期,目前各方面因素已经制约了基建投资的持续扩张。例如,地方政府债务已经受到严格控制;过去银行通过表外融资对于融资平台的输血也受到了限制;今年以来房地产市场调整带来的土地收入增速放缓,也减弱了地方扩大基建投资的能力。因此,除非下半年有明显的政策松动,给予地方更多的财力,否则下半年基建投资增速下滑的压力较大。

房地产经过近年来的快速发展,目前供给压力已经很大。今年7月房地产待售与销售面积之比已创下2002年以来新高。2014年以后,25-35岁房地产刚性需求的人口总量也面临减少。这都意味着即使政府放开前期一些房地产行政管制措施,也难以促进房地产的较快复苏。

因此,预计下半年经济增速持续下滑的可能性较大。当然,我们对此次经济下滑也不必过于悲观。应看到,2012年底以来,我国经济增速下滑从来没有超过两个季度以上,其原因就在于经济增速下滑逼近政府容忍底线的時候,为了维持人们对经济增速下滑与改革信心,保持社会稳定,会加大经济刺激力度,从而促发经济增速回升。如果四季度经济增速逼近7%的经济增长底线时,政策层面稳增长加大力度的时机也将成熟。央行很可能从之前的定向降息、降准扩大至全面降准、降息;而房地产政策也会进一步放松,如降低二套房首付等。这些政策集中发力,有利于促进经济企稳。经济增速在经历下半年连续两个季度下滑后,很可能将在明年初出现周期性反弹。