

■ 高端视野

- “取之于民”时会发生“税收痛苦”，如何降低这种痛苦，关系到税制的结构状态。
- 税收体系里的具体成本，可分成征管成本和遵从成本，涉及“收”与“付”双方。如果从征管成本来说，实际上涉及到整个公权体系的综合成本，并不只是税收部门的运行成本。
- “取之于民、用之于民”的税收制度，其关键因素是十八大以后明确认可的“税收法定”原则。



推动建设“取之于民、用之于民”税收制度

□华夏新供给经济学研究院院长 贾康

税收总体来说，要解决政府履行职能“钱从哪里来”这样一个重要的问题。“钱从哪里来”后边当然跟着的是“用到哪里去”。在现代文明语境里，现代社会任何经济体制的官方，都会认可税收必须“取之于民、用之于民”。虽然任何主体都不否定“取之于民、用之于民”的理念，但并不等于现实中可以相对顺利地把理念和实际对接。进而在实际生活里面，可以举出以下几个值得讨论的具体问题。

第一，“取之于民”时会发生“税收痛苦”，如何降低这种痛苦，关系到税制的结构状态。在税收和征收环节上，它一定表现为一种利益让渡。这种利益让渡带来的是在征缴环节上发生的“税收痛苦”感受，需要优化处理。比如说，直接税和间接税的总体结构，当前仍明显地跟不上时代发展。十八届三中全会要求逐渐提高直接税的比重，其内涵逻辑就是要总体优化税制结构，通过税制结构的可塑性推进改革，来降低总体社会的“税收痛苦”。学术分析可以证明，在宏观税负既定的假设条件下，社会成员总体的“税收痛苦”程度会与间接税的比重成正比，而与直接税的比重成反比。到了一定发

展阶段，税制改革必须顺应这一原理，并回应公众诉求，以优化税制结构。

第二，“用之于民”的支出不是与“取之于民”的收入一一对应的。因为税收除了有给政府筹集收入、履行服务公众和管理社会职能的作用之外，还必须伴随另外一种职能，那就是要合理地行使收入调节功能，发挥再分配的作用。这里面尤其是直接税会明显成为再分配的政策工具，所以税收制度必然要在其优化设计和运作里面考虑“抽肥补瘦”，其所对应的包括个人所得税。典型特征是超额累进征收，还有遗产和赠与税等。对这种“抽肥补瘦”功能绝不可能从根本上否定，剩下的问题是怎么样合理、动态地优化这种“抽肥补瘦”的机制设计。

第三，“取之于民、用之于民”的税收也必然有其运行成本。税收的不可避免性质是由来已久的，早在古罗马的时期就流行“惟有死亡和税收两者无可回避”之说。现实生活中，人类社会是分国家的，有国家必有税收，而税收又必然有成本，原理上不可能为零成本，但是要尽可能地降低成本，才能最好地体现“取之于民、用之于民”的宗旨和原则。税收体系里的具体成本，学术上可分成征管成本和遵从成本，涉及“收”与“付”双

方。怎样使之最小化？如果从征管成本来说，实际上涉及到整个公权体系的综合成本，并不只是税收部门的运行成本。如果公权体系是高效率的，就不必多征税来维持后边庞大体系运行，反之则多征税必不可免，实在征不上来就会更多挤占民生净支出的部分。所以这个广义的税收征管成本联通行政成本。由此可知，要使税的征管成本、行政成本、综合成本最小化，政府的大部制改革、扁平化的机构改革是必须的命题。

第四，“取之于民、用之于民”的制度建设必须全面法治化，这是一个非常重要的观察点。“取之于民、用之于民”总体来说应形成规范的公共选择，其关键的制度因素是什么？是十八大以后明确认可的“税收法定”原则。人民代表大会是我国最高权力机构和立法机构，但实事求是地说，人大立法的客观需要和实际作为方面，还是存在明显差距。现在国家治理现代化所推崇的制度建设，已经到了十八届四中全会表述为全面依法治国和法治化，理念和逻辑是清楚的，但做起来还是有难度。

第五，“取之于民、用之于民”需要更高的透明度和绩效追求。近年来，已经非常明显地表现出人民大众纳税人意识上升，要求政府征税、用税公开透明，并提升绩效。政府的税收改革、用税公开透明，并提升绩效。政府

近年来在税收透明度方面进行了一系列前所未有的积极努力，但其公开透明和绩效水平仍显滞后，这方面理念和现实的差距也是明显的。如果说政府牵头、全民参与的制度建设过程，不能在透明度和绩效方面有让公众日趋认可的进步，而一味要求公众诚信纳税的话，那么这样一种诚信纳税文化的培育其实是缺乏对应因素的。上述两方面必然相辅相成，共同推进。

总体来说，在税收问题上，不能简单用

少数服从多数”来处理。如那样就太简单了：碰到的所有税制问题来个全民公决，马上就有结果——那么很可能现在对个人所得税做个全民公决的结果，就是多数人认为取消这个税最好，房地产税更不用说。但走向现代国家、现代社会，建立有现代文明特征的现代税制，不可能以这种方式处理公共资源配置和利益调节的规则、制度问题。我们必须把制度文明、公民素质、专业理性、社会和谐、公权体系善治等要素综合在一起，通过规范的立法过程，形成“最大公约数”，把各种利益集团的诉求尽可能地、最大包容性地给予规则确认。这些道理都要融入“取之于民、用之于民”的税收改革范畴。

美国如何应对产能过剩

□赛迪智库世界工业研究所 陈永广

近年来，我国一些重点行业的产能过剩问题十分突出，化解产能过剩矛盾成为今后一段时期我国加快工业转型升级的重要工作。作为世界重要的工业国家，美国在工业化的发展过程中也出现过产能过剩问题，借鉴其历史上的成功经验和做法，对我国化解产能过剩具有重要参考意义。

化解产能过剩的三大法宝

加大对外投资输出过剩产能。1973年之前美国一直奉行“凯恩斯主义”，推崇“需求拉动供给”，通过创造新的市场需求来化解产能过剩。1939—1948年期间，美国的军工厂、基建制造业的企业数目和规模都增加近50%，产能利用率也逐年上升。然而，随着二战结束，国际和国内需求急剧降低，在1947年时，产能利用率降至70%。此时美国适时推出了“马歇尔计划”，通过提供130亿美元的无息或低息贷款帮助欧洲恢复经济。该计划帮助美国迅速化解了自身的过剩产能，同时推动了欧洲经济的发展。到1951年，美国产能利用率重新回到了80%以上。

依托市场调节机制化解产能过剩。1980年以后，里根政府采取减少国家对企业干预、奉行“供给创造需求”的“里根经济学”。1980年至1985年，美国转变了以前单靠投资拉动的方式通过降通胀率、大幅度减税、减少行政审批事项、缩减政府开支，鼓励企业加快兼并重组，依托市场调节作用化解产能过剩。到1983年，美国经济开始回升，全年综合增长了6.5%，生产总值上升了1.1%；1984年第一季度的国民生产总值增长率达到了10.1%。

加快转型升级化解过剩产能。上世纪90年代以后，美国通过政府引导国防军工技术向民用转化等措施，大力推动以信息技术为代表的高科技产业的发展。针对21世纪初传统产业产能过剩问题，采取大力发展服务业和高新技术产业升级。美国经济重心逐渐转向第三产业，工业经济也开始向信息经济转型，并引领了全球信息化革命，美国由此摆脱了传统产业升级的难题，化解了产能过剩问题。

应对产能过剩的政策变化

从“需求拉动供给”到“供给创造需求”。美国的产业政策随着历次产能过剩导致的经济危机而逐步调整。在1973年之前，美国奉行“凯恩斯主义”，着重解决需求侧的政策创新。无论是针对国内的铁路公路基建投资，还是利用“马歇尔计划”对欧洲投资，都是利用政府投资拉动经济增长。这种通过政府的经济干预政策，既是当前产能过剩的解决办法，常常也是下一轮经济周期里产能过剩的原因。1980年，里根政府开始转变经济政策，以“供应创造需求”为基本国策。通过创新驱动产业发展化解产能过剩，重视产业竞争力提升，通过增强竞争优势化解产能过剩。在一系列政策的推动下，美国在重化工领域的产能过剩逐渐缓解，第一产业的生产率和技术水平得到长足进步。而由第一产业转移到第三产业的就业人口促进了服务业快速发展，经济持续增长了近10年。

从福利到工作的再就业培训工程。美国现代的福利制度和再就业培训工程，是伴随着历次产能过剩导致的失业问题同步建立起来的，对化解历次产能过剩发挥了重要的作用。19世纪50—60年代，伴随着《人力开发和培训法》和《经济机会法》的建立，美国逐步确立全覆盖的现代福利保障制度。1973年开始的经济萧条使得政府在反思福利扩张产生福利陷阱的同时，主张政府在失业保险中支出，强调福利受者的就业能动性。其主要立法如《工作培训伙伴法》和《再就业法案》等，都体现出政府责任向企业和个人转移、资金渠道不断扩展、培训服务多元化、公共服务私营化等特点。美国通过扩大职业培训和加大教育机会，来减少贫困父母对社会福利的依赖程度，以法律的形式确立联邦政府在该项目中的50%—72%的责任，强制各州建立就业机会和基本技能培训的项目。

对中国化解产能过剩的启示

对我国来说，借鉴美国经验，化解产能过剩压力，可从以下几个方面入手。

第一，加快建设“一带一路”，推动亚太自贸区发展。进一步推动大湄公河经济圈、两廊一圈及泛北部湾经济圈等地的边境经济合作区建设，扩大与中亚、俄罗斯、蒙古的边境合作区建设。完善境外经济合作区的政策支持措施，扩大境外经济合作区建设。加大对发达国家新兴产业的投资并购力度，鼓励国内企业与境外机构加强研发合作。

第二，引导军民融合发展，促进制造业的转型升级。借鉴美国经验，结合股权激励试点工作，研究建立对国防专利职务发明人的长效激励机制，以有效调动和激发广大国防科研人员的创新创业激情。研究建立国防专利在民用领域的转化应用机制、国防专利权益归属和利益分配机制。建立完善国防专利保密解密制度，对无需保密的及时解密，对解密后能够民用的国防专利技术，积极促进转化应用。

第三，加大对产能过剩产业兼并重组的支持。深入推进资本市场化改革，创建良好的市场生态。坚持兼并由市场主体自发推动实施，不搞“拉郎配”。政府要避免简单通过行政干预，允许企业根据市场需求和自身发展战略自主决定，提高并购重组的效率。

第四，建立再就业培训服务体系，化解就业结构性矛盾。建立培训和就业服务相统一的再就业保障体系。修订职业培训补贴的支付办法，实行“学时累积制”，在保证培训效果基础上鼓励劳动者参加弹性学时职业培训。在就业服务上，赋予企业服务机构法定职能，调动多方积极性。

汇改步伐宜加快

素，但人民币持续20年的升值路已难以为继。这也意味着汇率新常态已经到来。

改变汇率扭曲的途径选择

尽管人民币汇率扭曲程度需要进一步测算，但从汇率市场化的角度看，过度、长时间的扭曲如果不能及时疏导，不排除在某个时刻出现瞬间崩塌的可能。为改变目前汇率的扭曲，有两个办法：一是一次性贬值12%，即人民币兑美元贬值至6.8左右，这相当于回到2009—2010年的汇率水准；二是分2—3年贬值到6.8—7.0，即每年3%—4%。这两个办法各有利弊。如果从加快汇率市场化的角度看，第一个办法比较好，如果还同时辅之以扩大汇率每日波动幅度至3%、每日中间价以前20日加权价等市场化措施（有必要改变目前的人为确定中间价做法），那么将大大体现汇率改革决心。但是，这个方法有一个弊端，则国际舆论可能会认为人民币存在继续大幅贬值预期，或质疑中国经济的健康，或带来贸易方面压力，甚至此后不排除人民币对美元汇率冲击7整数关的可能。后一种办法相对温和，但可能会继续面临近期一再出现的汇率跌停、至少是国内国际汇市不同的局面。其弊端是至少在理论上很难抵御当前的资本外流，因为汇率的不确定性在很长时期内难以消除。另外，对于温和汇率贬值能否有效推动出口，可能仍有待时间检验。

尽管我国已确定人民币汇率对一揽子货币政策，但出于种种考虑，央行始终未公布各货币的权重。事实上，人民币汇率实际上主要是和美元挂钩，只是次贷危机后才加大了对欧元、日元、英镑等其他主要国际货币的比例。目前的货币篮子有两个十分明显的缺陷：一是自1997年亚洲金融危机以来，国际汇率市场风云变幻，但人民币汇率的单边走向令人难以理解；二是该机制“掩盖贬值的压力，却不能掩盖升值压力”，也许更为准确的表述是“延缓贬值压力”。为此，笔者建议，应建立官方人民币指数，形成一个相对清晰的一揽子货币权重区间，在早期不妨把区间设置灵活些。同时，一季度或半年调整一次权重，而依据则是上期的实际交易的加权均价。我们可以暂不开放资本账户，但不能延缓人民币汇率的市场化，这是两个不同的问题。

人民币汇率对资本市场的影响

如果不解决人民币资本账户的通道问题，那么即便证监部门不遗余力地向国际机构投资者进行推介，资本市场国际化在现有的基础上很难有质的改观。

第一，过去数年人民币升值预期强烈，外资流入的动力就会很强，因为其收益是资产收益和币值升值之和，这在国际上QE盛行年代尤其如此。即使股市表现平淡，但债券市场、房地产市场的火热均与此有莫大关系。但是，如果今天

人民币汇率告别单边升值，那除了逐步开放资本市场还应依靠什么吸引外资？从国际上印度、韩国、中国台湾等的开放经验看，QFII现在应该已经到了直接开放阶段。当然，即使是直接开放，也可分两、三个阶段来实施，关键是尽快迈出第一步。

第二，最新的调研表明，国际主要基金经理对进入A股市场信心不足，这表明至少今年中国A股纳入MSCI等国际指数的可能性不大。如果我们尽快解决外资进出的通道过窄、股票投资税收等问题，那么资本市场国际化仍有很长的路要走。当然，也许有人说，现在外资可以通过沪港通、深港通还可以通过深港通，但是这是这两个渠道毕竟与投资者直接入市有较大区别。

第三，国际投资者曾经在B股市场损失累累，因此在股市开放的同时，必须先解决B股问题。B股市场自2001年以来，除了去年零星的两单B转H外，几乎没有太多动作。笔者主张，应该给予B股市场的国际投资者优先进入A股的权利，毕竟这体现了国际资本对中国经济的信心和支持。

货币升值是国家综合实力上升的标志，但潮涨潮落是自然规律。在人民币连续20年的单边升值之后，已经到了必须改变之时。国际主流货币也会螺旋式上升，这点在美元—欧元之间特别明显。目前汇率改革仍需渐进式推动，但至少其市场化的取向必须坚持。

地方债务置换增加银行转型压力

旧贷款。但这种操作有两方面障碍。一是监管约束，从2010年之后，监管部门加大地方投融资平台贷款的限制；二是流动性约束，随利率市场化加快推进，银行负债来源的稳定性明显下降，成本也大幅上升。在这种情况下，大规模贷款展期会给银行带来较大的流动性压力。此外，考虑到贷款期限远短于项目投资期，可能还需要后续多轮的展期操作。

展期的模式之二是用地方政府发债来置换银行贷款。与贷款展期相比，这种方案对存量问题的解决更加彻底，不会产生太多遗留问题。从财政部公布的信息来看，此次置换范围是截至2013年6月30日的地方政府负有偿还责任的存量债务中、2015年到期需要偿还的部分。据2013年审计结果，截至2013年6月30日地方政府负有偿还责任的存量债务中，2015年到期需偿还18578亿元，1万亿元的总债券额度占2015年到期政府负有偿还责任的债务的53.8%。这将大大缓解地方政府的本息偿付压力，改善银行的流动性状况。

从利润的角度来看，这次置换的影响还不太明确，要取决于宏观政策环境以及银行的资产定价情况。如果1万亿元地方债全部由商业银行购买，发债所获资金则全部用以偿还银行贷款本息的话，银行利润变化将取决于两种资产的相对收益状况。从目前情况看，债券平均收益率显著低于信贷利率，这显然会拉低银行整体的资产收益率。当然，在间接的层面，这种置换对银行经营也会有正面效应。一是提高资金使用效率。考虑到债券的高流动性，置换可以加快资产周转速度；二是降低监管成本。现有监管要求下，公共部门实体债权的风险权重为20%，低于一般工商企业的100%，这种资产置换，可以在一定程度上节约银行的资本占用。此外，在信

贷额度管理和存贷比限制方面，贷款与债券的转换也能降低银行达标的成本。

长期将加大银行转型压力

在过去的发展中，规模快速扩张是中国银行业的显著特征，也是维持其利润高增长的重要基础。从2003年到2014年，银行业总资产从不到30万亿元，大幅攀升到160万亿元以上，年均增速超过20%。从外部环境讲，如此大幅的规模扩张之所以可以实现，在于旺盛的有效信贷需求，而其中有相当大部分与地方政府直接或间接相关。从实际的偿付看，这些投向地方政府的贷款信用风险不高，算得上是相当优质的贷款。

2013年数据显示，全国地方政府平台的平均不良率仅为0.17%，其中省级平台为0.03%，市级平台不良贷款率分别为0.24%和0.28%。此外，交通运输类平台不良率则为0.29%。过去两年中，随着经济放缓，这些平台贷款的不良率应有一定上升，但与一般企业贷款质量的严重下滑相比，安全边际仍要高出很多。当然，这种高偿付能力并非源于资金使用效率，更多地在于地方政府动用资源的能力。

长期看，在债务置换以及与之相关的财政体制改革后，与地方政府相关的信贷投放将大幅减少，而可用于一般企业或个人的资金则相应增多。理论上，这种调整可能会提高金融资源的配置效率，但实际上，在经济周期下行的背景下，这种调整意味着银行贷款组合的整体风险上升，亟需探索与之相适应的业务模式。具体而言，银行需要几个方面的创新与调整。

一是业务模式创新。从长期看，财政体制改革并不是要否认城镇化过程中地方政府合理的融资需求，而是通过管理体制和融资体制的改革来确

保融资规模可持续，并提高资金使用效率。对银行来说，通过业务模式调整来适应这种变化，不仅可以拓展自身业务空间，也有助于各项改革政策的顺利推进。在趋势上，未来政府债务将更多依赖直接融资，与之相适应的业务模式，也应逐步从传统的信贷转向财务咨询、债券承销以及债券投资等综合服务，收入也从单一的贷款利息，转变为债券收益和投资银行业务收入等更为多元的形式。

二是客户结构调整。在相当长的时间内，地方政府都是商业银行重要的客户，也是支撑部分银行规模扩张的重要力量。此轮财政体制改革，势必对地方政府的融资能力形成较强的约束，融资需求将显著下降。这种情况下，银行必须加快调整客户结构，转向议价能力较高，但规模相对较小的零售、小微业务领域。在过去几年中，银行业普遍加大了对这类客户的投入。2014年，商业银行的新增贷款中，个人贷款占比最高，达到了28%，远高于传统的批发零售业和制造业。不过，需要指出的是，这种客户结构调整并不是容易的事情。长期与大企业、政府打交道形成模式和理念，难以适应小微企业和零售客户，尽管有些银行在规模上实现了突破，但很快暴露出了严重的风险。加之互联网金融在零售领域的迅速渗透所形成的竞争，银行客户结构调整之路依然任重道远。

总体上看，此次债务置换不仅是地方政府债务存量的处置，更重要的是财政体制改革中的一环，是对地方政府融资能力的约束和融资模式的彻底改变。这一变化对银行的影响，也不仅仅是资产结构调整或降低了存量风险，更重要的是给银行提出了业务模式重构的挑战。具体地说，财政部43号文终结了既有的模式，而新模式应该如何？还需要银行通过转型与调整来探索，到目前为止还没有明确的方向。

对我国来说，借鉴美国经验，化解产能过剩压力，可从以下几个方面入手。

第一，加快建设“一带一路”，推动亚太自贸区发展。进一步推动大湄公河经济圈、两廊一圈及泛北部湾经济圈等地的边境经济合作区建设，扩大与中亚、俄罗斯、蒙古的边境合作区建设。完善境外经济合作区的政策支持措施，扩大境外经济合作区建设。加大对发达国家新兴产业的投资并购力度，鼓励国内企业与境外机构加强研发合作。

第二，引导军民融合发展，促进制造业的转型升级。借鉴美国经验，结合股权激励试点工作，研究建立对国防专利职务发明人的长效激励机制，以有效调动和激发广大国防科研人员的创新创业激情。研究建立国防专利在民用领域的转化应用机制、国防专利权益归属和利益分配机制。建立完善国防专利保密解密制度，对无需保密的及时解密，对解密后能够民用的国防专利技术，积极促进转化应用。

第三，加大对产能过剩产业兼并重组的支持。深入推进资本市场化改革，创建良好的市场生态。坚持兼并由市场主体自发推动实施，不搞“拉郎配”。政府要避免简单通过行政干预，允许企业根据市场需求和自身发展战略自主决定，提高并购重组的效率。

第四，建立再就业培训服务体系，化解就业结构性矛盾。建立培训和就业服务相统一的再就业保障体系。修订职业培训补贴的支付办法，实行“学时累积制”，在保证培训效果基础上鼓励劳动者参加弹性学时职业培训。在就业服务上，赋予企业服务机构法定职能，调动多方积极性。