

前瞻 财税改革



贾康

现任全国政协委员，华夏新供给经济学研究院首席经济学家，中国财政科学研究院研究员、博导，中国财政学会顾问，中国财政学会PPP专业委员会主任委员，国家发改委PPP专家库专家委员会成员，北京大学等多家高校特聘教授。曾长期担任财政部财政科学研究所所长。



CFP图片 制图/尹建

贾康：明年必要时可适当提高赤字率

□本报记者 彭扬

2016年已接近尾声，作为“十三五”规划的开局之年，针对今年财政政策的实施情况、财税改革、供给侧结构性改革及明年财政政策展望等热点问题，全国政协委员、财政部财政科学研究所原所长贾康在接受中国证券报记者专访时表示，积极的财政政策体现在今年仍是进一步加力增效，明年要在已有的优化结构方针贯彻落实上继续努力，并根据年度特点和中长期追求，在突出重点的同时，兼顾一般。

未来在供给侧结构性改革的“三去一降一补”上，要逐个定制，针对特殊部门、行业、区域和具体企业集团做具体设计。在税制改革中，今年已全面实施营改增，后续要继续推进整个税制体系和财税配套改革。

明年财政政策突出重点兼顾一般

中国证券报：今年以来，积极财政政策实施情况如何？明年应从哪些方面着手有效实施？

贾康：积极的财政政策体现在今年，仍是进一步加力增效。赤字方面有所抬高，以适应现在进一步引领新常态的要求。需要注意的是，财政资金的使用有一个特点：提高赤字率一方面要对经济起抬升景气、升温作用，另一方面在资金支出上有强烈的结构特征。因此，在稳增长的同时，配合供给侧优化结构的追求，要积极调结构、促改革，落到惠民生、护生态、防风险上，这是多种目标的组合，结构特征突出。

对于今后宏观政策，要有效实施积极财政政策，坚持稳健货币政策。在继续积极的财政政策中，要在已有的优化结构要领上做进一步的努力，并要根据年度特点和中长期追求，在突出重点的同时，兼顾一般。此外，在突出重点的掌握上也很有讲究。在进一步优化社会保障、调动消费需求潜力的同时，还应注意要强化有效投资。

所谓有效，就是要有合理的针对性和好的运行机制。比如，我们所称的选择性地增加有效供给的“聪明投资”，它的决策和运行机制，显然要对接到现在大家关注的PPP这种创

新上。稳增长、调结构，后续一定要有以制度创新为龙头带出来的管理创新，以及现在正在努力推进的技术创新。

中国证券报：财政政策和去杠杆应如何配合？

贾康：全局的去杠杆首先可理解为控制广义货币供应量，是由M2指标所体现的，与地方政府、各业务部门并没有直接关系，是货币政策当局要通盘考虑如何掌握要领的问题。但从去年的必要配套来讲，财政恰恰要以给自己加杠杆，适当提高赤字率来服务于全局的去杠杆，增加有效供给来减少总体风险度。比如，财政为后盾的政策性金融和开发性金融就是政策倾斜加杠杆，但它是结构性和局部的。要把握好两者关系，这是以财政局部的加杠杆服务于全局的去杠杆。

中国证券报：明年赤字率会进一步提高吗？资金应如何提高使用效率？

贾康：目前来看，财政赤字率已到3%，明年至少应延续该水平。如果有必要，适当提高一些也未尝不可。此前我国注重不超过3%的赤字率，但在引领新常态的新阶段，有必要打破简单化、绝对化的思维框架，研究更灵活而积极审慎地掌握赤字率和防范风险的调控要领。

房地产税可区别对待陆续推出

中国证券报：房地产税可抑制房地产价格泡沫吗？何时是出台最佳时机？

贾康：房地产税可起到正面效应。其一，会内洽地引领地方政府真正实现职能调整转变，专心致志来优化辖区的公共服务，改进各个地方的投资环境；其二，会使市场经济所要求的财政分税制为基础的分级财政，匹配上必须打造的地方税体系，矫治过于看重土地批租的土地财政弊端；其三，会优化收入分配和财产配置，强化社会再分配机制；其四，会推进中国直接税比重的提高，而配合间接税的降低，减少低端的社会总体的税收痛苦程度，以改变原来的间接税为主的税制顺周期弊病。其五，有利于房地产业长期健康可持续地发展。其六，有利于“自下而上”、“上下互动”地培育民主化、法治化的理财机制。

但需要注意的是，房地产税虽是一个必要选项，但并不是房地产税这一招就能决定全局。这些年来，房地产市场调控“打摆子”，只治标不治本。从新一轮表现看，必须赶快在政策调节治标后让治本跟上。其中，治本就包括税制改革制度框架建设，且应有土地制度、住房制度和投融资制度配套的改革。这个事情必须抓好，否则就会来回“打摆子”，不可能达到老百姓满意的程度，政府也不断陷入焦虑。当下，更严重地呈现冰火两重天现象，一边是一线城市迅速带动二线城市、“2.5”线城市，热的烤人，另一边是三四线城市继续冰，继续低迷不振，要改变，摆脱这个现象，出路一定是全套的制度优化，在此框架之下寻找长治久安。

在房地产税上，首先，我们应继续坚定地加快立法。在立法完成后，可以区分不同区域，按照地方税可以区别对待的原则，执行时不必一刀切，可以陆续推出。地方税区别对待，符合税收发挥作用的客观要求。

在房地产税上立法日程前，上海和重庆在2011年率先进行房产税试点。两地试点为我们提供了相当宝贵的本土经验。过去我们只能看国际经验，如今房产税在立法过程中要同时参考国家经验和本土经验，做理性的讨论。在各种不同利益诉求中，寻求最大公约数。同时，也要争取尽快走完立法过程，形成先建立起制度框架的改革。

举例来说，这些年大城市中重庆的房价相对较稳。统计局最新数据显示，今年10月重庆房价环比仅上涨0.6%，同比上涨5.1%，而一线城市和杭州、南京、武汉、合肥和厦门楼市都非常热。重庆可以保持相对平稳的原因有以下几方面：首先，它的土地制度（地票、土地收储）、通盘规划和住房制度相互配套。重庆的保障房占到整个住房供给的35%至40%，稳住了低端人口。再比如重庆的投融资制度，大刀阔斧以投融资制度支持基础设施、房地产建设、产业集群。其次，别人没有它敢为天下先的房地产税制度。且重庆的制度做得比上海还靠前，就是它触动了存量。虽然所针对的存量部分是最高端的独立别墅，但市场预期会跟着一起走，所起到的调节作用和预期引导作用，是值得注重与肯定的。

另外，当下新政解决的是“冰火两重天”中“火”的这边，而“冰”的那边如何去库存仍还没有很好解决。此轮去库存是有一些进展，三四线城市已降约四个点以上，后续需跟上配套的杠杆才行。如果没有政策杠杆，很难设想三四线城市如何去掉大量的存量房。当下主要潜在目标人群是农民工，想让农民工进城拿到住房，但没有政策杠杆，农民工支付能力不足以购买商品房。因此，一定要将此处的政策杠杆设计出来。

按配套改革要求攻坚克难

中国证券报：社会公共资源优化配置需要与税收机制现实调节作用不一致，是导致个税难推的原因吗？在深化税制改革中，最核心问题是什么？

贾康：税收作用是在筹集政府收入的同时调节收入分配和资源配置，不能反过来因为配置方面调节不好，所以责备税收不行。税收只是资源配置中的一个经济杠杆，不可能万能地解决问题，但应让它起到应有的积极作用。个税是直接税，直接税按中央的要求，要逐渐提高它的比重。在个税上，要优化整个制度设计，应降低中低端税负，增加高端税负。增加高端税负的最主要机制，就是要把工薪收入之外的其他收入与它一起归堆，接受超额累进税率调节。同时再给出一些专项扣除，比如家庭赡养系数、住房按揭贷款月供里的利息支出等，都可以从个税中扣除，这是国际经验，也是合理的。

在深化税制改革中，核心问题就是怎样真正按照配套改革要求攻坚克难。现在，任何一个税制设计都有牵一发动全身的特点，要纳入配套改革，且要真的啃硬骨头。今年全面实施营改增，后面就是整个税制体系和财税配套改革，以及财税服务全面改革如何推进的问题。

按照审批财税配套改革方案确定的时间表，现在的实际进度已明显滞后。六大税制改革中，除营业税改增值税外，还有资源税、消费税、房地产税、环境税和个人所得税。除资源税改革和环境税方面如何推进已有明确信息外，其余三项改革任务当中还未看到具体的推进安排。在预算改革方面有进展，但还需税制改革和政府体系、中央地方事权等方面的改革相配合。

配套改革面临的考验就在面前，应合理掌握配套改革动态过程。应有一个大的思路，按照事权合理化为起点，使各级政府依法取得合理的事权，然后推进到配置合理的财权。财权中最关键的是税基，打造地方税体系，随后是各级预算要现代化，预算后还有各级的产权和举债权。各级政府要有自己的国有资产管理部门，人格化地管理掌握产权和相关收益怎么纳入预算程序。举债权调整后，中央可以发债，地方也可以发债。总体来说，改革中的困难相当明显，如何攻坚克难，整体推动，这其中牵扯到方方面面的特定利益关系，已到改革深水区，一定要冲破利益固化的藩篱，最后达到的应是各级政府，包括边远地方，也能进入财权与事权相顺应、财力与事权相匹配的境界。

供给侧须做结构化定制方案

中国证券报：对今年供给侧结构性改革的实施情况如何评价？未来在推进中应注意哪些问题？

贾康：目前供给侧结构性改革正在进行中，大家还在琢磨要领。“三去一降一补”大致形成了切入点概念、制度供给上，各个地方要根据各地特点审时度势，掌握重点。政策供给上，分层级政府要有分级财政政策，要用好自己政策空间的可塑性。投融资供给上，政策性投融资对应的有PPP机制创新。特别的任务在设计方面要有独到之处等。

另外，在掌握“三去一降一补”上，要明确它是逐个定制化的。针对特定部门、行业、区域和具体企业集团做具体设计。这明显不同于需求管理简单的总量反周期调控。供给侧要做结构化定制方案，且要找到能让这种定制化目标实现的好的机制，具有挑战性。

需要明确，针对供给侧五大要素，必须调整人口政策、实行土地制度改革，深化金融改革解除金融抑制，以及在企业方面要降负松绑。在减税之外的各种负担如何减轻比减税更具有挑战性，包括综合的隐性负担也要真正降下来。还有教育改革和科技改革等，离不开行政、财政、国企、价格、投资、收入分配等多方面的配套改革。

中国证券报：预计明年改革的着力点会落在哪些方面？

贾康：从着力点来看，总体要按照供给侧结构性改革的战略方针，继续体现实质性的攻坚克难，具体要落在配对设计上。财税改革有明确的时间表，而户籍制度改革、投资制度改革、价格制度改革、国有企业改革、司法改革相关的多种改革事项，都要形成全面改革这个概念之下的协调互动。

福 养福全程通
PENSIONS & BENEFITS

幸福无限 养福通享



养福全程通

企业年金 | 职业年金 | 薪酬递延福利计划 | 弹性福利管理计划 | 养老金助

养老金及福利管理顾问 | 养福卡 | 养老金管理产品 | 代发资金 | 补充医疗

养福全程通，是光大银行为企业员工的薪酬福利、养老规划、医疗教育及其他保险类资金管理，提供高品质、专业化、一站式的综合金融服务，并由此推动企业实现人力资源管理和财务管理目标，实现职工薪酬养老财富保值增值，提升员工的归属感与幸福感，为中国人“老者安之、朋友往之、少者怀之”的富足生活提供强大的保障！

广告

95595 www.citicbank.com/citicbank/index.html

Bank 中国光大银行

