

转轨时期的中国价税财改革： 争论与启示^{*}

王振霞

内容提要:转轨时期价税财改革是中国自主改革的起点,是经济体制改革的核心,是推动经济迅速发展的关键,也是建立有中国特色改革理论的现实基础。通过发挥价格信号作用和财税组织收入分配的职能,中央政府快速建立起对地方政府和企业的物质激励机制,焕发经济机体的活力,促进经济迅速发展。转轨时期经济体制改革的成功,得到国内外的认同和赞扬。以至于诸多研究呼吁,应借鉴转轨时期价税财改革的思路,解决当前困扰经济发展的问题。本文通过回顾转轨时期价税财改革的历程、学术争论和经验教训,指出转轨时期的经济体制改革具有明显的渐进性和局部性特征。在经历最初的成功之后,各项改革措施之间的不兼容性日益明显,并积累了很多悬而未决的难题,加大了深化改革的难度。未来应明确改革的主线,建立整体改革的思路,健全和完善符合经济发展规律的社会主义市场经济体制。

关键词:价税财改革 转轨经济 学术争论

作者简介:王振霞,中国社会科学院财经战略研究院副研究员,博士,100028。

中图分类号:F129 **文献标识码**A **文章编号:**1002-8102(2017)02-0031-13

转轨国家的体制改革是制度经济学的重要组成部分。转轨经济学的主要研究内容是二十世纪七八十年代,中国等社会主义国家从计划经济体制向市场经济的过渡过程(盛洪,1994)。转轨经济背后深刻的理论和现实意义是,非市场经济国家通过自身主动改革,探索政府与市场各自的职能、边界和相互关系,希冀总结出有别于传统西方经济学理论的独特发展道路。

伴随着经济体制改革,转轨国家政治体制、社会文化以及居民生活等各方面都发生了巨大变化,也深刻地改变了国际政治和经济格局。中国经济体制改革是转轨经济学研究的重点,是回答“改革开放30多年以来中国到底做对了什么”这一重要问题的理论支撑。体制转轨的难点在于面临的环境复杂:一方面,缺乏相应理论和国际经验作为指导,改革的方向始终存在巨大争议;另一方面,由于长期实施计划经济体制,国内各领域各环节都面临体制机制不顺、生产积极性不高、物质资源极度匮乏等问题,选择什么领域作为改革的突破口是关键,稍有不慎就会导致改革全面失败。

与苏联、东欧转轨国家相比,中国的经济转轨具有明显的渐进性、局部性和增量改革的特点。

^{*} 基金项目:国家社会科学基金青年项目“价格改革的学术争论与历史经验研究”(15CJY066)。本文所称的“转轨时期”主要是指二十世纪八十到九十年代。感谢匿名审稿人的建议,作者文责自负。

由于改革路径并不僵化,并以经济利益最大化为目标,既有效地规避改革可能产生的阵痛和风险,也保障了中国改革开放以来30年经济持续增长和社会基本稳定。这个思路得到国内外研究者广泛认同(Dwight, 1988; Stiglitz, 1998)。具体而言,中国经济转轨是以价格改革为突破口,配合以财税、金融、贸易、流通等体制改革,给局部以物质激励,鼓励生产,释放改革红利。一方面,从计划体制转向市场机制的过程中,价格机制和财税体制是推动经济转型、调节经济运行最有效和最主要的手段;另一方面,价格形成机制改革和财税体制改革本身也是经济转轨的重要组成部分,需要与经济体制改革保持同步和协调一致。从改革的效果看,通过发挥价格信号作用和财税组织收入分配的职能,中央政府确实快速建立起对地方政府和企业的物质激励机制,焕发了经济机体的活力,促进了经济迅速起飞。但是,也有研究指出,以价税财改革为核心的中国经济转型思路并不是系统的理论创新,而是改革目标与现实问题之间相互妥协的结果。从长期来看,深化改革的难度将越来越大,改革成本超过短期产生的好处,甚至会最终导致改革失败(Jeffrey Sachs、胡永泰、杨小凯,2003)。

经过30多年的改革历程,中国进入体制改革攻坚阶段。渐进、局部和增量改革带来诸多久拖未决的问题,使继续推进改革的难度不断加大。2012年,李克强同志在综合改革试验区工作会议上提到:“改革是中国最大的红利,改革的空间潜力仍然十分巨大,让人民过上更加美好的生活必须通过改革开放;改革中要打破固有利益格局,调整利益预期,既需要政治勇气和胆识,也需要智慧和系统的知识,既要有顶层设计,又尊重基层的首创精神,既要先行先试,又要依法办事;不干,可能不犯错误,但要承担历史责任。”^①可见,当前中国经济体制改革所面临的环境、路径选择和原则与转轨时期价税财改革具有诸多相似之处。回顾和反思转轨时期价税财改革的历程、争论以及经验教训(张卓元,2008;何振一,2008;刘国光,2009;吴敬琏,2012),对未来深化改革有着重大的理论和现实意义。

一、转轨时期价税财改革的背景、脉络和局限

(一)转轨时期中国经济体制改革的起点和突破口

20世纪70年代末80年代初,中国面临的主要问题是经济发展水平较低、商品有效供给不足以及人民生活水平不高。这与新中国成立以来国家的经济发展战略直接相关。新中国成立之初,出于对当时国际环境判断和政治需要,中国选择“优先发展重工业、赶超发达国家”的战略。重工业投资规模大且周期长,在缺乏外援和贸易的条件下迅速发展重工业化,政府不得不采取压低要素价格、扭曲价格体系的策略,将经济剩余快速集中到重工业部门(林毅夫等,1993)。具体做法是,对农业实行“低价低税、统购统销”政策,保障工业所需生产资料和城市农产品消费;对生产资料实施“计划定价、统购统配”政策,保障重工业优先发展需要;而对重工业制成品实施“高价高税、刺激优先增长”政策(刘力群、石小敏,1987)。这导致国内产业发展严重失调,一般消费品有效供给不足,经济增长缓慢。如何提高资源配置效率、鼓励生产是当时政府需要解决的首要问题。

选择哪个领域作为改革的突破口,在当时存在着巨大的争议。无论学术讨论还是官方文件,通过价格改革,建立社会主义市场经济都不是唯一的选择(王振霞,2014)。最终,经济体制改革以

^① 资料来源:《国务院召开全国综合配套改革试点工作座谈会——李克强强调:改革是中国最大的红利》,人民网,2012年11月22日。

价格改革为突破口,发展市场经济,主要源于农村经济改革的成功和积累的宝贵经验。1980年4月,中央32号文件指出:“1979年在全国范围内较大幅度的提高主要农产品收购价格,虽然步子快了一点,但对改善农民生活……而且将对整个国民经济的持续发展产生深远的影响。”

农村经济改革成为中国经济体制改革的起点不是偶然的。一方面,在中国经济转轨之前,即20世纪70年代,农村就已经自发形成小规模“非法”市场经济。这种市场化的形式是在政府交易效率最低的领域开始的,虽然成本很高,但是收益也会很高(盛洪,1992)。另一方面,以提高农产品收购价格为代表的农村经济改革,使几乎所有的农民都成为改革的受益者,改革推进过程非常顺利。新中国成立以来,农产品价格一直处于低位,工农业产品价格“剪刀差”严重制约中国农业和农村的生产和发展。据统计,1952年至1983年,政府通过农业税与工农业价格“剪刀差”,从农民那里拿走6868.12亿元,而国家财政与信贷支农资金合计仅2326.09亿元(许经勇,1990)。1978年,党的十一届三中全会以后,中央政府多次提高农产品收购价格,改善“剪刀差”的问题。与1978年相比,1982年全国农副产品收购价格总指数提高41.5%,农产品收购价格快速上涨增加了农民收入,是农村全面推行联产承包责任制的重要前提(钟溶华,1985),也为全面推进价格改革积累了宝贵经验。

农村改革成功的经验使得政府认识到价格机制对优化资源配置和鼓励生产的重要作用。1984年党的十二届三中全会《关于经济体制改革的决定》中提到:“价格是最有效的调节手段,合理的价格是保证国民经济活而不乱的重要条件,价格体系的改革是整个经济体制改革成败的关键。”随后,中央政府决定将价格改革推进到城市工业品和生产资料领域,开始了中国经济体制转轨的攻坚战。

(二)全面推行价格改革的难点和价税财联动改革的初步探索

与农村相对简单的经济环境相比,城市工业品和生产资料领域的改革更加复杂,改革的推进速度也比较慢。主要原因在于:一是生产资料是中间投入品,其产量和价格的变化影响面广,是“牵一发而动全身”的改革。二是改革涉及的主体过多,工业品和生产资料的价格波动涉及各级政府之间的收入分配,也关系到国有企业和城市居民福利,利益交织,改革阻力较大。三是缺乏相应的理论支撑,经济体制改革的方向尚处于探索之中,政策工具较少。四是无论理论界还是政府部门,都无法预计改革的效果,大力推进改革可能产生巨大的政治风险。

由于价格改革涉及面广,可能产生利益格局的巨大调整,在转轨时期经济体制改革的路径选择上存在两种不同的意见:一是绕开价格改革,以推行层层承包为中心,增强地方、部门和企业的决策权力和财力,以便调动他们的积极性,搞活经济;一是以价、税、财、金、贸改革为重点,进行企业、市场、宏观调节体系三环节配套改革,尽快使有宏观管理的市场经济体系发挥整体功能(吴敬琏,1988)。从现实结果看,后一种观点成为改革的主流意见。将价格改革与财税体制改革相结合是转轨时期中国经济体制改革的重要特征。原因在于:

第一,这是政府主导经济增长的模式下,调动地方政府积极性的有益探索。在市场机制没有建立的条件下,政府是经济增长的绝对主导力量。与价格改革相比,财税改革直接影响地方政府收入分配,更能调动改革的积极性。转轨之初的财税体制改革,基本上是中央政府不断向地方政府让利的过程。如1980年,国务院颁布实施《关于实行“划分收支、分级包干”财政体制的暂行规定》,决定除三个直辖市之外,其余地方实行财政包干制度,即所谓的“分灶吃饭”,其主要目的就是调动地方政府的积极性,鼓励地方扩大生产。

第二,这是理顺政企关系,推动国有企业改革的突破口。广大国有企业是当时社会生产的重

要力量。在计划定价和利润上缴的条件下,国有企业的积极性没有被充分调动,价、税、财联动改革有助于理顺政企关系,增加国有企业生产活力。这也是后续大力推进国有企业改革的重要基础。从1981年开始,中央政府就在若干地区试点,研究推进利改税工作,最终形成“两步利改税”方案,将企业利润改为所得税上缴国家,并基本完善各税种,明晰了国家、企业与员工的关系,增强了企业经营自主权,鼓励国有企业发展生产,并自负盈亏。同时也缓解了由计划定价所导致的不同企业之间收入差距过大的问题。

第三,这是在推行价格形成机制改革的背景下,规避改革风险的重要手段。在价格改革之初,市场定价和计划定价并存,价格难以完全发挥引导资源配置的作用。此时,配合以财税改革可以增加价格机制的灵活性。即使是在价格全面放开之后,财税手段也能保障政府不至于完全失去对定价权的控制。运用财税手段控制价格形成是社会主义国家经济调控的传统之一。苏联学术界很多研究指出,社会主义价格形成机制非常复杂。一些学者认为,计划价格应该符合商品基本价值,这样才能正确考核生产的效用;当价格偏离价值时,需要财税手段予以矫正。另一种观点认为,社会主义价格应该背离价值,这样才能真正发挥价格对生产和消费的指导作用,与价值相符合的价格政策等于没有价格政策。后一种观点因其与资本主义市场经济条件下“价格自发调节资源配置”相比,更加符合社会主义制度特性,而成为主流观点,税收手段就是刺激价格背离价值的方法之一(杜荫昆,1987)。无论哪种认识,都基本赞成财税是矫正市场价格机制的必要手段这个观点。

“为了尽量减少价、税、财单项改革可能产生的震动,应该在科学地核算‘供求平衡价格’的基础上,综合运用财政、税收、贸易、金融等工具,实现联动改革;在充分考虑到克服不良的周期性波动,防止过高的通货膨胀率,争取收入分配的合理化及支持国民经济长远发展战略的前提下,使主要产品的定价有利于出现供求平衡的局面”(楼继伟、周小川,1984)。这个观点引起中央政府的高度重视,特别是在“价格双轨制”导致价格体系混乱、寻租腐败丛生之后,价税财联动改革被推上历史舞台。1984年中共十二届三中全会《关于经济体制改革的决定》和1985年中共全国代表会议《关于制定第七个五年计划的建议》,提出了以价格体制、税收体制和财政体制为重点进行配套改革的设想。

(三) 转轨时期价税财改革的重要意义和局限

自转轨时期价税财改革起,中国政府开始认识到尊重经济发展客观规律的必要性,并注重使用价格、财税、货币等经济手段和工具实现政策目标,为中国持续的经济高速增长奠定良好的基础。但是,当时的改革也存在着诸多局限,特别是改革的不彻底性加大了后续深化改革的难度,甚至有些悬而未决的问题至今仍难以解决。

首先,深化农村市场经济体制改革进展缓慢,导致农村增长缺乏动力。转轨时期推行的改革措施中,稍加推动就迅速扩展和普及的就是农村改革。农产品价格提高增加农民收入,且中央财政通过货币补贴方式补偿城市居民的福利损失,使得改革对各方都有好处。但是,这也决定了农村改革存在明显的局限,那就是中央政府承担利益损失的极限(盛洪,1991)。由于农产品关系国计民生,且中国人口众多,农产品供求基本处于紧平衡的局面。为了不影响城市居民基本生活保障,在改革之初,政府不得不承担既要补贴农业生产,又要补贴城市居民消费的双重重任,这就形成巨大的财政负担。

实际上,在农村改革初见成效之后,国家也曾尝试减少计划干预,完善农产品交易制度,促进农业增长。如20世纪80年代初,国家逐步取消农产品统购派购,制定农产品收购价格制度(牌

价)。1985年,在主要农产品丰收和增产的情况下,将农业税改为按粮食“倒三七”比例价折征代金,农业税由实物税改为货币税,减少上缴实物粮的比例。这个改革后,更多的粮农将粮食投入集贸市场自由贸易,以获取更高利润。同时,通过在工业、副业等行业取得非农收入来上缴货币税(陈为群,1987)。这导致国家粮食部门收购任务完成较为困难,不得不依靠财政拨款实施超购加价、价外补贴、奖售等多种议价制度。不仅增加了财政负担,也滋生了很多倒买倒卖行为,在平价转议价过程中获取暴利。

由于工农业“剪刀差”的缩小,且城市农产品消费补贴增长较快,国家财政负担日益沉重,不得不减少对农业生产的投资。“五五”时期,农业基本建设投资占国家财政基建投资的比重为10.5%,到“六五”期间这个比重下降至5.1%(许经勇,1990)。为了解决这个问题,甚至有研究提出应增加农业税以缓解财政负担(许经勇,1990;胡文政,1990)。这与促进农村经济体制改革的初衷是相违背的。

农村价税财改革的历程也让我们重新反思渐进式改革可能产生的问题。改革之初,国家承担巨额补贴是为了减少改革阻力,希望城镇居民在长期享受粮食补贴并累积净收益之后,推进农产品价格的全面改革,建立农村市场经济体制。此时,城市居民在新的粮价上涨面前不会再对粮食补贴有明显的需求。这样既增加农村发展的内在动力,也相应地减少财政负担。但实际上,这种自觉承担改革成本的行为在现实中很难发生。核心决策者只有提供新的更高层的“政治服务”来进一步增进一般社会成员的净收益,才能继续得到普遍的政治支持(胡汝银,1992)。

虽然农村价税改革推进较早,但至今仍没有形成完善的农村市场经济体制,农业发展缺乏自我造血的功能,依然要靠国家财政补贴。虽然近年来国家逐步探索实施诸如“目标价格制”等改革措施,但是农业发展依然是“低价低税、统一管理”模式。至今,在转轨时期就困扰农村发展的诸多问题仍然存在,如农民用工成本一直没有合理纳入农产品价格;农产品最低收购价格水平过低,且常年不变;对农产品供给“管少不管多、管涨不管跌”导致丰收年份“谷贱伤农”等。随着改革开放和城镇化推进,部分农村劳动人口转移至城市工业、服务业部门就业,非农收入比重在不断提高,农产品低价导致增长乏力的问题没有集中爆发。但是,这是导致中国农村经济发展滞后的关键所在,也是未来中国深化改革的重点领域。

其次,城市工业品和生产资料领域价税财改革的不彻底性制约经济可持续发展。在经历“价格双轨制”、“价税财联动”以及“价格闯关”之后,国内大部分产品基本实现市场定价,但是重要的生产资料和要素价格依然属于政府定价或者政府指导价。依靠资源能源价格低廉,优先发展部分产业,导致资源利用效率低下、生态环境恶化以及产业结构畸形发展等问题,一直没有得到很好的解决。有的研究将要素价格改革滞后称为“新双轨制”,即以公共权力为背景,自下而上寻找和套取已市场化了的商品和服务价格体系,和远未市场化的资金、土地、劳动力等要素价格体系,这两大体系之间存在巨额租金(钟伟,2005)。

最后,高度重视组织收入的职能削弱了财税改革的效果。由于转轨时期财税改革的主要思路是以不减少财政收入或者财政收入略增长为前提,这导致财税体制改革的回旋余地很小,降低财税改革的效果(高培勇,1995)。此外,转轨时期财税改革基本上是中央政府通过让利实现“花钱买改革”的模式,不仅效果会打折扣,也使得某些改革措施流于形式;同时,由于财税体制改革“牵一发而动全身”的性质,只要新机制运行不顺利,人们会习惯性地采用旧政策来解决问题(卫珑,1995)。

二、转轨时期价税财改革战略选择的争论和问题

从改革战略的设计看,价税财改革成功的关键在于:一是通过价税财制度改革建立和完善社会主义市场经济体制,最终实现价格机制、财税体制以及金融、流通、外贸等体制,与基本经济制度保持同步,形成良性循环;二是强调价税财改革的整体联动和协调互补。但实际上,从改革的结果看,单项改革之间并没有总是保持协调一致,甚至产生相互制约、相互掣肘的问题。同时,各单项改革也并不总是有利于建立社会主义市场经济机制,导致政府与市场职能边界不清晰,阻碍全国统一市场的建立。此外,从苏联和东欧转轨的教训看,价税财改革不仅改变政府、企业和个人之间在收入分配中的关系,也改变了社会福利体制,这是转轨经济研究的重要内容,决定体制改革的成败。中国的渐进式改革虽然可以避免“休克疗法”造成的严重社会动荡,但也无法通过快速市场化将政府和公众间的“社会契约”一次性解除;随着价格的市场化、企业产权制度改革的推进,福利性公共产品的供给价格必然逐步提高,成本将由家庭和个人支付(汪毅霖,2005)。这也制约改革的深化。

(一)对价、税、财改革目标和相互关联的学术争论

价格改革与财税改革的相似之处在于,涉及面广,利益关系交织,牵一发而动全身。不同之处在于,各自改革的目标不同。最初的设想是,价格改革有助于理顺比价关系,合理资源配置,以鼓励生产;财税改革的目的是缓解价格改革产生的阵痛,给予地方政府和国有企业以直接的物质刺激,提高改革的积极性。

从改革的顺序看,价格改革是突破口。中央重要会议中多次提到:“具体说来,改革可以从以下三个方面去设计、去研究:第一是价格,第二是税收,第三是财政。这三个方面的改革是互相联系的。……关键是价格体系的改革,其他的改革围绕价格改革来进行”(吴敬琏,2009)。所谓其他改革对价格改革的配合,主要是对价格放开后可能产生的风险予以纠正和预防。转轨国家大多面临商品有效供给的不足,一旦实施价格改革就可能产生严重的通货膨胀,有些转轨国家会陷入“物价上涨—工资上涨—财政赤字上升”的“百慕大危险三角”之中。所以,价格改革必须有相应的财税改革予以配合。

但是,从现实操作看,价、税、财三者之间各自职能是难以割裂的。价格形成机制本身除传递信号并组织生产和消费之外,也有引导收入分配的作用。税收是价格的重要组成部分,财政收支也影响社会供求关系。在职能上割裂价税财的相互关系,这在理论上是失败的。

首先,流转税比重过高,阻碍价格信号引导资源配置作用的发挥。财税改革的经济调节职能与价格信号作用在功能上可以基本匹配,但是,组织财政收入的职能可能会阻碍价格信号功能的发挥。遗憾的是,转轨时期财税改革更多地强调组织收入分配的职能,主要体现在流转税比重过高,扭曲了价格信号作用。当时的很多研究已经意识到这个问题,如高培勇、邢成(1987)指出:“经济体制改革的方向决定了税制改革的基本目标……发展有计划的社会主义商品经济就要求国家逐步减少指令性计划等直接行政控制手段,而主要以各种经济杠杆等间接手段来调节,而税收的作用是涉及国民经济的各个领域和各个部门,再生产过程一切环节以及各种不同的经济形式。与组织财政收入相比,税收的经济调节职能是更为核心的功能。”这就要求财税改革尽量减少对价格形成的干预,特别是流转税作为价格的重要组成部分,应尽量保持中性,甚至逐步减少流转税的比重。实际上,袁源(1990)提出:“在价格(出厂价)中加入税收的因素是对马克思主义政治经济学的

误读。利润和工资属于产权关系,税收属于政权(法权)关系,所以在出厂价格环节是不应该包含税收的。在商品走向市场时,国家的收入分配政策就要发生作用了,即流转税的意义。流转税价内征收使价格与税收职能混同。无论是价内税管理希望达到的‘以税代利’还是通过流转税的变化来缓解企业间价格不合理,都是很难实现的。”

但是,也有研究不同意这个观点,认为流转税不受经营成本和绩效的影响,是保障国家财政收入及时性的重要税种。流转税具有价内税的特点,可以配合国家价格政策,缓解价格与价值相背离造成的矛盾,是调节生产和消费的最直接、最灵活的经济杠杆之一(刘佐,1985)。所得税则存在对国家财政资金的占用,企业经营规模越大、利润越多,对国家财政资金的占用越多,并且所得税难以体现国家对不同产品和行业的奖限政策,对生产的调节只是间接的。

流转税比重过高可能抑制价格信号作用的发挥,甚至导致价格信号的失真,主要表现在以下两个方面:一是从宏观调控看,税收调整明显影响价格总水平指标(CPI、PPI等)的走势,或将影响宏观调控的判断。以居民消费价格指数(CPI)为例,2014年以来,烟酒及用品作为CPI八大类商品组成之一,其月度同比价格持续为负。2015年5月10日起,财政部将卷烟商业批发环节的消费税率从5%上调至11%,烟草价格应声上涨,当月烟酒及用品价格同比上涨1.7%,并带动CPI同比上涨,影响作用不容小视。

再以工业生产者价格指数(PPI)为例,由于受全球金融危机的影响,早在2007—2008年,全国工业企业营业利润增长速度就开始出现明显下降,工业企业所得税增长速度也在下降。但是,受流转税税收惯性的影响,全国工业企业增值税依然保持较快增长,且直到2009年才出现增速下降。由于增值税转嫁的特点,工业生产者价格指数(PPI)下降时间点与增值税增幅下降的时点高度一致,滞后于营业利润增速下降的时点。这就导致宏观政策制定者难以准确、快速判断工业企业供求状况的变化,错过最佳的调控时机。

二是从产业发展看,在经济下行周期中,加大了竞争性行业的经营困难。虽然流转税在一定程度上是可以转嫁的,但是转嫁的难易程度取决于商品供求弹性。一般而言,供不应求产品的供给弹性大于需求弹性,税负更加容易转嫁,有抑制需求的作用;在供过于求的市场中,供给弹性小于需求弹性,税负难以转嫁,有抑制供给的作用。同时,垄断经营产业,其供给弹性大于需求弹性,税收基本可以完全转嫁,如成品油消费税调整。2014年11月,在国内油价经历“八连跌”后,国家发改委宣布上调消费税。在此后的45天里,消费税经历了3次上调,受其影响,国内汽油价格上涨了0.4元/升,柴油价格上涨了0.26元/升,国内外油价走势开始出现背离。对于完全竞争行业,其需求弹性大于供给弹性,税收转嫁比较困难。在经济下行周期,竞争性行业税负将明显加重。当前很多行业出现去库存难、去产能难,与税收负担加重有重要的关系,值得高度关注。

其次,财税改革的组织收入分配的职能与价格机制的收入分配功能之间存在矛盾,使得各级政府、企业之间协调成本上升,导致新旧矛盾相互交织,增加深化改革的难度。为焕发经济机体活力,承认局部经济利益,中央政府不断采取针对性的物质刺激措施,在一定程度上导致失控因素迅速增加(楼继伟等,1987)。价格引导收入分配的途径是通过竞争,使适销对路产品获得高价,刺激有效供给。但是,财税组织收入分配的职能更多的是为了缓解竞争导致的阵痛,通过物质刺激减少改革的阻力。如实施分灶吃饭之后,中央与地方之间的分成比例、上缴额度以及返还额度等,基本上没有实现全国统一原则,而是采取“谈判”的形式。正是由于讨价还价的余地较大,地方政府和国有企业会将工作的重点放在与中央政府的谈判上。在实际操作中,基本都是大力发展高价高税的产业,地区经济发展模式雷同,低水平重复建设现象严重,忽视市场竞争机制鼓励创新的作

用,违背改革的初衷。

在“价格双轨制”和“价税财联动”改革效果不尽如人意之后,中国转轨改革从价格改革转向企业体制改革,为减少改革阻力,企业产权改革也希望财税体制改革予以配合,如企业承包制之后的利税分流问题。由于企业在缴纳所得税时有和政府讨价还价的能力,所以降低所得税比例,缴足间接税,从理论上可以缓解竞争不平等情况。但是实践证明,“在不理顺各种扭曲的条件下,要做到税收规范化存在逻辑上的缺损,有种自欺的味道……,利税分流等方法既是想缓解改革中出现的问题,又要保住财政收入,而将税收对改革的促进作用推卸给其他部门”(周小川、杨之刚,1992)。

(二)转轨时期价税财改革中的政府、市场和企业关系的演变

除上述论证的单项改革之间不兼容的问题以外,转轨时期的价税财改革也并不总是有利于建立健全社会主义市场经济体制。与传统西方经济理论论述的政府与市场各自分工、职能和边界不同,转轨国家各级政府之间,政府、市场和企业之间的关系更加复杂,难以用现有的理论框架予以全面概括。在改革之初,地方政府、企业都相应地获得经营的自主权,客观上会有效地促进地区经济的增长。但是,这种“花钱买改革”的方式,在一定程度上扭曲了地方政府和国有企业的行为,阻碍全国市场的形成,也导致政府与市场之间的边界不清晰。

首先,价格改革没有全面推进之前,作为权利下放的财税改革在一定程度上扭曲地方政府的行为,阻碍市场机制的建立健全。无论是财政“分灶吃饭”还是“两步利改税”,都是为了提高地方政府和企业发展的动力,被称为“市场保护型”的财政联邦制(Jin, Qian 和 Weingast, 1999)。但是,由于价格(特别是生产资料和要素价格)体系的不合理,资源基本上没有实现有效配置,市场竞争机制也没有完全确立,改革的红利没有完全释放,地方政府难以从改革中获得实际收益。加之政绩考核机制的影响,地方政府增加收入的重点可能是对现有财富的攫取,而不是持续地创造新的财富。这就导致地方保护主义、市场分割和低水平重复建设现象严重(Chen, 1991)。

直到1994年分税制改革,在市场机制尚没有健全的条件下,财税分权改革导致地方政府行为扭曲的现象依然存在。分税制改革后,由于地方政府可支配收入在减少,使得其有动力并同时夸大收入和支出,来完成税收任务。中央则只是提高名义税收,可支配收入没有增加。中央收入减少,导致没有足够的财力支持价格等各项改革,也没有能力解决因地方重复投资导致的结构失调问题。当然,这也导致预算外收入急剧增加。1998年,中央政府取缔了20000多种不同类型的政府收费(王诚尧,1999),导致在改革之初,希望通过分权来促进经济增长的“援助之手”,逐渐变成了对企业和市场的“攫取之手”(陈抗等,2002)。

其次,财税改革在一定程度上促进了非国有企业的发展,客观上鼓励了部分地区经济快速增长。改革开放之初,国有企业是利税上缴的主要力量。“两步利改税”等一系列的财税改革都与刺激国有企业生产、明晰中央政府与企业关系有关。但是,在80年代实施财政包干之后,税收之外的非预算收入成为地方政府更加关心的问题。由于国有企业生产效率下降,为追求更多的利税留成,地方政府大力发展乡镇企业等非国有企业,与国有企业形成竞争。在包干制的条件下,乡镇企业上缴税收归地方政府,可以增加地方政府的预算外收入,不受预算制度的管理,使得地方政府有“藏富于企业”的动机(陈抗等,2002)。这在客观上确实鼓励市场竞争机制的建立,也是改革以来部分地区经济快速增长的重要原因。

但是,这个促进作用在1994年的分税制改革之后发生了重大变化。按照分税制改革原则,不分企业性质,企业增值税和消费税按照固定比例在中央和地方之间分配。地方政府失去利用乡

镇、集体企业增加预算外收入的动力,也不愿承担国有企业经营风险。这就使得财税改革对经济增长的贡献程度在下降。

最后,高度关注改革所带来的“汲取”能力,阻碍全国统一市场的建立。财税组织收入分配的职能,实际上是加强了政府的“汲取”能力。王绍光(1997)将各级公共权力机构实现自身意志的能力称为“国家能力”,包括:汲取能力(财政收入)、调控能力(财政支出)、合法化能力(意识形态),以及强制能力(国家机器)。其中,汲取能力是根本。但是,纵观国内外经济发展的历史,汲取能力更多的是指政府缓解国际冲突、偿还外债以及预防国内暴力事件的能力(Organski和Kugler,1980;Snider,1988;Snider,1990)。汲取能力并不能保障政府或者国有企业有能力,且有意愿生产和提供它许诺或者理应为民众提供产品和服务。王绍光(1997)提到的由于汲取能力过度向地方倾斜,导致基础设施建设缺失、环境破坏严重、缺乏供养军队的能力迫使解放军下海、中央调节收入分配能力下降等问题,在实施分税制改革之后,也没有得到根本改善,有些问题反而变得更加严重。

过度关注“汲取”能力也导致有效的全国性市场无法形成。一方面,上文已经提到,为了增加自身预算外收入,地方政府倾向于重复建设和地方保护,严重分割市场;另一方面,由于缺乏地区之间横向转移支付,中央向地方的纵向转移支付就成为主要调节手段,导致区域间的关系和中央—地方关系密切地联系在一起(周飞舟,2006),难以形成区域市场之间的有效合作。

(三) 转轨时期价税财改革与社会保障制度的演变

转轨时期的经济体制变革,不仅改变政府、企业和个人收入分配格局,也直接影响到就业、医疗、教育和养老等体制的变化,这是社会保障和福利经济学研究的重要内容。社会保障制度的改革和完善,不仅是转轨国家面临的问题,而且是世界各个国家普通面临的重要问题。在发达的市场经济国家,社会保障制度改革也一直处于研究和探索之中,改革的效果也不尽如人意,难以为转轨国家提供有价值的借鉴模版。

在计划经济年代,转轨国家由政府主导各项经济、社会事务。社会保障支出主要来源于政府财政收入。社会保障支出的范围极为广泛,政府承担住房、医疗、教育、工伤、婚丧嫁娶等绝大部分支出,不允许私人部门介入。所以,在各个转轨国家都存在供给不足、排队、官僚主义和寻租等现象。改革开放之后,随着各项改革的推进,居民在国民收入分配中的地位开始发生变化。著名转轨经济学家科尔耐曾提出,研究转轨国家社会福利改革需要关注如下几个问题:一是是否建立个人在解决自身福利问题上的自主性原则;二是是否对那些几乎没有能力通过自身努力获得福利的人予以保障;三是是否形成有效竞争,与第一个问题相对应,有竞争才有自由选择的权利,才能使社会各个力量参与福利体系建设;四是遵循分散投资原则,允许将用于社会福利的储蓄分散到几个不同的方式;五是政府如何解决市场失灵的问题;六是如何保证社会福利资金支出的透明性;七是如何选择改革的时机;八是如何确定经济增长与社会福利投入之间比例的协调;九是如何保证政府在福利投资中资金来源的可持续。^①

在转轨改革之初,由于国家经济发展水平不高,社会保障机制改革的重点是尽量减少政府财政负担,以便让政府更有能力缓解价税改革带来的阵痛。所以社会保障着力解决的是上述第二个问题,即尽量维持社会保障的低水平均衡,重点在于满足基本需求。随着改革开放带来经济增长速度的加快,居民收入水平明显提高,加之财税、价格、金融和贸易等领域改革的深化,社会保障融

^① 此观点为科尔奈教授1999年访问中国时提交论文的观点,后收录于《后社会主义转轨的思索》(科尔奈著,肖梦译,吉林人民出版社2011年版)一书。

资体制开始多元化。社会保障问题开始探索市场化的解决道路,居民开始拥有保障自身福利的自主权。

现阶段,某些社会保障领域中商品和服务的供给已经形成有效竞争,改变了由企业和政府统揽就业、住房和社会保障,转向社会保障遵照市场方式由个人承担(周小川、杨之刚,1992),在一定程度上提高了社会福利水平。但是,与前三个问题相比,科尔耐提出的后六个问题至今仍处于探索和研究阶段,尚没有取得实质性进展。这意味着与生产领域改革相比,转轨时期遗留的社会保障问题的改革存在明显滞后,这或将成为制约未来经济社会发展的主要障碍。

三、转轨时期价税财改革对当前深化改革的启示

转轨时期中国价税财改革的历史,反映出社会主义国家立足自身实际,探索经济发展和国家富强道路的不懈努力,是人民实践经验的总结和中国学者、改革者智慧的结晶,也是30多年来中国经济持续增长的基础。但是,价税财改革的历史也反映出,中国的经济改革具有明显的局部性和渐进性的特点,对各项改革措施之间的相互影响缺乏整体思考,不仅加大了深化改革的难度,某些改革措施的实施甚至背离改革的主线。“人们缺乏对改革的综合思考……改革的主线职能是市场化……以市场化为经济体制改革的基本思路,最令人担心的是市场化是否符合社会主义原则”(魏杰、岳福斌,1989)。

对改革缺乏整体思考可能出现的问题在于,各项改革之间不能有效互补,甚至相互掣肘。一个体系中的各种制度具有战略互补性,某一项或几项制度发生变革,其他的制度要么进行相应的变化,要么就会与新制度不相配合,对新制度的实施产生阻碍。因此,制度变革本质上就应该是整体推进的,虽然在实施上可以分步进行,否则,就会存在巨大的制度运行成本(青木昌彦、奥野正宽,1999)。从中国转轨实践看,国家要在保持公有制为主体的基础上,既管理总需求,又管理总供给,在市场制度没有建立和完善的条件下,很多时候政府要模拟要素市场运行,客观上加大了改革的难度(楼继伟等,1987)。

当前,诸多研究呼吁用转轨时期价税财联动改革的思路来解决现实中的问题。例如通过资源税改革推进电力等资源能源价格改革;通过房地产税改革进行房地产市场调控;增加所得税等直接税比重,用以解决资源约束,释放创新活力等问题(贾康,2013)。对待当前改革的问题,需要借鉴历史经验和教训。由于政府职能具有多维度、多任务的特征且不易量化(Tirole,1994),使得清晰界定政府与市场边界和职能变得更加困难。所以,在推出具体改革措施之前,要在顶层设计中明确市场化改革的主线,分步实施,整体推进。

下一步深化改革的总体思路应是,以健全和完善社会主义市场经济体制为核心和根本目标,继续深化资源能源价格改革,推进要素价格市场化改革,充分发挥价格在资源配置中的作用。逐渐减少间接税比例,缓解税收对市场价格的干预;探索所得税和财产税改革途径,缩小贫富差距。在严肃财经纪律的条件下,科学核减政府支出规模,减少不必要的行政性支出,逐步改革行政性审批制度,减少不必要的政府管制,理顺政府与市场的关系,杜绝新形式的“预算软约束”。

转轨经济学家科尔耐曾将预算软约束的手段归纳为:财政补贴、软税收、软银行贷款、软商业信誉和工资拖欠(科尔耐,2011)。在20世纪80年代中,中国税收制度的“一对一谈判”导致不同企业之间的税负水平不同,国有或者集体企业税负水平明显低于非集体企业,这就是典型的预算软约束。不仅仅是对国有企业,如果地方政府出现债务危机,中央政府一般会处罚项目负责人,然后

无一例外地对其进行救助。

预算软约束不仅仅存在于计划经济体制下,在完成转轨成为市场经济国家后,依然会存在国家预算的软约束,即对地方政府和企业短期行为的容忍。国家预算软约束存在的主要原因可以归结为以下几个方面:一是出于政治考虑,担心改革后可能产生由劳动力不足转向劳动力过剩,对高失业率和低增长率的恐惧,制约整体改革的实施;二是某些行业可能存在唯一的或者几乎垄断的企业,改革可能在短期造成巨大的影响,使得供给出现严重问题(Segal,1998);三是国有企业或者地方政府与中央财政的私人关系;四是为了掩盖当时决策的失误和维护领导的权威(白重恩、王一江,1996)。五是因为不能辨别项目营利性,而沉没成本过高,导致无效投资持续。

为此,科尔耐等转轨经济学家提出,破除国家预算软约束首先要通过立法严明财经纪律和强制预算硬约束。同时,在日常生活中运用补贴、税收准则和借款条件的透明性来确保预算硬约束的作用。转轨国家几乎都面临着强化财经纪律的要求,改革不合理的财税体制,矫正相对价格体系的扭曲,完善国家预算平衡。从法制和经济手段上建立严明的财经纪律需要较长时间的探索。当前中国经济领域的“反腐”已经体现出中央政府严明财经纪律的决心。需要注意的是,严明财经纪律要与改革行政审批权制度和减少对市场不必要的管制结合起来,并严格核算各级政府支出规模,使财政体制改革有利于释放改革红利。

也有观点提出,当前价税财改革最好与产权制度的改革相结合,可以较好地解决国家预算软约束的问题。由政府定价向市场定价的转轨非常有利于“非国有经济的产生”。因为在“短缺经济”中,非国有企业可以轻易地找到符合市场需求的产品。由于旧制度的惯性和政治体制改革的滞后,国家依然有动力保护国有经济,表现在:一是国家依然依照过去的契约关系,对国有经济进行财税补贴;二是非国有经济不能掌握“要素”产品(如土地、外汇、信贷和资源能源等)。为避免列宁所说的“小生产是经常地、每日每时地、自发地和大批地产生着资本主义和资产阶级的”,上述的保护也不得不存在。为了获得生存空间,“小生产者”不得不采取“寻租”手段获得资源。但是,如果寻租的过程伴随着低成本,并且是创造生产力的过程,那么这种寻租在初期可能是拉动经济增长的(Mushtaq和Sundaram,2000)。从长远看,高寻租成本将降低经营效率,危害经济增长。实施明晰的产权制度改革可以减少非国有经济寻租行为导致的低效率,也可以缓解国家对国有企业和地方政府的预算软约束问题。但是,国际经验表明,在追求经济增长动力的驱动下,国家对产权明晰的私人企业也可能存在预算软约束的问题(Majumdar,1998)。在当前经济环境下,任何一项单独的改革措施都无法完全解决国家发展动力的问题。深化改革必须明确改革的主线,重视顶层设计与基层实践探索相结合。

从中国经济体制改革历程看,我们既希望能有效发挥市场机制的资源配置作用,又要警惕完全自由化带来的市场失灵;既希望发挥政府的宏观调控能力,又要避免陷入转轨国家的经济体制与市场机制不兼容的困境。可谓深化改革步步维艰。当前中国正面临着经济运行机制的深刻变革。世界经济深度调整,金融和大宗商品市场剧烈震荡以及地缘政治风险上升;国内经济增长基础不稳,前期积累的矛盾和风险进一步显现。稳固经济增长基础,提振市场信心,既要依靠深化改革释放红利,也需要建立更加精准和科学的政策调控体系。实现这两个目标的根本途径是建立符合经济规律的社会主义市场经济内在竞争机制。理清政府和市场的边界,减少政策对资源配置的扭曲,正确发挥价格、财税的基本职能,增强市场竞争带来的经济活力。

从当前深化经济体制改革的战略来看,价税财改革依然是重中之重。如果说转轨时期价税财改革的目的是促进社会主义市场经济体制的建立,那么当前价税财改革则被赋予更重要的职责。

党的十八届三中全会赋予了财政以“国家治理的基础和重要支柱”的全新定位,而且对财税体制的功能与作用给出了“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”的全新阐释,从而第一次从根本上摆正了财政和财税体制的位置(高培勇,2014)。价税财改革不仅影响经济发展目标的实现,也关系着经济可持续发展、社会和谐稳定以及提高国家制度自信等重要战略目标的实现。从当前新型价税财改革入手,借鉴历史经验教训,明确改革的主线,坚定不移地推进改革,是提升中国国际地位、构建文明强国形象的关键举措。

参考文献:

1. 白重恩、王一江:《作为中国国有部门激励方面弱连接的官僚控制和软预算》,未发表手稿,波士顿大学经济系,1996年。
2. 陈抗、Arye L. Hillman、顾清扬:《财政集权与地方政府行为变化——从援助之手到攫取之手》,《经济学(季刊)》2002年第4期。
3. 陈为群:《论农产品供需矛盾与宏观经济政策导向》,《陕西财经学院学报》1987年第4期。
4. 杜萌昆:《税制改革与价格改革》,载王振之、乔荣章等编《价格改革与价格管理》,中国物资出版社1987年版。
5. 高培勇:《当前财政形势分析与对策》,《财政研究》1995年第4期。
6. 高培勇、邢成:《对我国税制改革目标模式的再思考》,《天津财经学院学报》1987年第3期。
7. 高培勇:《经济增长新常态下的财税体制改革》,《求是》2014年第24期。
8. 胡汝银:《中国改革的政治经济学》,《经济发展研究》1992年第4期。
9. 胡文政:《论建立农业所得税》,《江汉论坛》1990年第12期。
10. 何振一:《财政改革三十年的历程与辉煌成就》,《首都经济贸易大学学报》2008年第6期。
11. Jeffrey Sachs、胡永泰、杨小凯:《经济改革和宪政转轨》,《经济学(季刊)》2003年第4期。
12. 贾康:《推动新一轮价税财配套改革》,《中国投资》2013年第1期。
13. [匈牙利]科尔耐:《硬化预算约束:后社会主义国家的经验》,载《后社会主义转轨的思索》,吉林人民出版社2011年版。
14. 刘国光:《辩证地看中国改革三十年》,《南京大学学报(哲学·人文科学·社会科学)》2009年第1期。
15. 楼继伟、周小川:《论我国价格体系改革方向及其有关的模型方法》,《经济研究》1984年第10期。
16. 楼继伟、肖捷、刘力群:《新旧体制转换中改革思路的选择——关于经济运行模式与财政税收改革的若干思考》,《管理世界》1987年第4期。
17. 刘力群、石小敏:《税收改革的反思与选择》,《财贸经济》1987年第6期。
18. 林毅夫、蔡昉、李周:《论中国经济改革的渐进式道路》,《经济研究》1993年第9期。
19. 刘佐:《关于流转税的特点和作用的初步探讨》,《中央财政金融学院学报》1985年第5期。
20. [日]青木昌彦、奥野正宽:《经济体制的比较制度分析》,中国发展出版社1999年版。
21. 盛洪:《中国的过渡经济学》,格致出版社、上海三联书店、上海人民出版社1994年版。
22. 盛洪:《市场化的条件、限度和形式》,《经济研究》1992年第11期。
23. 盛洪:《寻求改革的稳定形式》,《经济研究》1991年第1期。
24. 吴敬琏:《中国经济体制改革面临的局势与选择——整体协调改革的基本思维和几种实施构想》,《管理世界》1988年第4期。
25. 吴敬琏:《中国的发展方式转型与改革的顶层设计》,《北京师范大学学报(社会科学版)》,2012年第5期。
26. 吴敬琏:《中国经济60年》,《财经》2009年第20期。
27. 魏杰、岳福斌:《改革思路的评价与我们的主张》,《经济学家》1989年第1期。
28. 王诚尧:《改革税小费大的不合理分配格局》,载高培勇主编《“费改税”:经济学界如是说》,经济科学出版社1999年版。
29. 卫珑:《转轨时期财政体制改革观点综述》,《经济学动态》1995年第8期。
30. 王绍光:《分权的底线》,中国计划出版社1997年版。
31. 汪毅霖:《转轨时期的财政目标与财政制度改革》,《科学决策》2005年第9期。
32. 王振霞:《价格改革的学术论争与阶段性特征》,《改革》2014年第3期。
33. 许经勇:《论农业资金积累的两种基本形式》,《经济科学》1990年第1期。
34. 袁源:《理顺税价关系 对流转税实行价外税改革》,《中国物价》1990年第3期。
35. 周飞舟:《分税制十年:制度及其影响》,《中国社会科学》2006年第6期。

36. 钟溶华:《试论农产品价格改革》,《商业经济与管理》1985年第3期。
37. 周小川、杨之刚:《对我国财税改革思路的若干评价》,《财经问题研究》1992年第7期。
38. 钟伟:《解读“新双轨制”》,《中国改革》2005年第1期。
39. 张卓元:《中国价格改革三十年:成效、历程与展望》,《经济纵横》2008年第12期。
40. Chen, K., The Failure of Recentralization in China; Interplay among Enterprises, Local Government, and the Centre, in Arye L. Hillman ed., *Markets and Politicians: Politicized Economic Choice*, 209—229, Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, 1991.
41. Dwight, P., Reforming China's Economic System. *Journal of Economic Literature*, Vol. 26, No. 2, June 1988, pp. 601—645.
42. Jin, H. H., Qian, Y. Y. & Weingast, B. R., Regional Decentralization and Fiscal Incentives: Federalism. Chinese Style. Stanford University Working Paper, SWP-99-013, 1999.
43. Majumdar, S. K., Assessing comparative efficiency of the state-owned mixed and private sectors in Indian industry. *Public Choice*, Vol. 96, 1998, pp. 1—24.
44. Mushtaq, H. K., & Sundaram, J. K., Rents, Rent-Seeking and Economic Development: Theory and Evidence in Asia, Cambridge University Press, 2000.
45. Organski, A. F. K., & Kugler, J., *The War Ledger*. Chicago: University of Chicago Press, 1980.
46. Segal, I. R., Monopoly and Soft Budget Constraint. *The RAND Journal of Economics*, Vol. 29, No. 3, Autumn 1998, pp. 596—609.
47. Snider, L. W., Political Strength, Economic Structure and the Debt Servicing Potential of Developing Countries. *Comparative Political Studies*, Vol. 20, No. 4, 1988, pp. 455—487.
48. Snider, L. W., The Political Performance of Governments, External Debt Service and Domestic Political Violence. *International Political Science Review*, Vol. II, No. 4, 1990, pp. 403—422.
49. Stiglitz, J., More Instruments and Broader Goals: Moving Toward the Post-Washington Consensus. The 1998 WIDER Annual Lecture, 1998 January 7th.
50. Tirole, J., The Internal Organization of Government, *Oxford Economic Papers*, Vol. 46, 1994, pp. 1—29.

Price Reform and Fiscal Reform During China's Economic Transition: Debate and Prospect

WANG Zhenxia (National Academy of Economics Strategy, CASS)

Abstract: During China's economic transition, the price reform and fiscal reform are the core of whole economic system reform, are the key to promote rapid economic development, and also to establish a realistic basis of reform. Through the signaling function and income redistribute function; the central government built an effective motivates mechanism, revitalizing the economy market members, to promote rapid economic development. Because the success of economic transition, many studies mentioned we should learn from the experience to solve the current economic development issues. This paper reviews the history and debate of the economic transition, the reform was obvious gradualism and partialism. After the initial success, the incompatibilities between various reform policies have accumulated a lot of unresolved problems, increasing the difficulty of deepening reform. In future, we should establish the overall reform strategy, establish and improve the socialist market economy mechanism.

Keywords: Price Reform and Fiscal Reform; Economic Transition; Academic Debate

JEL: P21

责任编辑:无 明