

參閱文稿

北京華研有限公司
(香港) 桑尼研究公司

No. 2013~58

2013年12月5日

当前，国内外环境都在发生极为广泛而深刻的变化，我国发展面临一系列突出矛盾和挑战，前进道路上还有不少困难和问题。比如：发展中不平衡、不协调、不可持续问题依然突出，科技创新能力不强，产业结构不合理，发展方式依然粗放，城乡区域发展差距和居民收入分配差距依然较大，社会矛盾明显增多，教育、就业、社会保障、医疗、住房、生态环境、食品药品安全、安全生产、社会治安、执法司法等关系群众切身利益的问题较多，部分群众生活困难，形式主义、官僚主义、享乐主义和奢靡之风问题突出，一些领域消极腐败现象易发多发，反腐败斗争形势依然严峻，等等。解决这些问题，关键在于深化改革。

— 习近平¹

¹ 习近平：〈关于《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》的说明〉，新华网2013年11月15日 (http://news.xinhuanet.com/politics/2013-11/15/c_118164294.htm)。

为了多数人的现代化

—— 一场迟来的财税体制变革

张木生、涂龙力

我所理解的新三中全会的基本精神：既超越左右又拒绝极左极右；既极高明又道中庸，执其两端，用其中以为民，包容各方；既是为多数人的“最大公约数”，又是各方得大失小的“最小公倍数”；既巩固了新民主主义的成果，又发展了中国特色的社会主义。

三中全会指出，全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化。必须更加注重改革的系统性、整体性、协同性，加快发展社会主义市场经济、民主政治、先进文化、和谐社会、生态文明，让一切劳动、知识、技术、管理、资本的活力竞相迸发，让一切创造社会财富的源泉充分涌流，让发展成果更多更公平惠及全体人民。

全会要求，到 2020 年，在重要领域和关键环节改革上取得决定性成果，形成系统完备、科学规范、运行有效的制度体系，使各方面制度更加成熟更加定型。

经济体制改革是全面深化改革的重点，核心问题是处理好政府和市场的关系，使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用。

不管是超越左右，还是解决暴贫暴富，只要是经济发展，老祖宗留下的两条家训是永恒的真理：一条是生产力与生产关系、经济基础与上层建筑的作用与反作用关系的基本家训；一条是要搞经济就必须按经济规律办事否则要付出代价的基本家训。有违者，自有铁律惩罚。

最近，习近平指出：“中国是一个大国，决不能在根本性问题上出现颠覆性错误，一旦出现就无法挽回，无法弥补。”经济、政治、文化、社

会和生态文明建设的全面改革，要“敢于向积存多年的顽瘴痼疾开刀。”

财税体制改革属生产关系与上层建筑范畴，发展经济属生产力与经济基础范畴。改革开放以来人们的注意力过多的集中于发展经济、特别是追逐 GDP 的高速增长，漠视体制改革滞后对发展经济会产生强大的阻碍作用，以至我们已经开始受到惩罚并为此付出代价。

经济如何稳增长、软着陆？分税制财税体制的完善与改革如何推进？地方政府巨额债务、影子银行与民间融资无序等因素叠加形成的金融风险 and 财政风险如何化解？贫富差距悬殊潜伏的社会矛盾与危机如何避免？官僚、垄断、地产资源等三大既得利益群体合力对新一轮改革开放形成的巨大阻力如何破解？……与当年一样的领域，如今却是不一样的背景：今天，中国的经济规模已经是二十年前的十几倍，面对内外经济环境的更加复杂，面对既得利益强势群体的阻碍更加顽固，面对贪污腐败的更加猖獗……改革，需要比当年更大勇气、智慧和魄力。深化财税体制改革的目标，就是要攻坚克难、化解风险、重新布局，实现邓小平早已设计好的蓝图：时不我待、我们只剩八年，（这与韩国用八年时间实现由中等收入向高等收入跨越的时间惊人的巧合！）加快财税体制改革已刻不容缓，要么落入“中等收入陷阱”，² 中国梦化为南柯一

² “中等收入陷阱”是世界银行《东亚经济发展报告（2006）》提出的概念，指当一个国家的人均收入达到中等水平后，由于不能顺利实现经济发展方式的转变，导致经济增长动力不足，最终出现经济停滞的一种状态。主要特征，包括经济增长回落或停滞、民主乱象、贫富分化、腐败多发、过度城市化、社会公共服务短缺、就业困难、社会动荡、信仰缺失、金融体系脆弱等。按照世界银行的标准，2010 年我国人均国内生产总值达到 4400 美元，已经进入中等收入偏上国家的行列。像巴西、阿根廷、墨西哥、智利、马来西亚等，在 1970 年代均进入了中等收入国家行列，但直到 2007 年，这些国家仍然挣扎在人均 GDP 3000~5000 美元的发展阶段。要摆脱中等收入的陷阱，一个关键的挑战就是以可持续的方式保持高速增长。在中国，这就意味着采取新的战略来应对严峻的环境问题以及过去 20 年高速增长带来的其他压力和不平衡。国际上公认的成功跨越“中等收入陷阱”的日本和韩国实现了由低收入国家向高收入国家的转换，日本花了大约十年时间，韩国则用了八年。

梦；要么跨进高收入强国之列实现中国梦。

重塑 1980 年代的千帆竞过，万木争春。历经磨难、始于农村党支部书记、有过中国政界各台阶摔打、怀揣马列主义政治和法学博士双料背景的习近平，一个“中国梦”激起万众遐想；一个“攻克体制机制上的顽瘴痼疾，突破利益固化的藩篱”引得万众瞩目；一个“把权力关进制度笼子、老虎苍蝇一齐打”增添万众信心；一个“打铁还需自身硬”、“要容得下尖锐批评”博得万众喝彩！无独有偶，同样具有法律、经济双料博士背景的李克强，一个“克强指数”替代 GDP（习近平注释为不以 GDP 论“英雄”）突破旧观念；一个“财政不刺激、五年改造 1000 万户棚户以拉动民生经济增长”打造新思维；一个去杠杆化、流动性“短缺”不放水，防范最大金融风险；一个“调整过剩产能结构、该倒闭就倒闭”的断腕勇气；一个“财税体制改革、牵一发动全身、营改增是突破口”的敏锐视角；一个“小微企业免征营业税与增值税”盘活 600 多万户保几千万人就业等等。比起前任，具有政治、经济、法律背景而他们，更具独立的、现代的治国理念与经济智慧、更能驾驭宏观经济大势，更贴近民心民意，尽管前面布满荆棘与险阻。如此习李政治与经济的珠联璧合，还有什么困难能阻止他们的摧枯拉朽之势？

你信吗？反正我们信！

看懂中国经济的结构性问题，首先要看懂世界经济的大格局。这个大格局是欧美主导的，大道理管小道理，硬道理管软道理。2008 年美国出现以次贷危机为代表的百年一遇的金融海啸，欧盟出现主权债务危机，这与 1929 年资本主义经济危机本质一样，只不过在表现形式上，急性病被调成慢性病。资本主义的危机如台风，如火山，如地震，总要

日本人均国内生产总值在 1972 年接近 3000 美元，到 1984 年突破一万美元。韩国 1987 年超过 3000 美元，1995 年达到了 11469 美元。到 2020 年还有八年，中国能否像韩国八年内跨进高收入阶段？国人拭目以待！

突如其来的爆发，而我们却对形势做出了误判，很快就认为危机马上过去。我当时撰文：“掏钱包的是小偷，搞金融危机的却是大盗。自古窃钩者诛，窃国者侯，这个世界会好吗？山崩地裂的经济危机，全世界 11 亿人饿肚子。说美国经济已触底反弹，中国经济已企稳回升。风景这边独好，我不信。”³

当前全球经济陷入漫长危机，世界各地的劳动者随着失业、债务缠身和收入增长停滞的重负，马克思对资本主义的犀利批判——即这套制度天生不公平，并正在走向自我毁灭——无法被轻易摒弃。马克思的理论是，随着世界财富集中在少数贪婪者手中、引发经济危机并加剧富人和工人阶级的冲突，资本主义制度将不可避免地使大众陷入贫困。马克思写道：“在一极是财富的积累，同时在另一极是贫困、劳作之苦、奴役、无知、野蛮和精神堕落的积累。”

越来越多的证据表明，他或许是对的。令人悲哀的是，很容易找到相关数据证明越来越富的是富人而非中产阶级和穷人。华盛顿经济政策研究所 (EPI) 2012 年 9 月开展的一项研究指出，2011 年，美国全职男性工薪族的年收入中值为 48202 美元，比 1973 年还低。根据经济政策研究所的计算，1983~2010 年，美国新增财富的 74% 流向最富裕的 5% 人群，而底层 60% 人口的财富却减少了。难怪一些人回过头来重新评价马克思这位 19 世纪的德国哲学家。

……当前日益扩大的不平等所产生的后果，正如马克思所预言的：阶级斗争又回来了。

美国收入差距大于罗马帝国水平。两位历史学家 **Walter Schiedel** 和 **Steven Friesen** 研究发现，“最高收入的 1% 古罗马人，控制了 16% 的社会财富。比较而言，最高收入的 1% 美国人则控制了 40% 的国家财

³ 张木生：〈自序〉，《改造我们的文化历史观——我读李零》，（香港）大风出版社 2010 年。

富。各项研究显示，美国贫富差距已经十分令人瞩目。1979~2007年，最高收入的1%人群，收入增长了275%；同期，最低收入的五分之一人群，收入只增长了20%。此外，以财富净值衡量，收入金字塔底层的六成美国人加一块儿，比不上福布斯排行榜头400名美国富翁的总财富。更令人震惊的是，零售业巨头沃尔玛的六个继承人在2007年的财富净值，等值于30%美国人的身家财产。……收入差距还给美国带来其他负面影响。2011年9月IMF一份报告指出，收入均衡程度，与经济增长率正相关。”

“百年一遇”金融海啸，让收入不均衡更雪上加霜。“2010年，美国还没从经济衰退中缓过劲儿来，全年全国新增收入的93%（2880亿美元），被最高收入的1%纳税人收入囊中，让人瞠目结舌。这笔巨款，可以让全国每个家庭的年收入增长11.6%。”《纽约时报》算细账：最最顶尖的0.01%高收入者，年收入平均增长率21.5%；最高收入的1%，平均增长率11.6%；其余99%，平均增长率0.2%，折合80美元。

在2000年，美国有共1700万人从事制造业工作，但目前人数已下降至1200万人，降幅高达三成。在底特律所在的密歇根州，制造业人口更大幅减少一半。美国官方失业率已连续54个月维持在7.5%或以上，为史上最长纪录。2000年美国共有1700万人领取食物券（food stamps）补助，而12年后的今天，领取食物券的人数急升3000万，至4700万人。美国家庭实际收入中位数已连续四年下降。就业质量显著恶化。……目前全职工作职位则仍然较2007年低约六百万份。

世界闻名的汽车城，“海啸”前后霄壤云泥。翻天覆地的，又岂止是在产业结构处于中低端的制造业？⁴

我们的右翼朋友说，美国的“社会主义”搞过头，萧功秦教授把欧

⁴ 梁晓：〈马克思又回来了？〉《参阅文稿》No. 2013~51，大风网站（www.hkstrongwind.com）。

美病症称为“福利民粹主义综合症”，西方“大锅饭”，“让弱势群体掌握大票仓，政客谁也不敢得罪他们。”这也有部分事实。前提是全世界有更穷的国家垫底，他们的货币霸权“耍钱玩弹”可以满世界占便宜。

第一章 雾里看花：被遗忘的马列主义祖训

— 不能低估生产关系、上层建筑的反作用

在追逐 GDP 高增长和超日赶美的狂热中，一条马列主义最基本的原理愈来愈被人们所选择性淡忘。而稍有马列主义常识的人都应当知道这条马列主义最基本的原理，那就是**生产力决定生产关系、生产关系反作用生产力；经济基础决定上层建筑、上层建筑反作用经济基础的关系原理**。

中国 2000 多年封建社会改朝换代的历史已被证明是农民起义和农民战争推动的历史，爆发农民起义和农民战争的体制根源是沉重的税赋和土地所有权的被剥夺，而中国每一个帝王朝代的兴衰历史哪一个不与农民土地分配关系的优劣紧密相连？

中国几千年从不失落的历史，所有的盛世都与轻税政策正相关，而王朝更替无不与“重税主义”同步。告别税痛就是告别税收十几年的超常增长，我国企业广义综合税负早达 50%，只高不低。中国的 GDP 的绝大头已被政府和利益集团拿走，居民消费已从占 GDP 的 54% 减到 36%。中国的政府的四种收入之外，各种收入繁花似锦。股市基本消灭了 1.7 亿人的中产阶级，怎么样，现在知道什么是资本的力量了吧。我国 70% 以上的税收都是间接税，税款主要由普通消费者的日常消费品负担；银行存款过百万亿，存贷差世界第一，通胀所造成的隐形税每年不会低于 2%，就是二万亿；政府非税收入规模已经占地方政府收入的半壁江山，2010 年已超过四万亿；无人不逃税，只有或多或少之分，

谴责惩处必要，但它是重税主义的同胞与反制。中国政府是世界上最有钱的政府，不仅有钱，更有产，中国四分之三的生产要素掌握在政府手中。这没什么不好，关键是为了谁？减税已不是经济问题而是政治问题，关涉社会的公平与正义。人民共识总体税负，长袖善舞，多钱善贾，应适可而止，只能减，不能加了！善政之窗，从税开始！

什么“四铁”，“大力士挤柠檬”，“运动式指令性增税计划”，别老想着如何从老百姓口袋里掏钱！一个国家对待自己的国民连寇雠都不如，你将用什么让他们爱自己的国家。当年老百姓搞“大包干”，“交够国家的，留够集体的，剩下都是自己的”，后来老百姓就发现，国家也好，集体也好，永远没个够！现在大谈爱国，最大的爱国就是外争国权，内护民权，把税收关进法律的笼子。2010年版遗产税草案，把民众吓坏了，2012年中国城市家庭平均资产247万元，主要就是一处房子，这点资产在一线城市不够一处小两居室。现在放风，什么房屋养老、退休延迟至65周岁，多缴几年社保费，少拿几年养老金，现在缴付比例已达税前月薪的28%，而中国人的预期寿命不到75岁。2013年确定将“扩大房产税试点”，狼真的来了。中国政府不差钱，中国主权资产净值超80万亿，国有垄断企业、国有大银行的资产超100万亿，贫富严重分化，分配极其不公，中国70万富翁群体资产总额达80万亿！“包容性增长的财税改革”，既不是结构性减税，也不是总量减税，而是制度性减税，增加多数人的收入，对垄断性国企、暴富利益集团下手，力争在全球税负竞争中占领制高点。中国绝不能走高税收、高福利的西方路子，西北欧的福利主义，要有穷国垫底，而现在已跋前疐后，动辄得咎，债务危机不可持续。中国税收已到拉弗曲线的峰值顶端，切莫学拉美！

中国共产党所以能通过“农村包围城市”并最终夺取政权，得益于土地革命即农民与土地生产关系变革换来的亿万农民的鼎力相助，这是中国共产党所以能领导抗战胜利和击败国民党的制胜法宝。在中国，

谁理顺了农民关系和土地关系，谁就不仅可以取天下还可以安天下。农民出身的毛泽东，最大的伟绩是在民主革命时期理顺了农民和土地这一生产关系进而夺得天下；同样，毛泽东最大的悲剧则是建国以后没能最终理顺这一生产关系而痛失发展良机，⁵ 是谓成也萧何败也萧何。旅法求学出身的邓小平正是靠着从理顺农民和土地这一的生产关系入手，才得以第二次取得“农村包围城市”的胜利进而揭开具有里程碑意义的改革开放，补上“中国式资本主义”这一课。⁶

因为低估了生产关系、上层建筑对生产力和经济基础反作用产生的巨大负能量，机械地运用凯恩斯经济调控原理，没能处理好政府与市场“两只手”的关系，没能处理好农民与土地这一国之根本关系，没能实际启动事关全局的财税体制改革程序，从而未能阻止土地财政和地方债务的恣意扩张、未能实现调整经济结构和转变经济增长方式的战略目标。这在给新一届政府留下一笔丰厚“遗产”的同时还不知不觉埋下了一颗定时炸弹，如果继续维系放弃深化分税制财税体制改革这一旧政，任由风险蔓延和社会积怨沉淀，这颗定时炸弹将有可能随时引爆并使中国在巨大冲击波中落入“中等收入陷阱”。甚至更糟！

所有的证据都说明我们的政策反应有滞呆症：进入二季度以来，人民币汇率突然走出一波强劲的升值行情，两个多月时间里，人民币兑美元汇率已经创下将近 20 个新高，一举突破 6.17 元大关。在中国出口行业如履薄冰、多数涉外企业认为 6.3 元已是极限之际，人民币对内大贬，对外猛升，内贬外升，很多人颇感不解。而日本的“安倍经济学”高调面世，日元贬值超过 25%，全球效仿，中国的宏观政策真是有病了。

⁵ 当年刘少奇和彭德怀等开国元勋曾力谏毛泽东不搞人民公社和大跃进，因为这会破坏农民与土地的生产关系。文化大革命更是将生产关系和上层建筑恶化到极致，使中国生产力与经济的发展至少推迟了十年。

⁶ “中国式资本主义”另一称谓即是“中国特色社会主义”对资本主义的驾驭和领导。

新一届中央政府高度重视生产关系和上层建筑对影响经济作用的两重性，以冷静的智慧和断腕的胆识试图抑止负能量、推动正能量，将加快财税体制改革作为深化经济体制改革的突破口，同时也是政治体制改革的突破口。将城镇化作为摆脱困境、推动经济增长的引擎，并强调城镇化是人的城镇化等等。这说明，第一，**财税体制改革已到刻不容缓的关键时刻：退则落入“中等收入陷阱”；进则实现普天同庆的“中国梦”。**第二，人的城镇化首先是农民的城镇化、是农民土地的城镇化，是农民和农民集体土地的城镇一体化，是农民就业、安居、上学、社保一体的城镇化，舍此则为画饼充饥。

在经历了 30 多年的开放与改革，中央决策层逐渐厘清了一个思路：将财税、金融、要素价格和垄断列为深化体制改革的“重要领域和关键环节”并要求“取得重大进展”。⁷ 十八大更是提出了一个体制（事权与财力相匹配制）、两个体系（公共财政体系与地方税体系）、一个制度（结构优化和社会公平的税收制度）和一个机理（公共资源收益共同分享机理）“五位一体”的“加快财税体制改革”的总体部署。⁸

生产关系和上层建筑的改革主要包括政治体制、行政体制、经济体制和社会体制四个层面。财税体制属经济体制范畴，但其内容涉及政治、行政、社会的方方面面，故被列为四大重点改革领域之首，李克强认为这是“牵一发而动全身”的改革。中国现行财税体制被定义为“分税制”财税体制，1994 年实行分税制财税体制以来，较之前包干制发挥了更大优势，达到了增强中央政府调控所需财力的短期目标。但这种分税制十分不彻底，实际上只是分钱制、分成制。

但是，由于先天设计缺陷和后天改革滞后、加上国内外政治经济动荡变化等不确定因素的叠加，今天的财税体制却成了制约深化改革

⁷ 详见十七届五中全会《中共中央关于制定国民经济与社会发展的第十二个五年规划的建议》。

⁸ 详见十八大政治报告。

开放的最大瓶颈，成了实现中国梦的体制性障碍。

当前，纳税人对许多事关切身利益、特别是涉及财税体制表层的经济现象迷惑不解、尤如雾里看花。比如，为什么房价越调越高？为什么地方政府对中央政府的调控政策执行不力？“房奴”、“蚁族”何时安得广厦千万间？为什么改革 30 多年四大差距特别是贫富差距、收入差距越来越大以致弱势群体开始对社会主义优越性和改革产生怀疑？为什么纳税人要应对国税地税两个部门的管理与检查？有时执行的税收政策还不一致？为什么人民共同享有的资源收益比如土地、矿山、国有资本等被少数人和少数企业独自鲸吞？为什么中央的钱花不了而地方尤其是县政府没钱花？为什么欠发达地区财政对企业“营改增”增加的税负无能为力？为什么地方政府与部门任凭企业污染环境？为什么地方政府明知在低水平重复建设和产能大量过剩还让 GDP 大干快上？等等。这些表象皆因中央与地方事权与财力的“剪刀差”逼出了曲扭财政；“寻租”专项转移支付驱动“跑部钱进”；动增量不动存量维护既得利益格局；削弱共享机制、培育垄断鲸吞公共权益；“一税两征、一户双管”税收体制增加纳税成本；“政绩错位”取之于民用之于绩；“堵前门开后门”是变相利益博弈等深层财税体制缺陷所致。

经济与经济管理的表象问题，只能从深层财税体制角度去寻求解决方案，即从生产关系与上层建筑对生产力与经济基础产生的反作用这一马列主义基本原理去理解、去剖析。同理，根本解决上述问题的基本思路也只能从变革生产关系和上层建筑并使之逐步适应生产力和经济基础的变化与发展，舍此并无华山第二路。那种头痛医头、脚痛医脚的挖肉补疮式的低级国策再也不能延续了，否则，我们会上对不住列祖列宗，下对不住子孙后代，而“中国梦”真的会化为“黄粱一梦”！

政府不但应过“紧日子”，而且应过“苦日子”，楼堂馆所、三公消费、大拆大建都该停下来，但公务人员的个人收入理应增加。奢靡、享乐、

讲排场都不是花自己的钱，现在的低工资是给公务人员建起一个很高的道德标准，作为米瓮中的耗子，又是一个很低的实践标准，之所以由俭入奢易，由奢入俭难，人人带着假面具，是权力寻租缺少人民的制衡的结果。

在历经了 30 多年的改革开放之后，特别是当改革进入深水区、一些重要领域的改革迟迟无法推进且苦苦寻求治病良方的时候，人们似乎幡然醒悟：应当遵从祖训，从上层建筑与生产关系入手去寻找继续开放改革的路径。于是，从“一个中心”到“包容性增长”；从“深化税收改革”到“加快财税体制改革”；从增值税“转型”的制度性改革到增值税“扩围”的体制性改革；从强化税收征管到强化纳税服务；从管理税收到和谐税收……这些改革开放理念的突破性转变、战略决策思路的实质性突破以及强渡深水的战术调整，犹如刚刚注入新动力的高速列车，沿着重新铺设的轨道，向着中华民族伟大复兴的 2020 年目标呼啸前进！

问题的关键还是职能和税种怎么科学设计，就像专项转移支付如果大量减少，中央自己去“办事”，肯定可以减少现在“跑部钱进”的弊端，减少效率损失等，在税收增速下降的背景下，也算是“盘活财政存量”的一招。只要没有地方政府要配套等投入要求，也算减轻了地方政府的负担。

但具体到这些事务，究竟适不适合中央政府来办？你的税收支撑是什么？是靠社会各界已经急切呼吁要减负的间接税，还是新的税种？如果是各级地方政府来办更合理，如果现在的财政投入模式已经必须要改变，那么地方政府对应的税种是什么？这些问题也许才是真正需要回答的。

第二章 保障房变商品房到底谁之过？

—— 都是中央地方事权与财力“剪刀差”惹的祸

一个能揭示现行分税制体制弊端的典型案例：山西某县政府因无财

力完成上级下达的建造保障房的任务，委托某开发商建造。竣工后却被开发商按商品房出售。这一改变建房性质、公然与中央精神相悖的“恶性事件”被媒体披露后，尽管在上级干预下得以“纠错”，但给国人却留下太多的思考：类似“事件”全国甚多，如何统筹兼顾？保障房变商品房到底谁之过？

第一个问题的回答是肯定的。仅 2013 年 6 月审计署公布的审计报告，有 57.99 亿元保障房专项资金被建设单位等挪作他用，有 1.83 万套住房被代建企业等违规出售，还有 5333 套被用于周转或出租等。抽查的保障对象中，有 11.97 万户的收入财产等超标或重复享受保障，涉及住房 4.18 万套、补贴 1.74 亿元。

其实，这是春光乍露，谁不知道现在全国从省到乡镇都在玩 BT 游戏，政府为政绩工程不出钱，开发商出钱，作为补偿，政府圈一块地给开发商，开发商抵押土地，用银行的钱开发，所有的钱都开始远离实体经济，包括公务员的钱都进入高利贷，钱换钱，钱套钱，甚至空手套白狼，造就了鄂尔多斯、神木等这样的鬼城。

对第二个问题则切莫仅以表象轻言谁之过，应当从财税体制层面分析原因而后求解。

是政府违约还是任大炮的乌鸦嘴？

2011 年 3 月，政府总理温家宝承诺“‘十二五’期间，我国将新建保障性住房 3600 万套。其中，2011 年新建 1000 万套，2012 年新建 1000 万套，其余在三年内完成。”民众对这一承诺欢欣雀跃，对几千万“房奴”、“裸婚”族和打工族来说，这无疑是天上掉馅饼，深感“以人为本”理念，终于在住房这个关系国计民生的基本领域得以体现。雀跃过后，人们冷静思考着一个现实问题：**建 3600 万套保障房仅建安支出保守估计也需 4.7 万亿人民币，这该由谁埋单？**

京城房地产大佬任志强首先公开质疑，并“预言”：3600 万套保

障房指标定得太高，太离谱了，根本不可能完成。这是“中国的又一次大跃进”。他进一步分析，仅以资金为例：据住建部计算，今年 1000 万套保障房，建安支出约 1.3 万亿元，其中约 8000 亿元由社会筹集，即用卖房的方式收回投资。其余 5000 亿元，除中央下拨约 1000 亿元外，都要地方政府支出。当土地无法用市场方式获取高价时，这 4000 亿元要从地方政府财政牙缝中挤出来几无可能。何况，地方政府的实际支出，并非只有建安成本，还有土地开发、征地拆迁、市政交通配套、教育医疗配套等成本，算个细账，大约又要翻出一倍支出。这么大一笔钱从哪里来？难道任大炮又在危言耸听？！

“十二五”建成 3600 万套是不是“乌托邦”计划？

针对大炮的“狂言”，住建部出面释疑：将原定 1000 万套保障房必须 10 月底前全部开工的期限，延迟至 11 月末。尔后住建部又解释为 2011 年已经开工 1000 万套，2012 年开工了 700 多万套，2013 年计划开工数量不会低于 500 万套。稍有建筑常识的人都会知道，建房是有工期的，11 月末开工年底是无法竣工的。那么国人要问：既然开工和竣工不是一个概念，3 月规划 11 月开工，按此速度“十二五”时期能否实现建造 3600 万套保障房的总理承诺？

另外，从资金投入看，2012 年《中国财政年鉴》披露，2011 年全国公共财政决算用于保障安居工程总支出是 2609 亿，其中：中央支出 66.92 亿，地方支出 2542.62 亿，以 1000 万套需 1.3 万亿计算只完成了总投资的 20%？据此投资速度推算，完成 3600 万套建房如仅靠公共财政，4.7 万亿投资在“十二五”时期内根本无法兑现！如果再加上五年 1000 万户棚户区改造所需一万多亿的投资则更是天方夜谭！这说明要完成“规划”必须另辟渠道筹集资金！

是中央与地方事权与财力的“剪刀差”所致？

从 2011 年投资保障房工程支出的结构分析人们发现，中央与地方

投资比例竟然是 1 比 38 (67 比 2542)！那么，中央与地方究竟各自应当承担多少投资责任？这是一笔目前无法求解的糊涂账！温家宝承诺违约的根本原因是财税体制缺陷所致。1994 年中国推行分税制财税体制的核心是根据中央与地方的事权（即支出责任）划分财力（即收入规模）。从财力变化层面看，中央财政收入占总财政收入的比重也从前三年的 29.8%、28.1%和 22%，增长到后三年的 55.7%、52.2%和 49.4%。从地方财政收入来看，地方财政收入占总财政收入的比重也从前三年的 70.2%、71.9%和 78%，下降到 44.3%、47.8%和 50.5%。从支出变化层面看，目前我国中央财政支出只占 20%，而地方支出却占到 80%（许善达说是 15 比 85），远低于 2009 年经合组织（OECD）成员国非加权平均的 46%，其中与中国可比的大国如美国是 54%，英国是 72%，日本是 40%。各国这一数字虽然差异较大，但都远高于中国的中央财政支出。数字出结论，大量应由中央政府管理的事务，在中国基本上是由地方管理，或中央和地方政府共同管理。难怪财政部长楼继伟说，中央收了“大头”、花了“小头”，地方收了“小头”、花了“大头”！这种“两大两小”的财税体制现状产生了巨大的“两极分化”：一方面，中央的钱花不完。据审计署报告，2012 年中央 104 个部门本级结余财政资金 396.4 亿。⁹ 据央行最新数据显示，近两年国库留底财政资金即结余资金规模在 2~3 万亿之间。另一方面地方因钱不够花而怨声

⁹ 比如，发改委 2011 年上年结转和结余 8.1 亿，2012 年上年结转和结余七亿；国土部 2011 年结转和结余 27.3 亿，2012 年上年结转和结余 25.1 亿；原国家环境保护总局从 2007 年开始有 31608.83 万元闲置（占 86.5%），部分资金闲置五年以上；科技部有项目资金结余 3.07 亿元自 2005 年以来在往来科目挂账，未纳入财政；原建设部于 2005 年形成的 83.59 万元项目结余款仍在部本级暂存款科目挂账等；原铁道部及所属工程管理中心有 1028.67 万元款项挂账九年以上，未及时清理。外交部本级在 2012 年 12 月初用以前年度结余资金安排支出 2321 万元。供销总社 2011~2012 年，社本级动用所属企业上缴利润 3271.41 万元（其中 2012 年 1921.26 万元），用于招待费、车辆购置等支出，收支均未纳入预决算管理等等。

载道。¹⁰ 最近，河南、河北等多省一把手进京拜会财政部希望中央加大财政支持力度，更令人不解的是，连中国第一经济大省的广东省长朱小丹 6 月份拜会财政部长楼继伟时竟也寻求财政支持！？

显然，因中央与地方事权（支出责任）与财力（收入规模）不匹配形成且不断扩大的“剪刀差”，是 3600 万套保障房难以如期竣工的深层财税体制原因，板子不能打到县长身上。

“安得广厦千万间”？

唐代伟大诗人杜甫曾激情轩昂地抒发了民众对住房的渴望：“安得广厦千万间，大庇天下寒士俱欢颜！”“以人为本”的中国特色社会主义更应当满足千百万“寒士”的这一基本民生诉求！

厘清支出责任。建造保障房的支出责任应当明确归属各级地方政府，杜绝中央点菜、地方买单的惯例。这是消除责任不清、相互推诿、百姓无奈的前提。巧妇难为无米之炊，应当明确规定地方政府建造保障房的资金来源渠道，包括土地出让金、国有企业上缴利润与资本金收益、城建税以及中央转移支付等项目的投资比重。重构以保障房数量与质量为核心的地方诸侯考核体系，以改善民生论英雄，以安居乐业论晋升。千万寒士“安得广厦”之日，就是“中国梦”实现之时！

换个方式，中央发债低价收购产能有年产九亿吨的钢铁和占全世界产能 60% 的水泥，将严重过剩的产能转化为保障房的资金，各省按任务比例分配实物，房子的根本就是钢筋水泥。政府规划保障房，但不许政府建设保障房，建房必须质高价低的民企投标，税后利润不能超过 10%。一石三鸟，产能过剩的产业有了产业升级之本，建筑市场是最大的就业市场，大量低价保障房的出现就从根本上压低商品房的价格，何乐而不为！

¹⁰ 衡阳市祁东县县长雷高飞说，上拨两千万要干两个多亿的事情，客观上很难办。柳城县县长牛继昌说，柳城争取了 1.3 亿元的水利项目，却要承诺 3000 万元配套资金，逼得这个财力捉襟见肘的农业县县长“一天到晚琢磨着如何拆东墙补西墙”。

当前财政政策的主要目标还是考虑化解经济的总体风险。中国经济最主要矛盾是结构失调、不平衡，属于供给端的问题，靠需求刺激解决不了吗？刚才我们对钢铁水泥的倒踢紫金冠设计就能破题过坎。当年要等粮食产量上去了，才能搞包产到户，黄瓜菜凉了也搞不成。中国的成功改革，都是危机逼出来的。所以中央政府将政策基调放在减税上，但也会把财政风险控制可在承受范围之内。按重要性排序，应该是先重点解决结构性风险，同时兼顾民生的改善和保障。结构性风险不排除，大规模搞福利的政策只能是痛快一时，不可持续。陕西神木县这个案例值得借鉴，任何走极端的行为都是不可行的。这是官方学者的思路，有一定道理的。但大的危机面前，不能常规思考。当年那么多八路军挤在延安这个穷地方要吃饭，税当然会重，有老百姓骂娘，甚至骂毛主席。他老人家知道后，提出“先解决农民的救民私粮，才能解决救国公粮”、“自己动手，丰衣足食”，军民共同开展了以南泥湾为代表的大生产运动，解决了问题。而蒋鼎文、汤恩伯几十万国军在河南，强征粮，强拉夫，花园口决口，1942年蝗灾，饿死600万人，被老百姓称之为“水旱蝗汤”。

前几年财政收入高增长，医疗、教育、科技创新、“三农”和环保等各方面的投入增长很快，要求加大投入的呼声至今都很高，而财政的钱是有限的，需要统筹兼顾。对于一个有着13亿多人口，且发展不平衡的发展中大国来说，要做到统筹兼顾并不容易。其关键是要做到经济可持续、民生改善可持续和财政可持续。若其中一个不可持续，对中国而言都是一场灾难。

第三章 房价越调越涨谁之责？

——“一房两市”与“釜底抽薪”

回顾房价十年九调，从2003年的18号文、2005年的国八条、2006

年的国六条、2009年的国四条、2010年的国十条、2011年的新国八条到2013年的新国五条，特别是新国八条中的限购政策，曾经起到了较好效果。然而事与愿违，每次调控的最终结果都是房价越调越涨，特别是一线城市。面对2013年上半年新房价仅次于2009年的第二高峰，在宣告新国五条政策失败的同时，也延续了调控十年越调越涨的怪圈。难怪连《人民日报》都曾无奈地发出感慨：房价为何越调越涨？如何打破“一调就涨”的魔咒？

2013年被视为史上最严厉的“新国五条”依旧没让楼市冷却下来，反而掀起土地天价百出、房产交易量价齐升的怪异现象。国家统计局公布，2013年7月，全国70个大中城市中共有69个城市房价同比上涨，北广上分别同比上涨18.3%、17.4%和16.5%。环比平均上涨11.2%，仅次2009年21.2%的第二峰，与此同时，房租也跟着上涨，北京两室一厅月租8000元，三室一厅月租11500元。¹¹ 国际货币基金组织（IMF）数据显示，以房价相对薪酬来考量的全球十大最不可负担的房地产市场中有七个都在中国，甚至超过了东京、伦敦和纽约。¹² 2013年第一季度，入选IMF全球十大房价“最贵”城市的六个中国内地城市的平均月薪水分别为：上海（7112元）、深圳（6787元）、北京（5453元）、广州（4917元）、天津（3810元）、重庆（3370元）。而上述城市的一手住宅均价分别高达：上海28265元/平方米，深圳27135元/平方米，北京27439元/平方米，广州16703元/平方米。收入水平与房价如此不匹配必然会产生这样一个结果：一般百姓尤其是80后、90后，要么蜗居或当房奴、要么贪腐或“繁荣娼盛”！

¹¹ 2013年3~7月房租均价为3500、3600、3740、3690、3870/月套（详见〈北京房租：年年见涨何时休？〉《中国经济时报》2013.8.15第4版）。

¹² 这十大城市分别是北京（楼盘）、上海（楼盘）、深圳（楼盘）、香港、天津（楼盘）、广州（楼盘）、重庆（楼盘）、东京、伦敦和纽约。

国人要问：中国房价怎么了？房市到底有没有泡沫？

不是主题先行，而是基本事实做出的价值判断：房价狂涨严重挑战中国治理能力，北上广深的房价已成政治问题，上届政府“使房价合理回归”的承诺已打水漂。蹿升的房价让普通老百姓的80后、90后愤怒和绝望。房地产形成的大泡沫破裂是迟早的事，从美国升成的全球金融危机的第三波一定会冲击中国，高额房产税的杀手铜设计有误，中国普通中产阶级家庭蒙受巨大损失，负面效应一定会达到政治层面。

有学者从体制、市场、财税、金融、社会、文化等六个方面精辟、全面地分析了房价越调越涨这一魔咒产生的原因，认为：住房制度改革、财政税收体制、城市化、人口红利、汇率、传统文化等六只幕后推手是魔咒之源。¹³ 赞赏学者精辟剖析之余，仍感意犹未尽。

中国的房价还在“勇攀高峰”，中国的GDP已成为投二元，增长一元的游戏。

既然有商品房就有商品房市场；既有商品房市场就有商品房市场运行规律。人们不能违背经济规律，商品房市场规律与其他商品市场规律一样应当遵守市场经济的三大基本规律，即价值规律、供求关系决定价格规律和市场竞争规律。规律是不以人的意志为转移的，人们只能面对规律、利用规律而不能改变规律，这是马列主义又一条关于经济规律与人的意志关系的基本原理。供求关系决定商品价格规律是有特定内涵的：这里的供给是指能适应和满足各层次实际需要的供给，而不是画饼充饥；这里的需求是指有现实支付能力的需求，而不是渴望而不可及。所谓商品房的性价比、房价相对薪酬考量的最不可负担的怪象丛生。目前我国房地产市场显现的怪象，一方面是因支付能力不足被抑制的巨大刚性需求；另一方面是因投机、投资，腐败过度造成巨大

¹³ 详见尹中立：〈影响房地产价格因素分析，兼谈房地产调控难点与对策〉，《中国经济》2012年8月13日。

空置泡沫，正是经济规律对我国畸型房地产市场的惩罚。

2013年10月29日，中央首次专题学习住房领域的问题。习近平总书记强调：总的方向是构建以政府为主提供基本保障，以市场为主满足多层次需求的住房供应体系。重点发展公共租赁住房，加快建设廉租房，加快实施各类棚户区改造。

商品市场经济规律告诉人们：商品房市场价格由该商品的供求关系决定的，那种乞求通过开发商血液中流淌道德之血来抑止房价是徒劳的！不是无知，就是无奈！¹⁴《人民日报》海外版有人撰文认为，“调控政策虽不能根治房地产市场的病，但药劲也不小，为何疗效不佳？主要因为地方政府不希望房价下跌，所以在执行政策时不会真正到位，以致最终瓦解了调控效果。”¹⁵难道推动高房价最可怕的幕后推手真的是地方政府？！否！真正推手是形成中央与地方事权与财力“剪刀差”的现行财税体制！是地方高度依赖土地出让金的土地财政体制！¹⁶是负盈不负亏的金融体制！¹⁷是以GDP论英雄的政绩考核体制！试问，如果地方政府有财力建造可以基本满足刚性需求的保障房、改善房；如果考核地方政绩的主要指标是民生投资；如果中国还有比投资房地产回报率更好的其他稳定渠道；如果没有房地产贷款14年增长近38倍、年均增长高达29.91%的天量放水来支持房地产¹⁸……如果上述情况不会发

¹⁴ 温家宝总理曾在与网民聊天时向开发商提出过这种请求。

¹⁵ 详见罗兰：〈高房价是百姓心中的痛，元凶是各级地方政府〉，《人民日报》海外版2013年7月12日。

¹⁶ 土地财政问题将在下一章阐述。

¹⁷ 国家曾两次剥离四大国行巨额不良资产，注外汇以扶其海外上市。

¹⁸ 据央行报告，房地产贷款余额从1998年底的3106亿元，急剧扩张至2012年底的12.11万亿元，占金融机构全部贷款之比也从1998年底的3%左右，快速提高至2012年底的近20%。据国家统计局报告，以2010年为例，当年房地产开发企业资金来源7.25万亿元，其中国内贷款1.25万亿元、利用外资796亿元、企业自筹资金2.67万亿元、其他资金3.25万亿元（定金及预收款1.90万亿元、个人按揭贷款9211亿元），当年资金来源中直接来自

生，中国房地产市场第二轮巨大泡沫还会存在吗？！

回过头来重新认识中国房市泡沫究竟有何自己的“特色”。诚然，按照“国际经验”，房价超过居民平均收入的六倍以上就堪称泡沫，因为这是一般民众所承受不起的。但这种“房价收入比”在中国却似乎失灵了。事实上，依据中国学者王小鲁等人的实证研究，中国不仅贫富差距很大，而且可能存在着大量的灰色收入，因此无法用通常的“房价收入比”来衡量房价。这是其一。其二，中国的土地制度独一无二，政府独家垄断了土地交易并采取招投拍的形式，这种制度注定了中国的土地价格不会是市场均衡价格，前者会大大高过后者，因为经济学早已证明，只有在自由竞争条件下才能产生均衡的市场价格，而土地又是不可再生的稀缺资源，政府独家垄断交易的结果只能是大幅度地抬高其价格，事实上不断产生的“地王”也证明了这一点。而地价的抬高意味着房屋开发成本的提高，房价当然也会随之而被抬高。第三，房地产是通过货币而交易的，假如货币总量是有限的，那么，地价、房价被抬得太高，就不会有人买。但中国这些年为“保增长”、“稳增长”而发行了巨量的货币，最新的 M2 总量已高达 110 万亿左右（8 月末为 108 万亿），接近全球货币供应总量的四分之一，是美国的 1.5 倍；M2 与 GDP 的比例高达 188%，同期美国 M2 与 GDP 的比例仅为 63%。这两项“世界纪录”理所当然地创下了另一项纪录，这就是中国的高房价泡沫。所以我们说中国的房市泡沫，本质上是“货币泡沫”，跟美国、欧洲等国家的房市泡沫并不完全相同，后者的房市泡沫往往是因供过于求而形成并最终破灭的。这里所指的是真实的市场供求关系。但在中国，由于前述三种原因，尤其是由于货币泛滥，房地产市场的供求关系已被严重扭曲：中国

银行信贷的资金（国内贷款加个人按揭贷款）占比为 30.0%。当然，作为商业银行追逐高额利润无可厚非，问题的关键，一是住房制度的政策导向，比如福利分房与货币分房结构的严重失衡。二是国有商行的金融风险最终由财政买单。

的自有住房率已经超越了欧美，城市居民中拥有两套以上住房的不在少数，许多人买房已不单是为居住，而是为了保值和投资，因为中国的货币实在太多了，股市又如此惨淡，土地全归公有，其他能够“私有化”的物品和渠道几乎阙如，买房于是成为人们最优的选项。这些恐怕是尊为诺奖得主的罗伯特·席勒先生没有细察的。所以，我们的结论是：中国的房市泡沫破灭或者说泡沫不再膨胀，必须要具备以下两个条件之其一：要么是私有化（特别是土地私有化）得以推进，从而让麇集于房产市场中的货币被分散吸收；要么是货币政策紧缩，比如 M2 增长率下降到 10% 以下。而这两点恐怕都是现政府绝不能做和不愿意做的：前者是由于意识形态的障碍和对现行“中国模式”的“不抛弃、不放弃”，后者则由于会影响到中国的“稳增长”——如前所说，中国现在的经济增长，本质上是一种“通胀式增长”，没有巨量的货币支撑，没有通货膨胀，就将无法维持现有的增长速度。从这个意义上说，中国的房市泡沫将与“中国模式”生死与共。

魔咒即释，其解也明。化解供求关系矛盾、引导房地产市场驶入正常轨道应当从供求两个层面着手：一方面增加有效供给，一方面由潜在的刚性需求变为有支付能力的现实需求。而增加有效供给应当“增加供给总量和调整供给结构”双管齐下，否则难以奏效。

毋庸置疑，问题的本质是钱市、股市、期货市、房市现在成了一市，房子不是用来住人的，而变成了金融保值产品，地方政府、银行、开发商、囤房者依次发难民财，一方面，北京一度电不用的房子 381 万套，全国 6800 万套。另一方面，农民是垫底者，一亿多亩耕地工业化、城市化，每亩收入不到三万元。而地方政府的土地财政收入，每年 2~3 万亿人民币，土鸡变成下金蛋的鸡。

“一房两制”是谓增加供给总量。“一房两制”是指不同的供给主体承担满足不同层次的住房需求，即保障房找市长、改善房（分步实施）

和奢侈房找市场的一种供房制度。国外经验证明，政府应当承担更多的保证市民基本住房需求的责任，比如新加坡 80% 市民住的是政府公寓；德国 80% 左右青年人住的是政府公寓；发达国家政府提供的公寓都在 50% 以上。当前我国政府首要任务是增加保障房供给总量：一是确保保障房的用地、资金及配套优惠政策，比如减免税、费，鼓励多渠道合理、合法筹资建房，掀起保障房、改善房的全民建房高潮并作为新的经济增长点。二是增加各级政府保障房、改善房投资，并以此作为考核地方政府政绩的重要内容。三是制定各项管理监督法规制度，比如明确进入与退出的透明法规以及违规的问责程序制度等等。

“釜底抽薪”是谓调节供给结构。当前在国内外热钱投机房产力度不减和空置率奇高的背景下，在增加保障房同时应当调节住房供给结构，挤出商品房泡沫：一是 3~5 年内严控商品房用地规划。严控商品房用地规划势必对部分城市的土地财政造成严重打击，¹⁹ 因此造成地方收入的缺口可通过完善地方税体系等配套措施解决。二是紧缩银根，减少流动性。近几年来房价愈调愈涨的另一只黑手是流动性过剩。货币信贷的大放水是支撑高房价、吹大房地产泡沫、与房地产调控政策厮杀博弈的一股“巨大”力量。只要管住货币信贷不放水，就能关上涨价闸门。20 世纪 90 年代初期，朱镕基治理爆发于海南、蔓延至全国的房地产热、炒房热、炒地皮热的收紧银根、彻底断流货币信贷的成功案例可以借鉴。

2013 年 6 月 24 日，在 M2 达 108 万亿的情况下，竟然闹出震惊世界的中国“钱荒”事件。上海银行间的隔夜拆借利率暴涨到 13.44%，允许各行以市场方式相互拆借资金，本是金融创新，而在中国，拆借方式获取成本极低的资金，马上转而在其他市场获取更高收益，民间动辄 10~30% 的利差“高利贷”，成为各金融机构心照不宣的盈利模式。“钱

¹⁹ 这种打击不具全国普遍意义，一线城市影响较大、二三线城市次之，发达地区影响较大，其他地区次之。

荒”的背后，是强势者在市场名义下对实体经济的掠夺，是权力者与非权力者二元经济的病症。中央应尽早排雷引爆。这种游戏也会反复出现在一房两市之中。

政府应考虑建立实体经济金融概念，不再让金融游离于实体经济之外。因为当前的金融业早已物质化、产业化，属于新型制造业的范畴。在互联网时代，金融实体化有利于透明监管，至少可以提前知道“钱荒”的发生。

两个多月前，当管理层宣布放开银行贷款利率下限时，我们就曾表示：尽管中国的货币增长率如此之高，货币总量如此之大，但因制度、结构等方面的原因，货币的流通速度较慢，乘数效应较小，已有“流动性陷阱”的迹象，因而实体经济和银行反而出现了“钱荒”，信贷供不应求，在这种情况下，放开贷款利率下限并不能起到降低利率的作用，大企业或能因此增强一些议价能力，中小企业却得不到多少实惠。两个月来的实践证明的确如此：商业银行无一家下调贷款利率，一些银行原本利率优惠的贷款如个人房贷反而削减甚至完全取消，市场实际贷款利率反而有所上升。原因，即我国的银行业缺乏有效竞争，因为唯有竞争才能降低市场的平均利润率，缺乏有效竞争的市场往往造成供给短缺，供不应求，从而使利润偏高。贷款利率下限管制放开后的结果也证明了这一点。相比之下，放开存款利率上限管制对推进利率市场化来说当然更为关键，但恐怕仍然要受到上述规律的制约。正如上文所指出的，我国现有的几千家金融机构，几百家银行绝大多数仍是国有资本绝对控股，这就决定了它们之间的竞争并非市场意义上的有效竞争，只是国企之间的一种内部竞争或称“模拟性竞争”，而不会产生“优胜劣汰”的结果，因为它们共同的“大老板”——政府来说，这些国有控股银行间的“竞争”无论谁胜谁负，最终只能是一种零和博弈（一方的收益必然意味着另一方的损失，博弈各方的收益和损失相加总和永远为

“零”）。这本是经济学的一个常识，搞不明白为何现在的“顶层设计”偏偏忽视了这一常识，似乎企图在保持现有银行体制基本不变的前提下推进所谓的“利率市场化”。用《特供信息》主持者喜欢用的一个比喻来说，这不啻于舍弃“第一个馒头”和“第二个馒头”，直接去吃“第三个馒头”以达到“吃饱”之目的。外国人可到中国办银行，为什么民资不行？

诚然，“一房两制”也好，“釜底抽薪”也罢，双管齐下必然要冲破政府、银行、开发商“铁三角”维系多年的利益链条，其难度之大、阻力之巨难以想象。但是，只要深化财税体制改革、地方政府能够通过合理合法且风险可控的渠道确保建造保障房所需资金，比如对土地出让金、央行上缴利润及资本经营收益、相关政府收入等确定保障房建设的支出比例等，就能够增加有效供给总量；只要深化收入分配体制改革、让中低收入群体提高消费的实际支付能力，就能增加有效需求；只要弱化以 GDP 增速为英雄和加强民生工程为主的业绩考核机制，就能让地方政府转变职能，为基本满足保障房建设保驾护航；只要强化金融的去杠杆化、调整强化民生投资的贷款结构和优惠政策、特别是政策性银行在支持保障民生支出贷款的主力作用，就能够基本上满足保障房的资金需求等等。只有这样，一个奢侈性需求、改善性需求和保障性需求与供给结构基本合理、供给总量基本动态平衡的房地产有序市场就能逐步形成，就能从根基上遏制房地产价格、消化泡沫、避免危机。15 年前，煤炭资源枯竭的鹤岗市，以 600 元每平米的房价崛起全市性建筑业就是先例。

新加坡实现了全体人民居者有其屋，同是华人子孙，威权资本主义的新加坡能做到，中国特色的社会主义就做不到？岂非怪事，不是不可为，而是不为之。

第四章 求解土地财政困绑地方政府

——“营改增”倒逼重构地方税体系？

这些年升值最快的是城镇土地，十年增长十倍。土地升值是人口和投资集聚带来的。但这些钱却被少数既得利益集团用掉了。一是地方政府，戏称土豪；二是热点城市城中村和城郊农民，戏称吃瓦片的；三是开发商，戏称银广厦；四是社会各界精英靠囤房子获利，戏称房叔、房姐。解决土地总量，就要从梳理获利方开始，把四大既得利益集团的利益调整出来，让这些利益回到渴望保障房的弱势群体。对城镇化道路的选择，就是对改革道路的选择，迫在眉睫。刻不容缓的是，要有一套全新的制度设计，通过转变利益的分配转变人们的行为方式。

两组耐人寻味的资料：一组是最新资料显示，2013年上半年全国306个城市共交易土地15494宗，土地出让金高达11305亿，同比大增60%；而7月份北上广深四个一线城市土地成交均价7025元/平方米，环比增长72.7%，同比增长181.5%，价格创41个月新高。²⁰另一组是6月10日国家审计署发布的《36个地方政府本级政府性债务审计结果》，36个地方政府2012年底债务余额共计3.85万亿元，比2010年增长了12.94%。其中有四个省和八个省会城市本级增长率超过20%；有九个省会城市本级政府负有偿还责任的债务率已超过100%，最高达189%。截至2010年底，全国地方政府相关债务中，约有11.37%需要在2013年偿还，合计1.2万亿元。地方政府何以如此“胆大妄为”？现行体制让地方政府很清楚，地方债务最终将由别人来买单，不管是银行还是中央政府最终都是中央财政埋单，天文数字的债务也与地方政府

²⁰ 7月全国十大城市土地出让金912.9亿，环比增54.2%同比增155.1%。价格创41个月新高（详见〈楼面价暴涨六成，7月土地市场高烧不退〉，《第一财经日报》2013年8月15日头版头条）。

无关，与官员政绩无关甚至可能还有利！用别人的钱买自己的政绩，何乐而不为？这正是政体改革滞后和财政制度缺陷酿成的债务风险！难怪审计署按国务院要求，暂停其他工作，8月1日起进驻各省市彻底清查地方政府债务！

两组数据传递出这样一层微妙关系：地方财政缺口靠举债 — 土地收入支撑地方举债 — 地方举债依赖土地收入 — 土地收入与地方财政一荣俱荣、一损俱损。地方政府与土地财政，在天愿做比翼鸟，在地愿为连理枝，在水愿做比目鱼。爹亲娘亲不如土地财政亲。比如，2013上半年中央财政同比仅增长1.3%，而地方财政却因地王辈出（北上广楼面地价每平方米竟高达四万多）、房地产市场成交量大幅增加（刚性需求与涨价预期）同比增长13.5%。这就是坊间热议的土地收入绑架了地方财政！

土地收入偿债高依存度可持续否？

新一届政治局会议在研究当前经济形势时首提防范金融领域潜在风险。6月19日国务院金融改革新八条又重申金融风险问题。2012年末，地方政府债务14万亿（2010年是10.72万亿）是最大风险源之一（原财政部部长项怀诚在出席博鳌亚洲论坛时表示，中国地方政府债务超20万亿，连同中央政府的债务，政府的总债务超过30万亿）。在问及地方政府如何偿还债务时，几乎所有答案都指向或主要指向土地收入。退一步讲，就像有关方面表示的那样目前债务规模尚在可控之内，试问70~80%以上依赖土地收入偿还债务的潜在风险是否存在？换言之，债务规模可控，土地偿债是否可控？回答是否定的。第一，确保18亿亩耕地是土地供给的底线。国土部资料显示，近十年住宅用地年均增长超过城镇人口增长的三倍，年均用地7.03万公顷（2013年上半年8.24万公顷），按人均30平方米计算可满足2.82亿人口住房需要，²¹

²¹ 中国社科院《城市蓝皮书》指出，2020年城镇化约有三亿农业转移人口城镇化，2030年将达3.9亿，城镇化率由目前40%上升到68%。

土地储备建筑面积 3.58 亿平方米，多数公司足够 7~8 年开发使用，中国社科院房地产蓝皮书称，2008 年以来城镇新增住房套数超过新增家庭数，户均已达 1.3 套房。显然政府可卖之地已为数不多，以卖地偿债潜伏着巨大风险。第二，马克思地租理论中有关土地稀缺和土地收益递减规律是不以政府意志而转移的。土地稀缺性是北上广（广州一地块 45.57 亿，北京一地块 40.6 亿，上海一地块 70.2 亿）等一线城市地王层出不穷且记录不断刷新乱象之根源矣，²² 然而土地收益递减性必将是挤出房地产泡沫的重要利器。当然，要彻底挤出泡沫还取决其他因素的组合，比如中央的决心和保障房、改善房供给的增加等等。可以预见，随着财税体制改革的不断深入特别是中央与地方事权与财力的不断理顺，土地财政破解之日，就是房地产泡沫挤出之时。

西方一流经济学家已经指出，中国的流动性超量发出的货币很像美国次贷危机和 20 世纪 80 年代日本房地产泡沫破裂前的形势，人民币内贬外升，一旦中国式次贷危机形成，房地产抽空实体经济，中国的房地产泡沫刺破，银行将成为多米诺骨牌，中国经济将进入长期滞胀，最好也是通货紧缩。中国政权的合法性，全建立在经济发展，“老子有钱”之上，中国出现大规模经济危机，政治危机就不远了。

既然土地偿债高依存度不可持续，那么，地方财政缺口如何化解？这正是十八大提出的“加快财税体制改革”要完成的艰巨任务。

“营改增”对地方财政是“锦上添花”还是“雪上加霜”？

增值税在我国进行了两轮大的改革：第一轮是 2004 年 7 月 1 日始于东北三省、完于 2009 年 1 月 1 日的增值税“转型”改革即增值税由

²² 国家发改委城市和小城镇改革发展中心主任李铁接受《经济参考报》采访时说，城市核心区域土地资源永远是稀缺的，土地资源稀缺肯定会导致这些地段的房价的上涨。其次，相比于金融、银行存款、证券、基金等领域，房地产是目前相对稳定的投资需求。土地资源的稀缺性决定了它的价格上扬。

“生产型”向“消费型”的转变；第二轮是2012年1月1日始于上海、目前正在十个省市并将于2013年8月1日在全国两大行业继续试点的增值税“扩围”改革即营业税改征增值税的改革。增值税“转型”改革属制度性改革，增值税“扩围”改革属体制性改革，尽管两轮改革的性质、难易程度、涉及范围等有所不同，但二者的改革效应都是减税。以“营改增”为例，2012年试点的减税效应是近400多亿，2013年预计是1200亿，楼继伟说一两年内完成全面“营改增”预计减税9000亿左右。²³ 增值税属中央与地方共享税，不言而喻，总量减少必然波及地方分成的比例数量减少。从长远的战略层面看，“营改增”能减轻企业税收负担、促进经济结构调整和产业升级换代，从而最终能增加地方政府收入；从短期的战术层面看，在其他改革不配套的条件下，“营改增”会增加地方财政支出（补贴增加税负的交通运输等行业）和减少地方财政收入（“营改增”的政策效应）。因为各地经济结构、经济实力的差异，“营改增”对不同地区地方财政收入和不同行业税负的影响程度是不同的：²⁴ 对于上海、北京、广东、深圳、江苏等交通运输业和现代服务业发达、地方财力雄厚的地区来说，“营改增”从长远看无疑对地方财政收入必将会是“锦上添花”；反之，无论近期或长远对那些交通运输业、现代服务业欠发达或不发达和靠转移支付维持的欠发达地区的地方财政来说，“营改增”无疑是“雪上加霜”！这正是中央不愿选择这些欠发达地区试点的现实原因。

长远的“锦上添花”也好，短期的“雪上加霜”也罢，“营改增”减少地方财政这是不争的事实。如不抓紧财税体制改革，中央与地方财力与事权的“剪刀差”将更会不断扩大、土地财政将替代税收财政、地方

²³ 楼继伟在第五轮中美战略与经济对话和20国集团财长和央行行长会讲话（《第一财经日报》2013年7月26日A3版）

²⁴ 详见〈苏浙沪营改增情况系列调查之一——营改增反使运输业税负增加？〉《中国经济时报》2013年7月23日头版头条。

债务将更加失控！增加和稳定地方财力已刻不容缓，财税体制改革不能只停在会议和文件上！

解决“土地财政”问题，必须推动财政分权改革。必须实现财源结构的合理化和实现财政分配的结构合理化，改变地方政府对“土地财政”的依赖症，要让地方政府有足够的稳定税基，建立以房产税为主体税种，以“营改增”税、房地产税、资源税 and 环境保护税为辅助税种，企业所得税，中央的归中央，地方的归地方，培育出真正的“公共财政”和“民生财政”。

“营改增”倒逼重构地方税体系？

十八大后，决策层将“营改增”作为“以税收制度改革完善结构性减税政策”的重头戏，作为“加快财税体制改革”的突破口。然而，全面推进“营改增”却受到现行地方税体系改革严重滞后的瓶颈制约！“营改增”和“加快财税体制改革”形势已倒逼重构地方税体系。

重构地方税体系是化解土地财政捆绑地方政府的华山之道。如何重构地方税体系？各路高人华山论剑，纷纷亮剑：原国家税务总局副局长许善达建言，把现行消费税从生产环节下移零售环节开征并定性为地方税。对此，国务院政研中心研究员倪红日认为，将消费税改到消费环节并作为地方税并不可能，现正在研究在零售环节开销售税或零售税，但需进一步论证。另外，社科院研究员杨志勇也认为，消费税在零售环节征收能否解决不同地区收入等问题还有待研究。中国社科院财经战略研究院院长高培勇认同许的观点并进一步认为，增加房产税特别是房产税可作为地方税种，另外他还提出一个变通办法分割增值税，即生产批发环节征收增值税归属中央，零售环节征收销售税归属地方。原深圳市国税局张立忠副局长则提出税种置换思路，即“营改增”全归属中央，所得税归属地方。近期，由 CF40 课题组成员马骏和白重恩共同执笔的《关于财税体制改革的思路》以及魏加宁和李波共同执笔的《构建有利

于地方改革创新的一统大市场》的两份报告，都支持以市政债和房产税作为地方政府长期支出财力保障和城镇化融资的重要来源。

笔者主张，最好不动现有的税种结构，大稳定，小调整，谁家的孩子谁家抱，背着抱着一样沉。按中央与地方的事权划分现有的税种，将分钱制改成真正的分税制。国务院算账，专家设计，人大立法。中央保留转移支付的权力，主要解决地区间的不平衡，只管雪中送炭，不再锦上添花。1994年的税制改革既有占主流的珍贵遗产值得守护，也有沉痛的教训需要总结——中央保留间接税的巨大优势，地方增加直接税比例，调动两个积极性，中央地方4比6开。

重构地方税体系是一项系统工程，包括地方税的收入规模、主体税种、地方政府的税政管理权限等主要内容，而前提是中央与地方事权的划分。“办多少事筹多少钱”，以地方支出责任界定地方税收收入规模；根据各地区资源、经济现状选择地方主体税种；“责权利三位一体”，根据责任界定地方政府的权力与利益分配。这就是重构地方税体系的最基本原则。

远水难解近渴，转移、盘活、债券三箭齐发？

“人有远虑，也有近忧”。重构地方税体系既是系统工程则不可一蹴而就。当前，给地方土地财政解套必须“开正门堵斜门”，一是改革财政转移支付、二是盘活两个存量、三是规范地方筹资平台，“三箭齐发”方可奏效。

“强一般、弱专项”，变“跑部钱进”为“公共优先”。

2012年，中央对地方专项转移支付1.8804万亿，占全部转移支付总额的46.7%，这部分资金游离于预算管理之外由中央各部门多头分散审批。这是长期以来“跑部钱进”，资金使用效率不高，滋生寻租腐败的财政体制温床，也是个人利益部门化、部门利益体制化的根源。必须弱化和压缩专项转移支付比重、强化和提高一般转移支付比重，特别是

优先、重点、确保公共服务均等化和主体功能区建设的转移支付。因此，应当加快修订《转移支付法》。

“紧流动，以虚济实”；“盘余淀，强化预算”。

近日，李克强主持的常务会上强调“盘活两个存量”：一是盘活货币资金存量；二是盘活财政资金存量。

盘活货币存量，一是坚决杜绝银行“以钱玩钱”即“金融空转”。据央行统计，2013年一季度表外融资增加2.02万亿，同比增1.33万亿，占同期总规模的32.8%，盘活货币存量必须“以虚济实”即金融支持实体经济、特别是支持小微企业的发展。“小微活则就业活、就业活则中国活！”二是盘活2008年“四万亿”刺激的28万亿投资存量。

盘活财政资金存量包括结余资金和沉淀资金，一是盘活财政资金存量包括中央与地方两个层面，除了盘活中央各部委396.4亿财政资金存量外，还应包括地方财政资金存量。²⁵二是纳税人享有政府财政收支的知情权、参与决策权和问债权。摸清家底是盘活的前提，否则是隔靴挠痒；权责一致是关键，否则是“外甥打灯笼：照旧！”三是变中央各部委专项财政资金分头下拨为财政统一预算账户下拨，从强化财政预算管理职能与体制上杜绝“跑部钱进”。四是提高财政资金使用效率，建立财政资金尤其是专项转移支付资金使用效率考核与问责制度。

“建平台，土地债变政府债”可否？

资料显示，中国地方融资需求每年约为五万亿，而从正常“阳光筹渠道”如地方政府公债和城投债仅能提供一万亿的资金，地方债务存在巨大缺口。“开正门堵斜门”逐步建立以市政债为主体的、有较硬预算约束的地方融资体系是不错的选择。关键是监督要到位，通过立法明

²⁵ 财政部数据显示，2013上半年土地出让金收入1.6万亿，同比增长46.3%；审计报告显示，18个省本级财政专户多达478个，存款余额相当国库存款的44%（〈激活存量空间待考〉，《21世纪经济报道》2013年7月24日第6版）。

确界定以下事项：一是规定市政债余额的上限和用途，定期公布地方政府资产负债表；二是规定纳税人的参与权包括举债方案的听证、执行中的监督、决算的审核以及违约人的问责程序等等，加强对地方政府的预算约束。

政府债较之土地财政更具可行性：一是土地财政的有限性与政府债的无限性决定了政府债的可持续性。二是土地财政的多元性、复杂性与政府债的法定性与稳定性决定了政府债的更具可操作性。

问题的实质：中国“地方”的概念至少包括省、地级市和地区、县（县级市）和乡镇，加中央是五级财政。如何以 20 个左右的税种实行五级“分税”，在技术上是无解的。1994 年的分税制改革是中央和省的分税制，而省以下远远未能进入分税制状态。往前看，出路在于逐步推行“乡财县管”和省直管县两个层面的“扁平化”改革，把财政的实体层次减少到三级，使省以下的分税制变得有解。

第五章 房地产税能否成为地方主体税？

—— 房地产税改革的定位之争

房产税，凭啥税？向谁税？第一，我们买入的商品住房，付出房价的 30~50% 为土地出让金，得到的只是 70 年的使用权，但却一次性交了 70 年的地租是政府收的，租税同源。第二，买房要缴 3% 的契税，按房价总额征收，如果满五年，出手还有 5.5% 的营业税，其实这都是房产税。不解决土地出让金，房产税就是重复征税。

中国的房地产市场：是一个计划经济与市场经济的杂交市场，在这里，中央与房地产市场进行着调控与反调控的激烈博弈；是一个天堂与地狱并存的市场，在这里，一面是亿万富豪的极乐世界、一面是几代房奴被榨干的债务深渊；是一个分钱的市場，在这里，地方政府、银

行、开发商三位一体出于各自不同的动机都在筹划着自己的算盘，没有温情脉脉的道德之血，而只有利益争夺！中国的房地产市场是典型的转型经济体的市场，在这里，改革开放的一切正义与贪婪都暴露无遗，强势群体的欢乐建立在弱势群体的痛苦之上！政府在房地产市场博弈中，试图劝慰“开发商多淌一点道德之血”从而降低房价所作努力的结果是，屡调屡涨！难道政府真的束手无策吗？非也。上届政府也曾试图通过房产税来调节市场，在沪渝两市首先试点，遗憾的是终因定位不准确、思路模糊、力度欠缺而收效甚微。

如果说，2011年国人的焦点还锁定在沪渝两市房产税改革试点程序是否合法的话，那么今天，在十八大提出“加快财税体制改革”和“营改增”双扩容引爆税制改革的背景下，则应当研究房产税在体制改革中所担当的角色，即把房产税扩大试点范围与调整方案和能否成为地方主体税作为讨论的重点。

房产税改革的职能如何定位？

房产税改革定位是解决为什么要对个人住房开征房产税即开征的目的是什么的问题。这是前提，这个问题不解决、不达成共识，接下来税制改革设计则无法进行。目前，业内对房产税改革定位从职能角度基本有两种观点：一是调控，包括调控房价和收入分配；二是筹集地方财政资金。应当说两种定位都没错，都是税收基本职能的体现，但在不同的经济社会背景下，税收职能作用会产生不同效果，人们只是看到税收具有调节经济的作用，却忽略了调节的政策目标与调节效果。比如，在房价连续走高时出台税收调控措施，因上涨因素叠加而使税收调控作用的效果受到极大局限而不能充分发挥，这时政府的行政调控可能更有效，比如限购的威力就远大于税收。再比如，在收入差距不断扩大的背景下，用房产税调节分配差距的作用就比所得税的调节作用要弱一些。所以，不同的背景、不同的目标，税收的作用以及不同税种的

作用效果是不同的。

在“营改增”倒逼调整中央与地方分配关系从而推进加快财税体制改革的大背景下，房产税改革被赋予更多的财政职能即筹集地方财政资金的职能，但房产税的双重职能不是相互排斥的关系。因此，房地产税改革的职能定位顺序应当：第一是筹集地方财政资金；第二是调节收入分配；最后才是调节房地产市场价格。既然是直接税、财产税，就不能中央税只增不减，地方再猛加一块，政府的手总是放在纳税人兜里，而是要让它代替土地出让金。

房地产税能成为地方主体税吗？

如果说从职能角度看房产税改革的定位是解决财政与调节两大基本职能关系的话，那么从地位角度看房产税改革的定位则是房地产能否成为地方主体税种。

“营改增”背景下的房地产税改革被赋予更多的内涵，它不是一项简单的税制改革，而是一项完善地方税体系的艰巨改革：从表层看，人们在研究房地产税的制度设计及操作程序；从深层看，人们在研究房地产税在地方税体系中的地位与作用，换句话说，房地产税能否成为地方税体系中的主体税种？

问题源于国内外两个层面：从国外地方税结构特征看，多数国家将其列为主体税；从国内“营改增”倒逼地方税体系的形势看，财政部上届部长曾明确表态将财产行为税列为地方主体税种。对此，业内观点不一。多数观点认为短期内列为主体税种的可能性不大，理由一是从沪渝两市试点情况看，征收规模仅四五百亿，不足以构成主体税；二是城市地区的经济发展差距很大，能成为主体税的地区与城市可能超不过半数；三是税制设计的难度与住房现状不可能一步到位全覆盖；四是受信息交换不畅与操作技术等因素影响，“十二五”时期很难有成熟方案出台。“营改增”使营业税迅速退出地方主体税的现状呼唤新的地方主体

税尽快出台，在认为房地产税难当此任的背景下，人们自然把目光投向了其他税种。比如，原国家税务总局副局长许善达建议，将车辆购置税和消费税改到零售环节征收后共计约有一万亿可划给地方政府；湖北省地税局长许建国建议，除总部设在北京的企业以外，其他企业的所得税划归地方从而构建以所得税为主体的地方税新体系；²⁶ 中国社科院财经战略研究院院长高培勇认为，中央财政放权已有基本思路，下一步要增加财产税，包括把房地产税作为地方税。²⁷

房地产税真的不能成为地方主体税吗？请看以下资料，2013 上半年各地房地产收入异军突起，成为地方财政收入增长的中坚：财政部税政司分析，房地产营业税增长 45.7%，其中房地产和建筑业超过 50%；浙江统计局分析，从税收增长结构看房地产贡献率最大，占各地方公共财政收入 24.3%，同比增长 47.5%；山东财政厅分析，房地产增加税收占全部税收增收额的 53.7%；广东省财政厅分析，来源于房地产的税收增长超出 50%，土地出让金 1175.49 万同比增长 85.21%，等等。显然，在深化财税体制改革、特别是加快房地产税改革之后，房地产税完全有可能成为地方主体税。起码成为发达地区的主体税种。

前提是将土地出让金改成税收。

其他国家是怎样选择地方主体税的？国外一般根据本国税种设立的情况、税源的分布及地域特点、地方政府的需要等因素，选择了不同的税种作为地方税的主体税。从各国地方税主体税种类别上看，许多国家选择了财产税，如在美国，财产税收入约占州以下地方政府税收收入四分之三，日本财产税占市町村税收收入 37%，法国地方税收收入结构中建筑税、住宅税分别占 44%和 26%。财产税作为地方政府重要收入来源的原因主要在于两点：一是税基稳定，纳税面宽，且征收方法简

²⁶ 详见 2013 年 6 月 29 日上海财大“中国公共财政高层论坛——营改增学术研讨会”。

²⁷ 详见〈地方建议加快改革〉，《21 世纪经济报道》2013 年 7 月 10 日第 6 版头条。

便，透明度高；二是房产税充分体现了受益原则，即不论个人财产还是企业财产都享受着地方财政公共支出的利益，因而理所当然应该纳税。房产税在许多国家地方税中占据着重要地位。比如美国占 50~80%、法国占 69%、加拿大占 85%、日本占 32%、菲律宾占 53%、印度占 37%、南非占 57%。²⁸

改革后的房产税可以成为地方税体系中的主体税种之一。据学者测算，房产税收入可达 2500 亿，占本级收入 6.15%，成为仅次于营业税、增值税、企业所得税的第四大税种。²⁹ 据财政部一项研究报告称，房产税按上海试点方案，对增量与存量住房按销售总额测算结果，如按 0.6 税率 100%征收的房产税占全国地方性财政总收入比重 10.33%，如按 3%税率 70%征收的房产税占全国地方性财政性总收入比重可达 36.14%。³⁰ 据媒体披露，上海某房产项目一套别墅售价每平方米最高 20 万，共推出 1000 套，³¹ 如按上海试点方案全部售出可征房产税 2.7 亿。³² 目前，我国房产税收入水平较低，仅占全国税收收入的 1.2%，占地方财政收入的 6%，改革后的房地产税只要占地方税 35%比重，就相当营业税收入。如果再加上土地使用权出让金改税，其征收规模则大大超过营业税总额。另外，在选择地方主体税时，可以采取过渡办法实行双主体或多主体税形式。

有人认为，房地产税改革的技术操作层面难度较大，比如信息的获取、房价的评估、征管范围等。其实，技术操作没有障碍，推进房地产税改革的真正障碍是来自既得利益阶层的阻挠。流水不腐，户枢不蠹，

²⁸ 安体富：〈结构性减税应有利于税制结构的优化〉，《中国税务报》2012 年 3 月 7 日。

²⁹ 马海涛：〈营业税改增值税：试点评价与改革方向〉，《税务研究》2013 年第 4 期。

³⁰ 财政部课题组：〈资源税、房产税改革及对地方财政影响分析〉，《经济研究参考》2013 年 21F~2 专辑。

³¹ 〈豪宅“发烧”，上海一别墅捂出 20 万单价〉，《第一财经日报》2013 年 6 月 5 日。

³² 套均 300 平方米、均价 15 万、1000 套、0.6%税率应征房产税 2.7 亿。

只要将各级官员和房叔房姐的卫生打扫一遍，中国反腐的力度将是台风级级别。

房地产税改革的一个大难题：房产与地产是否联改？

除了定位以外，房产税改革特别是推进镇城化并将其作为新经济增长点背景下的房产税改革还必须解决土地改革问题。中国的土地问题是一个十分复杂的问题：从所有制看，我国目前实行土地双轨制即城市土地国有制（准确说是地方政府所有制）和农村土地集体所有制；从土地收益归属看，国有土地使用权出让收益归地方政府所有，农村土地使用权出让收益归集体所有（但现实是农村集体土地出让，如不经过地方政府倒手，农民无权）；从房价构成看，房价主要包括房屋建造成本费用（含利润）与土地受让成本两大块，其中土地使用权出让期间被限定为70年。这样一来，房产税改革首先要明确的问题是，究竟是房产税改革还是房地产税改革，即房产与地产是单改还是联改？试问，**房屋的实物形态与价值形态能分得开么？如能分得开则可大大降低房价**，老百姓可以这样对开发商说，我只买房屋产权而不买土地使用权，70年后你怎么处理土地使用权与我无关，反正房产是我的，你要地产拿走就是了。让开发商单独承担土地受让成本他会同意么？如真能同意，开发商则真的会远离赤裸裸的利己主义的冰水，流尽温情脉脉的道德之血！以2013年5、7月地王频出、上海和北京最高土地楼面价已拍至每平方米四万多为例，如果不卖70年土地使用权，则开发商会跳楼、房奴们会“范进中举”！这真是天方夜谭。

国外像美国、加拿大、英国、日本等绝大多国家房地产税的征税对象都包括土地和房屋，只有少数国家只对房屋或只对土地征税。在我国房产与地产必须且只能联动改革：

先说地产（土地）改革，这是推进城镇化改革和房地产税改革首先要解决的拦路虎。**地产改革要坚持“以民为本”的宗旨：在城镇以保障**

弱势群体住房为本；在农村以保障集体村民土地所有权为本。具体讲，城镇国有土地使用权的改革应当包括两个层面：一是收益归属。土地出让金改税后，应作为中央与地方共享基金，分享比例可 20 比 80 即中央收 20%，地方留 80%。中央掌握的 20% 主要用于对欠发达地区的保障房建设的支持。二是收益使用。无论中央与地方的土地出让金改税后收入都应当作为建造保障房、棚户改造房及配套工程的专项基金，不得挪用。

农村集体土地使用权的改革也应当包括两个层面：一是集体土地使用权的持有形式。为避免农村土地使用权监督失控而引发的不公平甚至腐败，变集体土地使用权虚有制为实有制势在必行，所谓**农村集体土地实有制是以土地使用所有权证（地契）发给每户农民、农民享有使用权证上背书土地的支配权、流转权且不受他人干预和侵害的一种新型农村集体土地所有制制度。**按照 2013 年中央一号文件要求，五年内完成农村土地承包经营权确权登记颁证工作，全国农村集体土地确权发证已基本完成，³³ 这对农民来说应该是改革红利。二是**农民凭土地所有权证（地契）享有经营属于自己土地的权利，包括转让、出租、出让经营土地使用权、抵押贷款，以市场方式获得的权益等等。**这是一项具有深远意义的“第二次土地改革”，可以预见，由此释放的改革红利将对解决“三农”问题、城镇化瓶颈、缩小城乡差别以及今后 30 年中国经济的可持续发展产生不可估价的正能量。

必须指出，这种由虚变实的过程，决不是农村土地私有化。首先要守住 18 亿亩耕地的红线，并且服从国家土地规划，按照极差地租的理论指导，拒绝政府圈地倒卖，用公权侵犯农民的私权，增加农民的收入。

³³ 国土部截止 5 月底，全国农村集体土地所有权登记发证率为 97%。国土部表示，下一步加大宅基地和集体建设用地使用权确权登记发证工作力度，作为农村土地管理和集体建设用地流转的基础和支撑，另外根据国务院要求与住建部、国税总局于 2014 年 6 月底前出台不动产登记条例。

农村村民自治组织经农民的授权代表农民谈判。农村土地集体所有是中国特色社会主义的经济基础，农民实现了耕者有其田，但并没有土地私有化。

三中全会：建立城乡统一的建设用地市场。要加快构建新型农业经营体系，赋予农民更多财产权利，推进城乡要素平等交换和公共资源均衡配置，完善城镇化健康发展体制机制。

农地制度改革必须慎之又慎，以刘鹤为代表的“383”改革方案提出，“在现有土地权属基础上，赋予农民集体土地处置权，抵押权和转让权”，“农村集体建设用地直接入市”与给农民“完全的土地产权”，唯有一步毫厘之差。

在农地集体所有制的前提下，单个农民或家庭拥有的只是集体土地的承包权或经营权，允许流转（抵押、转让）的也只是在一定期限内的经营权。在拥有经营权的情况下再提出“赋予农民集体土地处置权、抵押权和转让权”，并不是“给农民完全的土地产权”，可以自由买卖土地，实质上是变相的农地私有化！而且“农村集体建设用地直接入市”，也不是土地私有制；同时，少数拥有能够转变为建设用地的农地的农民就可以获得土地的市价（包括全部土地增值收益），从而暴富起来，这也是极不合理、极不公平的。级差地租必须公平分配。

的确，通过土地私有化或者变相私有化、市场化、自由买卖、资本下乡，可以使得农地向少数家庭农场、种田大户和资本经营的农业企业集中，实现所谓“农业规模经营”。但这将使数以亿计的农民失去土地，无法生存和致富。

2010年，美国拥有可耕地24.45亿亩，农业就业人口只有284.6万，劳均耕地859亩。在2020~2030年中国工业化和城镇化基本实现、城镇化率达到70%时，中国人口也将至少达到14亿，也就是说农村人口仍然还有4.2亿。考虑人口老龄化的影响，按照劳动年龄人口占60%计算，

中国农村劳动力还有 2.52 亿。按照 18 亿亩耕地计算，劳均耕地只有七亩。如果按照美国的农业现代化方式，建立以私有制为基础的家庭农场，搞农业规模化、集约化、机械化经营，18 亿亩耕地只需要 200 多万农业劳动力，2.5 亿农村剩余劳动力将成为无地农民。³⁴

耕者有其田，但不搞私有化，农业现代化，中国只能走精细化农业之路。

对社会主义市场经济的认识的误区：自由派学者认为市场经济不存在“姓社、姓资”问题，中国特色社会主义，就是中国特色资本主义。这仍是一种非此即彼，二律背反，非白即黑的思想。区别是要不要国家的调控？要不要小政府大市场，还是强政府大市场？要不要坚持公有制为主体，国有经济为主导，多种所有制经济共同发展，平等竞争。新自由主义的彻底私有化、自由化、市场化的主张，国有企业退出竞争性经济领域，全面私有化，中国经济最终将成为外国资本的附庸，中国的经济命脉将操纵在美欧投机赌博经济之手中。这不是姓社姓资的争论，而是国家安全的底线。美国诺奖得主萨缪尔森的《经济学》：“讨论市场失灵，是为了将我们对市场的热情稍稍降温，对看不见的手有所了解之后，我们一定不要过分迷恋于市场机制的美妙——以为它本身完善无缺。”“价格机制的辩护者和批评者们应当认识到，有效率的市场制度可能产生极大的不平等。”³⁵ 市场经济、马太效应，胜者通吃。西方美欧式资本主义对中国是过了这村没这店，此路不通，是 150 年来的经验总结。小平同志说，2049 年前我们都是“不够格的社会主义，中国特色的社会主义就是不当外国资本的附庸，逐步过渡到够格的社会主义的必由之路。”

1949~1956 年间中国实行的是农村土地私有制，1956 年三大改造完成后我国土地是实行了公有制；20 世纪 80 年代的农村改革，改变的只

³⁴ 简新华：〈农地制度改革须慎之又慎〉，《环球时报》2013 年 11 月 8 日。

³⁵ 萨缪尔森：《经济学》，中译本 12 版，第 78、83 页。

是土地经营权归农民所有（家庭联产承包责任制），土地的所有制还是公有制。随着改革开放的不断深入和城市民营经济的飞跃发展，私有财产不但没消除反而受到《物权法》的保护。农民工建设了城市但却始终排斥在城市之外，一个重要体制原因是受土地集体虚有制的束缚。城镇化进程、户籍制度改革吹响了歧视农民的丧钟，也揭开了农村土地集体虚有制改革的序幕，农民工应当享有与市民同等的国民待遇包括土地使用权和土地集体实有所有权的法律保护。

第二次土地改革的性质属于土地产权的深度变革，其主要政策目标：一是农民实质而不是形式享有农村集体土地所有权与经营权；二是改变农村土地征集制度对农民利益的巧取豪夺。

如何确定房地产税改革的基本思路？

弄清了房地产税改革的主要政策目标和地产与房产必须同步改革之后，接下来的问题是要弄清改革的基本思路。

坚持差别化的税收政策。在开发环节，根据建房性质实行差别化税收政策，比如，对投资保障性住房开发实行减免税费政策，包括免收土地出让金（这实质上等于拿政府基金换民生支出）、免收各种审批费用以及开发商企业所得税（税收优惠）等等。对投资商品房开发严格税收征管、防止逃税漏税等等。在交易度环节，根据交易性质实行差别化税收政策，比如对购买首套自住房、改善性住房、投资性住房和投机性住房分别实行较大差别的税收政策。³⁶ 在持有环节，根据消费性质，对保障性住房、改善性住房（可定为120平方米以上）和奢侈性住房（独楼、别墅等）实行差别化的税收政策，比如，对保障性住房实行免税政策，对改善性住房实行减税政策，对奢侈性住房实行提高税负政策等等。根据购房行为性质，对投资性购房（可定为三套以上）实行适中税率，

³⁶ 原国家税务总局副局长许善达认为，持有环节税收征管难度太大可以取缔，应加强交易环节的税收管理，因为这是投资、投机行为变现的关键环节。对此，笔者不完全赞同。

对投机性住房（可定为五套以上）实行较高税率的税收政策等等。

整合优化房地产税收制度。目前，涉及房地产业各环节的税收制度包括房产税、土地增值税、城镇土地使用税、耕地占用税、契税、印花稅、营业税、个人所得税等十几个税种。简化税制、优化结构势在必行。目前业内有两种基本思路：一种思路是按环节优化结构。获得土地环节主要是用好土地增值税和实行费改税（土地有偿费、管理费等）等。开发经营环节主要是用好增值税、所得税、契税以及开征遗产与赠与税等。持有使用环节主要：是合并土地使用税、城建税、耕地占用税；对产权、使用权的个人与法人按市场价值征税等等。另一种思路是整合税制。一是取消流转环节土地增值税，开征保有环节增值税（土地增值税与土地出让金、企业所得税从性质上存在重复征税）。二是取消耕地占用税、契税、营业税等等。

从体制上妥善解决小产权房问题。什么是小产权房？一般的解释是指在农民集体土地上建设的房屋，未缴纳土地出让金等费用，其产权证不是由国家房管部门颁发，而是由乡政府或村自治组织颁发的一种住房形式，所以叫做“乡产权房”，又叫“小产权房”。由于未交土地出让金，所以乡产权房要比普通商品房便宜，价格只有同样位置商品房价格的40~60%（其实这部分主要是土地使用权出让金）。既然小产权房所用土地的性质属农村集体所有，那么代表农村集体所有制的乡镇政府颁发的产权证就具合法性，除非取消乡镇级政府管理农村的职能或将农村土地集体所有制变更为全民所有制，否则，同市县地方政府代表城镇土地国家所有制颁发产权证无本质区别。同样道理，土地出让金应该缴给谁？缴给不具农村集体土地所有权的地方政府？！这是对农民赤裸裸的掠夺。这与资本主义原始积累过程中的“圈地运动”有何区别？因此，那种强收强拆的作法是违宪的。像民营经济是国有经济的重要补充一样，农村小产权房是商品房的重要补充，比如深圳1200万人口，正式城市户口只有300万，周边农村小产权房帮助农民工解决

了大量住房的问题，为深圳发展作出了杰出的贡献，深圳小产权房现象绝不是个案而具有普遍性。因此，应当保护农民利益、保护小产权房，但应加强管理与规划，使其在城镇化过程中、在建造保障房过程中、在缓解住房实际供求紧张关系过程中、在急待解决农民工住房过程中助政府一臂之力，发挥更大作用。而地方政府对这种“既得夫人又得兵”的好事又何乐而不为呢？同样道理，经乡、镇政府规划批准，在农民获得按市场价格出让土地产权的地块上建造的“小小产权房”同样应当受到法律保护。

同样的道理：对小产权房要区别对待，既要尊重历史，又要保护耕地。农民尊重政府的规划，不能在耕地上随意建小产权房，破坏18亿亩耕地的底线，原则上小产权房只能多用山地、荒地和宅基地的整合。对城乡结合部，小产权房的建设，要按国家的统一规划，合理分享级差地租，不能由地方政府独家占有。也不能让城乡结合部的农民独占，成为吃瓦片的暴富者。

土地使用权出让金应当分期摊入房地产建筑成本。根据土地收益递减规律和土地属不可再生资源性质，土地使用权出让收益不应竭泽而渔一次收完，应当分期摊入房屋建筑成本，这样一方面可以避免当期政府的短期行为，一方面可以大大降低商品房价格。至于当期政府的财政缺口则可通过加大中央政府对地方政府一般性转移支付制度、合理发行地方政府债和上划支出责任等途径解决，为土地财政彻底松绑。

存量增量同步改革。当前，基于外部环境导致操作方面的难度，不少专家学者主张先改增量后改存量的思路。这是传统改革思维的翻版！1994年的税制改革、特别是分税制体制改革就是在维持现有利益格局不变即所谓“存量不动改增量”的背景下展开的，这一保护既得利益的改革模式一直延续到今天。存量改革现在难，留待以后改就会容易么？感谢重庆的决策者，他们冲破传统惯性的阻力，没有放过存量（别墅）！在国家大量兴建保障房、改造棚户区和高档住房特别是别墅群的消费逐

渐饱和的趋势下，存量不动的最大赢家是谁？相信国人自有公断。房产税改革应当存量增量同步进行！对于存量改革，可以借鉴重庆试点经验分步推进：先别墅、后豪华、舍普通。作为直辖市，只有重庆的平均房价每平米仍在 7000 元。

保护弱势群体原则。根据目前社会消费习惯、消费结构和消费能力现状，存量改革也好，增量改革也罢，房产税的改革别打普通老百姓的主意！因为一千户普通老百姓住房缴纳的房产税肯定不如赵本山“皇宫”一户缴的多！不动存量就是容忍贫困差距，不动存量就是保护既得利益群体、不动存量就是保护投机。中国富豪相当大的保值资产，就是囤积房产，中国贪官相当大的资产，也是房产，它是巨大的税源，存量增量的同步改革，也是反腐的利器！

第六章 “中国税收痛苦指数全球第二” 真伪辩

— 深化财税体制改革、提高幸福指数

一场世界级争论：2011 年，美国《福布斯》披露，³⁷ 中国内地的“税负痛苦指数”仅次法国居全球第二，这也是继 2009 年中国内地首次排名第二位后，再次位列全球亚军。对此，《人民日报》发文予以否认，称中国宏观税负低。福布斯的“税负痛苦指数”以企业所得税，个人所得税，个人、企业缴纳社会保险费用，增值税，房产税六税种简单相加的算法，科学性较差，并不能反映真实情况。理由是，这一计算方法存在多种缺陷，包括名义税率不等于实际税率、最高边际税率适用范围很小等。同时引用了《中国统计年鉴 2010》等多方数据，并采访了多位专家，³⁸ 指出以国际标准“宏观税负”衡量，我国税负并不高。

³⁷ 《福布斯》（*Forbes*），福布斯先生经营的世界上最著名的财经杂志名称，因前瞻性强、有不妥协精神、观点鲜明、简明扼要而闻名于世。

³⁸ 如中国人民大学的朱青教授、财政部科研所的贾康所长等。

财政部官方也认为，我国财政收入占 **GDP** 的比重并不高，远远低于经济发达的国家，³⁹ 而且还存在着比较大的上升空间。

对此，福布斯再度回应称，“税负痛苦指数”并非针对中国。各国情况不一，选取共同点比较可能存在不足，但不能说它不科学。税负痛苦指数最大的意义，在于提供了一种国际比较的参照，并且与其他发展中国家比，中国税负水平是偏高的。

原中国人民大学财金学院院长博导安体富教授认为，设立宏观税负这一指标，是为了衡量政府支配财力的多少和国民的负担水平。在国外，大多数国家，政府收入的绝大部分或大部分来自于税收，因此税收占 **GDP** 的比重大体能反映政府支配财力的水平。我国则不然，政府收入除了包括财政收入即预算内收入（人称“第一财政”），还包括预算外收入（人称“第二财政”），制度外收入（人称“第三财政”），土地出让金收入（人称“第四财政”）等。这就是说，在我国，税收占 **GDP** 的比重不能反映政府支配财力水平和国民负担水平，因此，单用宏观税负（税收占 **GDP** 比重）指标来衡量国民的负担水平是没有多大意义的，或者说是大打折扣的。安教授的结论是：目前我国政府收入占 **GDP** 的比重偏高，而财政收入、税收占 **GDP** 的比重与当前的经济社会发展大体上是相适应的。

然而令人奇怪的是，《人民日报》与《福布斯》却得出一个共同结论：中低收入者以及中小企业对当前税负水平最感到不合理。得出这种似乎矛盾的结论原因是什么？

综观由来已久的宏观税负高低之争，大都从中外税负比较和不同计算口径两个层面分析。这种违反逻辑同一律且不涉及问题本质的争议恐

³⁹ 中国与西方发达国家体制不同，故不具可比性。耶鲁大学金融学教授陈志武认为，中国经济三分之二的财产权、生产资料、生产性财富都掌握在政府手里，因此将中国的财政税收占 **GDP** 的比重与其他的私有制国家做对比，“就像苹果和橘子一样无可比性”。

难达成共识。应当另辟路径，从纳税人感觉入手，由表及里从深层财政体制层面去寻求何以“中国税收痛苦指数全球第二”的真实答案，以解民众于“水深火热的痛苦”之中。

为何要缩小名义（法定）税负与实际税负的差距？

在我国，中低收入者以及中小企业占绝大多数已是不争的事实（比如“营改增”中小规模纳税人占 90%以上），既然大多数自然人与纳税人都感税负水平不合理，个中必有根由，这正是我们研究的起点。正像大多中低收入阶层对官方公布的 CPI 数值感觉相差甚远一样，既有技术层面的原因，更是体制缺陷所致。

从技术层面看，名义（法定）税负是狭义税负仅指税法明确界定的纳税义务；实际税负是广义税负除包括狭义税负外，还包括政府各种非税而实为税的缴纳义务（如国家或省开征的具有税收性质的基金、收费等）以及相关的纳税成本费用（中国征税成本是发达国家的几倍）等等。而广大中低收入者及中小企业缴纳的正是实际税负，由此而产生的痛苦就不足为怪了。

从体制层面看，由于中央各部门利益格局的固化、地方政府财政缺口以及长期以来财政预算软约束等管理体制等原因叠加形成的巨额预算外资金的体外循环，又为无限制扩大广义税负范围提供了体制支撑以至成为顽疾。

因此，加快推进“清费立税”改革，缩小名义税负与实际税负差距，降低税率是“解热镇痛”的一剂良方。

为何整合非税收入和政府性基金？

过多过滥预算外资金的体外循环，是滋生腐败的土壤，是增加纳税人负担的死角，是加快财税体制改革的桎梏。以 2011 年为例，全国税收收入 8.9738 万亿，四项非税收入（专项收入、行政事业性收费、罚没收入、其他收入）总额 1.4126 万亿；全国政府性基金多达近 40 个项目，

收入 4.1363 万亿。仅此两项收入合计则相当税收收入的 61.8%。教科书上所谓税收收入占国家收入 90%以上（有的教材称 95%以上）的时代早已一去不复返了！这还没算上土地出让金，国有垄断企业的垄断利润，银行国有一统天下的存贷差！上海、深圳股市再熊市，国家稳赚不赔的收入。

因此，应当整合各级政府收入，将具有税收性质的非税收入、政府基金等收入纳入税收管理（比如煤炭可持续发展基金、地方教育附加、新增建设用地土地有偿使用费、新菜地建设基金、国有土地收益基金、农村土地开发资金、育林基金、车辆通行费、机场建设费等），一方面强化了基金、收入纳入法制化管理轨道，使其预算管理更加规范有序。另一方面便于缴费相对人权益的维护。客观上能收到降低纳税人负担的效果。

什么是“优化结构、社会公平”的税制？

《人民日报》否认《福布斯》结论的重要依据之一是中外税制结构差异，而“优化结构、社会公平”正是十八大提出的税制改革目标。“不管什么人，只要他说得对，我们就改正。”优化税制结构包括税种结构优化、税收分配结构优化和税费结构优化等三个层面：税种结构优化首先是直接税与间接税的比例优化。世界税制改革的历史证明，直接税占全部税收比重与经济发达水平成正比例关系，即越是发达国家直接税占的比重越高，比如，美国以所得税等直接税为主，中国则以增值税等间接税为主。显然，提高直接税比重是我国今后税制改革方向。税收分配结构优化首先表现为中央税体系与地方税体系的结构优化，而判断其是否优化的标准，是中央与地方各自掌控的财力即税收规模与其承担的支出责任是否相匹配。显然，确保县级政府提供公共产品与公共服务的财力需要，是分税制财税体制改革的重点原则。税费结构优化首先是清费立税，显然，费改税是今后税制改革的基本方向。当前，公平税负更具

现实意义。“社会公平”的税收制度包括征纳双方的权利义务公平，纳税人间税收竞争的机会公平和税收规则公平。“中国税收痛苦”仅仅反应在中低收入者和中小企业层面，正是税收不公平的集中体现！优化税制结构、营造社会公平税制是降低“中国税收痛苦指数”的必由之路。

2011年9月1日起，个税起征点提高到3500元。到2013年9月，新个税法实施两周年。目前，我国大约有2400万人缴纳个税，对此，有财税专家表示，个人所得税已经成为“工薪所得税”，建议改按家庭征税，以降低工薪阶层的税负，同时加强对高收入人群的监管，实现真正的税负公平。

有统计显示，65%的个税来自占个税缴纳群体80%的中低收入者，而占个税缴纳群体20%的高收入者，占有银行存款总量80%的比例，其缴纳的个税比例却不到税收收入总量的10%。

北京久益华瑞税务师事务所董事长吴丽光指出，在个人所得税方面，现在大家普遍诟病的是，工薪阶层全都纳税，甚至发月饼都要交税，而好多富人反倒不纳税。实际上，很多富人通过聘请税务顾问进行税务筹划，从而达到少交税甚至合理避税的目的。由于工薪税征收便捷而成为了主要税源，而占富人收入更大比例的房产税却税率更低且征收难度更大，最终导致了收入低的人反而纳税多的“劫贫济富”反效果。福布斯和胡润涉及的70万富豪真不监控吗？也太低估了我们当政者的执行力了。

我国自开征个人所得税以来，一直以“个人”为征收主体，导致无法对个体的不同负担状况加以区分。对此，北京大学经济学院教授王大树指出，应考虑引入“家庭”征税单位，并逐渐形成“以家庭申报为主、个人申报为辅”的征税方式。“考虑以家庭为单位征收个税，把赡养人口、按揭贷款等情况计入抵扣因素，体现了公平理念。但我们的个税制度设计相当粗糙和简单。”王大树说，比如，个人隐性收入与家庭成员

收入，赡养、抚养人口，家庭成员就业、教育、住房、户口等具体情况难以掌握，等等，都是难题。⁴⁰

第七章 光伏龙头尚德破产与五分之一

LED 倒闭谁之过？

— 财政补贴与税收优惠是把双刃剑

2013 年的两条爆炸式经济新闻：

万事开头难。2013 年对新一届政府来说，注定是个多事之年，因为沉积的矛盾终会引爆。这不，两条新闻惊动了新一届高层：一是 3 月 18 日，中国光伏龙头企业无锡尚德太阳能电力有限公司债权人江苏、上海等地工、中、农、国开等数家银行，联合向无锡市中级人民法院递交无锡尚德破产重组申请，债权为 71 亿人民币（尚德债权人 529 家，确认债务总额 107 亿）。⁴¹ 二是欧盟自 6 月 6 日起对产自中国的太阳能电池板及关键器件征收 11.8% 的临时反倾销税。如果中欧双方未能在 8 月 6 日前达成解决方案，届时反倾销税率将升至 47.6%。中国光伏产业——这个鼎盛时期全球最大的 15 家太阳能电池生产企业中就有 10 家来自中国的现代能源行业，怎么会瞬间如此狼狈？！无锡尚德——这个昔日曾给地方政府增添无数政绩光彩的中国光伏龙头企业，怎么会顷刻间轰然倒塌？！

无独有偶，广东有超过 6000 家 LED 企业。业内人士预测，2013 年会有五分之一企业倒闭！⁴²

⁴⁰ 〈个税改革，路向何方？〉《光明日报》2013 年 9 月 16 日。

⁴¹ 详见〈投资无锡尚德？〉《第一财经日报》2013 年 8 月 9 日 B4 版。

⁴² 详见〈LED 腐败背后：吃“财政鸦片”步光伏后尘〉，《第一财经日报》2013 年 8 月 2 日头版头条，下同。

中国的光伏与 LED 怎么了？

让我们简单回顾一下中国光伏产业的短暂兴衰历史：自 2002 年开始，光伏企业平均每年以 30% 的速度递增、产能占到全球一半以上。短短八年后中国有 100 多个城市一拥而上建了光伏产业基地，262 家企业陆续建成投产（美国只有 20 家），由于大都集中在产业链门槛最低的封装环节，九成以上产品依赖国际市场，国内需求不足 3%，2010 年我国光伏装机量为 45 万千瓦，2011 年达到 290 万千瓦，较上年增长近 550%，2012 年达到 450 万千瓦，又增长 55%，是 2009 年的 700%。2012 年，欧美国家“双反”政策一经启动，我国光伏龙头企业的英利、尚德、天合、阿特斯等没有一家赢利。

对于天之骄子，国家曾给予大力的扶持：财政部、工信部、海关总署、国家税务总局联合发布《关于调整重大技术装备进口税收政策有关目录的通知》，光伏设备位列其中。自 2008 年 4 月 1 日起，对目录中所列光伏设备进口免征关税和进口环节增值税。2012 年 12 月 19 日召开的国务院常务会议认为，光伏产业是战略性新兴产业，发展光伏产业对调整能源结构、推进能源生产和消费方式变革等具有重要意义。

地方政府迅速抓住这一契机，支持力度让人更加瞠目：某地方政府决定，从 2008 年起，市政府每年从全市光伏企业产生税收的地方留成部分中集中 20% 的资金，实行专项管理、滚动使用，作为支持光伏产业发展的专项基金。光伏企业投产后，第一年、第二年由受益财政按其当年缴纳的企业所得税地方留成部分的 100%、第三年至第八年由受益财政按其当年缴纳的企业所得税地方留成部分的 50% 奖励给企业（国外、境外客商投资的光伏企业在享受完国家规定的企业所得税优惠政策后，再由受益财政将其缴纳的企业所得税地方留成部分按 50% 延长三年奖励给企业）；第一年、第二年由受益财政按其当年缴纳增值税地方留成部分的 50%、第三年至第五年由受益财政按其当年缴纳增值税地

方留成部分的 25%奖励给企业。其奖金全部用于企业项目建设……等等。无独有偶，地方政府对某些产能过剩企业的补贴也是惊人的，比如，2013 年上半年亏损 1.28 亿的岳阳林纸，2010 年政府补贴 3168.75 万，2011 年补贴 5915.2 万，2012 年补贴 7157.25 万，2013 年第二季仍补贴 776.4 万。⁴³ 真不知这个政府怎么了？

资料显示，三安光电和德豪润达两家 LED 企业 2011 年净利增长率双双超过 100%，其中政府补贴和税收优惠对利润贡献率分别是 90%和 79%，德豪利润总额 4.52 亿其中补贴与优惠占三亿，三光获补贴与优惠高达 18 亿。国家对高新产业的税收优惠超出财政投入，1995 年为 99.2 亿，2000 为 212.5 年亿，2005 为 753.5 亿，2009 年为 1224.7 亿。⁴⁴ 审计署 2013 年公告显示，2012 年中央用于上述项目的转移支付达 818.83 亿。我们无法得到各级地方政府支持光伏产业税收优惠的总额，但根据 262 家光伏企业进口出总量及产值，各环节、各税种税收优惠总量保守估计至少累计应在 1000 亿以上。而“十二五”时期广东省每年投入 LED 的产业专项资金是 4.5 亿。

一方面尽享政府补贴和税收优惠，一方面在将这种补贴与优惠以低价竞争让渡他人后反遭“双反”暗算，这无疑是赔了夫人又折兵！欧盟对光伏的“双反”制裁极大地触动了中国高层（以至堂堂国家总理竟亲自出面斡旋欧盟对光伏的“双反”）！显然，这不是一件普普通通的国际贸易摩擦争端！它已触及中国产业结构升级换代发展战略的底线，是一场输不起的生死较量！

破产重整悲剧告诫我们什么？

痛定思痛，“尚德悲剧”给国人留下太多的思考，比如：谁最应该为一哄而上、造成产能严重过剩的错误决策承担责任？加快光伏产

⁴³ 详见《第一财经日报》2013 年 7 月 18 日 B4 版。

⁴⁴ 详见冯在：〈高技术产业：税收优惠规模远超财政投入〉，《中国税务报》2010 年 11 月 24 日。

业结构调整和技术进步、规范光伏产业发展秩序、积极开拓国内光伏应用市场应当主要发挥市场作用还是加强政府调控手段？而我们要探索的问题，主要是从财税体制层面研究税收优惠政策应当扶持什么和怎样扶持新兴战略产业？

作为国家最重要政策工具之一的税收优惠制度，在扶持西部欠发达地区的经济发展、贯彻国家产业结构调整、转变生产方式等重大战略方针的落实发挥了其他政策工具不可替代的重大作用。然而**税收优惠政策是把双刃剑，运用得当则可达到政策目标，反之则会事与愿违**，光伏的兴衰以其惨痛教训向国人揭示了这一未被重视的“基本常识”。“贪污和浪费是极大的犯罪”，其实财税政策的浪费罪更大，却无问责！

第一，税收优惠首先应当扶持这样的产业：一是“新兴”性。从招商引资角度看，应当扶持引进那些技术含量高的一流项目而非淘汰的“次品”；扶持那些能吸收、消化、创新一体化的项目而非简单在中国组装的低端流水线。遗憾的是光伏和LED的核心技术都在国外，我们并未掌握，否则进入门槛不会这么低，也不可能一哄而起。二是“战略”性。应当扶持那些国内市场潜力大、吸纳和培育就业人数较多、有利于自我创新的项目等等。类似光伏这种两头在外（设备、原材料依赖进口、销售市场依赖出口）、只能在中国进行低端流水组装且利润微薄的行业应当格外慎重。一旦引资失败造成巨大损失，不管是谁，不管官多大，相关责任人应就地免职。

第二，实行税收优惠政策全程风险管理是减少决策失误、发挥税收优惠政策正能量的关键与保障。经济全球化、不确定因素叠加背景下的市场是瞬息万变的，税收优惠政策应当随时跟踪与监督并及时作出适应性调整。那种认为招商引资应当保持一个稳定税收优惠环境的托词，在中国已发生巨大变化的今天完全是一个伪命题（比如，与改革开放初期国内资金匮乏相比，今天的中国已不差钱了），招商引资应当符合中国

的长远利益。当年 54 家外资企业干扰中国两套企业所得税法并轨的闹剧，中国人再也不会允许其重复了。因此，加强事先与事中税收优惠的风险控制并且以税收立法形式明确界定。

第三，尚德与 LED 的悲剧暴露了财税体制的缺陷。失控的税收审批是导致过多、过滥税收优惠的体制根源，是税收优惠寻租的温床。在国务院简政放权、加大下放审批权的今天，妄谈税收优惠审批权大有不合时宜之嫌。然而笔者认为，下放行政审批权与下放税收优惠审批权不能同日而语，前者是行政权力后者是法律权力，下放税收审批权与《税收征管法》第三条关于“税收的开征、停征以及减税、免税、退税、补税，依照税收法律和税收行政法规的规定执行。任何机关、单位与个人不得违反法律、行政法规的规定，擅自作出相抵触的决定”相悖。税收是国家经济命脉，应当依法行政。

解决问题的途径只能是先顺应大势，分步实施，以图大治。首先，“开正门堵后门”：一是适当下放税收优惠审批权的同时建立备案、稽查等相关监督机制。二是变税收优惠审批与个人政绩挂钩为税收优惠审批权与个人责任挂钩的机制，通过立法明确界定行使审批权力人因决策失误应当承担的行政责任、民事责任甚至刑事责任。三是除了把税收优惠审批权“关进笼子”以外，应当加快税收制度的完善与改革，与世界税制的“降低税率、减少优惠、扩大税基、严格管理”改革大势接轨，在进行税制改革的顶层设计时，减少优惠，变临时的税收优惠为相对稳定的税制安排。

第八章 增值税改革应当先利民后利国

—— 将小微企业彻底排除在外？

营业税改征增值税，被中央定调为推进财税体制改革的重头戏。实

行“营改增”后，地方政府收入大幅减少，将倒逼中国目前的分税制改革，重构中央与地方的财政关系。如果能做到先利民后利国，其价值能与联产承包责任制比肩。

减税是近几年来“两会”期间人大代表和政协委员热议的内容之一，增值税改革更是被李克强总理评价为是“财税体制改革的突破口”，是“以税制改革完善结构性减税”的重要举措。从2012年1月1日上海启动“营改增”改革试点开始，到2013年8月1日启动的“双扩容”，即将营业税改征增值税的试点范围扩大至十个省市、将交通运输和部分现代服务业两个行业的改革扩大至全国，推进速度之快远超增值税的“转型”改革（转型用了四年半时间），真可谓史无前例。从减税效应看，2012年就减税500多亿，财政部长楼继伟称“十二五期末”完成全面“营改增”预计可减税9000亿左右。在国家税务总局局长王军看来，“营改增”是一项“举一役而贯全程、谋一域而促全局、牵一发而誉全球”的改革。

如果说1994年的“分税制”是财税体制改革的揭幕标志，那么“营改增”则是完善分税制财税体制改革的里程碑。如果再出台社保费改税，中国税制就进入世界先进行列了。

为什么营业税要改征增值税？这是个既简单又复杂的话题。说其简单，是从二者的联系与区别的角度：二者都属货物与劳务税即流转税；二者分别适用制造业与服务业，对机器设备等外购生产成本中所含的已缴税金即进项税额，增值税可以抵扣、营业税则不可以抵扣，由此产生的重复征税形成了税负的不公平；增值税属中央与地方共享税由国家税务机关组织征收，营业税属地方税由地方税务机关组织征收。说其复杂，是从改革的背景、对企业的不同影响特别是对分税制财税体制产生的“地震”效应：在面临国内外经济形势发生重大变化特别是中国经济步入自然回落周期，经济结构、产业结构面临重大战略调整，经济增长方式急待转变，微观经济急待激活的背景下，优化税制结构、降低宏观税

负、实现公平纳税、加快财税体制改革的重任则首当其冲的要落到目前占中国税收比重最大的增值税和营业税身上。可以毫不夸张的讲，“营改增”已远超出税制改革本身，“营改增”事关国家经济发展战略调整的成败；事关财税体制改革的成败；事关国家一系列重大财税政策能否落实！因此，取消营业税是优化税种结构的大势、是深化财税体制改革的大势，是税制改革的重要领域和关键环节。

增值税改革的战略目标决定了改革的基本思路、基本内容和基本步骤，应当首先搞清楚，否则难以顺利推进。增值税改革的战略目标至少应当包括税制改革、体制改革、纳税人权益、政策取向等四个层面，四个层面最终又可归结为利民和利国两大基本目标。在处理利国利民的关系上，增值税改革首先应当利民，利民才能利国。在当前，“藏富于民”比“藏富于国”更能激发广大民众推动改革的正能量，这应当是“以人为本”大背景下增值税改革的基本指导思想和价值取向，即优化结构、降低税负。

“利民”就是要量能纳税，即税收的征纳应当实现税收负担在全体纳税人之间的公平分配，使所有的纳税人根据负担能力进行分配。纳税能力强应多纳税，纳税能力弱者少纳税，无纳税能力者则不纳税。量能纳税是税收公平原则的具体体现，一个多世纪以来，西方学者围绕公平赋税的两大传统——利益赋税原则和量能课税原则进行了激烈的争论，争论的焦点在于何者更有利于公平的实现。现阶段，在小微企业普遍经营困难、其生存受到威胁的情况下，让其依法根据自己经济实力、合理缴纳有利自身生存与可持续发展的税收，存在客观上的必要性与可行性。增值税改革“利民”思想的核心就是要降低税负尤其是降低小微企业的税负，落实结构性减税政策。十八大确定的税制改革“八字”方针中第一条是“结构优化”。结构优化包括优化税种结构、优化直接税与间接税结构、优化中央税与地方税结构、优化税收与政府收费结构等等。从优化税种结构和优化直、间税结构看，应当改变增值税一

税独大的现状,降低增值税比重从而降低间接税比重是生产力发展规律的必然结果:当生产力处于低级阶段时,效率优先原则必然要求税制结构应当以间接税为主,这个阶段间接税所占比重较大属于正态结构分布;当生产力达到中等发达阶段时,公平与效率则应当兼顾,这必然要求调整直、间接税比重,即降低间接税提高直接税并使之大体相当是必然的税收政策选择;当生产力达到再高发达阶段时,税种结构则毫无疑问应当以直接税为主了。2012年中国人均GDP 6100美元,这标志着中国已进入中等发达国家行列,改变增值税老大地位、降低增值税比重是顺理成章的事。优化结构在“营改增”中首先表现为降低增值税税负。改革之初设定的增值税总体税负不变或略有下降的基本思路应当在后续改革与立法中作适当调整,即从总体上看应当降低17%的法定税率。从间接税具有税负转嫁性这一特点看,降低增值税税负可以在最终消费环节减轻消费者负担,一方面起到四两拨千斤的扩大内需作用,另一方面可以降低弱势群体的负担。财政部科研所长贾康认为,间接税为主的税制既会引起国民收入分配领域政府占比的相对较快增长,还会抑制居民消费。

十八大确定的税改“八字”方针中第二条是社会公平。社会公平就是要保护好纳税人权益。一方面要贯彻量能纳税原则,根据纳税人占用国家资源多少(包括土地、矿山等自然资源、国家资金、以及高素质人力资源等)、纳税人规模大小等因素确定不同的税收负担。因此,应当设计增值税纳税人单一注册标准制度,与国际接轨,提高增值税准入门槛,⁴⁵将占用国家资源少、纳税能力弱的小微企业纳税人排除在增值税制之外,变税收优惠的短期制度安排为长效机制安排。从扶持小微企

⁴⁵ 纳税人门槛设定取决税收收入和征管能力两个因素。国外一般门槛标准较高,比如新加坡为578万人民币(下同);日本200万;英国73万;法国66万;新西兰17万;加拿大15万;德国14万等,远高于我国二万的十几倍甚至几十倍。

业生存与发展角度看，将小微企业（包括劳动密集型的中型微利企业）排除在增值税纳税人范围之外，有利促进就业、激活小微企业从而推进社会的稳定。“营改增”后小微企业纳税人数量占90%，而缴纳的增值税仅占总额的5%左右，将其排除在外，是谓“吃小亏占大便宜”。另外，从税收征管效率看，“营改增”后小规模纳税人比重大幅上升，这对征管效力本来就远低于国外的征税机关来说无疑陡增压力。⁴⁶因此，将小规模纳税人排除在增值税征收范围之外可以收到一石三鸟之效：一是简化税制。不包括小规模纳税人的增值税制其内容至少减去三分之一。二是有利扶持小微企业，变临时性优惠为制度性优惠，变短期制度安排为长效机制设计。三是便于增值税征收管理、降低征纳成本、提高税收效率。⁴⁷

另一方面，设置保护纳税人权益的公平程序制度，这在目前纳税人总体仍处于弱势地位且在短期内难以改变的现实环境中尤为重要。因此，在增值税制设置中应当通过立法明确界定增值税抵扣权的范围、时效、维权的程序及违规的追责程序等等。

“利国”就是要实现中华民族的伟大复兴。首先，增值税改革要有利于中国经济发展模式的转变。从世界经济发展历史角度分析，新兴经济体要跨越“拉美陷阱”即“中等收入陷阱”进入高收入阶段即发达国家行列，转变传统经济增长方式是一道必须跨越的门槛，“营改增”正是在这一背景下推进的。因此，增值税改革在制度设计时应当有利经济结构的调整，包括地区经济结构、一、二、三产业结构、劳动密集型与资

⁴⁶ 国家审计署2010年对全国240个基层税务机构进行过调查，得出的结论是：税务机关的征税成本占税收收入的比例为8%。但在多数发达国家这个比例在1%之内，没有超过1.5%的。多数人认为，征税成本过高的原因之一在于国地税局分设。

⁴⁷ 7月24日国务院常务会议决定，按公平税负原则，从8月1日起对小微企业月销售额不超过二万的增值税小规模纳税人暂免征增值税，并抓紧研究相关长效机制。这一改革并不彻底，应当不留尾巴，彻底取消小规模纳税人。

本技术密集型企业结构、传统产业与新兴产业结构等等。其次，增值税改革要有利社会公平。增值税属中性税种，在这里社会公平原则应当发挥到极致，要使同等条件的纳税人在同一起跑线上享受公平待遇，参与公平竞争，共享改革开放成果。**任何歧视性税收政策都应当取缔；任何以资本规模、纳税人性质等既不可比又不公平条件为基础的服务与管理都应当纠正。**最后，增值税改革应当有利推进财税体制改革。营业税改征增值税触动了中央税与地方税两个体系；触动了现行分税制的分配格局；增值税的配套改革特别是地方税体系的重构必然会直接或间接引发利益格局的重新洗牌。对此应有充分思想准备和应对策略。大凡涉及重大体制改革，史上没有不付出代价的。**今天我们的改革，尽管不会像商鞅、王安石那样付出惨痛的代价，但付出代价是必须的！这个代价就是因利益格局的重新调整导致既得利益集团和阶层以各种方式、千方百计进行的阻挠：包括政治的、思想的、社会的、经济的、文化的等等。**改革就是重调利益格局，进入深水区的改革就是深度触动利益神经，要么涉险过河，要不被水呛死！摸不到石头就架桥。

日前国务院常务会议决定，从8月1日起对小微企业月销售额不超过二万的纳税人暂免二年增值税和营业税，并抓紧研究相关长效机制。这一决定受到纳税人的高度关注，并引发两种不同的声音：一种声音是小微企业希望扩大受惠范围，即降低受惠门槛，将二万提到5~10万或者更高；另一种声音是财政部表态因今年财政收入增速减缓，支出压力大，不能再降门槛。两种声音如何才能产生共鸣？不同的背景、不同的角度、不同的理念恐怕结论会相左。目前争议的焦点已不是“放水养鱼”问题，而是“放多少水、养多少鱼”的问题。微观搞活、特别是扶植小微企业从而解决就业是当前最要紧的大事和底线，也就是说要多养鱼，既然如此，该放多少水不是很清楚的事吗？至于长效机制，就是将小微企业排除在增值税纳税人之外，为其彻底减负。这，应当是“营改增”

的最终目标。现代型增值税模式的科学合理内核正在于此。

尽管很多小微企业主认为这次免税的门槛太高，奇怪的是，他们对此并没有多大的怨言。多位小微企业主告诉《南风窗》记者，现实中，每个企业都有两套账簿，一套留给企业，这是真实的数据。另一套是用来做给税局看的，这是用于避税。

中国企业的大口径的宏观税负高达 40%，OECD 发达国家仅为 20~27%，美、日、韩只有 20%，当然税痛。今年 8 月 1 日开始对小微企业减税，一年减税只有 400 亿元，九牛一毛。若将增值税率从 17% 降至 15%，一年可减税 5000 亿元。但增税容易减税难，何况经济仍在下行通道。

第九章 中国应当选择什么样的财税体制模式？

——“321”模式可否中标？

三中全会明确：必须完善立法、明确事权、改革税制、稳定税负、透明预算、提高效率，建立现代财政制度，发挥中央和地方两个积极性。要改进预算管理制度，完善税收制度，建立事权和支出责任相适应的制度。

中国现有 19 个税种，只有三个税种是全国人大立法，其余 16 个都是国务院的法规和条例。发达国家都是无代表不纳税，税收法定，虽然这是西方的税法思想，但这是先进思想，西方也是人，西方人吃饭不吃屎，我们不能专吃屎不吃饭，在治税思想上，我们不能搞两个凡是，拒绝先进。

某省国税局主管局长一脸无奈地向笔者披露一件案例：某市国、地两家争夺一笔 3000 万企业所得税的归属，协调无效后上报国家税务总局裁决，国家税务总局将皮球踢回交由省政府协调解决。至此，答案已明不用赘述。

试问：依据《中华人民共和国企业所得税法》和《中华人民共和国税收征管法》这笔 3000 万企业所得税到底应当归谁？

问题答案其实很简单——应当依法征税！那就让我们先简单回顾一下法律是怎样规定的：第一，迄今为止，《企业所得税法》和《税收征管法》都没有明确规定企业所得税的管辖权归属、更没有规定中央与地方分配比例，说明这是一件“无法可依”的案例！第二，国家税务总局的相关部门规章（其实多为行政规范性文件，当然也就难成为执法依据⁴⁸）前后变化较大且不明确。比如，国税发 2002 年 8 号文规定，自 2002 年 1 月 1 起，新增企业所得税由国家税务局负责征收管理。也就是说，2002 年以后地方政府不能收取新增加的企业所得税（这就是所谓的增量改革）。然而随后下发的 120 号文件又出现模糊规定，于是国家税务局强调 8 号文件，地方税务局强调 120 号文件。2008 年国家税务总局又下文规定，以 2008 年为基年，2008 年底之前国家税务局、地方税务局各自管理的企业所得税纳税人不做调整。2009 年起新增企业所得税纳税人中，应缴纳增值税的企业，其企业所得税由国家税务局管理；应缴纳营业税的企业，其企业所得税由地方税务局管理。

随着营业税改征增值税的全面推行，是不是新增的企业所得税全部归属国家税务局征收管理呢？逻辑推理不能代替税收法律，纳税人是不是要等着《企业所得税法》或《税收征管法》修订后再缴税呢？《立法法》是这样规定的：调整中央与地方税收收入归属问题属于税收基本制

⁴⁸ 按法律性质税收制度可划分为法律制度和行政制度两大类，法律制度包括狭义形式即税收法律和广义形式即税收行政法规和部门规章；行政制度指各种规范性文件即所谓红头文件，国家税务总局原副局长许善达主编的《中国税权研究》一书中将行政规范性文件定性为“最广义的税收法律”，这在法理上难以成立，在实践中会引发最大的制度性税收执法风险。3000 万归属之争从法律层面分析，则属税收行政权僭越税收立法权导致的征收机关无序税源之争的典型案列。按《立法法》规定，税收管辖权属税收基本制度，国家税务总局只有在全国人大授权条件下才能有权制定。

度范畴，税收基本制度只能由全国人大及其常委会制定，或授权国务院先行制定，国家税务总局是没有这个权力的，国家税务总局不能再像以前那样僭越税收立法权，随意调整中央与地方的税收分配关系了。这正是国家税务总局对 3000 万所得税款不表态的明智之举、地方政府将 3000 万堂而皇之收入囊中的得意之举、当然也是省国家税务局眼睁睁 3000 万税款记入他人业绩的无奈之举。

3000 万所得税归属之争案例的实质是什么问题？显然，这不仅涉及“一税两征”的税收管辖权问题，更涉及深层次的财税体制问题。毋庸置疑，彻底解决国、地两套征收机构税源纷争这一老大难问题必须从完善和改革财税体制入手，特别是增值税双扩容改革已将加快财税体制改革变得刻不容缓。

财税体制改革的核心是税政管理权的配置？

税政管理权这一范畴最早出自 2003 年的十六届三中全会提出的“两步税收改革”，当时的提法是“赋予地方政府适当税政管理权”。但赋予哪一级地方政府并未明确，故实际上没有操作。十七届五中全会明确指出“赋予省级政府适当税政管理权限”。对这一重大财税体制改革内容，迄今也仅留停在党的文件中，尚未出台可操作性的法律、法规，这使得正门虚掩、旁门大开：比如，饱受诟病的房产税改革在未修订现行法规的条件下，匆匆由地方政府下发通知试行；“营改增”的进步在于由国家财税主管部门下文试点，但却同样冠以“经国务院同意或批准”行头，同样在未曾修订现行法规的前提下推进改革试点。这与《立法法》相悖，与税收法定主义相悖。

何为“税政管理权”？迄今中央任何部门未曾作过权威解释，这已成为税收立法中最大的“哥德巴赫猜想”，以至在 2004 年起草《税收基本法》（草案）时成为争议最大的难题之一，从某种意义上讲，《税收基本法》的两次流产都与此有关。根据税法实践和我国财税体制现状，

“税政管理权”应当包括税收立法权、税收收入分配权和税收管辖权等“三权”。

税收立法权为三权之首，包括税收立法权的横向配置与纵向配置。税收立法权横向配置指立法机关与行政机关之间以及上下级行政机关之间的立法权配置。今年两会期间山东代表提出的“全国人大应当收回对国务院授权立法”的议案就属立法机关与行政机关之间横向授权立法问题。而国家税务总局副局长宋兰对政协委员提出的关于提高个人所得税起征点建议的回应所以受到广泛质疑，其实质也是税收立法权的横向配置问题。⁴⁹ 对此《立法法》已有明确规定：国家税务总局对税收基本制度无权作出法律规定，国务院也无权转授该项税收立法权，遗憾的是，《立法法》没有具体界定税收基本制度的内涵与外延，这就为财政部和国家税务总局僭越税收立法权留下不小的缺口，开了侧门。税收立法权的纵向配置是指中央与地方的立法权配置。按现行分税制体制规定，税收立法权集中在中央，地方不具税收立法权，但实践中地方政府僭越税收立法权的现象却屡禁不止，比如擅自减免、擅自审批税收优惠等等。十七届五中全会关于“赋予省级政府税政管理权”的明确界定是财税体制改革的重要内容，也是财税体制立法的重要内容。

税收收入分配权是指税收收入在中央政府与地方政府之间的分配，税收收入分配权具体表现为税种的划分。根据现行分税制体制，税收分配划分为中央税、地方税以及中央与地方共享税三大块，分别隶属或按比例分属中央政府与地方政府，目前地方政府仅分配到省级，省以下分税制尚未真正实施。3000 万企业所得税之争的实质，则是中央与地方共享税之间税收收入分配关系因多变引起的不稳定、不明确所致。其实国税、地税各为其主的敬业精神无可厚非反到值得称颂，税源之争皆因

⁴⁹ 作为行政执法机关的国家税务总局不享有税收基本制度立法权，个税起征点属税制基本要素范畴，所以宋副局长的表态涉嫌僭越税收立法权而广受质疑。

体制而起，只有完善与改革财税体制、厘清与调整分配关系才能根治。

税收管辖权是税收收入分配权派生的权力，或曰是分配权的保障。1994年实行分税制时并未要求各省必须成立地方税务局，选择权交由地方政府，比如上海与西藏就未成立独立的地方征收机构。但绝大多数地方政府认为，供养一支自己能够掌控并能为自己聚财的禁卫军当然比让他人代收更为放心。后来的实践证明，这支禁卫军的确为地方尽心尽力，甚至地方政府将一些非税收入也一并交由地方税务局去征收。这正是现阶段地方税务局工作人员的福利待遇普遍高于国家税务局工作人员的主要原因，⁵⁰也是地方税务局争夺管辖权、争夺税源的经济动力。很多地方政府尤其是欠发达地区的地方政府甚至以“弥补”当地国家税务机关经费不足为诱饵，使其为地方政府多做“税收贡献”，⁵¹而当地国家税务机关为解决经费严重不足也情愿以完成地方政府增加的税收任务作“等价交换”。这些内幕，国家税务总局要么真不知情，要么就是睁一只眼闭一只眼，有人替我解难又何乐而不为呢？

中国财税体制改革应当选择什么模式？“321”模式是否可行？

所谓“321”模式是指，三级税收收入分配权、两级税收立法权和一级税收管辖权的税政管理权配置模式。

税收收入分配权采用中央、省和县三级分享模式？

根据事权与财力相匹配、公共服务均等化等税收收入分配原则，应当在三级政府间明确税收收入分配比例。当前应大力推进省以下分税制改革进程，明确县级政府税收收入分配比例，确保县级政府特别是不发达地区县级政府提供均等公共服务的财力支出，包括公共教育、公共医

⁵⁰ 笔者调研显示，某市开发区地税人员工资福利总额高出国税人员一倍以上！

⁵¹ 某省国税局局长无奈地告诉笔者，国家给的经费不足，我们一日三餐有二餐（包括正餐）是地方政府提供的，类似情况市、县一级更为严重，基层国税为当地地方政府“打工”已成中国税收体制的一道独特风景！

疗卫生、公共社会保障（特别是保障性住房）等关系国计民生需求的刚性支出。只有这样保障房变商品房的尴尬局面才不会再现！

税收立法权采用中央和省两级分享模式？

没有税收立法权的地方税体系是不完整、不符合市场经济体制要求的地方税体系，应当借鉴国外成熟作法，“开正门堵斜门”，在中央统一税政的前提下，赋予省级地方政府适当税收立法权。这是适应我国地域辽阔、各地区经济发展差距较大和完善市场经济、调动地方积极性的必然要求。十八大提出的“简政放权”、特别是国务院密集下放的审批权，应当包括税收审批权和部分税收立法权。

税收征收管辖权采用一级征收管理模式？

根据大部制改革的基本原则与目标，改变目前国地税两套征收机构职责交叉、“一税两征”和“一户两管”的征收管理模式势在必行。分税制与分设机构没有必然内在逻辑关联，通过对国外设置税务机构的研究发现，大多数采用国地税分设制的都是联邦制国家，单一制国家和地区均未分设两套征收机构，在亚洲分设两套机构的也仅有日本、中国台湾和中国大陆。税收征管实践中，改变两套税务执法机构是纳税人普遍的强烈诉求：一方面，“一税两征”、“一户两管”加重了纳税人负担、增加了纳税成本与协调成本；两套报表、两套检查、两套应对……已让纳税人苦不堪言。另一方面，两套征收机构并存，也为少数纳税人或投机者利用法律的不完善进行所谓“税务筹划”提供了可乘之机，比如选择有利于纳税人“税务筹划”的税务登记等等。

除了税收体制改革之外，财税体制改革还应包括财政体制改革。财政体制改革主要包括财政收入体制改革和财政支出体制改革两个层面。

从财政收入体制改革层面看，主要是预算体制改革。预算管理体制改革的关键环节是扩大预算管理范围，主要包括：第一，将政府收入全部纳入预算管理范围。将中央与地方所有非税收入，包括债务收入、土地

出让金收入、规费收入、罚没收入，等等统统纳入。第二，实行收入、审批与支付职能三分离。国务院各部委制定、组织收入和审批支出，各部委不设账户，统一由财政部执掌国务院总出纳，以盘活和监督存量财政资金。第三，提高非税收入的上缴比例。比如提高垄断央企上交利润总额、提高占用国有公共资源和国有资本的上缴比例等等，用于弱势群体的社会保障。第四，尽快修订《预算法》，使预算管理有良法可依。从财政支出体制改革层面看，主要是转移支付体制改革和投融资体制改革。⁵²

第十章 四万亿一揽子投资是福是祸？

—— 财政支出谁说了算？

财税体制改革包括财政收入体制与财政支出体制两个层面。目前，人们普遍关心的是税制改革和财政收入体制改革。组织财税收入犹如前线打仗历来为指挥者高度重视，相反，组织财税支出犹如后防供给其重视程度则大打折扣，因为打胜仗是第一位的，只要打胜仗可以牺牲一切甚至生命，“杀敌一千，自损八百”。这是财税体制改革长期以来被忽视的难题，因为花钱总比挣钱痛快，尤其是年终各部委的钱“多得花不完”的时候。⁵³

目前，如何科学运用积极财政政策和财政支出体制中存在的透明度、软约束，不追责等三大难题，一直困扰着财税体制的改革。

扩张的财政政策搞不好就是把双刃剑？

积极扩张的财政政策始于 20 世纪 30 年代的凯恩斯主义，罗斯福虽然看不起凯恩斯，实际采纳凯恩斯意见实施积极的财政政策迅速使美国走出世界经济危机的阴影。其实美国真正走出危机，靠的是二战后重新

⁵² 这个问题将在下一章专述。

⁵³ 2012 年底全部财政（主要各部委）结余和沉淀资金达三万亿。

瓜分世界。1998 年中国首次试用积极财政政策以应对亚洲金融风暴对中国产生的巨大影响，并且小试成功。十年后中国又遇到因美国次贷危机引发的世界金融海啸并迅速波及世界实体经济的史上第二次资本主义大危机，其影响之深、时间之长是空前的（至今尚未复苏）。为应对这场大危机对中国的影响，2009 年政府启动了所谓一揽子四万亿的刺激经济计划。后来的实践证明，四万亿撬动 24 万亿刺激计划的唯一效果就是 GDP 没有“硬着陆”。

自全球金融危机爆发以来，中国政府将对基础设施的投资当成最大的经济增长来源，每当政府加大基建投资时，经济就回升；反之，经济就下滑，屡试不爽。问题是，这种“计划经济”不可持续，“基础设施”是为产业发展服务的，发展的根本还是靠产业的发展，而产业发展要调动民间投资。否则只能是每况愈下，效益递减。

但是，扩张的财政政策是把双刃剑，评价政策效果决不是 GDP 的短期效应，而是投资结构带来的长期经济与社会效应！1998 年亚洲金融风暴前，当世界目光焦距亚洲“小龙小虎”经济飞速膨胀而掀起研究“亚洲增长模式”浪潮时，从太平洋彼岸却传来不同声音：美国经济学家克鲁格曼说，靠刺激投资带来的经济增长像建立在沙滩上的大厦一样终会倒塌，后来的事实不幸被克氏言中了。某省银监局局长表示，目前中国宏观经济面临的两重约束，一是资产泡沫和通胀压力；二是“四万亿投资 + 近十万亿信贷”刺激政策的“后遗症”开始显现，那种没有效益的投资已出现难以为继的问题。铁道部某官员说，中央将投资二万多亿兴建 8900 公里的高铁等着我们建设。四万亿中 50% 以上投向高铁，且不说是否符合中国老百姓特别是二亿多农民工的消费能力，且不说投资效益和运输结构，⁵⁴ 且不说发达国家的高铁战略早已转移，⁵⁵ 且

⁵⁴ 长距离的高速铁路系统竞争不过航空，高速列车再快也快不过飞机，但所需要的投资却大大超过航空。而短距离的高速铁路因发挥不了列车的速度优势而投资却太大，又竞争不

不说因技术严重依赖外国而带来的风险，⁵⁶ 单就后续投资就是一个无底洞！比如 2013 年铁路总公司将继续投资 6500 亿。如果二万多亿投入民生保障工程则是另一番景象：可建 1500 万套左右保障房、相当 3600 万套计划的 42%！投资保障房与投资高铁相比：哪个利润最大、哪个最急需、哪个最能启动消费、哪个风险最小、哪个最符合绝大多数民心民意？国人心中答案自明。

铁道部撤并后，中铁总公司背着上万亿级的债务，这是看得见的，但小国不适应高铁，大国是否适应，等待实践检验。

不仅如此，2008~2010 年政府推行的大规模刺激计划还拖延了中国调整经济结构的步伐。本来 2008 年美国次贷危机到来之前，中国经济在 2005 年的汇率冲击下已经开始累积了产业结构调整的压力。国外经验证明，对于一个具有长期增长潜能的经济体，外部的冲击往往是政府和企业推进产业升级和结构转型的催化剂，而汇率升值往往就扮演这样的角色。但不幸的是，在中国，汇率升值推动的这个结构调整的进程刚刚开始就被 2008 年的“四万亿刺激计划”终止了。在政府大规模的固定资产投资支出下（2009 年的投资增长率高达 32%），产业结构调整的方向不仅被干扰扭曲，而且那些在结构调整中会被逐步压缩和淘汰的产能反而又得到了进一步的加固与扩张，这就是光伏曲扭的政策大背景。

客观的讲，留给李克强政府的是一个经济结构调整更加迫切、产

过高速公路和还可再提速的现有铁路系统。在总投资中，中国的基础工程和外国的技术设备所占的订单价值，大致各有一半份额。也就是说，外方垄断了技术，中方企业只能从老虎嘴里抢回一点零头，中方只能干粗活，外国厂商则以技术赚钱。

⁵⁵ 美、日、法、德等许多发达国家都不搞高速铁路运营系统，是因为他们明知若想靠高速铁路的日常运营来实现真正的赢利，其实是不可能的。所以，他们的高铁系统主要是靠对外输出，卖他们的高铁系统技术来收回投资。

⁵⁶ 原铁道部扼杀了我国自主研发且取得巨大成功的中华之星等八种高速列车机车，为之后的大量进口日本等国的高速列车和高铁技术“提前扫清道路”。

能过剩导致企业破产更加频繁、累积投资陷阱越陷越深、政府债务风险更加严峻、经济下行压力更加巨大、化解社会积怨情绪难度更大的烫手山芋，其根源是机械照搬凯恩斯的政府干预经济的刺激理论、不切中国实际的扩张财政政策所累。面临 2013 年第一季度经济运行的严峻形势，面对 6.20 同业拆借利率高达 13.44% 的“缺钱”恐慌，新政府明确表达了“不刺激”的财政政策，不放水的货币政策，通过强化结构性改革，盘活“两金”存量、用好“两金”增量，坚持政策托底的基本治国新思路。与此同时不是因噎废食，作出 1000 万套棚户改造，总投资可带动二万亿的决策，此举实仍民之大幸、国之大幸也！

四万亿刺激政策的某些重大失误，从理论上讲，作为中央宏观调控三巨头之一、掌控财政政策实施大权、拥有国内一流财税专家的财政部难辞其咎，但从财政管理体制现状、特别是预算管理体制现状，中国的财政部缺少象美国等发达国家财政部那样的权威性，板子似乎又不能完全落到财政部一家身上，这就是财政体制改革紧迫性的体制原因。

2013 年 7 月 18 日中央部门集中公开 2012 年决算，包括“三公”经费、行政经费等数据，从查询到的 80 多个部门决算公开情况看，2012 年决算总额达 9200 多亿元，超出 2012 年预算 2200 多亿元，其规模之大，令人吃惊。不问多花是否合理，从预算的刚性和严肃性着眼，决算超预算这么多，毕竟不正常。奇怪的是，这样花钱，我国机关团体在 2013 年 5 月份存款同比增长 32.03%，达 14.3 万亿，增速明显高于货币供应量的速度。

不透明、软约束、不问责是最大体制弊端？

管花钱比管收钱困难。如果说收钱会产生利益调整，那么乱花钱则会产生奢侈和寻租腐败。2013 年审计署一号公告，列出了八项中央财政管理的问题，具体包括中央财政预算管理完整性、中央公共财政预算的细化和执行、国库管理、中央政府性基金预算管理、中央决算草案编

制等方面的问题。但这还只是冰山之一角。国人对财政支出的不透明、软约束和不问责三大顽疾诟病已久，虽经审计整改但收效甚微。

财政支出不透明包括两个层面：一是财政部预算制定和决算审核程序不透明。每年一度的两会是全国人大代表审议财政预决算的唯一程序，这对于 95% 以上不懂财政、不懂会计的人大代表来说，要在这么短的时间内看懂这么多专业数据和表格犹如雾里看花，水中捞月，让代表提出具体意见则更是勉为其难，而要在会议期间根据代表意见修正财政部辛辛苦苦提出的方案再提交大会表决，从技术操作层面看更是一句空话。**必须改变这种认认真真走过场、稀里糊涂按表决器的程序：**一方面应当先由全国人大财经委组织各省财政厅和财税专家预审并提出修正意见；另一方面应当由各省人大组织对代表会前相关财税知识的培训并在会前将预决算发给代表预审。经历上述程序后，两会期间代表只是完成统一共识和表决程序，**让人大代表真正、真实、透明地充分行使权力。**此外，还应逐步像个人所得税改革那样在网上向全民公开征询意见程序。省、市、县三级预决算也应当按此程序办理。二是中央各部委预决算审议程序不透明。长期以来，中央各部委掌控着巨额预算内外资金，除审计署抽查审计外，未曾提交全国人大审议过。2013 年 6 月审计署公布的公告表明，“三公”经费仍是突出问题。外交部、农业部、工商总局、国家海洋局、民航局、供销总社等九部门，超标准、超范围列支出国费用，金额总计 2205.95 万元。其中外交部部本级金额最高，超范围列支出国费用 1396.29 万元。工商总局本级、海洋局本级、供销总社本级则无预算列支因公出国（境）经费，金额分别为 512.21 万元、73.88 万元、67.76 万元。中央单位公车费违规涉及金额 2044.42 万元，结余、沉淀资金挂账三万亿左右等等。这是一块培育细菌、滋生腐败的土壤，也是老虎苍蝇丛生之地，⁵⁷除了“三公”经费以外，其他经费也应公开透明，必

⁵⁷ 原铁道部部长、发改委副主任、药监局局长等老虎虽已伏法，若不抓紧加固年久失修的

须阳光普照、不留死角，将中央各部委预决算列入全国人大代表监督之下。同样省市县各部委的预决算也应如此，那种将省以下公开“三公经费”的时间表放宽至 2015 年的设计有违民意应当加快推进，这是加快财税体制改革的整体部署与要求。

软约束、不问责是财政支出体制的又一缺陷，是部门利益固化和乱花钱的体制根源。比如，中央对地方的转移支付是中央财政支出的重要组成部分，2012 年转移支出总额 4.0233 万亿（不含税收返还 5128.04 亿）占中央公共财政支出 6.4126 万亿的 62.7%，其中一般转移支付 2.1429 万亿占 53.3%，专项转移支付 1.8804 万亿占 46.7%。转移支付包括主要用于各地平衡基本公共服务均等化的一般性支出和主要用于国家扶持的专门项目的专项支出。长期以来，**主要由各部委审批的专项转移支出，因其导致重复交叉支出引发的产能过剩和“跑部钱进”引发的寻租腐败，早被国人广为垢病。**因此，新一届政府痛下决心，减少、合并专项转移支付项目，同时下放一批适合地方管理的专项支付项目，并要求在 2013 年 6 月底完成。然而令人匪夷所思的是，这项经全国人大通过具有法律效力、被国人叫好的财政支出体制改革却受到来自中央相关部委的消极“抵抗”！？财政部根据国务院改革部署和要求编制、涉及二万亿资金规模的简并方案因未能得到相关部委的配合至今还在“研究”之中。⁵⁸

固本强基，降低财政专项转移支付。尽管“优化转移支付结构，逐步提高一般性转移支付比例，清理整合专项转移支付”的口号多年来一直在提，但由于政府间事权和支出责任不清，过度下移，政府间税收划分不合理，地方税制缺失；还由于削减任何一个专项项目，都会影响到

铁笼，华南虎东北虎都可能会出笼。

⁵⁸ 详见〈财政专项转移支付简并方案受阻〉，《经济参考报》2013 年 7 月 5 日头版头条。
— 相关部委不愿放弃资金审批权是主因。

背后的部门行政权力和资金配置权，往往是难上加难，难于上青天。因此，事实上，近年来财政专项转移支付不降反升，一些一般性转移支付也出现“专项化”倾向，中央新出台各种公共服务项目时也越来越依赖于各类专项转移支付来支撑，中央事务履行形成明显的“专项资金依赖症”，专项转移支付陷入类似“黄宗曦定律”的怪圈。

这是为什么？一言以蔽之：相关部委不愿下放审批权。换句话说，不愿放弃因此而丧失的部门利益（当然更不愿放弃寻租所得）！何以敢冒此天下之大不韪，公开与人民的意志相悖？！还是那句话，预算软约束、失误不问责的财政支出管理体制缺陷是有令不行、有禁不止的祸首罪魁！应当加快财政支出管理体制改革：一是尽快出台《中华人民共和国转移支付法》和修订《中华人民共和国预算管理法》，从法律层面约束和追究相关部门和责任人不作为、怠于作为与违法行为的法律责任；二是明确界定各级政府与部门的审批权限、审批范围、审批额度，坚决防止因下放审批权而引发的“上腐变下腐、集中腐变分散腐”的烂相发生，打老虎也打苍蝇。三是防范财政风险。新一届决策层已意识到国内经济风险特别金融风险的危害，2013年5月一次政治局会议上，习近平明确指出要防范金融风险。6月20日“钱荒”期间，李克强主持国务院出台了“金融新十条”更是说明高层防范和治理金融风险的决心。然而，像间接税可以转嫁税收负担一样，金融风险也能转嫁特别是国有银行更是“有恃无恐”，国有银行金融风险的最大接手正是国家财政。21世纪初叶国家二次剥离国有银行数万亿坏账不正是国家财政接手金融风险的典型案例吗？不仅如此，国家为扶持国行境外上市不还注入了巨额外汇储备吗？应当彻底改变银行负盈不负亏的体制，实行市场运作方式自负盈亏，一切“剥离坏账”与“救市放水”之举都有悖市场经济规律。对此，中国财政应当清醒：金融与财政一荣俱荣、一损俱损！

在大数据时代，中国有世界最大的数据库，是数据大国，但还不是

数据强国，在互联网大国强国，中央要想管住金融、财政如臂使指，手拿把掐，动真格就行。

中国正在大力引进欧美式金融衍生品，所谓避险工具，多数都变成了金融魔鬼，不要轻易打开这个潘多拉盒子，与西方比，中国金融是国家安全的最薄弱防线。

最近，《经济日报》披露了一条令人啼笑皆非且又发人深省的消息：全球在建的摩天大厦 87% 分布在中国，按目前速度，到 2020 年中国摩天大厦将是美国的 2.3 倍。⁵⁹ 一边是豪华之极的摩天大厦，一边是 5000 棚户区改造资金严重不足，其实，用建造摩天大厦资金搞棚户区改造绰绰有余！财政支出不透明、软约束、不问责的根源在哪？这是必须回答的体制性问题——即财政支出尤其是临时性巨额支出谁说了算？应该履行什么样的决策程序？因重大决策失误造成的显性损失和隐性风险应当承担什么行政和刑事责任？这个问题不彻底解决，虽不会“朱门酒肉臭，路有冻死骨”，但“几家欢乐几家愁”的弊端就无法根治。

中国最不差的就是钱，中国政府第一富有，国有垄断企业第二富有。这里我们分析一下第三富有的中国 70 万富翁、富婆。中国招商银行和贝思管理咨询公司联合发布《2013 年中国私人财富报告》，他们持有可投资资产规模达 80 万亿，一年可投资 1000 万以上高净值人士达 70 万人，规模可达 22 万亿元。但 40% 的已将家产的一半放到了海外，其中 60% 的富人希望投资移民，再不出台移民税，黄瓜菜都要凉了。这是王小鲁教授主持的“第三次灰色收入调查”，2011 年居民灰色收入为 6.2 万亿元，约占 GDP 的 12%。灰色收入仍然主要集中在一部分高收入居民中，灰色收入潜伏在居民收入中，却游离在统计局的数据之外。所谓制度性减税，就是对国有垄断企业、少数暴富户，该收的税收上来，对 70% 的穷人、中小民营企业减税。也不能见钱不见人，中央人才小

⁵⁹ 详见《经济日报》2013 年 8 月 14 日第 2 版。

组披露：“我国流失的顶尖人才量居世界首位，其中科学和工程人才滞留率平均达 87%。”

福布斯中文网 10 月 16 日公布 2013 福布斯中国富豪榜。榜单收录 168 名净资产超过十亿美元的亿万富豪，相较于前一年的 113 名出现大幅提升。中国排名前 400 位的富豪，总财富达到 3.4746 万亿元人民币，较一年前飙升 35%，前 100 位富豪的净资产总计 1.9276 万亿元人民币，激增 44%。美国《芝加哥论坛报》评论称，中国已成为过去十年里亿万富豪数量增长最快的国家。

福布斯亚洲上海分社社长范鲁贤表示：“该榜单从根本上反映了今年中国经济中的很多增长领域，例如互联网、汽车、娱乐与房地产。从一个层面上看，中国财富的迅速增长与中国经济的放缓之间似乎存在脱节，但它还是反映了实体经济中正在发生的情况，以及精明的企业家从中获利的能力。”

2013 年居榜首的是大连万达集团董事长王健林。他凭借 860 亿元人民币的净资产首次登上榜首，较上一年的 488 亿人民币大幅提升。排名第二的是去年的首富、饮料业巨头宗庆后，这位现年 68 岁的娃哈哈集团董事长净资产 683 亿元人民币。在榜单前 100 名中，来自房地产行业的富豪最多，如泛海集团董事长卢志强，这有赖于中国房地产价格回升，其他占主导的行业包括汽车制造、饮料和互联网。

《芝加哥论坛报》称，随着中国成为世界上最大的手机和互联网用户市场，富豪榜前 100 名中来自互联网界的富豪财富增幅最令人瞩目。福布斯中文版总编周健工 10 月 16 日对《环球时报》记者表示，2013 年互联网和互联网相关的行业让不少企业家财富增加，中国的百度、阿里巴巴和腾讯三家都挤入前十。新的互联网公司也在成长。和互联网有关的如电商企业，也呈现出比较好的增长状态。

互联网三大巨头百度公司 CEO 李彦宏以 677 亿人民币的个人净资

产排名第三，腾讯控股创始人兼首席执行官马化腾以 622 亿人民币排名第五，阿里巴巴集团董事长马云以 433 亿人民币排名第八。阿里巴巴集团即将进行的首次公开募股显然比马云的财富更受关注。路透社称，雅虎周二表示，在阿里巴巴公开上市后，该集团股东雅虎将保留高于原先计划的持股，希望从阿里巴巴未来成长中获利。雅虎资料显示，阿里巴巴截至 6 月底的第二季度净利润增至 7.07 亿美元，远高于 2012 年同期的 2.73 亿美元。

2013 年的中国富豪榜上，有 87 位上榜富豪并未出现在 2012 年的榜单中，这也体现出中国创富运动的惊人活力。在上榜新贵中，最突出的有能源行业亿万富豪李河君，他凭借 665 亿人民币净资产一举摘得榜单第四席。李河君是汉能控股集团的董事长，该公司是全球最大的薄膜太阳能电池板和设备生产商之一。

周健工表示：“今年很多排名前 100 的富豪财富增加更快了。中国城镇化水平的加深对消费品和服务业、制药和医疗保健、文化娱乐，以及移动互联网等行业的快速成长依然是有利的，而这几个行业是中国创富运动中的重头戏。”圆石金融研究院的高级金融分析师白天 16 日对《环球时报》记者表示，亿万富豪数量和手中财富的增加将对私募股权基金产生利好，更有利于私募公司融资从而投资于具有高成长潜力中小企业。⁶⁰

第 11 章 税收对调节分配差距无能为力吗？

——果真“富不过三代、穷不过百年”？

耐人寻味的几组数据资料：第一组：中国居民收入基尼系数。国家统计局公布 2012 年中国居民收入的基尼系数是 0.474，而西南财大公布

⁶⁰ 〈中国百位富豪资产激增 44%〉，《环球时报》：2013 年 10 月 17 日。

的基尼系数是 0.61。从 1978 年到 1984 年，我国基尼系数稳定在 0.16 的水平。而从 1984 年开始，基尼系数一路攀升，到 2007 年已达到 0.473。一般说 0.2 之下叫“高度平等”，0.2~0.4 以内叫“低度的不平等”，0.4 为“世界不平等警戒线”，现在 0.474 是“高度不平等”，而 0.61 则破吉尼斯世界纪录！

解决分配不公，政府带头。财务平衡的财政是什么？今后政府若是人民政府就应该在城市化的征地过程中，坚决不赚一分钱，当然也不用贴钱，将城市化、工业化土地升值的利益，分配到进城农民工家庭上，政府只求财务平衡，这样的政府才能让中国的富翁富婆做出应有的贡献。

第二组：中国富豪人数。截至 2011 年底，千万富豪人数第一次突破 102 万人比上一年增加了 64260 人，亿万富豪人数已达 63500 人，比上一年增加了 3683 人。⁶¹

第三组：贫富的悬殊差距。2012 年收入最低的 5% 的家庭累计收入占有所有家庭总收入的 0.1%，而收入最高的 5% 的家庭收入却占有所有家庭总收入的 23.4%，是前者的 234 倍；⁶² 中国富豪总身家六年涨 70 倍，居民收入仅涨二倍；⁶³ 富豪人数排名全国第六的福建，32 位富豪拥有财富共计 1582.6 亿元，超出福建省 2008 年的财政总收入 1516.33 亿元；⁶⁴ 澳门赌场因中国富豪光顾收入超越拉斯维加斯；2012 年福布斯中国亿万级富豪榜公布达前 100 名资产超 1.5 万亿，其中前十名总计 4010 亿平均 401 亿、前 50 名总计 9569 亿平均 191.38 亿、第 100 名 68 亿；我国 70 万富翁群体资产总额达 80 万亿；⁶⁵ 根据国家统计局的统计，2011 年，我国城镇居民年人均总收入是 23979 元人民币，相当于每月 2000 元左右，

⁶¹ 详见《群邑智库·2012 胡润财富报告》。

⁶² 详见北大中国社会科学调查中心发布的“中国家庭追踪调查”数据。

⁶³ 详见《新京报》2012 年 1 月 29 日。

⁶⁴ 详见福布斯中国富豪榜。

⁶⁵ 据招商银行和贝恩公司联合发布的《2013 中国私人财富报告》。

包括工资性收入、财产性收入、经营性收入和转移性收入四个方面；按照中国的扶贫标准，现在中国的贫困人口在 4000 万人左右。按照每天二美元的国际标准，中国应该有近一亿穷人。而在贫困线之上附近，达不到平均收入水平的易于陷入贫困的人口约在二亿；而山西煤老板 7000 万嫁女堪比春晚，福州长乐村民企业家陪嫁 2.1 亿，4000 人参加婚礼每人发红包 1000 元，中国人年砸 123 亿美元涌到美国买房产⁶⁶……等等。

第四组：个人所得税收入概况。2011 年我国将个税起征点从 2000 元上调至 3500 元，使得缴纳个税的人数从 8400 万降到了 2400 万。2011 年个税实现收入 6054.11 亿，占税收总收入 6.2%，2012 年个人所得税实现收入 5820.24 亿元，占税收总收入的比重为 5.8%。美学者史宗瀚估计，最富 1%（1300 万人）如按 40% 税率计算可收个税 5.6 万亿至 16 万亿，相当 2011 年税收的两倍以上。

如果对上述数据资料进行整理分析，似乎可以得出以下推理：当前上缴个人所得税的纳税主体绝对是中低收入工薪族。以 2011 年显示的资料，月收入 3500 元以下的人数是 6000 万（8400~2400）占全部上缴交个税人数的 71.4%，2012 年 2400 万人缴税 5820 亿元。如果按 102 万千万级富豪 2012 年平均每人 1000 万收入和 63500 亿万级富豪 2012 年平均每人 5000 万收入计算，两大级富豪 2012 年个人所得税的计税依据应当是 $1020000 \times 1000 \text{ 万} + 63500 \times 5000 \text{ 万} = 1020000000 \text{ 万} + 317500000 \text{ 万} = 1337500000 \text{ 万} = 13.375 \text{ 万亿}$ ，按 40% 税率计算当年应交个人所得税税额是 5.350 万亿，计算结果与美学者史宗瀚估计的 5.6~16 万亿中的最低数值相近，相当 2012 年个税收入的 9.19 倍。⁶⁷ 我

⁶⁶ 据中新 8 月 24 日报道，中国富人正像潮水般涌美国买房，一年投 123 亿，且现金一次付清，成为第二大外国买主，让美国人惊叹不止。

⁶⁷ 我们无法取得两大级富豪当年缴纳个税的资料，也曾建议胡润榜在公布富豪排名的同时也公布缴纳个税的排名，既然能获得收入信息，那么同样也能获得纳税信息。

们认为，福布斯也好，胡润也罢，如能公布两大级富豪缴纳个人所得税的准确信息远比公布收入资产排名信息更有社会、经济和政治意义，当然也更具研究价值。我们的推算因无准确的纳税信息可能会有误差，从而可能会误伤大富豪们的爱国热情。因此建议国家税务总局，像专设机构管理大企业一样专设机构管理千万级以上大富豪并且每年向社会公开透明纳税排名榜。从社会角度看，这不属个人隐私，收入都能排名公开、纳税排名有何不能？公布富豪纳税排名榜具有重要现实意义，在彰显富豪们对国家巨大贡献的同时还能化解不知情者的所谓仇富心态，减少绑架富豪的事件发生，这更有利社会安定团结。一百多万中国富豪如果真实、准确、及时、爱国的依法纳税，其税源可能不比大企业少，这个大西瓜应当引起相关部门的高度重视。

资料还说明，千万级以上富豪资产中有四分之一（显然这是个极为保守的存量估计）源于继承，即富二代的相当资产和收入来自父辈或祖辈的遗产或赠送。这就引发了国人对十四届三中全会早已提出的开征遗产与赠与税（下称遗赠税）问题的极大关注，理论界也早有一定的研究。这不仅是一个税收问题更是一个社会问题。

坊间有“富不过三代，穷不过百年”的宿命论。以亿万富豪前 50 名平均 271.58 亿资产、平均每天消费二万即每年消费 730 万计算（相当全国城镇居民平均年收入 2.4 万的 304 倍），可消费 3720 年，按每代 80 年计算，可富至 46 代！至于百年充其量也就二代，而农民工二代以及城镇低收入二代，特别是目前尚未解决或刚刚解决温饱的第二代，想在 100 年内咸鱼翻身解决贫穷问题谈何容易！？看来，“三十年河东三十年河西”的人间变迁“规律”在中国也已变异，“富不过三代，穷不过百年”的宿命也已打破。

税收对调节如此天文贫富差距究竟有无作为？如何作为？这是近年来两会期间热议话题之一，也是税制改革探索了十几年的老生常谈话题。

税收对调节贫富差距应当大有作为。经济的发展为税收调节分配提供了充分条件。世界经济发展规律证明，经济发展水平与税收调节分配存有密切的“效率与公平”关系：低收入国家向中等收入国家发展过程中产生的收入分配差距具有某种客观规律性，即这个阶段更应当强调“效率”（据此邓公才提出让一部人先富起来）；中等收入国家向高收入国家发展过程中则更应当强调“公平”，任何未及时调整战略而导致收入分配差距悬殊的国家都有可能陷入“中等收入陷阱”。墨西哥、阿根廷等拉美国家已是前车之鉴（据此邓公才同时又提出共同富裕这一跨越陷阱的终极目标）。2010年中国已进入中等收入国家行列（人均GDP已达4000美元），2012年中国已达到中上等收入国家水平（人均GDP突破6000美元）。2020年中国要实现中低收入群体翻番并基本实现共同富裕目标，这是中国特色社会主义市场经济的精髓，也是中国梦的高境界！从这个意义上讲，通过税收调节贫富差距是必须的，税收应当大有作为。

税收调节贫富差距可以大有作为。首先必须转变传统的、只在动态增量上做文章的思路，应当动态增量和静态存量双管齐下。纵观十几年来运用税收手段调节收入分配和贫富差距的思路一直局限在动态增量即个人所得税的讨论上：一方面个人所得税的模式之争，分类与综合也好，综合与分类也好，以家庭收入与人口计税也好，都没有突破动态增量的局限；另一方面是免征额之变，2000也好，3500也好，只盯这一死数，还是没有突破动态增量的局限。这不能怪个人所得税制度改革本身，要怪就怪“保持现有利益格局不变”即只改增量不动存量的惯性思维定式，多少改革方案被扼杀在这一思维之中！习近平提出“突破利益固化藩篱”的勇气和决心，李克强提出“用好增量、盘活存量”新思路是对传统思维模式的否定，其理论与现实意义无可估量！

“突破利益固化藩篱”和“用好增量、盘活存量”的理念同样适用于税收调节收入分配和贫富差距领域。如何盘活收入分配差距累积的几

十万亿存量？如果说个人所得税侧重调控动态增量的话，那么，遗赠税则侧重调控静态存量。正常情况下，开征遗赠税至少可以发挥调节贫富差距和组织政府收入两大功能，而在收入分配和贫富悬殊、特别是这种悬殊源于非正常超出社会容忍度的情况下（比如基尼系数突破国际警戒线 4 以上时，我国官方公布 4.7，民间公布 6.1 均超出这一国际警戒线，中国目前是世界贫富差距最大国家之一是不争的事实），开征遗赠税还能收到稳定社会的政治效应。既然如此，为什么十四大提出的研究开征遗产赠与税的决策未能落实、甚至官方一直没有列入研究规划？个中原因十分复杂，从指导思想上看，是维持现有利益格局、保持大局稳定的传统改革思维范式所致。维持现有利益格局不变的实质就是保护既得利益群体，漠视弱势群体共享改革红利的权力！甚至有人说，开征遗赠税会逼走富人。请看资料，全世界每年有二万亿美元涉腐资金跨境流动，中国占三分之二。2010 年非法资金外逃 4120 亿，2011 年 6000 亿，2012 年一万亿。高房价与灰收入关联度大，2008 年全国灰色收入 5.4 万亿，三分之二集中在 10% 的最富家庭。另外 2011 年以来，中国在境外购买奢侈消费品居世界第二位，中国富豪在海外购豪宅已引发了当地政府的密切关注，国家鼓励企业包括民营企业走出国门到境外投资等等。试问，这些都是遗赠税逼走的吗？为什么像美、德、意、日等开征遗赠税的发达国家和中国香港不但没逼走富人反而境外富人趋之若鹜？

当前，推进研究并适时首先在发达地区开征遗赠税试点，同时应抓紧推进个人所得税的改革效率。发挥个人所得税调节收入分配增量作用，首先要建立较为科学的强制采集涉税信息的法律制度。这是税务机关一家难以完成的艰巨任务，是需全社会共同营造的，而首当其冲的是各级政府的主导作用，明确界定相关部门和纳税人包括行政、刑事在内的问责追究程序，转轨的中国必用重典。其次要有顶层设计，不能零打碎敲死盯起征点，抓紧出台“免低、扶中、重高”的结构优化、社会公

平的个人所得税制。最后，强化征管。除上述提及的建立专门机构、透明纳税信用、建立信息网络、制定问责程序之外，设计高效、便捷的征管程序是最后一道防线。

形成贫富差距的原因多而杂，比如从分配环节看包括初次分配和再分配；从分配性质看包括合法收入与非法收入；从分配渠道看包括工薪收入和财产收入；从地区分布看包括发达地、欠发达地和落后地等等。因此，税收调节不是唯一的，这就是人们通常讲的要配套改革的原因。

鱼和熊掌可以兼得即发展速度和居民收入可以实现同步增长，这是中国梦的重要内涵，那种拉大差距才能产生激励因素的不发达阶段的理念可以休矣。以重庆为例，2011年和2007年各项经济数据来比较，2007年的GDP是4670亿，2011年翻一番，超过万亿，年均增幅15.7%，这在全国各省市中不算低，2011年是2007年的2.1倍。农民人均纯收入，2007年3500元，2011年是6480元，也近乎翻番，城镇居民人均收入2007年1.2万，2011年是二万。公平分配与优质高速发展应当兼得，这是中国梦的重要内涵。

第三季度的GDP增长数据发布之后，几乎所有的机构和专家都异口同声地表示“符合预期”，这显然是因为此前三个月发布的一些相关数据已经造就了市场的这种“预期”。然而，另一个“异口同声”或许更值得关注：几乎所有的专家都认为第三季度的这种回升之势不可持续，他们共同的理由是：第三季度的经济回升是过去几个月政府加大基建投资、银行增加信贷投放的结果，这种“稳增长”的策略是在延续过去“四万亿”计划的老套路。这还是比较客气委婉的说法，有些机构和专家更加直截了当，其中尤以高盛中国区副主席暨首席投资策略师哈继铭的评论最具代表性，他在最新报告中称，中国经济本应在2013年下半年放缓，以进行经济再平衡，来摆脱对投资的过度依赖，而自7月政府将重心转向保增长以后，投资开始回暖，GDP增速在第三季度提升至7.8%，但经济失

衡的问题加剧，投资占 GDP 的比重在 2013 年前九个月进一步升高到 56%。这样的增长加速是不可持续的，因为它的代价是对公共投资的更严重依赖。

假设未来十年消费占 GDP 比例从 2010 年的 34.9% 上升到 45% (美国比例为 70%，印度为 56%)，则每年只需要 4.5% 的 GDP 增速就可以实现人民福利翻番的目标。但是，这意味着中国必须安于更低的 GDP 数据。如此看来，中国经济面临的考题不仅是增速是多少，而且是依靠什么来取得增长。如果依赖投资，那么最终的结果很可能就是一场金融危机；如果依赖消费，那么最终就不得不面临经济增速的放缓。目前人民币贷款和社会融资规模的增长明显超出了市场的预期，金融风险度不是降低而是加大了。其实，虽然我们建议政府今后不再突出自己的经济增长的 GDP 目标，但认为有一个目标却是应该明确并坚持的，这就是货币增长率。因为货币是可以也只能是由政府控制的（尤其是在央行附属于国务院的中国）。今年政府制订的货币增长目标是 13%，以市场经济的标准来看，这个目标虽然仍然较高（比经济增长目标高出近六个百分点），但比起前几年的增速还是有所缩减的。然而，恰恰是对于这个目标，政府没有像为经济增长设定“下限”那么坚定地将其设为“上限”，今年前九个月的货币增长率虽有起伏，但一直都在 14% 以上，最高时甚至到达 16%，明显超出 13% 的目标，看来今年已很难“完成任务”。实际上，货币才是“总龙头”，控制住了货币总量，也就能控制住信贷，控制住债务。我们在此提出一个检验经济增长质量的标准（当然不是唯一的标准）：以今年为例，如果我们能在守住货币增长“上限”（13%）的前提下再守住经济增长的“下限”（7.5%），那才算是真正实现了今年的经济发展目标。

中国过去十多年房地产市场宏观调控的情况也再次证明系统性改革的必要性。过去多年，从中央到地方一轮又一轮的房地产市场调控意在

控制过高房价，但由于房地产市场不仅关联到市场交易本身，而且也涉及土地制度、财税制度、城市管理制度等多方面内容，在地方政府垄断土地供给以及过分依赖土地财政的局面下，任何缺乏系统性设计仅仅对市场交易本身进行调控（而且是单方面对需求进行调控）都是难以奏效的。

“点线式”改革问题不少。

国家主席习近平日前就提出，三中全会将会提出综合改革方案，就全面深化改革进行总体部署。应该说，现阶段中国社会对改革的共识、期待和要求在明显提高，改革应有所突破，但这个突破不再是“放开局部、捆住全体”的“点线式”的突破，而是一种整体突破，一种有利于关系协调的全局性、系统性突破。

所谓系统性突破，是指改革思路与方案能够比较全面涵盖现行经济体制主要领域或关键领域，各领域的改革相互间衔接协同，改革的红利惠及绝大部分民众，促进经济运行的质量明显提高，促进民生明显改善。

诚然，在任何时候都不可能就改革设计一个尽善尽美的总体方案，但在基本条件具备情况下，尤其是在改革的深层次问题显露和各种体制关系交织在一起的情况下，探索总体方案总比仅仅寻求局部改革要好，从而防止改革中的局部效应代替全局效应，防止个别问题的解决掩盖整体问题，防止旧矛盾消失背后出现新矛盾。

因此，从中国改革开放 30 多年进程的经验看，要寻求系统性突破，主要着力点应该放在要素、市场和政府职能这三个层面上。这是因为尽管改革已经进行多年，但是生产要素市场仍有很大残缺，如大量集体土地不能进入市场带来众多问题；同时资源、基础设施和金融领域国企一家独大，民企进入无门，甚至一些央企公开从事房地产业等事实也显示出中国市场边界的模糊不清；而政府也经常跨界越权，甚至用政府行为代替企业，造成政府错位甚至权力寻租。⁶⁸

⁶⁸ 〈下一步改革应关注系统性改革和突破〉，《环球时报》2013 年 11 月 6 日。

第 12 章 底特律破产的警示

— 地方财政该破产就破产？！

欠账还钱，天经地义。

2013 年对地方政府来说注定是日子不好过的一年，一是因上届政府推出四万亿刺激经济计划、拉动地方政府超过十万亿债务、从而进入还债高峰期。二是全国财政收入增速放缓，上半年中央财政收入仅增长 1.3%，这意味着中央对地方的返还不可能增加，尽管地方财政收入增长幅度远高于中央 12 个百分点，但因其增长严重依赖房地产业的单一结构却令人担忧。就在这时，国外又传来两件爆炸性新闻：

第一件是 2013 年 4 月，两大国际评级机构同时调降中国信用评级。惠誉评级 4 月 9 日宣布，将中国的信用评级从“AA-（第四等级）”下调一个级别至“A+”。原因是，中国金融稳定面临的风险加大，惠誉估计，至 2012 年底，连同影子银行活动在内，中国信贷规模占国内生产总值（GDP）比重达 198%，高过 2008 年底的 125%。从 2012 年 2 月至 2013 年 2 月，仅有 55% 的社会新融资以传统的银行借贷进行，远低于 2009 年 76% 的比例，这增加了金融体系的风险。一周后，另一家评级机构穆迪（MOODY'S）将中国的国债评级展望从此前的“正面”下调至“稳定”。穆迪的一个关注点也是地方政府债务。穆迪认为，地方政府债务增加将导致银行地方融资平台贷款质量进一步恶化。鉴于地方融资平台已经债务高筑，因此债务进一步增多无疑将给地方政府债信评等带来负面影响。4 月中旬，国际货币基金组织（IMF）在最新发布的《财政监督报告》中指出，受 2008 年危机爆发后的“四万亿”刺激计划影响，中国地方政府融资平台加速发展，地方基础设施项目融资可能成为中国财政风险潜在源头。IMF 报告同时指出，“地方政府偿债能力很大程度上会受房地产市场影响。”报告调查发现，80% 被调查的

城市称会以销售土地来偿付债务。2012~2014 年三年内有 35% 的平台贷款集中到期，地方政府融资平台将迎来偿债高峰。随着国际评级机构和 IMF 先后对中国地方政府债务发出警告，地方债问题成了市场看空中国经济的最新标靶。

第二件是美国著名汽车城底特律因欠下 180 多亿美元的长期债务和数十亿美元的短期债务无力偿还，于 7 月 18 日申请破产，这是美国迄今为止 42 个破产城市中规模最大的城市破产案。

两件新闻叠加自然会让国人产生如下疑问：中国一些地方政府能否破产？中国地方政府是否应当该破产就破产？

回答问题的前提，首先是要厘清政府包括中央与地方究竟以何种方式背负了多少债务。这正是国务院决定从 8 月 1 日起，要求审计署停止其他一切工作对全国五级政府债务进行全面审计，并在 9 月底上报审计结果的真实动机。这是史上规模最大、涉及面最广、审计任务最重、要求完成时间最紧的一次专项审计，主要目的不外两个：一是摸清债务家底；二是据此出台防范风险策略。

中国政府究竟负债几何？目前国内外各机构及权威人士公开的数字令人眼花缭乱。比如，2011 年 6 月，国家审计署发布的一份地方债务统计报告披露，截至 2010 年末我国地方债余额为 10.7 万亿元。2010 年底，我国省、市、县三级地方政府负有偿还责任的债务率，即负有偿还责任的债务余额与地方政府综合财力的比率为 52.25%。如果把地方政府负有担保责任的债务全部考虑在内，债务率为 70.45%。银监会与审计署联合发布的数据则称，截至 2012 年 9 月末，地方政府融资平台余额仍高达 9.25 万亿（要指出的是，地方政府融资平台的融资余额是地方负债的重要形式，但不是全部）。有国内研究机构估计，这一数字到 2012 年末可能已膨胀到 12 万亿元。摩根大通内部研究估计，截至 2012 年末，中国地方政府债务总量“略超 14 万亿”。中国银监会最新

披露的地方融资平台贷款数据，截至 2010 年 11 月末，国内平台贷款余额约 9.09 万亿元；2011 年 9 月末，余额依然高达 9.1 万亿元；2012 年末，平台贷款余额甚至上升至 9.3 万亿元。有机构从银监会上述数据来推断，2010 年底的地方负债为 10.7 万亿元，融资平台贷款约为 9.09 万亿，其他负债大约为 1.6 万亿左右。如果国内地方债务的结构不变，2012 年末的地方政府负债可能要略微超过 2010 年的 10.7 万亿元，约为 11 万亿左右。原财政部部长项怀诚认为中央债务十万亿，地方债务 20 万亿共计 30 万亿。现任财政部部长楼继伟透露，据此前审计署统计对地方政府债务情况的摸底，截至目前地方政府债券余额约为 11 万亿元，这相当于 2012 年全国财政总额，等等。

“我有迷魂招不得，雄鸡一声天下白”，不白是庸官难断公帑事。真是一本谁也说不清的糊涂账！也不知这个家稀里糊涂是怎么管的？！竟连欠多少债都弄不清楚！看来只能有劳审计署同志近期给出“标准”答案了。退一万步讲，不管眼下债务的真实数字是多少，有一点是毋庸置疑的：那就是中国千真万确存在政府债务风险！否则，习近平就不会在中央政治局会议上提出防范金融风险；李克强就不会下令审计署彻清五级政府债务底数！

目前政府债务底数多寡已不十分重要，也非我们讨论的重点。重要的是如何从底特律破产案中汲取教训。探讨教训之前，有两个问题先要搞清楚：一是政府破产的实质是什么？二是美国联邦政府为什么任由地方政府破产而不顾？

地方政府破产，是指地方的财政破产即政府财政丧失了清偿债务的能力，而不是政府职能的破产。这是政府破产和企业破产最大的区别，进入破产阶段的地方政府还是有能力解决债务问题的。美国破产法的立法精神，以财政重组为主。在维持政府正常运转之余，主要的工作是以包括债务延期、免除一部分本息、对存量债务进行再融资等手法进行债

务重组和平衡预算。美国政府破产，通常以削减政府开支与简政裁员为目标，普通的公众，至少在经济方面不太会受到政府破产的影响。从美国一些著名的政府破产案例来看，当初橘县政府破产后，就硬着头皮解雇了 2000 名公务人员，以节省工资支出；纽约州政府则削减了 20% 的州立机构；纽约市市长关闭了 20 个消防站，并正在计划所有市政机构裁员。从各种资料可以看出，美国地方政府在处理债务问题时，总是在政府自身寻求缩减开支与裁员。所以，居民对债务政府甚至希望通过破产寻求地方经济的出路。

为什么美国联邦政府会对地方破产置之不理呢？弄清这个问题要从分析联邦制的国体入手。在美国，县先于州出现，州又先于联邦成立。所以这个国家是自下而上构建的，早在结成联邦之前，北美的 13 个州就已经有了自己的政府，自己的宪法，甚至有自己的军队。而联邦制建立之后，中央政府回收了一部分权力——比如军权、外交权以及大部分财权。但从本质上说，联邦制国家，中央政府与各级地方政府是平级关系，根据宪法有各自管辖的范围互不干涉。这就是美国联邦中央袖手旁观地方政府破产的体制根源。

中国的地方政府能否因债务而破产？过去的回答是否定的。尽管按底特律 200 多亿申请破产的标准来衡量，中国可能有相当数量的地方政府早已财政破产，但中美两国的国体不同，中国的中央政府绝对不会见死不救。此外，中美两国地方政府负债的基本原因也不完全相同。

中国是单一制的体制，不是联邦，也不是邦联政府。这就相当一艘巨轮，船舱相通相连，中间没有隔断。地方政府债务之所以剧烈上升，是因为中央政府这艘巨轮必须兜底。现在正门没开，地方政府有融资饥渴症，必然是使债务隐性化，也无法控制债务规模，谁控制谁吃亏。有一天中央政府兜不起了，全面危机将冲击中国。

但是，底特律破产案却给中国上了极有价值的一课，中国从中应当

汲取经验为我所用。比如，调整城市单一产业结构问题。底特律经济80%依赖于汽车行业。20世纪中叶以来一直是福特、通用和克莱斯勒三大汽车公司的集群地。对汽车产业的过度依赖使得底特律的财政收入结构单一而又脆弱，抗风险能力极差。尤其是随着日系、欧系汽车的崛起，美国汽车业的竞争力和市场份额不断下降，底特律却故步自封，非但不致力于产业升级与转型，或寻求于金融、信息、贸易等综合发展，反而长期靠吃老本过日子，底特律财政收入也因此受到巨大冲击。从某种意义上讲，底特律破产从表面上看是政府的财政危机，但根本原因是城市产业结构的问题。中国也存在城市产业结构单一问题，比如长春市以汽车产业为第一支柱产业。2012年长春市GDP总额4456.6亿元，汽车制造业产值占规模以上工业总产值的比重为60.60%。而2012年长春市债务率为159.73%，如果未来我国汽车产业长期陷入衰退或者汽车产业发生转移，则其也将面临与底特律相同的产业结构单一、债务规模庞大的风险。再如以房地产为支柱产业的三亚市，2013年上半年房地产业为三亚市地方提供税收20.5亿元，占全市公共财政收入比重为56.01%，房地产业已成为三亚市财政收入和经济增长的主要来源和动力。山西吕梁市方山县2012年财政总收入8.4亿元，其中六亿元收入来自一两家煤企，就属“一煤独大”的典型单一财政。

五年前全球金融危机爆发，中国经济能够在危机中“一枝独秀”，保持8%以上的高增长，应该说以城投债为代表的地方举债投资搞建设“功不可没”：没有十几万亿的举债投资下去，当时的中国想要“保增长”是不可能的。对此，中央政府当然心知肚明，所以对地方政府通过融资平台大举信贷债务睁一只眼闭一只眼，因为中央财政当时充其量也就只能“挤”出一万来亿元。但还是那句话：“天下没有免费的午餐”。上述这个口子一开，多年来中央一直坚守的“地方不得举债”的“节操”也就“毁于一旦”。而如魏加宁先生所说，单一制之下，地方政府都知道

自己不过是中央的“派出机构”（所有地方大员全部由中央直接任命），依据逻辑，地方的借债当然也理应由中央财政“背书”，所以大家都“打破头去借债”。虽然如他所举，日本也是单一制国家，但它实行地方自治，地方长官由地方选举产生，地方政府有自己独立的事权、财权、财产权、举债权，构成一套完整的权限，跟中国的“单一制”有质的区别。据此，魏先生主张中国同样应该给予地方政府公开举债权，以取代现在的这种通过所谓的融资平台“暗度陈仓”向银行和社会乱借贷。我们也相信，让地方政府公开发债，肯定要比它向银行借贷来得谨慎，在中国的现行体制下，地方政府向银行借钱可以“赖账”不还，银行对此也无可奈何，因为银行也是国有控股的，大家都是同一条船上的，谁能逼谁“破产”呢？但若是向社会公开发债而不还，那就会激起民变而严重影响“维稳”，就算地方政府自己能抗得住（如今的地方警力都很强大），中央政府也饶不了你。其实坊间允许地方政府发债的呼声早就鹊起，但倡议者却没有考虑到这其中的障碍在于政治体制：如果允许地方发债，就得废止现行的官员委任制，否则就像魏先生所说的：上一任官员债没还就被调走了，下一任让谁来接、谁来还呢？现在已经有新上任的地方官放话说“绝不还债”，果如此还有什么责任制可言？但若是废了委任制而改行选举制，下级还能像现在这样服服帖帖地完全听命于上级吗？委任制就一定=“绝不还债”吗？！——这恐怕才是中央真正的顾虑所在。在省级和省以下政府现在改行选举制，还不成熟。省级党政一把手中央提名，副职应加强民选的权重。汉代中国就有二千多个县，现在也就2800个县（包括县级市）。如果2800个县的县党政一把手逐步实现由中央直接提供候选人名单，群众选举，任期一般十年，县民可随时罢免，十年任期内，政绩突出，群众满意，可升至副司、正司。中国的县搞好了，中国就搞好了。财政当然也搞好了。中国应该允许地方政府公开发债，中央确定举债额度。中国也应该允许地方政府财政破产，一旦破产，

相关官员一律问责直至追究刑事责任。

然而，我们更关注的是财政体制问题。首先，财政收入应该避免过度集中于特定领域，收入结构应尽量多元化。如果这个领域发生系统性风险，那么财政收入将面临系统性冲击，财政状况恶化甚至财政危机就成必然。比如中国鄂尔多斯市严重依靠煤炭行业收入，煤炭价格下跌不仅引发了财政收支压力加剧，同时还引发了诸如民间借贷等金融风险。其次，财政支出应当确保养老刚性支出避免逾期违约。养老支出是财政支出最持续的挑战，底特律长期负债一半以上是养老金相关，美国地方财政最大的风险是养老，2011年整体负债规模超过二万亿美元。中国同样存在养老金支付风险，有学者研究后得出结论：从长期看，中国最大财政风险是养老金缺口，随着老龄化导致养老金支出迅速上升，由于分税制影响，如果地方政府债务得不到妥善解决，发生地方债务危机的可能性很大，要防止某些省份成为中国的希腊。⁶⁹ 中国社保基金会理事长戴相龙两会上表示，2008年全球养老金25万亿美元中，中国不足1%，低于经济总量7.3%，预计2015年需支付3.5万亿。⁷⁰ 原上海市委书记俞正声也曾透露，上海退休人员340万，养老金入不敷出，需要财政往里填100多亿。上海如此，其他经济欠发达地区更是捉襟见肘。什么时候中国有了社会保障税，中国税制与发达国家的税制就日月合璧，左右逢源了。

底特律破产案给中国留下两条的最宝贵经验：第一条是地方财政可不可以破产？第二条是地方政府应当怎样破产？

美国的地方政府财政可以破产、中国的地方财政可不可以破产？这

⁶⁹ 详见胡继晔、潘国振：〈欧洲私人养老金危机对中国的启示〉，《中国经济时报》2013年8月7日第6版。

⁷⁰ 〈专访社科院唐钧：延领养老金无异于“退休即失业”〉，《第一财经日报》2013年9月2日第A2版。

是中国政府从来都没想过的。尽管因国家体制中国地方政府职能不可能破产，但这并不意味地方政府财政不可以破产，尤其不应当成为排斥地方政府因决策、经营重大失误和“穷庙富和尚”现象导致的财政破产理由！目前中国的地方财政所以没有破产是因为有中央财政巨额转移支付资金的支撑（2012 年中央财政转移支付三万多亿）。但因人为因素造成的财政风险与危机不应当受到国家的继续支持。以全国首富县苏南江阴为例，政府仅城投债和信托债两项表外债务就高达近 100 亿，（这对于全国 72 个年财政收入十亿以下、特别是 16 个只有一亿财政收入的地级市来说真是天方夜谭！）2013 年该县土地出让金预计纯收益 70 亿，目前投资平台短期偿债能力不足，一旦资金链断裂其风险极大。⁷¹ 另一个东部某发达省份下辖的县财政局长近日更似伍子胥“头发都愁白了”，他说“今年土地出让金才五个亿，而债务总额已超 100 亿，这点钱不吃不喝光付一半的利息都不够”。⁷² 如果他们真要申请破产怎么办？底特律破产案已给了中国答案：如果破产比不破产更好，那么，该破产就破产吧！

地方财政怎么破产？通过财政重组和机构重组的自我救赎、不把破产危机转嫁于老百姓，是底特律破产案留给中国的最宝贵经验。财政重组要解决两个基本问题：第一是摸清家底。包括维持地方政府职能特别是提供基本公共服务需多少钱、缺多少钱？通过什么渠道借的钱、借了多少钱？每年还本付息多少钱？等等。第二是债务与收支重组。包括采用什么方式与渠道偿还债务？重新设置地方财政收入与支出结构以防范财政金融风险，等等。这正是 8 月 1 日起审计署进驻五级政府审核地方债务的任务。

地方机构重组是财政重组的重要内容。主要包括：第一、政府决策

⁷¹ 详见〈首富县江阴的举债冲动〉，《21 世纪经济报道》2013 年 8 月 8 日。

⁷² 详见〈地方债务审计进行时〉，《第一财经日报》2013 年 8 月 12 日第 1 版。

层重组。必须突破中国地方政府负盈不负亏、决策者重大决策失误不问责且不降反升的思维定式，决策者应当承担因决策失误引发财政风险与危机的责任，包括行政与法律的责任。难道众多“鬼城”“空城”的缔造者可以文过饰非不追究任何责任吗？第二、政策执行层重组。利用政府财政破产之契机，推进大部门制行政体制改革，解决长期以来机构重叠、职能交叉、吃财政饭人数过多的顽疾。

如此看来，只要措施得当，允许地方财政破产可以收到调整城市经济结构与促进产业升级、强化地方财政“量入为出”的风险危机管理和惩治好大喜功不切实际作风等“一箭三雕”之功效，这种因财政体制深化改革带来的巨大红利，何乐而不为呢？

与地方财政破产相类似的另一个问题是，国有特大型企业特别是集经营性与公益性于一身的国有特大型企业能否破产和怎样破产？比如中国铁路总公司，截止 2012 年底资产总额 4.49 万亿，负债总额 2.79 万亿，资产负债率超过 62%；2012 年税后利润 1.96 亿，2013 年第一季亏损 68.76 亿，即使今年利润翻几番也不足偿付 2013 年到期的债务利息 1300 亿，假定 2012 年税后利润全部用来偿债，那么偿付近三万亿的总债务至少需要一万年！2013~2015 年是中铁偿债高峰期，仅债券就 1942 亿。这等于宣告铁总财务收不抵债已实际破产！怎么重组呢：从铁总角度看，已屡次向国务院要求一是减免债务，二是改革融资结构。据报，国务院已启动铁路投融资改革方案，包括民间投融资、改革客货运定价机制、建立铁路发展基金、对公益性运输与线路进行财政补贴等等。⁷³ 不管怎样重组债务，有两条底线是必须坚守的：第一，民众和

⁷³ 详见〈铁总下半年密集发债总投资追加至 6900 亿〉，《21 世纪经济报道》2013 年 8 月 14 日第 6 版；〈铁路债进入密集偿债期，三年需偿付 2000 亿〉，《21 世纪经济报道》2013 年 8 月 15 日第 18 版；〈铁总 200 亿债“僧多粥少”〉，《第一财经日报》2013 年 8 月 15 日第 A3 版。

代表民众的人大必须介入重组程序；第二，债务不能转嫁到普通民众身上，比如要涨价，普通坐席、二等及二等以下动车、高铁座席不能涨价，涨价必须依法切实履行听证程序等。突破垄断、引入竞争机制是市场经济条件下的必然选择。在解决历史问题之后，财政补贴应当休矣！

更令人匪夷所思的是，部分基层地方政府竟靠借贷完成税收任务。据《第一财经日报》报道，作为全国 GDP 第二大省和典型的政府强势型地区，不论是经济发达的苏南地区还是经济不发达的苏北地区，江苏各级政府财力均感吃紧，而苏北甚至不少基层政府迫于完成税收任务压力，直接从民间高息借钱。某财税官员披露，上级摊派的任务压力特别大，前几年要求 40~50% 的税收增长率，有的农业乡镇一年税源只有一两百万元，而上级摊派的税收任务则有几千万元！难怪这位官员无奈地表示，许多基层政府想趁这次地方债务审计风暴之机将多年沉积的问题彻底暴露出来！⁷⁴ 政府收过头税、寅吃卯粮常有，但政府借钱缴税、自摆乌龙还真是爆炸性新闻！

这么好大喜功、不管纳税人死活的地方政府，这样借钱交税的地方财政难道还不应当破产重组吗？这样借钱交税的财税体制难道还不应当尽快改革吗？底特律市民欢迎市财政破产，是希望重组后能促进该市经济重新步入可持续发展的轨道。相信苏北地区纳税人欢迎财政破产重组是为了圆中国梦！

第 13 章 美丽中国与雾霾笼罩

— 环保税难产之谜

全球气候变化无常、PM2.5 引发空气雾霾、城市热岛效应，大气与

⁷⁴ 详见〈江苏紧急收紧政府性债务，部分乡镇靠借贷完成税收任务〉，《第一财经日报》2013 年 8 月 15 日第 A8 版头条。

水资源严重污染以致威胁生命安全,这些现象释放着一个强烈的警示信号:节能减排、低碳环保、降耗治污已经刻不容缓。

中国真真切切地在进步,民众生活中害怕的东西也越来越高端了,怕新房不环保,怕大桥垮塌,怕食品不安全,怕转基因,怕重金属,怕PX,怕核燃料……在民众环保意识觉醒的中国,政府和投资者在规划一些有重大环境争议项目时,一定会感觉到举步维艰。许多问题出在事先不向老百姓说实话,他们没学会小心揣摩民众的心理,科学规划设计,在程序上尽最大可能公开、透明、民主。多少个项目偷偷摸摸上马,在群情激愤了后被迫叫停,老戏码在全国多次重复,却总是记吃不记打。

党中央高度重视环境保护这一关系子孙万代健康成长的最大民生工程。十八大政治报告第一次将“生态文明建设”单列一章并将其提高到与经济建设、政治建设、文化建设和社会建设同等重要的地位(业内称“五位一体”的中国特色社会主义建设总布局),同时十八大明确要求“加强生态文明制度建设”,包括目标体系、考核办法、奖惩机制;国土开发、耕地、水资源、环境等保护制度、生态补偿制度以及责任追究和赔偿制度等。最令人动容的是,十八大还描绘了生态文明建设的壮丽远景:“给子孙后代留下天蓝、地绿、水净的美好家园”,这就是美丽中国的缩影!

十八大在要求加强生态文明制度建设中特别提到了“税费改革”。税费改革又称费改税,与绿色税收、环境税一样,生态税收成为最重要的税制改革内容,环境税从提出、论证、设计方案到部分改革试点已风风雨雨十几年了,期间潮起潮落但终无正果。什么原因导致方案难产且泥牛入海无消息?!

破解环境税难产之谜,必须透过表象从深层体制上找原因。开征环保税最大难点在于要过三道利益关卡:

第一关是政府利益关。政府利益包括经济利益和政治利益两个层

面。开征环保税，对 GDP 会有一些的负面影响。从行业结构上看，能源行业和重工业受环保税的影响最大，减少行业产量、提高行业成本和减少进出口，影响程度高的行业主要是煤炭采洗业、天然气开采业、电力工业、有色金属、钢铁行业等；而对轻工业和农业等行业的影响相对较小。显然，降低 GDP 增速，一方面会影响地方财政收入尤其是以能源、重工业为主的城市影响更大；另一方面在以 GDP 论英雄的考核体制框架下，会影响地方诸侯的升迁。清华大学吴璟等教授在研究了 283 个市委书记与市长业绩与升迁资料后得出一个发人深省的结论：投资环保治理的书记市长比投资 GDP 增长的书记市长的升迁概率分别下降 8.5% 和 6.3%。⁷⁵ 这就是地方政府对开征环境税缺乏积极性的体制根源。

第二关是企业利益关。开征环境税对部分高耗能行业、能源成本比重大的行业影响较大，防范与治理环境污染需要投入巨额成本，⁷⁶ 这就是为什么这些企业不惜以身试法、不顾他人生存环境、不愿投入环境治理成本的原因。另外，这些行业可能是一些地方的支柱产业，与地方与部门存在利益关系，所以开征环境税过程中可能面临来自部门乃至地方政府的阻力。

第三关是部门利益关。费改税特别是各种环境收费与罚款涉及环保部门与税收部门职能的转换，这势必打破原有非正常情况下、由于地方保护等原因形成的既得利益格局（比如权力寻租），这就是为什么地方环境部门执法不力的体制原因。⁷⁷

开征环境税必须从体制、特别是财税体制层面跨越三道利益关卡。

⁷⁵ 详见〈一财日日谈〉，《第一财经日报》2013 年 8 月 12 日第 1 版。

⁷⁶ 比如，国家出台的《全国治理大气污染防治行动计划》等三个治理气、水、和农村环境行动计划，五年总投资五万多亿。

⁷⁷ 重庆市铜梁县环保局长因擅自降低排污费征收数额，批准减征、缓证使该县损失排污费收入 396.18 万元受行政开除处分。

从财税体制层面看，首先必须加快推进费改税，尤其是排污费改征环保税。据近日环保部发布的《国家重点监控企业排污费征收情况公告(2013年第一、二季度)》称，每个省都有大量重点污染企业因“政策性减免”不缴排污费，其中不乏长期污染大户。近年来排污费减免成了地方“优惠政策”、“减轻企业负担”的借口，甚至成为个别人权钱交易的“筹码”。⁷⁸ 其次，应当加快排污费（改革后的环境税）管理体制即解决入口和出口问题：第一，所谓入口是指环保税收入归属问题。作为中央与地方的共享税，变目前中央、省、县 10 比 5 比 85，为 20 比 5 比 75 的分配比例，同时上收减免权，从体制上解决地方过多过滥的“优惠政策”。第二，所谓出口是指环保税作为专项资金，属地方治理的由地方支出，属跨地区全国性的治理由中央支出。再次，为弱化和排除地方政府对环保监管的干预，实行环保部门人财物的垂直领导，增加环保专业人员与资源投入，⁷⁹ 加强跨地区的环保监控。最后，开征环境税需要处理好与现有对能源征收的相关税种之间的协调；需要进一步完善矿产资源和能源等生产要素价格形成机制；需要把开征环境税放在财税体制改革、乃至整个经济体制改革的大环境下统筹考虑。

总之，开征环境税需顶层设计，这无疑增加了设计难度。国外开征环境税的实践告诉我们，这是经济发达、社会文明的大势，难道我们能为了眼前利益而置子孙万代的长远利益而不顾么？！

⁷⁸ 公告称，重点监控中企业享受政策性减免比重较大，河北 148 家占 20.43%；山西 90 家占 21.13%；内蒙 94 家占 22.43%；江苏 331 家占 34.02%；浙江 236 家占 25.96%。

⁷⁹ 我国环保人员编制是美国的六分之一，苏豫晋环保厅分别是 107、100 和 80 人，而美国 16 个州超过 1000 人，州共有环保人员 5.3 万人，其中一半左右是科技人员。