



人大重阳

研究动态

第 **110** 期
2014年12月30日

现代财政制度的构建

中国人民大学财政金融学院教授 吕冰洋

十八届三中全会《决定》对财政的定位上升到“国家治理的基础和重要支柱”的高度，提出要“建立现代财政制度”。《决定》确定的当前改革总目标是“实现国家治理能力和治理体系现代化”，为实现这个总目标，需要对财政制度进行大幅度改革。因此，建立现代财政制度是非常有时代感的词语，它将引领下一步财政体制改革。



一、构建财政理论 明晰改革方向

从财政学科的定位和发展角度来看，现代财政制度实际上是对过去财政学发展和研究范式的突破。财政直接对应的英文单词是 Public Finance，Public 是公共的，Finance 带有融资的意思，直译是公共资金的筹措和支出。日本人首先将这个词翻译成了“财政”，这在当时翻译得非常到位，因为财政就是财和政结合在一起。上世纪九十年代后，我国又提出要建设公共财政，因为过去财政的作用是筹集资金，然后将资金投入到国有企业以推动经济增长，忽视了民生建设，这时候就有公共财政出现的必要。之后国际经济学界又出现了 Public Economics（公共经济学）的概念，这是因为经济学家考虑到政府在资金收支过程中，会对经济产生重要的影响，所以光分析资金的筹措和支出是不够的，必须要分析它对经济的影响。

目前，我国的改革已经走到重要关头，再引用过去财政职能的概念和财政研究范围的概念，已经无法解答十八届三中全会提出来的“财政是国家治理基础和重要支柱”这一重要判断。所以，我们需要构建财政理论来明晰下一步新的财政制度的改革方向。笔者在此对建立新的财政制度提出一些抛砖引玉的猜想：

二、总体思路：从经济活力到社会秩序

建立现代财政制度的总体思路是财政制度的运转，既要提高经济活力，又要维护社会秩序，实现活力和秩序的有机统一。

国家治理能力分对内和对外两部分，对外属于国际关系研究范畴，对内在本



质上是指对经济社会的综合治理能力，因为现代社会运转不仅仅是经济问题，还是一个社会问题，政府要面对经济与社会两个重要范畴。

研究社会，包括社会保护和社会控制理论。社会保护理论是波兰尼（奥地利学派的代表人物）的重要思想，他认为“一般而言，经济进步总是以社会混乱为代价”，市场经济的发展与社会保护应该是同步进行的。如果按照市场规律来买卖土地和劳动力的话，有可能导致大量居民流离失所，导致社会秩序的混乱。所以，国家要保护社会，不能由市场经济来自发解决。另一方面，社会发展还需要控制社会。市场经济的冲击导致国家对社会的控制放松，形成各种各样利益团体，这就会涌现大量的社会组织，社会组织一方面承担了部分政府职能，另一方面是集体行动的载体。如果政府对社会组织不能展开有效控制的话，它就会成为政府权威的一种消解力量。

三、现代财政制度的职能：经济职能和社会职能

就财政职能而言，传统的三大财政职能分别是资源配置职能、收入分配职能、经济稳定和增长职能。现代财政制度的职能为保护性职能、生产性职能、再分配职能。

第一是保护性职能。首先是保护公民的经济权利，如税收法定等；其次是社会权利，如社会保障支出等；最后是政治权利，如预算的直接和间接参与等。第二是生产性职能。财政收支政策会影响到经济发展。第三是再分配职能。既通过个人所得税、转移性支出和财产税实行收入和财富的再分配，也可以通过预算、



税收立法等手段影响居民间权利再分配。这样，现代财政制度的职能比原来我们界定的财政职能大大拓展了。

四、实现现代财政职能的社会政策方向

经济政策关注的是稀缺资源的分配，而社会政策关注人类需要的满足，包括生存需要、发展需要和政治需要。现代财政制度是怎样实现社会政策的呢？

一是奠定实行社会政策的制度基础。首先要通过控制社会组织来化解社会风险。比如，我们现在间接税要向直接税转变，意味着税收要从对企业征税为主转向对个人征税为主，也意味着国家大大加强对个人的掌控力，而控制了人就控制了社会。二是保护人们的政治和社会权利，保障人们的生存权、发展权和参政权。三是促进社会公正，实现收入及财富分配公平，实现权利平等。

五、传统财政与现代财政的比较

从治理对象看，经典财政理论讲的是经济治理，现代财政制度是讲经济治理和社会治理；从财政职能看，经典财政理论强调的财政职能是资源配置、收入分配、经济稳定与增长，而现代财政制度的财政职能是保护性职能、生产性职能、再分配职能；从政策方向看，经典财政理论的财政政策属性是经济政策，而现代财政制度的财政政策属性是经济政策加社会政策；从制度运行基础看，经典财政理论中财政的嵌入范围是嵌入经济，现代财政制度中财政的嵌入范围是嵌入经济和嵌入社会。

五、中国财政制度的演变逻辑

从建国至 1990 年代中期的财政特点来看，这一阶段的政府目标主要是推动经济增长，征税主要从企业拿，支出主要针对企业，因为发展经济主要靠企业。所以，我们八十年代很多财政政策主要是围绕如何调动企业积极性展开的。

1994 年以后我们采用分税制，这个阶段政府的目标一是推动经济增长，二是建立宏观调控机制和保护社会。因为这时市场经济发展导致经济波动的风险加大，同时中国逐渐融入到外部经济，外部冲击对中国的影响也在加大。这期间中国政府因为经济出现剧烈波动而实行了两次积极财政政策。同时，财政扩大用于公共服务和社会保障的支出，这也是我们很长时间以来提出公共财政的重要原因。

但此时财政还没有嵌入到社会，体现在两个方面：从收入角度看，这些收入没有真正取得纳税人同意，很大一部分是通过政府条例甚至地方性的法规规章来实施的，公共参与度不够。从支出角度看，纳税人也没有充分参与政府预算的制定过程。

从制度运行基础看，财政制度从建国到九十年代中期是嵌入企业，财政主要目标是推动经济建设，因此可称为建设财政。九十年代中期到十八届三中全会运行基础是嵌入经济，财政主要目标是协调经济发展，强调它的公共属性，实现符合科学发展观的五个统筹要求，因此可称为公共财政。十八届三中全会以后财政制度的运行基础就要嵌入社会，建立新的财政制度，它的目标是要实现国家治理体系的现代化和提高国家治理能力。



六、现代财政制度的基本框架：从经济治理到社会治理

（一）财政预算制度建设目标是民主治理，透明高效

民主治理就需要进行民主预算，即预算的制定、监督、实施等过程要最大程度的吸引人民参与。要通过改进年度预算控制方式，建立跨年度预算平衡机制，实施全面规范的预算公开来实现透明高效。

（二）现代税收制度的建设是法定统一，嵌入家庭

税收制度的建设方向是：法定统一，嵌入家庭。目前税收制度存在的问题是：首先，没有很好贯彻税收法定主义，税收上升到立法层面不够；其次，税收在执行的时候扭曲得太严重，政府的自由裁量权非常大，也不够统一，破坏了私人竞争的产权基础，产生很大的效率损失；第三，税种主要是间接税，纳税人主要是企业，税收没有深入到家庭。

针对现代税制的问题，税收改革的方向是：要法定，将来很多税收要上升到法律层面，有法必依。要统一，全国要尽量清理整顿税收优惠政策，提供一个平等的竞争环境给市场。要简明，税收简明能够更清晰的界定政府与市场的边界。要公平，现在税收累退性很强，不利于实现公平。

（三）财政支出制度的建设是扩大购买，保护社会

很多公共物品不一定由政府来生产，政府可以通过购买的手段来提供。既有

利于促进政府廉政高效，还有助于政府控制社会，数据显示，无论英国还是日本、德国、法国，各国社会组织的资金来源很大一部分的比例是来自于政府。同时政府支出要保护社会，通过各项财政支出保护受到市场经济剧烈冲击的社会组织。

（四）政府间财政关系的建设是哑铃分权、集分结合

中央政府与地方政府的的关系很大一部分体现在政府间财政关系上，其难点是实现活力与秩序的统一。怎样保证基层既有活力，但又不失去中央政府的控制力呢？中国实施了几千年的郡县制，都没有解决怎样既能保障中央权威又让地方有活力的问题。我的总体思路是要寓联邦于郡县之中，又要有活力又要有秩序。就是让最小的单元有活力，大的单元有秩序，具体办法如下：

事权改革：哑铃分权。要赋予县级政府更多事权，省只行使监察权，一些重要的事权如司法权集中到中央，这样事权集中在中央和县，形成哑铃式分权结构。

税权改革：需要坚持分税方向。即中央、省、县都有主体税种，中央的主体税种就是增值税、企业所得税，省的主体税种就是个人所得税中对劳动综合征收部分，县一级主体税种就是零售税与房地产税，具体税率由当地人大决策，中央政府可以确定一个税率波动范围。这样做的好处是零售税和房地产税具有受益税的性质，将之归于县级政府有利于激发纳税人权利意识，有利于地方政府职能转变。

请将领导同志的批示反馈给编辑部

责任编辑：胡海滨 蒋黎黎

审核：王文

分送：中央相关机构
各省、市、自治区负责同志
各金融机构负责同志

中国人民大学重阳金融研究院

电话：010-62516305

官方网站：rdcy-sf.ruc.edu.cn

邮箱：rdcy-info@ruc.edu.cn

新浪微博：@人大重阳

公众微信号：rdcy2013