



金融研究简报

第十七期

中国人民大学重阳金融研究院

2013 年 12 月 22 日

如何深化财政金融改革？

——来自 七名知名财政金融学者的声音

十八届三中全会是中国特色社会主义制度成长、完善的新的历史起点，是新历史时期全面深化改革的行动总纲领，也是中国特色社会主义制度改革进程中新的里程碑。从历史的角度评价，改革站在了一个新的历史高度，表现出空前的勇气和决心，三中全会对改革进程必将发生深远影响，推动改革从单一走向全面。三中全会提出了一系列关于财政金融改革的综合方案，刚刚结束的中央经济工作会议对 2014 年做了具体部署，这些改革到底意味着什么？会带来怎样的社会进步？这个过程中还会有哪些困难和需要

克服的障碍？

2013年12月21日，中国人民大学财政金融学院、重阳金融研究院举办了以“‘大金融、大改革、大治理’关于十八届三中全会财政金融改革解读”为主题的思想沙龙。会上，几位知名专家分别从从财政金融改革方面解读了三中全会的重大历史意义。

为什么需要全面深化改革

陈雨露（中国人民大学校长、央行货币委员会委员、人大重阳金融研究院院长）：改革开放是实现国家复兴的方法论，如何更好的处理政府和市场的关系是全面深化经济体制改革最为核心的问题之一。政府与市场都是解决稀缺资源配置问题的特定制度安排，二者的主要区别在于决策模式的不同：前者主要是一种权威的、集中的决策模式，而后者则主要是一种大众的、分散的决策模式。在现实经济生活中，一切资源配置的实现都是市场和政府互相结合的结果，而所有的结合都是在不完善的市场和不完美的政府之间的一种次优组合。对于我们国家而言，合理确定政府与市场的边界，既要遵循制度发展的一般规律，又要立足本国的政治、制度和传统文化传统。从历史经验看，一种理论或者政策在实践中的有效性，取决于该理论或政策能否在具有普遍适用性的一般规律和基于本国特征的“国家禀赋”之间建立起有效连接，从而解决从理论到实践的逻辑过渡问题。

赵锡军（中国人民大学财政金融学院副院长）：自十一届三中全会以来，中国一直是渐进式、局部性的改革，而这次是全面深化，我们向前迈出了

很大一步。这次会议准备的时间很长，且由习总书记亲自担任起草领导小组的组长，这是第一次。会议开得很高调，是在新环境、新挑战、新阶段下提出的一个指导改革的纲领性文件，体现了新一届领导的高效率和实干精神。

刘尚希（财政部财政科学研究所副所长）：这次三中全会，实际上是从新的角度强化全面深化改革，强调推进国家治理体系和治理能力现代化的总目标，同过去相比有很大变化，是以完善和发展中国特色社会主义制度，将改革总目标落到国家治理体系和治理能力的现代化上，反映了系统化、整体化的改革思路。过去的改革是非系统化、局部性的改革，主要是经济改革为中心，其他改革为其配套。

搞系统化改革，主要还是从三重紧张状态来理解的：一是人与自然的關系已高度紧张，生态环境已面临危机；二是人与人的关系也处于高度紧张状态。三是人与自己的关系也陷入一种高度紧张的状态。内心愈加脆弱，社会情绪愈加焦虑，实际上就是人和自己的关系也不顺了。从这三方面来看，我认为现在整个国家的发展进入了一个新阶段，过去的发展方式已经走到尽头，需要探索一种新的国家发展方式。

张杰（中国人民大学财政金融学院副院长、国际货币所所长）：十八届三中全会把原来叫做“局部渐进的改革”推进到“全局渐进的改革”。现在到了我们自己从整体上布局、安排、思考如何改革的阶段了，所以，叫做“全面深化改革”，这是一个新的转变，是改革哲学观的改变，是从对西方的简单模仿转变为有机融合。从整体上思考、布局和安排每一项具

体改革。经济改革总体思维从原来对西方经济体制要素的零敲碎打的局部借鉴甚至被动模仿转变为对外部经济体制的全面审视和主动融合，其中包括对欧美主导的全球经济规则制定与调整过程的积极介入。

改革开放以来的三十多年，我们在相当长一段时期内都在学习西方经济理论，市场经济发展过程又几乎成为西方理论的“试验场”。经济实力弱，受人欺负，经济理论弱了，同样受人欺负。好在我们在经济改革与增长过程中逐步总结和提炼出属于自己的具有中国特色的社会主义市场经济理论。事实表明，中国既有改革与发展的大多数成就都是遵循我们自己的理论取得的。在此过程中，也有了理论自信。我们一直在讲中国经济学要进入主流，经济学“主流”需要拿所解释的经济规模说话。原来欧美经济规模最大，因此解释它们的经济学成为主流，现在以中国经济为代表的东方经济开始崛起，经济规模不比西半球少。因此，在可以预期的将来，解释和指导中国经济崛起的经济学将成为经济学的主流。

全面深化改革需要大金融思路

陈雨露：金融发展一般规律和国家特定禀赋的良好结合，是从理论的有效性到实践的有效性的关键连接点。在确定政府与市场有效边界的过程中，既要考虑制度选择和发展过程中的各种基本规律，又要结合特定国家在经济基础、政治结构、文化特质和制度框架等方面的具体特征，并在此基础上构建效率性和稳定性相统一的大金融制度框架。

除此之外，我们在考察金融体系运行和发展过程中的政府与市场因素时，还必须考虑到金融体系的一些特殊性，如巨大的外部性效应、溢出效应、

传染效应和自我实现机制等。这些特殊性使得政府在金融体系中的介入程度和方式在很大程度上区别于一般市场条件下的政府介入。事实上，金融体系所具有的特殊外部性效应，以及由无约束市场所引发的各种扭曲和市场失败充分表明，缺乏良好约束的市场可能面临巨大的系统性风险。因此，在金融发展过程中，适当的政府介入是非常必要的。当然，同时需要指出的是，承认政府在金融发展过程中的重要作用，并不是要替代市场在资源配置方面的决定性作用，而是要根据比较优势原则合理确立政府与市场之间的有效边界，以确保经济和金融发展的长期效率和稳定。

郭庆旺（中国人民大学财政金融学院院长）：三中全会《决定》在第五部分“深化财税体制改革”专门讲财政问题，明确指出“财政是国家治理的基础和重要支柱”，这摆脱了过去单纯从经济角度看待财政，而转向从国家治理的高度来认识财政。财政不仅是经济问题，也是政治问题。财政不仅为国家机器的正常运转提供财力保障，同时，民主、法治、高效的财政制度是国家治理的基础和支柱。摆在我们面前的一项重大任务是，如何从推进国家治理能力的提高和国家治理的现代化角度，进一步深入、系统的研究中国财政改革和财政制度的建设问题。

刘尚希：三中全会把财政问题放到治国安邦的高度来考虑，把财政定位为“财政是国家治理的基础”，“科学的财税体制是优化资源配置、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”。在这个新定位的基础上，对财政的职能做了新的概括。财政在经济、社会方面要发挥作用，同时在怎样保证国家长治久安方面也要发挥作用，即在个国家

治理中发挥基础性作用。从木桶原理来看，财政的基础性作用相当于木桶的底板，如果底板掉了，那木桶盛水的整个功能全部丧失。财政垮了，意味着国家治理就会坍塌。从这个意义上看待财政的定位和职能作用是一个大的突破。

重新定位财政。简单讲，其核心是处理两个关系：一是老百姓的钱袋子和国家钱袋子的关系问题；二是效率和公平的关系问题。财政作为一种制度就像一根扁担，一头挑着效率，一头挑着公平，这副担子若要挑得稳当，财政既不能偏向效率，也不能偏向公平。这只能是通过财政的制度安排和政策制定把效率和公平有机融合为一整体。不能把效率、公平拆分开来，在两者之间搞钟摆式调整，那会导致我们的政策以及体制失效，引发新的公共风险。

眼前的风险很可能来自于金融，中期的风险来自于科教，远期的风险来自于社会和政治。现在金融的发展、运行方式，包括现有的金融制度，彼此之间存在一些脱节。现在是混业经营，分业监管，意味着金融风险无法有效监控。尽管三个监管机关间有一定的协调合作，但不是一个统一的监管机构，就会出现衔接缝隙，金融风险就会扩散。这种金融风险不是市场风险或流动性风险的概念，它可能会转化为一种系统性风险。

我认为当前面临的风险恰恰在金融领域，金融改革急需推进。金融改革如果没有成效，其他的都难办，如地方债务问题、化解过剩产能问题都与金融改革有紧密关联。

张杰：三中全会提出“要让市场在资源配置过程中起决定性作用和更好的发挥政府作用”。认识这种全新提法的关键在于正确认识市场机制本

身。重要的是，让市场起决定作用的前提是这个市场必须是好的和健康的市场，而不是不好的不健康的市场。如果我们不分青红皂白将资源配置权利盲目交给市场，一定会“好心办坏事”。可以说，在市场机制不健全的情况下，将资源配置权利继续留在政府手里或许不失为一种明智的选择。因此，让市场起决定性作用，意味着建设和完善市场机制的任务要比以往任何时候都要重。

赵锡军：《决定》中有很多新的提法和重大课题需要进一步思考和学习。比如发挥市场决定性作用的问题，和更好发挥政府作用的问题。当市场不完善，或当还没有市场的时候，让一个不完善和不存在的东西发挥决定性作用，这确实是难为这个市场了。按照我粗浅理解，不完善我们需要完善它，不存在我们需要建立起来，需要做这个工作。

王元龙（国际金融论坛副秘书长、人大重阳金融研究院高级研究员）：金融发展的根基是实体经济，《决定》要求完善金融市场体系，就是为了加大金融支持实体经济的力度，让金融更好地服务实体经济。因此，要牢牢把握发展实体经济这一坚实基础，实行更加有利于实体经济发展的政策措施；要紧紧围绕使市场在金融资源配置中起决定性作用深化金融改革。

《决定》还进一步明确了金融改革的目标和路线图：第一，完善人民币汇率市场化形成机制，加快推进利率市场化，健全反映市场供求关系的国债收益率曲线；第二，推动资本市场双向开放，有序提高跨境资本和金融交易可兑换程度，建立健全宏观审慎管理框架下的外债和资本流动管理体系；第三，上述基础上，加快实现人民币资本项目可兑换。深化改革是一个系

统工程，《决定》提出的时间表是：“到2020年在重要领域和关键环节改革上取得决定性成果。”需要强调的是，这是一个未来七年的改革目标，也表明中国深化经济金融改革将进入攻坚期和深水区，中国的金融改革将是一场持续的攻坚战。

怎样降低这些改革风险？

陈雨露：此轮国际金融危机揭示了发达国家在金融市场领域奉行政府干预最小化原则的失败。从宏观风险管理角度来看，如何通过有效的监管促进金融和实体经济的协调发展，仍然是最富有挑战性的领域。一方面，金融监管必须确保银行和其他金融机构能够有效充当“储蓄—投资”之间的转换中介，同时避免金融体系自身成为系统性不稳定的来源。这就要求审慎监管不能仅仅局限于确保单个金融机构满足各项监管标准，而应进一步防范金融体系的整体行为所可能诱发的系统性风险。作为此轮金融危机的重要教训之一，对具有系统重要性的金融机构应该建立更为严格的监管标准，同时确保金融机构的高管薪酬机制符合长期激励原则。金融监管之所以必须考虑金融机构和企业内部激励机制对个人冒险主义行为的影响，是因为系统性金融稳定本身就属于公共物品，而公共物品的供给保障应该永远优先于个体利润最大化的私人诉求。另一方面，为确保金融发展服务于实体经济而不是脱离实体经济“独自起飞”，金融监管必须在鼓励有效创新和防范过度创新之间寻求一种合理的平衡。通常情况下，如果金融创新已经变成了投机者竞相追逐高额回报的工具，同时政府又无力对这些创新进行及时和有效的监督，那么，金融创新就走到了它的最后边界。

郭庆旺：《决定》从改进预算管理制度、完善税收制度、建立事权和支出责任相适应的制度等方面，已经描绘了建立现代财政制度的蓝图。建立符合国际规范、适应中国当前和未来社会经济发展需要的财政制度，包括预算制度的现代化、支出制度的现代化、税收制度的现代化、财政体制的现代化和债务管理的现代化。构建现代财政制度，首先需要我们深入研究两个问题：一是市场与政府行为边界的科学界定，要设计一个更加科学合理、不破坏预算规范性、完整性的长效机制，稳定税负，稳定中央和地方财力格局。二是市场定价和公共定价的关系。

需要我们进一步研究的问题是，面对我国社会经济发展过程中的问题，特别是教育、卫生、科技等领域的财政投入不足问题，如何保障它们的需要？设计一个更加科学合理、不破坏预算规范性、完整性的长效机制，是我们回避不了的问题。

刘尚希：从国家层面和金融治理角度来说，金融改革的抓手首先是在大金融视角下监管制度的改革。监管制度不改革，金融风险就容易扩散，使得做起事来瞻前顾后，缩手缩脚。所以，金融监管要实质性地转向宏观审慎监管。如何真正在我国建立起宏观审慎的监管架构，这既是改革本身，也是其他改革的重要条件。

张杰：要客观认识银行体系“国有存量”与“民营增量”的关系。民营金融体系以及市场化金融体系本身的发展是一个长期的过程，其进程和规模依然取决于经济改革与发展的内生金融需要，在具体政策上切忌操之

过急；如果在民间资本进入银行市场过程中形成“千帆竞渡”的格局，最终的后果将是灾难性的。因此，在可预见的将来，中国整体金融改革必将经历金融体系“国有存量”与“民营增量”之间的体制衔接或者制度接力，最终形成的金融制度结构既不是存量单方面抑制增量，也不是增量单方面替代存量，而是存量与增量合力形成的一种全新制度均衡。

岳希明（中国人民大学财政金融学院教授）：我国的收入分配差距这么大，主要是政府和政策的原因，市场的作用是次要的。社会居民收入差距有多大，主要看人均可支配收入的基尼系数，基尼系数没有降下来主要是政府介入力度不够，另外是政府政策本身造成了基尼系数差距过大。要改善中国的基尼系数，只能增大政府收入再分配调节，收入再分配调节有两个手段，一是个人所得税，另一个是通过转移支付。

目前，中国在民生上的投入，与 OECD 国家相比是比较少，但与拉美国家相比，中国再分配收入调节作用稍强一点。简单讲，完善社会保障制度，基尼系数就可以下降。政府欲想改善目前我国居民收入不平等，最有效的政策是通过社保渠道向居民家庭进行转移支付。缩小贫富差距的关键是要使政府的转移支付用于民生，提升人力素质和人力资本。同时要强调的是，政府投入加大的一个重要前提必须是社会改革，否则投入越大，可能会越不公平。

请将领导同志的批示反馈给编辑部（电话 010-62516305） 责任编辑：胡海滨 审核：王文

分送：中央办公厅，国务院办公厅
全国人大办公室，全国政协办公厅
有关部委
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

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