

位国内生产总值二氧化碳排放比 2005 年下降 40%—45%;2030 年,在国家层面,需要有二氧化碳的总量限排目标,而且我国的排放峰值,需要在 2030 年以前形成;2040 年,中国不可避免地要实现绝对量的减排。这样,规划未来,我国的碳预算战略管理,将是一个从强度减排到总量限排再到绝对量减排的历史进程。

从另一方面,根据我国的城镇化的区域和阶段差异特性,碳预算的战略管理,需要考虑城镇化的区域格局和发展进程。对于东部沿海地区,例如北京、上海和广州、深圳等一线城市,外延发展的空间已经饱和,内涵提升的直接结果必然是能效的提高和零碳能源利用量的增加。从某种角度上讲,这些一线城市的碳预算管理,在 2020 年就需要总量限排,2030 年绝对量减排;而对于大量吸纳新增城镇人口的中西部地区,则要考虑在 2020 年强度减排,2030 年总量限排,2040 年前绝对量减排。

十八大报告明确要求:坚持共同但有区别的责任原则、公平原则、各自能力原则,同国际社会一道积极应对全球气候变化。根据我国城镇化进程,我国需要在国家层面,通过立法,实现碳预算管理,明确导向和目标,将生态文明的理念和原则融入城镇化进程的各方面和全过程。

十八大与中国改革的未来之路*

田国强

当前中国改革又到了一个关键时期和十字路口。一方面,中国正面临着全方位崛起和成为世界领导者的前所未有的重大战略机遇,如能把握住这一机遇,必定会深刻影响世界政治经济的未来格局。另一方面,中国所面临的国际经济环境依然严峻复杂,自身内部诸多经济、政治、社会、文化和生态领域的深层次问题和矛盾也亟待解决。由于产生这些问题的原因错综复杂,不同观念在尖锐交锋,有的认为这是改革的失误造成的而否定改革,有的根据现有改革取得巨大成就而否定进一步进行深层次改革的必要性,有的则根据政府在改革的过程中发挥了重要作用,强调要进一步加强政府的主导作用。

在这样一种机遇挑战并存、思想交锋激烈、内外环境调整的新形势下,如何选择中国改革的未来之路,已成为人们日益关注的紧迫的重大理论和现实问题。越来越多的有识之士正认识到,中国改革已不单单是一个经济命题,而是一个需要联动经济体制、政治体制、社会体制、文化体制、生态体制的全面改革的综合治理命题,需要从制度建设层面上解决问题。

十八大报告将经济体制改革的核心问题归结到“处理好政府和市场的关系”上来,并强调“必须更加尊重市场规律,更好发挥政府作用”。这个提法抓住了问题的要害,笔者在 2008 年就曾论及,“当前改革的重点和亟待解决的重大问题在于合理界定政府与市场的边界,这也是处理好效率、公平与和谐发展的关键。”^①不过,单单考虑政府和市场的关系可能还不全面。如果再进一步深入挖掘下去,可以发现,在经济体制改革的力量博弈中还应加入社会的一方,需要处理好政府、市场和社会的关系,这三者正好对应的是一个经济体中的治理(Governance)、激励(Incentive)和社会规范(Social Norms)等三大基本要素。在政府、市场和社会这样一个三维框架中,政府作为一种制度

* 田国强,上海财经大学经济学院,邮政编码:200433。

^① 参见田国强:《从拨乱反正、市场经济到和谐社会构建——效率、公平与和谐发展的关键是合理界定政府与市场的边界》,《文汇报》、《解放日报》及上海管理科学研究院“中国改革开放与发展 30 年”征文优秀论文稿,2008 年 7 月。

安排,有其极强的正负外部性,既可以让市场有效,成为促进经济改革发展的动力,让社会和谐,实现科学发展,也可以让市场无效,导致社会矛盾重重,成为巨大的阻力。

尽管世界上几乎所有的国家都实行市场经济,但大多数市场经济国家没有实现又好又快的发展。这有许多原因,但最根本的原因就是没有合理地界定和理清政府、市场与社会的治理边界,政府的角色出现了过位、缺位或错位。当前中国经济社会发展所面临的许多亟待解决的重大问题都与此有关,比如经济干预过多、贪污腐败盛行、民营企业挤出的问题;增长动力衰减、经济结构扭曲、发展方式转变的问题;公共服务缺位、收入差距拉大、公平正义不足的问题;伦理道德滑坡、社会诚信缺失、信任关系瓦解的问题;生态系统退化、环境污染加重、资源约束趋紧的问题。这五个方面的问题彼此交织,有些可能是发展过程中必然经过的,有些则是人为造成的,即由于“重政府轻市场、重国富民富、重发展轻服务”^①的“三重三轻”不科学发展观所导致的,其背后则是经济、政治、社会、文化、生态文明非均衡的体制转型的结果。

当制度之间在很大程度上可以互补时,如果还是只在某些方向上进行零碎的制度变迁是不可能成功的^②,就像一个水桶缺了一块或有漏洞,而装不满水一样。况且,目前实施配套改革、综合治理的基础条件也基本成熟,中国改革发展最初的初始经济禀赋和财富水平过低、改革目标不明晰、对现代市场制度了解有限等约束条件已大大松弛或消失。

中国几千年以来的改革和变革,基本上都是被推到了一个死角,不改不行,才想到去改,这往往要付出巨大的代价。当前的社会经济发展状态基本上也处于这样一个临界点。随着问题和矛盾积压越深、越多,改革的成本和难度往往会越大,使改革无法进行,而不进行改革,最终往往导致了社会停滞不前,这就造成了改革的两难困境。当然,所有的改革和变革都是有社会进步意义的,但是为什么大多都不成功呢?

实际上,改革非常残酷,影响到所有的人,改革者往往是吃亏不讨好,因而改革创新需要大智慧、大勇气,勇于牺牲和冒风险。许多反对改革的很可能就是为这个单位作出过贡献,甚至重大贡献的好人和能人,这些人具有很大的话语权。但是,或由于理念的不同,或满足于现状,认为没有改革的必要,或由于相对地位、名声、利益下降,或自己的东西被改掉无法高兴,当然也可能是改革的方式方法有问题,而可能会对改革产生强烈抵触和反对,使之无法形成上下一致的改革共识、改革动力和改革勇气。这就是中国改革所面临的巨大难点和艰巨性所在,改革需要大智慧和冒巨大风险。

那么,如何走出这个改革的困境,使之改革成功呢?需要满足两个必要条件。首要的是,中央政府要发挥独有的权威、核心作用,在改革的顶层设计方面起到引领和主导作用,让上下形成共识,认识到危机,有理念、有步骤地推动政治、经济、社会、文化、生态和综合配套整体改革。历史上的很多变法如商鞅变法、王安石变法、戊戌变法之所以功亏一篑,最根本的就是失去了中央政府的支持,无法取势、树势、借势、顺势将改革引向深入,反而使改革者自身身陷囹圄。而邓小平的改革之所以能成功,除了改革符合民心民意,顺应世界潮流之外,他有巨大的威望,在政府、军队里建立了无法撼动的威望,为改革起到保驾护航的作用,凝聚了改革的力量,让反对改革的人知难而退,起到了扶正压邪的作用。

其次,要解决好改革的政策目标落地、具体实施的问题,而这必须要靠政绩考核激励机制、动力机制改革的跟进。否则,就像一直以来许多好的政策目标和愿景(如和谐社会的构建、科学发展),由于没有与地方政府及其官员的政绩挂钩,就往往只是一种口号,基本上只是出现在文件中、媒体

① 关于“三重三轻”的详细讨论,参见田国强:《中国经济发展中的深层次问题》,《学术月刊》2011年第3期。

② 参见热若尔·罗兰:《理解制度变迁:迅捷变革的制度与缓慢演进的制度》,《南大商学评论》2005年第5辑。

中、口头中,而没有形成中央与地方、政府与政府官员的激励相容,没有真正地被实施和落地,所以动力机制非常重要。

具体到中国下一步的改革,笔者认为,只有政府无所不在的“有形之手”放开了,政府的职能得到了科学合理的界定,经济建设、政治建设、社会建设、文化建设和生态文明建设才能得到深入和发展,合理界定政府、市场和社会之间的治理边界才是可期的。那么,如何合理定位政府的基本职能呢?哈耶克主要从两方面来界定:一方面,政府必须承担实施法律和抵御外敌的职能;另一方面,政府必须提供市场无法提供或无法充分提供的服务。同时,他也指出,必须将这两方面的职能和任务明确地界分开来,“当政府承担服务性职能的时候,我们不能把我们在政府实施法律和抵御外敌时赋予它的权威性也同样赋予它”(参见哈耶克:《法律、立法与自由》(第二、三卷),中国大百科全书出版社2000年版,第333页)。

从这个意义上看,政府最基本的作用可以用两个词来概括,就是“维护”和“服务”,也就是制定基本的规则和保障社会秩序的稳定,以及供给公共产品和服务。因而,中国下一步改革的关键也在于要实现政府职能的两个根本转变:一是从行政干预过多的全能政府向让市场充分发挥作用的有限政府转变;二是从与民争利的发展型政府向公共利益服务型政府转变。这样,在中国下一步改革中政府扮演着双重角色,它既是改革的对象,又是改革的主要推动力量,从而政府自身的改革特别是政府职能的转变也就成了改革的关键和重要突破口。这也是下一步改革的最大难度之所在,需要更大的政治智慧和勇气来推动。

构建社会公平的税收制度*

郭庆旺

改革开放以来,我国GDP年均增长速度高达9.9%,人均GDP从1978年的190美元迅速增加到2011年的5450美元。然而,在国民收入“蛋糕”迅速做大的同时,国民收入分配出现了较为严重的问题:从部门收入分配来看,企业和政府部门的分配份额过大;从要素收入分配来看,劳动要素收入的分配份额过低;从居民收入分配来看,个人间的收入分配差距过大。早在2500年前孔子就曾说过:“不患寡而患不均,不患贫而患不安。盖均无贫,和无寡,安无倾”。因此,中国共产党第十八次全国代表大会上的报告再次强调指出,“初次分配和再分配都要兼顾效率和公平,再分配更加注重公平”,因而要“加快健全以税收、社会保障、转移支付为主要手段的再分配调节机制”,“形成有利于结构优化、社会公平的税收制度”。

政府如何有效地调控国民收入分配?客观地说,国民收入分配格局的形成是许多因素共同作用的结果,政府要朝着社会期待的方向调控国民收入分配,需要在不同的历史阶段采取不同的复合措施。回顾过去30余年改革发展的历程,我们不难发现,我国目前形成的国民收入分配格局,既有长期形成的城乡二元结构以及因自然、历史等客观条件形成的区域发展不平衡造成的城乡之间、地区之间的收入分配不公,也有垄断行业收入分配不规范、最低工资标准制度刚性不强、城乡居民的社会保障体系不健全等制度因素造成的收入分配不公,还有财经纪律软约束等法律因素造成的收入分配不公。尽管这些因素在国民收入分配格局的形成过程中至关重要,但税收对国民收入分配的调控作用不能忽视,因为税收不仅是国民收入分配格局形成的一个重要因素,更是政府调控国民

* 郭庆旺,中国人民大学财政金融学院,邮政编码:100872。