全面深化改革纵横谈

# 明确事权是财税改革基础

□ 于长革

党的十八届三中全会提出，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。必须完善立法、明确事权、改革税制……建立事权和支出责任相适应的制度。这既高度强调了深化财税体制改革的重要性，同时也提出了新要求。

根据全会精神，在全面深化改革过程中，财税体制改革要着眼于建立统一规范的分级财政体制，对现行分税制进行大幅度调整与完善，并不失时机地实现阶段性重点突破。笔者认为，明确事权作为深化财税体制改革的前提和基础，应尽快取得突破。

第一，明确事权，基本前提在于明确界定政府职能和事权范围。政府与市场关系的正确处理决定政府职能的合理化，政府职能决定政府事权和支出责任。因此，财税体制改革的核心仍是正确处理政府与市场的关系。要划清政府与市场的边界，从维护社会公平正义出发，充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，并确保政府职能“不越位、不缺位”。具体说来，就是凡市场能做好的就交由市场去做；凡市场能做但做不到位的，由政府发挥辅助作用；凡市场做不到的，由政府牵头承担或组织相关资源配置。同时，政府职能应定位在国家安全、民生保障、公共服务、运行有序、国资监管等方面。

> 明确事权，基本前提在于明确界定政府职能和事权范围；核心在于实现政府事权和支出责任在政府间的合理配置；根本保障在于完善财政立法

第二，明确事权，核心在于实现政府事权和支出责任在政府间的合理配置。明确划分政府间事权范围的目标，是在“扁平化”框架下，建立中央、省、市县三级政府间事权与支出责任的划分体系，使各级政府事权和支出责任基本相适应。借鉴国际经验，按照公共产品层次性、受益范围、能力、效率、外部性、信息充分性和激励相容等原则，各级政府的事权尽可能由本级政府承担，尽量减少职责共担的状况。对此，全会指出，国防、外交、国家安全、关系全国统一市场规则和管理等作为中央事权；部分社会保障、跨区域重大项目建设维护等作为中央和地方共同事权，逐步理顺事权关系；区域性公共服务作为地方事权。中央和地方按照事权划分相应承担和分担支出责任。这为下一步具体明确中央、省、市县三级政府间事权指出了方向。应该讲，这对形成中央和地方财力与事权相匹配的财税体制，更好地发挥中央和地方两个积极性，意义重大。

第三，明确事权，根本保障在于完善财政立法。实践证明，政府间财政分配关系的调整，特别是政府间事权和支出责任的划分应以法律保障为基础。否则上级政府有可能单方面改变下一级政府事权和支出责任配置，最终导致政府间支出责任层层下放，事权与支出责任脱节，明确事权改革流于形式。因此，要进一步加强财政法制建设，尽快实现财税体制改革的法治化。

根据我国国情，明确事权可考虑采取法律列举的方法，具体规定中央与地方政府各自专有事权和支出责任，以及中央和地方政府的共有事权和支出责任，保持相对稳定性，建立事权和支出责任相适应的制度。

## 大家谈

《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》发布后，持续引发社会各界的热烈反响，经济日报法人微博新媒体专家委员会部分专家和各领域知名学者连日来纷纷发表观点和看法——

### 1 环保治理实现创新

@郑立新
中国国际经济交流中心常务副理事长

十八届三中全会向全国、全世界传递的最重要的信息，就是要全面深化改革。

具体到生态环保领域，《决定》提出要“发展第三方治理”，将过去“谁污染，谁治理”的模式升级为“谁污染，谁付费”的模式。这是一个重要机制创新，可以有效制约排放超标企业像过去一样“钻空子”。今后发展环保市场化，将培育起一个庞大的环保产业，包括脱硫脱硝、除尘、水污染治理等专业技术会得到长足的发展，并能创造出可观的税收及就业。

### 2 政府作用并未弱化

@鲁政委
兴业银行首席经济学家

《决定》展示的改革蓝图令人振奋，特别是到2020年“使各方面制度更加成熟更加定型”的愿景，暗示本次改革将更多借鉴成熟市场经济体制的经验和制度架构，而不仅是过渡性、临时性的制度安排。

一方面，十八届三中全会将市场在资源配置中起“基础性作用”调整为起“决定性作用”；另一方面，十八届三中全会也进一步加强了政府在“保持宏观经济稳定，加强和优化公共服务，保障公平竞争，加强市场监管，维护市场秩序，推动可持续发展，促进共同富裕，弥补市场失灵”中的作用。若再考虑到政府一直都是整个改革的直接规划者和推进者，那么政府的作用并未弱化，而是通过更多纠正“政府干预过多和监管不到位问题”，使得政府行为符合市场运行的内在要求，确保“全面正确履行政府职能”。

### 3 农民共享发展成果

@范剑平
国家信息中心首席经济师

《决定》提出，要“让广大农民平等参与现代化进程、共同分享现代化成果”。这句话令无数关心、关注“三农”问题的人充满期待。

我大学学的农业经济专业，对农民境遇感同身受。农民在相当长的时间内，并没有完全享受到改革发展的全部成果。比如，农产品价格长期处于低位，农村土地往往被低价征收。这样的城乡二元结构，不利于农村经济发展，不利于农民收入提升，也不利于农业深层次问题的解决。希望这一系列问题能在不远的将来得到解决。

（更多内容请浏览经济日报腾讯法人微博 http://e.t.qq.com/jingjiribao）

来论

## 第三方支付亟待规范监管

郭文婧

支付宝日前发布公告称，从今年12月3日开始，将对用户在电脑上进行支付宝账户间转账收取手续费，每笔10元封顶。此举引起社会热议。

我国金融业早有规定，要求具有清算组织资格的机构必须收取一定费用，维持机构的正常开支成本，避免行业内的恶性竞争。支付宝作为一家具有清算功能的第三方支付企业，收费看来“有据可依”。

相对于传统转账渠道而言，支付宝有两个明显优势。其一，网络普及让支付宝用户实现随时随地转账；其二，支付宝从业务推出至今，一直打着“免费”的旗号，吸引了一大批“粉丝”。现如今，免费变收费，这一支付方式相对于信用卡等其他渠道而言，还有多少优势可言，尚待观察。

更何况此前的支付宝服务也并非真正免费。就拿客户在一段时间内沉淀在支付宝中的资金来说，如此庞大的资金规模，客户却不能从数量可观的利息中“分一杯羹”，相应的收益却被支付宝轻松获得。一面从客户的沉淀资金中获取收益，一面却对客户的正常资金转账进行收费，支付宝此举，是否涉嫌重复收费？

根据某统计分析机构的数据显示，支付宝今年三季度占网上第三方支付的市场份额达48.8%，远远甩开了其他竞争对手，这说明支付宝在网上第三方支付市场上，是处于绝对垄断地位的。这里面有没有利用市场垄断地位操纵价格的嫌疑，有待相关部门进行调查。

近年来，随着互联网金融的快速发展，完善第三方支付行业的法律法规体系、技术和业务标准，提升监管部门的日常动态监管能力，已成当务之急。期待随着支付宝进入“收费时代”，能催生对第三方支付的统一监管标准，针对互联网金融进行规范。

## “超征”

许 滔作

据报道，宁安铁路安徽芜湖新火车站存在“搭车征地”现象，该火车站站区枢纽工程建设用地规划许可面积为32.2万平米，可实际征收房屋面积却达44.3万平米。对此，当地书面回应称，因站区枢纽工程建设安全和施工作业面的需要，新火车站征收红线范围大于工程建设用地规划许可证红线范围，但这是“全国通行的做法”且征地过程依法依规。此事疑云重重：既然是超过红线又何来依法依规？是不是“全国通行”就一定意味着“可行”？有关部门要加强监管，谨防搭公共项目便车，扩大征地范围之举。（时 锋）

## 简报就该简办

李英锋

简报不简，已成多个政府部门、事业单位的“心病”。仅今年，武汉市政府办公厅制发的简报数量就从18种减少至5种；制发公文与去年同期相比减少83件。很多地方也在削简报之“肿”，着手对各种公文、会议进行清理规范。

所谓简报，顾名思义，自然要简字当头，有话则简，无话则免。可现实是，一些单位的简报种类繁多、内容冗长，不仅造成了有限人力资源的极大浪费，而且简报内容也有同质化、假大空化的趋势。比如，不少简报是从上级的文件或领导讲话中摘抄内容，又或是从兄弟部门的材料中“借鉴”而来，充斥着“正确的废话”。这样的简报，浪费了人力，消耗了物力，却收不到应有的效果，沦落成一种形式主义，理应得到清理。

简报就该简办，这既契合中央关于改进文风会风的要求，又契合人民群众期待。希望更多的单位和部门向简报“开刀”，把简报“合并同类项”，并能从制度层面对简报管理进行约束规范。

欢迎读者就热点经济话题发表评论、漫画，来稿请发至：mzjjgc@163.com。

本版编辑 胡文鹏 杨开新

# 去库存与去产能须并重并举

林火灿

记者观察 JIZHEGUANCHA

在产能过剩的压力短期内还很难得到根本性化解的情况下，去库存和去产能交织叠加，将成为干扰经济增长的“紧箍咒”

据报道，截至三季度末，959家制造业A股上市公司存货余额总计1.14万亿元，相比于2012年末增长了6%，比2009年末增长了61%。

存货的变化往往折射出宏观经济的变化。在国际金融危机爆发前的经济上行周期里，我国固定资产投资保持较快增长，建设并形成了一大批产能。受国际金融危机影响，国内外市场需求开始走向疲软，不少行业面临巨大的产能消化压力。相关数据表明，当前我国工业企业去库存化的过程远没有结束。

一般来说，去库存化的过程，往往伴随着需求不旺、生产下行，使企业盈利难度增加，进而影响企业家的投资信心和增产动力，拖累经济增长。从我国经济发展的实际看，如果只考虑去库存化因素，这种担心倒也没有太大必要。我国正处于工业化和城镇化快速发展的重要时期，大量的有效市场需求将被充分释放，为消化库存提供了广阔的市场空间。一旦库存减少，供需状况发生变化，生产便会开始回升。

值得关注的是，去库存化还进一步暴露出我国面临着巨大的产能过剩压力。数据显示，2012年，我国钢铁、水泥、电解铝、平板玻璃、船舶产能利用率仅为72%、73.7%、71.9%、73.1%和75%，低于国际平均水平。

在此情况下，只要库存水平稍微有所下降，过剩产能可能很快会对市场库存形成回补，这将对企业去库存化的积极性形成打击，使去库存化的过程变得更加缓慢而艰难。从长远看，这非常不利于稳增长、调结构、促改革。在产能过剩的压力短期内还很难得到根本性化解的情况下，去库存和去产能交织叠加，将成为干扰经济增长的“紧箍咒”。对此，有关各方应提升应对措施的前瞻性和预见性，未雨绸缪。

去库存不易，去产能更难。中国已进入提质增效的“第二季”，要交出漂亮成绩单，必须要深刻领会“实实在在和没有水分的增长”及“有效益、有质量、可持续的增长”的内涵，正确看待去库存和去产能中可能出现的经济增速放缓，不再以GDP论英雄，而要把目光从关注增长速度转移到增长质量和效益上来。

更具体一点，就是要更加关注转型能否有力推进、结构调整能否取得成效、产能过剩能否有效化解，并对新增投资极其慎重，同时积极拓展新的发展机会，把握新的发展机遇，为消化庞大库存和过剩产能提供广阔市场空间。