

关于我国若干重大经济社会问题的思考（上）

贾 康

（财政部财科所，北京 100142）

【摘 要】我国的发展已站在新的历史起点，而改革正处于深水区、疲劳期和胶着状态。要在种种制约下促进经济社会健康持续发展，就必须抓住可选择的制度创新及相对优势因素不放，面对一系列重大经济社会现实问题实施既具远见卓识、又重可操作性的高水平应对方略。本文对于若干项重大问题作出基本分析认识，并提出相关的对策思路与要点。

【关键词】重大经济社会问题；转变发展方式；财税改革

【中图分类号】F120.3 【文献标识码】A 【文章编号】1008-9314（2012）02-0016-07

现阶段，我国的改革已处于深水区、疲劳期和胶着状态，经济社会发展在延续“黄金发展期”态势的同时，也面临诸多矛盾凸显、各种挑战日趋严峻的态势，社会、经济的整体转轨正在经受历史性的考验。只有把握好短期利益与长远利益、物质条件的提升与机制的转变、发展中的战略与策略、基本民生与综合民生、惠民生与强民权、经济改革与全面配套改革等基本关系，妥善处理好影响经济社会发展的重大现实问题，才能使以改革开放实现现代化伟大民族复兴的伟业，沿着正确的路径不断推进。

一、我国应争取今后延续 20 年左右的高速增长期

改革开放 30 多年来，我国的经济社会发展取得了巨大成就，GDP 年均增长速度达到 9.8%，这一现象被世人誉为“中国经济奇迹”。对于这一经济奇迹的成因，一些专家、学者曾从不同的视角进行过分析。我认为，在充分肯定改革开放“解放生产力”的前提下，可具体分析认识在市场取向和开放环境中，中国作为一个其他经济体很难比拟的特大市场，属于一个

“巨国模型”。在这个“巨国模型”之中，我国要完成弥合二元经济的现代化转变，必须在工业化、城镇化过程中与市场化、国际化、信息化（高科技化）紧密结合，一方面必然会释放大量的投资需求，进而带动消费需求，另一方面，除国内场所产生的供给之外，还可以通过经济手段从全世界获取供给，与世界市场衔接互动，从而在弥合二元经济中形成良性互动的大循环，以维持经济长期较高速增长。30 余年的成长，正是这一套经济关联形成发展实践中“增长奇迹”的生动写照。此外，“人口红利”（“抚养比”的下降和低位）、低廉劳动力优势、“适用技术”的推广、“双轨制”、“渐进式”改革路径、政府“压缩饼干式”强力推进和“地方竞争”机制，以及国人吃苦耐劳、讲勤俭、重储蓄的特色传统等因素，等等，都对国民经济维持这种高速增长起到了重要作用。

我国如何才能再争取 20 年左右的平稳较快增长？阻碍或支持这种平稳较快增长的因素又有哪些呢？一方面，在“历史的新起点”上，将伴随着一些原来增长过程的“终结因素”（导致潜在增长率降低、经济增长下行的因素），主要包括以下几点：一是人力资本制约。人口红利经过顶点之后，将面临向下的收敛

【收稿日期】2012-03-16

【作者简介】贾康，全国政协委员，财政部财政科学研究所所长，研究员、博士生导师。

趋势,我国社会也将进入所谓的“未富先老”的状态,原来这方面支撑发展的力量将变成人口老龄化的向下拖拽的力量。与此同时,低成本劳动力相对优势将逐步消失。二是资源环境制约。资源和环境这两块短板,是伴随中国工业化和现代化整个过程的硬约束。特别是由于大宗原材料与能源定价力量的缺失,导致中国在资源博弈的国际市场中处于极为不利的局面。大宗物品、基础产品价格上升,给我国经济可持续发展带来很大压力。同时环境问题迅速上升,一些地方生态环境承载能力已近极限。这种资源与环境压力还表现为若干发达地区原来那种依靠土地批租方式取得大宗收入支持本地实施发展战略的模式也随着“地皮”限制而难以为继。三是从生产力物质层面上升到人际关系、生产关系层面的一些制约因素的凸显。例如,分配关系、财产关系以及所带来的人际关系、社会问题的矛盾压力。这种制约实际上往往把我们处理经济问题的可能边界与弹性空间大大压缩了,使经济问题更容易“政治化”,面临的风险和压力增大。四是原行政、政治体系中某些因素与经济社会发展之间的不适应程度明显上升。诸如此类的各种因素的交互影响、综合作用,将会给我国经济社会运行带来很大压力和制约。

另一方面,在我国经济发展中也存在一些能够对冲下行因素的力量。首先是城市化率的上升所带来的成长效应。按有关部门的统计,虽然我国的城市化率已经达到50%^①这个标志性的临界点,但根据其他经济体的经验,城市化要一直上升到70%—80%的区间才会相对稳定下来。城市化率的继续上升,必然会带动物质产品加上金融资产合在一起的资本潜力的进一步释放,并带动人力资本、土地资源资本化等诸多潜力的进一步释放。特别是人力资本潜力的释放,对于经济的继续上行是非常重要的力量。

其次,贯彻科学发展观、走创新型国家之路中“科技第一生产力”的作用。作为国家的大政方针,走创新型国家道路必将具体落实到一系列的运行机制和重大项目中,从而使新兴产业发展带有明显的高科技化、技术密集等特征,并促进传统产业也实现必要的升级换代。其中,劳动对象、劳动工具和劳动者等三大生产力要素与科技之间,并非表现为简单的并列、加总关系,而是在某种程度上体现为乘数关系,即三大要素之上应该施加一个科技的乘数,科技以乘数作

用使生产力升级换代进一步解放,从而提升全要素生产率水平。这显然也是一个能够对冲下行因素的重要力量,体现的正是后发优势。

第三,中国现实生活里的政治周期因素。今年秋冬即将召开党的十八大,将解决中国决策当局又一十年左右的高层人事安排问题,这可为全面优化中国的中长期发展创造稳定的政治环境,其正面效应将会维护发展局面和支持新一轮改革创新。

第四,在“顶层设计”下上下互动取得配套改革的红利。这是值得我们积极争取的、可使中国经济继续成长而全要素生产率继续提高的重要因素。例如,仅就新一轮“价税财联动”改革中的资源税改革论,其效应决不能仅从财税视角来考虑,而需要将其上升到整个经济社会又好又快发展的高度来认识。资源税改革虽只是诸多改革任务中的一项,但它具有多重的正面效应,即形成长期、可持续的节能降耗杠杆,建设“两型社会”合理的“内生性”制度安排,以及构建科学的发展机制,助益地方税体系建设和省以下分税制落实,等等。同时,它还将引发行政体制、社会管理体制等配套改革,从而产生缓解矛盾对冲经济制约因素的力量。诸如此类的这种配套改革的红利,将在未来我国经济社会发展中大量出现,并在促进改革方面发挥越来越重要的积极作用。

第五,“社会管理红利”。在攻坚克难的配套改革中,决策主体、管理主体与社会公众更为有效的互动,通过不同利益集团在“共和”概念下的良性博弈,寻求最大公约数,这方面显然具有目前尚发掘远远不够的巨大空间。充分利用这种空间,也就是化解矛盾以提升和谐度、可持续性和全要素生产率。这是十分值得努力争取的一种“社会管理红利”。

总之,我国加快发展方式转化势在必行。虽仍面临着诸多困难和矛盾包括长期不确定性的问题,但在通过宏观调控等措施于短期内避免较大问题发生而维护稳定的同时,如果实质性坚持改革创新,积极稳妥处理好各种矛盾和大力调动一切积极因素与后来居上

① 城市化率达到50%,通常意味着城市人口的数量超过了农村人口。但由于这一统计把城市中居住半年以上的人都涵盖在内,实际上这部分人因户籍限制并未享受到城市的一些公共服务,因而许多学者认为这并不是一个“实打实”的数据。

的潜力,我国仍能抑制导致经济下行的因素,再争取二十年左右的“黄金发展”高速增长期(年均速度的适当走低,如回落到年均7%左右,属于必要的、正常的渐变,仍属于“又好又快”发展)。

二、财税改革

今后一段时期,财政改革的核心问题,在于完成顶层设计之下无可回避的配套改革,为完成经济社会转型、贯彻科学发展观提供“以政控财,以财行政”的有效制度供给。要在新一轮财税配套改革里解决资源价格、财产价格、人力资源价格等要素的合理价格形成机制与有效配置机制问题,进一步解决如何完善以经济手段为主的间接调控和如何实现公共服务型政府变革的问题,从而顺应社会主义市场经济发展与健全的客观要求,服务全局。

财政改革牵而一发动全身,需要政府转型与之相配套。例如,如何以“扁平化”和“大部制”为导向改造政府通盘架构,进而如何界定、划分各级政府事权,如何按照公共财政的要求进行系统性的财政制度创新、管理创新与技术创新,都与实质性的政府职能转变密切相关。其间,政府的转型绝不仅限于经济层面,而要涉及行政体制改革、政治体制改革以及社会生活的相关制度安排方面。从财政体制的改革大思路看,应该在省直管县和乡镇综合改革的基础上,继续推动财政体制扁平化改革,争取使五级财政框架扁平化到三级框架。这是贯彻落实省以下分税制以及健全完善市场经济体制等相关改革的前提条件。在“三级框架”内,按照“一级政权,一级事权,一级财权,一级税基,一级预算,一级产权,一级举债权”的原则,构建起财权与事权相适应、财力与事权相匹配、中央与省两级自上而下转移支付加必要的横向转移支付的财税体制。首先,每一级政权都有一级合理的事权,进而应表现为由粗到细动态优化的三级事权明细单,接着,要有三级合理配置的财权(关键是要有合理的税基,也包括必要的某些收费权),进而要形成三级现代意义的预算,使之公开、透明,并发展公众参与、接受社会监督。构建以房地产税和资源税为主的地方税体系,逐渐减少中央与省、市县之间的税收共享成分,使各级政府拥有稳定的支柱财源。在这种

情况下,地方可以追求与市场经济、可持续发展客观要求相契合的绩效,也可以规范地拥有举债权和产权。唯有如此,才可有望在中央、省级自上而下的转移支付基础上,解决欠发达地区的市县基层所面临的诸多的困难,克服有效制度供给不足演化而成的“土地财政”偏颇,从而在客观上形成地方的长治久安之局。

财政分税分级体制的改革需要得到税制改革的配套呼应。在以“结构性减税”为政策重点和亮点优化宏观调控回应公众诉求的同时,还要抓住复合税制的结构优化这个实质问题,进一步深化我国税制改革,其原则应是处理好四方面关系:第一,税制改进需要和通盘配套改革形成紧密的互动关系。中国经济现时最突出的问题是如何完成转轨,税制改革的频繁动作都要和配套改革一起连续推进。第二,税制改革需要和加快转变发展方式密切结合。中国经济的根本出路是在科学发展观指导下加快转变发展方式,这需要税收制度与之相配合,税制改革应当在这方面做出积极贡献。第三,税制改革要和优化分配格局、调整分配关系配套。中国人际关系业已凸显的矛盾之化解,必须运用包括税收在内的多种手段。第四,税制改革要和走创新型国家道路、发挥科技第一生产力作用相呼应。节能环保的两型社会建设、科技成果的产业化、战略性新兴产业的发展和普遍的企业创新活动的勃兴,都应配之以税收支持。来自这四个方面的客观要求,落实在税制优化本身的表现上,可以归结为三个主题词——结构性减税、特定税种税负有减有增、结构性增税。总体来看,今后我国税制改革的目标取向应当是:适当逐步降低间接税比重,积极稳妥提高直接税比重,实现结构性减税与结构性增税的优化平衡,从而建立一个既能满足政府财力正常需求,又能适应经济变化、体现国家产业政策和技术经济政策要求,满足优化分配格局等社会迫切需求的税收制度体系。

为此,面对不同税种,要具体设计完善方案,提升税收服务于经济社会发展的综合能力。具体包括以下几个方面:一是进一步改革增值税,促进产业的升级、优化和发展方式的转变。2012年初启动的上海的增值税“扩围”改革试点各方面认同度较高,周边地区积极反映希望跟进,北京等地也有意比照上海方式启动。这一改革容易形成共识,余下的问题主要是如何在协调中逐步推进试点,最终覆盖国内统一市场。

二是进一步完善消费税（包括优化“高端品税收”），合理引导生产与消费。不同部门在奢侈品税收方面有不同认识，如果淡化“奢侈品”概念，扩展到中高端消费品方面寻求合理化，则进一步优化调整消费税还是有空间的。对真正的奢侈品实行何种税收制度，不能只着眼于“金字塔尖”的经济小账，还要考虑社会影响以及社会心态的健康化。三是创造条件进一步完善个人所得税，发挥优化收入分配格局作用。个人所得税改革应坚持“综合与分类相结合”的方向，但在具体推动上难度较大。2011年向社会公开征集收到23万多条意见，引发公众的强烈反应，但实际上取得的进展却相对有限，再往下推动，需要等待新的时机，推出真正有助于降低基尼系数和培育中等收入阶层的方案。四是全面改革资源税费制度、推进资源税改革向原油、天然气之外的其它金属、非金属矿“扩覆”并实施不可回避、必须伴随的煤电全产业链及相关管理体制的配套改革，以及研究开征环境保护税，促进“两型社会”建设和经济可持续发展。五是研究推进房地产税改革，寻求其促使房地产业沉稳健康发展，提高土地集约利用水平，配合省以下分税制建设和优化再分配机制等多种正面效应的发挥。房地产税改革应该总结上海、重庆试点以及10城市“空转模拟评税”试点等经验，凝聚共识，渐进推动，在保证不同利益诉求在较充分的理性讨论氛围里得到表达的同时，使不动产税在我国高端住房保有环节税收框架的建立中，能够取得积极稳妥的进步而渐趋于成型。

三、“汇率陷阱”、 人民币国际化及金融发展

中国的现代化崛起，与一些西方国家的先例不同，既不可能依靠大量海外殖民，也不可能依靠发动战争侵略掠夺，只能依靠经济手段，在弥合自身二元经济过程中竞争求强于国际大舞台之上。这就涉及到如何对待汇率陷阱、人民币国际化及金融发展等重要问题。

所谓汇率问题，是一个包含经济和政治因素的综合问题，并且在现实生活中，实际影响它的往往是政治因素在先。这是因为，其实任何一个主权国家都希望对汇率施加影响，都希望自己能“操纵”，实质问题便是谁更有实力去真的操纵。在当今的世界舞台上，对汇率

有影响实力的，首先是国际储备货币（均以主权货币作为硬通货）背后的政治主体。虽然美国官方声称美元政策是由美联储决定，但实际上美联储所标榜的中央银行地位的独立性，只是一种外在表现形式：真正最有实力操纵汇率的无非是掌握“世界货币”霸权的美国政治决策体系。美国可以在自己以金融衍生工具过度发展后的“次贷危机”为导火索惹起世界金融危机、导致全球经济飘摇之后，来一轮又一轮地“量化宽松”，通过开动印钞机给本币注水，狠狠“操纵”一把，让全世界一起来埋单，化解金融危机实际造成的损失。即使在这种情况下，美元的头号硬通货地位仍没有丝毫改变，这种通过实力比较关系形成的国际货币体系格局，是国际竞争中的真实图景，也是中国无力改变的。我们必须认识到汇率和政治问题必然联系在一起，“汇率政治化”往往是不可避免的竞争手段，要在博弈的过程中与美国讨价还价，并争取反过来去制约它。中国和美国，一个是高端，一个是低端；一个是世界的头号强国和世界货币霸权的持有者，一个是新兴经济体的代表。两者间的经济循环，事关各自的核心利益。

说人民币汇率低估，依据在哪里？光看贸易盈余肯定不妥。中国对美国是盈余（一个重要原因是美国有许多东西不肯卖给我们）、对很多发达经济体是盈余（也有不肯卖的原因），他们便找一些说辞对人民币汇率进行施压式指责，骨子里正是国际上的利益竞争，是国家意志的竞争。当然，人类社会文明进步的大趋势还是越来越理性，实际在国际竞争的底线上还是越来越认同争取共赢的局面。

面对动辄升级的汇率争端，我们应该如何应对？审时度势，在战略上，相当长一段时间我们还必然应当继续坚持“韬光养晦”的精神实质（表述上可变动调整），不能打破最基本的战略均势。在这个过程中，会有很多不同阶段、不同场合的情况，但我们总体上要有隐忍的基本态度。我们要在中国逐渐于更大程度上加入“全球治理”的过程中，尽量争取多数，树立大国形象，力求化解敌意，获得更多认同。同时，我们也要讨价还价。这种博弈就是一轮又一轮的讨价还价。往往争议变得激烈之后又在明里暗里的讨价还价之中平缓下来。关于如何讨价还价，有很多方案需要进一步细化，要形成从短期到长期的全套要领。从历史进程看，时间在中国人这边，时间是我们最好的朋

友——我们应在和平发展的努力中，一直发展到我们也有实力参与“硬通货”俱乐部和实现人民币国际化，这些我们是从政治角度进行的考量。

但政治角度之外，还必须要考虑到经济角度。从经济角度考虑，从中长期看，需要使汇率机制更为市场化。因为这有利于资源配置优化和产业升级换代。在积极稳妥推动市场化的时候，没有必要把细节过分政治化，每一个动作都贴上政治标签。如恐惧哪怕是很小步的汇率的升值浮动，是不是过分政治化的一种表现？我们需要如实地分析说明经济因素和权衡相关利害。

中国汇率机制市场化的进程，必须是渐进的，因为它与人民币资本项目下可兑换、人民币的周边化、区域化、国际化，有内在联系。也需要与结构调整和产业升级通盘把握，以减少调整过程中的震荡冲击。这几年我国劳动力成本在上升，这不完全是坏事，它能逼着我们推进结构调整和产业升级。汇率上适当使人民币升值，也是如此。最终形成较充分的市场化形式的汇率机制，也成为我们推进人民币国际化的前提条件之一。

人们已越来越多地讲到“人民币的国际化”，我认为这一概念合乎逻辑地引出的正面表述，一定要落到经济学理论考察的“货币功能”范畴的世界货币概念上去。具有世界货币这一功能，直观上说，就是某种货币要成为世界上“硬通货俱乐部”的一员，到哪里，人们都可以无条件地接受它——也就是说人民币的国际化目标，必然需要落实到它在“硬通货俱乐部”中占有一席之地。如果按这样一个定义来理解，当然这是要随着中国的现代化过程最后自然地实现的人民币的一个远景目标，这个目标和当前现实生活之间的距离还非常明显。但是，现在确实看到了一些人民币国际化的端倪与进展，现在已做的人民币跨境结算等等这些发展中事态，却不等于国际化。真正要实现国际化，除汇率市场化外，还有一个很关键的前提是资本项目下可兑换。只要大量的投资活动涉及人民币时是要接受管制的状态，那么推论一下，国际各方面怎么可能欣然接受人民币作为自愿保有的硬通货？当然如果实现了可兑换，以后真正的国际化也还要有一个水到渠成的过程。

实现人民币国际化，在机制上需要做好两点。第一，汇率机制要更充分地市场化。在大的方向上，汇率形成机制要更多地向市场化运作去靠近，使汇率在很大程度上回到经济的定位上来，以发挥资源配置信

号的作用。第二，创造一系列条件，使人民币实现在资本项目下的可兑换。从亚洲金融危机到这次世界金融危机，中国之所以不像其他经济体那样担心热钱的巨大冲击，就是因为人民币在资本项目下不可自由兑换，这就使那些快进快出的短期资金、热钱碰到了一道“防火墙”。即使部分资金有办法绕过这道防火墙，但能绕过来的量就很有限了，不足以掀起较大风浪。但是，这道“防火墙”不可能永远存在。只要世界认同了中国的崛起，那么人民币必然要走向世界化，而一旦如此我们必须就自己把这道防火墙到拆掉，以便实现人民币在资本项目下的可兑换。资本项目下可兑换后，人民币也就具备了变成硬通货的必要条件，之后还要水到渠成地去积累、培育其充分条件。

今后中国的金融发展应该注意如下几点。第一，在全面开放过程中，中国应做好自己的事情，着力实现金融开放、金融深化和金融创新与实体经济的良性互动。邓小平曾指出，“金融是现代经济的核心”。我的解读是金融构成现代经济的心脏和血液循环系统（心血管系统），服务于整个实体经济，并使其始终充满活力。但泡沫化的金融却不再是“核心”，反而变成了“空心”。因此，我们必须避免金融走向过度泡沫的状态。但从现实来看，中国在金融深化、创新上的发展还处于初步阶段，在衍生工具的应用和发展上还是探索性的。金融危机后，处于“研究生阶段”上的美国是需要“去杠杆化”，而处于“小学生或初中生阶段”上的中国则总体上应当合理地“加杠杆化”，以促进金融深化。

第二，在金融深化和创新中，必须实施金融多样化的改革，形成商业性融资和政策性融资对实体经济支持的全覆盖。中国金融不应只是进行总量上的调控，还需要从各个层面予以多样化。无论是支持经济增长点、实施区域战略，还是作为对三农层面、小微企业层面、研发创新领域等对金融需求的回应，多样化都不可避免。前段时间出现过的温州企业群体性的资金链断裂问题说明了三个势在必行。首先，实体经济升级换代和相关的机制建设势在必行。温州问题的根源首先在于实体经济的升级换代没有处理好，遇到“天花板”后资金循环偏向于“炒房团”式的投机，在大局面骤变后，最终导致了在金融链条方面的问题，这充分说明实体经济升级换代和相关的支持机制建设势在必行。其次，金融多

样化的综合配套改革势在必行。在以温州为代表的长三角、也包括珠三角等前三十年经济增长强劲的区域，金融多样化的综合配套改革势在必行，否则无法适应发展新阶段升级换代、加快方式转变的要求。在多样的金融支持可以把传统正规金融与民间新兴金融合成体系后，才有望形成实质有效的金融深化和可持续、有主导性作为的金融支持体系。再次，在中国构建政策性融资体系势在必行。如何兴利除弊、防止设租、寻租现象是一篇大文章。温州的高利贷问题说明，要保持长三角、珠三角经济增长极的可持续性，金融多样化改革必须建立常规金融的低利贷、多种金融的中利贷以及政策性融资机制的定向优惠支持相互结合的融资体系，把极易引起巨大副作用的高利贷挤出融资领域。

第三，中国银行业具有广阔、深厚的市场需求，而在迅猛的业务扩张中，需要在深化改革、优化管理上主动进取。近些年我国城镇区域中各银行业务呈现出井喷式的发展状态，北京等地银行网点的居民金融服务出现了明显的“短缺经济”时才会出现的排队特征。然而，在兴旺发展的同时，中国银行业也面临着诸多问题，比如“大而不强”、以行政力量提供较大的存贷利差等等。因此，中国的银行，特别是大银行，在国际化发展问题上需要统筹考虑，居安思危，从战略层面上加以规划，以便在深化改革、优化管理上能够有所作为。同时，政策制定者也需要在制度创新上予以支持，为银行业的金融创新提供“多样化”的思路指引及有益于创新的必要的制度环境。

四、资源稀缺性强化与 房地产市场调控

随着我国经济的成长、社会与体制的转型，房地产领域的重要性、复杂性和敏感性被前所未有地凸显出来。由于城市中心区和周边土地稀缺、城镇化推进及其它因素的综合作用，一些城市业已出现房地产泡沫，对房地产市场健康发展产生了较为严重的影响。

有一种观点认为，中国的房地产价格不断上升是因为地方政府对土地实行了垄断——地方土地垄断抬高地价，进而抬高房价。我认为这种观点其实是不成立的。在该观点看来，治本之策必须是打破地方政府对于土地的垄断，实行充分竞争，地价便不会再往上

抬高，房价也会随之而降。这一看法看似有道理，实际上却是一个伪命题。设想一下，如果不是地方政府拥有土地所有权，不是政府代表国家所有的终极所有权来实施对土地批租的管理，而是由土地私有化或所有权多元化所形成的非政府主体管理，其结果也一定是垄断性的^①。在城镇化过程中的中心区土地资源稀缺性程度日趋强化这一情况下，商业性的房地产开发项目，在政府——开发商——消费者三者利益博弈之中，压低地价，并不能带来房价的合理回归，无非是扩大了开发商的暴利空间而已。实际上，这里真正的问题是：面对自然垄断，如何在合理规划之下，引导需求，实施供需动态平衡的制度安排，形成适应各社会阶层的有效供给。如果没有有效的制度建设，仅靠在政策层面调来调去，就只能越来越偏重“限购”等行政手段，至多治标而不可能治本，难以真正解决问题。为此，需要有一个通盘的考虑，积极建立一个“双轨统筹”的制度框架，即：在一个合理的通盘规划之下，让由政府负责的保障房这一“保障轨”与由市场调节的商品房、产权房这一“市场轨”，得到合理、有效的并行与衔接，从而优化土地资源分配，实现所有居民“住有所居”和社会和谐。

在这个制度框架内，最高端的层面应该是由政府统筹管理，设计一个总体的全部国土开发的“顶层计划”。具体到某一地方政府，在辖区的通盘规划里，要把所有的相关事情处理好，包括住宅怎么建，从棚户区改造、廉租房到公租房，再到一般商品住宅乃至到高端住宅，这是由市场主体怎样试错也试不出来的，必须由政府牵头做好这种顶层的规划。在下一层面，在保障轨上，政府首先要管托底。这个“底”首先从廉租房托起，进而托到适应收入夹心层、年轻白领需要的公租房（平价长租房）。如果能满足居民收入低端和收入夹心层“住有所居”的保障性需求了，那么政府在市场轨上就不用紧盯着房价问题，就不必使用那么多的手段去对付房价这么一个指标。政府还应引导民间资本和社会资金进入建设领域，同时也包括使

^① 这方面最典型的垄断案例是日本成田机场：经过半个多世纪，几个钉子户造成第二条跑道仍然建不起来，那里的地价高不高？已高得无法想象，政府用了五六十年时间仍然没有办法把这块地买下来。

在政策上引导民间资金参加建设低端的保障房。对于在市场轨上运转的商品住宅、产权房，政府主要是在管规划之下管规则，让相关主体公平竞争，让有经济实力的人通过运用消费者主权由自己做出选择。

另外，在这一制度框架中，还有一重要内容——在不动产保有环节形成财产税制度的调节和制约，即：除在交易环节征税之外，还要在保有环节征收房地产税，而这恰恰是我国现有制度的一项缺失。上海和重庆的房产税改革试点值得肯定，具有制度创新意义。房产税改革，对以下四个突出问题将产生不可忽视的正面效应：一是缓解中国税制中直接税比重过低、间接税比重过高使大众“税收痛苦”程度较高的问题；二是改变地方税体系不成型，省以下财政体制未进入真正分税制状态并使“土地财政”走偏的局面；三是使房地产调控新政体现治本的高水准；四是以不动产税制度建设来抑制收入差距和财产差距扩大。在大方向明确之下，房产税改革应注重试点突破与渐进推动。在改革的推动过程中，管理部门应该更开明，及时向社会披露一些信息，并尽可能就政府关于未来改革的一些基本考虑予以必要的信息披露，给社会公众吃定心丸（即明示此税在中国将侧重于调节高端，严格贯彻支付能力原则，只让住豪宅、有多套产权房的“先富起来”的阶层，适当地多对公共财政收入作贡献）。同时，理性地回应反对意见，尊重不同角度的诉求，承认所有的诉求都有他们充分表达的必要性，按照“共和”的精神使博弈过程理性化，从而最终寻求到一个尽可能优化的方案。

近年的房地产调控新政在运行一段时间以后取得了成效，也出现一些尚有争议的问题。为提高调控的效果，我认为应该注意三个问题。第一，从调控运行来看，要防止单纯求快的倾向。某些城市——主要是一线大城市——的确出现了房地产泡沫，但挤泡沫需要用柔性的手段。现在我国社会处于矛盾凸显期，一味图痛快，搞那种力度大、速度快的操作，可能会导致一系列不好的结果，甚至可能带来宏观经济风险（包括经济问题政治化的风险）。单纯求快不可行，非理性目标的求快更不可行。有一些非理性目标只是为了迎合社会心态。例如，不少人希望房价回调50%，这样他们就能买得起房子了。这种愿望似乎还得到了某些管理部门的回应。我认为，我国商品房房价总体上回调50%，是国民经济无法承受的。对很多人，特别是年轻

白领、收入“夹心层”来说，他们现阶段的收入水平其实是无法买得起城市中心地段住房的，更现实的选择是公租房。在非理性目标下求快，问题会变得更严重：在上一轮“泡沫化”的副作用困扰我们之后，还可能叠加性的出现一轮新的“经济问题政治化”的副作用。

第二，在进一步做好房地产调控的过程中，需注重引入区别对待的方式，看清大的趋势与方向。在调控中，对不同城市、不同地段、不同情况要区别对待。有了理性的区别对待，才能挤去真正的泡沫。如果挤的不是真泡沫，那就可能造成新的扭曲。据我的观察，中国700个左右城市房价的“梯度推移”还在进行中，中国三线城市中，有房地产泡沫的很少，我们不能认为，三四线城市房价上升便是泡沫。我们应该理性分析，其中有多少是合理的与不合理的、自然的或炒作的成分。不能简单化地认为价格高就是泡沫程度高。即使在同一城市，不同地段的均价也通常会大相径庭，表现悬殊。如果调控新政不做这种区别，那力气就会使错地方。随着工业化、城镇化加速，房地产热总体上必会梯度推移。如果说，在前一轮房地产建设中，一些大城市出现了房地产泡沫，那么，在梯度推移的过程中，我们就要找到更好的办法防止二、三线城市出现新一轮的泡沫。如果说，行政限购等方法是不不得已而为之，那么从长远看，我们当然需要注重经济手段的运用并强化对相关制度的创新与建设。

第三，需要谨慎对待集资建房。现在有人主张鼓励集资建房，本意可能是好的。然而，一旦放开，有实权的部门、有资源的部门马上会钻空子。前几年我就听说，“天高皇帝远”的地方，已有住房的公职人员很积极地参与所谓集资建房：政府规定只要他们所在的部门能通过正规的程序拿到地皮，他们就可以集资建房。谁可以拿到地皮？当然是实权部门。参加者虽然在形式上要出一点钱，但实际上与住房的市场价相比，那是微不足道的。房子建好了以后，按照行政级别进行分档分配。这样集资建房，这样分房，与房地产调控新政的内在精神是完全违背的；更有甚者，还可能把中国的不动产分配以及相关的收入分配搞得更加乌烟瘴气。集资建房的初衷是好的，实际却弄出这样一些令人哭笑不得的状况，是很值得警惕的。

责任编辑 樊继达

本期名家

贾康,1954年出生,经济学博士,著名财经专家,全国政协委员和政协经济委员会委员。现任财政部财政科学研究所所长、研究员、博士研究生导师,中国财政学会副会长兼秘书长,财政部高级技术职务评审委员会副主任,国家“十一五”和“十二五”规划专家委员会委员,中国改革研究会、中国税务学会和中国城市金融学会常务理事,《财政研究》主编,北京市人民政府和上海市人民政府特聘专家,福建省、安徽省和甘肃省人民政府顾问,西藏自治区和广西壮族自治区人民政府咨询委员,北京大学、中国人民大学、国家行政学院、南开大学、厦门大学、武汉大学、安徽大学、天津财经大学、西南财经大学、广东商学院等校特聘教授。1995年享受政府特殊津贴。1997年评为国家百千万人才工程高层次学术带头人。1988年曾入选亨氏基金项目,赴美国匹兹堡大学做访问学者一年。多次参加国家经济政策制订的研究工作和主持或参加国内外多项课题,撰写和出版多部专著和数百篇论文。2002年6月24日受朱镕基总理之



邀和2003年6月27日,2004年5月18日,2005年7月12日,2008年11月20日,2009年2月6日、2010年6月28日、2012年2月6日受温家宝总理之邀,2006年7月11日和2007年10月30日受胡锦涛总书记之邀座谈经济工作(媒体称之为“中南海问策”)。2010年1月8日中央政治局第18次集体学习“财税体制改革”专题的讲解人之一。孙冶方经济学奖和黄达—蒙代尔经济学奖获得者。