

Public Finance
Review

公共财政评论

2010

主编 钟晓敏

1

朱柏铭：西式财税制度移植须顾及中国模糊文化的土壤
郭剑鸣：「和谐税收」关系及其实现模式
杨 宇 沈坤荣：中国财政可持续性与中国政府最优融资策略
储德银：财政政策对居民消费需求非线性效应

浙江省高校人文社科财政学重点研究基地
浙江财经学院财经科学研究所以
浙江财经学院财政与公共管理学院



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS
浙江大学出版社

1
Public Finance
Review
2010

ISBN 978-7-308-07804-7



9 787308 078047 >

定价：28.00元

Public Finance
Review

公共财政评论

主编 钟晓敏

2010

1



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS
浙江大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

公共财政评论. 2010. 1 / 钟晓敏主编. —杭州:
浙江大学出版社, 2010. 6
ISBN 978-7-308-07804-7

I. ①公… II. ①钟… III. ①公共财政学—研究—中
国 IV. ①F812

中国版本图书馆CIP数据核字(2010)第135057号

公共财政评论 2010 1

主编 钟晓敏

责任编辑 朱 玲

封面设计 俞亚彤

出版发行 浙江大学出版社

(杭州市天目山路148号 邮政编码310007)

(网址: <http://www.zjupress.com>)

排 版 杭州中大图文设计有限公司

印 刷 浙江海虹彩色印务有限公司

开 本 787mm×1092mm 1/16

印 张 12.75

字 数 235千

版 次 2010年6月第1版 2010年6月第1次印刷

书 号 ISBN 978-7-308-07804-7

定 价 28.00元

版权所有 翻印必究 印装差错 负责调换

浙江大学出版社发行部邮购电话(0571)88925591

目 录

Contents

西式财税制度移植须顾及中国模糊文化的土壤	朱柏铭/1
“和谐税收”关系及其实现模式	
——以 20 世纪后期西方国家应对政治性逃税为例	郭剑鸣/15
中国财政可持续性与政府最优融资策略	
——基于 1978—2009 年数据的实证分析	杨 宇 沈坤荣/28
财政政策对居民消费需求的非线性效应	
——兼论效应的非对称性	储德银/51
从财政能力均等化到公共服务供给均等化	
——基于中央对地方转移支付制度绩效的实证研究	吴胜泽/68
省际间纵向财政不平衡的实证研究	江 庆/98
民主机制的交融:新视角下市场与政府关系	田志刚/113
浙江省高等教育公共支出绩效评价研究	赵海利/126
地方发债与《预算法》修订问题研究	邓淑莲 彭 军/144
政府购买保险服务与农村公共风险管理制度构建	叶晓凌/174
基于空间计量的我国省级环保投资特征分析	崔亚飞/188

主办单位:浙江省高校人文社科财政学重点研究基地
 浙江财经学院财经研究所
 浙江财经学院财政与公共管理学院

主 编:钟晓敏

值班编辑:金 戈

出 版 者:浙江大学出版社

编辑部地址:浙江杭州市下沙高
 教园区学院街 18 号

邮 编:310018

电 话:86-0571-86735880

电子邮箱:ggczpl@zufe.edu.cn

CONTENTS

The Transplant of Western Fiscal System into China Should Consider the Ambiguity of Chinese Culture	Zhu Boming/1
Harmonious Tax Relations and Realization Model: In Late the 20th Century Western Countries for Tax Evasion with Politics	Guo Jianming/15
Assessing Fiscal Sustainability and Financing Strategy of Government, Based on the Data from 1978 to 2009 in China	Yang Yu and Shen Kunrong/28
The Non-linear Effects of Fiscal Policy on the Residents' Consumption Demand: Also on the Asymmetry of Effect	Chu Deying/51
From Fiscal Capacity Equalization to Public Services Equalization: Empirical Study Based on Intergovernmental Fiscal Transfer Payment System Performance of China	Wu Shengze/68
An Empirical Study on Inter-Province Vertical Fiscal Imbalance in China	Jiang Qing/98
Integration of Democratic Mechanism: A New Angle of Relationship between Market and Government	Tian Zhigang/113
Performance Evaluation on Higher Education Public Expenditure in Zhejiang Province	Zhao Haili/126
Governments' Issuing Debt and the Revision of Budget Law	Deng Shulian and Peng Jun/144
Purchase of Insurance Services: The New Approach of Rural Public Risk Management	Ye Xiaoling/174
Spatial Econometric Analysis of China's Environmental Protection Investment Characteristics	Cui Yafei/188

Welcome Contributing

Address of Editorial Office: Xueyuan Street 18, Higher Education Park, Xiasha, Hangzhou, 310018, China

Tel: 86-0571-86735880

E-mail: ggczpl@zufe.edu.cn

西式财税制度移植须顾及中国模糊文化的土壤*

◎朱柏铭

摘要: 本文认为,模糊性是中国文化的特征之一。西方财税制度是建立在精确文化基础上的,这种制度移植到中国,由于受模糊文化的影响,就具有很大的间隙与弹性,从而影响着财税制度的有效运行。然而,模糊文化作为一种非正式的制度,对正式制度有很大的冲击力,因此,在财税领域制定“游戏规则”时又不得不顾及模糊文化的土壤。由此可以推论,公共财政模式的确立非一蹴而就之事,必将是一个漫长的过程。注重实施机制设计的财税制度安排或许能摆脱模糊文化的情结。

关键词: 制度移植;模糊文化;机制设计

自1978年以来,中国财税制度的变迁已经走过了30多年的历程。总体来说,这种变迁以西式“游戏规则”的移植为主要内容,无论是20世纪90年代起实行的分税制体制,还是进入新世纪以来逐步实行的部门预算、政府采购、国库集中收支、支出绩效评价等制度,都留下深刻的制度移植之烙印。所谓制度移植,就是一个国家或地区从另一个国家或地区引入制度(或规则)。降低制度变迁的成本是产生制度移植的主要原因。制度供给是有成本的,包括规划设计的费用、组织实施的费用、清除旧制度的费用、消除制度变革阻力的费用、制度变革带来的损失、制度变革的机会成本,等等。这些成本的存在会制约一个国家或地区的制度创新,而从另一个国家或地区移植一种较为成熟的制度,可以大大地降低成本。

近些年来,中国每移植一项财税制度,国内媒体就欢呼雀跃,以为找到了根治痼疾的灵丹妙药。结果是,在国外行之有效的财税制度,到了国内就“橘越淮而为枳”,成了中看不中用的稻草人。一个典型的事例是,在西方国家和一些国际组织已经有上百年历史并行之有效的政府采购制度,在中国试行了十年有余,仍然显现出“水土不服”的症状。

* 朱柏铭,浙江大学, E-mail: zbm64@163.com.

学术界对于制度移植低效率的原因,已有不少研究成果。占主导地位的观点是,正式规则与非正式规则的冲突导致制度移植的低效率。道格拉斯·C. 诺思(Douglass C. North, 1993)认为,离开了非正式规则,即使“将成功的西方市场经济制度的正式政治经济规则搬到第三世界和东欧,就不再是取得良好的经济实绩的充分条件”^①。也有学者认为,制度移植能否成功,很大程度上取决于制度输入国的政治与经济体制。格莱泽和施莱弗(Glaeser 和 Shleifer, 2002)认为,一个较普遍的现象是发展中国家容易从发达国家移植相应的经济制度或体制,但不容易从发达国家移植政治制度或体制,因为后者涉及统治者的利益、权力等。经济体制和政治体制本身具有内在的一致性,如果割离开政治与经济体制,仅仅移植经济制度就有可能导致低效率。^②近期的相关研究得出了制度的移植效率与殖民定居者生存率相关的结论,达龙·阿塞莫格鲁、詹姆斯·A. 罗宾逊(Daron Acemoglu 和 James A. Robinson, 2008)等学者认为,不同殖民地的殖民定居者面临不同的生存率,生存率高的殖民定居者总试图移植和发展其制度,并与当地的环境相适应。这样,定居者生存率高的殖民地的制度效率就高。所以,制度的外生影响或移植是否成功,在很大程度上取决于是否移植了人。^③

在已有的各种文献资料中,很少看到有人专门分析财税制度移植的效率。本文仍然倾向于从正式规则与非正式规则的兼容性角度去寻求答案,但是把“非正式规则”的考察聚焦在文化上。正如德国学者马克斯·韦伯(Max Weber, 1920)所言,制度能不能理性化,能不能逐步改造,在很大程度上取决于文化,制度的发展与变迁在很大程度上是可以由某种文化原因来解释的,甚至完全取决于文化自身的理性程度。^④公共财政模式的构建要靠制度变迁,但制度变迁不只是颁行一些法律条文、政策规定,更要关注这种法律法规与代代相传的文化传统之间的兼容程度。如果不同时关注财税制度与文化的变迁,不注意分析财税制度与文化传统之间的内在依赖性,就无法正确判断和把握正在进行的财税变革。

本文把“非正式规则”的考察聚焦在文化上,还有一个重要的原因是中国的文化具

① D. C. 诺思,《经济史中的结构与变迁》,三联书店 1994 年版。

② S. 詹科夫, R. 拉·波塔等,《新比较经济学的新视角》,吴敬琏主编《比较》(第 4 辑),中信出版社 2002 年版,第 73 页。

③ 达龙·阿塞莫格鲁、詹姆斯·A. 罗宾逊著,马春文译,载《政治发展的经济分析:民主与专制的经济起源》,上海财经大学出版社 2008 年版。

④ 马克斯·韦伯,《新教伦理与资本主义精神》,三联书店 1987 年版。

有显著的模糊性特征,而西式财税制度恰恰是建立在精确文化基础之上的。模糊文化的特质,是财税制度移植低效率的原因,也是未来财税制度安排所必须关注的节点。

一、模糊性是中国文化的显著特征之一

文化这个概念,从广义上讲包括人类活动所形成的一切文明成果。狭义的文化概念,是由一个社会实际存在的主流的价值观念和行为规范所组成的传统习惯。本文所称的模糊文化,是指人们通常使用不太确定的概念描述现象,或者不习惯于精确地界定事物的边界。与此相对应的是精确文化,即人们习惯于通过量的分析和计算,准确地把握事物和现象。

(一)精确与模糊的对比:一些事例

中国的书法文化、官场文化、武术文化等,往往以模糊为最高原则。如欣赏书法有句名言,叫“深识书者唯观神采”。这“神采”是个什么东西?就是个模糊文化。相比之下,西方文化更崇尚理性、讲究精确。以下举一些事例说明二者之间的差异。

中国人邀请德国专家来讲学,事先须把细节安排告知对方:酒店的名称及星级、开会的时间、发言的时间、点评者的身份、观光的地点、费用的分摊等。中国人邀请客人时习惯于使用笼统的语言:“你随时都可以过来,我安排。”而且,越是笼统,越是显得客气。

西医诊断先要测量体温、血压、白血球、血小板等指标。中医大夫在治病时“望、闻、问、切”只是大概的。如医生问:你睡眠好吗?患者回答:还可以,不是很好。睡眠究竟是好还是不好呢?只有医患双方心里有数。

西洋画力求描得同真物、真人一样。中国人画物、画人,目的只在表出物的形状和人的姿态,却不讲究物件和人体各部位的尺寸与比例。

西方人事先将食物分成小份,每人一份,各吃各的,互不相干。中国人喜欢围坐在桌边,对整桌饭菜各取所需。最后,每个人吃了多少饭菜,无法量化。

在美国开车,只要有一个人站在路边准备过马路,所有的车子就会远远地开始踩刹车,行人也尽量选择人行横道过马路,不闯红灯。中国马路上加塞是经常发生的现象,就像溪中的水流,遇到前方有障碍,向左或者向右接着往前流。

英国人办事公私分明。当他们发现所邀请的中方客人有太太随同时,会明确告知太太的有关费用须自理。中国人公与私的界限是模糊的。上班干私活,但下班也干公活;公车私用,但是私车也公用。

西方人强调数据、引文要有来历,必须注明出处。中国文人经常假托别人的著作发表自己的观点,所谓“我注六经、六经注我”。

西方的法律也有自由裁量权,但是伸缩余地很小。中国的法律法规有很大的自由裁量权。“视情节轻重,处3年以上7年以下有期徒刑。”哪些算是“情节”?哪些不算是“情节”?究竟判几年徒刑?到时候再说。

.....

精确和模糊是人们分析和处理问题时的两种思维方法,它们各有所长。模糊思维具有简捷、灵活和整体观强的优点。模糊思维基于客观事物的差异之间存在“亦此亦彼”的中间状态,如果要讨论某个元素是否属于某个集合,就不能简单地用“是”与“不是”来回答。1965年美国控制论专家查德(L. A. Zadeh)首创模糊数学理论,解决了许多实际问题。精确思维具有细致、清晰和无歧义的优点。精确文化有利于法治,法律从取证到处罚都是精确的。精确文化实际就是科学的文化,它不仅追求质的目标,还要有具体到量的计算和分析,只有如此,才能准确地把握事物的规律。

(二)崇尚精确与崇尚模糊的原因

西方人崇尚精确,中国人崇尚模糊,这种反差至少有两个成因。

1. 近代自然科学的发展程度

一般说来,思维的模糊性,源于原始的生产方式。古代人对自然未有精细的认识,因而思维就具有朦胧猜测的模糊性。这种特点,在古代中国和以古希腊为代表的古代西方都存在。15世纪以后,随着西方近代自然科学的发展,精确文化逐渐产生。近代数学的巨大发展,正是由近代自然科学对精确性的要求所致。天文学、力学、生物学、化学等科学领域,也都需要精确的计算。

在中国,近代自然科学却没有获得长足的进展,加之农业型自然经济的社会长期延续,使中国传统文化的模糊性始终没有发生根本性变化。

2. 对契约社会理念的认可程度

在西方国家,社会契约思想得到社会成员普遍的认可。社会契约有相互联系的两个方面:一个是强制性、被迫执行的宪法,强调限制国家权力,避免其侵犯公民的权利,并使之服务于民;另一个是自觉或是被迫自觉遵守的道德观念和行为规范。契约关系规定人与人之间的权利和义务,笼统模糊的语言无法把利益划分清楚,必须用明确的条文把利益关系划分和梳理清晰。契约社会信奉“丑话说在前头”,免得留下“模糊”的死角。所以,注重精确能为社会的公平、公正以及人际关系的和谐奠定基础。

中国人际关系主要以地缘、亲缘和血缘为纽带,牢固的熟人关系使人们彼此间保

持频繁的交往和依赖密切的合作,从而相互产生较强的情感依附。熟人之间高度重视亲情、友情、乡情,相互之间讲究礼节、谦让。如果有了纠纷或矛盾,为避免伤及人情和“面子”,大家通常不愿斤斤计较,彼此能相互容忍。不少人遇到规矩,总是千方百计去破坏规矩。越是破坏规矩,制度的边界越是模糊,破坏者就越能从中获得好处。

二、模糊文化阻碍着财税制度的有效运行

改革开放以来,中国确立的财税制度大多是移植于西方,虽说作了一定的改良,其精神实质仍然是西式的。由于西式财税制度是建立在精确文化基础上的,而中国崇尚模糊文化,因而,建立的制度大多是一种具有很大间隙与弹性的“游戏规则”。

(一)模糊文化阻碍财税制度有效运行的表现

1. 税收征收的依据是行政法规而非税收立法

中国从1983年、1984年两步“利改税”开始,直到1994年以增值税为核心的流转税制和企业所得税制的统一,税制改革的力度不小。但是,以税收行政代替税收立法的现象没有得到改变。现行20多个税种中,只有企业所得税、个人所得税经全国人大批准。包括增值税、消费税、营业税、关税等重要税种在内,都是以国务院暂行条例的名义颁行,而且从1994年起至今“暂行”了15年。至于具体的税务行政规定就更多了。^①

依据行政法规征税的后果之一是税无定数。由于依据行政法规征税,行政长官会给税务机关下达“确保征收多少亿元,力争增收多少亿元”的指令。因此,有时候有税不征,有时候又征税过头的现象时有发生。

依据行政法规征税的后果之二是税费混淆。税与费的界限本来应该是清楚的,但在中国是模糊的。很多“税种”依据国务院暂行条例征收,其实有“费”的性质。可有些税却以费的名义征收。如“机场建设费”,是经国务院批准作为政府性基金以国家名义强制收取的,其实是税而不是费;再如,“教育费附加”名义上是费,实际上是按照增值税、消费税和营业税实缴税额征收的附加税。还有土地出让金,它不是地租,不是地价,也不是土地税,但或多或少又有点“租、价、税”的性质。

这些现象的背后是税收法定主义原则与模糊文化的冲突。西方奉行税收法定主

^① 截至2006年,国务院制定的税收行政法规和文件30多件,财政部、国家税务总局制定的涉税规章120余件,其他规范性文件涉税文件1100余件。

义原则,政府的一切征税活动必须经过议会的审查批准。但中国流行的是模糊文化,征还是不征、征多少税,这些都需要随机应变。如果完全奉行税收法定主义原则,变通的余地就很小了。

2. 财政支出的类别交叉含糊

以教育支出为例,联合国教科文组织和很多国际组织在衡量教育支出规模时,一般都采用“公共教育经费占 GDP 的比重”这个指标。我国自 20 世纪 90 年代以来,大多采用“国家财政性教育经费占 GDP 的比例”这一指标来度量政府提供的公共教育经费。《中国统计年鉴》中“国家财政性教育经费”是指“国家财政预算内教育经费,各级政府征收用于教育的税费,企业办学校教育经费,校办产业、勤工俭学和社会服务收入用于教育的经费”。其中“财政预算内教育经费”是指“中央、地方各级财政或上级主管部门在年度内安排,并计划拨到教育部门和其他部门主办的各级各类学校、教育事业单位,列入国家预算支出科目的教育经费,包括教育事业拨款、科研经费拨款、基建拨款和其他经费拨款”。显然,与国际统计口径相对应的指标应该是“财政预算内教育经费”而不是国家财政性教育经费,把企业办学校的教育经费,校办产业、勤工俭学和社会服务收入用于教育的经费都统计在内,是含糊不清的做法。

2007 年起实行的新财政收支分类体系专门设立了“一般公共服务支出”,但是“教育管理事务支出”被列入“教育支出”中,而非“一般公共服务支出”中。^①这样一来,支出性质模糊的问题又出现了,按照机构性质、部门职责、员工待遇,各级教育行政管理部门当属政府行政机关,但是,按照预算支出分类,这些部门的花费却属于教育支出。笔者曾就此与财政部门的一位官员讨论过,该官员表示,没有教育行政事务的管理,学校是无法办学的。如果是这样的逻辑,那么,国防支出和公共安全支出的一部分也应该纳入教育支出之中,因为没有军队和警察,学校是无法办学的。

3. 政府内部财政分配关系错综复杂

在西方国家,非税收入的规模很小。但在中国,非税收入明目繁多、规模惊人。工商、质检、卫生防疫、城管、消防、环保、林业、土地、建设、规划、劳动、人事、民政、人防、交通、交管、派出所、计生、教育等部门都代表政府征收各种规费、使用费、基金等。非税收入在一定程度上已成为各职能部门贴补各种经费开支的重要来源。

西方国家上下级政府之间的收入划分几十年甚至上百年都不变的。中国从 1994

^① 相应的,“科技管理事务支出”、“医疗卫生管理事务支出”、“环境保护管理事务支出”等分别被纳入“科技支出”、“卫生支出”和“环境保护支出”中。

年实行分税制,但是上下级政府之间,你中有我,我中有你,利益关系错综复杂。1994年规定中央与地方对证券交易印花税收入的分成比例为50:50,后来随着该税收入的增加,分成比例几经多变^①;1994年规定地方企业所得税和个人所得税划归地方,从2002年1月1日起又实行增量分成。另外,中央与地方增值税出口退税的承担比例也频频发生变化。这种收入划分频频变化的现象,正好说明中央与地方之间的“楚河汉界”是模糊不清的。比收入划分更模糊的是转移支付。分税制实行15年了,转移支付体系仍然处于凌乱状态,人为因素还在很大程度上左右着转移支付的数额。

这些年,中央政府努力理顺横向与纵向的财政关系,遇到的最大障碍依然是模糊文化。从横向看,1990年中央发布《关于坚决制止乱收费、乱罚款和各种摊派的决定》,首次提出“收支两条线”概念,各级政府努力把预算外资金、非税收入等纳入预算,但是,许多大额的政府非税收入,如国有资产(资源)有偿使用收入、国有土地收益等至今没有纳入预算,很多地方还存在以收定支、滥支乱用、截留挪用、坐收坐支等问题。重要原因之一是有有关部门不希望将政府收入全部交给财政部门管理,经费管理的边界越是模糊,本部门获得的利益就越多。从纵向看,上下级政府之间的事权划分是模糊的,这与西方的分税制形成鲜明的对照。分税制出台之时,中央与地方的事权基本上延续过去《宪法》及其他法律之规定。像社会保障事务理应归中央政府,但目前由地方负责;环境卫生、农业设施等事务本来应由地方政府承担,目前有相当一部分却由中央承担。崇尚模糊文化的中国,强调上下级政府同心同德、通力合作,不愿意划清事权的边界。

(二)模糊文化阻碍财税制度有效运行的经济原因

西式财税制度建立在精确文化的基础上,这是与其高度发达的市场经济相适应的。以专业化分工为特征的市场经济扩大了行为人的交易范围,但是,行为人的交易具有开放性、松散性和易变性的特征,机会主义行为倾向增大了交易预期的不确定性,市场的交易费用上升。为了交易的顺利进行,在长期的发展过程中,人们对市场交换和市场竞争行为进行严格的规定,并力求用正式规则(契约)来约束行为人的交易行为。任何人在正式规则面前都是平等的,交易中出现的矛盾通过既定的规则和程序来解决。市场交易规则的建立大大减少了交易过程中的机会主义行为,降低了市场交易费用,促进了行为人的合作。市场交易主体遵守正式规则,政府自身也就没有不遵守

^① 中央与地方的分成比例,1997年1月1日起为80:20,1998年7月1日起为88:12,2000年10月1日起为91:9,2001年1月1日起为94:6,2002年1月1日起为97:3。

正式规则的理由,反过来进一步推动市场主体遵守正式规则。

中国至今还处于由自然经济、计划经济到市场经济的转型时期,人们依然习惯于用人际关系的亲疏远近来考虑自身的行为。在这种背景下,正式规则及其他约束都会有很大的伸缩弹性。一旦“关系”进入交易过程,马上产生寻租活动,同时增加行为人的交易成本,降低行为人的交易预期,正式规则出现变形,运行效率大大降低。在中国,普通百姓不遵守正式规则被认为是没有什么大不了的事情,很多人认同“偷税是脑筋灵活的表现”。市场交易主体不守规矩,政府官员和公务员也不守规矩,征税、拨款等领域出现的种种怪异现象正是政府部门不守规矩的最好注脚。

三、忽略模糊文化的财税制度移植容易走向失败

(一) 财税改革忽视模糊文化的教训

道格拉斯·C·诺斯将制度分为正式制度与非正式制度,前者是人们有意识创造的一系列政策法规,包括法律法规、商业合约等;后者是人们无意识形成并构成历代相传的文化的一部分,包括价值信念、伦理规范、风俗习惯、意识形态等。按照这个分类,税法的颁布、分税制的实施等都是正式制度的确立过程,而模糊文化是一种非正式制度。

非正式制度由于其文化特征,对正式制度具有强大的影响作用。当新建立的正式制度与非正式制度不兼容时,将会产生偏离预期的结果。如果正式制度与非正式制度存在着矛盾或不相容时,正式制度就会流于形式,或者在执行中变形,甚至无法实施。

1988年颁行的筵席税,是为了“合理引导消费,提倡勤俭节约的社会风尚”。但是,此税种的收入微乎其微:1989年为800万元,1993年减少到100万元,2003年再减少到41万元,2004年仅为21万元。筵席税为什么名存实亡?

客观上是因为酒店、饭店等扣缴义务人担心减少营业收入,普遍不愿意代征。深层原因是这个税种根本抑制不了公款吃喝风。大摆阔气的基本上是公宴,设宴的目的是正有求于人或曾经求助于人或将来可能求助于人。按照经济学原理,消费行为是人们理性选择的结果,无须由政府通过税收手段去规范。即便要对付公款吃喝,也只需硬化财务约束。而公款吃喝禁而不止的主要原因,是由于在许多情况下,请人吃喝是绕不过去的一个“弯”,甚至是决定办事成功与否的关键。在筵席上,公私相“合”、情理相“融”。推杯换盏、觥筹交错的好处是,被请者感到被“尊重”,面子有光;请者借此向被请者表达“诚心”,增进“友谊”。规则与制度的边界,在酒精的作用下逐渐变得模糊。

因此,筵席税的失败说明正式制度与非正式制度不兼容。可见,非正式制度在某种程度上决定着税制改革的可能性和方向,决定着税制改革和税制建设设想能否付诸实施,决定着通过法律形式建立起的税收制度能否达到预期的目标。财税改革必须注意是否具有适合新制度运行的“土壤”;制度的先进性是否“超越”了现实中人们的认识和包容;管理办法是否与人们的行为习惯相协调。

(二)移植西式财税制度要顾及中国模糊文化

1. 公共支出改革

从1998年起,为构建公共财政基本框架,在支出改革领域引进了多项制度。以部门预算改革为例。从2000年开始全面推行部门预算改革。真正意义上的部门预算,是一个全面反映部门收支状况的综合预算,是一个以“零”为基数经过成本收益分析再确定支出数额的零基预算,是一个严格受人大约束并让广大纳税人都知情的透明预算。河南、湖南、海南等省一些部门曾经试行以零基预算为基础编制部门预算,最后因遭到模糊文化的抵制被迫放弃。第一,名义上各级正职行政长官管财政,实际上分管各条线的副职长官的影响力很大,随时可能提出支出要求,很难按照成本收益的分析结果而排序。第二,严格实行零基预算就要裁员,但最后被裁掉的可能是工作得力却无“背景”的人。第三,严格实行零基预算,一些专门项目就得不到资助,挪用专项经费弥补公用经费的计划就要落空。目前,许多地方编制的所谓部门预算,有其名而无其实,编制方法基本照旧,即人员经费按标准,公用经费按类别,专项经费靠关系。职能部门和单位在编制部门预算时,最希望的就是收入打埋伏、支出留“水分”。收支边界越模糊,透明度越低,本位利益就越多。某省水利系统的部门预算中有“防汛抢险指导经费386万元”、“水务体制改革与节约用水管理调研经费150万元”等项目,明眼人一看就知,如此庞大的开支中,隐藏着出国考察费、招待费等不宜明说的项目。

再看政府采购。从1998年起,中央和地方大多设立了专门的政府采购机构。目前,各地政府采购中存在的主要问题是,招标过程中采购单位、供应商、专家组等主体之间存在串谋现象,如度身招标、倾向招标、隐性公告、阴阳合同等。西方国家和国际组织实行政府采购已经有上百年的历史,为何移植到中国就“水土不服”?因为招投标制度是建立在精确文化基础之上的,参与者认为“游戏规则”是必须遵守的。而在中国,至今仍然是一个人情社会、熟人社会,人们普遍认为,招投标办法是死的,人是活的。这恰好说明西式的招投标办法并不适用于中国。

还有财政支出绩效评价。伴随新公共管理运动的兴起,西方国家开展财政支出绩效评价。绩效评价的结果作为财政部门对各部门制定以后年度预算的依据。中国自

2003年以来对财政支出开展绩效评价。遗憾的是,目前各地绩效评价的结果只作为各有关部门项目建设的档案保存起来,无法将下年度预算经费的分配与上年度支出绩效评价结果直接挂钩。如果财政部门因为某职能部门的支出绩效水平过低而大幅度削减其预算经费,马上就有分管该部门的长官前来说情甚至施压,财政部门难以抵挡。

2. 税收制度改革

税收改革能否成功,很大程度上取决于人们采取遵从的态度还是漠视的态度。

以个人所得税自行申报为例。2006年11月8日,国家税务总局发布了《个人所得税自行纳税申报办法(试行)》,明确年收入超过12万元的个人应向税务机关办理纳税申报。事实上,薪酬发放单位在为个人收入进行代扣代缴个税时,未给纳税人提供完税凭证。平时拿到手的基本上是税后收入,要在短期内收集整理个人收入的信息及证明是十分困难的。中国实行的是分类个人所得税,大多数纳税人平时没有记录收入的习惯。在这种背景下,移植西方的收入申报制度究竟是否合适?

再以遗产税为例。这几年,理论界时有尽快开征遗产税的呼声。在西方,遗产税是从起点上调节收入的重要手段。但是,他们征收遗产税有一个文化基础,那就是人们普遍有书立遗嘱的习惯。许多美国人和加拿大人在孩子刚出生时就立好遗嘱,因为一份遗嘱不仅牵涉孩子的抚养问题,还牵涉很复杂的税务问题。中华民族一直奉行“子承父业、天经地义”的传统思想,财产拥有人没有书立遗嘱的习俗和习惯。受传统习俗的影响,书立遗嘱甚至被认为是不吉利的。基于这样的文化背景,加上收入和财产申报制度还不完善,遗产税的税源捕捉将成为一个难以在短期内得到解决的大问题。

四、注重实施机制的设计才能摆脱模糊文化的情结

——以政府采购为例

从制度演化的过程看,非正式制度的变化是一个相对缓慢、渐进的过程。模糊文化是一种非正式制度,它的形成可能有几千年的历史,已经形成代代相传的习惯思维和行为方式,难以在一朝一夕被改变。这是否意味着以西式财税制度为模版的中国财税改革就失去希望?本文认为,注重机制设计或许能摆脱模糊文化的情结。

(一) 政府采购中抓阄法比招投标制度更有效的奥秘

如今一些城市实行政府采购,不再搞什么招投标,而是沿用几千年来的抓阄法,即在产品质量、报价等相同的前提下,每个供应商从预先做好记号的纸卷或纸团中摸取

一个,以决定谁中谁不中。据了解,抓阄法的实行效果非常好,因为抓阄法真正体现了公平和公开的原则。

从公平的角度看,抓阄是等概率事件。假设 A、B、C 三个人参与抓阄,其中只有一人会中,那么每个人抓中的概率都是 1/3。从公开的角度看,抓阄过程的透明度非常高,合谋没有任何机会。

在政府采购过程中,纳税人是初始的委托者,采购者是最终的代理人,供应商是第三方。采购者与供应商为了自身利益的最大化有可能合谋,于是,天然地出现委托人与代理人激励不相容的问题。

先看采购者的行为。假设采购者的正常收入为 R_1 ,与供应商合谋取得的额外收入为 B ,采购者与供应商合谋被发现的概率为 P ,被发现后受到的惩罚为 M_1 。那么,采购者合谋的期望收益为:

$$(1-P)(R_1+B)-P(R_1+M_1)$$

由于采购者不合谋的正常收入为 R_1 ,因而,使采购者不与供应商合谋的约束条件为:

$$R_1 \geq (1-P)(R_1+B)-P(R_1+M_1)$$

也即 $R_1 \geq B[(1-P)/2P]-M_1/2$

再看供应商的行为。假设供应商的正常收入是 R_2 ,与采购者合谋可获利 Y ,供应商向采购者支付的贿赂成本为 B ,供应商与采购者合谋被发现的概率为 P ,被发现后受到的惩罚为 M_2 。那么,供应商发生合谋的期望收益为:

$$(1-P)(R_2+Y-B)-P(R_2+M_2+B)$$

供应商不发生合谋的正常收入为 R_2 ,因此供应商不发生合谋的约束条件为:

$$R_2 \geq (1-P)(R_2+Y-B)-P(R_2+M_2+B)$$

也即 $R_2 \geq Y[(1-P)/2P]-BP+M_2/2$

最后看纳税人的行为。采购者、供应商在合谋中受到的惩罚(M_1+M_2)就是纳税人监督成功所获得的收益,在监督没有成功的情况下,纳税人的损失是采购者与供应商合谋的收益,即 B 和 Y 。但是,纳税人必须支付监督所耗费的直接成本 K 。这样,纳税人的收益为:

$$P(M_1+M_2-K)-(1-P)(B+Y-K)$$

纳税人监督的约束条件为收益大于 0:

$$P(M_1+M_2-K)-(1-P)(B+Y-K) \geq 0$$

也即 $P \geq (Y+B+K)/(M_1+M_2+B+Y)$