



全国政协委员、国家开发银行顾问刘克崧：

算账专家的草根金融思路

1996年,刘克崧到任辽宁省长助理之后,一次,时任国务院总理的朱镕基到辽宁省视察,看到刘克崧,向人介绍:“我认识他,他就是1993年财税改革的算账专家。”事实上,刘克崧不仅专注于经济领域,还极为关心社会底层民众的疾苦与冷暖。在辽宁任职期间,他主管的社会保障试点改革工作取得了成功,最终解决了数百万下岗工人、失业工人和离退休工人的社会保障问题;在国开行任职期间,为数万草根创业者提供了6万笔,总金额达46亿元的微型贷款。而现在,年过花甲的刘克崧仍然致力于研究草根金融,努力为民众谋更多的福利。



◎本报记者 朱国栋

如果从人生经历来看,刘克崧算不上时代的宠儿。1977年,刘克崧考上了中国人民大学政治经济学专业,当时,他年已30岁,已被文化大革命耽误了10多年。

但是,接下来的时间刘克崧不会再耽误一分钟。1982年,年已35岁的刘克崧走上了新的工作岗位——北京市委研究室,从此成了改革开放的弄潮儿。20世纪80年代的中国国企改革,刘克崧是重要参与者与建设者;20世纪90年代的中国财税体制改革,刘克崧不但是亲历者,更是这场改革操作层面的核心人员之一;21世纪初的社会保障试点改革,刘克崧是当时唯一的试点省——辽宁省的分管副省长。2002年,刘克崧调任国家开发银行副行长后,其分管工作包括与民生相关领域的信贷业务,在这个岗位上,刘克崧同样干得有声有色,特别是在草根金融领域。

和许多财政、金融系统官员视野很少涉足经济领域之外不同的是,刘克崧极为关心社会底层民众的疾苦与冷暖。在辽宁任职期间,他主管的社会保障试点改革工作取得了成功,最终解决了数百万下岗工人、失业工人和离退休工人的社会保障问题;在国开行任职期间,刘克崧力主引进欧洲技术,先后在包头、台州、九江等12个城市开展微贷款业务,为数万草根创业者提供了6万笔,总金额达46亿元的微型贷款。刘克崧坦承,做这些事情客观上是工作上的安排,是机遇。但从另一角度来说,这也是个人志趣所在,自己做的工作能惠及这么多底层民众,自己确实十分欣慰。

2008年,年已61岁的刘克崧从国开行副行长的岗位上退了下来,转任国开行顾问。可以预见的是,这位思维敏捷深邃,言语富有激情和感染力的老牌改革家,还将和以前一样,为中国的改革开放事业出谋划策、为民众谋更多的福利。

财税改革的算账专家

1982年,从人大毕业后的刘克崧分配到北京市委研究室工作。初出茅庐的刘克崧,就展现出不同一般的见识与眼光。

1985年,在研究行政机构改革时,刘克崧认识到“政府的一般经济管理职能和国有资产的管理职能分离”。针对政府部门既要履行行政职能,又要管理国有企业的弊端,刘克崧提议,政府应委派一个专门机构来统一管理国有企业。

1986年初,在国务院召开的一次小型改革研讨会上,刘克崧提出了“政府国有资产管理部门相对独立”的观点,被中央采纳。

1988年,全国人大决定成立国家国有资产管理局。第一任国有资产管理局局长汤于上午上任后立即找到刘克崧,和他探讨国有资产管理局的职能定位等问题。

刘克崧至今还保留着当年他为国家国资局手绘的“国有资产管理运行职能示意图”,上面写着,“国有企业要实行股份制,设立董事会和监事会。”

1990年,刘克崧转任财政部财税体制改革司副司长,因该司司长长年病休,刘克崧成为主持工作的副司长。1994年,刘克崧又任财政部税收司司长。

改革开放初期,我国经济体制改革的总体思路是放权让利,财税改革也推行承包制,这个制度极大地调动了改革开放初期地方政府和企业的改革和发展动力,但到了20世纪90年代初,这种体制的弊端已日益明显。“刘克崧表示,当时的国家与企业、中央与地方的分配关系不顺,已到了非改不可的地步,当时的中央财政收入占全国财政收入的比例很小,已严重影响了中央政府的职能履行。除此之外,东部和中西部地区的财政收入差距逐渐拉大,地区发展越来越不平衡。

改革的第一步是统一企业所得税。税制改革前,我国企业是按所有制性质实行不同的所得税制度。国有企业名义税率55%,还外加调节税。但实际上大面积推行的却是税利不分的利润上缴承包制。有的企业无需上缴利润,有的企业90%的利润上缴给国家。刘克崧回忆说,那时的情况可以用纷繁复杂来形容,所得税名存实亡,这不利于企业间的公平竞争。统一内资企业所得税,理顺国家与国有企业利润分配关系势在必行。”

为了规范税前和税后政策,兼顾国家和企业利益,测算各类企业统一实行的所得税税率(三资企业除外),刘克崧带着一班人,经过几个月的奋战,做了35%、33%和30%三套测算方案。当时我们用的基础资料是财政部财税司组织的全国企业财务税收普查资料,这些企业占了中国税收的80%,这套资料在1993—1994年改革全程中起到了重要作用。”刘克崧回忆说。

之后,刘克崧等一班人把这数万户企业分户、分项200多个指标的数据分解后再按照不同的组合进行分析、测算。最终确定33%的这一档税率。不管是从当时的国际、国内情况还是近期、远期角度看,都是比较合适的。”刘克崧表示。

1994年的财税改革以企业财务通则和会计准则为基础,统一了个人所得税,统一了内资企业所得税,统一了内外资的流转税,出台了新的、带有方向性的土地增值税和资源税,理顺了国家与企业的分配关系;同时,实行了分税制财政体制,理顺了中央与地方的分配关系。

但在研究新税制的结构问题时,理论界又出现了分歧。理论界有人主张,要学习美欧发达国家以所得税即直接税为主体的模式。他们认为,所得税以利润大小为依据,能力大的多缴,能力小的少缴,非常公平;而流

转税针对销售(营业)额,不论企业盈亏,只要有销售就要征税,不够公平。”刘克崧承认,这样的观点不无道理。

但刘克崧认为,考虑税制的结构问题首先要考虑国情,美国没有增值税,只有3—10%的价外产品税。其直接税包括个人所得税、企业所得税和社会保障税三部分,约占全部税收的90%。我国所得税极小,而增值税、消费税、营业税流转三税占整个税收的近80%。同时,从现实的征管条件和能力看,征收所得税必须搞清楚个人和企业的实际收入状况。在当时,税务局无法准确、客观地了解个人的收入总况;企业收入要扣除原材料、设备、劳务、利息等成本费用后,才成为所得。而当时企业的财会基础很弱,财务制度本身不规范、操作不规范、账外账等现象很多,要想准确计算税基十分困难。”

正因为如此,刘克崧坚持认为,流转税在相当长的时期都要发挥举足轻重的作用。后来的事实证明,流转税在实践中是最简单、最易行、最可靠、数额最大的主力税种。

刘克崧和财政部的同事们为分税制改革做了大量的数据和方案设计工作,提出了重要的政策建议。1996年,刘克崧到任辽宁省长助理之后,一次,时任国务院总理的朱镕基到辽宁省视察,看到刘克崧,向人介绍:“我认识他,他就是1993年财税改革的算账专家。”

试点社保改革

1996年,在财税体制改革中立下汗马功劳的刘克崧转到地方工作,担任辽宁省省长助理兼财政厅厅长。1999年,任辽宁省副省长,在这期间,刘克崧的分管工作之一就是辽宁搞社会保障试点改革。

之所以中央会选择辽宁作为社会保障试点,原因并不复杂,改革开放让中国东南沿海率先得到了发展,但作为老工业基地的辽宁却面临越来越大的竞争压力。在改革开放前,辽宁是中国最大的重工业基地,工业产值曾多年名列中国第一。但到了20世纪末,由于体制、机制原因,辽宁国企缺乏竞争力,效益下降,许多国企停工甚至破产,辽宁的工业产值也跌落至全国第10位。辽宁数百万曾为国家建设作出重大贡献的产业工人面临下岗甚至失业的威胁。雪上加霜的是,老龄化社会的阴影也笼罩了辽宁。2000年,辽宁省60岁以上的人口占到13.24%。沈阳市全市480万城区人口中,60岁以上的老龄人口达70多万,占总数的14.7%。仅鞍钢一个企业的退休人员就相当于深圳市退休人员的5倍!

刘克崧回忆,1998年,朱镕基总理来到辽宁,提出了国有企业3年脱困,主要内容是鼓励兼并,规范破产,下岗分流,减员增效和实施再就业工程”。但到了2000年,辽宁省的下岗职工问题已十分严重,威胁到了社会稳定。当年4月,朱总理再次来到辽宁,视察辽宁国企脱困的情况,首先提出辽宁完善社保体系改革试点。

2000年末,全国社会保障工作会议召开,国务院出台了《关于完善城镇社会保障体系的试点方案》,本质是要建立独立于企事业单位的稳定的社会保障体系,涉及城镇职工基本养老保险、基本医疗保险、失业保险制度和城市居民最低生活保障制度。会议决定,在辽宁全省范围内进行完善城镇社会保障体系试点,中央财政在资金上给辽宁以帮助;其他省、自治区、直辖市可自行决定是否选择一个市进行试点,但中央财政不予特殊支持。

据刘克崧介绍,该方案的重点内容主要有两项:一是养老保险制度发放办法的调整和个人计提方式的调整,养老金实行社会化发放。个人账户规模由本人缴费工资的11%调整为8%。企业缴费部分不再划入个人账户,全部纳入社会统筹基金。社会统筹基金和个人账户基金实行分别管理。社会统筹基金不能占用个人账户基金。二是从2001年1月1日起,国有企业原则上不再建立新的再就业服务中心,由企业下岗职工解除劳动关系,实现国有企业下岗职工基本生活保障向失业保险并轨。

试点内容看似简单,但实际操作很难。程序性问题就有不少,如何建立最优的管理个人账户资金的组织体系,怎样记清每个人的个人账户等等。刘克崧回忆,辽宁省为解决程序难题作了许多探索,以如何记清每个人的个人账户为例,当时辽宁的做法是研究了一套新的统计体系,尽量进行信息化管理。

除了程序性的问题外,社保基金的资金缺口也是辽宁推行社保试点改革的难题之一,当时,辽宁当期养老金收支有几十亿的缺口。在中央财政的支持下,辽宁最终迈过了这个坎。刘克崧回忆,当时有人为中央财政给辽宁的支持有些偏心,我反驳说,辽宁是一个老工业基地,历史上为国家做过很大贡献,改革开放前,辽宁国利的大部分,甚至折旧都已上交国家,职工的收入很低,现在这批职工老了,养老金没有积累,而老国企实力很弱,国家帮一下是非常应该的。”

在刘克崧眼里,辽宁社保试点改革的难中之难还是“并轨”问题,所谓“并轨”,就是下岗职工基本生活保障向失业保险并轨。改革的任务是逐渐关闭当时为下岗工人而建的再就业服务中心,把长期未解决再就业问题的下岗工人明确为“失业”。这么做回避不了一个问题,那就是老国企解除和职工的劳动关系,这就需要一定的经济补偿。

刘克崧回忆说,解除关系,最现实的问题是资金问题。以前下岗职工在再就业服务中心的生活费实行“三三制”原则,也就是财政、社会和企业各出三分之一,实施结果是财政承担了70%,其中中央出40%,地方出30%,企业出15%,社会出15%。为了解决困难企业难以全部承担应付的经济补偿金问题,国家和省、市财政最终给予了一定的资金支持。至2002年,辽宁有120万国企职工与企业解除了劳动关系,社会保持稳定,并轨

工作在辽宁也取得了成功。

辽宁在推进“并轨”的同时推进再就业工作。刘克崧回忆说,2001年,辽宁有51.5万下岗工人实现了“并轨”,当年辽宁全社会却安排了82万人就业,多数进入了第三产业。尽管这些下岗职工实现再就业后的工作环境不一定很好,收入也不一定很高,但再就业工作确实为辽宁度过“改革阵痛期”作出了巨大贡献。”刘克崧表示。

中央决策正确,省里领导有力,改革措施有条不紊的展开,辽宁的社保试点改革最终取得成功,改革的成功经验最终还向全国进行了推广。而这场改革的成功,刘克崧和他的同事们毫无疑问功不可没。

微贷试点

2002年9月,刘克崧调任国家开发银行副行长,其分管工作包括与民生相关领域的信贷业务。面向小微企业、个体户和自然人的微型贷款也属该领域。

2004年的一天,一位世界银行的官员主动登门拜访国开行。这位世行官员向刘克崧等人介绍,他们带来了欧洲复兴银行在微贷款业务方面的经验,希望和国开行合作,在中国试行微贷款业务。刘克崧听完世行官员对于微贷款商业模式模式的阐述之后,当即判断,这事需要做,应该马上在一些地区试点。”

刘克崧之所以如此笃定地认为微贷款商业模式能在中国开展,是因为他深信,只要技术操作得当,中国底层民众的信用并不会比欧美人差,而中国草根经济对微贷款的需求却比欧美人大多得多。

刘克崧的想法得到了当时国开行行长陈元等领导的支持,于是迅速付诸行动。国开行联合世界银行、德国复兴开发银行为符合条件的城市商业银行提供用于微贷款的转贷资金,同时与德国IPC公司签订技术服务合同,引进国际一流微贷技术,为城市商业银行和农村合作银行提供现场咨询指导,帮助其建立微贷款业务体系,完善业务管理制度,培养微贷款业务人员,使之逐步形成微贷业务运作和风险控制能力。

国开行的试点工作成效显著。截至2008年底,国开行已分别在包头、台州、九江等地的12家城市商业银行累计发放6万笔微贷款,金额达46亿元,平均额度为7.7万元。90%以上的客户第一次从银行获得贷款,贷款逾期率仅为0.2%,贷款支持对象包括下岗工人、失地农民和个体创业者,也有一部分流动人口。贷款覆盖零售商店、汽车修理铺、餐馆、洗衣店、个体运输等行业。

国开行的微贷试点得到了广泛的肯定和赞誉。温家宝总理曾批示:“开展微小额贷款试点经验值得重视,要继续完善微小额贷款管理体系,注意防范风险。”

微贷试点的成功让刘克崧十分欣慰,但他并没有止步不前。今年两会期间,刘克崧就提交了《大力发展草根金融,促进草根经济发展和城乡就业的提案》,他认为,以小微企业、微型企业、城乡个体工商户、创业者和农户为主体的草根经济广泛存在于区县、街镇、社区、乡村。它具有投资少、机制好、转向灵、见效快、代谢能力强等特点,是整个社会中最具活力、单位投资就业贡献率最高的部分。而草根经济的发展,离不开草根金融的支持。而目前中国草根经济发展遇到的最严重的制约就是融资难。

刘克崧认为,中国地域广大,经济发展很不平衡。因此发展草根金融也应采取多种不同类型:一是支持邮储银行、农商行、农村合作银行、农信社、村镇银行和小额贷款公司等机构在农村地采用小组联保模式发放小额信用贷款;二是鼓励从事草根金融的非政府组织在适当时机改制为小额信贷公司;三是支持广大城市商业银行、外资银行结合自身市场在城市和城乡结合部推广个人信用贷款技术;四是鼓励国有大型金融机构单设小微企业贷款事业部从事微小额贷款经营,并在京津沪等大城市开发基于现代网络、信用的打分卡技术;五是加快制定《放贷人条例》,引导规范民间借贷行为,建立阳光民间借贷市场,并引导民间放贷者向小额贷款公司转化。

刘克崧深信,这个提案能付诸实践,通过鼓励和扶持草根金融发展的方式,促进草根经济的发展,将会大大缓解中国的就业问题。