

■ 学人素描

# 贾康：从县乡财政到公共财政



贾康是我国的著名财经专家，现任财政部财科所所长、研究员、博士研究生导师。他的理论研究方向是我国财政改革，他在中国县乡财政困难以及由财政体制“扁平化”改革引发的政府层级制度改革和公共财政框架的构建与发展等财政研究方面有突出的理论贡献。此外，在宏观经济政策、国民收入分配、国有资产管理体制和国有企业改革发展的现实问题等方面，他的研究也颇有建树。

◎ 邓聿文

贾康是我国的著名财经专家，现任财政部财科所所长、研究员、博士研究生导师，以及中国财政协会副会长兼秘书长等职。他出生于1954年，青年时代曾在江西度过了三年军旅生活，后又在北京矿务局当了五年工人。在恢复高考后，他于1977年考入了北京经济学院，毕业后被分配到财政部财科所工作，1998年获得该所经济学博士学位。贾康一直没有离开过财科所，一干就是20多年。

作为一个财税专家，贾康知道，自己研究的优势不在于对经济运行进行短期预测等方面，因而他更多关注中国财政的长期发展问题。除了财政领域，贾康在宏观经济政策、国民收入分配、国有资产管理体制和国有企业改革发展的现实问题等方面也都有过深入研究，也颇有建树。他曾于2003年获得孙冶方经济科学奖。

对财政部财科所所长贾康来说，从今年起，他又有了一个新头衔：全国政协委员。不过，与所长或者博导这样的职务或职称头衔相比，贾康更愿意把政协委员看作是一种责任，而不仅仅是一种荣誉。

## 长期专注于中国转型财政理论研究

早在上世纪80年代，正在读研究生的贾康就提出了以分税制为基础的分级财政是我国财政改革的方向。90年代末与21世纪初，贾康的研究转向了两个方向：一个是县乡财政困难以及由财政体制“扁平化”改革引发的政府层级制度改革；另一个是公共财政框架的构建与发展。

在前一个方面，贾康认为，发生在中国的县乡财政困难，是社会结构转型中制度转型有效支持不足所积累的矛盾在基层政府理财上的反映，特别是与省以下财政体制现存问题和农村生产要素市场化制度建设滞后有密切关系。为此，他提出了标本兼治、治本为上的思路，从财政体制创新入手解决县乡财政困难问题。

■ 美加观潮

## 千姿百态的古董市场

◎ 何祖

美国加拿大的古董市场是很有意思的。首先历史短，什么都可以成为古董(Antique)，比如上世纪五十年代的可口可乐瓶、六十年代的唱片、地图甚至早年的木工工具都是热门收藏。其次，因为是移民国家，祖上带到北美的珍奇古董，后代因为不知根底所以并不当回事。这就造成了许多珍品不为人知，一些奇货却无人识。尤其是那些早年从中国移入的珍奇古玩在北美市场上一直不被重视。

北美的古玩市场分两大类，一类是正规的商榷，四季常开；一类是集市，每周开一次。

前者的价格较贵，货品也较珍贵，后者什么都行，价格从一块到几千的都有。由于中国经济的高速发展，所谓盛世古玩，许多中国商人和古玩爱好者蜂拥而至的北美的古玩价格也猛涨起来。以前一块旧怀表几块钱，几十块钱，现在起码几百块。以前那种十八世纪看戏用的望远镜到处都是，

贾康的基本构想包括三个部分：一是减少政府层级和财政层级，在保留中央、省、市、县三级政府的基础上，把地市级和乡镇级政府转变为没有独立财政地位的上级政府派出机构；二是在简化层次前提下，按“一级政权，一级事权，一级财政，一级税基，一级预算，一级产权，一级举债权”的思路推进省以下财政体制改革，同时健全自上而下的转移支付，完善以分税制为基础的分级财政；三是按市场经济客观要求积极推进农村区域和基层政府辖区内生产要素流动的制度改革，包括建立与完善农村土地使用权的流转制度，金融融通制度，与市场配置资源机制相适应的农业和农村区域税制，人口流动制度，以及统一市场、工业化、城镇化相适应的农村社会保障制度等。

贾康的上述思想集中体现在他与白景明合作完成的《县乡财政解困与财政体制创新》一文中，该文发表在我国权威的经济学期刊《经济研究》上，并在2003年获得我国经济学领域最高奖——孙冶方经济科学奖。而根据贾康思路进行的财政层级扁平化的改革试验，如“多财共管”与“管县”，也开始在各地积极尝试。

近几年来，随着政府职能的转变，从一个生产和建设型政府转向一个公共服务型政府，财政体制的转型也迫切起来。贾康根据自己的研究提出，应把公共财政看作是我国经济社会转型公共财政的一种导向。他认为，实施公共财政是当今政府和财政职能调整的基本思路，要以满足社会公共需要作为财政分配主要的目标和工作的重心。公共财政的一个重要方面，是为政府的公共服务均等化提供财力保障。所谓公共服务均等化，是指向全国各地的居民提供在使用价值形态上大体相同水平的公共服务。

贾康认为，公共服务均等化是财政体制“公共性”的重要体现之一。在我国工业化、城镇化、市场化和国际化的历史进程中，明确提出逐步实现基本公共服务均等化，是公共财政体制为配合社会主义和谐社会的构建而确立的协调目标。这一目标的确立，可以

更为积极地发挥财政的导向作用，配套构建更为合理的利益均衡机制，进而引导社会中各利益群体、经济主体的行为方式，优化社会分配关系和社会成员之间的物质利益关系，改进社会总体的生存状态与福利水平。

但是，贾康也指出，公共服务均等化的实现是一个动态的历史过程，不可能“蹴而就”的。当前，我国的实际情况与这一目标还有一定的距离，政府及公共财政正在积极设法缓解人民群众日益增长的公共需求与公共服务不到位、公共产品不均等之间的矛盾。在解决这些矛盾的过程中，要充分认识到这一目标实现的长期性和艰巨性；要做好思想准备，既要尽力而为，又要量力而行，分阶段、分步骤，逐步实现公共服务均等化。

除了在财政领域辛勤耕耘外，贾康也深入了一些现实问题如宏观经济政策、国民收入分配、国有资产管理体制和国有企业改革发展等，同样也颇有理论建树。上述研究成果，集中反映在他的著作和论文中。贾康著有《财政本质与财政调控》、《转轨中的财政制度变革》、《财政与发展》等书十部。他撰写的《国有资产管理分类与分层》、《分税制改革与中央与地方关系的关系》以及《关于我国宏观经济不稳定的制度性原因》等论文，还多次获得全国财政科研成果一等奖。

## 寻求理论联系实践的学问道路

贾康清楚，一个学者，做学问和搞研究，不仅要耐得住寂寞，而且还要注重实地调研和考察，了解实际情况和问题，特别是我国处于转型时期，实践能为学术研究提供大量鲜活的事例。没有调查，就不考虑现实问题，这样的研究成果必定是死的，也是于实践毫无用处的。因此，抱着这样的理念，在财政部财科所工作的20余年中，他走过了全国各个省区。

尤其值得一提的是，1984年，那时贾康刚参加工作不久，他就只身一人到江苏调研，从南京到常州，到无锡，到南通，再到镇江。当时，交通不发达，需要坐火车、转长途汽车、倒江轮，路途很艰辛，他几次因病发烧到近40度，却没有中断调查。这期间，贾康先后深入几十个工商企业和乡镇企业，走访了所到各个城市的财政部门和相关综合部门。近两个月的调查研究，让他收获颇丰。其中，向上级和有关部门汇报介绍的常州市综合财政工作情况，后来在财政系统中被称为“常州经验”。

对于这次调查，贾康后来在《蓦然回首忆浮生》中用感性的文字写道：对于中国社会、中国经济、中国的历史与未来，我曾想了许许多多。路遇太湖边的放牛童子开怀笑语，进入工厂车间重新闻到机油味道而思绪连翩，看到乡镇企业的蓬勃兴起欢呼鼓舞，面对镌刻在紫金山石壁上的孙中山先生《建国大纲》而热泪纵横……”

贾康也是一个敢言者，从不回避一些尖锐的矛盾和问题。他曾说，做学问，要做到经世济民。从我自己来

说，要出于公心，要对得起自己的学术良心，要尽可能公正地表达自己的观点，而不是屈服于物质利益，仅为利益集团谋福利。”

比如，在今天的两会上，对于股市关注的印花税问题，贾康说，我注意到社会各界对现在印花税的征收提出降低税率或者单边征税的意见，从政府发挥宏观调节职能来说，印花税的征收无疑需要动态改进，但是到底具体的动态改进怎么改，改成什么样子，应该充分听取民意，再加上专家的论证，通过一个科学的程序来做决定。”

针对政府不应用印花税调控股市的看法，贾康认为，我国的股票市场是一个相对比较幼稚的市场，不能简单比照西方发达国家比较成熟的股票市场和资本市场的状态，目前我们还是比较看重印花税的调节作用。

对于我国第一大税种增值税，他认为，需要从只允许企业对其购置的原材料作税款进项抵扣的生产型，转为不光允许其购置的原材料作进项抵扣，也允许对投资项目作进项抵扣的消费型。减少企业的投资负担，

鼓励企业积极投资，这是增值税转型的最主要的意义。”

当年他初次参加全国政协会议时，还联合其他一些委员向大会提出了自己的第一份提案：开征环境税。

目前，我国的环境问题非常严峻，其中一个重要原因，就是我国还没有开征环境税，以致企业能够免费或者低成本地排放废气和废水，污染环境。贾康认为，这种情况不能再继续下去。从开征环境税的技术条件来说，也形成了有一定完备程度的复合税制制，可以支持环境税的征收。贾康为开征环境税提出的时间表是三年。

贾康在财政领域的研究以及他提出的一系列真知灼见，也引起了有关部门和国家领导人的重视。他是国家“十一五”规划专家委员会37位专家之一，并多次主持国家级、部委级课题和国际合作研究项目，参与国家经济政策制订的研究工作。

如今，这位新科政协委员更感到自己肩上担子的沉重，但贾康坚信，自己毕生追求的公共财政必定会在改革与发展的实践中由粗到细地构建起来。

## ■ 本期人物话语



## ■ 本期人物话语

易纲(中国人民银行副行长)3月28日在接受央视经济频道记者采访时表示，引起美国次贷危机的直接原因是美国利率的上升和住房市场的持续降温，但美国次贷危机对中国经济的直接影响并不大，因为目前我国银行业整体信贷资产质量还是比较好的。不过，中国金融业仍应该从此次“次贷危机”中吸取教训，保持货币政策的稳健运行。

## ■ 多声道

### 中国正在向消费型国家过渡

于广洲(中国商务部副部长)3月24日在“中国发展高层论坛”上表示，改革开放以来，中国的消费市场持续快速发展，消费结构不断升级。目前，中国是世界上消费市场增长最快的国家之一，已成为世界上第一大手机市场、国内旅游市场、宽带市场，也是第二大黄金饰品市场和汽车市场，以及第三大奢侈品市场和医疗市场。到2009年，中国将成为亚洲最大的消费市场之一，文化娱乐、住宅、旅游等占国内消费的比重也将越来越大。确实，随着我国人均国内生产总值超过2000美元，国内消费市场的总体空间将进一步扩大，目前中国正在向消费型国家过渡。

### 全球经济减速对韩国经济不利

李成太(韩国中央银行——韩国银行行长)3月25日说，美国及其他主要经济体经济减速和初级产品价格上涨将对韩国产生不利影响。美国和其他发达国家经济减速将损害韩国的出口。此外，由于韩国的原材料供应主要依靠进口，最近国际市场原材料价格上涨将导致韩国通货膨胀压力上升，并抑制个人消费开支及企业经营活动。同时，近期韩国贬值及新兴市场需求增加在一定程度上将减小韩国出口下降的幅度。

### 广东今年将大幅上调污水处理费用

陈光荣(广东省环境保护局副局长)3月25日表示，广东省将于今年底前大幅上调污水处理费用，其中珠三角地区每吨将不低于0.8元，山区和东西部地区也将不低于每吨0.5元。污水处理成本为每吨0.8元至1.1元，而广东省现行的平均每吨0.35元的价格远远低于国家每吨0.8元的要求。同时，广东省还将加快城镇污水处理设施建设，确保年底前所有县污水处理厂动工，并使今年新增污水日处理能力达到180万吨以上。

### 经合组织正进入同中国深入合作新阶段

葛利亚(经济合作与发展组织秘书长)近日在北京出席英国经济学家安格斯·麦迪森《中国经济的长期表现——公元960年——2030年》中文版发布会时说，如果OECD要在应对全球政策挑战方面继续发挥作用的话，前提确实是要深入发展同中国的合作关系。为了未来的发展，我们当然首先要总结过去的经验。因为，中国正成为全球经济增长最富活力的引擎之一。中国和OECD成员的人口规模相当，并且都对全球经济有着重大影响。目前，至关重要的是我们需要加强与中国的合作，并与中国的政策制定者分享经验，同时将中国卓越的经验也介绍给其他国家。另外，只要主权财富基金的投资动机是盈利而不是政治，经合组织就无需对主权财富基金加以限制。迄今，经合组织还没有发现主权财富基金的行动带有政治目的，所以不应对其投资加以限制，那是一种不理智的行为。

## ■ 经济新观察

## 社会责任投资 投资让世界更美好

◎ 乐嘉春

对于大多数中国证券投资者来讲，社会责任投资(Social Responsibility Investment, SRI)还是一个比较陌生的名词。然而，近年来在欧美国家中社会责任投资运动发展却非常迅速，受到了那些既关心投资回报又关心如何增进社会发展与环境健康的投资者的热烈追捧。如今，社会责任投资已发展成为国际投资市场中的一种主流投资趋势。

那么，什么是社会责任投资呢？事实上，迄今我们还很难获得一个有关社会责任投资的统一定义。

当我们谈到社会责任投资概念时，这一概念还常常包含了伦理投资、社会投资、环境投资和可持续发展投资等不同表述形式。可以说，这些表述与社会责任投资概念几乎是一个同义名词。

其他欧美学者如多米尼·金德尔和斯巴克等也曾对社会责任投资做过专门研究与论述，以及其他一些组织如欧洲社会责任投资论坛、欧盟委员会和世界银行论坛等都曾描述过什么是“社会责任投资”。

其中，美国的社会投资论坛这样描述社会责任投资这一概念：社会责任投资是这样一种投资过程，即以负面(如将违背道德或伦理标准的烟草、军火、赌博等行业剔除在投资组合外)和正面(即依照社会、环境、可持续发展和企业社会责任等标准发展起来的一系列标准来筛选投资对象)的投资筛选方法，在依照严格的金融分析框架内，考虑投资的社会和环境结果或影响。并且，社会责任投资还依据企业社会责任的相关基本标准(如环境、员工健康与安全、多元化和人力资源政策、人权和供应链等)来识别、筛选或投资对象(上市公司)或投资那些符合上述标准的上市公司。

从众多研究和实际情况来看，社会责任投资具有两大基本特征：第一，与传统的证券投资方式不同，除了要严格考虑被投资对象(上市公司)的短期经济(财务)绩效外，社会责任投资还要将社会和环境标准纳入到具体的投资决策过程中，即要考虑上市公司的社会和环境表现，或言社会和环境效益，并试图实现上市公司在经济、社会和环境三方面的三重盈余。

第二，将社会和环境标准作为证券投资的决策依据之一，使得证券投资必须承诺一个前提，即证券投资决策应当尊重投资者的个人价值观和意愿选择，必须将社会、环境和伦理标准融入到了证券投资的决策过程中，使得证券投资相对能反映投资者的价值观念。

另外，追溯相关的研究文献发现，在社会责任投资的早期发展阶段，研究者一般都将基于反映投资者伦理或社会标准的价值观念纳入到投资决策的这种投资方式称之为“伦理投资”。

也就是说，伦理投资就是指“你要知道你的钱正在投资什么”，并把投资者的价值观融入到他们的投资决策当中。这些价值体现在伦理投资基金所制定的一些投资筛选原则或标准上。另外，伦理投资是从通过筛选烟草、核武器和武器制造等行业剔除在起投资组合外开始的。从这个角度分析，早期的社会责任投资是一种基于价值的投资策略或方式。

但是，随着一些大型退休基金和其他投资者更加关心如何降低社会和环境问题的显性风险，以及推动上市公司的公司治理改善，社会责任投资运动进入了一个迅速发展阶段。伦理投资也逐渐被社会责任投资所取代。由此，研究者把社会责任投资视为是对伦理投资的一个拓展。

从这个角度分析，社会责任投资已从纯粹基于价值的投资，开始转向价值发现和价值提升，如高度关注公司治理问题等。这一转变也与目前西方金融市场中的主流投资理念和投资策略之间实现了一定的融合。由此，始于美国的社会责任投资运动，通过英国而传播到欧洲，并逐渐成为国际投资市场中一脱新的投资潮流。

以美国为例，截至2007年，美国社会责任投资的资产规模已达到了2.71万亿美元，占到同期美国资产管理总规模约为25.1万亿美元的11%比重。也就是说，在当今美国专业管理的投资资产中，约有九分之一的投资资金来自于社会责任投资。在2005年至2007年，美国专业投资管理的资产规模增长不到3%，而社会责任投资的资产规模却增长了18%。

这些数据足以说明，社会责任投资正在快速发展，并已成为当今国际投资市场中一股新的主流投资潮流。

在当今世界变得越来越关注环境、社会、可持续发展等问题时，我们不仅要关注从上市公司经营业绩(经济效益)的提升中如何获得投资收益，而且还应关注上市公司经营活动所产生的环境和社会效益，还应当回避那些危害环境、违背社会道德标准的上市公司。

由此，投资让世界变得更加美好，这一口号正在吸引越来越多的理性投资者加入到社会责任投资运动中去。

当今国际投资市场中快速发展的社会责任投资运动，或许能给予今天的中国投资者如何进行投资以诸多有益的启示。也许，投资也可以让中国的明天变得更加美好。