

义税负,却可能承担不一样的实际税负。现代社会越来越强调机会公平,但也注意低收入者的生活保障。无疑,税收应有助于公平目标的实现。不同时期人们对公平正义的理解可能不同。税制改革应与此相适应,让税收和公平正义目标能够更好地融合,让税制选择更接地气。当然,税收调节收入分配的作用不宜夸大。国家还可以通过改善社会保障和公共服务来促进社会公平正义。公平目标的实现在很大程度上是多种政策工具合力作用的结果。只有认清税收的局限性,税收作用才能得到恰当发挥。

征管高效是良好税制所必需的。良好税制不可能不考虑征管条件。脱离实际征管水平的税制不仅不可持续,而且还会带来更多的低效率和不公平。高效征管要做好税制设计工作。税制的征管约束并不意味着税制建设不再向前。改善税收征管条件,特别是踏踏实实做好税收征管现代化的基础工作,沿着正确的路径前进,一步一个脚印,税收制度现代化的目标才可能真正实现。现代科技的进步,“互联网+”的发展,促进了税收征管的现代化。但客观地说,各地税收征管水平不一,仍有较大提升空间。征管高效意味着税收征管成本要保持在一个较低水平上,征税部门可以高效率地提供良好的纳税服务。当前,中国正在完善国地税税收征管体制,加强税务部门的内部合作。这值得肯定。无疑,这可以降低纳税人的税收遵从成本,让纳税人感受到纳税便利,也让税务部门的纳税服务与高效的公共服务型政府建设相匹配。税收征管专业性强,不同行业的税收征管有不同要求,不同税种的征管有不同规律。数字经济兴起给税收征管带来了巨大挑战,全球化程度的加深让国际税收管理越发复杂和专业,新经济业态的形成也在呼唤传统税收征管模式的转变。高效征管离不开高水平的专业税务人,这只能通过加大相应的人力资本投入并设计良好的激励相容机制才可能做到。

财政是国家治理的基础和重要支柱。税收制度建设是现代财政制度建设的重要内容,需要按照新发展理念的要求,服务国家治理体系和治理能力现代化大局。税收制度建设不仅仅要保证税收能够提供现代国家治理所需要的财政收入,而且要在经济、政治、社会各个领域,税收能够有所作为。税收制度建设专业性强,难度大。税制建设有进度要求,但又要防止“欲速则不达”问题的出现。遵循税收专业规律,充分考虑经济社会转型期国家治理的复杂性,科学设计税收制度,并在税收立法中,释放可能的治理风险,“十三五”税收制度建设的目标才能实现,税收在国家治理现代化中的作用才能得到应有的发挥。

## 推进以人和人心为核心的新型城镇化

倪鹏飞 城市与房地产研究室主任、研究员

认真学习十八届五中全会的文件和习近平总书记的讲话,感到中央关于“十三五”规划建议:目标宏伟,鼓舞人心;尊重规律,实事求是;措施得力,力度空前。《建议》凝聚了全党的智慧,也吸收了前期学术研究的成果,让学者们倍感欣慰。

新型城镇化是“十三五”的重点,《建议》专门就“推进以人为核心的新型城镇化”进行论述,总书记重点就“关于户籍人口城镇化率加快提高”进行说明。学后体会:党中央正在带领全国人民积极推进一项以人和人心为核心的新型城镇化工程。

## 一、人的城镇化是新型城镇化的核心内容

针对过去人口半城镇化和土地过度城镇化的问题,《建议》明确将人的城镇化作为“十三五”新型城镇化的核心。这其实是就城镇化的经济层面而言。

通俗地讲,城镇化就是农民把耕种的土地和居住的房子等资产卖掉,得到资金后,不在农村种地,也不在农村居住,在城镇里找到工作,在城镇里购得住所,安家落户。这个转化需要经济发展的内在动力,也需要良好制度的保障,这包括完善的商品和要素市场体系,健全的政府监管和服务体系。鉴于中国城镇化过程与经济体制由计划经济向市场经济转型同步进行,加上中国的大国特征以及经济逐步开放的背景,传统城镇化偏离城镇化的本质,土地城镇化成为主要内容,同时带来诸多问题。

《建议》不仅强调城镇化回归本源,而且按照顺利地实现人的城镇化的基本要求,针对目前农业人口转移存在的关键性障碍,从农村迁出到城镇迁入,从产权保护到要素市场构建,从基础设施建设到公共服务供给,在破除和构建方面,提出诸多举措,含金量高,突破显著,既切实可行,又力度空前。

围绕人即以人为核心的城镇化,从需求方面,增加消费需求,扩大了住房需求,增加了基础设施和公共服务的投资;从供给方面,稳定了劳动力数量,减少了长期的人力资本的浪费并可以继续积累和释放人力资本。从而促进经济的稳定增长,促进全面小康目标的实现。

## 二、以人心所向为政策原则推进新型城镇化

城市是人类文明和美好生活的所在,成千上万的农民迁徙到城市里,正是为了追求更加美好的生活,党和政府长期致力于促进城镇化发展,正是为了让人民过上更加文明和幸福的生活。但是,城镇化涉及到人口、资源与要素的交易和转移,其间既涉及红利增加,也涉及红利的分配及其利益调整,推进城镇化要让尽量多的人,尽量公平地分享到城镇化的红利,在经济学上就是要追求“帕累托改进”原则,设计和制定的政策尽量能够做到在增加一些人利益的同时,不会对其他人造成损害。

《建议》关于推进以人为核心的新型城镇化的诸多建议,既考虑到构建城镇化领域市场经济体制的制度逻辑,也遵循公平效率与“帕累托改进”原则,无论是农村土地承包权、农民宅基地使用权以及农村集体收益权的保护,还是财政转移支付与农业人口转移挂钩,以及城镇用地指标与城镇接受的农村转移人口挂钩等,都充分体现了既让大多数人获得收益,又不使另一些人利益受损的政策策略和政策原则。

## 三、将人心城镇化作为人的城镇化重要内容

城镇化实质上是人们所处的社会从传统的乡村转换到现代的城市的过程。它以人为核心,但也是个十分复杂的系统工程。有经济转型、社会转型、文化转型、环境转型、空间转型和治理转型,而从人的角度看,有人的职业转型、生活环境转型、社会关系转型,更重要和根本的是心理和心灵的转型,而这恰恰是过去所忽视的。

城市是社会进步的产物,也是文明的标志。人们到城镇里来,不仅是过上幸福的生活,而且要实现自我综合素质的跃升,包括知识技能、道德修养、思想观念、文明素质等。要真正冲破因为分散而导致保守、封闭、狭隘、排斥等环境的束缚,通过聚集与分享,使新市民真正成为进取、开放、包容、积极健康、充满活力的现代人。

可以说,城镇化核心的核心是人心的城镇化。人心的城镇化即从农村社会的心理和心灵转化成城市社会的心理和心灵,是更重要和更高级的城镇化。问题的严重性在于,由于过去以物为内容的城镇化、以土地为内容的城镇化,不仅轻视和阻碍了人的城镇化,更忽视和阻碍了人心的城镇化。不仅农民工个体心理难以实现一个从传统向现代的转变,而且城镇也没有包容和接纳农民工群体的包容多元的社会心理。更为重要的是由于半城镇化导致家庭分裂和空间分异,使得农民工家庭成员心理健康出现诸多问题,尤其是在半城镇化导致农民工家庭的6000万留守儿童中,相当比例的留守儿童存在不同程度的心理障碍。这无论是对每个留守儿童的个体心理,还是国家的整体社会心理都将产生长久的不利影响。

新型城镇化需要的是健康的城镇化,尤其是城镇化人口保持着健康的心理,使城镇化人口心理健康转型。《建议》关于推进以人为核心的新型城镇化,不仅为实现心理城镇化创造了环境和条件,而且在一些关键方面直接关注转移人口的心理。比如,指出建设和谐社会是城镇化和全面小康的重要目标,而和谐社会是由众多社会成员个体健康包容的心理做基础和支撑的。再如有关转移支付与转移人口挂钩,户籍制度改革及医疗、教育与文化等公共服务的均等化,即为障碍心理矫治和健康心理的培养提供间接和直接的环境及条件。

#### 四、新型城镇化催生以人为核心的发展经济学

实践需要理论指导,但实践也是创新理论的源泉。尽管经济社会发展有其最一般的规律,但是纷繁复杂的世界和精彩纷呈的实践,也将使人类社会发展机制和途径充满着丰富和多样性。中国正在进行人类最大规模的城镇化进程,当今中国的经济社会转型是人类社会发展的重大事件。尽管发达国家关于现代经济与城市化发展形成了相对成熟的理论,但在新的时代,新兴市场化大国的新实践,必将为经济学与城市化发展理论的创新与发展提供沃土。

《建议》立足中国经济发展的新实践与新探索下的新的理论基础,对“十三五”的中国经济社会发展进行谋划和建议。这既是对原有理论的突破、发展和综合,又预示和孕育着新理论的胎动和破茧。有关《建议》的诸多解读认为,新供给经济学提供了从供给侧破解当前困局,确保“十三五”稳健发展的新的疗方。

我们在做竞争力研究的时候一直在思考,经济学分析似可发展成为以人为核心或者以人为本的经济学,从而将长期与短期、宏观与微观、供给与需求、主体与环境纳入到一个框架分析思考。而以人为核心的城镇化恰恰是体现了人本或人心经济学的分析理念,在这个框架下,从人口迁徙的视角,分析供求、宏微观、长短期及主体与环境的发展因素与作用机制。这至少应该成为经济学或城市化发展理论创新的一个探索方向。

## 开放是国家繁荣发展的必由之路

赵瑾 服务贸易与WTO研究室主任、研究员

十八届五中全会提出,实现“十三五”时期发展目标,必须牢固树立创新、协调、绿色、开放、共享五大发展理念。改革开放作为我国的基本国策,已经伴随中国经济高速增长走过了近40年。那么,在“十三五”时期我国对外开放又将呈现哪些新特点,发挥什么作用?