

统一发稿时间：北京时间 2014 年 10 月 29 日（星期三）上午 11:30 时

中国经济简报

专题 中国财税体制改革：背景与完善

2014 年 10 月



The World Bank economic update provides an update on recent economic and social developments and policies in China, and presents findings from ongoing World Bank work on China. The update was led by Karlis Smits (Senior Economist), the main author, with contributions from Chorching Goh (Lead Economist), Bingjie Hu (economist), Ekaterine Vashakmadze (Senior Economist), and Luan Zhao (Financial Analyst). A special topic on Fiscal and Tax Reforms was prepared by Chorching Goh (Lead Economist), Roy Bahl, and Baoyun Qiao. The team gratefully acknowledged the support from the China country team, and guidance of Bert Hofman (Country Director), Sudhir Shetty (Regional Chief Economist), and Mathew Verghis (Practice Manager, Macroeconomics and Fiscal Management Global Practice). A box on social infrastructure gap was prepared by Jingyi Jiang. The team would like to thank Nannan Liu and Wenrui Li for excellent research assistance. Helpful comments are gratefully acknowledged from Nikola Spatafora. The team would also like to thank Tianshu Chen, Li Li, Ying Yu, Xiaoting Li and Lin Yang for support in the production and dissemination of this report. The finding, interpretations, and conclusions expressed in this report do not necessarily reflect the views of the Executive Directors of the World Bank or governments they represent. This report takes into account information available up to October 21, 2014. Questions and feedback can be addressed to Li Li (lli2@worldbank.org).

目录

概要	1
1. 近期经济形势	2
受经济再平衡政策的影响，经济增长速度继续放缓.....	2
限制信贷增长的行政措施导致信贷刺激继续消退.....	4
财政政策依然宽松，但随着财政收入增长放缓，政策立场有所收紧.....	6
尽管经济增速放缓，但劳动力市场保持强劲.....	9
有利的外部环境提供了缓冲	10
2. 经济展望	13
中国将继续向更可持续的增长速度过渡	13
短期政策挑战：避免扰乱劳动力市场的情况下加强金融部门的市场约束.....	15
中期政策挑战：实施措施确保中国向更高效、公平、可持续的发展道路转型.....	16
3. 专题 中国财税体制改革：背景与完善	22
背景	22
财政体制新变革	22
结论	24
参考资料	25

概要

2014 年，中国经济增速继续放缓，表明政府的各项可持续发展政策初具成效。例如，控制信贷增长、降低过剩产能、内部化工业污染成本和硬化地方政府预算约束等。尽管随着这些措施的实施力度日渐加强，中国呈现短期经济下滑，但这些均是对中国的中长期可持续发展进行的一次深入调整。

目前，中国政府采取了一系列针对性支持措施，且国际需求日渐恢复，在一定程度上阻挡了经济下滑趋势，只是房地产市场的疲软仍对国内经济活动有较大拖累。近年来，房地产行业作为经济增长的重要引擎，将继续面临收紧信贷、减少供应错配等调整。但与此同时，中国政府仍有充足的缓冲政策来防止房地产市场出现无序调整，如在必要时降低对购房者的信贷约束。

鉴于今年国内经济活动低于预期，我们将 2014 年的增长预测下调至 7.4%，但也基本符合政府提出的 7.5% 增长目标。由于旨在将经济纳入可持续增长轨道的政策措施进一步加强，预计 2015-2016 年的 GDP 平均增速将下降至稍高于 7% 的水平。不过，如何实现增速的逐步减缓是关键的政策挑战。短期内需要采取有效政策化解产能过剩，实现资源重新配置，并逐步取消政府的隐性担保，允许部分包括国有企业在内的效率低下企业破产。在大多数情况下，这则要求在强化市场约束与保证就业形势之间实现权衡。

2015 年的指导性增长目标表明，经济发展及改革是中国政府未来政策的首选。如果对短期经济增长目标过分强调，将会压缩中长期改革的政策空间，不利于中长期的可持续发展。当前的问题是，如果为了盲目追求短期增长目标实行过于宽松的宏观经济政策，将不利于实施有利于长期可持续发展的各项改革。在全球经济环境不确定性日益增强的背景下，中国应当保留较大的政策缓冲空间，以便在出现国内或外部经济冲击时保持宏观经济稳定。

中国中期政策调整的关键仍然是促进经济向更高效、公平和可持续的增长道路转型，2014 年在这方面已经取得了一些进展。政府建立了比较综合、全面的公共财政政策体系改革的方案以促进公共财政的稳定发展，修改预算法为提高地方政府债务管理的透明度和问责制提供了制度框架；逐步改革户籍管理制度，促使农民工真正融入城市；土地改革也是推动经济增长动力的重要来源，但最为复杂。

总之，实施上述改革有助于提高中国的经济增长潜力，但这并不会扭转今后十年经济增长放缓的趋势。而如果不采取必要的政策措施，中国中期经济增长的减缓程度将更为严重。

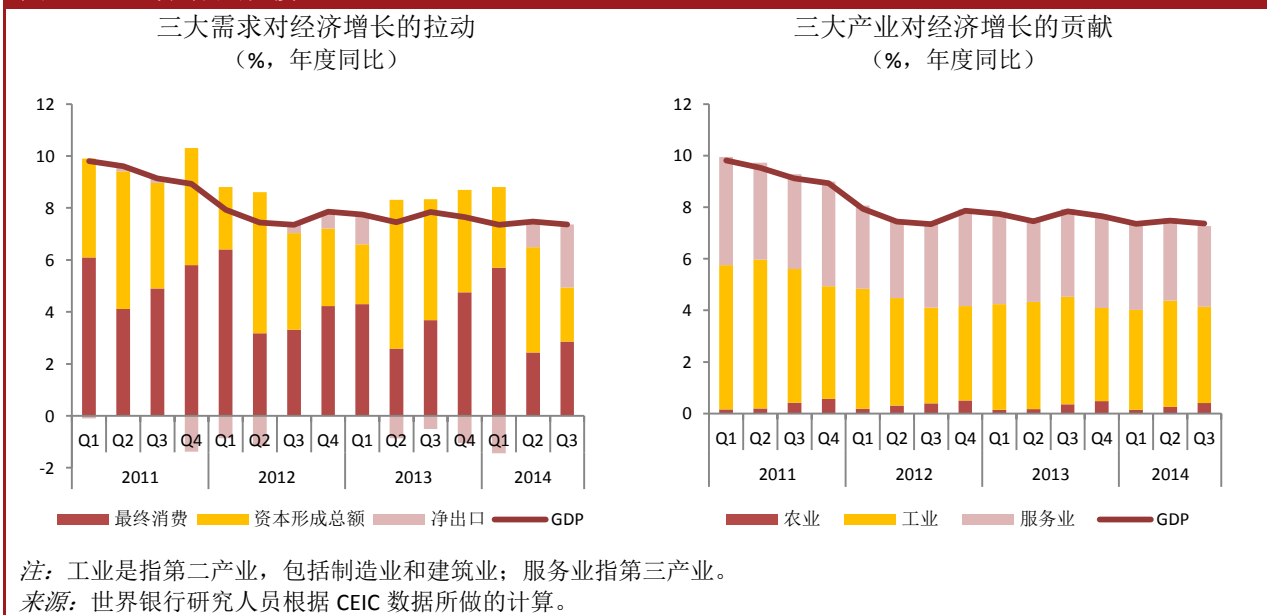
1. 近期经济形势

受经济再平衡政策的影响，经济增长速度继续放缓

2014 年中国经济增长继续放缓，表明政府的各项可持续发展政策初具成效。2014 年，中国政府强化了控制信贷增长、降低过剩产能、内部化工业污染成本和硬化地方政府预算约束等政策，这些措施虽然导致中国呈现短期经济下滑，但这些却是为了中国的中长期可持续发展进行的一次深入调整。在转型过程中，针对性的支持措施和外需的恢复对稳定增长发挥了一定作用，但来自房地产市场的压力对国内经济增长有较大拖累。

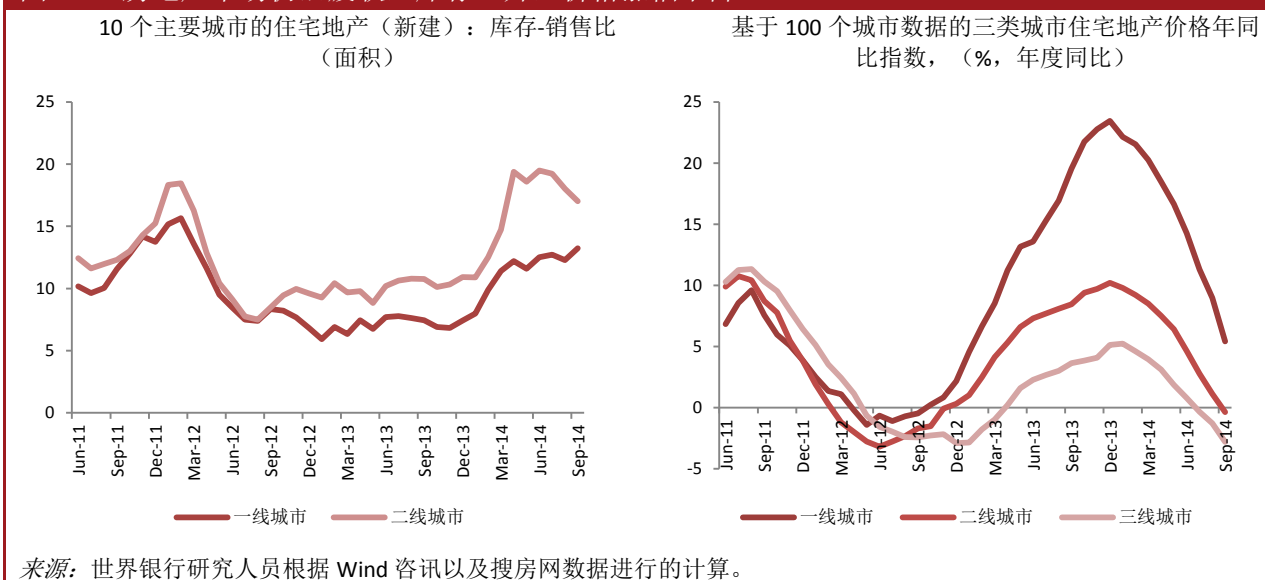
针对性促进增长的措施在一定程度上限制了增长下滑趋势，使结构性调整得以继续。今年前三个季度的经济增速为 7.4%，大体符合政府今年 7.5% 的指导性目标。有关的政策措施和有利的外部条件使二季度的增速得以稳定，但此后下滑趋势再次出现：第三季度的年同比和季度环比增幅分别从二季度的 7.5% 和 2.0% 下降至 7.3% 和 1.9%。房地产市场的疲软导致资本形成总额下降，对经济增长的贡献从二季度的 4.1 个百分点下降为第三季度的 2.1 个百分点（图 1.1）。净出口随着外需的上升而增长，但包括耐用品在内的多种消费品的私人消费增长势头仍然较弱。工业产值增长放缓，重工业、采矿和发电行业尤为突出，这既反映了政府为降低过度投资及能源密集使用而实施的政策，也反映了房地产行业放缓的影响。

图 1.1: 经济增长放缓



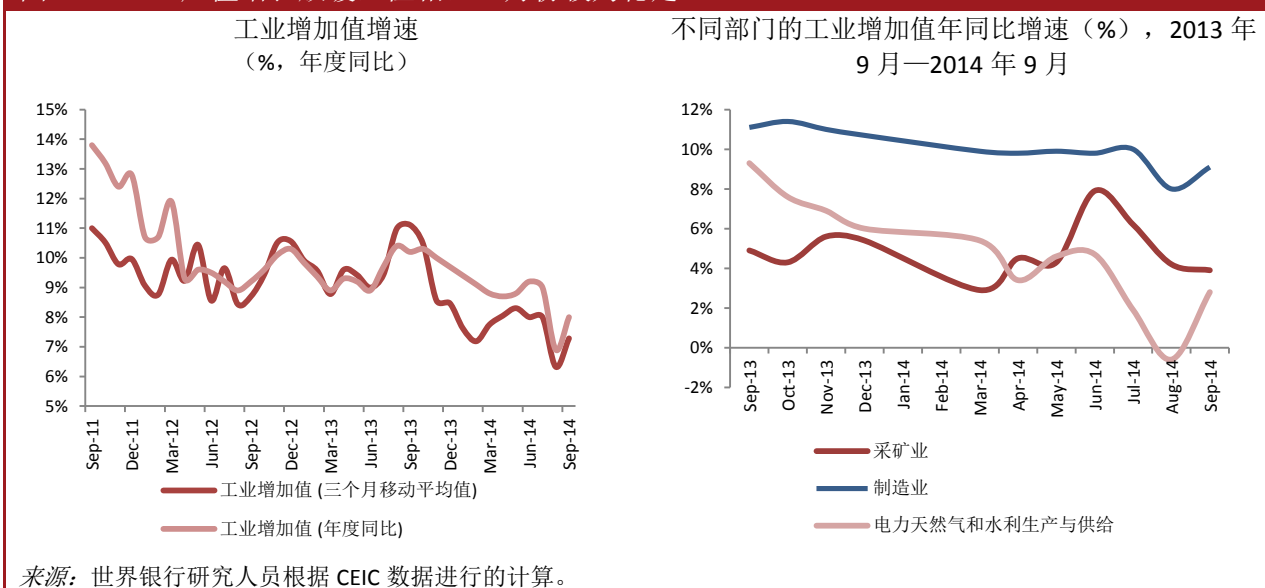
房地产行业是中国经济增长的重要引擎，随着收紧信贷、减少供应错配政策的继续实施，现在该行业正在进行调整。房地产市场全面疲软——住宅、商业和办公地产的销售量均出现了大幅下降。而房地产中最大也最为重要的部分——住宅地产，表现尤为突出：9 月份百城指数调查的 100 个城市中 79 个城市的房价比上月环比有所下降，三线城市降幅最大，而这些城市的住宅地产行情总体来说也是最弱的（图 1.2）。一线城市的价格调整虽然数额最大，但总体来说价格仍居高位，约为每平方米 2.8 万元；而二线城市和三线城市的平均价格分别为 1 万元和 7000 元左右。有初步迹象表明近几个月的库存-销售比已经企稳，但积压库存仍然很高。

图 1.2: 房地产市场仍旧疲软, 库存上升, 价格涨幅下降



在供给方面，工业生产继续受到内需疲软和国家对高能耗产业政策收紧的影响。三季度工业生产呈现放缓，从二季度的增长率 8.9% 降为 8.0%（年度同比）。出口导向的制造业，特别是轻型制造业保持强劲，但采矿业和能源、电、热生产的增加值在三季度增长继续放缓，年比增幅分别为 8% 和 1.4%（年度同比，见图 1.3）。三季度制造业的增加值增长 9.0%，其中铁路运输设备增幅最高，年比增长 14.1%（年度同比）。

图 1.3: 工业产值增长放缓，但相比 8 月份较为稳定。

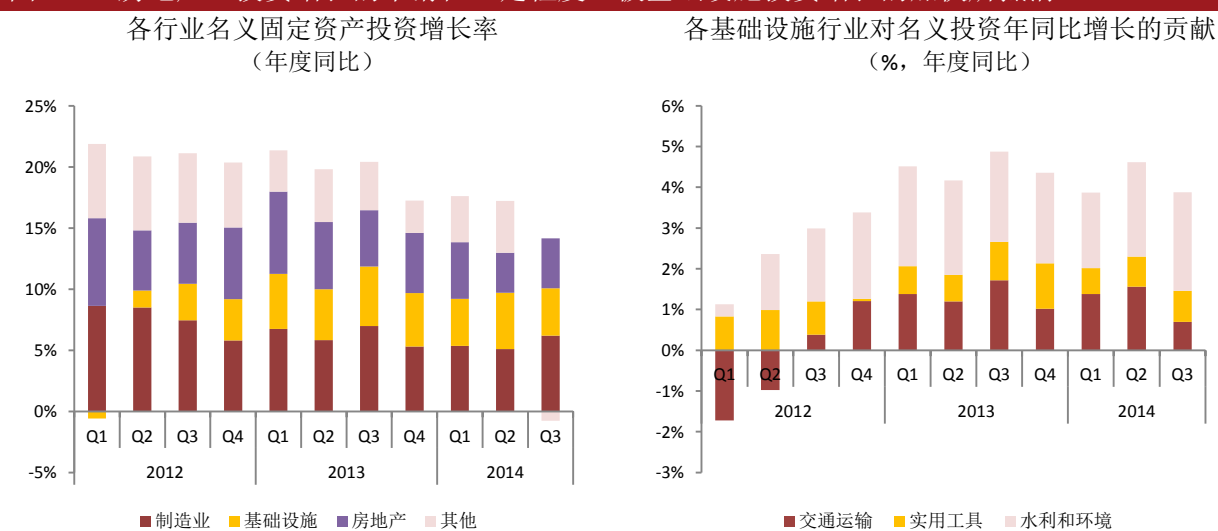


随着经济增长结构继续从工业向服务业转变，服务业保持了良好的增长势头。在 2014 年前三个季度，服务业对 GDP 的增长有近一半的贡献，对 GDP 的拉动为 3.6 个百分点，而工业对 GDP 增长的拉动仅为 3.3 个百分点（制造业仅为 2.7 个百分点）；交通运输部门的增加值增长率持续提高，前三季度年度同比增长率为 7.0%。

建筑业的生产势头保持稳定，原因在于社会保障房与基础设施产业的新增投资抵消了房地产市场的疲软。今年年初，加强棚户区改造与社会保障房项目（包括从政策性银行取得的指定融资）在一定程度上拉动了建筑行业的发展。前三季度，建筑业的行业增加值只从上半年的 9.2% 降低到 9.0%，房地产行业从 2.5% 降低到 2.3%。另外，相当规模的基础设施建设对于建筑业的发展提供了更为稳定的缓冲区。

在需求方面，中国经济增长降低了对投资的依赖。在第三季度，资本形成总额对 GDP 增长的拉动降低到 2.1 个百分点，比上一季度减少近一半。中国的主要投资指标是固定资产投资（FAI），这是一个包括土地出让和购买二手资本在内的全面指标。这一指标在第三季度增长了 13.4%，低于上季度的 17.2%。制造业投资占固定资产投资的三分之一，但由于钢铁、水泥、黑色金属和平板玻璃行业产能过剩，制造业投资增长在最近几个季度连续、逐步放缓（图 1.4）；过去三年里，房地产业投资占固定资产投资的四分之一，¹但由于城市房价下跌，房地产业投资增速降至 2009 年以来的最低点。基础设施投资增长也从去年的 24% 降低至 17.7%（图 1.4）。

图 1.4：房地产业投资增长的下滑在一定程度上被基础设施投资增长的加快所抵消



来源：世界银行研究人员根据 CEIC 数据进行的计算。

由于房地产业的调整影响了消费者信心，消费增长持续减弱。2014 年，中国 Westpac-MNI 消费者信心指数降为 7%，体现出居民对中国的未来经济预期并不向好。二季度消费对 GDP 增长的贡献度是过去五年来最低的（为 2.4 个百分点，约占整个 GDP 增幅的三分之一），三季度仍然较为疲软，对 GDP 的拉动为 2.9 个百分点。零售业的同比增长率由第一季度的 10.8% 降低至第三季度的 10.6%。增幅都低于 2013 年同期水平。消费的疲软影响了多种消费品行业，包括食品、服装、鞋类、家用电器、五金产品和耐用品等。

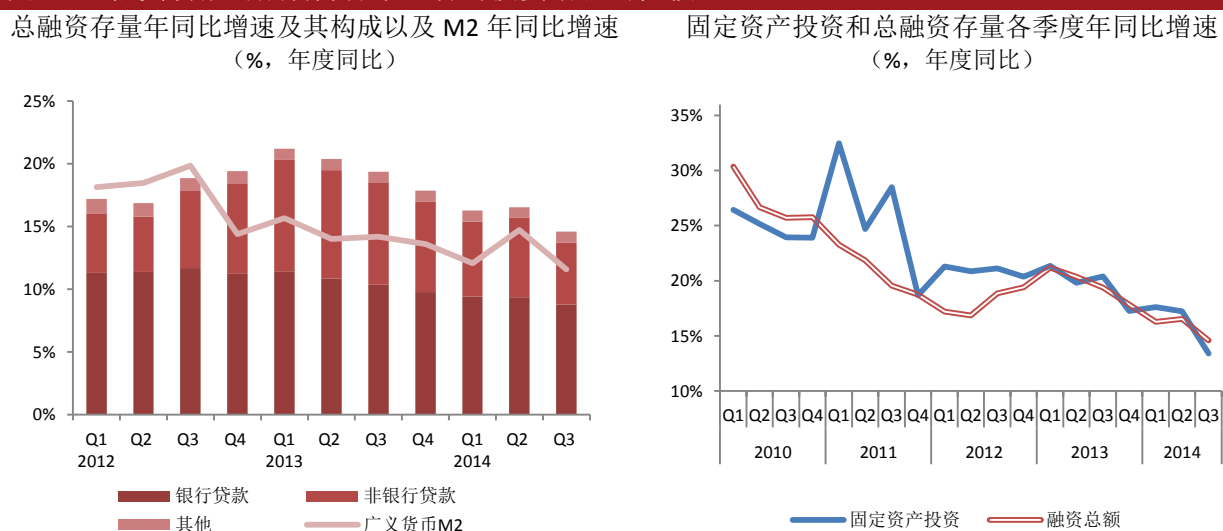
限制信贷增长的行政措施导致信贷刺激继续消退

货币政策仍保持宽松，但信贷刺激正在消退。中国政府尽管为改善中小企业融资、社会保障房建设和农业的融资采取了针对性宽松措施，但总体信贷增长放缓，广义货币（M2）的增速随之下降（图 1.5）。M2 的年同比增速在二季度增至 14.7% 之后，三季度回落至 11.6%。对信贷规模的全面衡量指标——社会总融资规模的增长（存量的增长）2013 年第三季度的年同比增幅为 19.4%，

¹2010 年投入-产出表显示，仅建筑业一个行业就占了资本形成总额的一半，相当于 24% 的 GDP。

今年同期则下降至 14.6%。这主要是由于影子银行信贷产品增长放缓，尤其是信托贷款增长放缓。政府有关部门继续限制表外信贷。第三季度非银行贷款的同比增幅从 2013 年第三季度的 37.8% 降到 19.9%。信贷存量占 GDP 的份额持续增加，但是信贷刺激的减弱仍是抑制投资的一个因素，投资增长将继续减速（见图 1.5）。

图 1.5：信贷刺激的减弱降低了经济对投资增长的依赖

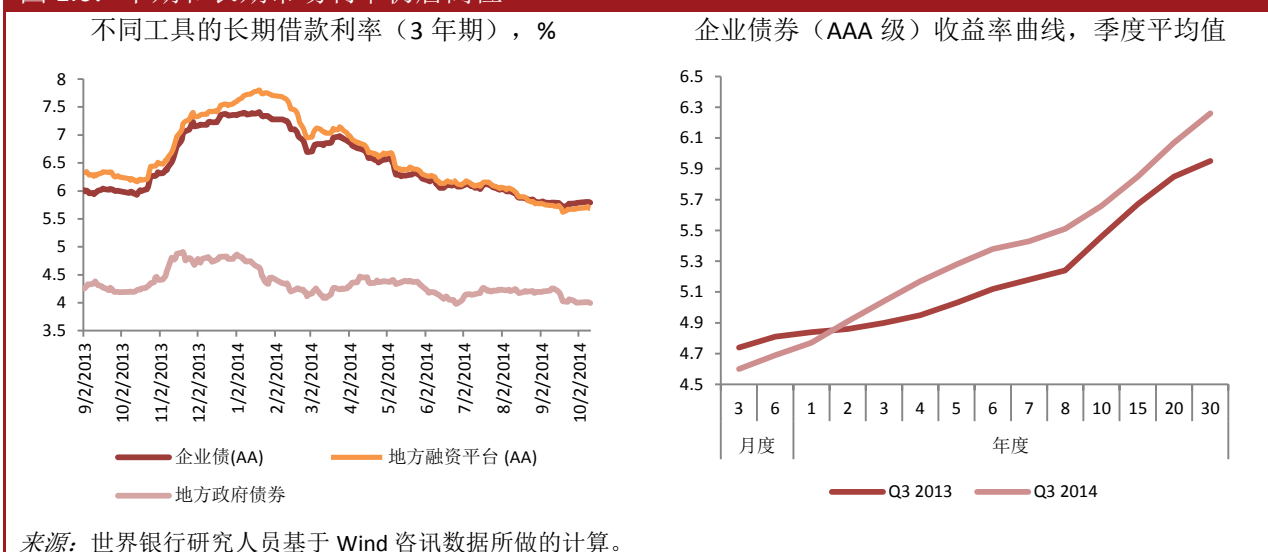


来源：世界银行研究人员基于 CEIC 数据所做的计算。

尽管政府出台了一些措施来调整信贷资金的流向，但某些部门仍旧面临信贷约束。央行敦促商业银行调整贷款业务，向中小企业、劳动密集型产业和初次购房者提供信贷支持，同时严格控制对过度负债和产能过剩行业的贷款，但进展较为缓慢。根据西南财经大学最近发布的一份家庭金融调查数据，2013 年，只有 46.2% 的小微企业的信贷需求是由银行贷款提供的。6 月，中国人民银行对一些向农村与小微企业贷款达到一定比例的商业银行下调存款准备金率 0.5 个百分点。7 月又调整了对商业银行存贷比的计算口径，以便向实体经济提供更多支持，特别是增加对农村和小微企业的贷款。最近，有关部门又采取了一些措施来放宽对住房贷款申请人和部分房地产开发企业的信贷限制。

由于央行提供了充足的流动性，银行间同业拆借利率保持稳定，但中长期市场利率较高。央行通过向市场注入流动性和说明其政策意图来消除银行间市场的不安情绪。2014 年前三个季度，银行间利率（上海银行间同业拆放利率—7 天）平均约为 3.6%。但长期利率仍居高位，三季度 3 年期企业债券（AA 级）利率约为 5.9%（图 1.6）。而且，企业债券的收益曲线变得更加陡峭，说明 2014 年三季度与上年相比短期利率下降，但中长期利率有所上升（见图 1.6）。

图 1.6: 中期和长期市场利率仍居高位



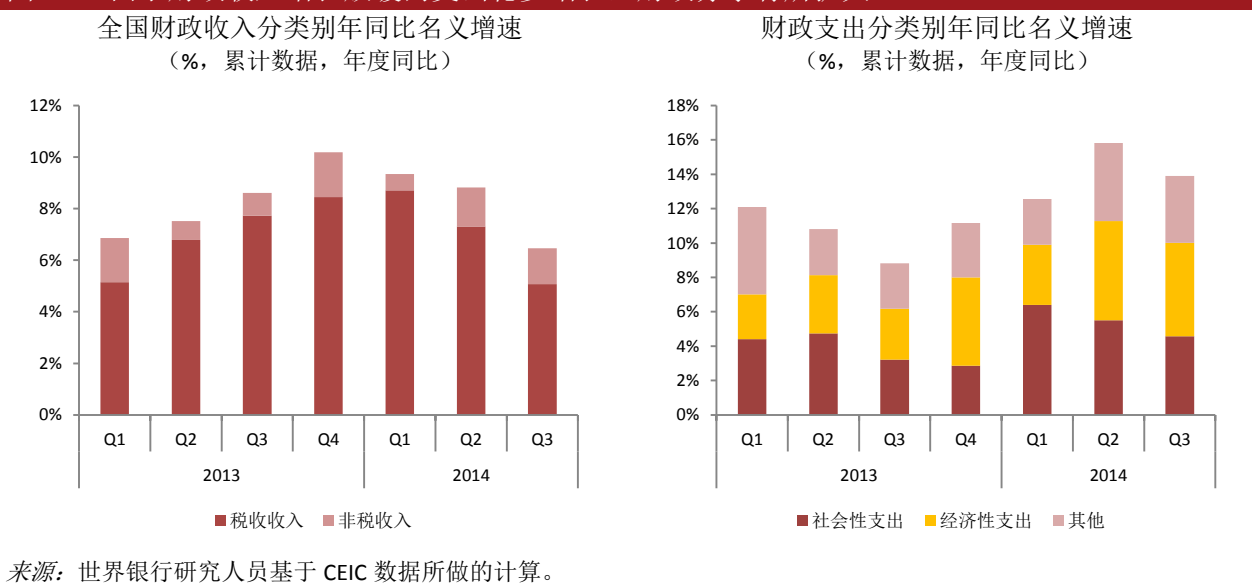
尽管基础货币持续增长,但由于内需疲软,通胀压力不大。今年前九个月,以消费者价格指数衡量的通胀率为 2.1%,低于 2013 年同期的 2.5%。9 月份的通胀率下降到 1.6%,为 2010 年 1 月以来最低。与此类似,前九个月的食物价格通胀从去年同期的 4.4%下降为 3.3%。不过非食品产品的年同比通胀率在 2013 年和 2014 年前九个月的各自平均值均为 1.6%。9 月生产者价格指数年同比下降 1.8%,降幅略大于 2014 年前九个月的平均降幅 1.6%。生产者价格指数已经连续 31 个月下降,说明工业部门由于需求不振和供给过剩而继续面临通缩压力。通缩压力主要来自重工业部门,它们所经历的通缩最为严重。

财政政策依然宽松,但随着财政收入增长放缓,政策立场有所收紧

中国的总体财政状况良好,但房地产业下滑导致财政收入增长减缓,这在三季度尤为明显。2014 年前三季度,全国公共财政收入增长了 8.1% (年同比,下同),其中第三季度仅增长 6.5%,而 2014 年预算报告提出公共财政收入预计增长 7.9%。2014 年前三季度,全国公共财政支出增长 13.2%,而 2014 年预算报告提出公共财政支出预计增长 8.2%。2014 年前三季度,中国年度财政赤字为 GDP 的 2.4%,高于 2013 年的 2.1%。

公共财政赤字的扩大反映了收入增长的放缓和支出的稳步增长。间接税—增值税、消费税收入增幅下滑,直接税—企业所得税和个人所得税收入增幅在二季度有小幅上升后,三季度又有所回落。近期出台的减轻中小企业税负的举措也使财政收入有所降低。财政支出在连续三个季度持续上升(特别是经济事务的支出)之后,三季度的增幅有所降低(图 1.7)。

图 1.7: 由于财政收入增长放缓而支出稳步增长, 财政赤字有所扩大



政府支出中很大一部分被用来支持交通、住房等经济活动, 而基本公共服务支出方面还有很大缺口。虽然中国政府支出规模(财政预算、政府基金预算和社会保险预算)与经合组织(OECD)国家的平均水平相当, 但中国的支出构成与后者有很大区别(表 1.1)。首先, 一般公共服务支出不到经合组织国家平均水平的 50%。由于政府努力减少浪费性支出, 一般公共服务支出正在下降: 2014 年上半年这类支出的 GDP 占比为 2.4%, 而 2013 年这个比例是 3.0%。其次, 社会服务支出(医疗、教育和社保)远远低于经合组织国家。第三, 经济事务、住房和社区设施等支出大约是经合组织国家平均水平的 3 倍。

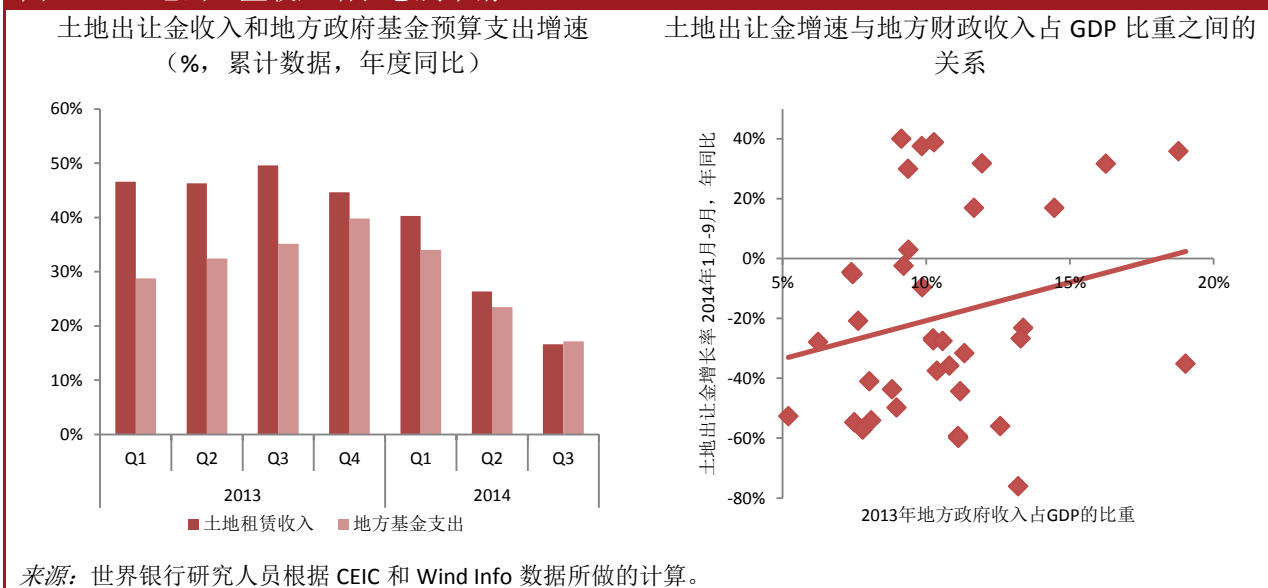
表 1.1: 不同功能的政府支出占 GDP 比例

	合计	除社保以外的支出	一般公共服务	经济事务、住房和社区设施	医疗	教育	社保
2010	33.9	27.9	2.9	17.0	1.2	3.1	6.0
2011	34.7	28.6	2.9	17.3	1.4	3.5	6.2
2012	35.2	28.3	3.0	16.2	1.4	4.1	6.9
2013	37.8	30.4	3.0	18.3	1.5	3.9	7.5
2014 H1	39.4	30.7	2.4	18.5	1.8	3.7	8.7
经合组织国家均值							
2011	45.8	29.6	6.3	5.5	6.7	5.7	16.3

备忘: 经济事务、住房和社区设施包括了政府基金的预算支出; 社保支出包括了社保基金支出。
来源: 世界银行研究人员根据根据 CEIC 数据所做的计算。经合组织数据来自《政府概览》(OECD 2013)。

房地产行业的疲软导致地方政府的土地出让金收入下降, 急剧缩小了财政空间。土地出让金是地方政府基金预算收入的主要来源, 也是资本支出的主要融资工具。全国最大的 40 个三线城市土地出让金已有大幅下降, 2014 年前三个季度的年同比降幅为 27%, 而昆明降幅最为显著, 达到 72%。一线城市的降幅较低, 只有 5.7%, 但上海的降幅达 36%。对 40 个大城市的分析显示, 那些财力较弱、财政预算收入占 GDP 比例较低的城市土地出让金下降的幅度往往更大(图 1.8)。

图 1.8: 土地出让金收入增长急剧下滑

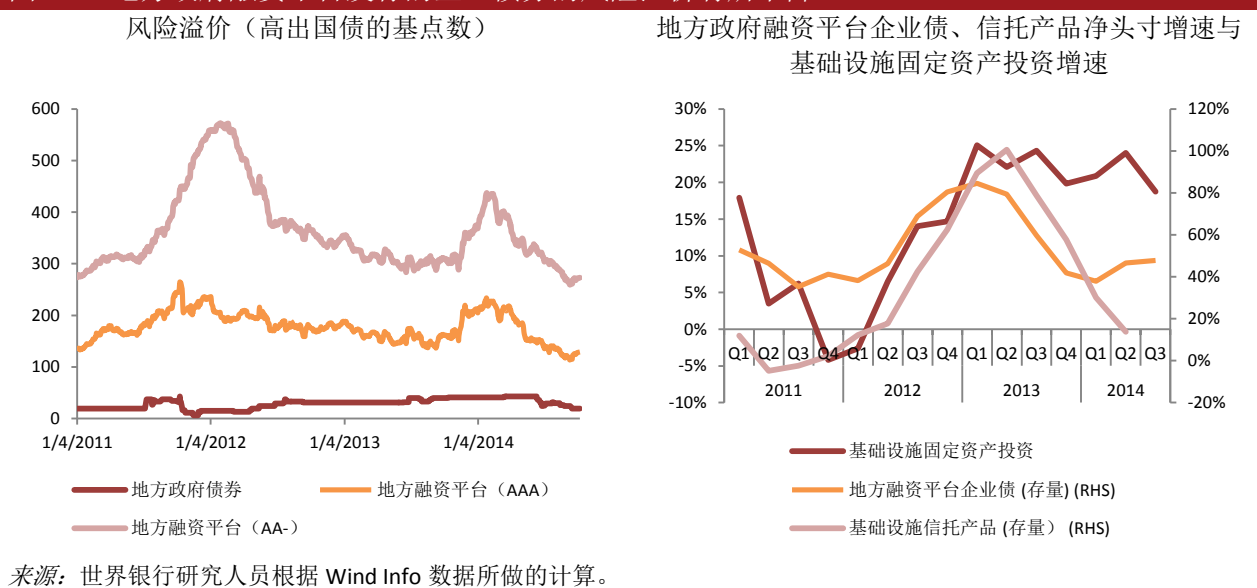


地方政府债务的管理仍是一项重要挑战。 九个省级政府和九个（市级）政府的债务增长有所放缓：根据中国审计署的统计，从 2013 年 6 月底至 2014 年 3 月底，这些省市的债务增长了 3.8%，比 2013 年上半年的增幅下降 7 个百分点。但笔者注意到有大量债务被延期。近几个月，由地方政府融资平台发行的企业债券的风险溢价有所下降（图 1.9），这在一定程度上说明人们预期财政体制改革将使地方政府债务状况相对稳定（对近期出台的政策措施的讨论见本报告第 2 节）。

2014 年 5 月，财政部启动了一项试点，对 10 个地区放松条件，允许它们自己发行债券。 试点的目的是降低地方政府举债的融资成本，减少预算外融资平台的使用，并降低对影子银行的依赖。例如，8 月份北京发行了 105 亿元的固定利率政府债券，利率分别为为 4%（5 年期）、4.18%（7 年期）和 4.24%（10 年期），远远低于过去地方政府通过融资平台贷款获得的利率。2014 年通过发行地方政府债券（地方政府自行发债或通过财政部代发）筹集的资金总额达到 4000 亿元，但仍大大低于地方政府的资金缺口。

地方政府融资平台为筹集市政建设资金发行的企业债券的规模仍然很大。 2014 年前九个月，地方政府融资平台发行的企业债券总额已超过 1 万亿元。不过近期为促进增长而增加的基础设施投资，特别是交通部门的投资，越来越依靠更为正式的债务工具，包括中国各政策银行的信贷支持。于是，基础设施领域的固定资产投资增长与地方政府融资平台的净头寸就不再有高度的相关性（图 1.9）。

图 1.9：地方政府融资平台发行的企业债券的风险溢价有所下降

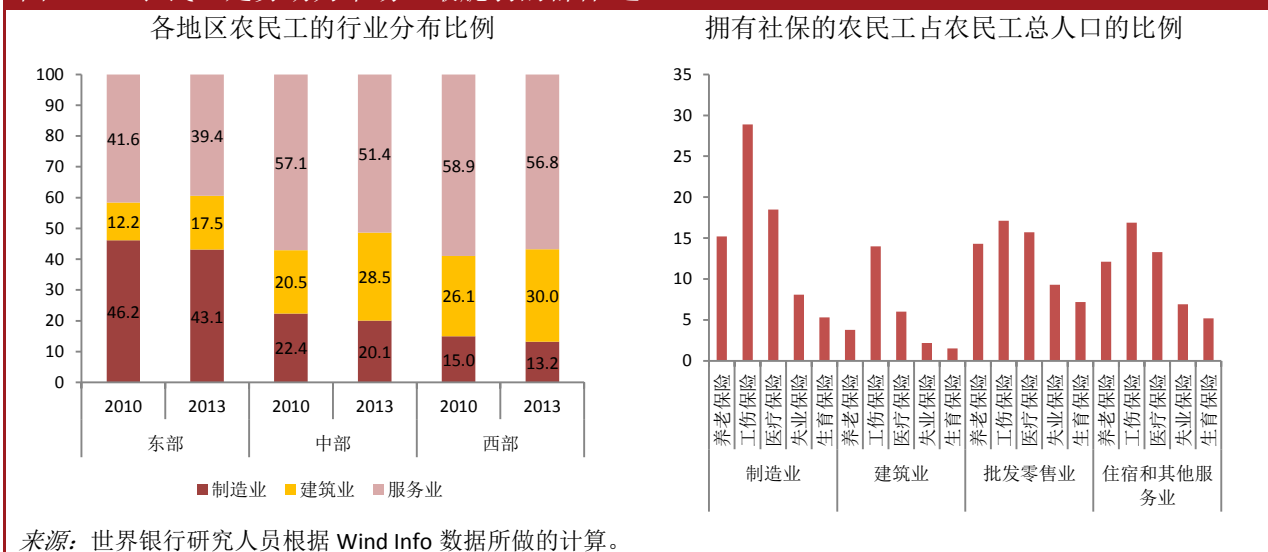


尽管经济增速放缓，但劳动力市场保持强劲

富有活力的劳动力市场支撑着就业和收入的增长。2014 年前八个月，城镇就业新增 970 万，全年有望超过政府新增 1000 万城镇就业的指导性目标。伴随着经济结构的调整，服务业吸纳了大量劳动力。官方失业率仍就保持稳定。最近，政府通过简化行政程序来缓解公司注册成，以完善劳动力市场。数据表明，2014 年前三季度，工商业新注册公司数为 265 万家，高于去年同期的 52.4%。

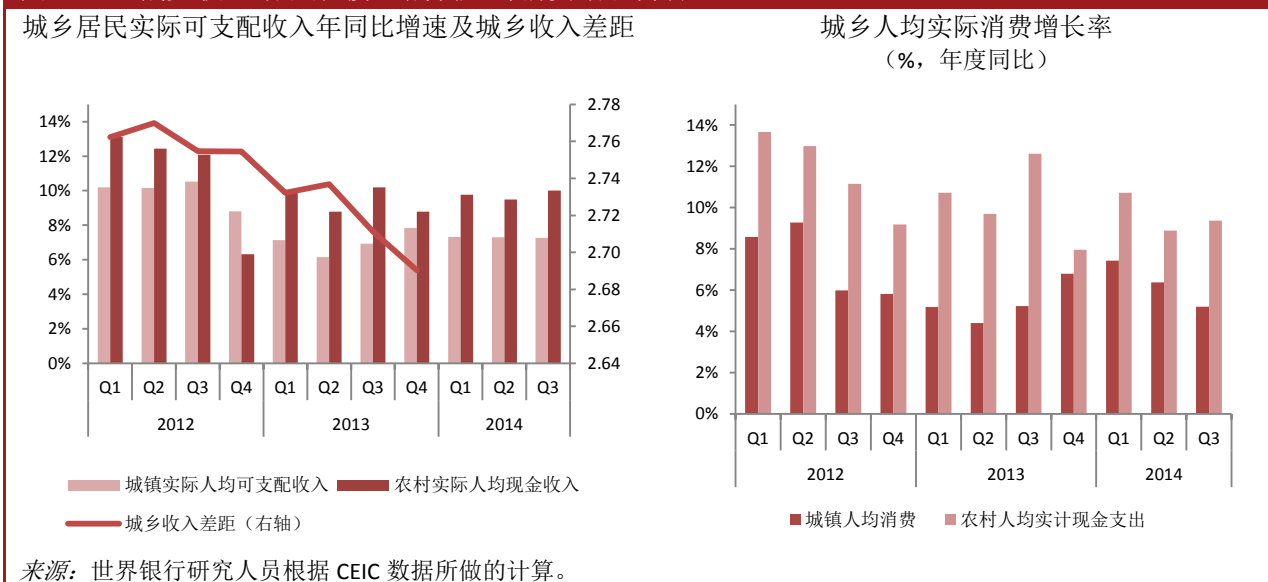
某些类型的劳动力以及某些地方已经感到经济增长放缓带来的压力。农民工中有很大比例就业于建筑行业，而在经济增长减缓显著的中西部省份更是如此（图 1.10）。同时，对于增长较为平稳的服务业，农民工在其就业的人数占农民工总人数的比重也有所下降。由于缺乏正规的社会保障，农民工最容易受到形势变化的影响。国家统计局最近对农民工所做的一项调查显示，仅 2% 的建筑业农民工有正规的失业保险。

图 1.10: 农民工是劳动力市场上最脆弱的群体之一



经济增长放缓也导致城镇居民收入和消费增长放缓。近年农村的收入和消费增长持续快于城镇地区，缩小了城乡收入差距。在第二、第三季度，城乡实际可支配收入持续增加（如图 1.11）。然而，在今年前三季度，城镇居民的实际消费增长一直呈减速趋势。

图 1.11: 城乡收入增长放缓，城镇人均消费增长降低

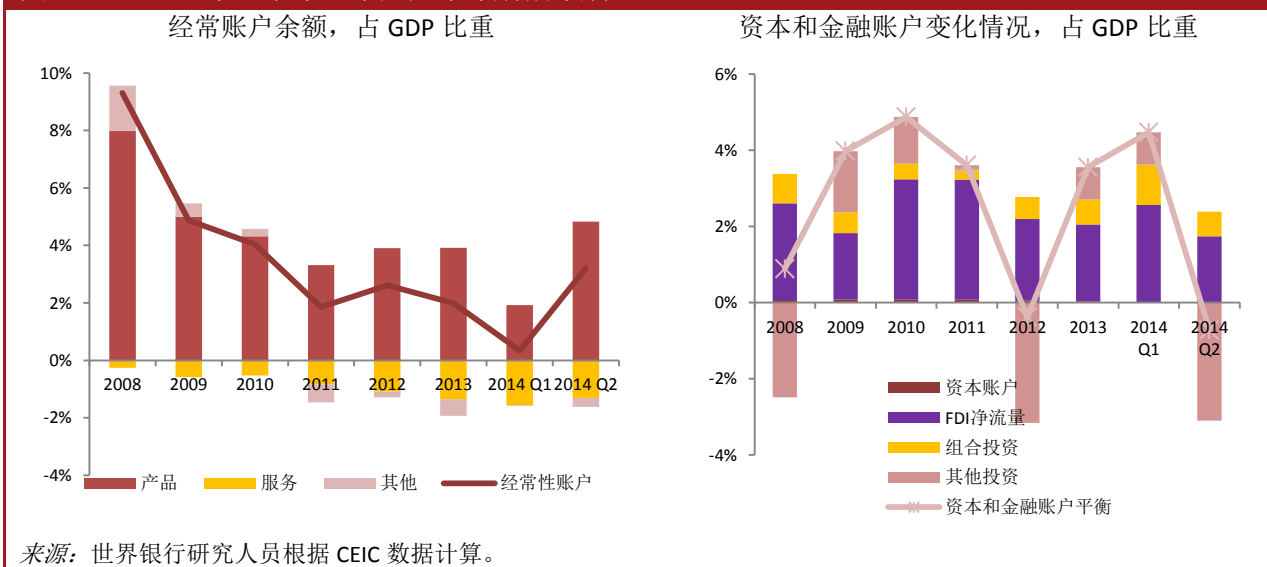


有利的外部环境提供了缓冲

第二和第三季度的经济增长受益于有利的外部环境，因为全球需求已显现复苏迹象。美国的产出增长和进口需求在二、三季度进一步稳定。三季度中国商品贸易顺差上升至 1280 亿美元，商品出口年同比增长 13%，进口增长 2.8%。但由于一季度出口乏力，今年迄今为止商品出口年同比增长只有 4.9%。在第二季度，商品贸易一直保持顺差，服务业呈贸易逆差状态，其贸易赤字达到 GDP 的 1.3%。

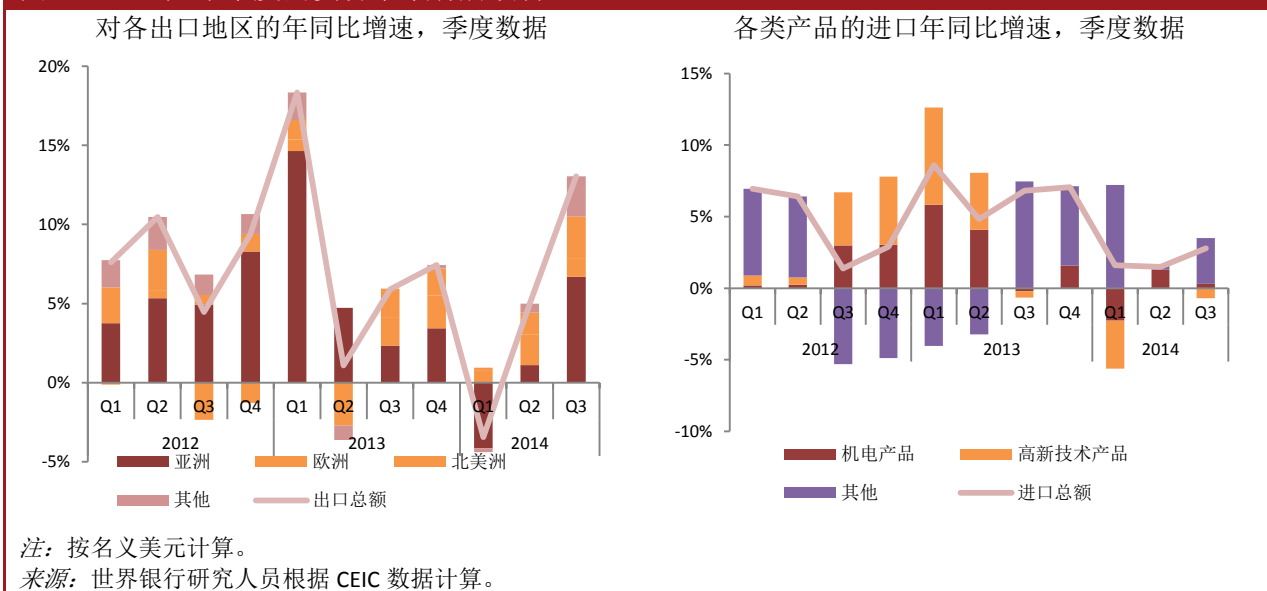
由于出口活跃，进口乏力，对外收支有所改善。第二季度的经常账户盈余达到 722 亿美元，比一季度（70 亿美元）增长十倍。2014 年上半年的经常账户盈余相当于 GDP 的 0.9%（图 1.12）。二季度净外商直接投资为 403 亿美元，低于一季度的 537 亿美元。

图 1.12: 2014 年上半年经常账户余额有所改善



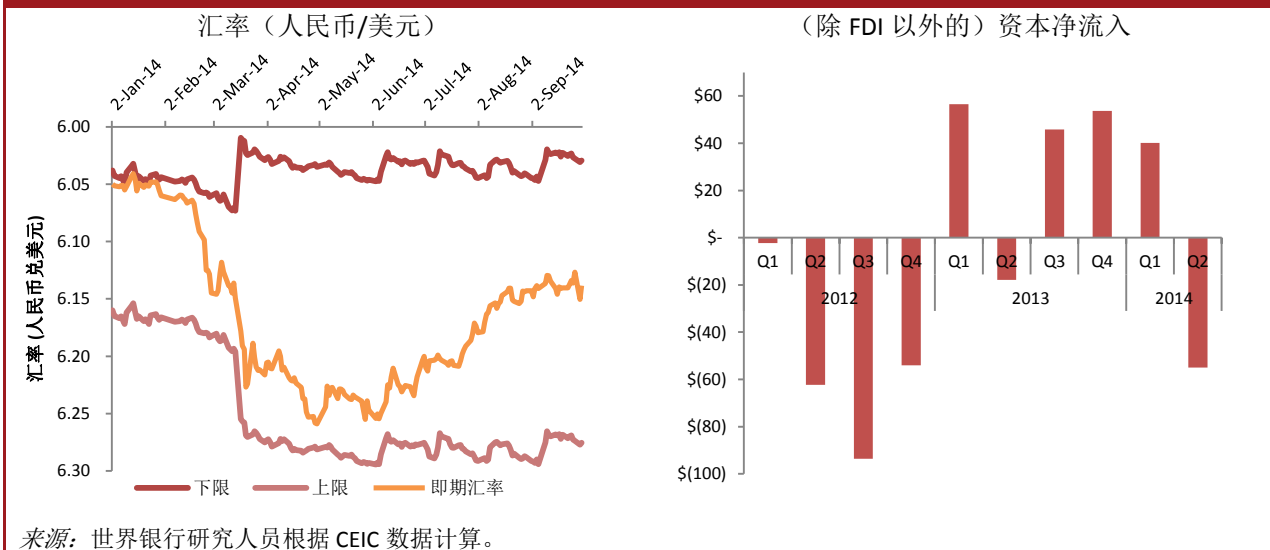
进口仍然疲软。前九个月商品进口年同比增长率从 2013 年 6.8% 降至同期的 2.6%（图 1.13）。进口疲软反映了工业活动的放缓、内需不足及商品价格的下降等问题。过去几个月金属产品的进口量和进口额都有所下降。自从今年夏天开始，欧元区、新兴经济体的经济下滑，美元强势，石油市场供给充足，农作物市场发展良好，这些因素都促使许多商品的价格有所下降。在第三季度，世界银行能源价格指数为 6%，更改了其在上半年一直较为稳定的发展趋势。

图 1.13: 近几个季度的贸易余额有所改善



三季度人民币汇率扭转了下滑趋势，持续升值。过去几个季度里，人民币是主要新兴市场货币中唯一升值的货币；其他国家的货币都由于美国货币政策趋于正常的预期而有所贬值。今年早些时候央行放宽了人民币交易区间，导致二季度资产流动转为净流出（图 1.14）。

图 1.14: 人民币汇率扭转下滑趋势, 意味着资产流动将可能转回净流入



2. 经济展望

中国将继续向更可持续的增长速度过渡

面对金融风险和结构性失调，中国政府采取了应对措施以促进经济的可持续发展。经济增长速度逐渐放缓（见图 2.1），2014 年增长率预计降至 7.4%，2016 年将降至 7.1%。短期而言，近期中央政府推动基础设施建设和保障房建设的举措、货币政策支持以及净出口的积极影响将部分抵消房地产下滑带来的负面影响，使中国经济能实现政府提出的指导性目标。但长期而言，多项改革的实施和刺激措施的退出将有助于减少过度投资及与此相关的各种失衡。特别是，控制地方债、使地方政府支出责任与收入相协调的各项努力将使地方的基础设施投资更为合理。同样，控制影子银行信贷增长的措施有助于抑制包括工业和房地产行业在内的过度风险投资，将信贷扩张逐步降低到更可持续的水平。

全球经济正在逐渐复苏，但复苏仍然很脆弱，并存在一些下行风险。我们将 2014 年全球经济增长率下调至 2.6%，与 2013 年 2.3% 相比略高。美国经济逐渐恢复，这与预期基本相符，然而，其他高收入国家，尤其是欧元区和日本，经济增长仍然停滞不前。但尽管今年这些国家经济上出现了一些困难，但受美国提升贸易合作伙伴国家出口的影响，预计在 2015-2016 年，这些国家的经济活动也将有所加强。其他高收入国家稳步缓慢的经济活动增强会带来一定的经济增长势头。然而，预计回暖的全球贸易还将低于历史平均值。此外，全球经济存在明显的下行风险。特别是欧元区，有可能出现长期停滞，并伴随着低通胀或通缩水平，导致全球经济恢复比预期缓慢。地缘政治紧张局势加剧也会带来负面影响。

外部金融状况预计将会收紧；不能排除利率急剧上升的可能。基本的情况是，美国货币政策逐步有序正常化，全球金融环境逐步收紧。然而，我们不能排除全球金融环境急剧紧缩导致金融市场波动的情况。总的来说，货币政策正常化将是一个复杂的进程，因为高收入经济体极具扩张性的货币政策已经维持了相当长时间。在未来政策尚不明确的情况下，央行大规模减少干预可能会引发市场的剧烈波动，导致利率超调。市场预期的剧烈变化也可能导致资本流入比预期下降更快，增加中国资本账户的波动。尽管中国对外部资金的依赖很低，但利率升高可能会提高某些企业的偿债成本。中国外债占有所有债务的比例不到 6%，但从数量上来说还是相当大的，2014 年年中约为 1 万亿美元。

表 2.1: 中国主要经济指标

	2013	2014e	2015f	2016f
产出、就业和价格				
实际 GDP (年同比, %)	7.7	7.4	7.2	7.1
内需 (年同比, %)	8.3	7.4	7.5	7.3
工业产出指数 ^a (年同比, %)	9.7	8.0	8.0	7.5
失业率 (%) ^b	4.1	4.1	4.1	4.1
消费价格指数 (年同比, %)	2.6	3.0	3.0	3.0
公共部门				
全国财政收入 (占 GDP 百分比)	22.9	21.8	21.7	22.1
全国财政支出 (占 GDP 百分比)	25.0	24.0	23.8	24.1
全国财政收支差额 (占 GDP 百分比)	-2.1	-2.2	-2.0	-2.0
公共部门国内债务 (占 GDP 百分比) ^c	15.3	15.8	16.4	16.8
外贸、国际收支和外债				
贸易余额 (10 亿美元)	259.2	290.7	298.0	308.2
商品出口 (10 亿美元)	2,219.0	2,339.0	2,485.5	2,649.5
商品进口 (10 亿美元)	1,859.0	2,048.2	2,187.5	2,341.3
经常账户余额 (10 亿美元)	188.6	184	206	225
(占 GDP 百分比)	2.1	1.8	1.9	1.9
外汇储备总额 (10 亿美元)	3,866.3	3,981.0	4,185.5	4,423.2
e 表示计算值, f 表示预计值。 注: a.年度数据与季度、月度数据不可比。年度数据包括所有工业企业, 而季度和月度数据只包括销售额在人民币 500 万元以上的企业。 b.官方城镇失业率, 不包括暂时下岗工人。 c.包括国债、政策性金融债和其他金融债的期末余额。 来源: 世界银行研究人员的估算和预测。				

2015年国内需求各增长要素的均衡发展仍将是渐进式的。预计总消费将为GDP增长贡献4.2个百分点。由于信贷收紧和房地产行业的调整, 投资增长将继续放缓。过高的存量有可能继续影响房地产业今后几个季度的投资。铁路和保障房建设的投资增长将在一定程度上弥补制造业和房地产业的下滑。资本形成总额预计将为GDP增长贡献2.8个百分点。净出口将逐渐上升, 预计将为GDP贡献0.2个百分点。通胀仍将继续维持在较低水平, 预计2015年通胀率为3.0%。劳动力市场仍将保持强劲, 面临的主要挑战是保持健康的工资增长速度, 特别是在非贸易部门。

供给方面, 一些产能过剩的行业将因为信贷收紧和环境污染成本的升高而面临困境。经济增长方式继续向以服务业为基础转变。政府针对产能过剩、高能耗、高污染行业的各项措施将使制造业受到越来越大的影响。中国新修订的《环境保护法》将于 2015 年 1 月实施。新《环境保护法》提高了排污者的违法成本, 扩大了受环境保护约束的项目范围, 提高了信息公开程度, 保障了社会公众参与环保监督的权利。

对 2015 年的经济预测既有上行风险也有下行风险。首先, 如果不能对金融风险采取有效措施的话, 中国经济可能会受到低效率企业、坏账, 不良贷款和不完善金融制度的拖累。这将降低生产率的增长, 导致资本无效配置, 最终对经济产生负面影响。其次, 房地产业可能还未触底, 继续下滑, 进一步损伤消费者信心和经济活动。上行方面, 有可能外需的复苏快于原来的预期, 刺激中国的出口增长。

短期政策挑战：避免扰乱劳动力市场的情况下加强金融部门的市场约束

面临的最关键政策挑战是如何加强金融部门的市场约束。需要实施必要的政策，将资源从产能过剩的部门重新分配到有较高增长潜力的部门。例如，逐步消除政府担保，并允许一些效率低下的企业（包括国有企业）破产，这需要在加强市场约束和避免扰乱劳动力市场之间进行审慎的权衡。长远来看，临时性的行政手段将逐渐被市场化机制取代，通过利率实现信贷市场出清和资本配置。

政府将为2015年定下的指导性增长目标将显示经济增长和改革两方面的重点任务。现在过于强调保增长的政策将影响多项改革措施的实施。例如，很多人担心如果经济政策的重点是实现较高的、与2014年相似的增长率，就要采取保内需的经济政策，中国可能无法实现可持续发展。虽然政府仍有较大的实行宽松政策的空间，但这样做会导致中国继续保持传统的增长模式，即经济增长严重依赖通过信贷扩张实现的政府主导的投资。实际上，在当前不确定性日益增强的经济环境下，中国应当保留较大的政策缓冲空间，以便在出现未预见的国内或外部经济冲击时保持宏观经济稳定。

在加强金融部门市场约束的同时，政府当局看来具备防止债务危机的必要能力。政府债务总额占 GDP 的比重为 55.5%，规模不大。这意味着如果经济增长迅速减缓，政府将有足够的财政空间来实施刺激政策。制度性缓冲机制也很坚固。政府债务主要由少量的一些机构持有，而金融体系仍主要由国有金融机构控制。金融管制限制了银行体系以外的储蓄工具的发展（特别是在房地产投资失去吸引力以后），对证券投资和银行贷款的资本控制可以防止短期内大规模资产流出。另外，中国有大量外汇储备作为缓冲。

但是如果不能有效降低金融风险的话，由资本无效配置和较弱的金融系统造成经济下滑的风险将增加。扩大低效率公司和部门的信用额度，将导致金融机构的效率降低，并抑制产出。尽管有足够的缓冲政策，这也将不可避免地导致长期的经济增长缓慢。

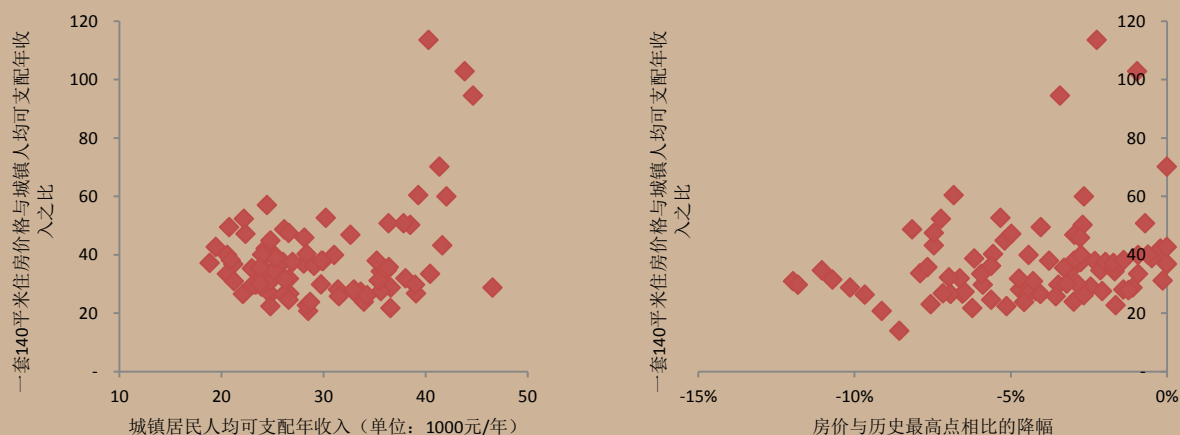
房地产业将继续进行结构性调整。近几个月住房开工量有所提升，但住房建设量仍然不高。过高的库存将抑制接下来几个季度的房价。由于一些调整是结构性而非临时性的，政府的政策反应较为克制。近几年市场扭曲导致了住房供应的各种错配和房价的迅速上涨（见专题 2.1）。为保证房地产市场稳定发展，需要去除这些市场扭曲。

专栏 2.1：三种扭曲导致中国房地产市场的问题

第一，土地政策的扭曲造成地价过快上涨。地方政府是辖区内土地的所有者，它们有很强烈动机来低价供应工业用地，以促进经济增长。但由于很多地方的地方政府都采用这种作法，廉价工业用地并不能成为比较优势。实际上，过多的工业用地不仅导致城市边界和工业开发区的低效扩张，也导致受严格控制的住宅和商业用地的价格升高。

第二，由于对储蓄存款利率设定上限，使房产成为储存财富的替代手段。这导致资本的不当配置和房价的过度攀升，特别是一线城市尤为突出。房地产的价格上涨远远快于收入增长，降低了住房的可负担性，并引起很多地方性的房地产泡沫，见图 1。

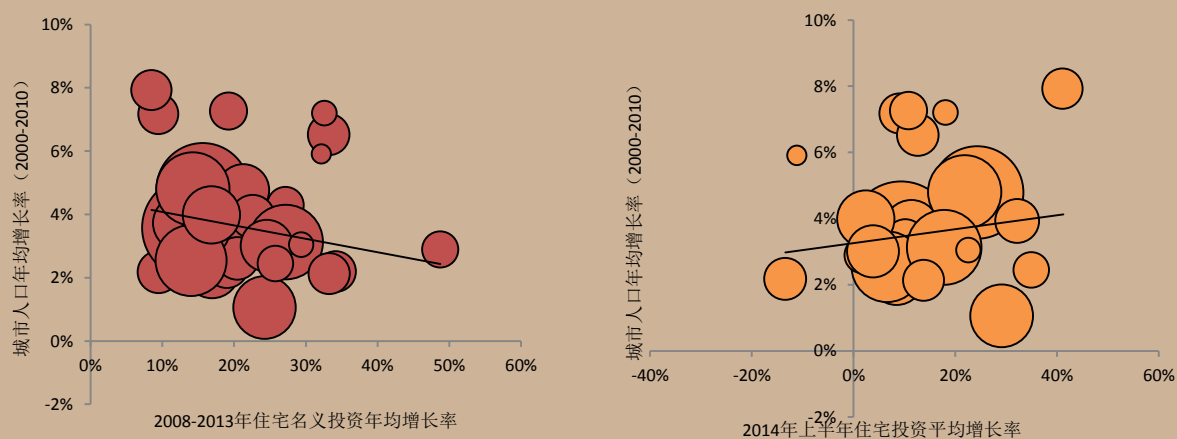
图 1：居民收入较高地区的住房可支付性下降，近期的房价调整未影响到可支付性最差的城市



来源：世界银行研究人员根据 Wind Info 数据计算。

第三，地方政府在传统公共服务职能之外，追求经济发展，导致了住房供应的错配。住房需求与就业增长密切相关。然而，在那些就业增长乏力的地方，地方政府最希望通过卖地和激励房地产开发商来筹集资金，通过投资拉动经济增长，所以在人口增长缓慢的地方反倒建造了大量住房。实际上，过去五年房地产行业的固定资产投资与人口增长呈现出一种负相关的关系，见图 2。

图 2：2008-2013 年，人口增长速度越低的城市住宅建设投资增长越快，但 2014 年上半年这种关系已经扭转



注：图中圆圈面积大小表示城市人口数量大小。

来源：世界银行研究人员根据 CEIC 数据和人口普查数据计算。

政府已采取措施控制房地产市场出现的无序调整。政府提出的保障房工程将提供需求量很大的保障房。对购房者的贷款限制也有所放松。9 月底，对首套房购买者下调了住房按揭利率和首付比例，这是继 2008 年全球金融危机调整后的第一次调整。在放松贷款条件的同时，也出台了一些有助于开发商融资的措施。

中期政策挑战：实施措施确保中国向更高效、公平、可持续的发展道路转型

中国经济增长的放缓不是暂时的，而是结构性的。因此，要保持合理的高增长需要调结构。主要有以下三个原因：首先，劳动力市场的结构性转型、人口红利和资本积累带来的生产率改善必将逐渐下滑，这与其他高增长国家增速逐渐减缓的现象是一致的。第二，全球经济环境已经发

生了变化，增长不能再只靠出口来驱动，而必须依靠内需。第三，中国持续的经济增长是空前的，但对环境也造成了严重危害，不仅对国内，而且对全球都有影响。

因此，中国朝着更高效、公平、可持续的经济增长道路的进一步转型将取决于土地、劳动力和资本市场的结构性改革是否成功。2013年11月召开的十八届三中全会制订了宏伟目标，提出要转变政府职能，使市场在资源配置中起决定性作用（特别是在土地和资本的配置中），适合私人部门提供的产品由私人部门提供，政府要退出。因此，国土资源部发布《节约集约利用土地规定》，严格控制特大城市新增建设用地，解决过量土地转化问题。8月，国资委宣布对六个大型国企实施了改善公司治理、吸纳社会投资的四项改革试点项目，为将来其他国企建立“混合所有制”实体开辟了道路。2014年，政府提出了多项改革计划，如改革户籍制度以推动农民工融入城市，通过解决地方政府面临的扭曲激励彻底改革财政体制。

已经采取了一些有助于加强财政稳定的举措。2014年6月30日，中国中共中央政治局通过了《深化财税体制改革总体方案》，详见第3部分专题。这个方案有三个重点：加强预算管理；推动税制改革；改善政府间财政关系。税制改革的目标是通过调整消费税推动节能减排、继续推行营改增、通过推动房地产税立法扩大地方政府税基。政府还确定在2016年基本完成深化财税体制改革的重点工作和任务，以确保2020年全面完成各项改革。

《预算法》的修改经人大通过，将于2015年1月1日生效，这是全面财政政策改革向前迈出的的一大步。修改后的预算法为地方政府债务管理建立了更具透明度和问责制的框架。预算法的修订将有助于地方政府降低举债交易成本和偿债成本，因为新法允许它们通过发行债券来筹集资金，不再需要建立预算外的基础设施项目融资平台。

十月初，国务院发布了关于地方政府债务管理的一系列新规，以确保新《预算法》得到贯彻实施。中央明确表示不对陷于财务困境的地方政府进行救助，并从实际上禁止地方政府通过融资平台举债。通过建立问责机制，将政府债务管理纳入政府绩效评估，并对过度举债、非法举债和债务资金使用不当的地方政府官员进行责罚等措施，中央不救助原则得到了加强。在过渡期间，地方政府需要确定存量债务中哪些属于政府债务，哪些属于国有企业债务，并把政府债务部分纳入预算。

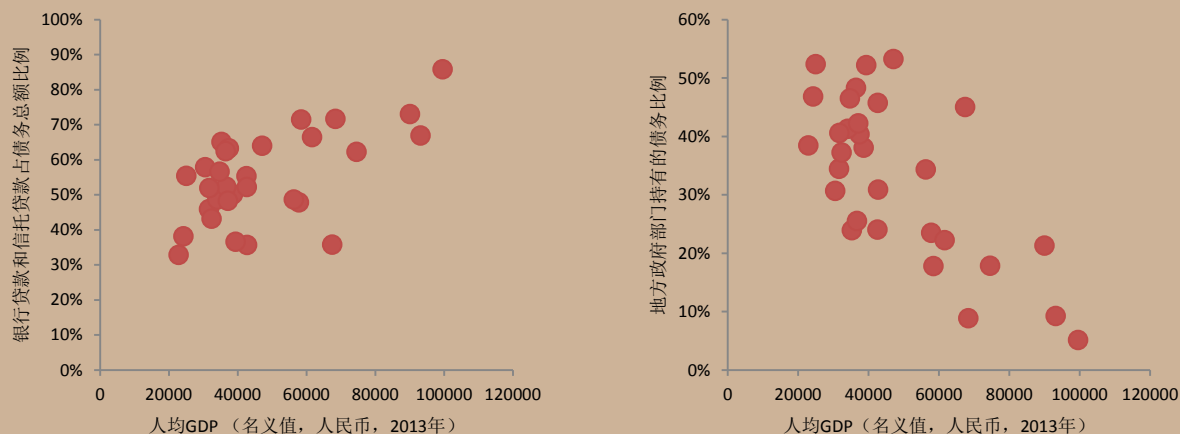
不过，新《预算法》的完全实施还需要时间。在转变初期，市政债券等市场化工具能吸纳现有地方政府未偿债务的一小部分。现有地方债（包括政府担保的债务和或有债务在内）存量约为17.9万亿人民币（相当于2013年GDP的55%），要彻底化解这些债务，需要包括过渡期安排在内的更全面的措施。虽然审计署最新的一项审计报告反映了地方债的组成情况（见专栏2.2），但对地方债缺乏及时、全面的数据使人难以清楚了解地方债的管理情况。很大一部分债务由于对应的资产质量很差，看来无法立即转成市场化的债务工具（如市政债券）。

专栏 2.2：地方债的构成

根据审计署全国政府性债务审计结果，共有15.4万个政府机构和国有企业使用30多种融资工具举债。这表明：

首先，财务稳定的地方往往使用传统的银行贷款和信托贷款（图1）。这是意料之中的，因为财务雄厚的城市会被视为信用良好的贷款客户。同时，财力较弱的城市往往会由地方政府直接举债，因为这类城市向其融资平台提供的隐性担保的价值在市场参与者眼里会被打折扣。

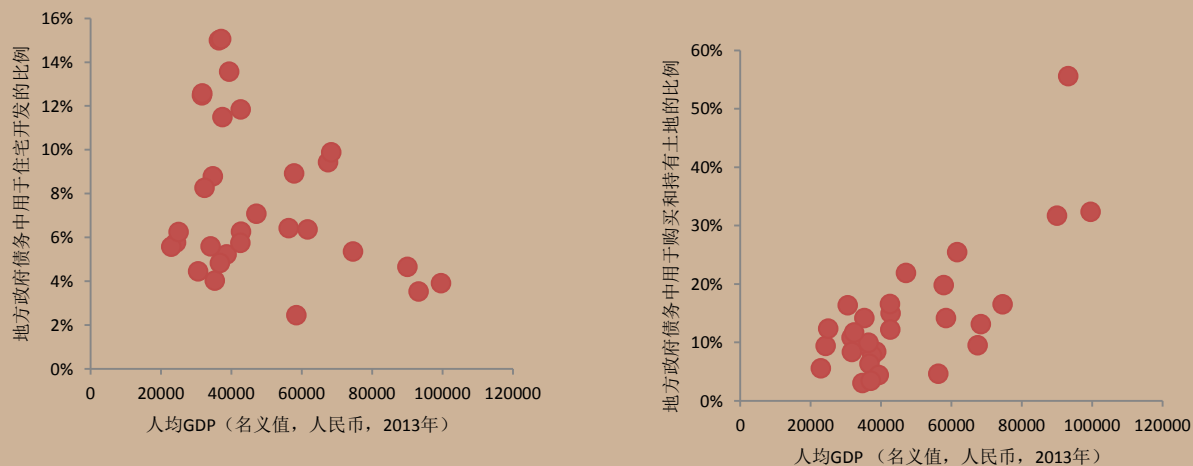
图 1：更富裕的城市更多依靠市场化债务工具



来源：世界银行研究人员根据 Wind Info 数据和国家审计署报告进行的估算。

其次，不同城市对资金的使用差异很大。财力弱的城市将举债获得的资金直接用于经济活动——如资本投资，而较富裕的城市则将其作为杠杆，来获得土地转化所需的投资（如对农民的补偿、针对土地新用途的基础设施）。这两种作法都对住宅市场有重要影响：前者导致经济活动较弱的地区住房供应过剩，而后者则使地方政府容易受到土地价格下行调整的冲击（图 2）。

图 2：地方政府债务加剧了住宅市场的供给错配



来源：世界银行研究人员根据 Wind Info 和审计署报告所做的估算。

相关的金融部门改革进展得更为缓慢。2016 年全面实现利率市场化，并已采取了一些措施。2014 年 3 月开始在上海自贸区进行取消小额外币存款上限的试点。在加强监管的前提下，允许符合条件的私人部门建立中小型银行等金融机构。试点于 2014 年 3 月启动，有五家银行参与。有关部门目前正在进行存款保险制度的制订。金融业改革的延迟会导致资本错配问题长期持续，损害银行体系的健康。

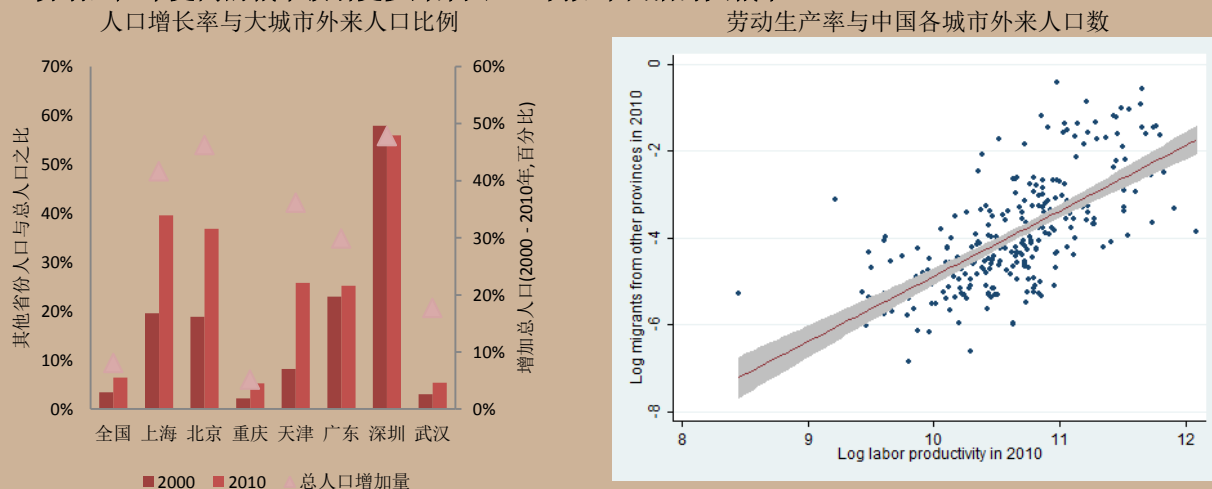
城镇户口-农村户口的统一将逐步实现。2014 年 7 月，国务院发布了关于户籍制度改革详细意见。政府的目标是确保到 2020 年实现 1 亿农村转移人口和其他常住人口在城镇落户。相对于目前常住于城市的 2.5 亿农民工而言，这个 1 亿的数字并不大。另外，政府将首先放开对小城市（人口 50 万以下）的居住限制，而对大城市暂不放开。人口 100-500 万的大城市的户籍要进行

适度控制和管理。在这些城市，户籍的放开将充分考虑城市为新居民提供公共服务的能力。在人口 500 万以上的特大城市实行积分落户制度，对欲落户者包括就业状况在内的多方面情况进行打分。户籍制度改革遇到了来自地方政府领导的强大阻力，因为他们不愿意承担额外的公共服务负担。而受益于放开居住限制的小城市需要缩小与大城市公共服务水平的差距（专栏 2.3）。

专栏 2.3 吸引更多居民到小城市需提高小城市的公共服务水平

尽管户籍制度限制了人口的流动，但中国沿海地区的大城市自 2000 年起，吸引了大规模的外地人口，造成了不成比例的人口增加（图 1）。用 Desmet 和 Rossi-Hansberg(2013)的计算方法，劳动生产率的不同对城市规模分布以及人口流动的影响占 50%以上。直接影响居民福利的城市基础设施也有一定影响，对城市规模分布的影响约为三分之一。

图 1 劳动生产率更高的城市吸引更多外来人口，例如中国沿海大城市

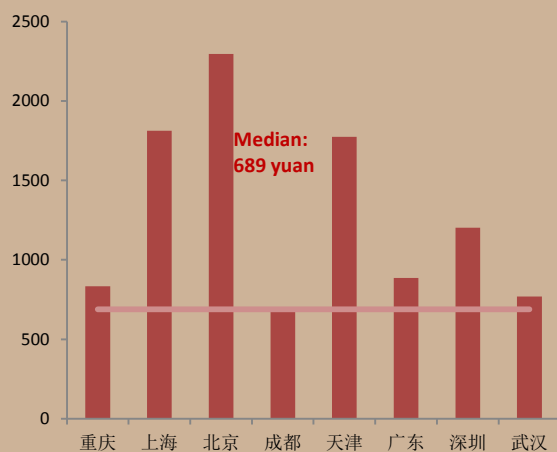


来源：世界银行研究人员根据 2000 年和 2010 年人口普查所做的估算。

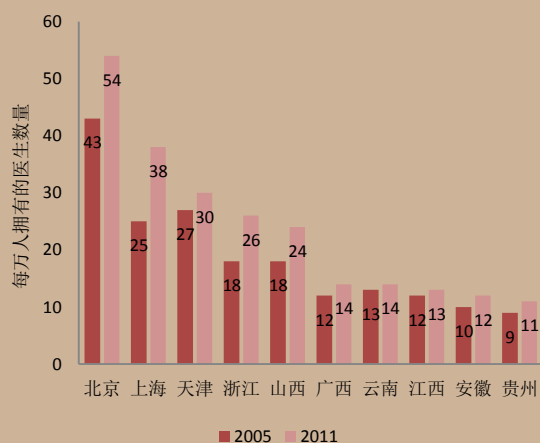
社会基础设施建设水平以及教育医疗水平的差别也是影响外来人口增加的一大因素。学校和医院是人力资本发展的基础，能够带来更高的收入预期。提供更高质量基础设施的城市能够吸引更多的外来人口。教育投资和医疗投资更高的地方人口更为密集（图 2）。值得一提的是，上海和北京人均教育支出约为其他大部分城市的 150%-200%。从医疗水平来看，2005 年-2011 年，人均医生数量在发达城市和落后城市之间有很大差别。因此，提高教育和医疗公共支出以及提高社会基础设施建设投资的成本效益应当成为地方政府的首要任务。

图 2 各城市 and 地区间的教育医疗公共资源情况

2011 年人均年教育公共支出，单位：元



每万人人均医生数量



来源：世界银行研究人员根据 2000 年和 2010 年人口普查所做的估算。

在当今区域间劳动生产率以及基础设施水平差别较大的情况下，取消户口制度很可能会加强城镇化的集聚模式，增加区域间的不平等。三、四线城市需要提供有吸引力的收入（扣除生活成本）和增长潜力来吸引外来人口。对中小城市来说，促进技术扩散以及缩小基础设施差异的政策措施将带来经济增长。政府应当在户籍改革之后采取这些政策来实现区域经济增长。

土地改革可能是最有助于推动经济增长的改革。土地对中国的经济增长和社会稳定至关重要，但土地政策在地方的实施产生了意想不到的后果，这种情况被普遍视为是难以为继的（国家发展研究中心与世界银行，2014）。僵化的土地政策实质上把一半人口捆在农村，而农村地区的 GDP 只占全国 GDP 的 10%。农田被划分成小块，难以整合起来形成具有经济规模的农场，以提高农业生产率和农村收入。²2008 年的全球经济危机以及此后采取的宽松财政政策对中国基于土地的经济增长模式产生了重大影响，使农田转化速度加快，暴露了当前土地承包制度造成的效率低下问题，使改革的迫切性更加突出。

土地、财政和户籍等各项制度的改革需要进行认真统筹协调。改革需要重新调整土地用途，改善土地治理，降低政府对土地财政的依赖。这些改革也有助于从依靠卖地收入向能够促进中国经济结构合理转型的现代税收制度过渡，深化土地市场，明确农村人口的产权和土地资产，扩大他们融入城市的机会和应享有的各种权益。因此，为提高土地使用效率，有必要加强农村土地承包权的保障，包括允许农田转让、改革征地补偿方法等。这方面的行动包括实施最近作出的赋予农民无限期土地权利的政策决定、扩大土地登记、强化农村土地市场等。

协调有序地实施这一改革方案将提高中国的经济增长潜力，但并不能扭转今后十年增长逐渐放缓的趋势。近期为“城市中国”研究所做的计算显示，这些“二代”改革对增长的影响会大大低于过去几十年实施的“一代”改革（国家发展研究中心与世界银行，2014）。这些改革可以在第一年将中国的潜在增速提高 0.8 个百分点，五年内共提高 3.5 个百分点。如果不采取这些政策行动的话，中国中期潜在增速的下滑会更加严重，中国的经济活动会停滞不前，资源得不到有

²尽管大量农村人口离开农业，但农村人口的增长意味着每单位农村劳动力所耕种的土地面积一直较为稳定，从 1978 年的人均 0.35 公顷增长到 2008 年的 0.41 公顷。中国人均农田面积远不到 1 公顷，大大低于全球平均水平；相比之下，美国农场的平均面积是中国的 300 倍。

效配置，尤其是在金融部门，由此企业的生产力将会下降，消费者信心与金融体制建设都会受到影响。

3. 专题 中国财税体制改革：背景与完善³

背景

过去 20 年，中国财政收支的增长是令人钦佩和颇有成效的。超过五亿人民摆脱了贫困，城市基础设施建设迅速发展，社会公共服务水平显著提高。但是经济快速增长的背后，隐藏着财政体制的缺陷。中国现有的财政体制，包括税收体制、公共支出和中央与地方政府间财政关系，不与政府对公民的支出责任相匹配，无法有效支撑政府所寻求建立的新经济体制，已不适应其经济与社会可持续健康发展的需要。

未来 20 年，中国将面临两大转型：继续城镇化和 GDP 增速放缓，这都要求公共财政体系应发生变革。而如何在转型时期有效管理政府部门，特别是地方政府的财政问题，对于制定公共财政政策来说将是一个重大挑战。政府需要通过财政政策分配经济发展增量，抑或是调节因结构性变革可能带来的各种问题。

财政体制新变革

2014 年 6 月 30 日，中国高层领导人批准颁布税收体制改革新条令，动态调整中央与地方政府间的财政关系，而其关键是设定了中长期改革计划，即在 2016 年实现子目标，2020 年完成改革目标。中国经济发展最为关键的基本性因素是税制和中央与地方政府之间的责任关系改革。然而，长期计划目前还只是目标和时间性指引，细节性内容尚未制订，需要进一步完善。

十八届三中全会决定的财税体制改革的目标是：“财政是国家治理的基础和重要支柱，科学的财税体制是优化资源配置、维护市场统一、促进社会公平、实现国家长治久安的制度保障”。

目前，中国已将建立现代财政体制提上日程。财政部部长楼继伟提出，2016 年，财税体制改革将完成主体性任务，到 2020 年现代财税体制将全面构建完成。但这不是对现有政策的修补，而是体制的彻底重构与革新。他还指出，2014-2015 年将是推行体制改革的关键时期。

财政部部长楼继伟还比较分析了新体制与 1994 年改革之间的不同。他指出，当前改革的主要任务是理顺政府与企业、中央和地方的利益关系，重新界定中央与地方政府的角色与职能，增强国家整体治理水平，提高政府效率。换言之，现在所进行的财税体制改革是与经济同步的政治改革。楼继伟解释说，此次改革将要完成三个目标：加强预算控制，完善税制，以及建立政府职能与支出责任相匹配的财政体制。

（一）加强预算管理

2014 年 8 月 31 日，中国全国人大常委会颁布实施预算法修订法案，进一步明确财政收支细则，堵塞了管理漏洞。这是自 1995 年以来政府对预算法的第一次修订，也与中国未来的财政体制改革密切相关。实际上，预算法的修订已进行很长时间，使用 7 年时间即在 2011 年时提出第一个草案，4 年后最终实施。全国人民代表大会常务委员会表决通过了该法案，并声称该修订法案回应了预算体制改革所要求的相关内容。

旧预算法是在计划经济性很强的时期提出的，预算管理技术仍停留在早期阶段，较为落后。而且，其对政府预算只提出一个笼统定义，致使各级政府拥有巨大的解释空间。修订后的预算法，

³此专题基于中国共产党十八届三中全会报告、新修订的《预算法》、《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》（国发[2014]43 号）以及《国务院关于深化预算管理制度改革的决定》（国发[2014]45 号）等内容写成。

明确政府预算由四部分组成，即公共财政预算、政府性基金预算、国有企业经营预算和社会保障预算。

2014年9月26日，国务院颁布《关于深化预算管理制度改革的决定》（国发[2014]45号）明确了预算改革的主要任务。

1.完善政府预算体系，将政府的收入和支出全部纳入预算管理，积极推进预算公开，提高财政透明度。实际上，新预算法要求政府部门的预决算在立法通过20天内应向公众公开，这一举措将允许也会促使公众更加关注政府财政政策与支出。

2.改进预算管理和控制，建立跨年度预算平衡机制，实行中期财政规划管理。各级财政部门会同各部门研究编制三年滚动财政规划，对未来三年重大财政收支情况进行分析预测，对规划期内一些重大改革、重要政策和重大项目，研究政策目标、运行机制和评价办法。提高财政预算的统筹能力，各部门规划中涉及财政政策和资金支持的，要与三年滚动财政规划相衔接。

3.加强财政收入管理，清理规范税收优惠政策。过去，一些税收优惠政策不利于国家集聚财政收入，也不利于市场公平竞争。有效的区域性税收激励政策可以在全国范围内推广。未来，除专门的税收法律、法规和国务院规定外，各部门起草其他法律、法规、发展规划和区域政策都不得突破国家统一财税制度、规定税收优惠政策。这意味着地方政府的税收征收数额应基于税收法律和良好的税收征管，而非当前所设定的财政体制目标。

4.优化支出结构，加强结转结余资金管理。新预算法将清理规范地方政府财政收支与GDP挂钩事项。首先，挂钩（主要是基于支出授权与收入分享）导致无效的政府行为。政府应统筹安排财政支出项目，如数额占比超过一半的支出项目应当减少，将资源合理安排到更需要的项目。中国应完善一般性转移支付增长机制，大力清理、整合、规范专项转移支付，逐步将一般性转移支付（无条件）占比提高到60%以上。同时，建立结转结余资金定期清理机制，加强政府购买服务的资金管理。

5.加强预算执行管理，提高财政支出绩效。措施包括：硬化预算约束，规范国库资金管理，健全预算绩效管理机制，建立权责发生制的综合财务报告制度。

6.规范地方政府债务管理，防范化解财政风险。建立规范的地方政府举债融资机制，对地方政府债务实行规模控制和分类管理，严格限定政府举债程序和资金用途，建立债务风险预警及化解机制。而更为重要的是，政府应建立考核问责机制。把政府性债务作为一个硬指标纳入政绩考核，明确责任落实，省、自治区、直辖市政府要对本地区地方政府性债务负责任。国发[2014]43号文对此提出了更为细节性的内容。其中，地方政府债券是最富有争议性的内容。旧预算法禁止地方政府发行债券，但实际上许多地方政府已经使用各种“暗道”为基础设施建设融资，渐有脱离管控的局势。为了应对这一问题，经国务院批准新预算法赋予地方政府依法适度举债权限。对地方政府实行规模控制和预算管理；严格限定地方政府举债程序和资金用途，所集资金只能用于基础设施服务项目，不能用于政府的经常性支出；地方政府债务必须分门别类纳入全口径预算管理，接受人大监督；建立地方政府性债务风险预警机制与应急处置机制；建立对违法违规融资和违规使用政府性债务资金的惩罚机制，加大对地方政府性债务管理的监督检查力度。地方融资平台不再为地方政府基础设施建设进行融资，之前由其融资的项目可通过三种方式进行再分配。一是，地方融资平台应重新进入竞争性市场，政府不再为其承担债务责任。二是，公共服务项目可采用PPP模式，但要厘清政府责任。三是，地方政府应为没有稳定收益的公共服务项目进行融资，相关政策财政部正在研究中，尚未出台。

7.规范理财行为，严肃财经纪律。这一举措的关键是将政府的财政行为置于法律框架范围内，接受民众监督。若政府机构违反财经纪律，将会受到惩罚。

（二）完善税收体制

税收体制改革的目标是充分发挥市场对资源配置的基础性作用，并制定了六大税收改革目标：增值税、消费税、资源税、环境保护税、房产税和个人所得税。

1.政府将继续推行“营改增”改革，范围将扩展至服务业、建筑业、房地产业和金融业。据楼继伟预计，2015 年营业税将全部取消。2012 年，中国为完善税制结构，促进第三产业的发展，开始进行“营改增”改革试点。改革最先应用于交通和一些现代服务业部门，后代扩大到铁路、邮政业和电信业。

2.对税率、征收范围、税收征管及税收收入分享比例进行政策调整。消费税改革将对高能耗、高污染和奢侈品具有更加针对性的调节作用。

3.煤炭资源税改革：由从量计征改为从价计征。2014 年 11 月 1 日起，中国的煤炭资源税将实行从价计征方式，税率范围 2%-10%，具体由中央政府批准后省级政府自行决定。中央政府要求地方政府取消关于煤炭开采的一系列费用。目前，煤炭企业需要支付资源税和一系列费用，而这一改革的目标就是清除费用，降低煤炭企业的整体税负。资源税征收范围将会扩大到生态系统，包括河流、森林、草场、海洋和湖泊。

4.当前中国的环境污染日益严重，为保护生态环境，出台环境保护税是促进可持续发展的应有之意。

5.加快房产税出台。目前，房产税正在重庆和上海两地进行试点。

6.进行个人所得税改革，以充分发挥其收入分配作用。

（三）建立政府职能与支出责任相匹配的财政体制

这要求中央与地方政府根据各自比较优势，明晰划分支出责任。如国防、对外事务、国家安全、市场规则的制定与统筹管理等支出责任应归中央政府；一部分社会保障、地方政府间项目的建设与维护应由中央与地方政府共担；地方公共服务的提供应归地方政府，支出责任的资金缺口由转移支付补足。同时，稳定中央与地方政府的收入分配结构，提高收入分配比重。

结论

中国财税体制改革的方向是正确的，改革的力度也是令人鼓舞的。当然，改革的一个目的是将各项改革措施规范化和法制化。这种做法是积极的，也是朝着全面经济体制改革而努力的。全面深化改革包含财税体制改革。尽管全面深化改革的具体措施还未出台，但中国政府正在朝着构建现代财税体制这一宏伟目标而努力。

参考资料

Desmet, Klaus and Esteban Rossi-Hansberg. 2013. "Urban Accounting and Welfare." *American Economic Review* 103(6):2296-2327.

OECD (Organization for Economic Co-operation and Development) . 2013. *Government at a Glance 2013*.Paris.

World Bank and DRC, "Development Research Center of the State Council, People's Republic of China." 2014. *Urban China: Toward Efficient, Inclusive, and Sustainable Urbanization*. Washington, DC: World Bank.