

四重挑战下的 中国财税改革

郑新业

中国人民大学经济学院教授

Brookings非常驻资深研究员

2014年10月23号

十八届三中全会公报

- 全会提出，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。必须完善立法、明确事权、改革税制、稳定税负、透明预算、提高效率，建立现代财政制度，发挥中央和地方两个积极性。要改进预算管理制度，完善税收制度，建立事权和支出责任相适应的制度。

十八届三中全会公报

影响：

企业：大中小，污染型？

政府：总量、结构、央地关系

居民：你我他

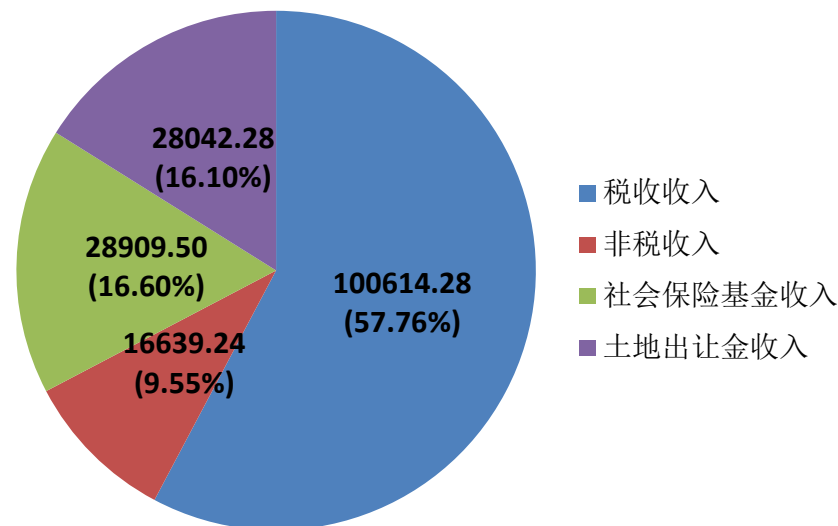
一、中国财税体系的四重目标

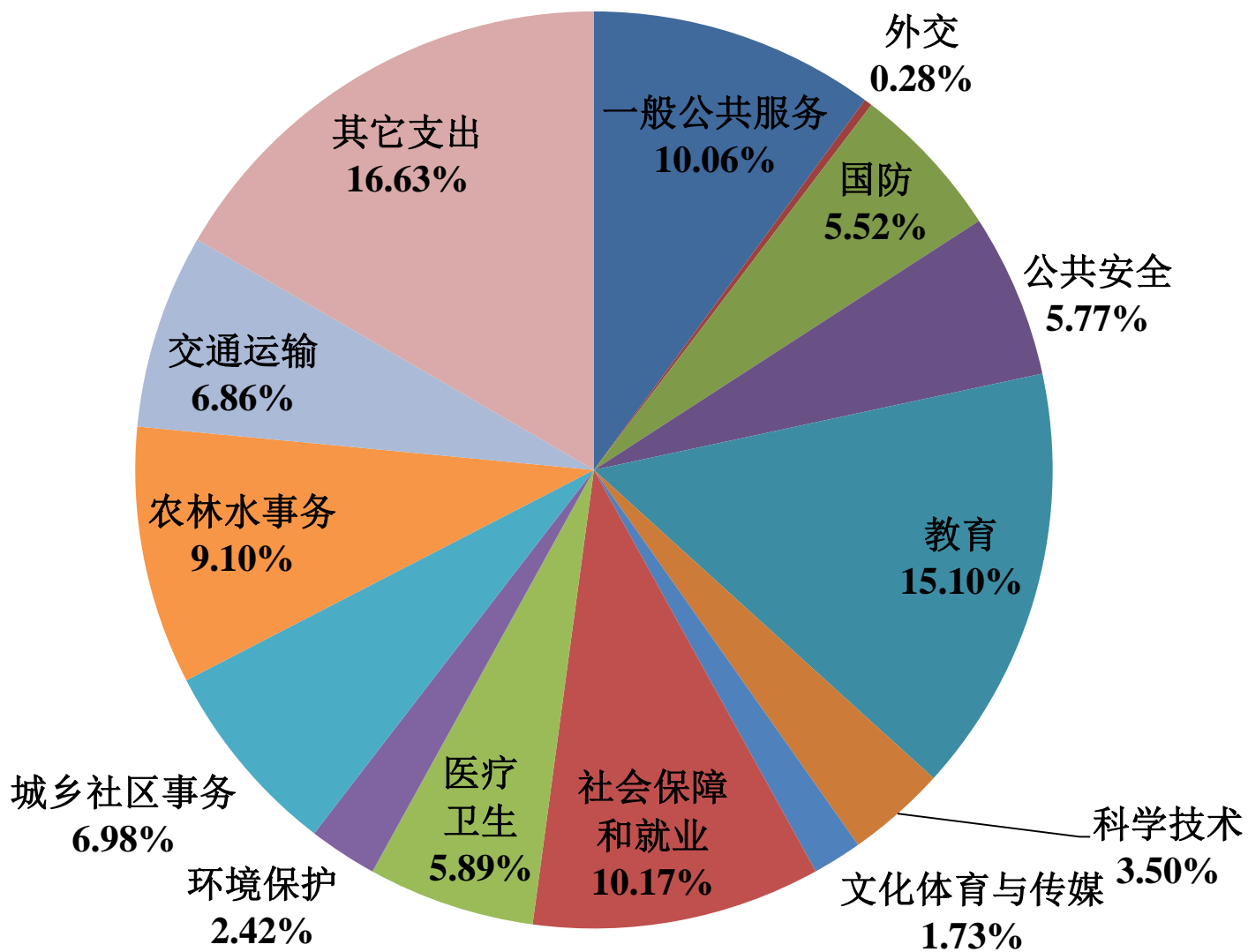
- 促进经济增长
- 预防和治理经济波动
- 改善收入分配
- 预防和治理环境污染

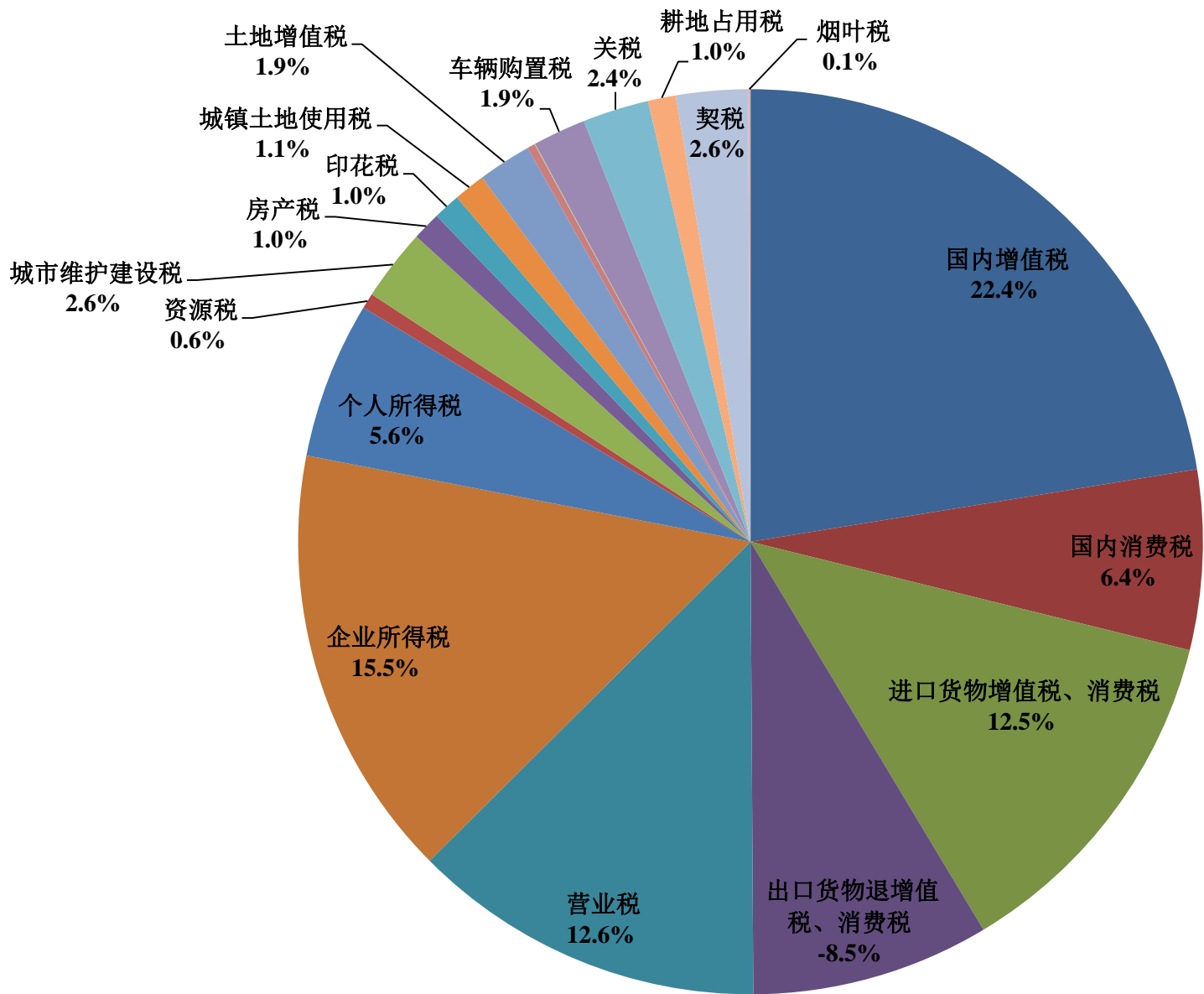
中国的财政规模 2012年

大财政 财政收入
(亿元)

	全国	结构
财政收入合计	174205.3	
税收收入	100614.28	57.76
非税收入	16639.24	9.55
社会保险基金收入	28909.5	16.60
土地出让金收入	28042.28	16.10



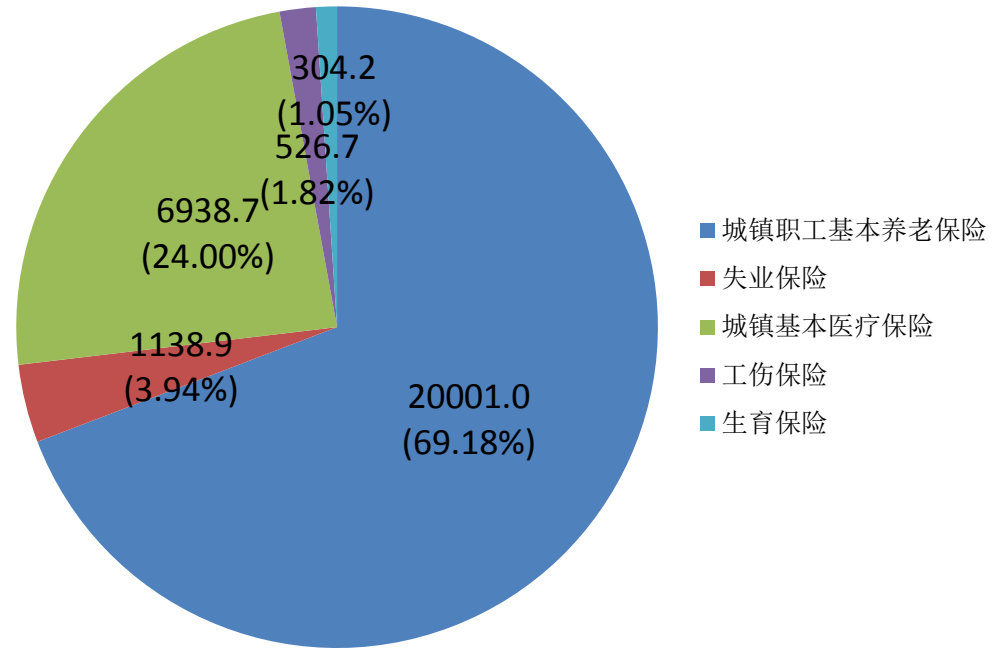




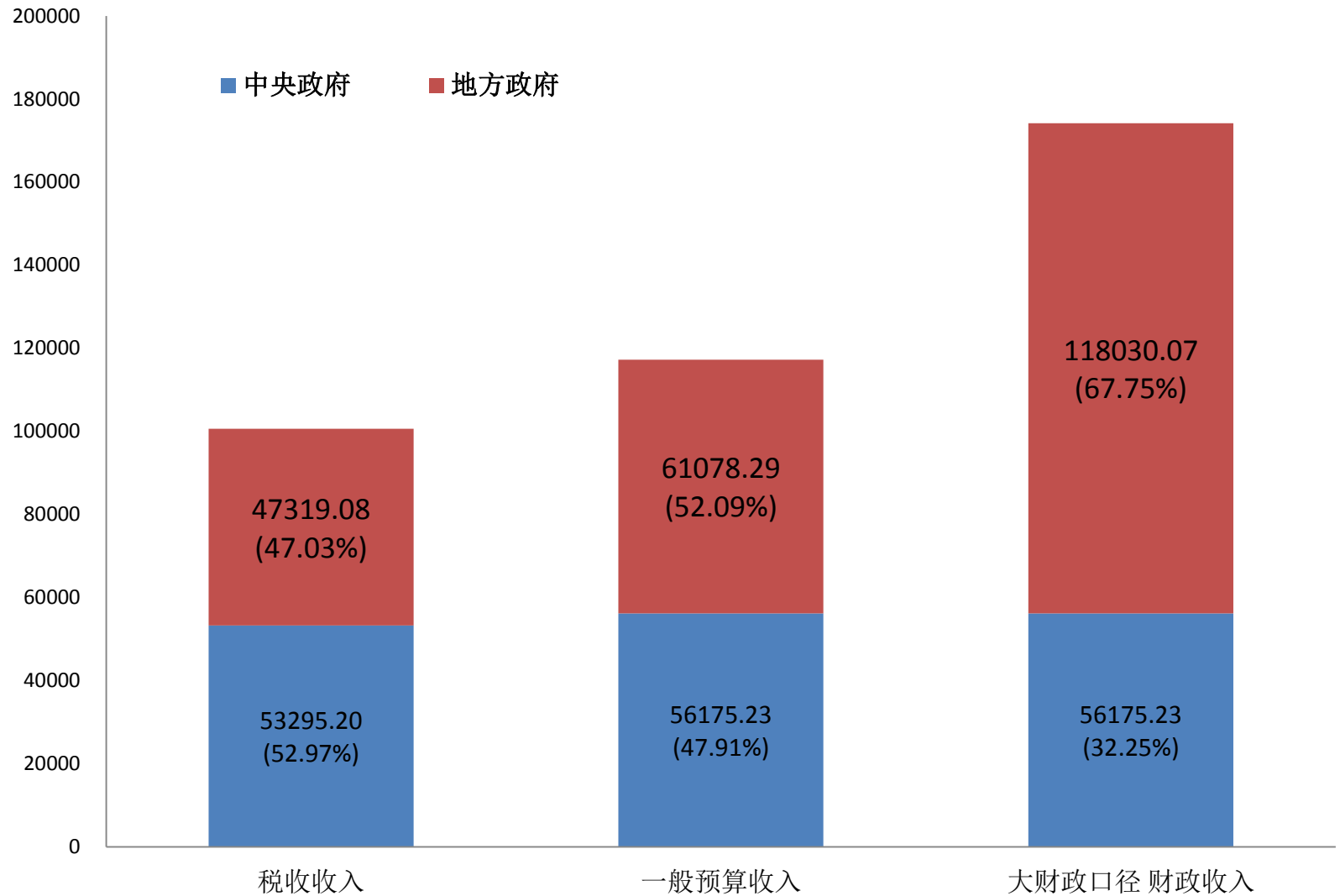
社保保障的规模和结构

社会保险基金 收入（亿元）

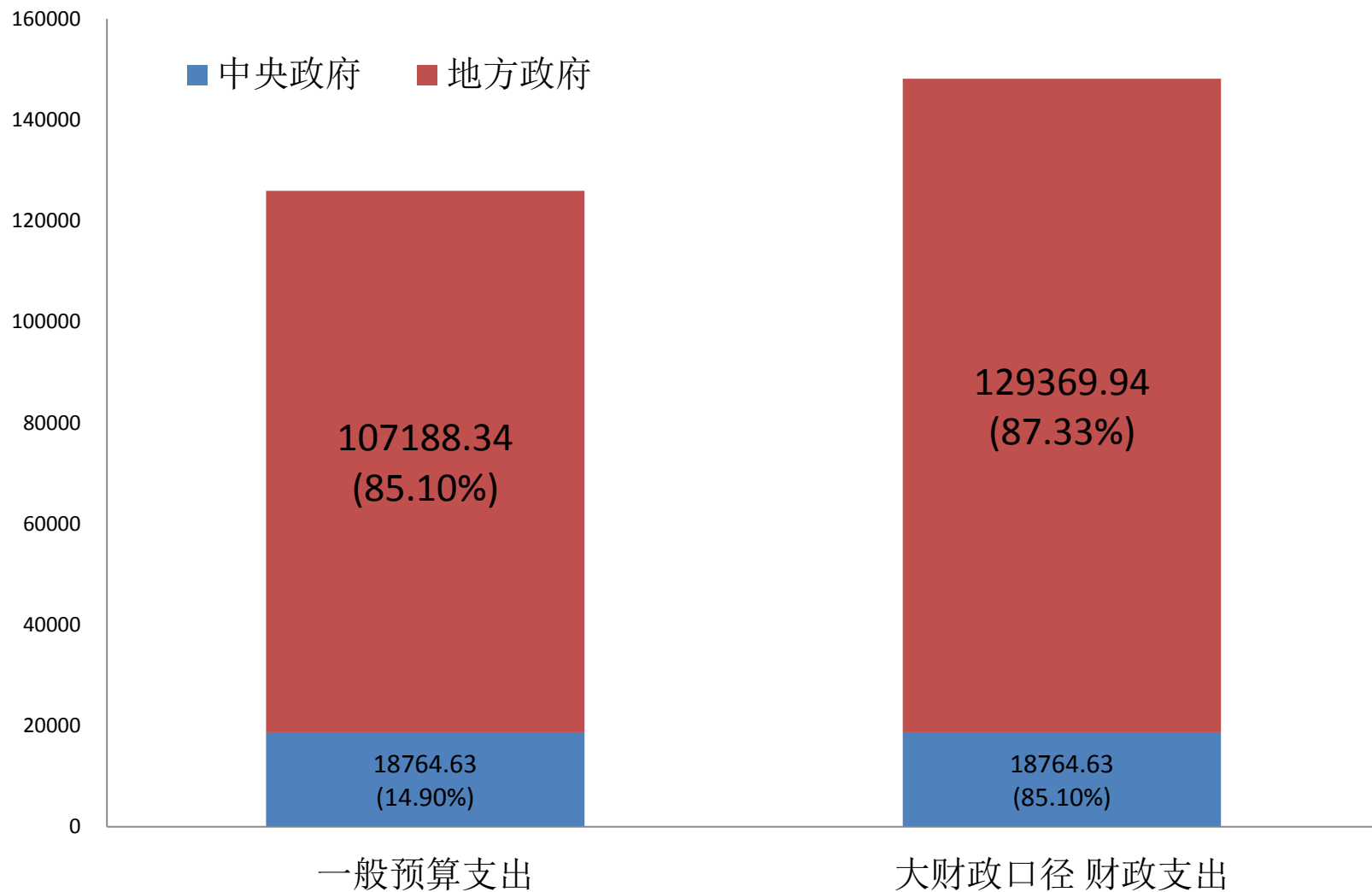
	全国	结构
社会保险基金合计	28909.5	100%
城镇职工基本养老保险	20001.0	69.18
失业保险	1138.9	3.94
城镇基本医疗保险	6938.7	24.00
工伤保险	526.7	1.82
生育保险	304.2	1.05



收入侧央地关系



支出侧央地关系



央地关系

	全国	中央占比	地方占比
合计	125952.97	14.90	85.10
一、一般公共服务	12700.46	7.86	92.14
二、外交	333.83	99.57	0.43
三、国防	6691.92	96.85	3.15
四、公共安全	7111.60	16.64	83.36
五、教育	21242.10	5.19	94.81
六、科学技术	4452.63	49.64	50.36
七、文化体育与传媒	2268.35	8.53	91.47
八、社会保障和就业	12585.52	4.65	95.35
九、医疗卫生	7245.11	1.03	98.97
十、节能环保	2963.46	2.15	97.85
十一、城乡社区事务	9079.12	0.20	99.80
十二、农林水事务	11973.88	4.20	95.80
十三、交通运输	8196.16	10.54	89.46
十四、资源勘探电力信息等事务	4407.68	10.73	89.27
十五、商业服务业等事务	1371.80	1.46	98.54
十六、金融监管等事务支出	459.28	45.63	54.37
十七、地震灾后恢复重建支出	103.81		100.00
十八、援助其他地区支出	126.56		100.00
十九、国土资源气象等事务	1665.67	17.90	82.10
二十、住房保障支出	4479.62	9.17	90.83
廿一、粮油物资管理事务	1376.29	46.88	53.12
廿二、国债付息支出	2635.74	78.17	21.83
廿三、其他支出	2482.38	1.54	98.46
合计	125952.97	14.90	85.10

钱花到了哪儿？

	全国	中央	地方
一、一般公共服务	10.1	5.3	10.9
二、外交	0.3	1.8	0.0
三、国防	5.3	34.5	0.2
四、公共安全	5.6	6.3	5.5
五、教育	16.9	5.9	18.8
六、科学技术	3.5	11.8	2.1
七、文化体育与传媒	1.8	1.0	1.9
八、社会保障和就业	10.0	3.1	11.2
九、医疗卫生	5.8	0.4	6.7
十、节能环保	2.4	0.3	2.7
十一、城乡社区事务	7.2	0.1	8.5
十二、农林水事务	9.5	2.7	10.7
十三、交通运输	6.5	4.6	6.8
十四、资源勘探电力信息等事务	3.5	2.5	3.7
十五、商业服务业等事务	1.1	0.1	1.3
十六、金融监管等事务支出	0.4	1.1	0.2
十七、地震灾后恢复重建支出	0.1		0.1
十八、援助其他地区支出	0.1		0.1
十九、国土资源气象等事务	1.3	1.6	1.3
二十、住房保障支出	3.6	2.2	3.8
廿一、粮油物资管理事务	1.1	3.4	0.7
廿二、国债付息支出	2.1	11.0	0.5
廿三、其他支出	2.0	0.2	2.3
合计			

一、当前面临的四重挑战

- 改革开放30余年，中国经济规模已发展成为世界第二位。在新的环境下，政府面临的任務发生了根本性变化。
- 首先，尽管中国经济已有相当大的规模，但进一步提高供给能力，满足人民的物质和精神需求，仍然是执政党和政府的核心使命。**发展仍是新时期的首要任务。**
- 其次，经济发展面临的主要问题已从供给不足，转变为总体不足与阶段性过剩并存。**预防并调控经济波动**成为决策者必须面对的问题。

当前面临的挑战

- 第三，在贫富差距日益扩大、收入分配高度不均的背景下，如何缩小收入差距已经成为党和政府要优先处理的问题。
- 第四，面对日益严重的环境问题，如何预防和治理污染是新时期中国共产党和政府亟待处理的又一个议题。
- 因此，在新时期，财税体系在促进经济增长的同时，还需要兼顾调控经济波动、改善收入分配以及治理环境污染等问题。

发展的必要性

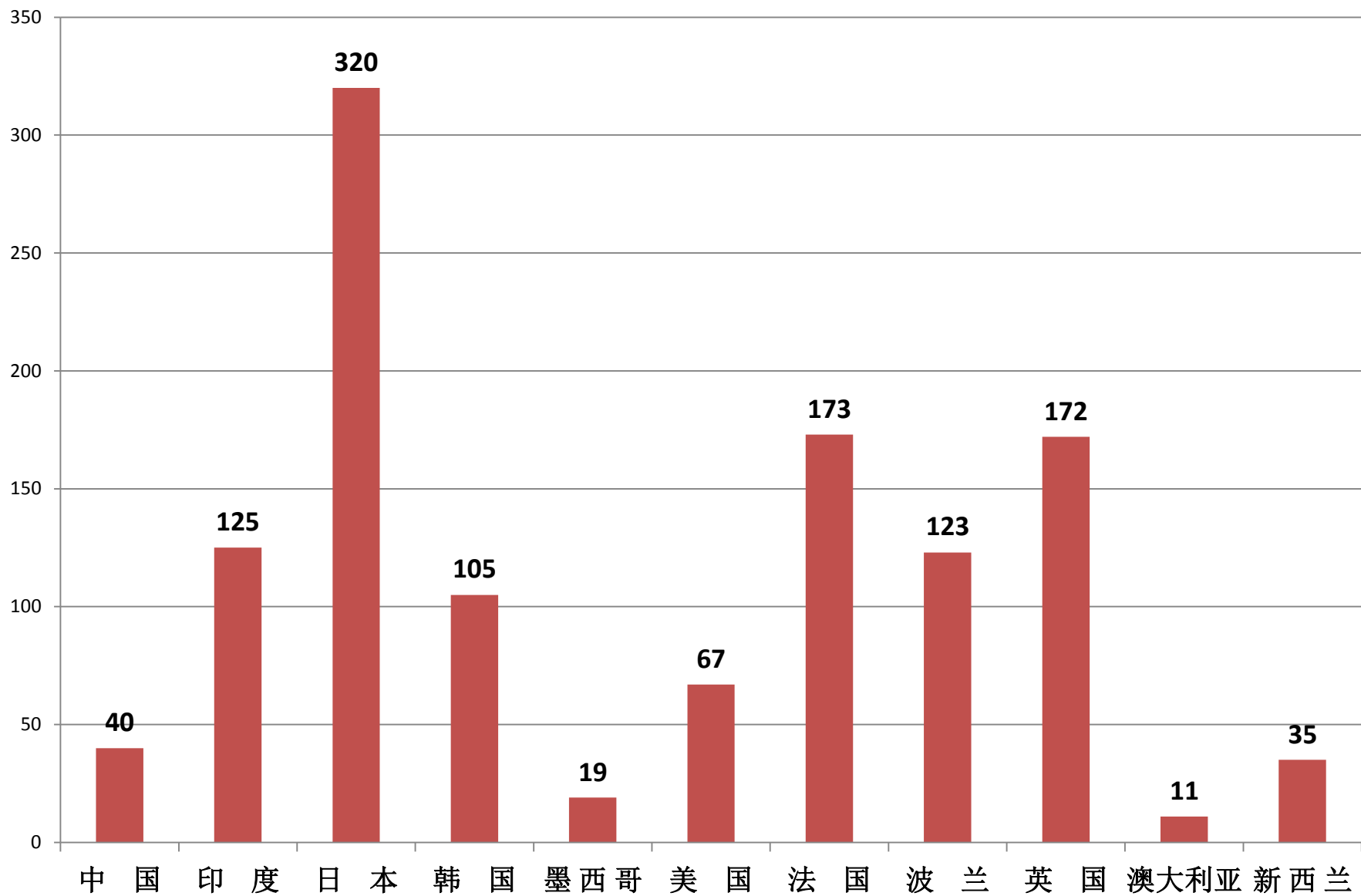
- 仍然是一个贫穷的发展中国家
- 国际货币基金组织（IMF）公布的2012年世界各国人均GDP来看，卢森堡以10.72万美元位居第一，卡塔尔和挪威分列第二和第三位，人均GDP分别为99731美元和99462美元。人均GDP排名前十的国家还有：瑞士、圣马力诺、澳大利亚、阿拉伯联合酋长国、丹麦、瑞典、加拿大。
- 中国大陆排名第88位，中国香港排名第26位，中国台湾排名第41位，中国澳门2012年人均GDP约7.49万美元，可排在第5位。
- 人均GDP排名第11-20位的国家为：新加坡、美国、奥地利、日本、荷兰、芬兰、爱尔兰、科威特、比利时、冰岛。
- 全球平均是10010美元
- 中国6076美元。

发展的必要性

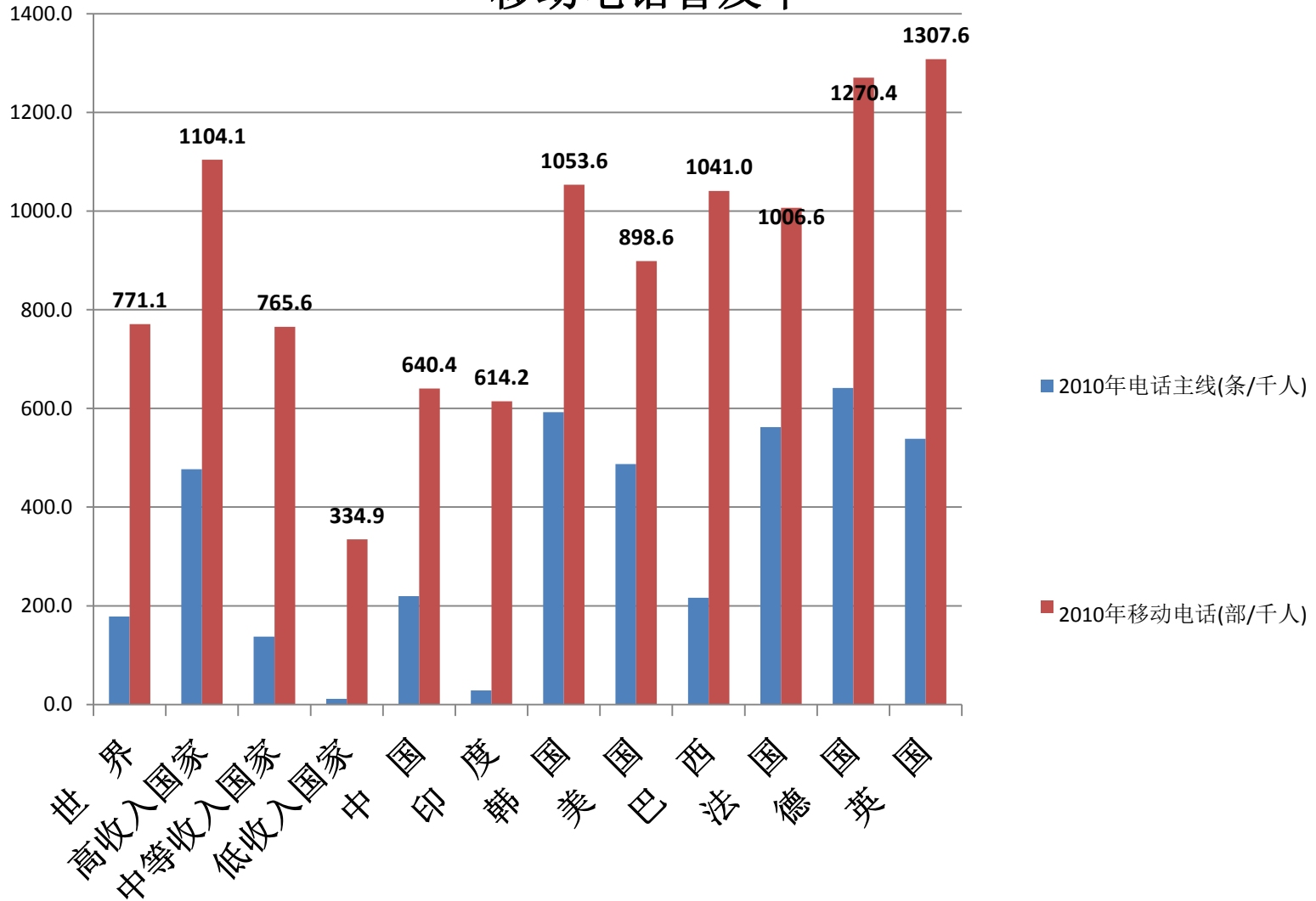
排名	国家/地区	美元
38	希腊	22,055
39	葡萄牙	20,179
40	马耳他	20,852
41	中国台湾	20,328
45	爱沙尼亚	16,320
46	巴巴多斯	16,152
47	智利	15,410
48	乌拉圭	14,614
49	俄罗斯	14,247
54	委内瑞拉	12,956
55	圣基茨和尼维斯	12,804
56	利比亚	12,778
57	匈牙利	12,736
58	波兰	12,538
59	巴西	12,079
61	哈萨克斯坦	11,773
62	阿根廷	11,576
63	塞舌尔	11,226
64	土耳其	10,609

67	墨西哥	10,247
68	巴拿马	9,919
69	哥斯达黎加	9,673
70	博茨瓦纳	9,398
71	毛里求斯	8,850
72	苏里南	8,686
73	罗马尼亚	7,935
74	哥伦比亚	7,855
75	南非	7,507
76	格林纳达	7,496
77	阿塞拜疆	7,450
78	圣卢西亚	7,276
79	伊朗	7,211
80	保加利亚	7,033
81	多米尼克	7,022
82	黑山	6,882
83	白俄罗斯	6,739
84	马尔代夫	6,675
85	秘鲁	6,530
87	伊拉克	6,305
88	中国	6,076

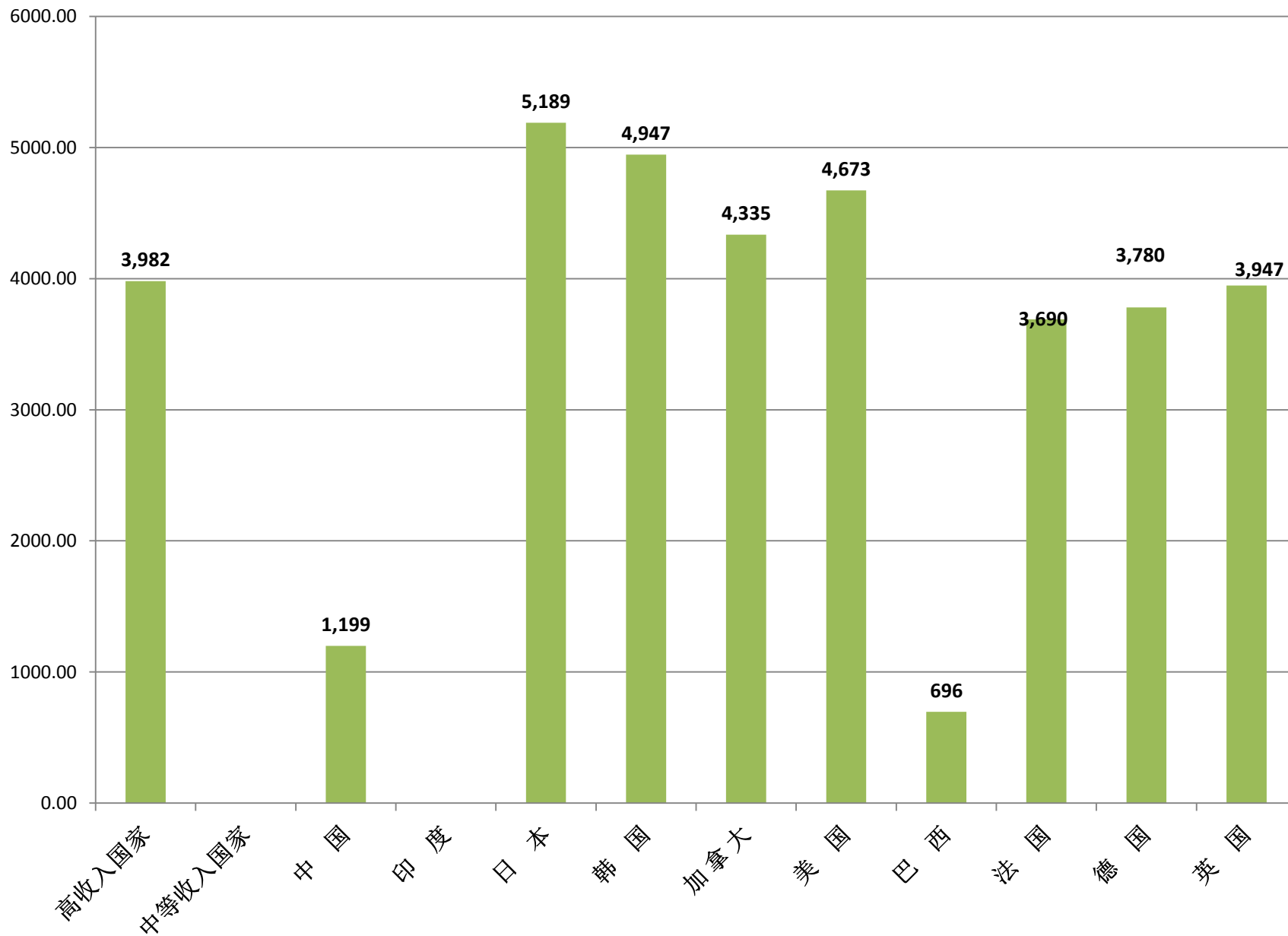
每百平方公里公路长度



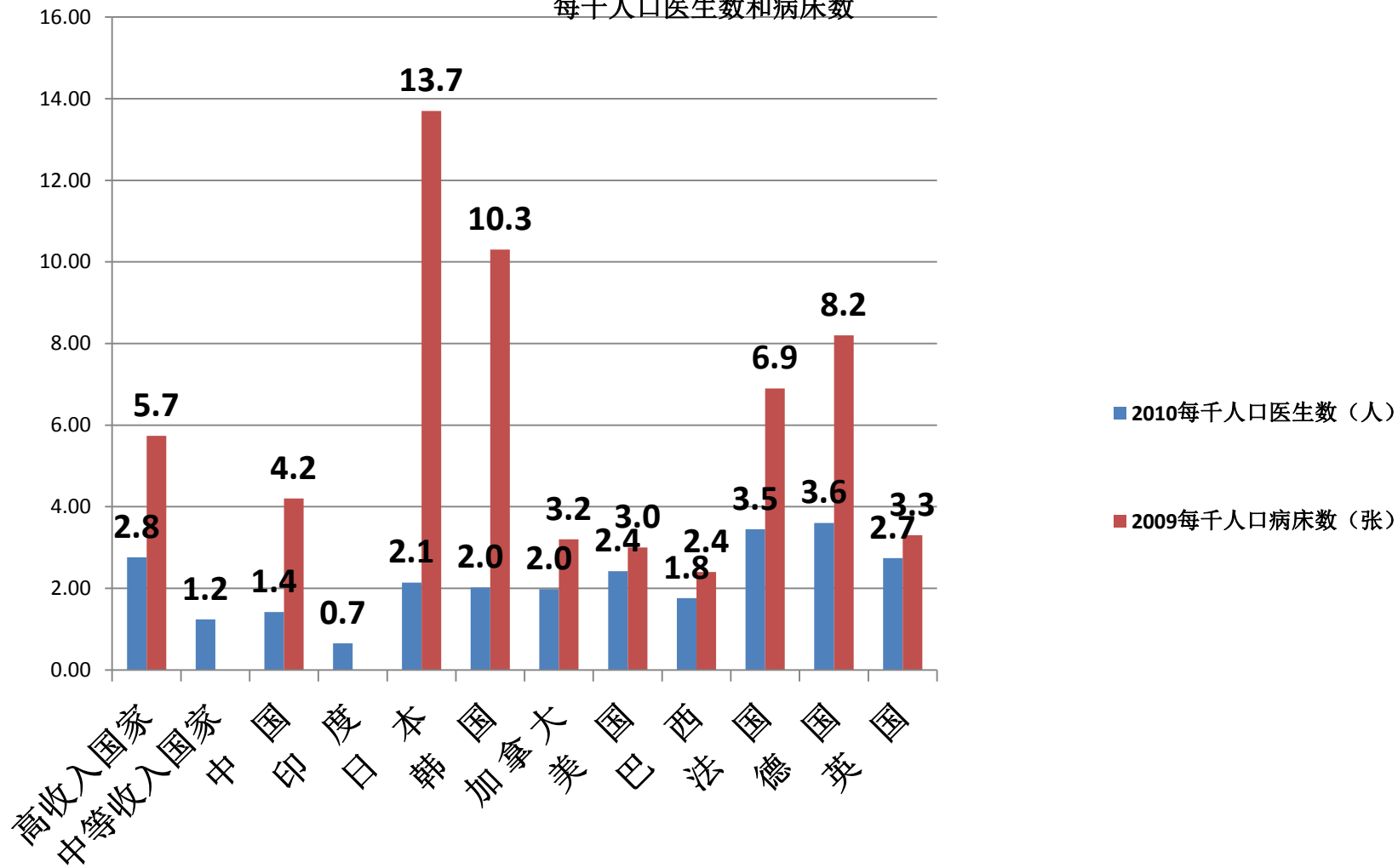
移动电话普及率



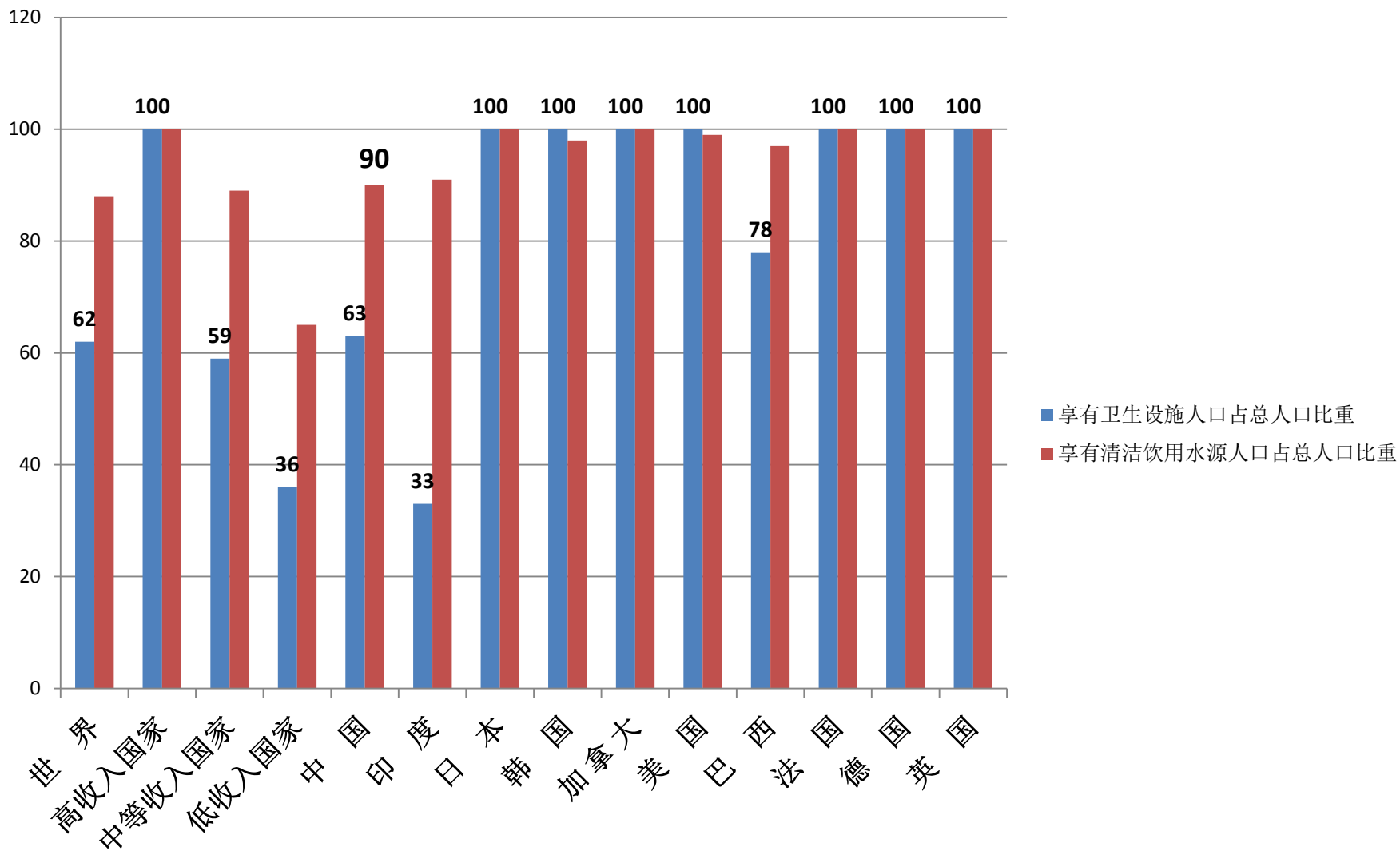
2009年 每百万人中研究技术人员数量



每千人口医生数和病床数

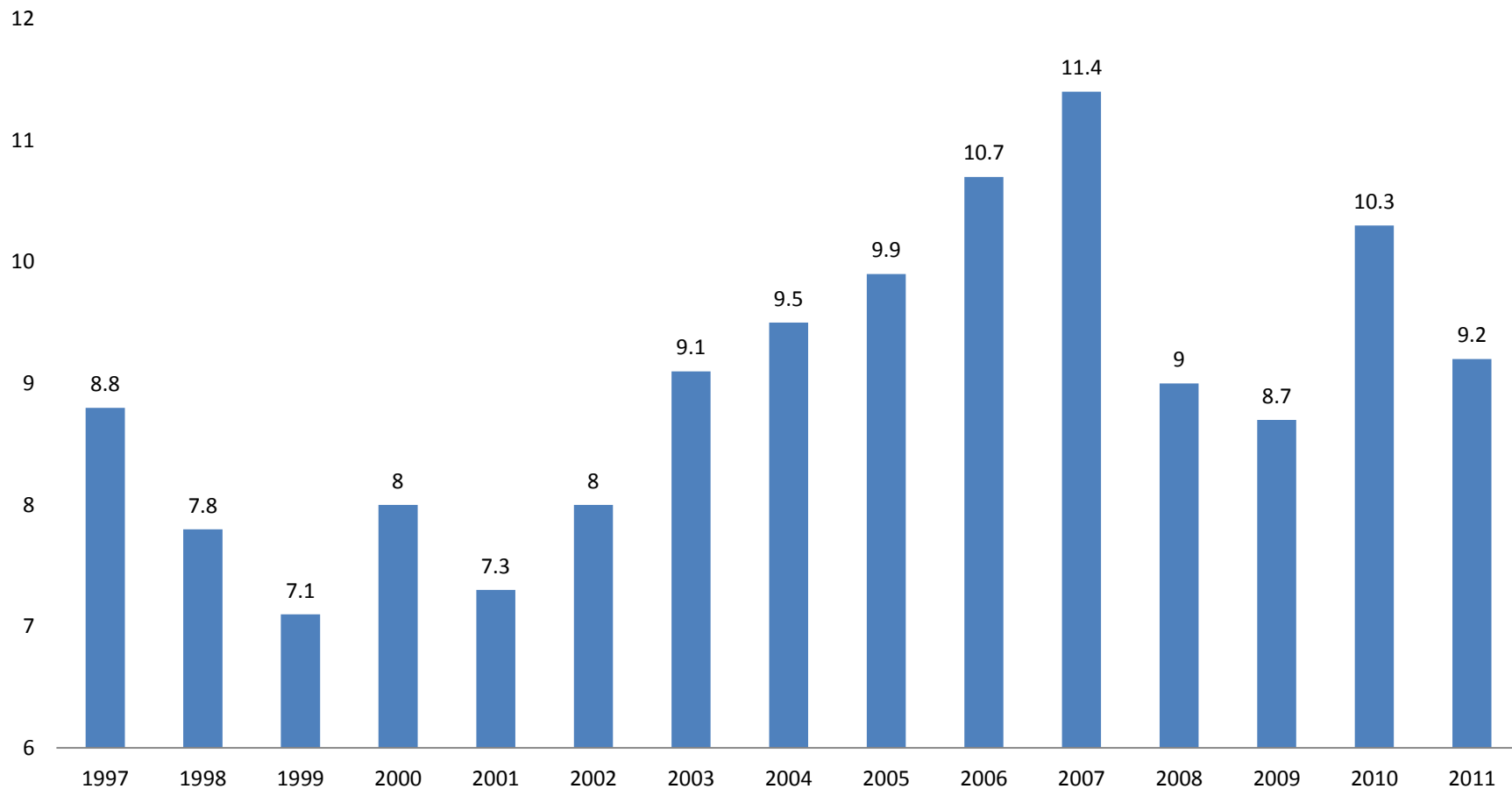


享有卫生设施和清洁饮用水人口占比 (%)



经济波动的危害

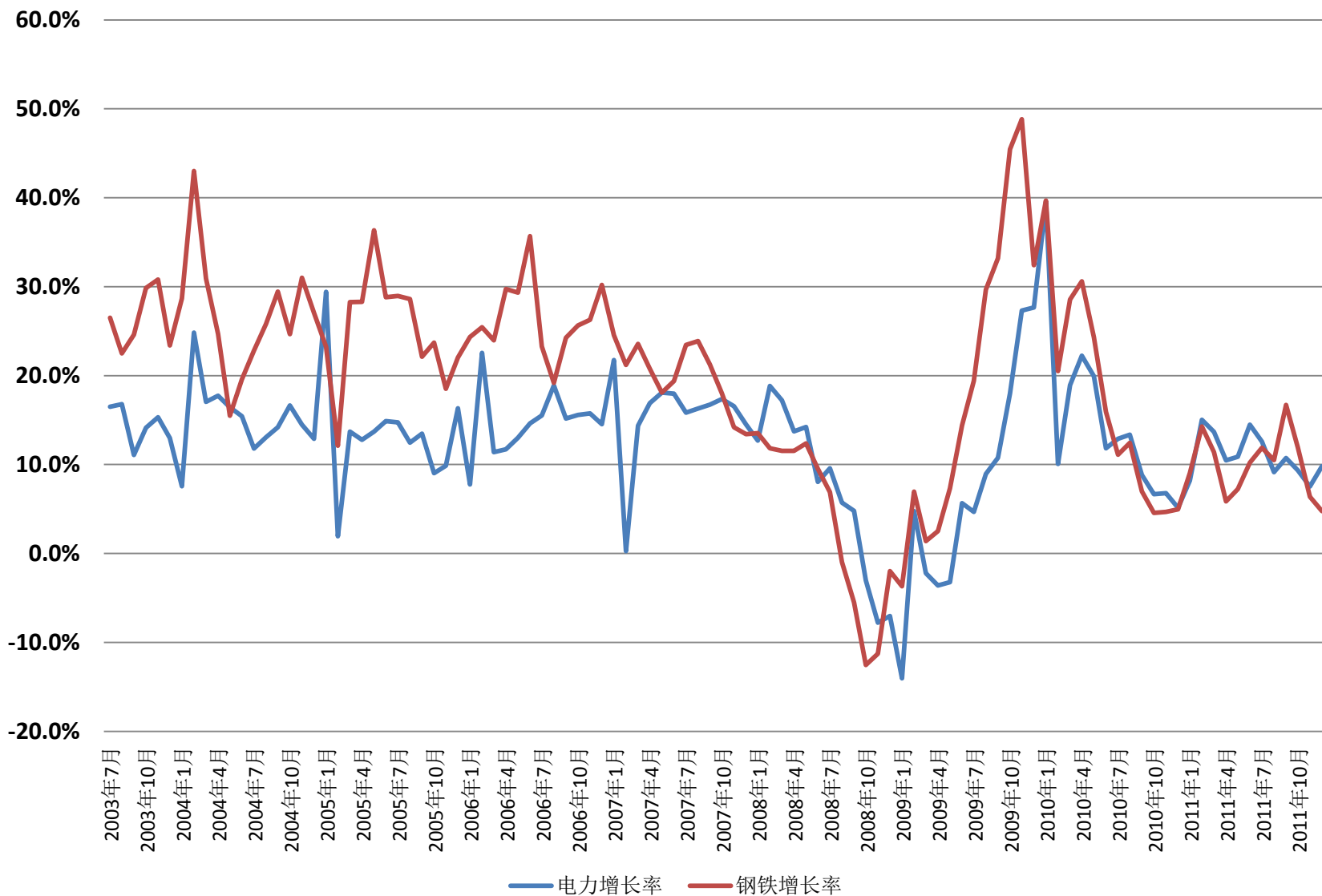
经济波动



经济波动程度

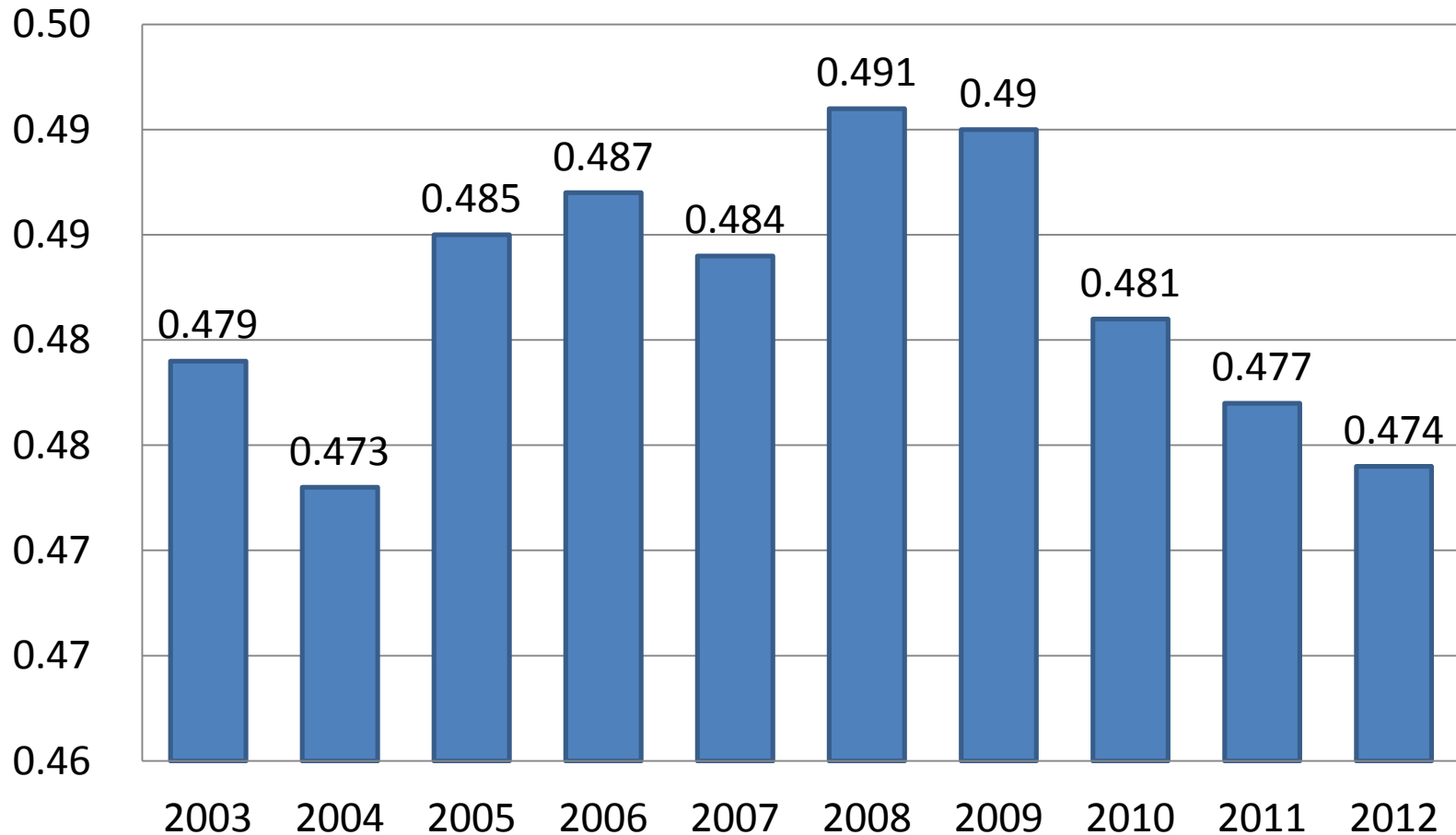


电力消费和钢铁产量增长率



不平等问题的危害

Gini Coefficients in China



全国合计1100万个家庭， 2093万人 约700亿， 238元， 18斤猪肉

地区	城市最低生活保障人数	城市最低生活保障家庭数	城市最低生活保障累计支出(万元)	城市最低生活保障支出水平(元)	购买的猪肉数量(斤)
融安县	2,480	1,270	72	37.75	3.0
改则县	281	151	8	43.62	3.5
电白县	3,804	1,734	246.6	86.55	6.9
船山区	48,633	25,224	3,000.00	89.39	7.2
安多县	639	162	39.3	91.54	7.3
布尔津县	4,388	1,722	381.3	91.81	7.3
徐闻县	3,965	1,049	258.8	94.7	7.6
阿勒泰市	10,774	4,521	824.6	94.99	7.6
茂南区	640	295	46.5	102.74	8.2

农村低保水平

地区	村最低生活保障人数 (人)	农村最低生活保障家庭数 (个)	农村最低生活保障累计支出 (万元)	农村最低生活保障支出水平 (元)	每月买的猪肉 (市斤)
南召县	25769	20571	294.1	16.3	1.3
融安县	17661	7041	229.2	17.2	1.4
牧野区	1672	793	23.7	20.47	1.6
册亨县	51680	21991	745.5	20.61	1.6
镇宁布依族苗族自治县	67340	30893	1690.9	35.83	2.9
惠农区	6542	6542	165.9	36.23	2.9
沈丘县	52556	35062	1427	38.79	3.1
湖滨区	3975	2780	116.6	41.9	3.4
乐都县	24300	7478	760	44.68	3.6
平塘县	49143	19711	1757	44.96	3.6

环境污染的危害

- 污染使得我们的经济增长成果大打折扣
- 左手拿钱回家、右手掏钱买药，买空气过滤器
- 社会动荡源头
- 二氧化碳头号排放国——全球压力

中国历年环境信访情况

年度	来信总数 (封)	水污染 (件)	大气污染 (件)	固体废物 污染(件)	噪声与震动 (件)	来访批次 (批)	来访人次 (次)
2001	369712	47536	144880	6762	154780	80575	95033
2002	435420	47438	160332	7567	171770	90746	109353
2003	525988	60815	194148	11698	201143	85028	120246
2004	595852	68012	234569	10674	254089	86892	130340
2005	608245	66660	234908	10890	255638	88237	142360
2006	616122	73133	242298	8538	263146	71287	110592
2007	123357	23788	45986	3762	40638	43909	77399
2008	705127	106521	286699	14135	239737	43862	84971
2009	696134	100497	260168	15010	242521	42170	73798
2010	701073	91967	262953	12908	262389	34683	65948

时间	地点	起因	结果
2007年6月	厦门	福建省厦门市引进了一项将在海沧区兴建对二甲苯(Px)的化工厂的项目。	搬迁到漳浦县
2011年	海宁	晶科能源公司污染	停产整顿
2011年8月	大连	辽宁省大连市金州开发区福佳大化Px工厂500—600米的堤坝中的两段，被海水冲垮。当地相关部门提出了一旦泄漏即进行人群疏散的预案，消息在当地引发了恐慌	福佳大化Px项目立即停产。并尽快搬迁。
2011年12月	汕头海门	华能海门电厂对环境造成污染。大规模抗议	
2012年4月	天津	天津市滨海新区下辖的大港爆发了数千人参与的环境抗议活动，抗议对象是中沙(天津)石化有限公司旗下的年产26万吨聚碳酸酯(英文缩写PC)项目。	立即停止项目施工，重新对环境影响评价、安全评价进行更详细复审。
2012年7月	什邡	宏达钼铜多金属资源深加工综合利用项目”。这个项目被曝有极大的环境问引发抗议。	停建

时间	地点	起因	结果
2012年7月	启东	日本王子造纸之制纸排海工程项目	“永远取消有关王子制纸排海工程项目。
2012年10月	宁波	镇海区部分村民因镇海炼化一体化项目拆迁而集体上访，后因该项目中包含对二甲苯（英文名缩写PX）生产装置	不再建设PX项目，并停止推进整个炼化一体化项目。
2013年5月	成都	成都PX项目位于离成都市区40公里（总投资400亿元，计划产能60万吨。另外，彭州石化项目还包括80万吨乙烯工程及千万吨炼油项目”	
2013年5月	昆明	该项目规划年炼油1,000万吨，，投资额约200亿，形成年产值约1,000亿。该项目厂址所处的安宁市离昆明市中心45公里，由于担心化工厂建成后危及民众健康，	

部分癌症村报道

- **所在省份：**

江苏、江西、四川、河南、广东、湖北、河北、安徽、湖南、海南、陕西、浙江、山东、内蒙古、云南、天津、重庆

- **癌症种类：**

肺癌、食道癌、喉癌、胆癌、胃癌、痴呆

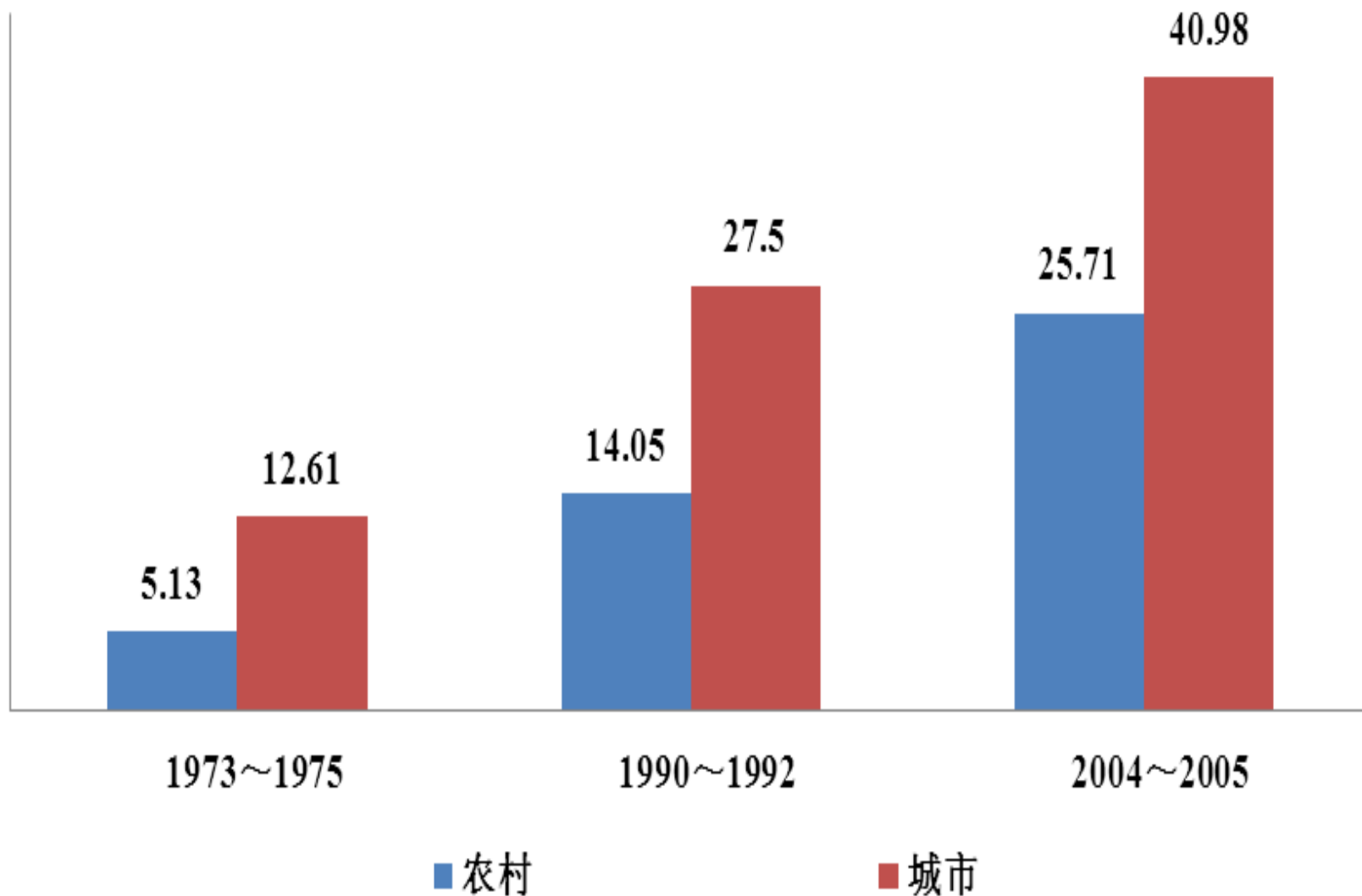
- **致癌原因：**

多靠近化工厂，有空气污染、水污染和剧毒

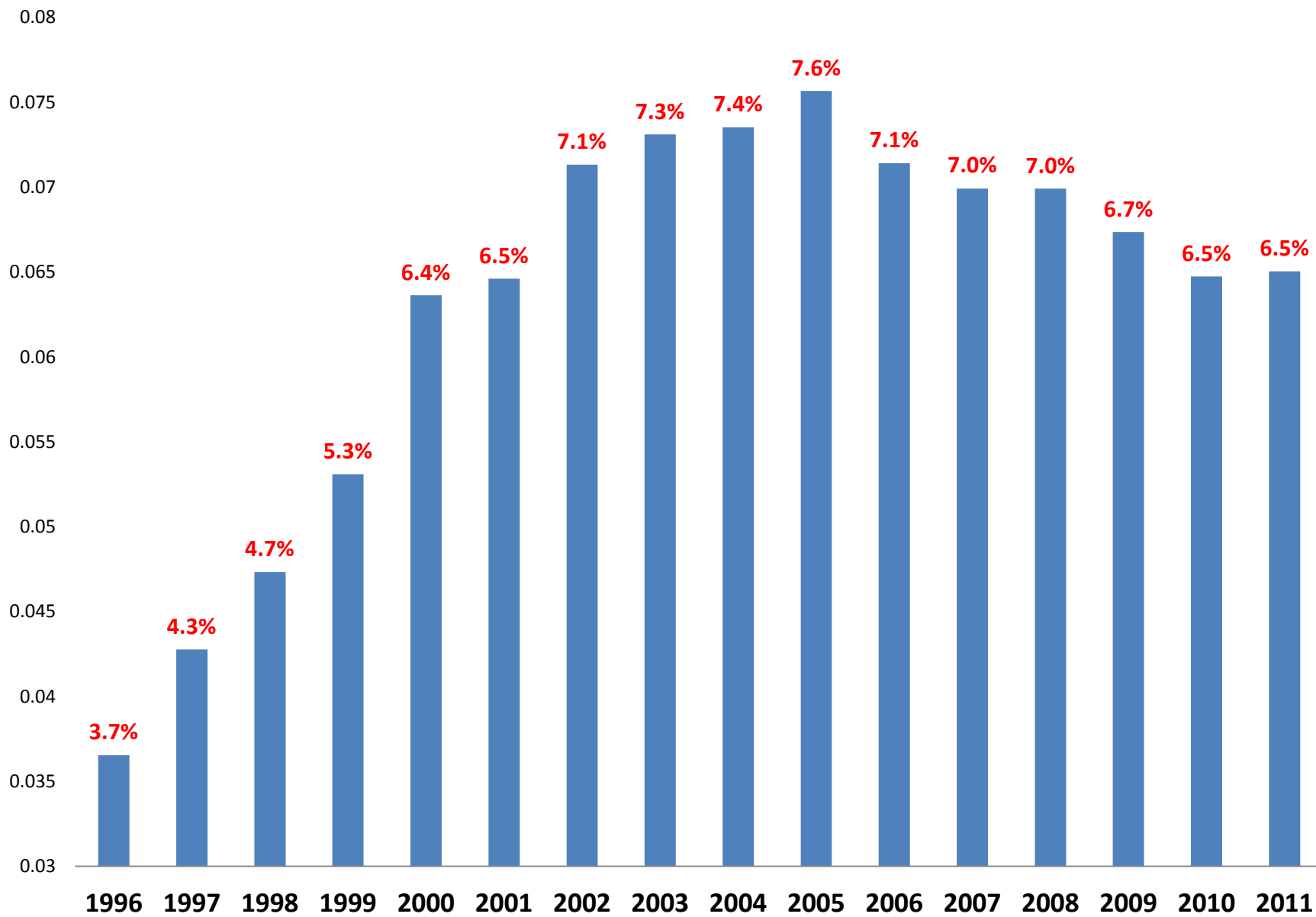
《京津冀地区燃煤电厂造成的健康危害评估研究》

- 2011年，京津冀区域196个燃煤电厂大气污染物排放导致的PM2.5污染造成了京津冀地区约9900人过早死亡，并导致接近70000人次因健康受损而去医院接受门诊治疗或住院。其中，河北省的152个燃煤电厂导致了75%的过早死亡。

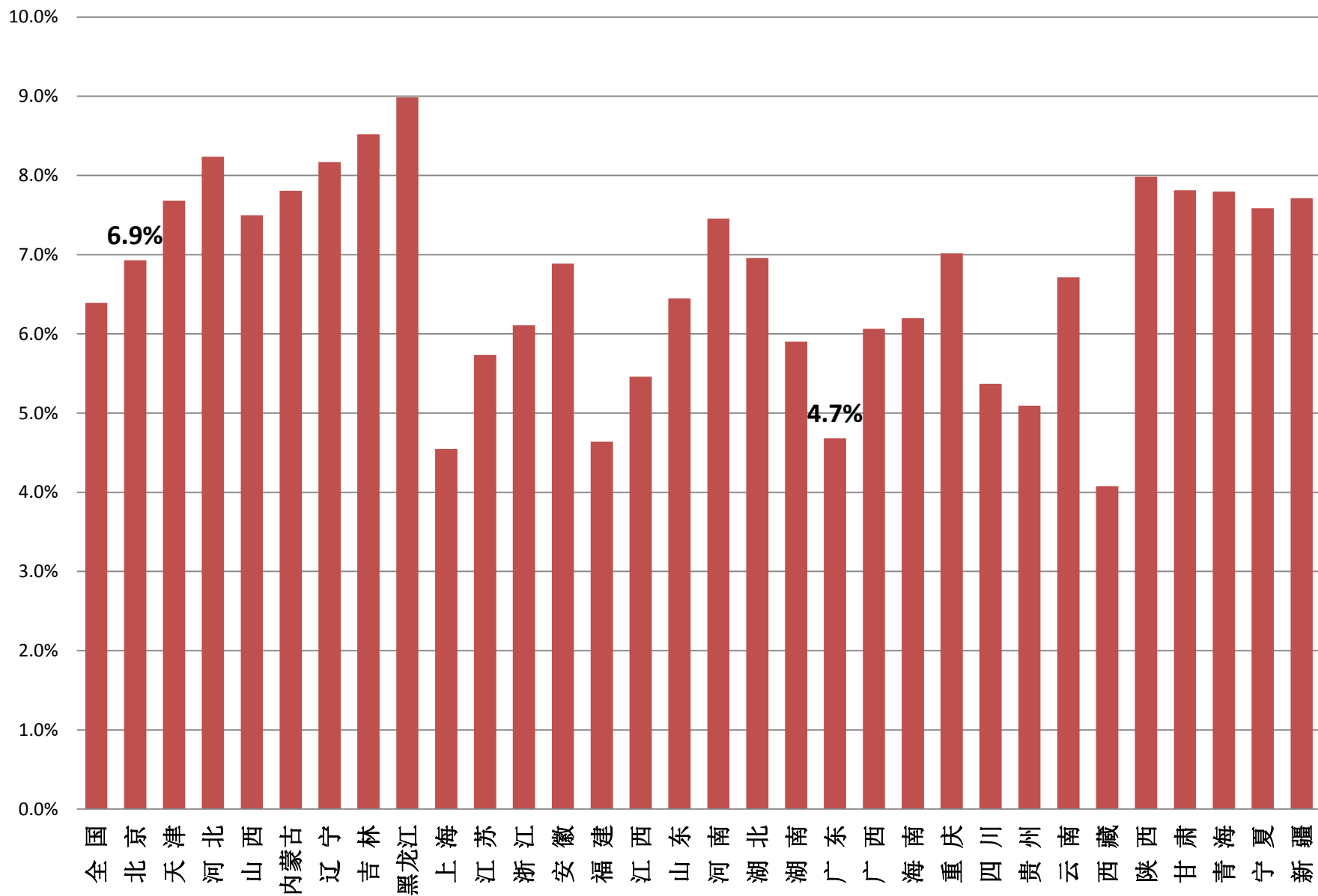
中国城市和农村肺癌在死亡成因中的比重（1 / 10万）



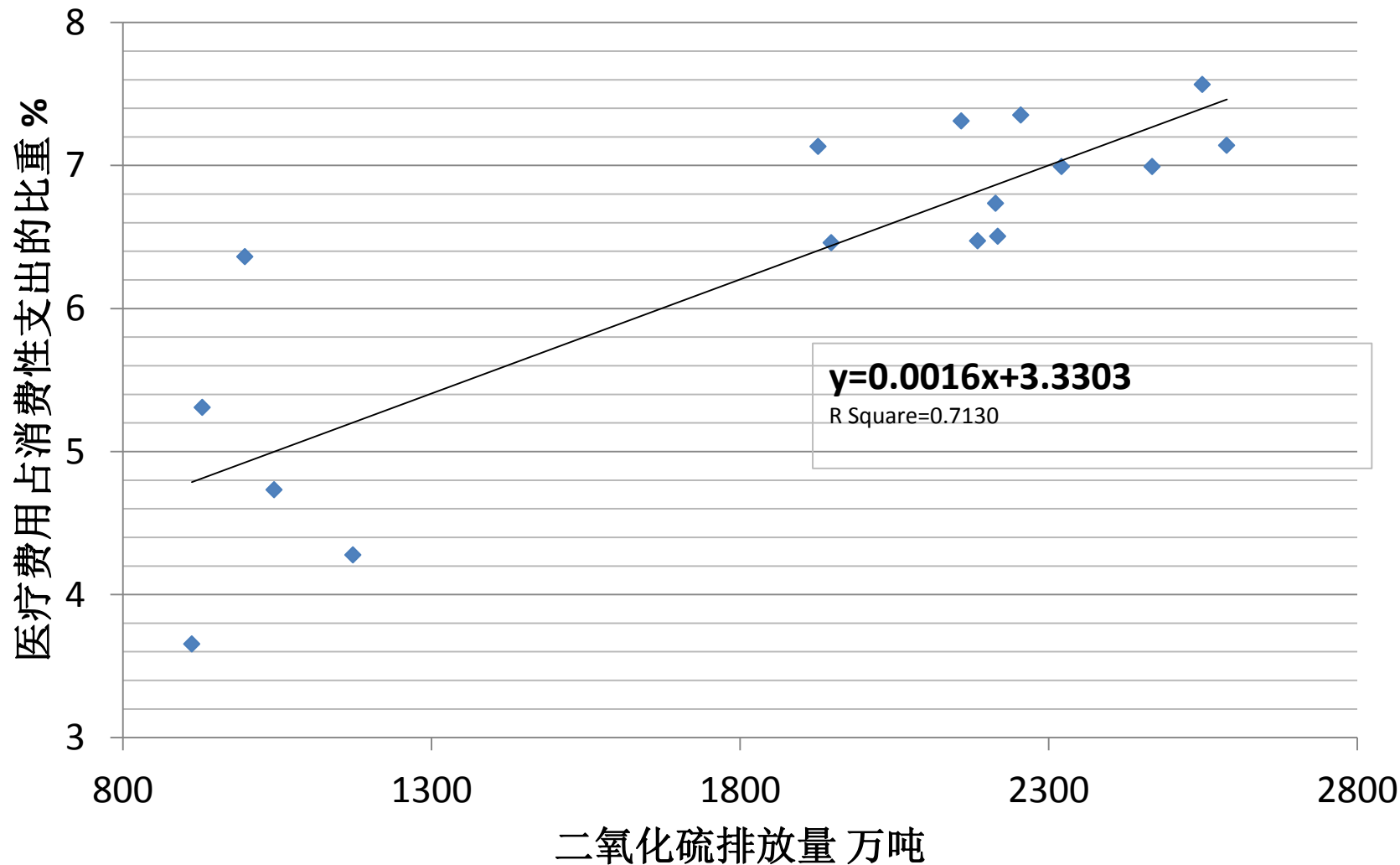
历年医疗支出占家庭支出比重

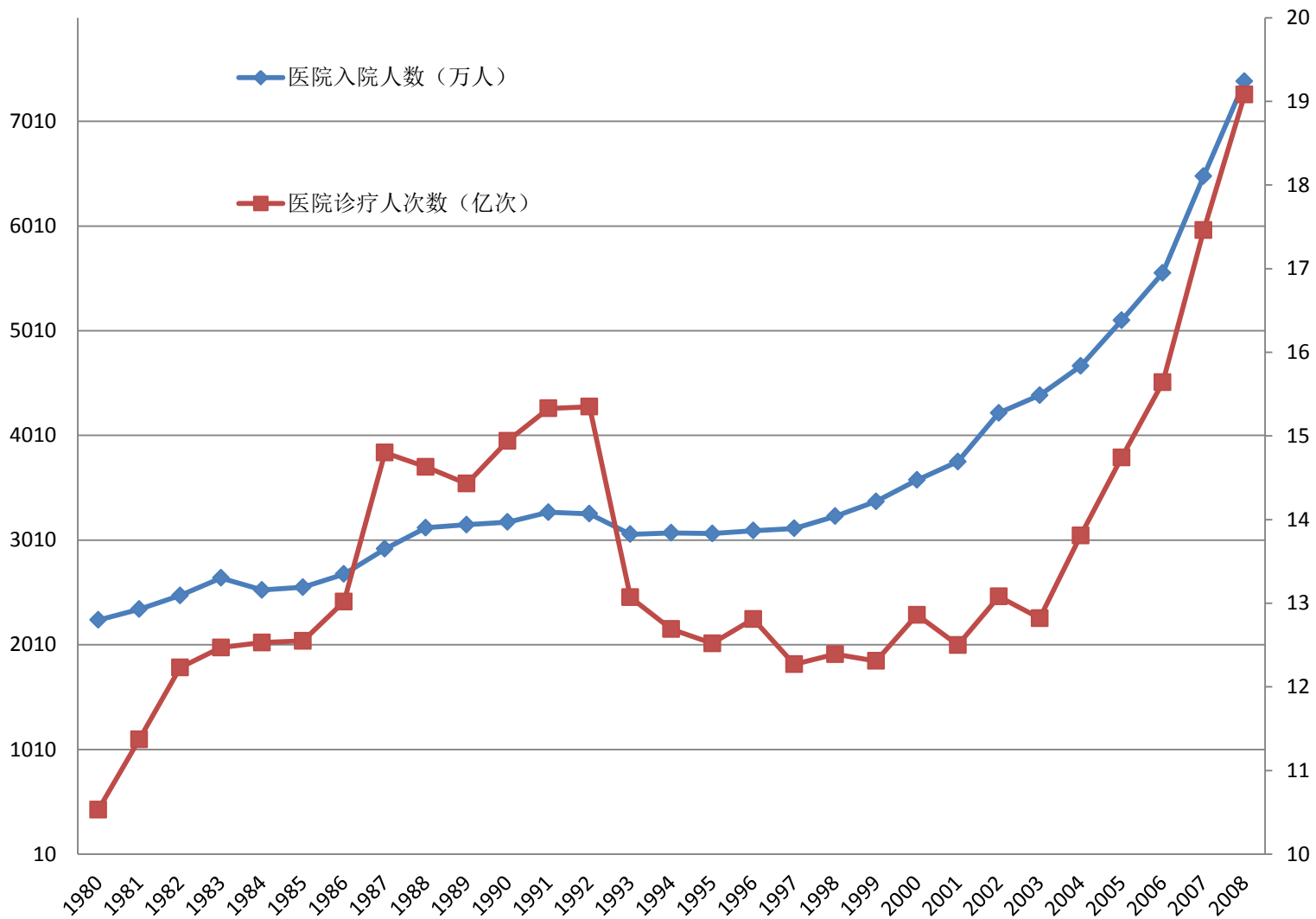


医疗支出占家庭支出比重 2011



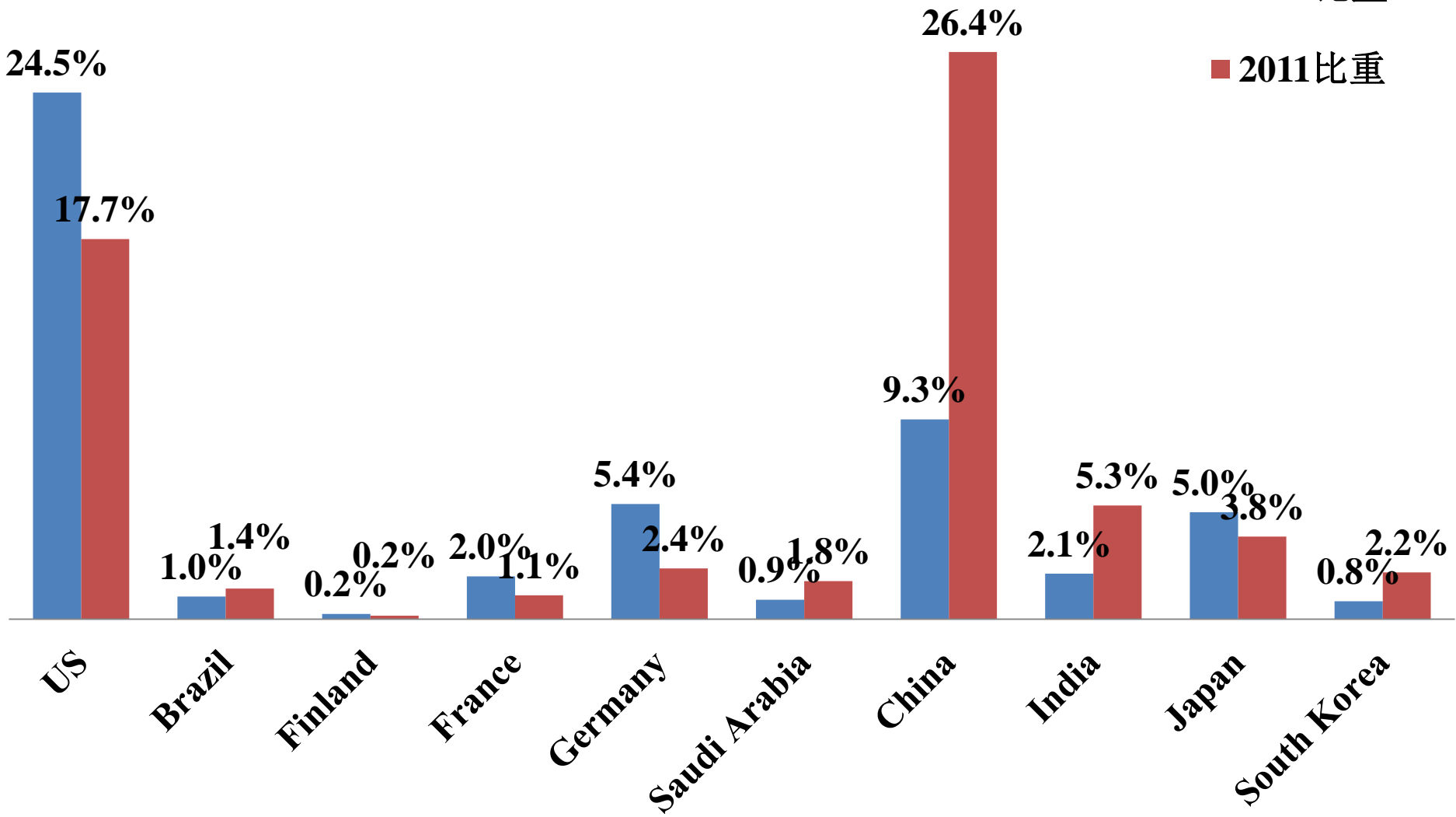
污染引发了巨额的卫生开支



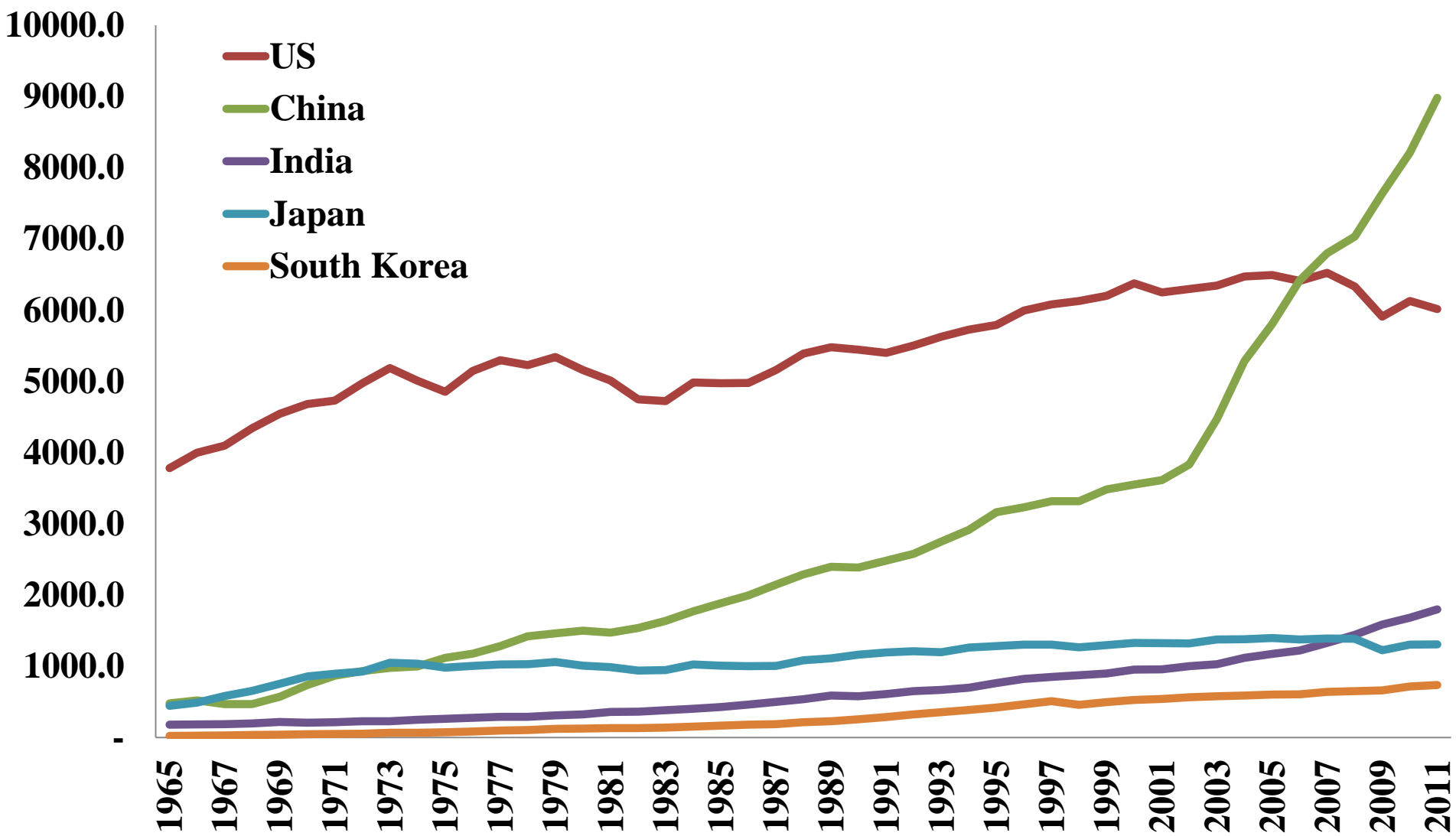


CO2 排放的比重

■ 1985比重
■ 2011比重



主要经济体二氧化碳的历史排放



二、1994年财税体制无法应对挑战

- 现行财政体制在促进经济增长方面发挥了重要作用，但其在收支结构、中央地方财政安排、以及信息收集能力等方面存在问题，使其难以胜任上文提及的其他三项任务。要成功应对前述挑战，现有财政体制到了改革的时候。

1、政府规模大，增长速度过快，不利于经济增长

- 若财政支出用于基础设施建设、补贴研发资金等，那么政府规模扩大将有利于经济增长。但如果应用不当，政府规模的扩大也会降低资本和劳动力的回报，从而阻碍经济增长。在过去的一段时间，中国的政府收入一直持续增加。数据显示，2010年政府规模占GDP的比重为33.7%。中国的政府规模不仅要高于韩国、希腊等，也远超美国、日本和澳大利亚。
- 有理由担忧过高的税收对危及经济增长。因此，稳定政府规模，以避免过高的税收对经济增长的负面影响是新时期执政党和政府必须正视的问题。

2、现行政府收支结构不合理，不利于经济波动调控、收入分配改善和环境污染治理

- 多年来，以“促增长”为首要目标的收入和支出结构安排不利于其他三项任务的解决。
- 从收入一侧来看，税收收入是宏观经济调控、收入分配和污染治理的重要工具。中国的税收结构以增值税和营业税为主，所得税占比较低，遗产与赠与税和环境税缺失。所得税比重过低和遗产与赠与税的缺失不利于预防和控制经济波动以及收入分配，环境税的缺失不利于治理污染。
- 从支出一侧分析，由于失业保险给付标准过低，难以起到衰退时期帮助失业者、稳定消费、并防止经济螺旋式下滑的“自动稳定器”作用。显然，这对预防和调控经济波动是不利的。
- 此外，中国的“低保”标准过低，政府无法从支出一侧“垫高”低收入者，这也不利于收入分配的改善。

3， 地方政府负责的社保体系

引发了系列问题

- (1)， 不利于劳动力自由流动， 人力资本的配置和企业效率的提升。
- (2)， 固化了户籍制度
- (3)， 恶化了收入分配
- (4)， 引发了大量的不必要的旅行需求（固定资产投资和通讯需求）
- (5)， 地方政府竞争的工具

3, 分散化的社保体系

年份	城市	养老保险				
		基数	下限	上限	个人比例	公司比例
本地城镇	北京	1615	1615	12111	8%	20%
	长沙	1164	1164	5820	8%	20%
	常州	1369			8%	20%
	成都	1828	1096.8	5484	8%	20%
	大连	2352.5	1411.5	7057.5	8%	19%
	大同	1742	1045.2	5226	8%	20%
	东莞非户籍人口		1130		8%	8%
	东莞户籍人口	东莞	1130		8%	11%
城镇户籍人口	佛山	2454	1472.4	7362	8%	10%
	福州	650	650	5916	8%	18%
	广州	1655			8%	12%
	农村户口		2009	10047	8%	12%
农村户口	贵阳	1230.1	1230.1	6150.5	8%	18%
	哈尔滨	1088	1088	5440	8%	22%
	海口	1093.2	1368	6840	8%	20%
	杭州	1295.9			8%	15%
	合肥	1319	1319	6591	8%	20%
	呼和浩特	1177.2			8%	20%

3、分散的社保体系

医疗保险

	城市	基数	下限	上限	个人比例	公司比例
本地城镇	北京	2422	1615	12111	2%+3	10%
	长沙	1164	1164	5820	2%	7%
	常州	1369			2%	8%
	成都	1828	1096.8	5484	2%	7.50%
	大连	2352.5	1591	7953	2%	7%
	大同	1742	1045.2	5226	2%	6.50%
非户籍人口	东莞	1130				2%+3
东莞户籍人口	佛山	1130			0.50%	2%+3
	佛山	2454	1472.4	7362	2%	6.50%
	福州	1197.5	1197.5		2%	8%
城镇户籍人口	广州	2268			2%	7%
农村户口	广州		2009	10047	2%	8%
	贵阳	1230.1	1230.1	6150.5	2%	7.50%
	哈尔滨	2127	1088	5440	2%+2.5	7.5%+2.5
	海口	1368	1368	6840	2%	6%
	杭州	1295.9			2%	11.50%
	合肥	1319	1319	6591	2%	8%

3 分散的社保体系

		失业保险				
	城市	基数	下限	上限	个人比例	公司比例
本地城镇	北京	1615	1615	12111	0.20%	1%
	长沙	1164	1164	5820	1%	2.00%
	常州	1369			1%	2%
	成都	1828	1096.8	5484	1%	2%
	大连	2352.5	1411.5	7057.5	1%	2%
	大同	1742	1045.2	5226	1%	2%
非户籍人口	东莞	1130				0.50%
	户籍人口	1130				0.50%
城镇户籍人口	佛山	2454	1472.4	7362	0.50%	1%
	福州	650	650	5916	1%	2%
农村户口	广州	860			0.10%	2%
			2009	10047		2%
	贵阳	1230.1	1230.1	6150.5	1%	2%
	哈尔滨		1088	5440	1%	1%
	海口	1368	1368	6840	1%	2%
	杭州	1295.9			1%	2%
	合肥	1319	1319	6591	1%	1%

3 分散的社保体系

		工伤保险				
	城市	基数	下限	上限	个人比例	公司比例
本地城镇	北京	1615	1615	12111		0.80%
	长沙	1164	1164	5820		0.50%
	常州	1369				0.60%
	成都	1828	1096.8	5484	1%	0.6% 1.2% 2%
	大连	2352.5	1411.5	7057.5		0.5%-2%
	大同	1742	1045.2	5226		0.5%-2%
非户籍人口	东莞	1130				0.50%
	户籍人口	1130				0.50%
	佛山	2454	1472.4	7362		0.6%-2%
	福州	1198	1198			0.50%
城镇户籍人口	广州	860				0.40%
	农村户口		2009	10047		0.5%-1.5%
	贵阳	1230.1	1230.1	6150.5		0.6% 1.2% 2.4%
	哈尔滨		1088	5440		0.40%
	海口	1368	1368	6840	1%	0.5%-1.5%
	杭州	1295.9				0.50%
	合肥	1319	1319	6591		0.50%

3 分散的社保体系

住房公积金

城市	基数	下限	上限	个人比例	公司比例
长沙	1164	1164	5820		
成都	1828	1096.8	5484	6%-15%	6%-15%
大连	2352.5	1411.5	7057.5	7%-15%	10%-20%
大同	1742	1045.2	5226	10%-20%	10%-20%
佛山					5%-20%
福州	650			5%-12%	5%-12%
广州				5%-20%	5%-20%
贵阳	1230.1	1230.1	6150.5		
哈尔滨	1500	1088	5440	8%	8%
海口	1368	1368	6840		
合肥	560	560	7875	8%	8%

3、分散的社保体系

地区	参保人数(万)	离退休 数(万)	基金收入(亿)	基金支出(亿)	结余(亿)
全国	22981.1	7445.7	20001	15561.8	23941.3
北京	995.7	210.7	995.1	640.2	1224.8
天津	333.4	156.9	420.5	365	279.2
河北	813.3	312.3	793	723.5	755.1
山西	479.8	168.9	563.1	391.6	963.3
内蒙古	319	153	405.8	343.6	405.9
辽宁	1098.8	510.4	1212.3	1052.6	1054.9
吉林	397.6	234.6	390.6	377.6	407.1
黑龙江	611.4	401.6	720.2	717.2	469.9
上海	993.1	423.8	1391.6	1127.7	821.5
江苏	1880.6	547	1629.9	1142.1	2145.8
浙江	1835.5	347.8	1227.2	783.5	1963.9
安徽	578.4	205.4	515.7	406.7	594
福建	631	125.5	322	273.3	226.2
江西	518.3	189.1	382.9	297	332.2
山东	1646.9	416.3	1316.6	1059	1639.5

3 分散的社保体系

地区	参保人数(万)	离退休数(万)	基金收入(亿)	基金支出(亿)	结余(亿)
河南	964.6	306	728.8	612	717.7
湖北	804.1	367.3	764.3	647.8	754.6
湖南	747.6	300.4	607.8	502.8	685.9
广东	3643.8	390.2	1680.9	900.9	3879.6
广西	349.1	163.6	326.2	297.1	443.1
海南	161.6	52.5	123	114.4	94.1
重庆	469.9	247	535.8	412.7	458.1
四川	1073.7	541.7	1132	927.7	1464.3
贵州	231.7	77.7	216.9	153.1	293.4
云南	253.8	110.7	298.5	211.3	423
西藏	9.9	3.5	18.2	12	24.6
陕西	466.4	177.1	480.6	401.1	338.9
甘肃	183.6	93.7	233.9	193.2	288.3
青海	59.9	26.2	71.8	65	78.8
宁夏	91.4	39.9	90.7	86.2	158.5
新疆	319.8	139	401.3	320.5	547

3 分散社保体系

地区	基金收入-基金支出 (亿元)	GAP/基金支出	人均基金支出	人均基金占有
全国	4439.2	0.29	20900.4	7868.5
北京	354.9	0.55	30384.4	10152.5
天津	55.5	0.15	23263.2	5694.5
河北	69.5	0.10	23166.8	6708.4
山西	171.5	0.44	23185.3	14849.7
内蒙古	62.2	0.18	22457.5	8599.6
辽宁	159.7	0.15	20623.0	6555.4
吉林	13	0.03	16095.5	6439.4
黑龙江	3	0.00	17858.6	4638.7
上海	263.9	0.23	26609.2	5797.9
江苏	487.8	0.43	20879.3	8839.2
浙江	443.7	0.57	22527.3	8995.1
安徽	109	0.27	19800.4	7578.5
福建	48.7	0.18	21776.9	2990.1
江西	85.9	0.29	15706.0	4696.1
山东	257.6	0.24	25438.4	7946.4

3 分散的社保体系

地区	基金收入-基金支出 (亿元)	GAP/基金支出	人均基金支出	人均基金占有
河南	116.8	0.19	20000.0	5648.5
湖北	116.5	0.18	17636.8	6441.9
湖南	105	0.21	16737.7	6544.8
广东	780	0.87	23088.2	9617.3
广西	29.1	0.10	18160.1	8642.5
海南	8.6	0.08	21790.5	4395.1
重庆	123.1	0.30	16708.5	6390.0
四川	204.3	0.22	17125.7	9064.6
贵州	63.8	0.42	19704.0	9482.9
云南	87.2	0.41	19087.6	11604.9
西藏	6.2	0.52	34285.7	18358.2
陕西	79.5	0.20	22648.2	5266.5
甘肃	40.7	0.21	20619.0	10396.7
青海	6.8	0.10	24809.2	9152.1
宁夏	4.5	0.05	21604.0	12071.6
新疆	80.8	0.25	23057.6	11922.4

4、急需调整的央地关系

- 1994年改革形成的现行财政体制在动员、筹集公共资金方面卓有成效。通过上收税率、税基以及税收减免的决定权，有效解决了地方竞争引发的税收流失问题。在支出方面，中央政府基本上保持着一个政策制定者的角色。除国防之外的公共服务基本都由地方政府提供。由于收入上移，支出责任下放，“央地关系”主要由“中央政府制定决策”，“巨额转移支付”，以及“社会保障自收自支”三个核心内容构成。

4、急需调整的央地关系

- 这样的安排对经济波动的预防调控、收入分配的改善以及环境污染的治理都带来了**负面**影响。
- 就预防和调控经济波动而言，中央地方间的财政关系是造成“自动稳定器”作用甚微的第二个重要原因。
- 就解决收入不平等而言，所得税由地方政府征收，失业保险、城市“低保”等由地方政府负责的安排严重制约了地方政府“限高”和“垫低”的能力。出于企业和人才流失到临近地区的担心，地方政府在所得税上的征收努力程度会大打折扣。因此，地方政府在对高收入者“限高”方面缺少足够强的动机。在“垫低”方面，由于一个城市内部存在人口流动，县级政府不愿意提高本地的福利水准，以避免追求较高的福利标准的人口流入。在这样的背景下，依靠地方政府解决收入分配问题是不现实的。

4， 急需调整的央地关系

- 现行制度安排不利于污染的预防和治理。在污染治理职能被赋予地方政府的情形下，
 - 由于污染标准高低和治污强度直接影响企业的产量和利润，进而影响所在地政府分享的税收收入。
 - 企业利益受损，会有离开现所在地的动机。因此，各个地方政府有降低污染标准和执法力度，扩大本地企业产量、吸引外地企业进入的动机
 - 在一些上下游地区，治理污染的成本由上游地区承担，好处却是下游地区获得，使得上游地区政府缺少有力动机去治理污染。

4，急需调整的央地关系

- 另外，现行财政体制安排中，社保体系由地方政府负责。这一安排对劳动力市场的有效运转，养老体系的可持续发展，以及地区差异的缩小都产生了严重的负面影响。
（前述）

5、核心执政基础设施匮乏

- 执政党和政府治理国家、为民众提供公共服务需要适当的工具和基础设施。新时期收入分配完善和环境污染治理等任务的完成都需要功能强大的基础设施。
- 在收入分配方面，搞好收入分配一方面需要“限高”，需要获取高收入者的收入和财产信息；另一方面需要“垫低”，这也需要掌握人们的收入和财产信息以识别真正的低收入者，并据此甄别需要救助的人群。收入和财产信息的缺失，以及财税机关缺少授权等因素，不仅造成税收流失，更是造成政府无法改善收入分配的主要原因

5、核心执政基础设施匮乏

- 另一个造成收入分配改善困难的原因是政府缺少工具。在收入一侧，没有“遗产与赠与税”。多数经济体中，这一税种是解决代际财产转移相关问题的主要工具。“富二代”的存在一定程度上是政府改善收入分配成效不彰的产物。在支出一侧，我们缺少对贫困家庭，尤其是贫困儿童的专项安排，以至于儿童得不到足够的营养和教育。因此，“穷二代”的存在也是政府改善收入分配成效不彰的产物。

5、核心执政基础设施匮乏

- 在污染治理方面，政府缺乏污染源方面的信息监督系统。因而难以有效地监管企业的污染行为。

三、往哪儿改？

控制总量、优化结构、增加中央政府职能、投资执政基础设施，提高政府的执政能力

- 新时期，要解决当前面临的重大问题，必须对财政体制进行重大变革。

常委张高丽最近说

- 深化财税体制改革，必须坚持底线思维，注重战略思考，把握正确方向，厘定改革思路，搞好总体谋划，精心研究协调，积极稳妥推进。要完善立法、明确事权、改革税制、**稳定税负**、透明预算、提高效率，坚持处理好政府和市场的关系、充分发挥中央和地方两个积极性、兼顾效率和公平、统筹当前和长远、总体设计和分步实施相结合、协同推进财税和其他改革，努力建设法治财政、**民生财政**、稳固财政、阳光财政、效率财政。

张常委最近还说

要切实改进预算管理制度，加快建立全面规范、公开透明的政府预算制度，使预算编制科学完整、预算执行规范有效、预算监督公开透明，三者有机衔接、相互制衡，真正把预算分配权关进制度的笼子，使政府预算在阳光下运行。要进一步完善税收制度，优化税制结构，完善税收功能，稳定宏观税负，推进依法治税，建立有利于科学发展、社会公平、市场统一的税收制度体系。要合理划分中央和地方事权，理顺中央和地方收入划分，完善转移支付制度，建立事权和支出责任相适应的制度。

1、控制政府规模，优化税收结构

- 为了兼顾增长、波动、分配以及污染多重目标，政府的规模和结构都需要做出重大调整。考虑到既要保持政府规模的相对稳定，又要增加新的税种来解决收入分配不均和污染问题，需要调整增值税税率。
- 完成“营改增”之后，将增值税的现行税率从17%降到9%（政府收入因此而下降的部分将由新增加的“环境税”和“遗产与赠与税”弥补）。
- 在收入结构上，完善企业所得税和个人所得税征收制度，提高这两个税种在政府收入中所占比重。
- 重构增值税税率，将部分含碳产品的税率提高到30%。
- 为了完善收入分配，新建遗产与赠与税。

2、优化支出结构

- 作为“自动稳定器”的重要内容，失业保险必须有较大幅度的提高。失业保险支出占GDP比重需要从“十一五”期间的0.07%提高到“十二五”的0.5%。
- 为了改善收入分配，还必须大幅度地提高城乡“低保”的补助标准。
- 为了改善收入分配，促进长期经济增长，需建立贫困家庭儿童补助项目，以解决“穷二代”和贫困的代际传递问题。

3、建立新型的中央政府

- 中央政府从过去以政策制定为主，转型到制定政策与提供公共服务并重。中央政府在调控经济波动、改善收入分配和治理环境污染等方面承担更多的职能。而地方政府的职能则应相应减少。
- 中央政府减少转移支付规模。地方政府职能集中在教育、消防等本地事务上。
- 企业所得税和个人所得税必须由中央政府负责。
- 失业保险、养老保险、医疗保险、社会救助等支出由中央政府负责，建立覆盖全国所有人群的制度。

3、中央政府转型： 从决策到直接提供服务

- 污染治理职能由中央政府负责，将现有的环保系统进行垂直化管理，并组建诸如“淮河治理委员会”等覆盖全流域的大江大河污染治理机构。
- 户籍管理职能由中央政府负责。
- 为了更好地履行上述职能，需要剥离现在属于地方政府的人员，组建“华北”“东北”“华东”“中部”“南部”“西南”“西北”等“区域服务中心”，打破现行的省级行政格局，按照经济区域来筹集公共资金、提供公共服务，按照治理污染等。

4、建立覆盖全国的社会保障号码和污染信息系统，打造执政基础设施

- 上述举措是解决新时期面临问题的必要条件。为了更好地解决问题，政府还必须建立有效的执政基础设施。
- 为了更好地进行宏观调控、筹集税收、调节收入分配、准确发放退休人员养老金、维持社保资金运转、解决“低保”项目中的“应保未保”和“骗保”等问题，有必要新设统一的社会保障号码。新的“社保号”仅仅用于金融和财产的信息识别，不用于身份证明。同时，复制“金税工程”的经验，建立“社会保障号码工程”办公室，在三到五年内建立覆盖全国的、由中央政府负责管理的公民信息系统，为宏观调控和收入分配调整服务。
- 为了治理污染，在现有农业部、水利部和环保部普查数据的基础上，组建全国污染数据库，为污染治理服务。

四，改革的红利？

改革会如何影响

- (1) 企业、
- (2) 家庭
- (3) 政府？

谢谢您

郑新业

zhengxinye@ruc.edu.cn