

奠定基础

中国的可持续发展要求施行大胆的财政改革



大卫·A. 李普顿 (David A. Lipton) 是IMF第一副总裁。

35年来，中国在当代史上创造了最为成功的发展神话，而目前其正处于一个关键时期。随着宏观经济和金融风险的日益增加以及环境的不可持续导致成本的增加，中国必须从几近枯竭的投资驱动型和依赖出口的经济增长模式转向更基于国内消费、更包容和更为绿色的增长的这一新模式。

中国政府在其经济发展中所起到的主导作用意味着财政管理——即财政政策——不仅是中国过去取得的成就的基础，也是其未来面临的挑战的根源所在。财政政策改革一方面要维护业已取得的成就，另一方面还要为未来的可持续发展奠定基础。

战略改革的目标

这一战略性改革有四重目标：

平衡预算——减缓债务积累，债务的不断累积将最终拖累政府预算，成为纳税人的重担；同时，要注意财政政策在防止经济增长出现大幅下挫中应发挥的作用；

调整价格——处理资源（尤其是能源）使用造成的负面影响，取消对国有企业的补贴；

硬化地方政府和国有企业的预算约束，以确保国有资产的有效使用和收益；

帮助经济实现再平衡，从过度储蓄和投资不足转变至更多的家庭收入及消费，以及更低但生产力更高的私人投资，尤其是在那些仍旧不够发达的服务部门。

这一日程的推行和实施将有助于保护宏观经济的稳定性，强化政府在使用公共资源时起到的审慎和有效的管家的作用，促进经济发展最需要的结构性改变——换句话说，有助于确保更平衡、更公平、更加环境友好的经济增长——为了中国、该

地区以及全世界经济的利益。

过去35年间中国的发展无疑令人称奇，其经济增长每年达到10%。根据世界银行《世界发展指标》的数据，中国实际人均收入比1980年翻了两番，达到2014年的7600美元，跻身至下中等收入国家之列，同时还使6亿人口摆脱了贫困。如今，按照购买力平价衡量，中国已成为世界第一大经济体。考虑到中国的经济地位，最近其货币（人民币）被纳入IMF特别提款权篮子之中。

中国的财政政策和改革在其发展战略中扮演者至关重要的角色。随着人均收入的增加，对公共产品和服务的需求也随之增多。在过去数年，财政改革——包括税收政策、税收管理和支出政策、政府间财政关系、预算编制和国库管理以及公共产品供应——帮助中国的公共部门应对了这一日益增长的需求，同时还能对其经济发展大举投资。有关政府间关系的重要改革改善了各省的收入，使其支出更平滑。公共财政管理改革为提高效率和控制政府公共开支提供了支持。尤其是，政府大幅削减之前的预算外资金，并通过诸如更好的支出分类来更新其预算制度。

尽管进行了改革，但近期出现的问题却会对经济的长期增长造成威胁。日渐严重的宏观经济失衡、财政和金融风险、不平等现象的加剧以及环境恶化都需要得到更密切的关注。

在全球金融危机爆发后，中国推出了经济刺激计划，主要投资于基础设施建设和社会保障性住房计划，约占GDP的11%。这一刺激计划支撑了中国经济的高速发展，并提振了全球需求。但刺激计划要退出却非常困难，而且这也加剧了财政失衡，增加了政府债务。大部分刺激计划都是地方政府推行的，主要是通过预算外资

金的方式,这导致对地方公共财政的可持续性问题的担忧。

中国的不平等现象也日益加剧,部分是因为其税收体系不够先进,社会保障开支方面存在巨大差距。中国在扩大社会保障体系和保护最脆弱群体方面做出了巨大的努力,然而差距仍然存在。例如,养老金制度几乎覆盖了所有的老年人,但是领取薪金的退休人员得到的福利远高于非领取薪金的退休人员。缩小这一差距是中国面临的巨大挑战。

中国的快速发展对环境造成了巨大影响。中国是全球二氧化碳排放量最大的国家,2012年全球25%的排放量来自中国。根据世界卫生组织的数据,室外空气污染,部分是由于燃料燃烧造成的,导致2010年有140万人过早死亡。交通拥堵现象严重:据估计,因交通拥堵造成的延误所导致的成本约占北京这个全球最拥堵的城市之一的GDP的4%。在中国,化石燃料补贴,包括不收取环境污染成本的隐性补贴,占2013年GDP的17.3%。

道路崎岖

鉴于这些挑战,新的财政政策将在中国向更平衡、更具包容性和更加绿色的增长转型方面发挥核心作用。

平衡预算:为减少财政赤字和削减债务,中国已开始实施一系列税收、支出、定价及社会保障方面的重要改革。这对于从五年规划体系转向中期预算编制——中国2015年1月起施实的新的税收法规中这样建议——来说至关重要,这将带来更好的跨周期财政政策管理,将地方政府财政情况纳入考量,以及带来更好的财政透明度。未来的税收改革应试图缩小收入差距,同时为地方政府提供更广的税基,并提高征税的效率。个人所得税税率改革有助于收入的再分配,同时正在进行的“营改增”可以整体提高累进税。全国范围内年财产税税收的增加有助于支持地方政府提供服务并减少不平等现象。从支出角度来看,在为解决日益严重的社会不平等现象,加强社会保障体系的平等和可持续性方面还有空间。尤其是,这对于巩固受薪工作者和非受薪工作者养老金制度以及为转变不同养老金计划而言至关重要。

调整价格:有效地征收能源税对环境友好型增长非常重要。化石燃料的价格应该反映其对环境可持续发展的经济增长所造成的污染。能源税是汽油税的直接延伸。碳费(carbon charge)可按照燃料的二氧化碳排放率来征收,地方空气污染费用可按照煤的用量来征收,并且排放量控制技术要直接与烟囱排放量挂钩。汽油税应反映车辆使用产生的各方面的影响,包括二氧化碳排放量、对当地空气造成的污染、交通拥堵、事故以及对道路的损害。完善的能源税改革可以使二氧化碳排放量减少26%,因化石燃料导致的空气污染造成的死亡减少60%,同时还能使收入增加,增量约为GDP的9%。

确保国有资产的有效使用:国有企业改革是发挥市场在经济中的决定性作用以及解锁增长的新来源的关键所在。可通过增加国有企业的利润中纳入政府预算的比例,消除政府补贴,加强治理以及增强这些企业的商业导向性,来使国有企业和其他企业平等地竞争。最根本的是,这一改革必须还要包括对国有企业破产和退出的更大的包容性以及完全让其与民营企业进行竞争。这些改革能够大力促进生产力并创造数百万计的工作岗位。

经济的再平衡:经济的再平衡是中国经济朝着一个新型的增长模式转型的重要组成部分。近来,投资的大幅增加,主要是受公共部门支出所驱动,已导致资本支出的有效性降低,增长受挫,并且债务增加。鼓励消费需求和减少储蓄,以及更具生产力的私人投资,能够使经济增长更具可持续性。

社会保障方面的改革以及增加医疗卫生和教育方面的支出是非常重要的优先事项。中国的社会支出占其GDP的10%,这一比例仅为经合组织高收入国家的一半,因此除了医疗卫生、教育和社会保障之外,还有很多需要支出和投入的领域。中国的社会保障是累退的,并且很高:强制性的养老、医疗、失业、工伤和生育保险约占工资的40%以上。强化中国的社会保障制度改革有助于减少家庭的预防性储蓄,同时降低社会缴款也有助于缩小贫富差距。

过去35年间,中国在经济飞速增长和减少贫困方面创造了辉煌的成就,财政政策在其中起到了重要的作用。如今,新的财政政策改革一方面需要维护过去业已取得的成就,另一方面也为未来经济的可持续发展奠定了基础。

本文基于即将出版的《中国的经济增长和财政体制改革》(China's Economic Growth with Fiscal System Reform), Wing Thyee Woo、Xin Zhang、Jeffrey D. Sachs和Shuanglin Lin编。