

DFCZTZGGDXZ
(汉英对照)

地方财政体制改革的选择： 山东财政案例

OPTIONS FOR REFORMINGS SHANDONG'S FISCAL SYSTEM

罗伊·鲍尔 吴卓瑾 乔宝云 著

Roy Bahl Chor-Ching Goh and Baoyun Qiao

刘乐峥 译 Chinese Translation by Lezheng Liu



中国财政经济出版社

(汉英对照)

地方财政体制改革的选择： 山东财政案例

OPTIONS FOR REFORMINGS SHANDONG'S FISCAL SYSTEM

罗伊·鲍尔
吴卓瑾 著
乔宝云
刘乐峥 译

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

地方财政体制改革的选择: 山东财政案例: 汉英对照 / (美) 鲍尔, 吴卓瑾, 乔宝云著; 刘乐峥译. —北京: 中国财政经济出版社, 2016. 3

书名原文: OPTIONS FOR REFORMINGS SHANDONG'S FISCAL SYSTEM

ISBN 978-7-5095-6647-3

I. ①地… II. ①鲍… ②吴… ③乔… ④刘… III. ①地方财政-财政改革-研究-山东省-汉、英 IV. ①F812.752

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 037646 号

责任编辑: 杜 剑

责任校对: 黄亚青

整体设计: 郁 佳

版式设计: 董生平

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100142

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436 84041336

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

787×1092 毫米 16 开 17.25 印张 269 000 字

2016 年 4 月第 1 版 2016 年 4 月北京第 1 次印刷

定价: 48.00 元

ISBN 978-7-5095-6647-3/F·5346

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

本社质量投诉电话: 010-88190744

打击盗版举报电话: 010-88190492、QQ: 634579818

致 谢

在为“世界银行中国财政分析与贷款管理研究”课题撰写论文的过程中，我们产生了写作这本书的想法。2015年年初，正值山东省提出深化财税改革、加快建立现代财政制度之际，我们开始了此项研究。在此，特别感谢山东省财政厅厅长于国安先生、副巡视员王晶先生以及其他参与此项研究的山东省财政厅同事们。此外，本书还得益于山东省地税局、省发改委、省卫计委、省教育厅、人力资源和社会保障厅、省国税局等部门与我们进行的座谈研讨。山东省财政科学研究所崔宗涛所长及同事们也为写作本书提供了很大的帮助。2015年4月，我们在济南市商河县和市中区的实地调研也充实了本书内容。本书得以成型离不开山东省财政厅同事们的重要贡献。

2015年6月6日，我们以圆桌讨论会的形式完善了本书初稿。感谢山东省财政厅的同事们来北京参与讨论会。同时，感谢参与讨论会并给予宝贵建议的以下政府官员和学者：杨元伟、王道树、胡贺波、梁昌新、王朝才、杨远根、黄然和李承霖。此外，感谢参与讨论会并提出有益建议的以下专家和学者：杨运杰、孙殿明、郑新业、刘乐峥、王永超、马念谊、张洪战、胡云归、马昊、丛培德、赵慧和梁洪波。

最后，最终书稿的形成离不开一些人的出色工作。感谢中国财政经济出版社的赵力编辑提供专业的指导，使本书出版成为可能。中央财经大学李雯睿为本书提供了宝贵的研究帮助。

作者简介



罗伊·鲍尔 美国乔治亚州立大学安德鲁·杨政策研究学院杰出经济学教授和荣誉退休教授。他作为顾问曾为全世界许多国家的公共财政改革提出建议。他曾发表了许多学术专著和论文。

吴卓瑾 世界银行中国、蒙古和韩国区首席经济学家。在北京工作之前，她是世界银行埃塞俄比亚、苏丹和南苏丹地区的首席经济学家。在这之前她曾是世界银行俄罗斯区的高级经济学家，研究对象包括前苏联国家和新欧盟成员国家。吴卓瑾是经济地理学报告《2009年世界发展报告》的副主管。2000年到2007年，她作为东亚和太平洋国家区域办公室的经济学家，专门研究贫困、公平和劳动力市场问题，主导关于柬埔寨、蒙古和菲律宾的报告和对话。吴卓瑾在耶鲁大学作为优秀毕业生获得学士与硕士学位，随后在哈佛大学获得经济学博士学位。



乔宝云 中央财经大学中国公共财政与政策研究院院长、经济学教授。他著有许多学术专著和论文，也曾为许多国家就公共财政、地方治理和经济发展问题提供建议。他毕业于美国乔治亚州立大学，获得经济学博士学位。

iii

本书译者刘乐峰 中央财经大学中国公共财政与政策研究院助理教授。他曾出版多部关于中国财政和税收的专著，主持或参与多项财政部与国家税务总局的研究课题。他在美国西密歇根大学获得经济学博士学位。



前 言

为减少对竞争性部门的直接补贴和税收优惠，并对地方政府间财政关系进行再思考，全国人民代表大会号召地方政府采用更加现代化和更加有效的财政和债务管理方法。2014 年，国务院推出了该项改革的指导性规定，并计划随后推出关于省与地方政府的税收和支出划分等全国人大关注的其他问题的规定。

在正在推行的一项财政改革中，山东省将国务院的规定与自身的情况结合了起来。在改革过程中，山东省力求解决财税管理上的问题。此外，为了响应国务院关于平衡政府间关系以及“创新财政资金支持产业发展使用方式”的号召，山东省也制定了许多相应的政策和措施。山东省的改革方案将有可能成为其他省份改革的范本。

本书对山东省改革方案进行了分析和评价，以更好地认知省与地方政府在新一轮改革实施时可能扮演的角色，更好地理解地方政府对全国人民代表大会提出的一些更深入的财政改革会作何反应。

v

山东省的人口和经济基础

山东省拥有近 1 亿的人口，是中国人口第二大省。从 2000—2013 年，山东省的城镇化率翻了一番，达到 54%。为了满足新增城镇人口的公共服务和基础设施需求，政府预算承担着极大的压力。人口结构的变化也对预算产生了新的要求，特别是人口年龄分布的改变

SHAN DONG

意味着劳动力供给的萎缩、养老和医疗支出的增多，以及解决环境问题需求的迫切。

山东省地区生产总值占全国生产总值的 9%，人均 GDP 在全国各省市中排名第 10 位。城市地区的平均收入比县城地区约高 34%。县城地区人均收入跨度很大，大部分集中在低于 3 万元人民币每人的水平，另有 12 个县的人均收入高于城市地区的平均值。各地居民平均福利水平的不均等加上地方政府平均征税能力的不均等，迫使山东省急需实施财政均等化改革。

在山东省，政府治理和服务供给并不集中在省政府，而是分散在 140 个区县政府和 17 个地级市政府中。实际上，省级政府支出仅占政府总支出的 10%，属于全国最低水平。而被视为我国地方政府基石的区县政府，公共支出比例约为 66%，属于全国最高水平。一般公共财政预算中的税收和非税收收入约占山东省全省 GDP 总额的 8.46%，低于其他省份的 11.92%。此外，山东省土地出让金收入以及债务余额占 GDP 的比例均低于其他省份。

山东省 80% 的政府服务所需资金是通过共享税和地方税筹集的，另外 20% 由中央的转移支付补贴。几乎所有收入均在市县政府层级征收。山东的省级与地市级政府分享地方政府收入，并且决定转移给有预算赤字区县政府的数额。这一转移支付通常由一系列程序决定，包括专家的论证、专有公式的计算以及相关方的协商等。

问题与关注点

尽管山东省的综合财务状况仍保持着平衡状态，但一些问题的出现开始逐步打破这一平衡。

(1) 省与地方政府的支出比例较低。山东省人均 GDP 在全国排名

第 10 位，然而人均公共财政预算支出仅排名第 28 位。造成这一结果的原因主要有两点：征税努力不够；获得的中央政府转移支付相对较少。

(2) 在人均公共服务支出上，最高的区县的支出额约为最低区县的 9 倍，最高地级市的支出额也约为最低地级市的 9 倍。问题是，如此大的差距在未来能否仍为人们所接受。

(3) 山东省城镇化所带来的基础设施需求，加上日趋老龄化的人口结构，将会对基础设施和公共服务的融资造成巨大压力。

(4) 随着土地出让收入的减少，如何为基础设施建设筹资尚未可知。山东省政府负债率低，可以进行举债融资，然而如何还本付息也是一个问题。

(5) 政府与竞争性部门保持着直接联系。相当数量的企业仍然在不同程度上为政府所拥有，因此政府可以借助这些国有企业通过多种渠道直接或间接地影响私人部门的活动。对某些行业 and 企业的税收优惠和税收返还不但形成了政府预算的沉重负担，同时也扰乱了市场的决策。

(6) 体制中存在反向激励，这些激励有的不利于增加财政收入，有的使投资倾向于经济发展而非公共服务，有的造成土地过度出让，并且过度分权本身也会导致区县政府被分配到一些有溢出效应或规模经济效益的职能而产生效率损失。

(7) 公共资源分配并未如愿建立在规则之上，这使得体制更加复杂。三个问题能够说明这种复杂性：第一，每一级省与地方政府的收入和支出均在四本独立的预算中披露。其中有三本预算包含现金和资本支出，同时也包含各级政府的转移支付等。第二，部分省级—地市级—县级政府间的转移支付靠专家论证和商讨的方式决定，转移支付带有限制条件等都增加了复杂的程度。第三，过去用土地出让权为基础设施投资作贷款担保的做法已经造成了地方政府在还本付息义务上

的困惑。

山东省改革方案

山东省人民政府针对国务院的规定和目标制定了改革方案，出色地完成了工作。这一方案有三个重要支撑：第一，建立现代化的财税管理体制，设定低绩效支出、过度举债和腐败方面的警戒线；第二，利用税收制度进一步将政府与竞争性部门分离开；第三，构建更加合理的政府间转移支付体系，保持合适的均等化水平。如果执行顺利，山东省财政改革将会提高政府支出效率，促进财政收入的增加和税收的公平，同时提高政府间财政体制的均等化水平与规则管理水平。

财政管理

《预算法》的实施是财政改革的一个重要举措。通过要求地方政府将所有收支活动纳入预算，预算法消除了预算外收支的可能性。此外，地方政府需要整合四本预算以增加透明度。总的来说，预算法将预算的重心从控制转向了规划，并引入了跨年度预算的概念。随着专项转移支付的减少，地方政府支出规划的弹性也会增加。

预期于2017年完成的《国库管理制度》作为新预算法的补充，将使有效地控制支出成为可能。与此同时，新规定将逐步取消大多数特殊基金，禁止新增预算项目的做法，要求设立预算稳定基金平滑短期赤字与盈余。

构建债务管理框架能够控制债务规模。所有举债行为都必须得到省政府的批准，并列入预算。利用地方融资平台举债的做法将被禁止，同时现存的（不合法的）地方债务将被逐步甄别和清理。

这一新的进程势必将一些资金从低优先级的支出中释放出来，转而投入到必需的公共服务中去，这会产生间接的收入效应。

然而，像其他许多改革方案一样，山东省的方案也存在一些问题。方案并未提及经常性预算和资本预算。在设立预算稳定基金后，允许地方年度预算列赤字，实施年度紧急救助也许会取得成效，但应注意应限制赤字仅用于解决短期的现金流问题，防止为软预算约束开后门。在债务管理改革方面，方案未明确地方政府如何偿付新债务。区县府不拥有独立的收入来源（除了土地出让金收入）。用政府间转移支付来还本付息是一种可能，但这会模糊贷款和转移支付的界限。

最后，实施改革需要策略，即需要一项缜密的计划来逐步引入这些变革。特别由于山东省的 140 个区县府情况复杂，有的在财政事务上富有经验，而有的农村县市的资源基础和能力则较为薄弱，要推进这些改革措施将遇到困难。

税收改革

另一方面的改革集中于推动实现公共部门和竞争性部门关系合理化。山东省改革方案提出，要建立综合全面的纳税人信息系统，帮助提高征税率，降低征税成本和纳税遵从成本。更重要的是，除得到国务院批准的条款外，对企业提供补贴和税收优惠的做法将成为过去。由此产生的收入可能十分可观，尽管方案文件中并未给出具体的收入估算。然而，山东省相对 GDP 的税收征收率低于全国平均值 3 个百分点，这也说明通过减少税收优惠来增收的潜力可观。

税收改革的实施必定会遇到一些困难。税收优惠的做法根深蒂固，完全取消阻碍重重，特别是在政府中仍不乏支持这一做法的官员。此外，在山东省经济增长率已经减缓的情况下，要削减被许多人视为刺激经济发展有效手段的企业补贴也十分困难。就这一点而

SHAN DONG

言，近期国务院新的规定似乎也要求地方在取消税收优惠时应采取较为温和的方式。

政府间财政关系

山东省政府间财政关系的三个问题是：（1）支出和管理责任的划分不清晰、不合理；（2）收入在地方政府间的分配可能不够均等；（3）政府间转移支付的管理框架有待完善。改革方案充分汲取了国际先进经验，以求解决以上三个问题。但是，其中政府间转移支付体系的改革尚未有具体方案出台。

第一，由于省政府、地级政府和县市政府间的支出责任可能有所改变，现有支出职能的划分可能需要重新论证。改革方案要求实现责任的重新划分，并于2015年在教育、医疗和交通领域进行试点。

第二，省以下地方政府之间巨大的财政差异应当得到解决。具体的收入分享计划尚未出台，但改革方案似乎寻求为地方政府间的收入分配建立一个更加基于规则的方法。

第三，改革方案要求省给地方政府的转移支付中应当减少专项转移支付，增加一般性转移支付，并且取消地方的资金匹配。

x

弥补营业税收入损失

山东省需要应对的另一个问题来自于营业税取消后财政收入减少所产生的缺口。部分缺口可以随着改革的实施自然填补，如减少的税收优惠、提高财税管理效率带来的成本降低和支出减少等。改革方案未就各类措施变动对山东省财政收入的影响做出估计。然而，如果把对企业的税收优惠占GDP的比重限制到最多占1%的话，营业税收入

中的一半损失就可以得到弥补。

还有部分收入损失可以通过增加新的收入来源进行补偿，当然，开征新税必须得到中央政府的批准。目前看来，这种想法短期内难以实现。

展 望

山东省在财政改革上进行了极具探索意义的尝试，其制定的改革方案将会极大地提高支出效率和收入激励，同时减少浪费，抑制腐败。改革借鉴了先进的国际经验，遵循了国务院的新规，将成为其他省市的学习典范。需要指出的是，为了让改革方案充分发挥其作为指导规划文件的潜力，我们应当更明确地说明方案的预期目标，跟踪改革进度，制定实施策略和时间表。同样地，假如将方案作为完善财政制度的规划，山东省则需要定期对方案做出修订。“一次性”的研究在指导山东公共财政改革方面不具备长久生命力。目前版本的方案包含的可度量指标较少。例如，对当前税收优惠总额、支持经济发展的企业补贴的总额和为实现均等化在省与省以下政府间进行的转移支付的总额等均未进行相应的估算。

对山东省改革方案的一个主要担忧在于其能否按时有效实施，主要包括以下几点：

其一是需要寻求一条路径来取消部分根深蒂固却适得其反的做法，以此作为改革的切入点。完全分离私人部门与公共部门并非易事。政府通过各种各样的补贴和税收优惠施惠于企业。地方政府官员要从与竞争性部门的这些直接联系中抽身出来有多困难，或者分离政府与私人部门职能需要多长时间，都尚未可知。

其二是在提高地方政府工作人员的专业能力方面存在困难。在某

SHAN DONG

种意义上，新预算法对财税管理方式深层次的改变提出了要求。我们需要在培训和管理上花更多的精力。即使不考虑新预算法提出的要求，政府工作人员，特别是乡镇的政府工作人员也仍有很大的提升空间。因此，为了改革方案的顺利实施，制定一个政府工作人员能力提升策略十分重要，这可能成为改革成败的关键。

目 录

致谢	i
作者简介	iii
前言	v
 第一章 导论	1
研究目的	2
研究方法	3
 第二章 山东省基本情况	5
人口特点和经济结构	5
政府治理	6
公共服务水平和财税成效的比较	7
公共服务融资	8
预算绩效	9
 第三章 公共财政问题与关注	10
政府支出是否足够高	11
财政差距是否过大	15
城市公共服务需求会对预算产生压力	17
土地出让收入和基础设施融资的减少	18
公共部门和私营部门尚未完全分离	19

SHAN DONG

不合理的激励机制 21

财政体系或许过于复杂 23

第四章 山东省财政改革 25

 改革基础 25

 目标 27

 山东财政改革方案 28

第五章 国家背景：构建有活力的政府间财政体制 44

 全会提供的指导方向 45

 国务院的规定 48

第六章 财税管理改革与山东省财政 59

 营业税的替代 60

 新地方税收 62

 政府间转移支付 73

第七章 结论及展望 75

 改革的一般性评价 75

 展望 80

附录 1 图表 83

 表 1 山东省人口结构表 83

 表 2 2013 年山东省公共服务水平 84

 表 3 山东省国内生产总值情况 85

 表 4 山东省国内生产总值结构 86

 表 5 2013 年中国各省、市、自治区支出分级情况 87

表 6	2014 年全国及山东省财政运行情况	88
表 7	2014 年山东省一般公共预算收入	89
表 8	山东省济南市市中区及商河县财政情况对比	90
表 9	2014 年山东省四本预算收支执行情况	90
表 10	山东财政支出情况	92
表 11	山东地市级及县级财政经济情况差异	92
表 12	全国及山东省土地出让金情况	93
表 13	截至 2013 年 6 月全国及山东省地方政府性债务情况	93
表 14	补偿“营改增”税收损失的可能途径——基于 2014 年 预算数据	94
图 1	山东省人均 GDP 县级分布情况	94
图 2	山东省的政府行政结构图	94
附录 2	回归分析	95
回归 A:	计算山东省税收努力	95
表 A-1	测算征税能力回归结果	95
表 A-2	山东省税收努力情况	96
回归 B:	计算山东省转移支付缺口	97
表 B-1	转移支付回归结果	97
表 B-2	山东省转移支付缺口	98
回归 C:	全国 30 个省、自治区、直辖市人均财政支出的影响 因素	98
表 C-1	人均财政支出回归结果	98
回归 D:	计算山东省县级财政支出的收入弹性	99
表 D-1	山东省 91 个县人均财政支出回归结果	99
参考文献		100

CONTENTS

ACKNOWLEDGEMENT	i
AUTHORS	iii
PREFACE	v
 CHAPTER ONE INTRODUCTION	 1
Objectives of This Study	2
Study Approach	4
 CHAPTER TWO SHANDONG PROVINCE	 6
Population Characteristics and Economic Structure	6
Governance	8
Comparative Service Levels and Fiscal Outcomes	9
Financing Public Services	10
Budgetary Performance	11
 CHAPTER THREE PUBLIC FINANCE ISSUES AND CONCERNS	 13
Are Government Expenditures High Enough?	14
Are Fiscal Disparities Too Large?	20
Urban Public Service Needs Will Pressure Budgets	22
Declining Land Revenues and Infrastructure Finance	23
Public Sector and Private Sector Activities Are Not Fully Separated	25
Perverse Incentives	27
The Fiscal System May Be Overly Complicated	29