

REFORMING

(汉英对照)

城镇化与中国财政改革

REFORMING THE PUBLIC FINANCE SYSTEM TO FIT A MORE URBANIZED CHINA

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

014056593

F812.2
128

(汉英对照)

城镇化与中国财政改革

REFORMING THE PUBLIC FINANCE SYSTEM TO FIT A MORE URBANIZED CHINA

罗伊·鲍尔
吴卓瑾 著
乔宝云
刘乐峰 译



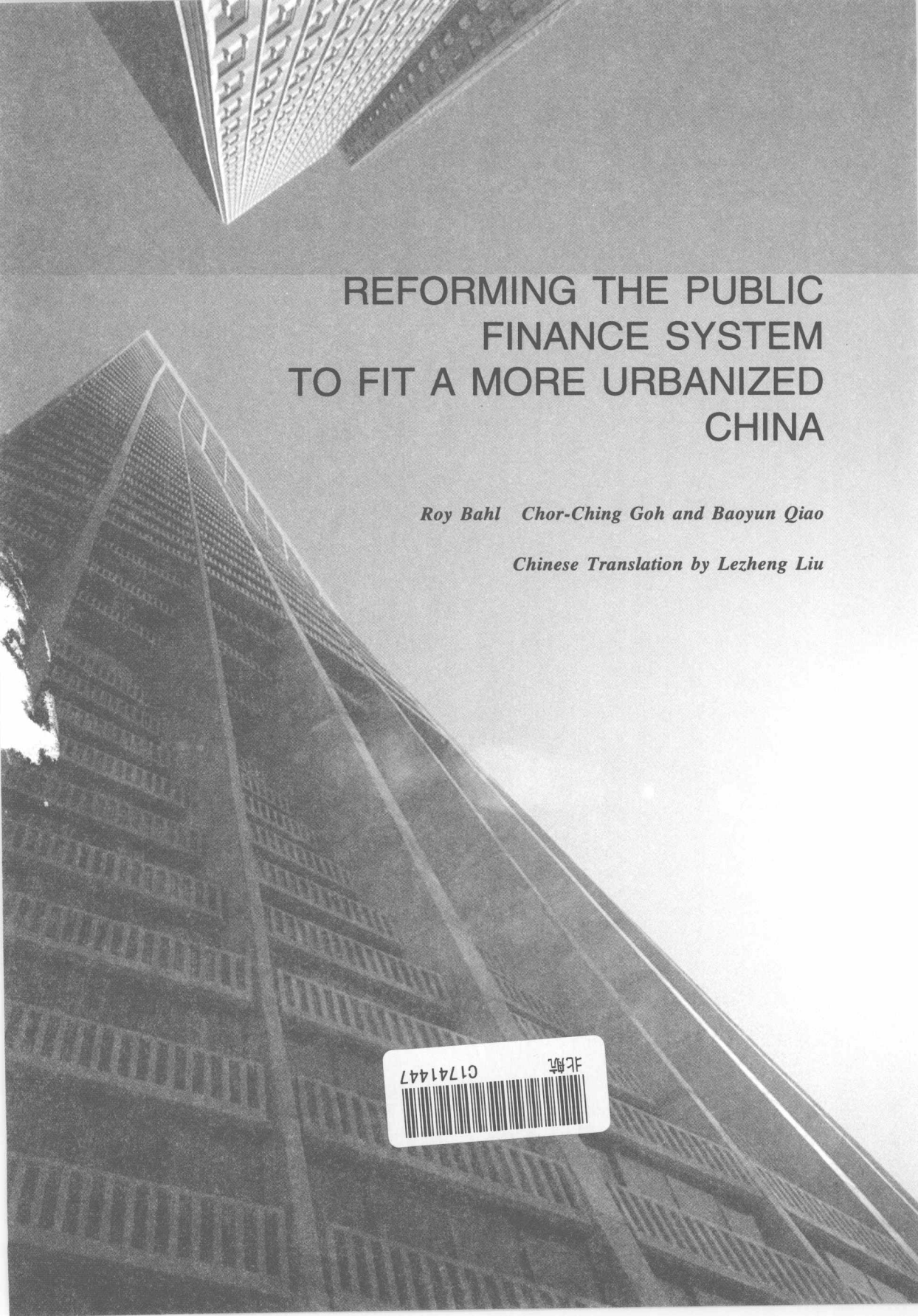
F812.2
128

中国财政经济出版社



北航

C1741447



REFORMING THE PUBLIC FINANCE SYSTEM TO FIT A MORE URBANIZED CHINA

Roy Bahl Chor-Ching Goh and Baoyun Qiao

Chinese Translation by Lezheng Liu

C1741447



北航

002820110

图书在版编目 (CIP) 数据

城镇化与中国财政改革 = Reforming the public finance system: 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, 2014. 7
ISBN 978-7-5095-5549-1

I. ①城… II. ①鲍… ②吴… ③乔… ④刘… III. ①城市化-影响-财政改革-研究-中国-汉、英 IV. ①F812.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 156025 号

责任编辑: 赵 力

责任校对: 杨瑞琦

整体设计: 郁 佳

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

787×960 毫米 16 开 21.25 印张 450 000 字

2014 年 7 月第 1 版 2014 年 7 月北京第 1 次印刷

定价: 58.00 元

ISBN 978-7-5095-5549-1/F·4489

(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

在为世界银行和国务院发展研究中心关于中国城镇化的联合研究课题撰写支持性论文的过程中，我们产生了写作本书的想法。世界银行和国务院发展研究中心的研究成果已经以《城镇化中国：实现高效、包容和可持续的城镇化发展》为题发表。该联合研究课题的同事们对本书写作提供了很多帮助。

在研究过程中，我们从许多人处获益良多。很多财政部门的从业者挤出宝贵的时间告诉我们中国地方政府是如何运行的。过去九个月里，我们会见了许许多多来自上海市、四川省、重庆市、湖南省、海南省、河南省、浙江省、辽宁省和广东省的财政官员。这使我们能不断重构和更新先前基于对其他省份的了解形成的工作基础。

我们收到了许多来自前任和现任中央政府官员和中国其他地区学者的有益评论与批评。也许，我们没能更多地采用他们对本书的建议是一个错误。特别要感谢许善达、王道树、满燕云、刘乐峥和黄佩华为我们提出了关于中国地方财政体制的有益想法。特别还要感谢的是 Karlis Smits，他是我们的数据分析顾问，是他让我们能够更加合理地解释实证证据。

最后，本研究最终书稿的形成离不开一些人的出色工作。来自中国财政经济出版社的责任编辑赵力提供了专业的指导，使本书出版成为可能。中央财经大学和纽约州立大学布法罗分校的一些学生为我们提供了宝贵的研究帮助，他们是陈歆燕、刘楠楠、李雯瑞、张少哲和万晓萌。刘乐峥为本书一些艰涩的部分作出了优秀的翻译。

尽管我们接受了许多帮助和建议，但本书所有分析和结论的文责由我们承担。

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。

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。



ACKNOWLEDGMENTS

The idea for doing this book came while we were doing a background paper for the urbanization study carried out by the World Bank and the Development Research Center of China. That study has since been published as *Urban China: Towards Efficient, Inclusive and Sustainable Urbanization*. Our research colleagues in that work added much value to our own efforts.

We learned much from others in doing this work. Practitioners gave their valuable time to tell us how things really worked at the subnational government level in China. During the last nine months, we spent time with countless finance officers in Shanghai, Sichuan, Chongqing, Hunan, Hainan, Henan, Zhejiang, Liaoning, and Guangdong. This allowed us to build on and update our earlier field work in other provinces.

Many thoughtful comments, and critiques were received from past and current central government officials, and from academics in China and beyond. We probably erred in not taking more of their advice about this manuscript. In particular, we mention Shanda Xu, Daoshu Wang, Joyce Man, Lezheng Liu, and Christine Wong as offering good insights about local public finance in China. We mention especially Karlis Smits, who served as our advisor in mining the data and in keeping us honest with the interpretation of empirical results.

Finally, there were those who did a wonderful job in helping us bring this manuscript to a final form. Li Zhao of China Financial & Economic Publishing House provided professional guidance and made the publication possible. Students at the Central University of Finance and Economics and SUNY at Buffalo provided valuable research assistance. These included Xinyan Chen, Nannan Liu, Wenrui Li, Shaozhe Zhang, and Xiaomeng Wan. Lezheng Liu did an excellent job of translating some difficult materials.

Despite all this good help and advice, the responsibility for the analysis and conclusions here is ours alone.

AUTHORS



Roy Bahl is Regents Professor of Economics, emeritus at the Andrew Young School of Policy Studies at Georgia State University in Atlanta Georgia, USA. He has advised countries on public finances all over the world. He is the author of numerous books and scholarly papers.

Chor-Ching Goh is the lead economist for China, Mongolia, and South Korea at the World Bank. Before moving to Beijing, she was the lead economist for Ethiopia, Sudan and South Sudan. Prior to joining the Africa region, she was the senior economist for Russia, and also worked on the former Soviet Republics, and new European Union member states. Chor-Ching was the deputy director of the 2009 *World Development Report* on Economic Geography. Between 2000 and 2007, as an economist in the East Asia and Pacific Regional Office, she worked on poverty, equity, and labor market issues in the region, leading policy reports and dialogue in Cambodia, Mongolia and the Philippines. She graduated from Yale University, *summa cum laude*, with simultaneous BA and MA degrees, and from Harvard University, a Ph. D. in Economics.



Baoyun Qiao, Professor of Economics and Dean, China Academy of Public Finance and Policy, Central University of Finance and Economics. He published numerous books and scholarly papers. He has advised many countries on public finance, local governance, and economic development. Baoyun graduated from Georgia State University, U. S. , where he earned his Ph. D. in economics.

The translator, **Lezheng Liu**, is Assistant Professor of Economics, China Academy of Public Finance and Policy, Central University of Finance and Economics. He published several books on public finance and taxation in China, and worked with the SAT and MoF in several research projects. Lezheng earned his Ph. D. in economics at Western Michigan University, U. S.



目 录

致 谢	i
作者简介	iii
第一章 财政体制面临的挑战	1
引言	1
转型期的财政体制	2
本书的框架	9
第二章 中国财政体制的框架	10
引言	10
政府的规模与增长	10
税收	17
财政分权	21
支出责任划分	23
政府间转移支付	26
地方政府举债	31
土地收入与土地出让	34
地方财政预算	36
预算有硬约束吗?	38
大城市的财政	39
第三章 2014 年财政体制：相关问题	43
引言	43

CHINA

中国财政体制已经不适应其经济发展形势 43

 税收 46

 税制结构 49

 支出责任划分 55

 收入分配 62

 政府间转移支付 64

 地方政府举债 69

 地方政府财政报告 70

 土地出让和土地出让金 71

第四章 改革的策略 73

 引言 73

 零散的改革还是综合的改革 73

 改革的时间和顺序 74

 财政理念的大转变 75

 经济学理论能否提供有用的指导？ 76

第五章 全面改革方案的政策选项 80

 引言 80

 支出责任划分 81

 收入划分 86

 政府间转移支付 100

 地方政府债务 108

 土地财政 112

第六章 改革带来的回报 115

 引言 115

 改革方案 115

 改革的影响 118

第七章 改革中国的财政体制：结论和总结 122

 背景 122

 全面的财政改革 124

 改革的回报 131

 结论 134

附录 135

 附表 1 中国财政收入的结构：2011 年 135

 附表 2 中央到省的转移支付：2010 ~ 2011 年 136

 附表 3 地方政府转移支付：2009 年 138

 附表 4 税收共享与转移支付：2004 ~ 2009 年 139

参考文献 140

图

 2-1 地方政府预算流程 36

表

 1-1 GDP 和财政收入预测 7

 2-1 政府支出占 GDP 的百分比 11

 2-2 部分国家的政府支出占 GDP 的百分比：不同年份比较 11

 2-3 地方政府支出 12

 2-4 中国全部政府的财政预算总支出增长 13

 2-5 中国人均政府支出增长的决定因素 15

 2-6 亚洲金融危机对中国人均政府支出的影响：被解释变量为人均
 中央和人均地方政府支出 16

 2-7 中国税收结构及增长 18

 2-8 54 个国家的税收努力回归分析 21

 2-9 按政府职能分类的各级政府支出占比：2007 ~ 2012 24

 2-10 合并的地方政府收入状况表：2009 年 27

CHINA

2-11 人均 GDP、人类发展指数和人均转移支付的相关关系：
按 2009 年转移支付类型 28

2-12 截至 2013 年 6 月各地方机构举借的债务 32

2-13 土地出让金：2004 ~ 2013 年 35

2-14 直辖市：一些财政指标：2012 年 40

2-15 市级/区级的收入共享 42

3-1 公共基础设施维护支出的预估：演示案例 48

3-2 中国城市社会保险缴费率 50

3-3 中国土地和房产相关税收 51

3-4 2012 年地区经济差别 66

3-5 地方政府的财政差异：2011 年 67

5-1 地方税收的可用税种 91

5-2 一些城市的财产价值指数 91

5-3 2008 年和 2011 年机动车数量和人口数 94

5-4 按人口对共享税和无条件拨款进行公式分配的影响
(基于 2009 年数据) 105

6-1 全面改革的内容 116

CONTENTS

ACKNOWLEDGMENTS	i
AUTHORS	iii
CHAPTER ONE CHALLENGES TO THE PUBLIC FINANCE	
SYSTEM	1
INTRODUCTION	1
PUBLIC FINANCES IN TRANSITION	2
OUTLINE OF THIS BOOK	10
CHAPTER TWO THE STRUCTURE OF CHINESE PUBLIC	
FINANCE	11
INTRODUCTION	11
THE SIZE AND GROWTH OF GOVERNMENT	11
TAXATION	18
FISCAL DECENTRALIZATION	22
EXPENDITURE ASSIGNMENT	24
INTERGOVERNMENTAL TRANSFERS	29
GOVERNMENT BORROWING	34
LAND REVENUES AND LAND LEASING	37
SUBNATIONAL GOVERNMENT BUDGETING	39
IS THERE A HARD BUDGET CONSTRAINT?	42
METROPOLITAN AREA FINANCES	43
CHAPTER THREE THE FISCAL SYSTEM IN 2014: PROBLEMS	
AND ISSUES	47
INTRODUCTION	47
CHINA OUTGREW ITS PUBLIC FINANCE SYSTEM	47
TAXATION	50
TAX STRUCTURE	53
EXPENDITURE ASSIGNMENT	60
REVENUE ASSIGNMENT	69
INTERGOVERNMENTAL TRANSFERS	71

CHINA

SUBNATIONAL GOVERNMENT BORROWING	76
FISCAL REPORTING BY SUBNATIONAL GOVERNMENTS	78
LAND SALES AND LEASES	78
CHAPTER FOUR REFORM STRATEGY	81
INTRODUCTION	81
PIECEMEAL OR COMPREHENSIVE REFORM?.....	81
TIMING AND SEQUENCING THE REFORM	82
BROAD CHANGES IN THE FISCAL CULTURE	83
CAN ECONOMIC THEORY PROVIDE USEFUL GUIDANCE?	85
CHAPTER FIVE OPTIONS FOR A COMPREHENSIVE REFORM	
PACKAGE	89
INTRODUCTION	89
EXPENDITURE ASSIGNMENT	90
REVENUE ASSIGNMENT	96
INTERGOVERNMENTAL TRANSFERS	110
SUBNATIONAL GOVERNMENT BORROWING	119
LAND FINANCE	123
CHAPTER SIX THE PAYOFFS FROM REFORM	127
INTRODUCTION	127
THE REFORM PACKAGE	127
IMPACTS OF THE REFORM	130
CHAPTER SEVEN REFORMING THE PUBLIC FINANCE SYSTEM	
IN CHINA: CONCLUSIONS AND SUMMING UP	
.....	136
BACKGROUND	136
COMPREHENSIVE FISCAL REFORMS	138
THE PAYOFFS FROM REFORM	146
CONCLUSION	150
APPENDIX	152
Annex Table 1: Fiscal Revenue Structure of China: 2011	152
Annex Table 2: Intergovernmental Grants from the Central to Provincial Governments: 2010 – 2011	153
Annex Table 3: Subnational Grants: 2009	155
Annex Table 4: Shared Tax and Transter: 2004 – 2009	156
REFERENCES	157

FIGURE

2 – 1:	Subnational Government Budget Flows	40
--------	---	----

TABLES

1 – 1:	Projected GDP and Revenue	8
2 – 1:	Government Expenditure as Percentage of GDP	12
2 – 2:	Government Expenditures as a Percent of GDP in Selected Countries: Various Years	12
2 – 3:	Expenditures Made by Subnational Governments	13
2 – 4:	Growth of Public Finance Budget Expenditures by All Levels of Government in China	14
2 – 5:	Determinants of the Growth of per Capita Government Expenditures in China	16
2 – 6:	Impacts of the Asian Crisis on per Capita Government Expenditures in China: Dependent variable is per capita Central and per Capital Subnational Government Expenditures	18
2 – 7:	Growth and Structure of Taxation in China	19
2 – 8:	Tax Effort Regression Analysis of 54 Countries	22
2 – 9:	Percent Composition of Government Expenditures by Level of Government in 2007 to 2012	26
2 – 10:	Consolidated Income Statement for Subnational Government Sector in 2009	29
2 – 11:	Simple Correlations Among per Capita GDP, HDI Index and per Capita Transfer: by Type of Transfer in 2009	31
2 – 12:	Subnational Debt by Borrowing Units by end of June, 2013	37
2 – 13:	Land-leasing Fees: 2004 – 2013	39
2 – 14:	Provincial Cities: Selected Fiscal Indicators, 2012	45
2 – 15:	Municipal/District Allocations	46
3 – 1:	Projected Maintenance Expenditures on Public Infrastructure: an Illustration	53
3 – 2:	Social Insurance Contribution Rates in Urban China	55
3 – 3:	Taxes on Land and Property in China	56
3 – 4:	Regional Economic Disparities Year 2012	73
3 – 5:	Selected Indicators of Fiscal Disparities for Subnational Governments, 2011	74
5 – 1:	Selected Options for Subnational Government Taxation	101

CHINA

5 – 2: Property Value Index in Selected Cities 101

5 – 3: Motor Vehicles and Population in 2008 and 2011 104

5 – 4: Impacts of a Population Formula Distribution of Shared Taxes
and Unconditional Grants (Based on Data in 2009) 118

6 – 1: Comprehensive Reform Program 128

第一章 财政体制面临的挑战

引言

未来二十年，伴随一个更加成熟经济体的发展，城镇化和其他结构性改变将会使中国发生翻天覆地的变化。中产阶级崛起，服务业突飞猛进，最终，家庭消费对中国经济增长的驱动将超过投资的作用，同时大规模城市的人口还会进一步扩张。McKinsey（2009）认为，到2025年，城镇经济规模将占中国GDP的90%。现行公共财政体制虽然适应投资驱动型的经济，但是将无法很好地适应城镇化程度更高的中国。事实上，一些现行体制的根本问题给中国经济发展带来了越来越显著的效率、公平和环境问题。城镇化进程中，现行的政府治理和财政收支体制都需要进一步改革，以真正利及中国经济的发展。因此，体制内外的很多专家都一致认为，进一步的财政体制改革势在必行（楼继伟，2013；世界银行和发展研究中心，2013，2014；Lim, Porter, Romer 和 Spence, 2011）。¹

改革的中心议题是形成一个健康的财政体制，政府能够将传统的、提供公平高效公共服务的职能与具有私人部门性质的投资与生产性职能分离。目前较为可行的策略是，弱化政府拥有和运营与私人部门形成竞争的公司，不再强调政府直接干预经济职能的重要性。取而代之的是政府将扮演支持性的角色，为市场经济发展提供必要的基础设施和监管，相信市场能为经济参与者产生正确的经济信号。地方政府的工作重点是提供较好的地方公共服务，且地方官员的奖惩取决于履行公共服务提供职能的表现。事实上，这并不是一个全新的政策，而是重新强调三十年前中国改革开放的既定策略。

要向这一方向迈进，建成合适利益驱动的公共部门体系，政府就必须慎重考虑财政体制改革的各项要点：构建地方政府官员决策的问责机制；合理划分中央和地方的收入与支出责任；为社会公共服务和社会保障提供资金；从生产型税基

¹ 本书中发展研究中心为中国国务院发展研究中心。