

DRC

丛书主编·李伟

国务院发展研究中心
研究丛书 2013

中国中长期负债能力 与系统性风险研究

China's Carrying Capacity for Mid-and
Long-Term Liability and Systematic Risk

余斌 吴振宇 等著

经济增速下行阶段，保持财政中性难度较大
当前我国政府债务占GDP的比重较低，风险可控
经济增速下降后，我国赤字率会有较明显的提高
经济的可持续增长和财政政策的稳健性是我国应对未来主权债务风险的根本手段



中国发展出版社
CHINA DEVELOPMENT PRESS

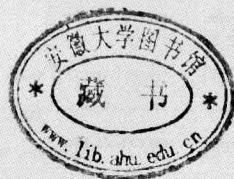
DRC 丛书主编·李伟

国务院发展研究中心
研究丛书 2013

中国中长期负债能力 与系统性风险研究

China's Carrying Capacity for Mid-and
Long-Term Liability and Systematic Risk

余斌 吴振宇 等著



中国发展出版社
CHINA DEVELOPMENT PRESS

图书在版编目 (CIP) 数据

中国中长期负债能力与系统性风险研究/余斌等著. —北京:
中国发展出版社, 2013. 6

(国务院发展研究中心研究丛书 / 李伟主编. 2013)

ISBN 978 - 7 - 80234 - 955 - 1

I. ①中… II. ①余… III. ①财政收入—研究—中国
IV. ①F812. 41

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 126464 号

书 名: 中国中长期负债能力与系统性风险研究

著作责任者: 余 斌 吴振宇 等

出版发行: 中国发展出版社

(北京市西城区百万庄大街 16 号 8 层 100037)

标准书号: ISBN 978 - 7 - 80234 - 955 - 1

经 销 者: 各地新华书店

印 刷 者: 北京科信印刷有限公司

开 本: 700 × 1000mm 1/16

印 张: 11.5

字 数: 138 千字

版 次: 2013 年 6 月第 1 版

印 次: 2013 年 6 月第 1 次印刷

定 价: 30.00 元

联系电话: (010) 68990646 68990692

购书热线: (010) 68990682 68990686

网络订购: <http://zgfczbs.tmall.com>

网购电话: (010) 68990639 88333349

本社网址: <http://www.developress.com.cn>

电子邮件: cheerfulreading@sina.com

版权所有·翻印必究

本社图书若有缺页、倒页, 请向发行部调换

DRC

2013

国务院发展研究中心研究丛书

编委会

主 编: 李 伟

副主编: 刘世锦 韩 俊 张军扩 张来明
隆国强

编 委: (按姓氏笔画为序)

丁宁宁	卢 迈	包月阳	冯 飞
吕 薇	任兴洲	米建国	刘世锦
孙兰兰	李 伟	李善同	余 斌
迟福林	张小济	张军扩	张来明
张承惠	陆文强	陈小洪	侯永志
赵昌文	高世楫	夏 斌	郭励弘
徐小青	隆国强	程国强	程秀生
韩 俊	葛延风		

“中国中长期负债能力与系统性风险研究”

课题组

课题负责人

余 斌 国务院发展研究中心宏观部 部长

课题协调人

吴振宇 国务院发展研究中心宏观部 第二研究室主任

课题组成员

魏加宁 国务院发展研究中心宏观部 副部长

孟 春 国务院发展研究中心宏观部 副部长

张立群 国务院发展研究中心宏观部 副巡视员

陈昌盛 国务院发展研究中心宏观部 第一研究室主任

张俊伟 国务院发展研究中心宏观部 第三研究室主任

戴 慧 国务院发展研究中心宏观部 副研究员

任泽平 国务院发展研究中心宏观部 副研究员

王莹莹 国务院发展研究中心宏观部 助理研究员

总 序

深化体制改革 促进转型发展

国务院发展研究中心主任 李伟

党的十八大提出了到 2020 年全面建成小康社会的宏伟目标。届时，按不变价计算，城乡居民收入水平比 2010 年实现倍增。要实现这一宏伟目标，到 2020 年前，我国 GDP 年均增长速度需要略高于 7%。如何在转变发展方式的基础上保持经济较快增长，实现全面建成小康社会的宏伟目标，对我们的工作提出了新的要求。

未来中国经济发展面临着全新的国际环境。全球金融危机爆发后，世界经济进入了大调整大转型时期。发达经济体难以在短期内恢复高速增长，世界经济进入低速增长新阶段。全球性产能过剩问题加剧，国际市场竞争更加激烈，贸易投资保护主义有所抬头。区域贸易安排取代多边贸易体系，成为贸易投资自由化的主要形式，发达国家正按照自身利益酝酿新的贸易投资规则。三大主要经济体同时采取宽松的货币政策，导致全球性流动性过剩，对国际资本流动、全球金融市场的稳定均产生巨大影响。能源供

求结构与格局深刻变化。主要发达经济体在救助金融危机和刺激经济的同时，实施“再制造业化”战略，重视新兴产业发展，推动经济加速转型。国际环境的变化，蕴含着新的机遇与挑战，战略机遇期的内涵与条件发生了重要变化。

中国经济发展进入了新阶段。我国已经进入了中等收入国家的行列，潜在经济增长率将出现下降，经济增长动力正处于转换之中。我国比较优势也在发生深刻变化，以往支撑我国参与国际分工与竞争的低成本劳动力优势正在快速削弱，劳动密集型产品在国际市场上面临着日益激烈的挑战。

转变发展方式刻不容缓。依靠要素投入驱动的经济发展方式难以为继，不平衡、不协调、不可持续的矛盾日益尖锐。经济结构不合理的问题日益严重，影响社会和谐稳定的矛盾更加突出，产能过剩、房地产泡沫、地方融资平台蕴含的金融风险等问题不可忽视。年初华北地区大面积持续的雾霾天气，不仅突显了资源环境问题的严重性，更反映了转变发展方式的紧迫性。

既要转变发展方式，又要保持经济稳定增长，唯一的出路是深化体制改革。体制机制是决定经济发展方式的根本因素，老的体制机制决定了老的发展方式。要转变发展方式，必须要有一套新的体制机制，否则，转变发展方式只能是纸上谈兵。除此之外，抓住新的发展机遇，释放经济增长的潜力，同样需要进一步深化改革。

深化改革要坚持不断完善社会主义市场经济体制。深化改革的关键是处理好政府与市场、政府与社会的关系，要尽可能把市场与社会可以自行承担的职能交给市场和社会，要用体制机制用

好、管好政府这只“看得见的手”，充分尊重市场这只“看不见的手”，真正发挥市场机制在资源配置中的基础性作用。

改革进入深水区，需要我们用极大的智慧与勇气推进改革。各种体制盘根错节，相互影响，牵一发而动全身，改革不能零打碎敲，必须做好改革的顶层设计，系统化推进。

国务院发展研究中心是直接为党中央国务院决策服务的政策研究咨询机构。我们始终坚持围绕中心、服务大局的方向，开展政策研究，将战略性、综合性、全局性和前瞻性的重大战略问题研究与对经济社会发展中的热点、难点、焦点问题研究有机结合，力争为党中央国务院决策提供“管用”的政策建议与解决方案。

2013年的“国务院发展研究中心研究丛书”共包括16本著作，是过去一两年我中心部分政策研究成果。《改革攻坚（上）——改革的重点领域与推进机制研究》和《改革攻坚（下）——推进经济体制重点领域改革研究》是对下一步经济体制改革的总体设计，是我中心重大课题研究成果。丛书中还收录了对特定领域改革的研究成果，如《稳定与完善农村基本经营制度研究》《利率市场化改革研究》。关于转型发展方面的研究成果则包括：《中国制造业创新与升级——路径、机制与政策》《中国企业转型发展调查研究》《要素成本上涨对中国制造业的影响及相关政策研究》《大调整时代的世界经济》《全球农业战略：基于全球视野的中国粮食安全框架》《完善城镇化进程中的社会政策》《人口倒挂地区社会管理研究》等。针对经济社会发展中的热点问题，丛书重点收录了建立房地产市场调控长效机制的研究成果，包括《中国住房市场：调控与政策》《土地供应制度对房地产市场影响研究》。另外，丛书还收录了关于经济

社会发展中一些新趋势、新问题的研究，如《中国云计算应用的经济效应与战略对策》《中国场外股权交易市场：发展与创新》《中国中长期负债能力与系统性风险研究》。

我们正在着力建设“一流智库”，不断提高政策研究的水平与质量。尽管如此，丛书中收录的研究成果，可能还存在种种不足，希望读者朋友不吝赐教，提出宝贵意见与建议，帮助我们不断改进。我衷心希望，社会各界都能够关心支持政策研究与咨询工作，为实现中华民族伟大复兴的“中国梦”，不断作出新贡献。

2013年6月3日

前言

Foreword

2008 年国际金融危机后，受内外经济环境变化影响，我国经济自主增长动力减弱，经济增速持续下降。预计未来十年，中国经济将从过去接近 10% 的高速增长回落至 7% 左右的中速增长。受此影响，财政收入增速将显著下降，并影响到政府中长期的债务水平和偿债能力。本书从增速下行阶段我国财政收支可能出现的变化入手，研究未来我国中央政府负债能力和系统性风险。

第一章分析了 2003 ~ 2012 年我国财政收入与经济增长的关系，揭示了高速增长期财政收入增速明显高于名义 GDP 增速的原因。分析显示，当经济增速下降后，受我国速度效益性经济特征影响，财政收入增速将会出现显著下降。

第二章研究了我国经济增长的阶段性特征，指出我国正进入增长阶段转换的关键期，结合供给和需求条件变化情况，预测了未来十年我国 GDP 的增速和主要经济指标。

第三章研究了不同国家在经济增速下行阶段财政收入及政策的变动特点。国际经验显示：即使在经济增速下行阶段随着人均 GDP 的增长，财政收入占 GDP 的比重也会缓慢上升；增速下行期广泛存在维持财政平衡和依靠扩张性财政刺激经济增长的两难矛盾。本章结合国际经验和中国实际，估算了未来十年我国财政收入的增长情况。

第四章研究了处于不同发展阶段国家的政府公共支出情况。利用国

际经验并结合我国财政支出变化规律和未来主要支出增长前景,推算了2020年我国财政支出占GDP比重,为测算财政支出变化提供了基础。

第五章在吸收其他机构编制政府资产负债表的经验和数据基础上,估算我国2010年政府资产负债表,并测算了我国中长期债务负担情况。数据显示从资产负债率,债务占GDP的比重和流动性比率看我国中长期债务风险是可控的。

第六章梳理了若干国家主权债务危机发生的成因和应对措施,并专门研究了日本这类内债型国家是如何进行债务管理的。针对我国具体情况,研究了国际上地方债务的防范和应对措施。在综合分析国际经验的基础上,提出防范化解债务风险有关政策建议。

第七章测算并分析了我国未来政府负债情况,从高低风险两种情景看到2020年我国债务水平都不会太高,但高方案显示2020年赤字率将会接近国际警戒水平。测算显示,负债水平对GDP增速较敏感,保持较高GDP增速对于控制债务水平有明显的作用。在数据测算基础上,提出控制风险,增强我国负债能力的相关政策建议。

第八章从总体上分析了近中期我国经济发展的趋势、挑战 and 对策。重点强调了结构变化和增长阶段转换对我国经济发展带来的影响,以及如何顺应变化,调整宏观经济政策,保持经济持续平稳增长。

该项研究由余斌同志设计总体框架、组织实施并统筹观点。各章的分工如下:

第一章 张立群 王莹莹

第二章 陈昌盛

第三章 吴振宇 孟 春

第四章 张俊伟 戴 慧

第五章 魏加宁

第六章 任泽平

第七章 吴振宇

第八章 余 斌 吴振宇 陈昌盛 任泽平

目 录

Contents

第一章 2003 年以来我国财政收入增长与	
经济增长关系研究	1
一、2003 年以来我国财政收入与 GDP 增长的关系分析	1
二、我国财政收入长期高于经济增长的影响因素分析	5
三、经济增长阶段性特征对财政收入增长的影响分析	9
第二章 中国经济已进入增长阶段转换的关键期	16
一、潜在增长率将逐步下降，发展进入新增长阶段	17
二、追赶型经济体经历高速增长期后，增速会出现	
两类不同性质的回落	18
三、落入“中等收入陷阱”可能性小，但风险因素犹存	20
四、我国经济增长阶段转化呈现混合特征	21
五、有条件建立新动力和新优势，	
实现更长时期的健康发展	22
六、中国经济由高速增长转入中速增长阶段	23

第三章 未来我国财政收入变动的前景与测算	28
一、经济增速下行阶段财政收入变动的国际经验	28
二、未来我国财政收入政策变化的情况	38
三、未来十年我国财政收入测算	40
 第四章 不同发展阶段政府公共支出演变规律及 对中国的启示	44
一、政府支出的演变规律	44
二、改革开放以来中国财政支出的演变	49
三、我国财政支出的发展趋势	56
四、平衡财政收支的压力将急剧增大	61
附录 不同发展阶段日本财政支出的演变	65
 第五章 我国政府资产负债表研究	90
一、引言	90
二、两大政府资产负债表对比	92
三、调整后我国政府资产负债表	106
四、政府债务动态化	110
 第六章 世界各国债务危机对我国的启示	115
一、国家主权债务危机的成因、应对与启示	115
二、地方债务危机的成因、应对与启示	126
三、内债为主国家的债务管理与风险防范——以日本为例 ...	133

第七章 我国政府债务可持续性分析及政策建议	141
一、我国政府债务可持续性分析	141
二、提高我国负债能力防止系统性风险的政策建议	145
第八章 近中期我国经济发展趋势、挑战与对策	149
一、我国经济处于增长阶段转换的关键时期	149
二、经济结构发生全面、深刻的变化	156
三、增长阶段转换和结构变化带来的主要挑战	160
四、迈向新增长阶段的宏观经济政策	164
参考文献	169

2003 年以来我国财政收入增长与 经济增长关系研究

改革开放以来，我国财政收入体系经历了三个发展阶段，分别是：以企业上缴利润为主转向税收为主的过渡阶段（1978～1993 年）、与社会主义市场经济相适应的财政收入体系的初步构建阶段（1994～2003 年）、与经济社会发展相匹配的财政收入体系的持续健全、完善阶段（2003 年至今）^①。在不同发展阶段，财政收入增长与经济增长关系呈现出不同特点，本文将着重分析 2003 年以来我国财政收入增长与经济增长的关系及形成原因。

一、2003 年以来我国财政收入与 GDP 增长的关系分析

财政收入指国家财政参与社会产品分配所取得的收入，是实现国

^① 谢旭人：《中国财政改革三十年》，中国财政经济出版社，2008 年版。

家职能的财力保证^①。财政收入与经济增长之间存在着相互促进、相互影响、相互制约的关系。下面我们通过对比财政收入与 GDP 的总量规模、名义增速、财政收入弹性系数、财政收入占 GDP 比重等指标,进一步分析 2003 年以来我国财政收入增长与 GDP 增长之间的关系。

(一) 财政收入规模随经济增长稳步扩张

经济规模的大小决定财政收入的高低,财政收入的增长归根结底取决于经济的增长。从图 1.1 可以看到,2003~2012 年,在总的发展趋势上,我国财政收入与 GDP 总量显现出非常明显的增长同步性,经济增长带动着整个财政收入规模的不断扩张。其中,GDP 总量(名义值)从 2003 年的 135823 亿元提高到 2012 年的 519322 亿元,增长了

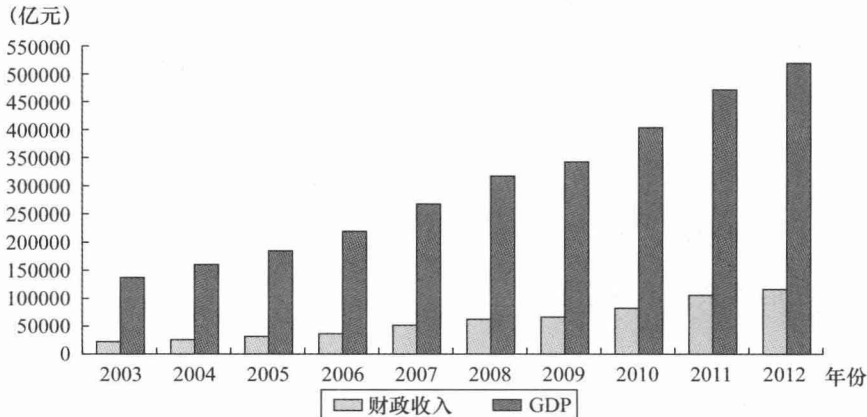


图 1.1 2003~2012 年我国财政收入与 GDP 总量变动趋势

注：财政收入与 GDP 总量均为名义值。

资料来源：万德资讯。

^① 《中国财政统计年鉴》。财政收入主要包括：(1) 各项税收：包括国内增值税、国内消费税、进口货物增值税和消费税、出口货物退增值税和消费税、营业税、企业所得税、个人所得税、资源税、城市维护建设税、房产税、印花税、城镇土地使用税、土地增值税、车船税、船舶吨税、车辆购置税、关税、耕地占用税、契税、烟叶税等。(2) 非税收入：包括专项收入、行政事业性收费、罚没收入和其他收入。

3.8 倍, 财政收入 (名义值) 则由 2003 年的 21715 亿元提高到 117210 亿元, 增长了 5.4 倍, 规模扩张的更快。

(二) 财政收入占 GDP 的比重逐年上升

从图 1.2 我们可以看到, 财政收入在 GDP 总量中所占的比重是在不断提高的, 比重值已从 2003 年的 16% 提高到 2012 年的 22.6%, 年均增长 0.73%。

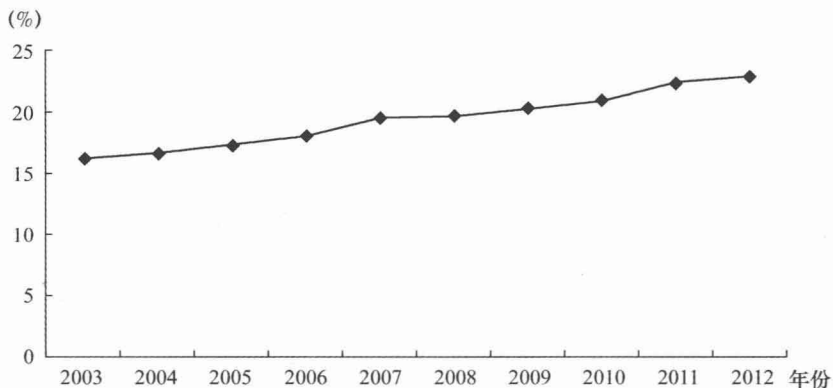


图 1.2 2003 ~ 2012 年我国财政收入占比变动趋势

资料来源: 万德资讯。

(三) 财政收入增速始终高于 GDP 增速

图 1.3 显示, 2003 ~ 2012 年财政收入名义增速与 GDP 名义增速的波动频率是基本一致的, 虽然二者之间的差距每年都在不断的变动调整中 (最大值为 2007 年的 9.5%, 最小值为 2008 年的 1.4%), 但财政收入名义增速始终高于 GDP 名义增速^①。2003 ~ 2012 年我国财政收

^① 有人曾经将财政收入名义增速与 GDP 实际增速进行对比, 这种测算方式得出的结论夸大财政收入增速与经济增速之间的差距。例如, 如果将 2007 年我国财政收入名义增速与当年的 GDP 实际增速相比, 则财政收入增速高于 GDP 增速 19.4%, 但如果二者都用名义增速进行对比的话, 则这一数值为 9.5%, 相差近 10 个百分点。