



财政蓝皮书

BLUE BOOK OF CHINA'S FISCAL POLICY

No.1

中国财政政策报告 (2018)

主编 / 刘尚希

ANNUAL REPORT ON FISCAL POLICY OF CHINA (2018)



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

2018
版



财政蓝皮书

BLUE BOOK OF
CHINA'S FISCAL POLICY

中国财政政策报告 (2018)

ANNUAL REPORT ON FISCAL POLICY OF CHINA
(2018)

主 编 / 刘尚希



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

中国财政政策报告. 2018 / 刘尚希主编. -- 北京:
社会科学文献出版社, 2018. 7

(财政蓝皮书)

ISBN 978 - 7 - 5201 - 2764 - 6

I. ①中… II. ①刘… III. ①财政政策 - 研究报告 -
中国 - 2018 IV. ①F812. 0

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 103639 号

财政蓝皮书

中国财政政策报告 (2018)

主 编 / 刘尚希

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 蔡继辉

责任编辑 / 蔡继辉

出 版 / 社会科学文献出版社 (010) 59367026

地址: 北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编: 100029

网址: www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367018

印 装 / 三河市龙林印务有限公司

规 格 / 开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 25.75 字 数: 388 千字

版 次 / 2018 年 7 月第 1 版 2018 年 7 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5201 - 2764 - 6

定 价 / 109.00 元

皮书序列号 / PSN B - 2018 - 726 - 1/1

本书如有印装质量问题, 请与读者服务中心 (010 - 59367028) 联系

 版权所有 翻印必究

《财政蓝皮书》编委会

主 任 刘尚希

委 员 刘尚希 罗文光 白景明 傅志华 程北平
杨远根 石英华 王志刚

主要编撰者简介

刘尚希 中国财政科学研究院党委书记兼院长，经济学博士，研究员、博士生导师。第十三届全国政协委员，国务院政府特殊津贴专家，国家“百千万人才工程”国家级专家，国家文化名家暨“四个一批”人才，国家“万人计划”领军人才，高校哲学社会科学（马工程）专家委员会委员。曾多次受邀参加中央领导同志主持的包括国务院、全国人大、全国政协的座谈会、研讨会和专题学习会等。

社会兼职有国务院教育咨询委员会委员、国务院医改咨询委员会委员、国家社会科学基金学科评审组专家、国家重大科技基础设施规划总体专家组成员、中国财政学会副会长兼秘书长、国家气候变化专家委员会委员、北京市人大常委会预算监督顾问、上海市人民政府决策咨询特聘专家、广东省政府咨询顾问等。

对收入分配、公共风险、财政风险、公共财政、宏观经济、公共治理等问题有创新性的探索成果。其代表作有《收入分配循环论》《公共风险论》《财政风险及其防范的研究》《或有负债：隐匿的财政风险》《宏观金融风险与政府财政责任》《公共风险视角下的公共财政》《税收与消费》《税收与民生》《科技与经济融合》等著作，以及《财政风险：一个分析框架》《论公共风险》《公共支出范围：分析与界定》《农民“就业状态”：中国改革发展成败的决定性力量》《公共化与社会化的逻辑》《在不确定性世界寻找确定性》《以人为本的财政观：民生财政》《经济发展方式转换滞后是当前宏观经济问题的根源》《消费率、经济脆弱性与可持续发展的风险》《基本公共服务均等化：目标及政策路径》《基本公共服务均等化与政府财政责任》《中国：城镇化对政府间财政关系的挑战》《以新型城镇化为基点的公

共治理改革》《财政与国家治理：基于三个维度的认识》《财政与国家治理：基于不确定性与风险社会的逻辑》《大国财政：理念、实力和路径》《制度主义公共债务管理模式的失灵——基于公共风险视角的反思》《从整体观和风险观系统认识降成本》《论中国特色的积极财政政策》等论文。

摘 要

本报告围绕中国财政政策的相关问题进行撰写，共分为四大板块。

第一大板块为总报告，包括两个部分，在回顾 2017 年财政政策的同时对 2018 年的财政政策进行展望。其中《2017 年中国的积极财政政策及综合评估》提出 2017 年财政政策呈现出从“积极”向“积极有效”转变、从“需求侧总量”调控向“供给侧结构性改革”调控转变的特征。并对 2017 年积极财政政策进行分类通览，发现其在农业、双创、进出口、生态文明建设、政府与社会资本合作、地方政府性债务管理等多方面着重促进落实“供给侧结构性改革”。最后指出积极财政政策在稳定经济增长、降低实体经济成本、推动供给侧结构性改革、推进财税体制改革等方面发挥了重要作用。《2018 年中国财政政策展望：面向公共风险管理的财政政策》从公共风险管理视角出发，指出未来财政政策应当满足减少经济、社会发展和改革的不确定性的要求，并针对每个方面分别提出了具体建议。

第二板块为财政与宏观经济篇，包括两个部分，分别对我国经济社会形势和财政运行状况进行回顾与预测。《2017 年中国经济社会及财政运行特点分析》总结了 2017 年中国经济社会及财政运行的特点并提出未来需关注的风险。报告指出，经济运行方面：供给侧结构性改革成效显著，投资、消费、出口结构不断优化，新旧动能转换加快，从行业、区域、微观等方面看，中国经济上行动力较强，经济运行情况较好。社会运行方面：就业好于预期；人口老龄化加快，人口流动放缓；城乡居民收入分配差距缩小，非农行业收入增长较快。财政运行方面：社会性支出不断增长，财政收入质量改善，税收结构较为合理，区域财政收入趋于平衡。《2018 年中国经济社会形势及财政收支预测》通过构建 ARIMA 模型，利用相关数据，对 2018 年中国



经济社会形势以及财政收支和重点税收进行了预测。经济社会方面：GDP 增长率将小幅回落至 6.6%；投资仍然保持中高速增长，其中民间投资增速较低，需要引起高度重视；最终消费支出增速为 11.74%，网上消费增速强劲；货物和服务净出口波动较大；CPI 温和上涨；PPI 上涨幅度小幅回落。财政收入方面：财政收入仍然保持较高速度增长，质量进一步提高，税收收入增长较快，非税收入将进一步规范。其中，国内消费税、企业所得税、个人所得税、资源税、国内增值税等都将实现高速增长；进口货物增值税、消费税相对增长缓慢。财政支出方面：财政支出将保持中速增长，结构将进一步优化，重点支出将进一步得到有效保障。其中社会保障支出增速达到 15.5%；科技和农林水事务支出将继续保持中高速增长态势；基数较大的教育支出、财政医疗卫生支出缓慢增长；交通运输支出基本不变。

第三板块为政策评估篇，包含三个部分，分别对政府相关政策进行分析评估。其中《中国的政府投资效果分析》通过对政府投资效果进行定量计算，对政府投资在经济、社会、生态环境所产生的效果进行了评价，并提出了相关政策建议，认为要提高欠发达地区以及农村的政府投资比重，引导或挤入民间投资，缩小城乡贫富差距和生活水平。《中国的营改增改革评估》回顾了营改增试点改革历程，并运用定性分析以及统计数据和问卷调查等量化分析方法，全面评估了营改增试点改革 5 年多的实施情况及取得的积极成效，重点分析了营改增试点改革的改革效应、减税效应和预期效应，得出营改增试点改革基本实现了预期改革目标的结论。报告还指出，由于增值税制度的复杂性，我国增值税仍有进一步改革和完善的空间，并提出了相应的建议。《中国积极财政政策的区域性效果》基于区域经济学视角，分四大区域实证分析了积极财政政策产生的经济效果和社会效果。经济效果方面主要研究了积极财政政策对区域经济增长、民间投资、民间消费和就业的影响；社会效果方面主要研究了积极财政政策对区域教育水平、医疗水平以及贫困发生率的影响。研究发现：积极财政政策在不同区域的经济效果和社会效果存在差异。考虑区域财政竞争后，使用空间计量模型进一步实证研究了积极财政政策产生的经济、社会效果。



第四板块为风险管理篇，包含两个部分，对各类风险进行分析，研究相应的风险应对措施。《财政、货币金融政策有机配合以共御风险》从宏观风险的管理入手，提出了宏观风险管理的政策调控取向，构建了基于风险共御的财政金融政策调控框架，分别探讨了开展宏观风险管理的财政税收政策和货币金融政策，并基于当前的宏观经济风险提出了较为完整的财政金融政策共御风险的机制和政策搭配。《地方政府债务风险管理》首先从考察地方政府债务的流变入手，分析在工业化、市场化、城市化这些大的宏观背景下研究地方政府债务是如何发生发展的，以及通过央地收支划分的财政体制、投融资体制以及官员晋升体制来分析地方政府债务变化，并对当前地方政府债务的层级结构、期限结构进行描述；其次对地方政府债务管理中存在的问题进行分析；再次介绍当前财政的政府债务管理改革举措；最后针对现有制度主义思维下的管理失效进行反思，从行为主义角度提出了政策建议。

关键词：财政政策 供给侧改革 经济状况 财税体制

序言

不确定性条件下的积极财政政策

当前我们所处的时代最突出的特征就是各种不确定性，这已经成为一种常态。如何看待我们的改革、政策与各种经济社会现象，需要一种新的世界观，这种新的世界观就是从对确定性的认知转变到对不确定性的认知。如果没有这种转变恐怕无法适应我们这个时代，难以做出科学的决策与判断。

从不确定性的视角看，推动供给侧结构性改革就是要应对不确定性，供给侧结构性改革应对的不确定性指的是什么？就是供给与需求不能很好地匹配，例如金融服务供给和实体经济融资需求、公共服务供给与需求以及人力资本供给和需求的不匹配等，这些不匹配会带来各种不确定性后果。如果任由这种不确定性进一步地放大，就会变成经济危机、金融危机等各类危机，所以我们不能让这种不确定性继续放大，必须有效控制，实施供给侧结构性改革。面对这种经济、社会的各类不确定性，财政政策该如何作为？中央经济工作会议提出“财政政策要更加积极有效”的要求，蕴涵着提高国家治理效能的深意。所谓“积极”，就是要积极主动发挥财政在国家治理中的基础和重要支柱作用，增强财政政策的预见性和预防性，而不是被动应付、见招拆招。所谓“有效”，就是要抓住关键环节、关键问题，精准发力、对症下药，达到“四两拨千斤”的效果。在当前经济增速换挡期，财政政策更要发挥“定海神针”作用，持续不断地为经济社会发展、改革深化注入“确定性”，稳住大局，推进供给侧结构性改革，确保稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险各项工作有效落实。

要创新积极财政政策，更好地服务供给侧结构性改革，主要体现在以下三个方面。一是从以总量为主的政策转向结构性政策。今天面临的问题很显



然不再是总量问题，或者说主要不是这个问题，而是结构性的问题、结构性的矛盾。所以，财政政策就应该从总量的政策转向结构的政策，结构的政策就是要去调整我们的经济结构、产业结构、区域结构、城乡结构、分配结构，财政政策要在这些方面发力。我们说的结构是整体的，不是单一的，不是某一个侧面的，既是经济的，也是社会的、制度的。从当前来看，我们要推动经济结构、社会结构优化，更重要的是制度结构怎么去调整。很显然，这是改革的命题，也是创新的课题。二是财政政策从过去单一地关注或者重点关注经济到关注综合。现在财政政策不仅是经济政策也是社会政策，在民生领域要发力，在教育、医疗、养老、社保等基本公共服务的均等化方面财政怎么发挥作用，民生方面怎么兜底，怎么促进社会公平，通过基本公共服务的提供，促进人力资本的积累，推动人的全面发展。三是从过去宏观调控转向公共风险管理。为什么提出公共风险管理呢？这个世界是不确定的，不确定性事件越来越多，会带来各种眼前的、短期的风险，以及长期的、整体的风险。宏观调控本质是短期的相机抉择，注重的是对短期风险的防范和化解，怎么关注长期风险对中国的发展来讲至关重要，所以财政政策既要关注短期风险的防范与化解，更要转向长期的、整体的战略层面化解风险，这就需要公共风险管理，这样财政政策既能短期有效也能长期有效，不至于造成风险的后移或者累积。财政政策的创新并非易事，这是一个整体性的事情，因为财政的事情不是财政部门的事情，是整个国家的事情，是整个社会的事情，涉及老百姓，涉及企业，涉及整个市场，也涉及国际社会。

具体而言，从积极财政政策的效果来看，应主要体现在三个方面。一是注入确定性。党的十八大以来，我国的积极财政政策为市场运行注入确定性，减少实体经济内部、虚拟经济内部以及实体经济与虚拟经济之间的不确定性，稳定国民经济；为社会运行注入确定性，降低消费、就业和社会心理的不确定性，保障民生，稳定民心；为改革注入确定性，按照党的十八届三中全会《决定》提出的“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”定位，大力推动改革。二是引导形成良好社会预期。良好社会预期是经济社会平稳健康发展的基石，



对市场和社会环境有良好预期，人们就会有动力、有耐心去从事创新创业活动。而悲观的预期则会导致市场主体行为的短期化，倾向于投机炒作赚快钱。要引导形成良好社会预期，首先要保证财政政策信号清晰，各项政策措施越明确、落实越有力，社会预期就越好。其次要精准施策，政策措施一旦出台就不能“翻烧饼”，也不宜频频出招，防止政策多变、频出而扰乱预期。最后要树立底线思维，充分考虑现实中的各种不确定性因素，有预案、有底线，给经济社会主体吃下“定心丸”。三是推动实现新的供求动态平衡。结构性失衡的根源是资源错配、效率低下，产生大量无效供给，而优质供给不足。因此，积极财政政策的作用不是“大水漫灌”，而是精准施策、积极有效。一方面，积极支持“三去一降一补”政策的落实，并着力做好职工分流、培训、安置工作；另一方面，通过实施减税降费、鼓励研发创新、支持普惠金融、扶持中小微企业、改革重要农产品价格形成机制等措施，为市场机制发挥自组织功能创造条件，通过市场力量来矫正结构性失衡。与传统的扩张性政策不同，目前积极财政政策不是政府直接发力扩大需求，而是通过激发市场活力来间接发挥作用，优化资源配置，扩大优质供给；不是通过政策来替代市场，而是让市场在资源配置中发挥决定性作用；不是单打独斗，而是认识和把握稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险等系统联动关系，发挥财政政策在这些方面的整体效能。

刘尚希

2018年4月

目 录



I 总报告

- B.1** 2017年中国的积极财政政策及综合评估 武靖州 / 001
- B.2** 2018年中国财政政策展望：面向公共风险管理的财政政策
..... 石英华 / 026

II 财政与宏观经济篇

- B.3** 2017年中国经济社会及财政运行特点分析 王志刚 / 040
- B.4** 2018年中国经济社会形势及财政收支预测 王宏利 / 071

III 政策评估篇

- B.5** 中国的政府投资效果分析 潘旭亮 / 127
- B.6** 中国的营改增改革评估 施文波 / 185
- B.7** 中国积极财政政策的区域性效果 梁城城 / 222



IV 风险管理篇

B.8 财政、货币金融政策有机配合以共御风险 张 鹏 / 270

B.9 地方政府债务风险管理 王志刚 / 328

Abstract / 379

Contents / 383

皮书数据库阅读**使用指南**

总 报 告



General Report

B. 1

2017年中国的积极财政政策 及综合评估

武靖州*

摘 要： 2017 年是“十三五”规划实施的第二年，也是提出“供给侧结构性改革”的第二年，财政政策呈现出从“积极”向“积极有效”转变、从“需求侧总量”调控向“供给侧结构性”调控转变的特征。积极有效的财政政策着重促进落实“供给侧结构性改革”，充分体现出财政政策的结构性调整的优势，财政政策涉及领域广泛，主要集中在农业、双创、进出口、生态文明建设、政府与社会资本合作、地方政府性债务管理等方面，在稳定经济增长、降低实体经济成本、推动供给侧

* 武靖州，经济学博士，中国财政科学研究院副研究员，主要研究领域为宏观经济、财政政策等。



结构性改革、优化经济结构、推进财税体制改革、促进社会事业发展方面发挥了重要作用。

关键词： 财政政策 供给侧结构性改革 稳增长 财税体制

2017 年是不平凡的一年，党的十九大胜利召开，勾画了从决胜全面建成小康社会到全面建成社会主义现代化强国的宏伟目标。这一年，全党全国按照中央经济工作会议和《政府工作报告》的部署，坚持稳中求进的工作总基调，统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略，以供给侧结构性改革为主线，统筹推进稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险各项工作，经济运行总体上好于预期。面对近年来我国经济增长速度换挡期、结构调整阵痛期、前期刺激政策消化期“三期”叠加的局面，党中央作出我国经济进入“新常态”的精确判断。新常态下，宏观经济政策应有新的思路。2017 年，我国在继续实施积极财政政策的同时，更加强调财政政策的有效性与精准度，财政政策在促进经济社会稳定发展方面起到了重要的保驾护航作用。

一 2017 年中国积极财政政策的特征

2017 年是“十三五”规划实施的第二年，也是决策层提出“供给侧结构性改革”的第二年。2016 年 12 月召开的中央经济工作会议强调“稳中求进工作总基调是治国理政的重要原则，也是做好经济工作的方法论”，“财政政策要更加积极有效，预算安排要适应推进供给侧结构性改革、降低企业税费负担、保障民生兜底的需要”，为 2017 年的财政政策定下了基调。2017 年 3 月召开的十二届全国人民代表大会第五次会议上，李克强总理在《政府工作报告》中提出“财政政策要更加积极有效”：一是 2017 年赤字率按 3% 安排，比 2016 年增加 2000 亿元；二是进一步减税降费，全年减少企业



税负 3500 亿元左右，减少涉企收费约 2000 亿元；三是财政预算安排向补短板、惠民生倾斜；四是增加均衡性转移支付和困难地区财力补助，对地方一般性转移支付规模增长 9.5%；五是压缩非重点支出，减少对绩效不高项目的预算安排；六是中央部门按不低于 5% 的幅度缩减一般性转移支出，“三公”经费只减不增。

财政部在十二届全国人大五次会议上所做的《关于 2016 年中央和地方预算执行情况与 2017 年中央和地方预算草案的报告》中，概括了 2017 年“更加积极有效”财政政策的主要内容。一是继续为企业减负。进一步完善营改增试点政策，扩大享受减半征收企业所得税优惠的小微企业范围；提高科技型中小企业研发费用加计扣除比例 25 个百分点；延续实施物流企业大宗商品仓储设备税收减免政策；全面清理规范政府性基金，取消或停征中央涉企行政事业性收费 35 项，收费项目减少 50% 以上；适当降低“五险一金”缴费比例。二是赤字率保持不变，适度扩大支出规模，合理安排收入预算，盘活存量财政支出。三是突出重点保障领域。新增财力及腾出的存量资金，优先用于支持推进供给侧结构性改革、适度扩大有效需求，加大对基本民生保障和扶贫、农业、教育、生态文明建设等重点领域的投入，财力进一步向困难地区和基层倾斜。

与前几年相比，2017 年财政政策呈现出两大特征。

1. 特征之一：从“积极”到“积极有效”

2017 年财政政策的最大特点就在于从“积极”转变为更加“积极有效”。更加“积极”，表现在 2017 年财政政策继续实施了减税降费政策，进一步减轻了企业负担，赤字率仍保持在 3% 的水平，赤字规模随国内生产总值增长而相应增长、适度扩大；更加“有效”，表现在 2017 年财政政策更加注重发挥“结构性”优势，突出了保障重点，提高了支出的有效性和精准度。

从“十二五”期间的财政政策看，2011 年强调“紧紧围绕科学发展主题和加快转变经济发展方式主线，继续实施积极的财政政策”；2012 年提出“把握好稳中求进的工作总基调”，“实施积极的财政政策”；2013 年则强调“紧紧围绕主题主线，坚持稳中求进的工作总基调，继续实施积极的财政政