



中国发展研究基金会

研究参考

第 18 号 (总 167 号)

2013 年 7 月 25 日

四位英国学者关于若干重点领域的改革建议

内容摘要：2013 年 5 月 10 日至 24 日，应伦敦政治经济学院教授尼古拉斯·斯特恩 (Nicholas Stern) 邀请，中国发展研究基金会郝景芳赴伦敦政治经济学院进行了为期两周的学术访问。访问的目的是针对社会保障和财政改革等四大主题，与相关领域专家进行访谈，为中国下一步经济体制改革提出意见和建议。

此次访谈约见了四位专家，分别是社会保障领域的阿塔·胡赛因教授 (Athar Hussain)，城市化领域的菲利普·罗德教授 (Philipp Rode)，绿色发展领域的阿莱克斯·博文教授 (Alex Bowen)，以及财政改革领域的埃提杉·艾哈迈德教授 (Etisham Ahmad)。针对各领域的一般情况和中国的独特现状，各位专家都给出了坦诚而富有建设性的见解。

关键词：建议；社会保障；城市化；绿色发展；财政改革

四位英国学者关于若干重点领域的改革建议

一、埃提杉·艾哈迈德¹教授谈财政改革

对中国财政体系来说，一个重要的问题是地方政府不能调整税率，因而缺乏调节地方财政收入的能力。这带来几重后果：一是地方政府缺乏应对地方债务危机的足够的工具。地方债务目前靠上涨的房地产价格维持平稳，但当房地产价格不再上涨时，则随时可能崩溃。二是当地方政府不能通过税收调节地方财政收入，则只好求助其他方式提高收入，例如土地拍卖收入，而这些收入难以追踪也难以管理。

提高地方自身财政收入的意义在于：1) 为地方性服务融资；2) 应对地方政府债务问题。与中央分享的收入可以帮助解决问题，但是责任不够明晰。责任明晰对于发行地方政府债券有重要意义。如果缺乏地方财政收入能力和明晰的责任，地方政府债券发行将有很大风险。现阶段，地方政府债券是很需要的。为了成功发行债券，评级机构需要一系列指标，包括责任明晰、硬预算约束、有能力提高地方财政收入等等。因此，当前重要任务是使地方政府有能力调节自身财政收入。未来，对于公司和个人所得税，中央和地方政府可以有分开的税率，地方政府可以选择在小范围内波动税率。

国库单一账户是中国在 1999 年进行的一项成功的改革。预算外收入并不是全坏。有些预算外收入是必须的，例如社保基金，但有一些并不合适，应该叫停，例如以公共资产赚取商业利润的收入。目前较为合适的办法是将预算外收入也统一纳入国库单一账户进行管理。土地交易收入也同样应在国库单一账户中记录并监督。

中国目前有太多财政等级。三级财政制度可能更利于管理。一些地方政府的责任，如社会保障支出责任，应当逐渐向上级政府转移。目前使用的政府标准信息系统基本上是有用的。但是它的覆盖范围仍然没有延伸到较低层级，未来应扩大其覆盖范围。省一级政府也可以有独立的国库单一账户，而县一级则可以使用零余额账户。

设计房产税的时候，有两件事需要考虑：1) 谁拥有土地；2) 谁

¹ 埃提杉·艾哈迈德，伦敦政治经济学院亚洲研究中心教授、国际货币基金组织前财政部门主任、世行 1990 年世界贫困发展报告核心组成员、财政改革专家。

使用土地。考虑到中国的实际情况，前者较为复杂，最好聚焦于后者。房产税的税收系统需要覆盖完全，留下漏洞则纳税人就可以绕过。税率可以由地方政府制定，但房产估值必须由独立的第三方机构进行。对土地使用进行税制改革是需要的，但是，全国统一的固定税率可能并不合适。适度的地方竞争和一定程度的灵活性也是需要的。

对于个人所得税的收取，利用增值税方面得来的信息加以综合考虑，个人所得税的收集可以变得更有效，避免偷逃税现象发生。第三方机构的信息也可以利用。

二、菲利普·罗德²教授谈城市化进程

关于城市化整体战略，菲利普·罗德教授表示，学术界对于理想的城市规模并没有共识。考虑到从一地到另一地的时间，中等大小的城市在交通出行上可能最有效，但是以经济学角度看，更大的城市由于有规模效应，可能拥有更好的经济机会。由中等城市组成的网络是值得推荐的，原因是：1) 城市网络可以降低不同区域的差异性；2) 当城市大小达到一定水平，城市管理就变得非常复杂而困难；3) 交通成本在考虑中非常重要。

想要达到城市网络的战略目标，可以有一定程度的政策支持。从经济学的角度，政府不应该干涉或者控制城市形成和城市尺度，而且分散化的政策往往并不奏效。但是，在欧盟国家中，还是有不少均等化政策流行。从经济上讲，对赢者的支持可能带来更好效果，但是从文化和历史角度，有更多不同的城市都值得支持。

对于城市规模不断扩大带来的负外部性需要格外注意。城市形成过程中，一些负外部性是内生的，不能避免，但另外一些是可以避免的，例如汽车与空气污染，只要公共交通系统设计得足够好，城市就可以扩大并不伴随着汽车增加和污染增加。

城市化过程中必然会存在劳动力转移。欧盟国家一般都从道义上反对为移民人口设置任何障碍或不平等制度，因为移民来自需求方，只要建设仍然在继续，劳动力流动就会发生。如果政府想要控制移民数量，最好采取拉动而不是推动方式：政府可以控制需求，避免需求

² 菲利普·罗德，伦敦政治经济学院城市研究中心执行主任、教授，城市建筑、交通及气候变化专家，2000年申克尔城市规划奖获得者。

增长过快，在任何新建设批准的时候更加审慎。

单纯建设主导的城市化过程是危险的。城市必须有能力发展创造性的行业和服务业，以接纳更多城市化人口。较为缓慢的城市化进程可能是更健康的。如果农村人口仅仅转变为城市人口，却没有伴随足够的就业增加，则会出现很多问题。

对于未来新建城市的规划原则，菲利普·罗德教授提出：1) 保留不同城市的多样性是很重要的；2) 步行的可行性很重要，更窄的街道可能对居住更好；3) 城市中的街道是实现城市功能、使人享受生活的重要场所，目前中国的很多城市街道太宽，过于增加汽车数量，窄街道更适合行人，也适合服务业的布局和发展。

目前中国政府在进行新的城市化设计中已经与许多中外方机构合作，但是未来可以进一步改进。在进行新的城市规划的时候，政府可以考虑纳入更多的社会学和其他社会科学方面的专家，以使城市规划更符合社会需要。

为了提高城市的能源效率，政府可以出台更多对建筑能源效率的限制标准，德国和西班牙在这方面有较好的应用例子。

三、阿塔·胡赛因³教授谈社会保障体系

阿塔·胡赛因教授认为，中国社会保障体系目前最大的问题是城市地区和农村地区的分割。农村地区无论是社会保障的覆盖面还是幅度都远不如城市地区的水平。未来想要改善这种局面，需要对城乡保障体系进行改革。原则上讲，有三种可能的方案：1) 上海形式，将城市与农村居民混合入同一体系，农村居民缴纳较少，未来也得到较少回报；2) 分离形式，对城市与农村居民使用不同的系统和公式；3) 两种形式的混合。土地价值不应成为城乡社会保障不平等的依据。不同地区的土地价值差异较大，而且农村人口中的一大部分没有土地。未来需要城乡之间的平衡化改革。

长期看来，中国应该建立一个国家级社会保障系统，以实现人口流动下的社会保障完整覆盖。短期可以首先建立省级社会保障系统，省级系统比国家级系统更容易实现，并且可涵盖很大一部分流动人

³ 阿塔·胡赛因，伦敦政治经济学院亚洲研究中心主任、教授，经济转型与社会保障问题专家

口。政府不能简单地制止移民或者大城市的形成，而应该采取措施应对可能出现的状况：例如增加某些大城市的教育资源，给农民工子女提供平等的教育机会。户籍制度在未来应该加以改革，目前的户籍制度给一部分人口太多不应有的特权。

为了支持未来不断增加的养老金支出，政府可以进行税收改革，增加财政收入，并且继续改进养老金体系，以吸引更多人加入基金。目前养老金基金的问题在于：1) 系统过于地方化，缺少一个完整的中央控制框架；2) 目前的系统并不能覆盖所有人，城市中的大部分个体经营者不被覆盖，农村覆盖率也较低。以养老金基金进行市场化投资方向是正确的，但是还需要更好的监督，中央应承担更多责任。阿塔·胡赛因教授认为，老龄化目前并不是一个非常严重的问题，中国人口分布的转变只是逐步的，目前仍可以接受。但是问题在于中国人的退休年龄过低，应按照国际标准延伸至 65 岁。

用不同账户来收支社会保障可以提高透明度和责任性，但是缺点在于比较难以相互平衡：养老金账户通常处于亏损状态，而失业保险账户通常处于盈余状态。

中国需要对政府间转移支付体系进行改革。目前的分配体系对于不同层级政府间支出分配规定并不明晰，对于省级以下政府支出分配也不严格，需要有更明确的公式来计算支出分配。在德国，每个省份都保证了最低水平的支出，中国也可以考虑借鉴。

对目前的土地税收系统进行改革是需要的，目前中国有六种与土地和土地交易相关的税种，有重复征税的嫌疑。其中，交易税收较重，土地和房产占有税收较轻。未来可以取消土地交易中的契税和营业税；调整城镇土地使用税和耕地占用税的税率，使其按照市场租金、而不是简单按照面积征税；对土地增值税和房产税设计更好的行政制度，避免大量逃税现象出现。土地使用税可替代卖地收入作为地方政府财政收入来源之一，因为土地税比土地拍卖收入更容易纳入预算管理，也可以保证长期稳定的税收收入。

四、阿莱克斯·博文⁴教授谈绿色增长

对于绿色增长来说，有两个因素较为重要：1) 碳定价很有用；2) 鼓励绿色研究很重要。绿色创新和一国整体创新体系息息相关。政府应当促进发展整体的创新体系，尤其是提升基础科学研究创新能力。自由贸易可以帮助转移理念。为了使国际技术转移更顺畅，需要基本的基础研究能力，以更好地接纳先进技术。

为了提高绿色增长领域中的研究能力，合理的定价是很重要的。政府不应该强调对结果的直接补贴。对结果的直接补贴有可能对短期扩张帮助较大，但也有可能造成浪费。德国、西班牙和意大利现在都在修正他们直接补贴结果的做法。

需要对市场失灵做出对策。应当针对能源使用的壁垒、能源效率的改进、基础设施的提供、以及所有外部性加以研究。政府需要以连贯的集体行动建立诚信，其中，政策制定者尤其需要抵抗高碳产业的高利润。政策需要可信，以说服消费者为更长远的未来着想。对于政策制定者，制定政策时可以考虑如下一些建议：1) 摆脱能源补贴；2) 确保市场上只有一个统一的碳价格，不要扭曲经济；3) 对于其他污染，包括颗粒污染等，也可以收取相应税收；4) 设立专门机构，监督政策执行，以及为资源定价。

欧洲的排放交易系统是为了减少碳排放而制定，设计很好，但是它仍然不是十分成熟，并未能促进足够多的绿色投资。合适的税收政策对于减少污染非常重要。为了提高城市的能源效率，需要有效的集体行动，例如更智能的城市设计、集体采暖等。

为了进行产业升级，竞争是很重要的。发电厂和工厂需要竞争，效率低的末端需要淘汰机制。因此需要相应的破产和社会保障体系，例如失业员工的再培训等等。政策总是应当考虑到后果，为了使淘汰落后产能带来的影响更小，可以结合税收改革来增加财政收入，以形成规模足够的财政资金缓冲池，应对变革，推动结构改革。

在劳动力方面，新的发电站建设会在短时期内增加劳动力需求，但难以长期持续，还需要在建设行业再加强技能培训。在乡村管理领

⁴ 阿莱克斯·博文，伦敦政治经济学院格拉汉姆气候变化与环境研究中心首席研究员、前英格兰银行高级顾问、绿色经济与增长问题专家。

域可以制造更多就业，例如森林、渔业、排放等领域的服务和管理，这都属于绿色行业，且为劳动密集型。不过，这些领域都还需要进一步加强研究。绿色经济可以盈利，森林和渔业管理在最初改造的调整期阵痛之后，可以有长期稳定的收入流。

(中国发展研究基金会 郝景芳 整理)

| | | | |
|-------|-----------------------------------|-------|--|
| 地 址： | 北京市东城区安定门外大街 136 号皇城国际中心 A 座 15 层 | | |
| 电 话： | (010) 64255855 | 邮 编： | 100011 |
| 传 真： | (010) 84080850 | 网 址： | www.cdrf.org.cn |
| 责任编辑： | 任晶晶 | 电子邮箱： | renjj@cdrf.org.cn |
