

中共中央政治局釋四大經改信號 之實質與影響

The Essence and Impact:
The CCP's Recent Release Four New Economic Reform Signals

魏艾 (Wei, Ai)

財團法人兩岸發展研究基金會執行長

去(2013)年11月，中共「十八屆三中全會」提出以「市場化、自由化」為主軸的全面深化改革的總目標。此一全面深化改革的綱領性文件，已成為今後中國大陸經濟體制改革的藍圖，因此今(2014)年被稱為「全面改革元年」，中共將陸續推出各領域的經濟體制改革方案。今年6月30日，中共中央政治局召開會議，審議通過《深化財稅體制改革總體方案》、《關於進一步推進戶籍制度改革的意見》、《黨的紀律檢查體制改革實施方案》，其中，在財稅體制改革和戶籍制度改革方面，中共釋放出公共財政預算透明化，深化稅收制度改革、地方政府間財政關係和城市戶籍基本鬆綁等改革政策和措施，此一涉及大陸財政體制和社會經濟領域的改革方案，對於全面深化改革和未來大陸社會經濟發展具有何種意涵並將面臨那些問題，正引發海內外高度的關切。

壹、中共所釋放的改革方案及其意涵

歷經三十餘年改革開放政策的推展，大陸經濟快速發展，獲致傲人的經濟成就，並成為全球第二大經濟體，但是在經濟快速發展過程中，大陸社會經濟卻也面臨一系列突出的矛盾和挑戰，正如習近平所指出的，「發展中不平衡、不協調、不可持續問題依然突出，科技創新能力不強、產業結構不合理、發展方式依然粗放、城鄉區域發展差距和居民收入分配差距依然較大、社會矛盾明顯增多，教育、就業、社會保障、醫療住房、生態環境、食品藥品安全、安全生產、社會治安、執法司法等關係群眾切身利益的問題較多」。因此，「十八屆三

中全會」審議通過《中共中央關於全面深化改革若干重大問題的決定》，便是試圖藉「市場化、自由化」釋放生產能量，推動大陸社會經濟的發展。

根據《決定》所列出的未來中國大陸全面深化改革的總目標，是要完善和發展「中國特色社會主義」制度，推進國家治理體系和治理能力現代化，而深化改革的重點是經濟體制改革，核心問題是處理好政府與市場的關係，使市場在資源配置中起決定性作用和更好發揮政府作用。

在《決定》中所列出全面深化改革的特點，主要為：第一，強調公有制經濟和非公有制經濟都是社會主義市場經濟的重要組成部分，都是中國大陸經濟社會發展的重要基礎。第二，在經濟體制改革中，要使市場在資源配置中起決定性作用和更好發揮政府作用。第三，將政府管理改為政府治理，並且強調科學的宏觀調控，有效的政府治理，是發揮社會主義市場經濟體制優勢的內在要求。第四，在城鄉發展方面，要加快構建新型農業經營體系，賦予農民更多財產權，推進城鄉要素平等交換和公共資源均衡配置，完善城鎮化健康發展體制機制。第五，在社會保障方面，則要求形成合理有序的收入分配格局，建立更加公平可持續的社會保障制度。

在此一涵蓋 15 個領域、60 個具體任務的全面深化改革方向和路線圖中，有關財稅體系的改革主要為：完善地方稅體系，逐步提高直接稅比重；推進增值稅改革，適當簡化稅率；調整消費稅徵收範圍、環節、稅率，把高耗能、高污染產品及部分高檔消費品納入徵收範圍；加快房地產稅立法並適時推進行改革，加快資源稅改革，推動環境保護費改稅；保持現有中央和地方財力格局總體穩定，進一步理順中央和地方收入劃分；適度加強中央事權和支出責任；允許地方政府通過發債等方式拓寬城市建設融資渠道。

在戶籍制度方面，主要改革方向為：加快戶籍制度改革，全面放開建制鎮和小城市落戶制度；有序放開中等城市落戶限制，合理確定大城市落戶條件；嚴格控制特大城市人口規模。

本次中共中央政治局審議通過的《深化財稅體制改革總體方案》，明確了重點推進三個方面的改革，包括建立公開透明的現代預算制度，深化稅收制度改革和地方政府間財政關係等。新一輪財稅體制改革在 2016 年基本完成重點工作和任務，2020 年基本建立現代財政制度。至於《關於進一步推進行戶籍制度改革的意見》，則要求積極推進行城鎮基本公共服務由主要對本地戶籍人口提供向對常住人口提供轉變，逐步解決在城鎮就業居住但未落戶的農業轉移人口享有城鎮基本公共服務問題。

貳、財稅體制改革的背景和方向

在中共中央政治局審議通過的新一輪財稅體制改革總體方針中，明確了重點推進的三方面的改革，主要的關鍵仍在於如何釐清中央與地方政府的財權和事權，以及地方政府性債務問題的解決。

在建立公開透明的現代預算制度方面，從邏輯上看，預算管理制度的改革是財稅體制改革的基礎，但是財政收入劃分的改革需在相關稅種稅制改革基本完成後進行，而建立事權和支出責任相適應的制度則需要量化指標並形成有共識的方案。

依目前中共中央的部署和要求，今明兩年預算管理制度改革要取得決定性進展，稅制改革在立法、推進方面取得明顯進展，事權和支出責任劃分改革要基本達成共識。預算改革主要有七項任務，亦即以推進預算公開為核心，建立透明預算制度；完善政府預算體系，研究清理規範重點支出同財政收支增幅或生產總值掛鉤事項；改進年度預算控制方式，建立跨年度預算平衡機制；完善轉移支付制度；加強預算執行管理；規範地方政府債務管理；全面規範稅收優惠政策等。

財政收支涉及資金該怎麼分、如何花的問題，近年來中國大陸確實對各級公務支出不斷加強制度約束，推進預算公開，接受社會監督方面提出若干具體政策和措施。去年，全中國大陸31個省份公開了省級財政預算。中央部門預算和「三公」經費（指財政撥款支出安排的出國費、車輛購置及運行費、公務接待費）預算進一步加大公開力度，除涉密內容外，中央財政本級支出、中央部門預算已全部細化公開到最底層的項目科目，專項轉移支付預算按照每一個具體項目向社會公開，「三公」經費中的公務車購置和運行費細化公開為公務用車購置費和公務用車運行費，顯示出中共中央建立公開透明預算制度的決心。

在深化稅收制度改革方面，1994年財稅體制改革的主要內容是改革工商稅制，實施新的稅收制度；實行分稅制財政體制。20年來，大陸財稅體制又經過多次調整，主要為：逐步消除「內外有別」的稅費制度，全面統一內外資企業稅制，促進內外資企業市場公平競爭；推進農村稅費改革，全面取消農業稅，減輕農民負擔；完善轉移支付制度，促進基本公共服務均等化；實施政府採購管理制度改革，提高財政支出效益；實施成品油稅費改革，進一步理順稅費關係，以及鼓勵節能減排等。

研議中的房地產稅為稅制改革的六大改革稅種之一。現行房產稅是依照房

產原值一次減除 10% 至 30% 後的餘值計算繳納。房產出租的，以房產租金收入為房產稅的計稅依據。其中，個人所有非營業用的房產，屬於免納房產稅的範疇，亦即，個人自住型房產無需繳納房產稅。目前房地產稅主要定位為財產稅，為純地方稅。區別於現在房產稅根據原值計稅，未來要根據房產市場評估值計稅。實施細則由各省、自治區、直轄市政府自行規定，從各地情況來看，多數省份採取在房產原值減除 30% 的基礎上計稅。

地方政府性債務面臨較大的償債壓力是大陸財政日益嚴重的問題。按照大陸財政部的測算，今年到期需償還的地方政府負有償還責任債務占債務總額的 21.89%，是償債壓力最重的一年。截至去年 6 月底，地方政府負有償還責任大約十一兆債務中，今年需償還的債務約為二兆四千億元。在財政收入增速減緩，而支出剛性較強的情況下，地方政府償債壓力沈重，因此，如何重新劃分中央與地方利益格局，並對地方政府舉債融資加以規範，已是大陸財稅體制改革必須面對的重大課題。

參、戶籍制度制約大陸城鎮化的發展

城鎮化已是中國大陸未來經濟發展新的增長點和促進區域均衡發展的關鍵。然而，由於大陸土地城鎮化速度快於人口城鎮化速度，戶籍人口城鎮化速度慢於常住人口城鎮化速度，以致引發了社會經濟問題：1. 一部分失去土地的農民並沒有轉換為城市居民，一部分在城市工作和生活的農民仍被社會所排斥，由此造成城市中的「新二元結構」，不利於城鎮化的健康發展。2. 大批青壯年勞動力外出務工，造成農業勞動力短缺，部分地區甚至出現「農村空心化」現象；很多農民短期內難以舉家進城，形成大量留守兒童、留守婦女和留守老人，影響社會和家庭和諧。3. 大量人口常住地和戶口所在地不一致，造成社會管理措施的困擾，給社會治安、勞動、交通、計劃生育等社會管理秩序帶來嚴重的衝擊。

為解決農民工和流動人口對大陸社會經濟所帶來的衝擊，「十八屆三中全會」的《決定》，有關戶籍制度的改革便要求全面放開建制鎮和小城市落戶限制；有序放開中等城市落戶限制，合理確定大城市落戶條件。去年 12 月，中共中央城鎮化工作會議提出推進城鎮化的六大主要任務為：推進農業轉移人口市民化；提高城鎮建設用地利用效率；建立多元可持續的資金保障機制；優化城

鎮化布局和形態；提高城鎮建設水平；加強對城鎮化的管理。會議同時審議通過《國家新型城鎮化規劃（2014～2020年）》。

《規劃》提出，以人的城鎮化為核心，有序推進農業轉移人口市民化；以城市群為主體形態，推動大中小城市和小城鎮協調發展；以綜合承載能力為支撐，提升城市可持續發展水平；以體制機制創新為保障，通過改革釋放城鎮化發展潛力。

在具體政策目標上，到2020年要使1億左右的農業轉移人口在城市落戶。基於2013年大陸城鎮化率雖已達53.7%，但戶籍人口城鎮化率只有36%左右，因此，《規劃》首次提出兩個城鎮化率，亦即到2020年常住人口城鎮化率達到60%左右，戶籍人口城鎮化率達到45%左右，戶籍人口城鎮化率與常住人口城鎮化率差距比目前縮小2個百分點左右，努力實現1億左右農業轉移人口和其他常住人口在城鎮落戶。

除此之外，農民工的市民化涉及公共服務的均等化問題，為此，《規劃》也設定了五項公共服務，包括子女教育、就業創業服務體系、社會保障、基本醫療和保障性住房等發展目標，但是這些公共服務涉及公共服務體系改革、財政支出、宏觀調控政策走向等多層面的問題，其順利推展有其複雜性。

此次中共中央政治局審議通過的《戶籍制度改革意見》提出三方面11條具體政策措施，將戶籍制度改革更加具體化，對於建制鎮和小城市全面放開，只要有意願、有合法穩定住所（含租賃）可以落戶；中等城市（城區人口50萬至100萬）基本放開，只要有合法穩定住所、合法穩定就業，按照先後順序排隊，有意落戶的，一般也可以落戶。對於能開放的大城市也是儘量放開，如城區人口100萬至300萬的城市，只要合法穩定就業達到一定年限並有合法穩定的住所，同時按照國家規定參加社會保險達到一定年限的，就可以落戶。

肆、財稅和戶籍制度改革面臨的問題

中共「十八屆三中全會」揭示大陸「全面深化改革」的總目標，但是經濟體制改革已進入深水區，現行財稅體制無法適應經濟發展和經濟現代化的需要，主要表現於中央和地方事權與支出責任劃分不清晰、不合理、不規範；轉移支付制度不盡完善、項目過多、規模過大、資金分散，造成財政資金效率低，不利於推進基本公共服務均等化。在解決產能過剩、調節收入分配、促進

資源節約和生態環境保護方面，現行稅收制度的功能較弱，都將是今後中共財稅體制改革必須考慮的方向。

以大陸地方政府債務問題而論，地方政府債務不斷增長有財稅體制改革滯後，政績考核指標下的績效評比，地方政府的軟預算約束，以及宏觀經濟調控政策的影響。

首先，財政分權體制下「事權與財權的不對稱」。1994 年分稅制改革後政府間事權與支出責任劃分不明晰，地方政府承擔了大部分支出職能，而地方政府財政收入的主要來源不足，難以履行支出職責的需要，導致欠發達地區債務嚴重。

第二，政績考核指標下的績效評比。在以 GDP 為核心的政績考核體系下，造成地方政府的公司化行為，地方官員忙著招商引資，發展經濟，表面上 GDP 增長迅速，但也引發諸多負面的問題，影響了政府本來應該提供的公共服務，導致經濟增長和地方政績背後隱藏了不斷增加的地方債務風險。

第三，政府的軟預算約束。軟預算約束意味著借的錢不一定要自己來還，其中又概括為三方面，亦即中央政府對地方政府的軟約束，金融體系對地方政府的軟約束，以及地方人大對政府監督的軟約束。具體而言，地方官員積極致力於城市建設，很快獲得升遷，但留下的爛帳要很多年才能解決，以致地方政府債務不斷累積。

第四，宏觀經濟調控政策的影響。1998～2002 年為因應東南亞金融危機和治理國內的通貨緊縮，大陸實行積極的財政政策，4 年間發行二兆多元國債，大規模從事基礎建設投資。這其中需要大量的銀行和地方財政資金配套，而配套資金基本上成為地方政府債務。同樣的，2008 年國際金融危機爆發後，4 兆元的擴大內需方案，其中，2.2 兆元必須由地方籌措，導致地方政府債務規模迅速增長。

為解決地方債務問題，儘管大陸已經啟動地方政府債券自發自還的試點，但是基本上地方政府尚未形成規範的舉債融資機制，化解債務壓力的渠道並不暢通。一方面，地方政府舉債融資不規範，而舉債方式又過多過濫，包括銀行貸款、企業債、信託等三十餘種；另一方面，一些融資方式由於融資成本較高，讓地方政府債務背負沈重的債務利息。

對於地方政府債務問題的脫困，目前有兩種建議方案：一是規範地方政府舉債融資機制，擴大目前已陸續在 10 個省市試點的地方政府債券自發自還，使地方政府融資機制朝向市政債機制發展；另一則是探索政府和社會資本合作

(public-private partnership, PPP) 模式，以化解地方債務風險，並為大陸城鎮化開闢新的融資渠道。

在具體政策宣示上，為解決地方政府債務所可能引發的問題，2012年，中共「十八大」提出「要建立合規的中央和地方債務管理及風險預警機制」；2013年，「十八屆三中全會」提出「允許地方政府通過發債等方式拓展融資渠道」，同年年底，中央經濟工作會議將「控制和化解地方政府債務風險」列為六項重要工作之一。今（2014）年3月，大陸國務院總理李克強在「政府工作報告」中更具體提出，要「建立規範的地方政府舉債融資機制，把地方政府性債務納入預算管理，推行政府綜合財務報告制度，防止和化解債務風險」。然而，地方債務風險的緩解，涉及中央與地方財權和事權的劃分，以及政府與市場間關係的改革，屬於深層次體制改革的重大工程，短期間實難以產生積極的成效。

至於戶籍制度的改革，國務院總理李克強在今（2014）年「兩會」期間的「政府工作報告」指出，今後一個時期，著重解決好現有「三個1億人」問題，促進約一億農業轉移人口落戶城鎮，改造約一億人居住的城鎮棚戶區和城中村，引導約一億人在中西部地區就近城鎮化。從這「三個1億人」的問題看來，過去考慮城鎮化的發展，直接的便談到究竟有多少農村人口將進入城市，即最後1個億人群的問題，但是目前更需要解決的是，如何讓已經在城市常住的1億左右的農民工和在城市邊緣的棚戶區與城中村生活的1億左右的失地農民成為真正意義上的城裡人，這兩億農民工雖然人在城市，但並未享受到城市居民的待遇。因此，戶籍制度改革更涉及公共服務體制、城市投融資體制、人口管理制度、房地產管理、財稅體制改革等多種改革系統工程。在具體工作上，更涉及必須處理好政府與市場、中央與地方的關係，有其錯綜複雜的因素相互纏繞，以致創新社會治理正面臨嚴峻的挑戰。