



# 构建有利于地方改革创新 的统一大市场\*

课题类型： 中国金融四十人论坛内部重大课题

执笔人： 李波、魏加宁

2013年06月

---

\*本文为中国金融四十人论坛（CF40）内部重大课题《深化经济体制改革重点领域一揽子方案》之子课题《新形势下的中央地方关系》的研究报告。课题组成员包括：白重恩、蔡洪滨、黄海洲、李波、马骏、魏加宁、伍戈、徐林、袁力、周诚君、周汉华（按姓氏音序排列）。课题组感谢吴敬琏、吴晓灵、谢平、钱颖一、贾康、范文仲、李强、马宁、王佐置、林赞等专家提供的宝贵意见。文中观点不代表执笔人供职单位意见。



## 摘要

我国现有的中央地方关系在税制划分、财权事权匹配上不尽合理，对“该集中的没有集中，该分散的没有分散”的反映比较多，但对哪些该集中、哪些该分散没有形成一致意见。同时，在社会保障、教育、医疗、土地等领域的改革方面，各方分歧较大，对中央地方在这些改革中各自应发挥的作用也缺乏讨论。

我国改革开放的实践表明，在维护统一大市场的同时，发挥地方的积极性和创造性，对于寻找改革突破口，探索和比较不同的改革路径，寻找最优的改革方案，都具有重要的意义。从国际经验看，在维护统一大市场的前提下，向地方适度下放权力是大国发展的一个普遍趋势，这对我国完善有利于地方改革创新的中央地方关系，具有一定的借鉴意义。

我们认为从可行性、必要性和可取性看，可以参照近年来美国“自下而上”的改革模式，充分、具体地考虑每项支出责任的历史沿革和复杂性，鼓励地方在多个领域探索不同的改革路径和管理方式。具体来看，在财税改革方面，不急于改变中央地方之间现有的支出职能划分，除了推动司法权“去地方化”以外，其他地方事权目前可继续由地方掌握；同时在地方仍然承担较多事权的前提下，需要赋予其相应的财权。建立以零售税、财产税为核心的地方税体系，给予地



方政府在地方税种上的税收立法权。大幅减少专项转移支付，将相应财力的一部分直接留在地方，其余部分转为一般转移支付。

在民生领域（养老、医疗、教育等）、城镇化领域（土地供给、房地产税等），鼓励地方在中央制定的原则和框架下探索不同的改革路径，创新不同的管理方式，通过地方面适度竞争，寻找最优制度组合，优化趋同。

在鼓励地方改革创新的同时，需要推动一系列配套改革，规范地方政府行为，维护全国统一大市场。一是规制地方保护主义；二是推动司法“去地方化”和“去行政化”；三是清理现有法律和相关政策文件，促进公平竞争；四是深化政府机构改革，减少政府层级；五是建立有效的城镇化融资体系，提高地方财政支出和资产负债透明度。



## 目 录

一、引言.....	5
二、我国改革开放的实践.....	6
(一) 发挥地方的积极性和创造性.....	7
(二) 维护统一大市场.....	9
三、统一大市场的三种模式.....	11
(一) 财政相对集权的统一大市场：美国.....	11
(二) 财政分权的统一大市场：欧盟.....	13
(三) 向财政适当分权转变的统一大市场：日本.....	15
四、构建鼓励地方改革创新的中央地方关系.....	17
(一) 几点考虑.....	18
(二) 继续发挥地方改革的积极性和创造性.....	19
(三) 财税改革.....	20
(四) 民生领域改革.....	23
(五) 新型城镇化领域改革.....	26
五、维护统一大市场.....	29
(一) 规制地方保护主义.....	29
(二) 推动司法“去地方化”和“去行政化”.....	31
(三) 清理现有法律和相关政策文件，促进公平竞争.....	33
(四) 深化政府机构改革，减少政府层级.....	34
(五) 建立有效的城镇化融资机制，提高地方财政支出和资产负债透明度.....	36



## 一、引言

过去三十年我国中央地方关系经历了一系列变革：20世纪80年代初期，为调动地方改革积极性，我国实行了以“财政包干”为核心的行政分权改革，向地方下放了大量的财权和事权；1980年-1993年期间进行的三次财政体制改革的内容也都围绕“包”字；1994年按税种划分财政收入的“分税制”变财政包干制为在划分事权基础上划分中央与地方的财政支出。实践经验证明，不同时期的中央地方关系改革是顺应当时体制转型和经济发展需要的，对完善我国公共管理体系、促进经济社会发展具有重要意义。

然而，上一轮财税改革已经过去20年，原有的中央地方关系已难以适应现在的经济结构，具体表现为：一是中央与地方财政关系不顺。中央集中较多财政收入，地方承担较多支出责任，导致中央向地方的专项转移支付过多，以公式为基础的一般性转移支付过少，随意性强，透明度低。二是土地财政下城镇化面临掣肘。事权和财权不匹配造成地方政府过分依赖卖地收入，一定程度上推高了房价，妨碍了城镇化的健康发展。同时，现有土地管理体制下，土地使用效率的下降和供应的不足，难以保障城镇化的需求，可能影响到粮食安全，而且土地财政自身的可持续性也存在问题。三是



社会保障的财务可持续性堪忧。由于人口老龄化等多种原因，现收现付制养老保险收支失衡在一定时期后将会出现，而且随着人口老龄化和医疗成本的提高，医疗保障的资金来源也会成为一个巨大的财务问题。**四是**下一步改革需要突破口。目前各界关注的各项改革，包括民生领域（养老、医疗、教育等）和城镇化领域（土地供给、房地产税等）的改革，均面临相互关联、错综复杂的挑战。如果缺乏正确合理的方案和路径，改革的成本可能巨大。因此，当务之急是如何在各种错综复杂的问题中寻求突破。考虑到改革的复杂性、不确定性和风险性，中央搞一刀切的风险和成本可能很高，可以考虑在中央确定的原则和框架内，鼓励地方进行各项改革方案的探索，寻找改革突破口，通过地区间适度竞争，优化趋同。

综上，在新形势下，需要抓紧研究优化中央地方关系，正确处理地方改革创新与全国性统一大市场的关系，寻找改革的突破口。

## 二、我国改革开放的实践

改革开放三十多年的实践表明，在维护全国统一大市场的前提下，发挥地方的积极性和创造性是推动改革的最重要动力之一。





## （一）发挥地方的积极性和创造性

1. 包产到户、包干到户的农村改革。我国的农村改革始于上世纪 70 年代末，由推行责任制开始，经过广大农民群众在生产实践中的创造，形成了以包产到户、包干到户即“双包制”为主要形式的家庭联产承包责任制。农村改革初期，包产到户是中央禁止的，地方政府一般都不敢违反中央的规定。但随着思想逐步解放，部分地区出现了包产到户的支持者，他们“从农村实际出发，实事求是，尊重农民的意愿，支持农民的创造性实践，并向中央反映群众的要求，引起了中央的注意并得到回应”<sup>①</sup>。改革过程中，由于各方原因，各地进展很不平衡。邓小平 1980 年 5 月讲话和中央“75 号文件”初步肯定包产到户后，“双包制”逐渐从经济落后的贫困地区覆盖至包括沿海经济发达地区、京津沪郊区及机械化程度较高的黑龙江地区在内的全国各地。

2. 发展外向型经济。地方的积极努力和争取在我国外向型经济的发展中起到重要作用。大致来讲，我国对外开放格局的形成分为三个阶段<sup>②</sup>：第一阶段是以深圳、珠海、汕头、厦门等经济特区作为全国经济体制改革的试点，在特区内探索对内、对外双向开放，寻找改革的突破口；第二阶段

<sup>①</sup> 引自：孙泽学，1978-1984 年农村改革之中央、地方、农民的互动关系研究——以包产到户、包干到户为中心，《中国经济史研究》2006 年第 1 期。

<sup>②</sup> 宿景昌，论我国全方位开放格局的形成及其意义，《山东教育学院学报》1996 年第 1 期（总第 53 期）。王炳林，我国对外开放格局的形成与邓小平的创造性贡献，《中国特色社会主义研究》1999 年第 1 期。王志民，对外开放格局的形成，《金融科学——中国金融学院学报》1998 年第 1 期（总第 39 期）。



是进一步开放沿海 14 个港口城市和海南岛，以及包括长三角、珠三角和闽南三角地区在内的沿海经济区；第三阶段是形成不断深化沿海地区开放，进一步开放沿边城市，沿江和内陆城市逐步开放的“三沿”开放格局，将对外开放辐射和延伸到内陆地区。到 2001 年我国加入 WTO，对外开放取得重要成果。我国外向型经济的发展历程是根据历史原因和实际条件，充分发挥地方政府的积极性和创造性，以沿海地区作为突破口，先行先试，取得经验，然后以点带面，逐步向全国范围推广。

3. “自下而上”的金融改革<sup>①</sup>。从我国金融改革的实际进程看，自下而上的改革比较多，一方面是由于地方和基层的改革积极性很高，很多地方政府、城市政府，以及一些机构都积极要求进行改革试点。另一方面，改革对巩固地方的经济社会发展，推动本地的各种创新，维护本地的社会稳定有着积极意义。几个典型的地方金融改革例子包括：上海建设国际金融中心试点，在珠三角、深圳前海地区开展的以金融对外开放和粤港澳金融合作为重点的改革试点，在天津滨海新区开发开放中推出的以完善现代金融服务体系和金融改革创新为要点的试点，浙江温州推进的以发展民营金融、改进中小企业金融服务等为要点的金融综合改革试点，等等。

<sup>①</sup> 详见：周小川，我国金融改革中自下而上的组成部分，《中国金融》2012 年第 23 期。





除了上述地方性局部改革为代表的自下而上改革试点，还有一些是从局部的金融产品或组织形式开始推行的改革试点，比如人民币跨境使用的改革试点，外汇管理服务于贸易投资便利化方面的改革试点，金融支持“三农”方面的改革试点，以及比较具体的农业银行推行“三农”事业部改革试点，等等。

## （二）维护统一大市场

1. 地方保护主义的表现。改革开放以前，由于我国实行高度集中的计划经济，地方保护很难普遍发生。张军扩等（2004）<sup>①</sup>认为，20世纪80年代初期开始实行的以“财政包干”为核心的行政分权改革，在调动地方政府改革和发展积极性的同时，使地方政府产生了追求地方利益的动机，在发展地方经济的过程中出现了地方保护。即使在市场经济体制已经初步确立的今天，地方保护主义仍时有发生：2009年4月，新医改方案出台，各地以省为单位开展了有关基本药物的招标和配送商的选定，部分省市出台一些外地企业参与投标的不合理限制性条件；2011年，一些省份受“电荒”影响，为保证省内电力用煤供应，通过征收或上调价格调节基金等方式限制煤炭出省；等等。

2. 地方保护主义的影响。刘凤委（2007）发现，地方保护虽然提高了公司收入，但降低了要素资本（包括劳动力

<sup>①</sup> 张军扩、廖英敏，打破地方保护 建立国内统一市场，《前线》2004年第2期。



和原料)流动,导致微观组织经济效率较低;余东华(2008)发现,地方保护并不能够提高区域产业竞争力,反而有碍于区域竞争优势的形成和产业竞争力的提高。刘凤委等(2007)发现,地方保护程度越严重,该地区企业劳动工资率越高,冗员越严重,企业生产成本也就越高,最终导致企业经济绩效越差。从长远看,建立全国统一市场、打破地方保护主义和市场分割,无论对整个社会资源的优化配置,还是本地区企业的长远发展都具有重要意义。

3. 维护统一大市场的做法。面对各种地方保护行为,国家层面从上世纪90年代就开始采取一系列措施进行整治:1990年国务院出台了《关于打破地区间市场封锁进一步搞活商品流通的通知》;1993年全国人大通过的《反不正当竞争法》规定“政府及其所属部门不得滥用行政权力,限制外地商品进入本地市场,或者本地商品流向外地市场”;2001年国务院公布了《关于禁止在市场经济活动中实行地区封锁的规定》;2008年全国人大通过的《中华人民共和国反垄断法》规定行政机关和相关组织不得“妨碍商品在地区之间的自由流通”、“排斥或者限制外地经营者参加本地的招标投标活动”、“排斥或者限制外地经营者在本地投资或者设立分支机构”;2010年国务院出台的《关于加强法治政府建设的意见》明确“坚决克服政府立法过程中的部门利益和地方保护主义倾向”。此外,中央还通过成立检查组、整理整顿办公室等



方式检查和治理地方保护行为，对地方保护主义起到一定震慑和纠正作用。

### 三、统一大市场的三种模式

#### （一）财政相对集权的统一大市场：美国

美国是一个联邦制国家，宪法把政府分为联邦、州、地方三个级别，但三级权力并不均衡。经济发展使得财权向联邦一级集中，因此美国属于财政相对集权的模式。

从居民视角看，联邦社保体系提供的社会保障有利于劳动力的自由流动，但其支付能力可能面临入不敷出的境地。美国社会保障是典型的三支柱体系，包括联邦（中央）政府主导的公共社保计划和社会救助、雇主发起设立的企业年金和个人积累及商业保险。联邦政府强制执行的社会保障计划主要指强制征收联邦社保税及现收现付的社保收支体系。联邦统一的社保体系有利于劳动力的自由流动。同时，美国联邦养老及老年医疗计划也是世界上最大的政府计划，占美国联邦预算的 23%。随着人口老龄化加剧的趋势，尤其是战后“婴儿潮”一代即将开始大量退休，美国联邦养老及老年医保体系将面临较大缺口。预计联邦社保基金 2017 年达到收支支持平后，将出现入不敷出。

从企业视角看，美国的税收主要集中在联邦政府，但各



州推出的鼓励公司投资的政策也能发挥一定作用。在美国联邦和州两级征收的所得税总额中，联邦所得税占 86%以上，经济影响力较大的税收集中在联邦一级，保证了联邦政府从宏观方面调控经济发展的能力，而州和地方的征税权和经济调节权侧重于对地区经济的微观调节。虽然如此，各州拥有一定的税收立法权，可以在营业税、所得税、原材料购置税等方面为鼓励发展的产业提供一定的免抵扣额度，对企业投资可以产生一定的拉动或吸引作用，也导致部分美国公司因为地方税收差异而迁移总部。

从政府视角看，美国联邦政府较强的财权集中是与其拥有的较大事权相匹配的。美国联邦政府的财政收入主要是个人、企业所得税以及社会保险税。自上世纪 70 年代以来，联邦政府收入占税收总额的比例大致保持在 60%左右。与之对应的，联邦政府承担了主要的经济发展和调控职能以及部分司法职能。而州政府的财政收入主要依靠销售税及少量所得税，其职能也相对单一。市一级政府的收入来源主要是以房地产税为核心的财产税，其职能也较单一。

值得注意的是，即使像美国这样财政相对集权的国家，近几年也更多地发挥地方的积极性和创造性。美国当前面临债务不断累积、人口加速老龄化、基础设施日益老化、规章制度多如牛毛、税收体系错综复杂等一系列问题，影响了美国的竞争力。而由于深受财政危机的影响，美国联邦政府正





面临功能失调的困境，两党政治也使联邦议会陷入僵局。但是，地方并没有坐等联邦政府的拯救，而是着手解决被联邦政府和议会搁置的难题，一场“自下而上”的改革正在进行。

地方政府正在预算制约下想办法，找出路，结合本地情况推进改革，提高竞争力。路易斯安那州和内布拉斯加州准备取消企业和个人所得税；堪萨斯州已经设立了一个叫做“撤销者”的政府职位，专门废除繁琐的官方手续，同时为获得某些领域职业资格证书的高中生设立了一笔奖学金；俄亥俄州已经将其经济发展部门私有化；弗吉尼亚州也对汽油税体系进行了改革；为了翻新改造老旧街区，芝加哥市创建了一个专门的信托基金来吸引私人投资；为了修路，印第安纳州开始求助于民营资本；38个州开始将教师的工资水平与学生的考试成绩相挂钩，42个州允许政府出资学校进行自主经营。在各地，创造性的政策革新正在试图解决联邦政府和联邦议会无法解决的问题<sup>①</sup>。

## （二）财政分权的一统大市场：欧盟

欧盟是一个典型的财政分权的一统大市场。1991年《马斯特里赫特》条约签订后，欧盟内部逐步实现了产品、服务、劳动力和资本的自由流动，形成了统一的大市场。虽然欧盟目前在内政、国防、外交上还接近独立国家所组成的同盟，各成员国拥有财政政策的制定权，其财政相对独立和完整，

<sup>①</sup> 详见：The America that works, The Economist, March 16<sup>th</sup>, 2013(page11).



但欧元区各国已不再负责货币政策制定，并已交出主要的金融监管，特别是金融危机后对银行的监管正在走向统一；同时，在财政方面，欧盟正在加强对成员国的财政平衡约束。在经济和社会政策方面，欧盟层面的“协调性”政策为统一大市场的建立和巩固奠定了坚实的基础。

从居民视角看，欧盟层面的“协调性”社保政策为各国间劳动力自由流动作出了安排。一是兼容差异，维持各成员国社会保障制度的稳定性。欧盟允许每个成员国自行决定社会保障的制度安排，包括保障对象、项目设定、资格条件、缴费标准、待遇水平等，因此欧盟成员国无需改变其财政体制、基金筹资与管理模式，但须改变支付方式。二是按期限累加、比例分担等原则保障了流动劳动力的权益。为使流动劳动力免受社会保障损失，“欧盟社保法令”在不同国家社保体系基础上建立相互联结的期限累加制度，即各国对劳动者权益的保障程度与劳动者在该国的保险期限、工作年限和居住期限相关，劳动者在不同成员国所经过的时段可以合并计算。三是渐进式制度安排给成员国和流动劳动力一定的适应期。目前欧盟成员国已经扩大为 27 个，社会保障与福利政策的调整是与人员自由流动的开放程度联系在一起的。人员自由流动是逐步实现的，其社会保障与福利政策也是如此，为成员国留下政策调整余地，也给流动劳动力一定心理预期。





从企业视角看，欧盟各成员国独立税制带来吸引投资的竞争。欧盟税制的特点表现在各成员国基本有着其自己的税收制度自主权，虽然这要求企业须在各成员国设立子公司以向有关政府上缴增值税，但是企业的投资已经比较自由。欧盟规定成员国的税收制度都要遵守劳工和资本的自由流动和公司自由设立等非歧视性原则，而且在现实中各国倾向于利用税收来吸引外国企业、影响本国企业的投资决策。欧盟成员国的税收竞争为企业选择投资地点和投资项目带来了更多的选择。资本流向税后收益更大的地区和行业，市场资本配置更为有效率，各成员国也努力通过改善公共服务来吸引投资和人才。

从政府视角看，欧盟中央和地方的财权与事权较为匹配。事权方面，欧盟各成员国仍保留了各自主要的经济发展、社会管理和司法等职能，在欧盟中央层面上主要是部分外交、军事和金融调控职能，欧盟自身在财政上并不具有强大的管辖权。财权方面，欧盟既不具有征税的权力，也不能发行公共债务，因此无法获取主要的公共财政资源，而各成员国则保留了主要的征税权力和税收收入。

### （三）向财政适当分权转变的一统大市场：日本

日本是一个单一制国家，实行中央集权制，地方行政区分为都道府县和市町村两级。上世纪末以来，日本开展了一



系列地方分权改革，逐步从战后高度集权的财政体制转向适度分权的财政体制。

从居民视角看，日本社会保障“一体化改革”面临考验。“高度集权的福利行政”因财政压力举步维艰。上世纪60年代日本实现了统一的国民皆保险、皆年金的社保制度，但历经半个世纪后，老龄人口的增加直接导致了医疗费等社会保障费支出快速上升，社保财源不断告急，旧制度已经不能适应形势的发展。因此，日本提出以消费税为核心的“一体化改革”思路。因消费税不偏向某一世代，因此日本“一体化改革”提出将消费税收入全部用于充实和稳定社保财源。但是，改革进展并不顺利。日本政府2004年曾对包括年金制度在内的社会保障制度进行全面改革，但经济长期低迷，全球金融危机、欧债危机以及东日本大地震使改革一拖再拖。同时，日本许多国民对改革表示不理解，甚至反对增税，担心增税会增加国民负担，特别是会使低收入家庭生活更加艰难；同时国民担心增税后税收收入不用于社会保障支出，反而加剧了经济不景气。

从企业视角看，日本在税制分权改革中优化了地方企业经营环境。日本税收分中央、都道府县和市町村三级管理。虽然地方的税收管理权限较小，但是日本通过一套独特的税收再调整制度，大部分收入由地方政府使用。此外，日本居民税是东京都、各道府县和市町村对各自管辖的个人和法人



征收的一种所得税，是地方税的主要税种，也是地方政府财政收入重要来源之一。因此，地方政府管理着大量地方企业的税收，分权有利于鼓励地区间竞争，优化地方企业经营环境，促进经济增长。

从政府视角看，地方政府获得更多的财政收入，同时也承担了更多的自治职能。财权方面，改革后日本地方税收收入占比从1950年的24.8%上升至2003年的43%，而地方财政支出占比则基本稳定在65%左右。事权方面，日本通过建立新型地方分权行政体制，中央与地方从“主从、上下”关系转为“对等、协作”关系，同时明确划分各级政府职能和责任范围，扩大地方立法权和自主课税权，并构建地方分权行政体系下的社会参与机制。

#### 四、构建鼓励地方改革创新的中央地方关系

以上一轮财税改革建立的分税体制为基础的我国中央地方关系，及其所包含的激励机制已难以适应现在的经济结构，是非稳态的，无法长期持续。现有的中央与地方财政关系在税制划分、财权事权匹配上不尽合理，更多地基于早期的基数补偿和后加的各种专项转移政策，规则和操作上呈割据、碎片化状态，易导致土地财政等各种扭曲行为，对社会保障和环境保护等民生问题也重视不够。目前养老和医疗存



在较大缺口，相关激励约束机制不相容，存在道德风险，可能产生重大风险隐患。现在对财税体制“该集中的没有集中，该分散的没有分散”的反映比较多，但对哪些该集中、哪些该分散没有形成一致意见。

### （一）几点考虑

1. 可行性。就经济发展动力而言，现阶段将过多事权上收中央，可能会抑制地方政府竞争和创新，不利于推进改革，也可能会引起地方政府的较大抵触。从目前我国经济社会发展阶段看，在地方基本保留原有的事权是比较具有操作性的，这既符合历史沿革和路径依赖原则，也符合财政效率原则。在此基础上赋予地方较多的财权，既有利于地方根据当地需求配置财政资源和推动改革，同时也能降低因过度举债而产生不规范融资的系统性风险，客观上能为土地财政松绑。

2. 必要性。欧盟的经验表明，财政集权不是保证统一大市场的唯一选项，财政适当分权的体制仍然能够通过合适的制度安排实现各种商品、服务、要素的自由流通。在我国已经具备一个强有力的中央财政的前提下，适度的下放权力不会削弱中央的影响力，反而有利于通过鼓励地方创新，推动各项改革的进程，最后实现优化趋同。



3. 可取性。根据蒂博特模型 (Tiebout Model<sup>①</sup>), 居民通过“用脚投票”表达公共产品偏好。分权式财政体制有利于各地以最低税收成本, 及时对公共产品需求作出反应, 促进效率提高, 也有利于促进市场和社会组织的发展。目前来看, 对社会保障、教育、医疗、土地等改革存在较多争议, 难以形成统一方案, 事先也难以准确判断各方案的优劣。在此背景下, 中央直接采取一个全国统一的方案具有较大风险, 也不容易下决心。允许各地方根据中央确定的原则和各地实际情况因地制宜, 探索不同的改革方案, 有利于尝试和发现各方案的优劣, 比较竞争, 优化趋同。

## (二) 继续发挥地方改革的积极性和创造性

虽然关于中央与地方财政关系及支出责任的具体划分, 目前还存在不同意见, 但是一个基本原则就是凡是地方政府能做的事情, 就尽量让地方政府去做, 只有地方政府做不了、做不好的事情才由中央政府来做。这主要基于地方政府在信息配置上的优势, 更了解当地居民的需求。因此, 要充分、具体地考虑每项支出责任的历史沿革和复杂性, 鼓励地方在多个领域探索不同的改革路径和管理方式, 通过地方间适度竞争, 寻找最优制度组合, 优化趋同。

具体看, 在社会保障、医疗、教育、土地、环境保护、交通运输模式等领域, 应该允许和鼓励地方政府探索不同的

<sup>①</sup> Tiebout Model 是 1956 年由 Charles Tiebout 创立的一个地方公共产品供给模型。





改革路径和管理方式。通过地方间适度竞争，寻找最优制度组合，优化趋同。可以考虑允许地方政府尝试将个人社保账户做实，尝试对社保账户进行自主管理、委托商业性资产管理公司管理、委托全国社保基金会管理等模式。可以考虑允许地方政府自主放开民营资本进入医疗和教育行业，增加供给，满足多层次的需求。在城镇化领域，鼓励地方政府尝试不同的城镇化供地方式、房地产税实施方案、失地农民的社会保障安排等，探索新型城镇化的最优路径。在环保领域，鼓励地方政府选择不同模式来控制汽车尾气排放导致的PM2.5。地方改革创新的前提是不能设置地区间贸易壁垒，不能违反全国性的法律和法规。这类似于美国当下进行的“自下而上”的改革探索。

### （三）财税改革

1. **事权的划分。**在事权方面，不急于改变中央地方之间现有的支出职能划分，除了推动司法权“去地方化”以外，其他地方事权目前可继续由地方掌握。例如，社会保障、跨省区基础设施建设、环境保护、食品和药品安全等方面的职能都不急于集中到中央。财政分权的欧盟模式已经证明，尽管欧盟各成员国仍保留了各自主要的经济发展、社会管理等职能，但是通过协调性政策和渐进性制度安排，地方在拥有政策调整余地的同时，并不影响统一大市场的形成。





考虑到我国下一步改革的复杂性、历史沿革、地方积极性、地区间竞争等因素，新一轮的财税体制改革目标是要建立鼓励地方改革创新和地方间适度竞争的公共财政体制。在社会保障、教育、医疗、土地等民生和新型城镇化领域，鼓励地方在适当条件下探索不同的改革路径，创新不同的管理方式，通过地方间适度竞争，寻找最优制度组合，优化趋同。同时，中央根据信息复杂性和激励相容原则，为地方的改革创新制定一定的框架和原则，引导地方间良性竞争；建立和完善地方间的协调政策，例如适当协调社保和医保的跨地区结算。

2. 财权的划分。在地方仍然承担较多事权的前提下，需要赋予其相应的财权。从长期来看，省一级政府财政收入可以更多依靠增值税、所得税分成或零售税，城市政府收入应更多依靠房地产税等财产税。由于建立和完善上述地方税体系需要一定时间，近期又面临“营改增”改革导致地方财政收入下降的矛盾，因此在过渡期需要通过加大现有主要税种地方占比等方式，适当弥补和扩大地方财力。

具体来看，在今后三至五年，可以将特别消费税和车辆购置税改为在消费环节征收（两项税收总规模约 9000 亿元<sup>①</sup>）。同时，将增值税地方分享比例提高 25 个百分点（到 50%），将个人与企业所得税的地方分享比例提高 10 个百分点（到 50%），这可增加地方收入约 12000 亿元<sup>②</sup>；或者允许地方开

<sup>①</sup> 按照 2011 年消费税和车辆购置税的税收收入规模测算。

<sup>②</sup> 按照 2011 年税收规模测算，增值税地方可增加约 9500 亿元，所得税地方可增加约 2300 亿元。



征收税率为 8% 以内的零售税（同时将增值税税率降到 12%），假定地方开征的零售税平均税率为 7%，则可以增加地方收入约 11000 亿元<sup>①</sup>。上述方案组合累计为地方增加约 2 万亿的新的财政收入来源，在弥补“营改增”导致地方固定财政收入下降的同时，较“营改增”前还能新增约 1 万亿收入，一定程度上能够实现财权和事权的匹配。

建立新型地方税体系的一项内容是，赋予地方人大在地方税种方面的立法权，由地方人大决定地方税的具体税种、税率等。对地方税收合理性的约束，可以通过地区间的竞争实现，局部过高或者不合理的税赋可能导致投资和人才的流失，不利于地方经济的发展和区域竞争力的提升。因此，各地在制定相关地方税条例时，除了考虑征收的可能性外，还将综合分析其对当地投资和人才吸引环境的影响。

**3. 转移支付改革。**大幅减少专项转移支付，将相应财力的一部分直接留在地方，其余部分转为一般转移支付。今后几年，争取将一般性转移支付占全部转移支付的比重提高到三分之二以上。将取消的部分专项转移支付和历史遗留的基数返还纳入一般性转移支付。在一般性转移支付的公式设计中，参考国际经验，以促进地方的基本公共服务均等化为目标，客观反映地方自主财力，避免人为因素的干扰，提高透明度。除纳入一般性转移支付的外，其他专项转移支付可大幅减少，相关财政收入可以直接留在地方，增加地方财力。

<sup>①</sup> 按照 2011 年全社会零售总额（不计增值税）为税基测算。



#### （四）民生领域改革<sup>①</sup>

1. 养老保障体制改革。评价一个社会保障体系的好坏，有四个标准：一是能否维持财务的可持续性；二是能否保持对居民的正向激励；三是能否通过建立社会安全网扩大消费；四是能否与资本市场共同发展、分享经济增长的红利。关于养老保障体制下一步改革，主要有三种思路。第一种思路是从统账结合模式向供款基准制的完全个人账户模式转变，通过划拨国有股权及收益等方式逐步做实个人账户。第二种思路是实行记账式名义个人账户。第三种思路是维持统账结合模式，在此基础上将部分国有股权及收益划入社保基金账户，同时延长退休年龄，并考虑实行包括缴费率、替代率和个人账户规模在内的参数调整。

养老保障体制改革要充分考虑我国养老保障问题的复杂性。我国人口数量极为庞大，整个养老保障体制的改革将不同于其他国家；同时我国地域广阔，社会经济发展很不平衡。现实的国情是我国还是一个发展中国家，人均 GDP 的水平还较低。当前我国的养老保障改革，与后工业化国家所强调的提供统一的高水平保障相比，面临的主要问题是不同的。当前的改革方向应该是与其他经济和社会改革相互配合，例如，有利于经济结构的调整，有利于资本市场的发展等等。

<sup>①</sup> 详见：CF40 内部重大课题《深化经济体制改革重点领域一揽子方案》之子课题《社会保障体制改革的方案设计》报告。



目前，对各种改革思路还存在较大争议。因此，关于养老保障体制改革，建议鼓励地方在适当条件下探索不同的改革路径，创新不同的管理方式，通过地方间适度竞争，寻找最优制度组合，优化趋同。各地的养老保障改革可以在中央统一的指导原则下，因地制宜，针对当前或区域突出问题，通过改革创新寻找最佳方案。从长期来看，随着社会经济发展水平的提高，通过各地相互竞争优化趋同，逐步实现养老保障体系的各项功能。

地方管理养老保障不会影响劳动力的自由流动。对适当放权、允许地方探索社保模式的一个质疑就是不利于劳动力在全国范围内的自由流动。然而欧盟的经验告诉我们，只要制度安排得当，劳动力的流动不会受到太大影响。只要我们从中央层面提供基本的养老保障管理信息平台，在地方面做出制度上的合理安排，应该能够保证统一的劳动力市场。具体设想：由省级政府制定本省养老保障规则，如供款率的高低、发放养老金的条件等，并向居民提供相对简单、但又有一定选择性的服务产品，如在受益方面的偏好，或者在投资方面的偏好，给予居民一定选择。信息系统的管理是统一的，但不同省份之间在制度上有可能出现不同的安排。如果人口在省份之间发生迁移，他们个人账户及其以往的全部积累都将随之转移到新所在地的养老保障管理机构，并将按照新省份的规则行事。





2. 医疗保障与医药卫生体制改革。虽然当前我国基本医疗改革已经取得大幅进展，但未来医疗体制仍然面临四个方面的问题：一是医疗保障实质上是巨大的财务问题，甚至比养老保障缺口还要大很多。二是总体医疗服务的有效供给明显不足，医疗服务占我国服务业的比重过低，其创造就业和促进服务业发展的潜力未发挥出来。医疗市场化程度过低，对民办医疗机构的限制和歧视仍较严重，对外开放程度也较低。三是医疗服务业所具有科技行业特征重视不足。如不按照科技行业的思路发展医疗技术，将无法调动医生和研究人员的积极性，会使医疗科技远落后于国际水平。四是医患之间存在较严重的信息不对称，这也是改进医患关系的一个难点，大幅引入健康保险是应对信息不对称的一种出路。

目前对医疗保障与医药卫生体制改革存在诸多争议。首先，对可能存在的财务缺口大小缺乏深入分析和科学估计；其次，对扩大医疗服务的有效供给存在不同方案；第三，对公立医院的下一步改革存在不同思路，有观点坚持“收支两条线”，也有观点主张建立有效激励；第四，对社会化基本医疗保障和商业性医疗保险各自定位和下一步发展存在不同意见。鉴于对相应改革存在各种争议，可以允许不同地方尝试不同办法解决上述问题，地区间适度竞争，优化趋同。但是，中央可承担协调医保的跨区域结算的功能，满足居民异地就医需求。



## （五）新型城镇化领域改革<sup>①</sup>

1. 城镇化供地方式。在当前建设用地供给模式下，政府直接参与征地、卖地，一方面导致土地价格高企，房地产价格上涨；另一方面政府财政过度依赖土地收入，政府行为被土地“绑架”。以下三个改变供地方式方案的共同目标是减少地方政府对土地财政的依赖，发挥市场资源配置作用。初期可以考虑允许不同地区选择不同方案进行试点，在实践中积累经验，逐步优化趋同。

方案一是改革土地招投标拍卖制度为零地价或低成本价供地。由政府承担土地购置、开发成本，并向土地使用者（开发商等）按零地价或接近零地价的低成本价格提供建设用地，通过未来逐年征收房产税和其他相关税费补偿最初的土地购置及开发成本。该方案可有效降低土地价格，从而降低房价，但在土地供给过程中可能产生寻租行为，也需要进一步研究如何实现土地资源的有效分配。方案二是地方政府的卖地收入归中央。除征地成本外，地方政府所得的卖地收入上缴中央政府，初期按一定比例上缴，分成比例也可以考虑城市类型差别。中央分成的土地出让金建立城市土地平衡基金，用于鼓励城市发展保障房以及多层次房屋市场。该方案对现行征地制度变动较小，但土地价格不一定能够下降，而且会增加中央政府和地方政府之间的协调成本。方案三是

<sup>①</sup> 详见：CF40 内部重大课题《深化经济体制改革重点领域一揽子方案》之子课题《土地制度改革与新型城镇化》报告。





政府退出征地过程，实现建设用地供给的市场化。除基础设施建设、公共设施等用地由政府直接参与征地外，政府不再参与土地征收、出让过程，实际土地的供应和价格决定过程由用地主体与土地所有者（主要是村集体）直接谈判。该方案的优势在于土地市场化改革一步到位，理顺土地供应和价格决定机制，但需对现行土地管理制度做较大调整，也依赖于农村集体决策机制的完善。

不管采取上述何种方案，改革后，政府不能再依靠“卖地”，而且还可能要事先垫付土地购置和开发成本，这可有效减少地方政府着眼于“卖地”的短期行为和腐败问题。当然，这会限制地方政府增加土地供给的积极性，因此需要设计相应的激励机制，鼓励土地供给及供给融资，为地方政府先期征地和开发投入提供市场化的资金保障，相应的财税制度改革和金融市场创新可提供充分的支持，并形成有效的激励约束机制。

在地方政府无从获得卖地收入且财政能力有限的情况下，政府购置和开发土地的支出可以通过发行市政债筹集，其偿付能力即土地开发项目未来所带来的现金流，包括可稳定征收的房地产税、公共设施及服务的使用者付费、商业繁荣后带来的各种税收增收等。

**2. 房地产税。**从税源和事权的一致性，以及尽可能减少对已有税种税基冲击等方面考虑，以房产税为主的财产税是相对适宜的城市主体税种，而且财产税按财产存量计征，稳定性上受当期GDP流量的直接影响较小，也不会对当期GDP



增长带来冲击。在房地产税具体设计思路上，有两个方案。方案一是新老划断，只对新购房产征税。此方案法律风险较低，实施阻力较小，但可能引发保护利益既得者的质疑，也可能导致市场分割。方案二是对存量、增量房产统一征收房产税。存量房屋有可能大量进入二级市场交易，扩大供给，有利于降房价，有利于防止市场分割，但征收存量房产的房产税可能面临阻力，因为购买这些房屋时房价中已包括70年产权的土地使用费。对于上述两种方案，初期可考虑允许不同地方选择不同方案进行试点，在实践中积累经验，逐步优化趋同。

为促进房地产税的顺利推广，应该推动两个方面的配套改革。一是对房地产现有交易等相关环节的税费进行大幅削减，以减少保有环节税种推出可能遇到的阻力；二是通过扩大城镇建设用地供给、改变供地方式等途径，降低地价和房价，为房地产保有环节实行征税创造条件。

3. 失地农民社保。地方政府应尽早结合城镇化规划，将失地农民社会保障问题纳入资金安排机制予以统筹考虑。建立合理的土地增值收益共享机制，使土地增值收益主要用于覆盖土地“农转非”征用及开发成本、土地占补平衡投入（如农田整治）、促进农民“农转非”后的就业、社会保障和公共服务所需要的投入。在整体社会保障体制改革允许地方尝试的前提下，也意味着可以允许地方政府就失地农民社保尝试不同方案，比较竞争，优化趋同。



## 五、维护统一大市场

当前对向地方适当下放权力的一个质疑是，地方探索改革的基础是否存在，即地方政府的行为模式能否支撑对各种改革的探索。有观点认为当前地方政府的行为特征是“公司化”、“高度金融化”、“债务无约束化”、“行为短期化”、“不透明化”和“行政法律一体化”。我们认为，向地方适度下放权力、鼓励地方在若干领域探索改革，有一个很重要的前提，即地方政府具有较强的发展地方经济的动力，因此它们也具有较强的探索改革的动力；地方政府也希望通过优化当地公共产品和公共服务的提供，吸引资金和人才，推动当地经济发展，这是地方间竞争、推动制度优化趋同的一个重要动力。同时，鼓励地方改革创新也是建立在一定的激励约束机制之上的，包括维护统一大市场、加强市场和法治对地方政府行为的规范和约束、严格限制地方国资的投资领域等。因此，在鼓励地方改革创新的同时，需要推动一系列配套改革，建立适当的激励和约束机制，维护全国统一大市场。

### （一）规制地方保护主义<sup>①</sup>

地方保护主义表现在三个层次：立法层面、执法层面和司法层面。对于立法层面和执法层面的地方保护主义，一个重要的应对措施是为被地方人大或地方政府实施地方保护

<sup>①</sup> 部分观点引自：李波、吕婷婷，规制地方保护主义，中国人民银行货币政策二司工作论文，2013。



行为侵犯合法权益的自然人、法人或者其他组织提供有效的司法救济渠道。对于司法层面的地方保护主义，关键是推动司法“去地方化”和“去行政化”。

1. **建立对抽象行政行为的司法审查制度。**将部分抽象行政行为纳入行政诉讼的立案范围，由法院对抽象行政行为进行审查。目前，关于将抽象行政行为纳入行政诉讼的立案范围，学者们有两种观点，一种是将行政法规以下的规章和规范性文件纳入立案范围；一种是将规章以下的抽象行政行为纳入立案范围。我们认为，虽然《立法法》、《行政诉讼法》和《规章制定程序条例》对规章建立了备案制度、参照适用制度和冲突解决机制，但对规章的制定仍然缺乏有效约束。兼顾紧迫性和可行性，应采纳上述第一种意见，现阶段将行政法规以下的抽象行政行为（包括规章和规范性文件）纳入立案范围较为稳妥。待条件成熟、法院积累了一些审查经验后，再将审查范围扩大至行政法规以及更高层面。

2. **解决具体行政行为诉讼过程中的“三难”问题。**目前，居民或企业提出行政诉讼面临立案难、审判难和执行难的“三难”问题。建议修改《行政诉讼法》，解决具体行政行为诉讼过程中的“三难”问题，保护行政相对人的合法权益。具体包括：第一，扩大《行政诉讼法》的受案范围，不限于涉及人身权、财产权的案件，而应扩大到涉及公民各种合法权益的案件。第二，在立案过程中，如果下级法院在法





定期限内拒不受理，规定上一级法院依法必须直接受理。第三，在对具体行政行为自由裁量权进行审查的过程中，除审查形式上的合法性外，对于明显不合理行使自由裁量权的，法院也应进行审查。第四，加大对行政机关拒不履行判决、裁定的处罚力度。

## （二）推动司法“去地方化”和“去行政化”<sup>①</sup>

中央与地方关系的一个重要领域是司法体制关系。从法治社会角度而言，规范政府权力，促进公平竞争，保护人身权与财产权，都离不开司法体制改革与司法公正。司法既是社会正义的最后一道防线，也是法治的市场经济的基石。司法改革是法治建设的核心领域，只有司法机构能够有效运行，法治的市场经济建设才有可能。审判独立性是由市场竞争机制和现代法治国家的基本性质决定的。如果审判不独立，人们就会对法院不信任，并由此对社会主义法治建设缺乏信心。要确保审判独立，需要推动法院去地方化和去行政化。

**克服司法地方化。**除司法经费由中央财政承担外，应考虑通过司法体制改革，分离司法管辖区域和行政区域，创造司法机关独立审判制度环境，维护国家法制统一。可以有三种方案供选择：**大方案**是彻底分离司法管辖区域与行政区域，实行人民法院系统的垂直管理，各级人民法院法官均由中央政府任命。这种方案可以彻底解决司法地方化问题，保

<sup>①</sup> 以下三节部分观点引自：CF40 内部重大课题《深化经济体制改革重点领域一揽子方案》之子课题《建设法治的市场经济》报告。





证司法的集中统一，但面临障碍较多，一是需要修改现行宪法和人民法院组织法，二是全国二十多万法官全部集中由中央管理难度很大，三是垂直管理并不完全符合司法权的特性，也与我国分级管理的宏观管理现状有较大出入。小方案是在维持现有司法体制前提下，推出提高审判级别、上级法院派出巡回法庭、异地管辖、当事人选择受案法院等方式。这种方案不触动现行体制，可操作性较强，但改革力度比较有限，改革探索的多样性可能会影响执行力度，也很难从根本上解决地方政府干预司法的问题。中方案是采用半垂直管理体制，下级法院法官由上一级人大任命，并向上一级人大负责，以摆脱地方政府对司法过程的干预。这种方案的好处是既具有可操作性，也有实质性改革内容。面临的问题仍然是需要修改宪法和人民法院组织法。

**克服司法行政化。**一旦司法机关超出其职能范围，去承担行政职能，司法权的性质就会发生变异，结果肯定是既无法实现司法公正，也不可能获得合法性支持。当前，法院行政化主要表现在两个方面：一是体现在上下级法院之间以及法院内部的管理上，与行政机关没有实质差别，二是司法权力配置不断超出司法权边界，进入行政权领域，法院性质实际上已发生变异。应通过司法体制改革，纵向上取消上下级法院之间的个案请示、批复制度，处理好一审与二审法院之间的关系，保证每级法院都能独立审判。横向上分拆司法职能，将法院制定抽象性司法解释的范围限定在程序问题上，剥离法院司法行政权和判决的强制执行权，使司法回归最为基本的裁判争议职能。法院内部改革应取消对法官的行政管



理方式，保障法官独立审判地位。

### （三）清理现有法律和相关政策文件，促进公平竞争

对国有资本战略布局进行法律规范。民营企业难以获得公平竞争地位的一个重要原因，在于国有企业利用其在垄断行业的优势地位，向关联竞争性行业延伸，挤压公平竞争空间。对于这种现象，仅仅依靠反垄断法的事后执行机制，很难发挥作用，更不用说反垄断法的执行本身面临诸多现实问题。应尽快清理现有法律和相关政策文件，及时废除违反公平竞争和平等保护原则的规定，促进公平竞争，切实支持民营经济发展。同时，有必要对国有资本的战略布局以法律形式加以规范，通过制定《国有资本战略布局法》，对国有资本投向的行业和领域进行分类，划分为完全垄断、允许进入、限制进入、禁止进入四类，并对国有资本的进入形式与行为规范予以明确，保障公平竞争。十八大报告提出，要“推动国有资本更多向投向关系国家安全和国民经济命脉的重要行业和关键领域”。制定《国有资本战略布局法》，既是落实这一要求的具体步骤，也是促进公平竞争的必要条件。目前，《企业国有资产法》的立法目的与制度设计主要都是围绕国有资产的保护，防止国有资产流失，规范的都是国家出资企业内部的国有资产管理问题。对于国有资本布局以及国有企业与其他所有制企业之间的公平竞争行为规范，目前的法律



没有任何涉及，无法解决国企垄断问题。制定《国有资本战略布局法》，可以弥补当前的立法漏洞，从事前规范国企行为，促进公平竞争，并实现事前控制机制与反垄断执法事后控制机制之间的有效衔接。

**建立有效的反垄断法执法机制。**除了对国有资本战略布局进行法律规范以外，事后的反垄断法执法机制也不可或缺。需要明确《反垄断法》第七条的适用范围包括国有企业，并对其经营活动采用行业监管与反垄断执法双重管理体制，涉嫌垄断行为由反垄断执法机构集中管辖。对于行政性垄断行为，目前由上级行政机关责令改正的规定力度明显不够，应加大反垄断执法机构在这方面的执法力度，尽快建立公众投诉、信息公开与部门行政执法协作等工作机制，使《反垄断法》的规定能够落到实处。同时，可以通过扩大行政诉讼受案范围的方式，鼓励公众对行政性垄断行为直接寻求司法救济，将行政性垄断行为纳入行政诉讼受案范围，通过人民法院的司法监督进行制约。

#### （四）深化政府机构改革，减少政府层级

**理顺与政府相关的三大基本关系。**在政府—市场—企业的关系上，核心是市场经济，改革的基本方向是“赋权”，让市场调节企业行为。合理明晰地界定政府行为边界，凡是市场能够做到的，就尽量让市场去做。在政府—社会—国民



的关系上，核心是民主法治，改革的基本方向是“让权”，向社会“让权”。凡是国民自己能够做的，就应当由人民自己做主，由国民自己通过努力去实现；国民自己做不了的、做不好的，应由社会进行协调；只有社会解决不了，或解决不好的，才由政府施以援手。在中央（政府）—部门—地方（政府）关系上，核心是地方在经济事务上适度自治，改革的基本方向是“放权”，向地方适度“放权”。需要在科学合理划分政府间事权的基础上赋予各级政府相应的财权。要赋予地方政府完整的权限和相应的责任，即：合理的事权，必要的财权，自主的财产权。同时为提高地方财政保障能力，化解隐性债务风险，应修改《预算法》，赋予地方适度的举债权。

加快推进政府层级“扁平化”，相应调整省级行政区划。加快推进省直管县进程，不仅从财权上，而且从党政、干部等人事权上，彻底解除地级市政府对县的管辖权，尽快实现体制并轨。将基层的乡镇政府彻底改变为县级政府的派出机构，上收财权至县级政府。实现中央—省—县（市）三级行政架构，既有利于落实省级以下的分税制，也有利于相关机构改革。及时调整省级行政区域划分，将现有省级行政区化小，同时进一步下放权力，赋予县（市）级政府更大的自主权。省级政府可通过地方立法、政策制定、财政转移支付等间接方式对县（市）进行管理，大量的具体事务可由直接面





向社会公众的县（市）政府承担。

### （五）建立有效的城镇化融资机制，提高地方财政支出和资产负债透明度<sup>①</sup>

**建立有效的城镇化融资机制。**为了解决基础设施融资的巨大需求与阳光融资渠道极为有限之间的矛盾，应该逐步建立一个以市政债为基础的城市政府城镇化融资体制。今后三年是改革启动期，争取在八年内基本建成该新体制。与目前的以行政管控为主的体制相比，这个新体制将有更好的透明度、市场化约束机制，适度分散金融风险，有效降低政府和投资者的道德风险。同时，通过扩大建设用地供给、改革供地方式、征收房地产税和使用者付费等配套措施，将地方政府有积极性和没有积极性的改革结合起来，协同推进，促进新型城镇化健康发展。

**提高地方预算透明度，促使其回归“公共财政”。**目前，地方政府时常通过低地价、税收返还和直接补贴的形式刺激和干预竞争性领域的经济活动。应该通过地方预算体制的改革抑制这些倾向。赋予地方人大审批（包括否决和修改）地方政府性基金收支预算的权力，要求地方政府公开基金预算的明细账目，公开所有税式支出（包括税收返还）和财政补贴的项目和受益者。

**编制地方政府的资产负债表。**在今后几年内，政府预算

<sup>①</sup> 部分观点引自：CF40 内部重大课题《深化经济体制改革重点领域一揽子方案》之子课题《土地制度改革与新型城镇化》和《关于财税体制改革的思路》报告。





在提供流量数据的同时，应该公布金融负债和资产等存量指标。短期内应该公布的内容包括政府债务余额及其构成、金融资产余额及构成、政府的净金融资产（负债）。中长期来看，各级政府应编制完整的资产负债表。政府财政统计和预算报告应披露有法律效力的担保所导致的或有负债（如地方政府对融资平台的担保）。由上级审计部门和市场化审计机构负责对城市政府公布的财政收支、资产负债表和偿债能据的真实性进行审计并公布结果。