

央地关系大逆转

——国家治理能力提升的关键步骤

郑新业

中国人民大学国家发展与战略研究院 研究员

中国人民大学经济学院 教授

摘要

央地关系对一个国家经济的平稳增长、收入分配和污染治理等具有极其重要的意义。依据特定社会时期民众和企业对公共服务的需求科学地安排央地关系，并能依据变化的情况对这一关系进行调整是国家治理能力的关键体现。多数经济体的政府体系都分为若干层级，在与市场展开合理分工的基础上，政府内部不同层级之间合理配置公共服务职能。在避免政府失灵的同时解决市场失灵，如提供恰如其分的公共服务，有效监管垄断，解决正负外部性，建立尽可能广覆盖的社保体系，维持有激励有约束的社会福利体系等，以促进经济又快又平稳的增长；减少污染，提升增长质量；改善分配，让更多人分享增长成果。

全球的实践和研究表明，很难说存在一个亘古不变、放之四海而皆准的央地关系模式。经济体制的不同，经济发展水平的差异，特定时期社会面临的主要任务和目标变化，甚至民族构成的不同，都会影响政府规模、职能组合和央地关系。即便在同一个经济体内部，随着时间推移，人们对公共服务需求的变化，公共筹资方式的变迁，也会引起央地关系的调整。1994年财税体制的主要特征是：财权上收中央，支出责任下移地方，社会保障各地自收自支。这一体制的内在结果就是巨大的中央对地方的转移支付，以及地方对上级转移支付的高度依赖。从学理角度讲，1994年财税体制是不错的制度安排。收入方面，收入上收其实是合理的制度安排。在市场经济中，产品、要素和人的流动性强，若地方政府征收会引发税收竞争。支出方面，我国当时地区之间公共物品的需求差异巨大，由地方政府依据本地的情况提供公共物品是符合效率原则的。而当时经济周期、收入分配和污染等需要中央政府统筹的问题并不严重，由地方承担这些责任，中央维持一个政策制定和协调角色，这样的央地关系安排是适当的。

经济和社会发展到了今天，我们的目标和约束条件发生了巨大的变化。1994年财税体制也因此需要再讨论。一方面，我们仍然是一个发展中国家，经济发展在相当长时间内仍然是我们的第一目标。另一方面，经济波动问题、收入分配问题、环境污染问题已经变得非常严重，解决这些问题是当下非常重要的政策目标。从单一的促进经济增长到兼容四个目标，1994年财税体系需要在维持政府规模的同时，改变收入结构、支出结构，并大规模地逆转央地关系，做大做强中央政府，以更好地促进四个目标的落实，实现平稳增长、绿色增长以及成果能为全体国人共享的增长。

一、1994 财税体制下的央地财政关系

上世纪八、九十年代，国家财力不强且偏于分散，财政收入增长停滞，中央财政收入比重不断下降，弱化了政府提供公共服务能力以及中央政府的宏观调控能力。在此背景下，依据《国务院关于实行分税制财政管理体制的决定（国发[1993]85 号）》进行财税体制改革。之后的央地财政关系的特点为：财税收入集中在中央政府，支出责任分散到地方政府；中央政府给予地方政府庞大的转移支付；社保体系由各个地方自收自支。

在当时的时空背景下，较低的税负水平、经济增长促进型的收入和支出结构、地方政府承担较重的支出责任是合理的安排。当时社会经济发展的主要矛盾是总需求和总供给之间的缺口，满足人们需求的生产压力较大。与政府职能相关系的治理经济波动的重要性尚未凸显；收入分配问题也不严重；环境污染所带来的问题也尚未显现。财政体制的中心任务是尽可能地促进经济增长所需要的资本形成、劳动供给以及技术进步等，以做大经济规模，从而提高国民经济的供给能力。为了达到这个目标，在收入的总量方面，政府采取了较低的税负和国际筹资（借款）相结合，来筹集经济发展所需要的公共资金。在收入的结构方面，政府的税种大多以增值税、工商所得税、营业税等方式筹集资金，尽量避开企业所得税、个人所得税等，目的是尽可能地避免对那些资本形成、劳动供给、风险分担以及技术进步等经济增长核心要素形成负面扭曲。在支出结构方面，政府的支出项目大量投入基础设施建设、技术进步和企业的技术改造等，较少的用于改善收入分配和污染治理。

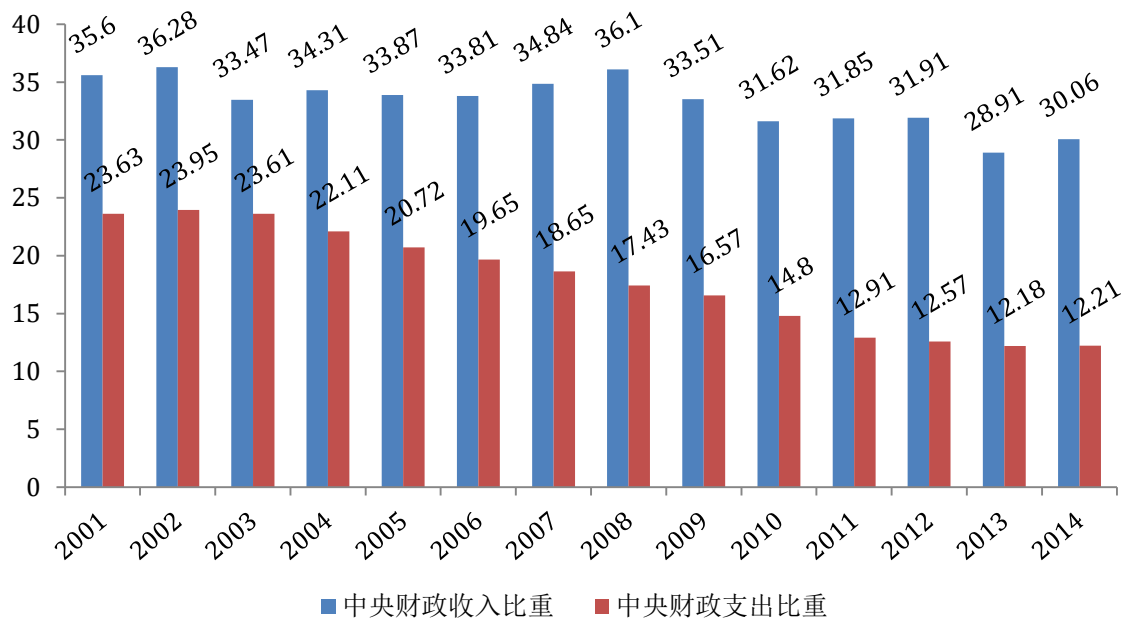


图 1-1 2001 至 2014 年我国中央财政收入占全国财政收入的比重（“大财政”口径，%）

数据来源：国家统计局，《中国统计年鉴》，《中国国土资源统计年鉴》

在 1994 年财税体制下，地方财力的平衡要求“既要有利于经济发达地区继续保持较快的发展势头，又要通过中央财政对地方的税收返还和转移支付扶持经济不发达地区的发展和老工业基地的改造。”事权和支出的分权提高了地方公共物品提供的效率，在促进地方经济增长的基础设施建设、资本和劳动力引进、资源开采利用等方面做出了很大贡献。对中央政府而言，需要由其统筹的平抑经济波动、改善收入分配和治理环境污染的支出需求不大；但为了平衡地方财政收支，中央政府设置了规模庞大的转移支付。因此，我国中央财政规模并不大。具体来看，“大财政”口径¹下的中央财政收入和支出比重均有所下降（图 1-1）。

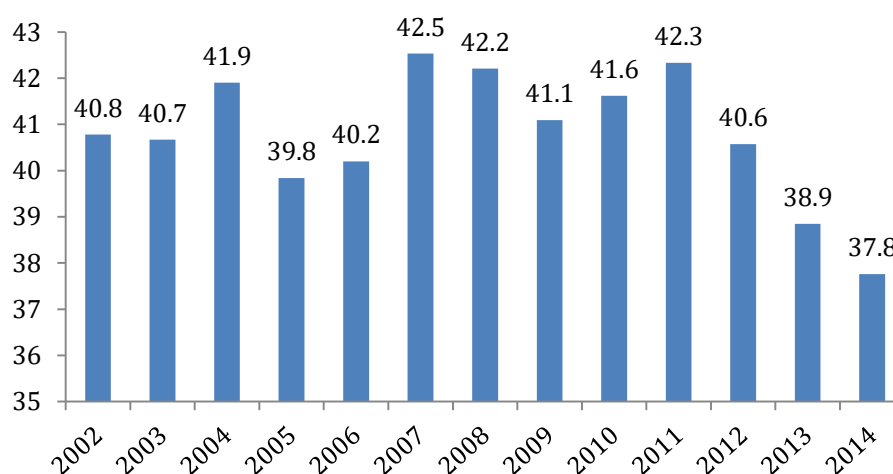


图 1-2 2002 至 2014 年我国中央税收收入占全国税收收入的比重（“大财政”口径，%）

数据来源：国家统计局

收入上收加上支出责任下移，一定意味着 1994 年财税体制有庞大的转移支付。首先，从总量上来看，中央对地方的转移支付规模在不断扩大（图 1-3）。对中央而言，转移支付总量占中央总财政支出的比重已经高达 70%，是中央财政支出中最主要的项目。对地方而言，过去十年地方政府支出责任不断扩大，但地方财政收入占全国财政收入的比重增长相对缓慢，导致地方政府非常依赖中央转移支付以平衡事权和财力（图 1-4）。而且，经济发展水平较高的省（市）对转移支付的依赖较小，而经济发展水平较低的中西部省份（如西藏、甘肃、新疆和青海等）对转移支付的依赖较大。其次，从转移支付结构上来看，一般性转移支付占比逐渐增加，越来越成为最重要的转移支付形式。最后，从转移支付资金的地区分布特点来看，无论是从转移支付占财政收入比重还是从人均转移支付量来看，中央转移支付向中西部等落后地区和少数民族地区倾斜。

¹ 按照 OECD 标准对财政收入和财政支出定义“大财政”的概念，在计算时将财政预算外收入（2011 年起，预算外收入纳入一般预算管理）、社会保险基金收入和国有土地出让收入算作“大财政”下财政收入的一部分；将社会保险基金支出纳入到财政支出中，形成“大财政”下的财政支出。

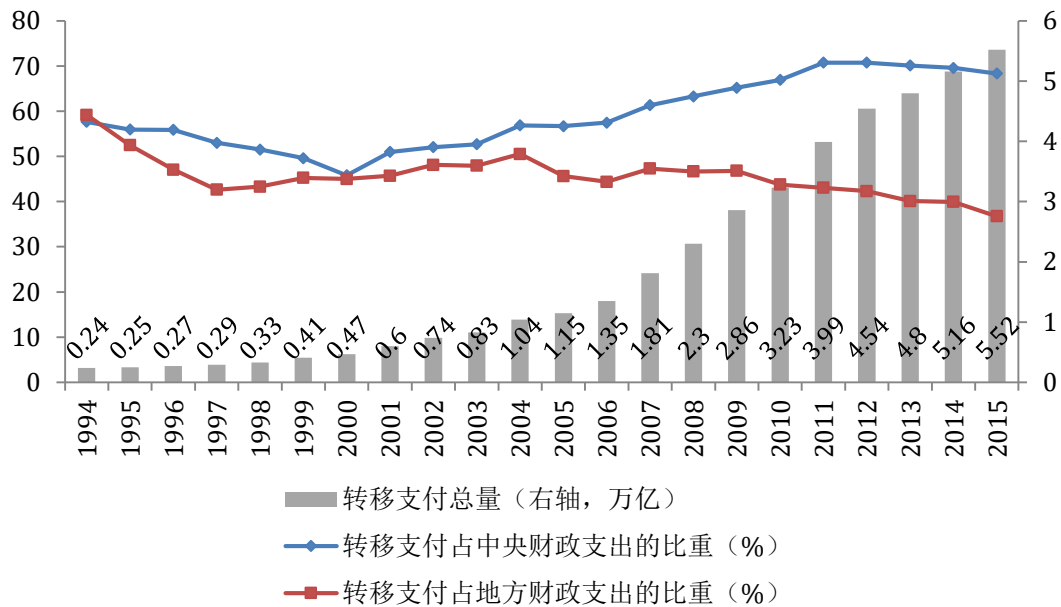


图 1-3 转移支付及其占中央和地方财政的比重

数据来源：《中国财政统计年鉴》

1994 年财税体制下，我们的社会保险制度事实上是地方政府负责运转的，中央政府充当政策制定、地区协调的角色。中央政府建立的全国社保基金在一般情况下是只进不出，充当地方社保体系的战略预备金和危机救助者。现行的社保安排有几个特征：第一，从总量上看，现行社保制度的财务可持续性仍然较为乐观。第二，收入来源中一般预算对社保基金的补助占比越来越高。2015 年，一般预算对社保费的贡献占到 22.1%。第三，地区之间社保的收支压力差异极大，财务可持续性也有很大的不同。劳动力流动性不强，退休人口流动性也不大。在经济波动不明显的情况下，区域性的社保体系能依据自身的条件来决定本地的社保制度广度和深度，一定意义上也是有效的制度安排。

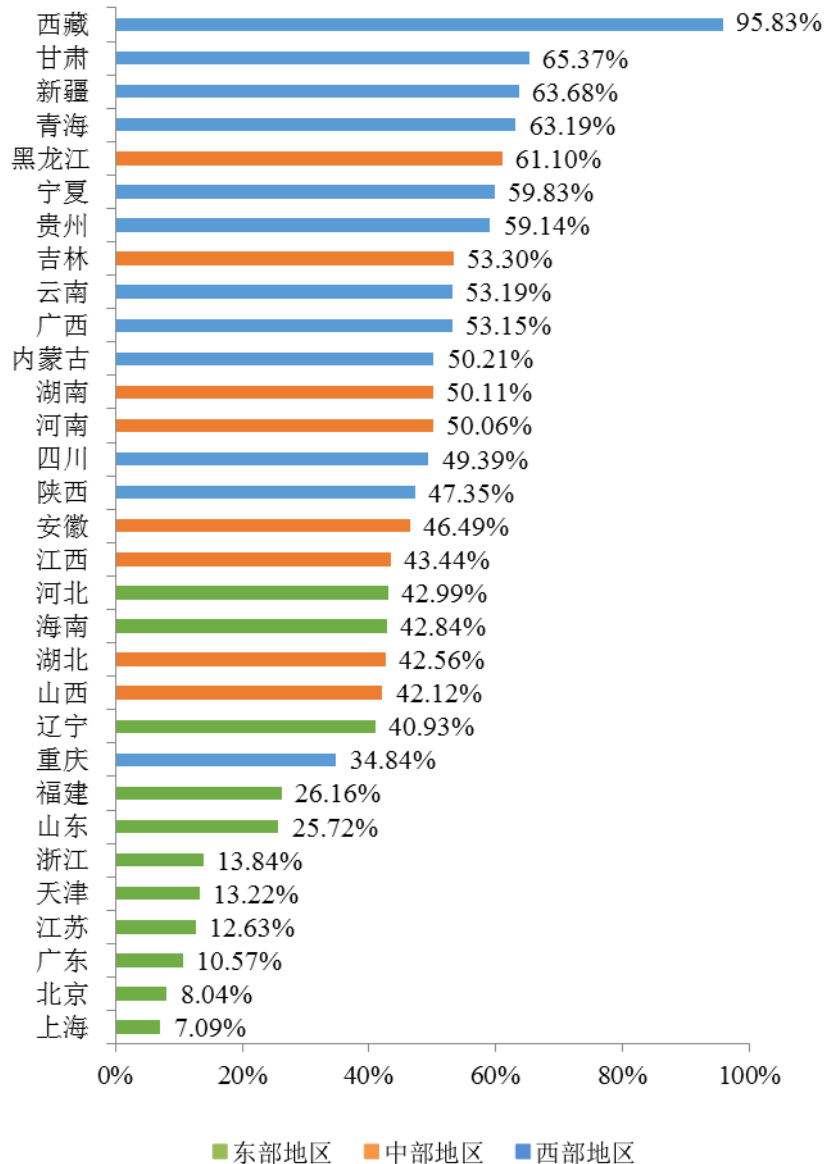


图 1-4 2015 年各地的转移支付及其占地方财政的比重

数据来源：《中国财政统计年鉴》

二、财税体系的新任务：促增长、稳波动、改分配与治污染

当前，整个国家面临的形势发生了深刻的变化，财税体制面临的问题也发生了根本性改变。这些变化需要财税体制进行新的改变，以支持国家整体发展。

首先，我们仍然是一个发展中国家，从人均 GDP、人均国民收入等指标看是如此，从发展的基本条件看也是如此，发展仍然是新时期党和政府面临的第一要务。其次，随着中国经济进一步融入全球经济体系，全球其他地区的经济波动越来越容易向中国传递。在这样的背景下，财政体制的安排必须考虑预防和治理经济波动的因素。第三，30 年的快速增长过程

中，在劳动者自身的禀赋差异以及劳动力和产业政策等因素共同作用下，我国从一个收入均等的社会演变为一个收入分配高度不均的经济体。在劳动力市场改革、产业开放等改革之外，政府的税收政策和支出政策有必要进行相应的调整，以改善收入分配恶化的问题。最后，30年快速发展带来的另外一个负面后果就是严重的环境污染。污染问题的迅速蔓延，给我们的国际发展环境和国内的经济增长、收入分配都带来了严重的冲击，需要更好的税收工具和支出工具来应对环境问题并尽量减少环境治理对经济发展的冲击。

综上所述，财政体制在促进经济增长的同时，需要考虑预防和治理经济波动、改善收入分配以及预防和治理环境污染。这三个新目标使得我们需要在多重目标之下权衡政府收支规模和结构，以及中央和地方之间的财政关系安排。为了解决这些新挑战，国务院今年发布《关于推进中央与地方财政事权和支出责任划分改革的指导意见（国发[2016]49号）》。《意见》明确提出“加强中央在保障国家安全、维护全国统一市场、体现社会公平正义、推动区域协调发展等方面的财政事权”，以及“将直接面向基层、量大面广、与当地居民密切相关、由地方提供更方便有效的基本公共服务确定为地方的财政事权，赋予地方政府充分自主权，依法保障地方的财政事权履行，更好地满足地方基本公共服务需求”。在这样的财政事权和支出责任的安排下，中央政府将承担比以往更重的责任，而地方政府被赋予比以往更大的财政自主权。

（一）1994年财税体制与经济增长

改革开放以来，中国经济保持了三十年的高速增长。在过去的一段时间，我国财政支出中相当大的比重用于基础设施建设，地方政府差异化的基础设施建设和公共物品提供大大促进了经济增长。当前，一方面，基础设施建设逐渐饱和，基础设施对经济增长的贡献降低；另一方面，政府规模的扩大，税收收入增加会降低资本和劳动力的回报，减少要素供给。在财政收入方面，我国的政府规模不仅要高于韩国、希腊等，也远超美国、日本和澳大利亚。我们有理由担心，进一步增加的税负会危及经济增长。因此，稳定政府规模，以避免过高的税收对经济增长造成负面的影响，是眼下非常重要的政策目标。

在政府收入方面，从税收上看，虽然现行的增值税和营业税基本上都是单一税率，违背了税率高低和产品弹性相反的基本原理，存在效率上的损失，而且税率没有对生活必需品进行豁免，增值税也不利于税负在不同收入人群中公平负担。但是，从经济增长的角度看，主体税种为间接税有利于经济增长。因为影响经济增长的核心要素是技术进步、资本形成和劳动供给。在这种情况下，企业所得税和个人所得税比重相对小，尤其是个人所得税中对资本所得的优惠安排有利于资本形成与技术进步。此外，诸多研究发现，增值税和所得税的分成

是地方政府扶持本地企业的主要动机，主要税种的央地分成也被广泛认为是中国经济成长的动力之一。

在政府支出一侧，除了较低的环境标准和劳动标准，政府的支出中大量安排了降低企业生产成本的支出项目。与此同时，政府还长时期地进行道路桥梁港口、电厂等基础设施建设，在帮助企业获得能源、水等资源供应之外，还大大拓展了企业的销售半径。从而，政府支出项目从成本和市场扩张两个维度帮助了企业的产能扩张，大大小小企业的扩张构成了中国经济增长的内在动力。此外，社会保险规模和覆盖人群不断扩大，养老保险、医疗保险、失业保险、工伤保险和生育保险等不仅有利于促进社会稳定，还十分有利于人力资本的积累，可以提高要素配置效率，从而促进经济增长。

总体上，我们认为 1994 年财税体制是一个促增长的体制。

（二）1994 年财税体制与经济波动

随着市场经济的发展，我国经济增长中的周期性特征越来越明显，调控或平抑经济波动是任何财税体系的任务之一。研究发现，一个经济体预防和治理经济波动的能力不仅取决于其财政规模和结构，也高度依赖于其财政职能和工具在中央和地方之间的配置。和国际上多数国家相比，中国的财政制度在政府收入规模、结构以及各种政策工具在中央和地方之间的配置都具有独特的特征。一个重要的问题是，这样的安排对预防和治理经济衰退具有何种政策含义？

无论是自动稳定器还是相机抉择政策，我国现有的安排似乎都不利于波动的治理。我们知道，自动稳定器的规模大小以及其对经济的稳定作用取决于若干条件。事实上，自动稳定器是政府调节收入分配的副产品。对多数经济体而言，提高公共物品供给和进行收入再分配是政府的主要功能。在政府收入方面，经济繁荣时，累进的所得税使得政府收入增加、企业和个人可支配的资源减少，从而减缓总需求的增长；衰退时则相反，从而刺激了总需求的增长。在开支方面，由于失业是反周期的，在经济繁荣时，失业补偿少；经济衰退时，失业补偿水平就高。失业补偿因此自动地起到了稳定经济作用。从这样的逻辑中我们不难看出，税率越累进、失业保险补偿水平越高，自动稳定器的作用就越大。从这个角度看，我国 1998 年自动稳定器作用不明显的原因有以下几个：

在收入一侧，我们知道，个人所得税是自动稳定器的重要内容，但是我国个人所得税在财政收入中所占比重长期偏低，经济周期因此难以透过这个渠道影响消费者的消费决策。数据显示，美国个人所得税占 GDP 的比重维持在 10% 左右；反观我国，从 1994 年至今，所得税的规模虽然一直上升，但占 GDP 的比重仍然远远低于美国等国家的水平。由此可见，即

便中美两国个人所得税对 GDP 变动的弹性一致，两国自动稳定器在稳定经济上的作用由于所得税的规模差异而相距甚远。

在开支一侧，我们首先注意到，失业和 GDP 增长率之间存在明显的反向关系。但庞大的失业人口并没有透过失业补偿这个渠道起到稳定经济作用。从历史上看，失业保险占 GDP 比重最高年份是 2003 年的 0.10%。这一数字不仅远远低于荷兰的 2.43%和德国的 2.27%，甚至连美国的 1/5 都不到。造成这一现象背后的原因是我国失业保险覆盖面低，补偿标准过低、领取失业保险时间过短，且由地方政府负责等。和国际上其他国家比较，我们不难发现大多数国家中失业保险的给付都以失业前工资为基数。例如，丹麦的失业补偿为失业前工资的 90%，美国的补偿标准较低，但也达到了失业前工资的 53%。我国各地补偿标准差别甚大，相当部分省市是以本地最低工资的 60%作为补偿标准。

我国中央地方间的财政关系也造成自动稳定器作用甚微。和大多数国家不同的是，在财政安排方面，中国的个人所得税和企业所得税都由地方政府负责征收，直到 2003 年之前，这两个税种都是地方独享税种，2003 年之后变为中央和地方共享，仍然由地方政府负责征收。在这样的安排下，当经济衰退时，地方政府就要面临收入下滑、开支增加的局面。而预算法对地方政府提出平衡预算的要求，并对地方政府举债进行限制，使这一局面更为困难。地方政府既不能举债，还必须平衡预算，一个合理的结果就是地方政府的预算是顺周期的。事实上，自动稳定器能够抑制衰退的前提是政府赤字具有反周期的特征。而我国的现实情况是将自动稳定器职能赋予了地方政府，却又限制了其举债能力。

此外，我国的现行财政安排导致反衰退的财政政策工具十分单一。毫无疑问，1998 年政策制定者曾希望利用财政政策治理衰退，但研究表明 1998 年积极性财政政策并不“积极”，若干具体政策甚至还带有一定程度的紧缩性质。显然，政策制定者的目的和手段存在冲突，而冲突背后是政府相机抉择政策工具匮乏这一事实。回顾我国 1998 年财政政策的内容，我们不难发现中国相机抉择政策工具匮乏问题多么严重。相比之下，美国有着众多的反衰退政策工具，各种政策工具的特性和时滞各不相同，能有效地应对多种情况。在收入方面，美国政府的政策工具，我们几乎都不能使用，无法使用的原因要么是这些税收在总收入所占比重太小，要么是缺少实施的渠道或者机制。例如，美国的“全部纳税者退税”这一政策对 GDP 的影响系数为 1.22，但我国并没有一个覆盖全国的纳税人号码系统，政府因而缺少实施这一退税计划的必要基础。在开支方面，我国的失业保险和救助项目都由地方政府负责，中央政府如果要提高在这些方面的标准，就面临一个亟需解决的问题：已经非常困难的地方财政缺少资金。我国政府真正能使用的工具只有对地方政府的转移支付和基础设施开支。但前者只

能用于弥补地方政府因衰退引发的财力缺口，而后者又因时滞问题无法帮助经济及时复苏。

需要强调的是，上述研究和分析对我们认识财政体制与预防治理波动之间的关系具有重要意义，但它并不意味着中国的财政政策无法预防和治理经济衰退。道理很简单，财政安排是一个国家中政府和市场关系的一个组成部分，其预防和治理经济波动的功能需要和其他制度安排结合在一起才能发挥作用。

不难发现，我国另外一些制度安排，会改变财政制度预防和应付衰退的能力。例如，中央政府可以制定政策影响地方政府行为，也可以直接干预地方政府的税收和开支行为。更为重要的是，上级政府还可以影响下级政府首长的升迁，使得我国反衰退实践中很少出现西方国家中常见的地方政府策略行为，从而大大提高了地方政府在反衰退方面的努力程度。研究发现，我国地方政府的基建开支大多数时候具有逆周期的性质。经济增长速度下滑伴随着基建开支的上升。此外，户籍制度的存在使得地方政府能够提高本地失业保险、社会救助水平，而无需担心其他地方的人涌入本地。以失业保险为例，衰退时期地方政府对失业保险的投入明显扩大。数据显示，我国失业保险发放水平和 GDP 增长速度存在较为明显的反向关系。

（三）1994 年财税体制与收入分配

尽管过去几十年中，财税体制在促进经济增长方面发挥了重要作用。但在劳动者自身的禀赋差异、劳动力市场和产业政策等因素的共同作用下，我国从一个收入分配相对均等的社会演变为一个收入分配高度不均的经济体。

财税政策是调节居民收入差距的主要政策工具。在公共部门的收入方面，税收工具主要包括个人所得税、消费税、财产税、社会保险税等。首先是个人所得税，通过累进税率，对高收入者征收较多比例的税，对低收入者不征税或者征收较小比例的税，从而缩小收入差距。其次是消费税，以较高的税率对非必需品征税能降低高收入者的可支配收入，而对必需品则按照较低的税率征税，能相对较少地减少低收入者的财富，从而缩小收入差距。第三是财产税，遗产税、赠与税等有助于调节收入分配差距。最后是社会保险税，社会保险税收入专门用于社会保障事业，最终也有助于调节收入分配差距。在公共部门的支出方面，重要的转移支付项目，如以低收入者或无收入者为对象的福利性转移支付、社会保障性转移支付等，具有调节收入分配差距的作用。一些基本的公共服务支出项目，如基础教育支出、医疗保健支出等通过保障基本公共服务的均等化，有利于减少贫困的代际传递，也是调节收入分配差距的重要手段。

随着我国经济的快速发展，在劳动力和各地区禀赋差异的情况下，1994 年后的财政政策已不适应收入分配的变化，由于我国现行财政政策在收支结构、中央地方财政安排、以及

信息收集能力等方面存在问题，甚至对我国收入分配不平等现象有恶化作用。具体表现为不同地区间收入差距扩大；同一地区间，城乡居民间的可支配收入差距扩大，且各个地区中，城镇、农村居民中最高收入和最低收入人群的收入差距也在不断扩大。

分析税收和转移支付对收入分配不平等的影响，结果表明财政政策调节收入分配的作用因省而异，但总体上财政政策恶化收入分配的情形较多（图 2-1）。就选取的样本来说，最高收入户的可支配收入平均是最低收入户的 6 倍多，基尼系数总体上也接近 0.3。无论是基于最高收入户与最低收入户的收入之比还是运用基尼系数的方法，居民收入差距程度在政策前后都呈现有升有降的情形，但收入差距恶化的省份多于收入差距改善的省份。其中，基于最高收入户与最低收入户的收入之比的方法时，财政政策后的贫富差距扩大的省份有 9 个，缩小的有 8 个；基于基尼系数的方法时，可支配收入基尼系数增大的省份有 7 个，降低的省份有 10 个。但基尼系数下降的规模小于基尼系数上升的规模，所以总体上来说，现有的财税体系对收入分配改善成效不足。

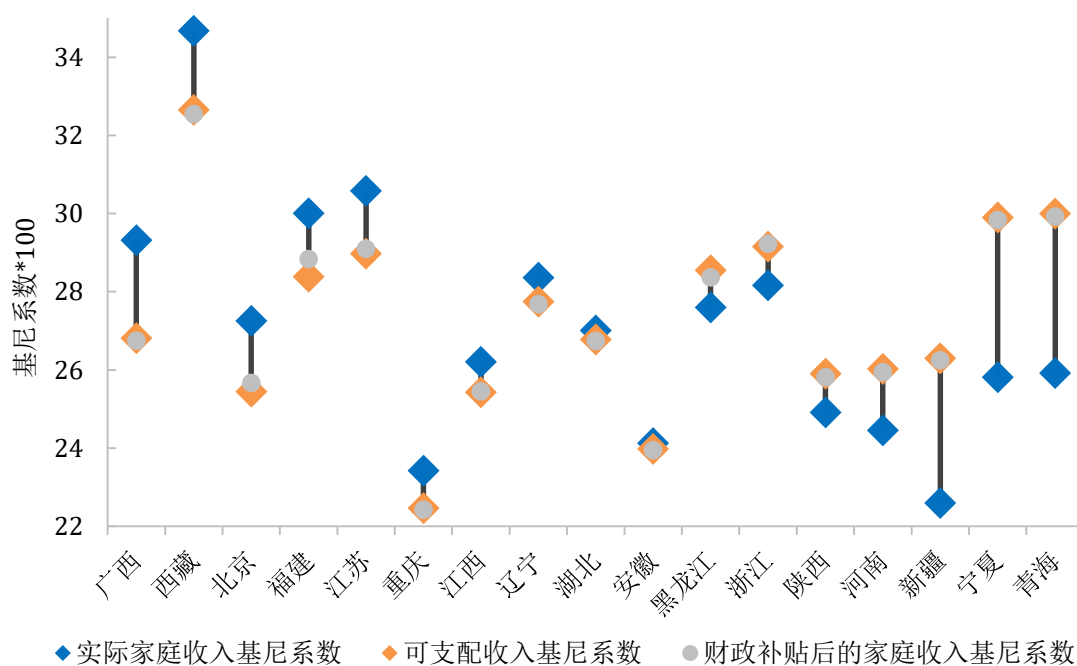


图 2-1 2012 年财政政策前后部分地区城镇基尼系数比较

数据来源：作者计算

现阶段，我国各地区财政政策调节城镇居民收入分配的效果不彰。主要是因为：

(1) 个人所得税对调节收入分配有一定作用，但作用程度十分有限。个人所得税支出差距程度远远大于可支配收入的差距程度，说明个人所得税确实有利于调节收入分配。但是，个人所得税在可支配收入分解中的权重十分小，这使得个人所得税调节收入分配的作用受到

极大限制。在样本中，个人所得税权重最高的不足 0.5%。而且，虽然基于税收政策的基尼系数总体上有所下降，但变化量几乎可以忽略不计。而我国的实际情况也正是如此，个人所得税的税基过窄，其占全部税收的比重长期过低，调节收入分配的作用十分有限。

(2) 社会保障支出不利于调节收入分配。更低收入户所缴纳的个人社会保障性支出约占其可支配收入的 13%左右，也就是说个人社会保障性支出的贫富差距对整体贫富差距的影响因子达到 13%，相对来说是对整体贫富差距影响较大的一个因素。然而，高低收入户的社会保障支出比值整体上低于可支配收入的差距。换言之，高收入群体并没有支出与其收入相匹配的社会保障支出。

(3) 资本存量收入恶化了城镇居民贫富差异。资本存量收入的贫富差距虽然对整体可支配收入的贫富差距影响因子较小，平均约为 4%左右。但是，平均来说最高收入户的资本存量收入为最低收入户的 23 倍左右，远大于可支配收入的差距程度，事实上加大了居民收入的贫富差距。高收入群体更有可能取得资本存量收入（如利息、股息、售卖资产等），但我国并没有相应的财产税或者资本利得税，对资本存量收入带来的贫富差距并没有有效的调节工具。

此外，低保是中国财政体制安排下促进收入分配很重要的一环。然而，现阶段，不仅经济发展水平较高与较低省份之间的低保标准存有较为明显的差距，区域间的累计低保支出差距也十分明显，且经济欠发达的地区低保支出的负担更重。从区县人均低保支出水平来看，地区间的差异更为明显，且全国农村低保支出的平均水平要低于城镇的一半以上。2014 年 12 月，我国城镇人均低保支出水平最高的区县是盘龙区，为 821 元每月；而人均低保支出水平最低的沧源侗族自治县只有 76 元每月，比前者低了近乎 10 倍。低保确实在某种程度上保障低收入者的基本生活水平，但对于促进收入分配公平却收效甚微甚至有负面作用。

专栏：中美收入分配政策及其效果比较

从国际经验来看，税收和转移支付是缓解收入不平等的两大重要工具。OECD 国家公布的最新数据显示（表专-1），政府税收和转移支付使得法国的基尼系数减少了 0.21 之多，占比 42%，改善收入分配作用尤为明显；其次为英国、澳大利亚和加拿大，基尼系数分别减少了 0.619、0.146 和 0.118，占比分别为 32%，30%和 27%；再对比美国和墨西哥，可以看到，政府收入和支出使美国的基尼系数减少了 0.114，占比 22%，使得墨西哥的基尼系数减少了 0.019，降低幅度相对较小，只有 4%。整体而言，OECD 国家中税收在改善收入分配的作用方面最为明显，转移支付的贡献相对较小。

表专-1：2013-2014年OECD主要国家财政政策调节收入分配的效果

国家	税前基尼系数	税后基尼系数	转移支付后基尼系数	税收的贡献	转移支付的贡献	合计贡献	占比
美国（2014）	0.508	0.433	0.394	0.075	0.039	0.114	22%
墨西哥（2014）	0.478		0.459			0.019	4%
澳大利亚（2014）	0.483	0.39	0.337	0.093	0.053	0.146	30%
英国（2013）	0.527	0.399	0.358	0.128	0.041	0.169	32%
加拿大（2013）	0.44	0.361	0.322	0.079	0.039	0.118	27%
法国（2013）	0.504	0.329	0.294	0.175	0.035	0.21	42%

数据来源：OECD 数据库 <http://stats.oecd.org>

然而，上文研究表明，类似的政策在我国并没有发挥应有的效力。根据《中国统计年鉴》居民家庭可支配收入数据，计算各地区税收和财政补助前后基尼系数，发现部分省份，具体为黑龙江、浙江、陕西、河南、新疆、宁夏和青海的基尼系数在税收和财政补贴后反而增加了，占比依次为 3.44%、3.51%、3.97%、6.42%、16.37%、15.80%和 15.74%。并且数据显示，财政补贴对基尼系数增加的贡献最大，税收也有略微加重收入不平等的作用。

对比中美两国收入分配政策，可以发现美国的收入分配体系可以比较好的起到“削高”的作用，这是因为美国的税收制度的边际税率有着非常强的“累进性”。根据美国税收政策中心²的数据，收入占前 1%的美国公民缴纳了超过 45.7%的个人所得税，相比之下，后 80%的人群所缴纳的联邦收入税的比例仅为 15%，而后 60%人群仅仅贡献了联邦收入税的 2%。根据统计，美国前 1%收入者的缴纳的所得税额占联邦收入税的比重是其总收入占比的 2.7 倍。因而美国的税收制度实际上对于高收入人群的收入进行了很好的再分配，起到了“削高”的效果。

相比之下，中国的税收体系难以有效改善收入分配的作用。可能有以下原因：从税收结构角度来看，我国的税收主要以增值税和企业所得税等间接税为主，个人所得税等直接税占比较低，为 6.19%。因此尽管我国在“个人所得税”这一项税收上设计了累进制，但是由于该项税收占比过低，缴纳人数过少，使得其难以很好的发挥改善收入分配的作用。与此同时，中国的税收体系不健全之处还体现在所得税的征收对象主要是劳动力要素，对

² Tax Policy Center, <http://www.taxpolicycenter.org>

大量的资本性收入缺少相应的税收征管制度和收入监管体系。而高收入者的收入当中，往往是以资本性收入为主。这就使得对于高收入者的大部分收入没有能够进行征税。与此同时，我国还缺乏遗产与赠与税，这使得税收的“削高”作用难以发挥。甚至使得所得税表现出“累退性”，恶化了收入分配。

(1) 我国的个人所得税规模远低于美国。以 2014 年为例，美国个人所得税的税收收入 17308.34 亿美元，占 GDP 的比重为 9.98%；我国个人所得税的税收收入 7376.61 亿元，占 GDP 的比重为 1.15%。从 2001 年至 2014 年，我国个人所得税占 GDP 的比重保持在 1.1% 左右，而美国的个人所得税规模远高于我国，该比重在 9% 附近波动。

(2) 我国归属中央政府的个人所得税较少。在美国，联邦政府、大多数州政府和部分地方政府都征收个人所得税。个人所得税收入中的大部分归联邦政府所有。2014 年，联邦政府征收的个人所得税占 80.55%，州政府征收的个人所得税占 17.8%，地方政府征收的个人所得税占 1.65%。表专-2 比较了历年我国政府和美国政府个人所得税的央地比重。我国个人所得税归中央政府所有的比重为 60%，比美国低将近 10%。

表专-2 中美两国个人所得税的中央比重 (%)

年份	美国	中国
2002	80.59	50
2005	78.97	60
2006	79.4	60
2007	79.92	60.01
2008	78.49	60.02
2009	77.07	59.93
2010	77.3	60.01
2011	78.87	60.01
2012	78.34	60.01
2013	79.21	60
2014	80.55	60

数据来源：美国，OECD Statistics；中国，国家统计局

在“削高”的同时，美国的社会救助体系也起到了有效的“提低”作用。美国联邦政府对于低收入人群的救助金额逐年增加，2015 年达到 4400 亿美元，自金融危机以来增长超过了七成，占到 2015 全年 GDP 的 2.54%。相比之下，中国 2014 年最低生活保障总支出为 3529 亿元，仅占到当年国内生产总值的 0.6% 左右。从数量和结构上看，美国联邦政府对于低收入者的健康医疗方面的支出是最大的项目，其占比在 2015 年超过了 50%，并且

还在呈现逐年增加的趋势。这可能是与美国奥巴马政府所力推的医疗法案有关。除此之外占比较大的项目为现金形式的援助以及食物援助，2015年分别占比18.2%和12.2%。其他的援助形式还包括教育、住房、社会服务和就业培训等。此外，美国的社会救助制度有效减少了社会贫困率（表专-3）。

表专-3 美国政策前后的贫困率

	2008年	2009年	2010年	2011年	2012年	2013年	2014年
政策前	27.0%	27.4%	28.4%	28.4%	28.3%	27.6%	27.2%
政策后	17.3%	16.5%	17.4%	17.1%	17.4%	17.2%	17.5%

数据来源：OECD 数据库

相比之下，我国社会保障和社会救济方面主要面临两个问题。第一我国的财政在社会保障方面的支出占GDP的比重远低于世界上其他国家。2013年和2014年我国的社会保障支出占比只有2.43%和2.48%，低于OECD国家社会支出的平均占比21.39%，与美国的28.84%和法国的31.21%，相距甚远。这意味着我国的社会支出在“提低”方面的作用远远弱于其他国家。

第二是在统筹层级上，我国社会救助体系呈现地区碎片化的特点。具体来说，我国的低保支出交由地方政府（主要是市级政府）负责。这一点与目前发达国家所普遍采取的以中央政府调节社会保障的支出的制度安排存在很大不同。以美国为例，无论在各个救助项目上即联邦政府所承担的比重都超过70%，部分项目联邦政府占比甚至超过九成。说明美国的社会救助体系当中，联邦政府承担绝大部分支出权责。这也是发达国家所通行的社会救助制度安排。

然而，我国的低保和社会保障统筹则主要由省级政府甚至更下层的政府负责。其问题是同地区的地方政府的基础财力有很大的差别，导致低保支出存在较大的地区差异和城乡差异，难以起到缩小个人、区域和城乡之间的收入分配差距。对比美国和中国收入分配体系，我们可以发现，美国的财税制度安排所发挥的“削高”和“提低”的效果均要好于我国。这也说明优化收入分配制度将是未来深化财税体制改革当中亟待解决的问题。

专栏：提高社保统筹层次 释放人口流动红利

改革开放以来，随着工业化和城镇化的快速推进，我国人口流动规模不断扩大，人均发展水平逐年攀升。1982-2015年，我国的流动人口总数迅速攀升，由657万人增加至2.47亿人，增长了36.3倍；占当年总人数的比重从0.65%提高到18%。其次，流动人口以低

龄劳动人口为主。调查显示，2013年和2015年流动人口的平均年龄分别为27.9岁和29.3岁。总体而言，人口的自由流动促进了劳动力资源的优化配置，使得劳动力要素的边际收益提高，人均收入增加，成为助推我国经济快速增长的重要力量。

但需要注意的是，我国流动人口主要向东部沿海地区以及中心城市聚集，其带来的增长效应呈现出区域间的分化。《中国流动人口发展报告》显示，2015年东部地区吸纳的流动人口最大，占全国跨省流动人口比例为74.7%；其次为西部和中部地区，流动人口占比分别为16.6%和8.7%；另外，流向中心城市的跨省流动人口占比为54.9%。就城镇居民家庭人均实际收入而言，2012年，我国东部地区的城镇居民家庭平均收入³是西部地区和中部地区的1.51倍和1.49倍。从变化趋势来看，东、中、西地区的城镇居民家庭平均收入都呈现出上升的趋势。相对于2000年而言，我国东北地区的人均居民家庭收入增长了2倍，中部地区增长了2.2倍，西部地区增长了1.7倍。

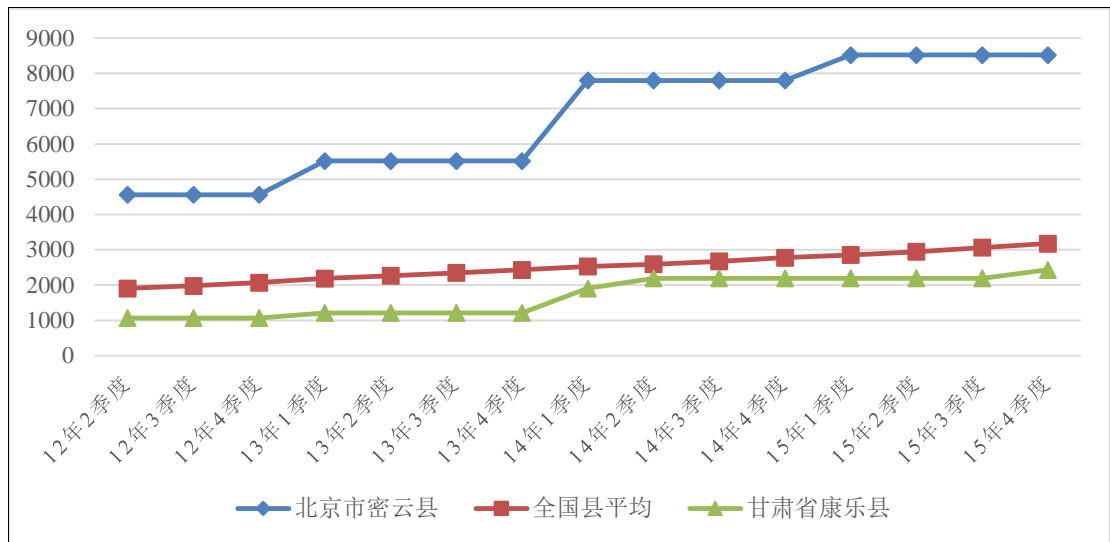
在上述背景下，我们发现中国当前在社会保障领域的央地责权安排，不仅导致社保体系统筹层次过低，呈现碎片化的特点；而且会加剧人口流动引发的增长分化，区域之间的不平等日益严重；流动人口的福利难以得到保障。更为重要的是，人口流动性减缓，要素配置效率降低，这对经济增长十分不利。

综合而言，针对我国人口流动引发的地区增长分化，及其自身的福利保障问题，有必要提高社保体系的统筹层次。即由中央进行统筹规划和综合决策，建立覆盖全国的权责一致的社保体系。

专栏：从康乐悲剧看低保全国统筹的必要性

最低生活保障制度是我国目前最主要的针对贫困人口的救助政策，具体指对持有当地户口，共同生活的家庭成员人均收入低于当地最低生活保障标准的居民提供货币和实物帮助的社会救助制度。城市最低生活保障资金根据各地财政状况，部分由中央财政专项转移支付承担，而农村最低生活保障资金则主要由地方财政承担。根据民政部网站公布的低保标准，我们发现各地低保标准受地方财政能力的约束较为明显。在排除各地生活成本和物价水平差异后，北京等地的低保线对应的实物购买力，仍显著高于甘肃等经济发展水平相对较差的地区。

³ 取东部地区人均收入的均值。

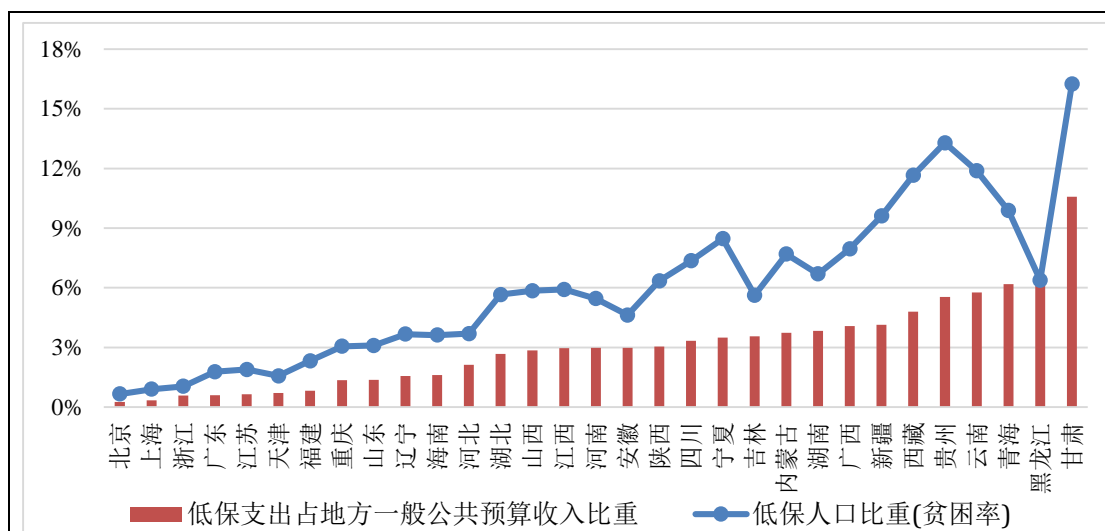


图专 1 农村低保标准（元 / 年）

数据来源：中华人民共和国民政部

康乐县是甘肃省中南部的一个国家级贫困县、国家六盘山片区扶贫开发重点县，因“杨改兰案件”进入公众视野，因杨改兰一家 2014 年被取消低保资格，现行的低保制度也引起了广泛讨论。根据民政部数据统计，2014 年康乐县城镇居民低保人数 7177 人，全年低保支出 0.2126 亿元，农村居民低保人数 57037 人，全年低保支出 0.8477 亿元，全县全年低保合计支出 1.0603 亿元，占本级财政收入的 69.96%，本级财政支出的 6.56%。同年，全国城镇低保支出 648.4603 亿元，农村低保支出 793.3205 亿元，全国全年低保合计支出 1441.7808 亿元，占地方政府本级收入 1.90%，占地方财政支出 1.12%。由于目前农村低保资金的筹集主要以地方为主，受到地方财政能力的约束较为明显。由图专 1 可以看出，经济发展水平相对的较高的地区，农村低保标准显著高于全国，排除各地生活成本和物价水平差异以后，北京等地农村低保线对应的实物购买力仍显著高于经济发展水平相对较差的地区。

计算各地低保支出和低保人数分别占本级财政收入和总人口的比重，如图专 1，我们发现经济发展水平相对落后的地区，贫困率和低保支出比重普遍较高。在甘肃省，贫困率为 16.3%，低保支出占本级财政收入的 10.6%。而这两个指标在北京市分别为 0.6%和 0.2%。经济发展相对落后的地区，贫困率高，低保支出比重也高，同时还会因地方财力不堪重负，导致对其他公共支出的挤出，进而影响地区经济发展，使得减贫效率变低。



图专 2 2014 年我国各地区低保支出占本级财政收入比重和贫困率

数据来源：《中国统计年鉴》；中华人民共和国民政部

因此，我们认为有必要提高低保制度的统筹层次，将低保等社会救助纳入中央财政收支权责范围，实现地区间低保资金账户互通及信息共享，建立全国统一的社会保障体系。

(四) 1994 年财税体制与环境保护

伴随经济的快速增长，各种类型的污染都大规模增加。环境污染带来的负面后果越来越严重。企业，政府和人们的支出中因污染而引发的比例越来越高。GDP 中越来越多的部分被用于污染预防以及治理，企业使用脱硫脱销设施，家庭购买净化器、口罩、看病费用，污染引发的预期寿命下降，政府投资兴建污染处理厂等，都使得经济增长的很大部分是无效率的。与此同时，我们二氧化碳排放的规模也越来越大，在全球二氧化碳排放中所占的份额也越来越大，面临来自国际上的减排压力也越来越大。

造成我国污染和排放问题恶化的原因主要是我们的发展阶段，住房建设和基础设施建设还没有完成，仍然处于环境库茨涅茨曲线的爬坡阶段。但 1994 年体制下的税制结构和央地关系也一定程度上是环境问题恶化的因素。首先，针对污染预防和治理的财税工具匮乏。环境税很难起到污染治理的作用，而正在起步的“碳市场”能否起到控制二氧化碳排放的作用还难以判断。至于是否可以在减少排放的同时，带来二氧化硫减少等“附带收益”就更难以判断。其次，在增值税和营业税为主的体系下，帮助本地企业扩张不仅有助于本地的经济增长、就业和财政收入。研究表明，地方政府的确在环保管制方面存在竞争。为了保证本地企业的竞争力，地方政府在标准和执法方面都有意降低标准，尤其是执法力度。第三，现行的央地关系也不利地方政府预防和治理污染。由于空气污染的跨地区性质，水污染的上下游性

质，明显存在污染治理的受益和污染治理的成本之间存在不匹配现象。

总体看来，1994 财税体系难以适应当今面临的污染预防和治理所带来的挑战。

（五）1994 年财税体系下的社会保障

1994 年体制下我国的社保是各个地方自收自支。近十几年来，我国社会保险的规模不断扩大。第一，从全国层面来看，我国社会保险的实际总收入和支出的规模整体呈上升趋势，且总收入能够覆盖到全体劳动者的社会保险需求，从增速来看社会保险支出压力逐渐凸显。尤其是 2012 年以来，我国社会保险实际收入增速与支出增速不仅整体下滑，更重要的二者之间的差距逐渐拉大，需要依赖财政补贴加以维持，且对财政补贴的依赖性有增大趋势。

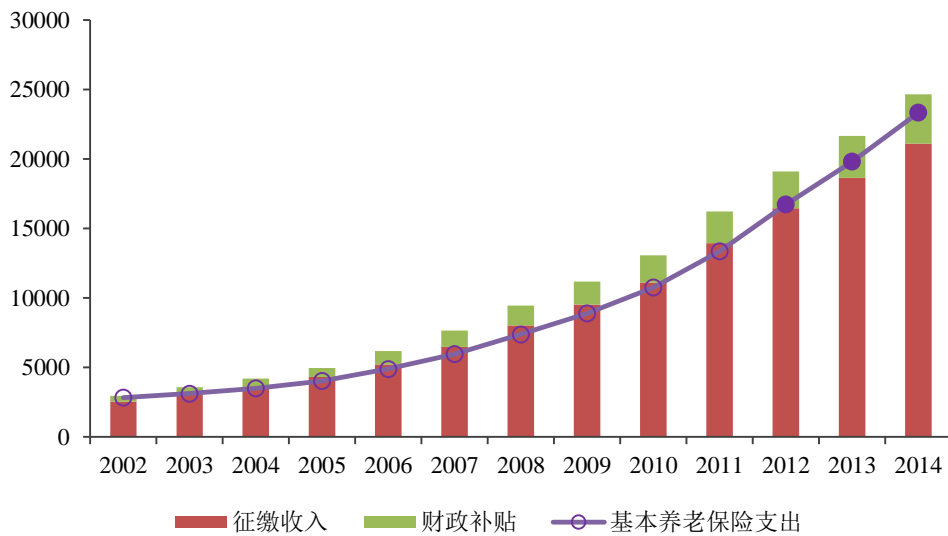


图 2-2 基本养老保险收入支出情况（亿元）

数据整理：中华人民共和国人力资源和社会保障部历年统计公报

地区差异大是我国社会保障体系的第二个特征。各地区的实际养老金收入和支出规模差异十分明显。人口流入地，经济实力强的广东、江苏、浙江、山东、上海五省（市）的基础养老金收入居于全国前五位，收支相抵之后有不少结余。其中广东省在 2014 年的实际基本养老金收入最大，为 1556.82 亿元，支出规模处于全国前五，为 974.54 亿元，结余 627.81 亿元，是全国结余最多的省份。而经济实力弱或者人口流出地西藏、青海、宁夏、海南以及江西等地养老金支出压力很大。

第三个特征是部分社保项目基本制度有待优化，其中失业保险问题最为严重。失业保险按理应该是参与人行业越多越好，地区越广越好。这样才能将部分行业，部分地区的失业带来的冲击分散到其他行业和其他地区，从而减缓经济波动、失业带来的冲击。以县区市为单位的失业保险制度则难以起到这样作用。一个 5 万人的大企业倒闭会搞垮一个地方的失业

保险。但五万人的失业放在全国，其带来的经济和社会冲击很容易消除。

随着我国社会主义市场经济进一步发展，劳动力流动会更加频繁；人口老龄化之后，退休人口的异地生活的数量也会快速增加。与此同时，经济波动也会带来经济冲击，尤其是劳动力市场的冲击。养老，医疗、失业等保险制度的全国统筹就变得十分重要而紧迫。

专栏：央地关系成为户籍改革的拦路虎

一直以来，户籍制度改革是社会各界广泛关注的热点。从理论和实践经验来看，若放开户籍制度，公民用脚投票，势必会导致人口向北京、上海等经济发展水平较高的城市涌入，加剧城市的拥挤和管理成本；而欠发达地区则面临人口流失的威胁，劳动力供给减少，经济增长潜力进一步受限。出于这样的考虑，地方在推动户籍制度改革的工作上均缺乏足够强的动机，户籍制度改革难以有效推进。

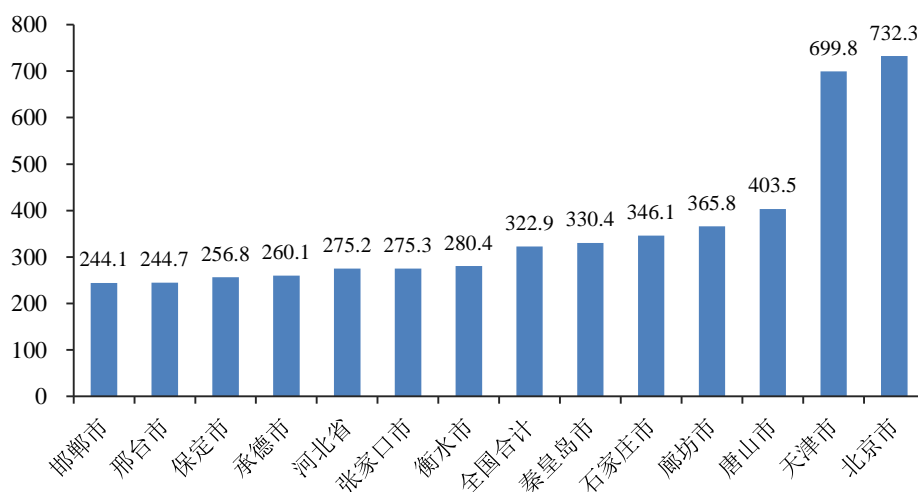
然而，在户籍制度继续保留的背景下，不同地区的户籍经济价值差异日益拉大。究其原因，不合理的央地关系是一个重要的影响因素。根据前文分析，1994年分税制改革以后，中央将教育、医疗、社会保障等公共服务方面的支出事责逐渐下放至地方政府，地方财政支出压力增加。同时，受地区经济发展水平的影响，部分欠发达地区的财税收入能力较低，且在“营改增”政策下，原先作为其收入主要来源的营业税收入也会受到冲击，财政支撑能力减弱，负担进一步加重，进而无力为居民提供充足的公共服务，加剧了公共服务不均等化现象。在这样的情形下，经济发达地区的户籍代表着更充足、更完善和更高质量的公共服务，经济价值进一步强化。

由财政因素导致的户籍经济价值差异，主要体现在以下几个方面：其一，地方的社会保险享受标准不同。社会保险支出事责以个人缴费为主要财力来源，且享受社会保险金的资格，一般与户口紧密捆绑。以养老金为例，京外户籍居民的缴费至少满十年才有领取养老金的资格，否则最终的待遇领取地还是户籍所在地。医疗保险方面也存在同样的问题，北京医保的规定是男参保满25年，女满20年并一直在北京工作到退休才可以在退休后续享受医保待遇。单位参保的人员在医保启动后就可以享受医保待遇，但退休后，北京将不再承担他这类人员的医疗保险，退休后医疗保险要转回原籍，且只能转其缴费的一小部分。这意味着京外人口需要满足较为苛刻的条件，才能享受较高标准的养老金和医疗保险。

其二，地方负责的低保对穷人的救助能力差异显著。以京津冀地区为例，见图专3，2016年第三季度，北京的人均低保支出水平高达732.2元；其次是天津，为699.8元，而

河北省各市的人均低保支出水平较低，其中，邯郸市的人均低保支出水平仅有 244.1 元，约只有北京和天津人均低保支出水平的三分之一。由于低保发放与户口挂钩，河北省穷人享受的低保明显不足。从整个区域来看，低保难以起到“提低”的作用。

其三，教育和医疗方面的公共服差距较大。教育方面，财政能力影响教育支出。国家统计局数据显示，2014 年，广东省的收入为 8065.1 亿元，教育支出为 1809.0 亿元，均位于全国首位；而宁夏的财政收入仅有 339.8 亿元，教育支出相应也较低，为 122.68 亿元；广东的教育支出总额是宁夏的 14.7 倍之高。另外，从受教育机会来看，教育部数据显示，2013-2015 年，北京市的本科录取率最高，约为 24.42%，即 4 个高考生中约有 1 个位本科生；而河南省的本科录取率仅有 7.53%，即 13 个高考生中约有 1 个位本科生；京外户籍学生接受优质高等教育的机会较低。另一方面，财政能力的高低也影响其提供医疗公共服务的能力。数据显示，2014 年，广东省的医疗支出总额居于全国首位，为 777.55 亿元；而西藏和宁夏的医疗支出处于全国低位水平，分别为 48.9 亿元和 65.3 亿元，与广东省相比，差距甚远。



图专 3 2016 年第三季度京津冀地区人均低保支出水平差异 (元)

数据来源：中华人民共和国民政部

综合而言，中央将社会保障、教育、医疗等公共服务方面的支出事责过多下放给地方政府，其结果是公共服务的提供受限于地方的财政能力；且户籍制度的存在，使得人口无法通过用脚投票的方式选择公共服务，公共服务均等化的目标难以实现；另一方面，地区之间户籍经济价值差距日益拉大，对户籍制度改革提出了巨大的挑战。由此而言，重新调整央地关系，是实现公共服务均等化，降低地区之间户籍经济价值差异的关键，是推动我国户籍制度改革的重要途径。

（六）1994 年财税体系下的央地关系

1994 年财税体制下的央地关系对经济波动的预防调控、收入分配的改善以及环境污染的治理都有负面影响。

就预防和调控经济波动而言，中央地方间的财政关系是造成自动稳定器作用甚微的重要原因。就解决收入不平等而言，所得税由地方政府征收，失业保险、城市“低保”等由地方政府负责的安排，严重制约了地方政府“限高”和“垫低”的能力。出于企业和人才流失到临近地区的担心，地方政府在所得税上的征收努力程度会大打折扣。因此，地方政府在对高收入者“限高”方面缺少足够强的动机。“垫低”方面，由于一个城市内部存在人口流动，县级政府不愿意提高本地的福利水准，以避免追求较高的福利标准的人口流入。在这样的背景下，依靠地方政府解决收入分配问题是不现实的。另外，现行财政体制安排中，社保体系由地方政府负责。这一安排对劳动力市场的有效运转、养老体系的可持续发展以及地区差异的缩小都产生了严重的负面影响。

现行的财政制度安排也会造成污染治理不力。目前，污染治理职能被赋予地方政府。由于污染标准高低和治污强度直接影响企业的产量和利润，若企业的产量下降、利润减少，其所在地政府分享的税收收入也相应减少。不仅如此，企业利益受损，会有离开现所在地的动机。因此，各个地方政府有降低污染标准和执法力度，扩大本地企业产量、吸引外地企业进入的动机。此外，在一些上下游地区，治理污染的成本由上游地区承担，好处却是下游地区获得，使得上游地区政府缺少有力动机去治理污染。

新时期收入分配完善和环境污染治理等任务的完成都需要功能强大的基础设施。

在收入分配方面，搞好收入分配一方面需要“限高”，需要获取高收入者的收入和财产信息；另一方面需要“垫低”，这也需要掌握人们的收入和财产信息以识别真正的低收入者，并据此甄别需要救助的人群。收入和财产信息的缺失，以及财税机关缺少授权等因素，不仅造成税收流失，更是造成政府无法改善收入分配的主要原因。

另一个造成收入分配改善困难的原因是政府缺少工具。在收入一侧，我们没有“遗产与赠与税”。多数经济体中，这一税种是解决代际财产转移相关问题的主要工具。“富二代”的存在一定程度上是政府改善收入分配成效不彰的产物。在支出一侧，我们缺少对贫困家庭，尤其是贫困儿童的专项安排，以至于儿童得不到足够的营养和教育。因此，“穷二代”的存在也是政府改善收入分配成效不彰的产物。在污染治理方面，政府缺乏污染源方面的信息监督系统，因而难以有效地监管企业的污染行为。

三、中国央地财政关系大逆转

在新的环境下，财政体制的职能需要发生较大的变化。从单一促进经济增长为核心，向兼顾经济增长、经济波动、收入分配和环境治理等多重任务转变，财政体制在总量、结构和央地关系上都需要做出重大调整。

中国的政府规模在国际上已经处于较高的水平。更为重要的是，中国政府规模的增长速度非常迅速。就经济增长而言，快速上升的税负已经给中国的经济增长带来了负面影响。若考虑到增值税的主体地位日渐下降，扭曲劳动供给、影响资本形成的所得税在税收中地位越来越重要，宏观税负的进一步上升会给经济增长带来更为严重的负面影响。

除经济增长之外，平抑经济波动、改善收入分配以及治理环境污染，在一定程度上都需要新的政策工具，或者强化已有的政策工具。例如，为了更好地发挥自动稳定器的作用，以更好地调整收入分配，需要强化收入一侧的企业所得税和个人所得税。显然，这些措施不仅会进一步提高税负，而且对资本形成和劳动供给的负面影响更甚。在支出侧，也面临同样的问题，失业保险体系的扩展，以及社会救助规模的进一步扩大是强化自动稳定器所必须的，而且也是改善收入分配所需要的。但这些又对经济增长产生一定的负面压力。另外，针对日益严重的污染问题，环境税被列入了议事日程。显然，要治理污染，环境税的税率和规模都需要维持在一定水平。这对宏观税负也会产生进一步的推动作用，还会推高能源价格，从而对加快经济增长形成压力。要解决当前面临的重大问题，我们必须对财政体制进行重大变革。

（一）控制政府规模，优化税收结构

为了兼顾增长、波动、分配以及污染多重目标，政府的规模和结构都需要做出重大调整。

1、考虑到既要保持政府规模的相对稳定，又要增加新的税种来解决收入分配不均和污染问题，需要调整增值税税率。完成“营改增”之后，将增值税的现行税率从17%降到9%（政府收入因此而下降的部分将由新增加的“环境税”和“遗产与赠与税”弥补）。

2、在收入结构上，完善企业所得税和个人所得税征收制度，提高这两个税种在政府收入中所占比重。

3、重构差别化的增值税税率，将含碳产品的税率提高到30%。

4、为了完善收入分配，新建遗产与赠与税。

（二）优化支出结构

1、作为自动稳定器的重要内容，失业保险必须有较大程度的提高。失业保险支出占GDP比重需要提高到1%。

2、 为了改善收入分配，还必须大幅度地提高城乡低保的补助标准。

3、 为了改善收入分配，促进长期经济增长，需建立贫困家庭儿童补助项目，以解决贫困的代际传递问题。

（三）增加中央政府职能、组建中央政府区域服务中心

中央政府从过去以政策制定为主，转型到制定政策与提供公共服务并重。中央政府在调控经济波动、改善收入分配和治理环境污染等方面承担更多的职能，减少转移支付规模。而地方政府的职能则应相应减少。

1、 在收入侧，企业所得税和个人所得税由中央政府负责。

2、 在支出侧，失业保险、养老保险、医疗保险、社会救助等支出由中央政府负责，建立覆盖全国所有人群的制度。污染治理职能由中央政府负责，将现有的环保系统进行垂直化管理，并组建诸如“淮河治理委员会”等覆盖全流域的大江大河污染治理机构。

3、 户籍管理职能由中央政府负责。

4、 为了更好地履行上述职能，需要剥离现在属于地方政府的人员，组建“华北”“东北”“华东”“中部”“南部”“西南”“西北”等“区域服务中心”，打破现行的省级行政格局，按照经济区域来筹集公共资金、提供公共服务，治理污染等。

表 3-1 中国公共部门在增长、波动、收入分配以及污染中的作用

	促进 增长	波动 平抑	收入分配改善	污染治理	改革方向
政府规模	是	否	否	否-	稳定
赤字	是	是	/	/	稳定
收入					总量稳定、结构调整
增值税	是	否	否	否	差异税率，降低比重
企业所得税	否	是	是	/	增加比重，中央税
个人所得税	否	是	是	/	增加比重，中央税
环境税	/	/	/	是	开征，中央税
遗产税	/	/	是	/	开征，中央税
支出					结构调整
基建	是	是	否	否	降低比重
失业保险	否	是	是	/	增加比重，中央负担
社会救助	否	是	是	/	增加比重，中央负担

（四）建立覆盖全国的社会保障号码和污染信息系统，打造执政基础设施

上述举措是解决新时期面临问题的必要条件。为了更好地解决问题，政府还必须建立有效的执政基础设施。

为了更好地进行宏观调控、筹集税收、调节收入分配、准确发放退休人员养老金、维持社保资金运转、解决“低保”项目中的“应保未保”和“骗保”等问题，有必要新设统一的社会保障号码。新的“社保号”仅仅用于金融和财产信息识别，不用于身份证明。同时，复制“金税工程”的经验，建立“社会保障号码工程”办公室，在三到五年内建立覆盖全国的、由中央政府负责管理的公民信息系统，为宏观调控和收入分配调整服务。

为了治理污染，在现有农业部、水利部和环保部普查数据的基础上，组建全国污染数据库，为污染治理服务。