

第 4 章 国际标准化：促进产业结构升级的利器

城市的发展很大程度上依赖于产业的发展。但是，目前中国城市中产业结构单一、企业规模小、技术水平低的现象非常普遍，产业基础的脆弱性是城市发展的最大的不确定因素之一。城市只有通过产业结构升级调整，才能实现稳定的发展。本章将着重探讨通过实施国际标准化实现城市产业结构升级的途径。

4.1 产业结构升级的涵义

产业结构升级是指产业国际竞争力的提高。产业结构升级不是放弃传统产业，一味追求高新技术产业；也不是忽视中小企业，认为只有大企业才有出路。

在今天全球经济一体化下的国际分工中，只要有国际竞争力，传统产业、中小企业都可以走向世界。如何增强企业的国际竞争力，是产业结构升级的关键。

产业结构分为三类：由农业、水产业、林业所构成的第一产业；由工业、矿业所构成的第二产业；由金融、房地产、宾馆等服务业构成的第三产业。由于第二产业、第三产业的生产性要远远高于第一产业，所以随着现代社会的发展，第二、第三产业在产业结构中比例上升是必然趋势。

在过去 20 年中，中国工业化取得了高度发展，制造业以及第三产业在国民经济中所占的比重不断增大。从表 1 可以看到 GDP 中第一产业的比重，从 1980 年的 30.1% 下降到了 1999 年的 17.3%。在此期间，制造业的比重基本上保持着接近 50% 的水平。在第二产业内，以电子产业为代表的高新技术产业的比重在不断增大，这些高新技术产业正在取代钢铁、煤炭、化工等传统产业成为中国的主导产业（参照表 2）。

从 GDP 中各产业比重的变化来看，中国在产业结构上有着明显的改善。但是从国际竞争力的角度而言，中国的产业结构仍然问题重重。

中国正面临着加入 WTO。加盟 WTO 意味着即便是在国内也要面临国际竞争。因此，对于中国的企业而言，如何获得国际竞争力是企业持续发展的必须。

国际竞争力的前提条件首先是对国际标准的适应性。没有这一条，中国的产业就不可能走向世界，获得国际竞争力。

表（1）中国的 GDP 构成

年	GDP 总额		第一产业			第二产业			(其中的工业)			第三产业		
	额 (亿元)	同比 (%)	额 (亿元)	同比 (%)	构成比 (%)	额 (亿元)	同比 (%)	构成比 (%)	额 (亿元)	同比 (%)	构成比 (%)	额 (亿元)	同比 (%)	构成比 (%)
1980	4,517		1,359		30.1	2,192		48.5	1,997		44.2	966		21.4
1985	8,965		2,542		28.4	3,867		43.1	3,449		38.5	2,556		28.5
1990	18,548		5,017		27.0	7,717		41.6	6,858		37.0	5,814		31.3
1995	58,478	10.5	11,993	5.0	20.5	28,538	13.9	48.8	24,718	14.0	42.3	17,947	8.4	30.7
1996	67,885	9.6	13,844	5.1	20.4	33,613	12.1	49.5	29,083	12.5	42.8	20,428	7.9	30.1
1997	74,463	8.8	14,211	3.5	19.1	37,223	10.5	50.0	32,412	11.3	43.5	23,029	9.1	30.9
1998	78,345	7.8	14,552	3.5	18.6	38,692	8.9	49.4	33,388	8.9	42.6	25,174	8.3	32.1
1999	82,054	7.1	14,212	2.8	17.3	40,807	8.1	49.7	35,357	8.5	43.1	27,036	7.5	32.9

资料来源：《中国信息手册(2000年版)》三菱综合研究所编

表（2）主要产品的趋势

主要工业产品	单位	1992		1993		1994		1995		1996		1997		1998		1999	
		额	同比 (%)	额	同比 (%)	额	同比 (%)	额	同比 (%)	额	同比 (%)	额	同比 (%)	额	同比 (%)	额	同比 (%)
原煤	亿吨	11.2	2.7	11.5	3.0	12.4	7.8	13.6	9.8	14.0	2.6	13.7	-1.7	12.5	-8.8	10.5	-16.0
原油	万吨	14,210.0	0.8	14,524.0	2.2	14,608.0	0.6	15,005.0	2.7	15,733.0	4.9	16,074.0	2.2	16,100.0	0.2	16,000.0	-0.6
天然气	亿立方米	157.9	1.9	167.7	6.2	175.6	4.7	179.5	2.2	201.1	12.0	227.0	21.9	232.8	2.6	252.0	8.2
发电量	亿千瓦时	7,539.0	11.3	8,395.0	11.4	9,281.0	10.6	10,070.0	8.5	10,813.0	7.4	11,356.0	5.0	11,670.0	2.8	12,393.0	6.2
化肥	万吨	2,047.9	3.5	1,956.3	-4.5	2,272.8	16.2	2,548.1	12.1	2,809.0	10.2	2,821.0	0.4	3,010.0	6.7	3,251.0	8.0
钢	万吨	8,094.0	14.0	8,956.0	10.6	9,261.0	3.4	9,536.0	3.0	10,124.0	6.2	10,894.0	7.6	11,559.0	6.1	12,426.0	7.5
成品钢材	万吨	6,697.0	18.8	7,716.0	15.2	8,428.0	9.2	8,980.0	6.5	9,338.0	4.0	9,979.0	6.9	10,738.0	7.6	12,057.0	12.3
水泥	万吨	30,822.0	22.0	36,788.0	19.4	42,118.0	14.5	47,561.0	12.9	49,119.0	3.3	51,174.0	4.2	53,600.0	4.7	57,300.0	6.9
机床	万台	22.9	39.5	26.2	14.6	20.7	-21.2	20.3	-1.5	17.7	-12.8	18.7	5.1	11.9	-36.1	-	-
布	亿米	190.7	5.0	203.0	6.5	211.3	4.1	260.2	23.1	209.1	-19.6	248.8	19.0	241.0	-3.1	250.0	3.7
化学纤维	万吨	213.0	11.5	237.4	11.4	280.3	18.1	341.2	21.7	375.5	10.0	471.6	25.6	510.0	8.1	600.0	17.6
机制纸及纸板	万吨	1,725.0	16.6	1,914.0	11.0	2,138.0	11.7	2,812.0	31.5	2,638.0	-6.2	2,733.0	3.6	2,126.0	-22.2	2,159.0	1.6
糖	万吨	829.0	29.5	771.0	-7.0	592.0	-23.2	559.0	-5.6	640.0	14.5	703.0	9.8	826.0	17.5	861.0	4.2
合成洗涤剂	万吨	166.6	14.0	188.3	13.0	217.0	15.5	299.8	37.8	262.2	-12.5	279.9	-1.9	280.3	0.1	284.9	1.6
自行车	万台	4,083.6	11.1	4,149.6	1.6	4,364.9	5.2	4,472.3	2.5	3,361.2	-24.8	2,999.3	-10.7	2,312.5	-22.9	2,397.6	3.7
汽车	万台	106.7	49.4	129.9	21.7	136.7	5.3	145.3	6.3	147.5	1.5	158.3	7.3	163.0	3.0	185.0	13.5
家用电冰箱	万台	485.8	3.4	596.7	22.8	768.1	28.7	918.5	19.6	979.7	6.7	1,044.4	6.6	1,060.0	1.5	1,210.0	14.1
电视机	万台	2,867.8	6.6	3,033.0	5.8	3,283.3	8.3	3,496.2	6.5	3,541.8	1.3	3,637.2	2.7	4,280.9	17.7	-	-
彩色电视机	万台	1,333.1	10.6	1,435.8	7.7	1,689.2	17.6	2,057.7	21.8	2,537.6	23.3	2,711.3	6.8	3,497.0	29.0	4,262.0	21.9
洗衣机	万台	707.9	3.0	895.9	26.6	1,094.2	22.1	948.4	-13.3	1,074.7	13.3	1,254.5	16.7	1,207.3	-3.7	1,342.2	2.9
照相机	万台	526.5	10.1	1,930.5	226.7	2,830.0	46.6	3,326.2	17.5	4,120.8	23.9	4,686.8	13.7	5,521.9	17.8	-	-
移动通信设备	万台	-	-	-	-	-	-	1,213.1	-	1,142.4	-5.8	1,441.3	26.2	2,215.2	53.7	3,203.0	44.6
电子计算机	万台	-	-	-	-	-	-	83.6	-	138.8	66.1	206.6	48.8	291.4	41.1	405.0	39.0

资料来源：《中国信息手册(2000年版)》三菱综合研究所编

4. 2 支持产业结构升级的要素

4. 2. 1 制度构筑

中国政府正积极致力于针对加入 WTO 的制度改革。除了这些制度改革外，零部件产业的发展，生产要素的建设（包括完善硬件、资源、人才以及国际标准等软件设施的建设）对于实现产业结构的升级都会起到重要的作用。为了做好这些建设，不但需要大量的时间与资金，还必须结合各行业、各地区的特征来综合考虑。

在加入 WTO 之前，中央和地方政府正在改革外贸和外资的机制。政府有责任向行业清楚地通报产业政策和计划。从企业的角度讲，积极应对体制的变革，增强竞争力非常重要。

4. 2. 2 完善市场规范

为了推动产业走向成熟，企业应建立能够吸收正当要求，如技术要求和功能要求的制度。在这种条件下，企业应评估市场短期和中期的需求量。

为了考虑发展战略，企业应该研究生产能力提高(产量/时间)、技术提高(质量保证结构以及按国际标准展示能力)以及建立在市场信息基础上的销售能力的提高等。

4. 2. 3 零部件产业

零部件产业是中国，特别是江苏省城市产业结构中比重较大的产业。零部件产业虽然是传统产业，企业规模较小，但却是整个工业的基础。无论是传统产业还是高新技术产业，都离不开零部件产业的支撑。可以说没有零部件产业，组装工业的大企业只是空中楼阁。东南亚各国的产业构造由于缺少零部件产业，存在着巨大的缺陷。这一点正是东南亚各国对外贸易赤字恒久化的原因，也是东南亚经济危机在产业结构上的成因。零部件产业的振兴需要熟练工人的储备。熟练工人的储备并非一日之功。东南亚各国正是缺乏熟练工人的储备才导致了零部件产业虚弱。

在中国，特别是在江苏的城市里有着大量的熟练工人储备，存在着大批的零部件企业，它们是发展中小城市的引擎。但是这些企业目前普遍存在着技术含量低、品质不稳定的现象。为了提高零部件产业的结构，需要付出以下的努力。

- 对于缺乏技术的产业：第一步通过和国外公司签订合同，提高技术能力。
- 节约成本和管理库存：在市场采购。
- 提高销售能力：先卖给在中国的外商企业，在具备能力后再直接销售给海外市场。

企业通过以上途径来提高技术水平与销售能力，以及降低成本。只有通过外资、国有、集体和个体企业等各展拳脚、相互竞争，促进零部件产业的扩展后，地域产业结构的升级才能实现。

4.3 中国加入 WTO 和国际标准化的重要性

4.3.1 WTO 加盟的利弊谈

表 (3) 从中国的角度看 WTO 的利弊

问题	具体影响
对中国有利的一面	1) 中国能够无条件地进入 WTO 成员国进行贸易并能获得稳定的最惠国待遇; 2) 如果中国谈判成功, 有可能获得 GSP 税收待遇; 3) 当贸易发生摩擦时, 中国能利用 WTO 机制保护自己的正当权益; 4) 通过加入多边贸易谈判, 中国在贸易谈判中有讨价还价的权利。
要成为 WTO 成员国需解决的问题	1) 可能对某些产业产生危害。A, 到目前为止, 通过对机电产品进口量的控制对它们实施保护。进口产品的增加将加剧竞争。通过知识产权保护, 知识产权成本的提高会导致整个成本提高。B, 石化领域也会受一些负面的影响, 因为它们受惠于低廉的石油价格。 2) 降低进口关税等于和进口产品竞争。中国实际上的进口关税是 22.2%。一旦成为 WTO 成员, 将降到 17% 的水平。 3) 服务领域的开放。 4) 商业和贸易政策透明度的提高。 5) 加强知识产权保护。 6) 推动外国直接投资, 享受国民待遇。

资料来源: 贸易和税收 (2000 年 2 月)

从以上可以看出, 成为 WTO 成员有很大的好处。然而, 也有许多问题要克服, 如由于市场开放和透明度的提高, 进口商品加剧国内竞争。这种情况以及加入 WTO 后的许多有利因素是推动产业进步的很好的机会, 从长远来看, 加入 WTO 能推动中国经济发展。

4.3.2 双边谈判的结果对个别行业的影响

到目前为止, 中国成为 WTO 成员最重要的问题是和美国的双边谈判。这一谈判在 1999 年双方已达成协议。下一个程序就是继续与那些重要的贸易伙伴进行双边谈判。中国如果和委员会 2/3 的成员达成协议, 就能获得 WTO 成员资格。换句话说, 成为 WTO 成员的进程正在稳妥地进行。

下面以中美双边谈判为例, 评价加盟 WTO 的影响。表 4 是中美协议的主要内容, 从中可以看出通过推动产业进步增强竞争力的必要性。

中国能通过自己的优势条件 (如丰富的自然资源、人才、自由开放的销售和

服务体系)来推动产业结构的升级,但必须指出,要达到这一目标,任务非常繁重。

表(4)中美1999年11月15日达成双边协议的内容

涉及问题	相关领域	达成协议
关税问题	汽车	* 到2006年,成品汽车的关税将从80%-100%降到25% * 到2006年,汽车配件的关税将降到25%
	电气和电子产品	对电脑、电信产品、IC、电脑设备和其他高科技产品的关税要降低和取消。
非关税壁垒	在成为WTO成员国后,中国将取消所有的非关税壁垒。在成为WTO成员国后,所有进口数量的控制将在2-3年内取消。	
服务	银行和证券业	* 中国将允许外国非银行资本进入汽车贷款领域。 * 在成为WTO成员国后,中国在5年内将取消对外国银行的地区限制。
	电子和电信	* 在加入WTO后,中国将立即允许外国资本在这些领域进行不超过49%的投资。 * 在成为WTO成员国后两年内,允许不超过50%的投资。
	流通	* 中国在加入WTO后,在三年内取消在批发和零售业的壁垒。 * 中国将允许外国的产品无须中国中介在中国流通。 * 中国在加入WTO后三年内取消给予特定公司的外贸权。

资料来源:贸易与税收(2000年1月)

表(5)双边谈判国家列表

0=同意

序号	国家	同意	序号	国家	同意	序号	国家	同意
1	日本	0	13	智利	0	25	马来西亚	
2	美国	0	14	欧盟		26	阿根廷	
3	匈牙利	0	15	加拿大	0	27	吉尔吉斯	
4	巴基斯坦	0	16	挪威		28	乌拉圭	
5	土耳其	0	17	瑞士		29	危地马拉	
6	新加坡	0	18	巴西		30	秘鲁	
7	印尼	0	19	印度		31	摩洛哥	
8	新西兰	0	20	哥伦比亚		32	厄瓜多尔	
9	捷克	0	21	委内瑞拉		33	墨西哥	
10	斯洛伐克	0	22	荷兰		34	古巴	
11	韩国	0	23	菲律宾		35	泰国	
12	澳大利亚	0	24	斯里兰卡		36	蒙古	

资料来源:贸易与税收(2000年1月)

4.4 WTO/TBT协议和标准化与认证制度

4.4.1 什么是标准化和认证

建立全国性标准化和认证设施的目的是为日常经济活动提供系统和技术基础。日常的经济活动包括有秩序的商业、国内和国际贸易以及生产者和政府管理

者间的技术统一。要达到这一目标，关键是建立一个有效的体系，包括物理测量、标准制定、测试、贸易衡量、竞争性评估和认证。

标准化能够提高一个国家产业的效率和竞争力。它通过为所有的成员提供一个共同的基础来衡量产量、数量以及货物、服务和体系的特点，以此推动经济发展。一个富有信誉和高度有效的标准化体系，对于中国产业获得国际信誉，以及与世界一流公司进行竞争至关重要。

发展标准化设施已成为国际共识，并载入 WTO/TBT（贸易的技术壁垒）协议中。WTO 成员国同意推动世界标准化系统。协议的基本目标是获得生产效率和贸易便利。

WTO/TBT 协议的一些内容如下：

第一条：TBT 协议的一些基本情况，如强制和自愿标准的含义以及 TBT 协议管辖的范围。

第二条：中央政府执行强制性标准以及它的运用。

第三条：地方政府执行强制性标准及其运用。

第四条：执行自愿标准及其运用。

第五条：中央政府建立认证评估体系。

第五条规定，每个国家应认识到，建立一致性评估系统条例不是不必要的非关税贸易壁垒。因此，认证评估系统条例必须有灵活性，并保证对 WTO 成员国的认证评估系统一视同仁。

4. 4. 2 获取技术可信性的重要性

标准化系统应由技术可信性支持。工业运用的测量工具的技术可信性（可描述性）应通过校准、测试保证达到国际标准水平。这些测量工具的技术可信性水平体现在校准结果的误差上，即“不确定性”。一般来说，产品质量在生产过程中、销售之前要检测。在生产过程和最终检测中使用的检测工具应定期在由国家认证机构确定的第三方实验室里校准。这些授权的校准实验室有第二标准，把工业测量设备和它们的第二标准进行比较。这些第二标准应和中国计量科学研究院的国家标准（第一标准）进行比较。中国计量科学研究院如同美国的 NIST 以及日本的 NRLM 和 ETL。每个国家的计量科学研究院常常将它们的标准和别的国家计量科学研究院进行比较，以此保证彼此的技术可信性。结果是，技术可信性这一环

节可以通过定期或长期在产业或国际市场进行比较得以保证。

标准化认证和技术可信性成为一个至关重要的因素的原因如下：

(1) 产业技术升级

产业技术近年来的迅速发展使产业越来越依靠精确的测量。对于社会的这种需要有必要进行回应。从产业政策的角度讲，通过提供广泛的产业标准加强产业的技术基础对提高产业的竞争性非常必要。

(2) 国际化和全球化的发展

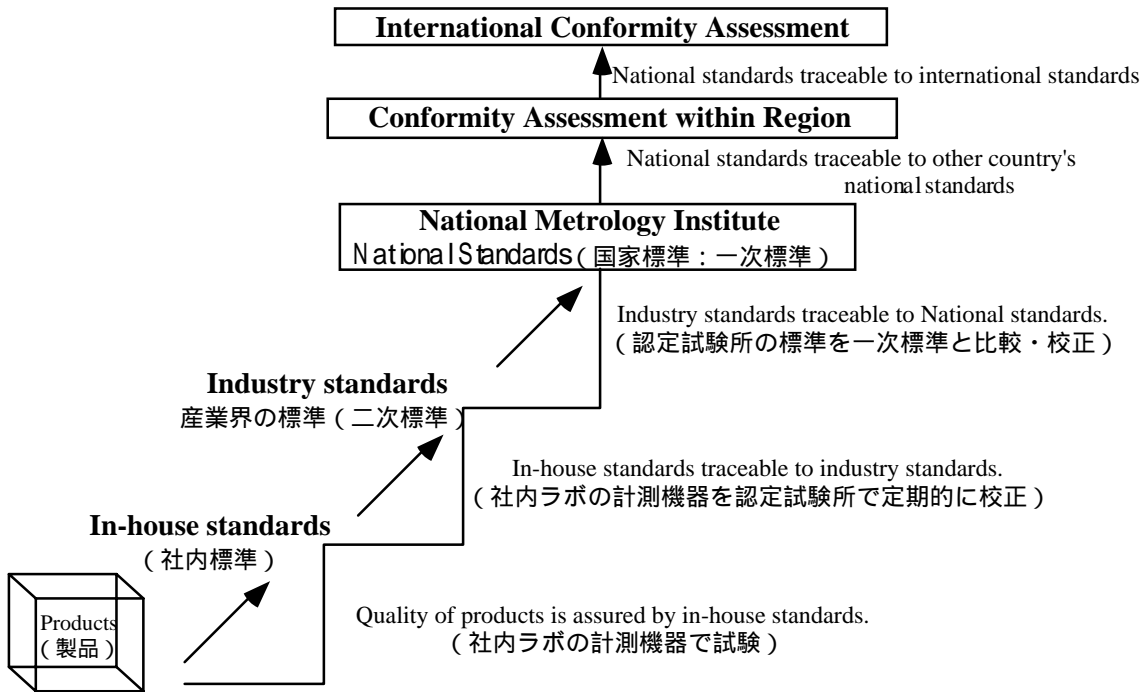
ISO/IEC 正制定国际上能接受的法规使贸易环境自由化，这对消除了税收和配额之外的贸易壁垒非常重要。基于经济活动正拓展它们的生产基地和贸易领域，自由贸易环境显得非常重要。

(3) ISO9000 系列的要求

除了以上两个原因，目前非常流行的 ISO9000 系列也要求测量活动的可信性。同样，控制环境标准的 ISO14000 保证测量数据的准确性。对 ISO9000/14000 认证的要求是可信性概念流行的一个重要因素。

表(6) 如何获得技术可信性

Chain of Credibility (Measurement Traceability) and Conformity Assessment



资料来源: 调查团调查

4. 4. 3 中国的标准化和认证建设

1998年, 中国开始发展标准化设施。标准化设施, 如上所说, 是体系发展和技术可信性的结合体。在一些领域, 体系发展的水平目前已达到国际水准, 发展速度比日本要快。

所有和标准化有关的活动和认证过去都归国家质量技术监督局管理(CSTBS), 从2000年5月开始, 划归中国合格评定国家认可中心(CNACA)。CNACA是由26相关部委局组成的法人。在中国合格评定国家认可中心下, 有四个认可机构; 1) 检测和精确实验室鉴定; 2) 产品认证; 3) ISO9000 认证机构鉴定; 4) ISO9000 审计师鉴定。

在中国合格评定国家认可中心的直接领导之下, 还有负责文件标准发展的部门和负责物理标准发展的中国计量科学院研究院。

(1) 中国实验室国家认可委员会 (CNACL)

中国实验室国家认可委员会(CNACL)是负责对检测和精确实验室鉴定的机构。CNACL 负责 16 个检测领域和 10 个精确领域。它们擅长的领域有电气、电子和信息技术。到目前为止, CNACL 授权认可 310 个实验室, 其中 26 个为精确实验室。测试实验室的认可工作始于 1993 年, 而精确实验室的认可工作始于两年前。这些授权认可的实验室要求执行 ISO/IEC17025 指南, 也就是说, 要符合国际标准。但是, 它们大部分只是符合国内要求, 而符合国际标准的认证评估仍然落后。

(2) 中国产品品质认证机构国家认可委员会 (CNACP)

CNACP 是对认证组织的认可机构。它们认可了 24 个组织, 其中 22 个在发挥着作用。产业要求它们对产品的产品安全、强制标准和自愿标准进行认证。到 2000 年 6 月, 共有 12, 210 个公司 (其中的 11, 919 个是国内公司) 已由这些组织认证, 共发放 56, 443 认证书 (其中 52, 013 份是国内认证书)。

(3) 中国质量体系认证机构国家认可委员会 (CNACR)

CNACR 是对体系管理和 ISO9000 系列的认可机构。CNACR 建立于 1994 年, 归国家质量技术监督局管理。CNACR 认可 36 个认证 ISO9000 系列的机构, 其中 34 个是中国机构, 其余 2 个为外国机构。在中国, 到 2000 年 7 月, 共有 19, 272 个公司获得 ISO9000 系列认证。电气、电子和光纤领域的公司对此认证很感兴趣, 其次为金属部件、机械和建筑领域的公司。

在江苏省, 3, 300 家公司已获得 ISO9000 系列认证, 占全国的 20%。

(4) 中国认证人员国家注册委员会 (CRBA)

CRBA 是认可和培训 ISO9000 (体系管理) 和 ISO14000 (环境管理) 认证人员的认可机构。到 2000 年 6 月, CRBA 共认可 7, 783 名认证人员, 其中 2, 483 人同时获得国际认证人员和培训认证协会 (IATCA International Auditor and Training Certification Association) 的认可。1998 年 8 月, 中国成为 IATCA 成员国。

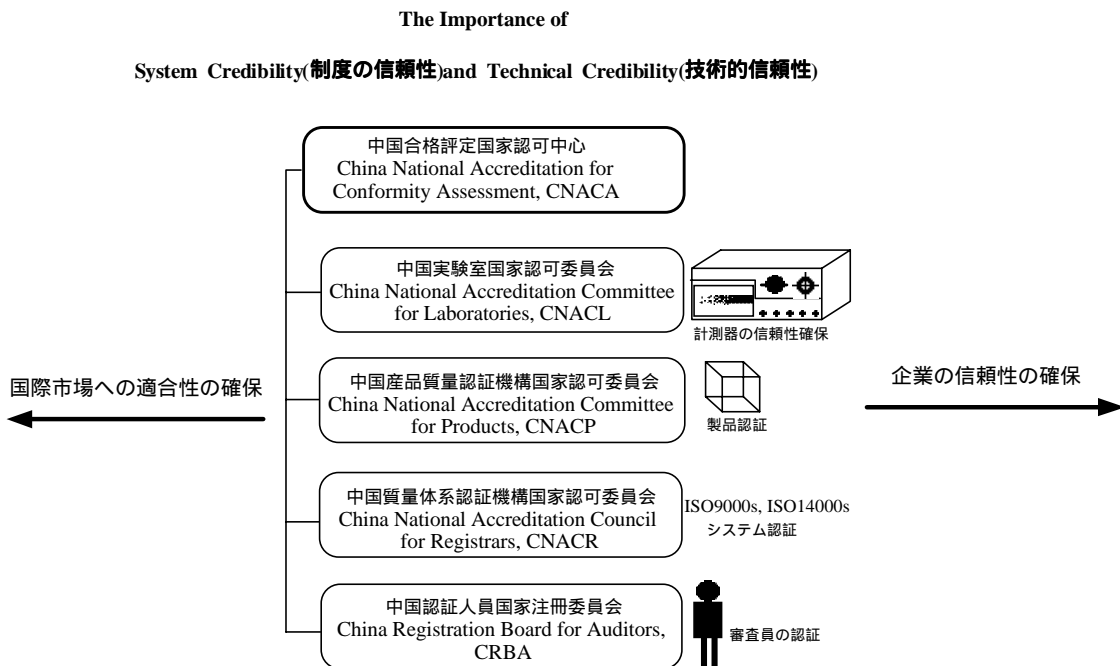
(5) 国家质量技术监督局标准化司

中国的文件标准可分为以下几类：(1)国家标准；(2)专业标准(行业标准)；(3)省级标准；(4)内部(企业内部)标准。和其他国家比，中国由于计划经济的原因，过去有许多强制标准。中国正在向国际标准靠拢，为进入WTO做准备，但是中国的一些强制标准不为其它国家认可，这是一个问题。

(6) 中国计量科学研究院(NIM)

NIM直接受国家质量技术监督局管理。NIM负责全国最精确的标准，即主要标准(物理标准)。从NIM，这些标准执行到省、市、县，然后到企业。这样，企业产品和生产线的准确标准能追溯到最高国家标准。NIM的精确性是和其他国家的主要标准相比较而言的，这样，这些标准是由国际水平来衡量的。

表(7) 中国的标准化和认证设施建设



资料来源：调查团调查

4. 5 零部件产业的未来

4. 5. 1 江苏省零部件产业的未来

江苏省零部件产业的发展是基于以下一些优势条件，如地理优势、温和的气候以及进入如上海和广东这些大市场的便利。江苏省乡镇企业和集体企业的总数达11万，人员673万。主要聚集在机械、电气和电子行业。从最近的调查来看，它们主要是面向国内市场，与江苏的外资企业以及其他特定地区的企业合作不多，没有充分利用自己的优势。

江苏的外资企业和其他特定地区的企业对江苏的零部件企业依赖不大，而是从泰国、马来西亚和其他国家进口部件，100%的产品出口。

一旦中国加入WTO，外国公司在中国的活动将更活跃，江苏的零部件产业将不得不面对激烈的国际市场竞争。为应对这种变化，应鼓励江苏的零部件企业加强与在江苏的外资企业、其他地区的企业和国际企业的合作关系。希望江苏的零部件产业能通过多样化，即不但和在中国的企业加强合作，而且和国际公司合作，将自己转变成国际化的零部件产业。

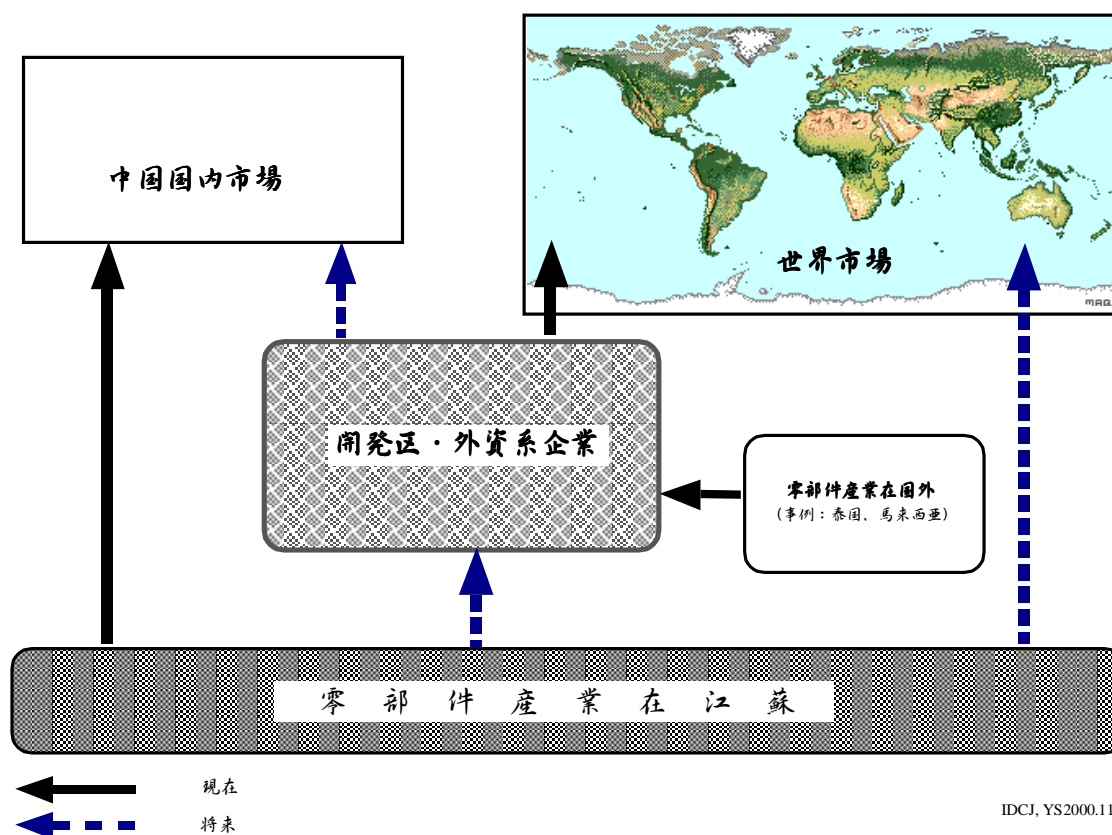
与在中国投资的外国公司建立紧密关系，存在一定风险。由于1997年7月泰国汇率的贬值波动，到现在，泰国的出口型零部件企业仍然困难重重。一些外国公司从泰国撤资，因为它们的管理决策是由总部决定的。到那时，向外资公司提供部件的泰国零部件企业即失去了市场。

4. 5. 2 零部件产业走向世界

对江苏的零部件产业来说，非常重要的一点是通过多样化直接进入国际市场，和在中国投资的外国公司以及其他公司保持关系，并考虑成为世界市场上的零部件产业。

为了达到这一目标，最重要的一条是和世界标准和质量要求接轨，如下图所示：

表（8）加入 WTO 后江苏零部件产业的概念



资料来源：调查团调查

4. 5. 3 企业的挑战

进行产业结构升级的核心产业是 3.1.1(2)中所说的技术和智力密集型企业，特别是机械、电气和电子行业被看作核心产业。为了发展这些核心产业，加强销售力量、提高技术和培训技术人员显得非常重要。

(1) 技术现代化

- 技术现代化（设备现代化以及技术人员和工程师的培训）
- 提高管理水平（提高市场营销技巧、实现企业间网络连接）
- 加强机构和网络（企业间建立协会）
- 加大对零部件产业发展的投资（机器设备现代化/产业结构调整/零部件产业发展/促进出口等）
- 加强制度建设（创业企业的发展/促进出口/标准化相关设施的现代化，

如检测和精确服务等)

- 环境保护 (生产线的现代化/工业资源管理)

在以上问题中,技术和行政管理问题可以总结为质量管理问题。必须指出的是:质量管理问题和网络问题可以归结为公司自己的问题,而财政/制度和环保问题则与公司和政府都有关系。

(2) 提高质量

在生产工具问题上,如果我们把日本的设备和机器现代化问题作为一个例子,应当包括以下种类:

- 支持结构调整的工具
- 提高竞争力的工具
- 支持国际化的工具

机器设备的现代化能够划入支持结构调整的工具一类。作为支持零部件产业机器现代化的工具,已经引入以下支持:

- 为淘汰旧设备和购置新设备减税
- 为购买新设备提供财政支持
- 如果新设备较贵,共同开发
- 对如何运用新引进设备进行培训
- 通过和大公司合作,促进中小企业的新设备使用

在以上这些方面,中国已经采取措施支持设备现代化。希望政府和企业之间能加努力,包括协调中央和地方政府之间和企业之间的关系。

一旦中央政府从全国的角度执行产业政策,如支持机器现代化、税收优惠、为新引进的设备进行培训、政府和企业间共同研究开发以及促进共同购买等,最重要的一点是中央政府、地方政府和企业间要好好协调。此外,政府应支持提高标准化和认证的设施水平。

这些观点将在后面“一地服务中心”(One Stop Service Center)(6)-(a)中加以说明。

(3) 提升技术水平

除了机器设备现代化,以下一些因素对促进出口也很重要:

- 研究和开发 (R&D) 功能;
- 收集国际文件标准, 信息分配, 标准化设施的现代化;
- 设计开发功能。

在中国, 研究开发 (R&D) 功能主要由政府机构和大学承担。实际上, 由公司自己进行研究开发非常重要。在电子领域, 研究开发功能主要由在中国投资的外国公司在做, 也有通过在职培训进行的技术转让。通过在职培训达到产业成熟和发展零部件产业要花费很长时间。在这种情况下, 除了公司自身的努力, 还须在公司间建立网络, 并得到中央及地方政府的支持。

(4) 网络机构

在中国, 有零部件产业发展的组织机构, 这些机构叫做协会或团体。然而, 私营企业不是它们的会员。这些机构的核心成员过去都是政府官员和学者。机构的目的是提供政府计划和学术研究信息。在这个报告中, 我们所说的机构网络不是指对现存的机构网络进行改造, 而是建立能由公司和企业参与, 发挥作用的网络。

以下图表展示这样的产业网络的组成部分, 包括了它的传统目标和今后应有的目标。在本报告中, 网络指网络组成者和它的对应者的联系。

表（9）网络的概念

组成部分	对应部分	传统网络目标	将来网络目标
国有企业	中央政府	讨论产量计划	产业政策/讨论改制
国有企业	地方政府	讨论产量计划	产业政策/讨论改制
	集体企业	由协会交流信息	信息交流，包括 M&A，协会
	私营企业	传统的薄弱的网络	作为零部件产业交流信息
	乡镇企业	作为零部件产业交流信息	信息交流，包括 M&A，协会
	外国公司	传统的薄弱网络	市场信息，技术信息
乡镇企业	中央政府	传统的薄弱网络	讨论产业计划
	地方政府	讨论产业计划	讨论产业计划和市场信息
	集体企业	商业信息交流	市场信息，技术信息
	私营企业	作为零部件产业交流信息	市场信息，技术信息
	乡镇企业	商业信息交流	市场信息，技术信息
	外国公司	商业信息交流	联合购买，市场信息交流
私营企业	地方政府	传统薄弱网络	讨论支持工具
	集体企业	商业信息交流	市场信息，统一销售等
	私营企业	传统的薄弱网络	联合讨论，建立网络
	乡镇企业	商业信息交流	统一购买，统一销售等
外国公司	中央政府	谈判动机，规则等	出口市场信息，产业政策
	地方政府	谈判动机，规则等	出口市场信息，产业政策
	集体企业	商业信息交流	市场、技术信息交流
	乡镇企业	商业信息交流	市场、技术信息交流

（5）网络组成和将来方向的重要性

为了达到产业成熟，在政府倡导的网络之外建立由产业部门倡导的网络非常重要。如同在每个网络组成者的“今后的目标”里所描述的，每个网络组成者拥有具体目标非常重要。为了加强和国际市场以及在相邻大城市的外国公司的业务关系，在以下问题上进行定期的信息和观念交流非常重要：（1）长期市场需求；（2）技术要求；（3）产业政策；（4）寻求加入 WTO。

对于零部件产业来说，许多中小企业对网络的限制性活动感到高兴，因为它们只能发现一些有限的商业机会。其实零部件产业如果着眼于国际市场，通过有力的共同买卖的网络活动，大量的商业机会将会出现。

从中央和地方政府的角度看，它们能有机会了解市场实际情况，这样，政府管理部门能够制订有效的产业政策。

4. 5. 4 政府管理部门和行业的挑战

企业要走向产业成熟需要通过上述努力。然而，仅通过企业自身的努力是不够的，还需要中央和地方政府在以下几方面的有力支持：

- 提供国际市场需求预测的信息
- 提供国际市场技术需求
- 支持提高标准化和认证设施，支持企业根据国际文件标准提高质量和认证的努力
- 对新技术设备进行培训

除了对以上支持做准备外，在企业间传播信息也是一个非常重要的问题。为了推动信息传播，信息产业的发展至关重要。

(1) “一地服务中心”(One Stop Service Center) 政府管理部门和私营企业间的连接点

如同在网络运用中提到的那样，如果能有一个企业非常容易就进入的地方，那对企业来说，就会非常便利。探索支持工具和相关信息需要花费很长时间和做很多工作。如果把信息集中在“一个地方”进行交流，无论企业还是政府部门都会感到非常便利。

以下是“一地服务中心”能提供给产业的支持功能。这些功能是临时的观点，在这个研究的过程中能够进行修改。

表（10）“一地服务中心”（One Stop Service Center）的功能

提供的服务和功能	概念性想法
政府的产业政策/支持机制	数据库
支持中小企业的具体办法 (风险投资/促进出口等)	数据库
中英文的国际文件标准 (产品和产业部门等)	数据库
政府对环境保护的支持机制	数据库
对研究开发的培训信息	数据库
企业有关能够进行共同研究和发展的信息	数据库
企业有关能进行共同购买的信息	数据库
企业签订分合同的可能性的信息	数据库
海外进口商购买条件数据	数据库
国际市场需求数据	数据库
非政府组织/非赢利组织活动情况	数据库
国际市场对提供技术和直接投资需求 情况的数据库	数据库
商业匹配功效	推进责任者
中小企业对提高管理的协商服务等	协商者
电气/电子产品及部件的测试功能	测试设施

资料来源：调查团

（2）信息技术介绍

信息技术已被确定为中国经济的核心产业。信息技术的发展可以分为以下两类：1) 企业内部，2) 企业间的交易。

（a）为企业间交易发展信息技术

事实上，企业正试图以市场的名义发展企业间交易的电子商务。建立市场的目的是在买者和卖者间建立以电子为基础的中介市场。具体的中介机制如下所示：

- 拍卖机制（从卖者的角度）
- 提供购买条件（从买者的角度）
- 共同购买

（b）企业内部的信息技术发展

除了发展推动企业和企业间交易的信息技术，企业正在发展推动企业内部管理的**信息技术发展，这称之为 KM（知识管理）。

表（11）信息技术发展的影响

具体机制	机制内容	提高信息技术的要点	信息技术发展新出现的可能性	除信息技术外应发展的要点	期望的影响
MP（市场） 企业间的信息技术发展	在买卖者之间起中介作用的电子商务市场。有如下三个基本结构——拍卖、提供购买条件、共同购买	回顾和在质量和价格上没有竞争力的公司关系=提高相对优势/对市场需求做出反映的能力。 传统上，企业主要政策是考虑作为供应商的条件。信息技术发展后，市场需求将成为企业哲学的主题。	* 能容易的了解新供应商的条件如价格，期限，生产能力等。 *能容易地了解新采购商的条件如价格，期限和采购量。 传统上，这些市场信息由大企业控制。今后有望容易地得到市场信息。	*生产力的提高 *质量控制。 *如何根据标准化认证。 *提高后勤保障水平。 *准备提高能对某些标准化和质量要求认证的设施水平。	传统上，企业对管理政策的考虑是基于现存的与顾客关系。通过信息技术的发展，有可能建立与新的供应商和采购商的关系。
KM（知识管理） 在企业内部发展信息技术	通过知识管理，企业所有员工都能分享最重要的资源信息，即与顾客相关的信息。通过知识管理，可以分享企业政策信息，包括如何发展将来的产品。	可以分享以下信息，如对产品管理要求，顾客公司行为要求和市场信息。	B to C=新的商务模式 B to B的可能性=提高管理效率的可能性。	1) 顾客-生产和后勤成本的提高=标准化的好处。 2) 为顾客提供高附加值=回应对某些产品和服务潜在需求。	对前述1)来说，企业努力提供高速度和低成本的产品和服务。对前述2)来说，通过信息技术调查市场，了解顾客新的、潜在的要求。通过消除时间和成本的限制，更方便地了解信息和顾客。

资料来源：日本经济新闻（2000年9月27日） IDCJ 整理

如上表所示，一旦运用信息技术的目标确定，信息技术的发展能促进企业进步。例如，可以通过运用信息技术推动内部管理和拓展市场。虽然通过使用信息技术可以取得以上积极的效果，但必须认识到以下因素的重要性：

- 1) 提高生产力
- 2) 提高质量管理
- 3) 认证国际标准

4) 改善后勤结构

这些要点对于推进产业成熟非常重要。

对信息技术发展来说，可以考虑以下国际合作类型：

- 电信技术的研究开发
- 对信息技术人才的交流
- 在信息技术发展上寻求地区合作和发展

第5章 最关键的问题中的地方财政问题

5.1 政策建议

在中国，地方财政运行方面最主要的问题是财政运行机制的调整未能与整体经济体制的转型衔接配套。地方财政要走向公共财政，离不开地方政府职能的重新界定，离不开财政支出范围的重新界定。

地方财政收入主要依赖地方税收入。目前，地方税面临许多问题，如体系零乱、规模偏小等，为求解这些问题，应赋予地方一定的税收立法权，并确立地方税主体税种。

城市化需要财政支持，而中国面临的问题却是地方财政的能力与城市化的要求有相当的距离。为加大财政对城市建设的投入，除提升地方税税收外，还应构架支持城市基础建设的政策性金融体系，全面推行土地有偿使用制度。

考虑到财政职能正在向公共财政转型，有关财政职能的界定都必须以公共财政为出发点。同时，应特别关注财政运行制度方面的短缺问题，特别是财政收入组织、财政支出管理以及投融资管理方面的制度短缺问题。

5.2 导言：地方财政收入的多元化格局

JICA 调查团在海城曾围绕中国地方财政收入的构架进行分析。按照这一分析，中国的地方财政有两个值得关注的特点：

第一个特点是中国的地方财政其实是一个多元功能的混合体。首先，作为地方财政资金的管理者，地方财政负有财政资金管理、财政资金拨付等方面的责任；其次，出于进一步开拓财源的考虑，地方财政也扮演直接参与地方投资和经济建设的投资者的角色；再次，地方财政还承担以地方政府名义进行的政府性投融资活动，如资金贷款方面的信用、担保、贴现等金融中介业务。

第二个特点是地方财政收入的多元化来源。总体上讲，中国地方财政收入有预算内收入、预算外收入和非预算收入三个板块。尽管预算外收入和非预算收入的透明度较低，但几乎所有的研究者都以为，在地方财政收入体系中，预算外和非预算收入在政府总收入中的份额应在50%以上。特别地，越是经济发展水平较高、城镇化水平较高的地区，其预算外收入和非预算收入的相对规模就更大。实际上，在许多地方，城市基础设施建设所能依赖的主要是预算外收入和非预算收

入。

中国地方财政的上述特点有其特定的社会历史背景。

第一特点与地方政府的职能相关联。在中国，地方政府的职能相当宽泛，特别地，地方政府有着很强的经济取向。其中原因，一是地方政府担负着发展地方经济、改善居民生活的责任，为了履行自己的责任，地方政府经常自觉不自觉地卷入经济活动；二是地方政府还管控着数量庞大的国有企业群，对这些企业的运营以及企业员工的利益负有相当的责任。

地方政府职能的宽泛，导致地方财政职能宽泛。因此，尽管公共财政已成为中国地方财政的取向，但现实的地方财政离公共财政却有相当大的距离。

第二个地点与地方政府与中央政府或其上一级政府的博弈相关联。由于现行财政体制导致财力向中央集中，地方政府经常受到地方财政资源短缺的困扰。加之现行的财政收入上解制度和支出补助的转移支付制度对各方利益的均衡很难让地方满意，地方政府也就自觉不自觉地选择“自力更生”的道路，通过收费、基金等预算外甚至非预算途径扩张财源。

同时，由于利益取向的差别，上一级财政往往取向从下一级集中一些财力，而下一级财政则往往取向从上一级财政尽量争取一些财力。在这样一种心态下，预算外资金或非预算资金扩张是一种可行的模式。因为，预算内规模大，上级财政要求上划一部分财力的可能性就会变大，同样，从上级财政要求转移支付的难度就会变大。而在地方政府的部门，由于担心自主管理的资金纳入财政管理后可能会被财政用来平衡地方预算、发工资，从而使行使部门职责所需的资金没有保障，相关的政府部门也就会想法搞一些自主管理的机动财力。而这些机动财力，不是预算外资金，就是非预算资金。

城市化离不开财政资金的投入，鉴于地方财政构造的上述特点，在有关中国城市化进程的讨论中，与财政关联的下述问题值得关注。

第一个问题是地方财政的功能问题。如前所述，在中国，地方财政其实是一个多元功能的混合体，其承担的责任已经超越它的能力，因此，应重新界定财政的职能和地方财政的支出范围，以适应城市化进程。

第二个问题是地方财政收入的内在构造问题。如前所述，地方财政收入的来源取向多元化，作为预算内收入主体的地方税收收入在地方财政收入与支出结构中占有的比重不高，地方税职能缺位。如何规范财政收入结构，提升地方税的规模与地位就显得颇为重要。

第三个问题是城市化进程中地方财政资金的运用问题。不难理解，由于地方财政收入规模的制约，投向城市建设的财政资金非常有限。如何提升这种投入，以推进城市化进程，也就成了一个问題。

有鉴于此，本章的讨论将围绕上述三个问題展开。

5.3 地方财政与地方政府的经济职能

5.3.1 增长的压力

对中国经济有一些关注的人都会注意到，在过去的若干年里，经济增长一直是中国政府最大的关注点。

最近两年来，中国中央政府反省了过去过度偏好和追求经济增长速度的“失误”，不再像过去那样自上而下地强调高速度了。然而，中央政府的这一变化并没有得到地方政府的响应，今天，中国各级地方政府仍然把高速增长作为自己的追求。其中原因，有中央政府对地方政府政绩考核的牵引，有地方政府对自己角色的界定，但更为重要的是面对来自地方的压力。

首先，经济增长可以缓解地方政府承受的就业、物价、居民收入、基础设施建设等方面的压力。为了保障转轨时期的社会稳定，地方政府不得不承担起安置失业职工、提供物价补贴、补贴地方亏损企业、建设基础设施和公共设施等方面的责任，而所有这些责任的担负都必须以一定的经济增长速度为基础。

其次，经济增长可以增加财政收入。在中国，地方政府不仅要向社会提供公共服务，为本地区居民提供福利，还要为市场化改革提供必要的保障。地方政府的这些行为需要财力支持。在现行的中央与地方的分税体制下，地方政府的可支配财力取决于本地区的经济发展水平。本地区的经济增长速度越快，财力也就越多。

正是借助地方政府的速度冲动，中国经济才得以保持持续二十年的高速增长。以苏锡常地区为例，在过去的20年里，增长速度和经济总量都处于全国领先水平。所以如此，有人认为是靠“地缘优势”，有人认为是“乡镇企业”的贡献。应该说，这些说法都考虑了问题的一些侧面，都有一定的道理。一个地方的经济发展往往与其区位、环境、资源、机遇和政策关联。这些是客观因素，而如何利用客观因素，实现快速增长，还有赖于主观努力，这就与地方政府的经济行为直接关联。实际上，苏锡常地区的快速发展，在相当大的程度上导因于地方政府对经济增长的追求以及这种追求的驱动。

JICA 调查团调查显示，在中国地方政府官员日常工作中关注得最多的问题是“提升地区经济发展速度”，而如何“增加地方财政收入”则紧追其后。与此同时，为了经济增长速度的提升和财政收入规模的扩张，地方政府经常在产业领域来一些投资行为（参见表 1 和表 2）

表 1 地方政府的关注点 1

地方政府的关注点	%
提升经济发展速度	77
增加地方财政收入	53
创造生活环境	43
改善投资环境	37
完善社会保障	17
提高就业水平	15

问题：在您的日常工作中，最让您关注的问题有哪几个？

资料来源：JICA 调查团

表 2 地方政府投资动机

地方政府投资动机	%
提升经济发展速度	70
增加地方财政收入	45
改善投资环境	43
提高就业水平	28
实现本届政府的政绩目标	24
改善生活环境	17

问题：在您看来，地方政府在产业领域投入资金时有哪些考虑？

资料来源：JICA 调查团

正是因为地方政府对经济增长的追求，在中国，地方政府财政收入的相当一部分投向了产业领域，并表现出一种准企业行为。根据中国财政部发表的数据，1999 年，地方财政支出中，用于企业的挖潜改造资金、新产品试制资金、流动资金即达 596.56 亿元，而与此同时，用于城市维护建设的支出只有 472.31 亿元。

1 这一调查通过邮寄问卷方式于 2000 年 8 月进行。调查对象为南京、苏州、扬州、镇江、海城、绍兴、常熟、张家港等 11 个城市的主要政府官员。共有 56 位政府官员回答了我们提出的问题。

如果说提升经济增长是地方政府参与经济活动的首要原因，那么，地方政府对经济资源的控制则是紧随其后的原因。在中国，市场化改革已不可逆转，但中国经济基础的计划色彩还十分浓厚。虽然从工业产值规模、国内生产总值增量构成等指标考察，在中国，非国有经济的比重已经大大超过了国有经济。但这些指标除了表明非国有经济的成长性强、运行效率较高外，并不能说明非国有经济在中国已获得主体地位。实际上，即使不计算混合所有制企业中的国有资产，目前，中国国有企业资产仍占全社会企业总资产的50%以上。而这些国有资产中，有相当一部分由地方政府掌控。在这一情况下，地方政府干预经济也就在所难免。

表3 中国地方财政支出主要项目

单位：亿元

项 目	1994年	1995年	1996年	1997年	1998年	1999年
合计	4038.19	4828.33	5786.28	6701.06	7672.58	9035.34
一、基本建设支出	293.00	410.73	508.91	584.31	778.24	1061.94
二、企业挖潜改造资金	266.82	323.81	349.19	416.73	419.42	477.45
三、新产品试制费	27.90	35.94	49.23	63.70	73.33	94.38
四、增拨企业流动资金	2.94	6.73	13.90	27.92	20.90	24.73
五、地质勘探费	0.42	0.84	1.20	0.88	1.03	8.22
六、工业、交通、商业部门事业费	63.98	68.47	83.15	96.5	75.19	88.06
七、支援农村生产支出和各项农业事业费	354.75	383.82	455.12	504.65	557.23	608.82
八、文教、科学、卫生事业费	1139.58	1320.08	1542.65	1717.20	1912.50	2150.36
九、抚恤和社会救济费	94.16	114.66	126.74	141.05	164.92	177.66
十、行政管理费	670.56	803.00	969.36	1060.63	1235.72	1410.33
十一、政策性补贴支出	221.81	263.65	330.51	328.79	348.22	383.71
十二、城市维护建设支出	234.16	285.80	336.49	387.88	439.14	472.31
十三、支援经济不发达地区的发展资金	20.18	20.18	55.45	68.65	110.80	119.62
十四、商业部门简易建筑支出	8.39	8.35	9.12	9.80	8.68	
十五、其他支出	639.54	782.27	955.26	1292.37	1527.26	1987.75

资料来源：《中国财政年鉴2000》，中国财政经济出版社，2000。

5.3.2 财政收支面临的问题

近年来，中国财政收入的增长非常显著。尽管如此，媒体上，经常出现财政

收入占 GDP 比重太低的说法。所以如此，有两个方面的原因。

第一个原因与财政收入占 GDP 比重的国际比较相关联。1999 年，中国全国财政收入完成 11444 亿元，占 GDP 的 14%。但美国、加拿大、英国等发达国家的相应比例都在 30% 以上，而马来西亚、巴西、埃及等发展中国家的相应比例也在 30% 的平台。就数据而言，中国财政收入占 GDP 的比重确实太低了。

问题是，中国财政统计的口径与国际通行的标准不尽相同。如前所述，1999 年，中国财政收入占 GDP 的比重为 14%。而如果按国际计算口径，财政总收入指各项税收总额加上政府各部门的各种非税收入。这样，中国财政体制中特有的非预算和预算外收入也要纳入财政总收入的计算范围。据 1995 年中国财税大检查统计，该年中国预算外资金达 3843 亿元，占该年财政预算收入的 61.5%，如果再考虑非预算收入等，中国目前的财政总收入占 GDP 的比例至少在 25% 以上，应该说，在发展中国家已是一个不低的水平。

第二个原因与中国的财政赤字相关联。尽管财政收入增长较快，但支出的增长速度更快。因此，中国财政运营受赤字的困扰相当严重[表 4]

表 4 中国财政赤字

单位：亿元

年份	赤字（-）或盈余（+）	赤字/财政收入
1979	-135.41	-11.81
1980	-68.9	-5.94
1985	0.57	0.03
1989	-158.88	-5.96
1990	-146.49	-4.99
1995	-581.52	-9.32
1996	-529.56	-7.15
1997	-582.42	-6.73
1998	-922.23	-9.34
1999	-1743.59	-16.26

资料来源：《中国统计年鉴 2000》，中国统计出版社，2000 年。

如前所述，中国的财政收入中有相当一部分投向了产业领域，并表现为一种

准企业行为。由此，我们不难推断，中国财政运营所以困难，主要还在于财政职能过于宽泛。

在中国，人们曾把财政收支困难视为改革的成本，以为随着改革的逐步到位，财政收支的压力将逐步减轻。后来，人们又把财政困难同体制转型相联系，以为搞市场经济，就必然与财政困难相伴。但是，随着时间的推移，人们发现，改革举措的出台和市场经济体制的建立，同财政收支的困难并不具有必然的联系。财政运营困难的根本原因在政府管的事太多，财政投入的领域太广。国家财政不仅要满足从国防安全、行政管理、公安司法到环境保护、文化教育、基础科研、卫生保健等方面的社会公共需要，要进行能源、交通、通讯和江河治理等一系列社会公共基础设施和非竞争性基础产业项目的投资，还要承担为国有企业供应经营性资金、扩大再生产资金以及弥补亏损的责任，甚至还要为国有企业所担负的诸如职工住房、医疗服务、子弟学校、幼儿园和其他属于集体福利设施的投资提供补贴。

如果上述的认识基本不错，那么，中国财政收支方面的问题可以归结为：财政运行机制的调整未能与整体经济体制的转型衔接、配套。因此，走出财政收支困难境地的希望在转变政府的经济职能，在重构财政运行机制。

根据 JICA 调查团对中国经济学家进行的调查，政府的经济职能应首先立足于“满足社会公共需要”和“纠正市场失灵”。如果按照“满足社会公共需要”这个标准，对现存的政府职能事项逐一鉴别、筛选，可以达到两个互为关联的目的：一是消除“越位”，从政府管不了、不该管的或不属于社会公共需要领域的事中退出来，二是消除“缺位”，即把政府该管的、本属于社会公共需要领域但没有管的事管好。

调查表明，可以纳入“越位”之列的事项很多，其中，最为人关注的是政府在竞争性领域的投资。毫无疑问，财政应该尽早从竞争性领域中退出去。

同样，可纳入“缺位”的事项也有许多。比如，社会保障。在实行市场经济制度的国家中，社会保障作为一种社会公共需要是政府关注的重心，财政在社会保障方面的支出也不是一个小数。而在中国，随着市场化的推进，社会保障体系欠缺的制约已经越来越突出地显露出来。不难理解，财政应当加大社会保障方面的投入，将社会保障体系的建立和运作作为自己的基本职能。

5.3.3 地方财政职能的重新界定

财政支出是政府行为的成本和费用,地方财政是地方政府实现其职能的基础。鉴于中国地方财政收支矛盾突出的现实,地方财政应依照公共财政原则,围绕地方政府职能,改革现行财政支出体系,重新界定支出范围。现阶段,应致力于将现有财政职能中市场能够介入和涉足的领域从财政支出范围内清理出去。在这方面,有如下几点值得注意。

一是专业经济部门和社会组织中,不具备行政管理职能的财政应不予供给,而一些有一定行政职能的经济组织,如产业行业组织,也应逐步削弱其行政职能,让其逐步退出财政供给范围。

二是对事业单位的财政供给进行分类管理。公益型事业单位,财政应维持其正常发展,其人员经费、公用经费和事业发展经费由财政供给;半公益型的事业单位,财政对其人员经费、公用经费进行定额补助,事业发展经费则由其创收解决;经营性事业单位,则应走向市场。

在减少财政支出范围的同时,地方财政应加大转移性公共支出的份额。转移性支出属财政的社会再分配部分,包括社会保障性支出、支援经济不发达地区支出、价格补贴支出等三个部分,其中社会保障性支出又包括社会保险支出、社会救济支出、社会福利支出等,均属于共享性的公共支出。在很多国家的地方财政支出中,此项支出都占有较大比例,主要用于社会救济和社会福利,并对社会保险进行必要的资助。鉴于中国社会保障体系发育还很不完善,地方财政应尽可能挤出资金,支持社会保障。

需要指出的是,在财政资源的配置方面,下面的两种倾向值得关注。

一是财政资源配置的重点存在泛化倾向。预算支出的安排,除行政经费外,几乎都成了必须确保的重点。虽然在一定时期内,根据特殊需要,在政策上规定少量支出项目的增长要高于收入增长,会有利于事业的发展,但这种规定应该是一时的、个别的、少量的。如果必须确保的重点很多,或几乎所有的支出都是必须确保的重点,结果可能会适得其反。因为在蛋糕大小既定的条件下,某个方面多切一点,势必要有少切的方面,如果都要多切一点,事情就会成为无源之水,重点也就成了不是重点的重点。

二是供给不足与浪费严重并存。中国财政供养人口在1978年是2015万人,至1997年初,已增长至3675万人,其增幅相当于同期中国人口增幅的3倍。人浮于事,效率不高是人们对中国国家行政机构的评判。实际上,事业单位的情况

要更为突出。以教育事业单位为例，中国教育事业单位人员之数量，几倍甚至几十倍于世界各国教育事业中学生与教职员之比。有测算说，如果教职员工能够精简 20%，每年仅人头费一项，就可以节约 190 亿元¹。

5.4 城市化与公共物品生产

5.4.1 城市公共物品

在城市经济中，存在着大量的公共物品，如市内交通设施、治安服务、环境控制、水电供给、教育等。不难理解，城市化水平越高，人们对公共物品的需求就越强烈。公共物品消费在消费中的份额就越高。

一般来讲，公共物品具有以下两个性质：

一是非竞争性，其消费不具有竞争性；

二是非排它性，一旦该物品被生产出来，就不能阻止任何人对它的消费。

公共物品的上述性质将导致市场失灵，因此，在通常情况下，公共物品由政府提供，并通过强制性征税来支付其生产成本。

在现实经济中，公共物品的服务或作用范围有很大的差别。有些公共物品是全国性的，如国防，一经供给，任何一个国民都能无差异地享用，有些公共物品则是地方性的，如环境污染控制，只有一定地方范围内的居民才能享用。在城市经济中，政府需要承担的应是地方公共物品的生产和消费。

问题是，在中国，城市在公共物品的生产方面经常面临两个问题。

第一个问题是城市财政长期偏重于财政职能的个性部分，如生产建设，对城市化所要求的公共产品与服务的供给方面，则重视不够。尽管中国财政已以公共财政为选择，但历史的习惯还在发挥作用。关于这一点，我们在前面已经讨论过。

第二个问题是对公共产品和服务的界定不尽合理，如政府的教育支出，就有“本末倒置”状况。

而这方面的内容，正是我们在本节中要讨论的。

5.4.2 “本末倒置”的政府教育支出

总体上讲，教育是一种“准公共产品”，但这样的认识其实过于笼统。这是因为，基础教育和高等教育两者之间有着重大的差别：城市社会中，居民所受的基

1 何振一，阎坤[2000]，中国财政支出结构改革，社会科学文献出版。

基础教育达到和保持某一个水准，是城市发展的必要条件，所以，基础教育更多地具有纯粹公共物品的特征，而高等教育，则更多地具有非公共物品的特征。由于政府的职责首先是提供公共产品和服务，所以，在财政支出优先顺序上，理应把保证实施基础教育放在第一位，再适当兼顾高等教育。然而，中国的现实情况却正好相反，本来应该由政府承担的大学前教育的责任，政府却没有完全承担，学生家长私人自费过多；而不应该完全由政府承担的大学及大学后教育的责任，政府则承担过多，有限的教育财力大量投到了高等教育领域。1997年，预算内教育经费中用于高等教育的部分为284.5亿元，相当于用于小学经费的63.7%，用于初中经费的101%，1997年后，政府更加加大了对高等教育的投入。

所以，政府对大学前教育开支不足的问题之所以产生，主要的原因不是政府没有钱，不是经济发展水平低，而是财政支出的用途不合理。

5.4.3 地方财政自给能力

在中国，高等教育主要由中央财政的财力支持，而基础教育则主要由地方政府的财力支持。由于地方政府的财政自给能力较弱，支持基础教育也就有些力不从心。在一些县级财政，教育支出占全部财政支出的比重甚至已超过40%。在这样一种状况下，地方财政除了“吃饭”，很难有大的作为。

不难理解，各层级政府都必须为其公共支出筹措资金，但不同层级政府的筹资能力不尽相同。所谓的财政自给能力，就是指各级政府为本级支出筹措收入的能力，而各级政府负责征收的收入与其本级支出的比值，通常被称为财政自给能力系数。

1978年以前，中国地方财政的平均自给能力系数超过1.6，较中央政府的0.3左右高出许多，80年代中期，地方财政自给能力系数下降到了1.32，而中央财政的相应系数则上升到0.65，但中央财政的自给能力仍然远远弱于地方财政。80年代后半期，地方财政自给能力系数下降至0.98，而中央财政自给能力系数则上升到0.91，与地方财政的差距已大大缩小。

1994年的分税制改革是分水岭，中央较大幅度地集中了财力。到1998年，地方财政平均自给能力系数大幅跌至0.63，中央财政则大幅升至1.67，结果，一方面是地方财政已经严重缺乏财政自给能力，另一方面，则是中央财政具有充裕的财政自给能力。

不难理解，在城市财政自给能力很弱的情况下，城市政府很难提供完备的城

市公共产品和服务。

5.5 地方税改革

5.5.1 现行地方税存在的问题

在中国，现行的地方税收制度源于1994年的税制改革。这次改革把税种划分为中央税、地方税、中央地方共享税，其划分如表5。

表5 中央税、共享税、地方税的划分

中央税	共享税	地方税
1. 关税	1. 增值税 中央：75% 地方：25%	1. 营业税（不含铁道、银行总行、 保险公司集中缴纳的营业税）
2. 海关代征消费税和增值税	2. 资源税 海洋石油资源税全部归中 央， 其余资源税全部归地方	2. 地方企业所得税（不含地方银 行和外资银行及非银行金融企 业所得税）
3. 消费税	3. 证券税 中央：50% 地方：50%	3. 个人所得税
4. 中央企业所得税		4. 城镇土地使用税
5. 地方银行和外资银行及非银行 金融企业所得税		5. 固定资产投资方向调节税
6. 铁道、银行总行、保险总公司等集中 缴纳的收入（营业税、所得税、城建税）		6. 城建税（不含铁道、银行总行、 保险公司集中缴纳的城建税）
		7. 房产税
		8. 车船使用税
		9. 印花税
		10. 屠宰税
		11. 农（牧）业税
		12. 农业特产税
		13. 耕地占用税
		14. 契税
		15. 遗产和赠与税
		16. 土地增值税
		17. 筵席税

资料来源：调查团根据有关资料整理。

我们认为，现行的地方税制度有许多值得肯定的地方，同时，我们也认为，这一制度还面临许多问题。

第一个问题是税权过于集中，地方基本上没有税收立法权。

就总体而言，中国税收管理权限是集权式的。虽然在分税制体制下，中央税、地方税已大致明确，但地方税种的立法权、解释权基本上都集中在中央，几乎所有的地方税“条例”和“实施细则”都是由中央统一制定颁布的，地方政府只能根据中央颁布的条例、细则制定一些具体的征税办法，地方税与中央税的管理办法几乎完全一样，造成地方税收名不副实。中国现行的高度集权型的税收管理体制与日益发展完善的市场经济体制极不相称。一方面，在中国，地区间经济发展水平和自然资源条件参差不齐，税源亦千差万别，各地都有一些不同的零星税源，既不能由中央统一立法开征，又不能由地方自主开征，使不少可以组织起来的财政收入白白流失；另一方面，由中央统一开征的地方税，税率设计按照全国平均发展水平确定，税负平等负担，政策平等对待，不利于地方因地制宜运用地方税收的经济杠杆作用，调节本地区经济发展和组织财政收入。其结果，地方不能决定属于自己的税收收入规模，地方政府在支出安排上颇为被动，其行政职能也受到抑制。

第二个问题是地方税体系零乱，结构不合理，规模也偏小。

在中国，地方政府的事权相对固定，要求地方财政有较为稳定的收入来源。而目前划归地方的18个税种中，除营业税比较稳定可靠外，其他税种多属零星小税种，税源分散、稳定性差，征管成本也相对较大。

从现行地方税种来看，遗产与赠与税尚未开征；筵席税有名无实；个人所得税虽极具潜力，但税基分散，加之公民纳税意识薄弱，征管难度大，税收流失严重；固定资产投资方向调节税、耕地占用税、土地使用税本身是为特定目的设置的，这些税种对经济的调节功能远远大于税收的财政功能，并非收税越多越好。

由于地方税收体系结构零乱、规模较小，两种不良的倾向随之而生：一是地方税收在地方财政收入中的主导作用发挥不明显，地方政府对中央政府的依赖心理较强，二是地方为解决自身面临的资金供需矛盾，可能会采取乱收费、硬性摊派或“寅吃卯粮”等手段，以弥补财力不足。如此，一方面加重了企业和农民负担，另一方面，也损害了政府的社会形象。

第三个问题是地方税税种改革滞后，制度设计不甚完善。

1994年中国税制改革的重点是流转税和所得税，而对多数地方税税种触动不大。时过六年，地方税税种方面存在问题日趋严重。

首先，现行地方税制仍内外有别，如对内资企业征收内资企业所得税、车船使用税、城市房产税、土地使用税等；对外资企业征收外商投资企业和外国企业

所得税、车船使用税、城市房产税。而固定资产投资方向调节税、城建税、教育费附加等只适用于内资企业，不适用于外商投资企业和外国企业。

其次，地方税种老化。农业税、屠宰税、印花税、车船使用税等多是 50 年代出台的税种，沿用的也是过去的规范，与现行的市场经济规范不太适应。

再次，地方税税种名不副实。如城市维护建设税名曰为税，但并不是一个独立税种，只相当于增值税、营业税和消费税的附加，其收入功能大打折扣。

第四个问题是地方税主体税种缺乏。在中国，现行的地方税税种数量不可谓不多，但在现有十多个税种中，真正起到调节面广、调节力度强、征管简化、收入规模较大且起主导作用的税种少，使地方税收体系建设缺乏灵魂。此外，从现行地方税制结构看，目前已有的地方税种，给人以简单堆积的感觉，税种之间缺乏内在互补性和运转稳定性。事实上，在地方税收体系建设方面，税种究竟设置多少为宜，选择哪些税种为主体税种，以及各个不同税种所调节的广度和力度等，至今还没有明确的整体构思。

第五个问题是社会性收费直接影响地方税收。如前所述，作为地方政府与中央政府博弈的一种手段，就是地方政府以各种行政收费方式参与社会收入分配。其结果，是部门所有的预算外资金大量增加，地方税收规模的扩张因之受到制约。

5.5.2 求解地方税：赋予地方税收立法权

如前所述，目前的地方税体制面临一系列问题，为求解这些问题，首先要考虑尽快赋予地方一定的与地方经济和社会发展密切相关的税收立法权。

从中国立法体制看，中国宪法和有关组织法明确规定，省级人大及其常委会和政府分别享有制定地方法规和规章的权力。因此，赋予地方适当的税收立法权不存在立法体制方面的障碍。而从现行财政体制看，中国分税制已初步建立，公共财政的发展模式，也已成为共识。公共财政要求各级政府掌握一定的税基支持本级公共支出需要。加之，中国各项法律法规正逐步建立和完善，各级政府行为日趋成熟，下放一定的地方税立法权应该不会导致税收秩序的混乱。

从国际上看，地方政府的税收立法权有三种模式：一是美国模式，地方税收立法权完全交给地方，联邦政府不加干预；二是日本模式，地方政府没有立法权，但中央政府对地方税进行立法时，给地方政府选择权，即在中央确定的税法中地方可根据本地情况对税种、税率进行选择；三是德国模式，既肯定地方政府的税收立法权，又通过立法权原则的限制，使地方的立法得到适当控制。参照国际经验，我们认为，对中国地方税立法权限应作如下划分：

第一，对于具有宏观调控意义，在全国普遍征收的地方税种，如个人所得税、固定资产投资方向调节税、营业税等的税法制定权、税法解释权属中央，但开征停征权，可适度下放给省一级。

第二，对全国统一市场影响不大，地方色彩较浓的税种，如屠宰税等，中央可只保留税法制定权，其税法解释、开征停征、减免以及加征权等下放到省一级。

第三，在不违背国家税收法律法规、不挤占中央财政收入的前提下，省级政府可以通过某种地方税收立法，在本行政区域内开征适合发挥地方优势的新税种。

需要指出的是，在赋予地方政府一定的税收立法权的同时，应强化监控机制。按照中国目前的财政体制，对地方政府的监控主要还依靠中央政府，而不是纳税人或其代理人。当然，改革方向应该是下放地方财政行为的监控权，由现在的上级监控转换为当地纳税人监控。

5. 5. 3 求解地方税：确立地方税主体税种

如前所述，目前的地方税主体税种模糊，其危害是多方面的：

首先，主体税种模糊会使地方支出过分依赖中央转移支付和地方非税收入。但由于原有体制惯性的制约，中央对地方的转移支付数量不足、方法也不规范，远远不能满足地方弥补财政支出缺口的需求。因此，地方经常把将目光转向非税收入，由此造成基金、收费迅速膨胀。这些基金、收费中的大部分是凭借政府权力收取的，实际是以费的外在形式存在的事实上的税收。然而，但由于其与生俱来的不规范性，基金收费在开征、征收标准、管理、使用等方面存在很多问题，甚至在预算外资金之外形成了不合法但却半公开存在的非预算资金。

其次，地方税主体税种不清，使得地方税收收入对各地方税种的依赖程度相差不多，任何一个影响到某种税税收数量的因素都可能对整个地方税税收收入造成不可忽视的影响，从而使地方税收数量轻易波动，不利于地方财政收入的稳定，同时也使地方按收入预期“量入为出”合理安排预算支出的难度增加，影响地方政府职能的完成。

再次，地方税体系不完整健全，地方税主体税种不清，容易使地方政府尤其是财力较薄弱的欠发达地区的地方政府对税收职能的认识发生偏差，过分倚重税收的收入职能，在自身有限的税收管理权限内，做出使税收收入量大化的选择，而忽视税收的调节职能。即使对某些本应发挥较大调节作用的税种，也毫无例外地从组织收入的角度出发进行规划，使得地方政府丧失税收手段这一进行区域性

调节的重要工具，不利于经济的健康发展。

因此，必须下最大决心为地方税确立主体税种。我们认为，在现阶段，以下几个税种可以充当地方税的主体税种。

一是营业税。营业税的课税范围覆盖整个第三产业，其发展前景可观。根据发达国家的经验，GDP 越高，第三产业的发展动力越大，其发展速度也越快。中国正处于经济起飞阶段，GDP 已连续多年以较快速度增长。未来若干年，中国第三产业的发展空间很大，与此密切相关的营业税也将有较大的增长空间。同时，由于营业税本已在地方税体系中占据重要地位，所以，营业税完全有能力成为地方税主体税种。

二是企业所得税。企业所得税已对地方税有很大贡献，但宜作必要的调整。例如，应合并内外资企业所得税，统一所得税的扣除项目和费用列支标准，规范企业所得税的税基。又如，应适应市场资产重组和企业股份化趋势，改变按行政隶属关系划分所得税收入的做法，将企业所得税改为中央与地方共享税，分别征收入库。

三是财产税。在国外，财产税向来是地方税的主体税种。鉴于此，应参照国际经验，按财产使用占用、转让销售、收益所得三个环节规划税种。在财产使用占用环节，合并房产税、土地使用税、城市房地产税，设置内外资统一执行的房地产税；在财产转让销售环节，设置房地产登记税，将现行印花税中有关财产产权转让方面的税目和现行契税取消；在财产收益环节，可继续征收土地增值税、所得税，待条件成熟后，将土地收益并入所得税中征收，同时取消土地增值税，从而建立起多环节征税、作用互补、自成系统的财产税体系。

我们认为，按照上述规划形成的财产税体系中，与房地产关联的财产税由于税种增加，计税依据、税率、课税范围等发生变化，数量将有显著增加。而另一方面，随着经济的发展和市场机制的不断完善，财产的存量将逐步增加，这将使财产税的税源日益丰厚，从而大大提高财产税的数量。

四是个人所得税。不少学者认为，由于个人所得税是基于能力原则课征的，税基具有较强的流动性，同时也关系到整个国家个人收入分配的调节，一般不宜作为地方税，自然也不宜充当地方税的主体税种。但鉴于目前地方税主体税种缺乏的现实情况，同时鉴于个人所得税的增长潜力，我们主张，在未来几年里，个人所得税仍应作为地方税的主体税种。

在中国，个人所得税收入的流失颇为严重。据国家税务总局调查统计，中国

个人所得税流失数量在 50%左右。所以如此，除了公民纳税意识薄弱、征收力量不足、征管手段落后外，个人所得税制自身也存在明显缺陷。要改变这一局面，须对现行的个人所得税制度进行必要的改革和完善。首先，应改革个人所得税的课税模式，以适应收入多元化的发展趋势，使之尽可能地达到调节公平的目的；其次是进一步拓宽税基，如将自然人性质的独资、合伙、合作企业纳入个人所得税的征收范围；三是逐步推行自行申报纳税制度，并加强对源泉扣缴制度的执法力度，提高稽查能力，从重处罚偷税行为。

五是城市维护建设税。目前的城市维护建设税作为主体税种还面临许多问题，必然适当改革。在这方面，可以有三种思路：

第一种思路是把城建税与城建部门的一些收费项目合并，提高城建税的税率，由地方税务部门来征收。这一思路虽与当前的“费改税”发展趋势相一致，但是这种大幅度的改革需要等待时机。

第二种思路是保留城建税，但对城建税的计税依据进行改进，以生产经营的收入额作为计税依据。这一思路虽然具有稳定和扩大税基、保证税基不受侵蚀等方面的优点，但与以差额征税为主的税制改革取向背道而驰，操作起来，有相当的困难。

第三种思路是城建税独立开征，不再依附于增值税、消费税和营业税，并把外商投资企业和外国企业列入征税范围。

我们认为，从中国目前的征管水平出发，并考虑“受益与负担相适应”原则，采用第三种思路比较理想。

其一，根据“受益与负担相适应”的原则，独立开征城建税，可以解决因增值税、消费税、营业税的减免、拖欠、即征即退等情况而使一部分享受了市政设施的纳税人不承担城建税的问题。

其二，按照税收的横向公平原则，扩大城建税的征税范围，对外商投资企业和外国企业、外籍个人征收城建税，有利于内外资企业公平税负。

5.6 城市基础设施与财政

毫无疑问，城市基础设施在很大程度上依赖于政府地方财政。然而，人所共知的事实是城市基础设施的投资严重不足。

所以如此，主要在城市基础设施资金来源单一，无可靠保证。

首先是财政预算内投资显得力不从心，对于耗资巨大的城市基础设施建设，

政府根本顾不过来，由于体制等原因，企业又插不上手或不愿意插手，其结果当然是城市基础设施的建设远远落后于城市经济的发展。

其次是作为城建资金的主要来源的城市维护建设税，税率低，收入少，离实际需要相距甚大。

再次是用于城市基础设施方面的国家预算内基本建设投资没有一个合理的比例，也没有一个固定的额度，而且不断减少。多年来，国家预算内的基本建设投资主要用于工业生产设施建设，而城市基础设施被视为非生产性建设，由地方安排建设。

第四是缺少资金市场。当前城市建设资金基本上是专款专用，缺乏多种信用形式与信用工具聚集和融通资金的信用体系。资金缺乏横向流动的条件，银行贷款数额极少，同时由于长期以来将城市基础设施作为福利型设施来办，投资基本上不能收回，加之城建部门难以参加市场资金融通，城市基础设施的资金来源受到很大限制。

为求解上述问题，我们有如下建议：

第一，改革城市维护建设税，以提升城市维护建设税的税基、规模，关于此，我们已在前面讨论过。

第二，建立完善的房地产税收体系。

第三，调整预算内固定资产投资结构。财政投资的重点，应逐步集中在交通、通讯等市政基础设施和能源、重要原材料等基础工业上，特别是增加财政对基础设施的投入。

第四，构建政策性金融体系，为基础产业提供长期、稳定、低息的资金来源。在世界上许多国家，各级地方城市政府兴办的政策性专业银行是筹集城市基础设施资金的一个重要渠道，城市政府通过这些专业银行补充了地方税收和中央政府的转移支付不足额。这一点，值得中国借鉴。

第五，全面推行土地有偿使用制度。如此，不仅有利于提高土地资源配置效益，而且有利于使国家收回土地级差收益，为地方生财、聚财，开辟一条长久的城市基础设施资金来源渠道。除对国家投资的政府机关、行政事业单位办公用房、住宅建设用地，公共设施，公共事业用地，继续采用划拨方式供应外，其他新增建设用地，首先是商业、金融、旅游、服务业、商品房屋和涉外工程建设用地，要采用土地使用权有偿有限期出让的办法，全面推行土地有偿使用制度。

第六，允许地方政府在一定范围内发行公债。按照中国现行的规范，地方政

府是不得发行公债的，其主要依据，一是抑制地方政府的支出扩张；二是确保中央政府的宏观调控权力。然日至今日，不允许地方政府发行公债的弊端日益突出。一方面，随着经济的发展和居民收入水平的提高，对城市公共设施的需求日益增长，而地方正常财政收入的增长明显滞后。另一方面，地方财政稳定当地经济和优化区域资源配置的职能，要求其综合运用财政手段拉动地区经济增长，优化区域经济结构。允许地方政府发行地方公债对于改善地方财政收入分配秩序和充分行使地方财政职能是必要的。当然，对地方公债的发行应有一定约束，如应在确保完成国债发行任务的前提下进行；要遵守国家的利率政策；要控制其发行规模，并严禁将公债收入用于经常性财政支出；必须定向使用在城市基础性设施。至于地方公债偿还的资金来源，除了税外，还可通过合理征收使用费筹集。

5.7 问题讨论：郊区城市化与财税体制

城市的增长，必然导致郊区城市化。实际上，所有的大城市都是通过郊区城市化成长起来的。

在北京市区的边缘地带，至少有两个大的郊区“城市”，回龙观住宅区和亚北住宅区。但在这两个区域，你很难找到由政府提供的公共服务，如医院，学校。当然，这里有学校，但是民间机构开办的贵族学校，有医院，是一个个很小的门诊部。既然我们强调城市是市民社会，那么，在这些区域面向市民的公共服务在哪里？

问题在这些新的居民区的政府根本没有财力提供这样的服务，尽管居住在这两个社区的人口有着较高的收入，也有着较高的服务需求。

我们曾经指出，城市是产业聚集，也是人口聚集，作为产业聚集的基本单位，企业应该向当地政府缴纳各种税费，如此，企业才能有外部经济；同样，作为人口聚集的基本单位——居民，也应向政府缴纳税费，以享受由政府提供的公共服务。然而，按照中国现行的体制，除自营职业者的其他就业者，其缴纳的个人所得税由其任职的企业代扣代缴，即由其任职的企业代税务部门扣除其应缴纳的税额，并代其交给企业所在地的税务部门。

这样的体制带来了三个问题：

第一个问题是以居住为主的地区没有税赋支持，难以为居民提供社区服务。如此结果，必然导致政府专注于吸引企业在当地运营，尽管这一区域可能更适合扮演居住区的角色。

第二个问题是政府的税收来源于企业而不是来源于居民，政府在为企业服务时，可能会觉得是一种责任，而在为居民服务时，则可能会觉得是一种负担。

第三个问题是政府发现城市作为产业聚集才有利可图，而取向人口聚集则没有收益，于是，政府参与经济活动的冲动很大，而提供社会服务的激情却不足。而社会对政府的需求则正好相反：政府的主要使命是提供社会服务而不是参与经济活动。

围绕这个问题，我们在江苏进行了一次小规模的投资。调查发现，多数应答者对个人所得税交付纳税人居住地政府表示理解。但与此同时，这些支持者忧虑，如果依此办理，目前执行的企业代扣代缴制度难以操作，如果继续依此操作，会增加税务稽查的难度，同时，也会给企业偷税逃税制度方便。

答案是否定的。

在日本，个人所得税也由其任职的机构代扣代缴。代扣的对象容易理解，代缴的方向则不是企业所在地的税务部门，而是员工居住地的税务机关。当然，这样做，企业财务部门要稍稍多一点负担：要搞清楚员工的住址，要清楚员工居住地税务机关的账号。

至于企业逃税漏税方面的问题，则更不是理由，因为按照目前的规范，也有很多企业逃税漏税。问题的求解，一在企业本身素质的提升，二在税务部门服务水准的提升。

如前所述，郊区城市化是城市增长的一个重要模式，然而，发达国家在城市郊区化过程中几乎无一例外地出现过城市中心区的“空洞化”现象。然而，中国的一些特大城市在出现郊区城市化的同时，中心区依然是一片繁荣，甚至是过度繁荣。所以如此，一个重要方面，是在中国目前的体制下，郊区或其他新建区，除了产业聚集外，人口聚集很为困难，或者说，产业聚集、人口聚集难以同步成长。

如果不求解这一问题，对中国的经济发展很为不利。在这方面，浦东开发就是一个现成的例子。即使今天，在浦东，还要许多空房子，而在浦西，许多市民的居住条件却很为糟糕。许多人宁愿住在阁楼里，也不愿迁到浦东去，其中原因，就有对浦东城市服务水准的怀疑，或者说，对浦东的城市服务的品质预期不高。

浦东如此，其他城市的新区开发也尽然。在北京，易庄开发区一年创造的GDP近200个亿，但在易庄居住的人口却只有1万多人。

现行体制除了对新区开发形成约束外，也给老城改造带来了许多问题。我们

曾对北京西城棚户区 100 多户居民进行调查，询问他们是否愿意搬迁到郊区住宅区居住，结果，有 89% 表示，只有条件允许，他们还是希望继续在城区居住。所以如此，在于他们认为，新区是住宅区，但不会是城市。居民的这种心态，不仅增加了老城改造的难度，也增加了老城改造的成本。

这里，还有一个问题，就是新居住区的社会服务问题。在通常情况下，新居住区刚出现时，会被乡村所包围，因之，新区居民较其相邻区域的居民对公共物品的需求要多出许多，但城市服务需要时间，有钱并不等于一切。

由于中国目前的情况，我国郊区城市化的轨迹不同于西方国家，且表现出以下几个特点：

一是被动式郊区化。西方国家的郊区化是在中产阶级日益壮大，小汽车普及和追求舒适的生活居住环境的大背景下形成的自发型的郊迁现象，我国的郊区城市化更多的依靠旧城改造导致的居民、企业的郊迁，郊迁者颇为被动。

第二，居住郊区化滞后于工业郊区化。由于生活配套设施未能同步跟进，很多职工不愿随企业郊迁，而采取早晨从城里往郊区，晚上由郊区往城里的通勤方式。西方国家则与此正好相反，工作地点在城区，居住地则在郊区。

第三，近郊蔓延式郊区化。由于汽车拥有率低，公共交通系统不完善，郊区化主要限于近郊，通勤距离通常在 10 公里以内，而西方国家在离市中心区 20 公里以外的远郊区购置住宅和别墅却习以为常。北京曾策定所谓的卫星城战略，但效果却未能达致预期。

第四，社会阶层地域分化不明显。西方城市内部存在着按不同收入水平的社会阶层的地域分布，一般收入越高，其住地离城市中心区越远。尽管市政服务成本因之上升，但由于居民的收入较高，上缴的税负相对较多，平衡起来不是非常困难。

不难理解，中国的郊区城市化所以有上述特点，一个重要的方面就是现行财税体制的影响。由此看来，城市化、城市圈域经济的增长需要有相应的财税政策的支持，而我们在这里讨论的个人所得税问题，实际上仅仅是其中的一个方面。

5.8 结束语：财政领域的制度创新

对于中国，财政职能的转换应该是财政制度创新中面临的最大的课题。

毋庸置疑，中国的财政正在向公共财政转型。既然如此，我们就应从公共财政出发去定义财政职能。从目前情况看，以下几个方面的问题值得特别关注。

第一，财政必须寻求新的职能定位，站在市场经济的立场上去履行政府职能，去寻找功能侧重点。特别地，财政要取向满足政府在提供公共产品方面的资金需求，应分步退出竞争性领域。

第二，中央政府应制定明确的阶段性财政政策，区域性财政政策要围绕中央政府的财政政策来确定，不能自行其是。财政政策不仅要具有反周期性，而且应具有社会稳定功效。各级政府部门要认识到财政政策是政府的政策，不是财政的部门政策，每一个政府机构都应贯彻实施。

第三，财政应转变支出结构。中央财政支出应向全国性公共产品倾斜，投入可集中在社会保障和跨省区的基础设施及重点大型科技、教育项目上。省级财政支出应集中在教育和跨市区的基础设施上。市、县两级财政支出，应主要投向地方性公共产品，重点在城区公用事业、小型道路建设及公共卫生改善。

第四，财政应树立为纳税人服务的观念，要认识到税收是取之于民，要为公众提供公共服务。因此，财政决策必须充分考虑公众意愿并自觉接受纳税人的监督。

第五，必须实现财政运行法制化。财政运行法制化既是确保国家财政收支活动正常化、规范化、民主化的重要制度保障，也是促使广大公民正确认识财政活动必要性、客观性、公正性的基本条件，同时更是杜绝财政运行中有可能发生的越权和渎职以及权力寻租行为的根本。

需要特别指出的是，在中国，与地方财政资源的短缺相比较，财政运行制度方面的短缺要更为严重。这里的制度短缺表现在财政收入组织、财政支出管理、投融资管理等方面。

在财政收入组织方面，缺乏有效的制度保障。例如，国税、地税两个征收机关分别由中央、省领导，协调起来有一定困难；又如税收管理权限界定不明确，如集贸市场和个体税收中既有中央收入，又有地方收入，但对其税收管理权却没有明确的界定。结果，一是降低税收效率，二是流失税收资源。

在支出管理方面，则是缺乏有效的跟踪监督机制，尽管实行了不同形式的财务包干制度，但支出预算核算基本还是沿用基数增长方法，造成资金使用单位之间经费供应苦乐不均，支出与浪费并存。

在投融资管理方面，则是管理体系不健全，效益低下。如投资方向偏好短、平、快项目，甚至市场化程度很高的竞争性项目，弱化了财政投融资的公共利益属性。

毫无疑问，地方财政运行制度方面的短缺只能依靠创新来求解。

在财政收入组织方面，应致力于理顺分配关系，推进税费改革。过滥过多的收费、基金，严重侵蚀了税基，分散了财力，应该认真治理，以逐步理顺分配关系。

与此同时，应持西瓜、芝麻都不能丢的观念，加强小税种的征管，使小税种的征管走向规范化、制度化。

在财政支出方面，要克服财政退出生产性、竞争性领域，财政支持经济发展的职能不复存在的观点。财政支持经济责无旁贷，财政的退出，是要财政支持经济发展向培养市场的间接参与以及公共建设方向转变。整个社会发展都会直接或间接增加财政收入，财政支持国有企业的资金越多，包袱可能会越重。

同时，在财政支出方面，应逐步改变以往撒胡椒面式的支出方式，切实进行零基预算，改进政府采购，以提升财政资金的使用效益。

在投融资管理方面，应注意财政资金的导向作用，引导社会资金投向城市建设，如公共设施建设运用市场竞争机制，坚持“准投资，准经营，准收益”的原则，又如旧城改造盘活存量，以项目为载体采用股份合作方式直接融资。

同时，财政贴息的四两拨千斤的作用很值得重视，藉此，可将银行信贷资金引导至城市化建设之中。实际上，近年来，中央财政为刺激经济增长，曾多次通过财政贴息参与经济总量扩张和结构调整。可以相信，这方面的经验对财政贴息介入城市化建设极有价值。

我们认为，地方财政制度创新可为之处很多，江苏地方财政可发挥的空间也很大。