

工作简报

2013年第2期

(总第44期)

培训动态

中心举办第一期“就业政策”系列远程国际研讨会.....	2
“区域经济与金融监测”国际培训班在中心举办.....	2
“货币市场与公开市场业务”国际研讨会在苏州举办.....	3
“财政与税收政策改革”国际研讨会在中心举办.....	4
2013年中越财政干部能力建设项目第一期培训在上海举行.....	4
APEC“加强金融机构风险偏好框架监管”国际培训班在上海举行.....	5
世界银行《2013全球经济展望》报告发布会顺利举办.....	5
六月羊城，热话评价—2013年第二期“绩效预算与影响评价”专题培训班 在广州举办.....	6
中心与CDDLN联合举办“新型城镇化与西部经济发展”远程系列研讨会.....	7
中心举办第二期“就业政策”系列远程国际研讨会.....	7
中心在北京举办“中国地方财政改革”国际研讨会.....	8
2013年“上海国际发展评价培训项目”西部班在上海举办.....	8

往来交流

李扣庆主任访问中国国际扶贫中心和发改委国际合作中心.....	9
李扣庆主任应邀出席亚太地区普惠金融论坛.....	10
中心参加第四届中非减贫与发展会议.....	10

观点综述

财政与税收政策改革国际研讨会综述.....	11
TA7763项目总结研讨会综述.....	14

■ 培训动态

中心举办第一期“就业政策”系列远程国际研讨会

5月9日，由亚太财经与发展中心（AFDC）发起，协同世界银行、东京发展学习中心（TDLC）和韩国发展研究院（KDI）联合主办的第一期“就业政策”亚太地区系列远程研讨会成功举办。这一期研讨会的主题是“劳动力市场政策：概述和原则”。来自韩国、日本、越南、斯里兰卡、尼泊尔、东帝汶、印度、阿富汗及中国等国家9个远程学习中心的140多名代表通过全球发展学习网络参加了本次研讨会。

世界银行南亚地区首席经济学家、2013年度全球发展报告主要作者之一的Martin Rama先生在会上介绍了全球各国的就业现状、面临的挑战以及就业政策的理论框架。来自国际劳工组织日本办事处的专家介绍了日本的两种雇佣制度，就业政策的变化发展及目前最新的劳动力政策。来自复旦大学的中国专家介绍了中国劳动力市场的背景、促进就业的政策和面临的挑战等。参会各国代表与专家们进行了热烈的讨论和交流。（舒婷）

“区域经济与金融监测”国际培训班在中心举办

5月13日，由亚太财经与发展中心（AFDC）和亚洲开发银行（ADB）联合举办的“区域经济与金融监测”(REFM)国际培训班在中心正式拉开序幕。此次培训班为期三周，来自10+3机制下的28名中高层政府官员参加了培训。AFDC彭润中处长、ADB区域经济一体化局高级经济学家Hoe Yun Jeong先生和Joshua Greene教授出席开幕式并致辞。

开幕式上，Hoe Yun Jeong先生首先代表ADB欢迎来自各个国家的全体学员并简要介绍了REFM项目。该项目创立于1999年，是亚洲金融危机后，在东盟10+3财长会机制下就“建立一个经济监测系统，以提高亚太地区国家经济体的经济金融监测能力”的倡议下创建的，旨在“帮助亚太地区国家经济体培养区域经济金融监测方面的领军人物，并通过建立相关的学员网络，加强区域间的交流和合作”。

Joshua Greene教授详细介绍了本次课程的主要内容，同时，希望自己的课程能让

学员有所收获，对他们未来的工作有所帮助。

最后，中心彭润中处长代表AFDC，向在座的教授、学员表示欢迎，感谢他们对REFM课程的支持并向学员们介绍了AFDC的发展背景以及与ADB开展的多元合作。他鼓励学员们在紧凑的课程学习之外，多多了解上海与中国文化，在增进学识、开拓视野的同时，更好体会中国的历史、文化与经济发展。

担任此次培训的专家都是来自于国内外的知名学者和官员。除了基本方法外，中国专家还介绍了中国金融监测和宏观经济监测的情况和经验。（李可）

“货币市场与公开市场业务”国际研讨会在苏州举办

5月13-17日，由亚太财经与发展中心（AFDC）和缅甸央行联合主办的“中缅双边能力建设项目--货币市场与公开市场业务”国际研讨会在苏州举办。AFDC李扣庆主任和缅甸央行Maung Maung副司长分别代表中缅主办方在开幕式上致辞。

李扣庆主任首先对来自缅甸财政部、央行、经济银行、外贸银行等机构的25名代表表示热烈欢迎。他在致辞中指出，中缅是山水相连的睦邻友好国家。今年4月的一个区域论坛上，习近平主席还与缅甸总统吴登盛就中缅扩大经济往来尤其是重大项目的合作达成了共识。在中国，发展公开市场业务已成为货币政策工具改革进程中的亮点。中国的货币政策改革吸收融会了各个国家的经验，希望通过本次研讨会能与缅甸同仁交流货币政策工具改革的经验、互相学习、增进友谊。

Maung Maung副司长代表缅甸央行向AFDC表达了诚挚的感谢并盛赞了AFDC与缅甸央行合作举办的前两期能力建设项目。他提到缅甸政府正在开展一系列的改革包括金融方面，缅甸央行已相应调整了组织架构，引入了积极的货币政策体系和市场机制，并将发展政府债市场、货币市场、资本市场、支付结算系统等一系列货币政策工具。他还特别提到了中缅两国近年来的经贸合作发展迅猛，中国企业在缅甸的投资额已达到202亿美元。而AFDC举办的系列研讨会对于缅甸金融领域的发展是非常及时和有益的，并对加强两国合作、促进友谊有重要的意义。

针对缅甸财政部和央行的培训需求，本次研讨会共设四个模块，包括“中国货币政策基本框架和变化”、“中国外汇交易市场”、“人民币国际化”、“金融市场发展”等，主

讲专家分别来自中国人民银行、中国外汇交易中心、上海社会科学院和上海银监局。

中国经验引起了缅甸官员的高度重视，他们认为，建立适应本国国情的制度是最值得借鉴的经验，并表示将借鉴中国的经验，用于本国的金融改革和发展。培训期间，缅甸官员还参观考察了苏州工业园区。（舒婷）

“财政与税收政策改革”国际研讨会在中心举办

5月21日，亚洲开发银行（ADB）、亚太财经与发展中心（AFDC）在上海联合举办了“财政与税收政策改革”国际研讨会。

财政部国际司副司长谢焯、亚洲开发银行东亚局局长Robert Whitel专程到会并做开幕致辞。来自亚行、中国国内有关研究机构的30余名官员和知名专家参加了研讨会。

此次研讨会围绕中国财政改革中共同关注的主要问题进行了讨论和交流，主题包括：“1994年以来中国财政与税收制度改革面临的挑战和机遇”、“财政与税收制度的国际经验”、“政府间财政体系”和“中国未来财政改革的路径”。（刘颂）

2013年中越财政干部能力建设项目第一期培训在上海举行

5月27-30日，由亚太财经与发展中心（AFDC）、越南财政部财政干部学校（IFT）共同举办的2013年“中越财政干部能力建设项目”第一期培训在上海举行。越南财政部财政监察局邓玉选副司长与AFDC彭润中处长参加了开班仪式并分别代表主办方致辞，来自越南财政部系统相关部门的17名官员和学者参加了此次培训。

本次培训的主题是“转移定价问题”，来自国内有关部门的专家学者分别就“中国的税制与改革”、“转移定价的相关法律”、“转移定价的监管与反避税”和“转移定价的风险控制”等专题做了讲授，得到越南学员的一致好评。学习过程中，越南官员也交流了越南在转移定价，尤其是针对跨国公司的反避税中的问题和做法。

此次培训主题是对2012年在越南举办的“转移定价”国际研讨会的继续与深化。（刘颂）

APEC “加强金融机构风险偏好框架监管” 国际培训班在上海举行

5月20-23日，由亚太经合组织（APEC）秘书处资助，澳大利亚APEC研究中心和亚太财经与发展中心（AFDC）联合主办的APEC“加强金融机构风险偏好框架监管”国际培训班在上海举行。来自澳大利亚、中国、印尼、泰国、智利、墨西哥、菲律宾、马来西亚、越南等APEC经济体以及世界银行等国际机构的20余名代表参加了此次培训。澳大利亚APEC研究中心主任Ken Waller与AFDC李扣庆主任分别代表主办机构在开幕式上致辞。李扣庆主任在发言中指出，2007年以来的全球金融危机充分暴露了银行等金融机构缺乏对其自身风险承受能力的正确认识，金融机构亟需建立全面的风险偏好框架（RAF, Risk Appetite Framework），以帮助它们更好地理解和管理风险，这是建立新的风险管理框架的重要基础。建立全面、有效的风险偏好框架是一项需要金融行业和金融监管部门共同关注和共同面对的挑战。为此，此次培训力图通过理论知识讲解、国际经验分享以及小组讨论等形式，加强金融监管部门对银行等大型金融机构风险偏好框架的监管能力，从而促进地区金融体系的稳定和健康发展。

此次为期4天的培训邀请到了来自世界银行、美联储、新加坡发展银行、澳洲联邦银行、中国工商银行总行以及中国银监会的金融和风险管理专家，分别从“风险偏好”和“风险文化”等概念的导入、“风险偏好”和“风险文化”的基本原则以及两者之间的联系、“风险偏好框架”案例以及“风险偏好框架”监管的发展与挑战等方面进行了详细的讲解和分析。各国学员在专家的指导下，分成若干小组，分别模拟董事会成员、公司高管、风险管理团队以及金融监管者等不同视角，就如何设置有效的风险偏好框架、如何撰写风险偏好报告、如何加强对金融机构风险偏好和风险文化的监管等具体问题展开了热烈的讨论和情境模拟训练。（刘晓强）

世界银行《2013全球经济展望》报告发布会顺利举办

6月13日上午，世界银行和亚太财经与发展中心在上海国家会计学院联合举办了世界银行《2013全球经济展望》（夏季版）报告发布会。世界银行发展预测局汉斯·蒂莫

局长在发布会上介绍了本期《2013全球经济展望》的主要内容。发布会由中心彭润中处长主持，正在上海国家会计学院学习的200多名领军班学员和媒体参加了发布会。

《2013全球经济展望》夏季版报告称，尽管欧元区继续收缩，但来自发达经济体的风险已经缓解，增长趋向坚挺。不过，受到若干中等收入国家的产能限制，发展中国家温和回升。预计全球GDP今年增长约2.2%左右，2014年增长3.0%，2015年增长3.3%。发展中国家的GDP目前预计2013年增长约5.1%左右，2014年上升至5.6%，2015年升至5.7%。

此次上海发布会与世行在华盛顿发布会同步举行。发布会后，汉斯局长接受了AFDC的专访。（丁丽娟）

六月羊城，热话评价

—2013年第二期“绩效预算与影响评价”专题培训班在广州举办

继今年首期“SHIPDET绩效预算与影响评价专题培训”4月在上海举办后，第二期培训于6月17日在羊城广州奏响序曲。此次培训由中国财政部与亚洲开发银行（ADB）主办，广东省财政厅、亚太财经与发展中心（AFDC）和亚太发展成果管理实践社区（APCoP）共同承办。来自巴基斯坦、孟加拉国、不丹、马尔代夫、尼泊尔、斯里兰卡、柬埔寨、印度尼西亚、缅甸、菲律宾以及亚洲开发银行的27位政府官员和专业人士参加了此次培训。AFDC赵敏副处长、广东省财政厅国际外债处郑亚吉处长以及亚洲开发银行首席结果管理专家Farzana Ahmed女士出席了开幕式并致辞。

开幕式后Farzana女士首先介绍了以结果为导向的公共部门管理的基本框架，广东省财政厅国际债务办的曹玉英副主任介绍了广东省国际金融组织贷款项目绩效评价工作的开展情况和经验，受到了学员的极大关注和欢迎，反响热烈。

为期四天的培训中，OECD公共治理和领土开发司预算与公共支出处的Ian Hawkesworth先生和丹麦影响评价专家Nina Blondal女士分别就预算绩效评价和影响评价的相关理论、方法和应用做了专题讲授。两位专家渊博的理论功底和丰富的实践经验，深入浅出和结合实际的讲授，赢得了学员的赞誉。

结合专家讲授，学员们还以小组为单位并结合各自国家的工作实践，完成了相应

的小组作业，通过作业深化了对相关理论方法的理解和应用，也交流了各自国家在预算绩效评价和影响评价方面的经验。（李颖）

中心与CDDLN联合举办 “新型城镇化与西部经济发展”远程系列研讨会

6月20-21日，亚太财经与发展中心（AFDC）与中国西部开发远程学习网（CDDLN）联合举办“新型城镇化与西部经济发展”远程系列研讨会圆满结束。本次研讨会通过CDDLN网络实时连接了北京、广西、甘肃、贵州、重庆、内蒙、新疆、四川、西藏等10余个远程学习中心，上海国家会计学院吉瑞博士在上海主持了本次研讨会。来自西部省区政府部门财经干部、党校干部以及高校的370余名学员参加了本次系列学习。

此次远程系列研讨会包含四个专题，分别是“新型城镇化与西部经济发展”、“新型城镇化与区域经济协调发展”、“新型城镇化与西部产业发展”以及“新型城镇化与西部公共服务均等化”。来自上海社科院、复旦大学、财政部财政科学研究所的专家分别做专题讲授，并与各远程站点的学员进行了讨论和交流。（舒婷）

中心举办第二期“就业政策”系列远程国际研讨会

6月24日，由亚太财经与发展中心(AFDC)发起，世界银行、韩国发展研究院（KDI）及东京发展学习中心（TDLC）共同参与主办的第二期“就业政策”亚太地区系列远程研讨会顺利举办。本期研讨会的主题是“培育企业家：框架和途径”，来自韩国、越南、斯里兰卡、尼泊尔、东帝汶、印度及中国等国家9个远程学习中心的100多名政府官员、企业和高校专家通过全球发展学习网络参加了本次研讨会。

本次研讨会由韩国科技高等研究院和中国社科院的专家做主题发言。两位专家分别就中韩两国在培育企业家、鼓励扶持创业、促进就业等方面的相关政策及做法做了全面阐述和分析。并与各国参会代表进行了讨论交流。（舒婷）

中心在北京举办“中国地方财政改革”国际研讨会

6月25日，由财政部、亚洲开发银行（亚行）和亚太财经与发展中心（AFDC）共同举办的“中国地方财政改革”国际研讨会暨亚行TA7763项目研究报告研讨会在北京召开。财政部国际司谢焯副司长、亚行东亚局钱鹰处长出席了会议并分别代表财政部和亚行致辞。来自财政部相关司处、亚行东亚局、国内研究机构的30余位专家参加了研讨会。

谢焯副司长在开幕致辞中指出，在过去的几十年中，中国的财政和税收改革取得了巨大的成就，经济和财政收入持续快速增长。但与此同时，在财税改革领域还存在着很多重要的问题与矛盾，亟需思考与解决。他希望中国和亚行双方在以往合作的基础上，密切结合中国当前发展实际，不断总结经验、开拓创新。在知识合作方面，双方要以技援项目为载体，切实利用好区域知识共享合作平台，进一步促进国际经验中国化，中国经验国际化，国内经验交流网络化，更好地完善我国宏观调控和政策制订，深化经济体制改革，建立和完善社会主义市场经济体制，同时推动南南知识合作的深入开展。

钱鹰处长在致辞中对亚行与AFDC共同实施的项目工作感到满意，并表示将在亚行与中国今后开展的技援工作中，更多地关注中国的财政改革问题，扩大在这一领域及其它领域的知识分享。

研讨会上，AFDC彭润中处长与项目国际专家Anwar Shah 博士先后报告了TA7763项目框架下开展的“中国财政改革与发展”专题研讨和“中国地方财政管理的挑战与机遇”研究工作的实施情况。与会代表对项目前期开展的工作及取得的成果予以了充分肯定和高度评价，并与项目组专家就“地方预算管理”、“地方公共债务管理”、“地方税制改革”等主题进行了广泛和深入的讨论。（丁丽娟）

2013年“上海国际发展评价培训项目”西部班在上海举办

6月24-28日，由亚太财经与发展中心（AFDC）负责主办的2013年“上海国际发展评价培训项目（SHIPDET）”西部班在上海举行。来自重庆、甘肃、内蒙古、青海、新

疆、湖北、湖南七个省区的发改委、财政局、审计局、统计局等政府部门的50名学员参加了此次为期五天的培训。

AFDC赵敏副处长在开幕致辞中简要介绍了中心概况以及SHIPDET成立以来绩效评价培训工作开展的情况，要求学员结合所在部门工作需要，将绩效评价的理念和方法应用到实际工作中，提高财政支出的效率和效果。

来自中国农业大学、科技部科技评估中心专家分别就农业贷款项目、科技项目的绩效评价的方法与评价结果应用做了专题讲授，并与学员就相关评价工作中的实际问题进行了交流和探讨。

本次培训是自2009年以来中心开展的第五次面向西部地区政府部门财经干部的绩效评价培训，也是中心承担的国家支持西部地区人才建设的工作之一。（舒婷）

■ 往来交流

李扣庆主任访问中国国际扶贫中心和发改委国际合作中心

5月16日，上海国家会计学院院长、亚太财经与发展中心主任李扣庆教授分别访问了中国国际扶贫中心和国家发展与改革委员会国际合作中心。中心赵敏博士陪同参加了此次访问。

在与中国国际扶贫中心左常升主任与何晓军副主任会谈时，双方表示，将来可在监测与评价、中小企业融资、普惠金融等相关领域开展多项能力建设活动合作。

在与发改委国际合作中心曹文炼主任会谈中，双方表示，未来可在国际交流与培训、咨询研究、国际会议与论坛等方面开展深入合作，促进优势互补，加强资源共享，共同推进双方在智库建设与交流平台方面的发展。（赵敏）

李扣庆主任应邀出席亚太地区普惠金融论坛

由亚洲开发银行学院（ADBI）、印尼财政部、亚太工商理事会（ABAC）等联合主办的2013亚太地区普惠金融论坛于6月11-12日在印尼巴塔曼岛举行。上海国家会计学院院长、亚太财经与发展中心主任李扣庆教授应邀出席并发表演讲，财政部金融司、银监会培训中心等机构也应邀出席，财政部金融司吕册人处长向与会代表介绍了我国财政支持普惠金融体系建设的情况。印尼是今年APEC轮值主席国，来自印尼财政部、央行及中国、马来西亚、新加坡、越南、日本、缅甸、老挝、孟加拉国、斯里兰卡、菲律宾等国家及CGAP、ABAC、FDC、亚洲开发银行、美洲开发银行等多个国际机构和国际组织的80多名代表出席会议。会议围绕移动银行、普惠金融产品创新、普惠金融的基础设施建设、教育与消费者保护等议题展开了热烈讨论。

普惠金融是APEC财长会关注的重要议题。本次会议的成果将向9月在印尼巴厘岛举行的2013APEC财长会做专题汇报。2012年6月，亚太财经与发展中心与亚洲开发银行学院等联合在上海成功举办了2012亚太地区普惠金融论坛。2014年我国将主办APEC系列会议。经沟通，亚太财经与发展中心已与亚洲开发银行学院等主要合作伙伴达成一致，明年将在中国合作举办普惠金融论坛。

中心参加第四届中非减贫与发展会议

由中国国际扶贫中心（IPRCC）和联合国开发计划署（UNDP）共同举办的“第四届中非减贫与发展会议——促进就业与可持续发展”7月8-12日在浙江省杭州市举行，来自国务院扶贫办等国家部委、浙江大学、中国农业大学等学术机构以及埃塞俄比亚、加纳等十余个非洲国家官员和学者、会议其它协作单位专家和媒体的60余名代表参加了此次会议。AFDC彭润中处长代表中心参加了会议，并做了“China's SME Bond Financing”（中国中小企业债券融资）专题发言，就中国中小企业的融资现状、中小企业债券市场融资的实践和发展趋势做了介绍和分析。

2011年以来，通过建立和完善多层次的资本市场，拓宽中小企业融资渠道是金融服务实体经济发展的政策之一。在此背景下，近三年来在债券市场尤其是在银行

间债券市场相继推出的中小企业融资债券——中小企业集合债、中小企业集合票据、中小企业区域集优集合票据、中小企业金融债、中小企业私募债、小微企业扶植债等，是中小企业融资的金融创新工具之一，在缓解中小企业融资难方面已经显示出积极的效果。这一具有中国特色的政府支持中小企业发展的经验，受到非洲参会代表的一致好评。（刘晓强）

■ 观点综述

财政与税收政策改革国际研讨会综述

5月21日，亚洲开发银行（ADB）、亚太财经与发展中心（AFDC）在上海共同举办了“中国财政与税收政策改革”国际研讨会。来自财政部、亚洲开发银行、国务院发展研究中心、财政部财政科学研究所、财政部清洁发展基金、美国乔治亚州立大学、复旦大学、中央财经大学、上海国家会计学院等政府部门和研究机构的三十余名中外专家学者出席了本次研讨会。与会专家就中国财政改革中受到普遍关注的相关问题进行了讨论，现将主要观点综述如下。

一、中国财政和税收政策改革回顾和面临的挑战

与会专家普遍认为，我国财税政策改革，作为经济体制改革的一个重要组成部分，已经取得了实质性进展和阶段性胜利。但随着我国经济社会的快速发展和经济结构的不断调整，财政体制中存在的种种问题也逐渐暴露出来，我国财税政策改革仍需在总体框架、运行机制、法制建设等方面作进一步完善。

针对1994年我国财税改革以来所取得的巨大成就，有专家将其概括为四点：第一，增强了中央宏观调控的能力，支持了各项改革的顺利进行；第二，推动了社会事业的进一步发展，促进了基本公共服务的均等化；第三，初步建成了适应社会主义市场经济的财税制度；第四，强化了市场配置资源的基础性配置作用，对缩小地区差距、平衡地区发展发挥了积极的作用。

针对当前阶段财税政策改革面临的挑战，有专家认为主要体现在六个方面：第一，政府间支出责任和收入划分不够清晰；第二，省级以下的财政体制不够健全，

省级以下的财力分配不够均衡；第三，税制结构不够合理，不利于资源有效配置；第四，财政可持续性风险隐患逐渐加大；第五，地方政府的财政缺口增大；第六，收入分配不均等。

针对包容性增长与财税政策改革的关系，有专家指出，财政政策是包容性增长的重要组成部分，不仅可以消除对增长的限制，还通过公共支出来实现均等化和加强社会保障。中国目前在教育、卫生、社会保障方面的公共支出与中高收入国家的平均数相比偏低，有较大的提升空间。还有专家认为，在包容性增长的前提下，财政政策的目标应该是：消除基础设施、人力资源等对增长的限制；促进机会均等化并支持社会保障。就中国而言，要增加收入并实现税收的公平性，需要在个人所得税以及促进国企上缴红利方面采取更多的改革措施。

二、财税改革的国际经验

在财政改革的过程中，每个国家都根据自身发展状况和所处环境，对改革中遇到的问题特别是如何处理中央和地方政府之间的关系，发展出了一套独特的管理形式。

针对财政分权问题，与会专家分享了相关国际经验。专家认为，对地方政府和中央政府进行支出责任分配，关键要弄清每一级政府的具体职责，且使收入和支出具有匹配性。有效的支出责任划分应当包括四个因素：确保责任清晰稳定、认识到“最好的分配方式是不存在的”、注重效率原则以及建立及时响应和负责任的地方政府。在收入分配问题上，则需要确保收入和支出的匹配性。对地方政府的税收自主权而言，能够确定税率才是自主权的最大体现。

针对经济转型期税收改革的倾向，有关专家介绍了日本、韩国和新加坡的情况，并指出，社会经济因素严重影响税收政策改革的方向。个人所得税、公司所得税和增值税将成为未来三个主要的税支柱。跨境避税的对策将成为个人所得税能否公平管理的一个关键因素。企业所得税税率能反映国际经济情况。增值税可以发挥更广泛的作用，但收入递减是一个难题。

针对金融危机对财税政策的冲击，有专家介绍了印尼在危机后实施的积极扩张性财政政策和若干降税措施，并强调，实施扩张性财政政策后，印尼主要是靠升华财税结构，而不仅仅是扩大政府支出避免了经济起伏，规避了金融风险。要确保长期可持续的发展，还要依靠刺激私营投资，包括PPP模式（公私合作）来扩大消费，特别是国内的消费。

三、政府间的财政关系

与会专家普遍认为，1994年的分税制改革，初步建立起了符合公共财政运行规律的财税体制，为进一步理顺中央和地方的财政分配关系，更好地发挥国家财政职能，增强中央的宏观调控能力奠定了基础。但随着中国各项改革逐渐步入深水区，政府间财政关系也同样面临着深层次的矛盾和问题，对未来社会的可持续发展和经济的包容性增长构成了很大的挑战。

有专家对中国政府间财政关系的现状进行了分析，指出目前我国公共预算收入划分具有三个明显的特征：共享税比重高；绝大部分财产税归地方；绝大部分非税收入归地方。目前，支出责任划分的特点则体现在由某一级政府独立承担的支出责任较少，这是中国支出责任划分不够清晰的一个重要原因。

针对我国政府间事权、财权配置的调整和优化问题，有的专家认为，目前中国的财权下移空间不大，因为：第一，从国际比较来看，绝大多数国家中央财政收入占据较大份额；第二，从有关税收的属性来看，也不宜下划为地方税；第三，从中国现实国情出发，中央财政收入比重也不宜降低。还有专家指出，相比财权的划分而言，事权划分的不清晰、不合理应当是当前财政体制缺陷的主要方面。主要体现在：第一，中国有关事权划分，既不合乎理论，也不同于国际通行做法；第二，事权要素分离脱节，导致“专项依赖症”的出现；第三，不断泛化的转移支付和补助，凸显了事权归属责任的不清。因此，在政府间财政关系的进一步改革中，可以考虑适当上移事权，增强事权要素的内在统一性。

四、中国财政改革的未来

与会专家普遍认为，对于中国而言，如何向前推进财税改革面临着多种不同的选择。在这个过程中，重要的是探索如何使财税改革能够更好地适应当前的国际和国内环境，并兼顾当前的决策背景和经济改革进程。有的专家认为，中国财税改革的制约因素有三个，包括中国经济进入了中速发展阶段、国际经济形势的变化以及思维和利益格局的惯性，而且中国财税改革在路径选择方面要注意坚持渐进式改革、釜底抽薪以及财政改革与行政改革同步进行三大原则。

还有的专家结合我国财税改革的任务和发展趋势，从税收改革、政府间财政关系改革、政府预算改革、公共支出管理改革、国库与现金管理改革以及财政透明度改革六大模块出发，分析了我国财政与税收政策改革的路线图，并给出了在改革的过程中需要特别注意的十个优先领域，包括：第一，预算全面性；第二，现金余额集中化；第三，财政透明度；第四，中期支出框架；第五，专项转移支付；第六，财政管制；

第七，分类系统；第八，优先性配置；第九，运营绩效；第十，土地的地方收支。

此外，专家还分别对税收法定主义以及基于碳税的中国清洁发展机制进行了探讨，并指出：未来税收立法的方向，可以从立法机关逐步收回税收立法权、尽快制订基本税收法以及在税收立法权由中央行使的前提下赋予地方立法机关以一定的税收管理权这三个方面进行考虑。而碳税和碳交易市场均有助于降低温室气体排放，中国目前可以考虑碳交易市场先行，并尽快恢复碳税，将两种手段配合使用效果更好。（王蕾）

TA7763项目总结研讨会综述

由财政部国际司、亚洲开发银行（亚行）和亚太财经与发展中心（AFDC）共同组织实施的TA7763项目研究报告研讨会6月25日在北京举行，研讨会就“中国财政改革与发展”研究报告的内容进行了讨论，来自财政部相关司处、亚行以及国内科研院所的近30位专家围绕“地方预算管理”、“地方债务管理”及“地方税制改革”三个主题对研究报告的研究成果进行了分析和研讨，主要观点总结如下。

一、项目研究报告的基本观点

（一）加强地方预算管理

研究报告认为，分税制改革以来我国地方预算管理工作取得了可喜进展，但以下方面还存在不足：第一，缺乏全面性，只有年度预算，预算和计划之间缺乏必要的联系，且资本融资、资本性支出以及相关的服务提供信息没有完全包含在其中；第二，审批流程定义得较好，但缺乏总体财政框架，且地方人大在预算优先级以及政府商业计划制定过程中的参与机会不多。

为推动我国地方预算管理工作的进一步实施，从中短期来看，需要采取的措施包括：对资本与营运预算覆盖面的提高和进一步整合；建立经商业审计的年度财务报告制度；至少提前三个月宣布下一年度的宏观财政预算；对在转移支付的过程中延迟支付的省份引入相应的惩罚措施；限制省级自行保留本地资金的自由并引入中期支出框架的评估试点。从长期来看，需要采取的措施包括：整合省以下地方政府的国库单一账户；在试点成功的基础上引入中期支出框架；扩大预算覆盖面；引入结果导向的内部评估以及在分层随机抽样的基础上引入外部绩效审计。

（二）改善地方债务管理

研究报告认为，地方政府将经济发展放在首要位置，但是不能直接通过资本市场融资，是地方政府显性和隐性债务产生的主要原因。不仅如此，地方政府的债务还带来了一系列问题：第一，在资本融资方面缺乏透明度；第二，导致了地方预算的碎片化；第三，对不稳定的收入来源产生更大的依赖；第四，会产生更大的金融部门和宏观财政风险；第五，丧失了构筑可持续的债务融资能力的机会。

为改善地方债务管理能力，从中短期来看，应强化以下几方面的工作：完善立法和监管制度；为地方政府构建财政健康状况监控信息和财政压力的早期预警系统；为信用声誉良好的地方政府进入资本市场融资提供技术援助；扩大现有的中央代地方发行债券和地方政府直接进入资本市场发债的试点规模；为融资能力较差的地方政府制定资本补助金计划。此外，从长期来看，改进地方债务管理能力需要在更广泛的领域内推行改革和试点，主要包括：设立独立的、非盈利性的、单一目的的信用评级机构并对其提供必要的资金及政策支持；设立在中央有关部门监管下的专门机构来监管地方政府的举债行为；建立和完善保障地方政府财政收入的法律和制度框架。

（三）推进地方税制改革

研究报告认为，地方税制改革是我国建立规范的分税制财政体系的必然要求和核心问题，而稳定地方税源将是一个重要的改革方向。在对地方税源建设的研究过程中，应当注重对房产税和环境税相关问题的探讨。

1. 房产税

作为仍处于摸索阶段的新税种，我国房产税的目标究竟为收入再分配还是受益税并没有形成统一的共识。目前，全国只在重庆和上海开展了房产税的试点，尚没有足够的证据对其影响进行评估。为进一步推动房产税试点工作的展开，专家认为，中短期内可以采取的措施包括：开展房产税的政策研究和公众教育工作；借鉴国际经验，针对中央和省级财政部门干部开展房地产评估的业务培训；研究弱势社会成员的相关政策以及建立房地产地籍信息系统。从长期来看，专家们则认为应逐步建立和完善全国性的法律法规，为全面、合理征收房产税提供依据，并明确中央和地方政府在税基、税率确定以及税收征管方面的职责。

2. 环境税

目前，粗放型经济发展所引起的环境恶化已经得到了各级政府部门的高度重视，而实施环境税则是解决这一问题的有效措施之一。开征环境税，不仅可以在一定程

度上增加地方政府的财力，也是我国运用市场机制解决环境问题的一种尝试。由于环境税在征收的过程中会触碰到企业、消费者等各方利益，甚至与经济发展的目标相背离，因此应充分考虑到社会公众的承受能力。为建立合理的环境税体系，专家认为，中短期内我国可以逐步消除或者减少能源补贴并尝试对主要城市区域的电子拥堵收费。从长期来看，则需要引入地方污染税、排污费以及为减排技术提供相应的补贴，此外还需进一步引入减排和污水的科学标准。

二、研讨会专家建议

（一）关于地方预算管理

针对地方预算管理改革的定位问题，有专家认为，预算改革实质上是政府改革，所以预算改革应该建立在政府职能转变的基础之上。能否从政府职能转变的高度来定位预算改革，是预算改革本身能否成功的关键。我国应当从行政体制改革、政治体制改革乃至经济体制改革入手，并结合中外文化交流、中外经济政治方面交往的高度来重新定位预算改革。

针对中期预算改革问题，有专家指出，我国的财政体制应当增强战略性视野，充分展示财政体制改革的长期积极影响。中期预算不应当只停留在理念层面，而应该加强机制化建设，将未来养老的财政负担等现实问题融入到中期预算改革中来。

此外，鉴于目前我国地方预算管理改革中所暴露出的问题和研究报告的不足，有专家提出，未来预算管理工作需要强化五个方面：第一，法律规范。要使现有的预算改革能够持续地加以推进，必须注重地方政府收入行为、支出行为、债务行为的规范性以及预算的完整性。第二，科学决策。预算要保证做到编制、执行和监督三分立。第三，全口径预算。全口径预算不仅需要加大审查监督力度，更需要统筹平衡公共财政预算、基金预算、国资预算以及社保基金预算。第四，体制优化。在收入方面，应重点关注地方主体税种建设；在支出方面，应重点关注基本公共服务的均等化；在管理方面，则应关注如何提高转移支付资金的使用效率。

（二）关于地方债务管理

与会专家普遍认为，近年来地方政府负债规模日益扩大，存在着局部的债务风险。加强地方政府的债务管理，防范财政风险应当引起高度的重视。

针对地方债务扩大的原因，不同的专家提出了各自的看法。有专家指出，地方债务产生的根本原因在于地方政府是我国经济增长的主要推动力量，但在资源的配置方面却高度集权。地方债务问题的核心在于配套政策的存在，将支出压力转移给了地方

政府。也有专家指出，地方债务规模的不断扩大是由于我国缺乏市场约束和行政控制造成的。在债务市场上，地方政府存在强烈的需求，但同时金融机构作为资金的供给方，却存在运营机制的缺陷，资金供应比较弱势，造成了供给与需求不能匹配的尴尬局面。

针对地方债务风险的特点，有专家指出，目前我国地方债务风险已经表现出各种不同的形式，且与金融体系风险密切相关。地方政府大量使用委托理财、信托、融资租赁甚至违规集资的方式，导致地方债务风险升高。银行表外科目的盈利实际上是以地方政府债务融资的高成本为代价的，可以说，地方债务风险是一个整体系统性的风险。随着整个地方政府债务问题不断的变化，地方债务风险的表现形式也更加的多样化、系统化与整体化。

针对地方债务风险的控制方法，有的专家认为可以通过发行市政债券来控制负债风险。我国政府发行地方政府债券的前提条件除了包括财务公开、合理的评级制度以及地方政府稳定的收入来源外，还要求中央政府能确保地方政府的自主权。与之形成鲜明对照的是，有的专家则认为采用发行市政债券的方式来控制地方政府的负债风险是不符合我国国情的。就加快工业化和城镇化的基本思路而言，不同的地区债务问题的严重程度也不一样。若从增长和发展的关系角度来看待此问题，将更有利于债务问题的化解。还有的专家认为，可以通过地方融资平台这种制度创新，将地方财政风险控制在了融资平台的范围之内，在加强地方融资平台管理的同时，确保债务风险不会影响地方财政的稳健运行。

（三）关于地方税制改革

专家普遍认为，随着“营改增”的逐步推进，地方产业结构将逐步优化，中央与地方的财政关系也将趋于规范。只有广泛开展地方税制改革，建立完善的地方税体系，才能帮助地方政府获取充足的财力。而房产税和环境税，作为未来地方政府收入的可能来源与途径，值得重点研究。

1. 房产税

针对房产税改革的目标，有专家认为，房产税是一种财产税，因此其长远的改革目标必定为受益税。但房产税作为受益税的条件还不成熟，现阶段主要侧重分配的功能，一方面调节收入分配差距，另一方面引导居民形成合理的住房消费观。也有专家认为，就中国的房产税改革目标而言，受益税和分配兼而有之，其中受益税是主要目标，而分配目标是衍生目标。

针对房产税改革的原则，专家们的看法比较一致，均认为应该坚持调节高端、抑制投机的原则，以累进制的方式首先向占有多套高档住宅的人群征税，逐步减并各种税种，最终形成完善的统一的不动产税收。

针对房产税改革的难点，有专家指出，在房产税具体的落实过程中，要尊重中国的文化和现实，着力解决民生问题。还有专家指出，推进房产税改革的基础是明确房产税的税基，以及房地产税应由哪一级政府征收的问题。此外，还有专家指出，在我国推进房产税改革的进程中，横向来看，应当处理好房产税与中国现存针对不动产保有和交易环节的其他税种的关系以及与政府作为社会管理者所具有的其他公共目标之间的关系。纵向来看，则必须处理好历史、现在和未来的关系。从过去来讲，要尊重中国特有的文化，在实施普遍征收之前，要进行社会稳定风险评估，对民生给予必要的考虑；从现实来讲，可采取政府统一估价的方式来对房地产进行评估，且不应当直接按照估价征收，应该进行各种税收减免。从未来来讲，应当在公众收入提高以及经济发展水平进一步巩固之后，重新评估房地产价值。

2. 环境税

与会专家普遍认为我国应当征收环境税，且针对我国在推进环境税的过程中可能遇到的种种问题进行了广泛深入的探讨。有专家认为，环境税的推出应当特别注意平衡环境税与环境保护、经济发展之间的关系，注意其可能引起的区域收入分配不公问题。也有专家认为，环境税是与外部性相关的一个税种，未来在中央和各级政府之间如何划分以及如何精确测算外部性的基础上确定环境税税率，都应当仔细加以考虑。还有专家认为，环境税的设计要利用各种各样的技术手段，一方面增加税收收入，另一方面在保护环境的基础上保障GDP的增长。

针对环境税的推进路径，有专家指出，可以从当前的税收制度着手，通过实行费改税的办法逐步向环境税靠拢。在初始阶段，可以采用低税率、小额度的方法征收。在税收的使用方面，建议将税收收入补偿那些节能减排情况良好的企业和地区，得到相关地方政府的支持。（王蕾）

责任编辑：彭润中
本期编辑：石文岚
电话：021-69768000
地址：中国上海市青浦区蟠龙路200号
邮政编码：201702
电子邮件：afdc@afdc.org.cn
网址：www.afdc.org.cn
