

专栏1.4. 中国的中期财政挑战

在过去二十年中，中国经济改革取得的进展使收入持续大幅增加、贫困显著减少。尽管取得了这些令人瞩目的成就，仍有大量的改革有待完成。改革金融部门、重组国有企业及完善社会保障体系是改革的首要任务，但与这些目标内在相联的是需要确保中国财政状况的中期可持续性。

乍一看，财政可持续性对中国似乎并不是一个紧迫的问题。官方债务存量很低，国家预算赤字也较小。官方数据显示，国家预算赤字¹在过去20年徘徊在相对较低的水平（见图）。尽管预算赤字在亚洲危机后有所扩大，但在过去两年逐渐缩小（从1999年占国内生产总值4%这一近年最高水平缩小到2001年约为国内生产总值的3½%）。² 由于国家预算赤字较低，2000年年末显性政府债务存量占国内生产总值的比例为23%，³ 其中国内债务占国内生产总值的18%。

然而，中国的财政活动远不止官方国家预算所包括的内容。例如，在国有企业财务与预算正式脱钩之后，政府广泛利用银行体系支持国有企业，这些贷款有相当大一部分变成了不良贷款。尽管从法律上讲，国有银行的贷款损失不是政府的负债，但将来有可能需要额外的国家资金。

如果把来自银行体系的政府准财政负债包括在内，财政赤字和公共债务占国内生产总值的比

主要作者是Raju Jan Singh。

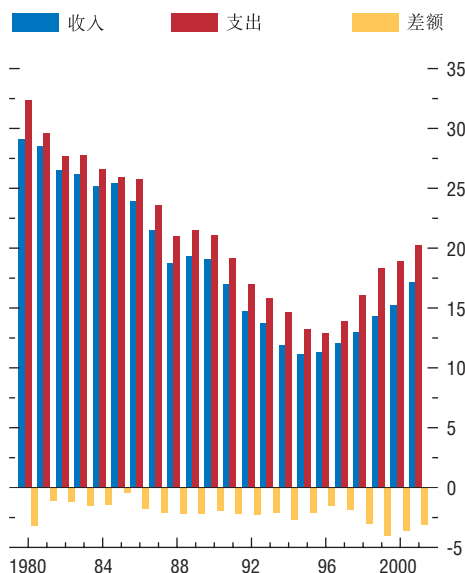
¹ 包括中央政府借入并转贷给地方政府的资金以及对政府机构的官方对外贷款，但不包括准财政活动。

² 自80年代初期至90年代中期，财政收入和支出都稳步下降。这主要是由于国有企业的财务帐户与预算帐户脱钩，其目的是提高国有企业的管理和财务自主权。90年代中期以来财政收入和支出转而上升，部分原因是目前仍在进行的税收改革和针对亚洲危机采取的财政刺激措施。

³ 包括1998年为四家国有商业银行补充资本金而发行的债券以及用于转贷给地方政府的债券。

中国：国家预算

（占国内生产总值的百分比）



来源：财政部及基金组织工作人员的估计。

例将显著扩大。尽管受数据限制，不能对这些负债进行准确估计，但包括新的无法收回的银行贷款在内的财政赤字目前可能占国内生产总值的5-6%左右。估计2000年年末无法收回的银行贷款存量在国内生产总值的50%至75%之间（其中相当于国内生产总值15½%的不良贷款已转给了资产管理公司）。⁴ 因此，考虑到这些贷款的存量，公共债务占国内生产总值的比例将上升到75-100%（2000年年末）。

另外，今后存在显著的扩大公共支出的压力。

⁴ 1999年和2000年，国有银行和一家政策性银行1万4千亿元的不良贷款转给了四家新成立的资产管理公司（AMCs）。资产管理公司已开始处置这些资产，包括在国际投资银行的协助下处理给外国人。资产管理公司的损失最终将由政府承担。

- 今后十年，中国需增加在医疗保健、教育、减贫、基础设施和环境方面的支出，以实现其既定发展目标。
- 推进国有企业改革也有成本，因为这些企业仍在履行的社会职责（如医疗保健、教育和养老金）至少有一部分将由政府承担。
- 养老金体系需要改革，这可能需要大量的财政资金。目前不设基金的养老金制度（主要涵盖国有部门雇员）在长期内，随缴款人与受益人的比例下降，将需要更多的政府支持。另外，政府打算及时实行新的三级全国养老金体系，其中一级是由公共部门融资的对所有工人的最低养老金。⁵
- 需要重新检查当前的财政分税制（在该制度下，每个省具有不同程度的财政独立性），以确保所有省级政府都有足够的资

⁵ 按目前设想，全国三级养老金体系将包括公共养老金、强制性个人养老金帐户以及自愿补充性个人帐户。2001年后期开始实行省养老金改革试点项目。政府还打算用私有化（出售国有企业的股份）的部分收入为改革提供资金。

金提供某些最低标准的基本政府服务。

总债务（显性债务和或有债务）的水平较高，加之如上所述的额外压力，意味着仅靠强劲的经济增长不能提供足够的财政资金来满足中国的需要，除非公共债务以不可持续的方式积累。为稳定财政前景，需要：

- 有力地处理银行体系的新不良贷款，这是目前进行的国有企业和银行业改革的一个主要目标。
- 进一步削减国家预算赤字。考虑到已预见到的支出需要，必须继续通过完善税收征管和政策来增强收入（维持收入的增长势头），并进一步调整支出方向，将资金用于重点领域。
- 通过改变现有养老金安排的参数（包括提高退休年龄及增加缴款额）以及仔细设计新的制度安排，改革养老金体系。

总体而言，中国的财政状况尽管不需要立即采取急剧的纠正措施，但需要在中期实行渐进而但持续的调整。进行这种调整后（包括采取措施减少预算赤字并继续实行国有企业、金融部门和养老金改革），公共部门的债务负担将得到控制，并在中期逐步减少。