



简政减税理念强化 改革推动迎难而上

——国务院会议 2013 年深化经济体制改革政策解读

要点：

金融研究总监：詹向阳

国内宏观经济研究团队：

樊志刚 赵幼力 王小娥 朱 妮
杨 苒 王 婕

执笔：王小娥

xiaoe.wang@icbci.com.hk

相关研究：

2013/5/20 《调控怪圈难被打破 地产走势先抑后扬——“国五条”及其实施细则对市场的影响追踪》

2013/5/7 《对经济复苏乏力背景下的人民币大幅升值现象的探析》

重要声明：本报告中的原始数据来源于官方统计机构和市场研究机构已公开的资料，但不保证所载信息的准确性和完整性。本报告（含标识和宣传语）的版权为中国工商银行城市金融研究所所有，仅供我行内部参阅，未经书面许可，任何机构和个人不得以任何形式翻版、复制、刊登、上网、引用或向其他人分发。

- 2013 年 5 月 6 日，国务院召开常务会议，从会议内容来看，本次会议出现了不少新的表述，对于未来中国的改革方向具有较强的启示意义，值得重点关注。现阶段中国加快改革的迫切性愈发凸现：一是中长期中国经济潜在增长率面临放缓态势，要保持稳健增长需要改革来释放制度红利；二是当前经济回升疲弱与流动性宽松同时并存，说明要为经济增长注入新的动力，光靠货币政策的放松是不够的，还需推动深层次的制度改革。
- 本次会议的关键改革内容：一是加大取消和下放行政审批力度，简化审批程序。二是下力气推动建立公开、透明、规范、完整的预算体制。三是扩大营业税改征增值税试点范围。四是稳步推出利率汇率市场化改革措施。五是分类推进户籍制度改革，这将成为推进新型城镇化的突破口。

目 录

一、现阶段中国加快改革的迫切性愈发凸显.....	1
（一）中长期中国经济潜在增长率面临放缓态势,要保持稳健增长需要改革来释放制度红利	1
（二）当前经济回升疲弱与流动性宽松同时并存,说明要为经济增长注入新的动力,光靠货币政策的放松是不够的,还需推动深层次的制度改革 . . .	1
二、本次会议的关键改革内容解析.....	2
（一）加大取消和下放行政审批力度,简化审批程序	2
（二）下力气推动建立公开、透明、规范、完整的预算体制	3
（三）扩大营业税改征增值税试点范围	3
（四）稳步推出利率汇率市场化改革措施	4
（五）分类推进户籍制度改革	5



2013年5月6日，国务院召开常务会议，会议确定今年在行政体制、财税、金融、投融资、价格、民生、统筹城乡、农业农村、科技等重点领域和关键环节加大改革力度。在当前国际环境复杂多变，中国改革发展正值关键阶段的背景下，本次会议对于改革提出了明确的要求，对于实现中国经济的可持续发展，具有承前启后的重要作用。从会议内容来看，本次会议出现了不少新的表述，对于未来中国的改革方向具有较强的启示意义，值得重点关注。本文在分析会议召开背景的基础上，结合新一届国家领导人近期的执政理念，试图对下一步改革关键举措做出研判。

一、现阶段中国加快改革的迫切性愈发凸现

（一）中长期中国经济潜在增长率面临放缓态势，要保持稳健增长需要改革来释放制度红利

中国经济经历了连续30年的两位数高速增长之后，当前已经进入一个经济增速的换档期，潜在经济增长率将有很大可能在“十二五”期间放缓，在“十三五”时期明显下一个台阶（与过去高速增长期相比降低30%左右，则GDP增长率降低约3个百分点），也就是说未来一二十年将很可能进入“中速增长阶段”。其原因有：一是产能过剩的持续存在使得制造业投资空间受制约，而随着东部乃至部分中部地区大规模基础设施建设将逐步饱和，基础设施建设拉动经济高增长的空间也相对缩小，现有的投资拉动经济增长模式难以为继；二是随着国内劳动力、原材料等成本的提高，加上美国等国反思经济危机，开始调整“高消费、超前消费、负债消费”的消费模式，中国外需（出口）高增长的时代也可能已经或将要过去；三是“人口红利”随着人口老龄化社会和“刘易斯拐点”的提前到来而减少；四是资源短缺和环境压力加大形成了对经济高增长的制约。总之，经济潜在增长率趋于下降，迫使中国进入“中速增长阶段”，越来越需要不断提高全要素的生产率，而不是大量的要素投入来驱动经济增长，需要中国通过改革来释放制度红利。

（二）当前经济回升疲弱与流动性宽松同时并存，说明要为经济增长注入新的动力，光靠货币政策的放松是不够的，还需推动深层次的制度改革

2013 年一季度，在货币数据向好的同时，实体经济却面临着复苏上的不确定性。今年以来，M2 一直保持 15% 以上的较快增速，广义货币供应量（M2）余额达 103.61 万亿元，首破百万亿元大关。但与此同时，一季度中国 GDP 仅增长 7.7%，大大低于市场预期，反映出当前中国经济增长态势依然疲软，复苏基础尚不牢固。这说明，一季度较为宽松的流动性并未对实体经济形成强有力的推动作用。这一方面缘于银行存款数据往往存在较为明显的季节性特征，季末“虚高”成分较多，3 月新增存款中有相当一部分属于月末冲量。另一方面，3 月新增贷款中，短期贷款和票据融资增量占了 60%，贷款被企业用于维持支撑经营周转而不是中长期投资，也说明实体经济缺乏新的增长点，制造业活跃度仍然不强。这意味着要为中国经济增长注入新的动力，光靠货币政策的放松是不够的，还需推动深层次的制度改革。

而纵观中国经济发展史，经济的高增长始终伴随着改革的推进。一部中国的发展史，可以说是一部改革史。上世纪 70 年代末的改革开放，80 年代的农村土地制度改革、城市国企改革，90 年代的财税体制改革、汇率制度改革等都为中国经济发展注入了新的增长动力，现在中国又到了一个必须以大改革促发展的转折阶段。

二、本次会议的关键改革内容解析

（一）加大取消和下放行政审批力度，简化审批程序

本次会议决定在今年 4 月决定取消和下放的第一批 71 项行政审批项目基础上，再取消和下放 62 项行政审批事项。项目审批作为一种计划经济手段，在管理调控经济方面发挥作用的同时，也增加了交易成本，甚至形成行政寻租。以煤炭经营许可证为例，据贸易商介绍，在江浙一带注册资本金为 500 万元的煤炭经营许可证，转让费用可以高达 300 万-400 万元。因此，取消和下放审批权，将有利于市场环境的优化，能够更好的发挥市场配置资源的作用，特别是对一些民营企业，有望获得更多和更公平的机会。但这也意味着，一些固有的利益格局将被打破，必然会触及很多利益和博弈，因此推进进程可能会比较缓慢。

目前第一批取消和下放的 71 项审批项目名单预计可能会在 6 月底前最终落



地并公开清单。取消和下放审批权的领域可能包括两高一资产业、可再生能源、对外投资等，可再生能源方面可能包括风电、水电等项目审批，两高一资产业可能包括煤炭、钢铁、电解铝等项目审批，能源方面包括电网、油气管道等项目审批。另外，境外投资的项目审批范围也有望大幅减少，今后中国境外投资的管理可能将探索实行以备案制为主的管理方式，大幅度减少目前的项目审批的范围，简化企业对外投资的环节。

（二）下力气推动建立公开、透明、规范、完整的预算体制

这次会议上对预算的表述是 4 月中旬国务院总理李克强在经济形势座谈会上提出“要先推动预算改革，树立公信力，再谈进一步推动其他方面的改革问题”的体现。预算制度改革的核心是构建廉洁、高效的服务型政府。我国预算制度改革的方向一是要加快推进全过程预算绩效管理改革，使有限的资金花得有价值有效果。二是细化预算管理制度改革，完善支出标准体系和支出方式。

目前来看，中国财政预算体系仅是公开一些大的预算数据，而对于这些数字背后的分支细项等内容，则是不公开的，属于公开而不透明。另外，中国政府的活动范围很大，但是政府财政预算覆盖范围很小，这是造成权力不受约束和监督的重要体制原因之一。在中国目前的政府收入体系中，除了税收和一部分收费进入了预算外，相当部分收费罚款收入、社保资金收入、国有企业利润、土地出让收入、探矿权和采矿权出让收入、出售彩票收入、公共考试收费等项目，基本上没有进入政府的财政预算。因此，要提高政府预算的公开度和透明度，必须要提高财政预算管理的完整性，改变现在政府收支管理的“分散性”和“碎片化”，将政府收入和支出管理全部纳入财政预算范围。这方面的改革关键是克服“部门利益”，需要顶层统一意见，下大决心，切实推进。

（三）扩大营业税改征增值税试点范围

2011 年，经国务院批准，财政部、国家税务总局联合下发营业税改征增值税试点方案。从 2012 年 1 月 1 日起，在上海交通运输业和部分现代服务业开展营业税改征增值税试点。至此，货物劳务税收制度的改革拉开序幕。自 2012 年 8 月 1 日起至年底，国务院将扩大营改增试点至 10 省市。

营业税改增值税属于财税体制改革内容。目前我们的税制框架是在 1994 年税制改革时形成的，当时为了确保分税制的出台，需要给地方政府留一个能够随着经济增长而增长的税种，在服务部分保留了营业税。营业税改增值税的试点，从表面上看，仅是针对服务业的部分行业，而实质上，它的影响可以说不亚于 1994 年的税制改革。

首先，营业税改增值税，是一个全面减税的措施。营业税的缺点之一，就是重复征税，税负重。营业税使服务业的税负高于制造业的增值税负，所以营业税改增值税，第一个改的原则，就是减轻负担，否则营改增没有意义。为了达到这个目的，“营改增”试点中，在现行增值税 17%和 13%两档税率的基础上，新增 11%和 6%两档低税率，交通运输业适用 11%税率，部分现代服务业中的研发和技术服务等适用 6%税率。同时，服务业营改增之后，制造业也降低了税负，因为制造业增加了扣除的范围。原制造业企业购买服务取得的营业税发票是不能抵扣的，改成增值税后，购买服务时取得的是增值税发票，那么就能抵扣了。所以，营业税改增值税，不仅降低了服务业企业的税负，也降低了制造业的税负。从这个意义上讲，**如果全面推行营业税改增值税的话，那将是中国所有企业全面降低税负的一个措施**，因为没有一个企业购进的全部都是商品，没有一点服务。也就是说，营业税改增值税，是一个全面减税的措施。

其次，营业税改增值税，有利于推动企业专业化、精细化生产。营业税带来的重复征税不利于企业专业化生产，因为越是大而全的税负越轻，越是专业化程度分工很细的，税负越重。营业税的这个导向，影响了很多企业架构的设计，很多企业把本来应该单独搞一个企业的服务业，并到制造业里面。所以营改增会对企业专业化、精细化运营有一个导向的作用。

再次，营业税改征增值税，将有利于服务业的发展。增值税出口退税是中国变成制造业大国的一个重要原因，而原来的规定是营业税出口不退税，这也是不利于我国服务业发展的一个重要因素。

（四）稳步推出利率汇率市场化改革措施

国务院会议首次表示，今年将提出人民币资本项目可兑换的操作方案。这也



意味着外资进入内地资本市场规模和扩容速度将有明确的路径。中国证监会前主席郭树清曾指出，目前外资持有A股的比例仅占市值1.6%，未来这个比例应该可以提高9至10倍。人民币资本项目可兑换可推动外资进入内地资本市场，一方面可以扩大投资者范围，吸引更多国外投资者直接参加中国资本市场投资，增加流入股市资金量；另一方面，由于国外投资者普遍具有较高的投资经验和国际视野，随着更多的国外投资者进入中国A股市场，必将对中国上市公司行为规范、证券监管乃至A股市场朝国际化方向迈进等都会起到有利的促进作用。下一步推进人民币资本项目可兑换的着力点也可能会放在目前限制比较多，与其它资本项目开放程度差距比较大的项目上，即境外机构到境内股票和债券市场直接融资、个人投资直接渠道等方面。

国务院常务会议还表示，将建立个人投资者境外投资制度。这也印证了今年温州金改重点工作任务——力争推出QDII2，并非一厢情愿。至于推动QDII2，鼓励内地居民海外投资，意味着重提“港股直通车”。早于2007年秋，国家外汇局曾公布在天津滨海新区《开展境内个人直接投资境外证券市场试点方案》，一度刺激恒指冲上逾3万点历史高位。但这个所谓的“港股直通车”计划后来束之高阁。如今国务院会议重提QDII2，一旦实施，内地资金流入香港，无疑会增加香港的流动性，对港股产生刺激作用。

国务院会议没有提及这个方案的实施细则，但从央行工作会议和多项政策信息看到，预计开放资本账户的步骤是以“资金先流入后流出、投资主体先机构后个人”的原则进行。

（五）分类推进户籍制度改革

国务院常务会议提出，“研究新型城镇化中长期发展规划。出台居住证管理办法，分类推进户籍制度改革，完善相关公共服务及社会保障制度。保护农民合法权益。”这意味着，户籍改革将成为推进新型城镇化的突破口。事实上，目前上海、深圳等城市已开始实行居住证制度，并把流动人口子女入学、社会保险、考驾照、办理住房手续等功能纳入其中。居住证制度可以作为户籍改革的突破口，目前需要的改革是让更多流动人口拥有城市户口，居住证制度的实行是向这个方

向迈开了一步。

随着户籍制度的推进，意味着会有更多的农村人变为城市人，从全国的角度来看，人均的收入会有一个上升的过程。这自然会带动消费需求的增加，然而值得关注的是，消费需求的增长会存在一定的结构性，由于收入增加的主要集中于原有的低收入阶层，这样的收入提升，可能往往只能够提升对必需消费品的提升。另外，城市化的推进也会带动以下行业的发展：一是城市道路管网、轨道交通、垃圾污水处理等民生类基础设施建设；二是文体娱乐、公共网络建设、园林景观等民生类服务业增长；三是为工业部门提供金融、软件、商务会展等服务的生产性服务业增长。