本版编辑：杨志梁
E-mail：m4@studytimes.cn
Tel：010—62806049



宏观观察

# 在稳增长中调结构促改革

**上半年经济运行平稳、结构向好、改革有进。展望下半年，虽然外部经济环境风险丛生，但政府稳增长的政策空间仍然不小，完成全年经济增长目标仍然乐观。**

□ 陈启清

2016年上半年经济数据出炉，中国以6.7%的增长高于大多数经济学家的预期，再一次向世界展现了中国经济的潜力、韧性和光明前景。从数据看，上半年经济发展的突出特点是经济运行平稳，而且在平稳中实现了结构向好，改革有进。稳增长为调结构和促改革创造了稳定的宏观经济环境，有力推动了调结构和促改革；而调结构、促改革则为稳增长作出了积极贡献，需求结构调整下消费的突起、产业结构调整下第三产业和新兴产业的高速发展稳住了增长，供给侧结构性改革为产业发展创造了良好的环境。

## 增长趋稳

上半年，国内生产总值340637亿元，同比增长6.7%，其中二季度增长6.7%，与一季度持平，止住了连续四个季度下降的趋势。从环比看，二季度国内生产总值增长1.8%，比一季度的1.1%大幅加速，也高于2015年四季度的1.5%。在全球经济增长乏力，经济全球化退潮，大国经济体低位增长，新兴市场经济体风险丛生，英国脱欧等黑天鹅事件不断涌现的背景下，中国作为全球第二大经济体实现了远高于全球平均增速的稳定增长，殊为不易。

那么上半年靠什么稳住了增长呢？从投资、消费、出口三驾马车看，投资继续探底，上半年固定资产投资增速9%，低于2015年的10%。出口继续恶化，以美元计算的出口除3月外持续负增长，上半年负增长7.7%。消费则保持了相对稳定的增长态势，上半年，社会消费品零售总额同比增长10.3%。6月消费有所加速，社会消费品零售总额同比增速从5月10%明显上升至10.6%。消费成为经济增长最重要的稳定器。从一、二、三产看，三产的增速是最高的。上半年，第三产业增加值同比增长7.5%，高于整体增速0.8个百分点。而第一、二产业同比增速分别为3.1%与6.1%，低于整体增速。第三产业对经济增长的贡献率达到59.7%，比第二产业高22.3个百分点。第三产业维持较高增速成为经济实现平稳增长的关键。也就是说，消费与第三产业正在成为经济增长的稳定器，这两个稳住了，经济增长基本就能稳住。

同时也要看到，上半年增长趋稳既是经济自身发展的结果，也是在政府政策支持下实现的。去年的中央经济工作会议提出宏观政策要为结构性改革营造稳定的宏观经济环境。积极的财政政策要加大力度，稳健的货币政策要灵活适度，为结构性改革营造适宜的货币金融环境。今年的宏观经济政策正是秉持了这一取向，为稳定经济增长作出了有力贡献。从货币政策看，6月末，广义货币（M2）余额149.05万亿元，同比增长11.8%，增速与上月末和去年同期持平。社会融资规模增量为9.75万亿元，比去年同期多9618亿元，其中人民币贷款余额同比增长14.3%，增速比去年同期高0.9个百分点。从财政政策看，今年以来，财政政策的力度在不断加大，年初赤字率的提升为财政政策实施创造了条件。今年上半年，财政支出同比增长15.1%，超过收入增速8个百分点。而且第二季度财政支出呈不断加速之势，全国一般预算财政支出4、5、6月增速分别为4.5%、17.6%、19.9%，逐月加快。其中，在地方债务置换、金融系统加大对地方金融支持的条件下，地方财政更加积极有力，上半年地方一般公共预算支出76195亿元，同比增长16.6%，远高于中央财政支出7.2%的增速。

政府对稳增长的支持也体现在基建投资上。基建是固定资产投资的三大组成部分之一，基建投资增速从5月的18.8%上升至6月的21%，份额也进一步上升，成为对冲民间投资下行、稳定投资增长的一个重要力量。

## 结构向好

在增长趋稳中，中国经济延续近几年结构持续改善的趋势，上半年实现了经济结构进一步向好。从需求结构看，最终消费拉动GDP上涨4.9个百分点，投资对GDP的贡献仅有2.5个百分点，处于近年来的低点，净出口的贡献为-0.7个百分点。消费逐渐取代投资成为经济最重要的推动力。上半年，最终消费对经济增长的贡献率为73.4%，比上年同期提高13.2个百分点，比资本形成的贡献率高36.4个百分点。从产业结构看，多年期待的三、二、一的结构进一步强化。2013年，第一产业、第二产业和第三产业在GDP中的比重分别占比10%、43.9%和46.1%，第三产业GDP占比自改革开放以来首次超越第二产业。上半年，一、二、三产的比重进一步演进为6.49%：39.41：54.1，三产占国内生产总值的比重已比二产高出14.7个百分点。从城乡结构看，改革开放以来，中国城乡差距持续扩大，转折点出现在2010年，当年城乡收入差距从2009年的3.33缩小至3.23倍。今年上半年，城乡收入比为2.8，持续改善。从区域结构看，东部地区在上半年呈现出更好的发展势头。上半年，东部地区规模以上工业增加值同比增长6.4%，快于全部规模以上工业0.4个百分点；东部地区固定资产投资（不含农户）增长11.0%，快于全部投资2个百分点。东部地区市场化程度相对较高，对经济周期的反应更加灵敏，在经济周期中较早遇到问题也可能较早走出低迷。同时，东部地区较早遭遇旧有发展模式固有的缺陷的冲击，也较早开始转型升级，东部地区的引领发展可能意味着经济开始逐步走出低迷。

## 改革有进

去年底召开的中央经济工作会议提出2016年经济工作重点是落实“十三五”规划建议要求，推进结构性改革，推动经济持续健康发展。会议把2016年定为推进结构性改革的攻坚之年，提出了去产能、去库存、去杠杆、降成本、补短板五大任务。上半年经济数据表明供给侧结构性改革的影响正在显现。以工业为例，工业领域呈现出2011年经济下行以来难得的价格回升、盈利改善的局面。PPI同比跌幅自年初以来连续缩窄，从2015年12月的-5.9%收缩至-2.6%。7月初，钢铁协会监测钢材综合价格指数为67.83点，比年初上涨11点；秦皇岛港5500大卡市场煤价每吨400元，每吨比年初回升30元。工业企业的盈利状况开始改善。今年以来，工业企业各月利润均保持增长，1—5月份，规模以上工业企业利润同比增长6.4%，改变了2015年利润下降的局面。主营业务收入利润率也稳步提高。1—5月份，规模以上工业企业主营业务收入利润率为5.59%，比上年同期提高0.21个百分点，比1—4月份提高0.09个百分点。

## 展望未来

展望下半年，外部经济环境仍然风险丛生。美国经济走势及是否继续加息、欧盟和日本是否会采取更加宽松的货币政策是影响全球经济的重要变量。欧盟银行业危机、意大利公投等都构成不确定因素，国际政治动荡可能会继续发酵，威胁区域乃至全球经济增长。从国内看，房地产投资回落、民间投资下行、消费能否继续稳定成为影响经济增长的重要因素。虽然内外环境严峻，但我们对完成年初经济增长目标仍然乐观，原因在于政府稳增长的政策空间仍然不小。根据年初预算报告，今年全国一般公共预算支出约18万亿元，这意味着下半年全国一般公共预算支出规模将超9万亿元，略超上半年。而地方政府债务置换将为地方政府节省大量利息支出，可以用于生产建设。PPP立法落地将加速PPP项目落地，更好发挥政府资金的撬动作用。货币政策上，我国仍然有降准、降息的空间，而人民币汇率随市场供求关系变化的小幅贬值也将改善出口。

# 进一步规范非税收入

□ 李枢川

## 非税收入的界定

作为政府组织财政收入的重要形式，非税收入的存在具有一定的客观必然性。现代国家政府一般均具有公共主体和经济主体双重性质。政府拥有公共权力形成公共主体，为了进行公共事务治理，防范和化解公共风险，需要强制无偿地取得相关收入，如税收、罚款、排污费等即是政府作为公共主体获得的收入。经济主体是因为政府拥有相关资源资产而形成，这些资源资产在市场交易中同样会形成相关收入，如土地出让、资产转让、经营收入、股权出让等。政府公共主体和经济主体的双重属性，无论是公有制国家还是私有制国家，都会存在。因此，非税收入内生于一国的基本制度框架，并非凭空出现的。

新中国成立初期，非税收入在我国即已存在，但一直是以预算外资金的形式区别于预算资金而存在。2004年，财政部印发《关于加强政府非税收入管理的通知》，首次对“非税收入”进行了界定。2010年，财政部印发《关于将按预算外资金管理的收入纳入预算管理的通知》，预算外资金管理的收入（不含教育收费）从2011年开始全部纳入预算管理，非税收入也就不再以预算外资金的形式存在。随着经济形势的发展变化，2016年财政部印发《政府非税收入管理办法》（以下简称《办法》），重新对统一纳入管理办法的非税收入的定义、内容和管理方式进行了界定，办法中非税收入指的是“除税收以外，由各级国家机关、事业单位、代行政府职能的社会团体及其他组织依法利用国家权力、政府信誉、国有资源（资产）所有者权益等取得的各项收入”。需要指出的是，社会比较关注的社会保险缴费并不包含在《办法》非税收入的定义内，但在一般理论研究中，仍被视为非税收入。

## 非税收入存在的问题

尽管我国非税收入管理不断完善，但与社会的关切与期望相比，仍然存在较大的差距。从获取范围来看，我国非税收入的涉及范围非常宽。其中行政事业性收费收入、罚没收入等由于政府裁量权较大，违规收费现象普遍，一些政府或部门甚至通过非法的自我赋权形成非税收入。特许经营收入等则易滋生腐败。从增长情况来看，根据国家统计局数据公布的数据，从2007至2015年，我国非税收入的年平均增长率为21.6%，远高于同期国内生产总值和税收收入的增长速度。非税收入占国家财政收入比重也不断攀高，近年来其占比已经超过了15%。非税收人规模迅速膨胀，导致出现“费挤税”现象，造成了财政收入结构失衡。从管理上来看，相较于税收收入，非税收入经常会出现决策过程不透明、收入分离不严格、征收过程不规范、支出绩效缺监管、法制建设偏薄弱等问题。在实践中，对非税收入管理的质疑和指责又通常会集中指向地方政府，并且存在政府层级下沉越深，财政收入依赖非税收入越明显的现象。在当前经济下行压力较大的背景下，县级财政对非税收入高度依赖，一些地方政府财政收入中，非税收入比重连年上升，增速明显高于税收和收入增速。

## 如何规范非税收入

在构建现代财政制度，发挥财政在完善国家治理体系和保障国家长治久安中基础性、制度性、支撑性作用的大背景下，非税收入管理与相应的体制建设已然成为国家财税体制建设的一个重要标尺。而在经济下行压力较大的背景下，能否有效解决地方财政收入中“税不够、费来凑”的问题，斩断非税收入与经济增速之间的反向联系，又成为锁住政府攫取之手、实现政府职能转变的重要参考。从前面的分析可以知道，一味单纯地减少甚至消除非税收入并不符合客观规律，反而会弱化政府履行公共事务治理的职能。因此，要从客观规律入手，构建完整规范的非税收入管理机制。

从短期来看，要正本清源。一方面需严格限制相关部门和单位通过非法的自我赋权形成非税收入，做到严禁违法乱收费；另一方面，要将非税收入按照不同的性质进行分类，进而实施类型化、有差别的管理方式。目前，财政部已经印发的《政府非税收入管理办法》，提出了分类分级管理思路。下一步，在继续坚持“所有权属国家、使用权归政府、管理权在财政”与“收支脱钩”等基本原则的基础上，还需对各地非税收入管理方面的探索与经验进行整理，进一步完善非税收入管理办法，包括完善管理工作机制、非税收入管理系统和统计报告制度等。

从中期来看，要同时做好减法和加法，并以做减法为主，切实降低社会制度性交易成本，转变政府职能，简政放权。发达市场经济国家的非税收入来源主要基于国有资源（资产）所有者权益，包括国有资源（资产）有偿使用收入、国有资本收益，以及特许经营收入，如博彩等专营行业，基于国家权力的非税收入相对较少。这种收入结构与市场经济下做好服务型政府的要求相适应。但我国的情况相反，行政事业型收入一直保持较高的比例，罚没收入在一些基层政府中也是占据了较高的比重。这一情况，与推进国家治理体系与治理能力现代化的要求并不相符。因此，首先是要做好减法。本届政府履职以来，大力推行政府减权限权和监管改革，简政放权成为施政的一大亮点。要紧跟简政放权这一趋势，对于本身就是政府的职能，如行政管理性质的收费或部分检验检测类收费，相应的管理费用已由或应由财政承担，应从根本上予以取消。同时，也要进一步规范清理政府履行职能过程中衍生和关联的中介服务费用，降低整个社会制度性成本。加法方面，随着经济社会的发展，有些非税收入的负担者和使用者以往的一一对应关系被逐步打破，因此一方面要将那些具有税收性质的基金和收费进行调整，及时纳入税收体制，另一方面也要适时将政府性基金和国有资本金收入纳入一般公共预算之中进行统筹。

从长期来看，真正规范非税收入，还需要进一步推进财税体制改革。当前，我国政府尤其是地方政府，在非税收入管理以及广义的非税收入管理（包含地方政府债务及地方政府融资平台债务）中存在的诸多弊病，根本原因还在于分税制改革以来，我国财政体制中的央地关系长期没有理顺，地方政府尤其是县级政府由于事权与支出责任不匹配，不得不依赖非税收入。这一问题在经济下行时期尤其明显，此时税收收入增长受到限制，地方政府高度依赖非税收入组织财政收入，因此非税收入通常会出现超高增长的情况。这种顺周期的调整情况，无异于饮鸩止渴。因此，从长期来看，要按照中央构建现代财政制度的总体思路，同时从理顺中央和地方收入划分，完善中央和地方事权和支出责任划分两个方面着手，才能从根本上解决非税收入管理方面存在的问题。

# 消除企业信用信息“孤岛”

□ 王　伟　张建华

近年来，我国高度重视企业信用建设工作。经过多年的努力，我国已经形成了统一信用体系与专项信用体系并存的基本格局。但是，当前我国企业信用信息建设还存在着企业信用信息整合和共享不足，信息难以共享等问题。我们认为，当前我国企业信用信息建设的重点内容，就是加强政府的信用建设责任，打破信息分割，实现企业信用资源的整合与共享。

## 当前企业信用平台建设的基本格局

目前，在企业信用信息公示领域，我国已经形成了统一信用体系与专项信用体系并存、相互促进的格局。以工商行政管理部门为中心的企业统一信用体系初步形成。除工商行政管理部门的企业信用体系外，其他部门搭建的专项信用体系建设经过多年的实践，也取得了重大进展。问卷调查结果表明，除全国企业信用信息公示系统外，当前知名度最高的仍然是人民银行的征信平台，其次是最高人民法院的失信被执行人信息平台。调查的结果如下：339家样本企业中，有210家企业表示了解中国人民银行的征信平台，占比约为62.0%；有167家企业表示了解人民法院的诉讼或失信被执行人信息平台，占比约为49.3%。其他信用平台的认知度均低于40%。

我们也考察了北京、天津以及十余个地级市、县级市的信用平台建设情况，发现地方政府部门也在中央部门的信用信息平台基础上，根据地方情况搭建了各具特色的企业信用信息平台。地方的这些企业信用信息平台，极大地扩展了企业信用信息的覆盖面，从不同角度强化了公示信息的实用性和专业度，形成了相互补充、相互促进的效果。

## 企业信用信息缺乏有效的整合与共享

一是工商行政管理部门搭建的企业信用信息公示系统存在的突出问题。目前，除港澳台之外的全国31个省级行政单位均建立了企业信用信息公示系统，经过课题组通过网上查询、测试等方式逐一进行分析，我们认为企业信用信息公示平台还存在一些问题。主要表现在：平台的技术规范有待进一步改善，企业信息查询不够方便、快捷、流畅，信息查询过程中时常会出现一些技术性的障碍，咨询服务平台缺位；系统里的企业信用信息还不够丰富、完整，企业信用信息更新不够及时；一些企业的行政处罚、行政许可、股权变更等核心信用信息长时间空白；部分地方对抽查检查制度、经营异常名录制度、严重违法企业名单制度等相关配套制度的执行还不到位。

此外，其他相关政府部门的企业信用信息暂时还没有大规模接入工商行政管理部门的企业信用信息公示系统，各部门、各行业、各地区的企业信用信息互联共享存在诸多障碍。

二是其他部门搭建的企业信用信息公示平台存在的突出问题。相关部门依照《条例》的规定建立或继续完善了相应的信用信息公示平台，对企业信用信息平台建设进行了有益探索。但是，这些平台在建设过程中，也存在着一些需要进一步改进的问题。

平台建设问题值得进一步关注和研究。在我们抽查的25个国务院组成部门以及15个国务院直属机构中，多数部门和直属机构尚未建立专门的企业信用信息公示平台。相关部门是否有必要以及如何建设适应本行业特点的企业信用信息平台，值得进一步研究和探讨。

平台质量有待进一步提升。国务院有关部门和直属机构已经建立的专门企业信用信息公示平台中，大部分存在企业信用信息量比较少、企业信用信息不够丰富等问题。

行政许可和行政处罚信息的公示普遍缺失。我们通过查询发现，没有建立专门企业信用信息公示平台的国务院有关部门中，超过一半部门的官网上查询不到行政许可或行政处罚信息。这也从另外一个角度说明，政府信息公开工作仍然有待进一步改进，尤其是在中央和地方之间缺乏信息的良好对接，相关的信息尚未归集到中央部门，不便于社会的利用。

重复报送信息的问题突出。各政府部门出于各自管理的需要，要求企业报送相关数据和信息，从而形成多头报送信息、增加企业负担的问题，而且，报送信息的标准又不统一，难免形成信息之间的矛盾和冲突。

三是地方政府搭建的企业信用信息公示平台存在的突出问题。目前，各地方企业信用公示平台建设参差不齐，东部一些商业比较发达的城市在企业信用信息公示平台建设上走在全国前列，有的城市的相关平台在某些方面还优于全国企业信用信息公示系统；中西部城市的企业信用信息公示平台普遍质量不高，不少城市的相关平台建设存在滞后、缺位等问题。地方政府搭建的企业信用信息公示平台没有统一的标准，一些城市的企业信用信息平台实现了各部门企业信用信息的整合与共享，但也有一些城市的企业信用信息平台形式主义比较严重。

## 整合和共享信用资源的重点环节

为了完善企业信用机制体系建设，必须加强统一信用体系与专项信用体系的有机融合，实现企业信用信息的整合和共享。为解决信息分割的问题，建议强化如下四个方面的工作。

一是加强顶层设计。完善企业信用立法，将企业信用信息纳入法治化、规范化的轨道；对企业信用信息进行法律界定，明确公开与不公开的边界；完善企业信息公示的部际协调和统筹机制，对各部门企业信用信息公示的职责进行更加清晰的界定；进行更加精细化的管理，就企业信用信息发布的时限、信息内容、信息共享机制、共享程序、问责机制等作出明确规定。

二是继续加强各专项信用平台建设。各专项企业信用建设平台应在各自的领域内，继续强化对企业在本领域的市场准入、事中事后监管、市场退出等信息公示，从而为实现企业信用信息的公示和社会利用奠定信息资源基础。

三是各专项信用平台的企业信用信息应当与工商部门的信息平台实现有效对接和共享。鉴于工商登记的信息具有基础数据和源头数据的功能，是社会对企业进行信息查询和利用的最基本、最主要的渠道，因此，在企业信用信息体系建设过程中，其他部门在行政许可、监督检查、行政处罚等过程中所形成的基础信息应接入工商行政管理部门的“企业信用信息公示系统”之中，促进专项企业信用平台与统一的企业信用信息平台进行有效对接和协调，从而建立一个跨地区跨行业的网络化的企业信用信息数据库。

四是平衡好两对关系。首先平衡好政府与市场之间的关系。《条例》所规定的企业信用信息公示，仅仅是基础信息的公示。市场主体如果对企业信用信息有更进一步的需求，仍然应当通过市场化运行的信用评级机构去获取。因此，在企业信用信息公示制度的运行过程中，要切实处理好政府与市场之间的关系，避免政府过度干预，甚至取代市场的问题。其次是平衡好部门之间的关系。进一步探索相对统一的信息报送标准和路径，从而有效减少企业多头重复报送信息的问题，切实减轻企业负担。

经济时评