# 中国公共财政的困境

来源：网络 作者：红叶飘零 更新时间：2024-06-10

*\" 财政收支规模庞大，数据不清市场经济需要建立公共财政，公共财政与国家分配是一组对立的概念。国家分配是与计划经济相适应的，而公共财政是在市场经济条件下，政府依靠税收收入进行公共支出，做众人之事。目前，中国在财政收入及支出的规模和结构上并没有...*

\" 财政收支规模庞大，数据不清

市场经济需要建立公共财政，公共财政与国家分配是一组对立的概念。国家分配是与计划经济相适应的，而公共财政是在市场经济条件下，政府依靠税收收入进行公共支出，做众人之事。目前，中国在财政收入及支出的规模和结构上并没有十分清楚的数据，各级政府现在的债务规模同样不清楚。

政府的财政收入有一个大口径，它包括预算内收入、预算外收入、制度外收入。以１９９５年为例，当年中国预算外收入、制度外收入、社会基金和不在财政收入反映的财政收入退库四项合计金额为８５３２．１亿元，再加上预算内收入６２４２．２亿元，政府收入占ＧＤＰ的比重大约为２５．４%。国家税务总局科研所的张培森、刘佐的分析认为，１９９６年中国各项税收收入占ＧＤＰ比重为１０．２%，各项基金、各种规费、社会保障收入约占ＧＤＰ的１０%，各级政府的乱收费、乱集资、乱罚款、乱摊派也占到ＧＤＰ的１０%，即政府收入已占ＧＤＰ的３０%。不少经济学家支持这一测算。还有经济学家认为中国的政府收入已占ＧＤＰ的３８%，甚至超过４０%。但是这种分析多产生于运用某些地方个别样本外推性计算，基本数据并不清楚。政府的预算内收入是清楚的，预算外收入包括社会保障基金、财政退库资金、政府规费是比较清楚的，这几块收入大概占到ＧＤＰ的２６%，而２６%以上的部分主要是各级政府的制度外收入，最主要的是各级政府的乱集资、乱罚款、乱收费、乱摊派，这些数据目前无法搞清楚。

笔者认为，中国的政府收入已经占到了ＧＤＰ的３０%以上，其理由如下：

第一，２０世纪８０年代以前，中国预算内的财政收入占ＧＤＰ的比重都在３０%以上，最高年份曾占到４１%。改革开放的初期即１９７９年这一比例还高达２８．４%;１９９７年之后逐年下降，最低是１９９６年，下降至１０．６%;１９９７年之后开始回升，２０００年达到１４．６%。中国政府所承担的职能与市场经济国家比较，越位行为之广、范围之大是后者难以望其项背的。由此判断中国政府收入占ＧＤＰ的比重不可能低于３０%。

第二，１９８８～１９９８年，政府税外收费年均递增２３．２１%，从１９９３年起，预算外收入开始超过预算内财政收入。近几年，预算外收入占ＧＤＰ比重高于预算内收入占ＧＤＰ比重３～４个百分点。预算内收入加预算外收入占ＧＤＰ的２５%～２７%，这一部分是有账可算的，不好计算的是政府的制度外收入。但据近几年米建国、石小敏、温铁军、刘佐等经济学家的诸多案例分析，制度外收入应不低于ＧＤＰ总量的１０%。

第三，即使按最保守的估计，中国的宏观税负约占ＧＤＰ的２５%。根据社科院邓英淘的计算，１９７８～１９９８年中国每年的库存积压占ＧＤＰ总量的２．６个百分点。而２０００年第１０期《经济研究》刊文通过数学模型回归出中国改革开放之后每年ＧＤＰ计算的虚增部分大概为两个百分点。由此推论，中国政府收入已占到ＧＤＰ的３０%以上。

相对于政府收入，中国政府支出的公开性和透明度更低。如果说过去是企业预算约束软化，银行预算约束软化，现在的主要矛盾则是政府的预算约束软化。

中国现行财政存在着严重的\"缺位\"和\"越位\"，而且积重难返，预算制度基本仍然是一层层的领导拍板。安体富认为，中国行政管理支出占财政支出的比重由改革开放初期的４．７%增长到目前的１５%。有统计显示，１９９５年，中国吃财政饭的城市人口有３６００万人，占职工总数的３２%，仅一年支付的工资和奖金就有４７００亿元，乡、镇、村还有吃三提五统的１４００万人。１９７８～１９９５年国家财政收入增加了５．１倍，而财政支出中的行政费用增加了１７．８倍，几乎是每四年翻一番。笔者推算，大约三万亿的政府财政收入，其中２／３用于政府自身的开支。

通过以上分析，我们可以得出这样一个结论，中国的税赋负担即财政总体负担十分沉重。国际上通常认为，人均ＧＤＰ在２６０美元以下的低收入国家，最佳税负为１３%左右;人均ＧＤＰ在７５０美元左右的国家，最佳税负为２０%左右;人均ＧＤＰ在２０００美元以上的中等收入国家，最佳税负为２３%左右;人均ＧＤＰ在一万美元以上的高收入国家，最佳税负为３０%左右。按照国际标准，财政赤字占当年ＧＮＰ的３%是一条警戒线;财政赤字占当年财政支出的１５%又是一条警戒线，这样的警戒线中国在１９９４年就已经超过。

过去十年的数据表明，中国剩余产品占ＧＤＰ的比重大约在３１～３３%之间，除２０００年之外，国有企业的经济效益一直不佳。而税收占ＧＤＰ比重每增加一个百分点，经济增长率就下降０．３６个百分点。

税赋的国民待遇

中国税赋不仅沉重，而且十分不公平。以主体税种增值税为例，１９９５年中国ＧＤＰ为５８４７８．１亿元，其中第二产业为２８５３８亿元，如果对

一、三产业忽略不计，仅对第二产业按法定税率征税，应征得的税款４８５１亿元，而实际征到的税款只有２６０２亿元，实征税率不到６０%。从各种所有制征税的负担比较，国有重于民营，民营重于外资。邓英淘认为，如果将税负一词作为比税收口径更宽的国家财政收入，以１９９５年为例，如果各种所有制企业税负是公平的，那么该年国有单位就多负担税负２００４亿元，集体单位少负担税负６７４亿元，其他所有制单位少负担税负１３３０亿元，如果后两类经济单位的实际税负比例都达到国有单位的税负占ＧＤＰ的比例，即１９．５%，那么，１９９５年中国财政收入占ＧＤＰ的比例将为１９%，而不是现实的１０．６%(不包括预算外等其他三项财政收入)。如果以１９．５%为标准则流失的财政收入为５２０２亿元。其中集体所有制单位流失为２０００多亿元，其他所有制单位流失３０００多亿元。当然这只是如果，这里不可比的因素太多，比如国家对国有企业的投资和国有银行对国有企业的倾斜。

国有企业在税收中的权重如此之大，虽不合理却很合情，为了保证政府财政的稳定增长，舍此无它。只有配合有效的税制改革，该征的征上来，该减的减下去，有增有减，国有企业税赋过重的问题才能找到疏缓的渠道。否则，就必然出现容易征收的但不一定都是应该征收的征得很重，应该征收的但很可能是不好征收的征得很轻。

例如，我国每年生产各类酒３０００万吨，按现行的酒类征税政策(主要是消费税、增值税)一年应征５００多亿元，而实际征税只有１００亿元左右，静态的数字算账，流失４００亿元。酒税之所以征不上来，一是名义税率太重，照章纳税企业几乎不能存活;二是小企业太多，多到很难建章建制，地方政府的地方保护加袒护，包税成为必然的选择;三是生产领域和流通领域税制缺少衔接，漏洞多多;四是重复建设、低水平竞争，湖南、广东、四川三个省酒厂分别达到５０００家、６０００家和７０００家，人云：\"当好县长先办酒厂，一只大锅几只桶，勾兑勾兑就是酒\"。这种局面再多的征税人员也对付不了这般造酒大军。

与公开、公平相悖，对不同企业歧视性的税收政策造成税负结构畸轻畸重。诸种优惠政策表现出爱老外没商量。国家税务总局许善达估计，１９９４年外商投资企业所得税的负担率为１０%，比平均负担率低２５%，流转税负担率为４%，比内资企业低３个百分点。税制改革后外资企业的税负负担比内资企业约低５个百分点，外资企业在工资成本、城市建设维护费、投资方向调节税、进口设备关税等方面享有诸多优惠。这种政策使假合资、假外资大量增加。据联合国贸发会议估计，在中国的外商直接投资中，有２０%是内资出境后再流入的资本，按此估计，１９９\" ７年流出再流入的资本约为１２８．８亿美元，折合人民币１０６５亿元，占当年Ｍ１增量的１６．８%。

税收的宏观调控与精兵简政

这几年确实是最舒坦的几年，税收连续７年超ＧＤＰ增长。尤其是１９９７年之后，税收弹性系数大幅度提高，１９９７～２０００年，税收的弹性系数分别为：１．９８、１．８９、１．８８、２．５，而１９９０～１９９６年税收弹性系数都小于１，平均为０．６１。然而，粗放外延式的财政政策势能将被耗光。

财政支出几乎每三年半就翻一番，支出远远大于收入。其原因在于我们的政府不是一个廉价政府，而是一个最昂贵的政府。我们的政府之所以昂贵，不仅是因为需要养活４０００多万吃财政饭的人，而且还因为它不是一般的政府，它还是一个财政职能大大越位、世界上最大的企业。我们的政府是３０万个国有企业的最终结算单位，至今政府仍控制着主要资源和生产要素，一方面产生着寻租和腐败，另一方面生产力要素的流动和组合仍十分困难，市场准入的门槛越来越高，能挣钱的东西经常抓在自己的手里不放，不让老百姓干，而又将许多包袱甩给老百姓。老百姓的预期不好，内需就很难启动，光靠增加赤字、发债和政府的投入解决不了紧缩综合症。民间发现的市场商机，利润一露头，马上就有政府部?quot;规范管理\"，设租、寻租，如此环境下，合法的不挣钱，挣钱的不合法。农民进城打工，１５年工资不变，已苦不堪言，现在又出现民工接受省和民工输出省双项收费。中国行政审批上马的基础设施项目建设项目建成之日就开始亏损的占２５%，真正经过一个周期的运转，能够还本付息的不到５%。与国际接轨，实行低税率、宽税基、少减免、严征管的税制，目前只是一种善良的愿望。中国政府已经进行了４次机构改革和人员精简，结果都是越精简越臃肿，发展再快的经济基础也支撑不起叠床架屋的上层建筑。

目前正在试点农村的费改税改革。农村的税费改革之所以困难，是因为在中国，城市和农村在经济上实际上是一种二元结构，城市正在向市场经济转变，而农村除了少数发达地区，仍然是以自然经济为主。农产品的商品率仍然很低，农民的负担仍然主要以实物形态出现。而中国的主体税种流转税、所得税是一种市场经济的税种。如果以这样的税种、税率对一家一户进行生产的农民征税，那就几乎征不上什么。大多数的农村仍然需要极古老的什一税，也就是说要交地租。而土地在名义上又是集体的，向国家上缴很不顺，不如提税、明租、减费。这种税收具有累退性，越是依靠种地生存的农民负担越重，越是经济不发达的地区农民负担越重，只要农村的城市化问题不解决，这种不得以而为之的事情就得干下去。农民人均一亩多地，只够生存保障根本就不可能用来发财致富，所以就有经济学家大声质问?quot;有谁见过向社会保障费收税的?\"

在政府机构改革中，坚持税收改革宏观调控的正确方向，只能是渐进式的。１９９４年税制改革最成功的经验就是分税制，精兵简政的初衷要想锲而不舍地进行到底，不需要什么特别聪明的方法，只需要把完善分税制进行到底。企业的约束软化和银行的约束软化正在改变，多报产值要缴增值税，多报利润要多缴所得税，企业不得不改弦更张，做实成本。分税制使企业的亏损透明化，也有利于政企分开。在分税制条件下，政府侵吞企业的利润是非法的，企业可以据理力争，靠税收吃饭必将成为各级政府生存所应具备的基本功。在国有企业亏损的情况下，政府不仅得不到所得税，还要承担亏损补贴。大环境正在改变，过去各级政府不管企业盈利或者不盈利，都去争当企业的\"婆婆\"。作为最后记账单位的政府，实质上掌握着企业的人财物。现在，对亏损企业政府开始望而却步，政府开始愿意将亏损企业交出，政企分开具备了初始条件。所谓诸城经验，就是地方政府出售亏损企业，放弃徒有其名的国家所有，换取财政税收的实质增长。进一步完善的分税制，还有利于克服地方政府盲目扩张的经济冲动，有利于经济结构调整和资源优化配置，从而有效地消除市场分割的利益驱动。

有增有减的调整，即便是适度的减税，也不会减少税收收入。以广东省为例，１９９６年广东省各类企业的平均税负为７．６１%，流转税税负为７%，低于全国平均流转税税负０．２６个百分点;企业所得税税负为２３．２%，低于全国平均税负近１０个百分点;外资企业所得税税负为８．８６%，低于全国平均税负１１个百分点。但广东省的税收收入在全国是增长最快的，目前几乎占到全国收入的１／７。１９９６年４月１日，关税从３５．９%下调到２３%，当年关税收入增长了１６．４５%，这是在大规模打击走私之前。这几年又有几次大幅下调关税，而关税收入已成为２０００年新的税收增长点。该收的收上去，该减的减下来，逐步增加ＧＤＰ中的含税比例，挖掘ＧＤＰ中应征未征的税源，逐步使税收占ＧＤＰ的份额达到２５～３０%之间，最大限度地减少收费，使整个结构的调整趋于平衡合理。

现在的分税制不够完善，表现在分税制的地方性过强，转移支付制度是与增量返还相联系的，越富裕的地方返还的越多;与此相联系，分配决定权由中央政府掌握，其结果是东西部收入的差距越来越大。２０００年１～１０月，东部１２省市税收收入占增量的８２%，而西部１９省自治区税收收入只占增量的１８%，越富返还越多，越穷返还越少，通过分税制平衡东西部差距的设想未能实现。税源结构高度集中，中央、省、市比重逐步提高，县、乡所占比重越来越低;城乡差别进一步拉大，由于不完善的分税制，使现有的ＧＤＰ结构与税源关系扭曲，农民、农业所承担的税收比重反而重，这种扭曲的现象还需要进一步改革。

建立民主理财的公共财政

公共财政是为了公共的目的，提供公共产品，满足社会公共需要。在现代社会，这个任务是由政府来完成的，政府受社会公众的委托筹集财力，形成公共收入，并按照社会公众的意愿来安排使用这些收入，形成公共支出。对纳税人来说，财政资金是公共的，因而必须公开透明，收入和支出必须受纳税人的监督和约束，这是财政民主化的必然趋势。从公众手中集中的财力，其中有多少用于提供公共安全、公共秩序、公共教育、公共设施、公共社保、公共救济;又有多少变成不断膨胀的政府开支。现在不仅老百姓不清楚，就是代表人民行使监督权力的各级人大对各级政府的收入与支出也不甚了解。税收取之于民，用之于民的提法与纳税人的感觉相去甚远，税务机关也成了这种不透明的财政体制的替罪羊。

中国现行的财政存在着严重的\"缺位\"和\"越位\"，公开性和透明度太低。计划经济集权体制下的隐形分配机制，政府对于财政的收支无需公开透明，社会公众也没有公开透明的诉求。市场化的改革，分配主体多元化，政府、企业和居民都是参与分配的主体，通过预算硬约束来规范政府的行为，这已经成为民主理财的内在动力。

在市场经济的条件下，公众首先要求政府的管理更有效率，凡是政府管理更有效率的事物，应该由政府来管，凡是市场管理更有效率的，政府应该退出，让给企业和私人来管。政府的预算也就是公共产品的价格，衡量公共劳务的功能与价格比，通过实行绩效预算来降低其成本，提高公共服务的质量，逐步降低政府管理费用，目标是成本最低，效率最高，效率已成为公共财政建设的核心。

本文档由站牛网zhann.net收集整理，更多优质范文文档请移步zhann.net站内查找