

清华大学
中国经济研究中心
研究动态

总字76期

2001年11月22日

中国财政：提高两个比重必须慎行
杨继绳

近年来，在不少谈论财政的文章中，主张提高两个比重，即提高财政收入占国内生产总值（GDP）的比重（他们主张提高到20%），提高中央财政收入占整个财政收入的比重（主张提高到60%）。尽管提出这种看法的人不少，其中不乏权威人士，但我还是不敢苟同。

中国财政收入的两个比重（%）

年份	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
财政收入／GDP	12.6	11.2	10.7	10.9	11.6	12.6	13.9	15.0
中央财政收入／全部 财政收入	22.0	55.7	52.2	49.4	48.9	49.5	51.1	52.2

资料来源：《中国统计年鉴—2001》

学者们列出了大量的外国数据，证明我国财政收入的两个比重不仅大大低于发达国家，也低于发展中国家，这是他们主张提高两个比重的根据之一。问题在于，他们所引用的外国数据和中国没有可比性。

首先，我们统计年鉴上的两个比重，只计算预内财政收入，预算外收入、非预算收入没有包括在内。我在下面将谈到，如果用政府全部收入计算，则占GDP的比重高达30%左右，这个比重高于一些发展中国家，接近有些发达国家。

其次，发达国家的财政收入中包括社会保障税在内，我们不包括。欧洲有些国家社会保障税占财政收入的三分之一以上，所以有的国家财政收入占GDP的比重高达50%以上。

再次，发达国家财政转移支付比很大，中央财政虽然比例大，但其中相当多一部分用于向地方转移支付，而我们的转移支付数额很小。

实际上，我们的财政集中度已经很高，如果再提高两个比重，就可能竭泽而渔了。

财政增长大大超过了经济增长

财政收入的增长来源于国民经济的增长。国民经济增长多少，财政收入才能相应的增长多少。财政收入的增长应当与经济增长同步。

但是，自1994年实行税制改革以来，中央财政收入的的增长和经济的的增长很不同步。近年来，财政收入增长幅度大大高于GDP的的增长的幅度，有的年份高达3.35倍。（见下表）

GDP（当年价）和财政收入增长速度（%）

年份	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
GDP增幅	30.0	35.0	25.1	16.1	9.7	5.2	4.75	8.9
财政收入增幅	24.8	20.0	19.6	18.7	16.8	14.2	15.9	17.0
财政弹性系数	0.82	0.57	0.78	1.16	1.73	2.73	3.35	1.91

资料来源：据《中国统计年鉴—2001》计算

我国近年来税收占财政收入的93%以上，是财政收入的主要部分。财政负担重是因为税负重。经济决定税收，经济增长与税收收入之间有正相关关系。从统计数字看，我国的名义税负不高。1993年以来，各项税收

占GDP的比重最高为12.3%，最低为10.1%。但从增长率上看，税收的增长率和GDP的增长率之间比例不当。中国人民大学对税收与经济增长的协调关系和税收基本能力非线性分析模型测定后认为，现阶段我国人均GDP每增长1%，税收应增长0.8146%（中国人民大学财政金融课题组，见《经济研究参考》2001年19F－3）。1996年以来的实际远远超过了这个数值。（见下表）

GDP增长率（当年价）、名义税收增长率

年份	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
GDP增长率	30.0	35.0	25.0	16.1	9.7	5.2	4.75	8.9
税收增长率	29.1	20.5	17.8	14.4	19.2	12.5	15.3	17.8
税收弹性系数	0.97	0.585	0.712	0.894	1.98	2.40	3.22	2.00

资料来源：据《中国统计年鉴－2001》数据计算

必须指出的是，上面的数字只是预算内财政收入，这只是政府全部收入的一部分。“政府全部收入”包括预算内财政收入、预算外财政收入和非预算收入（如各种收费等）。中国的政府全部收入到底有多少，目前还没有准确数字。财政专家们的估计，最高的达GDP的30%以上（米建国，1996），较高的占GDP的30%左右（刘普照，2001），最低的占GDP的25%（财政部）比财政部稍高的为26%（杨之刚2001）。我们不取最高，也不取最低，仅按28%的比例计算，则2000年政府的全部资金为25033亿元。

政府从社会剩余产品中抽取过多

政府全部收入只能是社会剩余产品总价值的一部分。剩余产品总价值就是产出大于投入的那一部分，即在社会总产值中扣除物质消耗、职工工资和农民收入以后的剩余。如果政府全社会剩余产品总价值拿走过多，就是竭泽而渔。中国人民大学财政金融学院通过对近10年情况的实证分析，我国剩余产品总价值占GDP的比重大约在31%－33%之间。（中国人民大学财政金融课题组，见《经济研究参考》2001年19F－3）

我们取剩余产品价值量占GDP的32%、取政府全部资金占GDP的28%计算，可列出下表：

政府全部收入占社会剩余产品总价值的比重

年份	国内生产总值 (亿元)	剩余产品总价值 (亿元)	预算内财政收入		政府全部收入	
			数额 (亿元)	比重 (%)	数额 (亿元)	比重 (%)
1993	34634.4	11082.88	4348.95	39.22		
1994	46759.4	14974.53	5218.10	34.8		
1995	58478.1	18712.99	6242.10	33.35		
1996	67884.6	21723.07	7407.99	34.10		
1997	74462.6	23828.032	8651.14	36.3	20849.5	87.5
1998	78345.2	25070.46	9875.95	39.4	21936.7	87.5
1999	82067.5	26261.6	11444.08	43.6	22978.9	87.5
2000	89403.6	28609.15	13395.23	46.82	25033.01	87.5

注：后两栏中的“比重”是指占剩余产品总价值的比重。

资料来源：据《中国统计年鉴－2001》中的数字计算。

由此可见，政府已经掌握了社会剩余产品总价值的87.5%，留给社会的剩余产品价值只有12.5%，国民经济负担已经很重。

政府从社会剩余产品中抽取过多的后果是很严重的。

第一，社会投资能力差，居民消费能力低，这是扩大内需的重要障碍。最近几年实行积极的财政政策，政府投资对社会投资带动不大，其原因之一是社会剩余产品被政府过多地占有。

第二，削弱了社会再生产能力，影响技术进步。企业由于负过重，有的企业连简单再生产也难以维持，有的城市连设备折旧费也不提，连老本也吃光了，更没有钱花在技术进步方面。

第三，在行政体制没有改革的情况下，财政过度集中强化了行政垄断，缩小了市场活动空间，阻碍了社会主义市场经济体制的建立和完善。

第四，造成了尖锐的社会矛盾。现在，中央政府靠财政维持，地方政府靠收费来维持，费的负担更重。“一

税轻，二税重，三费四费无底洞”“八个大沿帽，围着一个破草帽”。有的地方采取种种强暴手段横征暴敛：牵走农民牲畜、拆房、切断照明电路、勒令子女停学、罚款、限制人身自由、罚做劳工等，这些使矛盾激化，频频引起的群体事件。

地方财政比中央财政更困难

学者们主张提高中央财政占全国财政的比重，把更多的资金集中到中央，实际上，地方财政比中央财政更为困难，其中最困难的是县乡两级。国家法令规定，地方政府不能成为法定的借债主体，但实际上负债累累：1，省级政府的外债沉重。世界银行、亚洲开发银行、外国政府以及各类国际金融组织的贷款，数额巨大。湖北省1999年3月末利用外国政府项目中，有37个发生还款拖欠，拖欠本息1.6亿美元；2，地方政府担保的大笔债务。如宜昌市直财政为企业提保的贷款达10.8亿元；3，财政赤字和历史挂帐不堪重负。各级地方财政许多应支未支、已支未报的支出长期积累，是一个无法统计的庞大的数字。

全国2470个县级单位，40%以上是赤字，县级不能发债券，只好向其它途径借债或拖欠工资。河北省在1998年以前累计欠公教人员工资9.66亿元的基础上，1999年当年欠发3.41亿元，2000年1—8月新欠4.33亿元，共欠17.2亿元。2000年底，安徽省有30多个县拖欠工资，累计拖欠工资总额14.4亿元。乡村级财政更为困难，有人估计，平均每个乡有400万赤字，全国4万多个乡就有赤字1776亿。平均每个村20万赤字，村级就有1483亿赤字。乡村两级财政赤字达3259亿。乡村级财政困难最终通过各种收费落在农民头上。有关部门统计，各种向农民征收的项目达149项之多。中央规定的农民负担不能超过其收入的5%，但据农业部不久以前对湖北荆门的一项调查，当地农民负担平均占农民收入10%左右，人均负担300元。这还不包括义务工及乡镇摊派的报刊费用。为了缓和农村的社会矛盾，国家准备实行税费改革（适当提高税负，取消各种收费）。但是，取消收费就切断了乡村财政的来源，乡村政权无法维持，基础教育也只好停顿。据安徽芜湖调查，税费改革前，村级平均收入大约5—6万元，税费改革后，仅为2万元左右，其中不足2万元的行政村占36.2%。村级机构正常运转至少得3万元，此外还得偿还债务。因此，税费改革在安徽试点以后，不能向全国普遍推广。

中央财政困难不在于两个比重过低

现在，中央财政的确比较困难，政府该投钱的地方没有能力投入，使得政府的功能不到位，财政赤字越来越大，中央财政的债务依存度高达60%以上。但是，解决中央财政困难的出路不是提高两个比重，不是加大向社会的榨取力度，而是要通过发展经济和制度创新的途径来解决。

如果做好了以下几项工作，不必再大幅度地提高“两个比重”，政府在应该花钱的地方就不致于囊中羞涩：1，把政府的事权限制在必要的范围以内，把不该投资的钱减下来；2，减少政府投资中的失误、浪费和漏失；3，通过有效的机构改革减少财政供养人员，压低行政管理费用；4，调整政府收入结构，规范政府收入形式，用好预算外资金和非预算资金，当前下面三个方面的工作必须尽快做好：

由政府职能决定财政规模。财政收入的规模应当由财政支出来定，而不是事先确定占GDP多大的比例。财政支出是政府活动的成本，即政府为履行其职能的代价。政府的职能是市场给出的，市场无效的地方就是政府活动的地方。

中央政府必须做什么事？做这些事要花多少钱？这是确定需要多大中央财政盘子的唯一根据。在不确定事权的前提下提高两个比重是本末倒置。在市场经济条件下，政府的职能或“事权”主要由以下两个方面组成：一是提供各种必不可少的“公共产品”，如法治环境、政策体系、社会秩序、公益性的基础设施等等；二是为维护社会公平和公正而制定的制度上的干预的安排，如义务教育、基本社会保障、转移支付等等。

目前我国财政支出“越位”和“缺位”的情况同时存在。给了一些不该给的钱，该给的钱没有给到。一方面，大量向竞争性领域投资，向一些营利性、经营性领域投资。这样做落下了“与民争利”的名声，实际上由于经营不善，大量投资收不回来。另一方面，应当由政府投资的地方却没有投资，使政府的职能没有到位。在政府没有到位的部门，义务教育目前最令人关注。义务教育是再分配的果实，不是初分配的果实，在再分配中，不管富人和穷人、不管出生在什么样的家庭，不管居住在什么地区，都应当享有平等的权利。再分配，指国家财政拿钱。教育上的不平等是最根本的不平等。现在中国教育上的不平等情况已经很严重。不平等的原因是义务教育在再分配的“筵宴”上没有应得的席位。

当前一个重要任务是，按照市场发育程度，划定政府与市场的活动边界，并据此确定财政资金的供给范围。凡是市场能办的，政府就要退出，政府只做市场做不了又必须做的事。在这个基础上确定中央财政的盘子需要多大，解决财政越位与缺位问题。

由事权划分决定财权划分 中央财政收占整个财政的比重，也是由中央政府和地方政府的事权划分来决定的，不能主观地先验地确定一个比重。在需要政府负责的各项事务中，哪些需要中央政府做，哪些需要地方政府做，这在政府职能转换和财政分担中，是一个急需解决的问题。中央、省、市、县、乡，各级政府应当在划分事权的基础上划分财权。即在明确各级政府的职能的基础上确定各自的支出范围。国防、外交、国家行政事业单位的经费支出，宏观经济调控，义务教育，全国受益的基础设施等，都是中央政府的事。地方公共事务、地方的社会管理和地方局部受益的公共产品，是地方政府的事。

目前，一方面有些可以由地方承担的事务，如地区性银行、邮电通讯业等都由中央包揽了，另一方面，应由中央政府承担的如国民义务教育经费也由地方财政、甚至县以下财政承担，实际是农民承担，甚至连国防武警的

某些费用，部队粮价补贴、建设消防营房等也要地方财政府掏钱。地方政府的财政收入上解中央后，职能职责范围丝毫没有改变，地方财政承担了一部分中央的开支。当然，中央财政也承担了一些地方政府的的开支，如中央财政支出名目繁多的专项拨款中就包含着不少地方财政应当承担的费用。

由政府投资变为社会投资。通过投融资体制改革，现在由政府投资的项目当中，有不少可以向社会转移。除了竞争性行业的建设不必政府投资以外，一些重大的基础设施建设项，非义务教育的经费等，也不一定完全要政府投资。可以采用国际上通行的方式吸收社会资金，在以后的经营中给投资者相应的回报。

过去财政投资有很大一部分用于产业政策，即政府确定某些优先发展的行业，通过财政投资来促其发展。“产业政策”的效果是一个有争议的领域，过去在这方面成功的日本和韩国近年来已经显现不良后果。政府今后在这方面要不要投资，还需要讨论。

(版权所有，转载、转摘请与本中心联系)

主办：清华大学中国经济研究中心
地址：清华大学经济管理学院中楼302

联系电话：（010）62789695
邮 编：100084

[返回](#)