

# 经济转型中我国财政课征水平之分析

黄肖广

(苏州大学 财经学院, 江苏 苏州 215021)

**摘 要:** 本文比较了我国不同经济体制、财政体制及经济发展水平下的理论财政课征率与实际财政课征率。指出通过新旧体制的交替,我国实际财政课征率已经低于根据经济发展水平确定的理论课征水平,但是课征结构的不公平性掩盖了上述现象,甚至还造成相反的反象,所以通过转变政府职能、转换企业经营机制,统一财政政策、财政制度、提高税收征管水平等措施来落实公平课征原则,是解决问题的关键所在。

**关键词:** 财政课征率; 国民生产总值构成; 地区人均国民收入水平

**中图分类号:** F821.0 **文献标识码:** A **文章编号:** 1001-9952(2002)09-0031-08

## 一、对本文分析方法和分析视角的说明

(一)理论财政课征率的判断问题。理论财政课征率又称适度财政课征率或最佳财政课征率,其判断标准可以从对财政资金的需求角度出发,将满足政府财政支出作为确定理论财政课征率的依据;也可以从经济对财政资金可能供给的角度出发,将经济发展水平作为确定理论财政课征率的依据。前一标准在关于公共产品最优供给的萨缪尔森的一般均衡模型和维克塞尔—林达尔等模型(汪红驹,1996)中得到运用。在一般均衡模型中,萨缪尔森设定政府了解每一个社会成员对公共产品的真实需求,并能准确地计算出每一个社会成员愿意对公共产品支付的价格(税收),然后将其合计求得政府应向社会提供的公共产品总额,这时根据政府供给公共产品所需资金自然就能确定理论财政课征率。但是,现实中计划制定者不可能无所不知,由于“免费搭车”,隐瞒个人偏好和政府各部门、官员人为夸大财政资金的需求,最佳财政课征水平往往不可能界定。在维克塞尔—林达尔模型中,民众对公共产品的需求是通过民主议会制度来表达的,政府根据民众意愿来决定适度财政课征水平。但是,在大规模人群中就政府预算达成 100%的一致是不可能的,公共选择理论、阿罗不可能性定理从理论上揭示了社会选择的困难。

相比之下,后一种标准就显得非常实在,具有可操作性。这是因为:(1)经济发展了政府才有可供课征的财源。(2)不同的经济发展水平,要求有不同的公共产品规模。这是不以人的主观意志为转移的客观规律,人们所需做的工作就是根据经济发展的不同水平,求得不同的理论课征水平的经验数据。根据笔者所涉及的文献,在这方面进行深入研究并得出有影响结论的是西蒙、库兹涅茨和钱纳里。他们根据各国的经济结构找到了判断各国经济发展水平的标准(见表 1、表 2);在此基础上,钱纳里根据经济发展水平和财政课征水平之间的大量数据,寻找出它们之间的对应关系(见表 3);国内一些研究工作者综合了国内外学者的研究成果,对经济发展阶段进行了

收稿日期:2002-05-17

作者简介:黄肖广(1954—),男,江苏江阴人,苏州大学财经学院副教授。

研究,明确细划了工业发展阶段与人均 GDP、经济结构之间的数量关系(见表 4)。

表 1 以人均 GDP 表示的不同经济发展阶段与产业结构关系

产业结构	1958 年人均 GDP(美元)				
	70	150	300	500	1000
农业(A)	48.4	36.8	26.4	18.7	11.7
工业(I)	20.6	26.3	33.0	40.9	48.4
第三产业(S)	31.0	36.9	40.6	40.4	39.9

根据库兹涅茨《各国的经济增长》,商务印书馆 1985 年版,第 118 页,表 14 整理制作。

表 2 以人均 GDP 表示的不同经济发展阶段与产业结构关系

产业结构	(1964 年价)人均 GDP(美元)				
	70	100	300	1000	1500
初级产业	0.522	0.452	0.266	0.138	0.127
工业	0.125	0.149	0.251	0.347	0.379
公用事业	0.053	0.061	0.079	0.102	0.109
服务业	0.3	0.338	0.403	0.413	0.386

表 3 关于人均 GNP 与税负水平关系的经验数据

人均 GNP (美元)	<100	100	200	300	400	500	600	1000	>1000
税负水平 T/GNP	10.6	12.9	15.3	17.3	18.9	20.3	23.6	25.4	28.2

表 2、表 3 是根据钱纳里《结构变化与发展政策》第 16 页和《发展的型式 1950—1970》,经济科学出版社 1992 年版,第 32 页的内容整理制作。

表 4 国内关于工业发展阶段与人均 GDP、经济结构之间的数量关系测定

单位:元

	工业化前		工业化初期	工业化中期		工业化后期		后工业化期
	0	1	2	3	4	5	6	7
人均 GDP1958 年价 平均	100 以下 70	100—200 150	200—350 300	350—575 500	575—1000		1000 以上	
1964 年价	70—100	100—200	200—400	400—800	800—1500	1500—2400	2400—3600	3600
1970 年价	100—140	140—280	280—560	560—1120	1120—2100	2100—3360	3360—5040	5040 以上
1982 年价	260—364	364—728	728—1456	1456—2912	2912—5460	5460—8736	8736—13104	13104
非农产业产值比重	40 以下	40—50	50—70	70—80	80—87	87—90	90—98	下降

根据白雪梅《中国区域经济发展的比较研究》,中国财政经济出版社 1998 年版,第 314 页的内容整理制作。

上述学者的研究成果为本文分析提供了可供借鉴的方法依据。即以非农产业比重作为判断经济发展阶段的重要指标,据此推测(以美元计价的)人均 GNP 或人均 GDP 水平和财政课征率,并将这一课征率视为理论课征率。

(二)实际财政课征率的测定。财政课征率是指一定时期内财政收入占同期 GNP 或 GDP 的比重。它反映了政府实施的财政课征力度。由于本文研究分析的时间跨度大,从 1953—1998 年共计 35 年,这期间经济体制、财政体制的变革使各时期的财政收入统计口径不尽一致,给实际财政课征率的计算带来了困难。为此,笔者在测定实际财政课征率时对下列因素进行了适当的调整:(1)调整中央与地方财政分配格局变动对地方财政课征率计算的影响;(2)调整财政预算统一水平对财政收入统计口径的影响;(3)调整财政收入形式变化对财政收入统计口径的影响。

(三)决定理论财政课征率与实际财政课征率之间差异的因素分析。决定理论与实际财政课征率之间差异的因素很多,本文无法全部涉及,仅将制度变革作为唯一的分析研究对象。笔者在区域财政课征水平分析时将所有分析数据按 1953—1979 年、1982—1990 年、1995—1998 年三个阶段分列,这三个阶段分别代表了计划经济时期的统收统支的财政体制阶段,新旧体制交替过程中的财政包干体制阶段,以及为适应建立市场经济体系的要求而实施的分税制财政体制阶段。另外,在后两个阶段又分别计算了预算内外财政课征率,在论文分析中计算了制度外财政课征率,

这样通过不同阶段理论财政课征率与实际财政课征率,实际财政课征率与实际财政课征率,预算内外、制度内外财政课征率之间的对比分析,得出制度变革的影响轨迹。

## 二、我国总体经济发展水平与财政负担能力比较

从全国总体经济发展阶段来判断,我国经济的发展水平与实际财政课征力度不相匹配,表现出实际财政课征率高于和低于由经济发展阶段所决定的理论财政课征率。但是从发展趋势看,两者逐步趋向一致。

表 5 我国 1953—1977 年总体经济发展水平与财政负担能力

年份	国民生产总值构成(%)			理论财政课征率(%)	实际财政课征率(%)		
	第一产业	第二产业	第三产业		预算内	预算外	合计
1953	45.87	23.36	30.76	16.2	25.88	0.42	26.3
1954	45.63	24.65	29.72		28.54	0.63	29.17
1955	46.26	24.42	29.32		27.39	0.76	28.15
1956	43.18	27.31	29.51		27.26	0.86	28.12
1957	40.26	29.68	30.06		28.39	0.89	29.28
均值	44.24	25.88	29.87				28.20
1958	34.12	36.99	28.89	17	29.05	2.06	31.11
1959	26.67	42.77	30.56		33.85	3.28	37.13
1960	23.38	44.49	32.13		29.28	3.19	42.47
1961	36.16	31.88	31.97		29.19	2.37	31.56
1962	39.42	31.26	29.31		27.28	3.11	30.39
1963	40.34	33.05	26.61		27.75	1.56	29.31
1964	38.45	35.32	26.24		27.48	1.72	29.2
1965	37.94	35.09	26.97		27.58	1.64	29.22
1966	37.59	37.89	24.43		29.91	1.63	31.54
1967	40.26	33.98	25.76		23.64	1.79	25.43
1968	42.15	31.18	26.67		20.97	1.97	22.94
1969	37.99	35.56	26.45	27.18	1.97	29.15	
均值	39.27	34.18	26.56				28.40
1970	35.22	40.49	24.29	17.7	29.43	1.84	31.27
1971	34.05	42.15	23.79		30.69	1.84	32.53
1972	32.86	43.06	24.09		30.44	2.18	32.62
1973	33.35	43.11	23.54		29.76	2.08	31.84
1974	33.88	42.73	23.4		28.07	2.05	30.12
1975	32.4	45.72	21.88		27.21	2.34	29.55
1976	32.85	45.43	21.72		26.38	2.62	29
1977	29.42	47.13	23.45		27.31	2.74	30.05
均值	33	43.73	23.27				30.87

注:(1)表 5~7 是根据《新中国 50 年统计资料汇编》(中国统计出版社 1999 年版),历年《财政统计年鉴》(财政杂志社出版),历年《中国统计年鉴》(中国统计出版社出版)等资料的相关数据,通过计算求得。(2)表 5~6 的预算外资金扣除了国有企业和主管部门所拥有的部分。(3)均值是按各年度产业比重数据根据加权平均法计算求得。(4)表 5 中 1958~1961 年的数据明显不符合实际,故只列出不予分析判断。(5)表 5~6 中的财政课征率是按公式:(预算内或预算外收入/GNP)100%求得。

第一,在 1953—1977 年长达近 30 年的计划经济阶段(见表 5),我国经济结构的变化极为缓慢,但脉络清晰可辨,主要表现为 1953—1957 年、1962—1969 年和 1970—1977 年三个阶段,农业部门创造的 GNP 占全部 GNP 的比重(均值)依次递减,分别为 44.24%、39.27%和 33%;而非农业部门创造的 GNP 占全部 GNP 的比重(均值)则依次递增,分别为 55.76%、60.73%和 67%。根据表 4 所列数据,说明这时期我国经济发展水平分别相当于国外人均 GNP 的 243 美元、283 美元和 328 美元(1958 年价)阶段,仍处于工业化前阶段。再看表 3,对应的理论财政课征率分别为 16.2%、17%和 17.7%。反观该时期的实际财政课征率分别高达 28.2%、28.4 和

30.87%，理论财政课征率与实际财政课征率之比为 1:1.76、1:1.67 和 1:1.78，反差极大，两指标极不相符。对上述情况的解释在于：计划经济条件下的政府财政分配范围大于市场经济。钱纳里主要分析的是市场经济条件下的税负水平，在此限定条件下，政府财政一般不参与生产要素的配置，不从事生产经营活动；而在计划经济条件下，情况就恰恰相反，政府主要就是利用财政手段来配置生产要素，构建国有经济。因此，财政课征率偏高是正常的。

第二，在改革开放的 1978—1998 年 20 年间(见表 6)，我国经济结构发生了巨大的变化，农业部门创造的 GNP 占全部 GNP 的比重由 1978 年的 28.1% 下降到 1998 年的 18.71%，下降了 10 个百分点；非农业产值比重由 71.9% 上升为 81.19%，上升了 10 个百分点，基本实现了由工业化前阶段向工业化中期的转变。这种转变是逐步分阶段进行的，表现为 1978—1984 年、1985—1991 年和 1992—1998 年三个阶段，农业 GNP 比重分阶段下降和非农 GNP 比重分阶段上升。前者分别为 29.88%、26.32%、21.24%；后者分别为 70.12%、73.68%、78.76%。对比表 4 数据，分别相当于国外人均 GNP 的 350 美元、400 美元和 600 美元(1958 年价)阶段，再对照表 3，分别推测三阶段的理论财政课征率为 18%、19% 和 23%，反观实际财政课征率则分别为 28.11%、20.95% 和 16.12%，表现为逐步下降的趋势；理论财政课征率与实际财政课征率之比分别为 1:1.56、1:1.1、1:0.7。在 1978—1984 年阶段实际财政课征率大于理论课征率；在 1985—1991 年阶段实际财政课征率接近理论课征率；在 1992—1998 年阶段实际财政课征率小于理论课征率。两者的转折点出现在 1980 年代中期，当然实际财政课征率逐年下降的势头在 1996 年得到遏止，以后几年的实际财政课征率略有回升。

表 6 我国 1978—1998 年总体经济发展水平与财政负担能力

年份	国民生产总值构成(%)			理论财政课征率	实际财政课征率(%)		
	第一产业	第二产业	第三产业		预算内	预算外	合计
1978	28.1	48.16	23.74	18%	31.24	2.61	33.85
1979	31.7	47.38	21.44		28.39	2.69	31.08
1980	30.09	48.52	21.39		25.67	2.55	28.22
1981	21.84	46.41	21.84		24.19	2.6	26.79
1982	33.20	44.92	21.68		22.85	2.76	25.61
1983	32.92	44.43	22.29		22.95	2.75	25.7
1984	31.86	43.11	24.56		22.80	2.74	25.54
均值	29.88	46.13	22.42			28.11	
1985	28.27	43.01	28.44	19%	22.3	30.8	25.38
1986	27.09	44.04	28.87		20.80	3.31	24.11
1987	26.80	43.93	29.33		18.40	3.37	21.77
1988	25.67	44.14	30.22		15.8	3.27	19.07
1989	24.99	43.02	31.94		15.75	3.28	19.03
1990	26.98	41.49	31.26		15.79	3.43	19.22
1991	24.41	42.02	33.36		14.54	3.54	18.08
均值	26.32	43.09	30.49			20.95	
1992	21.76	43.9	34.29	23%	13.07	3.66	16.73
1993	19.91	47.54	32.77		12.58	4.15	16.73
1994	20.26	47.94	31.99		11.18	3.99	15.17
1995	20.86	49.64	31.22		10.86	4.19	15.05
1996	20.77	50.28	30.55		11.08	5.82	16.9
1997	19.43	50.89	31.48		11.83	3.85	15.68
1998	18.71	49.59	33.46		12.66	3.95	16.61
均值	21.24	48.54	32.25			16.12	

需要说明的是,上述分析中没有考虑制度外财政性收入。由于该类收入游离于财政制度外,基本上没有统计资料,根据一些学者(贾康,1998;卢洪友,1998)的研究分析,粗略估计制度外财政性收入约占政府所获收入的25%;国家计委综合司课题组(1999)根据SNA口径的测算方法,在考虑了政府制度外收入的基础上,测算了1992—1998年期间的政府所得(即政府课征率)平均为20.64%,制度外财政课征率为4.52%。以1992—1998年期间的制度外财政课征率(4.52%)为依据,修正1985—1991年期间的实际财政课征率为25.47%,即便这样也没有改变实际财政课征率逐步接近并低于理论课征率的趋势,只不过是延缓了这种趋势,使两者的转折点从1980年代中期延缓至1990年代。

总之,建国以来我国经济发展阶段的变革是渐进的,由此决定的理论财政课征率是逐步提高的,但是1980年代前后实施的两种经济体制以及新旧体制的转变导致实际财政课征率严重偏离理论财政课征率,所以制度因素是决定我国各时期财政分配活动的主要因素。当然,从一个长期趋势来观察,我国实际财政课征率是逐步向理论财政课征率靠拢的,两者之间的差距是逐渐缩小的,特别是从1996年开始,预算内财政课征率逐年缓慢上升,如果今后几年政策得当,实际财政课征率有可能与理论财政课征率相吻合。

### 三、区域经济发展差异和财政负担能力比较

从我国区域经济发展差异的角度来判断,各时期各地区经济发展水平与财政课征率之间有下列特征:

(一)在1953—1979年阶段。首先,各地区实际财政课征率均高于理论课征率,两者明显不相符,但是从地区角度来看,这种差异主要是由高收入地区所造成,人均国民收入大于全国平均水平以上40%地区的差异占总差异的55.79%,人均国民收入小于全国平均水平以上40%、大于全国平均水平以上20%的地区的差异占总差异的19.32%,两地区差异占总差异的75.11%,其它地区占24.89%。其次,将实际财政课征率和各地区人均国民收入水平相比较,发现两组数据均由大到小按序排列,表现出明显的相符性。这一方面说明,该时期各地区的实际财政课征率的确定是合乎公平原则的,即对高收入地区多课征,对低收入地区少课征;另一方面又说明,该时期各地区实际财政课征率的确定是由中央通过计划安排的,否则上述指标数据的排列是不可能达到如此相符的状态。

(二)在1982—1990年阶段。首先,从总体上讲,各地区实际财政课征率减去理论课征率后的差值与1953—1979年阶段相比是明显下降了。说明改革开放后,我国实际财政课征力度在下降,并且向理论课征水平靠拢。其次,从地区角度分析,对两指标差异的贡献,不再集中在高收入地区,以各地区人均国民收入的全国平均水平为界限,高于全国平均水平的地区的两指标差异占总差异的比重为49.9%,低于全国平均水平的地区的差异占总差异的50.1%,与1953—1979年阶段同类指标(75.11%比24.89%)比较是大大缩小了。第三,将1982—1990年阶段与1953—1979年阶段进行比较,可以看出,在人均国民收入大于全国平均水平以下20%的地区,预算内外合计的实际财政课征率在下降;在人均国民收入小于全国平均水平以下20%的地区,预算内外合计的实际财政课征率在上升,其中又以人均国民收入水平小于全国平均水平以下20%、大于全国平均水平以下40%的地区的实际财政课征水平上升为最大,达到5.74个百分点。说明这一时期公平原则遭到破坏,高收入地区实际财政课征率在下降,低收入地区实际财政课征率在上升。第四,该时期预算外财政课征异军突起,承担起地区第二预算的角色。预算外财政课征率相当于预算内财政课征率的比重,按地区国民收入水平高低排列,依次为69.95%、72.22%、77.34%、104.88%、88.73%、76.04%,平均为81.53%。事实上该时期各地区的预算内财政课征率均低于理论财政课征率,而且低于1953—1979年阶段的水平。所以说预算外课征不仅破坏

了我国财政的统一性,而且还破坏了我国财政课征的公平原则。第五,该时期制度外财政课征属于起步阶段,真正形成规模应该在该时期的中后期。

总之,考虑上述因素,该时期的制度外课征率占全部财政课征率的比重,根据1994—1998年的水平给予减半,为10.95%,并以此调整该时期的实际财政课征率,按各地区人均国民收入水平高低顺序排列,分别为41.78%、19.26%、22.74%、21.44%、26.38%和20.70%。这样,以地区人均国民收入的全国平均水平为界线,界线之上的地区,包括了制度外收入在内的实际财政课征率与1953—1979年时期相比是下降的;界线之上的地区,则相反。

(三)在1994—1998年阶段。首先,各地区预算内外合计的实际财政课征率均低于理论财政课征率,这与前两个阶段的状态截然相反。从理论与实际财政课征率差异的地区分布来观察,人均国民收入大于全国平均水平以上40%的地区实际财政课征率低于理论财政课征率10.82个百分点,其它地区按人均国民收入水平的高低顺序排列,依次为10.9、12.31、6.68、6.55、3.54个百分点。说明在人均国民收入水平大于全国平均水平的地区,两指标差异较大;而在人均国民收入小于全国平均水平的地区,两指标差异较小。总之,该阶段政府财政课征水平不足较为明显,这在高收入地区表现得尤为突出。其次,各地区预算内外合计的实际财政课征均比1982—1990年阶段有较大幅度的下降,在人均国民收入大于全国平均水平40%以上的地区,预算内外课征率合计下降了20.28个百分点;其它地区依次为3.76、9.21、6.29、10.41、2.2个百分点。这说明该时期财政课征率的下降与各地区人均国民收入水平无关,或者说不对称,突出的表现是,人均国民收入水平最高的地区,财政课征率的降幅最大;人均国民收入水平最低的地区,财政课征率的降幅最小。如果考虑制度外财政收入,按1994—1998年制度外收入占政府全部所得的比重 $(4.52/20.64) \times 100\% = 21.90\%$ ,对各地区实际财政课征率进行调整,并按各地区人均国民收入水平的高低顺序排列,分别为21.19%、16.58%、13.76%、15.88%、16.30%、20.06%,说明除人均国民收入小于全国平均水平以下40%的地区以外,该时期实际财政课征率低于理论财政课征率、低于1982—1990年实际财政课征率的状况仍然存在。第三,预算外课征率的快速下降,是该时期预算内外课征率合计大大低于1982—1990年阶段同类指标的重要原因。从地区角度分析,人均国民收入水平大于全国平均水平以上40%的地区的预算外课征率由1982—1990年阶段的15.5%下降到1995—1998年阶段的4.24%,下降了11.26个百分点,其它地区依次下降了2.73、5.34、5.87、7.03、3.76个百分点。这说明,在人均国民收入水平最高的地区,预算内外财政课征率的下降接近均衡,随着人均国民收入水平的下降,各地区预算内财政课征率的降幅逐步减少,而预算外财政课征率的降幅逐步增大,在人均国民收入水平最低的地区,甚至出现了预算内财政课征率上升、预算外财政课征率下降的状况。需要说明的是,该时期预算外课征率的下降是中央调整了预算外收入统计口径的结果,它主要指从1993年起,国有企业和主管部门掌握的资金不再列入预算外;从1997年起,预算外收入中不再包括预算内管理的政府性基金(收费)。第四,分析各地区预算内财政课征率。为了防止1994年分税制财政体制改革对地方财政收入统计口径的影响,笔者将各地区1994年后上缴中央的消费税和75%的增值税计入地方财政收入,这样1994—1998年阶段的地方财政收入统计口径与1982—1990年阶段是一致的。例如:1995—1998年阶段的地方本级财政收入加上地方上缴中央消费税和75%的增值税占国家财政收入的平均比重为87.33%,而1991—1993年该比例的平均数为73.37%,说明按这一统计口径,地方财政收入占国家财政收入的比重保持了自1984年以来的上升势头。<sup>①</sup>但现在的问题是,同样按这一口径计算的地方预算内财政课征率却比1982—1990年阶段有了大幅度下降,原因何在?笔者的解释是:该时期在各地实现的消费税和增值税由国家税务局负责课征,地方税由地方税务局负责课征,由于地方保护主义的作用,前者的增长速度(12.05%)远远低于地方本级财政收入的增长速度(18.66%),而前者占地方本级财政收入加上地方上缴消费税和75%增值税的比

重为 43.11%，结果造成该时期地方财政收入中 56.89% 的收入高速增长，43.11% 的收入相对低速增长，这就是该时期地方财政课征率下降的重要原因。

#### 四、主要结论及进一步分析

(一)总体上看，我国的实际财政课征率是偏离理论财政课征率的。在计划经济时期实际财政课征率大于理论财政课征率，说明政府在国民收入分配中占有主导地位，政府通过计划手段保证了公平课征原则的实施。在经济转型时期实际财政课征率完成了由高于理论财政课征率逐步接近并低于理论财政课征率的转变过程，说明政府逐步减少了在国民收入分配格局中占有的份额。这一方面证明了政府放权让利，不断将资源配置功能让位于市场的做法有所加强；另一方面也证明了政府对宏观经济的控制力度在下降，公平课征原则遭到一定程度的破坏。

(二)1982—1990 年间出现不公平的财政课征现象的原因在于，一方面保持了计划经济框架下的抽肥补瘦式的转移支付制度，另一方面中央对地方下放财权。结果高收入地区不愿在预算内多征税，并把财源留在预算外；在低收入地区则刺激起高昂的征收积极性(黄肖广，2001)。所以不公平的财政课征与财政统一性的丧失是同时产生的。为此，及时建立规范的、以客观因素为计算依据的政府间转移支付制度是非常必要的。

(三)不公平的财政课征往往会掩盖总体课征水平偏低的事实，而且会造成与事实相反的假象。在经济转型过程中，一方面预算内财政课征率偏低；另一方面是企业负担过重，农民负担过重。许多人指责预算外制度外课征过度。但事实上，经过 1993—1997 年间国家数次调整预算外资金统计口径后，预算外资金规模已经大为缩小，由 1982—1990 年相当于预算内收入总额的 86.36%，下降到 1995—1998 年间的 37.94%。制度外课征也受到市场发育程度、法制建设、企业经营机制转换和政府职能转变、农村村民自治制度建设等诸多因素的影响，其规模是有限的，而且今后还会进一步缩小。笔者认为我国财政课征的不公平性是产生上述现象的根本原因，具体表现为总体财政课征水平在高收入地区不断下降，在低收入地区不断上升。进一步分析(见表 7 所示)可以看出：在高收入地区的经济总量中，第一产业和国有经济所占份额小，财政课征水平下降带来的好处多为第二、第三产业和非国有经济所享受；在低收入地区的经济总量中，第一产业和国有经济所占份额大，财政课征率上升带来的负担大多被农民和国有企业所承担。如果考虑到国有企业的偷税现象要明显小于非国有企业，内外有别的税收优惠政策使外资企业税负明显低于内资企业，按田亩和人头分摊税费的农村财税课征方法使农村税负不均现象严重于城市，以及个人所得税课征(受到公民纳税意识、课征手段等因素影响)尚不能有力调节个人收入差距等因素的影响，则财政课征的不公平性更加严重。总之，不公平的财政课征是在经济转型过程中通过不统一的财政政策、财政制度和落后的税收征管体制来实施的。面对目前不断统一、完善的市场体系，统一税收优惠政策、统一财政制度、提高税收征管水平，是贯彻公平课征的关键。

表 7 1998 年不同国民收入水平地区的就业结构和工业总产值结构

地区	从业人员结构			职工人数结构			工业总产值结构		
	第一产业	第二产业	第三产业	国有经济单位	城镇集体单位	其他经济单位	国有企业	集体企业	其他企业
人均国民收入大于全国平均水平以上 40% 的地区	23.57	39.76	36.66	63.41	16.88	19.73	21.52	21.99	56.49
人均国民收入小于全国平均水平以下 40% 的地区	61.35	16.39	22.43	80.76	11.74	7.84	47.09	20.29	32.62

(四)分析 1994—1998 年期间实际财政课征率迅速下降的原因，涉及以下两个问题：

(1)分税制财政体制在治理地方保护主义方面的效果问题。事实证明效果并没有达到人们

事先所设想水平(何振一,1994)。对此笔者认为地方保护主义是在以市场为取向的改革过程中,在政府职能与企业经营机制未能及时转换的条件下,通过政企合谋完成的政企交易活动——在交易中,地方政府获得了企业上缴的费、摊派款、集资款,实现了“以费代税”、“以费挤税”的策略;企业获得了地方政府给予的特殊经营待遇;国家损失了税收、银行贷款和公平竞争的市场秩序。所以不在政府职能转变、企业经营机制转换方面作出实质性改革,就不可能消除地方保护主义(黄肖广,1996,2001)。1994年后分税制财政体制的改革实践证明了这一点。

(2)政府通过财政体制的调整,可以减少预算外资金的规模,却无法减少制度外财政性收支,因为这部分资金不受财政制度约束。所以,在现有财政制度的框架内是无法统一财政的,它仍然涉及政府职能、企业经营机制、市场发育程度和法制建设等一系列深层次问题。

注释:

①见楼继伟主编的《中国50年财政统计》,经济科学出版社2000年4月版,第79—80页。

参考文献:

- [1]汪红驹.公共产品的最优供给[J].财经研究,1996,(7).
- [2]贾康,白景明.中国政府收入来源及完善对策研究[J].经济研究,1998,(6).
- [3]卢洪友.非税财政收入研究[J].经济研究,1998,(6).
- [4]国家计委综合司课题组.90年代我国宏观收入分配的实证研究[J].经济研究,1999,(11).
- [5]黄肖广.我国财政资金的地区分配格局及效应[J].财经研究,2001,(3).
- [6]何振一.1994年财税改革举措效果及问题剖析[J].经济研究,1994,(4).
- [7]黄肖广.财政体制改革与地方保护主义[J].经济研究,1996,(2).

## An Analysis on the Level of China's Fiscal Collection in Economic Transition

HUANG Xiao-guang

(Financial & Economic College, Suzhou University, Suzhou 215021, China)

**Abstract:** The article analyses the differences between the rate of theoretical and practical fiscal collection in different economic system, financial system and level of economic development in our country. The article points out that, by the replacement of the old economic system with the new one, China's practical fiscal collection rate is far below the theoretical collection rate determined by the level of economic development. But the unfair characteristics in the structure of fiscal collection not only masked those phenomenon mentioned above, but also produced the false appearance of being opposite. Therefore, the key to solve all those problems is to transfer the function of the government, transfer the operation mechanism of enterprises, unite the financial system and policies, improve the level of tax collection, to fulfil the principal of fair-collection.

**Key words:** the rate of fiscal collection; the structure of GNP; the level of personal national income in different regions