

□ 钟 伟

我国财政收入规模和结构的国际比较

一、对我国财政收入规模的考察

(一)对财政收入的界定

按照我国统计指标的解释,财政收入是国家通过财政各个环节筹集的财政资金总称,^①这与欧美等大多数国家的定义有所不同,后者是指为维护国家的政治职能和特定的经济职能,以政府为主体对整个经济生产产品的部分价值进行的分配和再分配,^②通过比较可得出:1. 由于我国财政收入的主体是各级财政部门而不是政府,故政府其他职能部门筹集的财政资金未计入财政收入;2. 财政筹集的财政资金,即使不构成已实现的生产产品的部分价值(如国债)也被计入财政收入,这使得我国财政收入和其他国家缺乏直接的可比性,故应比照市场经济体制国家的惯例进行适当调整。^③

(二)对财政收入规模的调整

1. 作为体制改革的成本,我国财政对企业的政策性亏损甚至经济性亏损提供补贴的做法在相当一段时期内仍将存在,按IMF在《政府金融统计手册》的推荐,这一项目不宜当做财政收入冲减处理而应作为新增附加支出处理较为合适,受目前将企业亏损补贴作为收入冲减处理的影响,我国财政收入平均约低估了400—500亿元。

2. 我国进行经济体制改革后,所谓“预算外资金”大量涌现,这些预算外资金的来源和使用与预算内资金的收支性质相近,而其中只有地方财政和行政事业单位掌握的那部分计入国家财政收入,国有企业和主管部门掌握的一块则不包括在内。^④通过简单的换算就可以证实这一点,即将国家预算收入加上全国预算外资金收入之和扣除国家财政收入后,其差额大致应等于企业掌握的预算外资金总量。实际上企业主管部门预算外收入中,有相当部分发挥了财政资金的功能,如各部委和行业总会的事业费开支、对部属高校的投资及用于职工的住房、医疗保健和就业训练等的费用,其实质仍是财政收入的一种补充,在现实生活中则表现为所谓的“企业办社会”,因此忽视体制转换中这种预算外资金的存在去讨论财政收入的真实规模显然是不适宜的。笔者利用工业统计年鉴试算的结果表明企业主管部门的预算外资金中,约有12%充当了财政资金,这使我国实际财政收入规模低估了约6.5%。^⑤至于财政化的信贷资金(如金融机构办理的政策性贷款)则相当于西方国家的政府担保贷款,暂以不计入财政收入为宜。

3. 近几年地方财政收入中的非规范收入相当可观,地方政府经济职能的行使越来越依赖于“自筹”收入而不仅仅是国家财政收支平衡表上所反映出来的资金水平,基层财政甚至流行着“财政保吃饭,建设靠集资”的说法,根据一些同志的个案调查,地方财政的非规范收入大约占到其规范性收入的30%。^⑥这种公共收入与其说是对地方财力不足的变相补充,不如说是在

国民经济发展的特定阶段对公共物品供给缺口的自发调节,它同样也掩盖了我国财政收入总量的真实水平。例如1986年地方非规范收入仅403亿元,到1993年已达到了1018亿元的水平,虽然准确估计有一定困难,但测算财政收入实际规模时应将“自筹”这一带有浓厚体制过渡特征的收入渠道考虑进去。

4. 通过发行国债和对外借款来组织收入应该说是平衡财政赤字的方式,它有助于在短期内刺激经济的复苏而无助于经济的持续增长,但其本身不构成社会生产产品的价值部分,故债务收入的增加可视为是财政收入的“虚增”。目前我国财政将债务收入当成一般收入处理而不象IMF在《政府金融统计手册》中所推荐的那样将其当做赤字弥补项放在预算余额线以下,鉴于债务收入的增长速度甚快,故应将其视为赤字,以免导致财政收入的虚夸。扣除债务收入后,实际财政收入较名义收入约低10%,经上述四项调整后,实际财政收入=名义财政收入+企业亏损补贴+国有企业和主管部门预算外资金中充作财政资金的部分+地方政府非规范公共收入-债务收入,结果如表1所示。

表1 调整前后我国1986—1993年财政收入规模表(单位:亿元)

项目/年份	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
名义财政收入	2260	2360	2628	2948	3313	3611	4153	5088
亏损企业补贴	325	376	447	599	579	510	445	411
企业预算外资金中应计入部分	168	195	217	252	249	297	345	394
地方政府非规范收入部分	403	439	475	553	584	663	751	1018
债务收入	-138	-170	-270	-283	-376	-461	-670	-739
实际财政收入	3018	3209	3497	4069	4349	4620	5024	6172
名义财政收入占GNP的比重(%)	23.3	21.0	18.7	18.4	18.7	17.8	17.0	16.2
实际财政收入占GNP的比重(%)	31.1	28.4	24.9	25.4	24.6	22.8	20.6	19.7

【资料来源】:根据《中国统计年鉴》中国统计出版社1994年版推算。

调整后的财政收入规模比名义值要高得多,大体维持在GNP的20%以上。这个规模是否合理尚须进一步进行国际比较,值得注意的是无论依据现行统计口径或国际规范,我国财政收入占GNP的比重均呈不断下降的趋势,而国家财政收入占GNP的比重随国民经济的发展而趋向上升被认为是财政学中一项最经得起考验的定理。^②笔者对这一矛盾的解释是计划经济和市场经济下政府的经济职能是不尽相同的,财政收入占GNP的高比重与大一统的财政体制下政府作为资源的直接配置者是相称的,当市场机制也参与资源配置的调节时,大市场、小政府的格局势必要求政府削弱其过多的经济职能。从某种程度上说这一时期财政收入规模的下降是必然和合理的,计划经济下国家财政的高度集中的经历不能作为评判市场经济下公共收支规模合理与否的标准。

二、财政收入规模的国际比较

(一)国际比较的基本前提

一些同志通过国际比较发现:就财政收入占GNP的比重而言,在1972年,该值一般在低收入国家为19%,在中等收入国家为25%,在发达国家则为28%;到1986年,该比重在上述国家分别上升为23%、27%、40%。^③我国现阶段的财政收入规模仅为法国1880—1920年间的水平,或美国政府1940年的水平,从而得出总量偏小的结论。笔者认为上述推论值得商榷,一国财政收入的适度规模是一个时点的概念,在不同的经济与社会发展阶段上,这个比重乃至

中央和地方的收支比例都是在不断变动的：一是从经济发展水平看，当美国在人均 GNP 为 400 美元时（相当于我国 1994 年的水平），其财政收入规模仅为 GNP 的 6.7%，以后该比重才随着经济实力的不断加强和受凯恩斯赤字财政思想的影响而急剧上升；法国则多少是受政府干预经济运行的传统影响而须保持强有力的国家财政。二是从财政担负的职能看，我国财政运行机制从统收统支的计划经济中脱胎而来，与处于相同经济发展阶段的市场经济国家中仅仅充当“夜间警察”的公共财政或与发达国家目前的福利财政有较大的不可比性，故国际比较应建立在统计口径的统一和国家财政职能大体相近的基础上。

（二）国际比较的具体途径

1. 从统计口径看，应使用我国财政的实际收入规模而不是名义收入规模为参照。

2. 从财政职能看，我国财政的社会保障功能十分微弱，但市场国家所编制的国家财政综合预算收入中，包括了社会保障基金部分，因此我国财政收入实际上相当于后者经常预算和资本预算两个帐户的收入，由于社会保险基金的收支及赤字一般在国家财政收入预决算中都是单独列出的，实际比较时予以扣除并不复杂，具体结果如表 2 所示：

表 2 其他国家财政收入占 GNP 的比重（不包括社会保障基金帐户） 单位：%

年份/国别	美国	原联邦德国	法国	澳大利亚	印度	巴西	印度尼西亚	泰国
1980	13.3	13.4	22.2	24.8	11.9	16.7	21.4	15.0
1985	13.0	14.2	23.4	27.3	13.8	19.7	20.7	16.2
1987	13.3	13.9	23.2	28.4	14.4	25.7	19.2	16.2
1988	13.1	13.6	22.7	28.2	14.1	15.1	16.2	17.4
1989	13.5	13.8	22.6	26.9	14.9	16.7	16.7	18.6
1990	12.9	13.6	22.6	26.9	13.6	22.9	19.5	20.4
1991	12.9	14.5	23.0	27.1	14.7	19.5	18.2	19.1

【资料来源】：根据 IMF (Government Finance Statistics Yearbook) 1993 年版推算。

从简单类比看，发达国家总的财政收入占 GNP 的比重确实较高，但经过调整后不难看出这种差异的主要原因是其中包含了社会保障税，如美国财政收入的激增与在 1956 年设立伤残保险项目和 1965 年设立医疗保险直接相关；而法国占 GNP 40% 左右的财政收入中有近半是用于社会保障支出。如果仅从经常预算和资本预算看，我国财政收入规模不明显低于发达国家，也不低于一些新兴工业国和发展中大国。从我国国情看，由于财政体制存在问题，的确在很多方面可以观察到政府财政收入的不足和公共物品供需之间的较大缺口，但国家财政对改革开放近 20 年来经济的持续高速发展起到了无可置疑的推动作用，公共物品供需矛盾的存在与其说是反映了财政收入规模偏小，不如说是反映了与特定经济发展阶段相关的体制变革冲突和利益分配冲突。所以笔者认为我国财政收入规模目前与社会变革和经济发展阶段是基本相称的，在今后仍应坚持以收定支甚至定支减收，^⑥以努力提高财政资金的配置效率。

三、对我国财政收入结构的考察

（一）对财政收入主体结构的考察

1. 中央实际财政收入的调整包括两项，一是由于债务收入应视为赤字弥补，故中央实际财政收入中应扣除中央债务收入部分；二是由于将企业的亏损补贴从收入冲减转为附加支出处理，故中央实际财政收入中应增加中央对企业的亏损补贴支出。具体测算方式如下：（1）因缺乏债务主体结构的详尽资料，故将债务收入中的国内公债或国库券收入全部视为中央名义财

政收入；^④1993、1994年的国际收支平衡表中，地方政府和行业部门在资本往来项目中的比重为30—35%，故对外借款中按这一比例将地方对外借款予以扣除。(2)对企业的亏损补贴视为中央财政附加支出，即中央实际财政收入=中央名义财政收入+企业亏损补贴-(债务收入-对外借款×33%)。

2. 地方实际财政收入的调整包括三项，前两项增补是国有企业和主管部门预算外资金中充作财政资金的部分及地方政府非规范公共收入部分，第三项是扣除地方和行业的对外借款部分，即地方实际财政收入=地方名义财政收入+部门预算外资金中充作财政资金的部分+地方政府非规范公共收入-对外借款×33%=实际财政收入-中央实际财政收入，结果如表3所示。由于地方筹资渠道的不规范和行业部门掌握了大量基金，中央财力的弱化比名义值所显示的更令人忧虑。

表3 调整前后财政收入的主体结构(单位:亿元)

年份/项目	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
中央名义财政收入	917	906	1046	1106	1368	1400	1649	1696
企业亏损补贴	325	376	447	599	579	510	445	411
中央债务收入	-113	-134	-225	-235	-316	-410	-600	-620
中央实际财政收入	1129	1148	1268	1470	1631	1509	1494	1487
地方名义财政收入	1344	1463	1583	1842	1945	2211	2504	3392
地方实际财政收入	1890	2061	2299	2599	2719	3111	3530	4685
中央名义财政收入比重(%)	46.0	38.2	39.8	37.5	41.3	38.8	39.7	33.4
中央实际财政收入比重(%)	37.4	35.8	36.3	36.1	37.5	32.7	29.7	24.1

【资料来源】：根据《中国统计年鉴》及《中国对外经济统计年鉴》，中国统计出版社1994年版推算。

(二)对财政收入来源结构的考察

在剔除企业亏损和债务收入项后，我国实际财政收入来源主要由税收收入、企业收入、国有企业和主管部门预算外资金应计入财政收入部分、地方政府非规范财政收入和其他收入构成。限于篇幅，本文只给出了来源结构比重表，值得一提的是，由于目前债务收入被计入名义财政收入中，因此似乎只有后果赤字才构成财政赤字，而设置赤字(即债务收入)则不构成财政赤字，这种做法在一定程度上模糊了国家财政的赤字规模和债务依存度，故表4中还列出了按IMF口径计算的赤字比重。^⑤

表4 我国实际财政收入的来源结构(单位:%)

项目/年份	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
税收收入	69.3	66.7	68.3	67.0	65.3	64.7	62.0	68.9
企业收入	1.4	1.3	1.5	1.6	1.8	1.6	1.2	1.0
企业预算外资金中应计入部分	5.6	6.1	6.2	6.2	5.7	6.4	6.9	6.4
地方政府非规范公共收入部分	13.4	13.7	13.6	13.6	13.0	13.4	14.6	16.5
其他收入	10.3	12.2	10.4	11.6	14.2	12.9	15.3	8.2
财政赤字	6.9	7.8	10.0	9.2	11.8	14.4	18.0	15.2

【资料来源】：根据《中国统计年鉴》，中国统计出版社1994年版和表1推算。

四、财政收入结构的国际比较

(一)财政收入主体结构的比较

从表5不难看出，中央集中的财力均超过财政收入的50%，这一比重和一国经济发展水

平和地域幅度并无直接关系,而我国自 1986 年以来由中央集中的财力,无论是名义上或实际上均远远低于 50%,因此中央财政的弱化是不争的事实。^⑤它造成了两个直接后果,一是中央实际财政收入的债务依存度急剧上升,1987 年该值仅为 11.7%,到 1991 年为 26.6%,1993 年为 41.7%,名义值比上述值更高。中央财政的捉襟见肘使国债规模迅速增长,比较而言美国 1936—1992 年间,联邦财政收入债务依存度最高为 1976 年的 13.2%,年度财政赤字平均在 10%左右,但发行公债近一个世纪以来债务余额仍达到惊人的程度,因此我国中央财政积弱的状态如果不能根本改观,国家财政可能陷入举新债还旧债的境地。二是中央财政不得不通过扭曲事权结构来转嫁财权结构失衡的压力,各级财政间“上级开口子,下级掏票子”相互“钓鱼”的现象可能加剧,从而不利于政府职能的转换和财政预算的严肃性。所以财政体制改革不能再偏重于放权让利,中央财政有必要强化其对地方的控制机制,但这种集中不是向旧体制的复归,而应是建立在规范各级政府事权基础上,通过透明的法制化的财政转移支付制度保证地方财政合理利益的集中。

表 5 其他国家中央财政收入占财政收入的比重(单位:%)

年份/国别	美国	原联邦德国	法国	澳大利亚	印度	巴西	印度尼西亚	泰国
1991	50.3	59.4	82.2	59.8	53.3	65.4	88.8	93.5
1992	51.6	60.6	82.0	59.2	53.4	60.8	87.5	93.3

【资料来源】:根据 IMF《Government Finance Statistics Yearbook》1993 年版推算。

(二) 财政收入来源结构的比较

表 6 中列出的是其他国家经常帐户和资本帐户总收入的来源结构,其特点是税收收入为绝对主要来源,除印度、巴西外,其他国家的非税收入均在 13%以下,且均实行稳健的均衡财政而非赤字财政,这一点在新兴工业国家中尤其明显。比较而言我国财政来源结构中最突出的问题是税收收入增长机制乏力,使税收收入占财政收入的份额徘徊在 65%左右,它导致了一系列后果,如中央财政在体制改革中一直充当让利者的角色,财税改革前对地方财政是体制包干和税收减免,改革后则搞成了定基定率的税收返还,中央财政为弥补税收收入的不足不得不加大举债规模;又如税收收入增长机制乏力的直接表现是税收弹性(税收收入增长率与国民收入增长率之比)的低下,事实上,利改税至今我国税收弹性始终很低,在 1986 年该值为 0.216,1990 年降为 0.135,税制改革两年后的 1995 年则为 0.171,而日美等国的税收收入弹性均保持在 1.2 以上,它使财政收入的增长滞后于经济增长,并为地方政府和企业主管部门以各种方式大量截留财政资金提供了可能。

表 6 其他国家财政收入的来源结构(单位:%)

年份/国别	美国	原联邦德国	法国	澳大利亚	印度	巴西	印度尼西亚	泰国
所得税	77.5	38.7	30.7	64.7	16.4	18.3	59.0	27.2
国内商品和劳务税	6.2	49.1	48.0	20.3	33.2	22.8	26.3	27.2
财产税	1.5	0.4	5.3	0.3	0.4	0.1	2.1	2.3
其他税	2.4	-0.4	3.1	4.7	28.0	32.9	5.8	19.3
非税收入	12.4	12.2	12.9	9.8	22.0	25.9	7.8	9.9
财政赤字	11.3	6.0	5.6	-0.1	39.6	6.5	-0.2	-23.3

【资料来源】:根据 IMF《Government Finance Statistics Yearbook》1993 年版推算。

财政收入的主体和来源结构的双失衡有其深刻的体制根源。一是从财政运行机制看,计划经济下分配领域遵循的是马克思在《哥达纲领批判》中提出的六项扣除论,即在向劳动者个人分配前,应先进行六项社会扣除,剩余部分才能按照劳动的质量和数量进行分配,这样中央财力的高度集中就有了优先保障,政府完全排斥了市场机制直接进行社会商品分配和要素配置;在建立社会主义市场经济体系中,我国财税制度虽然进行了一系列改革,但大体上是以减税让利、利税分流为思路,以解决集中过多、统得过死的历史积弊为目标的,^⑥财政运行机制本身并没有实质性的改变,但社会分配领域事实上遵循的已是先分后扣而不是先扣后分了,这意味着中央财政在失去收入优先保障的同时还必须负担价格补贴等体制转换成本,从而引发了财政收入主体结构的失衡。二是从财政收入增长机制看,财政运行机制中分扣顺序的变化要求我国在摆脱了“非税论”以后财政收入的来源结构必须与国民收入的最终分配格局相一致。改革开放以来我国国民收入格局最根本的变化是个人取代政府成为最大的投资和储蓄主体,其在GNP最终分配的份额自1986年以来一直维持在75%以上,所以主体税种的演变趋势和选择应有前瞻性,以企业流转税为主体税种的格局应逐步向以个人所得税和企业所得税为主体税种转化,这样财政收入来源结构的优化才有最根本的保证,此处不再赘叙。

注释:

①《中国统计年鉴》,中国统计出版社1994年版,第224页。

②戴世光:《世界经济统计概论》人民出版社1987年版,第340页。

③对财政收入马克思虽然没有给出直接界定,但在分析作为财政收入主要手段的公债和税收时,实际使用了以政府为主体的后一个定义。可参阅《资本论》第1卷,人民出版社1975年版,第824—826页。

④严格来说,行政事业单位的预算外收入也属非财政部门的收入部分,按现有统计口径就不应计入财政收入;国有企业和主管部门预算外资金中,作为国家预算调节基金和国家能源交通重点建设基金上缴的那部分已计入了国家财政收入中。

⑤对国有企业和主管部门预算外资金中充当财政资金比例的另一种测算方式是计算企业的社会消费额,详细推导可参阅郭树清等:《中国GNP的分配和使用》,中国人民大学出版社1991年版,第165—168页,其结果和笔者相近。

⑥樊纲:“论公共收支的新规范”,《经济研究》1995年第6期。

⑦[美]J. M. 布坎南:《权共财政》中国财政经济出版社1991年版,第75—84页。

⑧王绍光:《中国国家能力报告》,辽宁人民出版社1993年版,第20页。

⑨吴俊培:“应当研究怎样削减财政收入”,《中南财经大学学报》1995年第5期。

⑩实际上国内公债中也包括地方和行业主管部门发行的一些债券或融资券,但数额较小,故似可忽略。

⑪表4中列出的财政赤字是当年名义赤字和债务收入之和,对赤字项更为规范的处理可参阅胡祖六:“中国财政赤字弥补战略与宏观经济效应”,《清华大学学报》(哲社版)1994年第1期。

⑫宫岛洋等通过中日比较得出了相同的结论,即我国应强化中央财政对地方财政的控制机制,详见宫岛洋等“中央和地方政府财政关系的中日比较”,《管理世界》1994年第4期。

⑬刘仲黎:“深化财税改革,振兴国家财政”,《中国财经报》1995年12月7日。