

● 黄宇光

宏观税负、财政困难与体制转换

——对当前我国财政收支水平的分析与思考

财政收入水平反映一国政府直接掌握和支配的财力规模，其高低主要取决于两个因素：一是社会经济发展水平。一般来讲，社会经济发展水平越高，财政收入的绝对量越大，同时财政在社会剩余产品中的集中程度也就相对越高。二是体制性因素。在同一的发展阶段，一国财政集中程度的高低主要取决于该国的经济运行体制，政府对经济运行直接干预的范围愈广，程度愈深，则财政集中的程度也就愈高。

改革以来我国经济运行体制发生了深刻的变化，由高度集中的传统计划体制向有计划的商品经济运行新体制过渡。与此相适应，政府调控经济运行的机制和方式也发生了相应的变化，表现为由直接干预和调控向主要采取间接调控方式转变，在调控范围上由无所不包的直接计划管理向主要负责平衡总量、协调基本经济关系和担负必要的社会管理职能方向转变。

体制转换过程中财政体制的变化同样是深刻的，无论是财政管理和调控体制、财力分配和使用体制都发生了一系列质的变化。很显然，财政体制变化的本身必然带来财力分配结构的变化。改革以来总的趋势表现为国家财政直接掌握的预算资金在社会总产品中的份额减小，这与体制转换的方向是一致的、基本合理的。但近年来国家财政出现一定困难，一些同志将之归因于财政直接掌握和支配的财力不足，提出必须尽快提高财政收入在国民收入分配中的比重。我认为，只有在科学分析和认识当前国家财政收入真实水平的前提下，才有可能对财力分配结构作出合理的判断。本文试从经济发展水平特别是体制转换的角度，对当前国家财政收支水平进行一些分析：

一、宏观税负：改革以来的演变趋势及国际比较

衡量一国财政收入水平特别是集中程度的最有代表性的指标是宏观税负，即税收总额（T）占国民生产总值（GNP）或国内生产总值（GDP）的比值，其中尤以T/GDP的比重应用更广泛。目前世界各国宏观税负水平大体上可分为三类：一是重税负国，大多数是经济发达国家，T/GDP比值一般在35%以上。发达国家实行重税政策也是随着国力的增强而逐步形成的，其条件在于人均国民生产总值高、纳税人的负担力强，同时国家担负较多的公共服务特别是社会保障职能也要求财政集中较多的财力。不少社会主义国家宏观税负也较高，这主要是由体制性原因造成的，因为过去这些社会主义国家政府要担当资本主义国家政府通常所没有的生产性投资。改革以前，我国的宏观税负基本上也可划入此类，如1978年我国T/GNP比值为34.93%。

二是中等税负国，T/GDP比值一般在20—30%之间，多数发展中国家属于此列。这些国家由于经济发展水平低，纳税人的负担能力弱而使税负比值难以提高。

三是轻税负国，T/GDP比值不超过20%，多在15%上下。这类国家主要包括经济不发达国家、一些靠非税收入为主的资源国和一些避税港。

改革前由于实行高度集中的计划经济体制，我国实际执行的是重税负政策，财政预算内收入（绝大部分应属于税收性收入）占国民收入比重长期保持在30%以上，最高的如1960年高达46.9%。如果考虑到统计上的一些不合理因素，如大量的财政补贴未包含在收入中，财政收入比重还要增高几个百分点。改革以来随着体制的转换，财力分配结构出现向地方和企业倾斜的趋势，这无疑是适应改革要求的。那么，10余年改革期间我国的宏观税负水平究竟如何，还需进行一些定量的分析和比较：

表1 改革时期我国宏观税负水平

年 份	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
T/GNP(%)	34.93	28.31	24.68	23.53	22.77	23.58	22.84	29.73	27.65	24.80	22.19	23.05	21.71

说明：为保持连续性和可比性，我国财政收入项中的企业收入实际上具有税收性质，因此在本表中归入税收总额中。同理，能交基金和预算调节基金也要视同税收收入。企业亏损补贴在“利改税”前冲减企业收入，“利改税”后冲减税收，也应加上。国民生产总值为当年价。

资料来源：《中国财政统计》（1950—1988），《中国统计年鉴》（1991）

历年企业亏损补贴额据：《中国国情》（中央党校出版社）、《经济研究参考资料》

（1989）第103期、《经济工作者学习资料》（1991）第33期、《中国统计年鉴》（1991）。

可以看出，改革后的12年间（1979—1990），我国宏观税负总水平始终保持在20%以上，年均24.57%。从动态趋势来看，税负水平呈下降→上升→下降三个阶段，1979—1984年间，税负总水平缓缓下降，从28.31%降至22.84%；1985—1986年又猛然上升，平均水平高达28.69%；1987年后，又有所降低。

结合这几年来我国经济运行实际结果，可以发现这样几个规律：

1. 宏观税负水平与财政收入增长率呈现一定的负相关性，即税负水平呈下降趋势的年份财政收入增长率则呈上升趋势；反之税负水平提高的年份财政收入增长率则呈降低趋势。

表2 改革以来可比性财政收入增长率 (%)

年份	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
财政收入增长率(%)	0.72	4.75	6.38	16.25	16.15	24.07	7.20	6.01	8.09	16.41	5.65

说明：可比性财政收入指扣除内外债务收入并加上财政补贴（1986年后为企业亏损补贴）后的实际收入数。资料来源：《中国统计年鉴》（1991），财政补贴来源同上。

1979—1984年，宏观税负水平从28.31%降至22.84%，同期财政收入增长率由1980年的0.72%和1981年的4.75%上升到1985年的24.07%（按时滞一年分析）；1985—1986年，宏观税负水平猛升至29.73%和27.65%，次年财政收入增长率降至7.20%和6.01%；1987—1988年，宏观税负水平再次降低，则1988—1989年财政收入增长率开始回升。需要指出的是，1989年以来国民经济进行调整，经济运行不够正常，这两年的某些数据可比性不强。

2. 体制原因是影响宏观税负水平和经济运行的主要因素。1979—1984年是我国经济体制改革的起始阶段，这期间各项改革措施基本上比较有效，极大地促进了生产力的发展。宏观税负水平虽然比改革前有了明显的降低，但这期间工农业生产和第三产业的发展都极为迅

猛，同时也促进了财政收入的大幅度增加，整个经济发展基本上处于协调、健康成长阶段。1985年起出台了第二步利改税的措施，宏观税负水平一下提高了5—6个百分点，当年财政收入增长率达到24.07%，但接下来便出现下滑。1987年起在全国企业范围内推广承包制，使宏观税负恢复到80年代初的水平，从而稳定住了财政收入增长率下滑的趋势并出现回升。1989年起进行的经济调整，虽然为保证财政收入而出台了多种增税措施，但由于市场环境十分恶劣，企业处境困难，生产下滑，财政收入反而难以增加。

从上述运行结果可以看出，宏观税负水平的高低升降与经济发展关系极为密切，而税负水平的背后实际上是体制性的因素在起决定性作用。

改革以来我国宏观税负水平总体上有明显降低，但在国际上处于什么样的水平上呢？

表3 80年代若干国家宏观税负（T/GDP）（%）

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
中国	24.68	23.53	22.77	23.58	22.84	29.73	27.65	24.80	22.19	23.45	21.71
美国	27.76	28.23	28.07	26.53	26.56	27.24	27.03	28.15	27.90	/	/
西德	39.92	40.23	40.36	39.92	40.07	39.86	39.42	39.41	39.82	/	/
日本	18.0	18.33	18.60	19.04	19.27	19.55	19.44	21.19	20.44	22.08	/
泰国	14.42	14.70	14.0	15.45	15.38	15.22	15.17	15.40	16.77	17.59	/

说明：上述国家税收总额均为各级政府税收。中国用GNP。

资料来源：根据IMF《政府财政统计年鉴》（1990）、历年《中国统计年鉴》、《战后日本经济社会统计》。

从上述分析中可以看出，目前我国宏观税负水平虽然明显低于发达资本主义国家，如联邦德国，更低于奉行高福利政策的国家，但也与一些发达资本主义国家如美国等大体相当，甚至高于日本的水平。至于与发展中国家泰国相比，也只能得出我国宏观税负水平偏高的结论。

因此，从总体上看，我国目前宏观税负水平属于中等税负国。若按照社会经济发展水平来判断，基本上处于20—30%的正常区间内，似乎不高，但如果注意到以下几个因素，则需要我们进一步分析：（1）我国人均GNP（或GDP）位于世界各国的后几名，纳税人的税收负担能力很弱，与世界上一些欠发达国家水平相当，而税负率我们比这些国家是明显偏高的。经验表明，一国宏观税率与该国人均GDP关系最大。（2）在目前我国宏观税负水平上，税负结构不平衡表现得很明显。从所有制关系上看，全民重于集体，集体重于个体，从规模上看，大企业重于中型企业，中型企业重于小型企业，而个人收入的税负率微乎其微。（3）也有意见认为，我国宏观税率偏高是因为体制性原因，即国家仍然承担了大量的生产性投资，我认为这一分析的根据也不足。

结论是：改革以来我国宏观税负水平是明显降低的，这是体制转换的要求，对促进生产力发展起到了积极作用。但目前税负总水平仍显偏高，特别是全民大中型企业的税负水平更是偏高。存在着进一步降低宏观税率和减轻税负的可能性和必要性。

二、从支出角度看体制转换以来财政困难的深层原因

财政收入规模与水平应当与财政支出所承担的职能相对应。我国财政困难已呼吁多年，

困难的原因并不在于收入增长慢，而在于支出规模始终压不下来。我们从对近年来的财政支出结构分析中可以看出，若财政支出中扣除经济建设费后，财政支出占国民生产总值的比重比改革前并未降低。这实际上意味着即使剔除财政的经济建设职能，也无法掩盖财政在经济建设以外的支出增长过快的事实。

表 4 改革时期财政支出水平分析

年份	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
财政支出占 GNP 比重 (%)	35.81	36.62	32.14	29.81	29.30	30.34	29.02	28.23	28.08	25.59	22.76
扣除经济建设费后财政支出占 GNP 比重 (%)	15.48	16.99	16.67	18.05	18.52	19.05	17.42	17.49	20.47	19.50	17.25

说明：为与财政收入相对应，财政支出项均包括企业亏损补贴及价格补贴。

资料来源：《中国财政统计》（1950—1988）。企业亏损补贴额同前。

表 4 说明，改革以来，我国财政总支出占国民生产总值比重出现下降，突出表现在财政的经济建设费支出比重有了明显降低。但与此同时，财政的非经济建设支出却没有相应降低，不仅快于财政收入增长率，而且快于国民生产总值的增长率（参见表 5）。

表 5 非经济建设性财政支出增长率比较表

年份	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1979—1988 年平均 (%)
GNP 增长率 (%)	7.40	7.91	4.57	8.70	10.17	14.50	12.99	8.32	10.60	11.51	9.67
可比性财政收入增长率 (%)	-3.40	0.72	4.75	6.83	16.25	16.15	24.07	7.20	6.01	8.09	8.96
非经济建设费类财政支出增长率 (%)	9.41	12.21	4.99	8.21	10.96	22.57	23.10	9.43	18.26	22.88	14.2

说明：非经济建设费类财政支出指扣除经济建设费后的财政支出加上财政物价及企业亏损补贴后的实际支出额。资料来源：《中国财政统计》（1950—1988）。

通过上述分析不难发现，近些年财政困难从表面上看是财政收入在社会总产品中的份额有所降低，但进一步分析其深层根源则在于国家财政在减轻其经济建设职能的同时，没有能相应缩减其社会行政性支出，表现为财政收入增长幅度远远跟不上非经济建设性财政支出的增长幅度。分析发现，导致财政非经济建设性支出居高不下的主要项目有：（1）行政管理费支出，占财政支出的比重由1978年的4.4%上升到1990年的9.1%，增长1.07倍；（2）财政补贴（包括价格补贴和企业亏损补贴），占财政支出的比重由1978年的10.9%上升到1990年的24.1%，增长1.2倍；（3）各项事业费（不包括农业事业费），占财政支出的比重由1978年的10.5%上升到1990年的16.7%，增长59%。上述三项合计占财政支出的比重由1978年的25.8%上升到1990年的44.9%，几乎相当于财政总支出的一半。

因此，我们也有理由认为，那种把目前我国宏观税负水平偏高的原因归因于国家经济建设职能的分析根据不足。我国宏观税负水平仍然偏高的根源在于国家职能转换不力，相当部分

的财政收入用于维持机构庞大的“高价政府”。

三、从体制转换角度对当前我国财政收支水平的几点思考

1. 衡量财政收入水平高或低、是否适度的标准是什么？在经济发展水平既定的前提下，我认为主要应从体制转换的角度来考察。谁也不会否认改革时期我国经济体制已发生了许多本质性的变化，其中最根本的变化发生在经济运行的积累主体已经由政府转向企业，甚至包括居民。这一体制转换必然带来国民收入分配格局的改变。

1978年，国民收入使用额中用于积累的部分为1087亿元，积累率为36.5%，1990年，用于积累的部分为4904亿元，积累率为34.2%。积累率水平差别不大。同期，国家财政收入在国民生产总值中的比重由1978年的35%下降到1990年的22%，下降13个百分点，这13个百分点相当于1990年国民生产总值2262亿元，也就是说，如果按照传统计划体制中的财政收入比重，1990年财政收入相当于少收2262亿元。但进一步分析发现，1978年全民和城镇集体单位固定资产投资为677.32亿元^①（其中城镇集体仅8.6亿元），基本上来源于财政预算内投资。1990年全社会固定资产投资4449.29亿元，若减去1978年投资总额，再减去1990年国家预算内投资387.65亿元后为3384.32亿元。这实际上意味着1990年全社会预算外投资净增加3384.32亿元，仅此一项已远远高于当年国家财政收入减少额的2262亿元。说明国民收入分配结构的变化不仅没有削弱而是强化了社会的积累功能，这是体制转换的成绩。从另一个侧面也说明国民收入分配向企业和个人倾斜的结果并没有导致向消费倾斜。

2. 分析改革以来我国财政收入比重水平的变化，应注意两点：其一，应当肯定改革十余年来财政收入总比重水平的降低是经济体制转换的要求，对生产力发展的促进作用和积极意义是明显的。而且我们不难发现这样一条规律：财政比重提高的年份，经济发展并不顺利；而财政比重呈降低趋势的年份，经济发展和企业活力则得到增强。近两年虽然采取了一系列提高财政收入比重的措施，但由于经济运行不畅和企业活力不足，反而达不到增加收入和提高比重的目的。从中我们得到的启示就是，离开经济发展水平和经济体制转换的要求来单纯在财政收支上作文章，是一种本末倒置的作法，并最终无助于财政比重水平的提高。其二，在经济体制转换基本完成之后，随着社会经济发展水平的提高，财政收入比重的提高也将是一个历史的趋势。我们并不反对提高财政收入比重以增强国家对国民经济的宏观调控能力并提高社会发展、文化和保障水平，但其前提应建立在国家宏观调控手段和机制转换，特别是作为微观经济基础的企业活力有了明显增强，“四自”能力基本具备的基础上。而目前这一前提显然并不具备，如果不顾这一现实而强行提高，必然会最终窒息经济的活力，甚至可能丧失改革的巨大成果。

3. 目前适度增加财政收入的途径不能选择加重全民企业负担这一方式，相反应当运用财政政策手段来促进企业经营机制的转换，通过“做大蛋糕”来实现财政增收。同时调整税负水平和结构，把税负过轻和相当一部分流失的财政收入收上来，这也是财政体制改革的一项相当重要的内容。

注：① 由于缺乏全社会固定资产投资资料统计，故用此代替，估计差别不大。