

财政收入占国民收入比重问题的再思考

黄宇光

一、关于国家财政收入占国民收入合理比重的分析

国家财政收入占国民收入的比重（简称SR/NI，下同）是国民经济中一个重要指标，它体现一个国家在一定时期内（一般为一年）新创造的价值中国家财政所集中的程度，这一比重的高低在一定程度上体现着国家财政对社会和经济发展的职能作用和直接调控能力。该指标在客观上存在一个最佳值，当实际比重与最佳比重接近时，就会有利于社会和经济的良性发展；反之，则会对社会经济发展产生不利影响。

在不同的社会经济发展阶段、不同的社会制度、经济体制和经济结构条件下，SR/NI的合理比重应有所不同。因此，探讨SR/NI的合理比重，特别是我国经济发展现阶段国家财政收入规模的合理度，应综合考虑以下因素：

首先，在社会经济发展的不同阶段上SR/NI比重有所不同。一般来说，社会生产力和劳动生产率发展水平越高，财政能够集中的程度就越高。因为随着社会经济发展水平的提高，剩余产品率也逐渐提高，这在客观上首先为财政进一步集中国民收入提供了现实可能性。同时，随着社会剩余产品率的提高，在劳动生产率大体稳定增长的条件下，保持经济平稳增长所需的生产性投入相对减少。由此，就能通过国家财政进一步集中国民收入来提高全社会综合发展水平，如增加福利、教育、科研、社会保障等项支出。这是SR/NI比重提高的现实必要性。而对于社会经济发展水平较低的国家来说，剩余产品率较低，无论是发展生产、增加生产性投入还是提高社会综合发展水平的要求都比较迫切，资金紧张的状况是不可避免的。它既在客观上制约了国家财政不可能在国民收入的初次分配中集中过高的比例，也使提高社会综合发展水平的要求难以得到充分满足。从世界各国社会经济发展的不同阶段来看，基本上可以反映上述特点。

其次，不同的经济体制对SR/NI比重的影响也不同。在以产品经济为特征的高度集中的计划经济体制下，国家集所有权与经营权于一身。在资金的分配上，以中央为主实行“统收统支”的经济管理模式，SR/NI比重较高，特别是中央财政占国民收入比重较高是必然的。而在以商品经济为特征的计划经济与市场调节相结合的经济体制下，企业成为独立的商品生产者，有了独立的经济利益，面向市场独立组织经济活动。在这种新体制下，财政收入比重下降具有必然性。

第三，所有制关系和国家财政职能作用的不同对SR/NI比重也有影响。在私有制条件下，企业无论是进行简单再生产和扩大再生产都是自己的事，国家除担负必要的公共项目投资外，一般不进行生产性投资。因此，国家财政支出中建设性支出比重相对较小。而公有制条件下国家不仅要承担大量的公共事业投资，而且要担负一定比重的社会性扩大再生产的责任，要求有必要的资金集中于财政。

第四，由不同的经济发展水平所决定的经济结构对SR/NI比重有影响。比如，由于生产

力发展水平低,突出表现在农业的劳动生产率水平过低,造成农业创造的国民收入大部分自我消耗掉了,很难为国家提供较多的直接财政收入。在这种情况下,国家财政收入的来源基本上要依靠劳动生产率相对较高的工业部门,无法从农业取得更多收入。我国的情况就是这样。1980—1988年,我国工业提供的国民收入占其总数的46%,提供的国家财政收入占其总数的83%;而农业提供的国民收入占其总数的36%,提供的财政收入仅占其总数的4%。在这里当然不能否认由于工农业产品价格“剪刀差”的存在,导致一部分国民收入由农业转移到工业部门来实现,但最根本的原因还是在于农业劳动生产率水平过低,无法为社会提供更多的剩余产品。这种工业与农业的结构性差异,使提高SR/NI比重的回旋余地很小。

从以上分析中看出,决定一定时期一个国家SR/NI的合理比重重要综合考虑经济发展水平、所有制关系、经济体制及其变动、经济结构等多种因素,应结合具体国情进行确定。

二、对近年来我国国家财政收入占国民收入比重下降的思考

从目前的统计口径看,近年来我国SR/NI比重下降较多,一些同志分析其原因时注意到了其中有一部分统计过程中的技术性因素对财政收入比重的下降有影响,如补贴、赤字的计算方法等。但即便剔除上述因素,SR/NI比重下降也是实实在在的,其关键在于如何看待这一现象以及如何评价当前财政规模的合理“度”的问题。

分析当前我国SR/NI比重的变化,涉及到两方面问题:一是水平的判断,二是趋势的判断。所谓水平判断,是指我国经济发展现阶段SR/NI的合理比重应该如何确定,目前的比重是否合理?趋势判断则是指随着经济的发展和改革的深入,SR/NI比重的变动趋势将如何?下面分而论之。

决定一个国家一定时期SR/NI合理比重的最主要因素是经济发展水平,即社会生产力和劳动生产率水平。因为只有当生产发展能够为社会提供较多的剩余产品时,国家用财政手段对这部分剩余产品进行较多的集中再分配才有现实可能性。从我国的情况看,社会生产力和劳动生产率的发展水平都比较低,生产为社会所提供的剩余产品很少,这就从根本上决定了国家不能在国民收入的初次分配中集中过多的财政收入,而必须把相当部分的国民收入留给各个生产实体以满足其发展生产的需要,留给生产者以满足其劳动力的再生产和必要的生活水平提高的需要。因此,从总体上判断,我国现阶段SR/NI比重必然是较低水平的。

从经济结构现状来分析,目前我国也不具有较高水平的SR/NI比重的可能性。首先在于农业劳动生产率水平远低于工业部门,通过农业部门增加财政收入的可能性很小。不仅如此,国家还要通过价格及财政手段进一步向农业输入资金,增加农业投入。从目前来看,在一个较长时期内保持农业生产的低税水平是必然的。其次,第三产业虽然发展较快,但整体上仍处于低级阶段,近期内要直接增加财政收入的可能性不大。第三,现行的重税体制已经在损害着工业的发展,试图进一步加重工业部门的负担来扩大财政收入的相对值很困难。

从所有制及经济管理体制的角度看,国家财政目前仍有必要承担相当一部分社会扩大再生产的责任。同时,由于经济管理手段还比较落后,以一定财力作后盾对国民经济的直接调控和管理在一段时期内仍然是重要手段。而且在市场体系、价格体系很不健全条件下,国家直接掌握一定的财力对国民收入进行符合社会总体发展要求的再分配也是必要的,它符合社会主义国家计划性特征的原则。上述这些特点则要求SR/NI的比重适当提高。

以上分析说明,在我国经济发展现阶段,由经济发展水平所决定SR/NI的比重必然较低

的。但同时，对于以计划性为特征、以直接调控为重要手段的我国经济管理体制来说，则要求SR/NI比重比同等发展水平的市场经济国家要有所提高，财政集中程度要相对高一些。

如何判断我国SR/NI比重的变动趋势。首先，从一个相对较长的社会经济发展阶段来看，随着生产力发展水平的提高，SR/NI比重随之提高是必然趋势。其次，在经济发展现阶段特别是改革时期，SR/NI比重又将呈下降趋势，这是国家经济体制改革的要求所决定的。如前所述，改革前由统收统支的传统体制所决定的财政收入规模，是建立在国家不仅包揽企业和社会扩大再生产，而且包揽企业简单再生产。中央政府不仅管理全社会各项事业发展，而且直接的具体管理各个地方的经济和社会的发展。这就要求政府、特别是中央政府必须掌握大量的财力。而改革就是要建立起有计划商品经济的新体制和计划经济与市场调节相结合的运行机制，使企业成为独立的经济利益主体，不仅简单再生产的权利应当归企业，扩大再生产的权利最终也必然由企业所掌握。地方政府事实上也成为一级独立的经济利益主体，要求有独立的财力来发展地方经济、承担公共事业投资。在这样一个新体制和运行机制下，SR/NI比重相对于改革前的水平下降则是必然的。

我们认为，改革以来SR/NI比重下降包含有客观必然性。在这个问题上不难取得共识。问题在于当前的SR/NI比重是否合理？怎样看待当前的财政困难？当前的财政困难是不是SR/NI比重下降过多造成的？这才是当前争论的焦点所在。

三、如何看待当前国家财政收入占国民收入的实际比重

按目前的统计口径，财政收入占国民收入比重1978年为37.2%，改革前近30年中正常年份的比重为31%左右。这一比重1988年已降到20.4%。这表明改革10年来SR/NI比重下降了10多个百分点。不少同志据此呼吁SR/NI比重已经到了非常危险的边缘。

实际上，把我国现阶段SR/NI比重同国外发达或发展中国家SR/NI比重进行简单对比，无论是从经济发展水平、经济制度、经济结构以及体制差异等多方面都存在诸多不可比因素，主要包括：

1. 统计口径上的不可比因素。从国民收入指标看，我国统计范围只包括工业、农业、建筑业、运输业和商业这5个物质生产部门，不包括非物质生产部门；而西方国家则既包括物质生产部门，又包括非物质生产部门。此外，我国国民收入中包括企业缴纳的各种间接税，西方国家则不包括这一部分。

再从财政收入指标来看，西方国家的财政收入是指公共部门的收入即中央政府、地方政府、公共法人组织等的收入，不包括公债。如果按此口径，我国地方财政、行政事业单位、主管部门和国营企业掌握的全部预算外资金，也要视同财政收入。此外，1986年以前我国直接冲减收入而没有列入预算的价格补贴等，也应视同财政收入。

2. 制度性的不可比因素。最主要的是社会保障性收入项目。在西方国家，社会保障性收入是指由社会保障税筹集并进入政府财政体系的收入。社会保障税作为西方国家税收体系中的一个主要税种，在财政收入中占有相当的份额。而我国则一直由企业等基层单位自己办社会保障，其费用并不进入财政体系。

3. 还有一个比较特殊的不可比因素是由于价格体系不合理造成的，即由于名义价格与均衡价格的偏差造成财政进行货币分配与进行实物分配相脱节。所谓均衡价格，意指当商品

供求量趋于一致时的价格。从我国来看,长期以来,国家以远低于均衡价格的牌价向城镇居民提供了住宅、医疗保健、食品及一些生活必需品等一系列实物性差价福利。同时向国营企业提供了大量生产资料差价利益,如基础原材料、土地及水资源等。再有,实行生产资料价格双轨制以来,国家财政对一部分生产资料进行分配的名义价格的价值远低于实际分配的实物价值。以上原因导致货币财政收入远低于按均衡价格计量的财政收入,从而实际上压低了财政收入比重,这在市场经济国家是没有的。

4. 除上述因素外,在对SR/NI比重进行横向比较时还应注意,我国同西方发达国家存在着经济发展水平、社会福利制度等诸多差异,可比性很小;同苏联、东欧一些国家进行比较时,虽然存在着某些共同之处,但经济发展水平和经济结构的差异还是较大的,在比较时也要把国情的不同考虑进去;同一些发展中国家比较时,则要区别社会制度、经济体制的差异。实际上,以社会发展水平作为SR/NI比重的最主要决定因素,那些与我国发展水平相近的发展中国家SR/NI比重与目前我国的这一比重是相近的。

在对当前我国SR/NI比重进行纵向比较时,也要进行必要的不可比因素的调整。一是应当把国家债务收入从财政收入中剔除出去。二是应当把1986年以前年度的价格补贴作为财政收入处理,相应增加财政收入。因为过去采取的把价格补贴直接冲减财政收入的作法不能反映财政收入的真实规模。三是按照同理,企业亏损补贴作为负收入的作法也不能反映财政收入的真实规模,因此也应加上。四是鉴于我国各年度财政赤字均属于公债以外的赤字货币,实际上构成了货币的财政发行,无异于隐性征税,最终构成人们的实际负担,因此决算赤字额应视同财政收入。

除以上因素需要在计算财政收入过程中进行必要的技术处理外,还有一些源于经济体制变化的因素必须考虑:

一是预算外资金。这是改革以来增长最快、引起较大争议的项目。严格来说,预算外资金不是由国家预算支配和安排,但实际上是承担财政职能的资金,具有“第二财政”的职能。近年来,预算外资金增加较多,但其在使用中绝大部分投向了过去由预算资金承担而现在不再由预算资金承担或预算资金无力承担的一些支出项目,如企业的简单及扩大再生产、职工福利费用、地方的公共事业等支出项目,其中绝大部分是经济体制改革的需要。在对改革前后SR/NI比重进行比较时,必须考虑到这一体制性变化因素。

二是企业的流动资金。过去企业流动资金主要由财政预算资金拨付,银行只承担季节性、临时性的非定额贷款。1983年后,财政不再承担供应企业流动资金义务,企业所需流动资金基本上全部由自有资金和银行贷款解决。相应地,过去包括在财政收入中的这部分资金转为银行信贷资金来源和企业预算外收入。

三是改革以来由于生产资料双轨制价格的实行,使预算支出中用于基本建设支出的名义额远远低于其实际额,实际上等于列入国家计划、使用预算资金购买平价原材料的单位“超分配”了一块财政收入。如果从国民收入实物量平衡的角度看,这部分财政收入的实际值要高于其名义值。

为了对改革前后SR/NI的真实比重进行一些对比,我们根据可以得到的资料对财政收入值进行了一些必要的调整,目的为比较真实地反映财政收入占国民收入的真实比重,同时消除一些体制性变化给SR/NI比重带来的影响。

(见下表)

调整前后SR/NI比重分析表

(单位: 亿元)

	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
调整前不含 债务财政收入 (1)	1121.12	1067.96	1042.22	1016.38	1040.11	1169.58	1424.52	1776.55	2122.01	2199.35	2357.24
财政价格补贴 (2)	11.14	79.20	117.71	159.41	172.22	197.37	218.34	261.79			
财政企业 亏损补贴 (3)	82.72	101.51	124.36	168.31	146.14	144.29	151.66	245.23	324.78	376.43	446.46
预算外资金 财政性支出 (4)	242.98	316.00	390.18	420.75	561.92	622.37	789.37	943.14	1029.14	1272.90	1589.00
财政赤字 (5)	/	170.67	127.50	25.51	29.34	43.46	44.54	/	70.55	79.59	78.55
国民收入 (6)	3010	3350	3588	3940	4261	4730	5650	7031	7887	9361	11533
调整前SR/NI 比重(%) (1)/(6)	37.2	31.9	28.3	25.8	24.4	24.7	25.2	25.3	26.9	23.5	20.4
调整后SR/NI 比重(%) (1)+(2)+(3) (4)+(5)/(6)	48.4	51.8	48.9	45.4	45.8	46.0	46.5	45.9	45.0	42.0	38.8

资料来源:《中国财政统计》(1950—1988)、《中国统计年鉴》(1989)

需要说明的是, 财政价格补贴1986年起由冲减收入改列支出, 故不再计入。预算外资金财政性支出项包括全国预算外支出中固定资产投资、福利及奖励支出、养路费支出、城市维护费支出、科技三项费支出、增补流动资金支出及事业费和行政支出等(不包括大修理支出及上交国家能源交通基金等)。1983—1987年间上述几项支出均有实际统计数据, 大约占全部预算外支出的70%左右, 故1978—1982年和1988年数据按此比例推算。上述支出项目均属于改革前由财政预算统收统支, 改革后改由预算外资金负担, 在对比时应视同财政收入。

四、关于提高国家财政收入占国民收入比重的思考

提高财政收入占国民收入比重和中央财政占全部财政收入比重, 是大家比较关心的问题。如何提高SR/NI比重, 以摆脱当前的财政困境, 存在着两种不同的认识, 分述如下:

1. 从目前提出的尽快提高SR/NI比重的呼声来看, 其立论基础是建立在以下判断之上, 一是当前国家财政出现了严重的困难, 原因在于SR/NI比重过低; 二是当前国民经济发展出现的某些混乱, 原因在于国家宏观调控不力, 而宏观调控不力则主要源于国家直接掌握的财力太少, 无法实现其调控职能; 三是国民收入分配中出现了严重的向企业、向个人倾斜的现象, 企业留利过多。由上述判断出发, 而提出为增强国家宏观调控能力、为摆脱当前的财政困境、为改善国民收入分配格局, 必须提高SR/NI比重的意见。

2. 当前的财政困境是不是SR/NI比重降低造成的。1978—1988年, 国家财政收入(扣除债务收入)由1121亿元增加到2327亿元, 按可比口径年增长率为8.2%, 与国民经济的增长是同步的, 增速并不低。同时, 随着改革的深化, 国家财政所担负的大量生产、建设职能逐步转由企业 and 地方来承担。即使在公共开支方面, 大量资金和经费也转由预算外资金筹集和解决。因此总的来看, 与改革前相比, 财政预算资金分配的范畴是大大缩小的。以基本建设支出为例, 改革前, 该项支出占财政支出比重达40%左右, 1979—1988年减少到29.3%,

10年间基建拨款1978年为452亿,1988年只增到633亿,增长40%。作为传统体制下财政最主要职能的经济建设费用开支比例不断缩小,为什么财政困难不断加剧,最主要的原因有两点:一是财政“吃饭”的费用过份膨胀、负担日重;二是补贴的支出迅猛增加。正是由于这两个因素使财政困难加剧,综合中央与地方两级财政预算支出结构分析,结论显而易见。

当前,相对于财政支出规模而言,财政收入不足表现得比较明显,一方面,财政的经济建设能力削弱;另一方面,就公共开支来说,无论是教育、科研、国防等项支出都难以满足需要。而且,即使是近年来膨胀最快的机关事业单位的人头费用,也无能满足弥补公务人员通胀损失和生活水平提高的需要。如果仅仅由此而得出必须以提高SR/NI比重来解决财政困难的结论,则实际上是在默认财政不合理的支出结构,忽视经济体制转轨要求的情况下增加财政集中的“度”,很可能会给经济发展带来不良影响。

3.如前面所分析的,考虑到我国经济发展水平和经济结构现状及经济体制转换的要求,对目前我国SR/NI比重进行一些定性的判断是有必要的。我们认为,判断一个国家SR/NI比重的合理“度”,在经济发展水平和经济结构既定的条件下,主要应以体制性因素来观察,在体制转轨时期,则应看对体制的顺利转轨是起促进还是阻碍作用。同时,还要看在体制转轨时期国家财政的职能作用能否充分发挥,其梗阻何在?

我们认为,从我国经济体制改革的要求来看,总的说,国民收入分配格局的改善及SR/NI比重的下降对社会主义有计划商品经济新体制的建立,对促进生产力发展,对市场机制的确立和健全,对改善政府职能和宏观调控都起了好的促进作用,十年改革实践能够充分证明这一点。当前国民经济出现的暂时困难(包括财政困难)并不是SR/NI比重下降过多造成的。从新体制所要求的企业成为自主经营、自负盈亏、自我积累、自我发展的独立商品生产者这一目标模式来看,我国企业体制改革开始有了一定的突破,但还远远不够。在国家与企业的分配关系中,企业的留利远远难以满足其积累、发展的需要,工业企业留利水平只占其纯收入的15%左右(1990年降至不到10%),怎么能说财政困难是企业留利过多造成的呢?从企业成为独立的商品生产者这一要求来看,企业用于发展生产、改善职工生活的留利在纯收入中至少要占30%以上的份额,这是企业发展最基本的条件之一。

同时,那种认为财政的宏观调控职能没有充分发挥的原因在于国家所直接掌握的财力过少的说法至少忽略了两点:一是就目前SR/NI比重的财力规模而言,财政的经济建设能力削弱并不是因为财政规模过小,而主要是因为财政支出结构不合理;二是为适应有计划商品经济新体制的要求,国家宏观调控的主要手段要逐步由直接的财力调控转向间接的参数调控,就目前而言,财政体制本身的改革是滞后的。

4.最后,总括来看,其结论是,仅仅从解决财政困难、加强宏观直接调控的角度来看待提高SR/NI比重,实际上是建立在对国民收入分配格局不正确判断基础上、忽视了经济体制改革要求的政策措施,其后果很可能会阻滞经济体制的顺利转轨,必须慎重行事。

我们认为,SR/NI比重的提高作为社会经济必然趋势,其根本途径在于生产力和劳动生产率的提高,这是一个历史过程。从目前来看,我国经济发展水平、经济结构决定了SR/NI比重不可能在短期内有较大的提高。相反,从经济体制改革和发展生产力的要求来看,SR/NI比重在短期内至少是稳定的,并可能会进一步下降。这就需要我们经济体制改革的深化来摆脱目前的经济困难,增强国家宏观间接调控能力,走出财政困境,促进国民经济良性循环。