

TINASHUIRENGUANHAOQIANDAIZI
ZHOUTIANYONGTANCAISHUITIZHIGAIGE

替纳税人管好“钱袋子”

——周天勇谈财税体制改革

周天勇 著



中国友谊出版公司

TINASHUIRENGUANHAOQIANDAIZI
ZHOUTIANYONGTANCAISHUITIZHIGAIGE

替纳税人管好“钱袋子”

——周天勇谈财税体制改革

周天勇◎著

 中国友谊出版公司

图书在版编目(CIP)数据

替纳税人管好“钱袋子”——周天勇谈财税体制改革 / 周天勇著. — 北京:
中国友谊出版公司, 2010.3

ISBN 978-7-5057-2691-8

I. ①替… II. ①周… III. ①财政管理体制-经济体制改革-研究-中国
②税制改革-研究-中国 IV. ①F812

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 030039 号

书名	替纳税人管好“钱袋子”——周天勇谈财税体制改革
作者	周天勇
出版	中国友谊出版公司
发行	中国友谊出版公司
经销	新华书店
印刷	北京嘉业印刷厂
规格	700×1000 毫米 16 开 19.25 印张 280 千字
版次	2010 年 3 月第 1 版
印次	2010 年 3 月第 1 次印刷
书号	ISBN 978-7-5057-2691-8
定价	39.80 元
地址	北京市朝阳区西坝河南里 17-1 号楼
邮编	100028
电话	(010) 64668676

◆ 1978年党的十一届三中全会后，960万平方公里的中国大地沐浴着改革开放的春风。在实践上，人们一下子冲破思想的藩篱，像装满土豆的麻袋，袋口一打开，土豆就散落了出来。发轫于安徽凤阳小岗村的家庭联产承包责任制的改革在广阔的天地里轰轰烈烈地展开，并进而由农村推及到了城市。在理论上，经历了从计划经济到有计划的商品经济到市场经济的发展过程，各种观点之争一直没有停止过。几经反复，1992年邓小平南方谈话后，打破了争论的僵局，消除了改革杂音，进一步解放了思想，为改革开放注入了新的活力。

党的十七大报告指出：“改革开放作为一场新的伟大革命，不可能一帆风顺，也不可能一蹴而

就。最根本的是,改革开放符合党心民心、顺应时代潮流,方向和道路是完全正确的,成效和功绩不容否定,停顿和倒退没有出路。”

新的发展阶段,需要新的动力,需要新一轮的思想解放。在“摸着石头过河”、允许试错的波澜壮阔的改革进程中,我们在切身感受到生活改善的同时,也切身感受到自身的压力和沉重的负担。改革改到深处了,是应该架桥还是继续下河摸石头?架起的桥如果成了“桥糊糊”怎么办?河中还有没有石头?水深了之后我们还能不能摸到石头?……一系列疑问等待回答。

为此,中国改革智库——中国(海南)改革发展研究院和北京时代华语图书股份有限公司共同组织国内有关经济、政治、社会等领域的专家,集中了国内六大政府决策咨询机构,对过去30年的改革发展进行了系统的回顾,对下一步改革提出了系列指导意见和前瞻性参考,用高质量的声音和智慧指点中国的未来江山。

编者

目 录

CONTENTS

导 言

- 003 一、政府到底收了多少钱,花了多少钱
- 006 二、中央与地方的财政税收关系非改不可
- 009 三、财政预算问题的概括
- 013 四、群众对乱收费和乱罚款意见很大
- 017 五、浪费巨大和滋生腐败

第一章 财政预算体制与中国的债务危机

- 023 一、财政赤字、国债余额、对外债务余额及地方县乡村债务
- 028 二、需要国家兜底的各类不良资产和债务
- 035 三、国民经济综合负债率已经超出警戒线 60.4 个百分点

第二章 中国的房地财政与土地和房屋的涨价

- 039 一、土地政府寡头垄断供给型住宅涨价
- 041 二、政府房地产财政推动的房价上涨

- 044 三、房产低持有成本需求推动的房价上涨
- 046 四、地方政府房地产财政对城乡居民收入的影响

第三章 供养规模、税费负担对创业、企业和就业的影响

- 060 一、公职人员规模的扩张和实际支出的增长
- 068 二、政府实际收入、宏观税费水平与企业的负担
- 075 三、高税费对创业、企业和就业的影响
- 082 四、供养规模扩张和收取税费的体制和行为
- 091 五、立法和执法裁量权失控与灰色及黑色成本
- 101 六、严审批监管和高税费的危害和后果

第四章 理顺中央与地方的财政税收关系

- 110 一、中国中央与地方财政关系的演变
- 128 二、中国目前中央与地方财税关系格局
- 140 三、中国中央与地方财税关系存在和面临的问题
- 148 四、中央与地方财税关系改革思路的争论
- 156 五、中国中央与地方财税关系的改革思路和框架设计
- 174 六、结语

第五章 财政预算体制的改革

- 179 一、财政预算体制改革的目的和原则
- 181 二、形成统一和完整的国家预算体系
- 187 三、中国社保管理体制的选择和立法要三思而后定

- 195 四、支出结构向公共服务型财政转型
- 199 五、预算编制、执行和监督程序及其公开性
- 208 六、财政体制的配套改革

第六章 中美财政税收体制比较

- 216 一、中美财政税收立法及制衡体制比较
- 226 二、中美财政支出结构和公共服务程度比较
- 234 三、中美中央与地方财政税收关系比较

结 语

I 导 言

INTRODUCTION

- ◆ 五、浪费巨大和滋生腐败
- ◆ 四、群众对乱收费和乱罚款意见很大
- ◆ 三、财政预算问题的概括
- ◆ 二、中央与地方的财政税收关系非改不可
- ◆ 一、政府到底收了多少钱，花了多少钱

导 言

目前的财政预算体制，虽然改革开放以来不断进行了改革，但基本上沿袭着原苏联传统计划经济体制下的财政预算框架，没有进行彻底的改变，是一个偏重生产建设、行政管理的财政预算体制。需要按照社会主义市场经济体制的要求，对财政按照一定的原则和目标，进行改革。

一、政府到底收了多少钱，花了多少钱

中国的财政收入及预算体制存在着诸如收入不统一完整、行政公务开支比例高、公共服务支出比例低、预算粗略不透明、转移支付不科学和不公开、隐性和或有债务规模很大等问题，加强政府收支及预算管理应成为一个重大议题。

议题一：各级政府到底收了多少钱？根据有关部门的数据，中国各级政府财政预算内收入规模 2007 年约为 51000 亿元人民币。但是，2007 年各级政府实际收入规模要远大于此。细分起来：①各级政府税收收入大约为 48500

亿元，这是政府从较为正规的渠道获得的收入；②社会保障收入国际通行规则都为国家财政预算收入，但是我们没有纳入预算管理，2007年数据我还没有看到，但保守估计在8000亿元左右；③地方政府的卖地收入2007年还是没有纳入财政预算管理，据国土资源部的有关数据推算，规模在1200亿元左右；④政府各部门和行政事业性单位的收费罚款，2004年为9700亿元左右，根据调查测算，年增长幅度甚至比财政预算内收入增长幅度高，保守以年平均增长20%计，2007年政府各部门和行政性事业单位收费罚款规模高达16761亿元，绝大部分没有纳入预算管理；⑤还有国有企业利润，虽然国家付出了大量的投入和代价，但从1994年起，14年来，大部分没有交给财政而企业自己留用，2007年只是烟草上交了2000亿元左右的利润。如果将以上五项合计起来，中国各级政府2007年实际收入至少为87000亿元。比预算内收入51000亿元竟然多出36000亿元！其中，预算内正规渠道的税收等收入，中央约占55%以上，烟草利润基本上全归中央政府；而社保、卖地和收费罚款的95%留在地方各级政府手中。

有实证研究认为，发展中国家财政收入占GDP的比重应当在18%~25%范围比较合适，而且大多数发展中国家基本上遵循此标准。高于此限，将损害民间创业和就业，影响居民收入，并且使投资与消费的比例失调。中国有关部门总是强调中国国民经济和企业的税负率不高，如2007年51000亿元预算内收入与246600亿元GDP相比，税负率只有19.3%，就是把社保收入加进来，也只有24%，不超过25%。其错误就在于他们片面地将预算内的政府收入与GDP总量相比，而相当多的政府收入没有包括在预算内。2007年实际全部政府收入87000亿元占GDP246600亿元的33%，国民经济和企业的实际税负率已经非常高，超过发展中国家财政收入占GDP上限达8个百分点。

对此，应该确定这样一些重大的规则：政府的所有收入都应当纳入预算

管理，不应当分预算内和预算外；清理和废除一部分政府各部门和行政事业性收费，将政府全部实际收入控制在 GDP 的 25% 以内；人大不应当将税收和收费罚款权力委托给政府，所有收税、收费和罚款项目，均应当由人大的讨论、审议、批准和监督。

议题二：政府自己到底花掉了多少钱？87000 亿元人民币，是一笔规模很大的资源。政府到底用它来干了些什么？其中党政公务机构人员消耗、公务消费和办公条件等本身花掉了多少？2004 年我做过一项研究，发现 2003 年由国家财政、预算外资金、企业和村民交费支出的党政事业供养费高达 15766 亿元，占整个国家 2003 年实际总计支出 37960 亿（包括预算外支出）的 37.58%，占当年 GDP 的 13.52%。

国家党政机关的公务和职务消费及办公楼和培训中心等建设支出居高不下，且节节攀升。如 2004 年，全国公车消费财政资源 4085 亿元，全国的公款吃喝一年在 2000 亿元以上，1999 年公费出国的财政支出就达 3000 亿元，2000 年以后公费出国有增无减。三者相加总数高达 9000 亿元以上。还有政府投资决策失误浪费资金，像“政绩工程”、“面子工程”之类，在“七五”到“九五”期间，中国的失误率就高达 30%，资金浪费大约 4000 亿~5000 亿元，远远高于发达国家平均水平的 5% 左右。因此产生巨额的政府债务，目前全国地方政府债务以万亿元计算。当然，还有群众深恶痛绝的建豪华办公楼、培训中心、多买车和买好车、多发福利等等问题。

我个人认为，这几年强调财政支出向公共服务型调整，2007 年，党政事业机构和养人，公车、公出、公招，包括豪华办公楼、培训中心等支出比例可能降低，占 87000 亿元政府实际收入的 30% 左右，即使这样，规模还是在增加，党政及行政性事业消耗规模也高达 26100 亿元，大约分别为财政对农业、文教科、社保、国防等支出的 7 倍、3 倍、4 倍和 5 倍左右，占当年 246600 亿元 GDP 的 10.6%。

世界上如日本、德国、英国、意大利、美国、法国等许多国家，其政府行政性开支在财政支出的2%~15%范围，美国最高，也不超过15%。因此，应当确定这样一些规则：党政及行政性事业为民这样操劳和辛苦，且将其消耗定在世界各国最高的水平上，那也不应当超过全部政府实际收入的15%；废除工商、质监、城管、卫生防疫、交通行政等等行政、执法和司法机构及单位的收支两条线、超收奖励和罚款分成体制，全部行政、执法和司法机构，由财政拨款供给其经费；在我国还存在城乡发展差距大、社保基金严重不足、城市贫困在增加、地区发展不平衡、乡村扶贫攻坚任务重、就业难和失业问题严峻、居民收入增长缓慢、生态环境欠账太多等如此多问题的情况下，人大应真正代表人民的利益，督促政府少花钱，多为民办事，将政府收上来的钱看住管好。

二、中央与地方的财政税收关系非改不可

中央与地方最基本的经济政治关系是财政税收关系，其格局应当按照促进经济发展、明确各自事务、一级税源一级政权、减少转移支付体制成本、提高及保持税收效率等原则进行设计。从目前的体制和状况来看，中央与地方的财税关系中，中央集中过多，地方财税收入不稳定，许多市县级政府财政实际已经破产，中央向地方的转移支付成本高昂及漏损严重，这些问题如果不认真予以调整和解决，将会积累和暴发严重的经济、社会和政治危机。

从中央与地方财税关系存在的问题看，首先，财政总收入中中央的集中能力越来越强，集中比例越来越高，中央财政宽余、地方财政紧张、居民收

入占 GDP 比重持续下降。20 世纪 80 和 90 年代，中央财政占总财政的比重过低，形成了中央财政向地方财政借钱、中央权威受到影响的局面。对此，1994 年进行了分税制改革，由于先是将最大税源增值税在中央与地方之间按照 75 : 25 分成，并且其累积和环比机制形成财力加速向中央财政倾斜；一些地方企业所得税、个人所得税等等，先是地方征收，后来变成中央与地方共享，后来中央在共享税种的分配比例又调整加大。总的趋势，仅仅就中央与地方税收结构设计的机制来看，毫无疑问，其运行功能和结果必然是中央财政集中的力度越来越强。目前，地方财政收入比例从最高时的 85% 下降为目前的 45% 左右，而地方承担的事务却从 40% 上升到 75% 左右。2007 上半年全国税收收入完成 24947 亿元，比上年同期增收 5615 亿元，增长 29%，远高于居民收入的增长速度，其结果必然是中央税收在全部税收比重中持续提高，国家税收在 GDP 中的比重持续提高，居民收入在 GDP 中的比重则持续下降，长期下去，将形成中央财力雄厚而地方财力薄弱，并且国强民不富的局面。

其次，地方财税收入比例持续下降，收入来源不稳定，正规和稳定的税源趋于枯竭，收费罚款收入严重影响创业和就业，致使社会失业率越来越高，而且收费罚款养人、养人收费罚款导致机构和人员循环式恶性膨胀，格局是建设无资金、公共服务无财源，许多地方是吃饭养人型政府，如果清算显性和隐性债务，相当一部分市县府实际上已经破产。财源上，中央政府基本靠税，地方政府主要靠出卖和乱卖土地，乱收费和乱挪用专项基金，这已经成了一个中国财政的定局。由于地方用 45% 的预算内财力来承担 75% 的事务实际上是不可能的，于是——一是出卖土地获得财政收入，平衡财政缺口，越是东部地区，卖地收入占地方财政的比例越高，在 1/3 左右，全国卖地收入 2006 年估计在 7000 亿元左右，大部分没有进入预算。但是，规划建设的土地资源是有限的，并且 18 亿亩耕地红线也有很硬的约束，可能一任地方领导地

多时、宏观调控较松时，卖地收入很多，财政状况很好，而另一任领导地少或者没有了，或者宏观调控较紧，地方财政来源就会急剧恶化。二是地方政府加大了收费的力度，将许多本来应当由财政预算承担的机构和人员的经费，让他们去收费，并且实行“收支两条线、超收奖励、罚款分成，收费罚款与机构及人员办公条件、工资福利等挂钩”的政策，逼迫他们减少对财政的依赖，反过来为财政创收做贡献。于是，几乎没有一个政府部门不收费，形成了大量的收费性行政、执法和司法机构和自筹经费的编制人员。2006年地方政府各部门所收的预算外收费和罚款估计高达12000亿元左右。其恶果是，重创投资创业，特别是中西部一些县域的个体户、微型企业和中小企业，基本上让政府各部门和行政性事业机构收费和罚款收垮了，极大地缩小了就业空间，使全国实际城镇失业率连年上升，2006年高达15%左右；另外，中小企业发育和发展艰难，中等收入人口规模过小，而失业率过高导致低收入人口和贫困人口过多，使基尼系数居高不下，社会不公日趋恶化。另外，群众对政府各部门和各行政性事业机构，利用公权，绞尽脑汁、想方设法、千方百计、巧立名目、局面失控、大肆收费，包括个别行政、执法和司法人员搭车吃拿卡要等等，怨声载道，十分不满。三是一些地方，为了平衡财政，挪用社保基金和住房公积金等，包括借债和变相借债来应付一般性预算的需要，使未来的养老等救命钱潜伏了巨额的资金缺口，地方财政也持续潜伏和积累着显性和隐性的债务风险，我个人估计，地方各级政府已经积累的显性和隐性债务，可能高达3万亿元~4万亿元左右。

再次，中央向地方的转移支付，支出分散，极不透明，截留漏损严重，成本很高，并且导致进京跑部钱进，给权力寻租和腐败提供了负面的制度条件。2006年中央财政向地方转移9143亿元，但是，哪些是财政一般性转移支付，哪些是财政部门的专项转移支付，哪些是各部门向下的转移支付，转移支付的标准和理由是什么，如何转移支付，相当多的部分和环节都是糊涂账，

谁也说不清。而且，资金分散在各部委，有许多项目规模很小，导致地方财政、各地各部门，甚至各地企业，都在北京设立办事处，使京城办事处林立，成了北京一道亮丽的风景；也使地方千军万马进京跑部钱进。上述这样具体分配资源的权力，下面想各种办法争取资金，中间又有这样大的利益诱惑，裁量权集中掌握在国家各部委各司处手中，也没有科学和有效的制衡和监督，机构和公务人员即使不想腐败，时间长了也很难做到。而有时在北京争取的资金，由于中间环节过多过长，可能中间费用花去一部分，省市县等截留一部分，做项目时再偷工减料一部分，工程项目层层转包各层次扣除一部分，很可能还有挪用和贪污一部分，实际上有的转移支付最后到真正要用的项目上，可能连 50% 都达不到，中间流失和漏损非常严重。

我从一个学者研究的角度看，这样的中央与地方财政关系格局已经到了非调整和改革不可的地步了。当然，财政关系的调整，涉及到中央与地方的利益，涉及到中央与地方各部门的利益，实际也间接地涉及到相关个人的利益，难度相当大。但是，如果不坚定和坚决对其进行调整和改革，这样的体制再继续运转和积累下去，未来肯定会暴发严重的经济、社会，甚至政治方面的危机。

三、财政预算问题的概括

财政预算体制存在的问题较多，主要有以下方面。①生产建设和吃饭养人特征较为明显，还不是一个完全的公共服务型财政。一个生产建设和行政管制性的财政，表现为各级财政的支出结构中，生产建设和行政公务的支出的比重较大，一些效率较低的、本应由社会来办的事业所消耗的支出较多；而教育卫生、社会保障、社会治安、生态环境、城市管理 etc 公共