

胡怡建
等著

上海

财政运行实证研究

SHANGHAI CAIZHENG
YUNXING SHIZHENG YANJIU

上海财经大学出版社

F812.7

4

上海财政运行实证研究

胡怡建 等著

 上海财经大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

上海财政运行实证研究/胡怡建等著. —上海:上海财经大学出版社, 2006. 5

ISBN 7-81098-521-3/F · 473

I. 上… II. 胡… III. 地方财政-研究-上海市 IV. F812.751

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 010955 号

☐ 责任编辑 钟文倩

☐ 封面设计 周卫民

SHANGHAI CAIZHENG YUNXING SHIZHENG YANJIU

上海财政运行实证研究

胡怡建 等著

上海财经大学出版社出版发行
(上海市武东路 321 号乙 邮编 200434)

网 址: <http://www.sufep.com>

电子邮箱: webmaster@sufep.com

全国新华书店经销

江苏省句容市排印厂印刷装订

2006 年 5 月第 1 版 2006 年 5 月第 1 次印刷

850mm×1168mm 1/32 10 印张 250 千字

印数: 0 001—1 200 定价: 24.00 元

前 言

近年来,上海经济、社会和城市建设取得了举世瞩目的成就,这些成就在很大程度上来自于上海政府强有力的推动。政府推动经济、社会和城市发展需要有雄厚的财力支撑,上海政府的资金来源自然成为人们关注的焦点问题。为此,作者向上海市社科基金申请了“上海财源结构实证研究”课题,力图从财源结构上理清上海政府运行资金的来源。期间,作者又先后承接并完成了“新一轮税制改革对上海财政经济影响”、“加强税收和涵养税源辩证关系研究”等财政研究课题。在完成课题的基础上,作者认为有必要进一步从财政支出、财政政策、财政体制和财政趋势来揭示上海财政运行的基本特征和内容,经过努力最终形成了这本带有研究报告性质的专著。本书分为财政收入、税收收入、非税收入、地方债务、财政支出、财政政策、财政体制、财政管理和财政趋势等九章,以实证方法全面、系统地展示了上海财政运行内容及其特征。本书由上海财经大学公共经济管理学院胡怡建教授负责策划组织,参加课题组的成员有博士研究生原铁忠、张阳、钟炜、张伦伦、董娅,硕士研究生王填、刘燕和博士后许文。其中,原铁忠通过统计处理,对完成课题发挥了重要作用。这是一项教学互长、师生合作的集

体研究成果,从选择主题、收集相关资料、进行实证论证,到形成思路、完成课题,历经辛苦。由于受资料条件限制,很多想做的事无法做,很多应能搞清楚的问题也无法搞清,最终只能留下不少遗憾。但遗憾归遗憾,我们还是品尝到了成果的甘甜;能将我们的研究成果奉献给关心中国财政事业发展的读者,是令人感到欣慰的。本书中难免有一些差错或错误,敬请读者批评指正。

胡怡建

2005年6月

目 录

前言	胡怡建
1 财政收入	1
1.1 财政收入规模	1
1.2 财政收入比重	2
1.3 财政收入结构	7
1.4 地方财政收入	10
2 税收收入	15
2.1 税收收入总量	15
2.2 税收收入结构	17
2.3 税收负担分析	24
2.4 税收增长因素	27
3 非税收入	48
3.1 非税收入特点	48
3.2 非税预算收入	52

3.3	预算外收入	54
3.4	国有资源收入	62
3.5	行政许可权收入	70
3.6	财政性非税收入	71
3.7	非税收入管理体系	79
4	地方债务	82
4.1	地方债务实证分析	82
4.2	地方债务原因分析	89
4.3	地方债务管理和控制	94
5	财政支出	102
5.1	财政支出总量和结构	102
5.2	固定资产投资支出	115
5.3	科教文卫事业费支出	129
5.4	行政管理支出	139
5.5	社会福利支出	147
6	财政政策	153
6.1	中央政策与地方政策关系	153
6.2	地方财政政策与总需求分析	157
6.3	地方财政政策与总供给分析	177
7	财政体制	189
7.1	上海地方财政体制演变	189
7.2	上海现行财政体制	205
7.3	进一步改革和完善财政管理体制	213

8 财政管理	225
8.1 财税管理体系	225
8.2 预算管理	226
8.3 国库集中收付	242
8.4 政府采购	251
8.5 税收管理	259
 9 财政趋势	 270
9.1 上海财政收入预测	270
9.2 新一轮税改的财政影响	279
9.3 促进财政收入持续增长政策建议	295
 参考文献	 305

1 财政收入

1.1 财政收入规模

改革开放以来,上海财政收入规模逐年扩大。以 1980 年的财政收入为基数,1993 年比 1980 年翻了一番,用了 13 年;1996 年比 1993 年又翻了一番,用了 3 年;2000 年比 1996 年再翻一番,用了 4 年;2004 年比 2000 年又翻了一番,用了 4 年。1994 年税改后,在短短的 10 年间,上海财政收入规模实现了三次翻番,扩张速度比税改前财政收入扩张速度明显加快。

上海财政收入保持了较高比例的增长,现价财政收入平均增幅达到了 12.81%,现价地方财政收入年均增长速度为 8.05%。财政收入的快速增长为上海市经济建设和城市发展作出了积极贡献。

特别是 1994 年税制改革 10 年来,增长尤为明显。国家为实施积极的财政政策,对税收政策做出了相应调整,在鼓励出口、投资、消费,促进产业结构升级和调整收入分配等方面都发挥了积极作用。同时,经济的持续增长、经济秩序的规范和行政执法手段的

加强和优化,带来了上海财政收入的快速增长。尤其是浦东经济区的设立和开发,也推动了上海财政收入的进一步增长。11年间,现价财政收入年均增幅达到19.28%。现价财政收入2004年比税改前的1993年增加3 152.2亿元,是改革开放初期1980年的18.06倍,是1993年的8.17倍。

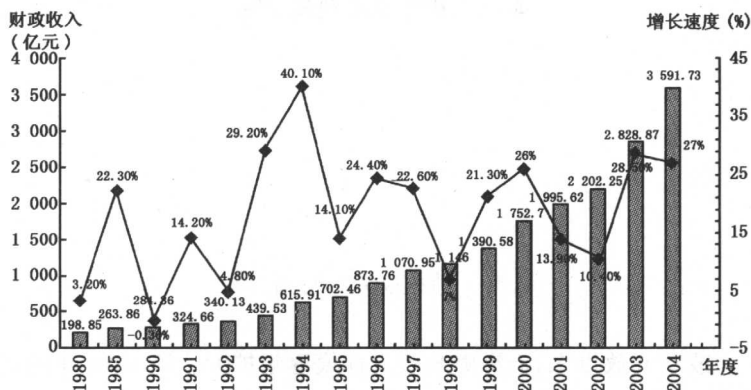


图 1-1 上海市财政收入增长^①

1.2 财政收入比重

一个地区的国内生产总值(GDP)是该地区经济产出的核心指标,也是各项收入的源泉。按照国民经济核算的分配原则,国内生产总值包括固定资产折旧、劳动者报酬、生产税净额和营业盈余,最终经收入初次分配分别由居民、政府和企业占有,即国内生产总值等于居民可支配收入、政府财政收入和企业固定资产折旧、税后留利收入。

^① 资料来源:《上海统计年鉴(2004)》,中国统计出版社2004年版。

一般来讲,政府财政收入来源于即期的国内生产总值,因此,政府财政收入与 GDP 之间具有显著的相关关系,即在国家经济政策不变、社会秩序稳定的情况下,GDP 总量增加,政府财政收入增长;GDP 总量减少,政府财政收入也相应出现下降。假定两者之间存在线性相关关系,建立如下回归模型:

$$I_f = a + bGDP + \varepsilon$$

其中: I_f 为政府财政收入; a 、 b 为待定系数; ε 为随机扰动项。

利用 1990 年以来的数据进行回归,得到如下结果:

$$I_f = -333.716 + 0.479GDP$$

$$(-3.186) \quad (18.036)$$

$$R^2 = 0.959 \quad F = 325.306$$

此模型显示:1990 年以来,上海市 GDP 与财政收入具有较高的相关关系,相关系数达到了 0.959,每 100 亿元国内生产总值中,就有 47.9 亿元是财政收入,也就是说,GDP 的财政收入贡献度为 47.9%或 GDP 的财政负担率为 47.9%。

1.2.1 财政收入增速高于 GDP 增速

自 1994 年税制改革以来,上海的财政收入和国内生产总值一直保持了较高的增长速度。1994 年,地方财政收入出现负增长与当年的税制改革和统计口径调整有关。1995~1998 年上海的财政收入增长基本与 GDP 的增长保持同步,财政弹性系数基本维持在 1 上下波动,1999~2000 年财政收入增长速度快于 GDP 增长速度,但在 2001~2002 年两者增长速度基本保持一致,2003~2004 年财政收入增长速度再次超过 GDP 增长速度,但 2004 年的增幅有所回落,与 GDP 增长速度间的差距缩小。

1999~2000 年财政收入增长速度快于 GDP 增长速度,主要是此时受到亚洲金融危机影响,国家采取打击走私、强化征管等应急增税政策,关税和海关代征税收大幅度增加,使得当年的财政收

人同比快速增长;2000年,由于增值税期初存货抵扣、三资企业超税负返还等税收优惠政策到期,受政策性因素的影响,税收收入的增长带动了财政收入,特别是中央财政收入快速增长。

2001~2002年财政收入增长速度快速回落,接近GDP增长速度,两者基本实现同步增长。2001年GDP增长速度下滑,同时也是国家延长增值税期初存货抵扣的最后期限,大量的存货抵扣一定程度上抑制了税收收入的增长,使得财政收入增速出现较大幅度的回落,回落速度超过了GDP下滑速度,当年两者基本保持同步;2002年经济略有回升,而财政收入增速仍然持续回落,但GDP增长与财政收入增长基本保持一致。

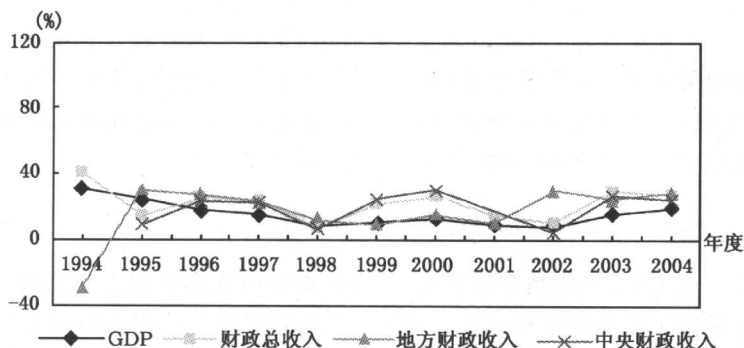


图 1-2 1994~2004 年上海市财政收入与经济发展趋势

2003年起,经济出现复苏,特别是房地产业异军突起,带动了税收收入的增长,财政收入增速再次超过GDP增长速度,财政收入增长又进入了一个新的快速增长周期。

表 1-1 上海市 GDP 增长速度与财政收入增长速度^① (单位:%)

年 份	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
GDP	30.5	24.9	17.9	15.8	9.8	9.4	12.8	8.8	9.2	15.6	19.2
财政收入	40.1	14.1	24.4	22.6	7.0	21.3	26.0	13.9	10.4	28.5	27.0
弹性	1.31	0.57	1.36	1.43	0.71	2.27	2.03	1.58	1.13	1.83	1.41
中央财政收入	123.4	7.8	23.2	22.8	4.9	26.3	30.9	15.4	2.9	30.5	28.1
地方财政收入	-27.7	29.6	26.9	22.1	11.3	10.1	15.3	11.2	30.0	24.9	24.5
弹性	—	1.19	1.50	1.40	1.15	1.07	1.20	1.27	3.26	1.60	1.28

利用 1994~2004 年的数据,建立线性回归模型,得出结果:

$$\ln I_f = -4.399 + 1.407 \ln GDP$$

$$(-9.292)(24.663)$$

$$R^2 = 0.985 \quad F = 608.266$$

通过以上分析,可以得出如下结论:在 1994~2004 年,上海市财政收入增长与经济增长之间相关程度很高,相关系数达到了 0.985;而且现价 GDP 每增长 1 个百分点,财政收入增长 1.407 个百分点,财政收入的增长速度高于现价 GDP 的增长速度。从发展中国家的平均情况来看,财政收入的增长幅度应该略高于经济的增长速度。因此,上海市财政收入增速与 GDP 增长速度之间的关系正好印证了这一点。

1.2.2 财政收入占 GDP 比重显著提高

1994 年,为适应社会主义市场经济体制的要求,根据市场经济统一性、竞争性和开放性的特征,针对当时税种过多、税收调节功能交叉重叠的问题,分级包干财政体制的弊端表现得愈加明显:财政收入占 GDP 的比重逐年降低,中央财政收入占 GDP 的比重

^① 资料来源:2003 年前的数据取自《上海统计年鉴(2004)》,中国统计出版社 2004 年版;2004 年数据取自上海统计局:《2004 年上海市国民经济与社会发展统计公报》。

逐年降低,中央财政收入低于地方财政收入,上海也不例外。为改变这种局面,增加中央财政收入,中央政府按照“统一税法、公平税负、简化税制、合理分权”的指导思想,根据中央与地方的事权范围和财权与事权相统一的原则,对中央与地方的财力进行了划分。分税制改革调动了中央和地方两方面的积极性。上海市全市财力整体明显增强,财政收入占 GDP 的比重扭转以往连年下滑的趋势,出现恢复性持续提高。特别是中央财力增速趋势明显,中央财政收入总量和中央财政收入占 GDP 的比重均超过了地方财政收入,体现了中央政府财力高度集中的方针政策。

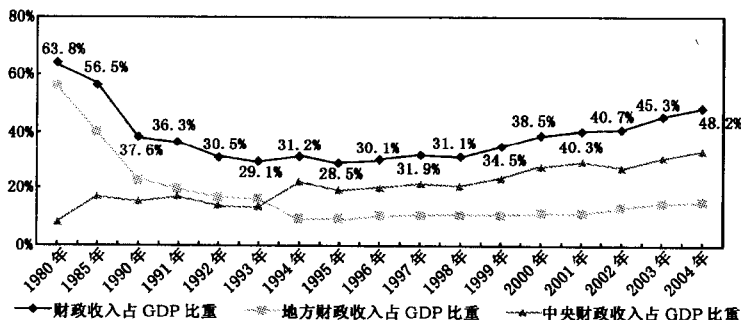


图 1-3 上海市财政收入占 GDP 的比重^①

1.2.3 财政收入增量与 GDP 增量相关分析

经济的增长必然带来财政收入的增长。在不变的财政制度下,经济增量的大小决定着财政收入增量的大小,也就是说,经济增量与财政收入增量之间具有一定的相关关系。下面利用上海市

^① 资料来源:2002 年前的数据取自《上海统计年鉴(2003)》,中国统计出版社 2003 年版;2003 年数据取自上海统计局:《2003 年上海市国民经济与社会发展统计公报》。

1990~2004 年的相关数据来分析经济增量对财政收入的贡献。通过散点描述,上海市经济增量与财政收入增量之间呈现一定的线性关系,因此,建立如下回归模型:

$$\Delta I_f = \alpha + \beta \Delta GDP + \epsilon$$

代入数据,得出

$$\Delta I_f = -115.035 + 0.743 \Delta GDP$$

$$(-2.795) \quad (9.439)$$

$$R^2 = 0.873 \quad F = 89.093$$

从回归分析的结果来看,上海市财政收入增量与经济增量之间呈现较高的相关性,相关系数为 0.873。GDP 每增长 100 亿元,就会带来 74.3 亿元的财政收入。

1.3 财政收入结构

1.3.1 税收收入与非税收入

非税收收入是相对于税收收入而言的,是指不通过税收形式而取得的财政收入。由于资料的限制,书中仅对 1994 年税改以来的情况进行分析。

1995~2004 年,上海市财政收入中税收收入与非税收入具有以下几个特点。一是税收收入与非税收入规模逐年不断提高,税收收入翻了两番多,非税收入也翻了一番多。二是税收收入规模大于非税收入的规模,而且差距不断拉大。1995 年税收收入是非税收入的 4.28 倍,到 2004 年税收收入的规模达到了 3 104.58 亿元,是非税收入的 6.37 倍。三是 1995~2000 年,税收收入与非税收入同步增长,占财政收入的比重相对稳定。税收收入占财政收入的比重为 80%,非税收入的比重为 20%。虽然非税收入占财政收入的比重从 1995 年起到 1999 年呈现阶段式的提高,但上升幅

度不足 2 个百分点。四是 2001~2004 年,税收收入直线增长,占财政收入的比重呈现波浪式上升;非税收入规模呈现“J”型变化,占财政收入的比重跳跃式下降。2001 年税收收入的比重从 2000 年的 80% 降至 76%, 下降幅度创近年来的新纪录;2002 年虽然又回到了 2000 年前的结构上,但 2003 年和 2004 年税收收入与非税收入的比重发生了较大变动,税收收入比重从 2002 年的 80% 快速提升到 86%;从 2001 年起,非税收入的规模不断萎缩,从 2001 年的 481.61 亿元降低到 2003 年的 385.94 亿元,2004 年虽然有所增加,但也仅达到 2001 年的规模。非税收入的比重快速下滑,比重从 2001 年的 24.13% 猛然降至 2004 年的 13.56%, 短短三年间下降幅度达 10 个百分点。

表 1-2 非税收入与税收收入^① (单位:亿元)

	1995 年	1996 年	1997 年	1998 年	1999 年	2000 年	2001 年	2002 年	2003 年	2004 年
财政收入	702.46	873.76	1 070.95	1 146.0	1 390.58	1 752.70	1 995.62	2 202.25	2 828.87	3 591.73
税收收入	569.32	707.46	849.17	911.20	1 103.33	1 410.73	1 514.01	1 764.69	2 442.93	3 104.58
其中										
中央级	342.60	436.18	545.53	571.86	738.04	993.73	1 055.73	1 209.99	1 649.86	2 076.94
地方级	226.72	271.28	303.64	339.34	365.29	417.00	458.28	554.70	793.07	1 027.64
占财政收入比重	81.05%	80.97%	79.29%	79.51%	79.34%	80.49%	75.87%	80.13%	86.36%	86.44%
非税收入	133.14	166.30	221.78	234.80	287.25	341.97	481.61	437.56	385.94	487.15
占财政收入比重	18.95%	19.03%	20.71%	20.49%	20.66%	19.51%	24.13%	19.87%	13.64%	13.56%

1.3.2 中央收入与地方收入

1.3.2.1 中央财政收入与地方财政收入

中央财政收入和地方财政收入指按财政体制划分的中央本级收入和地方本级收入。改革开放以来,在上海市财政收入中,中央

^① 资料来源:2003 年前财政收入、地方税收收入来自《上海统计年鉴(2004)》;中央税收收入来自《中国税务年鉴》各年版;2004 年的数据取自上海统计局:《2004 年上海市国民经济与社会发展统计公报》,非税收入为计算数。

财政收入与地方财政收入的结 构变化呈现以下几个特点。一是 1994 年分税制改革前,中央财政收入小于地方财政收入。中央财政收入占全部财政收 的比重不足 50%,地方财政收入占全部财政收入的比重超过 50%;1994 年税改后,中央财政收入大于地方财政收入。中央财政收入的比重提升到 70%,地方财政收入的比重降低到 30%。二是税改前中央财政收入的比重呈逐年上升趋势,中央财政收入的比重由 1980 年的 12.1% 提高到 1993 年的 44.9%,而地方财政收入的比重由 1980 年的 87.9%降低到 1993 年的 55.1%。这一结构的变动,反映出税改使国家财力高度向中央集中,中央财政的地位和重要性得到了提高,国家进行宏观调控的能力加强;税改后中央财政收入所占比重比较稳定,2001 年最高为 72.2%,1998 年最低为 65.8%,基本在 70%上下波动,而地方财政收入比重从税改前 1993 年的 55.1%下降至 1994 年的 28.5%,虽然 1994~1998 年比重出现小幅提高,但 1999~2001 年比重再次缓慢下降,2002 年之后比重又有所增加。但总的来看,税改后地方财政收入的比重基本维持在 30%左右。

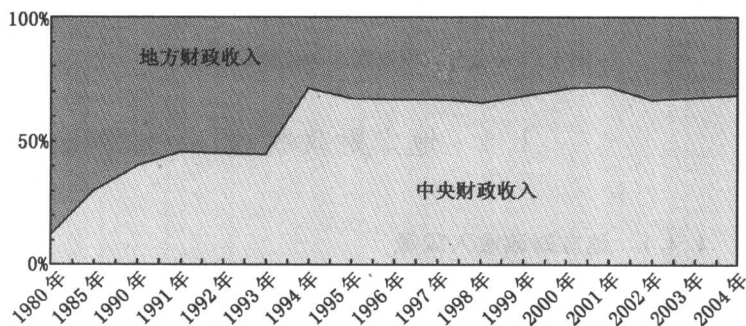


图 1-4 中央财政收入与地方财政收入结构变动^①

^① 资料来源:2002 年前的数据取自《上海统计年鉴(2003)》,中国统计出版社 2003 年版;2003 年数据取自上海统计局:《2003 年上海市国民经济与社会发展统计公报》。