

借鉴国际经验，
构建社会主义市场经济体制下
中国税收在GDP分配中的目标模式，
并提出一系列有关的政策建议。

Zhongguo
Shuishou

中国税收
与

GDP

张 伟 著

的 | 分配

本书的基本思路是：
将中国税收置于整个国民经济的
循环运动中加以考察，
界定中国税收与GDP分配的各个连接点，
以各个连接点为基本线索，
展开对中国税收参与
GDP分配过程和机制的分析。

人 民 大 学 出 版 社

中国税收与GDP的分配

张 伟 著

人 民 出 版 社

责任编辑:李春生

装帧设计:曹 春

版式设计:存来禄

图书在版编目(CIP)数据

中国税收与 GDP 的分配/张伟著.

- 北京:人民出版社,1999.8

ISBN 7-01-003079-0

I. 中…

II. 张…

III. ①税收收入-中国②国民收入分配-中国

IV. F812.42

中国版本图书馆 CIP 数据核字(1999)第 42084 号

中国税收与 GDP 的分配

ZHONG GUO SHUI SHOU YU GDP DE FEN PEI

人民出版社出版发行

(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

北京师范大学印刷厂印刷 新华书店经销

1999 年 8 月第 1 版 1999 年 8 月北京第 1 次印刷

开本:850×1168 毫米 1/32 印张:9.75

字数:200 千字 印数:1-10000 册

ISBN 7-01-003079-0/F·677 定价:25.80 元

第 1 章 导 言

1.1 问题的提出

任何国家的税收,说到底都是政府凭借政治权力把一部分社会资源转移到政府部门加以集中使用的一种形式。中国的税收自然也不例外。

税收作为政府财政收入的一种主要形式,不仅担负着将一部分国内生产总值(GDP)转移到政府部门以满足其履行职能的需要,而且在这一过程中,发挥着调节经济社会生活中各经济行为主体之间的关系以及促进经济社会稳定发展的重要作用。

随着经济体制改革的逐步深入,我们越来越感到,对中国税收在 GDP 分配中的地位和作用状况进行专门研究,是一项需要及早着手的基础性工作。这样说,倒不只是出于理论分析上的考虑,更重要的问题在于,近些年,特别是 1994 年税制改革以来,中国税收与 GDP 分配之间的关系,已经成为构建社会主义市场经济体系的一个异常关键的因素。

比如,统计数字告诉我们,改革以来,我国税收占 GDP 的比重一直呈下滑趋势,这两年虽有所扭转,但无论作纵向比较(同改革之前或同改革之初相比)还是作横向比较(同发达国家及其他发展中国家相比),都是相当低的。于是,我们不能不思考:社

会主义市场经济条件下的中国税收,究竟应当占 GDP 的多大份额才是适当的?中国税收到底是否可以与 GDP 同步增长?

再如,以政府部门的收入为口径,现时的中国税收还只是政府部门收入的一部分。除此之外,预算外收入、未纳入预算外管理的制度外收入以及债务收入等,构成了政府部门收入的相当大的一部分来源。但从世界各国的情况来看,税收则往往是政府部门收入的基本来源。于是,我们也不能不提出这样的问题:社会主义市场经济条件下的中国税收在政府收入中应当处于怎样的地位?

又如,按理说,在 GDP 一定的条件下,政府部门收入和非政府部门收入是一种此多彼少的关系。但是,在现时的中国,国家财政困难日益加剧和企业负担日渐沉重同时并存,对税负重的抱怨和扭转财政困难的呼吁之声,往往一并涌来。于是,我们不能不回答:为什么在中国税收与 GDP 之比较低的同时,企业的负担反而处于比较重的水平?

还如,社会主义市场经济体制要求税收作为一种重要的宏观调控手段,在政府的宏观调控体系中扮演重要角色。要实现这样的目标,下述两个问题是必须要讲清楚的:当今的中国税收所发挥的宏观调控作用实际是怎样的?理想的中国税收所发挥的宏观调控作用又应当是怎样的?

诸如此类的问题还可以摆出许多。不难看出:研究中国税收与 GDP 的分配关系问题,既有理论意义,更有实践价值,是一项迟早要做、非做不可的工作。

1.2 概念的说明:中国税收和 GDP

本书对中国税收与 GDP 的分配关系的研究,涉及到许多复杂的理论问题和实际问题。为了避免歧义和思维上的混乱,有必要对本书所使用的中国税收和 GDP 两个概念预先加以界定和说明。

1. 中国税收

本书所讨论的中国税收,是中国政府为实现其职能的需要而征收的各种税收的总称。它与我们通常所说的财政收入、工商税收以及政府收入的内涵和外延有所不同。

财政收入,是指政府为实现其职能的需要而筹集的一切资金的总和。取得财政收入的形式,可以多种多样,有税收的形式,也有企业利润上缴形式,还可有债务的形式,等等。税收只是其中的一种主要形式。我国现时的财政收入,由四部分构成:各项税收、企业收入、债务收入和其他收入。本书的视野,仅限于第一部分。其余三个部分,只是在必要的时候才会涉及到。

工商税收,这是一个历史沿革下来的概念,也是中国特有的一种税收分类方法,它是指以工商企业为主要纳税人,由税务机关征收的各个税种的总称。工商税收的统计口径与其概念所反映的内涵不尽相同,包括除了国有企业和股份制企业所得税、农业税、关税之外的其他现行税种。工商税收收入构成了中国税收收入的主体,在税收收入中占 90% 以上。因此,本书的注意力将主要放在工商税收上,将较多地使用有关工商税收的经验数据,但又不仅仅限于这一范围。除此之外,农业税收、关税也

成为讨论的内容。

政府收入,如前所述,就中国目前的情况而论,包括的范围甚广。其中,不仅要包括规范的财政收入,还须包括非规范性的游离于预算之外的各种各样的政府收入,如预算外收入、未纳入预算外管理的制度外收入,等等。显然,本书所讨论的中国税收,只是规范性的财政收入,其主体部分是列入预算的各项税收。

概括起来说,本书对中国税收的计算口径,主要包括三个部分:工商税收、关税和农业税收,除此之外的国有企业和股份制企业所得税,也可计入这一范围。

关于中国税收,还有两个方面的问题需要说明。

其一,作为一般意义上的税收所具有的共性。税收作为一个古老的经济形式和参与社会产品分配的手段,在世界各国都存在。那么,它在最广泛、最本质上的意义是什么呢?理论界有以下几种解释:一是国家权力分配论;二是国家所有制实现说;三是社会公共需要说;四是社会费用负担说。我们更倾向于分配论。因为,无论在现代意义上税收的职能如何花样翻新,税收的所有作用的发挥,都是由于通过税收分配,改变了不同利益主体的收入所得。所以说,税收在本质上是一种分配。税收不仅介入初次分配,而且介入再分配,不仅包括分配形式、分配过程,而且包括分配过程中所体现出来的国家与纳税人之间的关系。

税收这种分配形式,具有以下特点:

一是强制性。税收是国家依据其政权强行向纳税人进行的一种征收。通过征收,影响纳税人与国家之间、纳税人之间的所得分配份额。这种征收分配的基础是国家权力的存在。

二是规范性。即税收收入数额是国家法律、法规预先规定了的,没有法律法规的规定,任何单位、组织和个人不得向纳税人征税。而且,国家征税程序和方法也是由法律、法规所规定的,征纳双方必须在法律法规的限定内活动。

三是无偿性。即对纳税人来说,其税款一旦上缴,则国家不会再返还给他,这是税款所对应的所有权的单方面转移。纳税人虽无权要求税款再返还,却有权通过一定程序,在法律规定范围内,监督税款的使用。

其二,作为社会主义市场经济条件下的中国税收所具有的特殊性。中国税收具有税收的一般性质,又有其特殊性。随着1994年中国几大改革措施的出台,中国的社会主义市场经济体制逐步建立起来,中国税收在社会主义市场经济中的宏观调控作用越来越大。

党的十四大提出我国实行社会主义市场经济体制,这一决定具有丰富的内涵。从税收角度来看:第一,我国实行市场经济,要更多地遵从市场经济规律,特别是价值规律,更自觉地发挥税收影响纳税主体利益的作用,使其向有利于国家要求的方面发展。第二,我国实行社会主义市场经济,要求国家加强对经济的宏观调控;要求市场是统一的市场,开放的市场;要求各地区相对均衡发展;要求国家能够集中力量进行基础设施和基础产业、新兴产业的投资建设。第三,实行按劳分配为主体的制度,保证效率优先下的社会公平、公正等等,所有这一切都要求税收积极参与,都与税收密不可分。具体地说,中国税收在当前我国社会主义市场经济建设中的重要作用集中地体现在四个方

面：

一是稳定经济。主要体现在通过税收对市场和经济规模进行调控。随着市场化程度的加深,税收这一作用将更加明显。一般说来,现代市场经济中,最有效的宏观调控手段主要是汇率、利率、税率。税收是财政手段的重要或主要方面。国家,尤其是中央政府,通过税率、税基的调整,来改变企业、个人与国家之间的收入分配总量,调整投资、储蓄、消费三者之间的比例,促进经济良性循环,避免某一方面过度畸形发展。

二是资源配置。主要是指国家通过合理设置税种,制定科学的差别税率,形成税收利益差别导向,借助于市场价值规律的作用,引导企业、地区投资方向,从而实现社会资源的有效配置和经济结构的优化,达到地区、产业、产品和消费结构的合理化。

三是调节收入分配。我国从计划经济向市场经济转轨中,无论初次分配还是再分配,国家政策不可能一次调节到位,此时要根据效率优先,兼顾公平的原则,由国家通过税收手段,使不同地区之间、不同行业之间、不同个人之间,因等量劳动而获得不相等的收入,集中一部分到国家手里,以达到相对公平。因而,税收分配作用的充分发挥,不仅有经济意义,而且有政治意义。

四是组织收入。这是税收最基本的职能。国家作为社会管理中心,具有保证社会协调发展的义务,为了履行此种义务,必须有一定的物质基础作保证,这就要靠税收。社会主义国家由于国家利益与人民利益的根本一致,国家可以集中力量进行基础设施和一些重点产业的投资,为社会经济的良性发展创造条

件,增强整个国家的国际竞争力量。保持一定的收入规模,尤其是税收收入规模是必须的。

总之,随着我国向社会主义市场经济的逐步过渡,市场作用发挥的领域和程度会越来越广泛和深入,客观上需要国家掌握更多数量的物质,对经济运行和社会发展进行积极的调控,为经济和社会的健康、持续发展创造更加优越的条件。

2. 国内生产总值的有关概念

(1)国民经济核算运行机制。本书所使用的 GDP 概念,需要从它所产生的基础——国民经济核算运行机制说起。国家作为社会的管理者和宏观经济的调控主体,客观上需要从整体上把握宏观经济的运行状况,而且,随着经济活动的国际化、社会化,国家与国家之间进行经济对比要求也越来越强烈,这也促使国民经济核算理论与实践的进一步发展。

国民经济是由成千上万个相对独立又互相联系的市场交易主体之间相互作用构成的。从总量上进行描述,可以将国民经济作为生产、分配、流通、消费和积累不断循环扩大的过程,国民经济核算是用一系列总量指标来描述国民经济运行的各个阶段及其相互联系。再生产的循环过程可以划分为生产、收入分配和最终使用三个阶段。其中,最终使用又划分为消费和积累两大领域。

在生产阶段,用国内生产总值(GDP)来反映国民经济生产的最终成果。从价值上看,这是常住单位生产增加值的总和;从实物上看,它是供给市场的最终产品的总和。在收入分配阶段,主要用国民原始收入和国民可支配收入总量来反映国民收入初

次分配和再分配结果的总量特征。国民分配收入直接用于最终消费支出和储蓄,从而构成与最终使用阶段的联系。最终使用阶段,分为消费领域与积累领域,分别设置不同的指标进行核算。最终消费构成总需求,通过市场与总供给的产品相联系而得到实现,从而保证下一个循环。

可以看出,国内生产总值是描述国民经济生产阶段的一个主要总量指标,它居于国民经济核算运行的起点,在国民经济核算中起中心作用,整个国民经济核算便围绕着国内生产总值,设置一系列总量指标,来达到对国民经济运行的客观的、宏观的描述。

事实上,存在两种国民经济核算体系。一种是市场经济国家(包括西方发达国家和大部分发展中国家)使用的以国民生产总值(GNP)、国民生产净值(NNP)和国民收入(NI)这三个总量指标为核心的“国民经济帐户体系”,简称 SNA 体系;一种是采取传统的计划经济体制的国家(主要是一部分社会主义国家)使用的以总产值(PTS)、社会净产值(NPS)这两个总量指标为核心的“物质产品平衡表体系”,简称 MPS 体系。

中国从 50 年代起一直采取 MPS 体系,但从建立社会主义市场经济体制的要求来看,MPS 体系已越来越不适应宏观经济分析的需要,因此,从 1992 年起,开始实行新的国民经济核算体系。新的国民经济核算体系从我国的实际情况出发,吸收了 SNA 体系的科学成份。新的核算体系以国内生产总值(GDP)作为考核国民经济运行的代表性指标。

(2)国内生产总值(GDP)

国内生产总值,是一国在一定时期(通常为一年)所提供的货物和服务价值的总和。货物和服务只能在生产和使用两个环节可以直接、完整的体现出来。在分配环节,货物和服务的实物形态与价值形态是分离的。对于整个经济,全部的货物和服务有两个来源:一是源自国内的产出,另一个是源自国外的进口;而全部的货物和服务的去向也有两方面:中间使用和最终使用,最终使用又包括最终消费、固定资本形成、库存变化和向国外的出口。

最终产品是在一定时期内生产的并最终用于消费和使用的产品,社会最终产品是各部分总产出扣除中间消耗后的总和。

一国国内在一定时期所有最终产品的总和的价值表现形式就是国内生产总值。从生产角度看,国内生产总值是一国国内各经济部门在一定时期所生产的全部最终产品的价值,也即是各部门总产出扣除中间消耗后的总和。从收入分配角度看,国内生产总值是国内诸生产要素的收入组成,一定时期的全社会的最终产品是被用于同期全社会的最终使用、积累和消费的。从支出角度看,全社会在一定时期内的最终使用来源于其在该时期内生产的全部最终产品。因此,国内生产总值实际上是同一个最终产品的总流量在生产、分配和使用三个阶段分别以产品、收入和支出体现出来的总量指标。

国内生产总值有三种计算方法:

一是生产法:国内生产总值 = 各部门总产出 - 各部门中间消耗总和。

二是收入法:国内生产总值 = 各部门劳动者报酬总和 + 各

部门固定资产折旧总和 + 各部门生产税净额总和 + 各部门营业盈余。

以上部门要么采用产业部门,要么采用机构部门,以避免重复计算。

三是支出法:即从最终使用的角度来反映最终产品的规模。

国内生产总值 = 总消费 + 总投资 + 净出口

从生产和支出环节核算国内生产总值直接反映了一定时期生产活动的最终成果,但从收入分配环节核算的国内生产总值的构成即劳动者报酬、生产税净额、固定资产折旧和营业盈余来看,仅是收入分配的起点,通过与国内、国外的交易,还会产生一些收入流量,从而形成一些与国内生产总值相关联的总量指标,主要是国民总(或净)收入,国民分配总(或净)收入。

各经济单位以新创造价值(即国内生产总值)为基础进行分配,首先要将增加值的相当部分通过各种方式支付给劳动者、资本所有者和政府等,各经济单位以此形成收入,还要参与在全社会范围内广泛发生的各种收入转移,如缴纳所得税、捐赠、社会救济等,以及围绕居民部门发生实物性转移分配。前一阶段称为收入初次分配,分配结果形成各部门的原始收入;后一阶段称为收入再分配,结果形成各部门的可支配收入和调整后可支配收入。

国内生产总值经过初次分配和再分配之后,形成消费和使用的物质基础。而消费和使用是生产的目的和实现手段。所以,分配是联结生产与最终消费和使用的关键的不可逾越的环节。新一轮生产的基础应当是建立在通过初次分配和再分配而

形成的收入格局基础之上的。通过分配,改变了新一轮生产的环境,所以,在某种意义上说,是分配在组织生产和消费,决定着生产和消费。而分配的对象就是国内生产总值,税收则是介入初次分配和再分配中的强有力的手段。税收量的大小及结构,决定了社会各部门在生产和消费及使用中的量的大小,所以,研究税收与 GDP 分配关系问题,对生产和消费使用的顺利进行,社会经济的良性发展具有重要的意义。

1.3 思路、结构和方法

1. 基本思路

探讨中国税收与 GDP 的分配关系,本书是从以下思路拓展出去:从经济学原理上讲,把税收置于整个国民经济的运行过程中去考察,从而构成了经济与税收的循环运动。在整个循环中的前半部和后半部,大体上区分了直接税和间接税的不同界域。分析间接税、直接税的总量、结构,又恰恰是与 GDP 初次分配、再分配相对应的。直接导致两次分配结构变化的根本原因是什么?这种思路延续的结果是:经济决定税收,税收影响经济。两者高度相关,中国、外国,概莫例外。

事实上,上述思路隐含着税收与 GDP 的增长关系、比重关系,并试图从多个角度描述两者的关系。如果对投资、物价、产业结构、税制结构诸多方面架构出一个税收增长的模型,那将是本文所力图去做的,也是经济学界多年的一个心愿。

2. 本书的结构

本书共有 10 章。第 1 章, 导言部分, 提出问题, 介绍基本概念, 着重阐述中国税收的内涵及其作为分配形式的主要特点, 继而解释国内生产总值及有关概念, 同时简述了 MPS 向 SNA 转换的本质区别。交代基本思路, 意在给读者一张导游图。第 2 章, 分析税收和 GDP 分配关系的演变史, 描述出一个纵向的中国税收的发展过程。这种描述不是简单地历史堆砌, 而是通过像 1994 年这样规模较大的税制变化进一步证明税收与经济的关系, 从而初步建立了一个三元经济条件下的税收模型, 这一模型展现了经济与税收的循环运动, 它是以后各章分析的基础。

从第 3 章开始, 进入分配关系的实质性论述, 直到第 7 章。税收总量是国民收入流程中每一个经济环节上的税种收入之和。经济是税收的基础, 税收是国民收入的最直接反映。这种反映显著地体现在间接税和初次分配、直接税和再分配两个环节上。把税收问题放在两次分配关系上加以描述, 可以把税收稳定经济的作用和调节作用讨论得更深刻一些。当然再分配是相互交叉在收入运动中的。书中尽可能截取某一断面, 从实证中分析税收收入在两次运动中的表现和规律。

第 8 章到第 9 章, 是税收与 GDP 关系的总体考察和国际比较。第 8 章, 从中国税收增长与 GDP 增长对比关系的影响因素这一角度着笔, 对中国税收在 GDP 分配中的地位与作用进行总体考察, 从而得出了结论: 没有经济的增长就没有税收的增长; 反过来, 税收对经济的影响是多重层面的: 宏观调控、调节分配、配置资源、组织收入。这一章的小结, 从总量对比中, 归纳出了收入分配模型。第 9 章的国际比较, 可以看作是一次进一步的

描述。从国际比较中可以看出,中国税制有着自己鲜明的特色。第10章对全书的分析作出了结论。

3. 本书的方法

本书采用规范分析与实证分析相结合的方法,以实证分析为主。但是,已经不是一种完全意义上的实证分析,每一章节都有逻辑推理的运用。方法终究是为目的服务的,为了把问题说得清楚一些,行文并没有苛求某种方法的一致性。

第 2 章 中国税制与 GDP 分配关系的演变

一般地讲,税收制度有狭义和广义之分。狭义的税收制度指国家以法律或法令形式确定的各种课税办法的总和,反映国家与纳税人之间的经济关系。广义的税收制度还包括税收管理制度、税收征收管理制度。本书是从税收与 GDP 分配关系角度讨论税制的,因此,这一章的分析主要着眼于狭义的税收制度。

2.1 中国税收制度的演变

1. 1950 年:建立税制

1949 年中华人民共和国成立初期,新中国的税收制度很不统一。主要是新老解放区税种、税目、税率存在差异,征税办法也不同。1950 年 1 月,按照“公私兼顾、劳资两利、城乡互助、内外交流”的原则,中央人民政府制订并公布了《全国税政实施要则》,规定全国统一开征 14 种税,即货物税、工商业税(包括坐商、行商、摊贩营业商和所得税)、盐税、关税、薪给报酬所得税、存款利息所得税、印花税、遗产税、交易税、屠宰税、地产税、房产