

中国的财政政策

税制与中央及地方的财政关系



The
1990
Institute

Fiscal Policy in China

TAXATION AND
INTERGOVERNMENTAL
FISCAL RELATIONS

罗伊·鲍尔 著 ●
许善达 王裕康
廖体忠 刘新利 译 ●
傅红伟 苏波



中国税务出版社

中国的财政政策

——税制与中央及地方的财政关系

罗伊·鲍尔 著

许善达 王裕康

廖体忠 刘新利 译

傅红伟 苏波

中国税务出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国的财政政策:税制与中央及地方的财政关系/(美国)鲍尔著;许善达等译. —北京:中国税务出版社, 2000. 5
ISBN 7-80117-386-4

I. 中… I. ①鲍… ②许… II. ①财政政策-研究-中国
②税收制度-研究-中国 IV. F812.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2000) 第 63210 号

版权所有·侵权必究

书 名: 中国的财政政策——税制与中央及地方的财政关系

作 者: 罗伊·鲍尔 著

译 者: 许善达 王裕康 廖体忠
刘新利 傅红伟 苏 波

责任编辑: 孙丽梅

特约编辑: 朱道楚

责任校对: 于 玲

技术设计: 桑崇基

出版发行: 中国税务出版社

(北京市宣武区槐柏树后街21号 邮编: 100053)

http: // www. taxp. com

E-mail: fxc@taxph. com

电话: (010) 63182980 (发行处)

经 销: 各地新华书店

印 刷: 北京外文印刷厂

规 格: 880×1230 毫米 1/32

印 张: 9.5

字 数: 237000 字

版 次: 2000 年 5 月第 1 版 2000 年 5 月北京第 1 次印刷

书 号: ISBN 7-80117-386-4/F·323

定 价: 28.00 元

如发现印有装错误 可随时退本社更换

译者序

一、开头语

1978年中共十一届三中全会的召开，奏响了中国改革的序曲，一系列重大改革措施对我国政治经济社会的发展产生了深远的影响。在这种大背景下，我国税制一直处于不断改革完善并向现代税制过渡的进程中。1984年的税制改革是较全面的、向现代税制发展的一次尝试。当时对国有企业征收所得税是中国税制改革史上的重大突破。但由于随后几年内承包制的普遍推行，国营企业所得税已名存实亡。回想起来，“名存”也已经是市场经济体制的重大胜利了。1984年增值税的试行是中国税制改革史的另一个亮点。虽然从多个角度来看，1984年的增值税作为一个新税种很难评价是成功的。但是，无论如何，10年的实践为我们1994年推行增值税改革提供了宝贵的经验。没有这10年的实践，今天的增值税很难想像会是什么样子。这一功绩决不能低估。

在1984年税制改革的基础上，历经10年艰苦的理论探索和实践积累，充分总结借鉴国内外成功的经验和失败的教训，顺应世界税制改革潮流，结合我国社会经济实际，在1994年我们进行了一场新中国成立以来规模最大、范围最广、内容最深刻的税制改革，它引起了国内外的普遍关注。国内理论界许多资深的经济

学家在税制改革前后都倾注了大量的心血，为税制改革方案设计提供理论基础；实际工作者殚精竭智，测算数据，设计方案。国外，包括一九九十学会在内的许多国际组织对我国税制改革表示出极大的兴趣和热情，包括罗伊·鲍尔先生在内的许多世界著名的经济学家也为中国税制改革方案设计提供过很多中肯的意见。在新的千年即将来临之际，新税制已经运行 6 年了，它的成功已经没有人怀疑了。但 6 年来中国的宏观经济形势已经发生了重大变化，从多个角度考察并评价此次税制改革的得与失仍然是一项不轻松的任务。旁观者清，冷静地倾听外国专家从另外一个视角对我国税制改革的评说，可以使我們得到一些有益的后发和灵感。感谢一九九十学会几年前就选择了中国税制改革作为资助的研究项目，今天我們才有幸得到罗伊·鲍尔先生所作的《中国的财政政策——税制与中央及地方的财政关系》一书。

自一九九十学会成立并开始组织、资助国内外专家对中国经济问题的研究以来，我参加过多次研究活动。罗伊·鲍尔先生在受聘这个课题研究之前也曾与我商议过。从多次和理事长沈坚白夫妇、会长程杭生先生的接触中，我深深地为他们和以他们为代表的一九九十学会的爱国热情和敬业精神所感动。他们四处奔走募集资金来资助关于中国的研究项目，而他们自身则完全是义务工作，分文不取。我相信每一个和他们共同工作过的人都会和我一样对他们抱有深深的敬意。

罗伊·鲍尔先生是美国佐治亚州立大学政策研究学院院长，曾任美国税务学会会长，是在美国乃至世界颇具影响的财政税务专家。罗伊·鲍尔先生以其深厚的经济学功力，哲学的思辨，敏锐的洞察力以及对中国问题的极大热情，撰写了这本书。作者对中国新税制运行几年来的实际数据和情况进行处理和分析，独辟蹊径，见识高远。一九九十学会选择他来做这个课题是一个正确的决定。当然，罗伊·鲍尔先生毕竟是外国人，中国的经济社会

情况是如此地不同于西方诸国，中国经济社会的变革又如此地日新月异，任何人都难以避免在对我国税制的了解上有不准确之处。书中也确实存在一些与我国实际情况不符的描述，对明显错误的地方译者都做了注解更正。

二、本书各章简介

全书将我国财政体制中的税收政策、税收管理及政府间财政关系等 3 个主要领域作为一个整体对 1994 年税制改革进行了系统研究。

罗伊·鲍尔先生在第一章导言中指出了我国政府间财政关系、税收政策和税收征管三者关系紧密的特征，“谈判”对确定财政体制的作用以及过渡措施制度化的独特倾向。

第二章阐明 1994 年财政体制改革的原因集中在 3 个普遍存在的问题上：一是税收制度与税收征管的现代化水平明显滞后于其他经济政策，并与政府经济体制改革与经济增长的目标不相适应；二是中央政府与各省级地方政府的财政关系体制难以为继；三是税收收入过少。作者集中探讨了税收收入问题，提出对增加税收的质疑。认为不断下降的税收比重主要是企业所得税增收乏力所致。确认了我国税收增长问题不在于是否应不应该增加税收而在应增加到什么水平。对于究竟应该增加到什么水平，作者介绍了世界银行按照国际标准测算我国财政短缺并得出的结论：我国的财政支出中未满足需要的部分大致相当于 GDP 的 6%。关于赤字问题，据国际货币基金组织测算，近几年“统一的”赤字居高不下，占 GDP 的比重在 6%~9% 之间。作者认为，我国赤字问题的严重性表现为：没有任何平衡力量能自动消除赤字；是经济稳定增长的隐患；政策性贷款的实施对经济决策者产生误导，并诱发投资饥渴症，影响了资源有效配置。关于征收效率，用国际货

货币基金组织的税收口径，作者计算出，中国在 1994 年实际征得的税收占 GDP 的比重为 11.7%，而估算税收能力应该是 12.8%，税收努力为 0.91，比国际平均水准低 9%。中国要增加大约 GDP 的 1 个百分点的税收才达到国际标准。

第三章是关于税制结构问题的探讨，即 1994 年税制改革前的问题和改革后的变化以及对此次改革潜在影响的评估。作者认为，税制改革之前，中国税制结构以流转税和企业所得税为主体。但是，中国的增值税和企业所得税的税基确定的随意性较大，法律法规的作用小，税种过于复杂，企业间税负不平等，严重影响了市场决策。政府间财政关系也存在问题。地方政府在税收征管上自由处置权过大，严重地削弱了中央政府运用税收政策调控经济的能力。

作者提出，用以下 5 个标准来判定新税制的成与败：一从组织税收收入的角度出发观察税收弹性已经开始好转；二从横向公平原则出发考察，新税制公平性明显增强；三从产业政策上分析，中国产业政策的核心是增强企业竞争力，新税制在基本方面符合这些目标，并将产业政策的制订从地方转向中央；四从简化与征管考虑，新税制更透明，更客观规范，减少了谈判的余地。这一变化对税收征管和征收成本、守法纳税成本都具有重大影响；五从新税制过渡问题上看，在过渡时期，税收征收成本和守法纳税成本几乎都不可避免地加大。从长远观点看，发票抵扣制度的税收征收成本占收入的比重较以前会有所降低。

第四章是关于税制改革前后税收征管问题的探讨。作者介绍了中国税务机构改革的主要内容：设立了国家税务局和地方税务局两个征管系统，都归国家税务总局领导。其中，国家税务局负责征收增值税和所有其他中央的或中央地方共享的税种，对地方税务局不实行日常监督。地方税务局在各自省份负责征收地方税，为地方政府的独立部门，运行经费由地方政府提供。

作者提出,1994年税制改革在税收征管上的主要目标是消除税务官员对中央和地方政府的“双重忠诚”问题,并确实迈进了一大步。作者评价新的分税制财政体制在税收征管改革上的三大成功之处:第一,通过把增值税的征收职能全部收归国税系统,中央政府确立了对增值税税收的优先地位,其收入将先入中央库再分配给地方;第二,废除承包制代之以透明度较高的低税率的企业所得税制;第三,地方税务局作为地方政府的一个部门在征收地方固定收入的税种方面比国家税务局有更大的积极性。但具体考察,按自愿依法纳税与自我申报、源泉扣缴、以纳税大户为重点、对欺骗行为的稽查与惩罚、运作的监管、纳税人信息、人力资源开发与管理、计算机化等8个方面考察中国的税收征管,在上述某些方面得分并不高。

第五章集中探讨了政府间财政关系。作者评价了中央与省之间的财政关系,实证分析说明了此次改革对地区间财政不平衡问题的短期和长期影响,并用国际标准判定中国的分权化程度。作者认为中国1994年的改革没有宣称有财政分权化的初衷。事实上,恰恰是它的反面才是宣称的目标。提出有几点应特别注意:第一,中国不是一个联邦制国家,但其公共财政体制具有联邦制度的一些特征;第二,如果要评价中国财政体制改革,应将税收政策、税务管理以及政府间财政体制结合起来;第三,在中国1994年的改革中几乎没有增加中央以下各级地方政府财政自主权的措施;第四,新的税收分享体制和新的税收结构的长期影响将促进财政收入的中央集中化;第五,新的财政收入分享公式比过去的谈判体制更加透明,但不具有均衡性,没有提供调动增加财政收入的积极性的激励机制,且在过渡时期它还保留了某些相反的特征;第六,将资金从预算内转向预算外账户的问题已经解决;最后,在改革政府间财政体制的过程中,忽略了“财权服从事权”的基本原则。重新分配主要发生在财政收入上,而较少注意财政支

出。

在第六章中探讨了省和省以下地方政府间财政关系问题。作者提出,由于省级政府可能采取与中央相抵触的政策,两级政府目标的不一致性,常常被忽略的省和省以下地方政府的财政关系应该得到重视,财政体制改革应向地方政府授予税权。在省内各级政府间的关系亦有类似之处。作者指出,有关收入分享、专项补助分配以及各级政府与下级政府间的支出责任等规定各省差别很大。事实上,相对于预算内支出,地方政府在预算外支出的安排上有更多的自由。作者认为,在众多的选择中,财产税和个人所得税比较适合作为省甚至省以下的地方税种。

在第七章中,作者对本书的内容作了总结,为中国下一步的改革提出了某些设想,推荐并评价了可资参考的若干方案。作者认为,最终允许地方政府拥有多大的自主权,何种形式的自主权及何时实施,将决定下一步改革的基本方面。而下一轮财税改革重点应集中在划清各级政府事权并与相应财权匹配、提高收入弹性、实现公平和促收两大目标的平衡以及为地方政府建立资本性融资机制。

三、我们对现行税制的评估

罗伊·鲍尔先生在书中多次表示,评价1994年税制改革最大的难点是缺少数据,且口径不一,这就使得比较研究和经济分析变得复杂,得出的结论的质量受到影响。到今天,经过新税制5年多的实际运行,我们可以对这个税制进行进一步的评估了。为此,我们用我们掌握的一些新的数据对1994年税制改革的目标和实际执行情况进行重新的分析和反思,期望这些分析对读者有参考价值。

（一）关于“提高税收占 GDP 比重”的目标

新税制的税收占 GDP 的比重在经过最初两年的下降以后开始逐年提高，原定“提高税收占 GDP 比重”目标即将实现。新税制实施之前的数年中税收占 GDP 的比重下降趋势很猛，每年下降 1 个百分点左右。1993 年由于地方政府抬高“基数”维持了 1992 年 11.89% 的水平。这种急剧下降的趋势增加了税制改革的迫切性。新税制实施之初并没有完全阻止税收占 GDP 的比重下降的趋势，1994~1995 年分别降为 10.84% 和 10.22%。虽然比重继续下降，但税收弹性从 1991~1992 年的 0.45 提高到了 1994~1995 年的 0.86，也就是说，下降的速度减慢了。到 1996 年税收弹性已经略大于 1，比重微升为 10.28%。随着新税制体制效应的逐步释放，1997~1998 年的税收弹性已大于 1，税收占 GDP 的比重连续两年回升，1997、1998 年已达 11% 和 11.4%。预计 1999 年税收占 GDP 比重可以达到或超过 1993 年的水平。如果没有重大政策变化，估计 2002 年这个比重达到或超过 13% 是很有可能。可以预期，费改税会提高这个比重，而重大减税政策会降低这个比重。但无论如何，在现有口径上，新税制获得了税收占 GDP 的比重逐步提高的效果。

从经济因素和税收管理上看，税制改革之后的最初几年里税收占 GDP 的比重下降的主要原因有四：一是高税负地区和产业所占 GDP 份额持续下降，而低税负的沿海地区 and 外商投资企业所占 GDP 份额持续上升；二是新税制特别是增值税的管理在运行初期漏洞较多，偷骗税严重；三是欠税严重，不完全的统计也是数以百亿计。虽然比起税制改革以前大量的减免税来说，欠税已经是个很大的进步，但从统计上说，都是降低了税收占 GDP 比重；四是进口环节走私严重，造成税收流失每年几百亿。虽然我们无法

准确估计走私影响的税收收入究竟有多少，但从去年年底打击走私以来税收收入大幅度增加来判断，每年流失 400~500 亿是不会高估的。这些因素导致新税制最初几年税收占 GDP 的比重下降。值得注意的是，后三个因素随着管理的加强，都在逐步扭转之中，而第一个因素则有发展之势。我们要充分估计到，1997 年以后，税收管理的加强不但克服了后三个因素自身的影响，还抵销了第一个因素的影响，使税收占 GDP 的比重上升。几年以后，当后三个因素解决得差不多的时候，如果不采取其他措施，第一个因素仍将使税收占 GDP 的比重再次呈现下降趋势。

在这些重要的影响税收占 GDP 的比重因素之外，还存在着一个多年来为人们忽视的重要因素：存货投资。实际上，无论是工业企业还是商业企业，如果存货投资增加，则意味着进项税款被抵扣而没有相应的销项税款，这就会表现为税收收入相对减少；反之，存货投资减少，则意味着进项税款已经被抵扣的销项税款表现出来，税收收入相对增加。这就是说，存货投资增加（或减少）是影响税收占 GDP 的比重下降（或提高）的重要因素。统计数字证明，存货投资的变化是新税制实施以来税收占 GDP 的比重变化的主要经济因素之一。1993~1998 年的存货投资分别为 2018 亿、2404 亿、3577 亿、3531 亿、3303 亿和 1407 亿。粗略估算，1994、1995 两年分别减少增值税 65 亿和 200 亿，1996 年存货投资变化不大，基本没有影响。而 1997、1998 年则分别增加增值税 40 亿和 320 亿。换句话说，在 1997~1998 两年的税收收入增量中，有 250 亿左右是 1994~1995 两年没有实现的税收收入。这也可以部分地解释 1994~1995 年税收弹性小于 1 而 1997~1998 年税收弹性大于 1 的原因。看来存货投资的下降是 1997~1998 年，特别是 1998 年税收占 GDP 的比重提高的主要经济原因之一。

（二）关于“提高中央收入占总收入的比重”的目标

1993年设计的税制改革方案中测算,1994年中央收入占总收入的比重为55%,以后逐年提高,目标是60%。实际运行结果,1994年中央收入占总收入的比重达到58.5%,超过预期值。但以后几年,这个比重没有实现方案设计的逐年提高趋势,反而徘徊在55.5%~56.5%之间。1995、1996、1997、1998年分别为56.2%、55.5%、56.5%、55.6%。为什么?这是个非常复杂的现象,需要认真加以分析。

在税制改革以前,产品税、增值税是各税种中收入增长最快的税种。为了确保中央收入逐年增长,在方案设计时把增值税(即改革前的产品税、增值税)的分享比例定为中央占50%以上,中央占收入增长最快的税种比例高一些,就可以使中央收入比重逐年提高。是什么因素使原设计方案没有实现呢?对几年实践的分析,我们得出以下几个结论:

首先,地方税收征收管理的加强使地方收入增长速度远远超过预期,这个结果远比预想的要好。在设计税制改革方案时,我们已经估计到,许多地方税的小税种收入不多,征收成本比产品税、增值税高,在全部税收由一个税务局征收时,对这些税种的管理不会投入很大精力。实行新税制后由地方税务局来管理,收入一定会比改革以前增长得快。但是,任何人对这个新体制的激励机制作用的估计都是不充分的。以北京为例,1994年地方税务局刚刚成立时,征收的收入只有60多亿,1999年预计是1994年的4倍。地方税务局对地方税收管理的加强力度是人们始料不及的,虽然各级地方政府从上到下层层追加税收收入计划,导致一些地方出现征收“过头税”的情况,但地方税务局对过去多年管理漏洞较多的地方小税种实施了前所未有的严格管理,从而使地

方税收超高速增长却是不争的事实。

其次，地方收入增长速度远远超过预期也有经济的原因。从经济结构的变动趋势上看，几个重要的经济结构都向着提高地方收入比重、降低中央收入比重的趋势上变动。第一，批发和零售贸易与餐饮业结构影响。新税制对批发和零售贸易业征收增值税，收入归中央地方共享，而餐饮业征收营业税属地方固定收入。自改革开放以来餐饮业增势强劲，两者比例中餐饮业所占比重在90年代以前每5年增加1个百分点，进入90年代后增长速度大大加快，从1990年的6.41%增至1998年的12.8%。而批发和零售贸易业相应地从93.59%降到87.20%。反映为地方级税收税源增加，中央级税收税源减少。第二，支出结构影响。居民支出结构指标通常被用于衡量一国的发达程度。居民支出中服务性支出所占比重越大，说明该国发达程度越高。一个国家历史情况的变化同样可以用于衡量这个国家不同时期的发达水平。我国自改革开放以来，尤其进入80年代，居民支出结构发生迅速的变化。其突出特征是商品性支出比重下降，文化服务性支出比重上升。1985年商品性支出比重为71.46%，文化服务性支出比重为5.14%，到1995年两个比重分别为65.95%和14.52%。这两者的变化就反映了增值税税基的缩小和营业税税基的扩大，也就形成地方税收比重上升而中央税收比重下降的经济原因之一。第三，价格结构影响。由于消费结构向服务性需求转移，服务品的价格上升具有优先性。近几年来服务品价格指数一直保持较高的水平，即使在1998年物价指数全面下降，并降为负值的情况下，服务品价格仍然保持正的增长，居所有物价指数之首。一般来说价格变动对税收收入的短期影响非常明显。服务品价格高，带来服务业增加值的快速增长，为地方级税收收入的增长奠定了坚实的基础。相反，商品价格的下滑，使中央级税源相应萎缩。第四，国民收入分配向个人倾斜。在国内生产总值中，劳动者报酬的平均递增速度高

于 GDP 的增长速度，分配向个人倾斜。作为结果，劳动者报酬占国内生产总值的比重明显上升。税制改革之前，1993 年该比重为 50.67%，以后每年增长 0.5 个百分点。1998 年比重上升到 53.14%，净增了 2.5 个百分点。明显向个人倾斜的分配趋势扩大了个人所得税税源，提高了地方级收入比重。上述这些经济因素虽然每个因素的影响并不一定很大，但诸多因素合成，总的影响就不可忽视。

第三，如果说地方税务局对地方税收的管理和一些经济结构的变化是地方税收超高速增长的原因，那么为什么国家税务局对中央税收的管理没有促使中央税收收入增长超过地方税收呢？在管理因素上，有以下 4 个原因：

在欧洲实行增值税的国家，已经是发达国家或较发达的国家。在这些国家，由于信用制度的发展水平比较高，税务机关对增值税的管理主要是通过对纳税人的资金往来在金融系统的记录的监管来进行的。在技术上已经有强大的计算机网络的支持。而中国税务系统计算机网络的建设却是在推行增值税以后才开始的，至今尚未完成。可以肯定地说，在这个网络建成之前（当然也是税务人员素质提高之前），管理漏洞势必造成税收流失，中央必然承担税收流失的大部分。

在地方税务局大力加强征收管理使地方收入大幅度提高之时，国家税务总局一直在为如何提高国家税务局系统对中央的“忠诚”程度而努力。新税制实施以后，一些个别的地方政府领导通过控制当地国家税务局以牺牲中央和其他地方的利益来谋取当地的利益。对这些地方政府领导进行惩治也是国家税务总局所有努力中的重要一项。分布在各地区的国家税务局，从理论上讲，机构设置、人事调配、经济来源都与地方政府没有关系。但实际上在税企关系、财产购置、收入标准、家属就业等诸方面时时处处都与地方政府紧密相关。正如罗伊·鲍尔先生书中所言：设在地

方上的国家税务局具有双重忠诚 (Duality) 的特征, 它既要维护中央的利益又要考虑地方的安排。当正常办公经费严重不足, 员工待遇比当地地方税务局或地方其他部门有较大的差距时, 如果地方政府伸出援助之手, 问题就会变得复杂起来, 关系也难以准确定义。如果一个地方的国家税务局由于种种原因只对地方政府“忠诚”的话, 中央收入受到损害就是可以想像的事情。浙江省金华县由县政府和县财政局控制的“国家税务局”为了县财政获得非法收入 2000 万元, 不惜支持犯罪分子减少中央收入 3.8 亿, 同时减少其他地方收入 3.7 亿 (仅仅浙江省就减少 1.7 亿)。这个案件只是一个代表而已, 其他地方的情况从数量上说, 不会这样大, 但把此类问题认定为税制改革最初几年地方收入比重上升中央收入比重下降的原因之一是不会错误的。

再考虑欠税问题。关于欠税的统计数字是误差很大的统计数字之一。但数以百亿计的欠税主要是欠消费税和增值税, 属于中央级的收入在欠税中占有较大比重。这种现象说明, 一方面, 地方政府也好, 在地方的国家税务局也好, 基本都不再擅自减免中央税收了。可以想像, 新税制实施以前, 在地方政府和各地税务局可以合法或违法减免税的条件下, 欠税是不可能几百亿的。和那时相比, 可以说, 地方政府和各地税务局合法或违法减免税的问题已经从根本上得到扭转。这是税收法制化进程的一大历史性进步。另一方面, 欠税主要欠中央税的现象也说明地方政府对当地国家税务局还是施加了不小的压力, 而各地的国家税务局虽然不再减免税了, 但在地方政府压力之下, 也不得不或者乐于将中央税收作为无息贷款交给企业长期使用。可以判断, 几年来如此大规模的欠税是税制改革最初几年地方收入比重上升、中央收入比重下降的重要原因之一。

再考虑走私问题。前几年, 中国关税和进口增值税名义税率之高和实际税率之低是尽人皆知的。由于诸多进口减免税政策的

存在，使得人们无法判断究竟造成实际税率如此之低的原因是进口减免税政策的存在呢，还是管理漏洞太大。1997、1998年当走私物品已经威胁到国内生产时，比如走私汽油数量之大已经迫使国内油田关井停产，政府才把打击走私列入议事日程。仅一年多的时间，在进口数量增加不大的情况下，税收增加几百亿。可以判断，在新税制实施的最初几年，每年因走私造成的税款流失也是数以百亿计。而这种流失的税收全部是中央税收。显然，走私也是税制改革最初几年地方收入比重上升中央收入比重下降的原因之一。

第四，分析了地方收入比重上升中央收入比重下降的原因，我们可以对新税制“提高中央收入比重”的目标提出以下4个新的认识：

首先，作为新税制设计者之一，我感到在设计时过多地考虑了改革以前几年各个税种收入的增长速度，忽略了经济结构变化对中央地方收入比重变化的影响。经济结构的变化，主要是第三产业比重的增长，是一个长期推动地方收入比重上升中央收入比重下降的经济因素。如果我们找不到其他措施来抵销这个因素的影响，就不可能实现中央收入比重上升的目标。

其次，根据上述分析，可以得出结论，在新税制实施的最初几年，即使国家税务局对增值税管理漏洞较多，即使计算机网络建设没有完成，只要不发生每年数以百亿计的中央税收的欠税，或者走私造成的中央税收流失能及早得到控制，中央税收比重是完全可以上升的。数据告诉我们，在几年内，中央收入的比重比目标低3~5个百分点，而税收总收入是5000~9000亿，也就是说，只要前几年每年增加150~250亿，后几年每年增加300~450亿，就可以实现新税制设计的中央收入比重的目标。从欠税和打击走私后收入增加的统计数字看，实现上述目标并非不可能。换句话说，仅欠税和走私这两个因素就足以令中央收入比重不能实现方

案预定目标。在今后的几年里，各地国家税务局对中央政府的“忠诚”程度的进一步提高，国家税务局系统计算机网络的完成，一定能减少增值税管理的漏洞，从而减少中央税收流失。这可以在相当程度上抵销经济因素的影响，再通过加强征管力度清理欠税中的大部分，中央所占比重会有明显的上升，实现 60% 的目标不是不可能的。

再次，我们应该看到，目前中央收入比重的这种下降与税制改革前的下降已经有了本质的区别。税制改革以前，地方政府通过承包制和减免税收以及擅自越权制定税收政策等方式截留中央收入是造成中央收入比重逐年降低的主要原因。实行新税制以后，中央税收征管的漏洞（包括没有计算机网络、欠税、走私等等）固然是造成中央收入比重徘徊不前的重要原因，但由于充分发挥了地方组织税收收入的积极性后，地方收入超常规高速增长而导致中央收入比重徘徊不前却是一件好事情，因为地方收入超常规高速增长虽然降低了中央收入比重，但地方财力的增加会减少地方对中央政府转移支付的压力。所以，对实施新税制以来中央收入比重的徘徊不前，我们是一则以喜，一则以忧。简单地认为中央比重徘徊不前就完全是坏事显然是站不住脚的。而且通过上述分析，我们还可以预见，新税制使中央比重提高的目标在进一步清理欠税和打击走私以后是可能实现的。

最后，让我们再深刻地反思一下中央收入比重的目标。目前，虽然中央收入比重离目标尚有 4~5 个百分点的距离，但中央对地方的税收返还已达 3000 亿元，占地方收入很大份额。如果说，比目标 60% 低几个百分点的中央收入比重，已使中央政府控制地方收入的目的得以实现，那么我们还需要 60% 的目标吗？