

中国市场经济下 财政必要规模的研究

《财政收入占国民收入比重研究》课题组

国家社会科学基金资助项目丛书

G J S H H K X J J Z Z H X M C S H

●国家社会科学基金资助项目丛书

中国市场经济下 财政必要规模的研究

《财政收入占国民收入比重研究》课题组

中国财政经济出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国市场经济下财政必要规模的研究 / 《中国市场经济下
财政必要规模的研究》编写组编.

北京: 中国财政经济出版社, 1997

ISBN 7-5005-3410-8

I. 中… II. 中… III. 财政--研究--中国 IV. F812

中国版本图书馆 CIP 数据核字(97)第 03920 号

中国财政经济出版社出版

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京东城大佛寺东街 8 号 邮政编码: 100010

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

850×1168 毫米 32 开 4 印张 94 000 字

1998 年 3 月第 1 版 1998 年 3 月北京第 1 次印刷

印数: 1—15 50 定价: 10.00 元

ISBN 7-5005-3410-8 / F · 3155

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

前 言

本书系受国家社会科学基金会资助的,《财政收入占国民收入比重研究》的最终研究总报告。课题由中国社会科学院财贸所研究员何振一主持,课题组成员有:山西省财政厅科研所所长阎振维、副所长唐执升、山西财经学院财政系主任、副教授申长平、太原市财政局综合处处长张学兰、中国社会科学院财贸所副研究员孙蕴素、副研究员杨之刚、研究室主任李茂生、副编审柏冬秀、副研究员李扬博士,社科院科研局处长金泓、中央财金学院财政系副主任李俊生、湖南税务专科学校王雍君、人民解放军海军总后勤部吕坤沪等。为增强课题研究的指导力量,密切联系实际,特聘请财政部副部长项怀诚、预算司司长高强为课题组顾问。

财政收入占国民收入比重问题(下简称财政比重)自1982年被提出之后,始终是理论界讨论的一个热点、实际工作者关注的难点,然而人们至今没有取得共识,仍在探索之中。本书试图从一个新的角度,提出一种意见来参加这个讨论。

自1991年初课题组组成后,进行了一系列的调查研究工作。除进行了一般性面上的调查外,还先后重点对广西、山西、辽宁、上海、太原、鞍山、隰县等省市区县进行了深入调查。同这些地方有关领导、业务专家及理论工作者进行了广泛接触座谈,交换意见,取得了必要的第一手资料和丰富的感性认识。为了取得经验和必要的参考数据,由阎振维、唐执升、申长平等组

成本课题组的山西工作组，对山西省财政职能转换及转换后可能引起的财政收支变化，进行了系统的定量分析，这中间得到了山西省财政厅领导及各有关业务专家的大力帮助。课题组的研究工作，得到了课题组顾问项怀诚副部长、高强司长及财政部有关人士，特别是预算司综合处的业务专家们的大力支持和协助，提供了宝贵资料及意见。

经过两年多的努力，课题组完成了许多专题研究，不仅为总报告提供了素材和理论思想，也形成了 20 多项相对独立的中间成果，不少成果发表后产生了积极影响，初步取得了社会效益，特别是反映总报告主体思想的，关于发展市场经济需要转换财政职能范围的研究成果，刊于《财政动态》之后，社会效果颇佳，得到国务院有关领导及财政部有关领导的重视，其主要观点已在有关财税体制改革决策中得到反映，财政学界也有较好的反响。

本报告概括的反映了我们对改革以来财政比重变化的态势、以及财政职能转换的目标、内容和对提高财政比重的意见和建议。为了使总报告观点和意见得到更为详细的说明，特选择几个专题研究报告，作为本报告的附件。

值此总报告面世之际，我们谨向在课题研究过程中，给予各种支持和帮助的地方、部门有关人士和专家学者们表示衷心的感谢。

本报告在全体课题组成员共同研究及专题研究的基础上，由何振一、申长平执笔，柏冬秀、王福珍、孔繁来任责任编辑。

1993 年 9 月

前 言

本书系受国家社会科学基金会资助的，《财政收入占国民收入比重研究》的最终研究总报告。课题由中国社会科学院财贸所研究员何振一主持，课题组成员有：山西省财政厅科研所所长阎振维、副所长唐执升、山西财经学院财政系主任、副教授申长平、太原市财政局综合处处长张学兰、中国社会科学院财贸所副研究员孙蕴素、副研究员杨之刚、研究室主任李茂生、副编审柏冬秀、副研究员李扬博士，社科院科研局处长金泓、中央财金学院财政系副主任李俊生、湖南税务专科学校王雍君、人民解放军海军总后勤部吕坤沪等。为增强课题研究的指导力量，密切联系实际，特聘请财政部副部长项怀诚、预算司司长高强为课题组顾问。

财政收入占国民收入比重问题（下简称财政比重）自 1982 年被提出之后，始终是理论界讨论的一个热点、实际工作者关注的难点，然而人们至今没有取得共识，仍在探索之中。本书试图从一个新的角度，提出一种意见来参加这个讨论。

自 1991 年初课题组组成后，进行了一系列的调查研究工作。除进行了一般性面上的调查外，还先后重点对广西、山西、辽宁、上海、太原、鞍山、隰县等省市区县进行了深入调查。同这些地方有关领导、业务专家及理论工作者进行了广泛接触座谈，交换意见，取得了必要的第一手资料和丰富的感性认识。为了取得经验和必要的参考数据，由阎振维、唐执升、申长平等组

成本课题组的山西工作组，对山西省财政职能转换及转换后可能引起的财政收支变化，进行了系统的定量分析，这中间得到了山西省财政厅领导及各有关业务专家的大力帮助。课题组的研究工作，得到了课题组顾问项怀诚副部长、高强司长及财政部有关人士，特别是预算司综合处的业务专家们的大力支持和协助，提供了宝贵资料及意见。

经过两年多的努力，课题组完成了许多专题研究，不仅为总报告提供了素材和理论思想，也形成了 20 多项相对独立的中间成果，不少成果发表后产生了积极影响，初步取得了社会效益，特别是反映总报告主体思想的，关于发展市场经济需要转换财政职能范围的研究成果，刊于《财政动态》之后，社会效果颇佳，得到国务院有关领导及财政部有关领导的重视，其主要观点已在有关财税体制改革决策中得到反映，财政学界也有较好的反响。

本报告概括的反映了我们对改革以来财政比重变化的态势、以及财政职能转换的目标、内容和对提高财政比重的意见和建议。为了使总报告观点和意见得到更为详细的说明，特选择几个专题研究报告，作为本报告的附件。

值此总报告面世之际，我们谨向在课题研究过程中，给予各种支持和帮助的地方、部门有关人士和专家学者们表示衷心的感谢。

本报告在全体课题组成员共同研究及专题研究的基础上，由何振一、申长平执笔，柏冬秀、王福珍、孔繁来任责任编辑。

1993 年 9 月

结论与对策建议

1. 财政活动是社会资源配置的重要侧面，在改革中正确地把握财政收入规模，乃是理顺国民经济分配关系，保障改革开放顺利发展，促进国民经济持续稳定、协调发展的关键环节。本报告集中的讨论了我国社会主义市场经济体制下，财政收入的合理规模问题。

一、对财政比重下降的认识和结论

2. 改革以来，我国的国民经济得到空前的高速增长。然而，财政收入占国民收入的比重（下简称财政比重）却呈现出持续下降态势，按经常收入口径计算，财政比重从 1979 年的 31.9% 下降到 1988 年的 20.4%，这其中先后发生两次大幅度跳跃式下降，一次是 1980 年至 1982 年，从 1979 年的 31.9% 下降到 1982 年的 24.4%；一次是 1986 年至 1988 年，从 26.9% 降到 20.4%，1989 年以后，虽然略有起伏，但依然是呈现下降趋势。如何看待财政比重这样大幅度下降的形势，人们有不同认识，我们研究结果认为，这种下降乃是我国经济体制改革应有之义，是财政管理从高度集中、统收统支体制向分权体制转变的必然结果。这不仅表现在财政比重两次大幅度下降与两次放权让利改革高潮的时间相一致，而且表现在放权让利的幅度与财政比重下降幅度一致上。应当说没有财政比重的下降，也就没有经济改

革和财政改革的成就。因此，财政比重下降，是改革的必然结果而不是失误。

3. 财政比重下降之所以会带来财政平衡的严重困难，主要是在打破财政统收的同时，没有打破统支，没有及时地调整财政职能范围所致。当然，承认财政比重下降是改革之必然，并不能由此得出现在财政比重正常的结论。凡事都有一个客观限度，过或不及都会带来消极后果，都会破坏事物正常发展的条件。我们研究的结果证明，财政比重下降至今日水平，已超越了财政可以承受的极限，已突破了财政实现其职能所必需的最低限度的财力数量界限，以 1989 年决算为背景材料分析，即便按社会主义市场经济发展要求全面转换财政职能之后，公共总预算（即公共经费预算及公共建设预算）所需要的最低财力，也不能低于国民收入的 23%左右，没有这些财力，不仅财政无以摆脱困境，更重要的是将难以保障国民经济持续稳定协调高速的发展（见表 1）。因此，深化财政改革，转换财政职能范围和提高财政比重，乃是当前面临的两个不可分割而又不可回避的重大问题。

表 1 职能转换后财力需要量总表 单位：亿元

		(1989 年决算调整)	
项	目	金 额	备 注
经济建设支出		927.19	
社会文教支出		1219.52	(包括其他支出 26.05 亿元)
其 中	教育支出	767.32	
	文化支出	63.55	包括文体、文物出版、
	卫生支出	148.85	广播电视
	科学支出	99.75	
行政管理支出		296.26	
国防支出		321.47	
社会保障支出		167.30	
其它支出		226.42	原决算数
总	计	3018.11	占国民收入 22.91%

二、转换财政职能范围依据

4. 财政职能是财政事物固有的社会功能，它是恒定不变的，只要财政存在它就存在。但财政各项职能所包含的各项具体事物或内容，又是不断发展变化着的。它是随着生产力发展，生产方式变迁，经济运行机制的改变而不断发展变化着。经济改革，从传统的指令性计划经济体制，向社会主义市场经济体制转换，是经济运行机制的根本性转换，这就不可避免要引起财政职能范围的变化。如果在经济体制改革中不相应转换财政职能范围，仍然保持着旧财政职能范围，就会发生旧财政职能范围格局与新体制、新运行机制之间的激烈摩擦，导致阻碍体制转换和财政严重困难。

5. 适应市场经济发展，财政职能范围应当做哪些调整，人们不可任意而为，而只能依客观界定标准而进行选择。这个标准就是财政的内涵。所谓财政职能范围，乃是由财政内涵决定的外延边界问题。社会主义财政的内涵，是满足社会共同事务需要的社会资源配置活动，这就是认识和界定财政职能范围的基本依据。社会共同需要既不是通常所说的人人都需要，也不是一般说的公共需要，而是维持一定社会存在和正常发展的、必须以社会为单位组织实施的诸多事务的需要。它可归结为以下特点：(1) 只有社会出面组织和实施，方能实现的事务；(2) 是家庭部门和企业部门不愿办，而又是社会所必须办的事务；(3) 虽系一般社会成员可以举办的事务，但唯有社会为主体去举办，才能有效地协调社会成员利益的事务。共同需要事务这几个特点，从市场经济角度来观察，也就是在社会资源配置中，市场作用不能进入和市场作用失误的领域。社会共同事务这些特点，是区别于其它社

会事务的根本标志，也就是识别财政职能范围的具体依据。

三、转换内容具体界定

6. 现存的财政职能范围，是在指令性计划体制下形成的，它反映着指令性计划经济要求和特征。指令性计划经济基本特征是：国家的社会管理职能与所有者职能溶为一体；社会再生产过程的各个侧面都在指令性计划控制下运行，从而全社会形成一个大工厂。在这种经济体制下，企业部门财务和家庭部门财务状况，都受制于国家财政，失去了独立性，企业财务职能与国家财务职能相互浸透，企业财务承担着许多国家财政功能，国家财政也承担着许多企业财务功能。由于个人消费品分配方面事实上采取了半工资半供给的办法，很多基本消费品由国家计划按无偿或低价原则统一分配和供给，致使家庭财务也处于依赖国家财政的状态。这种情况不仅造成国家财政职能与企业财务职能、家庭财务职能界限不清，而且也造成财政职能范围，长期处于既有缺位又有越位的残缺不全状态。所以，只有依照国家的社会管理职能与所有者职能，和国家财政职能与企业及个人财务职能分开的原则，科学地划清财政职能与各类财务职能界限，全面调整财政职能范围，才能有效地将财政职能范围转向适应市场经济发展的轨道。具体地说，至少要做如下一些调整。

(1) 以实现财政职能与所有者职能分离为目标，科学地划清财政的公共建设投资与国有资本经营性投资的界限，把经营性国有资本投资职能，转移给国有资本专业管理部门，同时全面地从企业财务日常活动中退出去，不再直接干预企业财务活动，也不再承担为企业弥补亏损和补充资金、归还贷款等责任。

(2) 以实现财政与社会各类财务分开为目标，全面调整科教

文卫事业领域财政职能范围，将一切可以企业化经营的事业推向社会、推向市场，不再承担这些事业经费供给和管理职能，集中力量搞好那些必须由财政供给的事业。

(3) 在实现政府职能转变，实现两种职能分开改革和精简机构的基础上，既要缩减财政对行政经费供给力度，又要保障必要供给量。

(4) 适当提高国防事业供给力度，增强国防建设力量。党的十一届三中全会后，党中央根据国内外形势，审时度势，对国防建设进行了战略性转变，为了加快我国经济建设，作出裁减军队 100 万人并适当压缩国防费用的决定。国防费支出比重因此逐年有所减缩，截止 1989 年，国防费增长处于负增长状态。国防费这样大幅度地缩减，有力地支援了经济建设，实践表明这一决策是完全正确的。但随着国内外环境的变化，和我国经济实力的增强，我国的国防费用占财政的比重已显得过低，极大地制约了国防现代化速度，已不利于改革开放和经济发展。1987 年美国军人人均军费 13.5 万美元，英国为 6.9 万美元，日本为 5.6 万美元，而我国仅有 1000 美元左右，实在太少。因此，随着我国的国民经济发展，很有必要增加一点军费，把国防费增长率维持在与财政收入同步增长、相当于国民收入的 2% 的水平上，是完全必要的，也是可能的。

(5) 扩大财政的社会保障职能范围，改革和完善社会保障制度。全面参与社会保障基金的筹集和管理。财政参与基金筹集的方式，可有规范与非规范两种方式供选择。规范方式是财政同企业和个人一样，也按法定比例向基金注入资金；非规范方式则是财政不按规定注入资金，仅承担弥补保险金当年支付不足额的责任。根据当前各地试办保险统筹的经验和我国财政实际情况，看来在一定时期内采取非规范方式较为妥当。

四、对 策 建 议

7. 如何实现提高财政比重的目标, 本报告认为加快财税制度改革, 理顺财政关系, 提高财政收入的收得率, 是唯一可行而又有效的途径。为此, 要进行以下几方面改革:

(1) 改革和完善税收征管制度, 堵住财政收入流失的漏洞。当前税收流失非常严重, 其流失渠道也非常之多, 既有灰色和黑色泄漏, 又有红色泄漏。灰、黑色泄漏主要表现在避税、逃税、偷税、骗税等行为十分严重, 据中国财经报的一份材料提供的数字, 我国每年仅税收流失就达 500 亿元之巨, 仅此一项如果能得到杜绝, 所增加的收入就可以使财政比重提高到 24% 以上。而红色泄漏则主要是税制不完善, 法纪不严, 越权减免、随意退税、人情减免、包税等现象非常普遍, 以及税收优惠政策被乱用, 使用范围过于宽泛等等, 这方面所造成的财政收入流失数额也是不少的。杜绝税收运作上的这些漏洞, 其根本出路在于建立健全立法、司法、执法相互独立、相互制约的税收管理机制, 坚持依法治税。

(2) 改革和完善现行税制, 拓宽税收调节范围。随着改革开放深入发展, 社会主义市场经济逐步成长, 旧有的以行政权力为主的国民收入分配方式已失去一统天下地位, 市场分配方式得到迅猛发展。在这种情况下, 税制建设如果不从传统的着重生产领域和初次分配领域的征收, 转向生产与流通并重, 初次分配与再分配并重方向上来, 就会造成税源覆盖面的严重缺漏, 许多税源置于税收征收调节范围之外, 这不仅有失税收公平, 而且将不可避免地造成财源大量流失。我国现行税制, 虽然为了适应这种分配形势的变化, 已经进行了多方面的努力, 但在许多方面仍然适

应不了新的情况，许多税种征收范围不能完全覆盖应税的税源，个人所得税、资源税、流转税等都存在着这个问题，比如现在证券市场、房地产市场、期货市场发展很快，以股票、债券和房地产为主的各种财产交易活动很活跃，数量也日趋扩大，一部分人从中得到较高的收入，而现行的个人所得税制却没有覆盖这部分收入，流转税也没有对房地产交易、证券交易进行征收等等。因此，改革税制扩大税收征收范围，不仅是适应市场经济发展的需要，也是在不提高税负的条件下，增加财政收入的有效途径。

(3) 改革预算管理体制，清理和分解预算外资金，把一切财政性收入都纳入国家预算。预算外资金的存在，是统收统支体制的产物，它是为了给各级政府和部门以一定的机动财力而设置的，是由各地方、各部门根据规定自行收取或提取，按规定用途自行使用的部分财政性收入。改革以来沿用了这个办法，但随着客观情况发展，这种预算外资金不仅已失去存在的意义，而且还为侵蚀预算内资金和侵蚀国家财政收入，造成了条件和漏洞。因此，清理和分解现存预算外资金，使其各归其位，把一切不再属于财政性资金的放下去，把一切属于财政性，即政府支配的收入，全部纳入国家预算内管理，是完全必要的，而且这也是提高财政比重的一个有效途径。此外，搞好反腐败这场斗争，对解决财政比重问题，也有十分重要意义。据有人估计每年公款吃喝就达数百亿元之巨。

8. 总之，只要紧紧抓住堵塞财政流失的漏洞，拓宽税收征收的覆盖面，把一切政府收入全面纳入国家预算等三个环节，在不增加企业和个人负担的前提下，增加财政收入，将财政比重提高到 23% 左右是完全可能的。

一、绪 论

1.1 财政收入占国民收入比重问题，实际上是研究财政收入的合理规模问题。在我国这个问题的提出，是针对改革以来国家预算内集中的财力大幅度降低，难以满足国家预算内经常性支出需要而提出来的。鉴于人们对财政收入内涵认识的不一致，为了在研究上更具有针对性，避免发生不必要的误解和争论，本报告严格遵循问题提出时的原意，把财政收入的内涵，严格地限定在国家预算内经常收入口径上。

1.2 自 1979 年以来，我国财政比重呈持续大幅度下降的态势，至今没有回升的迹象。按经常收入口径计算，自 1979 年至 1989 年，从 31.9% 下降至 20.4%，其中先后发生两次跳跃式下跌，第一次是从 1979 年至 1982 年，从 31.9% 下跌至 24.4%，下跌了 7.5 个百分点；第二次是从 1986 年至 1988 年，从 26.9% 下跌至 20.4%，又下跌了 6.5 个百分点，此后虽然有微弱的起伏，但依然处于 20% 上下这样低水平上（参见表 2）。

1.3 财政比重的两次跃跌各有不同特点，第一次下跌是伴随财政收入绝对额的下降而发生的，财政收入总额从 1979 年的 1067.96 亿元，下降到 1982 年的 1040.11 亿元。而 1986 年开始的一次下跌，却是在财政收入绝对额逐年上升的条件下发生的，1988 年财政收入比 1986 年增长了 11.1%，年均增长 5.5%（参见图 1）。这两次下降虽然各有特点，但也有其共同点，即都是在国民经济高速度发展，国民收入逐年上升的条件下发生的，

表 2

单位：亿元、%

年 份 项 目	国民收入	财政收入 ⁱ	财政收入占国民 收入比重%	备 注
1979	3350	1067.96	31.9	i 按经常收 入口径计算
1980	3688	1042.22	28.3	
1981	3940	1016.38	25.8	
1982	4261	1040.11	24.4	
1983	4730	1169.52	24.7	
1984	5650	1424.52	25.21	
1985	7031	1776.55	25.27	
1986	7887	2122.01	26.9	
1987	9361	2199.35	23.4	
1988	11533	2357.2	20.4	
1989	13176	2664.93	20.3	
1990	14429	2937.15	20.35	
1991	16020	3149.48	19.54	

资料来源：《中国财政统计年鉴》、《中国统计年鉴》1991 年版、《中国统计摘要》1992 年版，以下凡资料来源于此者，不再说明。

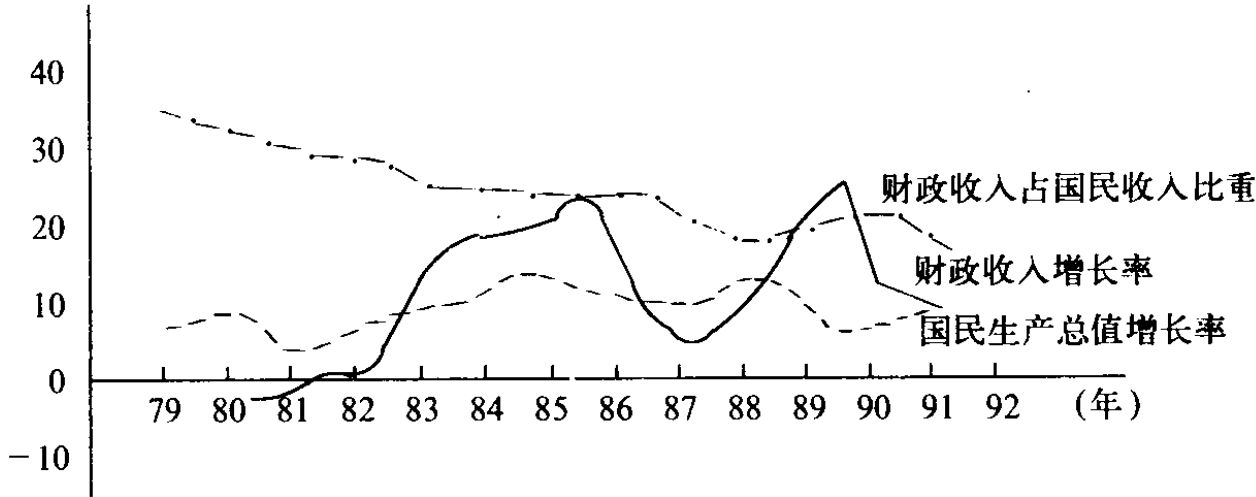


图 1

1978 年至 1991 年国民生产总值年均增长 8.9%，1979 年至 1991 年国民收入年均增长 8.4%。国民经济高速发展拉动着财政支出

居高不下，逐年大幅度升高，可是财政收入却没有得到相应的增加，结果导致财政收支矛盾日益加剧，赤字连年；数额不断扩大，按硬赤字口径计算，从 80 年代初期 20 多亿元，发展到 1992 年的 237.49 亿元。如果按国际通行做法计算，则 1992 年赤字也达 905 亿元之巨，占当年国内生产总值的 3.8%，也高于西方工业化国家一般水平。财政连年赤字，导致财政的债务负担日趋加重，1992 年底国家财政负担的内外债务余额已达 1538 亿元，“八五”后期进入偿债高峰，到时每年还本付息支出将达 1000 亿元以上，给财政带来巨大拖累。财政的严重困难，极大地制约着改革和建设，已引起各方面严重关注，从而提出了提高财政比重问题。但由于人们观察问题的角度不同，判断财政比重形势的标准不一，致使在提高比重必要性，提高到什么程度，以及提高途径等问题认识上的分歧颇大，妨碍了问题的正确解决。因此，加强这方面的研究，仍然是十分重要的。