

理想与现实

“迈向21世纪的中国财政、金融和投资”
科学讨论会论文集

主编 安体富 吴晓求

中国人民大学出版社

理想与现实

“迈向 21 世纪的中国财政、金融
和投资”科学讨论会论文集

主编 安体富 吴晓求

中国人民大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

理想与现实: 迈向 21 世纪的中国财政、金融和投资科学讨论会论文集
安体富, 吴晓求主编
北京: 中国人民大学出版社, 1998

ISBN 7-300-02701-6/F · 830

I. 理…

II. ①安…②吴…

III. ①财政-中国-学术会议-文集②金融-中国-学术会议-文集

IV. F812-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (98) 第 15496 号

理想与现实

“迈向 21 世纪的中国财政、金融和
投资”科学讨论会论文集
主编 安体富 吴晓求

出版发行: 中国人民大学出版社
(北京海淀路 157 号 邮编 100080)

经 销: 新华书店
印 刷: 北京市丰台丰华印刷厂

开本: 850×1168 毫米 1/32 印张: 16.375
1998 年 11 月第 1 版 1998 年 11 月第 1 次印刷
字数: 398 000

定价: 25.00 元
(图书出现印装问题, 本社负责调换)

本书学术顾问和编委会成员

学术顾问 黄 达 陈 共 王传伦

周升业 郎荣燊

主 编 安体富 吴晓求

编 委 (按姓氏笔画为序)

刘宗福 关 伟 任淮秀

安体富 宋宝玲 吴晓求

陈雨露 赵锡军 钱 晟

谭荣华

内 容 简 介

为庆祝中国人民大学财政金融学院成立暨中国人民大学成立 60 周年，人大财政金融学院 1997 年 10 月 25 日在京召开了主题为“迈向 21 世纪的中国财政、金融和投资”的大型科学讨论会。本文集是从这次讨论会所提交的论文中精选出来的。

本书讨论的内容广泛，涉及到财政、税收、金融、信托、证券、投资、国有企业改革和货币史等领域，提出了许多新颖的、有价值的见解，系统地展示了中国人民大学财政金融学院最新科研成果和学术水平。书中有些论文的水平处在学术研究的前沿。本书对有关专业研究人员、高等财经院校师生和经济管理部门实际工作者研究中国财政金融和投资问题有重要的学术参考价值。

序

陈 共

(中国人民大学财政金融学院学术委员会主席、教授)

经过近 20 年的改革开放,我国的财政、金融和投资体制发生了深刻的变化,初步形成了与社会主义市场经济相适应的财政、金融和投资体制。就财政而言,工商税制的改革、分税制改革、会计制度和预算制度改革,使财政的运行机制发生了根本性的调整,国家财政的职能越来越明确。在金融领域,中央银行对货币供应量的调控职能得到了加强,商业银行制度正在建立,资本市场不断发展,社会资金融通的渠道已在发生重大变化,一种以市场为导向的金融体制正在形成。在投资体制方面,形成了多元投资主体,建立了资本金制度,逐步发展多种融资方式。

展望 21 世纪,全球经济的一体化和信息化已经成为世界经济发展不可逆转的趋势。随着我国微观经济基础的改善,整体经济结构的加深和市场化,中国经济正在与世界经济进一步融合,这一趋势已经成为下一世纪中国经济发展的基本特征。在这种市场化改革的背景之下,财政的配置资源、调节收入分配和维持社会经济稳定的职能将会更加强化。政府将逐步退出一般性的直接投资,旨在保证国家的重点建设,社会资金的融通将更加依赖于市场机制。金融行业将进一步精细化和规范化,金融结构会更加多元化,其行为也将更加商业化,服务对象将更加分散化和复杂化。由于技术的进步,资金的流动将更加灵活、高效,资本市场的作

用进一步扩大。利率和汇率的完全市场化可在预见的将来实现,国际、国内金融活动将通过金融市场更加紧密地联系在一起。防范金融风险,金融机构监管的难度进一步加大,其作用也更加重要。我国微观经济机制的大规模再造将使个人和企业成为主要的投资主体,而金融业的发展和市场化趋势也将促使投资方式进一步的多元化和货币化。

经济生活的快速变化给经济理论研究工作者和实际工作者提出了挑战。作为长期从事财政、金融和投资专业教学和研究的中国人民大学财政金融学院,有许多专家、学者多年从事财政、金融和投资方面的教学和研究,此次将部分中青年教师的研究成果汇集出版,期望中青年教师不断提高教学和科研水平,迎接即将来临的新的世纪的挑战,并以此文集作为中国人民大学财政金融学院成立和中国人民大学成立 60 周年的贺礼。

1997. 12. 25

谨以此书祝贺
中国人民大学财政金融学院成立
暨中国人民大学成立 60 周年

财 税 篇

当前中国财税的形势与任务

——关于宏观税率与税制结构问题的思考

安体富

(中国人民大学财政金融学院院长、教授)

一、改革开放以来，我国财政与税收取得了巨大的成绩

这突出表现在以下两个方面。

(一) 财税实力不断壮大。

1980年财政收入(不含债务收入,下同)为1 025亿元,1996年为7 367亿元,1996年比1980年增长6.1倍;其中,税收收入1980年为572亿元,1996年为6901亿元,1996年比1980年增长11.1倍。1994年税制改革以来,税收的增长连续大幅度提高:1994年税收比上年增加872亿元,增长20.5%,1995年比上年增加911亿元,增长17.8%,1996年比上年增加863亿元,增长14.3%。国家财税实力的不断增强,使其在促进经济改革和各项事业的发展中发挥着日益重要的作用。

(二) 财税体制改革取得了突破性进展,初步建立起了社会主义市场经济体制下的财税体制的基本框架。

主要表现在:通过统一内外资企业的流转税制和统一内资企业所得税制,为企业创造了比较公平的税收环境,有利于企业的

平等竞争；在理顺分配关系方面，国有企业实现了税利分流，取消了税前还贷和税前承包，这有利于建立现代企业制度，实现企业自主经营，自负盈亏；初步建立起了分税分级财政体制，有利于稳定和规范中央与地方之间的财政关系。

二、如何看待我国宏观税率：是高还是低？

宏观税率是指税收收入占国民收入或国民生产总值的比重，它是国际上通用的衡量税收负担水平的指标。另外，还有广义的宏观税率，它是指财政收入占国民收入或国民生产总值的比重，这是因为世界上大多数国家税收收入占财政收入的 90% 以上，上述两个比重相差无几，我国 1995 年税收占财政收入的 96.7%。宏观税率的意义在于：它可以反映政府的职能和财政功能的强弱，宏观税率的高低，会对资源的优化配置和经济与社会发展产生重要影响。

我国财政收入和税收收入占 GDP 的情况见表 1。

表 1

年份	财政收入/GDP	税收收入/GDP
1978	31.2%	14.3%
1985	19.8%	22.8%
1995	10.8%	10.4%
1996	10.9%	10.2%

资料来源：1978 年至 1995 年数字根据《中国统计年鉴(1996)》有关数据计算。1996 年数字根据李鹏总理在八届五次人代会上的《政府工作报告》和刘仲藜部长的《关于 1996 年中央和地方预算情况及 1997 年中央和地方预算草案的报告》有关数字计算。

以上资料表明，改革开放以来，我国广义的宏观税率（财政收入/GDP）是不断下降的，“八五”期间平均每年下降约一个百分点。至于狭义的宏观税率（税收收入/GDP），在改革开放之前

的 1978 年，由于财政收入主要采取税收和利润上缴两种形式（大体各占一半），税收占 GDP 的比重不高，同广义的宏观税率相差较大，1983 和 1984 年两步利改税之后，财政收入基本上来自税收，因此，两个宏观税率之间相差无几。

根据国际货币基金组织公布的有关资料，财政收入占 GDP 的比重（1989 年），发达国家平均为 48.7%，其中，瑞典为 59.4%、挪威 55.2%、美国 34.6%、加拿大 40.4%、法国 46.1%、德国 46%、英国 41.4%；发展中国家平均为 35.3%，其中，巴西 51.2%、新加坡 30%、埃及 35%、泰国 19.5%。税收收入占 GDP 的比重（1989 年），发达国家一般在 35% 以上，如比利时、荷兰、挪威、法国、奥地利等国都在 40% 以上，丹麦、瑞典则高达 50% 以上，但美国、澳大利亚、葡萄牙、西班牙等国只有 30% 左右，最低的是日本，为 20% 左右；发展中国家一般在 20%~30% 之间。当然也有轻税国，多在 15% 左右，有的甚至还不到 10%，这有三种情况：一是属于避税港；二是属于经济不发达国家，GDP 不高，税源狭窄；三是属于非税收入为主的资源国，特别是石油输出国。

以上情况表明，与世界大多数国家相比，目前我国的宏观税率水平，显然是偏低的。

当然，在进行宏观税率的国际比较时，应注意到一些不可比因素，这包括分子和分母两个方面。

1. 关于财政收入的计算口径。我国与世界各国相比，在财政收入包括的内容和计算口径上，主要存在以下几方面差异：

（1）国有企业亏损补贴。我国对国有企业的亏损补贴采取财政退库即冲减财政收入的方式进行处理。而其他国家是采取在财政支出中列支的办法来反映。这就需要在财政收入中加入已冲减的这部分数额。1995 年企业亏损补贴为 327.8 亿元。

（2）社会保障基金。目前世界上大多数国家都将社会保障收支列入国家预算，在许多国家社会保障税已升为第一或第二大税

种，社会保障支出占到财政支出的 1/3 左右。而目前我国社会保障费的绝大部分没有在国家预算中得到反映。1995 年我国社会保障福利费用总额为 2 361.3 亿元。

(3) 预算外收入。根据预算的完整性原则的要求，世界上绝大多数国家都将政府的各项收支列入预算，不允许在国家预算之外的任何政府(财政)收支的存在。而我国的政府收支，除了预算内收支之外，还有预算外收支。我国 1995 年按调整后的新的预算外资金口径统计，预算外总收入为 3 843 亿元，相当于预算内收入的 61.6%。

(4) 预算外的预算外资金。上述预算外资金，虽然不纳入国家预算管理，但要纳入预算外资金管理，其范围、项目和收费标准等国家都有制度规定。这里的“预算外的预算外资金”则是没有制度规定，属于通过“三乱”(乱收费、乱罚款、乱集资)形成的部门和单位的“小金库”收入，因此，有人又将其称为“第三预算”或“制度外”收入。这部分收入又往往与预算外收入混杂在一起，不易分清。这部分收入比较隐蔽，难于统计出准确规模，据有人估计，每年约有 2 000 亿元。

以上四项合计金额为 8 532.1 亿元，再加上 1995 年预算内收入 6 242.2 亿元，总计金额为 14 774 亿元。

2. 关于 GDP 的计算口径。我国原来实行的是国民经济平衡表体系(MPS)，使用国民收入的总量概念，而不使用国民生产总值(GNP)和国内生产总值(GDP)的概念。为了适应改革开放和市场经济的需要，我国从 1984 年开始探索，建立国民经济核算体系(SNA)，并于 1992 年全面试行。目前，世界各国基本上都按照联合国提出的 SNA 核算体系的统一标准和规范来核算 GDP 指标。

但是，应当看到，在我国各地各部门上报的 GDP 统计数字中，存在有不真实的问题，既有低估也有高估的因素。属于低估方面的因素主要有：(1) 居民(特别是广大农民)自给产品的生产和服务；(2) 企业内部的自我服务；(3) 地下经济；(4) 个体工商

业户收入；(5) 公有住宅低房租；(6) 价格扭曲造成的价值没有完全通过价格表现出来的部分；等等。另一方面也存在着对 GDP 的高估的问题。突出表现是虚报产值。例如据报载，1994 年，湖南冷水口市毛易乡为了当上“明星乡”骗取资金和奖品，上报 1993 年乡镇企业产值为 1.104 亿元，其中 2 700 多万元纯属吹牛，“水分”占到了 24.5%。而辽宁锦州市女儿河乡在上报 1995 年村办工业产值时，共上报 1.9 亿元，核实后只有 2 296 万元，虚报 1.7 亿元，“水分”达 87.9%。

GDP 统计指标的真实性问题是个需要慎重对待的复杂问题，但由于缺乏这方面的可靠数据，目前只能暂时舍弃不论。

根据上述情况，经测算我国 1995 年财政收入占 GDP 的比重为 25.4%。考虑到上述指标中，有些指标有很大的估算成分，可以将财政收入占 GDP 的比重划一个区间值，大约在 20%~25% 之间。

目前对我国财政收入占 GDP 比重是高还是低的看法不一，这除了需要对上述指标的真实性和可比性进行深入地考察外，还应该有其他衡量指标用以评判，这就是联系国家的现实经济情况、财政职能的实现程度进行考察。从这方面看，目前我国宏观税率是偏低的。这主要表现在以下几个方面：

1. 财政赤字不断扩大。1995 年，我国财政赤字达到 581.5 亿元，是 1980 年的 8.4 倍，是 1990 年的 4 倍。5 年翻了两番。虽然在“九五”期间，国家采取了逐步减少财政赤字的措施，但要达到预定的目标，难度是相当大的。

2. 国债规模不断扩大，债务负担日益沉重。1995 年，我国债务收入达到 1 549.8 亿元，是 1980 年的 36 倍，1990 年的 4 倍。1996 年债务收入为 1 967.4 亿元，比 1995 年增长 27%，1997 年计划债务收入为 2 529 亿元，比 1996 年增长 28.5%，按此速度发展下去，到 2000 年国债规模将超过 5 000 亿元。与此相适应，国债依存度

(债务收入/财政支出)不断提高,1995 年为 22.7%,1996 年为 24.9%,1997 年(计划)为 28.2%。由于我国国债只允许中央政府发行,中央财政的国债依存度,1995 年已达到 52%。

3. 大大削弱了国家财政的职能和宏观调控能力。主要表现在:
(1) 严重制约了国防、农业、科技和教育的发展。从这些部门的性质看,它们的发展需要由财政供应资金,或主要依靠财政投资或补助,但由于国家财政资金紧张,力不从心,致使这些部门的发展严重滞后。例如,农业是国民经济的基础,又是弱质产业,需要得到财政的大力支持,但财政支出中用于农业支出的比重长期以来不仅没有提高,反而是下降的。这一比重,1980 年为 12.2%,1990 年为 10%,1996 年为 6.5%。又如教育,发展中国家的教育投资占国民生产总值的比重平均在 4%以上,而我国目前仅为 2.5%。尽管我国政府十分重视教育事业,在财政支出中,教育支出的增长速度高于财政支出的平均增长速度,教育支出占财政支出的比重 1995 年已达到 17.5%,但由于财政收入占 GDP 的比重太低,而且不断下降,所以教育投资占国民生产总值的比例仍然太低,并呈下降之势,这必然会制约教育事业的发展。(2) 从宏观总量的调节看,存在倒调控问题。在市场经济条件下,宏观调控的主要手段是财政政策和货币政策。宏观财政政策的类型无非有三种:扩张性财政政策、紧缩性财政政策和中性(平衡的)财政政策。一段时期以来,我国一直存在着比较严重的通货膨胀问题,中央也一直强调实行紧缩或适度从紧的财政政策,这就是说,财政应实行结余或平衡的财政政策,起码也应不断减少赤字。但由于财政收入占 GDP 的比重太低,而支出的压力很大,在整个“八五”期间,财政赤字以年平均 31.5%的速度增长,实际执行的是扩张的财政政策。显然,这里存在着倒调控的问题。(3) 财政对产业结构的调控功能也非常微弱。1995 年我国全社会固定资产投资总额为 20 019 亿元,其中预算内投资为 621 亿元,仅占投资