专　题　篇

需要全本请访问 www.ertongbook.com

财政收入占国内生产总值的比重为何下降？

李强　叶燕斐
1996 年

编者按　财政收入占国内生产总值的比重是反映一国财力集中程度的重要指标。改革开放以来，我国的这一比重出现了持续下降的趋势。如何正确认识这一现象，提出切实可行的对策是党政各界领导、社会十分关心的。1995 年下半年，全国人大常委会财经委员会提出要国家统计局研究这一问题。该文即是针对这一重大问题进行研究所取得的成果。

文章全面深入地分析了国家财政收入占国内生产总值比重下降的成因，对在市场经济条件下，如何增加国家财政收入提出了可行的思路，对深化改革、增强国家的宏观调控能力有重大的参考价值。文章受到全国人大财经委员会委员们的高度评价，并被评为 1996 年度国家统计局优秀统计分析报告一等奖。

财政收入（不含债务收入，下同）占国内生产总值的比重历来是反映一个国家财力集中程度的重要指标。在改革开放以前，这一比重大致保持在 30% 以上。改革开放以来，这一比重发生了大的

变化，大致经历了三个阶段。1978～1981 年为第一阶段，财政收入占国内生产总值的比重从 30.9％急剧下降到 22.4％；1982～1986 年为第二阶段，财政收入占国内生产总值的比重大致稳定在 21％左右；1987～1995 年为第三阶段，财政收入占国内生产总值的比重降至 20％以下，并且呈逐年下滑趋势。1994 年，这一比重下降至 11.6％，1995 年进一步降至 10.7％。

根据亚洲开发银行和国际货币基金组织提供的统计资料计算，1992 年，西方发达国家财政收入占其国内生产总值的比重是：美国 34.5％；德国 46.5％；法国 47.1％；英国 39.8％；加拿大 43.6％。1991 年，亚洲“四小龙”财政收入占其国内生产总值的比重是：新加坡 32.8％；韩国 18.6％；香港 17.8％；台湾 21.2％。1990 年，亚洲“四小虎”财政收入占其国内生产总值的比重是：菲律宾 17.8％；印度尼西亚 18.2％；泰国 20.4％；马来西亚 28.5％。因此，无论是与世界发达国家相比，还是与亚洲较发达国家或地区，或近些年来发展较快的国家相比，我国的财政收入占国内生产的比重都是非常低的①。

针对财政收入占国内生产总值比重下降这一问题，目前有两种不同的看法。一种看法是，我国的国内生产总值被“高估”了，夸大了我国经济的实际总规模，即“分母”估大了，由此导致了财政收入占国内生产总值比重的下降；另一种看法是，我国国内生产总值的核算是准确可靠的，反映了我国经济的实际总规模，由于我国社会主义市场经济体制尚在建立之中，财税体制、政策、征管方式等各方面存在种种问题，使得财政收入的变化赶不上经济总规模的变化，即“分子”相对变小了，从而导致了财政收入占国内生产总值比重的不断下降。究竟那一种看法比较符合实际呢？

①转引自《从国际比较看提高我国财政收入比重的必要性和可能性》，《研究材料》第一期(1996)，财政部综合与改革司。

一、我国的国内生产总值是否被“高估”了

国内生产总值是反映一国经济活动的总规模或总水平的最重要的指标，在国民经济统计和国民经济核算中居于核心地位，历来受到各国政府和国际组织的高度重视，目前在国际上已经有了一套成熟的理论和方法，并且积累了丰富的经验。为了确保我国国内生产总值核算的准确性和可靠性，国家统计局主要做了以下工作：

1. 以统一的核算标准为依据,计算国内生产总值。国家统计局目前以联合国编写的“1968年版国民经济核算体系”为篮本,结合其“1993年版国民经济核算体系”的新内容,制订了“国内生产总值指标解释及测算方案。”该方案与世界上绝大多数国家计算国内生产总值的方法在基本原则上是完全一致的 同时,各省、市、自治区统计局在计算各自的国内生产总值时,也必须遵循此方案。因此,总体上讲，按此方案测算的我国国内生产总值与世界各国的国内生产总值是可比的 我国各省、市、自治区的国内生产总值也是可比的。

2. 在严格审核常规年度统计资料，利用各项指标的内部逻辑关系挤掉可能存在的各种数字“水分”的基础上计算国内生产总值这一综合程度最高的统计指标；以普查、重点调查资料为准绳，修正、调整以上所述常规年度基础资料为依据计算的国内生产总值。为了准确计算国内生产总值，国家统计局大致收集三类常规的年度基础统计资料。一是各种统计年报，如工业产值统计年报，建筑业产值统计年报，全社会固定资产投资完成情况统计年报，等等。二是各种财务决算资料，如全国独立核算工业企业财务决算汇总资料，银行、保险业财务决算汇总资料；商贸供销业财务决算汇总资料,财政决算资料、预算外资金决算资料,等等。三是各种抽样调查资料，如主要农产品产量抽样调查资料，城镇居民家庭收支抽样调查资料，农村居民家庭收支抽样调查资料，等等。在收集到上述资料后，国家统计局的有关部门要根据其他参考资料或统计指标

需要全本请访问 www.ertongbook.com

之间存在的相互制约的逻辑性关系，对所得资料的真实性和准确性进严格的审核，如利用利税资料、能源消耗情况的资料来核对总产值、增加值资料的真实性和准确性；利用银行的居民储蓄存款资料和银行的现金收支资料来审核居民收入情况的资料的真实性和准确性；利用轻重工业的生产情况的资料来核对投资和消费资料的真实性和准确性；利用资金来源情况的资料来核对投资完成情况的资料的真实性和准确性，等等。通过审核，往往要挤掉统计数字中的相当大一部分“水分”。然后再按照“国内生产总值指标解释及测算方案”的具体要求，对这些基础资料进行细致的加工、整理，计算国内生产总值。对这些按常规年度资料计算的国内生产总值，国家统计局还要用普查资料进行修订。改革开放以来，国家共进行了二次工业普查（1985 年，1995 年），一次第三产业普查（1992 年），两次投入产出重点调查（1987 年，1992 年）。由于普查或重点调查的范围更全面，工作更细致，因此所得资料准确性更高，分类更详细，结构更完整。国家统计局在获得上述资料后，都要以此为准绳，调整对应年度的国内生产总值；并以一定的技术方法，调整非普查或非重点调查年度的国内生产总值。

3. 国家统计局和各省、市、自治区统计局相对独立，各自收集自己的资料，各自核算自己范围内的国内生产总值。国家统计局在计算全国的国内生产总值时，主要依据不受地方政府干扰。从基层填报单位直接超级汇总的统计年报，抽样调查资料和各部委汇总的本行业的行政企事业单位的财务决算资料，所得结果与各省、市、自治区自己计算的国内生产总值的汇总数无关。因此，即使有的省份高估了本省的国内生产总值，也不会影响全国的国内生产总值的准确性。事实上，1994 年，全国 30 个省市（未包括台湾）各自独立计算的国内生产总值的汇总数，只比国家统计局计算的全国国内生产总值大 1.3%，相差是很小的。

4. 用多种方法计算国内生产总值，所得结果可以相互进行检验和核对。国内生产总值的价值形态上表现为各经济活动单位的

增加值之和。在收入形态上表现为各经济活动单位的劳动者报酬、生产税减补贴、营业盈余及固定资产折旧之和。在实物形态上表现为各种可供最终使用的货物和服务之和。针对国内生产总值的这三种表现形态，分别有三种计算国内生产总值的方法，即生产法(增加值法),收入法和支出法(使用法)。世界上大多数国家都以两种以上的方法为基础，分别收集相互独立的基础数据，计算国内生产总值，以便对各自独立和互不相同的计算结果进行验证和核对，提高国内生产总值数字的准确性和可靠性。中国与这些国家的做法是一致的。目前国家统计局使用两种方法，即生产法和支出法分别计算国内生产总值。以这两种方法计算国内生产总值所依赖的基础资料是相互独立、截然不同的。生产法所依赖的基础资料主要是各种反映产值和中间消耗的统计资料和财务资料，如工业产值统计资料,建筑业产值统计资料,农产品产量统计资料,银行、保险业财务决算资料（反映营业总额和营业费用）等等。支出法所依赖的基础资料是各种反映最终使用的统计资料，如全社会固定资产投资资料,商品零售统计资料,海关进出口统计资料,等等。由于基础资料不同，所得结果也是各自独立、互不相同的。在得到两种方法计算的国内生产总值的初始结果后，还要进行检验和平衡。在平衡过程中，一直要深入到各自所依据的基础资料中去，并将基础资料中可能存在的“水份”再挤掉一次，最后得到正式的按生产法和支出法计算的国内生产总值。国家统计局已经分别用这两种方法计算了我国 1978—1994 年的国内生产总值，有些年份按生产法计算的国内生产总值比按使用法计算的国内生产总值大一些，有些年份则恰恰相反。但其相对差率基本上控制在 3%以内。与世界其他国家相比，这种误差率是不算高的①.

①据来华进行统计交流的德国国民经济核算专家介绍，在德国，如果生产法与支出法计算的国内生产总值的误差率在 3%以内,就是可以接受的 另外,我们在印度中央统计局考察时了解到，印度的生产法与支出法计算的国内生产总值的误差率在 5%以内，就认为是可以接受的。其个别年份的实际误差率甚至高达 7%。

国内生产总值的测算结果是否合乎实际，可以从三个方面来看。首先，从国内生产总值的实际增长速度的测算来看，测算结果所反映的宏观经济运行趋势与经济学家和综合经济部门政府官员对经济形势的感觉、看法、判断是比较吻合的，与其他经济指标的变动趋势，特别是物价的变动趋势是比较一致的。例如，1984 年，党中央作出了全面推进城市经济体制改革的决定后，激发了企业、职工和地方政府的积极性，银行的贷款也增加较猛，导致了经济高速增长。1984、1985 这两年的国内生产总值分别比上年增长 15.2%、13.5%，伴随着经济的过热，物价也呈明显上涨势头。这两年的零售物价分别比上年上涨 2.8%(相对于经济过热,物价的变化的有所滞后)、8.8%。1986 年中央提出了紧缩银根、实行经济软着陆的宏观政策，当年国内生产总值的年增长速度降至 8.5%，零售物价涨幅也降至 6.0%。1987 年,在经济尚未实现软着陆,货币投放量依然过多的情况下，由于种种原因，又重新实行了扩张性的经济政策，导致经济再次过热。1987、1988 年国内生产总值分别比上年增长 11.6%、11.3%，同时零售物价分别比上年上涨 7.3%、18.5%。针对经济环境恶化的情况,中央作出了治理整顿的决定。1989、1990 年的国内生产总值增长速度分别是 4.1%、3.8%，零售物价分别比上年上涨 17.8%、2.1%。1991 年,银根开始松动，固定资产投资项目的审批也有所放松。当年国内生产总值增长速度提高到 9.3%，零售物价比上年上涨 2.9%,仍然保持在低水平上。1992 年初,邓小平同志南巡讲话发表以后,中国的改革开放的经济发展迎来了新的高潮。1992、1993、1994、1995 年国内生产总值分别比上年增长 14.2%、13.5%、11.8%、10.2%，零售物价分别比上年上涨 5.4%、13.2%、21.7%、14.8%。由此可见，经济的高增长与物价的高涨幅总是相伴随的，这与世界各国经济增长中表现出来的一般规律是一致的。这也从一个侧面表明，中国的国内生产总值是比较可靠的，是反映了经济的实际运行趋势的。

其次,从国外的评价来看,近些年来,由于中国经济发展迅速，

在世界经济和政治中的地位及作用日益突出，许多国际组织、研究机构、研究者个人对反映中国经济发展规模的综合指标——国内生产总值的核算，也表现出日趋浓厚的兴趣，并做了一定的工作。比较流行的看法是，中国国家统计局核算的中国现价国内生产总值被低估了。这种看法在世界银行出版的一份研究报告① 中得到了比较集中的反映。该报告认为，中国的现价国内生产总值被低估了，低估的原因一是服务业统计范围不全，二是非市场化的货物和服务的估价不充分、三是固定资产折旧估算过低。关于服务业统计范围不全的问题，这的确是中国国民经济核算和统计中的一个薄弱环节，因为中国的服务业，特别是其中的商贸零售的餐饮业，是以小型企业和个体经营者为主的，其自身的会计核算资料不全，使得正规的年度统计制度难以建立起来。但是在国家统计局于 1994 年完成了对 1992 年全国第三产业的普查之后，服务业统计范围不全的问题已经得到完全解决，因此服务的增加值基本上不存在低估了。关于非市场化的货物与服务估价不充分的问题。由于中国在改革之前，实行了高度集中的计划经济体制，绝大部分货物与服务由国家定价，其价格与其实际成本往往有较大的偏离。改革开放以后，随着市场化成份的加大，绝大部分货物和许多服务项目的价格都已放开，由市场竞争和供求关系决定，因此对它们的估价不存在不充分的问题。但是也确实有些货物，尤其是一些服务项目的价格，如住宅房地产的收费是由国家决定的，并且实际的收费远低于其实际成本和可能的市场价格。在计算这部分行业的增加值时，由于很难虚拟一个与市场价格相当的价格，对这些行业都按实际价格计算其增加值，因而增加值有低估的可能性。关于固定资产折旧估算过低的问题。目前我们是按照国家规定的基本折旧率及购置固定资产时的历史价格来计算固定资产折旧的。由于国家规定的固定资产基本折旧率普遍低于固定资产的实际磨损程度和技术进

①《转换中的中国统计体系》，世界银行文件，国家统计局编译。

步引起的更新速度，以及由于通货膨胀导致固定资产的当前重置价格高于其历史购置价格，而折旧是按历史购置价格提取的，因而目前我们对固定资产折旧的估算确实有过低的问题。由以上情况可以看得出这样的结论，按国际上的一般惯例来衡量，我国的现价国内生产总值不但没有“高估”，而且还有可能“低估”。当然，总体上看，“低估”的程度是非常有限的。

再次，近些年来，按国家统计局计算的国内生产总值和人民币对美元的实际汇率折算，世界银行将我国的经济总量排在世界各国中的第 7 位，将我国人均国内生产总值排在世界各国中的第 120 位左右。对这样一种排位顺序，国际上很多人认为我国排得靠后了，但我们自己认为还是反映了中国这样一个世界上最大的发展中国家的实际情况的。

总之，目前国家统计局计算的国内生产总值是比较准确地反映了我国经济的总规模的，是基本上可靠和可信的，不存在所谓的“高估”问题。

二、为何财政收入的变化赶不上经济总规模的变化？

既然国内生产总值没有高估，那么财政收入占国内生产总值比重下降的唯一原因只可能是财政收入的增加赶不上国内生产总值的增加。财政收入的增长赶不上国内生产总值的增长，从根本上说，是由于社会收入分配方式和积累方式发生的历史性变化所引起的。在改革开放以前，我国建立了高度集中的计划管理体制，实行的是“低消费、高积累”的发展战略。在社会收入分配方式上，国家通过实行严格的企事业单位的工资制度和农产品统购包销制度，使城市职工的工资收入和农民的纯收入被限制在低水平上；国家通过实行严格的企业利润和折旧基金上缴制度及农产品的低价收购制度，使国家财政集中了国民收入的相当大部分，以国家财政

积累的形式实现了社会积累的高水平。在这种收入分配和积累格局下，财政收入占国内生产总值（或国民收入）的比重自然维持在很高的水平上。改革开放以后,国家出台了其实质是‘放权让利’的各项政策，使市场调节的份量逐渐加大，多种经济成份和多元经济利益主体逐渐形成，并极大地解放和促进了生产力的发展。经济体制的深刻变化必然要反映到社会收入的分配和社会积累方式上来。在收入分配方面，国有企业和非国有企业，农户和城镇个体劳动者，以及其他微观经济活动单位，在决定其自身或其职工的收入方面具有很大的自主权，非劳动收入，如利息收入也构成个人收入的一个重要部分。国家在改革开放之前形成的一套行之有效的直接管理和控制城乡个人收入的办法已不再实行或基本失效，同时间接调控的办法，特别是税收调节又难以及时地和有效地建立起来。这就使得城乡个人收入占社会总收入的份额有了极其显著的增加。据统计估算，城乡个人收入占国内生产总值的比重已从 1978 年的 50％左右上升到 1994 年的 68％。随着收入分配方式和分配格局发生的历史性变化，社会积累的方式和格局也发生了历史性的变化，国家通过财政实现的积累在整个社会积累中已退居极其次要的地位；而企业单位、城乡个人及外国投资者则成为主要的积累主体。从 1978 年到 1994 年，财政预算内资金形成的固定资产投资占全社会固定资产的比重从 66.2％降到 3.2％。因此,伴随着收入分配方式的多样化和国家财政积累职能的下降，一方面国家财政客观上难以集中到更多的国民收入，另一方面国家财政也没有必要像改革开放前那样集中那么多的收入，在一定意义上说，降低国家对财力的集中程度正是改革的目标之一，财政收入占国内生产总值比重的下降有其历史的必然性和合理性。当然，这一比重下降速度之快、下降幅度之大，以至于超过了国家所能承受的程度，则是我们所始料不及的。其中的具体和直接原因。虽然各个阶段各有侧重，但大致涉及以下几个方面：

第一，在持续降低企业税负的同时，未能及时提高个人税负水

需要全本请访问 www.ertongbook.com

平。改革开放以来，为了搞活国有企业，国家陆续出台了一些给企业“放权让利”的政策措施。例如，80年代初期，国家实行了企业基金和企业利润留成制度；80年代中期，实行了企业利改税改革；90年代实行了新税制改革，取消了对企业的“两金”收入和提高了企业固定资产的折旧率。这些政策措施的出台和实行，从总体上降低了企业的税负水平。但是另一方面，由于传统、体制和管理上存在的种种矛盾、困难和问题，国家未能及时建立起对个人所得直接征税的有效制度，使个人直接负担的税负仍处于非常低的水平，与其收入的迅速增长很不相称。据财政部提供的一项资料表明，1992年，各国企业缴纳的流转税和所得税合计占其本国国内生产总值的比重是：法国 13% 英国 14.5% 德国 14.4% 印度 11.4% 中国 7.6%。因此，我国企业的实际税负是世界最低的。另一方面，1992年，各国个个所得税占其国内生产总值的比重是：美国 10%；法国 7.1% 英国 10% 德国 9.3% 韩国 3.6%(1993 年)；泰国 1.9%；印度尼西亚 1.3%，印度 1.2% 中国 0.62%(1995 年)。因此，我国个人直接负担的税负水平在世界上也是最低的①。

第二，不同所有制类型经济发展速度不同步对财政收入占国内生产总值比重下降的影响。改革开放以后，从解放和发展生产力这一根本原则出发，国家对非国有企业的发展制定了一系列优惠、鼓励和扶持的政策。在名义税率和实际负担方面，非国有经济的税收负担长期低于国有经济。在 1994 年税制改革前，从所得税名义税率看，国有大中型企业是 55%，部分企业还要在所得税之后上缴调节税；私营企业是 35% 外商投资企业是 33%；国有小型、集体企业实行八级超额累进税，最高税率是 55%；从所得税实际负担看，据浙江省税务局 1990 年测算，平均所得税负担率，国有大中型企业为 38%，城镇集体企业为 28%，个体工商户和私营企业为

①转引自《从国际比较看提高我国财政收入比重的必要性和可能性》，《研究材料》第一期(1996)，财政部综合与改革司。

18.8%。在新税制改革以后，许多非国有企业仍继续享有过去的优惠税率。在税收减免方面，非国有企业享有许多优惠，如新办乡镇企业可享受一年的税收减免，乡镇企业新产品生产、生产性困难者也有税收减免。又如三资企业，经营期 10 年以上者，所得税实行二年免、三年减半；经营期 15 年以上者，所得税实行五年免、五年减半；产品年出口额占总产值 75%以上者，在减免期后，仍可按规定税率减半征收所得税①。由于国家在税收方面的优惠，更由于自身的活力，改革开放十几年来，非国有经济有了非常显著的发展，其平均增长速度远远比国有企业快。据有关统计资料推算，1978 年，在全部国内生产总值中，国有经济大约占 60%，非国有经济大约占 40%。同年，国家从国有经济中获得的财政收入占财政总收入的 86.8%，从非国有经济中获得的财政收入占 13.2%。到 1994 年，国有经济与非国有经济分别占国内生产总值的 34%和 66%. 同年国家从国有经济和非国有经济中获得的财政收入分别占 65.7%和 34.3%。这就是说，国有经济只占全部经济的三分之一，却负担着财政收入的三分之二；非国有经济占全部经济的三分之二，却负担着财政收入的三分之一。因此，非国有经济的迅速成长并没有贡献相应多的财政收入，这是导致财政收入占国内生产总什比重下降的重要原因。

第三，经济开放度较大和发展较快地区税收负担畸轻对财政收入占国内生产总值的比重下降的影响。为了取得改革开放的经验，同时也为了鼓励先进，鞭策落后，国家对少数具有特殊地缘优势的地区实行了包括税收减免在内的一系列优惠政策。这些政策的实施，加上自身的努力，这些地区的经济取得了超高速度的发展。其国内生产总值占全国国内生产总值的比重，呈上升趋势，但是这些地区的财政收入占全国的财政收入的比重却没有保持同样

①《非国有经济的发展及相关财经政策研究》，《研究报告》第 21 期(1995)，财政部财政科学研究所。

的增长速度。以经济总量在全国居前三位的省为例，1994 年,这三个省国内生产总值之和占全国国内生产总值的 27.0%,但其财政收入之和仅占全国财政收入的 14.8%，几乎比其经济总量的份额低一半；这三个省的财政收入占其国内生产总值的平均比重是 6.3% 比全国财政收入占全国国内生产总值的比重——11.6%，也低将近一半。由此可见，经济迅速发展地区对国家财政收入的贡献赶不上其经济增长的步伐，这是导致财政收入占国内生产总值比重下降的另一个重要原因。

第四，预算外财政收入对财政收入占国内生产总会比重下降的影响。预算外资金是在国家预算之外，由主管部门和地方政府掌握的，用于履行政府职能的财政性资金。改革开放以来，为了调动中央各部门和地方政府当家理财的积极性，国家陆续出台了一些扩大预算外项目的政策，如各种税费附加，国土使用权有偿转让收入，退休养老基金统筹，等等。这些预算外项目的出台使预算外收入相对于预算内收入的比例不断上升。 1978 年,预算外收入相对于预算内收入的比例为 8.4%,1985 年上升到 15.1%,1993 年上升到 30.3%。如果将乡村基层政权从农民手中筹集的集体提留款包括进去，则预算外收入相对于预算内收入比例将上到 40%左右。由于预算外收入本来就是财政性资金，其使用方向，负担的职能与预算内收入是一致的，差别只在于管理权限。因此，将本来属于预算内征收和管理的收入划一块到预算外收入中去，其结果自然是降低了财政收入占国内生产总值的比重。

第五，各种冲抵财政收入的因素对财政收入占国内生产总值比重下降的影响。出口退税和企业亏损补贴是冲抵财政收入的两项主要因素。以 1994 年为例，当年实际收到的财政收入为 6 027亿元,由于冲抵出口退税 445 亿元,冲抵企业亏损 364 亿元,财政决算后的财政收入为 5 218 亿元,比实际财收入低 13.4%,出口退税及企业亏损补贴对财政收入占国内生产总什比重下降的影响是相当大的。

第六，管理上的漏洞和各种非法活动对财政收入占国内生产总值比重下降的影响。由于我国的社会主义市场经济体制正处于建立之中，各种制度和规范还很不健全和完善，社会管理水平还比较低，管理上的漏洞多，使企业的实际税负水平远低于其名义税率，大大减少了本应征取的财政收入，以关税的征收为例，国家计委提供的一份研究材料① 指出，1994 年，名义关税平均税率是 35.9％ ，但由于各种名目的关税减免，税基变得越来越窄，关税应税额仅占进口总额的 15％ ,加之‘ 先免后核算、不征不退 ’的关税征收管理办法的影响，形成了很多政策漏洞，实际税率仅为 2.7％另外,各种形式的非法活动,如偷漏税,骗出口退税,外资企业以‘ 高价进,低价出 ’的形式转移利润,进行避税等等,尽管难以定量估算，但这些非法活动对财政收入占国内生产总值下降的影响是不可忽视的。

三、增加财政收入,提高财政收入占国内生产总值比重的几点建议

目前我国财政收入占国内生产总值比重过低、国家财力集中程度不够已严重影响了国家宏观调控和社会管理职能的正常发挥,从长远看,还将给国家的长治久安带来严重后果。因此,从现在起,就要从体制、政策、操作等方面采取各种切实可行的、有效的措施，着力增加财政收入，提高财政收入占国内生产总值的比重。为此我们建议：

1. 建立一个比较完善的个人所得税和社会保障税征收制度。发达国家的经验表明，随着经济的发展和个人收入水平的增长，一个国家税收制度将逐渐由企业直接负担的制度转向以企业负担和

①《财政收入比重持续下降的实证分析及‘ 九五 ’扭转下降趋势的具体对策》,《调查 · 研究 · 建议》第 34 期(1995)，国家计委宏观经济研究院。

个人负担并重,甚至后者负担更多的制度。例如,1993年美国的中央财政收入的构成中,个人所得税占41.1%,社会保障税占34.2%,二者合计占75.3%;又如德国1992年中央财政收入的构成中,个人所得税占12.7%,社会保障税占45.4%,二者合计占58.1%[①]。经过改革开放17年来的发展,我国居民的收入有了大幅度的增长,人民生活质量有了明显改善,特别是一个富裕或比较富裕的社会阶层正在形成,并将逐渐壮大。如何及早建立起一个比较完善的个人所得税和社会保障税征收制度,对于从根本上改善我国的财政状况,提高财政收入占国内生产总值的比重,将会发生长远的影响。

2. 实行统一和公平的税负政策。按照党的十四届三中全会确定的建立社会主义市场经济的总体设想,在社会主义市场经济中,每一个经济主体都是平等的竞争主体,任何一个经济主体都不能因其所有制类型不同,地区属性不同,行业性质不同,国民属性不同,而享有其他主体不能享有的特殊权利。这也是其他成熟市场经济的基本原则,因此,在我国今后的财税改革中,应大力贯彻这项原则,对不同所有制类型企业,对外资企业和内资企业,对特区和非特区企业,对工业和非工业企业,一视同仁,实行公平统一的税收政策,从根本上改变目前的这种税基、税种、税率等各不相同,税收制度不统一的状况。

3. 根据预算完整性的要求,将各种制度内和制度外的预算外财力纳入国家预算。在成熟的市场经济体系,任何由政府支配,并负担政府职能的财政性资金,都必须纳入国家预算。这一方面可以防止掌握预算外收入的单位滥收滥支预算外资金,另一方面,政府又可以对全部财政性资金进行统筹规划,均衡负担,提高使用效益。在改革之初,由于当时经济体制还处于从计划经济体制向市场经济体制过渡的转轨期,为了调动各方面的积极性,设立一些预算

① 《1995 中国统计年鉴》第 789 页。

外项目是绝对必要的。但是经济改革十几年后的今天，市场经济体制的框架正在逐步建立，规范和统一各种预算外资金就显得十分必要和相当紧迫。按 1994 年的预算外资金基数，如果全部纳入国家预算，将使财政收入占国内生产总值的比重从 11.6%提高到 16.9%，提高 5.3 个百分点，如果将政府部门在财政制度外收取的财力也包括进来，则比重还能再提高一些，潜力是相当大的。

4. 提高国有企业经济效益，减少企业亏损补贴和出口退税。国有企业经济效益不好，一直是困扰我国经济的一个老大难问题，同时也使国家财政背上了沉重的包袱。如果我们能在今后的企业改革中，提高经济效益，使企业亏损补贴和出口退税降低一半，则财政收入占国内生产总值的比重还能进一步提高。

5. 大力加强税收的征管、监督和管理，打击各种偷漏税、骗取出口退税和非法避税等各种非法活动。

需要全本请访问 www.ertongbook.com