

第一章

政府收入及其管理概述

政府收入是政府在行使其社会管理职能过程中参与社会国民收入分配的基础环节，也是政府行使其各项职能赖以存在的物质基础。有效组织收入，充分发挥组织收入过程中的作用，是对政府管理收入的基本要求。本章首先讨论了政府收入的含义、来源与构成、政府收入的规模、公共财政下政府收入的功能等关于政府收入的几个基本问题，然后运用管理学的基本原则对政府收入管理的目标和任务作了较为深入的分析。

第一节 政府收入的含义

所谓政府收入，是指政府为了履行其职能，通过一定的方式和手段所筹集的由其支配的各种收入总和。一般而言，政府收入与财政收入的口径是基本一致的。它既应包括以税收为主的预算内收入，也应包括以各种收费为主的预算外收入。换句话说，一切与政府财政相关联的收入，均应纳入政府收入研究的视野。本书讨论的政府收入就是以此为标准来划定其边界的。

对于国家或政府筹集的收入，我国通常用预算收入、财政收入或国家收入这样的概念来表述，在公共财政作为我国财政体制改革的目标模式确立下来之后，政府收入和公共收入也开始广泛地被使用。从经济学含义上说，如果一个实行市场经济的国家，其财政制度是实行规范的公共财政体制的话，那么预算收入、财政收入、国家收入、政府收入、公共收入基本上是相通的，可以交替使用，因为政府收入都是通过财政来组织和分配的，而财政收入又都是列入预算的，政府和国家虽然是两个不同的概念，但政府是国家机器或国家机构中最主要的组成部分，因此财政收入作为政府的收入，与国家的收入也是一致的。

政府收入，既是一个过程，又是一一定量的资金。作为一个过程，它是政

府财政分配的一个阶段或一个环节，即组织收入、筹集资金阶段；作为一定量的资金，它是政府通过一定的形式和渠道集中起来的一种货币资金，即用货币表现的一定量的社会产品价值。对政府收入的分析是公共财政理论的重要组成部分，其目的在于研究影响政府收入的各种因素，寻求公共收入的最佳规模和有效管理，为向整个社会提供最适合的公共产品和服务做好资金保障。

第二节 政府收入的来源与构成

一、政府收入的经济源泉

政府财政收入是以货币价值表现的由政府集中支配的社会经济资源，来源于对社会产品价值的分配，而社会产品价值由 C 、 V 、 M 三个部分所组成。因此，要分析政府收入的经济源泉，需要我们分别地考察其与社会产品价值各个组成部分的联系。

(一) C 与财政收入

C 是补偿生产资料消耗的价值部分，包括固定资产的折旧和流动资产耗费的价值。从生产运行的角度看，补偿价值必须能够随着生产过程的进行，不断地提取，而又不断地重新投入，以保证生产过程的连续性周转。因此原则上说， C 不能被用于新的分配。但是，固定资产的折旧与流动资产的补偿价值在使用中有不同的方式。即固定资产的实物消耗与更新之间存在着时间差，与此相适应，折旧基金提取与补偿也不是相继发生的。因此，折旧基金在投入之前会有一个“闲置”的过程。在此期间内，如果将其用于新的投资，对固定资产的更新不会造成消极影响。正是基于这样的原因，在过去传统的计划经济体制下，国有企业的折旧基金曾全部或部分地上缴财政，成为财政收入的一个来源。但是，在市场经济条件下，国有企业要建立现代企业制度，企业必须转化经营机制，成为一个独立的经营实体，做到自负盈亏，自我积累，自我发展。在这种前提下，折旧基金的管理权限应该属于企业，而不是属于政府。因此， C 部分不再成为财政收入的来源。

(二) V 与财政收入

V 是产品价值中以劳动报酬形式支付给劳动者个人的部分。在我国传统的计划经济体制下，国家对工资和其他个人福利严格控制，总体上说是一种低工资高就业的管理方法。因此，国家不可能对 V 再参与分配，财政收

入基本上与 V 没有关系。但是，在经济体制实现转轨后，我国的个人分配制度发生了巨大的变化。工资薪金的分配贯彻按劳分配原则，并且个人收入也不再仅仅限于工资，而是以工资为主，辅之以奖金、津贴、补贴、实物福利等多种收入形式，工资本身也拉开了很大的档次。工资不再是满足于一般消费的价值。因此， V 的部分已经成为财政收入来源。这主要包括：（1）对个人直接征收的税收收入，如个人所得税、车船使用税等。（2）间接对个人收入征收的税收收入，如增值税、消费税等。（3）居民个人缴纳的规费收入。此外，居民个人购买的国债在债务收入中也是一个重要来源。应该指出的是，如果把个人的收入放大开来看，即不仅局限于产品价值中的工资性收入，那么我们就会看到利息、股息、红利、特许权使用费以及偶然性所得等更多的形式正在越来越成为个人收入的内容。所有这些收入，都属于个人所得税征收的对象。随着我国经济实力的不断增强，居民个人的收入水平也会有更快的提高。依据国际经验分析，以个人所得税为主体的财政收入格局终将建立起来。

（三） M 与财政收入

M 是产品价值中扣除补偿价值和个人消费价值之后的剩余产品价值。 M 的大小对于财政收入具有重要意义。从一般意义上讲，公共财政收入只能建立在 M 的基础上。因为只有剩余产品存在时，劳动者创造的产品才有可能拿出其中一部分供给非直接创造产品的劳动者所享用。因此，我们可以说 M 奠定了公共财政的根基。在现实生活中，财政收入与 M 的直接联系是企业所得税和国家依据所有权从国有企业分享的利润。但是，考察全部的财政收入与产品价值的联系，问题并不能到此为止。因为在我国的税收体系中，作为主体税的流转税，都是以商品的全部价值，即 $C + V + M$ 为课税对象征收的。显然，税收的直接来源并非与 M 有惟一联系。而且，事实上在实际工作中所谓 $C + V + M$ 就是商品的销售价格。按照流转税的征收原则，无论商品是否亏损，即有无 M ，都要照常征税。因此，这似乎与 M 是财政收入的基本源泉的观点是不一致的。对此问题的解释有两种看法：一种看法认为，流转税是借助于商品交易对个人收入的再分配形式；另一种看法认为，流转税也是对 M 的分配，只不过是间接地通过价格来实现。但无论哪种看法，最后都归结为一点，财政收入的根本来源是 M 。

二、政府收入的产业来源

政府财政收入与产业结构具有密切的关系。依据国际惯例，产业结构由三次产业所组成。第一产业为农业，第二产业为工业，第三产业为以商

业、服务业为代表的其他各业。

（一）第一产业与财政收入

农业是国民经济的基础。在我国这样一个发展中大国，农业的地位尤其显得重要。与其他产业相比，农业具有天然的弱质性特征。因为农业的社会再生产与自然再生产是一致的，农业的劳动成果并不仅仅取决于农业生产者的经营和管理水平，自然条件的变化对农业生产过程具有非常重要的影响。同时，我国农业人口过多，而农产品市场的供求关系又往往对农民带来不利的影响。由于农业自身的特点所限制，决定了农业对财政收入的直接贡献率并不高。在我国，财政来源于农业的收入只有农业税，包括农业特产税在内。在全部国家财政收入中，农业税大体占 3% ~ 6%。当然，如果全面看待农业与财政收入的关系，还应注意另外几个方面。其一，是与农业直接有关的农村非农业产业向财政提供的税收；其二，是更广义地讲，农业从根本上影响着整个国民经济的发展，进而影响着财政收入的来源。其三，由于价格“剪刀差”的原因，农业还以间接的形式为国家提供财政收入。在计划经济时期，这种间接收入的规模是相当可观的。

（二）第二产业与财政收入

工业是国民经济的主导，也是财政收入的主要源泉。在现代经济中，工业是科学技术发展和应用的主要动力和载体，特别是重工业，其技术装备先进，劳动生产率高，资本技术密集，其创造的产值在国民经济中占的比重很大。而轻工业则具有投资少，建设周期短，收效快，市场反应灵敏度高，出口优势明显等特点。随着人民生活水平的不断提高，轻工业产品的科技含量越来越大。不仅其产值规模很大，而且其利润率也比较高。因此，在我国长期实行以流转税为主体税制的情况下，工业部门上缴的税利对财政收入一直居于主要地位，是名副其实的财政收入支柱。1985 年以前，财政收入的 60% 以上来自工业部门。随着税制改革的进行，该比重出现了下降，但仍可占到 40% 左右。值得指出的是，改革开放以来，作为第二产业的一个组成部分，建筑业在我国发展势头迅猛，国家财政来自于建筑业的收入增长幅度较大。

（三）第三产业与财政收入

以商业、服务业为代表的第三产业在现代经济中呈现出相当快的增长态势，因此，第三产业在国民经济中地位也不断提高。这已经成为世界各国共同的发展趋势。在发达国家，第三产业对 GDP 的贡献达到 60% 以上。虽然由于我国经济发展水平从整体上说还比较低，第三产业也不够发达，但近年来其成长速度令人乐观。“九五”以来，国民经济减速运行，尽管服务业

增长速度也在放慢，但对经济增长的带动作用却在逐步增强。按 1990 年不变价格计算，2000 年我国服务业对 GDP 增长的贡献率为 28% 比 1995 年提高 5 个百分点；按现价计算，服务业对经济增长的贡献率提高到了 40%，呈现与工业并驾齐驱的态势。“十五”期间，我国服务业面临着前所未有的发展机遇。首先是市场取向的改革，将为服务业注入强大动力。其次是加入世界贸易组织，扩大开放，将进一步激发服务业发展的活力。第三是城镇化战略的实施，将为服务业提供更大的发展空间。预计“十五”期间服务业增加值年均增长 7.5% 左右，占 GDP 的比重将由 2000 年的 33.2% 提高到 36%。与此同时，第三产业对财政收入的贡献率也越来越大。仅商业部门提供的财政收入在 1995 年就达到了 32.6%。毫无疑问，加快发展第三产业，是未来保证我国财政收入稳定增长的希望所在。

三、政府收入的所有制来源

在现代经济中，投资者采取的投资方式和经营方式有很大差别，并由此形成了不同类型的所有制结构。就我国而言，在长期的计划经济体制下，国家成为主要的投资者，并采取完全独资的形式建立了大量的国有企业。除集体经济外，不允许任何私有经济的存在。因此，国有经济自然成为我国经济的基本力量，也成为政府财政收入的主要提供者。改革开放以来，为了充分调动一切力量加快发展国民经济，国家通过宪法明确“在社会主义初级阶段，坚持公有制为主体，多种所有制经济共同发展的基本经济制度”。目前，我国的国有经济仍然占有很重要的地位，但混合所有制经济和非公有制经济发展更为迅速。现在的问题是，混合所有制经济和非公有制经济在经济总量上大大超过了国有经济，但对财政收入的贡献却增长比较缓慢。在全部财政收入中，2/3 以上仍然是由国有经济提供的。相信这种不和谐的局面会随着经济结构的变化而做出相应的变化。事实上，在不少地方政府的财政上已经出现了这样的变化，非公有制经济提供的财政收入有的已经是“半壁江山”有的甚至达到了 2/3 的绝对多数。

四、政府收入形式的构成

政府收入作为一个集合概念，涵盖有多种具体的收入形式。所谓收入形式，就是指财政取得收入的具体方式。从总体上说，财政分配的对象都是社会产品中剩余产品或与其对应的价值。但是，由于它们与不同的经济主体、经济活动、经济管理体制相联系，因而决定了财政取自它们的方式也要有一定的差别。在我国现阶段，财政收入形式由以下几个方面所构成，即税

收、国有资产收益、公债、公共收费和其他收入。

税收是政府凭借政治权力或公共权力强制地、无偿地、固定地取得公共收入的手段。由于政府财政的支出绝大多数是为满足社会公共需要、提供公共产品的支出，属于非营利性支出，不可能取得补偿，因此税收的强制性、无偿性和固定性使它最适合为政府筹集收入。由国家法律规定的各种税收是征收面最广、最稳定可靠、最具有公共性的政府收入形式。因此，在世界各国，税收都是政府取得政府收入的主要工具，在世界各国中央政府的总收入中，税收收入所占比重一般都在 80% 以上，有的国家如美国、法国和印度尼西亚等，该比重在 90% 以上。我国的情况也不例外。例如，2004 年我国全国财政收入 26 355.88 亿元，其中各项税收 25 718 亿元，各项税收占全国财政收入总额的比重接近 98%。可见，税收收入是我国财政最主要的收入形式。

国有资产收益是指政府以资产所有者的身份从国有资产的经营性或非经营性收入中取得的税后利润、股权转让、国有资产使用费等形式的收益。国有资产收益是政府或国家作为资产所有者身份所取得的，凭借的是资产的所有权，它与税收等其他收入形式相比，收入变化波动较大。我国国有资产收益主要包括以下几类：（1）经营性国有资产收益。它是指国家或国家授权经营机构凭借在经营性企业中的国有资本金取得与出资额相对应的税后利润、国有股权转让等形式的收益。随着国有企业改革的深化，企业股本结构的多元化，除了国有独资企业之外，国有资本还与其他所有者的资本相互结合，形成一些国有控股、国有参股企业，因此目前在一些股份制企业、联营企业和外商投资企业中也有部分国有股份。同样，原先的国有企业经过改革也会有非国有资本参与进来，这些国有控股、国有参股企业与国有独资企业一样，也有国有资产的经营收益即国有资本金收益。根据现行的国有资本金收益分配制度，国有资产的经营收益一部分留给企业，称为留存企业国有资本金收益，它增加了企业中的国有资本；另一部分以上缴利润的形式转化为政府的预算内或预算外财政收入，是政府收入的重要组成部分。（2）非经营性国有资产收益。它是指行政事业单位的非经营性国有资产在用于经营性活动或处置时取得的，归占用单位管理使用或上缴国家财政的收益。比如，非经营性国有资产对外出租、出借或者兴办不具有法人资格的附属营业单位，资产所属单位收取的资产占用费或营业收入等。这一部分只是国有资产收益中极少的部分。（3）资源性国有资产收益，也称为国有资源收益。它是指国家凭借对资源性国有资产的所有权向资源性资产的使用经营单位所收取的有偿占有使用费等形式的收益，如使用费、补偿费、开

采费、租金、产权转让收益等。我国目前的资源性国有资产收益的主要形式有土地出让金等国有土地使用权有偿使用收入、陆上石油矿区使用费、海域使用费、海上石油矿区使用费、外商投资企业场地使用费等。

公债收入是指政府通过信用从国内外取得的借款收入。公债是对政府举债及其以政府为债务人所形成的债权债务关系的一种统称。由于债务收入是政府以国家信用方式筹集的，所以它不具有税收的无偿性，而是必须还本付息的。从这个意义上看，债务收入不应作为政府的正常财政收入。实际上，目前我国的一般预算收入中已不包括债务收入。另外，按照举债政府的不同，公债分为中央政府公债和地方政府公债。由于我国《预算法》规定地方政府不允许发行债务，只有中央政府可以发行公债，因而在我国中央债成为公债的绝对主体，债务收入只是中央政府的收入来源。公债最初的出现只是为了弥补财政收支之间的赤字缺口、调剂国库资金的余缺，目前公债已成为市场经济国家进行宏观调控的主要手段，它具有连接财政政策和货币政策的功能，成为政府进行公开市场业务操作的主要工具。通过发行公债，政府除了弥补财政赤字外，还可以有效动员和重新配置社会资源，调节社会需求，维持经济健康稳定增长。当然，如果这一手段运用得不好，也可能导致通货膨胀、对民间投资形成挤出效应、加大政府财政的风险等不良后果。近年来，我国国债规模和余额的大幅增长，主要是在世界经济增速减缓的情况下为有效扩大内需、刺激经济，实施积极财政政策以增加财政支出，加大财政公共投资力度的结果。

公共收费是公共收入的重要来源之一，对地方政府部门来说尤其如此。公共收费的领域主要是政府干预的准公共产品。更确切地说，公共收费主要是就准公共产品的私人性质部分而言的，是政府在提供准公共产品时，为体现受益原则、促进经济效率的提高而有目的地引入市场竞争机制，向准公共产品的受益人收取的费用。公共收费主要有规费和使用费两种。规费是公共部门（主要是政府行政部门）为个人或企业提供某种特定服务或实施行政管理所收取的手续费和工本费。使用费是政府提供的特定公共设施或公共服务对使用者按照一定的标准收取的费用。公共收费和税收相比，更能体现受益性原则，即谁受益、谁付费。在市场经济条件下，由于政府仍然提供准公共产品，因此公共收费仍有存在的必要，但应进行规范化管理，防止乱收费和收费的泛滥。

其他收入主要是指一些零星的杂项收入，其中包括罚没收入、专项收入、捐赠收入等。罚没收入是指铁道、交通、公安、检察院、法院、技术监督、工商、海关、卫生等政府管理部门或执法部门按规定依法收取的罚款和罚没

品收入等。专项收入，包括环保部门收取的排污费收入、城建部门收取的城市水资源费收入、税务部门按增值税等流转税税金为计征依据收取的教育费附加收入等。捐赠收入包括国际组织捐赠、外国捐赠和企业、个人的捐赠收入。

第三节 政府收入规模

所谓政府收入规模有两种衡量方法。一是绝对规模，指在一定时期内（比如一个预算年度）各种财政收入的总量。它反映着一国或一个地方政府在调控经济运行和影响社会发展方面经济实力的大小；二是相对规模，指一定时期的政府财政收入占 GDP 或国民收入的比重。它反映着政府集中财力的能力，以及公共财力与非公共财力之间的对比关系。无论是绝对指标还是相对指标，如果从动态的角度进行考察，都会更加清楚地反映出财政与经济之间相互关系的变化。

一、政府收入发展变化的一般趋势

政府财政收入规模的变化是有规律可寻的。在正常的环境下 财政收入的绝对规模会随着财源的扩大而保持上升的势头。以中国为例，自 1978 年改革开放政策实施以来，财政收入的绝对规模持续增长，即从 1978 年的 1 132.2 亿元 增长到了 2002 年的 18 914 亿元，24 年间增长了 16.7 倍。虽然在此期间物价上涨因素明显，但扣除物价因素其增幅依然较大。综观世界上其他国家的情况，尽管各国的经济发展水平和财政职能大小会有差别，有的差别可能还比较大，但绝对规模的增长趋势却是一致的。比如，作为发达国家之一的法国，按欧元的不变价格折算，其 1980 年的财政收入为 830 亿欧元，1990 年为 1 807 亿欧元，2000 年为 2 300 亿欧元，20 年间增长了约 2.8 倍。在英国 以最近的 2000、2001、2002 三个预算年度的财政收入规模看 则分别是 3 830 亿英镑、3 908 亿英镑和 4 070 亿英镑。

与绝对规模的变化趋势不同，在正常的环境下，财政收入的相对规模应该呈现出大体平稳的状态。以英国为例，1990 年其财政收入占 GDP 的比重为 41.4%，2000 年为 40.1%，2001 年为 39.1%，2002 年为 38.7%，10 余年间上下波动幅度只有 2.7 个百分点。在我国，改革开放前的相当长时间内，该比重基本保持在 30% 左右。一旦财政收入的相对规模出现大起大落的走势，则说明财政本身或财政所依存的社会经济环境发生了大的变化。

这种情况从我国 1978 年以来的有关数据变化分析，很能说明问题。主要数据见表 1-1。

表 1-1 我国财政收入的变化趋势 单位:亿元

年 份	1978	1980	1985	1990	1995	1998	2000	2001	2002
绝对规模	1 132.3	1 159.9	2 004.8	2 937.1	6 242.2	9 876.0	13 380	16 371	18 914
相对规模	31.2	25.7	22.4	15.8	10.7	12.4	14.5	17.1	18.5

数字来源：历年全国人民代表大会文件。

从我国财政收入相对规模的变化轨迹来分析，自 1978 年开始到目前为止，基本上是一条从高到低、再从低到高的曲线。1978 年至 1995 年前后，财政收入占 GDP 的比重下降了 20 个百分点，最低时将近 10% 左右，每年平均降幅超过 1 个百分点。1995 年之后，这种下降趋势开始反转，到 2002 年时达到了 18.5%，每年增幅平均也达到了 1 个多百分点。之所以会出现这样的现象，与我国经济体制和财政体制改革的特定环境是密不可分的。

二、影响政府收入规模变化的因素

影响政府财政收入规模变化的因素是多方面的。一般而言，各种影响因素的作用效果多会是综合性的，但我们也应该注意到，有些因素可能对绝对规模的影响更大一点，有些因素可能对相对规模影响更大一点。

(一) 经济发展水平和技术水平对财政收入规模的影响

经济发展水平从总体上反映着一个国家社会产品的丰富程度和经济效益的高低，它对财政收入规模的影响是一个根本性因素，特别对财政收入的绝对规模来说是如此。因为财政收入来源于对社会产品的分配，在其他条件不变的前提下，财政收入会随着社会产品总量的增长而提高。由表 7-1 我们可以看出，1978 年我国财政收入占 GDP 的比重为 31.2% 远远高于改革开放之后的其他年份，但财政收入总额却只有 1 132.3 亿元。其原因就在于当时我国经济发展水平很低，底子很薄，GDP 总量只有 3 629 亿元。而 1995 年，财政收入占 GDP 的比重已经下降到历史低位，仅为 10.7%，但由于当年 GDP 总量越升到 58 338 亿元，使财政收入绝对规模也达到了创记录的 6 242.2 亿元。

国际上的资料表明，发达国家的财政收入规模基本上都高于发展中国家，而在发展中国家，中等收入国家又大都高于低收入国家，绝对规模是如此，相对规模亦是如此。如 1986 年中央政府经常性收入占 GDP 的比重，低收入国家平均为 15.4%，中等收入国家平均为 24.0%，而同年英国为

37.9% 法国为 40.9% 意大利为 36.7% 荷兰高达 51.6%。再从几个发达国家的历史发展的纵向比较看,英、法、美三国 1880 年财政收入只相当于国民生产总值的 10%左右,到 20 世纪 80 年代已上升为 20%~40%。由此可见,财政收入规模与其所依赖的经济规模和发达程度存在着显著的正相关关系。

在经济发展中,技术水平的高低是一个内在的影响因素。一定的经济发展水平总是靠一定的技术水平来维系的。随着社会工业化、信息化的进步,科技对经济增长的贡献越来越大,对财政收入的影响也日益加深。这种影响首先表现为技术进步会带来生产速度的加快、新产品开发能力的加强和生产质量的提高,因此,GDP 的规模也不断扩大,财政分配的物质基础越来越丰富。其次,技术水平的进步,必然带来物质消耗的降低,产品中新增价值的比重提高得更快,整个社会的资源利用效率更高。由于公共财政收入主要建立在剩余产品价值的基础上,所以技术进步的幅度越大,对财政收入的贡献也越大。据国际上一些经济学家测算,在发达国家经济增长的诸因素中,技术进步的贡献率已从 20 世纪初的 5.2% 上升到 20 世纪 50 年代的 40%,70 年代进一步上升到 60% 以上。其中美国和日本等发达国家高达 80% 左右。20 世纪 90 年代以来,我国科技水平有了较快的发展,在某些领域甚至达到了世界领先水平。如农业科技对农业的贡献率已由新中国初期的 20% 上升到了现在的 42%。可以说,我国已经成为一个科技大国。但是,从整体技术水平看,中国落后于世界先进水平 20~30 年。中国农业技术的整体水平(机械化、电气化和规模经营等)相当于美国 20 世纪 60 年代以前的状况,工业技术仍比较落后,粗放经营的特征相当明显。据统计,每生产 1 美元的国民生产总值,中国的能耗相当于德国的 4.97 倍,日本的 4.43 倍,英国的 2.97 倍,美国的 2.1 倍,印度的 1.65 倍。当前,中国的劳动生产率只相当于美国的 1/12,日本的 1/11。因此,这也导致中国的科技进步对经济增长的贡献率较低。有资料表明,在 1979~1992 年间,技术进步对产出增长速度的贡献为 24% 左右。目前仍然徘徊在 30% 左右,远远低于发达国家的水平。正是由于这一原因,自 1996 年前后开始,财政学界非常积极地参与了实现我国经济增长方式根本转变的大讨论,提出了一系列相关的宏观和微观财政政策。

(二) 分配政策对财政收入规模的影响

如果说经济增长决定了财政赖以存在的物质基础,并对财政收入规模形成了根本性约束,那么政府参与社会产品分配的政策倾向则进一步确定了财政收入的水平。从上一节的分析中我们已经看到,我国改革开放以来

的财政收入变化趋势大体走出了一条马鞍型的轨迹，而同时期的 GDP 规模却是呈持续性增长态势。这说明，在一定时期内，在经济总量增长前提下，财政收入规模（特别是相对规模）并非总是与其保持同样的变化格局。究其原因，主要是国家为适应经济改革深化的要求而调整分配政策引起的结果。

我国的经济改革是一场经济利益关系的深刻变革。在计划经济时期，国家将包括收入分配在内的社会经济运行过程基本上完全纳入到计划管理的框架之内。国有企业没有独立的经济利益，其创造的利润要全部上缴政府的财政。居民个人的收入则完全依靠企事业单位发放的工资，基本上没有工资以外的其他收入。并且工资也要完全依据政府管理部门确定的既定标准领取，单位没有任何变动的余地。在长期的高就业、低工资劳动体制下，居民的个人收入被压低到只能满足自身最低生活需要的水平，GDP 的其他部分则被国家财政拿走。1960 年，财政收入占 GDP 的比重达到历史最高水平，有 47% 的 GDP 成为国家财政收入。1978 年之后，我国的经济改革率先在分配领域进行突破，分配政策的重心从高度上收开始下移。为了增加居民的个人收入，提高其消费水平，不仅大幅度提高了农产品的收购价格，而且为城镇职工连续增加工资，推行奖金制度；为了促使国有企业向自主经营、自负盈亏、自担风险的具有独立经济利益的法人实体转轨，陆续对企业实行了企业基金制度、利润留成制度、利改税、企业承包责任制等一系列改革措施，其核心就是通过减税让利，增强企业自身的经营能力，并为实现政企分离创造条件。因此，新的分配政策实施的结果，必然是在国家财政、企业和个人之间重新分割 GDP 的份额。同时，由于改革中的有序性控制不够到位，分配权的分散较为混乱，制度和制度外的收费过分膨胀，使脱离财政直接管理的预算外资金越来越多。这就是为什么我们会看到 1978 年到 1995 年前后，财政收入平均每年下降 1 个百分点的缘故。而 1995 年之后财政收入比重的反转，同样反映出政府分配政策的改变。1994 年，国家进行了包括财政体制、税收体制在内的新一轮经济体制改革。考虑到政府应该承担的不断加大的宏观调控功能，在财政收入方面必须能够与之相适应，此轮财政体制改革的一项重要任务就是要改变财政收入占 GDP 的比重过低，中央财政收入占财政收入比重过低的局面。事实证明，这种改革的思路和成效正在逐步地加以显现出来。

（三）价格对财政收入规模的影响

在市场经济条件下，财政分配都是以价值形态进行的。无论是以流转额为征收对象的流转税，还是以所得额为征收对象的所得税，财政收入都是

以货币金额结算的。因此，作为价值货币表现的价格如果发生变化，将会直接反映到财政收入的变化上来。这里有几种情况需要分析。

首先，物价水平的变化对流转税收入影响明显。流转税与价格直接挂钩，随着物价的上涨，流转税的税基相应扩大，从而使名义税收增加。在通货膨胀率很高的情况下，由此形成的虚增财政收入是十分明显的。同样的道理，随着物价的下跌，流转税的税基将会萎缩，从而带来税收收入的减少。我国税制以流转税为主体税制，税收的主要来源依靠由增值税、消费税、营业税和关税组成的流转税体系。改革开放以来的 20 多年中，我国物价水平在 1984 ~ 1989 年间曾有过剧烈的上涨，而自 1998 年以来，又连续出现价格的低迷状态，这对于我国税收收入的变化上都不可避免地产生相应的影响。例如，1984 年、1985 年两年，在通货膨胀初发时，财政收入增长率曾经高达 20% 以上。当然，物价水平对流转税和整个财政收入的影响也并非总是直接的表现出来。我国通货膨胀率最高的年份实际上是发生在 1989 年，当年零售物价指数上升了 17.8 个百分点，但同年财政收入的上涨率却只有 13.1%。相反的情况则是 1995 年以来在物价持续低迷和税收规模的持续上涨。对此应该如何解释？回答是物价水平变化只是税收收入变化的一种因素，如果其他因素与物价水平因素存在抵消关系，就有可能使税收规模的变化与物价水平的变化出现不一致的情况。

其次，物价水平的变化对所得税的影响情况有些复杂。就企业所得税而言，物价的升降并不一定导致企业利润水平的同样变化。比如，在通货膨胀时期，一方面企业的毛收入将随着产品的售价上涨而增加，另一方面其采购成本和劳动力工资也会上涨。结果，其利润的名义水平虽有增长，但并不一定按照物价的变动率而保持同一的变动趋势。如果产品价格上涨率超过原材料价格上涨率和工资上涨率，企业的名义利润水平和实际利润水平均会上升，该企业的所得税不仅在名义上而且在实际上都会增加新的缴纳份额。如果产品价格上涨率与原材料价格上涨率和工资上涨率保持同一水平，该企业则只会增加其所得税的名义负担。如果产品价格上涨率低于原材料价格上涨率和工资上涨率，则会由于企业的实际所得下降而减少其所得税的缴纳。就个人所得税而言，物价的上涨一般会推动工资水平的相应提高。在税法不变的前提下，这会对税收的增长带来两方面的影响。其一是使更多的劳动者进入纳税的行列，即由于名义工资增加而税前扣除额不变，使得一部分原来在所得税的线下劳动者，进入到线上的行列；其二是对于原有的线上纳税人会提高其所得税的实际税负水平。因为，个人所得税对工资薪金实行累进征收，当工资水平增加后，所得税的负担率不会停留在

原有的边际税率上，而是要有所抬高，即扩大了税收分配的比例。在财政学理论中，人们通常将由于价格上涨产生的实际财政收入增长现象，称为“通货膨胀税”。

再次，物价水平的变化也影响定额征收的税收收入。在市场经济中，税收基本上是从价征收制，这对于税收与经济之间的相互适应关系具有良好的保证作用。但为了提高税收征管的效率，降低税收成本，在税收体系中，也有部分税种或税目采取了从量征收制。对于这类税收而言，无论市场价格是否发生变化，税收总是与征收对象的实物单位保持联系。因此，价格水平上升时，财政收入是下降的，反之，价格水平下降时，财政收入是上升的。

（四）税收制度与征管水平对财政收入规模的影响

在经济增长水平、政府分配政策和价格水平等既定的前提下，税收制度的设计与税收征收管理的水平也对财政收入规模有较大影响。前面的各项因素只是为财政收入准备了潜在的源泉，而现实的收入规模如何还取决于具体的征收制度和征管成效，即能否实现应收尽收，最大限度地减少收入的流失，并做到保护财源，创造财源。

税收收入的流失在世界各国都是一个普遍现象，差别只在于程度的不同。但相比之下，发达国家的法制比较健全，其税收征收管理机制尤其是监督机制设计缜密，纳税人偷逃税款的行为一旦败露，就不仅面临着经济上的严重损失，在政治上、个人信用上也会身败名裂。因此，巨大的成本风险客观上有助于阻止税收的流失。在我国，自改革开放以来，随着税收在分配体系中功能的增强，人们就已经注意到税收收入流失对政府财政收入影响的严重性。仅据 1994 年税制改革后税务稽查的资料分析，1994 年至 1998 年全国税务稽查机构查补的税款分别为 81 亿元、221 亿元、283 亿元、307 亿元和 448 亿元，五年查补税款累计达 1 340 亿余元。况且，税务稽查机构检查的只是少数企业，大部分企业是没有经过检查的，流失的税款到底有多少实难估计。另据国家统计局测算数据，1994 年全国应缴而未缴的税款超过 1 000 亿元，至少相当于税收总额的 20%。照此推算，即使考虑到由于加强税收征管而对偷逃行为有所遏制，我国每年流失的税款也是十分惊人的。

寻找税收流失的原因，有纳税人主观上的故意，即纳税人在利益的驱使下，故意采取偷逃欺骗等违法手段，逃避纳税义务，损害国家财政收入。诸如增值税中的某些假发货票大案，个人所得税中的某些明星偷税大案，以及海关退税中的骗税大案，都是这种主观故意行为的典型表现。但同时需要认识到，税收制度的某些缺陷以及税收征管的某些障碍，则在客观上为税收的流失创造了条件。所谓制度缺陷，是指税收制度设计过程中由于主客观

原因的影响，使得制度本身与税源状况和纳税人的实际能力不尽一致，从而导致该收的税不能应收尽收。目前，在我国个人所得税领域，关于免征额水平的设置和扣除额的技术处理已经引起相当激烈的争论。其中反映出的一个重要问题就在于究竟应该由谁——是富人还是普通人——多纳税。一般认为，这种税收制度不合理，不仅会使纳税能力强的富裕阶层得益于税负的减轻，而且还会使普通纳税人阶层产生有意躲避税收负担的行为。因此，个人所得税的收入与实际税源相比存在着很大的差别。要使个人所得税逐渐成为我国的骨干税种，必须对有关税制的缺陷进行补充和完善。

此外，税收流失的问题与我国的税收征管水平也有密切的关系。20世纪90年代中后期以来，在财政体制改革进行的同时，我国税收征管工作进行了大力改进，其成效十分显著。在每年连续增收的1000多亿元税金当中，直接来自于加强税收征管效果的部分占有较高的比重。如1999年通过打击走私，关税收入猛增800多亿元，占当年税收增量的50%以上；2001年强化税收征管增加的收入近700亿元，约占全年税收增量的26%。应该注意的是，随着税收征管制度的规范化和征管技术条件的不断成熟，税收征管因素对税收收入影响的弹性将会大大降低。

三、政府收入的质量

（一）如何理解政府收入的质量

所谓政府收入的质量，是指政府财政收入的真实性或有效性。一般意义上讲，财政作为国家参与社会产品分配的一种形式，其收入理应是数量（规模）与质量的统一体。财政分配建立在经济发展的基础之上，没有经济活动中财富的创造，就不会有财政分配的存在。但实际上，在经济发展的不同阶段，财政与经济之间的联系并非完全相同。在自然经济状态下，财政的分配直接对应于生产的物质产品，私人生产者将自己生产成果的一部分直接交给政府，形成了政府的财政收入。因此，财政收入中的虚假性基本上可以被排除掉。但是，由于商品货币经济的发展，物质产品（使用价值）的运动与货币资金（价值）的运动出现了相互分离的矛盾现象。社会的分配过程不再与产品的实物形态直接相关，而是与其价值形态的货币资金联系起来。我们通常所讲的财政收入占GDP的比例，税收制度中所设计的税率，都是指财政收入与社会物质产品与劳务的价值总量或净收益量的比例关系。在这种背景下，就使得财政分配过程变得比较复杂起来，进而有可能给财政收入的质量带来干扰，导致财政收入在数量与质量之间发生脱节。比如，国家对生产领域的征税，无论是流转税还是所得税，都要以生产者的生

产成果为依据，即生产过程已经结束，不仅有了产品，而且也实现了销售。此时，生产领域的税金已经完成入库，但产品却随着销售的流转并不一定进入了消费环节，变成可供消费者（包括政府部门）实际采购的对象。因为，物质产品既可能会遭遇自身损失，如金属产品被腐蚀、粮食产品受霉变等，也可能遭遇自然灾害损失，如风灾、震灾、洪水等造成的损失等。很显然，作为物质财富的实物形态已经消失，而作为价值形态的财政收入还在运行。若按原有的价值量去进行政府采购，或将其转移给非政府部门的主体去投资、消费，从对等的角度说，它们都没有相应的物质产品可供购买。这部分财政收入便成为多余的内容，也就是虚假的、无效的财政收入。

（二）影响财政收入质量的现实因素

上述物质产品与货币资金相互分离的矛盾只是为形成财政收入的虚假性提供了可能性条件，要使虚假性变为现实性，还需要有其适合的经济和社会环境。观察我国财政运行的实践，我们大体可以发现以下一些问题与虚假财政收入相关。

1. 税收计划因素。长期以来，我国税收管理的一项重要内容就是实行计划管理，即税务部门必须按计划确定的收入指标完成征收任务。这种管理方法虽然有利于给国家财政的顺利运行提供可靠的支持，但也带来了一些负面的影响。其中之一就是在经济环境紧张的情况下，有的税务机关为完成税收计划不惜违法征税，征过头税，贷款缴税，先征后返，做数字游戏。因此，这种虚假收入是由税务部门内部的管理机制不合理造成的。

2. 经济统计因素。财政收入来源于 GDP。在其他条件不变的前提下，税收收入和其他财政收入应与 GDP 的增长保持协调的比例关系。但是，如果 GDP 本身不真实，尽管财政收入与名义 GDP 保持着协调的比例关系，其结果，财政收入也就不能不存在虚假的成分。近年来，人们对我国的统计造假现象表现出很大的担忧。一些地方的行政官员为了追求自己的政绩，夸大本地经济发展的业绩，不顾实际地盲目提高经济发展速度指标，GDP 中的水分不容置疑。虽然虚夸的 GDP 未必都会成为实际的税收分配对象，但如果要做到税收的增长完全真实可靠也是不现实的。

3. 经济体制与经济运行中的因素。在计划经济中，生产企业生产什么，生产多少，由国家计划来决定。无论其产品质量如何，品种是否符合需要，都可以做到“皇帝的女儿不愁嫁”，只管生产，不管销售。一旦完成了生产过程，也就意味着企业创造了价值，国家财政由此也就可以拿到相应的税金和利润，形成一定规模的财政收入。但实际上，不仅计划安排可能出现问题，企业产品本身也可能出现问题。这些问题产品不能吃，不能用，只能是

用来体现无效劳动。因此，计划经济条件下的虚假财政收入不可避免。在市场经济中，生产经营者有了生产经营的自主权，他们的生产经营必须面向市场寻找出路。因此，原来在计划经济下只顾生产、不管销售的问题已经不在。但受制于市场的信息不充分，企业生产的盲目性仍然不可避免。近年来，我国经济结构的趋同性，正是企业投资盲目性的典型表现。当前最受人关注的是家电产业，电视机、洗衣机、空调机等产品连续几年出现大量积压，价格一降再降，甚至亏本经营，不少企业已经走到了亏损的地步。假如这些产品的一部分不是积压在生产领域，而是积压在流通领域，那么，生产领域上缴国家财政的税收就会有无效的成分存在。

（三）必须重视虚假财政收入对经济和财政的消极作用

虚假财政收入在我国财政收入中的规模没有权威信息披露。但从以上的分析中，我们可以肯定，虚假收入是一个客观的现实。对此，我们的态度应该是正确看待其消极影响，积极采取有针对性的政策措施，并努力加以控制或消除，而不能加以回避。

虚假财政收入对经济和财政运行的消极作用至少可以归纳为两个方面：首先，它会干扰正常的经济秩序。对于政府而言，财政收入都是同样的可以归其支配的公共财力，任何人都不能从财政收入本身区分出所谓真实或不真实。因此，虚假的收入将与真实的收入一起，随着政府财政预算的安排进入经济运行的过程。由于实际上并没有与其对应的物质产品可供购买，结果就有两种可能：一是如果形成实际购买力，就要与真实的收入一起争夺有限的商品，引起物价上涨；二是如果不投入使用，就要形成货币购买力的沉淀，对经济的稳定保持较大的通货膨胀压力，影响宏观经济决策。其次，它会使政府和财政当局对财政收入水平处于盲目的乐观状态，放松对财政收入的有效管理，不利于建立规范的财政运行机制。财政收入的增长是有其客观规律约束的，如果不把精力放在财源的培植上，放在合理的征收管理机制的建立上，而是弄虚作假，自我夸大，其结果只能是割断财政收入与财政支出的正常联系，并损害本地经济和社会的发展。

第四节 公共财政下政府收入的功能

在市场经济中，公共财政是政府弥补市场失灵的物质承担者，对社会和经济的发展具有十分重要的功能。就政府收入来看，其功能主要表现为优化资源配置、调节收入分配和稳定宏观经济发展等几个方面。

一、实现资源的优化配置

资源配置是指为满足人们的需要，将有限的资源在各种可能的用途间进行分配和组合，并形成一定的资产结构、产业结构、技术结构、消费结构和地区结构。

经济学中的资源是指必须付出一定代价才能获得、可以用于生产或消费，满足人类需要的经济资源。无疑，相对于人类的需要而言，资源是稀缺的。因此，如何有效的配置资源是各国政府面临的头等重要的经济问题，也是经济学研究的核心问题。

（一）资源配置的效率准则及其实现机制

迄今为止，人们一致认可的判断资源配置优劣的标准是意大利经济学家帕累托提出的“帕累托效率”，也称“帕累托最优”。所谓帕累托效率是指要素在厂商之间或厂商内部的配置达到这样的状态，即任何重新配置都会至少降低一个厂商或一种产品的产量，那么这种状态就是资源配置的最佳状态，即帕累托效率状态。自帕累托效率准则问世以来，很多经济学家认为，该准则只是在理论上描绘了一个资源配置的理想境界，在现实中是不可能实现的。尽管如此，帕累托效率准则的提出仍有其现实意义，即它为现实的资源配置提供一个参照系或目标，激励人们优化和完善资源配置机制，提高资源配置效率，努力向帕累托最优状态逼近。

关键的问题在于，通过什么样的机制来实现或提高资源配置的效率。我国计划经济的实践证明了完全的政府配置，或政府在资源配置中发挥主导作用，是没有效率的。这也是我国进行市场取向改革的原因。市场经济条件下的资源配置，自然主要靠市场。因为从总体上说，市场配置是有效率的，也可以说迄今还没有比市场更有效率的配置机制。然而，市场在资源配置方面也存在着失灵，垄断、信息不充分、外部性与公共物品的存在使市场在资源配置领域难以独善其身，还必须依靠政府的作用来弥补市场的失灵。总之，社会主义市场经济条件下资源配置的机制应该是市场和政府共同发挥作用的二元机制。其中，市场在其中发挥基础性作用，政府则在市场失灵领域发挥补充作用，二者共存互补，共同承担起优化资源配置的责任。

政府配置资源的方式，有行政和法律手段、组织公共生产和财政手段等多种手段。但财政作为国家或政府为主体的分配，天然具有资源配置的功能，因而可以成为政府进行资源配置最为重要的手段之一。

（二）政府如何通过收入手段对资源进行优化配置

1. 合理确定财政收入占国内生产总值的比重，即确定财政资源占社会