



中国社会科学院金融研究所

# 金融论坛

2007年第17期(总第173期)

2007年5月10日

## 把脉当前的中国财政走势

中国社科院财贸所 高培勇

如同经济社会发展整体格局的形成往往取决于若干关键因素的变化一样，把脉当前的中国财政走势，一个比较恰当的选择，就是从其体制机制性层面的关键因素入手，由关键因素的分析透视财政收支运行全局。

就当前的中国财政收支运行格局而论，处于体制机制层面、对整体格局具有重大影响的关键因素，大致有如下几个：

### 1. 收支规模：“超收”主导的决定机制

回顾一下这些年特别是近两三年来中国财政收支规模所走出的

基本轨迹，可以清晰地看到这样一个颇具机制体制性意义的图景：无论在中央财政一级，还是在地方财政级次，抑或就汇总后的全国财政而论，进入决算视野的历年财政收支规模，其最终的决定因素，在于税收收入的“超收”状况。换言之，在由预算收支规模向决算收支规模的高幅跃升过程中，税收收入的持续巨额“超收”发挥了决定性的作用，而非任何其他别的什么因素所引致。

不妨以 2006 年的财政收支规模数字为例来说明其究竟。

按照 2006 年的财政预算盘子，全国财政收入和全国财政支出指标分别为 35423.38 亿元和 38373.38 亿元。然而，到了决算环节，上述两个指标则分别被改写为 39343.62 亿元和 41326.16 亿元。前者超出预算 3920.24 亿元，后者超出预算 2952.78 亿元。其超出的幅度，分别达到 11.07% 和 7.69%。

预决算数字之间之所以会呈现如此大的反差，在表面上，系因财政“超收”引致“超支”并最终扩大了收支规模。但深入一步看，其根本的原因，则镶嵌于我国现行的预算约束制度之中：

在预算的编制环节，无论是预算收入指标的安排，还是同其协调安排的税收收入计划指标，历来都是本着“留有余地”的原则确定的。其习惯性的做法，就是在 GDP 的计划增幅基础上外加 2-4 个百分点。如在 2006 年，GDP 的计划增幅为 8%，据此确定的预算收入增幅便为 12%（= 8% + 4%）。注意到过去 13 年间实际高达 20.13% 的税收收入年均增幅几乎是同期 GDP 年均增幅（10.14%）的 2 倍之多，GDP 的实际增幅又总是远高于计划增幅，并且税收收入占到了预算收入的 95% 以上，可以立刻意识到，无论出于怎样的考虑，在预算收入的编制环节，事实上预留了很大的“超收”空间。

在预算的执行环节，处于现行税收管理体制下的税务机关，其日常工作要在两条线索上进行：税收计划和现行税制。一方面，作为指令性的税收计划，经过层层分解并下达到各级税务机关之后，便成为

必须完成的任务“底线”。另一方面，作为征税基础的现行税制，在依法治税的旗帜下，把该征的税如数征上来，又是税务机关必须履行的天职。既要依计划治税，又须依法治税。前者很“硬”，没有讨价还价的余地。后者虽表面上不那么“硬”，也可依征管能力的状况而有所伸缩，但在税收法制建设迅速推进的条件下已经容不得人为的调节。故而，税收计划和现行税制之间的现实距离，又为税务机关“填充”预算编制环节预留的“超收”空间打下了基础。

在预算的审查环节，现行预算法对于“超收”、“超支”的规定，颇为模糊。“超收”收入的动用和决策基本上在行政系统内完成，而未纳入人民代表大会的审批视野。即便在形式上要走某些程序，实行所谓向全国人大常委会的通报和报告制度，通常的情形也是，先支用，后通报。或者，边支用，边通报。甚至本来应互为条件的财政赤字和“超收”，也互不搭界、各行其道。故而，每年形成的“超收”，几乎都要不打任何折扣地转化为当年的“超支”。在“超收”与“超支”之间，是一列高度相关的“直通车”。

事情一旦走到这一步，“超收”的意义随之变了味，人们对于“超收”的态度也走了样：由被动的接受“超收”的结果演化为主动的追求“超收”的目标。自然地，“超收”也就越来越趋向于常态化：每年动辄几千亿元的“超收”滚滚而来；“超收”对于财政收入的意义日趋重要；因“超收”而生、跑到预算约束视野之外的财政收支规模也越来越大。

正是在上述的体制机制性因素的交互作用下，我国历年的财政“超收”，往往会通过直接转化为“超支”的途径而叠加到预算收支规模之上。从而，决算环节的财政收支规模，可以通过“超收”与“超支”加预算收支规模的简单算术而得出。

迄今为止发生的唯一例外是，在2006年，上述诸因素的传导过程有了一丝松动迹象：作为税务机关工作线索之一的税收计划，其以

往的指令性特征得到少许弱化并被相应赋予了指导性意义；动用“超收”设立为数500亿元的“中央预算稳定调节基金”并冲减200亿元的财政赤字，使得“超收”得以部分“分流”，并相应弱化了“超收”与“超支”之间的“直通车”关系。

可以认为，我国在财政收支规模上所走出的这种“预算编制→预算执行→税收超收→财政超支→决算收支规模”的行动路线，既不同于教科书中的一般原理，也有别于典型市场经济国家的一般做法，而属于颇具“转轨”特色的非典型案例。这就意味着，除非彻底改变上述的体制机制性因素并实现向适应市场经济的规范化财政预算制度的转轨，否则，由“超收”所主导甚至决定一切的我国财政收支规模决定机制，很可能要与我们长期相伴。

所以，中国财政收支规模的未来走势，说到底，最终还是要决定于财政预算制度的改革进程。这可以作为我们把脉当前中国财政走势的一个重要线索。

## **2. 税收增长：重复以往的故事**

在由“超收”所主导的财政收支规模决定机制中，税收收入的增长状况扮演着重要角色。

从1994年开始的中国税收收入的高速增长现象，已经持续了长达13年的区间。这13年间，税收收入的增幅一再攀升，由最初几年的1000亿元上下，先后攀升至2000亿元、3000亿元、5000亿元和7000亿元，从而把税收收入带上了一个又一个高台。到2006年，全国税收收入规模已经达到37636亿元。这个数字，是1993年全国税收收入规模的9.14倍。而且，13年间的税收收入年均增幅(20.13%)，几乎是同期GDP增长率(10.14%)的2倍之多。

同财政收支规模决定的情形相仿，税收收入之所以会呈现如此持续高速增长的轨迹，在现象层面上，可以通过所谓“三因素”论(金人庆，2002)或“多因素”论(谢旭人，2006；李方旺，2006)加以

解释，但其深层次的原因，则镶嵌于我国现行的税收制度之中：

从中国和世界税收发展史的追溯中可以看到，发生在过去 13 年来的中国税收收入持续高速增长现象，不仅在中国，而且是世界上一个特例。对于这一特例发生的缘由，难以操用一般规律加以解释。在能够列举的支撑税收收入持续高速增长的因素清单中，不论是经济增长、政策调整、物价上涨，还是累进税率制度、加强税收征管，抑或 GDP 与税收的结构差异、外贸进出口对 GDP 与税收增长的影响差异，均系世界上普遍存在的一般性因素。而它们，并未引致类似中国这样的税收收入持续高速增长轨迹。

来自国家税务总局的两个分析报告（许善达，2004；国家税务总局计划统计司，2006）表明，分别以法定税负和实征税负作为计算税收征收率的分子和分母，那么，中国税收的综合征收率，已经由 1994 年的 50% 上下提升至 2003 年的 70% 以上。在 10 年间，提升了 20 个百分点；具体到作为第一大税种的增值税，其征收率，则已由 1994 年的 57.45% 提升到了 2004 年的 85.73%。在 11 年间，提升了 28.28 个百分点。表现在税收征收率上的如此迅速且高幅的提升，说明中国税务机关拥有的“征管空间”巨大。正是由于拥有巨大的“征管空间”，才使得中国税务机关在加强税收征管方面的努力具有了令人刮目相看的“魔力”——税收收入由此获得了持续高速增长的强大推动力。

注意到税收收入增长轨迹的形成同现行税制的诞生同步发生——1994 年的税制改革改写了中国税收的历史，对于“征管空间”的来历，显然要深入于现行税制层面，从其孕育与诞生的特殊背景中去探求。归结起来，孕育并诞生于 1993-1994 年间的我国现行税制，至少打上了属于那个年代的三个方面的特殊烙印（高培勇，2006）：

其一，严峻的通货膨胀。为应对当时高达 20% 以上的通胀率，要调动包括税制设计在内的几乎所有可能的手段。故而，现行税制的设计必须融入反通胀因素。如增值税，就要采用有助于抑制企业投资

批注 [G1]: 另起一段

冲动、口径相对较宽的生产型税基；

其二，严峻的财政拮据。为扭转当时财政收入占 GDP 比重的持续下滑势头，不仅要保证原有税负不减，而且要实现略有甚至较大幅度“增收”。故而，现行税制的设计必须在税制设计中渗入增收的因子，把拿到既定规模的税收收入作为重要目标；

其三，偏低的税收征收率。为保证既定税收收入目标的实现，就要在现行税制中植入具有抵冲偏低的税收征收率效应的因素。故而，现行税制的设计必须留有余地，“宽打窄用”。以“宽打”的税制架构，确保“窄用”的税收收入规模。

诸多方面的因素相交融，现行税制的格局也就大体奠定：在当时的背景下，即便只着眼于 5000 亿元的税收收入目标，考虑到“抑热”、“增收”以及“征收率偏低”等方面的实情，也需事先建构一个可征收 10000 亿元的税制架子。换言之，中国税务机关所拥有的巨大“征管空间”，事实上是现行税制在其孕育和诞生之时所预留下的。正是现行税制所具有的巨大的拓展潜力，把中国税收推上了持续高速增长的轨道。

由此不难发现，在以往的 13 年中，中国税收收入走出了一条“现行税制→征管空间→加强征管→税收征收率→税收收入增长”的行动路线。认识到这一行动路线的源头在于现行税制，可以得到如下的判断：除非改变现行税制，否则，至少在未来的几年内，中国的税收收入，仍将会重复以往的故事。

所以，中国税收收入的未来走势，特别是其高速增长的势头能否持续下去，最终要取决于新一轮税制改革的进程。这可以作为我们把脉当前中国财政走势的另一个重要线索。

### 3. “体制复归”：支出占比呈现“V”形格局

财政“超收”也好，税收收入的持续高速增长也罢，终归是作为政府支出的财源而进入财政运行过程的。当我们将视野由“超收”、

税收收入增长而转至政府支出并最终聚焦于整个社会资源的配置格局时，立刻会发现，在以往的 13 年中，不仅两者之间的变动轨迹有着惊人的相似，而且，由此带动的财政支出规模扩张，也使得整个社会的资源配置格局呈现了“体制复归”势头。

统计数据显示，从 1994 年以来，中国财政支出规模亦经历了一个迅速扩张的过程。1994 年，全国财政支出不过 5792.62 亿元，1998 年突破 10000 亿元。此后，两年上一个台阶。2000 年突破 15000 亿元，2002 年突破 22000 亿元，2004 年突破 28000 亿元，2005 年达到 33930.28 亿元，2006 年又进一步迈上了 41326.16 亿元高台。13 年间，年均增长 19.94%。

把财政支出规模的年均增速（19.94%）与同期 GDP 的年均增速（10.14%）联系起来，不难发现，前者几乎是后者的 2 倍。作为一个必然结果，GDP 的分割格局越来越向政府一方倾斜。至 2006 年，财政支出占 GDP 的比重，已经由 1994 年的 12.0% 提升至 19.73%。

再将视野延伸至改革开放以来的 28 年历程，还可以从图 8 发现，这些年来，作为社会资源配置格局的一个基本反映，中国财政支出占 GDP 的比重走出了不完全对称的“V”字形轨迹：在改革之初，我们曾将降低财政支出占 GDP 的比重作为改革的目标。这个比重数字，1978 年为 31.0%。其后，曾有过一个持续下降的时期。到 1996 年探底，仅为 11.2%。以此为转折点，开始持续提升并达到了 2006 年的 19.73%。而且，往前看，在税收收入强劲增长特别是巨额“超收”的带动下，这个比重数字的提升势头依旧十分旺盛。

问题还有复杂之处。同改革开放之前的情形有所不同，准确的讲，现实中国的财政支出规模，只是预算内的政府支出，并非是政府支出规模的全部。倘若换一种口径，以实际发生的政府支出计算，那么，以 2006 年为例，还要在 41326.16 亿元财政支出规模的基础上，至少加上当年未列入预算的偿还到期国债支出、统筹层次不一的社会保障

支出、预算外支出和制度外支出等几个类别的支出项目。而一旦如此，中国政府支出占 GDP 的比重数字，起码要提升至 30% 左右。这个数字，已经接近或相当于 1978 年的水平。到了这个时候，一个耐人寻味的现象便呈现在了我们面前：从 1978 年至 2006 年，以中国政府支出占 GDP 的口径而论，如图 8 中右上角箭头所示，我们已经走出了——一个完全对称的“V”字形。

进一步看，在新中国历史上，政府支出占 GDP 比重的最高水平发生在 1960 年，为 39.3%。这实际上告诉我们，在当前的中国，政府部门占用的 GDP 份额，正处于由改革的起点向历史最高点的迈进过程中。我们已经到了重新审视社会资源配置格局并重新评估目标取向的时候。

如果注意到政府支出规模在过去 13 年间的迅速扩张，是以税收收入的迅速增长和财政预算制度的不规范为基础并在两者的交互作用下发生的。正是由于税收收入的迅速增长弱化了政府扩张支出的约束条件，并且，正是由于财政预算制度的不规范导致了政府收支行为的不规范，才使得政府支出的迅速扩张成为可能并使社会资源配置格局呈现了“体制复归”势头，那么，在此过程中所牵涉的各种相关因素同样可以归之于体制机制层面，它们同样镶嵌于我国现行的税收制度和财政预算制度之中。换言之，除非拟议中的新一轮税制改革得以全面启动，并且，除非财政预算制度得以步入规范化的轨道，否则，反映在社会资源配置格局上的“体制复归”势头，很可能继续蔓延下去，甚至带来与改革开放初衷相背的结果。

基于同样的道理，中国政府支出以及社会资源配置格局的未来走势，要在各种适应市场经济的相关制度的改革进程中去揣摩。这是我们把脉当前中国财政走势的第三个重要线索。

#### **4. 税制改革：2008 年迎来实质操作**

说到税制改革，不能不提及中共十六届三中全会和“十一五”规



划所描绘的新一轮税制改革蓝图。

在中共十六届三中全会所通过的《中共中央关于完善社会主义市场经济若干问题的决定》第 20 条中（中共中央，2003），税制改革的主要方面，被概括为 8 个项目：改革出口退税制度；统一各类企业税收制度；增值税由生产型改为消费型，将设备投资纳入增值税抵扣范围；完善消费税，适当扩大税基；改进个人所得税，实行综合和分类相结合的个人所得税制；实施城镇建设税费改革，条件具备时对不动产开征统一规范的物业税，相应取消有关收费；在统一税政前提下，赋予地方适当的税政管理权；创造条件逐步实现城乡税制统一。

在此基础上，十届全国人大四次会议所颁布的《中华人民共和国国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》第 32 章第 2 节（中华人民共和国，2006），又将“十一五”期间拟议启动的税制改革进一步锁定为 10 个项目：在全国范围内实现增值税由生产型转为消费型；适当调整消费税征收范围，合理调整部分应税品目税负水平和征缴办法；适时开征燃油税；合理调整营业税征税范围和税目；完善出口退税制度；统一各类企业税收制度；实行综合和分类相结合的个人所得税制度；改革房地产税收制度，稳步推行物业税并相应取消有关收费；改革资源税制度；完善城市维护建设税、耕地占用税、印花税。

迄今为止，已经启动并取得相应进展的改革项目有：出口退税制度的改革、个人所得税的部分改革——上调工薪所得减除额标准与实行部分高收入者自行申报、增值税由生产型转为消费型改革在东北地区三省一市进行试点、迈出实现城乡税制统一改革重要一步——取消农业税、调整消费税和统一车船税制等。就表面看，启动的项目不能算少，涉及的范围也较大，但脱出表面现象而深入到问题的实质层面，便会发现，真正意义上的税制改革并没有到来。

这是因为，事实上，在新一轮税制改革的蓝图中，增值税和“两法合并”（内外资两个企业所得税法合并）改革是处于核心地位的。

这两个项目的改革，带来的税收增减规模最大，牵动的纳税人范围最广，对经济社会生活的影响最深。所以，它们的推进，从一开始，就被当作重头戏，而扮演着“牵一发而动全身”的角色。

举 2006 年为例，在全年 37636 亿元的税收收入中，来自增值税、进口环节增值税、企业所得税与外商投资企业和外国企业所得税的收入，分别占 34.3%、13%、14.7% 和 4.1%，合计为 66.1%。可以看出，归入增值税转型改革和“两法合并”改革系列的这两类税种，构成了现实中国税收收入的两大支柱。

正因为如此，有关政府部门对于两个税种的改革十分慎重，投入了相当大的精力，做了尽可能周密的安排。最终形成的启动方案，就是“捆绑上市”：在适当的时机，将增值税和“两法合并”改革一并推出。

之所以要选择“捆绑上市”的方案，是因为，增值税的改革，意在转型——由生产型转为消费型。它的主要表现，是增值税税基的缩减。尽管转型方案在“财政减收”的压力下屡打折扣，但在总体上，它终归属于一种给纳税人减负的改革。而且，它是一种带有普惠性的、几乎所有的纳税人都受益的改革。故而，它的启动，不会遇到什么阻力。与之有所不同，“两法合并”的改革，意在“统一”——将内外资企业分别适用的不同企业所得税制合并为一个统一的企业所得税制。尽管“统一”的思路，在理论上可以有就低不就高（把内资企业税负降至外资企业税负水平）、就高不就低（将外资企业税负提升至内资企业税负水平）和向中间靠拢（内资企业降低税负、外资企业增加税负并在中间地带合拢），但现实中，考虑到税制改革成本和财政承受能力，最终能够选择的只是第三种——向中间靠拢。既然它主要表现为内资企业税负调减而外资企业税负调增，它的启动，肯定要遇到阻力。为了化解可能的阻力、顺利的推进改革，一个既有效又少副作用的方案，就是将增值税和“两法合并”改革一并推出，捆绑上市。

那样做的话，两个项目改革所带来的税负增减效应相抵之后，相关纳税人仍会得到相当的减负利益。从而，可以极大的降低“两法合并”改革可能遇到的阻力，换取整个新一轮税制改革的成功。

本着这样一种思路，两个项目的改革几乎是同时推进的，但推进的过程却让人们大跌眼镜。增值税的改革进展相对顺利，从2004年7月起在东北地区“三省一市”的八个行业开始试点。一年之后，积累下了试点经验并很快进入了向全国推广的“等待”期。“两法合并”改革则大相径庭。最初的计划，是在2005年的全国人代会上交付审议，从2006年起同增值税的推广同步实施。计划落空之后，又把希望寄托于2006年的全国人代会，并于2007年起实施，结果又是计划落空。直至2007年3月即不久前闭幕的十届全国人大五次会议，“两法合并”方案才终于破冰而出——提交审议并高票通过。至此，可以预期，期盼已久的“两法合并”将在2008年迎来正式启动的曙光。

由此想到的是，已经一拖再拖、即将进入第四个名为“试点”实为“等待”年头的增值税改革，将会做怎样的取舍？事实上，至少从2006年开始，增值税的改革一直面临着两个选择：一种选择是，不再等“两法合并”而单兵突进。其结果，固然会因其给纳税人带来的明显减负效应而受到普遍欢迎，但是，失掉了平衡新一轮税制改革税负增减效应这样一个特殊的机遇，“两法合并”改革的难度将会更大，甚至可能导致无限推延下去。另一种选择是，继续等，仍待“两法合并”启动之日相伴而动。其结果，不仅增值税全面完整、相互连贯的征扣税机制会受到极大的冲击，而且，适用于试点地区同其他地区的增值税政策的不平衡状态长期存在下去，也会诱发一部分纳税人的偷逃税行为，给税收的征管工作带来极大的难题。可以说，在这种等与不等、处境尴尬的抉择中，增值税改革早已处于“呼之欲出”的关头。故而，随着“两法合并”改革在2008年1月的正式启动，如果宏观经济环境不发生大的变化，增值税转型改革也有望于迈出向全国推广

的关键一步。

鉴于上述这两类税种的特殊地位和特殊角色，特别是鉴于这两类税种改革所付出的减收成本（依 2006 年数字测算，将分别为 900 亿元和 2000 亿元上下），构成了整个新一轮税制改革成本的大头儿。并且，其他项目的改革或带有增收色彩，或减收的数额很小，因此，也可以预期，以这两类税种改革的启动为契机，整个新一轮税制改革也将迎来一个全面启动的高潮期。

由“两法合并→增值税转型→整个新一轮税制改革→财政预算制度改革”，以此为线索来把脉当前的中国财政走势，可以对未来的财政收支运行状况得出比较乐观的判断。（图表有删节）

参考文献(略)

---

主 办：中国社会科学院金融研究所

主 编：李 扬

副 主 编：王国刚

联 系 人：刘戈平

电 话：010-85195338

电子信箱：ifb@cass.org.cn