

# 公共财政与结构转变

□ 白重恩

我国经济发展中的结构问题，伴随着从低收入国家向中等收入国家的发展进程日益凸显。中央已经明确提出要加快转变经济发展方式，或者说加快结构转变步伐，并将其作为当前以及未来一段时间内我国经济政策的重点。公共财政可以通过收入、支出总量以及结构的安排，影响各经济主体的行为和决策，从而推动经济结构转变。

## 一、我国经济发展过程中的结构问题

我国经济高速增长的成就不容置疑，但在过去几十年的高速增长中，也出现了一些不断恶化的结构问题，大致可以归纳为如下几个方面：一是从以支出法核算的GDP结构来看，消费偏低，投资和进出口一直偏高。消费包括政府消费和居民消费。从统计数据来看，近些年来政府消费的比例没有太大的变化，但居民消费的比例在下降。我们可以从多个角度来判断这样的GDP支出结构是否有问题。首先是投资的效率。我国的投资回报率已现下降趋势，1980—1995年间，进行价格校正后的投资回报率大约在25%左右波动，但自此之后，这一比例下降到20%左右。投资偏高的支出结构的可持续性令人担忧。其次是出口的增长速度，原来我国的贸易起点很低，在低起点上增加出口是比较容易的，但是随着贸易在我国经济以及世界贸易中的占比越来越大，起点越来越高，再继续保持快速增长，肯定是不能持续的，造成贸易摩擦的风险也越来越大。因此经济的可持续增长最终必须要落到消费上去。二是从产业结构来看，我国的服务业不发达，服务业产值在占GDP比重以及服务业从业人数与就业总人口的比重都偏低。三是从收入分配结构看，国民收入分配与居

民收入内部分配均出现了一些问题。城乡之间、地区之间、同一地区内部不同社会阶层之间的收入分配差距在拉大；在劳动、资本和税收之间的国民收入要素分配中，劳动者报酬占比下降；企业、居民和政府之间的国民收入的部门分配中，也出现了居民收入占比大幅下降的现象。四是从城乡结构来看，城市化率比较低，目前还不到50%。更重要的是，用来计算城市化率的城市常住人口中，有很大一部分只是统计上的城镇人口，因其并不享受城市的福利，他们的消费行为和其他经济行为，并不是真正的城市人行为。最后是投入结构问题，即经济增长的动力还是较多地依赖投入的增加，依赖资源，而非全要素生产率的增长和创新，导致资源紧缺和环境恶化。

这些结构问题是相互关联的，其中，收入分配结构是当前我国各种结构问题的一个中心环节，与消费比重偏低、产业结构不合理等都有密切的关系。GDP中消费比重偏低有两方面原因，一是居民消费倾向下降，二是收入水平下降。根据校正后的资金流量表上的数据，发现问题主要是因为居民收入下降。而当前劳动者报酬份额偏低又与服务业不发达这一产业结构事实紧密相关，服务业的不发达缩小了劳动者就业的渠道，制约了创业致富积极性的发挥。

## 二、降低社保缴费率与收入分配

目前，我国五项社会保险法定缴费率之和相当于工资水平的40%，有的地区甚至达到50%。按照法定缴费率，我国的这一比例已超过了世界上绝大多数国家，仅低于少数欧洲国家（如罗马尼亚、匈牙利、捷克、法国等）和哥伦比亚。而按照世界银行2009年测算的实际承受税率，我国的社会保险缴费率在181个国家中

中央已经明确提出要加快转变经济发展方式，或者说加快结构转变步伐，并将其作为当前以及未来一段时间内我国经济政策的重点。





排名第一，约为“金砖四国”其他三国平均水平的2倍，是北欧五国的3倍，是G7国家的2.8倍，是东亚邻国和邻近地区（中国香港和中国台湾）的4.6倍。

社保缴费是对劳动收入征收的一种税收。过高的社保缴费加重了参保企业和职工的负担，不利于扩大就业，更限制了居民可支配收入的增长，进而减少总体消费。根据利用居民数据进行的实证研究：养老保险缴费提高1%，消费会下降2.2%。当前的社保缴费制度规定按社会平均工资的60%确定最低缴费基数。由于各个地区的工资水平难以全面掌握，往往抽取高收入行业和企业为样本进行计算，实际上高于真实的社会平均工资。加之60%的限制，这意味着社保缴费对于劳动收入较低者征收了较高的税收，严重累退。费率越高，意味着累退性越严重。从这两个角度来看，降低当前过高的社保缴费率实属

必要。

除社保缴费外，居民缴纳的其他税费也是影响收入的重要因素。当前有很多人主张从再分配环节入手提高居民收入，主要的建议是降低个人所得税税率或者提高个税免征额工薪所得费用扣除额。但这并不是一个很好的方法。将个税费用扣除额从2000元提高到5000元，收入低于2000元的人完全不受益，而收入越高的人则受益越多，因此是一种有利于高收入者，而对低收入者无益的方法。而如果降低社保缴费率，同样是从整体上提高居民收入，但给低收入者带来的好处更多。

这里特别要指出的是，在设计政策时，我们必须确定政策目标是什么，是激励经济主体的行为还是其他别的目标。而且要把所有相关的政策放在一起通盘考虑，看哪一种政策更能实现我们的目标。以减个税和降低社保缴费率为例，如我们的目标是

为了改善收入分配，减税显然不如降低社保缴费。如果我们的目标是为了减少行为扭曲，减税可能也是有效的。但是，减少扭曲的最好办法可能还不是提高个税费用扣除额，而是简化税率的层级，降低最高边际税率。

### 三、增值税扩围与服务业发展

为了提高居民消费，就必须提高居民收入。可以说，近年来影响居民可支配收入的各种相关因素都在朝着不利于居民收入增加的方向变化，其中最大的问题是劳动者报酬的下降。主要原因有以下两方面：一是产业结构的变化。以农业部门为主的第一产业和以服务业为代表的第三产业的劳动者报酬比例是比较高的，但目前农业部门在减小，第三产业发展不够，因此整体劳动者报酬逐步下降。二是国有企业改制和垄断程度的增加。垄断企业中劳动者报酬占比较小，因此



垄断程度增加，劳动者报酬比例下降。结合当前的产业结构问题，要在初次分配上提高居民收入，除了减少垄断以外，加快发展服务业是一个主要途径。

我国的服务业发展慢有很多原因，从公共财政的角度看，服务业的税收负担过高也不利于服务业的快速发展。通过对我国和OECD国家服务业税负的比较发现，我国服务业的税负高于所有OECD国家。按照2007年投入产出表进行核算，我国服务业生产税占其增加值的11.2%。而依据2006年OECD投入产出表的核算结果，这些发达国家（包括那些增值税率很高的国家）相应的比重普遍在5%以下。

税制对于发展服务业影响更大的恐怕还是服务业与制造业税制分割的问题。我国的服务业大部分实行营业税，以营业收入为税基。而制造业实行增值税，采取抵扣制，从而大体

上相当于对增加值部分征税。以营业收入为税基的营业税存在重复征税问题，会扭曲服务企业的生产决策，包括不愿意从外部购入服务。服务行业的营业税不能纳入增值税的抵扣链条，也导致制造企业不愿意从外部购买服务。此外，营业税还不利于服务出口，在我国制造品出口可以享受退税，而服务出口则享受不到这种税收优惠。总之，营业税在一定程度上影响了服务业发展。因此，实施增值税扩围改革（用增值税代替营业税），降低服务业税负，有助于推动服务业的发展，从而加快产业结构转型，改善初次收入分配结构。

#### 四、物业税与房价

当前，影响收入分配，进而影响消费的另一个因素是住房问题。房价居高不下，使得居民收入相对下降，进一步抑制了居民的消费意愿。为此，应当加快推进物业税的改革。

开征物业税可以在一定程度上抑制房价上涨。物业税是根据土地的使用价值来征税，有两种比较常见的方式：一种是根据不动产的市场价值征税，另一种是根据不动产的租金收入征收。前者经济效益较高，实施中的问题较少，被广泛采用。实施物业税以后，不动产所有者需要付出两种代价：一种是购买时一次性支付的价格，另一种是购买后每年应缴的物业税。当业主将未来的物业税考虑在内时，愿意支付的一次性购买价将相对降低。业主行为会通过地产商影响土地市场，从而降低非农用地的价格。这两者都会在一定程度上抑制房价上涨，还可以有效地解决农用地保护、土地所有制改革、地方政府的土地财政等其他制度问题。

然而，实施物业税也有很多的障碍。一是新房和旧房之间的公平问题。如果不加区分地对所有房子都征税，征收物业税之前就买了房子的人

因为已经交过税,就面临着被重复征税的问题,这显然是不公平的,也是实施物业税一个最大的障碍。着眼于优化结构而非短期利益,可行的方案是对征税以后租让土地上所建的房子收税,征税以前的免征。另一个问题是对地方政府收入减少的担心。从经济理论上分析,物业税只是把地方政府的一次性税收转成长期税收,地方政府的即期收入可能会减少,但长期收入不会变化。因此如果同时允许地方政府以长期的物业税收入为抵押发放市政债券的话,对于地方政府来说,无论是长期收入还是短期可支配资金,都应该不成为问题。

### 五、与资源和环境相关的税制安排

从增长的投入结构来看,我国GDP增长的资源与环境消耗依然很

大。这需要通过税收和价格手段来减少对资源的依赖,实现环境保护,应对当前全球气候变化所带来的义务和压力。如2009年的成品油税费改革,以及2010年下半年的资源税改革,就朝着这个方向走了一大步。

现在的问题是,目前的资源税税率是否合理?如果需要提高资源税税率,提高多大幅度合适?这里要考虑几个具体的问题:一是最优税率是多少。二是要有过渡,如果一步到位到达最优税率,可能会带来很大的冲击。三是最优税率如何计算。以汽油为例,如果有二氧化碳排放权的交易,可以用二氧化碳排放权的价格来换算出汽油的最优税率。

此外,消费税、资源税和现在讨论很多的环境税,在实际执行中,其载体很类似,都是针对某一种产品。设置这些税会造成税目过多,引起混

乱。因此,是否可以设计一种税,具体名字可以商量,或许就叫综合消费税,来反映公共财政对资源消耗和环境保护的关切。

### 六、调整财政支出结构

在公共财政体系中,税制设计是影响经济主体利益及行为的一个维度,而财政支出是另一个重要维度。我国财政支出结构调整的必要性,可以通过国际比较来说明。2007年开始,我国开始公布按功能划分的一般预算财政支出数据,基本遵循了IMF(2001)的标准,经过一些细节的假设处理和调整之后可以进行国际比较。

经初步核算可以发现,与OECD国家相比,当前我国财政支出具有明显的重经济建设,轻民生支出的特点。而OECD各成员国则将社会保障和就业、一般公共服务、医疗卫生、

我国与部分OECD国家按功能分类财政支出结构比较(单位:%)

支出功能	美国	法国	德国	英国	日本	北欧三国	转型三国	中国1	中国2	中国3
一般公共服务	13.5	13.3	12.5	11.0	14.0	12.2	15.1	17.7	16.7	15.4
国防	11.5	3.4	2.3	5.7	2.6	3.4	3.4	7.4	7.3	6.4
公共安全	5.7	2.4	3.6	5.8	3.9	2.2	4.7	7.2	7.2	6.2
经济事务	10.0	5.4	7.2	6.3	9.9	8.1	11.0	23.1	23.9	20.1
环境保护		1.7	1.4	2.3	3.4	1.1	1.6	2.6	3.0	2.2
城乡社区事务	1.9	3.6	1.9	2.1	1.8	1.3	2.4	7.4	7.4	6.5
医疗卫生	21.1	13.7	14.3	16.0	19.6	14.6	11.8	4.9	5.1	7.4
文化体育传媒	0.9	2.9	1.6	2.0	0.4	2.5	2.8	1.9	2.4	1.7
教育	16.9	11.2	8.8	13.0	10.6	13.7	12.0	15.9	15.1	13.8
社会保障和就业	18.6	42.4	46.5	35.9	33.9	40.9	35.2	12.0	11.5	20.3

注1:北欧三国为瑞典、丹麦和挪威。转型三国为匈牙利、捷克和波兰。在合并时均采用了先计算各国财政支出比重,然后简单平均计算的方法。

注2:“中国1”列将我国公布的2008年一般预算支出按照IMF(2001)的10类标准进行加总,其中,科学技术、地震灾后恢复重建支出、其他支出等三类支出未被包含在内。“中国2”列是将地震灾后恢复重建支出分配为经济事务,“其他支出”在10类功能中平均分配,“科学技术”中的基础研究分配到教育,应用研究分配到经济事务,剩余项在其他8个功能中平均分配,再计算各项支出的比重。“中国3”列在财政总支出中计算了社会保险基金支出,将城镇基本医疗保险支出分配到“医疗卫生”项中,剩余的社会保险支出扣除一般预算中对社会保险基金的财政补贴,分配到“社会保障和就业”项,再计算各项支出的比重。



教育作为财政支出的主要项目。在仅考虑一般预算支出的情况下，我国的经济事务支出占一般预算支出的比重超过23%，而在OECD诸成员国（韩国除外）中，均在10%左右。即使是与我国有从计划经济向市场经济转型类似经历的匈牙利、捷克、波兰三国，这一比重也仅为11%。与此同时，以基础设施建设为主的城乡社区事务，我国的比重也大约是中国其他国家的两倍左右。综合这两方面的情况来看，即使仅以一般预算支出为考察对象，我国的经济建设支出比重远超OECD诸国，达到30%以上。在其他方面，我国的医疗卫生支出比重明显比其他国家低，总体上在其一半左右。一般公共服务支出比重略高于其他国家，教育支出比重高于一些国家，低于另一些国家。社会保障和就业支出的比重除高于美国之外，与其他国家相比差距较大，如与转型三国的差距也在15个百分点。

如果将大量政府性基金（包含土地出让金）、预算外支出数据计算在内，以上现象可能更为突出。另外，这些分析还未包含缺乏信息的地方债

务。由于地方融资平台快速发展，地方政府的一些经济建设支出大量采取隐形或显性的地方债务获取资金，如果考虑到来自于地方债务的资金，我国财政支出的经济建设色彩更重。

当然，如何评价我国财政支出结构的现状则需要细致分析，尤其需要考虑到发展阶段的影响。例如，我国的社会保障事业和医疗卫生事业的改革近些年才开始大幅提速，因此暂时的比重较低并非突出的问题，可以预期未来会有较快的改善。又如OECD等发达国家历史上也经过大规模建设的阶段，因此经济建设支出比重即使达到40%左右，对于我国经济社会的持续发展是否存在严重障碍，是否是一个非常严重的问题，还需要客观评价。对于一个发展中国家来说，在一定时期内适度提前进行基础设施建设，总体上是有利于长期福利水平提升的。从我国的当前情况看，高速铁路、轨道交通、城市基础设施建设等，还是值得财政投入的领域。

但无论如何，像现在这样侧重于经济建设的财政支出结构，不能长期持续下去，加快调整实属必要。调整

的方向自然是降低经济建设支出的比重，提高民生支出的比重，包括医疗卫生、养老、教育等。其中值得专门一提的是教育。当前收入分配差距拉大的问题，虽然有很多不公平的地方，但最终还在于人的能力有差异。而教育能够影响人力资本，因此，从长期来看，公平的教育投入机制不仅能提高国家的人力资本，还有助于缓解收入分配差距。

在当前情况下，农民工子女的教育是我国财政投入最值得关注的问题。农民工子女教育问题不仅直接关系到农村移民工人及其子女的收入，而且影响整个国家的人力资本积累，进而影响经济的长期发展，还影响到前面提到的城乡结构问题。因此，在政府支出结构调整方面，地方政府应加大财政投入力度，切实承担起发展基础教育的职能，中央财政则可以考虑设置专项资金，对于地方政府接受农民工子女入学，按生均进行奖励或者补偿。

（作者为清华大学经济与管理学院副院长）

责任编辑 张蕊



## 五珍品质

享享自然 绿色健康

水美



地肥



光足



种优



细作



金膳道大米产区位于黑龙江省哈尔滨市五常市，地处松嫩平原腹地，是著名的水稻产区。这里的气候四季分明，昼夜温差大，有利于水稻的生长和成熟。同时，这里的水质清澈，土壤肥沃，为水稻的生长提供了得天独厚的条件。金膳道大米选用优质的品种，经过精细的栽培和管理，品质优良，口感独特。

金膳道大米产区位于黑龙江省哈尔滨市五常市，地处松嫩平原腹地，是著名的水稻产区。这里的气候四季分明，昼夜温差大，有利于水稻的生长和成熟。同时，这里的水质清澈，土壤肥沃，为水稻的生长提供了得天独厚的条件。金膳道大米选用优质的品种，经过精细的栽培和管理，品质优良，口感独特。

金膳道大米产区位于黑龙江省哈尔滨市五常市，地处松嫩平原腹地，是著名的水稻产区。这里的气候四季分明，昼夜温差大，有利于水稻的生长和成熟。同时，这里的水质清澈，土壤肥沃，为水稻的生长提供了得天独厚的条件。金膳道大米选用优质的品种，经过精细的栽培和管理，品质优良，口感独特。

金膳道大米产区位于黑龙江省哈尔滨市五常市，地处松嫩平原腹地，是著名的水稻产区。这里的气候四季分明，昼夜温差大，有利于水稻的生长和成熟。同时，这里的水质清澈，土壤肥沃，为水稻的生长提供了得天独厚的条件。金膳道大米选用优质的品种，经过精细的栽培和管理，品质优良，口感独特。

金膳道大米产区位于黑龙江省哈尔滨市五常市，地处松嫩平原腹地，是著名的水稻产区。这里的气候四季分明，昼夜温差大，有利于水稻的生长和成熟。同时，这里的水质清澈，土壤肥沃，为水稻的生长提供了得天独厚的条件。金膳道大米选用优质的品种，经过精细的栽培和管理，品质优良，口感独特。

# 金膳道

JinShanDao

## 五常珍品大米

【品牌名称】金膳道大米 | 【品牌产地】黑龙江省哈尔滨市五常市 | 【品牌特色】绿色健康、品质优良

金膳道——五常县志所載，早在清乾隆年間，就有人開始種植水稻。據當地民間傳說，有一金姓朝鮮族人，在此開墾稻穀，被欽定為貢米，特種區域派兵看守。以後經各成米戶運送進京，為大清皇室之御膳。粳米武振，清香沁人肺腑，飯粒飽滿，色澤油光潔白。食之糯、甜、如、爽！清涼甘甜，回味悠長。

# 特许加盟招商

招商形式：专卖店特许加盟

招商地点：全国省、市级区域中心城市（哈尔滨、加格达奇、大庆、双鸭山、大兴安岭、伊春除外）

招商热线：0451-84622844 13910294227 13304633223

