

# 财政增收与宏观税负

■ 唐在富

近年来,全国财政连续大幅增收,引起了社会各界的普遍关注,不可避免地也会存在一些疑问。这些增收从哪里来?是不是意味着我国宏观税负过重了?

## 一、近年来财政为何大幅增收?

雄厚的财政实力是一个国家强盛、稳固、安定的重要体现,也是保障经济发展和社会进步的重要基础。近年来我国财政收入的连年高速增长,既有体制机制完善、经济增长质量提高等持续性的因素,也有一些一次性、特殊性的政策因素。

(一)分税制改革以来,我国财税体制不断改进完善,国家与企业、个人之间,中央与地方之间的分配关系进一步规范,为财政收入稳步增长奠定了坚实的体制基础。1994年工商税制和分税制财政体制改革以来,围绕建立社会主义市场经济体制这一目标,按照公共财政的要求,又先后推进国有企业和国有金融资产管理体制改革,完善出口退税机制,推进税费改革;通过财税体制的适时动态调整,进一步巩固和扩大了分税制改革的成果,初步建立起了适应市场经济运行要求的政府间财政关系和税收制度体系,充分调动了中央与地方、政府与企业、个人发展经济的积极性。中央与地方的财政收入呈现出协调增长的双赢局面,2002-2007

年地方财政收入增长比中央财政收入增长高2个百分点左右。

(二)国民经济保持平稳较快增长,经济结构进一步优化,经济增长质量进一步提高,为财政收入大幅增长奠定了坚实的基础。经济决定财政。分析财政收入形势,首先要分析经济发展形势。2003-2007年,国民经济连续五年保持10%以上的增长速度,而且没有出现严重的通货膨胀和大的波动,这是新中国成立以来经济发展最好的时期,为财政收入增长奠定了坚实的经济基础。另外,财政收入增长速度远高于GDP增速,主要是因为:

1. GDP增长与财政收入增长两者的核算结构、统计口径的不同。作为财政收入主体的税收,其税基既有增加值(如增值税等),又有产值和销售额(如营业税等),即包括增量和部分存量,而不完全是以GDP(按生产法核算,即一、二、三产业的增加值,全部为增量)为税基。另外,两者的统计口径也不同。财政收入是按照现价计算征收的,而公布的GDP增长率是按照不变价格计算的。如果考虑价格因素2007年GDP则增长了17.8%,比按不变价计算的增长率高6.4个百分点。因此,财政收入增速一般要高于GDP增速。

2. 近年来产业结构逐步升级具有较强的财政增收效应。对税收贡献小的第一产业比重不断下降,贡献大的二、三产业比重一直在上升。2003-2007年我国二、三产业增

加值占GDP的比重由85.4%上升到88.3%,其中2007年第三产业比重达到39.1%。特别是高耗能、房地产等行业增长更明显高于GDP的增幅。

3. 经济效益持续改善为企业所得税增长提速。2003-2007年,我国自主创新 and 科技事业取得了一系列重大成果,经济增长的后劲明显增强,企业经济效益持续改善。全国规模以上工业企业实现利润同比增长分别达到:44.1%、43.1%、24.1%、31%、36.7%(1-11月份数据),连续五年实现了20%以上的增长速度。2007年,企业所得税增长就达到37.9%,增速远远高于经济增长速度。

4. 消费结构升级和城乡居民消费能力提升,带动了相关税收的快速增长。城乡居民收入出现了多年少有的快速稳定增长态势。与此同时,义务教育、医疗卫生、社会保障等多项改革深入推进,城乡居民在教育、医疗、社保等方面的支出压力减轻,稳定了居民消费预期。推动了消费由吃穿用向住行升级,由一般吃穿用向高级住行升级,带动了汽车、住房等高税收产品的销售,从而推动了相关税收快速增长。

5. 外贸持续快速增长促进了进出口关税的高速增长。近五年我国对外贸易进出口总额年均增长29.8%,远远高于同期GDP增幅。外贸高速增长从进、出口两个环节对税收作出贡献,将远远高于以净进出口率为核算的经济增长速度。

(三)税收和非税收入征收管理

的不断强化,为财政收入稳步增长提供了强有力的技术保障。从税收征管看,过去五年通过深入推进依法治税,全面加强税收征管,积极推进“金税工程”、“金关工程”等信息化建设,我国税收征管水平不断提高,使实际税负与名义税负更加接近。从非税收入管理看,通过严格非税收入管理,特别是逐步将预算外收入纳入预算内管理,扩大了财政收入统计口径,也相应增加了财政收入。

(四)一些政策性、一次性的财政增收因素,客观上对财政收入快速增长起到了推动作用。近年来,根据宏观调控的需要,国家出台了一些财税政策措施也带来了一些特殊性的增收。比如,近几年因房地产、股市、信贷和投资过快增长致使相关行业超常规增加税收,企业所得税汇算清缴增收较多、石油特别收益金及一次性非税收入缴库等特殊因素也带动增收,2007年证券交易印花税增长,等等。这些增收不具有经常性,不可能年年如此。

当然,导致财政收入较快增长的因素还有很多,但是上述四个方面因素基本可以解释财政连年大幅增收这一现象。透过这些分析,我们可以发现近几年来财政收入增长较快,总体上是我国城镇化、工业化、国际化和经济发展方式转变累积成果的正常释放,是在新一轮经济周期内我国经济高位平稳运行、又好又快发展的客观反映。也是经济景气上升阶段的特殊现象,随着经济周期转换进入下一阶段,财政收入增长的速度可能明显放缓。

## 二、财政大幅增收是不是意味着我国宏观税负过高过重了?

社会各界对财政收入高速增长

的关注,其核心是国民财富的分配结构问题。有人担心国家集中过多,企业发展缺乏后劲,个人没有充分享受到改革发展成果。那么,我国目前的宏观税负究竟是处在一个什么样的状态呢?笔者认为:

(一)总体上看,我国当前的宏观税负水平在发展中国家当属中等水平。一般来说,人们常用财政收入占GDP的比重这一指标来衡量宏观税负水平。2007年,我国财政收入占GDP的比重为20.8%(西方发达国家一般在40%-50%,发展中国家平均在30%左右)。即使按与国际上大致相当的可比口径计算的政府各类收入占GDP的比重进行纯技术性比较,初步估算,2007年我国政府财政性收入占GDP的比重约为30%左右,比经合组织(OECD)国家平均低8个百分点,比欧元区国家平均低15个百分点,与发展中国家的平均水平大体相当。也就是说:目前我国的宏观税负水平不仅大大低于西方发达国家,而且在发展中国家中也属于中等水平。

(二)衡量宏观税负高低要与经济发展水平等具体国情结合起来看,不能一概而论,简单机械地进行比较。从全球范围来看,财政收入占国内生产总值的比重由于各国国情不同,政府职责范围特别是公民福利保障范围和水平各异,政府(财政)收入在国民财富分配中保持什么样的份额和比例才算科学合理,很难有统一公认的量化指标,需要结合实际情况来确定。主要的影响因素有:

1. 政府职能范围大小。特别是公民福利保障范围和水平不同,会导致宏观税负水平形成差异。一般而言,高福利国家的宏观税负水平会比较高。据统计,2006年瑞典、挪威等高福利国家财政收入占GDP的比重

最高,一般超过50%;英国、法国、德国等发达国家一般在40%以上;阿根廷、哈萨克斯坦、智利、泰国等发展中国家的比重相对较低,一般在30%以下。

2. 所处的发展阶段和发展模式。比如,有的学者认为宏观税负水平一般会呈现“U”发展轨迹。经济起飞前期,政府对经济干预多,基础设施建设等投入大,宏观税负水平会比较高;工业化中期,各个产业飞速发展,对财政贡献能力增强,政府财政性资金一般比较充裕,有较大的降低税负水平的空间;到工业化后期,由于社会福利水平的提高,人口老龄化、劳动力成本提升、民众对社会福利期望高等诸多因素,会导致政府在社会保障等方面的开支比较大,宏观税负水平又会逐步提高。

3. 政府对公平与效率的取向与偏好。一般而言,注重公平将会导致较高的宏观税负水平;注重效率则需要较低的宏观税负水平。从另一角度说,宏观税负水平高,政府汲取资源程度大,就会牺牲部分当期效率,但可能对于保持社会稳定、促进长远发展有利;宏观税负水平低,政府汲取资源程度小,当期经济效率高、发展快,但需要牺牲部分社会公平,严重时有可能损害长远的发展潜力。因此,一国政府对公平与效率的偏好程度,也会对宏观税负产生重要影响。

(三)从我国目前的国情和所处经济发展阶段来看,客观上要求保持一定的宏观税负水平,以适应经济社会发展对国家财力的需要。我国还处于社会主义初级阶段,人口多,底子薄,经济建设、社会发展的任务还很重,基础设施、科技发展、社会保障等需要政府干的事情还很多。在贯彻落实科学发展观、构建社会



# 分解预测法

## 在财政收入预测中的应用

■ 冯 润

财政收入预测是根据经济和财政统计资料,对未来财政收入总量和结构等发展趋势所做的分析、判断和推测。它一方面可以为财政部门制订计划提供数理基础,另一方面有助于财政部门根据经济形势的变化及时调整政策。但是,目前的财政收入预测多是运用一种方法直接预测总收入,而没有考虑构成总收入的各分项收入在稳定程度以及适用预测方法上的差异,导致准确

性不够。为了提高分析预测的可靠性、科学性和准确性,结合多年实践,我们总结出了一套全新的分解预测法,以提高预算执行分析水平,为制定正确的财政政策提供更好的服务。

分解预测法的思路是:总收入由许多分项收入构成,这些分项收入有的变动比较稳定,有的则波动较大。把这些收入分解开来,对于稳定变化的可以准确预测,对于波动较

大的可以采用更多的方法进行调整预测,达到尽可能高的精确度。相对于直接预测总收入,分解预测更有针对性,对于单项收入的预测调整也更准确,既能保证预测的准确度,又不单纯停留在预测上,对税收的构成与变动都有较深刻的理解和把握。如预测税收收入,可以把税收按税种进行分解,有些税种变化比较稳定,而有些税种因为外部经济或政策等原因变动比较剧烈。按税种

主义和谐社会过程中,要推进经济结构调整,持续改善民生,解决经济社会发展中面临的突出矛盾和问题,特别是加强三农、教育、社保、医疗卫生、科技、文化、环境保护等很多薄弱环节,都需要财政继续加大投入力度。因此,国情决定必须保持适度的财政收入规模,以有效地发挥国家财政的调控作用,促进经济社会又好又快发展。

(四)近年来出台的一些政策措施虽然在客观上带来了增收,但是增收不是主要目的;同时为促进经济发展和民生改善也采取了许多减收政策,财税政策改革调整的整体效应是减收大于增收。比如,出于加强和改善宏观调控的需要,陆续出台了调整出口退税、加征出口关税、

提高证券交易印花税等增收政策措施。这些政策出台的的目的是要解决当前经济发展面临的突出矛盾和问题、实现经济又好又快发展,而不是要增加财政收入。同时,为加强和改善宏观调控,特别是为促进经济的长远发展和持续改善民生,财税部门一方面着力清理整顿一大批乱收费项目,另一方面还陆续出台了一系列重大的减收政策措施(比如,农村税费改革、全面取消农税、企业所得税两法合并和增值税转型改革等)。与近年来出台的增收政策相比较,这些减收的政策措施涉及面更广,力度更大,也更具有制度性、根本性和稳定性。从长远来看,这些政策为企业发展创造了更好的政策环境,将有力地促进经济持续稳定发

展,财政实力的不断壮大也就有了坚实的基础。

财政收入增长连年高于GDP增长速度,不可避免地会导致宏观税负水平的提高,对此需要保持谨慎的态度,防止宏观税负过度放大。下一步,关键是要在保持宏观税负相对稳定的基础上,优化财政收入结构,充分发挥税收筹集财政收入的主渠道作用。按照“强化税收、清理收费”的原则,严格控制设立新的收费、基金项目,清理取消不合法、不合理和到期的收费、基金,减轻企业和社会负担,对依法保留的收费和基金项目逐步全部纳入预算。

(作者单位:财政部财政科学研究所)

责任编辑 赵 军