

# 我国税收收入占GDP 比重偏低的原因

◎ 李海燕 赖可基

根据有关资料,1986年我国税收收入占GDP比重为20.49%,到1999年下降到12.57%。13年的时间下降了7.92个百分点,降幅将近40%。

我们常说,经济决定税收,税收反作用于经济,税收的增长来源于GDP的增长。但是,事实却是,我国税收收入近几年每年均以增收1000亿元的速度增长而税收收入占GDP的比重却是逐年下降。究其原因,众说纷纭。有人说,那是因为我国税种开征较少,人家西方国家开征的税就比我们国家多。有人说,那是因为我国税率低,还存在很大的增税空间。还有人说,那是官方统计数字,情势未必那样不堪等等。

这些观点都有其一定的考虑因素,我国税制在税种、税率等方面的确存在不少不够完善之处,但是倘若单纯将税收收入占GDP比重下降的原因归结为税种、税率、统计问题,则未免有失偏颇。造成比重下降的原因应是多方面的,在假设我国GDP计算口径与国际上计算方法基本相同、绝对值计算相对准确的前提下,笔者认为主要有以下几个方面:

## 法制环境不完善

当前,我国税收法律制度还不健全,税制还不完善,在一定程度上造成了税负不均和税收流失。主要表现在:(1)我国目前实行的税收优惠政策造成在外资企业方面的政策性税收收入流失。在流转税方面,内资工商企业的流转税负担率为7%,而外资工商企业为4.45%,只有内资工商企业的63.6%。若还考虑外资企业享受的“超税负返还”优惠政策,其流转税实际负担率还将下降15%。在所得税方面,内资工商企业的所得税负担率为25%,而外资企业为14.64%。(2)在非国有企业方面的政策性流失。改革开放以来,我国乡镇企业、私营经济和三资企业等各种经济成分迅速发展,然而,非国有经济提供的税收与其经济实力的增长不成比例。在流转税方面,国有工商企业的总负担率为6.22%,而非国有企业为3.94%,只相当于国有企业负担率的63.34%。以上两点是税制本身所造成的政策性税收流失,这还不包括有些地方以“放水养鱼、扶持地方经济”名义而出台的各种违规减免税政策。此外,税务机关人员素质、执法水平和执法手段有待提高,“人情税”、“关系税”、以权代法、以情代法、以言

代法、以补代罚等现象时有发生,也对税收法制环境带来不良影响。

## 道德环境不如人意

我国公民的纳税意识淡薄,纳税是非不清,旧观念和意识形态仍具有很大的习惯势力,社会上对税法的严肃性、原则性认识不够,重人治不重法治。有的甚至认为能偷税是本事,只有傻子才老老实实交税;人无横财不富,要发财肯定要逃税偷税。走私分子与一些海关勾结,走私偷漏税收,在我国已到惊人地步。从税务部门来看,机构分设后,国税部门虽然实行垂直管理,但许多问题还有赖于地方政府解决。一些国税部门为了得到地方政府的关照,从自身利益出发,为地方政府干预税收工作网开一面。一些地税部门,山高皇帝远,擅自减免税;以当年任务为法规,对企业已实现或已申报税收,少收或不收,甚至“借用”企业资金改善办公条件,从而缓收或少收税款。无论是从纳税人还是从税务部门、海关部门来看,都存在有道德环境不如人意的现象。

## 税收征管效率低

有些学者认为，税收征管在正常的市场经济条件下对税收收入增长的作用有限。但是笔者认为，我国目前税收征管效率低下是我国税收收入占GDP比重较低的原因之一。看看由于税收征管效率低所造成的“两税”（增值税、营业税）巨额欠交已足以说明。现在有些地方国税部门该收不收，以“蓄水池效应”为来年储备税源，减轻来年税收压力；或者为了与地方政府搞好关系以便得到地方政府的关照，在完成本年税收任务的情况下，往往默许企业欠交“两税”。同时，出口产品骗取退税现象的大量存在，也反映出税收征管效率的低下。据专家估算，在经济增长率、税种、税率不变的情况下，可以将税收占GDP的比重由11%提高到16-17%，只要加强征管，可增收550-660亿元。

## 税种结构比例失调

税种结构设计科学与否，是关系税收能否发挥宏观调控作用的重要因素，也是提高税收占GDP比重的关键之一。我国目前税种结构设计存在失调现象。表现之一是，既存在交叉重复现象，又存在缺位现象。如在企业所得税方面，有内资企业所得税，又有外商投资企业所得税和外国企业所得税；且内外资企业税负不公。在财产税方面，既有房产税，又有城市房产税；既有车船使用税，又有车船使用牌照税。性质相近，征收交叉。而在环境保护、社会保障方面却没有税收来加以调节，不适应市场经济和社会发展的需要。表现之二是，间接税比重过大。1994年税制改革偏重于考虑税收收入，因而在税种结构上加大了间接税比重，流转税中增值税、消费税、营业税占税收总收入的70%以上，而能够参与经济调控的以所得税为代表的直接税比重由过去的28%下降到现在的18%，其中个人所得税只占3.2%。众所周知，以增值税

为主的流转税具有中性特征，它并不干预市场机制，且由于我国目前增值税覆盖面积还不够宽，链条还不完整，各种偷骗税案件还时有发生，税收收入受到一定影响。故从经济发展的长远角度看，建立以直接税为主体的税制乃是大势所趋。

## 国有企业效益不理想

社会主义市场经济逐渐改变过去“政府是企业的政府，企业是政府的企业”的局面。国有企业被迫成为市场经济大潮的弄潮儿。尽管国有企业改革为国有企业的发展闯出了一条新路，其中有一部分在市场竞争中茁壮成长。但相当一部分国有企业举步维艰。它们既无法有效筹资，又无法把握市场脉搏去积极开拓新技术新产品，缺乏资金后盾，缺乏科技后盾。政府在国企改革中也没有找到有效的良方，在放权让利的同时缺乏完善配套的企业外部监督和内部制约机制。国有大中型企业改革困难重重，小企业关停并转，下岗职工需要补贴，这些都导致税源萎缩，严重影响国家税收任务的完成。因此要提高税收占GDP比重，良方之一就是深化国企改革，提高企业效益，使国有企业成为财政收入的主要来源。

## 跨国公司对国家税收主权的侵蚀

跨国公司的发展，给国际贸易带来重大的变化。据估计，当前国际贸易中大约有50%实际上是发生在跨国公司或多国公司的子公司之间。这种由母公司统筹管理的“公司内部贸易”和转让定价行为，是国际偷避税的主要部分，对中国的税收收入也造成一定的侵蚀。跨国公司令部分国有资产长期留置境外，国内母公司对跨国公司的投资项目挂“长期投资”科目；而收入又长期留在境外的跨国公司账

户，既无收益更无税收。可以说，政府对这部分贸易的增长增收，事实上处于无可奈何的“局外人”境地。

## 预算外资金挤占税源

预算外资金是财政性资金，不是单位和部门的自有资金，必须纳入预算管理。但目前许多地方由于缺乏统一管理 and 监督，预算外资金设立、使用和管理脱离财政管理和各级人大监督，乱支滥用现象十分严重。例如，隐瞒财政收入，将本属预算内的资金长期以未结案、未定性为由在财政体外游离；不按规定将行政事业性收费和罚没收入纳入预算管理；私设小金库或贪污私分；违反国家规定擅自设立行政事业性收费、基金项目或扩大范围、提高标准等。正所谓“头税轻，二费重，三费四费无底洞”。预算外收入规模的膨胀，导致国家财政收入流失，政府公共分配秩序混乱，税基遭到侵蚀，民众怨声载道，纳税抵触情绪增加，国家税收征收受到影响。据有关资料显示，我国汽车行业1998年的利润才40亿元，而各类收费高达1200亿元，是行业利润的30倍。因此，要保证国家税收的征收，必须加强预算外资金的管理

除以上几个方面外，还需要强调的一点是，经济增长的数据资料必须是真实的。我们分析税收与经济是否协调所依赖的是有关统计数据。税收收入增长数是依据税票及国库资料统计而来的，一般是可信的。而经济增长的有关数据则来自统计报表，极易造假。一旦有假，那么我们将无法有效衡量税收收入增长与经济发展的关系。事实上，在我国，经济增长中的“虚报浮夸”与“弄虚作假”现象很严重。一些地方政府的负责人为了显示其“政绩”，常常将GDP等经济指标大量注水，如果作为“分母”的GDP有水分，那么作为实现“分子”的

（下转第46页）

《中华人民共和国车辆购置税暂行条例》的规定，我国车辆购置税的纳税人为在中华人民共和国境内购置汽车、摩托车、电车、挂车、农用运输车的单位和个人。所谓购置，包括购买、进口、自产、受赠、获奖和以其他方式取得并自用上述车辆的行为。所谓单位，包括国有企业、集体企业、私营企业、股份制企业、外商投资企业、外国企业及其他企业和事业单位、社会团体、国家机关、部队以及其他单位。所谓个人，是指个体工商户及其他个人。

车辆购置税实行从价定率的征收办法，税率为应税车辆计税价格的10%。

由于车辆购置税的纳税人和税率，与车辆购置附加费的缴费人和征收标准基本相同，因此，开征车辆购置税后不会增加购车者的负担。例如，某单位或个人新购置一辆价格为10万元的汽车，按照车辆购置附加费10%的征收率计算，其应缴纳的车辆购置附加费为1万元(10万元×10%)。开征车辆购置税取代车辆购置附加费后，其应缴纳的车辆购置税仍为1万元。

**问：**车辆购置税的计税依据、计税方式和征收环节是如何确定的？

**答：**车辆购置税实行从价定率的方式计算应纳税额，由购置车辆的计税价格和税率加以确定。车辆购置税的计税依据实际上是应税车辆的计税价格，根据以下三种不同情况分别加以确定：

(一)纳税人购买自用应税车辆的计税价格，为纳税人购买应税车辆而支付给销售者的全部价款和价外费用，不包括增值税税款。

(二)纳税人进口自用的应税车辆的计税价格，为关税完税价格、关税和消费税的合计数。

(三)纳税人自产、受赠、获奖或者以其他方式取得并自用的应税车辆的计税价格，由主管税务机关参照最低计税价格进行确定。不同类型应税车

辆的最低计税价格由国家税务总局参照其市场平均交易价格分别加以确定。当纳税人申报的应税车辆的计税价格低于同类型应税车辆最低计税价格的，按照最低计税价格征收车辆购置税。

车辆购置税的征税环节为购置应税车辆之后，办理车辆登记注册之前。车辆购置税实行一次性征收制度，购置已征车辆购置税的车辆，不再重复征收车辆购置税。

**问：**车辆购置税的减免范围包括哪些？

**答：**根据《中华人民共和国车辆购置税暂行条例》的规定，车辆购置税减免范围包括以下四个方面：

(一)外国驻华使馆、领事馆和国际组织驻华机构及其外交人员自用车辆。

(二)中国人民解放军和中国人民武装警察部队列入军队武器装备订货计划的车辆。

(三)设有固定装置的非运输车辆。

(四)国务院规定的其他减免税车辆。

**问：**为什么将车辆购置税作为中央税？车辆购置税由谁征收，收入缴入哪级国库？

**答：**原车辆购置附加费属于中央财政收入，开征车辆购置税取代车辆购置附加费后，相应将车辆购置税确定为中央税。

按照我国现行税收管理制度，中央税、中央与地方共享税统一由国家税务总局负责征收。车辆购置税作为中央税，由国家税务总局征收，收入缴入

中央国库。

**问：**国家税务部门将如何加强车辆购置税的征收管理？

**答：**开征车辆购置税后，国家税务局除了做好车辆购置税的日常征收管理工作外，重点将采取以下征收管理措施，保证车辆购置税的及时足额收缴。一是加强与公安交通管理部门相互配合，及时沟通有关信息，除国务院规定的减免税车辆外，对其他机动车辆做到不缴税不予核发机动车辆牌照；二是利用机动车辆年检环节，对机动车辆的纳税情况进行检查；三是在办理机动车辆过户、转籍等变更手续时，加强对其纳税情况的审核。

**问：**车辆购置税收入如何安排使用？

**答：**车辆购置税作为中央财政收入，由中央财政根据交通部提出的、国家计委审批下达的公路建设投资计划，按照“保证重点和向西部地区倾斜”的原则，统筹安排，用于国道、省道干线公路建设。具体来说，车辆购置税收入将重点用于纳入行业规划的国家干线公路、特大桥梁、隧道，以及具有重要意义的省级干线公路建设；适当安排与上述公路相配套的重点汽车客货站、场设施建设。对西部地区公路建设项目所需资金，将优先安排。

为了保持政策的连续性，在车辆购置附加费改为车辆购置税后，原由国家批准从车辆购置附加费收入中安排的部分支出也将继续从车辆购置税收入中予以安排。

(上接第48页)

税务、海关部门再如何改革，再如何加强征管，也无法解决税收占GDP比重偏低的问题。

总之，我国税收收入占GDP比重较低的原因是多方面的。要增加我国税收收入，关键还是要发展经济，将收入这块蛋糕做大，而不是简单地提高税率。经济发展了，税收自然增

加；税收增加，相应增加财政的公共支出，又有利于经济的更好发展。只有税收增长与经济发展良性互动，确保依法治税，才能充分发挥税收在国民经济中的作用。与此同时，还必须重视税制改革，增强国民纳税意识，改善纳税道德环境。

(作者单位：中山大学、财政部驻广东专员办)