

财政收入与经济增长的关系

○ 山东省财政厅课题组

近几年来,随着改革的不断深入和社会主义市场经济的发展,经济结构、产业结构以及分配格局等都发生了很大变化,用过去的经验和方法已不足以解释当前财政经济发展中的一些问题和现象,有些问题在认识上也不完全一致。比如,财政收入与经济增长存在怎样的关系?如何解释近几年来财政收入增长超过了经济增长?为什么经济效益低而财政收入大幅度增长?财政收入占国内生产总值比重低的原因何在?等等。最近,我们对这些问题进行了认真的调查研究与分析。

财政收入与经济增长的一般规律分析

过去,在研究财政收入与经济增长关系上多侧重于定性分析,而对定量研究较少,得出的数据也多是经验性的。比如,过去常提到的经济增长1,财政收入增长0.7的概念,就是一个经验数据。由于经济的发展和财税体制改革等原因,这一数据发生了很大变化。最近,我们利用数学回归分析的方法,对“一五”至“八五”时期全省GDP增长率与财政收入增长率进行分析(GDP和财政收入都是按现价计算的),得出的结果表明,财政收入增长对GDP增长的弹性系数(财政收入增长率与经济增长率之比)为1.02,即:当经济增长1%,财政收入增长1.02%时,对财政经济的协调发展比较有利。并进一步得出了

以下结论:

——财政收入增长适度超过经济增长是正常的。检验财政收入与经济增长比例是否合理,关键要看经济是否发展,财政实力是否增强,两者是否协调发展。比如,1993—1996年,山东省经济增长与财政收入增长的弹性系数为1:1.18,基本接近于1:1.02的理想数值。这一时期既是经济发展比较快的时期,也是财政发展最好的时期之一。从与其它兄弟省市的比较也可以看出,近几年来,凡是经济发展比较快的省份,财政收入的弹性系数都接近或超过了1。可见,财政收入增长超过经济增长是正常的,也是符合经济发展规律的。

——财政收入增长过高也不利于经济发展。通过对“一五”至“八五”时期的数据进行分析,可以看出,“一五”到“四五”,受计划经济体制的影响,财政实行统收统支,财权高度统一,财政集中程度比较高,财政收入增长对GDP增长的弹性系数也比较高。比如,“四五”时期财政收入的年均增长幅度为13.4%,而同期GDP年均增长仅为5.6%,弹性系数达2.39。表明财政集中过多,影响了国民经济的持续健康发展。

——财政收入增长幅度过低直接影响政府调控能力。“五五”以后,由于逐步扩大了地方、部门的自主分配权,

财政集中程度明显下降,弹性系数随之降低,最低为0.57。从“五五”到“八五”,财政收入增长对GDP增长的弹性系数大体在0.7上下波动,财政收入占GDP的比重开始逐年下降,政府的宏观调控能力受到很大削弱。这一时期从中央到地方,要求提高“两个比重”的呼声越来越高。

通过以上分析,可以认为,财政收入增长与经济增长的弹性系数保持在1.02左右是比较适宜的。当然,由于财政经济发展会受到各方面因素的影响,弹性系数在一定的范围内上下波动也是正常的。从目前山东省财政经济发展趋势看,财政收入的增长应适度高于经济的增长,这既是壮大财政实力的需要,也是当前经济发展的客观要求。

为什么近几年地方财政收入增长超过经济增长

近几年来,我省地方财政收入持续大幅度增长,1993—1996年,连续四年增幅超过30%,这在我省财政发展史上是少有的。这是否正常呢?其中的原因在哪里?

1. 财源建设的带动效应。实行分税制以后,山东省围绕着如何做大“蛋糕”,各级狠抓了以质量和效益为中心的财源建设,坚持用财源建设来引导、规范、监督经济运行。各级在稳步发展第二产业的同时,重点加快了一、三产业的发展。第一产业方面,突出发展高产优质高效农业,农业增加值和直接来自农业的财政收入大幅度增长,1994—1996年,直接提供的地方税收年均增长31.56%。第三产业保持了较高增长水平,对地方财政的贡献越来越大,1994—1996年,提供的财政收入年均增长25.53%。在一些县市,农业和第三产业蓬勃发展,提供的地方财政收入超过60%,成为财政收入的主要来源。

2. 财税体制的激励作用。实行分税制后,中央税和地方税划分明确,并实行各税各收,大大调动了地方组织收入的积极性,财政收入的增长速度明显加快。1993—1996年,山东地方财政收

入增长超过 GDP 增长 5.1 个百分点。同时,两套税务机构都加强了税收征管力量。各级地税部门强化征管措施,完善征管手段,积极推进税收征管的现代化,县以上取消了税务专管员制度,建立了征税服务厅,提高了征管效率,减少了税收流失。坚持依法治税、依率计征,大力清理历年欠税,使过去长期以来形成的收入增长潜力得到了充分挖掘,推动了收入的快速增长。许多税种由于完善了征收制度,出现了较大幅度增长,比如 1994—1996 年,个人所得税年均增长 97%,外商投资企业和外国企业所得税年均增长 1.23 倍。这是近几年山东省地方财政收入增长超过经济增长的主要原因之一,是在一个时期内集中清理欠税和强化征管所带来的必然结果。今后,随着税收征管的规范化、现代化,财政收入将逐步回落到与经济增长相适应的合理水平。

3. 收入范围的扩大。近几年,在财税改革不断深入的同时,国家还调整了收入政策,进一步拓宽了预算管理范围,相应增加了财政收入。一是实行先征税后返还或列列支的政策,进一步规范了财政分配方式。据初步估算,仅企业所得税一项,由于实行先征后返,山东省每年收入增加近 10 亿元。1994—1996 年,全省企业所得税收入年均增长 49%,高出同期地方财政收入年均增幅 15 个百分点。二是清理税收优惠政策。财税改革以后,各级废除了不符合国家规定的税收优惠,取消了困难性减免。据初步统计,仅取消减免税一项,一年就相应增加收入 30—40 亿元。三是加强了预算管理,将部分罚没收入、行政性收费及部分政府性基金纳入预算管理,相应扩大了财政收入范围。1994—1996 年全省罚没收入年均增长 43.73%,高出同期年均财政收入增长近 10 个百分点,行政性收费收入年均增长 2.33 倍,远远高出同期财政收入的增长。

由此可见,近几年来山东省财政收入大幅度增长主要是由于财税改革的

政策导向、财源建设的拉动效应、税收征管加强的结果,也有非税收入纳入预算管理因素,与全国总体发展趋势是一致的。同时也应当看到,尽管地方财政收入增长高于经济增长,但财政总收入增长仍滞后于经济增长,财政收入增长水平还有待进一步提高。

为什么企业经济效益低而财政收入大幅度增长

目前,我国仍实行以流转税为主体的税制模式,由于流转税只与企业经营收入相关,这就决定了经济发展规模和速度对财政收入的影响比较大,而企业经济效益与财政收入的相关度较小。1996 年,在全部税收收入中,流转税占 70% 左右,企业所得税占 12%;在地方财政收入中,流转税占 65%,企业所得税占 15%。

1. 生产流通规模的持续扩大是财政收入增长的基础。从总体上讲,我国的经济增长主要是靠投资拉动。“八五”期间,山东固定资产投资年均增长达 33.6%。近几年来,随着投资的增加,生产流通规模随之扩大,决定了与之密切相关的流转税也大幅度增长。1994—1996 年,山东省全部独立核算工业企业增加值年均增长 32.41%;社会消费品零售总额年均增长 21.97%;第三产业增加值年均增长 27.64%。同期流转税年均增长 21.85%,其中,增值税年均增长 19.51%,营业税年均增长 28.71%。

2. 支柱产业和骨干企业是财政收入增长的重要支撑力量。近几年来,通过实施“抓大放小”战略,山东省一些支柱产业和部分骨干企业发展较快,实现利润大幅度增长,上缴所得税增加较多。仅以地方预算内国有工业企业为例,1996 年,化工、轻工、机械等 3 个行业实现利润占全部工业利润的 75.4%,虽然实现利润在 1000 万元以上的仅占地方预算内国有工业企业总户数的 8.6%,但实现利润却占全部盈利企业实现利润的 78.5%。与此同时,量大面广的中小企业多数处于微利或亏损状

态。表面上看,多数企业效益低与财政收入大幅度增长形成反差,但事实上支持企业所得税增长的只是少数大型骨干企业。

3. 企业税收负担并没有增加。从宏观税负看,1994 年山东省全部税收收入占 GDP 的比重为 7.9%,1996 年为 7.5%,两年下降 0.4 个百分点。从工业企业看,税收负担也呈下降的趋势。1994 年,全省独立核算工业企业上交国家税收占全部销售收入的比重为 6.73%,到 1996 年下降为 6.26%,平均每年下降 0.24 个百分点。地方国有工业企业税收负担稳中有降,1996 年上交税收占销售收入的比重比 1994 年下降 0.02 个百分点。因此,虽然近几年财政收入快速增长,但企业负担并没有加重。目前,企业感到负担较重,主要是乱收费、乱集资、乱摊派、乱罚款等非规范性收入项目较多,需要进行彻底的清理整顿。

财政收入占 GDP 的比重为什么偏低?

财政收入占 GDP 比重的高低,既是衡量一个国家或地区财政集中程度的重要标志,也是衡量其经济增长质量和效益水平的重要指标。山东省财政总收入占 GDP 的比重一直处于低水平,虽然地方财政收入增长较快,占 GDP 的比重有所提高,但仍低于全国平均水平,与广东等其他沿海省市相比差距更大。除了受分配政策、税收努力程度等因素影响以外,还有一些深层次的原因。

1. 产业结构的影响。产业结构的变化对财政收入有直接影响,因为不同的产业对财政收入的贡献率不同。山东省财政收入占 GDP 比重偏低,主要原因是产业结构的高级化程度和科技含量差距较大,对财政的贡献能力偏低。从三次产业分析,1996 年一、二、三产业增加值占 GDP 的比重分别为 20.1%、47.2%、32.7%,财政贡献率分别为 1.9%、12.8%、5.75%,特别是第一产业贡献率更低,与其产值比重差距

较大。第一产业每增加 100 元的 GDP, 只增加 1.67 元的财政收入, 而二、三产业分别为 10.32 元、5.59 元。这样, 在第一产业产值数额较大而财政贡献率很低的情况下, 财政收入占 GDP 的比重下降是必然的。

2. 所有制结构的影响。经过十几年来来的改革与发展, 非国有经济已成为经济增长的重要力量。1985—1996 年, 山东省乡及乡以上工业产值中, 国有经济年均增长 19.75%, 集体经济年均增长 28.23%, 其他经济年均增长 44.59%。三者在总产值中的比重也发生了很大变化。到 1996 年, 国有工业实现产值占全部工业总产值的比重由 58.15% 下降为 26.56%, 集体企业所占比重由 30.1% 上升为 49.3%, 其他经济类型所占比重由 11.75% 上升为 24.41%。非国有经济的快速增长, 多种经济成份并存格局的形成, 必然带来财政收入结构的变化, 但两者的变化情况却极不协调。1996 年, 来自国有经济的税收比重为 62.95%, 来自集体经济的税收比重为 22.99%, 来自其他经济类型的税收比重为 11.34%。经济总量中国有比重迅速降低, 但其提供的税收仍占全部税收的大头。非国有经济比重迅速提高, 但其提供的税收占全部税收的比重却提高不多。这表明不同经济成份对财政的贡献与它们的发展状况不相符合, 这也是造成财政收入占 GDP 比重下降的一个重要原因。

3. 经济效益的影响。我国税制的特点, 决定了财政收入的增长主要依赖于经济发展的规模和速度。但是, 这并不等于说财政收入的增长与经济效益无关, 只是占大头的流转税与企业盈亏没有直接关系而已。应当讲, 无论从宏观还是微观上看, 经济增长的质量和效益, 从根本上影响着财政收入的增长。以山东和广东为例, 1996 年山东国有工业企业每百元增加值提供的税收为 25.3 元, 而广东为 32.5 元, 相差 7.2 元。通过对 1985 年以来财政收入与 GDP 进行回归分析得出, 每增加 100 元的

GDP, 广东可增加财政收入 10.9 元, 而山东仅为 6.9 元。可见, 由于经济效益的影响, 决定了相同规模的 GDP, 并不一定带来相同的财政收入。

此外, 统计上的误差也是造成财政收入占 GDP 比重偏低的一个重要因



(上接第 61 页)

5. 公积金和人寿保险费扣除。一是纳税人缴纳的住房、养老、医疗等项目的公积金可从应纳个人所得税收入中全部扣除。二是纳税人为本身或妻子购买人寿保险所支付的保费可获得不超过投保额 7% 的扣除。三是纳税人以现金填补本身或父母退休公积金户头, 所填补数额每年可获 6 000 新元以内的扣除。

6. 其他扣除。一是进修课程费扣除。新加坡政府鼓励公民提高文化素质, 纳税人只要能考取学术、专业资格或目前所从事的专业文凭, 在计算个人所得税时, 每年每人可从应纳税所得收入中扣除不超过 2 000 新元的学费或考试费。二是纳税人向政府批准的慈善机构捐款时, 捐款额可不计入应纳税收入。三是参与战备集训及持有证书者可获得 1 000 新元扣除。四是与丈夫同住的妇女, 且选择分开估税的可获得一名外国女佣税的扣除。

二、纳税管理程序

1. 申报收入。纳税人在年度结束前会收到国内税务局寄来的“年度收入申报表”, 也可以直接向税务局索取。每年的 4 月 15 日前, 公民必须以个人或家庭作为纳税主体, 主动向税务局申报上年的总收入。为了方便报税, 政府规定, 凡持新加坡身份证的个人, 年收入额不超过 2 万新元者, 可以按“年度收入申报表”的内容, 用电话向税务局报税。个人年总销货收入超过 1.8 万新元, 服务行业年总收入超过 1.2 万新元的, 必须签发连号收据。个人年营业额达到 50 万新元时, 还应附经会计公司核证的年度损益表和资产负债表。

素。目前, 国家正在研究把税收计划与 GDP 挂钩, 在这种情况下, GDP 准确与否, 直接影响税收计划的制定和安排。因此, 今后必须在提高 GDP 统计的可靠性和准确性上多下功夫, 为经济分析、经济决策创造良好条件。

2. 税收评估。税务局收到纳税人的“年度收入申报表”后, 在 21 天内签发评估通知书。如果纳税人填写不完整, 评估官员会要求纳税人补充, 然后再签发评估通知书。

3. 纳税与处罚。纳税人收到评估通知书后, 必须在一个月以内按通知的金额缴交税款。过期未缴的处以罚款, 罚金为到期税款的 5%。超过两个月仍未缴付税款的, 每月加罚到期税款的 1%, 最多不超过 20%。如果纳税人对评估书不满意, 可以在收到通知书 30 天内提出反对书, 陈述理由, 但仍要在期限内缴纳原评估的税款。

4. 检查与投诉。新加坡政府于 1996 年耗资 2.4 亿新元兴建了国税大厦, 把原来分散的 7 个主要税收管理部门, 集中到一座大厦内办公。国税大厦拥有各种先进的计算机设施, 根据公民的税务编号, 由计算机严格掌握个人收入来源。为加强对个人所得税的检查管理, 税务局要求雇主为雇员填写发薪证明。雇主不能也不会帮个人逃税, 因为雇主主要按发薪证明为雇员缴付 20% 的公积金。雇主的证明与个人填写的申报表一起报税务局审查, 如果发现逃税者, 要对其处于所欠税款 3—6 倍的罚款或判刑。如果税务局评估官员收到纳税人反对书后, 将检查对其原来的评估, 并作出必要的修正或通知纳税人拒绝修正。如果纳税人仍然坚持反对, 必须在收到拒绝修正书后 7 天内向税务检查委员会提出投诉, 并在呈交投诉书 30 天内向该检查委员会递交投诉请求, 陈述反对原因, 税务检查委员会负责裁决。

(作者单位: 福建省财政科研所)