

怎样看待“国富民穷”之说

■ 贾 康

依据2010年前五个月全国财政收入数据,有预测认为全年财政收入总额或达8万亿元。财政收入快速增长的同时也引发了有关政府财政收入比重过高、企业和居民负担过重的讨论,并归纳出所谓“国富民穷”的结论。一时间引起很大争论,也体现了当下各界对于收入分配敏感问题的高度关注与正确处理相关问题的重要性——因为这直接关联物质利益配置格局和社会和谐,也表明一些相关的基本认识目前还比较混乱,应实事求是地做出分析判断。笔者认为,“国富民穷”之说带有明显的偏颇与内在逻辑的紊乱,但也带来了某些有益的提醒。

改革开放三十余年,我国的经济社会发展成就举世瞩目,综合国力大大增强,人民生活水平显著提高,纵向自我对比与改革开放之前已有霄壤之别。众所周知,改革开放大政方针、经济建设为中心的基本路线、统筹协调的科学发展观都是“强国政策”和“富民政策”,强国、富民的巨大进步虽然还存在增长质量、收入分配差距等方面不如人意之处,但面对“中国奇迹”的基

本事实,何来“国富民穷”之判断?“国富”与“民富”本为一体,何成对立之关系?因此,对“国富民穷”的说法还应理性看待。

第一,预测估计的8万亿元,是年度财政收入的绝对数,而全面考量财政收入的“负担”水平和“国”与“民”间分配格局的最重要的指标,决不应是绝对数,而必须是相对数,即财政收入占GDP的比重这一指标。根据财政部有关部门按我国全口径财政收入计算,近三年来,政府收入占GDP比重分别为27.6%、27.9%和30.0%。据口径可比的国际货币基金组织统计数据,财政收入占GDP比重的世界平均水平为40%,即使是发展中国家,这一比重的平均水平也达35%。因此,我国总体而言并不存在财政收入比重过高问题。

第二,我国目前仍处于工业化、城镇化高速发展过程中,需要大量的基础设施建设和社会发展资金。目前我国的财政赤字占GDP的比重(负债率)在3%以内,累计国债余额占GDP比重在20%左右,地方政府也有大量显性和隐性债务,如一

并计算,公共部门债务余额占GDP的比重,即负债率要在50%左右。因此,我国政府的财政收入还谈不上宽松,更不用说富裕。如按人均财政收入水平看,目前我国在世界上的排名仍在百名之外。虽然近些年我国财政收入增长较快,但人口多、底子薄,“三农”、“民生”等需要加大投入的领域还很多,财政收支矛盾仍很突出,赤字率、负债率的连年相对高位,正是其直观表现。

第三,当前造成部分群众不公平感的是居民收入占国民总收入比重连年下降的趋势。数据显示,1996—2007年,居民收入在国民收入分配中的比重从69.3%下降到57.5%,累计下降11.8个百分点。而同期企业利润所占比重却从21.2%升至31.3%。目前,作为居民收入主要渠道的工资收入,在生产要素中的分配比例偏低,仅占企业运营成本的不到10%,远低于发达国家的50%。从绝对数来看,近些年来居民收入增长还是很明显的,但从相对数来看,社会财富这块“蛋糕”的切分中,企业收入增长更明显,政府收入则是从改革开放初期

30%以上水平,一路下滑到1995年10.3%最低点后的恢复性增长,而且一部分是作为转移支付用来支持低收入群体的收入增长。相信今后随着政策优化和经济发展,以及国有企业改革、反垄断举措的推进,居民收入比重会逐步提高。

第四,还需要说明,随着经济的发展,财政收入规模增长明显,表面上中央财政拿了收入的大头,但实际上中央财政除小部分用于中央本级支出外,更多用于对地方的税收返还和转移支付,平衡地区间财力差异,重点支持中西部地区改善民生。数据显示,2009年中央本级收入占全国财政收入的比重为52.4%,但中央本级支出占全国

财政支出的比重仅为20.1%,中央对地方的税收返还和转移支付由1994年的2389亿元增加到2009年的28621亿元。这些也都直接关联于中央政府通过统筹协调的措施来“富民”。

第五,不能否定,在以“民”为概念的全体社会成员中,有为数可观的“先富起来”的高收入阶层,同时存在为数不少、政府必须高度关注、大力扶助的低收入阶层,近些年来的收入差距也在不断扩大——我国的基尼系数已达0.47高位,位于“收入差距过大”区间的上半区。如果说在这个意义上,存在一部分社会成员具体的“民穷”问题的话,处理和解决这一问题,恰恰需要加

强政府“以政控财、以财行政”分配体系中的再分配能力,即需要通过个人所得税和房地产税等“直接税”调节,“抽肥补瘦”,适当提高财政收入占GDP的比重,进而加大对低收入阶层的转移支付来改善其实际生活境遇。

第六,需要承认,从可用财力上看,我国可用于统筹安排

入占GDP比重明显偏低。在现行管理体制下,我国财政收入中基本上只有公共收支预算中的财政收入可以统筹地用于保障和改善民生等公共支出。2007年我国公共财政收入占GDP比重为19.9%,2008年为19.5%,2009年为20.4%,均明显低于国外水平。同时,也必须承认,我国仍存在行政成本偏高、财政分配绩效偏低的问题。虽然1998年以来在“建设公共财政”方针纲领指导之下的一系列制度创新、管理创新和“金财工程”式的技术创新,以及种种压缩行政经费的具体措施,已在发挥压低行政成本的作用,且财政部门对于绩效考核的要求与相关举措也在逐年提升,但人民群众在这方面的满意度仍然不高,政府预算信息的透明度、预算安排的合理性、预算管理的科学化精细化水平的提高还任重道远,必须结合经济、行政乃至政治体制的配套改革,做出长期的努力。如果说“国富民穷”的说法具有偏颇与误导的话,那么也应看到,其背后所包含的不满绝不容忽视。我国现代化转型过程中,随公民意识提升、社会言论活跃而产生类似的“尖锐”问题和不满压力已属不可避免的“社会发展问题”,应把这种舆情压力转变为政府进一步深化改革与加强管理、为民尽责理财、把“民众的血汗钱”花好以及提升“取之于民、用之于民”财政分配绩效的压力和动力。^[4]

(作者为财政部财政科学研究所所长)

责任编辑 周多多

