

# 优化财政税收体制，支持长期经济增长

聂辉华

“十五”期间，中国经济健康发展，市场经济体系逐步完善。进入“十一五”时期，2006年上半年经济稳步增长，保持了良好的发展态势。从长期来看，企业的供给是支持经济增长的坚实基础。但是，目前民间投资有待加强，企业面临的税收环境有待改善，政府职能转变尚未完成，这不利于中国的长期经济增长。我们认为：在保持稳健的财政政策的同时，应该进一步转变政府职能，政府从与民争利到让利民间；同时优化税制，降低企业的总体税负和边际税率，提高企业的投资激励，提供更多的创业和就业机会，促进中国的长期经济增长，进而在增长中解决发展问题。总体上，我们强调通过市场导向的改革，在健全的现代市场经济框架下推动中国经济长期增长。

## 一、中国长期经济增长面临的若干问题

根据国家统计局的最新资料，2006年前三季度GDP为 141477亿元，同比增长10.7%，比上年同期增长0.8%；全社会固定资产投资为71942亿元，同比增长27.3%，比上年同期增长1.2%；规模以上工业增加值为62221亿元，同比增长17.2%，比上年同期增长0.9%；社会消费品零售总额为55091亿元，同比增长13.5%，比上年同期增长0.5%；进出口总额为12726亿美元，同比增长24.3%，比上年同期增长0.6%。就短期而言，宏观经济形势依然表现良好。从长期来看，要保证中国经济的长期增长，就必须改善供给，就必须拥有更多的有国际竞争力的企业。从这个角度讲，中国长期经济增长仍然面临一些深层次的问题。

### 1、民间投资有待加强

固定资产投资一直是中国经济增长的强劲动力。根据世界银行和中国国家统计局提供的数据（表1），我们发现从1993年到2003年的八年间（缺1999、2001和2002年数据），在投资、消费和出口这“三架马车”中，投资对经济增长的贡献占了一半左右，高于世界发达国家平均水平。但是投资的主体是政府，不是民间；是国有经济，不是民营经济。表2表明，从实行分税制的1994年到2005年，国有经济在全社会固定资产投资中的比重明显高于集体经济和个体经济，其他经济成分所占的比重较小。根据12年的数据计算，平均而言，国有经济投资的比重大约占了近一半。在国有经济中，中央所属项目又占了很大比例，平均起来大约为三分之一。这充分说明，目前中国经济总体上仍然是高投资驱动高增长的粗放型增长模式，政府投资占了主导作用，民间投资还有发展空间，有待进一步加强。

在成熟的市场经济中，企业应该是推动经济增长的主体，当然更是投资的主体。我国在建立社会主义市场经济体制过程中，不断对国有企业进行改革。特别是从1997年开始，国有经济进行战略性重组，国有企业主要分布在控制国民经济命脉的战略性和基础性行业。表2也表明，我国的非国有经济在投资方面的比重不断增长，逐步成为国民经济的重要组成部分。从长远来看，我国的非国有经济应该逐步成为投资的主体，但是眼前的现实离这个目标依然有些距离。这说明，还存在一些制约我国企业（特别是民营企业）扩大投资的体制性因素，从而阻碍了中国的长期经济增长。

表1：总投资、总消费和净出口对经济增长的贡献（%）

年份	总投资	总消费	净出口
1993	8.47	5.83	-2.78
1994	5.84	4.82	2.64
1995	5.94	5.31	1.15
1996	3.29	5.76	-0.06
1997	3.01	3.09	2.44
1998	2.97	3.88	1.06
2000	1.85	5.19	1.05
2003	8.1	3.43	0.71

资料来源：世界银行世界发展指标数据库和中国国家统计局网站

表 2：按经济类型分全社会固定资产投资比重

年份	总额	国有经济	集体经济	个体经济	其他经济
1994	17042.1	0.564191	0.161887	0.115631	0.15829
1995	20019.3	0.544385	0.164311	0.127887	0.163407
1996	22913.5	0.523979	0.15936	0.140144	0.17652
1997	24941.1	0.524905	0.1544	0.1375	0.183196
1998	28406.2	0.541054	0.14758	0.131816	0.179549
1999	29854.7	0.534181	0.145324	0.140537	0.179962
2000	32917.7	0.501384	0.145864	0.143066	0.20969
2001	37213.5	0.473135	0.141846	0.145904	0.239118
2002	43499.9	0.433964	0.137642	0.149867	0.278527
2003	55566.6	0.389821	0.144142	0.138934	0.327103
2004	70477.4	0.355115	0.141403	0.140195	0.363287
2005	88773.6	0.334186	0.134833	0.156472	0.374509

来源：根据《中国统计年鉴（2006）》计算

## 2、现行税制对企业发展的制约效应仍未消除

除了增长的动力有待优化，我国的政策环境也有待改进。一个明显的事实是，我国税收增长过快，宏观税负超过世界平均水平，税收结构制约了长期经济增长。

这具体表现在三个方面：

（1）我国总体税负偏高，税收增长过快，高税收部分抵消了稳健财政政策的效果

衡量总体税负的指标是宏观税负，即一定时期一个政府所取得的收入总量占同期 GDP 的比重。鉴于我国政府收入形式不规范，在财政收入之外存在大量的预算外收入。因此在“税收收入/GDP”、“财政收入/GDP”和“政府收入/GDP”这三个常用指标中，“政府收入/GDP”最能真实地反映我国的实际宏观税负。一些学者的研究表明，我国政府收入占 GDP 的比重从 1994 年分税制改革以来，由当年的 16.4% 直线上升到 2000 年的 25.1%，明显超过了发展中国家 20% 的世界平均水平。

就税收增长的速度而言，从 1994 年到 2004 年，我国税收平均增长率为 17.1%，大大超过同期 GDP 平均增长率 13.6%；税收弹性即税收增长率与 GDP 增长率的比值在大部分年份都超过了 1，甚至一度达到了 3（见表 3）。一方面，政府多年实行稳健的财政政策，频繁降低利率，不断增发国债。但是，另一方面税收增长又高居不下。过快增长的税收部分抵消了稳健财政政策的正面效应。研究表明，边际宏观税率每增加 1%，经济增长率就降低大约 3.87%。税收增长对经济增长产生了一定的负面效应。

表 3: GDP 增长率与税收增长率比较 (1994—2004)

年份	GDP	税收收入	GDP 增长率	税收增长率	税收弹性
1994	46759.4	5126.88	0.3501	0.2048	0.585063
1995	58478.1	6038.04	0.2506	0.1777	0.709138
1996	67884.6	6909.82	0.1609	0.1444	0.897586
1997	74462.6	8234.04	0.0969	0.1916	1.977747
1998	78345.2	9262.8	0.0521	0.1249	2.396165
1999	82067.5	10682.58	0.0475	0.1533	3.226548
2000	89468.1	12581.51	0.0894	0.1778	1.98844
2001	97314.8	15301.38	0.087704	0.21618	2.464884
2002	105172.3	17636.45	0.080743	0.152605	1.890009
2003	117390.2	20017.31	0.11617	0.134997	1.162057
2004	136875.9	24165.68	0.165991	0.207239	1.248497
平均	86747.15	12359.6809	0.136192	0.171411	1.686012

说明: (1) GDP 和税收收入的计算单位为亿元人民币;

(2) 数据根据当年价格水平计算;

(3) 来源: 根据《中国统计年鉴(2005)》计算。

#### (2) 我国的增值税和企业所得税等主要税种偏高

目前我国的增值税属于“生产型”,法定税率为 17%。如果换算成国际通行的“消费型”,实际税率为 23%。而西方国家的增值税一般都在 20%以下,因此我国的增值税显著偏高。我国的企业所得税法定税率为 33%,高于澳大利亚、德国、英国和日本等主要市场经济国家,与实行四级超额累进税率的美国的最高一档边际税率持平。我国还是发展中国家,与美国等发达国家相比,企业在技术创新、资本积累和市场营销等方面总体处于弱势地位,但是我国企业的税负却高于发达国家的企业,这将加重企业的负担,弱化企业的边际投资激励,也不利于我国企业的自主创新。

#### (3) 我国内外资企业之间税负不平等,不利于民族经济的壮大

根据现行《外商投资企业和外国企业所得税法》和《企业所得税暂行条例》,内资企业和外资企业在所得税的税基和实际税率两个方面都处于不利地位。从税基上看,外资企业在成本费用补偿方面明显占了优势。例如,现行税法规定,外资企业的工资支出允许在税前全额扣除,而内资企业却不行,这意味着内资企业的劳动力成本相对较高。此外,内资企业的固定资产折旧率、业务招待费和捐赠支出等项目的应税比例都远比外资企业要低。从实际税率上看,虽然内外资企业的所得税名义税率相同(33%),但是外资企业享受着广泛的税收优惠。比如,在生产性、能源、基础设施和高新技术行业的外资企业,普遍享受“两免三减半”、“五免五减半”等优惠政策,内资企业并无此权利。据估计,目前内资企业的所得税实际税负大约高出外资企业 10 个百分点。这种不平等的税收政策,加重了内资企业的负担,不利于内外资企业之间公平竞争,也与我国加入 WTO 之后的“国民待遇”原则相悖。

### 3、政府在市场经济条件下的职能转变尚未完成

由于市场经济中日益细化的专业化与劳动分工以及天然的信息不对称,政府不可能长期代替企业和居民投资或消费,其投资或消费的效率不如企业和居民,并且会对民间投资造成“挤出”效应。因此,在现代市场经济体系中,企业和居民是主体,政府是市场的管理者和服务者。良性的经济增长应该是在政府宏观调控下,由企业和居民的投资和消费作为主要动

力驱动的。政府尤其不应该与民争利，通过对高利润行业进行管制来获得垄断利益，甚至直接参与营利性业务。政府的主要职能应该是提供公共产品，例如投资于基础设施，以及提供教育、医疗和社会保障等制度。

现在的问题是，尽管政府职能正在逐步理清，但是职能转变尚未完成。一方面，政府对微观经济领域干预过多，对许多行业设置了进入壁垒。一些重要的竞争性领域，比如汽车制造、保险和电信，外资可以以各种方式进入，但是民营企业却难以进入，这有悖于WTO的国民待遇原则，也有悖于政府的职责。另一个方面，政府手中掌握了多数资源，但是很明显这些资源的利用效率并不会高于企业的资源。除了占有相当于GDP五分之一的财政收入之外，政府还有庞大的预算外收入。特别是地方政府，光是卖地和行政性收费就收入不菲。根据有关专家计算，2004年这两项的预算外收入高达10473亿元。如果再加上中央转移给地方的收入8000亿元，以及预算内的财政收入11893.37亿元，2004年全年地方政府的可支配总财力达到30367亿元，占当年GDP总量的五分之一以上。从投资效率的角度来看，政府应该尽可能地“藏富于民”。

## 二、通过优化财税体制为长期增长奠定基础

在制约中国长期经济增长的三个问题中，前两个问题实际上都与第三个问题直接相关。因为中国的市场经济仍然是政府主导型，所以政府职能转变是长期经济增长的前提，而财税体制改革将为长期经济增长提供坚实的制度基础。具体而言，我们建议：

### 1、转变政府职能，从与民争利到让利民间

在像美国这样成熟的市场经济国家中，政府的主要作用体现为“无形之手”，即在自由企业制度的基础上，提供保护和公正等公共产品，充当市场经济的“守夜人”。我国还处于从计划经济体制向市场经济体制转变的进程中，还是一个转型经济。在这种背景下，政府既不能充当“无形之手”，对经济放任不管；也不应该充当，直接参与营利业务，与民争利。转型时期政府的合理定位应该是“扶持之手”，即一方面提供公共产品，另一方面引导企业成为市场主体。

具体地说，政府应该加快转变政府职能，中国应该从过去的“大政府、小社会”转变为“小政府，大社会”的格局。政府应该让利于民，逐步退出微观经济领域，同时放松行业管制，让民间投资成为拉动经济增长的主体力量，让中国的民营企业 and 外资企业公平竞争，采取鼓励企业家创业和企业创新的财政税收政策，在竞争中培育中国民营经济的国际竞争力。

政府应该把主要财力用于有利于中国经济长期增长的基础性建设。表4显示，近年来，我国政府财政收入稳步增加，并且增长速度也很快。这正是转变政府职能的良机。政府完全可以将主要财力用于一些企业不愿意或者不能承担的基础性建设项目，例如“新农村”建设。根据专家估算，政府为农村新型合作医疗、养老保险、最低生活保障和五保户这四项基本制度建设投入的财政成本每年大约为1000亿元，它占2005年全国财政支出33708亿的3%，相当于2005年国民生产总值182300亿的0.55%。如果政府加大对农村教育和社会保障的支出，帮助农民进一步减轻负担，那么农村市场的启动就有很大的希望，内需就有望扩大，从而长期增长的需求方面就有了保证。

表4：财政收支与GDP的比较

年份	财政收入 (	财政支出	收入增长	支出增长	收入/GDP
----	--------	------	------	------	--------

	亿元)	(亿元)	速度 (%)	速度 (%)	(%)
1994	5218.10	5792.62	20.0	24.8	11.2
1995	6242.20	6823.72	19.6	17.8	10.7
1996	7407.99	7937.55	18.7	16.3	10.9
1997	8651.14	9233.56	16.8	16.3	11.6
1998	9875.95	10798.18	14.2	16.9	12.6
1999	11444.08	13187.67	15.9	22.1	13.9
2000	13395.23	15886.50	17.0	20.5	15.0
2001	16386.04	18902.58	22.3	19.0	16.8
2002	18903.64	22053.15	15.4	16.7	18.0
2003	21715.25	24649.95	14.9	11.8	18.5
2004	26396.47	28486.89	21.6	15.6	19.3
2005	31649.29	33930.28	19.9	19.1	17.3

来源：《中国统计年鉴（2006）》

## 2、控制宏观税负，适当降低边际税率

从收入的角度看，税收收入依然是我国财政收入的绝大部分。但是，我国政府还有近一半的预算外收入。如果按照政府收入占 GDP 的比重计算，我国的宏观税负已经超过了世界发达国家的平均水平。尽管增加的税收一部分来自于征税效率的提升，但是高税负给新增经济活动带来的负担是不可避免的。考虑到我国连续几年实行积极的财政政策，我国负债占 GDP 的比重已经接近 3% 的国际警戒线。因此必须控制政府支出的总体规模，优化财政支出结构。在各种政府支出中，与国际平均水平相比较，我国的行政管理费用明显偏高。从 1994 年到 2003 年，我国行政管理费占财政总支出的平均比重高达 16% 以上，并且总额增加了 4 倍。如何严格控制政府预算，降低政府行政管理费，减少腐败性支出，是一个与长期经济增长密切相关的艰难课题。根据公共选择理论，政府支出越大，名目越多，监督越少，政府官员腐败和寻租的空间越大。国际经验和理论研究都表明，政府的腐败是长期经济增长的毒药。从征税效率的角度看，名义税率越高，纳税人逃税的动机越大，并且纳税人和征税官员合谋进行腐败的概率也越大，这会降低征税的效率。考虑到中国目前公民的工资外收入通常不经过银行账户，收入的规范化和网络化管理尚待时日，因此征税效率会更低。

最理想的税收制度应该按照纳税人的实际能力来负担税收，能力相同的人应该纳同样多税，这是所谓的“横向公平”。但是由于能力属于纳税人的私人信息，因此在纳税人和政府（征税机构）之间就存在天然的信息不对称。为了最大程度地减少这种信息不对称给税收征管的效率扭曲，政府应该逐步降低各种税收的累进程度。例如，2001 年，美国总统布什宣布在任期内大幅削减总额高达 1.6 万亿美元的税收，重点是简化个人所得税税制，将最高边际税率从 39% 降低到 33%。

但是，我国目前主要税种的边际税率依然较高。根据《福布斯》中文版在 2005 年 7 月号的报道，在全球 52 个国家及地区中，中国内地的“税负痛苦指数”（Tax Misery Index）排名全球第二，仅次于法国。税负痛苦指数是将企业所得税、个人所得税、财产税、雇主社会保险、雇员社会保险和增值税（或销售税）最高法定税率直接加总。我国的财产税为零，其他各税依次为企业所得税 33%、个人所得税 45%、雇主社会保险（即公司缴纳的社保金）44.5%、雇员社会保险（即个人缴纳的社保金）20.5%，增值税 17%，最高边际税率直接加总得出税负指数为 160。尽管税负痛苦指数没有考虑平均税负和税收结构，但是它至少表明我国的边际名义税率是相当高的。



在几种主要的税种中，增值税是政府主要税收来源，它的问题也尤为突出。目前，我国实行生产型增值税，它对企业购进固定资产中所含税金不予抵扣。换算成国际通行的消费型增值税，我国增值税的实际税率高达 23%。根据《土地增值税暂行条例》，我国土地增值税实行四级超额累进，每级税率分别为 30%、40%、50%和 60%。我国企业所得税分三档，分别为 18%、27%和 33%，最高档边际税率也属世界最重。我国个人所得税按九级超额累进，税率从最低档的 5%到最高档的 45%。总体上看，我国上述主要税种的边际税率高于世界同类国家平均水平，应该适当降低边际税率。从供给的角度看，降低企业增值税和所得税的边际税率，相当于增加了企业的利润，有利于企业进行固定资产更新和技术改造，有利于鼓励企业进行自主技术创新，从而为启动民间投资提供制度保障。事实上，在实行增值税的 100 多个国家中，绝大多数实行消费型增值税，因此我国应该尽快与国际接轨。

### 3、优化税制，实行有增有减的结构性调整

我国市场经济体系日益健全，各种经济形态开始完善。在这种情况下，应规范各种预算外收入，尽可能将各种行政性收费和其他收入占全部财政收入或政府收入的比重降低到世界平均水平 15%以下。否则，一边降低边际税率，一边提高收费，导致减税的政策效应被抵消。考虑到税收的调节功能，为了减少贫富差距，构建和谐社会，宜在适当时机开征社会保障税、遗产税、财产税等新税种。

在税制方面，应该尽快实行内外资企业“两税合并”。内资企业和外资企业的所得税差异太大，不利于民族企业公平竞争，不利于提高我国企业的国际竞争力，也与“国民待遇”原则相悖。建议人大常委会尽快审议以两税合并为核心内容的《企业所得税法》。统一后的税率可以定在 15—20%。为了缓解对吸引外资的冲击，可以规定一个五年的缓冲期。新税制要规范税前扣除，取消计税工资规定，提高折旧率，减少直至取消各种税收优惠。此外，对于创业型企业，除了高科技企业之外，普通企业也可以考虑给予一定的税收优惠，以便鼓励企业家创业。

## 三、小结

我们关注的焦点是中国的长期经济增长。除了建议保持稳健的财政政策，加快转变政府职能，变政府的“攫取之手”为“扶持之手”，我们重点关注的是税收政策。1994 年，我国实行分税制时，面临的主要问题是财政收入占 GDP 的比重偏低和中央财政收入占全国财政收入比重偏低。因此，当时确定的税制很大程度上是要发挥税收的收入功能。当前，我国经济总体实力稳步上升，GDP 总量名列世界前五名，全国财政收入和中央财政收入也明显增加，应该考虑发挥税收的调节功能，特别是税收应该为中国的长期经济增长服务。根据著名的“拉弗曲线”，降低边际税率后，由于企业和居民的投资和消费需求会上升，因此税基会扩大。税基扩大，总财富增加，总税收也完全能够增加。当然，在短期内总体财政收入可能会略微下降，但是我们将得到更合理的、与国际接轨的税收体制。与此同时，我们应该注意到美国、英国、德国等主要市场经济国家目前纷纷进行不同程度的税制改革，主导思想就是优化税制，扩大税基，降低边际税率，以便增强本国经济的国际竞争力。就我国而言，从微观机制上讲，给定行业平均利润率，边际税率高低直接影响了企业的投资边际报酬。从宏观上讲，平均税率和宏观税负会改变企业的投资预期，总供给会受到影响，社会总产出也将随之变化。重要的是，从长期来看，降低利率、增加政府投资并非长远之计，而合理改革税收制度，实行有增有减的结构性减税，则可以为中国经济的长期良性增长提供坚实的制度基础。

## 主要参考文献

- 安体富，2002，“当前世界减税趋势与中国税收政策取向”，《经济研究》，第2期
- 安体富、王海勇，2005，“论内外两套企业所得税制的合并”，《税务研究》，第3期
- 郭庆旺、吕冰洋，2004，“税收增长对经济增长的负面冲击”，《经济理论与经济管理》，第8期
- 国家统计局网站 (<http://www.stats.gov.cn>) 和相关年份统计年鉴
- 陕西省税务学会课题组，2006，“我国税制结构、税收负担与经济增长的实证分析”，工作论文
- 新华网，2006，“北大教授报告称地方政府今年卖地超1万亿”，11月1日电
- 曾晟，2003，“当前我国促进经济增长的减税和减费政策研究”，《科技进步与对策》，第5期
- 张启良、曾纪发，2006，“构建农村社会保障体系的思路探讨”，中国统计信息网