

## 我国财政连年增收的原因分析：国际比较的视角

吕志华

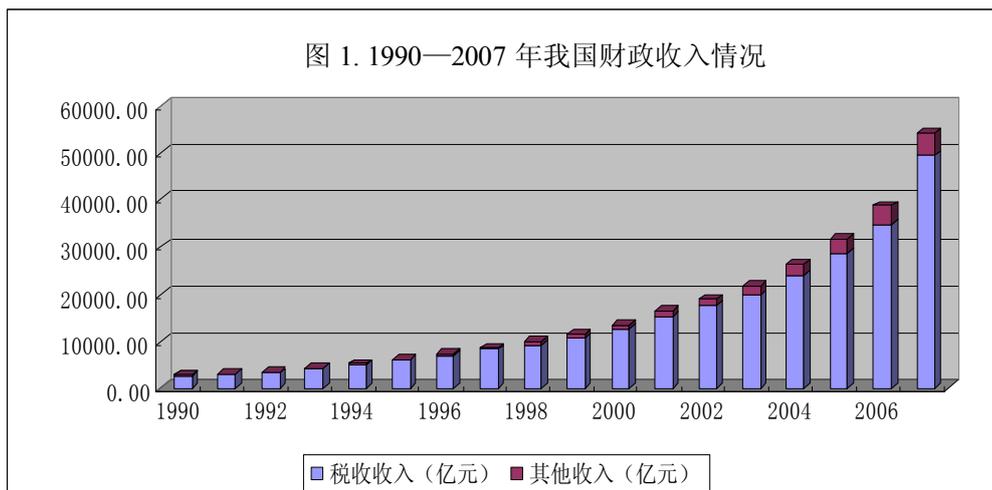
**摘要：**1994年以来，我国财政收入经历了连续13年的持续高速增长，年均增长率约为同期我国GDP年均增长率的2倍。国际比较研究的结果表明，13年来我国财政收入持续高速增长并非异常现象，也不是中国所特有的现象，它只是财政体系“自动稳定器”功能在特定经济环境下发生作用的结果，这里的特定环境因素主要包括我国经济的快速增长、基本经济体制由计划经济向市场经济转型、以及分税制改革的执行和传导等。财政收入的持续增长并非一成不变的“常态”，从时间上看，这种现象也不是“稳态”。因此我们应该从长期的角度出发来安排超收的财政资金，更多的将超收资金投入财政在长期内希望解决却迟迟未能解决的问题，如社会保障，义务教育，三农问题、医疗卫生、以及某些重要基础设施的建设等方面。

**关键词：**财政收入，税收收入，连年增收，国际比较

1994年分税制改革以后，我国财政收入持续多年大幅增收。根据财政部公布的数据，2007年我国财政总收入累计完成51304.03亿元，比上年同期增收12543.83亿元，增长32.4%；其中，税收收入45612.99亿元，比上年增收11487.11亿元，同比增长33.7%，占财政总收入的比重为88.9%。<sup>1</sup>2007年我国财政总收入规模是1994年的约9.83倍，13年间年均增长率高达19.2%。（详见下图1）财政总收入的连年大幅增长直接来源于分税制改革后我国税收收入的持续高速上升，因为在我国的财政收入中，税收收入的比重年均占到了90%左右，我国财政收入中的绝大部分来自于税收收入，这一点从下图中财政收入的构成情况也可以看出。

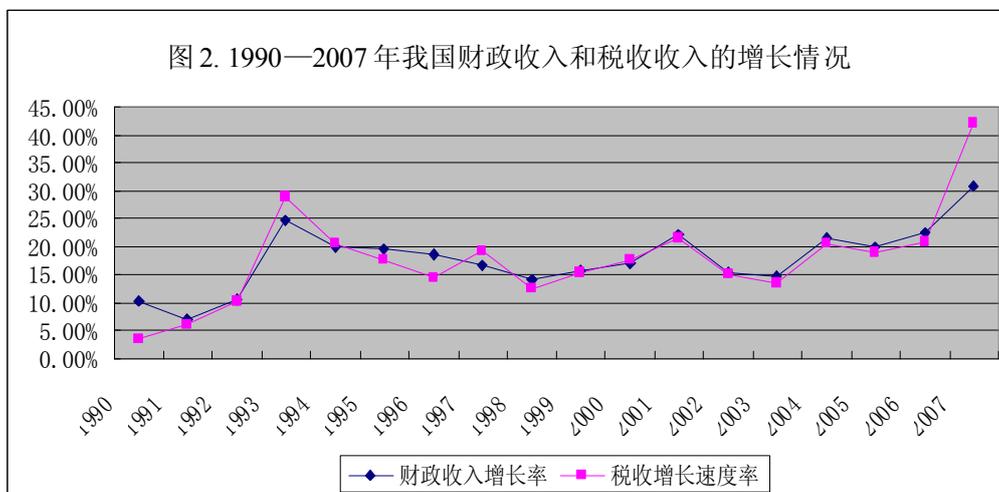
---

<sup>1</sup> 数据来源：财政部网站：《2007年财政收入增长结构分析》。



数据来源：1990 年—2006 年数据根据历年《中国统计年鉴》和《财政统计年鉴》计算，2007 年数据根据 2007 年各月的《中国经济景气月报》中的相关数据计算。

2007 年我国各项税收收入合计 45612.99 亿元<sup>2</sup>，是 1994 年税收收入的 8.9 倍，13 年间年均增长约 18.3%，年均增速基本与总财政收入的增长速度相同，各年的税收增长速度也基本与总财政收入的增长速度相近。（详见下图）这也进一步说明了总财政收入的增长和波动主要来源与税收收入的增长和波动。



数据来源：1990 年—2006 年数据根据历年《中国统计年鉴》和《财政统计年鉴》计算，2007 年数据根据财政部和国家税务总局公布的预测数据和快报数据计算。

财政收入的连年大幅增长意味着国家经济发展强劲、国家财力充沛、各方面改革发展可动用的财力空间更大。而且在我国现有的财政体制和预算机制下，超收必然导致超支，因此连年超收的数千亿财政收入投向何方成为人们关注的一个

<sup>2</sup> 数据来源：财政部网站：《2007 年财政收入增长结构分析》。

焦点。我们认为，进行国际比较，寻找超收根源，有助于我们回答这个问题。

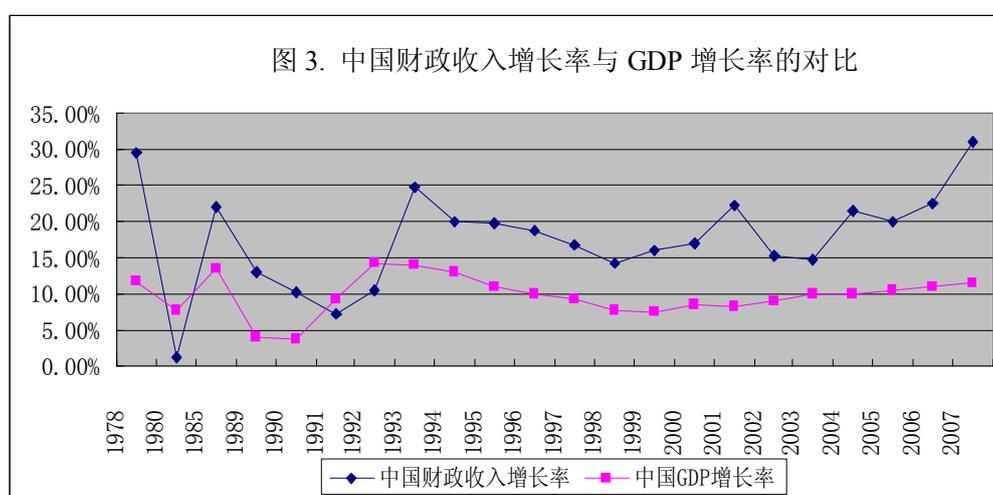
中国现实财政收入的主体是税收收入。所以，对财政收入高速增长的分析必须从税收收入高速增长的分析入手。对于税收收入的持续高速增长，特别是税收收入增长持续高于同期 GDP 增长，人们曾经用经济增长、政策调整和加强征管“三因素论”来解释。甚至在此基础上，将“三因素”所带来的支撑税收收入增长效应做了相应分解，即经济增长因素占 50%，政策调整和加强征管因素各占 25%。随着 2004 年的税收收入增幅蹿升至 5000 亿元，“三因素论”的解释显得相对简单了。为了进一步揭示其背后的深刻原因，作为“三因素论”的替代，“多因素论”应运而生。在多因素论下，税收收入的持续高速增长被归结为经济增长、物价上涨、GDP 与税收的结构差异、累进税率制度、加强税收征管和外贸进出口对 GDP 与税收增长的影响差异等六种因素交互作用的结果。

也有学者认为，从中国和世界税收发展史的追溯中可以看到，发生在过去 13 年来的中国税收收入持续高速增长现象，不仅在中国，而且是世界上一个特例。对于这一特例发生的缘由，难以操用一般规律加以解释。在能够列举的支撑税收收入持续高速增长的因素中，不论是“三因素”，还是“六因素”，均系世界上普遍存在的一般性因素。而它们在其他国家中，并未引致类似中国这样的税收收入持续高速增长轨迹。

显然，无论是“三因素论”，还是后来的“六因素论”，都把经济增长作为解释财政收入连续增长的基本原因，而将财政收入增长中不能由经济增长解释的部分归因于制度因素。事实上，这一点是毋庸置疑的，因为财政收入本身来源于经济总量，是经济总量的一个部分，经济总量在规模上的扩大必然导致财政收入的增加。而从中国财政收入的发展变化与世界上其他国家财政收入的发展变化比较来看，导致中国财政收入持续增长的原因既有与其他国家相同的共因，也有其本身独特的原因，并且，这种比较很能说明问题。

如下图所示为改革开放以来我国经济增长率与财政收入增长率之间的对比情况。从两者的比较来看，我们不难发现，从 1978—1993 年，财政收入的增长率有时高于经济增长率，有时低于经济增长率，但总体上有一个特点是基本不变的，那就是财政收入增长率的波动要大于经济增长率的波动。当经济增长率上升的时候，财政收入会随之出现上升态势，并且上升的幅度要大于经济增长率的上

升幅度；当经济增长率下降的时候，财政收入也会随之出现下降态势，并且下降的幅度也要大于经济增长率的下降幅度。从图中来看，直观的感觉就是：财政收入增长率波动较大，经济增长率波动相对较小，经济增长率曲线在财政收入增长率曲线所包括的区域内“穿行”。但从 1993 年开始，情况有所变化，1993 年以后，我国经济增长率比较稳定，各年增长率基本在 10% 左右徘徊，而财政收入增长率的走势仍然基本与增长率的走势保持一致，但出现了持续 14 年高于经济增长率的特殊现象，各年财政收入增长率基本在 20% 左右波动，当然，波动的幅度仍然要大于经济增长率的波动。



数据来源：1990 年—2006 年数据根据历年《中国统计年鉴》和《财政统计年鉴》计算，2007 年数据来自于财政部网站公布的数据。

而利用中国 1989—2007 年的相关数据进行的格兰杰因果检验也表明，我国 GDP 波动是财政收入波定的格兰杰原因。（详见下表 1）

表 1. 各国 GDP 波动与财政收入波动之间关系的格兰杰检验

原假设	滞后阶数	F 值	P 值	结论
(中国) GDP 波动不是财政收入波动的格兰杰原因***	1	8.90972	0.00925	不接受
(中国) 财政收入波动不是 GDP 波动的格兰杰原因*	1	4.34633	0.05459	不接受
(德国) GDP 波动不是财政收入波动的格兰杰原因**	1	4.62193	0.03686	不接受
(德国) 财政收入波动不是 GDP 波动的格兰杰原因	1	0.01306	0.90952	接受
(日本) GDP 波动不是财政收入波动的格兰杰原因	2	0.67110	0.51946	接受
(日本) 财政收入波动不是 GDP 波动的格兰杰原因	2	1.22935	0.30834	接受
(韩国) GDP 波动不是财政收入波动的格兰杰原因***	1	14.0846	0.00093	不接受
(韩国) 财政收入波动不是 GDP 波动的格兰杰原因	1	0.31312	0.58075	接受
(新加坡) GDP 波动不是财政收入波动的格兰杰原因***	1	8.23484	0.00712	不接受
(新加坡) 财政收入波动不是 GDP 波动的格兰杰原因	1	0.64456	0.42781	接受

(印度) GDP 波动不是财政收入波动的格兰杰原因**	2	6.80110	0.02286	不接受
(印度) 财政收入波动不是 GDP 波动的格兰杰原因	2	0.23631	0.79558	接受
(俄罗斯) GDP 波动不是财政收入波动的格兰杰原因	1	1.20411	0.30881	接受
(俄罗斯) 财政收入波动不是 GDP 波动的格兰杰原因	1	1.38544	0.27764	接受

注：GDP 波动的代表变量是各年 GDP 增长率与 GDP 平均增长率之差；财政收入增长率是各年财政收入增长率与财政收入平均增长率之差。\*、\*\*、\*\*\*分别代表检验结果在 10%、5%、1%的显著性水平下显著。

数据来源：1990 年—2006 年数据根据历年《中国统计年鉴》和《财政统计年鉴》计算，2007 年数据来自于财政部网站公布的数据。其他国家数据来自 2007 年 IMF 数据库中各国的历年“财政收入”和“GDP”数据计算。

同时，我们利用 IMF 的数据计算了世界上几个代表性国家的相应数据，它们中包括了老牌发达国家（德国和日本）、新兴发达国家（韩国和新加坡）、发展中国家（印度）和转型经济国家（俄罗斯）的财政收入增长率和经济增长率，并同样对它们进行了比较。（详情见各国的比较图）从我国与以上各国相应数据的比较来看，我们至少可以得到如下几个结论。

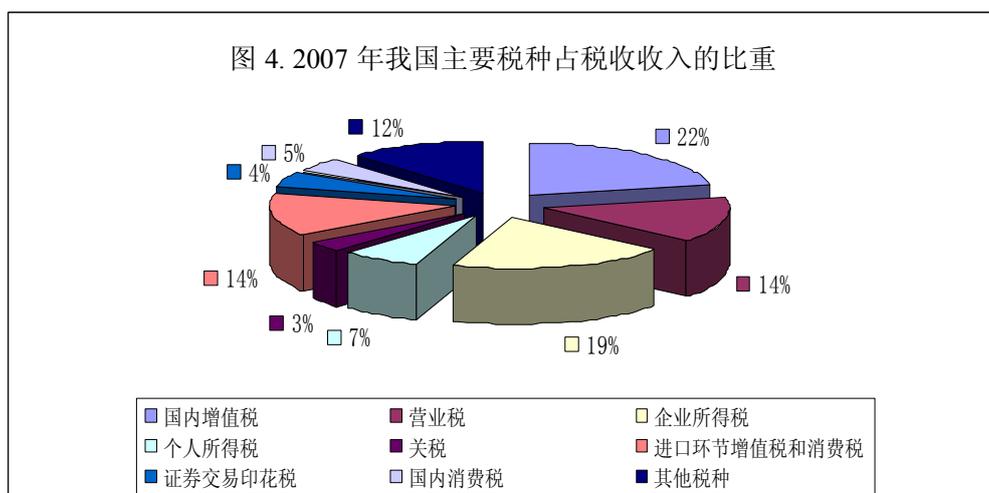
1. 从各国经济增长率与财政收入增长率之间的对比关系来看，两者之间变化关系有着一个共同特征，这种特征对于每个国家都是相同的，那就是前面所说的，财政收入增长率随经济增长率的波动而波动，财政收入增长率的波动幅度要大于经济增长率的波动幅度，当经济增长率上升的时候，财政收入会随之出现上升态势，并且上升的幅度要大于经济增长率的上升幅度；当经济增长率下降的时候，财政收入也会随之出现下降态势，并且下降的幅度也要大于经济增长率的下降幅度。这一点，在每个国家的比较图中都是可以看出来，无论是发达国家还是发展中国家，我们看到的都是经济增长率曲线在财政收入增长率曲线所包括的区域内“穿行”。而利用各国数据进行的格兰杰因果检验也从统计上证明了各国 GDP 波动是财政收入波动的原因，而财政收入波动不是 GDP 波动的原因，但日本和俄罗斯数据检验结果不显著，其中俄罗斯数据出现这种情况有可能是因为检验所包含的数据期数太少，IMF 数据库中仅收录了 1996—2006 年 11 年间的数据库。

（各国格兰杰检验结果详见上表 1）从上面所说的“穿行”特征来看，唯一的例外就是 1993—2007 年之间的中国比较曲线，这段时期内中国财政收入增长率持续高于 GDP 增长率，但是，虽然如此，两个增长率之间的关系仍然是满足上面这一规律的。我国经济增长率从 1993 年开始呈缓慢的下降趋势，直到 1999 年达到增长率的最低点 7.62%，随后稳步上升，直到 2007 年达到 11.5%。这段时间内，虽然财政收入增长率一直高于经济增长率，但我们仍然可以看出，从 1993

年到 1998 年，我国财政收入增长率也是呈逐渐下降的趋势的，并且下降的幅度大于经济增长率的下降幅度，从 1999 年开始，财政收入基本保持振荡上升的趋势，且上升的幅度同样是大于经济增长率的上升幅度的。

为什么各国经济增长率与财政收入增长率之间无一例外地满足这一规律呢？这要归因于财政体系的“自动稳定器”特征，作为一种政府主导的制度安排，财政政策在熨平经济周期波动起着重要作用。从财政收入角度来说，这是因为，发达国家采用的都是在长期内相对固定的累进税制，当经济增长速度上升时，企业所得和个人所得都会上升，而这种上升会使一部分收入进入更高的税阶，适用更高的税率，从而使经济总量中的更大一个比例流入税收体系中，这就导致税收收入的增长率的增长幅度（一般就等于财政收入的增长率）高于经济增长率的增长幅度。当经济增长率下降的时候，我们看到的刚好一个与之相反的过程，累进税制的存在导致税收收入的下降幅度要大于经济增长率的下降幅度。因此，各国财政收入增长率总是随经济增长率的变化而变化，只是变化的幅度要更大。

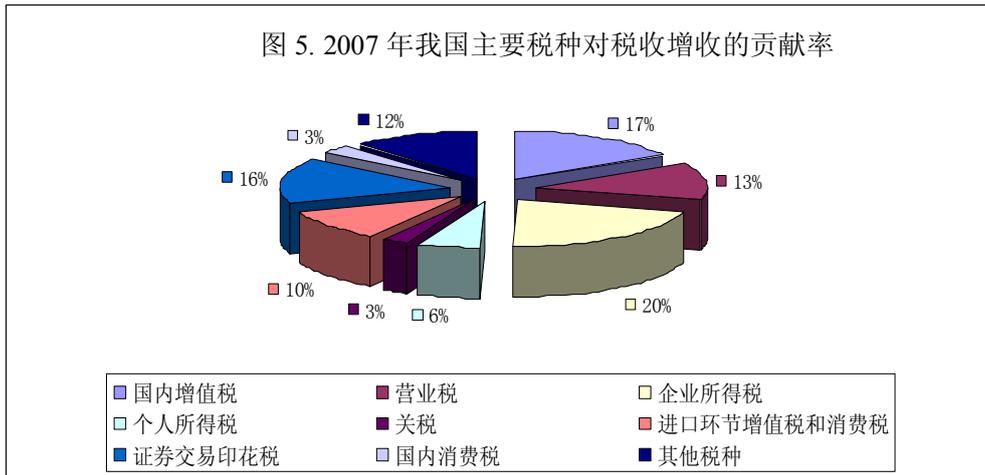
但是，我国财政体系中的“自动稳定器”功能作用机理与上述发达国家的还有一定的差异，那就是，发达国家中具有累进特征的所得税是税收的主要来源，但我国的税收收入总额中，所得税（包括企业所得税和个人所得税）占的比重约为五分之一到四分之一，其他几个重要税种如增值税、营业税、消费税等实行的都是单一税率，不具有税率上的累进性。然而，必须指出的是，我国税制存在的这种特殊性本身并不影响财政“自动稳定器”功能的存在及其作用的发挥。



数据来源：财政部网站：《2007 年财政收入增长结构分析》。

我国税收系统的“自动稳定器”功能主要来源于两个方面。第一个方面是所得税税率的累进性，我国征收的所得税主要包括企业所得税和个人所得税，两者之和约占总税收收入的五分之一到四分之一。所得税税率的累进性对“自动稳定器”作用机制的影响与在发达国家中是一样的，以 2007 年为例，我国两种所得税共占税收总额的约 26.2%，所得税对税收增长的贡献率为 27.4%。（各税种对增收的贡献率详见下图）第二个方面，也是我国税收体系中比较特殊的一个方面，占我国税收收入一半左右的增值税、营业税和消费税三个税种虽然实行单一税率，税率本身不具有累进性，但是，这几种税收都对不同行业实行高低不同的区别税率。在经济繁荣或衰退的周期性过程中，GDP 的产业构成本身会发生变化，这种结构性变化会使 GDP 中流向税收部门的比例发生相应的变化。以增值税为例，我国对基本必需品行业实行 6% 的低税率，其他产业实行 17% 的正常税率，一般来说，基本必需品的需求弹性小，在经济的繁荣阶段，社会总需求上升，但是基本必需品行业需求的上升会较小，其他行业的需求上升会较大，相应地，实行低税率的基本必需品行业对 GDP 的贡献率下降，而实行高税率的其他行业对 GDP 的贡献率上升，这就导致 GDP 中更高的一个份额流向税收体系，在经济的衰退时期，税收经历的刚好是一个相反的过程。2007 年，国内增值税增长对税收收入增长的贡献率为 16.8%。对服务业征收的营业税也具有类似的性质，我国对基础服务行业如交通，邮电等实行 3% 的低税率，金融保险等行业税率为 5%，娱乐业税率则高达 10%—20%。与前面的分析类似，基础性服务行业是低需求弹性的，随着经济的繁荣和发展，金融、娱乐等高档次的服务业需求增长更快，从而引起 GDP 构成的变化，使行业的区别税率在经济繁荣和衰退的时候起到自动稳定的功能。2007 年，国内增值税增长对税收收入增长的贡献率为 12.7%。事实上，消费税等主要税种也有着类似的性质。因此，我国税收体系的“自动稳定器”功能主要来自所得税税率的累进性和其他主要税种税率的行业区别性，与主要发达国家有一定的区别，但这种区别并不影响我国税收体系“自动稳定器”功能本身的存在性和作用的发挥。

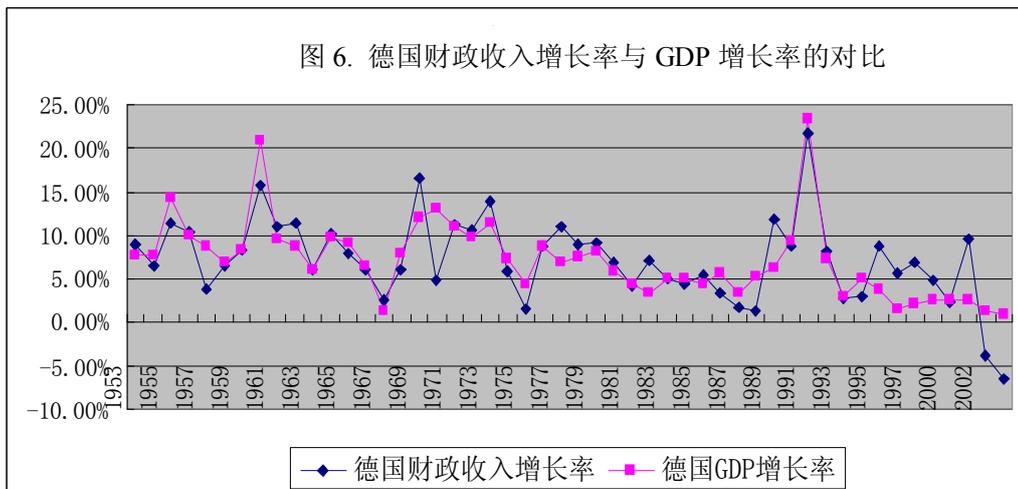
图 5. 2007 年我国主要税种对税收增收的贡献率



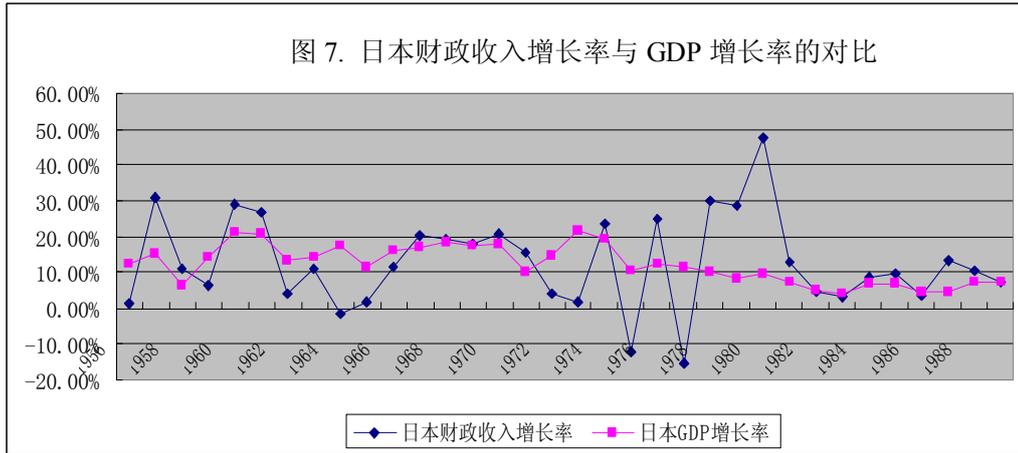
数据来源：财政部网站：《2007 年财政收入增长结构分析》。

因此，从上述的意义上来说，中国近 13 年税收的持续增长是满足一般规律的，而不像有的学者所说的那样是世界财政史上独有的情况，我国情况的独特性只是由于制度层面上的改革使两者在较长时间内呈现出了分离的独特特征，一旦各项改革的影响传导完全，这种独特的特征也就消失了。

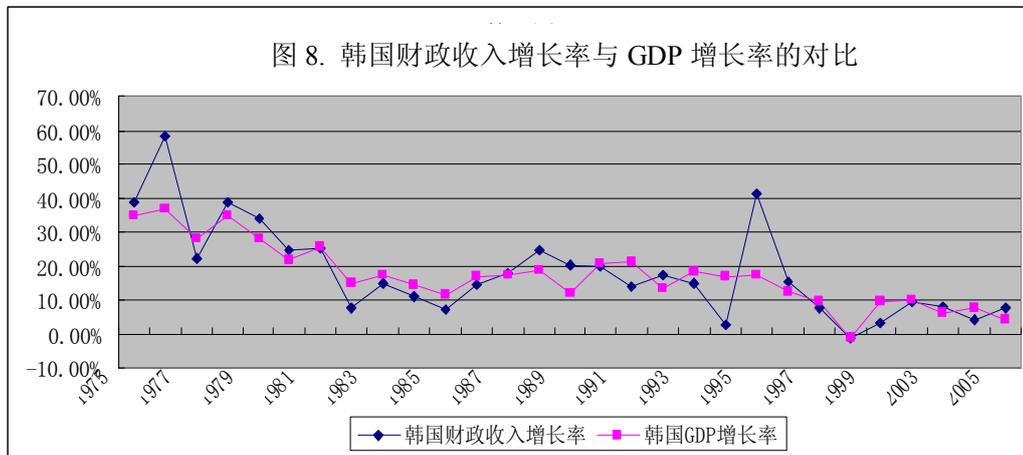
图 6. 德国财政收入增长率与 GDP 增长率的对比



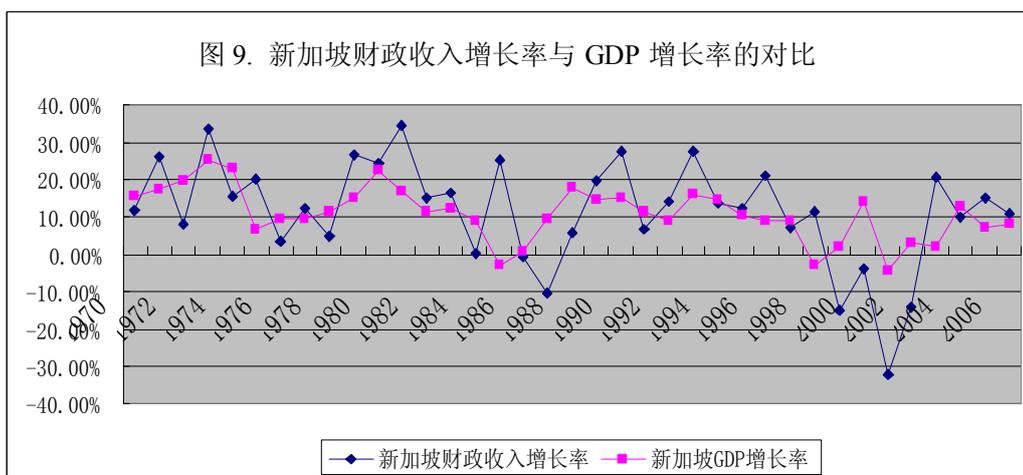
数据来源：根据 2007 年 IMF 数据库中德国的历年“财政收入”和“GDP”数据计算。



数据来源：根据 2007 年 IMF 数据库中日本的历年“财政收入”和“GDP”数据计算。



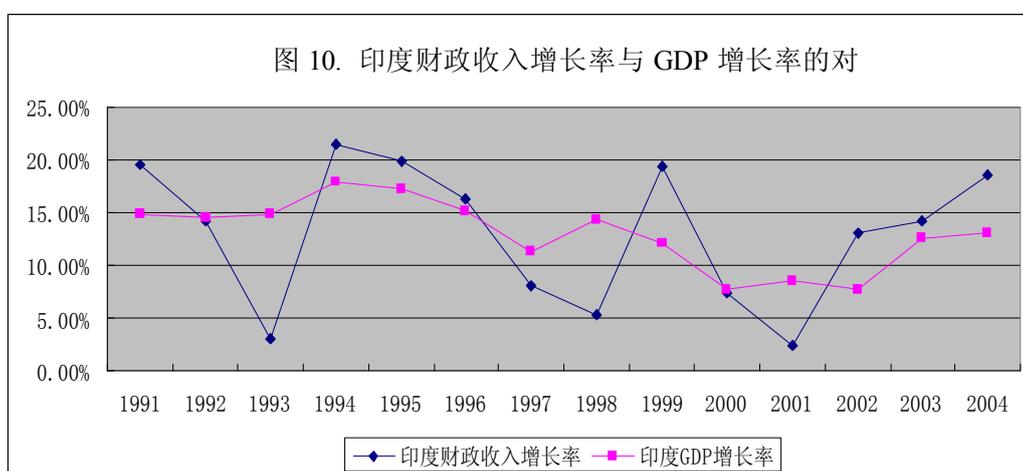
数据来源：根据 2007 年 IMF 数据库中韩国的历年“财政收入”和“GDP”数据计算。



数据来源：根据 2007 年 IMF 数据库中新加坡的历年“财政收入”和“GDP”数据计算。

2. 印度和我国一样，都是发展中大国，从经济和社会发展的多方面特征来

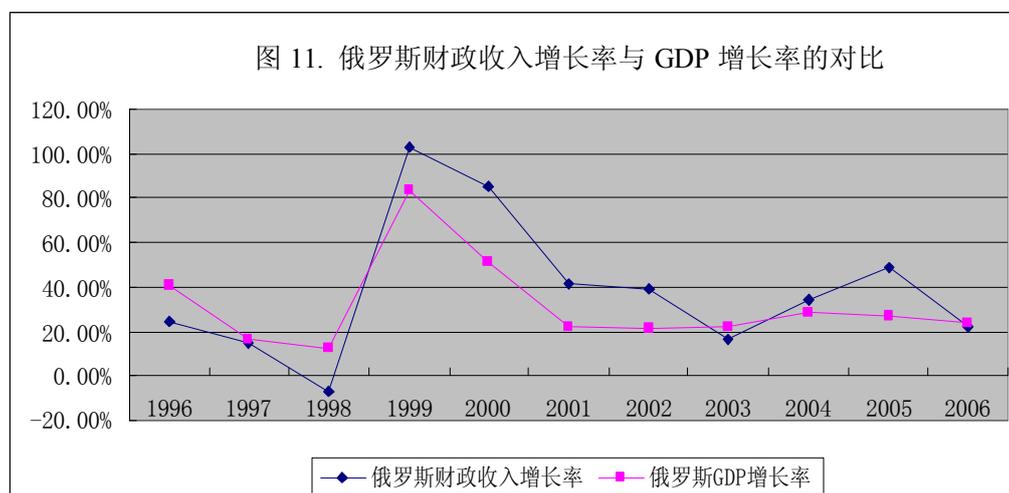
看，印度和我国有着很多相似之处。印度从上个世纪九十年代初至今保持了约年均 15%左右的高速增长，在经济增长的速度上要高于中国。而从印度经济增长率与财政收入增长率两者之间的关系来看，印度的曲线很好地满足了上面所说的“穿行”特征，也就是说，印度每年高达 15%的增长并没有导致财政收入增长率在较长时间内持续高于经济增长率，也就是没有导致像我国那样两条曲线长期分离的现象。这在一定程度上为我们分析财政持续增收的问题指明了方向，那就是，我们可以用经济增长来解释财政收入的增长，但我们可能无法用经济增长来解释财政收入增长率长期高于经济增长率的现象。因为，至少在与我国经济存在诸多相似点且同样高速增长的印度，我们没有发现这种现象。所以，解释两者长期分离的方向无疑指向了“制度因素”。



数据来源：根据 2007 年 IMF 数据库中印度的历年“财政收入”和“GDP”数据计算。

3. 就“制度因素”而言，我国改革开放至今最基本的特征就是转型经济特征，也就是我国经济制度正从中央计划经济体制向市场经济体制转变。从这个角度来说，与我国同样处于转型期间的是苏联解体后的俄罗斯和东欧国家，这些国家在苏联解体之后，一直寻求从中央计划经济向市场经济转型。从俄罗斯的经济增长率与财政收入增长率两者之间的关系来看，首先它是基本满足“穿行”特征的，但 1999 年以后，情况变得与我国 1993 年后的情况很相似，财政收入增长率基本持续多年高于经济增长率，只不过在 2003 年和 2006 年财政收入增长率以很小的幅度低于经济增长率，但是，我们仍然可以看出，俄罗斯 1999 年以后的情况和我国 1993 年的情况是在很高程度上相似的。这在某种程度上告诉我们，基本经济制度特征的转型和完善有可能成为解释我国财政收入持续超收的一个原

因，也就是随着市场经济体制的不断构建和完善，经济体系中的微观主体变得更加丰富，他们的经济行为也更加活跃，逐渐取代政府成为经济活动的主角，而企业和居民这类微观主体所创造的财富更有可能成为政府课税的对象，这也是社会财富提高了流向税收体系的比例，从基本制度层面上保证了财政收入的上升。



数据来源：根据 2007 年 IMF 数据库中俄罗斯的历年“财政收入”和“GDP”数据计算。

4. 从我国经济增长率与财政收入增长率两者变化的纵向比较来看，我国财政收入增长率与经济增长率的分离从 1993 年左右开始，从时间上看，这与我国 1994 年开始实施的分税制改革十分吻合，而 1993 年出现的财政收入高增长可能更多的是来源于税收体系自身“自动稳定器”的功能。1994 年实行的分税制改革有两个主要目的，一个是提高财政收入占 GDP 的比重，另一个是提高中央财政收入占全国收入的比重。实践证明，1994 年的分税制改革很好地实现了这两个目标，我国财政收入占 GDP 的比重由 1994 年的 10.83% 提高到了 2007 年的 21.60%，13 年提高了近 11 个百分点。（详见下图）1994 年后，随着我国分税制改革的不断深入，政策效应不断传递，操作层面上税收征管也不断加强，此后，我国又逐步加快了消费税、房产税、个人所得税等税制的改革步伐，使经济总量中流向财政体系的部分不断上升。财政收入占 GDP 比重的不断上升直接导致了财政收入增长率持续高于经济增长率的现象。

图 12. 改革开放以来我国财政收入占 GDP 的比重



数据来源：根据 2007 年 IMF 数据库中新加坡的历年“财政收入”和“GDP”数据计算。

综上所述，通过以上的国际比较，我们认为，13 年来我国财政收入持续高速增长并非异常现象，也不是中国所特有的现象，它只是财政体系“自动稳定器”功能在特定经济环境下发生作用的结果，这里的特定环境因素主要包括我国经济的快速增长、基本经济体制由计划经济向市场经济转型、以及分税制改革的执行和传导等。中国近年来财政收入的变化情况既受到一般因素的影响，也具有自身独特的政策和体制背景，前者使我国经济增长率与财政收入之间的关系在基本上与其他国家相似，满足一般规律，而后者的影响则使我国财政收入增长率和经济增长率之间出现较长时间的分离。但是，一般因素的影响是长期的，而政策和体制改革的影响是相对短期的。因此，中国近年来财政收入的高速增长和持续超收并不是常态，从时间上来看也不是稳态，体制改革和政策传导会逐渐完成，随着短期因素影响的下降，财政收入增长率持续高于经济增长率的现象也就消失了，两者之间的关系将和其他国家一样：财政收入增长率随着经济增长率的变化上下波动，并且其波动的幅度会大于经济增长率的波动幅度。这个时候，一旦遇到经济增长率的下降，财政收入增长率就会下降得更多，甚至可能会达不到当年的预算收入水平，因而也无法完全满足当年预算支出中各项目的资金要求。

以上的国际比较分析在政策方面至少给了我们两点启示：一是财政连续多年的大幅增收和超收现象并不是常态，从长期来看也不是稳态，不可能长期存在，因此我们应该从长期的角度出发来安排各年超收的财政资金，将这部分资金投入各种长期项目上，避免用在某些短期项目和经常性开支上。如果能够切实地从

长期来规划超收收入，那么近年来财政的连续增收和大幅超收无疑是优化我国财政支出结构的一个契机，我们可以借此机会解决那些财政在长期内想要解决却迟迟未能解决的问题。我国在教育、社会保障、医疗卫生等基础服务方面的条件还很落后，“三农问题”也尚未得到解决，但到目前为止我国财政对这些领域的投入和支持仍然很有限，这些领域的财政支出占财政总支出的比重也低于世界上大多数国家的水平。而这几个方面的发展直接关系到人民的福利水平和经济的持续增长潜力，是我们在长期内应该并且尽快解决的问题。所以，我们必须将超收的收入更多的用于社会保障、义务教育、医疗卫生、三农问题、以及某些重要基础设施的建设等方面，而不是用于行政管理费等短期和经常性项目上，更不能出现所谓“突击花钱”的现象。二是在超收的年份中，努力降低赤字规模，减少国债余额，逐渐实现政府的收支平衡，降低财政体系的系统性风险。因为根据前面的分析，在未来可能出现的经济增速下降的年份中，财政收入的下降幅度也会高于经济增长的下降幅度，甚至可能会出现达不到当年预算收入水平的现象。我们不能寄希望于在那些年份再来减少财政赤字规模，降低国债余额，而必须在财政超收的年份做好这些工作，避免在财政“减收”的年份出现财政危机。

**数据来源：**文中中国各指标数据来源于历年《中国统计年鉴》、《中国财政统计年鉴》；日本、德国、韩国、新加坡、印度、俄罗斯等国数据来源于国际货币基金组织（IMF）数据库。