

Ware, Alan, 2002, *The American Direct Primary: Party Institutionalization and Transformation in the North*, London: Cambridge University Press.

Whittington, Keith E., 1999, *Constitutional Construction: Divided Powers and Constitutional Meaning*, Cambridge: Harvard University Press.

注释:

①习近平:《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》,北京:人民出版社2017年版,第10页。

②防御性民主,又译为战斗性民主,是罗文斯坦在1937年提出的概念,这一理念在战后得到进一步制度化,其主要内容正是政党可以被宣布违宪。见Karl Loewenstein, “Militant Democracy and Fundamental Rights (I),” *The American Political Science Review*, 1937, Vol. 31, No. 3; “Militant Democracy and Fundamental Rights (II),” *The American Political Science Review*, 1937, Vol. 31, No. 4。

③习近平:《在庆祝中国共产党成立95周年大会上的讲话》,载《人民日报》2016年7月2日,第2版。

④邓小平:《解放思想,实事求是,团结一致向前看》,载《邓小平文选》第2卷,北京:人民出版社1994年版,第142页。

⑤邓小平:《党和国家领导制度的改革》,载《邓小平文

选》第2卷,第339页。

⑥《彭真传》编写组:《彭真主持起草一九八二年宪法》,载《党的文献》2013年第1期,第69—78页。

⑦习近平:《在第十八届中央纪律检查委员会第六次全体会议上的讲话》,载《人民日报》2016年5月3日,第2版。

⑧依规治党以及党内法规所体现的法治精神,突出表现在我们对中国特色社会主义法治体系的全新认识之上。可参见中国共产党第十八届中央委员会第四次全体会议通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》中的表述。

⑨邓小平:《解放思想,实事求是,团结一致向前看》,载《邓小平文选》第2卷,北京:人民出版社2002年版,第147页。

⑩习近平:《在首都各界纪念现行宪法公布施行30周年大会上的讲话》,载《人民日报》2012年12月4日,第2版。

⑪它类似于西方政治学中发展出来的“政党统一性指标”理论。见Larry J. Sabato and Howard R. Ernst, *Encyclopedia of American Political Parties and Elections*, Infobase Publishing, 2009, p. 268。

⑫这里其实涉及到两个问题,其一是主权者代表是否成立,其二是常在代表是否成立。从某种意义上说,后者比前者更难解释。这两个问题是陈端洪的理论的最大难题之所在。

责任编辑:刘朝华

经济社会

■ 焦长权 焦玉平

中国政府在短期内快速“富裕”起来,公共支出又不再主要指向直接经济建设和支付体制转型的成本时,国家是否有能力将集聚起来的巨量财政收入高效、规范和合理地支出,将公共品供给体系和民众需求偏好准确匹配起来,而不是让财政资金大量沉淀闲置甚至浪费消耗,这对政府的治理体制和治理能力提出了巨大挑战。

“大政府”的兴起： 经济发展与政府转型*

——中国政府公共收入水平研究报告(1980—2014)

■ 焦长权 焦玉平

[内容提要] 20世纪80年代的“财政承包制”改革,在赋予地方和企业一定经济活力的同时,却严重削弱了国家财政汲取效率,在一定程度上造成了财政体制的无序和混乱。1994年的分税制改革,既扭转了中央和地方之间的财政格局,又规范了政府和企业之间的关系,是对中国市场经济的重要体制奠基。政府财政汲取效率和能力大为增长,政府历年一般公共预算收入均快于GDP增长速度。与此同时,以土地出让金为主体的政府性基金预算收入快速增长,政府社保基金预算收入随着社保制度的建立和完善而急速攀升,政府国有资本经营预算得以初步建立。“四本预算”合计占GDP的比重快速增长,近年已接近40%的水平,相当于经济合作与发展组织国家的平均水平。一个市场经济体制下的“大政府”在短期内迅速成长起来,这对政府治理体制和治理能力都提出了新的巨大挑战。

[关键词] 分税制 “四本预算” “大政府” 治理能力

20世纪80年代以来,中国政府在推动经济增长的同时,自身也发生了巨大变化。政府公共财政收支结构和规模的变化,就是其中一个比较关键的方面。分税制改革后,中国政府财政汲取效率和汲取能力大为增强,在短期内迈入了“大政

府”时代,这使政府为社会提供公共品和公共服务的潜力大为增加,也对政府治理体系和治理能力提出了新的挑战。

焦长权:北京师范大学中国社会管理研究院/社会学院(Jiao Changquan, China Academy of Social Management / School of Sociology, Beijing Normal University)

焦玉平:大连理工大学外国语学院亚太与全球战略研究中心(Jiao Yuping, Center for Asia-Pacific & Global Strategy, School of Foreign Languages, Dalian University of Technology)

*本文系中国博士后科学基金面上资助项目“项目制与科层制的关系机制研究”(项目号:212400203)的阶段性研究成果。感谢张静教授、周飞舟教授对本文写作的悉心指导,感谢匿名评审专家的建议。初稿曾在2017年中国社会学年会上宣读,感谢李雪老师的批评与建议。

一、问题与回顾

20世纪80年代以来,中国经济保持了长期高速增长,被学界称为“中国奇迹”。三十多年来,中国年均经济增长接近10%,国内生产总值(GDP)总量增长了一百多倍,经济总量跃居世界第二位,人均GDP也增长了一百来倍,由一个贫困国家迈入中等偏上收入国家的行列。

学界对中国经济奇迹的解释,有两种有代表性的理论学说:林毅夫等提出的“比较优势”理论(林毅夫等,1999)和钱颖一等提出的“地方政府竞争”假说(Qian & Weingast, 1996, 1997; Jin, Qian & Weingast, 2005)。二者都认为,政府行为在经济增长和转型中发挥了非常重要的作用,尤其是“地方政府竞争”理论,将中国经济高速增长的主要动力归因于地方政府之间的激烈竞争行为,而且这种竞争既是经济性的,更是政治性的,背后的根源在于“政治集权”和“经济分权”相结合所形成的官员“晋升锦标赛”体制(Blanchard & Shleifer, 2001; Zhang, 2006; 许成钢, 2008; 周黎安, 2007)。理论界的这种观点基本得到了实践经验的证实,中国三十多年的经济增长主要是由政府主导推动的,市场的调节和发育也不是自生自发的,而是在政府的呵护下成长起来的。

中国政府在推动经济发展的同时,自身也发生了巨大变化,政府公共财政收支结构和规模的变化就是其中的一个重要方面。改革以前,从财政收支结构上看,中国政府收入的主体是国营企业上缴的利润,具有明显的“自产国家”(Campbell, 1996)的特征,政府支出的主体则是安排国营企业的再生产和投资新建国家项目。从中央与地方财政体制上看,虽然经历了多次“放权”实践,但都很快再次“收权”,长时期维持了高度集权的财政体制。

20世纪80年代至1993年,中国经济改革沿

着“双轨制”迈进,公共财政收支结构也具有明显的“双轨制”特征。一方面,政府保留了部分计划/指令经济的特征,国营企业的利税仍然是政府收入的重要来源,政府支出中也有很大部分投入企业再生产和直接经济建设;另一方面,政府公共服务的职能也逐渐发育,财政支出中公共服务的内容日益增长,中央甚至试验专门针对政府这两种角色编制“两本”相对独立的预算,只是由于形势变化太快而未果。中央和地方之间采取了多种多样的“财政承包制”,地方政府获得了较大的财政自主权,政府和企业之间以及企业内部也采用了类似的“承包制”。“放权让利”式的改革在极大调动地方和企业的积极性的同时,也造成了一些较为严重的政治经济后果,最突出的表现是财政收入中“两个比重”^①的快速下降,国家财政汲取能力和再分配能力迅速弱化(王绍光, 1997; 王绍光、胡鞍钢, 1993)。

1994年的分税制改革,一举扭转了当时的财政困局。一方面,通过调整和统一中央与地方之间的税收/种分成结构,彻底解决了中央财政收入占比过低问题,大力强化了中央财政能力;另一方面,通过统一税率和征收方式,分设新的税务机关,厘清和规范了地方政府和企业之间的关系,消除了政府对企业的“地方保护主义”行为,大大提高了国家的财政汲取能力,也加速了全国统一市场的形成(周飞舟, 2006)。

伴随中国经济长期稳定高速增长,分税制的体制效应得以充分释放。1994年至2014年政府历年一般公共预算收入增长速度均快于GDP增长速度,占GDP的比重也逐年提高,由1995年的10.4%(最低点)上升到了2014年的22.3%;其绝对量也从1994年的5200多亿元增长到了2014年的14万亿元,足足增长了二十多倍。同时,90年代中期以来,政府性基金预算收入和社保基金预算收入也快速增长。比如,政府性基金预算收入

中的主体部分——国有土地出让收入由1998年的508亿元增长到了2014年的4.3万亿元,社保基金收入则由1994年的742亿元增长到了2014年的3.9万亿元。除此之外,国有资本经营收入也是政府收入的重要组成部分。一般公共预算、政府性基金预算、社保基金预算和国有资本经营预算合称为政府“四本预算”。2014年“四本预算”收入合计达23.57万亿元,占GDP总量的37.45%,政府收入的绝对量及其占GDP的比重都已非常惊人。在目前的财政体制下,政府收入增速快于GDP增速的态势还会持续下去,一个市场经济背景下的“大政府”正在迅速成长起来。^②

显然,20世纪80年代以来,从政府、市场间的关系上看,政府角色和行为机制发生了一场静悄悄的革命。中国政府由一个通过指令直接参与经济生产和要素配置的政府,逐渐向一个市场经济条件下提供公共品和公共服务的政府转变,同时由一个捉襟见肘的“穷政府”向一个“大政府”转型。在现代市场经济体制下,公共财政收支是政府参与经济分配、为社会提供公共品和公共服务以及调节经济秩序的主要工具。政府公共财政收支结构和规模的巨变,必然导致政府治理机制和行为逻辑的变化。

但是,就中国公共财政收支结构和规模这一基础性问题,学界并没有取得一个全面准确的认识。比如,经济学界对中国政府公共收支的一些权威研究^③(文雁兵,2014;范子英、张军,2010;吕冰洋,2014;高凌云、毛日昇,2011),也往往仅以政府一般公共预算收入来衡量政府支出。这不仅严重低估了政府支出的实际规模,而且以之与西方政府支出和职能进行对比研究时有严重弊病。比如,中国政府的社会保障收支主要是以社保基金预算的方式单独运行,一般公共预算只是对社保基金进行一定的补充和提供部分其他类社会保障支出,而西方大多数国家政府支出的主

体就是社会保障支出。以中国一般公共预算支出与西方国家政府支出进行对比,就是以一本只包括少部分社会保障职能的政府预算与一本以社会保障职能为主体的政府预算相比较,显然谬之千里。他们中的一些研究虽然注意到了一般的公共预算收入的快速增长,并试图探索背后的机制和原因(吕冰洋,2014;文雁兵,2014),但由于仅以一般公共预算收入为基础来衡量全部财政收入,不仅在分析全国公共收支规模变化时有偏误,以此为基础来讨论地方政府的行为扩张更是偏差甚远,因为政府性基金和社保基金大部分都是由地方政府予以支出,在地方政府全口径公共支出中,一般公共预算支出所占比重基本都在50%以下。又比如,2016年年底理论界和实务界人士就中国宏观税负水平问题^④展开了一场名为“死亡税率”的争论^⑤,从争论各方的发言来看,大家对中国政府公共收入的规模和结构这一看似简单的问题,却无法达成共识。显然,对中国公共收入的结构和规模取得一个全面、准确的认识,对深化相关研究具有极为重要的基础性意义。

学界对这一问题的认识出现如此偏差的主要原因在于,中国公共财政体制一直处于调整和变动之中。尤其是公共预算体制,从1995年《预算法》颁布实施,到2015年新《预算法》施行,20年内发生了巨大变化,公共财政预算口径也在不断调整,目前仍然处于变化之中。本文尝试从公共财政体制变迁出发,对政府公共收入的结构和规模问题进行一个历时性考察,并对其政治经济意涵做出一定阐释。

二、“放权”与“让利”(1980—1993)

为增加经济活力,20世纪80年代中国政府开始施行以“放权让利”为核心的经济改革。从农

村到城市,“承包制”是改革过程中普遍采用的办法。就财政体制而言,在中央和地方、政府和企业以及企业内部都大量使用了各种各样的“承包制”。

钱颖一等认为,“财政承包制”使地方政府在财政收支方面都获得了较大自主权,中国财政体制由此具有了西方“联邦式”财政体制的特征。但是,事实上,将中国财政体制的变革称为中央对地方的“分权”并不准确,因为中央与地方之间的“承包制”一直处于变动之中,甚至每年都在调整,并未形成一个规范、稳定的中央与地方之间的分权体制,而且中央始终保留了最终制定和变动规则的权力。更准确地说,中国的分权格局主要表现在财政支出即“事权”的分权方面,由于中央政府掌握着对收入即“财权”的控制权,这种分权本质上只是“事权”的下放和财权的部分下放,与其叫做“分权”,不如叫“放权”^⑥更合适。(周飞舟,2012:2)“放权”除了指中央向地方“放权”外,还包括政府向企业和其他生产主体“放权”,让国有企业、农民家庭获得了一定的经营自主权。与“放权”相伴随的是“让利”,最典型的表现是地方向中央请求“减免税收”及相关“优惠政策”,也包括政府向企业和农民“让利”,降低国有企业利税、让企业留用部分利润用于员工福利,以及通过提高粮价和降低信贷利率的方式向农民“让利”,等等。可以说,在中国形成了一个近乎“共识”的改革思路:改革=放权让利=优惠政策=减免税,深化改革=进一步放权让利=更多的优惠政策=更多的减免税。据统计,1978年至1988年全国财政减免税共485.5亿元,而事实上还远远不止此数。(王绍光、胡鞍钢,1993:86)

“放权让利”式改革在一定程度上释放了经济活力,让地方、企业和民众获得了“休养生息”的机会。最典型的就是农村的“家庭联产承包责任制”改革,使农民重新获得了经营自主权,配合

以提高粮价等优惠政策,农民负担得以减轻,农村出现了短暂繁荣。同时,在各种“优惠政策”的支持下,地方经济发展也得以提速,企业焕发了部分活力,职工生活也得到一定改善。而且,“承包制”施行初期,在增强地方经济活力的同时,也增加了中央财政实力,缓解了改革初期的财政紧张局面。^⑦

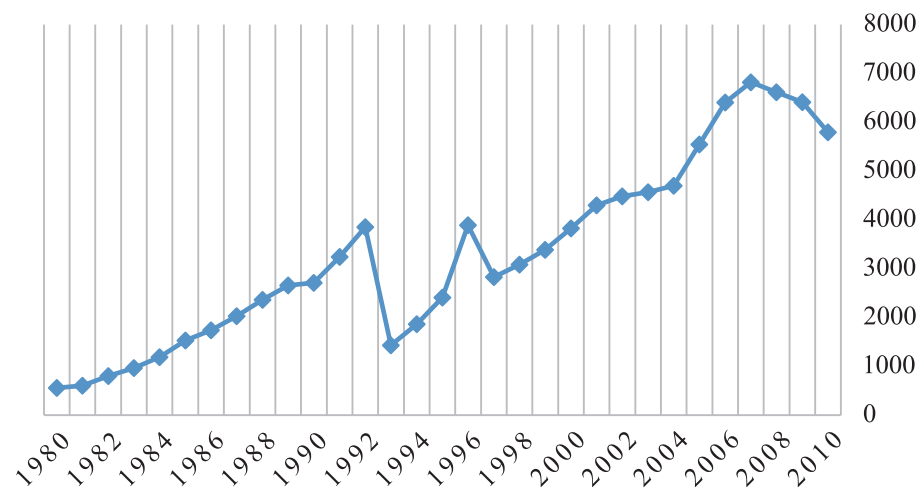
但是,“放权让利”式改革的全面展开很快引起了一系列严重政治经济后果,最突出的表现是财政收入中“两个比重”^⑧的迅速降低,国家财政汲取能力迅速下降,中央财政调控能力极度弱化^⑨。分税制改革前夕,朱镕基直接指出:“现在,中央财政已经到了非常困难的境地了”,“一个很软弱的、濒临危机的财政是不能支持国民经济快速、健康发展的,也不可能保持社会稳定”。(朱镕基,2011b:82-83)显然,“两个比重”这一指标具有极为重要的政治经济意涵,分税制改革最直接的目标就是要逐步提高“两个比重”,尤其是中央财政调控能力。

王绍光、胡鞍钢等学者指出,国家财政汲取能力是国家能力的最主要部分,是维持国家自主性的最重要保障,国家财政汲取能力的迅速下降(尤其是中央政府汲取能力过低)严重威胁着政治经济稳定,甚至有造成国家分裂的危险。(王绍光、胡鞍钢,1993:188)

他们关于“两个比重”的分析还需进一步深化。一方面,中央财政收入占全国财政收入的比重快速下降,严重威胁了中央权威和宏观调控能力,当时中央政府的财政困境最清楚地反映了这一问题。但是,关于全国财政总收入占GDP的比重,问题就要复杂很多。王绍光、胡鞍钢主要从预算内财政收入占GDP的比重这一指标进行分析^⑩,而预算内收入只是政府财政收入的一部分,还有规模很大的部分是预算外收入。

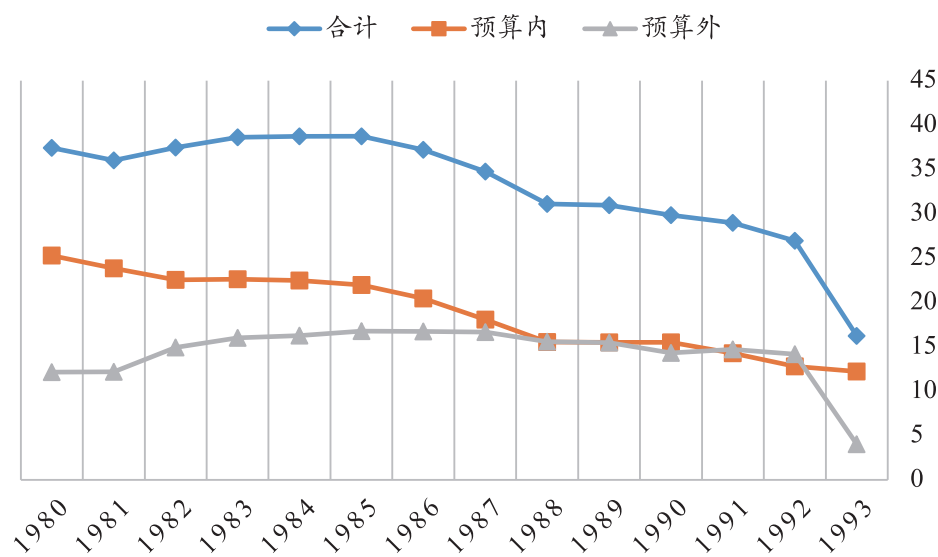
1949年以来,预算外收入在我国政府运行中

图1:预算外收入总量(1980年—2010年)(单位:亿元)



资料来源:国家统计局“国家数据”数据库。

图2:政府财政收入占GDP的比重(1980年—1993年)(单位:%)

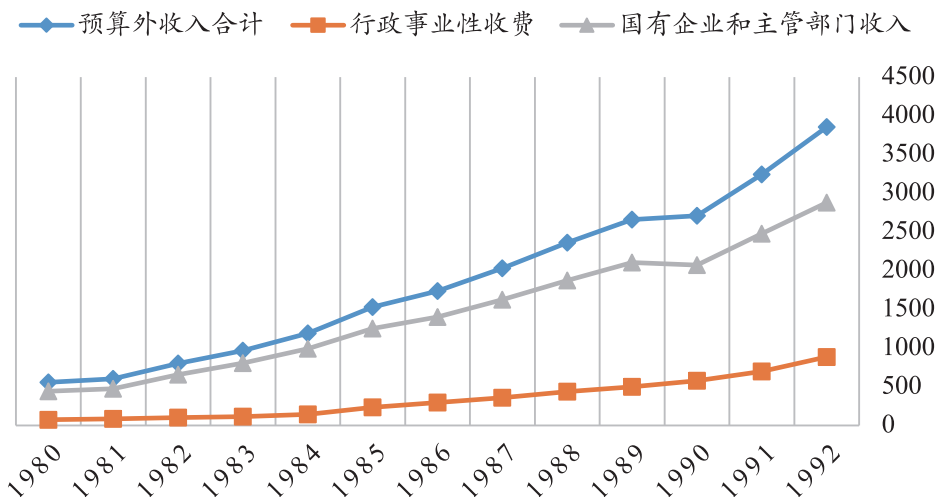


资料来源:国家统计局“国家数据”数据库。

一直存在^⑩,尤其是改革开放之后,其规模迅速膨胀,占GDP的比重也快速上升。1980年全国预算外收入为557亿元,到1992年增加到了3800多亿元(见图1),其增长速度远高于预算内财政收入

增长速度。80年代初,预算外收入占GDP的比重在12%左右,此后很快上升到了15%以上,1991年、1992年预算外收入占GDP比重甚至超过了预算内收入(见图2)。

图3:预算外收入构成(1980年—1992年)(单位:亿元)



资料来源:国家统计局“国家数据”数据库。

说明:国有企业和主管部门收入、行政事业性收费两项只是在此期间预算外收入的主要组成部分,而不是预算外收入的全部。

预算外资金构成也在不断变化。1980年至1992年国有企业和主管部门收入是预算外资金的主体,占预算外资金总量的80%左右,其余约20%由行政事业性收费组成(见图3)。1993年国企大规模改革启动之后,折旧基金和税后留用资金^⑩不再作为预算外资金管理,使预算外资金由1992年的3800多亿元下降到了1993年的1400多亿元,其占GDP的比重也由14%下降到了4%(见图2)。此后,国家不断对预算外收入进行规范,逐步纳入预算内管理,2011年最终取消了预算外收入。

预算外资金也没有将其他各种混杂收入全部纳入进来,还有许多被称为“非预算资金”的收入。这些非预算资金属于既“不列收”也“不列支”的“账外账”,是各地方、各部门的“自收自支”资金,长期游离于政府预算管理之外,结果导致地方政府也不清楚自己的总收入和总支出。比如,在很长时间内,地方土地出让收入、乡镇统筹

自筹收入等就属于典型的非预算资金。分税制改革前,朱镕基带领国务院各部委到广东“算账”,双方发生了分歧,最大的问题也是“账外账”。朱镕基说:“那天,我同叶选平同志谈的也主要是这个问题,他说他也搞不清楚,下面究竟收了多少钱”,“算账时,说来说去说不清楚就是这一块”。朱镕基提出的解决办法是:“在第一年保持地方的既得利益,不要去抠总收入、总支出是多少,算不清楚,恐怕连省里自己都搞不清楚,现在,不列收也不列支的东西多得很,怎么算得过来呢?”“最简单的计算办法,是增值税中央拿四分之三,第一年从中扣掉广东原来财政递增包干时上缴给中央的部分,余数全部返还,第二年把上一年的返还基数,乘上一个系数后予以返还,以后逐年类推”,“总收入、总支出是你们的‘隐私’,我不想过问,我只管中央拿多少、最后给你们返还多少”。(朱镕基,2011a:362-365)

因此,若将预算外收入、非预算收入纳入分

析,王绍光等关于财政收入占GDP比重的分析就有失准确。80年代初期,政府全口径财政收入(预算内+预算外)占GDP的比重还在不断上升,多年维持在36%—39%之间,1986年才开始迅速下降,但即使到1992年仍然达到了27%(见图2)。1993年预算外收入占GDP的比重陡然下降10个百分点,使政府全口径财政收入占GDP的比重也陡然下降,但这主要是由统计口径调整造成的。同时,若将大量非预算收入也考虑进来,政府全口径财政收入占GDP的比重还将更高,分税制改革前夕应该在30%左右,王绍光等学者的分析严重低估了这一比重。

由此可见,虽然“放权让利”式改革确实给企业和民众让了一部分“利”,政府的财政汲取能力也确实有所下降,但即使是分税制改革前夕,中国政府汲取的财政收入规模及其占GDP的比重,比王绍光等估计的明显要高出很多。

“财政承包制”所带来的问题,与其说是“让利”导致了政府财政汲取能力的严重下降,不如说是“放权”导致了严重的“分散”和“混乱”。说其“分散”,主要是指放权后中央财政能力的急速弱化,致使中央财政到了“难以为继”的境地。说其“混乱”,主要表现在公共财政收支两端的无序。在财政收入方面,税收体系混杂,极度不统一和不规范,基金杂费层出不穷,政府中没有任何人能说清楚到底有多少种税收和收费项目^⑬;在财政支出方面,政府缺乏一个集中统一的预算分配机构,各部门都掌握大量“坐收坐支”资金,到处都是“小金库”,导致财政资金管理和使用效率极为低下。这种“放权”导致的混乱状况,越到基层越是严重,最极端的就是20世纪90年代农村基层政权的状况。他们向农民收取大量的统筹自筹费用,即通常所说的“三提五统”和集资摊派,其规模庞大,构成复杂,长期属于非预算收入范畴,以至于中央和地方政府都无法弄清这部分

资金的规模,也无法准确把握农民负担的实际水平,最终在短期内造成了“三农危机”。

因此,“放权让利”式的改革,最主要还是造成了一种“放权”效果。由于“放权”后缺乏有效监督,地方政府行为很快走向了混乱无序状态。换句话说,政府财政收入占GDP比重的迅速下降只是其表面效应,更深层的问题是政府财政汲取效率的下降,政府实际占有国民收入的规模和比重并不小,但由于混乱无序的财政收支体制,导致财政汲取收入和安排支出的效率都很低,财政资金在政府运行过程中大量耗散,形成了典型的“内卷化”效应(杜赞奇,2006)。

分税制改革从规范财政收入体制入手,一举扭转了中央和地方之间的财政关系,初步厘清了政府和企业关系,但是仍然未能彻底改变因“放权”导致的混乱无序问题。分税制之后的一系列财税体制改革^⑭,尤其是通过公共预算体制改革,进一步硬化预算约束和规范政府行为,公共财政收支领域的分散混乱问题才得以初步解决。

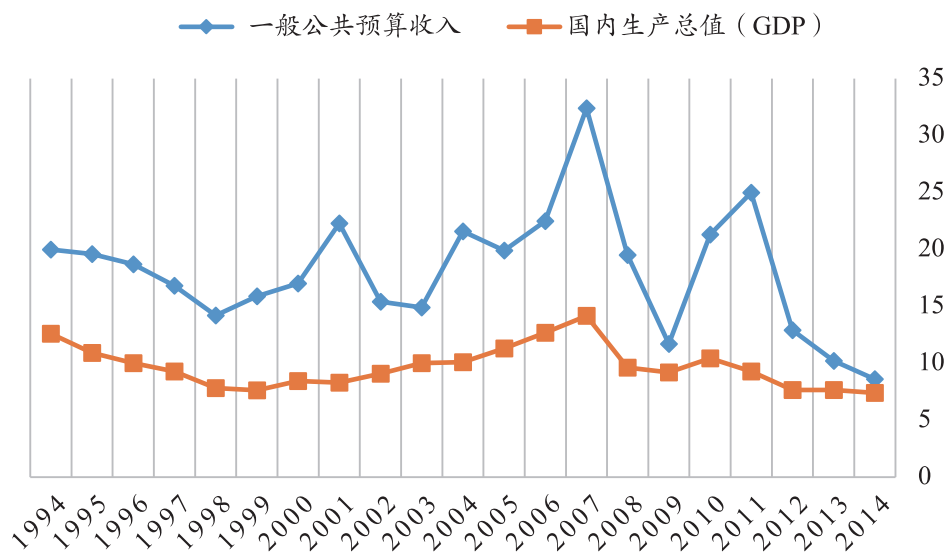
三、政府的“四本预算”

目前,我国政府共有“四本预算”:一般公共预算、政府性基金预算、社保基金预算和国有资本经营预算。下面对政府“四本预算”收入分别进行分析,以厘清政府全口径财政收入的结构与规模。

(一)一般公共预算

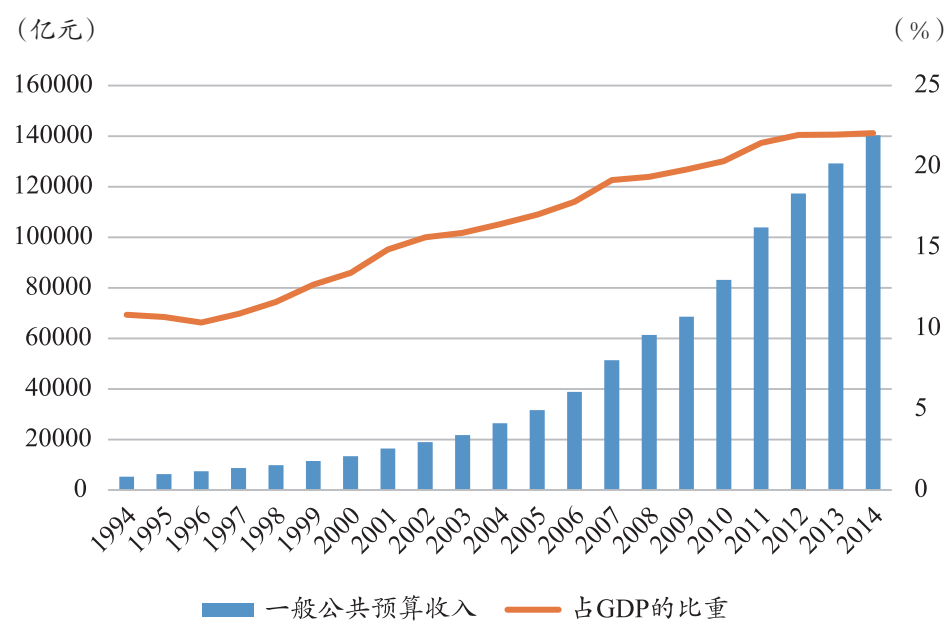
一般公共预算收入即通常所说的政府财政收入,属于“小财政”范畴。伴随经济长期稳定快速增长,分税制的体制效应得以充分释放,一般公共预算收入快速增长。1994年以来,一般公共预算收入多年平均增长速度在15%以上,均快于历年GDP增长速度,每年平均高出5个百分点左右(见图4)。一般公共预算收入总量由1994年的5200多亿元增长到了2014年的14万亿元,足足

图4:全国一般公共预算收入和GDP增长速度对比(1994年—2014年)(单位:%)



说明:2007年、2011年一般公共预算收入的急速增长也与预算口径调整有关,2007年将部分预算外收入纳入预算内管理,2011年则将预算外收入全部纳入预算内管理。

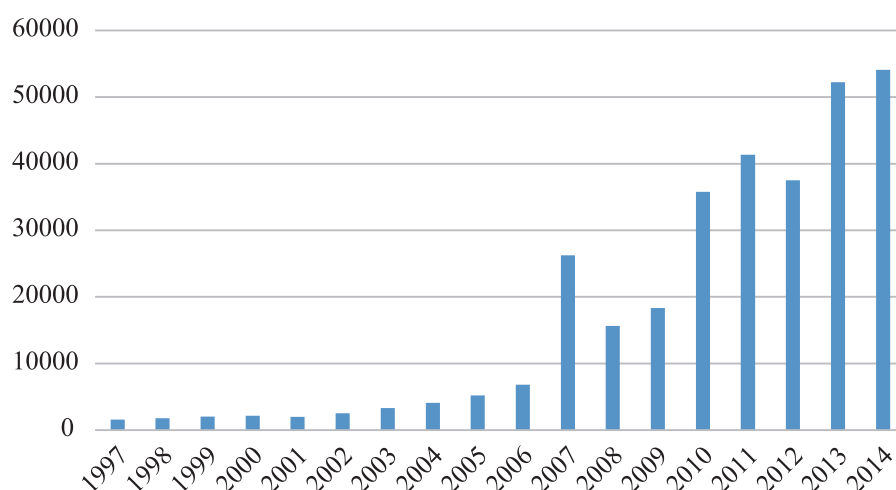
图5:一般公共预算收入及其占GDP的比重(1994年—2014年)



增长了二十多倍。一般公共预算收入占GDP的比重也稳步上升,由1995年的10.4%(最低点)上升到了2014年的22.3%,平均每年上升0.5个百

分点以上(见图5)。一般公共预算收入以税收收入为主体,具有最强的公共性。1994年至2005年税收收入占一

图6:政府性基金预算收入规模变化(1997年—2014年)(单位:亿元)



资料来源:1997年—2007年政府性基金预算收入数据来自《1994年—2015年中央与地方政府间收入划分情况》,载《地方财政研究》2016年第4期,2008年起政府性基金预算收入数据来自历年中央预算执行情况报告。

般公共预算收入比重一直在90%以上,2006年之后,由于不断将预算外收入(非税收入)纳入一般公共预算之中,税收收入占比略有下降,但仍然维持在85%以上。由于税收收入具有最强的公共性,不像非税收入在支出上或多或少具有一定的限制性和专用性,因此一般公共预算收入在支出预算安排时具有最强的自主性。同时,与非税收入相比,税收收入的增长也具有最强的稳定性,是公共财政收入中最有保障的一类收入。因此,税收收入占比的高低往往是公共财政收入质量的一个重要指标。

(二)政府性基金预算

政府性基金是一种“专款专用”性质的资金,包括各种基金、附加和专项收费等。政府性基金并不是中国特有的财政工具,国外一般将其称为目的税或专用税(earmarked taxes),是政府为提供特定服务而筹集资金的一种税收工具(Blackwell, Crofts, Litvin and Styles, 2006:212)。

我国政府性基金最初起源于改革开放前的农(牧)业税附加、城市公用事业附加和育林基金。20世纪80年代以来,政府性基金的种类日益杂多,甚至和政府“三乱”(乱收费、乱罚款、乱摊派)混淆起来。高峰时期,全国有各类政府性基金500多项^⑤,其中仅有40多项是经国务院或财政部批准设立的。1995年、1998年、2002年中央曾三次大规模清理整顿政府性基金,取消了大量不合法、不合理基金项目,并明确指出政府性基金只能由财政部审批,重要的基金由国务院直接审批,地方政府无权设立(审批)基金项目。2002年起,中央要求政府性基金全部纳入财政预算,并自2004年起每年由财政部发布《全国政府性基金项目目录》。2014年全国仍然有45项政府性基金项目,涉及交通、水利、能源、文化等多方面。

1997年至2006年政府性基金预算收入从1500多亿元增长到了6800多亿元,占GDP的比重一直在15%—18%之间。2007年起国家将土

表 1：土地出让金占政府性基金预算收入比重（2007 年—2014 年）

年份	土地出让金(亿元)	政府性基金预算收入(亿元)	土地出让金占比(%)
2007	12216.72	26236.5	46.56
2008	10259.8	15636.35	65.62
2009	17179.53	18335.04	93.70
2010	27464.48	35781.94	76.76
2011	32126.08	41359.63	77.67
2012	28042.28	37517.01	74.75
2013	42109.5	52238.61	80.61
2014	42940.3	54093.38	79.38

资料来源：土地出让金数据来源于历年《中国国土资源统计年鉴》。

地出让金纳入政府性基金预算，政府性基金预算收入规模一次性扩大了好几倍，2007 年达到 2.6 万亿元，之后不断波动增长，2014 年高达 5.4 万亿元，占一般公共预算收入的比重也急速增加，基本维持在 40% 上下（见图 6）。

国有土地出让金在政府性基金收入中占绝对主体地位，2007 年以来其占政府性基金收入的比重基本都在 75% 以上，有些年份甚至超过 90%（见表 1）。国有土地出让金本质上是政府代表土地所有者转让土地使用权而收取的一种长期性租金，是对未来数十年^⑥土地使用租金的一次性收取。

虽然 20 世纪 90 年代初我国即确立了国有土地的有偿使用制度，但土地出让收入并未在短期内迅猛增长。这主要与不同的土地出让方式有关。城市建设中的公益性、公共性建设用地一般由政府无偿划拨供应，工业、商住用地才采取有偿出让方式。地方政府为了大力招商引资，往往以低地价，甚至零地价的方式将工业用地协议出让给工业企业，90 年代以来一直如此，2014 年国务院还发文禁止政府“以优惠价格或零地价出让土地”^⑦进行招商引资。商住用地才是政府获取大量土地出让收入的真正来源，这又与三方面因

素的持续推动有关。

首先，国务院 1998 年颁发了《关于进一步深化城镇住房制度改革加快住房建设的通知》^⑧，明确提出以“取消福利分房，实现居民住宅货币化、私有化”为核心的城镇住房制度改革。在中国实施了近半个世纪的福利分房制度很快终结，住房供给的“市场化”催生了巨大的房地产消费需求。当然，这也是伴随中国城市化进程的一个必然结果。改革开放初期，中国城市改革和发展重点在于产业化，国企改革和招商引资是背后的关键主题。随着 90 年代的经济的发展，城市化落后于产业化的问题已经成为制约经济增长的瓶颈，基础设施落后、住房紧张等严重制约了经济发展和市民生活的改善。1998 年“住房市场化”改革之后，城市房地产业迅速成长起来，政府通过高地价出让商住用地以获取城市基础设施建设和招商引资的资本。2000 年之后更是将土地、财政、金融三项因素紧密结合起来，通过土地抵押、财政注资、金融融资互相配合来撬动巨量资金进入城市建设和经济发展，形成了一个内在循环的“三位一体”模式（周飞舟，2007）。

其次，1994 年的分税制改革导致了“财权层层上移、事权层层下放”的结果，地方政府普遍陷

入了一定程度的财政困难。在中西部地区,地方政府最终将财政压力传导到了基层政权和农民身上,农民负担在90年代中后期急速增长,最终以中央在新世纪果断取消农业税而结束。在东部地区,地方政府则转向了“以地生财”,1998年的住房“市场化”改革,正好给地方政府通过“经营土地”以“经营城市”创造了机会,“土地财政”立即成为东部地区地方政府的“第二财政”。“经营土地”的浪潮还迅速由东部地区席卷到中西部地区,成为地方政府发展经济和汲取财政的主要路径。

最后,土地出让制度的进一步规范防止了土地出让收入的大量流失。虽然中央于90年代初确立了国有土地出让使用制度,但是由于土地出让金管理制度相当混乱,土地出让收入的流失非常普遍。1994年之前,土地出让收入由土地部门“坐收坐支”,地方财政部门都不知道本地土地出让收入的具体情况。1994年通过的《中华人民共和国房地产管理法》规定,出让金全部上缴财政。1995年6月国务院通知要求出让金作为专项基金,实行“收支两条线”管理,但其执行情况仍然不理想,出让金的绝大部分仍然在财政体制“外部循环”,其使用情况全国各地连最基本的数据都没有。在这种情况下,有些地方领导以“条子出让”的方式“批发地皮”,土地出让收入严重流失。

1998年国土资源部正式成立,同年颁布了修订后的《中华人民共和国土地管理法》,这对规范土地出让制度起到了很大作用。自1998年起,各省市才有了对本省土地出让收入的年度规范统计。1999年国土资源部下发了《关于进一步推行招标投标出让国有土地使用权的通知》,严格限定了行政划拨供地和协议出让土地的范围,并再次强调限定了协议出让土地使用权的最低价格。2002年国土资源部发布《招标投标挂牌出让国有土地使用权规定》,明确提出自2002年7月1

日起经营性国有土地使用权出让必须采取招标投标挂牌方式,禁止经营性用地沿用多年的协议出让方式。2003年、2004年国土资源部和监察部又先后联合下发了《关于开展经营性土地使用权招标投标挂牌出让情况执法监督工作方案的通知》《关于继续开展经营性土地使用权招拍挂出让情况执法监督工作的通知》两份重要文件,规定了协议出让经营性土地的最后期限,并要求各地必须在2004年8月31日前将经营性土地历史遗留问题处理完毕。通过这一系列的制度约束,国有土地出让制度大为规范。

同时,国家对土地出让金的预算管理也日益规范,自2007年起土地出让金全部纳入政府性基金预算管理。1998年之前,全国各地土地出让金基本处于土地部门“坐收坐支”状态,即“非预算”状态,因此连基本的统计数据都不完全;1998年至2006年土地出让金按照财政专户预算管理,由土地部门收缴,上交到财政部门的预算专户管理,2007年开始才正式纳入政府性基金预算管理。

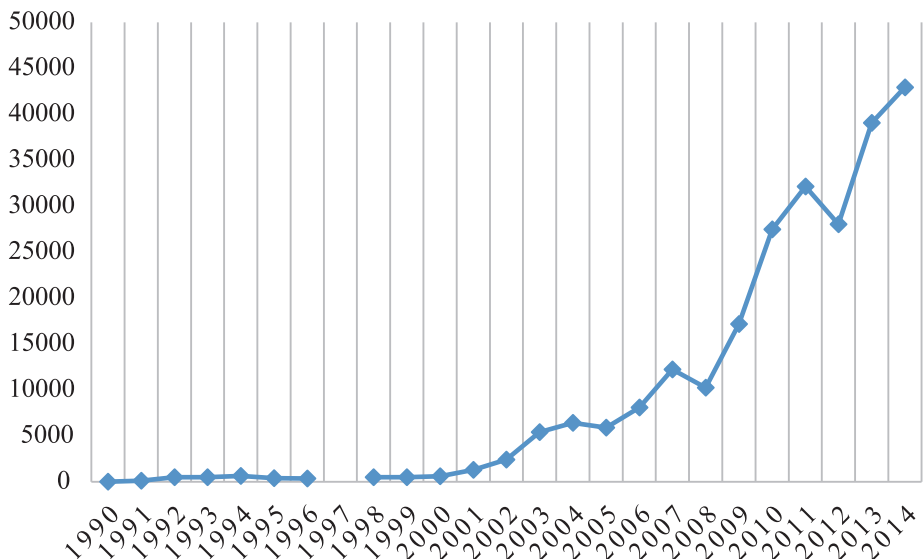
在这种体制变迁的背景下,1990年至2000年大部分年份土地出让金都在500亿元上下;2000年之后伴随城市化的快速发展和房地产业的繁荣,土地出让金呈现井喷式增长,由2001年刚过1000亿元增长到了2014年的4.3万亿元,2000年至2014年土地出让金总额高达23.94万亿元(见图7)。

(三) 社保基金预算

社会保险基金主要包括五项基金(俗称“五险”):养老、失业、医疗、工伤和生育保险。在西方国家,社会保险基金主要通过社保税来征收,我国则通过社会保险费来筹集资金。现代社会保障制度在我国的建立,是在国企改革的进程中逐步完成的。

20世纪80年代中后期,中央在进行国企改革体制改革之时就开始探索退休费用社会统筹试

图 7:全国土地出让收入(1990 年—2014 年)(单位:亿元)



数据来源:1990 年—1996 年数据来见柳臻:《我国土地出让金制度的历史变迁研究》,中共中央党校硕士学位论文,2008 年,亦见《中国土地年鉴》相关统计;1998 年之后数据来自历年《中国国土资源统计年鉴》。

说明:唯 1998 年未编辑出版《中国土地年鉴》及《中国国土资源统计年鉴》,故 1997 年数据暂缺。

点和国企职工待业保险试点。1993 年中共十四届三中全会通过了《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》,把建立社会保障制度作为社会主义市场经济基本框架的五个组成部分之一,明确了我国社会保障体系的基本内容。随后,城镇社会保障制度改革按照中共十四届三中全会确定的目标、任务和基本原则展开,重点是养老保险、医疗保险和失业保险制度,目标是建立一套适应社会主义市场经济要求的社会保障制度。1994 年之后,我国国企改革大力推进,相应的社会保障体系初步建立起来。

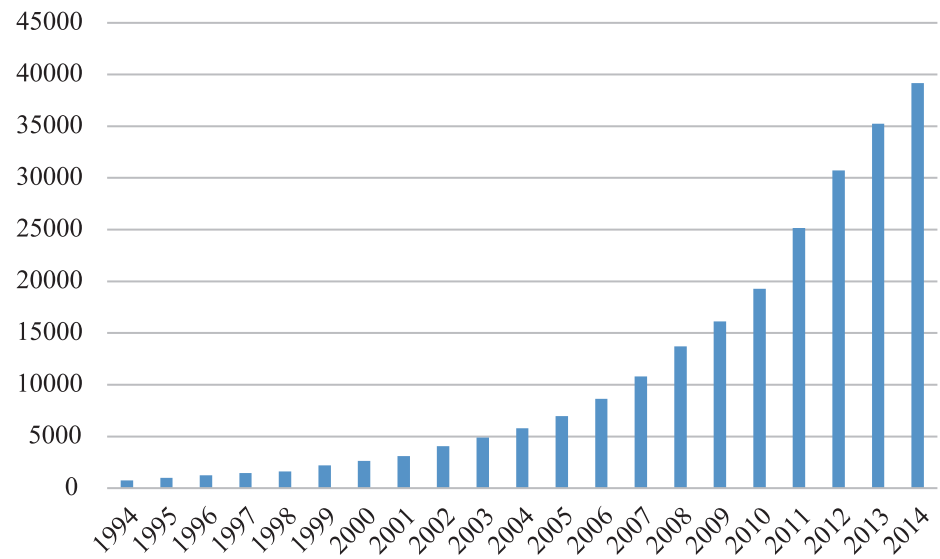
2000 年之后,国务院进一步将社会保障体系由覆盖国有企业为主推广到覆盖城镇其他市场主体从业人员。至此,主要覆盖城市居民的以“五险”为基础的社会保障体系得以建立,中共十七大报告进一步提出了“到 2020 年覆盖城乡居民的社会保障体系基本建立”的目标。在这种情况下,

我国社保基金收入自 1990 年以来,尤其是 1995 年后快速增长,2007 年首次突破 1 万亿元,2014 年则达到了 3.9 万亿元(见图 8)。2005 年以来,在“五险”之中养老保险是主体,占总量的 60% 以上,医疗保险次之,占总量的 20% 以上,其他三类保险金额相对较小(见图 9)。

王绍光在进行了系统性研究之后也发现,2000 年之后中国社会保障体系得到了突飞猛进的发展,中国在短期内走出了“低福利”国家的门槛,在某些方面已经非常“超前”(王绍光,2013)。目前,这种相对“超前”的一个后果,就是社会保障费用相对于工资的缴存比率过高^⑨,成了市场主体的很大负担。2014 年我国养老、医疗、失业、工伤、生育五项社保的缴费比重,企业为 29.8%,个人为 11% 左右,合计接近工资的 41%,再加上住房公积金,这个比重接近 60%。

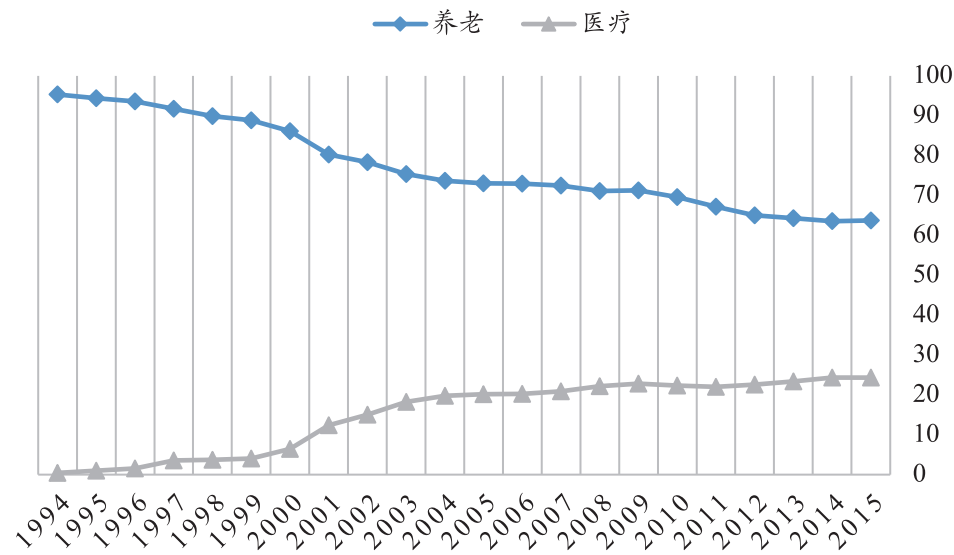
以北京市为例,2014 年北京市“五险一金”企

图8:社保基金预算收入(1994年—2014年)(单位:亿元)



资料来源:国家统计局“国家数据”数据库。

图9:养老、医疗保险在社保基金中的占比(1994年—2015年)(单位:%)



资料来源:国家统计局“国家数据”数据库。

业缴存部分占比达到44.1%,个人为22.2%,合计费率为66.3%。假设一名员工的税前工资10000元,在扣除各类社会保险及其所得税之后,每月

能够拿到手的工资是7454元。企业实际支出了14410元,企业缴纳的社保金额约为4410元,个人支付2223元,两项合计缴纳6633元,是税前工资

表 2：国有资本经营预算收入（2007 年—2014 年）（单位：亿元）

年份	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
金额	139.9	443.6	988.7	558.7	765.02	1572.84	1651.36	2023.44

资料来源：2009 年之前的数据来自财政部：《政府性基金预算及国有资本经营预算编制情况公布》，2010 年。2009 年包括电信企业重组专项资本收益 600 亿元。2010 年之后的数据来自政府历年财政预算报告。

的 66.3%，税后工资的 89%。企业需要负担的金额，几乎是到员工个人手中工资的两倍。^②

如此高比率的社会保障费，超过了绝大多数经济合作与发展组织国家，成了企业很重的负担。2015 年开始，国务院先后出台了一些政策，适度降低部分社保费用的缴存比例。目前社保费用中缴存最大的两项是养老和医疗保险，由于均面临严重的收支压力，能否顺利降费仍然有待观察。

（四）国有资本经营预算

国有资本经营预算，是国家以所有者身份依法取得国有资本收益，并对所得收益进行分配而发生的各项收支预算，是政府预算的重要组成部分。早在 1993 年，《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》提出要建立国有资产经营预算。2003 年，《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》提出要建立国有资本经营预算制度。1994 年至 2008 年国企只缴税不缴利润，这主要是 90 年代中期国企经营困难，国家因此取消了国企上缴利润。随着国企经营状况的好转和营利能力的增强，国家重新向其收缴利润合情合理（马骏，2011）。当然，国有资本经营预算收入还包括其他一些国有资本经营收益，但国企利润是其中的主体部分。

2007 年至 2014 年全国国有资本经营预算由 139.9 亿元增长到了 2023.44 亿元（见表 2），但总体来看，目前国有资本经营预算的规模还太小，

与政府实际掌握的国有资本经营收益有很大差距，一些地方国有资本经营预算还未真正建立起来。比如，2015 年地方国有资本经营收入年初预算 1300 亿元，但年底仅完成 690.76 亿元。进一步加强国有资本经营预算，尤其是地方国有资本经营预算，是完善政府公共预算的必由之路。

四、“大政府”的兴起

从国际上来看，政府公共财政收入一般分为三部分：税收收入、非税收入和赠与收入。^③其中，税收收入又包括狭义的税收收入和社保基金收入（社保税收入），赠与收入指国际间的赠与和政府间的转移支付收入。因此，与国际标准相比，中国除一般公共预算收入中的税收收入外，其他三本预算都是典型的非税收入，一般公共预算收入即通常所称的公共财政收入，属于“小财政”范畴，“四本预算”合计属于“大财政”范畴，能更加准确地反映政府财政收入规模。

从“大财政”范畴统计（见表 3），1994 年以来政府财政收入的规模增长非常快，由 1994 年 8400 多亿元增长到了 2014 年的 23.57 万亿元，20 年内足足增长了近三十倍。相对于 GDP 的快速增长，政府财政收入增速更快，占 GDP 的比重也逐年提高，由 1995 年的 16.43%（最低点）增长到了 2014 年的 37.45%（见图 10），年均提高约两个百分点。

事实上，“四本预算”合计仍然低估了政府财

表 3:政府“四本预算”合计 (单位:亿元)

年份	一般公共预算收入	政府性基金收入	土地出让金	社保基金预算	国有资本经营预算收入	预算外收入	合计	占 GDP 比重(%)
1994	5218.10		649.7	742		1862.53	8472.33	17.58
1995	6242.2		388.06	1006		2406.5	10042.76	16.43
1996	7407.99		349	1252.4		2826	11835.39	16.54
1997	8651.14	1586.6	/	1458.2		3082.29	14778.23	18.61
1998	9875.95	1784.5	507.7	1623.1		3385.17	17176.42	20.24
1999	11444.08	2038.1	514.33	2211.8		3826.43	20034.74	22.21
2000	13395.23	2138.1	595.58	2644.9		3893.34	22667.15	22.72
2001	16386.04	1970.6	1295.89	3101.9		4300	27054.43	24.53
2002	18903.64	2523.5	2416.79	4048.7		4479	32371.63	26.75
2003	21715.25	3296.8	5421.31	4882.9		4566.8	39883.06	29.2
2004	26396.47	4093.4	6412.18	5780.3		4699.18	47381.53	29.48
2005	31649.29	5189.9	5883.82	6975.2		5544.16	55242.37	29.72
2006	38760.2	6810.0	8077.64	8643.2		6407.88	68698.92	31.56
2007	51321.78	26236.5		10812.3	139.9	6414.65	94925.13	35.42
2008	61330.35	15636.35		13696.1	443.6	6617.25	97723.65	30.85
2009	68518.3	18335.04		16115.6	988.7	6820.32	110778	32.05
2010	83101.51	35781.94		19276.1	558.7	5794.42	144512.7	35.34
2011	103874.43	41359.63		25153.3	765.02		171152.4	35.35
2012	117253.52	37517.01		30738.8	1572.84		187082.2	35.03
2013	129209.64	52238.61		35252.9	1651.36		218352.5	37.13
2014	140349.74	54093.38		39186	2023.44		235652.6	37.45

说明:政府性基金收入 1997 年才开始统计;2006 年之前土地出让金属于财政专户预算管理,既未纳入预算外收入统计,也未纳入预算内收入统计,故 2006 年之前政府收入合计将土地出让金单独纳入统计;2007 年以来土地出让金纳入政府性基金预算,不再单独纳入统计。国有资本经营预算收入 2007 年才开始统计。2011 年以来预算外收入全部纳入预算内管理。

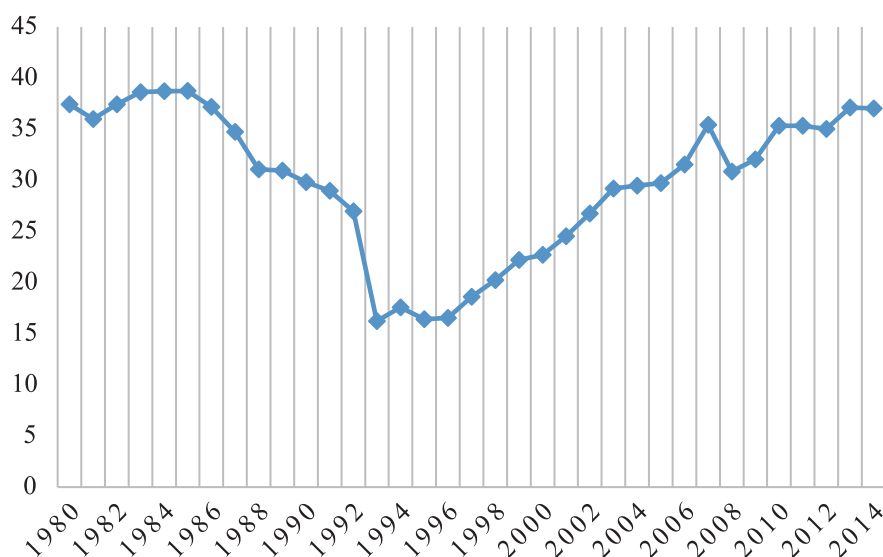
政收入的实际规模。主要原因有以下三方面:

首先,仍然有少量政府收入未纳入“四本预算”之中。例如,新型农村合作医疗基金中的农民自筹资金属于典型的“大社会保障”范畴,应纳入社保基金预算,但目前并未纳入,近几年每年资金都超过了 1000 亿元^②。又如,性质相对特殊的住房公积金^③,也是典型的“大社会保障”范畴,中国在 20 世纪 90 年代中后期进行住房体制

改革的过程中逐步建立了住房公积金制度,2003 年以来年度缴存额占 GDP 的比重就超过了 1% (见表 4),自 2012 年起超过了 2%,2015 年全国年度缴存额达到 1.45 万亿元,目前也未纳入“四本预算”之中。再如,城乡社会养老保险基金^④中的个人自筹部分,最近几年每年筹资金额也在 2000 亿元左右,亦未纳入统计。

其次,国有资本经营预算规模太小。2014 年

图 10:政府财政收入占 GDP 的比重(1980 年—2014 年)(单位:%)



说明:1980 年—1993 年数据为预算内和预算外财政收入之和。

全国国有资本经营预算收入仅 2000 亿元,且主要是中央国有资本经营预算,有些地方还没有实质性建立,纳入预算的国有资本经营收益只是政府实际拥有的国有资本经营所得的小部分。

最后,目前政府公共预决算仍然存在一些缺陷,部门预算收入中仍然未将部分部门自有收入纳入预算管理,但最终纳入了部门决算。比如,根据《中国会计年鉴》对全国 75.33 万户行政事业预算单位的决算统计,这些单位除财政拨款收入外,还有事业收入 25991.95 亿元(主要是教育、医疗部门的自有收入),经营收入 1612.78 亿元,附属单位上缴收入 69.1 亿元,其他收入 7143.52 亿元。^⑤这些收入虽然没有纳入部门预算,但也是政府部门和预算单位的实际财政收入,在部门决算时已经反映出来。举个典型的例子,大学内各院系通过开办培训班等获得的收入就属于教育部门事业收入范畴,它在国家一般公共预算收入中未能体现出来,但在教育部门的部门决算中还是存在的,也是教育部门实际的公共收支范围。

若加上这部分隐蔽财政收入,2014 年政府财政收入占 GDP 的比重就超过了 40%。

对政府公共收入规模的核算,尤其是在进行国际比较的时候,有一种观点认为中国的土地出让收入不应该纳入其中。比如,财政部认为,根据国际货币基金组织《政府财政统计手册(2001)》的定义,国有土地出让行为是一种非生产性资产的交易,结果只是政府土地资产的减少和货币资金的增加,并不带来政府净资产的变化,不增加政府的权益(财政部,2015:58),因而不宜计作财政收入。这种说法似是而非,主要是对国有土地出让收入本质的理解有偏差。一方面,我国城市土地属于国家所有,土地出让金只是政府代表土地所有者对土地使用权转让一次性收取的租金,因此至少在目前的法律框架下,政府的土地资产并未减少。也就是说,虽然我们经常将地方政府的土地出让收入称为“卖地收入”,但其本质是“租”而不是“卖”,从这个角度讲,土地出让收入是一种特殊的国有资本经营收

表 4: 全国住房公积金缴存情况统计(单位: 亿元)

年份	年度缴存额	缴存余额	年度缴存额占 GDP 的比重(%)
2000	638.11	517.44	0.64
2001	907.01	929.97	0.82
2002	851.18	1143.1	0.7
2003	1385.35	1583.33	1.01
2004	1837.53	2230.09	1.14
2005	2359.21	2833.96	1.27
2006	2927.9	3804.71	1.35
2007	3542.92	5074.33	1.32
2008	4469.48	6094.16	1.41
2009	/	/	/
2010	/	/	/
2011	8100	220000	1.67
2012	9950	27500	2.16
2013	11526.43	31672.08	2.2
2014	12956.87	37046.83	2.29
2015	14549.46	40674.72	2.12

资料来源:2000 年—2008 年数据来自历年全国住房公积金管理情况通报。参见宋金昭:《我国住房公积金的资源配置及效率研究》,西安建筑科技大学博士学位论文,2012 年,第 17 页。2009 年—2013 年住建部未发布相关管理情况通报和数据,2009 年、2010 年数据暂缺。2011 年—2015 年数据来自住建部:《全国住房公积金 2014 / 2015 年年度报告》。

入。另一方面,国有土地出让收入的实质来源主要是工业化、城市化所引起的土地增值收益,政府主要通过收取土地出让金(还包括其他税费)的方式来获取这部分土地增值收益(或曰“涨价归公”)。因此,政府收入土地出让金虽然从法律上看并未导致国际货币基金组织所说的“土地资产的减少”,但确实导致了政府“货币资金的增加”,其来源主要是工业化、城市化所带来的土地极差地租。在国外,政府针对土地极差地租,也会以土地税、房产税等税收工具将很大部分增值收益纳入公共财政,只是中国以土地出让金为主要政策工具而已。因此,国有土地出让收入理应纳入政府公共财政核算范围。

针对国有土地出让收入,还有一种更为务实的观点认为,土地出让收入的“毛收入”不应全部纳入政府“大财政”范畴之内,应将土地出让收入扣除征地拆迁成本之后的“净收入”纳入广义政府收入核算。这种观点有一定道理,国外从土地增值收益中征收的各种税收即典型的“净收益”。但是,若细致辨析当前中国政府的行为角色和公共支出构成,则将土地出让收入全部纳入政府广义财政收入也是合理的。具体来说,中国政府当前公共支出仍然是经济建设支出和公共服务支出的“双强”格局,即政府仍然扮演着经济建设参与者和公共服务提供者的双重角色。20 世纪 80 年代初,经济建设支出占政府财政支出的比重接

近60%,此后逐步下降,但到2006年仍然达到了26.6%,^⑩2008年经济危机之后,政府采取大规模投资的方式直接刺激经济,经济建设支出占比又进一步回升(李文军,2013)。在经济建设支出占政府财政支出较高比重的情况下,即使是以税收为主体的一般公共预算收入,也会有不少资金直接安排到经济建设和投资活动中,土地出让金中有部分支出用于支付土地开发的成本,也就可以理解了。或者说,土地出让金用于土地开发活动的支出,形成了对一般公共预算的“替代效应”。也就是说,即使没有土地出让收入,政府在承担类似于土地开发等经济角色时,也不得不从一般公共预算收入中安排这部分支出,这是由政府的双重行动角色决定的。因此,当前将土地出让收入全部纳入政府广义财政收入范畴是合理的。

当然,“四本预算”合计中也有小部分重复计算问题,主要是政府每年都会从一般公共预算收入中安排一定财政资金补充入社保基金,同时也会从政府性基金预算和国有资本经营预算收入中调动少量资金进入一般公共预算之中。比如,2014年“四本预算”合计中重复计算的资金共8769.2亿元,占GDP的比重为1.4%(财政部,2015:59)。总体而言,“四本预算”中重复计算的部分每年占GDP的比重都在1%—1.5%,要准确核算政府公共收入规模,应该将这一重复部分予以剔除。

综合考虑,“四本预算”中虽然有部分重复计算,但仍然低估了政府公共收入的实际规模。2014年政府公共收入占GDP的实际比重可能接近甚至超过了40%。显然,中国政府公共收入的绝对规模及其占GDP的比重已经非常惊人,在当前的财政体制下,政府公共收入增长速度快于GDP增长速度的态势还会持续下去,一个市场经济条件下的“大政府”已经成长起来。

五、国际比较

从国际上看,西方国家的政府支出规模在过去一个多世纪演绎了一条清晰的曲线。19世纪末,西方自由主义思想盛行,亚当·斯密的“看不见的手”发挥着主导作用,政府只是市场运行的“守夜人”,承担着非常有限的职能。据坦齐等人的研究(见表5),1870年前后西方主要国家^⑪政府支出占国内生产总值的平均比重仅为10.7%,其中美国为7.3%,英国为9.4%。进入20世纪,受两次世界大战影响,各国军费攀升,政府支出在20世纪早期增长较快,1920年第一次世界大战结束时各国政府支出占GDP的平均比重比1913年增加了6个百分点;1937年各国政府支出平均比重达22.8%。1937年至1960年“公共支出占GDP的比重以较慢的速度增长,而且其中的大部分与国防(军事)支出有关,二战期间和二战以后尤其如此,公共支出占GDP的平均比重从1937年的22.8%上升到了1960年的27.9%”(坦齐、舒克内希特,2005:21-22)。

二战后,受凯恩斯主义和社会福利思想影响,政府支出规模快速增长(见表5)。尤其是1960年至1980年政府公共支出的增长速度极快,而且是在绝大多数国家都没有战争的情况下发生的,这主要是由人们对政府职能的认识变化引起的。^⑫20世纪六七十年代是凯恩斯主义的鼎盛时期,政府大规模参与到经济再分配的过程中,同时承担起了大量公共品提供和社会保障职能,福利国家建设快速推进。结果,西方国家公共支出占GDP的比重从1960年的28%左右增加到了1980年的43%左右,比利时、爱尔兰、日本、西班牙、瑞典和瑞士几乎翻了一倍,其他大多数工业化国家增长也很快。1980年比利时、荷兰和瑞典的公共支出超过GDP的50%,没有一个工业化国家公共支出占GDP的比重在30%以下,只有日

表5:政府总支出的增长(占GDP的比重)(单位:%)

	19世纪后, 1870年前后	一战前 1913	一战后 1920	二战前 1937	二战后			
					1960	1980	1990	1996
澳大利亚	18.3	16.5	19.3	14.8	21.2	34.1	34.9	35.9
奥地利	10.5	17	14.7	20.6	35.7	48.1	38.6	51.6
加拿大	/	/	16.7	25	28.6	38.8	46	44.7
法国	12.6	17	27.6	29	34.6	46.1	49.8	55
德国	10	14.8	25	34.1	32.4	47.9	45.1	49.1
意大利	13.7	17.1	30.1	31.1	30.1	42.1	53.4	52.7
爱尔兰	/	/	18.8	25.5	28	48.9	41.2	42
日本	8.8	8.3	14.8	25.4	17.5	32	31.3	35.9
新西兰	/	/	24.6	25.3	26.9	38.1	41.3	34.7
挪威	5.9	9.3	16	11.8	29.9	43.8	54.9	49.2
瑞典	5.7	10.4	10.9	16.5	31	60.1	59.1	64.2
瑞士	16.5	14	17	24.1	17.2	32.8	33.5	39.4
英国	9.4	12.7	26.2	30	32.2	43	39.9	43
美国	7.3	7.5	12.1	19.7	27	31.4	32.8	32.4
比利时	/	13.8	22.1	21.8	30.3	57.8	54.3	52.9
荷兰	9.1	9	13.5	19	33.7	55.8	54.1	49.3
西班牙	/	11	8.3	13.2	18.8	32.2	42	43.7
平均	10.7	12.7	18.7	22.8	27.9	43.1	44.8	45.6

说明:比利时、荷兰、西班牙三国1870年至1937年的数据和新西兰1960年的数据为中央政府支出,其他均为政府总支出(坦齐、舒克内希特,2005:10-11;坦茨,2014:9-10)。“/”表示数据缺失。

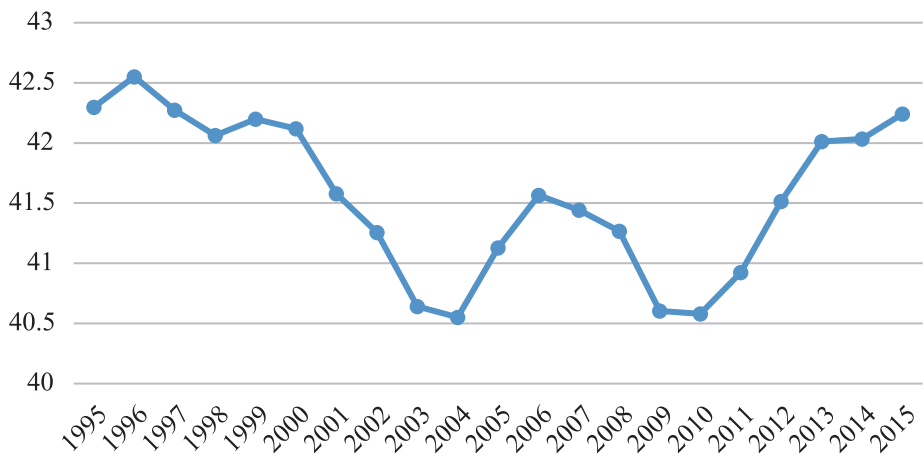
本、西班牙、瑞士和美国接近这一水平(坦齐、舒克内希特,2005:21-22)。

1980年以来,西方主要国家开始对政府支出的大规模增长进行反思,对政府应该承担的公共职能进行重新定位,尤其是在英美两个国家,撒切尔和里根对过度的政府支出和福利职能进行了猛烈抨击和改革。但是,从实践来看,英美(特别是美国)在削减公共支出方面并没有取得太大进展,其他国家也是如此。^②1980年至2007年政府支出占GDP的平均比重一直维持在40%以上,1996年达到了45.6%的峰值。^③(坦齐、舒克内希特,2005:10-11;坦茨,2014:9-10)

总体而言,从19世纪末到20世纪末,政府支出增长中有一半,即从1870年前后占GDP的10%到1960年的28%,是在两次世界大战期间发生的。60年代以后的三十多年时间中,公共支出增长到了近46%(1996年),它等于前90年的支出增长总和,尽管1960年后这些国家并没有发生大规模战争(坦齐、舒克内希特,2005:27)。显然,二战以后,西方国家政府已经完全不是19世纪的“守夜人”,公共支出占GDP的比重日益增高,许多国家变成了“大政府”,就连一直推崇“小政府”的美国也不例外(沃克、瓦特,2001)。

20世纪90年代以来,西方国家(经济合作与

图 11:经济合作与发展组织国家政府收入占 GDP 的比重均值(单位:%)



资料来源:OECD (2017), General government revenue (indicator). doi: 10.1787/b68b04ae-en, Accessed on 05 April 2017。

说明:图中各国数据未经加权处理。

发展组织国家)除极个别国家(如韩国)外,政府收入占 GDP 的比重保持了相对稳定(见图 11、表 6)。三十多个国家政府财政收入占 GDP 的平均比重一直维持在 40%到 43%之间,1995 年至 2005 年略有下降,2005 年至 2015 年又波动回升。其中,奥地利、比利时、法国、芬兰、瑞典、丹麦和挪威等七个国家政府收入占比平均超过 50%,^④有些国家某些年份甚至接近 60%,它们属于典型的福利国家(见图 12)。加拿大等 13 个国家政府收入占 GDP 平均比重在 40%—45%之间,各国在此期间都有一定的波动;美国等 14 个国家政府收入占 GDP 平均比重在 40%以下,除墨西哥之外,其他都高于 30%,韩国一直上升,其他国家较为稳定。因此,20 世纪 90 年代以来,政府支出规模总体基本维持了 60 年代以来的“大政府”格局(见表 6),并保持了长期相对稳定,在短期内也难以发生巨大变化。

目前,中国政府收入占 GDP 的比重接近经济

合作与发展组织国家的平均水平。和它们相比,中国也排在中游位置,其比重显著低于北欧福利国家,但明显高于美国、英国、澳大利亚、日本等成熟资本主义国家和韩国、墨西哥等新兴工业化国家。若与国际货币基金组织对世界其他国家的统计相比,2013 年世界平均比重为 36.4%,发达国家平均水平为 41.2%,发展中国家平均水平为 32.1%(财政部,2015:59),显然中国已经远远超过了发展中国家平均水平,也超过了世界平均水平,接近发达国家的平均水平。因此,无论是与经济合作与发展组织的统计数据,还是与国际货币基金组织的统计数据相比,中国政府收入都已经接近发达国家平均水平,“大政府”格局已经形成。与西方典型资本主义国家相比,中国“大政府”的形成过程有以下突出特点:

首先,中国“大政府”形成时间更短。自 20 世纪 90 年代中期开始,政府收入占 GDP 的比重年均提高两个百分点以上,不到二十年时间就由一个

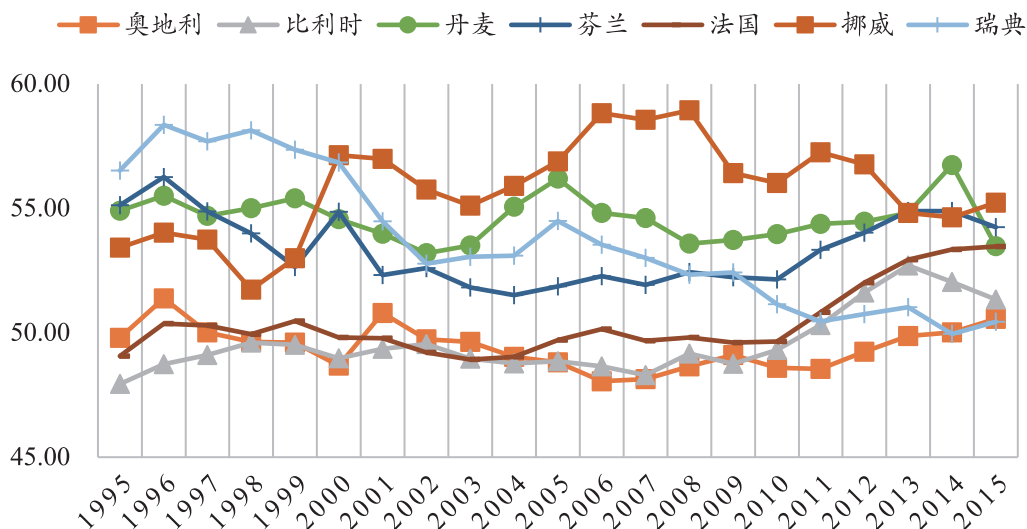
表 6:经济合作与发展组织国家政府收入占 GDP 的比重(1995 年—2015 年)(单位:%)

	均值	最高值(年份)	标准差
墨西哥	22.68	24.67(2008)	1.63
韩国	30.67	34.34(2008)	3.04
日本	32.42	35.84(2014)	1.67
美国	32.61	34.52(2000)	1.31
瑞士	33.09	34.96(2015)	0.77
土耳其	34.64	35.43(2010)	0.45
澳大利亚	34.71	37.36(1999)	1.48
爱尔兰	34.76	38.74(1996)	2.46
拉脱维亚	34.92	37.95(1998)	1.59
英国	37.09	40.02(2008)	1.77
西班牙	38.03	40.92(2007)	1.39
爱沙尼亚	38.27	43.87(2009)	2.22
斯洛伐克	38.32	44.81(1995)	3.12
捷克	38.98	42.11(2003)	1.52
波兰	40.24	46.48(1995)	2.04
新西兰	40.72	43.91(2005)	1.56
葡萄牙	40.81	45.10(2013)	2.08
希腊	41.17	49.14(2013)	3.66
加拿大	41.37	44.36(1998)	1.9
以色列	41.55	46.44(1995)	3.48
冰岛	42.29	46.08(2005)	2.36
荷兰	43.23	45.19(1996)	0.96
斯洛文尼亚	43.34	45.29(2013)	0.97
卢森堡	43.75	45.34(2009)	4.38
德国	44.16	45.61(2000)	1.03
匈牙利	44.54	48.46(2015)	1.95
意大利	45.35	48.14(2013)	1.56
奥地利	49.42	51.39(1996)	0.87
比利时	49.60	52.71(2013)	1.28
法国	50.39	53.47(2015)	1.38
芬兰	53.35	56.26(1996)	1.4
瑞典	53.71	58.36(1996)	2.77
丹麦	54.6	56.75(2014)	0.9
挪威	55.77	57.26(2011)	1.94

资料来源:“general government revenue”(indicator), <https://data.oecd.org/gga/general-government-revenue.htm>。

说明:由于缺乏 1995 年—2015 年的连续性数据,故智利未予列出。

图 12:经济合作与发展组织国家政府收入占 GDP 的比重(1995 年—2015 年)(单位:%)



资料来源：“general government revenue”(indicator), <https://data.oecd.org/gga/general-government-revenue.htm>。

捉襟见肘的“穷政府”跃升为“大政府”。西方主要市场经济国家经历这一过程的时间更长,它们在一战前都是典型的“小政府”,一战、二战期间由于国防(军事)开支的增长,政府支出有了较大增长。但是,直到1960年,西方主要国家政府支出的平均比重仍然低于30%(27.9%),1960年至1980年政府支出快速增长,占GDP的平均比重达到了40%以上(1980年为43.1%),此后基本维持这一水平。也就是说,它们大致经过六十年左右的时间,才形成“大政府”格局。作为新兴工业化国家代表的韩国用了近四十年时间逐步迈入“大政府”时代,其政府支出占GDP的比重由20世纪70年代初的20%左右上升到2010年前后的30%以上的水平,而中国只用了二十年左右的时间。

其次,西方主要市场经济国家基本都是在工业化过程完成之后才形成“大政府”,而中国是在工业化过程之中同时转型为“大政府”。西方国家“大政府”的形成主要经历了两个阶段:一是两

次世界大战,政府支出中国防军事支出的增长;二是二战后(20世纪60年代后)社会保障(社会福利)制度的建设导致政府支出的快速增长,且起决定性作用的是第二阶段。尤其是政府支出占比最高的北欧福利国家,它们在二战前政府支出占比都处于很低水平,二战中也不是主要战争参与国,但二战后在福利国家建设中政府支出增长极快,很快成了政府支出占比最高的国家。^②显然,西方主要市场经济国家都是在工业化完成之后,在社会保障(社会福利)制度建设中形成了“大政府”格局。

再则,中国是由一个计划经济体制下的“全能型”政府向市场经济中的“大政府”转型。西方市场经济国家的政府转型,是在市场成长起来之后,政府不断“渗入”市场领域,在与市场和社会的博弈互动中形成的。改革前,中国政府直接参与和组织经济生产,政府行为覆盖了社会生产生活的各个方面,学者将其称为“全能型”政府(或

“总体性”政府)(邹谠,1994)。在某种意义上,当时的政府也可称为“大政府”,只是在计划经济体制下,既没有市场,也几乎没有社会的空间,政府是一个笼罩性的存在,政府的功能主要在于直接组织经济生产,而不是提供公共品和公共服务。20世纪80年代改革以来,政府作为经济活动的直接组织者和公共服务的提供者的双重角色开始逐渐分离,它慢慢从直接组织经济生产的角色中摆脱出来,对公共品和公共服务所负的责任也越来越大。正是在这一过程中,政府经历了一个复杂的转型历程。改革初期由于采取“放权让利”式的改革,政府财政汲取能力下降,财政汲取效率很低,政府能力变得很弱;分税制改革后,政府财政汲取能力和汲取效率都快速增长,伴随经济长期稳定快速增长,中国政府在很短的时间内迈入了“大政府”时代。

最后,西方工业化国家“大政府”的兴起,主要目的在于纠正市场经济形成后的“市场失灵”,而中国“大政府”的兴起,主要是为了应对从计划经济向市场经济转型中的矛盾,是筹措和支付体制转型(改革)成本的一个意外后果。

西方工业化国家“大政府”的兴起,主要原因在于市场经济建立起来之后,在运行中出现了各种“市场失灵”现象,由此引发了理论界关于政府在市场经济中应该发挥何种功能的看法的转变。比如,凯恩斯就主张放弃“自由放任主义”,政府应该在保证就业、保持宏观经济稳定等方面发挥重要职能(凯恩斯,1998:296);马斯格雷夫等则认为,政府职能可以概括为三大部分:配置、稳定和再分配职能(Musgrave, 1959),这都大大突破了以亚当·斯密为代表的古典政治经济学对政府职能的限定。结果,通过加强政府职能来纠正市场失灵,在一段时期内成为理论界和实践界的主流认识,由此引发了各国大力加强政府职能的行动,推动了“大政府”的形成。当然,在这个过程

中,两次世界大战中主要参战国国防(军事)支出的快速增长也是推动政府支出扩张的一个重要因素,但更根本的还在于战后“凯恩斯主义”的影响,及由此引发的社会保障(社会福利)制度建设。

中国“大政府”的兴起,显然不是在市场成长起来之后为了纠正“市场失灵”而建立起来的。1994年的分税制改革、90年代中期开始大规模推行的社会保障制度建设,以及90年代末开始完善的土地收入制度,三者共同推动了中国公共财政收入的大规模增长,使中国政府在短期内迈向了“大政府”时代。但是,很明显的是,这三项制度建设的初始目的都不是为了应对市场经济形成后的“市场失灵”,其直接目的都是为了筹集由计划经济体制向市场经济体制转型的改革成本。^③尤其是90年代中期开始大规模建设的社会保障制度,从表面上看,它和西方市场经济国家在市场成熟后建立的社会保障制度很相似,但其建立初衷主要是应对国有企业改革过程中的大规模员工下岗和使企业顺利转制^④,是将原来由政府 and 国企承担的社会保障职能迅速“抛向”市场的行为,迥异于西方社会保障制度的建立逻辑。当然,在市场经济逐渐成长起来之后,目前的社会保障制度发挥的职能与西方市场经济国家越来越接近。为了推动计划经济体制向市场经济体制的转型,中国政府通过各种制度建设不断提高国家财政汲取能力,以能够支付体制转型过程中的巨额成本,由此很快形成了一个“大政府”。因此,中国“大政府”的形成,是国家筹集由计划经济向市场经济转型成本的一个“意外后果”。当然,在市场经济逐步成长起来之后,这个已经形成的“大政府”又在悄然转变自身角色,更多地承担起了公共品和公共服务供给、社会福利、社会保障建设以及社会公平分配等典型市场经济国家的政府职能。

六、结论与讨论

19世纪末期,德国经济学家瓦格纳(A. Wagner)通过对欧美一些工业化国家政府公共支出的研究发现,随着工业化的推进和国民收入的增长,政府公共支出会以更大的幅度增长,政府支出占GDP的比重会迅速提高。瓦格纳认为,政府支出的增长和政府职能的扩张具有必然性和合理性,主要原因在于:一方面,工业化的发展使市场关系日趋复杂化,引起了对商业法律、市场法则和契约的需要,要求行政司法组织维护这些法律规则,促使国家职能范围扩大;另一方面,工业化推动了都市化进程,由此产生了拥挤效应等外部问题,需要政府部门来管理和应对矛盾。他主张“政府职能具有演化的性质,会随着历史而改变”,工业化必然导致政府职能的扩张(Wagner, 1958;坦茨,2014,83-85)。这就是公共支出和政府职能扩张的“瓦格纳法则”。

20世纪末期,美国经济学家马斯格雷夫感叹,“瓦格纳政府支出增长的预言被证明是正确的,尽管要完全证明其正确性花费了半个世纪的时间”。(布坎南、马斯格雷夫,2001:48)他同时指出,“当一个人回顾西方世界在20世纪走过的历程时,将会发现公共部门的增长已经成为西方世界在20世纪决定性的特征。在工业化国家,通过公共预算流走的GNP的份额从二十世纪初的大约10%上升至20世纪末的40%的平均水平,从最低水平国家的大约30%(日本、美国和澳大利亚)一直到最高水平国家的60%左右(法国、丹麦和瑞典)。虽然公共部门的大多数扩张发生在20世纪后半期,而且各个国家以不同速度扩张,但是公共部门增长趋势在西方世界一直保持着”(布坎南、马斯格雷夫,2001:48)。显然,政府支出的大规模扩张是工业化完成后西方国家角色所发生的最剧烈的变化之一,这在人类文明历史

进程中也是一个重大转变。

中国政府正在经历一场类似的、深刻的历史性变革。1994年以来,伴随经济长期快速增长,分税制的体制效应得以充分释放,政府财政收入汲取问题基本得到了解决。随着城市化的快速发展,以土地出让收入为核心的政府性基金收入也急速增长;在建立现代企业制度过程中,社会保障制度体系快速发育,社保基金收入快速增加;随着国企营利能力的增强,国有资本经营收入也日益扩大。结果,中国政府收入的绝对规模急速增加,其占GDP的比重也迅速扩大,在不到二十年的时间内,政府收入占GDP的比重就基本达到了经济合作与发展组织国家的平均水平,并显著高于美国、日本、英国、澳大利亚等主要成熟资本主义国家。显然,一个市场经济条件下的“大政府”在短期内迅速成长了起来,政府的再分配能力和提供公共品、公共服务的潜力都大为增加。

但是,也正是在这一过程中,中国政府的角色也发生了巨大变化,它从一个计划经济条件下经济活动的直接组织参与者逐渐向市场经济中的公共品和公共服务提供者转型。不仅如此,中国政府还面对着国家内部的不同层级、不同区域的巨大差异,地方社会结构、民众需求偏好的多样性和差异化也非常突出。在这种历史和现实背景下,当中国政府在短期内快速“富裕”起来,公共支出又不再主要指向直接经济建设和支付体制转型的成本时,国家是否有能力将集聚起来的巨量财政收入高效、规范和合理地支出,将公共品供给体系和民众需求偏好准确匹配起来,而不是让财政资金大量沉淀闲置甚至浪费消耗,这对政府的治理体制和治理能力提出了巨大挑战。

显然,中国正在一个非常不同的历史、国际背景下经历着瓦格纳、马斯格雷夫所指出的历史进程。瓦格纳不仅主张政府职能和公共支出的

扩张具有合理性和必然性,同时也注意到了政府职能的潜在成本。他指出,“公共支出、税收、债务系统必须改善,以减少其可能造成的社会缺陷和经济缺陷,即使这些缺陷不是由政府造成的,政府也应当采取措施来消除这些缺陷,以使政府能够行使新的职责”(坦茨,2014:84)。显然,瓦格纳的箴言对中国的政府转型也同样切中肯綮。

西方发达国家都普遍经历了这一转型过程,在“大政府”的形成过程中,它们纷纷建立了现代公共预算体制,用理性化、规范化的预算体制将巨量财政资金有效、规范地支出,回应社会和民众的公共需求。学界将这一过程称为建立“预算国家”的过程(王绍光,2007;王绍光、马骏,2008)。中国政府也尝试通过建立“预算国家”来回应这一历史性的挑战,但是到目前为止,一切都还在路上。

参考文献:

- 布坎南、马斯格雷夫,2001,《公共财政与公共选择:两种截然不同的国家》,类承曜译,北京:中国财政经济出版社。
- 财政部,2015,《中国财政情况(2014—2015)》,北京:经济科学出版社。
- 杜赞奇,2006,《文化、权力与国家:1900—1942年的华北农村》,王福明译,南京:江苏人民出版社。
- 范子英、张军,2010,《粘纸效应:对地方政府规模膨胀的一种解释》,载《中国工业经济》第12期。
- 高凌云、毛日昇,2011,《贸易开放、引致性就业调整与我国地方政府实际支出规模变动》,载《经济研究》第1期。
- 凯恩斯,1998,《自由放任主义的终结》,载《凯恩斯文集·预言与劝说》,赵波、包晓闻译,南京:江苏人民出版社。
- 李炜光等,2016,《浅议宏观税负与我国长期经济增长的内在关联》,载《税务研究》第10期。
- 李文军,2013,《中国财政支出结构演变与转型研究》,载《社会科学》第8期。
- 林毅夫等,1999,《中国的奇迹》,上海人民出版社。
- 吕冰洋,2014,《从市场扭曲看政府扩张:基于财政的视角》,载《中国社会科学》第12期。
- 马骏,2011,《中国财政国家转型:走向税收国家?》,载《吉林大学社会科学学报》第1期。
- 坦茨,2014,《政府与市场:变革中的政府职能》,王宇等译,北京:商务印书馆。
- 坦齐、舒克内希特,2005,《20世纪的公共支出:全球视野》,胡家勇译,北京:商务印书馆。
- 王绍光,2013,《中国仍然是低福利国家吗?——比较视角下的中国社会保护“新跃进”》,载《人民论坛·学术前沿》第22期。
- 王绍光,2007,《从税收国家到预算国家》,载《读书》第10期。
- 王绍光,1997,《分权的底线》,北京:中国计划出版社。
- 王绍光、胡鞍钢,1993,《中国国家能力报告》,沈阳:辽宁人民出版社。
- 王绍光、马骏,2008,《走向“预算国家”——财政转型与国家建设》,载《公共行政评论》第1期。
- 文雁兵,2014,《政府规模的扩张偏向与福利效应》,载《中国工业经济》第5期。
- 沃克、瓦特,2001,《美国大政府的兴起》,刘进、毛喻原译,重庆出版社。
- 许成钢,2008,《政治集权下的地方分权与中国改革》,载青昌木彦、吴敬琏(主编):《从威权到民主:可持续发展的政治经济学》,北京:中信出版社。
- 周飞舟,2012,《以利为利——财政关系与地方政府行为》,上海三联书店。
- 周飞舟,2007,《生财有道:土地开发和转让中的政府和农民》,载《社会学研究》第1期。
- 周飞舟,2006,《分税制十年:制度及其影响》,载《中国社会科学》第6期。
- 周黎安,2007,《中国地方官员的晋升锦标赛模式研究》,载《经济研究》第7期。
- 朱镕基,2011a,《朱镕基讲话实录》第1卷,北京:人民出

版社。

朱镕基, 2011b, 《朱镕基讲话实录》第2卷, 北京: 人民出版社。

朱镕基, 2011c, 《朱镕基讲话实录》第3卷, 北京: 人民出版社。

朱镕基, 2011d, 《朱镕基讲话实录》第4卷, 北京: 人民出版社。

邹谠, 1994, 《二十世纪中国政治》, 香港: 牛津大学出版社。

Blackwel, Calvin, John C. Crotts, Stephen W. Litvin and Alan K. Styles, 2006, “Local Government Compliance with Earmarked Tax Regulation,” *Public Finance Review*, Vol. 34, Iss. 2, p. 212.

Campbell, John, 1996, “An Institutional Analysis of Fiscal Reform in Post-Communist Europe,” In John Campbell & Ove K. Pedersen (eds.), *Legacies of Change*, New York: Aldine De Gruyter.

Cleveland, F. A., 1916, “Budget Making and the Increased Cost of Government,” *American Economic Review* 6(1), pp. 50–84.

Cleveland, F. A., 1915, “Evolution of the Budget Idea in the United States,” *Annals of the American Academy of Political & Social Science* 62(1), pp. 15–35.

Jin, Hehui, Yingyi Qian & Barry R. Weingast, 2005, “Regional Decentralization and Fiscal Incentives: Federalism, Chinese Style,” *Journal of Public Economics*, Vol. 89, Iss. 9, pp. 1719–1742.

Lin, J. Y., M. Liu & R. Tao, 2010, “Deregulation, Decentralization, and China’s Growth in Transition,” In David Kennedy & Joseph E. Stiglitz, *Law and Economics with Chinese Characteristics*, Oxford University Press.

Lindbeck, Assar, 1997, *The Swedish Experiment*, Stockholm: SNS Förlag.

Mcgregor, Peter & Kim Swales, 2005, Economics of Devolution/Decentralization in the UK: Some Questions and Answers, the Journal of the Regional Studies Association, 39 (4), pp. 477–494.

Musgrave, R. A., 1959, *The Theory of Public Finance*, New York: McGraw-Hill.

Oliver, Blanchard & Andrei Shleifer, 2001, “Federalism With and Without Political Centralization: China Versus Russia,” *IMF Staff Papers*, Vol. 48, Special Issue 1–9.

Qian, Yingyi & Barry R. Weingast, 1997, “Federalism as a Commitment to Perserving Market Incentives,” *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 11, Iss. 4, pp. 83–92.

Qian, Yingyi & Barry R. Weingast, 1996, “China’s Transition to Markets: Market-preserving Federalism, Chinese Style,” *Journal of Economic Policy Reform*, Vol. 1, Iss. 2, pp. 149–185.

Wagner, A., 1958, “Three Extracts on Public Finance, in R. A. Musgrave & A. T. Peacock (eds.) *Classics in the Theory of Public Finance*, London: Macmillan.

Zhang, Xiaobo, 2006, “Fiscal Decentralization and Political Centralization: Implications for Regional Inequality,” *Journal of Comparative Economic*, Vol. 34, Iss. 4, pp. 713–726.

注释:

①政府财政收入占GDP的比重和中央财政收入占全国财政总收入的比重。

②2014年“四本预算”的数据来自财政部:《关于2014年中央和地方预算执行情况与2015年中央和地方预算草案的报告》。

③均发表于《经济研究》《中国工业经济》等经济学顶级期刊。

④从另一个侧面讲,中国宏观税负水平即政府公共收支规模,尤其是中国是以间接税为主体的税收体系,企业(而不是个人)是直接的纳税人主体,企业宏观税负水平更直接地与政府公共收入水平勾连了起来。

⑤李炜光:《财政与长期经济增长》,第三届大梅沙中国创新论坛,2016年11月5日;亦可参见李炜光等(2016)。官方部门则认为“死亡税率”的说法不符合事

实,并严重误导了大众,参见李万甫:《“死亡税率”引发的税负问题思考》,国家税务总局网站,http://www.chinatax.gov.cn/n810219/n810724/c2416344/content.html。

⑥关于“分权”与“放权”的相关讨论,还可参见 McGregor & Swales (2005)。1994年的分税制改革,是由“放权”到真正“分权”的一种尝试,试图彻底规范中央和地方、政府和企业之间的关系,有学者将其称为从“行政性分权”到“经济性分权”的转变,更实质地就是从“放权”到“分权”的过程。参见贾康2016年11月在舍瓦读书会上的演讲《我国分税制改革思路及任务:回顾与前瞻(上)》。林毅夫等也认为,中国的市场化改革本身就是一个“放权”的过程,“分权”只是“放权”的一个手段,中国在此之后财政体制安排的演化是内生于中国的“放权”历程和转型路径中的(Lin, Liu & Tao, 2010)。

⑦改革初期,中国面临着严峻的财政收支紧张局面。比如,1979年财政赤字就高达205.9亿元(扣除债务收入),约占GNP总量的5.15%。参见国家统计局(编):《中国统计年鉴(1992)》,北京:中国统计出版社1993年版,第65页。

⑧国家财政收入占GDP的比重和中央财政收入占全部财政收入的比重。

⑨20世纪80年代末开始,中央财政每年都出现大量赤字,甚至不得不向地方借款维持支出。政府财政赤字主要靠向银行大量透支超额印制钞票来弥补。据统计,政府(财政部)向银行透支,1984年为260.78亿元,到1991年达到1067.8亿元,增长了4倍,累计额为4551亿元。(王绍光、胡鞍钢,1993:115)朱镕基在分税制前夕的数次讲话中,都谈到了向银行透支来弥补中央财政赤字的危险和不可持续,参见朱镕基(2011a:320,402,360)。

⑩他们虽然对预算外资金这一问题也做了一定分析和研究,但是并未将预算外资金纳入政府财政汲取能力范围内,只根据预算内财政收入来判断政府极低的汲取能力。

⑪预算外资金在改革前就一直存在,被称为“第二预算”。这主要是在高度集权的体制下,为了给地方和企

业留出一点自主的空间,其直接目的是为了各自备战的需要。预算外资金在改革前也一直呈增长态势,其中有两次大规模的膨胀:一次是“大跃进”时期,一次是20世纪70年代初期。两次都是强调向地方放权的时期,因此每一次的放权基本都导致了一轮预算外资金的膨胀。改革之后,由于逐步持续向地方和企业放权,预算外资金规模也急剧膨胀。

⑫即此前预算外收入中的国有企业和主管部门收入。事实上,国有企业折旧基金和税后留用资金本质上就不属于公共财政范畴,是政府在计划经济体制下作为经济活动的直接组织和参与者所支配的生产要素。当政府将其作为预算外资金进行预算管理时,企业主管部门和地方政府就能名正言顺地对这部分资金统筹使用,因此实质上构成了政府财政收入的一部分,只是其用途有一定的限制性。在政府财政收入中逐渐移除其直接参与经济建设的部分,是对政府财政收入的一个“公共化”过程。这一过程也最明显地体现了政府作为经济建设的直接参与者和公共服务的供给者的双重角色,也是经济转型中计划与市场双轨此消彼长的典型表现。1993年之前,之所以将国有企业折旧基金和税后留用资金纳入预算外收入管理,主要在于中央政府从中开征“两金”。为缓解税收承包之后的中央财政困难,中央先是把企业的专项基金和税后留利的15%征收为交通能源重点建设基金,后又将10%征收为预算调节基金,合称为“两金”,分税制改革的同时取消了“两金”。参见朱镕基(2011a:35)。

⑬据统计,1997年全国行政事业性收费和政府性基金共有6800多项,收费金额达4200多亿元,相当于整个中央财政的预算开支,其中大部分是乱收费。参见朱镕基(2011c:418)。

⑭农村税费改革是分税制后财税体制改革的又一重要动作,它彻底解决了农民负担问题,规范了地方政府和农民的关系,为新时期的农村发展和稳定奠定了体制基础。当然,农村税费改革之所以能够全面完成,并最终全部取消农业税,恰恰得益于分税制之后国家财政汲取能力和汲取效率的增强,国家可以不再依赖农业税费,并有能力向农村进行大规模财政转移支付,实现

“以工促农”“以城带乡”。因此,从深层次上讲,农村税费改革是分税制改革在农村的延续。

⑮2000年财政部印发《关于清理整顿各种政府性基金的通知》,要求对各种政府性基金进行清理整顿。2005年财政部发布《关于公布取消部分政府性基金项目的通知》,规定从2006年起,一次性取消277项政府性基金项目,由此可见此前政府性基金项目的繁多。

⑯住宅用地70年,工业用地50年,商业用地40年。

⑰《国务院关于清理规范税收等优惠政策的通知》(国发〔2014〕62号)。

⑱《国务院关于进一步深化城镇住房制度改革加快住房建设的通知》(国发〔1998〕23号)。

⑲前任财政部部长楼继伟指出,我国社保缴费率在全世界都是很高的。不仅如此,还面临着人口快速老龄化的挑战,自2016年开始,从全国平衡来看,养老保险已经出现收不抵支的情况。参见《楼继伟:财政不能是过家家 养老保险改革费劲费大了》,新浪网, <http://finance.sina.com.cn/roll/2017-04-22/doc-ifypsch2427733.shtml>。

⑳相关讨论参见《人社部专家:中国社保缴纳费占工资比重偏高》,新浪网, <http://news.sina.com.cn/c/sz/2016-03-18/doc-ifxqnski7692474.shtml>;《魏尚进:中国社保比例过高 劳动合同法不利企业》,网易网, <http://money.163.com/16/0323/18/BIS5PIDU002557AK.html>;《俞敏洪:中国社保缴费占工资比率过高》,腾讯网, <http://finance.qq.com/a/20150304/025218.htm>。

㉑经济合作与发展组织对政府公共财政收入的界定。

㉒近几年每年参加新农合农民人数约8亿人,2015年人均筹款120元,2016年人均筹款150元。参见卫计委:《2015年我国卫生和计划生育事业发展统计公报》, <http://www.nhfpc.gov.cn/guihuaxxs/s10748/201607/da7575d64fa04670b5f375c87b6229b0.shtml>;《2016年我国卫生和计划生育事业发展统计公报》, <http://www.nhfpc.gov.cn/guihuaxxs/s10748/201708/d82fa7141696407abb4ef764f3edf095.shtml?from=groupmessage&isappinstalled=1>。

㉓相对于社保基金预算中的“五险”,住房公积金的性质比较特殊,它具有强制性、保障性、互助性等特征,职

工的公积金专户资金的权属是职工个人所有,由公积金管理中心统一管理;职工个人因房屋修缮、租用住房等原因可自主提取公积金,亦可在购房过程中申请公积金贷款。同时,考虑到它在不同收入阶层中的互助性和再分配性质,它就具有了更强的社会保障功能,是一种典型的“社会保障税/费”。

㉔城乡社会养老保险基金主要指城市和农村人口中没有固定劳动单位的人员,由个体缴纳为主,政府予以一定补助的一种养老保险基金。它与城镇居民基本养老保险的最大区别是基本养老保险是单位、个体共同筹资,社会养老保险则主要由个体自我缴纳。

㉕中国会计年鉴编辑委员会(编):《中国会计年鉴(2014年卷)》,北京:中国财政杂志社2015年版,第541—543页。

㉖2006年之前的数据来自宋爱武(总编):《中国财政年鉴(2007)》,北京:中国财政杂志社2007年版,第383—384页。

㉗17个主要工业化国家。

㉘1960年—1980年这段时间可以看作是公共部门干预的黄金时代,也是一个受有关政府如何运作的天真想法强烈影响的时期。有关政府应该如何行动的规范性观点压过了有关现实世界中政府实际上是如何行动的实证观点(坦齐、舒克内希特,2005:22)。

㉙除了一些值得注意的例外,能够在口头上反对政府干预的同时,又能够在政策体制上成功地转向较少政府干预和削减公共支出的国家没有几个(坦齐、舒克内希特,2005:26)。

㉚这是由坦齐和舒克内希特对17个主要工业化国家统计的结果,笔者对经济合作与发展组织的34个国家的统计也证实了这一点,只是平均值略低于46%。坦齐等统计的是政府支出,而笔者统计的是政府收入,由于有了财政赤字的影响,政府支出大于政府收入。

㉛奥地利(49.42%)虽然未达到50%,但极为接近,并远远高于它之后的意大利(45.35%),故将其归入七国之内。

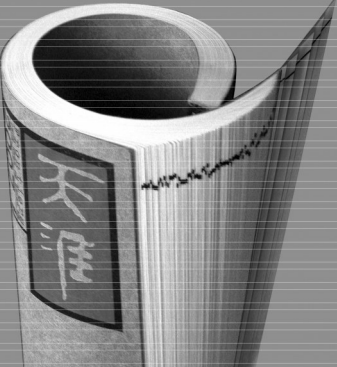
㉜关于那些政府公共支出增长最快的国家,尤其是斯堪的纳维亚国家的制度变迁,讨论并不充分,但可参见

林德·贝克(Lindbeck, 1997)的讨论。

③朱镕基在一次讲话中说道:“九五计划期间,遇上亚洲金融危机,历史积累的问题爆发,但由于我们决策正确,财政平均每年增收1430亿元,比八五计划期间翻了一番,有了钱,过去多年想办而办不成的事,现在可以办了”(朱镕基,2011d:138)。这表明了为改革筹集成本思路。

④朱镕基指出社会保障制度最主要做到两个确保:第一,确保企业离退休人员养老金按时足额发放;第二,确保国有企业下岗职工基本生活费按时足额发放(朱镕基,2011d:69)。

责任编辑:郑 英

天涯海内 存若比邻 ——陈村  《天涯》杂志已开通淘宝店 http://tyzzz.taobao.com, 欢迎网购。亦可到邮局订阅或本刊邮购。邮发代号:84-12, 双月刊, 20.00元/期, 全年6期120元。邮购地址:海南省海口市国兴大道69号海南广场9号楼6层《天涯》杂志社。邮编:570203 电话:(0898)65360004 65332803		《天涯》2018年第3期目录	
作家立场		曹军庆 天上的街市	
周晓枫 李修文 张 莉 对内心 与世界的尊重		散 文	
柄谷行人 著 陈力卫 译 丸山真 男终其一生的追索		埃诺斯·米尔斯 著、董继平 译 荒野漫笔	
阿 乙 智力活动(续)		邓跃东 水南桥北	
马笑泉 身体之道:国术		姜博瀚 顺着迷人的香气长大	
陈希米 “答自己问”专栏之三: 莎拉邦德		王雁翔 远去的背影	
丁 燕 以迁徙之名		民间语文	
薛忆沩 乔装成“村姑”的天使		周瑜宝 老农民自述(2017)	
记忆重现		胡赳赳 赳赳说字之一(2017)	
何志云 墙门春深		黎吉珊 海南崖州民歌新编 (2017)	
小 说		艺 术	
包 倬 路边的西西弗斯		“当代艺术的1990年代”讨论小辑 (续)	
老于头 恐艾症		舒 群 我的九十年代	
杨 沐 天上邦达		杨小彦 谁来改写历史?	
陈再见 法留			
李落落 至味			

“他者的世界”

■ 马潇骁 麻国庆

华人庙堂的公共仪式和典礼是华人寺庙乃至整个华人社会的重要社会活动,因此也成了华人精英仪式展演的场域。在这一神灵所在的场域里,华人精英通过在神灵和众人前的仪式展演以及仪式中的时间顺序、空间秩序、语言表达和服饰道具等来展现其从神灵处获得的代言人的权威和地位,从而使其投入的资本转化为象征资本。

■ 杜树海

20 世纪上半叶本是中国民族国家建设的最重要时段,然而就在这样一个时期,部分学者从学术眼光出发,关注与重视的却是超越民族国家界限的人口流动与文化联系。相关研究成果不仅成为重要学术遗产,还在一定程度上影响到社会公众,构成一种“多边共享”的历史记忆。