

中國財政收支結構與改革

中國財政支出結構

中國的社會主義計劃體制，相對於蘇聯東歐，沒有那般頭重腳輕。政府支出佔生產總值未達 50%-60% 那般高，平均而只為 30% 多些。但是，中國較“輕度”的財政收支，但有兩個特點，即(一)集中經濟建設；及(二)集中國有部門。

按國家職能劃分，財政支出分別為**五大類**：**(一)經濟建設**、**(二)社會文教**、**(三)國防**、**(四)行政管理**、**(五)其他支出**。

按職能劃分國家財政的支出比重(%)

年份	經濟建設	社會文教	國防	行政管理	其他
1950 - 1952	34.7	11.6	38.3	12.7	2.7
1953 - 1957	50.8	14.5	23.8	8.5	2.4
1958 - 1962	66.6	13.5	12.2	6.0	1.7
1963 - 1965	53.8	15.2	19.1	6.4	5.1
1966 - 1970	56.1	11.1	21.8	5.4	5.6
1971 - 1975	57.7	10.9	19.2	5.0	7.2
1976 - 1980	59.9	14.4	16.4	5.3	4.0
1981 - 1985	56.1	19.7	11.9	7.9	4.4
1985 - 1990	48.4	23.2	9.1	11.8	7.5
1991 - 1995	41.5	25.7	9.5	13.8	9.5
1996 - 1999	39.2	27.0	8.6	15.0	10.2

從上表可以看出，改革前經濟建設支出佔財政支出達 60%，國防費用一般 20% 以下，社會文教則未被重視(這反映了中國國情及史太林發展模式的偏重)。從另一角度分析，100 元的財政支出，約 40% 拿來搞項目下的基本建設，注入到國有經濟。再加增撥流動資金支出、挖潛改造資金支出、科技三項費用，以及對國企撥付的教育、社會福利設施等，政府投向於國有制經濟單位的資金，佔財政總支出 90% 以上。不過，另一方面，政府的主要收入，又來自國有企業的利潤上繳及流轉稅負。

對非國有部門包括農業，政府主要是通過價格機制---剪刀差(price scissors)抽取剩餘，資助國有部門的發展，返過來對它們的直接財政支出投入不多。

在改革時期，財政改革的方向就是市場經濟下的“公共財政”(public finance)體制，把政府作為國有資產的所有者和它作為公共產品及服務的提供者清楚劃分。

在這種情況下，財政支出產生很大變化。經濟建設支出比重下降專案基本建設支出從 1979 年的 40% 下跌至 1999 年的 16%；如剔除當年用於啓動經濟、由增發國債來融資的非通常基礎設施投資，這一**比重不足 10%**。另一方面，社會文教支出所佔的比重則上升；而轉移性支出(transfer payments)比重亦同時上揚，反映出政府的經濟及社會角色的轉變，以至在價格改革之下明補(explicit subsidy)替代暗補(implicit subsidy)---與及剪刀差的政策須予放棄的做法。

國家財政按經濟性質分類的支出及其比重

單位：億元

年份	財政支出總額	轉移性支出					轉移性支出比重 (%)	購買性支出比重 (%)
		總額	價格補貼	企業虧損補貼	債務支出	撫恤和社會福利費		
1950-1952	366.6	7.4	--	--	4.4	3.0	2.02	97.98
1953-1957	1345.7	50.8	--	--	25.2	25.6	3.78	96.22
1958-1962	2288.7	84.3	--	--	50.5	33.8	3.68	96.32
1963-1965	1205.0	57.3	--	--	19.2	38.1	4.76	95.24
1966-1970	2518.5	44.1	--	--	7.9	36.2	1.75	98.25
1971-1975	3919.4	48.5	--	--	1.5	47.0	1.24	98.76
1976-1980	5311.0	340.9	208.1	--	28.6	104.2	6.42	93.58
1981-1985	7712.5	1868.9	1009.1	507.0	229.3	123.5	24.23	75.77
1986-1990	13334.9	4637.3	1623.3	2325.4	469.2	219.4	34.78	65.22
1991-1995	26791.4	6558.1	1674.1	2060.5	2403.9	419.6	24.48	75.52
1996-1998	35357.0	8825.1	1718.0	1039.4	5626.3	441.4	24.96	75.04

資料來源：《中國財政年鑒》。

預算收支和預算外收支

當然，中國較“輕度”的社會主義財政收支未有包括預算外的支出。

按照國家審計署的解釋：“國家財政收支包括財政收入和財政支出兩個方面。我國的**財政收入包括預算收入和預算外收入兩部分**。根據預算法第十九條的規定，預算收入包括稅收收入、依照規定應當上繳的國有資產收益、專項收入和其他收入。除預算收入外，按照我國財政管理體制的規定，各地方、部門、各單位還有一部分不納入國家預算，自行管理使用的財政性資金，稱預算外資金，如各種附加和其他不納入預算的基金收入等。這些基金是國家預算資金的補充，是國家財政資金來源的重要組成部分，也是國家的財政收入。我國**財政支出也包括預算支出和預算外支出兩部分**。根據預算法第十九條規定，預算支出包括：經濟建設支出；教育、科學、文化、衛生、體育等事業發展支出；國家管理費用支出；國防支出；各項補貼支出和其他支出。預算外支出是指財政性預算外資金的支出，如地方、各部門、各單位自行管理使用的、不納入國家預算的那部分財政性資金的支出。” (http://www.audit.gov.cn/cysite/docpage/c245/200305/0527_245_5030.htm)

預算外資金於改革前已經存在，基本上它屬於地方政府、政府各個部門、以及國企可有較多自主性的資金，具有分散、專用及波動性大的特點。

但理論上，與預算內資金一樣，中央財政部對之實行“**收支兩條線**”的管理。換言之，各地方、部門、單位不能將收支掛鉤，多收多支，把預算外資金視為自有資金，避開中央的管理和審核。

1982年預算外資金開始建立正式統計制度，預算外收入及支出項目幾經變化。1993年實施了新的財務通則和會計準則，預算外收支範圍作了較大調整，國企更新改造資金、大修基金等不再列為預算外資金。故此，1992年以前與1993年以後的預算外資金收支並不可比。

中國財政支出比率變化趨勢 單位：億元

年 份	國家 預算支 出總額	預算外 支出 總額	預算內 外支出 總額	GDP	國家預 算支出 比率%	預算內 外總支 出比率%
1978	1122.1	347.1	1469.2	3624.1	31.0	40.5
1979	1281.8	452.9	1734.7	4038.2	31.7	43.0
1980	1228.8	557.4	1786.2	4517.8	27.2	39.5
1978-1980	3632.7	1047.4	4680.1	12180.1	29.8	38.4
1981	1138.4	601.1	1739.5	4862.4	23.4	35.8
1982	1229.9	743.5	1973.4	5294.7	23.2	37.3
1983	1409.5	875.8	2285.3	5934.5	23.8	38.5
1984	1701.0	1114.7	2815.7	7171.0	23.7	39.3
1985	2004.3	1375.0	3379.3	8964.4	22.4	37.7
1981-1985	7483.1	4710.1	12193.2	32227.0	23.2	37.8
1986	2204.9	1578.4	3783.3	10202.2	21.6	37.1
1987	2262.2	1840.8	4103.0	11962.5	18.9	34.3
1988	2491.2	2145.3	4636.5	14928.3	16.7	31.1
1989	2823.8	2503.1	5326.9	16909.2	16.7	31.5
1990	3083.6	2707.1	5790.7	18547.9	16.6	31.2
1986-1990	12865.7	10774.7	23640.4	72550.1	17.7	32.6
1991	3386.6	3092.3	6478.9	21617.8	15.7	30.0
<u>1992</u>	<u>3742.2</u>	<u>3649.9</u>	<u>7392.1</u>	<u>26638.1</u>	<u>14.0</u>	<u>27.8</u>
<u>1993</u>	<u>4642.3</u>	<u>1314.3</u>	<u>5956.6</u>	<u>34634.4</u>	<u>13.4</u>	<u>17.2</u>
1994	5792.6	1710.4	7503.0	46759.4	12.4	16.0
1995	6823.7	2331.3	9155.0	58478.1	11.7	15.7
1991-1995	24387.5	12098.1	36485.6	188127.8	13.0	19.4
1996	7937.6	3838.3	11775.9	67884.6	11.7	17.3
1997	9233.6	2685.5	11919.1	74462.6	12.4	16.0
1998	10798.2	2918.3	13716.5	78345.2	13.8	17.5
1996-1998	27969.3	9442.2	37411.5	220692.4	12.7	17.0

資料來源：樓繼偉《新中國 50 年財政統計》北京，經濟科學出版社，2000 年；
《中國統計年鑒（2000）》中國統計出版社，2000 年。

中央地方財政關係與預算外/制度外資金

“1994年分稅制改革以後，中央財政大幅度提高、地方財權大幅度下降，但中央與地方的事權劃分變化幅度較小：1994—2002年期間中央財權平均為52%，地方財權平均為48%，中央事權平均為30%，地方事權平均為70%。事權是財政支出分配的前提，也是各級政府間財政關係協調的基礎。當前我國迫切需要通過法律規範中央和地方的事權和財權。”

“以宏觀調控為契機，加快建設 公共服務型政府的建議(18條)” 2004-11-24 中國(海南)改革發展研究院

<http://report.drc.gov.cn/drcnet/corpus.nsf/3b362e13b7311c174825683f003208d7/9bc0f72f62aedc9a48256f7400222099?OpenDocument>

中國中央和地方政府的財政支出

單位：億元

年份	財政支出總額	中央財政支出占%	地方財政支出占%	地方財政支出額	地方財政支出占GDP%	縣鄉級財政支出占GDP%
1980	1228.83	54.26	45.74	562.02	12.35	-
1985	2004.25	39.68	60.32	1209.00	16.88	-
1990	3083.59	32.57	67.43	2079.12	11	-
1991	3386.62	32.21	67.79	2295.81	11	-
1992	3742.2	31.28	68.72	2571.76	10	10.82
1993	4642.3	28.26	71.74	3330.24	10	9.24
1994	5792.62	30.29	69.71	4038.19	9	7.66
1995	6823.72	29.24	70.76	4828.33	8	7.93
1996	7937.55	27.1	72.9	5786.28	9	8.30
1997	9233.56	27.43	72.57	6701.06	9	-
1998	10798.18	28.9	71.1	7672.58	10	
1999	13187.67	31.5	68.5	9035.34	11	
2000	15886.5	34.7	65.3	10366.65	12	

注：a 本列為樣本資料。本表其餘部分為官統計資料，其中中央和地方財政支出均為本級支出。

資料來源：財政部網站、國家統計局網站、調查資料。

故此，預算外資金變成了地方政府的迴旋空間。現時，絕大部份的預算外收支都並非中央而是地方政府的。更且，地方政府還往往採取各種方法，謀取財政制度外的收入。亂收費、強徵地等現象就是其中的表現。

中國政府財政預算外收支狀況

單位：億元

年份	預算外收入總額	中央的預算外收入	地方的預算外收入	預算外支出總額	中央的預算外支出	地方的預算外支出
1982	802.74	270.7	532.04	734.53	227.05	507.48
1983	967.68	359.9	607.78	875.81	300.38	575.43
1985	1530.03	636.1	893.93	1375.03	562.05	812.98
1990	2708.64	1073.28	1635.36	2707.06	1037.69	1669.37
1991	3243.3	1381.1	1862.2	3092.26	1263.27	1828.99
1992	3854.92	1707.73	2147.19	3649.9	1592.81	2057.09
1993	1432.54	245.9	1186.24	1314.3	198.87	1115.43
1994	1862.53	283.32	1579.21	1710.39	225.02	1485.37
1995	2406.5	317.59	2088.93	2331.26	351.38	1979.88
1996	3893.34	947.66	2945.68	3838.32	1034.92	2803.40
1997	2826.0	145.1	2680.9	2685.5	143.9	2541.6
1998	3082.29	164.15	2918.14	2918.31	139.74	2778.57
1999	3385.17	230.45	3154.72	3139.14	164.82	2974.32

附注：1993—1995 年、1996 年統計口徑被調整

資料來源：財政部網站；周業安，“縣級財政支出管理體制改革的理論與對策”，《管理世界》，2000 年第 5 期。

中國分稅制後的地方稅結構

稅種	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
增值稅	0.25	0.23	0.22	0.21	0.20	0.20	0.20
營業稅	0.28	0.29	0.29	0.29	0.30	0.29	0.29
資源稅	0.02	0.02	0.02	0.01	0.01	0.01	0.01
企業所得稅	0.13	0.12	0.12	0.13	0.12	0.13	0.18
城鎮土地使用稅	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01
印花稅	0.01	0.00	0.02	0.01	0.01	0.01	0.01
其他工商稅	0.10	0.13	0.14	0.15	0.16	0.17	0.18
鹽稅	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
農業稅	0.08	0.09	0.10	0.09	0.08	0.08	0.05
城鎮維護建設稅	0.08	0.07	0.07	0.07	0.07	0.06	0.06
國有資產投資 方向調節稅	0.02	0.02	0.02	0.02	0.02	0.03	0.00
耕地佔用稅	0.02	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01

資料來源：財政部網站；周業安，“縣級財政支出管理體制改革的理論與對策”，《管理世界》，2000年第5期。

若干國家中央與地方支出責任的劃分

內容	美國	加拿大	德國	日本
國防	中央	中央	中央	中央
外交	中央	中央	中央	中央
國際貿易	中央	中央	中央	中央
金融政策	中央	中央	中央	中央
地區間貿易管制	中央	中央	中央	中央
立法與司法	中央、地方	中央、地方	中央	中央
對個人的福利補貼	中央、地方	中央	中央	中央、地方
失業保險	中央、地方	中央、地方	中央	中央、地方
全國性交通	中央、地方	中央、地方	中央	中央
地區性交通	地方	地方	地方	中央、地方
環境保護	地方	地方	中央、地方	中央、地方
對工農業及科研的支援	地方	地方	中央、地方	中央、地方
地區性規劃	地方	地方	地方	地方
教育	中央、地方	地方	中央、地方	中央、地方
衛生	地方	地方	中央、地方	中央、地方
公共住宅	地方	地方	地方	中央、地方
給排水	地方	地方	地方	中央、地方
警察	地方	地方	地方	中央、地方
消防	地方	地方	地方	中央、地方
公園及娛樂設施	地方	地方	地方	地方

資料來源：蒙麗珍，1996，《轉移支付分析—比較及選擇》，東北財經大學出版社，頁 87；周業安，“縣級財政支出管理體制改革的理論與對策”，《管理世界》，2000 年第 5 期。