

中国全口径财政支出规模 核算与分析 2003—2013

汪德华

(中国社会科学院 北京 100028)

内容提要 :本文按照 IMF(2001)以及 OECD 等国际组织制定的标准,核算了 2003 年—2013 年中国全口径财政支出规模。结果显示:受基础设施建设高峰期和社会福利事业大发展“双碰头”特殊国情的影响,中国全口径财政支出占 GDP 的比重已从 2003 年的 31% 左右,上升到 2013 年的 39% 左右。从全口径财政支出资金来源结构看,公共财政支出所占比重稳定在 60% 左右,主要用于经济建设领域的政府性基金、土地出让金以及地方政府融资平台资金对应的支出比重较高且波幅较大。

关键词 :财政支出 全口径 核算分析 双碰头

中图分类号 F812.45 **文献标识码** A **文章编号** :1672-9544(2015)07-0053-04

财政支出是政府履行其职能的基础和直接体现,其规模与结构体现了政府职能的范围和重点(Richard and Tommasi,2001)。从发达国家历史来看,其政府职能以及财政支出在不同的历史时期侧重点有所差异,到 1980 年代之后逐步趋于稳定。到今天,面向民生的教育、医疗以及社会保障等支出已成为发达市场经济国家的财政支出主体,财政支出占 GDP 的比重大都在 40%—50% 之间,部分国家甚至接近 60%。(坦齐和舒克内希特 2005)很多文献通过将中国财政支出的规模与发达国家进行比较,进而探讨中国财政政策和政府职能存在的问题。不过,由于中国的财政统计口径以及公布的数据与发达国家相差较大,这种国际比较所得的结论可能存在一定的误差。总体上看,按照 IMF(2001)等若干国际组织的标准,中国在财政支出规模统计上存在的

问题主要是未能全口径涵盖所有财政支出资金,较为详细的数据往往仅限于公共财政收支。基于这一点,本文将尝试结合多方面的统计资料,按照 IMF(2001)等国际组织的标准,核算中国 2003 年—2013 年的全口径财政支出规模,以此为基础讨论当前中国财政支出规模存在的问题。

一、全口径财政支出的核算口径

为核算国际可比意义上的财政支出规模,首先要按照国际标准确立中国全口径财政支出的口径。按照 IMF(2001)的《政府财政统计手册》,中国的全口径财政支出至少应包含公共财政支出、政府性基金支出、预算外支出、社保基金支出。其中,预算外支出自 2011 年开始已全部纳入公共财政支出;政府性基金支出包含了土地出让金对应的支出;社保

[收稿日期]2014-12-30

[作者简介]汪德华,财经战略研究院财政审计研究室主任,副研究员,研究方向为财税政策与理论、财政审计。

[基金项目]本文获得中国社科院基础研究人员资助计划“财税制度对经济发展的影响及相关问题”以及对外经贸大学科研基金的支持。

①“公共财政收支”原称“一般预算收支”,是中国全口径财政收支的一部分。

基金支出应仅包含针对企业职工的五项社会保险基金,针对居民的社会保险基金支出已核算在公共财政支出范围内。除此之外,政府还可以通过举债的方式获取资金用于财政支出。在这方面,中央政府的国债以及代地方政府发行的债务对应的支出已包含在公共财政支出之内,但新世纪以来愈演愈烈的以地方融资平台为主体的地方政府性债务未包含在以上口径中。地方融资平台虽然一般以国有企业的形式存在,但其运转实质是行使政府职能而非企业行为,因此其每年的资金使用应包含在中国的全口径财政支出之内。社会上普遍关注的国企利润,按照IMF(2001)的界定,是公共部门而非一般政府部门的资金来源。当前中国的国有资本经营预算所对应的资金支出,并未分红到政府账户内,而仅在国有企业内部循环使用,因此本文未将其视为全口径财政支出的一部分。

总结而言,中国的全口径财政支出应包含公共财政支出、预算外支出、政府性基金支出、社保基金支出、以地方融资平台为主体的地方政府性债务增量对应的财政支出五个部分。考虑到政府性基金中包含的土地出让金规模庞大,且使用范围的性质较为复杂,本文将其独立出来处理。确立了全口径财政支出的口径,还需要注意不同类财政支出之间的重复计算问题:一是公共财政支出中每年有向五项社保基金的较高补贴,本文将其从五项社保基金总支出中予以扣减;二是土地出让金支出的一部分要形成国有土地收益基金、新增建设用地土地有偿使用费、水利建设基金等政府性基金的一部分,这部分支出资金也应予以扣除。同时,土地出让金支出的一部分是用于对拆迁户的补偿,这部分资金不宜于认定为财政支出。然而,在各年土地出让金支出中究竟多少比例用于上述类别的支出,缺乏可得数据。为此,本文参考陈多长、洪丹萍(2012)对若干城市的考察以及土地出让金相关管理制度的出台时间,对土地出让金对应的财政支出采取简化的折算处理方法:2003年—2006年按其支出总额的65%折算为财政支出,2007和2008两年按60%折算,2009年—2012年按55%折算。地方融资平台每年

的债务增量是全口径财政支出的一部分,但目前没有政府机构完整公布这一数据。中国审计署在2011年第24号公告公布了2010年年末全国地方政府性债务余额,以及在2013年32号公告公布的2012年底全国地方政府性债务余额。本文将利用审计署这两份审计报告,按其提供的债务余额数据以及历年的债务增长率数据,推算每年的债务增量。

二、全口径财政支出规模估算结果

按照上节所列示的统计口径和核算方法,表1列出了2003年至2013年中国全口径财政支出的总额、各构成项以及总额占GDP的比重。从表中可以看出,中国全口径财政支出的总额从2003年的约4.2万亿逐年上升,到2013年已超过22万亿,十一年间增长五倍有余。一般说来,衡量财政支出规模较为合适的指标是财政支出占GDP的比重。按照这一指标,中国财政支出规模过去十年均超过30%,自2009年开始维持在36%以上,这较为接近发达国家财政支出规模较低国家(如韩国、美国等)的水平。另外需要注意的一点是,全口径财政支出占GDP的比重波动较大,主要表现在受2009年出台“四万亿”经济增长刺激性政策的影响,全口径财政支出占GDP比重从2008年的约32%跳跃到2009年的约41%,其后又逐步回落到36%—37%的水平,2013年又上升到39.35%。

表2是以表1数据为基础,计算了各种来源资金对应的财政支出占全口径财政支出的比重。从表2可见,在全口径财政支出中,公共财政支出仅占全口径财政支出的60%左右,且自2003年以来比重较为稳定。预算外支出在2003年时比重较高,随着财政部门逐步将其纳入预算内,比重逐步降低,到2011年已完全合并到公共财政支出之内。五项社保基金支出占全口径财政支出的比重略有上升,从2003年的8.14%上升到2013年的11.17%,尤其是在2013年升幅明显。土地出让金对应的支出、政府性基金支出、地方政府性债务增量对应的支出,三部分加总起来占全口径财政支出的比重也较高,2003年为24%,2013年为28%。这部分资金所占比

表 1 中国 2003 年—2013 年全口径财政支出规模估算

单位:亿元

年份	公共财政支出	预算外支出	政府性基金支出	五项社保基金支出	土地出让金折算财政支出	地方政府性债务增量	全口径财政支出	占 GDP 比重/%
2003	24649.95	4156.36	2138.62	3446.40	3523.85	4424.72	42339.90	31.17
2004	28486.89	4351.73	2511.98	4036.87	4167.91	4661.84	48217.23	30.16
2005	33930.28	5242.48	2936.23	4732.70	3824.48	5888.84	56555.00	30.58
2006	40422.73	5866.95	3496.13	5516.99	4606.13	7438.78	67347.72	31.13
2007	49781.35	6112.42	3681.41	6776.83	7290.00	9396.67	83038.68	31.24
2008	62592.66	6346.36	5261.07	8481.10	6225.00	10589.08	99495.27	31.68
2009	76299.93	6228.29	4371.65	10525.87	7680.20	34481.64	139587.58	40.95
2010	89874.16	5754.69	7675.08	12843.58	16010.47	17005.88	149163.86	37.15
2011	109247.79	-	10222.71	15720.52	17127.23	24307	176625	37.33
2012	125952.97	-	7650.85	17086.69	14680.34	24307	189677	36.51
2013	139744	-	9516	24992	22330	30000	223828	39.35

资料来源:作者核算所得。表中公共财政支出、土地出让金支出、政府性基金支出等数据分别来自历年《中国财政年鉴》或历年全国人大会议预算报告。五项社保基金支出按《人力资源与社会保障年鉴》公布的支出数据扣除当年公共财政补贴核算。地方融资平台债务增量按审计署 2011 年第 35 号公告、2013 年第 32 号公告的 2010 年和 2012 年债务余额数据推算所得。其中 2003 年-2010 年的债务增速来自于 2011 年第 35 号公告,2011 年和 2012 年增速假定相同。

表 2 中国 2003 年—2013 年全口径财政支出结构

年份	公共财政支出/%	预算外支出/%	五项社保基金支出/%	政府性基金支出/%	土地出让金折算财政支出/%	地方政府性债务增量/%	全口径财政支出/%
2003	58.22	9.82	8.14	5.05	8.32	10.45	100
2004	59.08	9.03	8.37	5.21	8.64	9.67	100
2005	60.00	9.27	8.37	5.19	6.76	10.41	100
2006	60.02	8.71	8.19	5.19	6.84	11.05	100
2007	59.95	7.36	8.16	4.43	8.78	11.32	100
2008	62.91	6.38	8.52	5.29	6.26	10.64	100
2009	54.66	4.46	7.54	3.13	5.50	24.70	100
2010	60.25	3.86	8.61	5.15	10.73	11.40	100
2011	61.85	-	8.90	5.79	9.70	13.76	100
2012	66.40	-	9.01	4.03	7.74	12.81	100
2013	62.43	-	11.17	4.25	9.98	13.40	100

资料来源:由作者根据表 1 数据核算所得。

重在 2003 年—2013 年间波动较大,如 2008 年为 22%,而 2009 年突然上升到 33%,这也是全口径财政支出占 GDP 比重波动较大的主要原因。当前,我国公共财政支出中经济建设方面的支出已逐步减

少,民生类支出比重已较高。但由于政府性基金、土地出让金以及地方政府融资平台资金主要用于经济建设类支出,因此以全口径财政支出来分析,经济建设领域的支出比重依然较高。

三、小结

本文按照 IMF(2001)等国际组织制定的标准,核算了 2003 年—2013 年中国全口径财政支出规模。结果显示,我国全口径财政支出占 GDP 的比重已从 2003 年的 31%左右,上升到 2013 年 39%左右,且日常大家较为关注的公共财政支出占全口径财政支出的比重仅在 60%左右,主要用于经济建设领域的政府性基金、土地出让金以及地方政府融资平台资金对应的支出占有重要位置。总体看来,即使与发达国家相比,我国当前全口径财政支出规模已经处于较高水平,且在公共财政资金之外的经济建设领域的财政支出依然较高。依笔者之见,这一现状与中国的特殊国情和当前发展阶段密切相关。如汪德华(2011)所分析的,基础设施建设高峰期与社会福利体系建设“双碰头”的特殊国情,应是评价和改革中国财税体制的立足点。在多数老牌发达国家,其基础设施体系的建设在二战之前已历经百年基本完成,其后主要是更新改造;而其社会福利性支出的大幅攀升,基本上是在二战之后。但在我国现阶段,受赶超发展战略的影响,基础设施体系要压缩在几十年内完成,未来十余年内依然处于高峰期;按照改善民生执政目标以及国际潮流的要求,社会福利体系的建设也必须同步加大投入。简言之,保障社会福利体系建设和基础设施建设这两大

历史性任务的公共资金需要,是现阶段中国财税体制需要担负的基本功能。这两大历史性任务就导致,在中国当前发展阶段,需要维持较高的财政支出水平,且财政支出结构较发达国家明显倾向于经济建设性支出。展望未来,财政支出领域改革的总体方向应是:适度控制总体规模;建立优化一般性行政支出结构的长效机制,降低行政成本;逐步压缩经济建设性支出的规模,优化公共投资结构;继续加大社会福利性支出比重,提高社会福利性支出的绩效。

参考文献:

- [1] 维托·坦齐,卢德格尔·舒克内希特.20 世纪的公共支出:全球视野.商务印书馆,2005 年.
- [2] 白重恩,汪德华,钱震杰.公共财政促进结构转变的若干问题.比较,2010 年第 48 辑.
- [3] 陈多长,洪丹萍.中国土地出让金支出结构及其问题.技术经济,2012 年第 7 期.
- [4] 汪德华.中国财政收入规模的演变与展望.经济学动态,2011 年第 3 期.
- [5] Allen,Richard.and Daniel Tommasi,2001,Managing Public Expenditure:A Reference Book for Transition Countries,Paris: Organization for Economic Cooperation and Development.
- [6] International Monetary Fund,2001,Government Finance Statistics Manual 2001.

【责任编辑 寇明风】

(上接第 46 页)

- [13] Wenzel,M.“The impact of outcome orientation and justice concerns on tax compliance:The role of taxpayers’ identity”. Journal of Applied Psychology,2002:87.
- [14] Organisation for Economic Cooperation and Development. “Understanding and Influencing Taxpayers’ Compliance Behaviour”.France,Paris:OECD Forum on Tax Administration,2010.
- [15] Kirchler,E.“ The economic psychology of tax behavior”. Cambridge:Cambridge University Press,2007.
- [16] Torgler,B.“Tax Morale and Direct Democracy”,European Journal of Political Economy,2005:21.
- [17] Spicer,M.W.,& Lundstedt,S.B.“ Understanding tax evasion”. Public Finance,1976:31.
- [18] Tajfel H.“Differentiation Between Social Groups:Studies in the Social Psychology of intergroup Relations”.

Chapters1-3.London:Academic Press,1978.

- [19] Song,Y.& Yarbrough,T.E. “ Tax Ethics and Taxpayers’ Attitudes:A Survey”.Public Administration Review,1978: 38.
- [20] 托尼·赛奇. 中国的治理质量:公民的视角.http://www.chinareform.org.cn/gov/governance/Practice/201305/t20130515_167058.htm.
- [21] 焦耘. 主流税收共识的形成及其对税收行为的影响.税务与经济,2014 年第 1 期.
- [22] Larissa-Margareta Bătrancea,Ramona-Anca Nichita And Loan Bătrancea.“Understanding The Determinants Of Tax Compliance Behavior As A Prerequisite For Increasing Public Levies”.The USV Annals of Economics and Public Administration Volume 12,2012,1(15).

【责任编辑 孟宪民】