



中国税法智库

财税体制改革

以法平险——论中国的财政风险的法律控制

2013 年 12 月 11 日



北京明税律师事务所合伙人 施志群

明税律师

对涉税法律服务市场的专注与精耕，是明税区别于其他综合型律师事务所和专业所的最终要特色之一。作为本土崛起的法律服务机构，明税专注于为企业和个人提供涉税政策咨询以及相关解决方案、为政府相关机构提供政策建议以及决策支持。

明税的专业人员主要来自于北京大学以及国内其它重点高校或研究机构，80%以上具有硕士及以上学历，主要成员大都具有律师、注册税务师或其他相关专业资格。

提供最优化的税务方案是明税的专业追求。依托北京大学等高校的财税研究专家以及受聘担任机构顾问的前财税机关业务官员等丰富的理论与实务资源，明税能够为企业、个人以及政府机关提供精准、详尽、务实的税务解决方案。

联系我们：

明税律师

电话：(8610) 59009170

传真：(8610) 59009172

邮件：service@minterpku.com

地址：北京市朝阳区东三环中路建外 SOHO 西区 11 号楼 2504 室

【摘要】随着中国经济的日益发展，同时发展速度的相对放缓，中国的财政愈来愈受到了国内和国际的广大的学者专家的重视。其中最为重要的便是中国的财政的风险问题。

对于中国存在财政风险这一命题，基本来说，没有人有异议。但是，对于财政风险的可控制性和控制的方式，争议颇多，笔者拟从自己的认识角度对此进行一定的阐述，尤以财政风险的法律控制为主。

【关键词】 财政安全 隐性债务 财政结构 法律控制

【正文】

财政安全

怎么样的财政才是合理的安全的财政呢？

笔者在翻阅了有关的资料后得出这样的结论：

首先，如果政府能够长期保持财政收支平衡，则政府财政是可持续的，换言之就是没有财政危机；其次，尽管在相当长时期内不能实现财政收支平衡，但政府能够通过发行国债为财政赤字融资，则政府依然可以是可持续的。最后，如果在经济中存在这样一种机制，当财政脱离平衡状态之后，经济变量之间的相互作用可以使财政恢复或趋于恢复平衡，则政府的财政状态仍可定义为稳定可持续的。

能够做到上述三点的政府的财政才使健康的财政，那么中国的情况是怎么样的呢？

财政风险

在中国，就目前看来，政府正在试图通过发行国债为财政赤字融资，以达到财政危机的解决。因此，国债构成了政府财政赤字的组成部分。但，应当指出的是，国债并没有充分反映政府的实际负债规模和财政风险水平。

这是因为，一般来说，政府债务分为四大类型，不单有国债这样的显性直接负债，还有隐性直接负债，显性或有负债，隐性或有负债。平时关注的债务是第一类，显性的直接债务，其他三部分基本不大关注，也没有列入政府的正式财政报告里。中国政府实际负债规模

大于公布的国债数。

第一、粮食经营亏损挂账。从国家权威机构获得的数据表明，由于粮食过剩，国家财政用于粮食保管费用、利息和价差亏损补贴（移库、陈化粮抛售、军供）等方面的支出不断上升，负担沉重。

目前，中国粮食的亏损挂账数额非常庞大，如果不加快改革将会对财政构成非常大的压力。

第二、“三位一体”的银行、企业、政府债务

在中国，所有的隐性财政风险中，金融业所占的比重最大，问题也最严重。1999 年从四大国有商业银行剥离给四大资产管理公司的不良资产有 1.4 万亿，按 70% 的损失率来算，大概会损失 1 万亿。这是个相当惊人的数字。

企业方面的或有债务，同样可能成为政府的隐性债务。1998 年有关部门（银行、国有资产管理局等）的抽样调查，曾得出当时国有企业“三分之一不亏或赢利、三分之一明亏、三分之一潜亏”的基本判断，这说明国有企业潜亏的问题不可忽视，财政在经济动态发展中可能或多或少要为之承担一定的责任。

在养老金这一块，由国家体改部门与国外保险机构联合进行的一项课题研究估测，近年我国养老金隐性债务累积规模，即使是按相关因素的中值来计算，也要高达 37000 亿元人民币左右。当然，这是一种或有债务，并非马上产生偿债压力，但其间社保体制因素变动的效应，可能是难以全面估测的。

在中国目前来看，国有经济仍然是一个由财政、银行、企业三个部门组成的巨型公司。银行不良贷款的损失，隐性养老金债务与财政部发行的国债一样，都是国家对非国有债权人（居民）的债务，或全体人民对其他人的债务。因此，在评估政府债务的可持续性时，必须把三个部门放在一起计算。

第三、财政结构——地方财政的债务之忧

中国财政的局部的、地区性的危机，也就是所谓的财政危机结构性问题。事实上，由于税制改革不到位，中国很多地方尤其是乡这一层次的财政的确面临着严重的财政危机。我们知道，在乡镇的财政收入中，有一半是用于民办教师的工资，

专业团队

武礼斌 合伙人

电话：010-59009170-809

邮件：Libin.wu@minterpku.com

寇毅敏 合伙人

电话：010-59009170-801

邮件：Yimin.kou@minterpku.com

施志群 合伙人

电话：010-59009170-808

邮件：Zhiquan.shi@minterpku.com

夏聪 合伙人

电话：010-59009170-818

邮件：Xiacong@minterpku.com

明税律师公众微信平台：



这是一种很基本的财政支出。而这种很基本的财政支出，我们的中央财政没有承担起来。我国财政体制多年来一直存在着事权与财权不清的缺陷，中央财政很多该做的事没有做，而很多不该做的事又在大包大揽。中央大包大揽，很多事情又是“我请客，你掏钱”，让地方政府掏腰包，这样就进一步加重了地方财政的危机。

在农村税费改革前，乡镇就存在着财政收支缺口。据有关材料显示，在我国 3000 多个县市中，财政长期呈现赤字的县市已超过 50%，全国 1080 个县发不出工资来，约有 50%~60% 的乡（镇）入不敷出。而且赤字时间长，乡镇财政收支缺口大多有七、八年的历史了，严重的地区已经超过了十年。农村税费改革取消了原先纳入乡镇财政预算和村级财务开支的税费项目，如乡统筹、教育集资、屠宰税等，乡镇可用财力一下子变得更加捉襟见肘了。为了解决乡村财政支付危机，中央和省级财政加大了转移支付的力度。2001 年中央财政对试点地区的转移支付总额为 100 亿元，2002 年为 200 亿。但是面对庞大的财政硬缺口，中央和省级政府的转移支付也是杯水车薪。

我国农村合作基金会的破产清偿，使地方财政风险成倍地扩大。1999 年，中央宣布取缔农村合作基金会，限期清盘、清偿。这个曾经在我国广阔农村地区发挥作用的金融机构从此寿终正寝，同时也给地方政府带来了巨额的债务。如广东省政府为了清偿全省 886 家农村合作基金会的股金，向中央借款 71.13 亿元，各级政府自筹资金 20.9 亿元，对个人合法股金进行一次性全额兑付。对政府财政来说，这些债务是出于社会稳定的压力，不得不承担的。

这些政府的非正式债务离真正的债务还有一定距离。而且有些或有债务，前几年可能是或有债务，但近几年还了，就没有事了。但当把这些都加起来，政府的财政风险还是相当大的。

法律控制

从根本上说，财政风险的释放，要依靠我国经济的渐进成长，但这样的逻辑不能倒过来说，不能指望无限的财政扩张可以支撑较好的经济增长数字，然后梦想此数字可以掩盖先前的财政扩张。舒缓财政风险已成为当务之急，就目前的观点来看，主要是从这样的几个方面进行所谓的财政减压：大力发展非国有企业、推动国有部门改革、降低银行偿债、完善转移体制、尝试地方举债、控制收入总量、优化支出结构、降低名义税率、免除农业税费。

以上所说的主要侧重于政策上的讲义。从法律的角度来讲，笔者认为中间机关应当有如下的作为。

笔者认为，应当对财政法、预算法、税法进行必要的调整。

首先，对财政收支——预算法的修订并以法律的形式进行下去。目前的主要内容是对收入总量的控制和支出项目的内容的更正。尽管财政税收的增长得力于加强征管，但一只手多收税压抑私人部门投资和消费的积极性，另一只手扩张公共投资，无疑增加了投资风险。此外，在好的项目储备基本耗尽，财政帐面资金相对充裕的时候，是否还有必要继续增发国债？

而对支出而言，一是中央财政似乎对基础设施的“软项目”投资不足，尤其是对于自身职责之内的九年义务制教育尽义务不足。例如，相当多的西部地区颇为贫困，农民很少或基本没有现金收入，基层政权靠摊派来维持“民办学校”和自身的生存。二是中央财政似乎漠视了农村仍然是持续的净剩余流出的地区。在县以下金融机构基本被撤裁之后，通过国有或民营金融机构向农村注资资本已不现实，那么

通过中央和地方财政向农业、农村和农民提供投融资便利就势在必行，但这一块却恰恰是比较匮乏的。对于此，应当进行相关的立法，把财政支出的项目以及正当程序进行合理的规划。

其次，以法律的形式免除农业税费，而不是行政命令。为什么农业税费必须免除？一是税收的源泉是个人所得，鉴于农民阶层很少有月收入超过 800 元的，因此其绝大部分本就不应该成为现实的纳税人。二是寄生在农业税上苛捐杂税太多。中央财政仅仅通过 5% 的农业税汲取了约 300 亿的税入，而各级政权在其上滋生出来的税费估计在 2000 多亿！从中央财政看免除农业税无伤大雅，否则盘根错节寄生出来的税费所导致的结果，只能是民怨沸腾，而且还加大了财政的另一层面上的风险。

第三，对税法进行必要的修订和调整。首先就是要把税收立法的真正主体的地位突显出来，让全国人大及其常委会真正的作到税收立法。同时对政府的对税法的越权性设立进行必要的纠正与认可。接着应当对名义税率进行必要的调低。过高的名义税率导致了广泛的偷税漏税，而这又一步导致了税收大检查和惩处的难度，变成高税率、高违规背景下的法不责众，要解开这样的“死结”，只有降低税率和强化征管。目前，对个人的所得税已因起点过低而沦落为“工薪税”或工资附加税，而对企业的所得税方面，尽管统一内外资所得税率原则已定，其趋势只能是内资企业所得税率向外资企业靠而不是相反，但至今尚无动作。所得税的改革恐怕还不是最紧迫的，增值税改革更为迫切，实践表明中国经济难以承受如此宽的生产型的税基，也可能并不能承受高达 17% 的税率，因此，无论是所得税还是增值税，都需要切实地降低税率。

当然，财政风险的法律控制远不止这些，但是，这三者应是当务之急。需要补充的是在对财政风险进行法律控制的时候，也应当注意已有的行政政策所起到的实际作用，在必要的时候将其法定化。

【结论】:

中国经济的发展还远没有到达发达的程度，中国财政的发展处于瓶颈阶段，财政风险的不断扩大，也正是经济实力真正雄厚前的阵痛。但，这并不代表我们放任它，而是应该是各种途径，包括法律途径去解决它，真正的解决我国的财政风险问题，如此，更能对经济的进一步发展提供必备的条件。

本文作者：明税律师事务所合伙人 施志群

【参考资料】

◇刘剑文主编：《财税法学》高等教育出版社 2004 年 2 月第一版

◇刘尚希、于国安：《地方政府或有负债：隐匿的财政风险》，中国财政经济出版社 2002

◇刘溶沧 赵志耘主编：《中国财政理论前沿》（Ⅱ）社会科学文献出版社 2001 年版

本文章由明税律师事务所整理或撰写，仅供一般参考之用，并非具有严格法律约束力的正式意见、建议或方案。如有专业需求，敬请联络明税律师资讯撰写团队：newsletters@minterpk.com 或者致电 010-59009170