# 中央财政收入占财政总收入比重问题研究

来源：网络 作者：静水流深 更新时间：2025-05-29

*\"一、决定中央财政收入比率的理论依据和因素中央财政收入比率高低的理论依据和主要影响因素，我们认为主要包括以下几点：（一）公共产品的层次性是决定中央财政收入比率的重要依据。在市场经济条件下，通过财政收入掌握社会资源，然后通过财政支出向社会提供...*

\"

一、决定中央财政收入比率的理论依据和因素

中央财政收入比率高低的理论依据和主要影响因素，我们认为主要包括以下几点：

（一）公共产品的层次性是决定中央财政收入比率的重要依据。

在市场经济条件下，通过财政收入掌握社会资源，然后通过财政支出向社会提供公共产品，满足社会需要，弥补市场失灵是各级政府的基本职能。而中央政府与地方政府之间职能的划分，即中央政府与地方政府在提供公共产品时如何进行有效、合理的分工，又是由公共产品具有的层次性的特点所决定的。

根据公共产品理论，按受益范围或效用溢出的程度可分为全国性公共产品、准全国性公共产品和区域性公共产品。

1．全国性公共产品，是指受益范围覆盖全国，可供全体国民无差别享用的公共产品。其基本特征是：受益范围为全国，而且受益的分布相当均匀。

2．准全国性公共产品，是指那些能够满足消费上的公共性，但在分布上又不具备均等性的公共产品，主要包括跨区域的公共设施、基础建设以及高等教育等。

3．区域性公共产品，是指在本区域内层次上能够被消费者共同且平等享用的公共产品。其基本特征是：受益范围为本区域，而且在区域内分布相当均匀。

显然，三种不同层次的公共产品由于本身的特点，决定了它们应由不同层次的政府来提供，才具有效率。

根据效率原则和公共产品层次性的特点，决定了中央政府主要负责全国性公共产品和准全国性公共产品的提供，地方政府主要负责区域性公共产品的提供，这实际上对中央政府与地方政府的职能范围在理论上进行了划分，而政府履行职能又需要相应的财力做保证，因此形成了“公共产品层次性——中央与地方政府职能的划分——中央与地方政府财力的分配——中央财政收入比率的高低”的逻辑决定过程。在一定时期，如果需要中央政府提供的全国性公共产品和准全国性公共产品数量较多，相应地要求中央政府所掌握的财力就较多，中央财政收入比率就高一些，反之亦然。所以，公共产品的层次性是决定中央财政收人比率的重要理论依据。

（二）集权与分权之间的关系是影响中央财政收入比率的重要因素。

各国在处理集权与分权的关系时，没有统一的、一成不变的标准，一般都避免过度的集权或分权，往往是以集权为轴心，分权是围绕集权进行调整，集权与分权的程度又是与各国的具体情况相联系的，主要决定于以下几个因素：

1．政体的不同。实行单一制政体的国家，是由若干行政区域单位或自治单位组成的单一主权国家，它是以中央集权为基础的国家结构形式，因此在处理中央与地方关系时，偏向于强调集权。而联邦制政体是在地方分权的基础上，由若干具有相对独立性的成员单位（州、邦、共和国）联合组成的，因此在处理中央与地方关系时，联邦制国家一般偏向于强调分权。

2．社会制度的不同。由于国家的社会制度不同，会使得在集权与分权中的偏好不一样。实行社会主义制度的国家，经济制度的基础是生产资料公有制，在初级阶段通常又是由国家代表社会来占有这些公有生产资料，这必然要求政府特别是代表全体国民利益的中央政府更深地介入社会经济生活，具备更强的调控能力，掌握更多的社会资源。而实行资本主义制度的国家，经济制度的基础是生产资料的私人占有制，更强调市场机制本身的作用，在价值观上体现更多的是个人主义。因此，在处理中央与地方关系时，一般来说社会主义国家更偏向于强调集权，而资本主义国家更注重分权。

3．不同的国情和发展阶段。市场经济不够成熟的发展中国家，由于生产力发展水平相对落后，经济结构和产业结构不合理，瓶颈部门对经济发展形成严重制约，地区和个人之间的收入分配差距较大，木利于全国统一市场形成的因素较多，往往需要政府特别是中央政府在市场经济的发展中发挥更大的推动作用和调控作用，这也使得发展中国家在处理集权与分权关系时一般要比发达国家更偏向于强调集权。

（三）收费、基金等政府收人形式在中央与地方之间的分配，也会影响到中央财政收入比率的高低。

政府为了提供公共产品，需要通过财政收入主要是税收的形式取得社会资源，但是如果由于政府收入机制不规范，政府收入不仅包括财政收入，还包括大量不纳入财政预算管理的预算外收入，甚至也不纳入预算外管理的制度外收入，如各种收费、基金、集资、摊派等，那么这些收入形式所取得的资源如何在中央与地方之间进行分配，也会影响到中央财政收入比率的高低。如果这些收入主要归地方政府支配，那么地方政府在财政收入之外还有属于自己的重要收入来源，中央政府就有可能在财政收入的分配中提高自己的份额。反之，如果这些收入全部集中归中央财政所有，地方政府就会要求提高在财政收入分配中的比例，降低中央财政收入比率。因此，收费、基金等政府非财政收入形式在中央与地方之间的分配状况，与财政收入在中央与地方之间的分配存在一定的互补性，也会影响到中央财政收入比率的高低。

二、当前中央财政收入比率的现状分析与评价

在1994年分税制财政体制改革之前，我国的中央财政收人严重偏低是当时财税界比较一致的看法，所以1994年财税体制改革的目标之一就是要适当增加中央的财力，希望经过几年的时间，达到把中央财政收入比率提高到60％的目标。那么，目前我国中央财政收入比率的状况是怎样？目前的水平是否适当？下面我们对这些问题进行分析。

（一）目前我国中央财政收入比率的现状及原因分析。

1994年财税体制改革一度使我国中央财政收入比率有了比较明显的提高，但随后这种势头并没有保持住，近几年该比率则基本上徘徊在50％左右的水平。

我们认为，之所以出现这种出乎预料的现象是有其复杂的原因的，主要包括这样几个方面：

1．分税制财政体制改革后，地方财政收入的增长速度超过预期。这又包括以下几点原因：

（1）地方税收征收管理的加强，使地方财政收入的增长速度远超过预期。由于我国划归地方税的税种，大多属于小税种，在原体制下由于收入不多、征管成本较高，在全部税种都由一个税务部门征收时，税务部门自然不会投入太多的精力和人力，在管理办法上也比较粗放胆是分税制财政体制改革后，这些小税种划归独立的地方税务局管理后，这些税种收入的多少已经与地方政府和地方税务管理部门的利益高度相关联，使得地方政府和税务部门投入了相当大的力量，实施了前所未有的严格管理措施，包括征管办法和手段的创新，这样地方税收的增长潜力得到了充分的挖掘，增长速度自然相当惊人。

（2）从近几年我国一些重要的经济结构所发生的变化趋势看，地方财政收入增长比中央财政收入增长更有经济基础。

首先，国民收入分配结构向个人倾斜，使得作为\" 地方税主要税种的个人所得税增长迅速。向个人倾斜的分配趋势扩大了个人所得税的税源，使个人所得税保持很高的增长速度，如

其次，居民支出和消费结构变化的影响。我国在改革开放后，随着生活水平的提高，居民支出结构发生了比较大的变化，其突出特征就是商品性支出比重在下降，而文化服务性支出比重在提高，这种趋势在这几年更为明显。支出。消费结构的变化和产业结构的变化，必然导致税源结构的变化，就是主要以第二产业的商品生产增加值为税基的增值税的增长，比不上以第三产业营业额为税基的营业税的增长速度，而增值税和营业税分别是中央和地方财政收入的主要来源，这自然会对中央、地方的财政收入增长造成影响。

第三，价格结构的影响。由于居民的消费结构向服务性需求转移，服务品的价格上升具有优先性。近几年来，我国服务品的价格指数一直保持较高的水平。一般来说，价格的变动对税收收入的短期影响还是十分明显的，服务品价格高，带来服务业营业额的快速增长，为地方财政收入的增长奠定了坚实的基础，而商品价格的下滑必然会使中央级税源的增长放慢。

第四，批发和零售贸易与餐饮业结构变化的影响。 1994年税制改革之后，对批发和零售贸易业征收增值税，收入归中央地方共享，而餐饮业征收营业税属地方固定收入。而这几年来，我国的餐饮业发展非常迅速。这种变化也会导致地方税税源的增加而中央税税源减少。

2．分税制财政体制改革后，中央财政收入的增长速度并没有预想的那么快。

3．由于财政总收入占GDP的比重偏低，制约了中央财政收入在财政总收入中占据更多的份额，也使得我国中央财政收入占GDP的比重远低于其他国家的水平。

虽然中央财政收人比率是在财政总收入盘子内中央与地方之间的划分，似乎与财政总收入的多少无关，但我们应该看到，在财政总收入规模太小，而对地方政府又必须有规范性收入来源以保障政府履行职能，这时财政总收入占GDP的比重偏低实际上就会对提高中央财政收入比率产生制约作用，也会使得中央财政收入占GDP的比重偏低。

4．我国财税体制中一些深层次问题对中央财政收入比率的提高形成制约。主要包括：

（二）对当前我国中央财政收入比率的评价。

从前面的分析可以看到，1994年财税体制

改革之后，我国中央财政收人比率大体维持在50％的水平，那么这种比率水平到底是高还是低，或者还是比较合适？我们认为不能单就这一比率来论比率是高是低，至少应考虑以下几个方面：

1．通过国际比较进行分析。我国目前中央财政收入占财政总收入的比重在48－53％的水平，中央财政收入占GDP的比重在5 5－65％的水平，如果仅从数字上看，我国中央财政收入比率的水平是很低的，特别是中央财政收入占GDP的比重，比世界各国的水平低得很多。因此从国际比较看，我国目前中央财政收入比率水平应该说是偏低的。

3．从我国的国情及市场经济的发展看，由于我国是一个实行单一制的社会主义大国，人口众多，疆域辽阔，在面临复杂的国际环境和国内经济形势时适当强调中央集权，加强中央政府的宏观调控力是非常必要的，也是维护中央权威和政令统一的必要手段。而且我国是一个发展中国家，市场经济体制还不成熟，许多阻碍市场经济发展的障碍如地区封锁、地区发展结构不平衡等问题还需要中央政府来加以解决和协调，这都需要有财力为后盾。因此，中央财政收入比率还应有所提高。

4．从与中央对地方的其他调控手段相配合的情况看，随着我国社会主义市场经济的发展，直接的计划、行政手段的使用应该是逐步减少，包括税收的立法权方面，也会考虑让地方享有一定的税收立法权，地方政府可以根据本地区的实际情况，确定设立某些税种，调整某些税率、税目，以及拥有一定的税收管\" 理权。在这些方面放权的思路，应该与在收入方面适当集权的思路相配合，才能既调动了地方的积极性，又不至于妨碍中央宏观调控能力的增强。从这点考虑，中央财政收入比率还是可以有所提高的。

三、提高中央财政收入比率的对策建议

提高中央财政收入比率，涉及到中央与地方分配关系的调整，应该采取比较慎重的办法。而且在1994年财税体制改革之后，中央财政收人明显偏低的情况已有所改观，所以，我们认为更重要的是通过对现行财税体制的规范、完善来逐步实现。另外对提高中央财政收入比率的目标，也不应设具体的数值，关键是看中央政府对地方的控制力是否增强。我们认为可以采取以下措施：

借鉴国际通行做法，并考虑我国政府职能转变的实际进程，应对现行财税体制下中央与地方收入的划分作以下调整：一是改变企业所得税按照行政隶属关系共享的做法，按国际惯例实行分率计征或比例分享。二是在税制进一步完善、地方税系得到健全的条件下，将个人所得税作为中央地方共享税；三是逐步将证券交易税（印花税）、资源税划为中央收入。

3．完善地方税收体系，合理确定税收管辖权限。结合税收制度改革逐步形成地方主体税种，条件成熟时可以考虑将房产税、土地使用税、车船使用税等简并成财产税，并适当扩大税基，成为市县一级财政的稳定收入。逐步合理解决地方税收立法权和管理权限问题。由于各地区自然条件和经济发展水平等方面差别较大，赋予地方政府适度的地方税收管理权，有利于促使地方因地制宜挖掘税收潜力，发挥税收调节作用。按照适当集中、合理分权的原则，逐步扩大省一级地方政府的税收管理权限，将一些区域性强、不影响全局经济发展和分配格局的地方税种的管理权限下放给省级政府，在不影响中央宏观调控政策、不挤占中央税基、不妨碍周边地区经济发展的情况下，报经中央批准后，省级人大和政府可以决定征或免征具有地方区域性特点的某项地方税。通过在原先过度集权的行政、立法、税收管理等方面的适当分权，换取中央在财力上的适当集权，为提高中央财政调控力，更多地运用经济手段来进行调控创造条件。

4．规范政府收入体系，提高财政收入占GDP的比重。通过“费改税”规范政府收人中的税费关系，取消各种不合理、不合法的收费、基金、摊派等政府收入，将部分具有税收性质的收费、基金改为税收，对必须保留的收费、基金进行规范管理，实行收支两条线、收支都纳人政府财政预算监督、管理的办法，提高财政收入占GDP的比重。也就是说通过“费改税”把规范性的财政收人规模做大，为提高中央财政收入比率创造空间。

总之，在实施这些措施时，要与增加地方在一般性转移支付资金使用方面的自主权、适当的行政、立法分权相配合，完善省以下政府的转移支付制度，考虑到地方政府特别是县乡政府的承受能力，逐步提高中央财政收入比率。

本文档由028GTXX.CN范文网提供，海量范文请访问 https://www.028gtxx.cn