

## 云南财政收入的结构分析(2001--2006)

<http://www.crifs.org.cn> 2009年2月10日 任晓珍 苏建宏 谭 文

**摘 要:**选取2001~2006年的财政数据为样本,通过分析现行财政体制下,云南财政地方一般预算收入的税种结构、税费结构、税收产业分布、地区收入构成、省以下各级政府间的收入变化情况,寻求云南地方财政收入增长的动力,力求揭示云南地方财政收入结构中存在的问题,从而为云南财政收入的可持续增长提供有效的政策建议。

**关键词:**云南;财政收入;结构分析

中云南是一个边疆多民族省份,经济基础薄弱,扶贫任务繁重。为尽快改变贫困落后面貌,云南始终坚持把发展作为第一要务,致力推动本地区经济的持续和稳定增长。“十五”以来,紧紧抓住国家实施西部大开发的历史机遇,努力促进国民经济的全面发展,经济增长一改“九五”时期低迷徘徊、逐年减缓的态势,在2001年实现6.8%的基础上,2002年以后基本保持了9%以上的增长速度(2003年为8.8%)。其中,2004年和2006年分别达到了11.3%和11.9%,均超过同期全国平均增速1个百分点以上。全省GDP总量2001年达到2000亿元,2004年和2006年又分别登上了3000亿和4000亿元台阶。人均GDP在2006年首次突破1000美元。按照国际货币基金组织(IMF)的标准,云南正在摆脱低收入阶段,向中低收入水平迈进。

云南经济的稳定增长,为财政收入规模的不断突破创造了条件。全省财政总收入(一般预算收入+上划中央税收,下同)几乎是每年登上一个百亿元新台阶,2006年达到886亿元。地方一般预算收入的增长速度,呈现出逐年加快的态势,分别登上了200亿元、300亿元两个大台阶,2006年实现380亿元。

现行财政体制下,云南地方财政收入增长的动力来自哪里?增长是否具有可持续性?这是实现云南财政经济可持续发展必须研究解决的问题。本文选取2001~2006年的财政统计数据,通过对云南地方一般预算收入的税种结构、税费结构、税收产业分布、地区收入构成、省以下各级政府间的收入变化情况等五个方面进行分析,力求揭示云南地方财政收入结构中存在的问题,从而为云南财政收入的可持续增长提供有效的思路。

### 一、一般预算收入的税种结构分析

分析云南财政2001—2006年①地方一般预算收入的税种结构状况,可以总结出以下一些主要特点:

1. 流转税收入是地方财政的主要支撑。在云南2001~2006年一般预算收入的构成中,增值税(25%部分)所占比重除2002年略低外,均稳定在17%以上。略高于全国平均水平,也高于东部和西部地区的平均水平,主要是卷烟工业所提供的增值税数额较大的原因。增值税(25%部分)的年均增幅略高

于一般预算收入,反映了云南除烟草产业外的其他工业或产业近年来稳步发展,为地方财政收入增长作出了积极贡献。营业税是地方各项税收中增长比较快的税种,在地方一般预算收入中的比重稳步上升,2006年达到了23.6%。说明云南以旅游大省建设为代表的第三产业发展取得实效,全省社会经济活跃,商品流通和服务发展迅速。全省仅增值税和营业税两个税种的收入合计,占地方一般预算收入的比重超过了三成,并呈不断扩大的趋势。2006年两税合计的占比为41%,成为地方财政收入的最主要支撑。

2. 所得税收入增长潜力很大,但个人所得税收入的增速相对较慢。2001~2006年,所得税(企业所得税+个人所得税,下同)在地方一般预算收入构成中的比重发生了先下滑后增长的明显变化。主要原因是2002年开始实施的所得税分享改革,以2001年为基数的政策效应,促使地方为提高2001年的分成基数而应收尽收,形成短期内的一个收入高峰。由于保持了较快的经济发展速度,企业盈利增加和个人收入增长,所得税的增长速度比较迅猛,改革后云南分享不超过50%<sup>②</sup>的企业所得税和个人所得税收入规模,随即在2004~2005年恢复到改革前2001年的总量水平。为了更好地反映这种增长速度,用2006年中央分享后构成地方一般预算收入的所得税,与分享改革前2001年的总量比较,5年间云南企业所得税和个人所得税也分别保持了9.5%和4.8%的年均增速。与同期全国地方(31个省、市、区)平均的年均增长5.9%和6.5%相比,企业所得税的超增长能力比较明显,而个人所得税的增速相对较慢。说明云南“十五”以来的企业效益提高较快,而城乡居民的个人收入增长水平与全国其他省市还有较大差距。

从所得税占地方一般预算收入的比重来看,分享改革前的2001年达到了19.7%,成为当年地方收入中的第一大税收来源。分享改革后的所得税收入占地方一般预算收入的比重有所下降,但由于增长速度较快,2003年以后呈稳步回升态势,2006年占14.7%,成为云南继营业税、增值税(25%部分)后的第三大税收收入。但从全国的横向比较看,2006年云南个人所得税占地方一般预算收入3.8%的比重,无论是与东、中、西部地区还是全国平均水平相比,都属于较低水平。再次印证了云南个人收入水平较低,中高等收入群体增长较慢的现实。

3. 城市维护建设税在一般预算收入构成中举足轻重。云南城市维护建设税收入2004年以前一直占一般预算收入的10%以上,之后有所下降,但也保持在9%以上,远远高出全国地方平均5.1%的水平,成为云南一般预算收入中影响较大的一个税种。其原因是云南烟草产业产生的消费税和增值税数额巨大,使得作为附加税的城市维护建设税<sup>③</sup>保持了相当规模。从一个侧面反映出云南财政对烟草产业、特别是卷烟工业的依赖性较大。

4. 资源税的增长十分迅速。2001—2006年,云南资源税收入从9390万元猛增到4.6亿元,年均增长达37.5%,成为地方税收收入增长中的一大亮点。资源税是对在我国境内开采应税矿产品(石油、煤炭、天然气、金属类矿产、非金属类矿产)和生产盐的单位和个人,就其应税数量征收的一种。

云南资源税的高速增长,一是由于有色金属、煤炭等矿产量的快速增加;二是得益于资源税税额的提高。两个因素促成云南资源税从2001年起保持20%以上的同比增长,2005—2006年更达到了78%和44.5%。资源税超速增长,使其占地方一般预算收入的比重在2001年后的5年间翻了1倍多。

5. 来自农业的税收在一般预算收入中的比重快速下降,但烟叶税对云南财政关系重大。为全面反映来自农业税收的情况,把农业税、农业特产税、耕地占用税、屠宰税、烟叶税(2006年开征)合并为“农业各税”比较,2003年以前,来自农业的税收收入占云南一般预算收入的比重在12%左右。随

着农村税费改革的深入,屠宰税、除烟叶外农特产税和农业税的减免直至取消,2004年以后农业各项税收收入的占比迅速下降,2006年只占当年一般预算收入的5.4%。为了更直观地反映来自农业的税收结构,仅用农业税、农业特产税、烟叶税三项税收比较,2006年云南农业三项税收合计占一般预算收入的比重达4.73%,远远高于东、中、西部地区和全国平均水平。究其原因,主要是云南烟叶税比重较高,2006年仅烟叶税收入占一般预算收入的比重就达4.6%。一方面说明云南是烟草大省,烟叶种植在农业产业结构中的地位十分重要;另一方面也说明,来自烟叶的税收在云南地方财政、特别是县乡财政收入中难以替代的支撑作用。烟叶税是国务院在2006年取消农业特产税的同时,出台《烟叶税暂行条例》,通过开征烟叶税取代原烟叶农业特产税的。新开征的烟叶税在纳税人、征税环节、税率和收入归属等主要方面基本参照原烟叶特产税的规定,有效保护了云南地方政府培植烤烟产业的积极性,稳定了云南烟草支柱产业的基础,有利于缓解云南县乡财政的困难。

## 二、一般预算收入的税费结构分析

地方一般预算收入按收入性质划分,由税收收入和非税收入两部分组成。税收收入包括地方固定税收收入和中央与地方共享税(增值税、所得税)中按比例归属地方支配的部分。非税收入主要由地方的公共收费项目组成,包括国有资本经营收益、行政事业性收费、政府性基金、彩票公益金、罚没收入等。一般来讲,税收收入是财政收入的主要来源,也是推动财政收入增长的主要动力。但2001—2006年云南一般预算收入中各项非税收入的年均增长速度达23.6%,规模迅速从2001年的27.8亿扩大到2006年的80.6亿,在地方一般预算收入中的比重从14.5%提高到21.2%。主要原因是地方各项政策性收费政策的调整,特别是2004年云南省根据国家有关税费政策,立足经济和资源优势,以非税收入为重点开辟了新的收入来源。云南省政府先后出台了规范国有土地出让金收支管理、依法收缴国有资本经营收益和转让收入、全面恢复征收水资源费、提高磷矿石资源税征收标准、加强探矿权和采矿权有偿使用管理等多项增收措施。不断通过规范措施来扩大非税收入规模,这已成为促进云南地方财政收入增长的重要途径。

从全国各省、市、区的横向比较分析可以看出,经济发达的东部地区,非税收入占地方一般预算收入的比重相对较低;而经济欠发达的中、西部地区,这一比重却远远高于全国平均水平。说明一般预算收入对非税收入的依赖程度与经济发展水平是相关的。对于经济欠发达的云南而言,要实现一般预算收入的长期、稳定增长,既要继续规范非税收入征管,稳定收入来源,确保监管到位和政策的公正透明,更要致力于地方经济的发展和繁荣,只有努力增加税源,扩大税基,才能为财政收入的增收提供广阔空间。

再从各项收入的具体构成情况看,国有资产经营收益的增长十分突出,从2001年的5632万元增长到2006年的8.1亿元,5年间增幅达14.4倍。在一般预算收入中的比重从0.3%上升到2.1%。扣除国有企业计划亏损补贴后,2006年云南国有资产经营收益占地方一般预算收入的比重调整为1.7%,低于同口径全国1.9%的平均水平,更低于中部地区和西部地区的平均水平。说明云南通过加强国有资产经营监管,为地方财政收入增长作出了贡献,但与中、西部的其他省(市、区)相比,还有继续提升的空间。

## 三、税收收入的产业结构分析

在统一税制框架下,不同地区的产业结构和经济特点,会形成不同的税收来源结构,从中可以反映出行业间税收负担的差异,为寻求财政税收的稳定和增长提供思路。分析云南2006年全部税收收入在

不同产业中的分布情况,可以发现以下特点:

1. 工业行业为云南税收提供了最重要的支撑。2006年云南税收收入的72.29%来自第二产业,23.56%来自第三产业,第一产业随着农业税的取消,税收收入仅占0.01%,几乎可以忽略不计。明显反映出,来自第二产业的税收收入,在云南税收总额中占有十分重要的份额。如果再进一步分析第二产业的结构,就可以看到,仅工业行业提供的税收就占全部税收总额的65.7%。工业行业用1/3的GDP总量,提供了近2/3的税收规模,真正成为云南税收收入的最重要支柱。主要原因是高税负的卷烟工业对云南税收收入的贡献较大。

2. 云南宏观税负水平较高,但不同产业间的差异较为明显。宏观税负是指当期税收收入总额占GDP的比重,用来反映一个国家或地区的税负总水平。2006年云南宏观税负达20%,高于全国同期16.5%的水平。[1]从分行业的情况看,第一产业的税负水平可以忽略不计,第三产业的税收负担也仅为15.4%,而第二产业的税负则高达32.9%,其中工业行业更高至37.4%。说明云南烟草产业所占比重较高,高税率烟草产品税收的贡献较大,提高了全省宏观税负的总体水平。

3. 云南第三产业的税收增长空间较大。云南第三产业的发展较为迅速,2006年的增加值在GDP中的比重达到38.5%,接近全国同期平均水平(39.4%),[1]但所提供的税收只占全部税收总额的29.6%。从税负情况分析,第三产业平均税负为15.4%,低于全国宏观税负的总水平。随着第三产业加快发展,以及税收征管措施的不断加强和完善,第三产业所提供的税收收入还有较大的增长空间。

#### 四、财政收入的地区结构分析

云南地处横断山脉,山高坡陡,地形复杂,地区间经济社会发展水平差异十分巨大,不同行政区域内的财政收入能力也有很大差距。为了直观地反映这种差异及其变化的趋势,从以下三个方面进行分析:

1. 从云南所属16个州、市经济发展水平和财政收入能力分析,通过选取云南2001~2006年全省16个州、市的人均GDP和人均一般预算收入指标,运用标准差异系数的计算方法进行处理后,得出表1的结果。分析表1的数据可以概括出这样的结论:一是人均GDP差异系数逐年减小,说明云南各州、市间的经济发展差距呈稳步缩小趋势;二是人均一般预算收入差异系数总体上在降低,但比较期6年平均差异值仍达0.81,说明地区间财政收入能力的差距依然很大;三是人均一般预算收入差异系数大于同期人均GDP差异系数,说明各州、市间财政收入的差异程度,高于经济发展水平所体现的差异,不同经济结构对财政收入结果的影响十分明显。

表1 云南省2001—2006年16个州市按总人口计算的差异系数[2]

年份 人均GDP差异系数 人均一般预算收入差异系数

2001 0.74 0.88

2002 0.71 0.84

2003 0.70 0.80

2004 0. 59 0. 88

2005 0. 57 0. 78

2006 0. 52 0. 69

平 均0. 64 0. 81

2. 从云南省不同州、市间可用财力的差异水平来分析,通过选取16个州、市及129个县按财政供养人员计算的人均可用财力指标,运用标准差异系数的方法来分析地区间财政保障能力的差异及变化(表2),可以看出:无论州市还是县级,人均可用财力差异系数都呈减小趋势,其中县级下降的幅度明显高于州市,但至2006年仍然高于州市水平。说明从全省来看,云南省以下财政体制在调节地区间财力保障水平差异方面的成效十分明显,不同州、市,特别是县级横向财力的差距正在逐步缩小,全省财力均等化水平不断提高。但同时也应该看到,县级间的横向财力差距仍然高于州、市间的横向财力比较,加强对县级财政管理体制监管,不断提高欠发达地区基层财政公共产品和服务的保障能力,依然是公共财政体制建设的重要内容。

表2 云南省2001—2006年按财政供养人员计算的人均可用财力差异系数[ 2 ]

年份 州市 县级

2001 0. 33 0. 52

2002 0. 30 0. 44

2003 0. 29 0. 42

2004 0. 29 0. 42

2005 0. 30 0. 39

2006 0. 27 0. 37

平 均0. 30 0. 43

3. 从烟草产业对云南地区间财政收入差异的影响分析,可以清晰地反映出,云南烟草主产区的财政经济总量主导了全省的总规模。由于云南财政经济对烟草产业的依存度很高,以烟草产业为支柱的州(市)与其他州(市)的财政经济实力差异巨大。为了更直观地反映这种差距,我们将全省烟草主产区的昆明、昭通、曲靖、玉溪、红河、楚雄、大理7个州(市)统称为“烟区”,用烟区内的人口、GDP、财政总收入、一般预算收入、上划中央税收占全省总规模的比重(表3),来说明烟草产业对区域间发展水平差距的影响。从表3可以看出,2001—2006年间,烟区7个州(市)人口占全省总人口的63%—66%,但GDP总量却占全省的75%—80%,财政总收入占全省的81%—85%,一般预算收入占全省的64%—68%,上划中央税收占全省的92%—97%。说明烟草主产区成为云南上划中央税收(包括消费税、增值税、所得税)的最主要来源地。同时,来自烟草主产区的财政总收入成为云南财政总收入中的主体。由于烟草主产区以烟草产业为龙头,带动了地方经济的全面发展,有力拉动了地方一般预算收入的增

长。

表3 2001--2006年云南省7个烟草主产区各项指标占全省比重[ 2 ] 单位: %

年份 人口 GDP 财政总收入 一般预算收入 上划中央税收

2001 63. 5 75. 2 83. 5 68. 8 95. 2

2002 63. 5 75. 1 81. 2 64. 4 93. 1

2003 63. 5 75. 1 81. 3 65. 3 92. 6

2004 63. 6 80. 1 85. 8 67. 3 97. 9

2005 66. 2 79. 9 84. 9 68. 1 96. 9

2006 66. 3 80. 1 83. 2 64. 8 97. 0

注: 7个烟草主产区包括昆明市、昭通市、曲靖市、玉溪市、红河州、楚雄州、大理州。

## 五、财政收入的预算级次结构分析

预算级次是指根据国家财政实行分级管理的要求,将预算收入按各级政府划分归属的名称。将分税制下的地方一般预算收入,按省、州(市)、县三级政府划分归属后,通过分析不同级次一般预算收入的增长变化情况,可以更好地反映各级政府财政收入的变化趋势。同时,通过比较财政转移支付制度调整后各级次可用财力的分布状况,可以客观地反映出不同级别政府间所拥有的财政保障能力和水平。两项指标的分级次比较显示出如下特点:

1. 县级一般预算收入的增长相对缓慢。2001--2006年,云南省县级一般预算收入的年均增长速度仅为12. 4%,在省、州(市)、县三个级次中增长最慢,也低于全省平均水平。相应地,县级一般预算收入占全省的比重从2001年的53. 9%下降到2006年的48. 6%。主要原因是受所得税分享改革、农业税和除烟叶外农特税取消、贯彻执行西部大开发税收优惠等政策性减收因素的影响,使县级一般预算收入的增长有所减缓。由于县级财政是全省财政的基础,帮助县级财政尽快消化这些政策性减收因素,实现财政与经济的共同繁荣,将是此后一段时期的主要任务。

2. 省本级一般预算收入的增长较为迅速。省本级一般预算收入在2001 --2006 年间实现年均21. 1%的增长速度,为同期省、州(市)、县三个级次中最高。其增收的动力,主要来源于云南省政府连续出台的全面恢复征收水资源费、加强探矿权和采矿权有偿使用管理等专项收入政策。实践证明:依托云南资源优势,在国家政策允许的范围内,开辟各种专项收入的增收渠道,也是推动云南地方财政收入增长的一条重要途径。

3. 省对下转移支付成效明显,州(市)本级的财政实力仍然较强。经过转移支付政策的调整,从省、州(市)、县三级财政可用财力的构成可以看出,2001--2006年,伴随着省本级可用财力比重的逐步下降,县级可用财力的比重几乎是同比例提高;5年间县级可用财力的年均增速达17. 5%,为各级次最高。说明省级财政致力于缓解县乡财政困难的目标,不断加大对基层财政的财力性转移支付,

使县级财政的可用财力有效增长, 财政保障能力不断提高。但在省本级财力重心不断下移的过程中, 也必须看到, 州(市)本级的可用财力在全省总财力中的比重基本没有下降, 保持了接近全省平均的增长速度。说明州(市)本级在缓解县乡财政困难的行动中, 没有积极参与对下财力性转移支付。[ 3—4 ]2006年全省16个州(市)本级的可用财力, 占全省总财力的比重仍高达20. 2%。州(市)本级拥有较为雄厚的财力水平, 保持着对所辖县(区)较强的财政调控能力。

#### 注释:

- ① 本报告数据除注明来源外, 均来自财政部地方财政统计资料。
- ② 中央与云南的所得税分享政策: 2002年五五分成, 2003年起六四分成, 即中央60% , 云南40%。
- ③ 城市维护建设税, 以纳税人实际缴纳的增值税、消费税、营业税税额为计税依据, 分别与增值税、消费税、营业税同时缴纳。

#### 参考文献:

- [ 1 ] 国家统计局. 中国统计年鉴2007 [M]. 北京:中国统计出版社, 2007.
- [ 2 ] 云南省统计局. 云南统计年鉴2007 [M]. 北京:中国统计出版社, 2007.
- [ 3 ] 秦成逊, 周惠仙. 我国区域税收竞争的发展趋势研究[ J ]. 经济问题探索, 2007, (10) .
- [ 4 ] 陈文涓. 试论政府收支分类改革和财政资源配置效率的提高[ J ]. 经济问题探索, 2007, (3) .

文章来源: 云南财经大学学报 (责任编辑: x1)