

对深化财税体制改革,实现“收入倍增”计划的几点思考

祁晓红

(致公党中央,北京 100120)

摘要:该文围绕十八大提出的“收入倍增”目标,分析了目前中国国民收入分配的现状,并从深化财税体制改革的角度,提出了优化中国收入分配格局的建议。

关键词:收入分配;财税;改革

中图分类号:F126.2 **文献标识码:**A **文章编号:**1671-2404(2013)55-0038-04

十八大报告明确指出,千方百计增加居民收入,到2020年,实现国内生产总值和城乡居民人均收入比2010年翻一番。这是中国共产党首次明确提出居民收入倍增目标,让国人振奋和鼓舞。要实现这样一个宏伟目标就必须深化财税体制改革,提高居民收入在国民收入分配中的比重,提高劳动报酬在初次分配中的比重,加快健全以税收、社会保障、转移支付为主要手段的再分配调节机制。

1 目前中国国民收入分配现状

改革开放以来,经济发展成就举世瞩目。但与此相伴,国民收入差距问题也越来越突出,社会成员之间收入差距扩大化趋势成为一个事关发展全局的重大经济社会甚至政治问题。主要体现在以下几个方面:

1.1 居民收入在国民收入中比重过低

1979-2010年间,中国城乡居民收入年均增长7.3%,明显低于同期国内生产总值年均增长9.9%的速度,更远低于同期中央财政收入年均增长18.7%、地方财政收入年均增长12.4%的速度。事实说明,改革开放30多年来,中国城乡居民收入没有与经济发展保持同步增长,更低于中央和地方政府的收入增长。

1.2 劳动报酬在初次分配中的比重过低

中国是一个劳动力过剩、资本和技术短缺的国家,在国民收入初次分配中,劳动者报酬低是一个长期存在的老大难问题。具有关研究表明,目前中国

劳动报酬仅占国内生产总值的45%,政府税收约占15%,资本收益约占40%。而劳动者报酬的比重,在发达国家一般在50%-65%之间,在发展中国家平均为55%左右。1978-2010年,中国城镇职工年收入增长76倍,同期国内生产总值增长110倍。1978年城镇单位就业人员工资占国内生产总值15.5%,2010年城镇单位就业人员工资占国内生产总值下降到8.5%。事实说明,在国民收入初次分配中,劳动者报酬占比没能与经济增长保持正向递增关系,劳动者尤其是体力劳动者在社会平均工资水平增长缓慢。

1.3 社会成员收入差距拉大趋势严重

基尼系数是国际上衡量贫富差距的重要指标。据联合国有关机构研究,从城乡居民基尼系数分析,目前中国基尼系数已经由1978年的0.16上升到去年的0.514,基尼系数所显示的居民贫富差距状况,不仅超过了国际上公认的0.4警戒线,也远远超过发达国家平均水平和多数发展中国家状况。另据国家统计局抽样调查数据显示,2010年中国高低收入人群的收入差距是22倍,而印度是14.6倍,俄罗斯是13.5倍,美国是9.8倍,日本是7.6倍,这说明中国居民收入差距拉大突出表现在城乡居民之间、地区居民之间、高低收入人群之间,这种趋势如果得不到有效遏制,将会严重影响社会公平公正,影响社会和谐稳定。

1.4 城乡绝对贫困问题依然突出

截至2011年底,中国农村居民年人均纯收入达不到地方最低生活保障标准的绝对贫困人口有5000万人以上,全国城乡绝对贫困人口合计超过1.7亿人。如果有世界银行每天生活费之处不足1.25美元的全球贫困标准来估算,去年中国年人均

生活费指出低于2 900元人民币的贫困人口超过2亿人,约占世界相应标准贫困人口的20%。数据表明,改革开放以来,虽然中国反贫困战略取得了巨大成就,绝对贫困人口大幅下降,但是城乡贫困问题依然是一个严重的经济社会难题。

2 从财税体制的角度分析中国收入差距程扩大化趋势的原因

经济发展阶段、市场机制不够健全以及人口红利、城镇化、产业转型红利、进口增长贡献、企业效益提高、税收征管加强等客观原因可以说明中国和发达国家收入分配格局的差异,但是却不能说明中国近十余年间“两个比重”下降的趋势。我们认为,现行财税体制存在着不利于“两个比重”提高和遏制“两极分化”的因素。主要表现在:

2.1 税制结构中对于间接税的国库收入功能依赖过重

从两次分配情况来看,政府收入占比升高趋势主要表现在初次分配阶段。初次分配阶段政府部门收入自1994年至2007年提高2.44个百分点,平均占比达到17.68%,其中生产税净额占比超过90%。进入再分配阶段,政府部门收入平均占比为19.75%,其中收入税只占其中的2.51%,对政府收入占比上升的影响很小。可以说,生产税份额高是造成中国国民收入分配格局中政府占比及趋势的一个原因,这和中国的税制结构有直接关系。

2.2 国家与国有企业间分配关系长期向企业倾斜

国有资本经营预算是新的历史阶段推动国家与国有企业利益分配关系规范化、合理化的有利途径。但是,实施以来有两个突出问题:

一是国有资本收益收缴力度过小。2009年国有企业实现利润1.3万亿元,相当于当年全国税收收入的22%、财政收入的19%。中央企业(包括中央管理企业和部门所属企业)利润高达9 445.4亿元。但是,中央本级国有资本经营预算中,2007~2009年,共收取中央企业国有资本收益1 572.2亿元。也就是说,中央国有企业利润收缴3年集中到政府收入中的尚不足一年利润的20%。

二是支出方向的偏离。《国务院关于试行国有资本经营预算的意见》(国发[2007]26号)对于国有资本经营预算支出是这样规定的:具体支出范围依据国家宏观经济政策以及不同时期国有企业改革

和发展的任务,统筹安排确定。必要时,可部分用于社会保障等项支出。这样的界定,等于把国有资本经营支出区别于其他政府公共支出,似乎国有资本收益只能基本上用于国有经济的发展,形成了国有资本经营预算支出准封闭运行的倾向。政府无边界让利国有收益,不仅造成政府收入的减少,也带来收入结构的扭曲,影响提供公共服务的能力;居民无从分享或远不能充分分享国有资本收益,收入空间、消费空间受到挤压。

2.3 政府对于再分配的调节力度不够,规模较小,制度建设有缺失

《中国统计年鉴》“中央和地方财政主要支出项目”表中的“国家财政用于抚恤和社会福利的支出”及“政策性补贴支出”中的“市镇居民的肉食价格补贴”两项。从比重看,仅占可支配总收入的0.4%左右,接近政府可支配收入的2%和住户部门可支配收入的1%,可见对于住户部门收入占比的规模较小、调节力度不够。政府再分配调节能力较弱,关键在于法治化的制度框架不够完善,现存的突出问题包括不动产税、遗产和赠与税等制度建设缺失、个人所得税的设计存在明显欠缺,使政府可做、应做的遏制收入分配悬殊之事,没有相应工具。

2.4 财政预算管理制度设计存在欠缺

政府支出责任边界不清,管理成本偏大,是政府在国民收入分配中占比上升的制度层面原因之一。预算编制中收入规划水平低是普遍的现象,收入预算的作用没有得到充分发挥。财政运行中出现大规模超收、根据支出需要编制收入预算、组织收入空间弹性大的情况屡见不鲜。这说明,从财政预算管理制度方面,对于控制政府支出规模、约束政府支出责任的制度设计也存在欠缺。

3 深化财税改革,优化中国国民收入分配格局的建议

3.1 完善税收制度,发挥税收调节收入分配功能

3.1.1 流转税减税

由于流转税对收入分配调节作用有限。总体上,应更多考虑流转税减税,尽量少采取所得税减免等方式,以达到更好的社会效益。近年来实施的增值税转型即生产型增值税转为消费型增值税,即为一种增值税减税措施。

3.1.2 加强所得税征管

现行税收结构中,所得税对调节收入分配发挥了非常重要的作用。而现实中,所得税征管并不到位,特别是个人所得税的征管上,工资薪金收入占比较大,而对贫富差距影响大的经营性收入和财产性收入,税收跑漏较多。加强所得税征管能够更好发挥所得税调节收入分配的作用。此外,流转税的减税,客观上增加了所得税的税源,提升了所得税收入占财政收入的比重。

3.1.3 适时开征财产税

财产税具有调节存量财富,“劫富济贫”的直接作用。在中国贫富差距逐渐拉大的现实背景下,财产税的征收应该成为税收改革的重点。可以逐步扩大房产税试点,并适时开征遗产税、赠与税。当然,财产税的开征涉及到社会配套制度较多,但这不应该成为长期不开征的理由。需要说明的是,开征财产税必须与其他税种、特别是流转税减税同步进行,即在总体上,不能增加纳税人的税负,只是改变征税对象。

3.1.4 社会保障费改税

社会保障费改为社会保障税,在调节收入分配上,具有和个人所得税相似的功能。社会保障费改税,是可以作为一个研究方向。

3.1.5 鼓励第三次分配

税收可以对企业、个人的捐赠、慈善支出给予相应的减免税,以鼓励和促进慈善事业发展,减小贫富差距,如:取消企业所得税的捐赠抵免限额等。对此,国外已经有许多成功的经验和做法,可以借鉴。

3.2 通过财政预算强化对于政府公共支出规模的约束

3.2.1 以推进事权与财权相呼应、与财力相匹配为契机,加快公共支出责任的界定与划分

合理划分各级政府的事权和支出责任,不仅仅是划分政府收入纵向分配关系的基础,而且同时可以起到两个作用:一是可以控制政府支出规模总量,明确政府调控社会财富的“度”。二是确定政府支出的方向和要点,以财政支出规范政府行为,促使财政收入使用绩效的最大化。政府的公共支出责任必须清晰,各级政府该做什么,不该做什么,亟需以法规政策的形式作出规定后,落实到事权明细单,并由粗到细加以动态优化、最大限度地使之明确具体。

3.2.2 强化预算收入编制的约束能力,保持年度预算的刚性

收入预算编制的科学、可行、准确是保证支出预算刚性、控制支出总量的基础。通过较为准确的收入预算,进一步提出、拟定整个政府的支出总规模及其框架结构,从而达到控制、约束整个政府支出规模的作用。对于财政部门而言,对财政收支大局的把握能力(其基础就是收入预测的准确)体现着自身业务水平的高低,决定着财政主动理财的空间和话语权的分量,是财政科学化、精细化管理的具体体现,也是服务政府决策大局、促进政府职能转变、约束政府支出行为的现实需要和努力方向。

3.2.3 探索中期滚动预算管理新模式,进一步约束政府支出

中期预算或称滚动预算在很多国家已有实践。务实、受监督的中期预算可以有效发挥控制支出总量的作用,向政策制定者、资金使用部门说明政府在未来年度中拥有的最大可支配财力,以及财力不足时可能寻求的解决办法,限制部门过高的支出期望,进而避免政府对社会财富的过度索取。中期预算也有助于公众了解政府的民生保障情况,增强投资、消费的稳定预期。中期预算的有效性必须以年度预算的刚性作为基础性保障。

3.3 加大国有资本经营收益收缴力度,促进垄断行业、部门改革,统筹国有资本经营预算支出

结合消除国有企业过度垄断的配套改革,加大国有资本经营收益的上缴力度,用于提高对住户部门的经常性转移,更多地运用国有资本收益改进民生。

提高收入收缴力度首先可在中央本级国有资本经营预算层面执行。提高国有资本经营预算收入,一是在促进垄断行业、部门深化改革的过程中,对于现行的征收比例做出调整。二是扩大征收范围,应当逐步向金融类以及部门所属的国有企业扩展。鉴于中国国有资产管理模式的特点,“国务院和地方人民政府依照法律、行政法规的规定,分别代表国家对国家出资企业履行出资人职责,享有出资人权益”,因此对于地方层面,应鼓励支持建立国有资本经营预算制度,加强对国有资本收益的管理。

此外,要高度重视统筹国有资本经营预算支出与公共财政预算体系内其他预算资金协调呼应的使用。现有的“资本支出、费用性支出、其他支出”的

范围需适当修正。国有资本经营收入从本质上就是政府公共收入。对于国有资本经营预算支出,要坚持“资产全民所有,收益全民所用”的大原则。收益不仅可用于社会保障,而且有必要时可以经过法定程序,用于其他公共财政导向的支出而不应有障碍。而且,也正是在这种统筹协调各预算支出的前提下,通过中央财政更为有力的转移支付,才可能使地方各级分享中央企业所创造的利润,解决更多的民生问题。

3.4 提高政府再分配中经常性转移支付的规模和绩效

提高政府再分配中经常性转移支付的规模,目的是提高再分配住户部门的可支配收入占比。路径是提高政府社会保障和就业支出。其中要注意,在支出方式上,要加大对住户部门直接的经常性社会补助,旨在提高居民的可支配收入水平,而不只是通过政府进行间接的补助。同时,应结合绩效预算的逐步发展,大力提高转移支付支出的绩效水平,为民众提供更多实惠。

3.5 支持、促进消除过度垄断和优化生产要素价格形成机制的改革

财政应积极的支持和促进在垄断部门和行业推行实质性消除过度垄断因素的改革和优化资源产品、农副产品、不动产等的价格形成机制的改革,推进实质性进展。努力把财政、税收的改革,与之结合成为新一轮“价、税、财联动”的服务于科学发展全局的配套改革。

参考文献

- [1] 坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进 为全面建成小康社会而奋斗——在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告[R].
- [2] 贾康,刘微. 提高国民收入分配“两个比重”遏制收入差距扩大的财税思考与建议[J]. 财政研究,2010(12).
- [3] 王宝柱. 浅谈当前我国税收制度对调节居民收入分配的作用[J]. 市场周刊·理论研究,2012(8).
- [4] 许正中,刘尧,赖先进. 财政预算专业化制衡、绩效预算与防治腐败[J]. 财政研究,2010(3).

Thoughts on Deepening the Taxation Reform and Realizing the Double Income Planning

Qi Xiaohong

(The Central Committee of China Zhi Gong Party, Beijing100120, China)

Abstract: This paper analyzes the current situation of the income allocation in China, and raises the relevant suggestions in optimizing the income allocation structure from the perspective of deepening the taxation reform.

Key words: income allocation; taxation; reform