

试论调控个人收入分配的财税政策选择

李玉梅

(厦门大学 财政系,福建 厦门 361005)

摘要:根据实际情况,我国政府调控个人收入分配,在财政政策方面,应加快完善社会保障制度,加大转移支付力度,缩小地区经济差距,加大扶贫投入的力度;在税收政策方面,应进一步完善个人所得税制度,适时开征遗产税与赠与税,加强特别消费税的作用,建立个人财产税制,适时开征社会保障税。

关键词:收入分配;调控;财税政策

中图分类号:F12

文献标识码:A

文章编号:1006-1096(2005)06-0023-03

收稿日期:2005-08-30

一、政府调控个人收入分配政策选择的基本前提

1. 政策选择的原则

首先必须抓住深化改革这个环节。只有深化改革,才能从根本上解决转型期种种无序状态所带来的收入不平等问题。国家应通过打击腐败,实行财产实名制,征收高额累进所得税和遗产税,让暴发阶层承担主要的改革成本。其次要抓住发展这个环节。特别要重视农村经济的发展,加快二元经济向现代经济的转换。只有加快这一进程,才能为缩小城乡收入差别、地区收入差别创造必要的条件。

2. 政策导向和战略目标

重视发挥分配对生产要素优化配置的调节作用,在对现有相关制度改革的基础上,构建以公平竞争为基础、以市场需求为导向、以市场调节为主要手段的新的分配激励机制,促进经济的增长;与此同时,注意消除分配的不公平因素,增加分配的公平性,建立与市场经济体制相适应的新型的再分配体制,缓解由收入差距扩大引发的社会矛盾,为经济增长创造良好的社会环境。在微观上,要发挥市场机制的作用,采取效率优先的政策取向,加快经济增长。在宏观上,要发挥经济管理政策的调节作用,采取兼顾公平的政策取向,保证社会稳定。

3. 政策选择的前提条件

(1)注重调整国民收入分配格局,从规范政府分配入手,合理调整三者利益关系,把集中财力、振兴国家财政放在重要位置。针对目前我国财政状况,收入分配政策的调整必须着重解决国家财力不足的问题,切实提高财政收入占国民生产总值的比重和中央财政收入占全国财政收入的比重,这样才能有效地发挥财政的再分配职能。

(2)建立公平的竞争环境,使公平问题也应在初次分配中予以体现。一方面规范分配秩序,理顺分配关系;另一方面要重点打击违法经营行为,摒弃行业经营中的非自然垄断因素,最大限度地引进竞争机制。

二、财政政策的现实选择

1. 加快完善社会保障制度

首先,对政府财政提供的社会救济、优抚安置和部分社会福利事业项目,全社会符合条件的社会成员均无偿享用,以体现公平的原则。对社会保险的项目,如失业、养老、医疗、住房等保险,应坚持国家、企业、个人三方合理负担的原则,以体现效率优先、兼顾公平的原则。

其次,对城市贫困和低收入群体应区别不同情况,认真实施“三条保障线”制度。当务之急要把社会保障立法摆在法制建设的优先位置,实行个人账户与社会统筹相结合的社会保障资金管理方法。应建立起一个资金来源多渠道、保障方式多层次、权利和义务相适应、管理和服务社会化的社会保障体系。

2. 加大转移支付力度,缩小地区经济差距

可参照国际惯例,在财政转移支付中与人均GDP挂钩,以纵向转移为主,逐步加大横向转移支付力度,由无条件援助向有条件援助过渡,由“输血”机能向“造血”机能转变。要缩小地区之间差距,首先要通过财政政策对落后地区进行扶持,增加国家对中西部地区基础设施建设的投入。通过对中西部地区交通、通讯等基础设施的改善,为沿海地区的产业转移和外商投资创造条件。其次,国家对中西部地区增加的投资,在产业上应主要侧重于重大的基础设施和基础产业项目,在地区选择上应先集中开发沿长江、沿黄河和沿主干铁路轴线地带,在一些地区形成新的增长点,再逐步向其他地区推进。

3. 加大扶贫投入的力度

目前,中央政府对农村扶贫工作投入了大量的人力、物力和财力,但是与稳定解决群众的温饱问题还有一定的差距。一些地方政府自身条件较差,特别是贫困地区的地、县级政府,由于财政资源短缺,难以大幅度增加投入。贫困地区必要的基础设施缺乏,提供的公共服务与其他地区不均等。应通过完善的转移支付制度,为贫困地区提供公共服务和特殊服

作者简介:李玉梅(1973-),女,天津人,厦门大学财政系博士研究生,主要从事税收理论与政策研究。

务,建立广义的财政投资政策,加大中央财政向贫困地区的直接投资力度,规范间接投资手段,通过各种优惠手段,改善贫困地区的投资硬环境。尤其在解决贫困地区低教育状况、增强贫困者自身发展能力上,政府要直接干预并辅之以有效的政策措施。同时要采取措施促进贫困地区乡镇企业的发展。对城镇贫困人口,除建立和完善保障其基本生活的相关制度外,更应继续在职业培训、广开就业渠道上做更多的工作。

三、税收政策的现实选择

1. 完善个人所得税的构想

(1) 选择科学完善的个人所得税税制模式。考虑到我国目前尚不具备个人收入货币化、有效的个人收入汇总工具、便利的个人收入核查手段等条件,我国的税制应采取在综合税制中引进分类税制的管理机制。在继续普遍实行源泉代扣代缴的基础上,将应税所得的主要项目实行综合征收,同时辅之以单项征收。单项征收的项目,所征的税款为最终税,不再列入综合计税范围。而且我国个人所得税应将劳动性所得加以合并,归为一类,按统一的超额累进税率征税。

(2) 明确应税所得范围,逐步扩大税基。征税范围应是规则性、周期性、以货币表现的所得。对可以转化为现金的福利性收入,要列入征税所得范围。对多数与职务或所在单位有关的“待遇”性实际所得,应逐步将“暗补”转为“明补”,将这些属于规则性的所得列入应税所得的范围。修订后的个人所得税法,应进一步拓宽税基,将附加福利、股票转让所得等列入课税范围,明确列入税法。同时考虑到个人所得税调节高收入的作用,不能把免征额确定的太低,目前大多数学者建议生计费用扣除的标准应提高到1500~2000元左右。

(3) 优化税率。随着分类综合所得税制的采纳,应将目前个人所得税的两个超额累进税率表合二为一,各项综合所得,按统一的超额累进税率纳税,以平衡税负。所得级距可缩小,以五级超额累进税率为例,为增强调节的重点,可降低前几档税率而提高后几档税率。同时,将按月所得计征改为按年所得计征。这里考虑的一是对低收入劳动所得设计低税率,实行轻税负政策,以体现对勤劳所得的某种鼓励。对低收入劳动所得实行低税率主要原因是低收入者的劳动收入转化为财产和再转化为财产收入的能力小,劳动所得税收逃漏机会少。二是适当提高边际税率。在社会发展的一定历史阶段,多档次、高税率是个人所得税实现公平收入分配功能的主要机制。适当提高边际税率可以在一定程度上遏制个人收入分配的过分悬殊,调节收入分配。目前我国暴富群体拥有的个人收入数量非常惊人,45%的边际税率在抑制暴富方面明显有些力不从心。西方国家在抑制暴富时最高边际税率曾高达98%。因此,边际税率应大幅度提高。

(4) 完善个人所得税征收管理的配套条件。自检制度与从源扣缴相结合。在我国征管手段尚未全面现代化之前,可逐步扩大自行申报的范围,并选择一些高收入地区作为个人必须自行申报的重点。一般来说,由支付单位扣缴个人所得税制度仍是今后强化征管的最有效途径。监管的重点也应从纳税人转到代扣代缴单位,以真正体现从源扣缴、从源征管。推行双重申报纳税制度是个人所得税征管改革的关键。

我国个人所得税的调节作用低效,其前提原因就是税基隐性化问题。为此,应采取的措施,尽可能使个人收入显性化,尽快建立个人收入申报制和个人财产登记制。税务机关可以通过数据处理中心将个人的收入资料实行档案化管理,并掌握

其税源;还可对重点纳税人或有质疑的纳税人的申报收入与其对应收入支付单位的申报情况进行双向交叉稽核,防范和堵塞在收入环节上可能出现的偷逃税漏洞。建立个人财产登记制,可以界定个人财产来源的合法性及合理性,将纳税人的财产收入显性化,还可使税务机关加强对财产税、遗产税等税源控制。实行居民身份证号码与纳税号码固定终身化制度,并在条件具备时实行金融资产实名制,即在申报纳税、扣缴税款、存取款和债券、股票交易时均需登记居民身份证号码,为税务机关掌握个人收入创造有利条件。税务稽查工作是征收管理工作的重点。要建立科学、规范的稽查程序,建立税务稽查的司法保障体系,进一步完善对偷逃税的举报措施。调整偷逃税处罚标准,从重制裁不申报者和申报不实者;同时,严肃查处重大偷税案件,通过传媒的社会公开曝光,规范纳税人的纳税行为。

2. 适时开征遗产税与赠与税

目前世界上有三分之二的国家和地区开征了遗产税。至今尚未开征此税的只有中国、沙特阿拉伯、巴哈马、乌干达、阿曼、坦桑尼亚等国家,主要分布在拉丁美洲、亚洲、非洲等发展中地区。

(1) 税制模式的选择。考虑到目前我国有关财产继承、处理方面的法律、法规还不健全,又未建立个人收入申报和财产登记制度;在遗产处理上采取生前对遗产处置执行人进行口头委托,或在家庭会议上说明等方式占多数,而采取书面遗嘱并经公证者则是少数;加上我国在相当长的时间里,一对夫妇只允许生一个孩子,随着时间的推移,财产继承关系也将逐步简单化,因此我国应考虑采取总遗产税制,对遗产先征税后分割,税负大小不考虑继承人与被继承人的亲疏关系。以后随着我国整体税制的不断完善、税收征管水平的不断提高,为更好地体现税收公平负担原则,可在总遗产税制的基础上,实行混合遗产税制。

(2) 税率和免征额的确定。开征遗产税的目的主要是通过税收调节极少数富裕的个人的财富,平衡公众心理,防止财富过分向个人积聚,因此征税面不宜过宽,起征点要高一些。起征点的设计要明确体现针对最富有人群。参照世界上已经开征遗产税国家的经验,遗产税的纳税人占总人口的2%为宜。要设置一个免征额,在免征额以下的不征税,超过免征额的仅就超过部分征税。免征额宜高一些,以便使绝大多数人能够得到遗产的传代积累。税率可实行累进税率。

目前,我国涉及财产方面的法律条文还比较少,已有的一些法规也很不健全。开征遗产税除了要有严密的税收法规和税务机关的严格管理外,还必须有相应配套的法律法规。因此,应尽快完善、修改《继承法》,使之与遗产税相衔接。开征遗产税,必须建立起个人收入申报和财产登记制度。应加快建立与市场经济发展相适应的全社会范围内的个人收入核算体系,其中包括建立个人账户、实行个人实名制和必要的计算机联网查询系统等。在具体运作上,可先在具备一定条件的地区进行试点,后在城市中推开,为在全国范围内建立起个人收入核算体系奠定基础。个人收入核算体系的建立,将使个人收入的规模状态透明化,使对收入分配的各种调节手段简明而富有成效,同时也更有利于发挥收入分配对经济发展的推动作用。

3. 加强特别消费税的作用

非日常性消费品,如非必要性消费和奢侈性消费的商品和劳务,主要是高收入者问津,对此征收较高税率的消费税,

确实起到对较高收入者征税的作用。由于消费税是间接税、流转税,从理论上讲,它在调节收入分配方面不像个人所得税那样更直接、更有效,但是就我国目前实际情况来看,已对部分需要特殊调节的产品开征消费税,除了考虑其组织财政收入、调节产业结构的作用外,不论是有意还是无意,是能起到一定的调节收入的作用的。我国目前还是以流转税为主体的税制结构,各种流转税和进出口关税占全部税收收入的绝大部分,其中一部分来自于对进口高档消费品、奢侈品征收的消费税。这类税收比重不仅大于财产税,也大于个人所得税,因此,消费税对收入分配不平等的调节范围和力度都要超过个人所得税和财产税。而且与财产税和个人所得税相比,消费税的税源容易管控,逃税难度较大,能够保证政府的财政收入政策和分配调节政策得以有效贯彻实施。需要指出的是,虽然消费税有着良好的收入再分配效应,但这种税收的非中性特征,对市场配置资源的效率也有负面影响,容易产生“超额负担”。我国目前消费税的征收范围还很窄,应税项目只有11个,而其中真正属于高消费产品的只有烟、酒、化妆品、贵重首饰、摩托车和小汽车6种。其实高收入阶层还有其他一些消费品和消费行为未包括在内。而且目前消费税的征收对象主要是经营者。按照消费税的性质,应在商品进入最终消费环节时征税,征收对象主要是消费者。因此可考虑对部分需要特殊调节的商品和高档消费品,在个人购买时开征特别消费税,由销售单位代扣代缴。这样既能满足不同层次个人消费的需要,又能通过消费形式合理地调节高收入。

4. 建立个人财产税制

我国现行地方税收收入中本应成为主体税种的财产税没有起到应有的财富再分配作用。现行地方税中与财产税相关的税种有房产税、土地使用税、车船使用税、土地增值税、印花税、契税等。纳税人通常是拥有或使用财产的企业、单位,而对拥有住宅或取得土地使用权的个人往往给予免税优惠。这种规定远远不能适应改革开放以来因国民收入分配不断向个人倾斜所引起的财富占有结构变化的新情况。近年来,随着财产收入在居民个人收入中所占比重的逐年提高,住房制度的改革和金融资产的发展都对财产差距产生了极大的影响。个人拥有财产的形式也由土地、房屋、车辆等不动产形式发展为股票、债券等动产形式。我国目前尚未对出售资产或转让财产征收财产转移税,如资本利得税和遗产税、赠与税等。我国目前的房产税也仅就城镇房产开征,而且对个人所有的非营利性房产也不征税,而土地使用税、车船使用税两个税种在财产税与行为课税的界定方面性质不明,比照我国目前的经济形势,财产税的课税范围实在过窄。因此,应遵循国际通行做法,按使用占用、转让销售、收益所得三个环节设计税种。鉴于个人财产形式和数量日益增多,应建立多环节征收、作用互补、内外资政策统一的个人财产税体系。与此相应,应同时

建立个人财产登记制度。

5. 适时开征社会保障税

社会保障税既能筹集资金,健全社会保障制度,又能作为一种收入再分配工具,在一定条件下可解决因失业、疾病和年老等因素所带来的贫富不均的问题。开征社会保障税具有一定的累退性质,但社会保障费用的开支具有累进性质。从整个财政收支活动的运转来看,社会保障的累进性质大于累退性质,因而有助于调节个人收入差距。在我国社会保障制度改革中,以社会保障税形式筹集社会保障基金,有助于为解决目前保险覆盖面窄、保费过低的问题奠定物质基础;有利于统一政府管理口径,改变目前社会保障多头管理的混乱局面;有利于社会保障基金的安全运营;有利于合理调整国家、企业、个人三方负担,防止出现企业和个人负担不一、甚至出现乱摊派等加重负担的错误做法。考虑到我国城乡二元经济结构的特征,社会保障制度改革要实行城乡有别的原则,社会保障税只涵盖城镇范围。税收由国家、企业、个人共同负担,纳税范围包括国有企业、集体企业和各种非公有制企业,以及行政事业单位、社会团体和个人;纳税依据为纳税人支付或收取的工资总额,按照现行实际支付社会保险费的水平调整纳税水平,进行源泉征收。针对我国地区间经济社会发展水平的差异,社会保障税宜列为中央与省级地方的共享税,反映中央与地方两极统筹水平。中央统筹部分,可根据全国各地社会保障费用开支的需要进行调剂使用。通过社会保障税的改革,逐步建立与社会主义市场经济体制相适应的社会保障制度。

参考文献:

- [1] 张卓元. 论争与发展:中国经济理论50年[M]. 昆明:云南人民出版社,1999.
- [2] 杨帆. 中国走向选择[M]. 北京:石油工业出版社,2000.
- [3] 王巨坚,龙玮娟. 经济杠杆与经济热点问题研究[M]. 北京:中国财政经济出版社,1999.
- [4] 杨宜勇. 公平与效率——当代中国的收入分配问题[M]. 北京:今日中国出版社,1997.
- [5] 计金标. 个人所得税政策与改革[M]. 北京:立信会计出版社,1997.
- [6] 卢仁法. 中国税收调控[M]. 北京:中国税务出版社,1996.
- [7] 王陆进. 发展税收研究——我国经济发展中的税收理论与政策[M]. 北京:中国财政经济出版社,1999.
- [8] 陈宗胜. 发展经济学——从贫穷走向富裕[M]. 上海:复旦大学出版社,2000.
- [9] 张卓元. 21世纪中国经济问题专家谈[M]. 郑州:河南人民出版社,2000.

On the Choice of Finance and Taxation Policy for Regulating Individual Income Distribution

LI Yu - mei

(Finance Department, Xiamen University, Xiamen 361005, China)

Abstract: Our government regulates individual income distribution according to the factual situation. In terms of financial policy, we should perfect the system of social security quickly, strengthen transfer payment, shorten the gap between regional economy, increase aid - the - poor input; in terms of taxation policy we should further perfect the individual income tax system, start to charge tax on heritage and donation at the appropriate time, strengthen the function of special consumption tax, establish personal property tax system and start to charge tax on social security at the appropriate time.

Key words: income distribution; regulation; finance and taxation policy

(编校:沈育)