

# 改革财税制度 优化收入分配格局

□ 孟 春 陈昌盛

## “十二五”财税改革促进收入分配优化：

1. 调整优化政府支出结构，切实改善公共服务供给
2. 加快完善社会保障体系，建立健全社会安全网
3. 继续改革完善税收制度，加大二次分配调节力度

当前我国收入分配领域存在三个方面的突出问题：一是初次分配中劳动者报酬偏低而且持续下降。二是城乡、行业、地区和社会成员之间收入分配差距持续拉大。三是收入分配制度不规范，灰色和非法收入恶化收入分配关系。造成收入分配失衡的原因是多方面的，其中政府公共服务供给不足、财税制度不完善是重要因素。因此，“十二五”时期加快推进财税制度改革，是优化我国收入分配格局的重要举措。

## 调整优化政府支出结构 切实改善公共服务供给

基本公共服务能为最广大的居民，特别是低收入人群提供最基本的保障，它是政府通过实物转移方式调节收入分配最有效的手段，具有明显的再分配作用。国际经验表明，随着一国发展水平的提升，政府公共服务支出占政府总支出的比重呈现逐步上升趋势。特别是人均GDP在3000美元至10000美元阶段，随着居民消费逐步由耐用品消费向服务消费升级，公共服务在政府支出中的比重将显著提升。

虽然近年来我国政府持续加大投入，但公共服务支出总体仍然不足。2008年，教育、医疗和社会保障三项公共服务支出占政府总支出的比重合计仅为37.7%，比人均GDP3000至6000美元国家的平均水平低16.3个百分点。其中，医疗支出比重低7.9个百分点，社会保障支出比重低10.3个百分点。我国医疗和社会保障支出不足的问题十分突出，在主要经济体中仅略高于印度的水平。我国政府教育支出总量尽管达到了较高水平，但也存在资源分布不均衡等问题。由于政府公共服务支出总体不足，迫使居民用自身的收入来支付快速增长的教育、医疗、社保等支出，不仅挤压了居民的其他消费，而且强化

了居民的谨慎预期，降低了居民消费倾向。

“十二五”期间，必须进一步调整优化政府支出结构，切实改善公共服务供给。一是大幅度提高政府公共服务支出占政府总支出的比重，以增加政府公共服务消费来拉动和激活居民消费，同时切实降低一般性行政支出。二是适当提高政府公共服务支出占GDP的比重，公共收入增长部分应主要用于公共服务。完善政府间转移支付制度，保证基层政府的基本公共服务供给能力。继续加大教育和医疗投入，注重对人力资本的早期有益干预，提高人力资本整体素质。加快制定并实施基本公共服务标准，增加对落后地区和农村公共服务投入，不断提高基本公共服务的可及性和均等化程度。三是适当增加政府货币转移性支出，并且更多地向低收入群体倾斜，有效提高低收入人群的可支配收入，加大二次分配调节力度。

## 加快完善社会保障体系 建立健全社会安全网

我国现行福利体系主要与正规就业或城市户口挂钩，转移性支付实际上是“重城市、轻农村”、“重中间、轻两端”，并未真正起到调节收入分配的作用。由于不同社会群体面对的是完全不同的收入再分配规则，低收入者所获得的转移性收入，反而比更高收入者获得的转移性收入还少，形成收入再分配中的“逆向转移”，使初始收入分配差距没有得到有效修正。

具体看来，社会保障存在明显的城乡二元体制，即便是直接用于再分配的社会保障支出，也主要面向城镇居民，其中用于行政事业单位离退休的支出占比最高。2009年，政府社会保障和就业的支出中用于行政事业单位离退休的支出就高达2092.95亿元，占当年社会保障和就业支出总额的27.5%。从城乡低保标准看，在2008

年地方确定的低保标准中,全国城市平均为每人每月205.3元,全国农村平均为每人每月82.3元,农村贫困居民的生存标准只相当于城市贫困居民的40%。此外,地区之间基本保险待遇的差距也在扩大。从城乡居民获得的转移性收入情况看,收入水平更低的农村居民获得的转移性收入也显著低于城镇居民的水平。2009年,农村居民人均年收入7116元,其中转移性收入为473元,占6.7%;城镇居民人均年收入18858元,其中转移性收入为4516元,占23.9%,城镇居民人均转移性收入是农村居民的9.6倍。转移性收入是政府二次分配的重要手段之一,但从实施效果看,并未起到缩小收入分配差距的作用。

“十二五”期间,一方面,必须有序将农民工纳入城镇就业、医疗、社保、住房和子女教育等基本保障制度,逐步实现农民工与城市居民的基本保障权利无差别,使农民工全面融入市民生活。同时,加快户籍制度改革,使居民享有的基本公共服务和基本保障权利与户籍脱钩。另一方面,坚持广覆盖、保基本、多层次、可持续方针,加快推进覆盖城乡居民的社会保障体系建设。实现新型农村社会养老保险制度全覆盖,完善城镇职工和居民养老保险制度,实现基础养老金全国统筹。进一步做实养老保险个人账户,实现跨省可接续。推动机关事业单位养老保险制度改革。发展企业年金和职业年金,发挥商业保险补充性作用。加大廉租房建设,探索实施多种保障性住房的供给形式,完善基本住房保障制度。扩大社会保障覆盖范围,逐步提高保障标准,实现城乡社会救助全覆盖。以“制度统一、标准有别、确保底线、自由流动、资金调剂”为原则,提高社保的统筹层次,逐步建立

完善的保障体系。

## 继续改革完善税收制度 加大二次分配调节力度

目前,我国税制结构不合理,增收功能强,收入调节作用弱。以间接税为主的税制结构,在调节居民收入差距方面的作用相对有限。一般来说,直接税较间接税具有更大的收入调节作用,间接税较直接税则具有更大的财政收入作用。我国现行税制的格局是以间接税为主体的,间接税比重过大,直接税比重较小。例如,2009年我国所得税占全部税收收入的26%,其中个人所得税只占全部税收收入的6.6%。此外,调节居民收入分配的税种设置不科学,调节手段单一。我国对个人收入的调节主要依靠个人所得税,除个人所得税、房产税和车船税外,其他对调控收入分配有重大影响的税种严重缺位。特别是财产税制不健全,资本利得税、遗产税、赠与税等反映社会公平的税种缺位,并未纳入调节体系,难以发挥税收的调节作用。

个人所得税作为调节居民收入分配的重要税种,也存在着明显的制度缺陷。一是征收分项分类实施,把征税对象分为11类,并对不同的所得采取不同的税率征收,造成不同收入之间的税收不公平,而且在客观上鼓励纳税人利用分解收入、多次扣减或者转移所得等办法避税逃税。二是抵扣范围过窄,抵扣标准没有考虑纳税人实际负担能力。没有考虑纳税人赡养人口多寡、婚姻家庭状况、健康状况以及地区差异、物价水平等情况。三是个体工商户的税负偏高。我国现行企业所得税统一税率为25%,而个体工商户的收入实行5级征收,最高税率达35%,显然有失公平。此外,由于个人所得税征管制度不健全,加上纳税人

纳税意识不强,居民自行申报和自觉纳税行为尚不到位,税务部门对纳税人的真实收入无法进行有效监控,征管水平低下,无法对居民个人的应税所得全额征税,造成高收入者的实际税负低于名义税负,难以充分发挥个人所得税在调节收入分配方面的作用。

“十二五”期间,必须通过改革税收制度等措施加大二次分配的调节力度。完善企业所得税制度,对有利于促进就业的中小企业给予税收优惠,将减税负与促就业有机结合起来。适当降低间接税比例,主要通过扩展增值税实用范围,进一步向消费型增值税转变,切实降低服务业和中小企业税负水平等措施来实现。适时开征不动产税,条件具备时开征赠与税和特别消费税,加大对高收入群体的税收调节力度。同时,积极推进个人所得税制度改革,强化个人所得税对收入分配的调节作用。一是加快推进综合与分类相结合的个人所得税改革,根据目前现实可行条件,尽可能将11类所得进行适当归并征收。二是拓宽抵扣范围,充分考虑家庭婚姻情况和实际负担水平,真正发挥收入分配调节作用。三是提高起征点,并建立与通货膨胀水平(以CPI为量化参考指标)的联动调节机制。四是减少级次,由目前9级征收调整为6级征收,并适当增大级距。五是将个体工商户经营所得中非工资性收入部分,纳入企业所得税征收,或者参照企业所得税税率征收。同时,为了弥补个人所得税的调节能力的不足,可考虑开征资本利得税和个人住房房产税,通过调节高收入者的财产性收入来达到调节收入差距的目的。

(作者单位:国务院发展研究中心宏观经济研究部)

责任编辑 廖奎