

完善财税政策 促进收入合理分配

□ 刘 荃

近年来,随着经济体制改革的推进和经济发展水平的提高,国民收入分配领域又出现了许多新矛盾、新问题,亟待解决。加强相关财税政策研究,对于有效发挥财税的收入分配职能作用,促进收入合理分配,缩小居民收入差距,维护社会公平与正义,加快经济发展方式转变具有极其重要的现实和战略意义。财税政策作为政府运行的物质基础和重要手段,不仅在再次分配环节发挥重要作用,而且在初次分配和第三次分配环节也发挥着较大作用:初次分配环节,市场机制发挥基础性作用,财税政策通过调整生产税、促进就业、实施生产补贴、规范分配秩序等方式发挥补充性调控作用,尤其是我国正处于市场经济转型时期,更应注重发挥财税政策的补充性调节作用,这与“初次分配阶段应通过市场调节,政府不宜直接介入”的一般观点不同;再次分配环节,财税政策通过调整所得税、财产税、促进教育公平和进行转移性支出等方式发挥主导作用;在第三次分配环节中,财税政策也可以发挥一定作用。

一、财税调节收入分配存在的主要问题

(一)调控效果受经济发展方式制约。从河南省情况看,经济发展方式不合理主要表现为城乡二元特征突出、投资与消费不协调、产业结构不合理,反映在财政上,主要表现为地方财政收入对土地、资源的依赖程度较高、财政收入增速相对较快、公共财政体系仍需进一步完善。

(二)初次分配中调节乏力。一是就业政策亟需调整。主要表现为对就业效应明显的第三产业和中小企业支持力度不够、劳务输出亟待转型升级、公共就业服务能力建设相对滞后、农村劳动力就业培训政策不健全等。二是涉农补贴力度有待加大。主要表现为对种粮农民增收的带动作用不足、惠农效果受成本上涨因素影响、良种和农机购置补贴政策不完善。三是税收调节作用不强。主要是生产税比重偏高,消费税、增值税和车辆购置税等税种税收政策不健全。四是工资制度改革不到位。突出表现在对国有垄断行业调控不力、机关事业单位工资水平整体偏低、工资制度不完善。五是增加居民财产性收入中政府越位。2003年以来,历次房地产调控大多因为顾忌经济增长问题,最后以房价继续上涨而告终,尤其是2008年以来,全国范围

内各级地方政府对楼市的托底救市,导致房价过快上涨,甚至部分地区的房价成倍增长。政府对楼市的干预不仅没有促进收入分配的合理调整,反而起到了加剧贫富差距的逆向调节作用,从而进一步加大了调节收入分配的难度。

(三)再次分配中调节不力。一是公共财政政策二元特征明显,主要表现为城乡有别和身份有别。二是基本公共服务投入相对不足。尽管河南用于基本公共服务的支出规模不小,但是与实际需要相比仍有较大差距。相对庞大的人口基数,人均教育支出、人均医疗卫生支出、人均社会保障和就业支出等重点保障指标均居全国落后位次,保障水平较低。三是再分配税收调控体系不完善。个人所得税调节力度有限,表现在个人所得税比重偏低、仍实行分类征收模式;遗产税、赠与税等财产税以及社会保障税尚未开征。四是构建住房保障体系中的政府责任需进一步强化。党的十七大以来,政府在住房保障服务上的职责和作用逐渐重新回归。但是,目前财政对保障性住房的投入力度仍显不足,保障能力偏低。五是调节机制和方式有待创新。例如,国有资本收益未真正体现全民共享,被征地农民利益保障机制有待完善,促进消费公平的机制尚未真正建立等。

(四)第三次分配政策滞后。从河南省的实际情况来看,慈善事业发展和第三次分配政策的完善明显滞后于经济社会的发展。慈善机构数量偏少,行政管理色彩浓厚,尤其是民间慈善组织发展受限,只有挂靠政府有关部门才能取得法人资格。税收优惠范围较窄,目前只有中华慈善总会与中国红十字会等七家慈善机构有权开出捐赠免税证明。慈善文化普及建设比较滞后,鼓励乐善好施的社会氛围并不十分浓厚,大多数人的公益意识和慈善意识较为淡薄。

(五)通货膨胀和物流成本影响大。近年来,受国际经济形势和输入性通胀、国内货币信贷超额投放等综合因素影响,国内物价水平快速上涨,加大了调节收入分配的难度。通货膨胀对于高收入者的影响较小,甚至会因为通货膨胀的收入转移功能,反而使其实际收入增加,而且他们也更容易通过资产保值增值弥补消费支出损失。对于低收入者,则由于工资相对固定、必需品消费占收入比重大、缺乏投资资金等原因,其实际收入往往因通货膨胀而下降。另外,物流环节较多、物流成本较高也是推高国内必需品价格的一个重要因素。这不仅进一步增加了中低收入居民的生活负担,而且会使多数居民的一部分收入转移到少数

富裕或特权阶层手中,造成贫者愈贫、富者愈富,进一步拉大收入差距。

(六)财政资金监管需进一步加强。加强财政资金的监督检查管理是确保公共资金规范使用、防止灰色收入或非法收入产生的重要途径。从河南情况来看,目前在财政资金监管方面仍存在薄弱环节,例如,偷税漏税现象尚未杜绝,征管手段需进一步调整和加强;“吃空响”、违规吃低保和违规住经适房的问题屡禁不止;截留、挤占、挪用、套取财政资金的情况依然存在;各种权力寻租,尤其是重大工程项目和重点领域的贪污腐败案件还时有发生;资金分配的人为因素尚未根本消除等等。只有进一步加强财政资金监管,扩大范围、消除盲点,才能更好地防止公共资金流失,提高资金使用效益,促进收入分配公平合理。

二、完善河南收入分配制度的财税政策建议

(一)中央层面上的政策建议

1. 完善收入分配的税收调节体系。一是强化初次分配调节。主要包括适当降低生产税比重而提高收入税比重、继续调整消费税的征收范围、调整车辆购置税征收办法、推进增值税扩围改革等措施。二是完善再次分配调节。加快推进个人所得税实行综合和分类相结合。加快推进社会保障“费改税”,强化社保资金筹措及使用的规范性,提高社保资金的统筹级次。扩大资源税的征收范围,提高税率,征收方式由目前的从量计征改为从价计征。加快完善房产税制度和在全国范围内征收步伐,加强对个人财产存量的调节;加快开征赠与税和遗产税,减少因财富代际转移而造成的起点不公。三是构建第三次分配调节。应逐步建立相应的税收政策,例如免除捐款所得税,鼓励富人捐资建立公益性或慈善性基金,积极发挥第三次分配在缓解收入分配差距、促进社会和谐与稳定方面的作用。

2. 加快国有垄断行业改革。目前,大部分国有垄断行业集中在央属企业,例如烟草、电力、通讯、石油、石化、铁路等。研究表明,破除垄断对提高劳动份额和维护社会公平具有积极意义。应加快推进央属国有垄断行业改革,为我国全面实行国有垄断企业改革破冰。改革的根本方向是坚持市场化取向,放宽市场准入,打破行业垄断,实现公平竞争。

3. 深化工资制度改革。一是规范机关事业单位工资和津贴补贴。进一步优化工资收入结构,将地方性津贴补贴适当纳入基本工资,提高基本工资占工资收入的比重,充分发挥基本工资的主导作用。进一步规范津贴补贴,削高提低,进一步缩小地区间差距,加快完善职务和级别相结

合的工资制度。完善工资基金管理办法,加强机关事业单位人员工资基金管理。二是深化事业单位绩效工资改革。扩大实施范围,建立体现岗位绩效和分级分类管理的事业单位工资制度。三是建立国有企业职工工资正常增长机制。加强对国有企业工资的指导和监管,建立企业职工工资正常增长机制和支付保障机制,健全最低工资制度和工资指导线,改革国有企业工资总额管理,规范企业负责人薪酬管理和国有企业分红,推动合理有序收入分配格局的逐步形成。四是逐步破解二元工资体制。推进人事制度改革,消除身份歧视,切实解决行政机关和企事业单位存在的“同工不同酬”、“同城不同待遇”的二元工资体制问题。

(二)地方层面上的政策建议

1. 以理财方式转变服务经济发展方式转变。一是提高财政收入质量,增强财政调控能力。着力优化税收收入结构,缓解地方财政对土地、房产的过度依赖,不断提高财政收入质量,增强财政科学调控能力。二是促进城乡、区域协调发展。优化财政资源配置,支持产业集聚区建设,强化产业支撑,加快新型城镇化;统筹安排财政资金,带动吸引各类社会资金,加大新型农村社区建设支持力度,积极推进农业现代化;大力支持县域经济发展,促进区域协调发展。三是调整优化产业结构。大力支持中小企业、服务业和劳动密集型产业发展。四是加强基层财政建设。把加强县级政府提供基本公共服务财力保障放在更加突出的位置,以满足县级基本财力保障需要,实现保工资、保运转、保民生作为当前研究的目标,在加大财力支持力度的基础上,通过建立和完善奖补机制,基本建立起县级基本财力保障机制。

2. 强化初次分配调节作用。一要多渠道增加农民收入。促进农民专业合作社发展,加强农民就近就地就业培训,增加农民生产经营性收入和工资收入。完善财政综合扶贫政策体系,创新财政扶贫开发机制,促进提高农村贫困地区、贫困人口自我发展能力。加大对贫困地区一般性转移支付力度,相关专项资金向贫困地区、贫困人口倾斜,大幅增加财政专项扶贫资金,主要用于支持连片特困地区实施扶贫攻坚。二要积极促进就业再就业,重点解决低收入等困难群体的就业再就业问题。通过经济增长扩大就业容量是解决收入问题的根本途径。大力发展服务业、劳动密集型产业,大力支持中小企业和非公有制经济发展,通过经济结构调整带动和扩大就业。加强和改善就业公共服务。完善和落实财政税收、金融信贷、社会保险补贴等各项就业扶持政策。通过以奖代补政策推进“职业教育攻坚计划”实施。调整完善农村劳动力就业培训政策,促进劳务

输出转型升级。三要明确政府在增加居民财产性收入方面的职责。当前，更应高度关注财产性收入的城乡和区域差距。四要发挥财税政策稳定物价的作用。落实财税扶持政策，努力保障粮食稳定增产，增加主要农副产品供应。加大促进搞活流通的财政支持力度，积极配合开展降低流通费用综合性工作，减少流通环节，降低流通成本，推进现代农产品流通体系建设。进一步清理整顿收费公路，清理和规范农贸市场、大型零售商业企业的收费行为。认真落实国家有关税收优惠政策，加大地方财政投入，通过财政补贴、以奖代补、贷款贴息等政策，促进流通服务业加快发展。五要规范收入分配秩序。深化国有企业改革，推进部分仍涉足竞争性领域的地方性国有企业加快改制，维护市场的公平竞争秩序；放松铁路、电信、电力等基础产业和金融、出版等服务业以及部分城市公共事业的管制，通过市场手段改善供给和提高效率，缩小行业间收入差距。完善国有资本经营预算制度。提高国有企业或国有资本利润上缴比例，将企业利润、资产转让收入、清算收入等，全额纳入国有资本经营预算收入，强化国有资本收益收入分配制度。

3. 加大再次分配调节力度。一是加强对高收入行业的税收调节力度。对电力、电信、金融、煤炭、铁路等收入过高行业，进一步加强企业所得税、个人所得税的征缴力度，确保应收尽收。二是促进公共服务领域的机会平等。进一步提高财政用于教育、就业、医疗、社会保障和保障性住房等基本公共服务的支出比例，尤其要以促进城乡和地区间基本公共服务均等化为目标，合理配置基本公共服务资源，切实减轻居民特别是困难群众在教育、医疗、住房等方面的负担。综合考虑经济增长和物价水平等因素，适时提高对城乡低保人员、农村五保供养对象、大中专院校家庭经济困难学生以及优抚对象等特定群体的补助水平，完善受助对象甄别遴选机制，确保“应补尽补”。三是积极探索调节收入分配的新机制。具体包括：建立国有资本收益向居民转移机制，加强国有资本经营预算与公共财政预算、社会保险基金预算、政府性基金预算的有机衔接，拓宽公共服务资金来源渠道；构建土地收益全部或主要用于农民机制，加大对失地农民的补偿力度，为失地农民服务、为进城的农民工及其家属在城市安居服务。探索促进消费公平机制，认真总结家电、汽车摩托车下乡和家电以旧换新补贴的成功经验，及时研究制定替代接续政策，将促进消费公平的措施常态化、规范化。四是全力确保教育公平。重点推进地区之间、城乡之间、不同学校之间的教育均衡发展，促进公共教育资源配置向薄弱地区倾斜。落实促进学前教育发展一揽子政策措施，着重支持农村学前教育发展。大力支持解

决进城务工人员随迁子女接受义务教育问题。逐步实行中等职业教育免费制度。五是发展医疗卫生事业。重点推进医疗卫生资源城乡之间均衡布局，继续深化医疗和药品价格改革，大幅度降低药品价格和改善医疗服务，切实减轻群众医药费用负担。继续加大对城乡贫困人口的医疗救助支持力度。六是健全社会保障体系。稳步提高城乡社会保障水平。完善社会救助和保障标准与物价上涨挂钩的联动机制，增加对农村寄宿制学校 and 高校食堂的临时性价格补贴，减轻物价上涨对困难群众生活的影响。创新工作机制，实现农村低保制度和扶贫开发政策的有效衔接。逐步破解社会保障体系中城乡有别、身份有别的二元体制，加快构建公平合理、全面覆盖、标准适中、形式多样、接续顺畅的社会保障体系。七是完善住房保障体系。强化政府职责，加大财政资金投入力度，落实相关税费减免优惠政策，继续支持省级融资平台实施“保障性住房建设融资计划”，积极构建包括廉租住房、公共租赁住房、棚户区改造和农村危房改造等在内比较完备的住房保障体系，确保住者有其居。适当扩大农村危房改造范围，提高财政补助标准。

4. 加强财政资金监督管理。继续推进财政资金管理制建设，堵塞漏洞、防患未然。坚决打击偷税逃税行为，做到应收尽收；将所有政府性收入纳入预算管理，取消预算外资金，做到应管尽管，努力从源头上消除灰色收入、非法收入的产生环节和获取渠道。强化财政资金的监督检查，扩大范围、消除盲点，实现全环节、全方位、全覆盖的监管。继续抓好“小金库”专项治理工作，积极推进行政事业、社会团体、国有及国有控股企业“小金库”治理，着力研究建立完善防治“小金库”的长效机制。进一步规范市场秩序、企业行为和行政权力，治理商业贿赂。加大对“吃空饷”、违规领低保和违规住经适房等问题的查处力度，做到正本清源。

5. 加强综合配套措施。建立多部门协作机制，由发改委、财政、劳动、人事、国资委等部门组成协调机构，增强收入分配的综合调控能力。逐步放开户籍管理制度，破除城乡有别的户籍管理二元体制，促进劳动力城乡间自由流动，赋予进城农民工平等的城市居民待遇。加大对贪污腐败现象的打击力度，由纪委部门牵头，继续对各种贪污腐败现象采取高压态势，同时加强制度建设，从根源上堵塞产生灰色收入和非法收入的漏洞。深化人事制度改革，破解单位性质和身份不同造成的双轨并行管理模式，从制度上为公平收入分配创造条件。

（作者为河南省财政厅原副厅长）

责任编辑 王静君