

# 合理利用税式支出政策改善收入分配

□ 毛捷

伴随着从低收入国家迈向中等收入国家的发展进程,我国经济发展的结构性问题日益凸显,收入分配不平等尤为突出。而以间接税作为主体的现行税制,调节收入分配的能力有限。因此,如何充分利用机制相对灵活的税式支出政策,切实改善收入分配,是一项亟待深入思考和付诸实践的重要课题。

## 一、收入分配现状及其深层次原因

自20世纪70年代以来,不少国家的收入分配状况出现了恶化,美国、法国和日本等OECD国家的收入分配不平等状况再次扩大,新兴工业化国家(地区)和一些发展中国家也遭遇了类似情况。例如台湾地区,在1980年至1993年的短短14年间,基尼系数从0.277增至0.316。我国收入分配不平等状况也日益突出,成为社会关注的热点问题。研究一国或地区的收入分配状况一般可从国民收入分配、居民收入分配和要素收入分配三个维度进行。

其一,考察国民收入分配,居民部门的收入占比呈下降趋势。利用资金流量表的数据进行研究,结果显示,自20世纪90年代末以来,我国居民部门的收入占比持续下降,而企业和政府部门的收入占比不断上升。居民部门收入占比下降主要

发生在初次分配环节,原因包括产业结构转型、国有企业改制和垄断增加等。

其二,考察居民收入分配,居民部门内部的收入差距也在拉大。具体表现为城乡间收入分配不平等和同类居民收入分配不平等的不断加剧。1983年城乡居民人均收入比是1.70:1,1990年达到2.20:1,2000年为2.79:1,2009年上升至3.23:1。与此同时,由于区域发展和城镇化进程的地区不平衡导致地区间收入差距拉大,同样是农村居民,收入差异也越来越大。

其三,考察要素收入分配,劳动收入份额不断被侵蚀。研究发现,20世纪90年代中期以来,劳动收入,主要是工资性收入,占比呈不断下降趋势,资本和土地等其他要素的收入份额呈上升趋势。

## 二、现行税制与收入分配

对于调节收入分配而言,现行税制的作用有限。

1. 初次分配中的税制与收入分配。在初次分配环节,增值税、营业税和消费税等流转税,以及资源税、土地使用税和房产税等,都与收入分配相关。流转税由于中性特征明显,而且销售的货物和劳务与居民日常生活紧密相关,税负容易转嫁给居民部门,因此,增值税和营业税等流转

税调节收入分配的作用有限。但适度降低增值税和营业税的税负,有利于提高居民部门收入占比。然而,在目前以流转税为主的税制结构下,降低增值税或营业税税负可能造成财政收入大幅下降,进而制约政府调控宏观经济的能力,因此存在巨大的政策风险。与此同时,消费税虽然可以直接调节价格和引导消费,但纳入征税范围的商品品目有限,限制了其调节收入分配的功效。再看资源税。我国的资源主要分布在西部,资源使用主要集中在东部,资源税从量计征改为从价计征后,提高了资源税税负水平,增加了西部地区的财政收入,这有助于缩小地区间财力不均等,促进公共服务均等化,但并不直接影响收入分配。

2. 再分配中的税制与收入分配。在再分配环节,所得税(个人所得税、企业所得税)、财产税(房产税、城镇土地使用税、契税、耕地占用税、土地增值税)和流转税(增值税、消费税和营业税)与收入分配相关。先看所得税。就个人所得税而言,虽然采用了累进税率,但由于财产性收入等所得暂免征税,其调节居民收入分配的作用有限。而企业所得税两法合一后税率下调,而且存在为数不少的减免或抵扣等优惠政策,其调节要素收入分配的作用也有限。再看财产税。虽然其对资本要素

税,但由于目前财产税收入规模小,调节要素收入分配作用有限。而且,我国的财产税主要是针对企业征收,难以直接调节居民收入分配。此外,由于间接税具有累退性,也会影响再分配。例如,低收入家庭负担的增值税和消费税占家庭收入的比例,要大于高收入家庭。

由于主要税种调节收入分配较为乏力,因此,应充分发挥税式支出的灵活性,合理利用税式支出改善收入分配,增强整个税制的收入分配调节作用。

### 三、税式支出的收入分配调节功能

税式支出概念源于20世纪60年代末的美国,并由美国和德国财政部门最早将其纳入财政预算管理体系。我国税式支出的研究和实践起步较晚。目前,我国现行税式支出政策约600项,覆盖了增值税、营业税、消费税和企业所得税等15个主要税种。政策数量较多的是企业所得税、营业税、增值税和个人所得税。税式支出可以调节城乡间、地区间和社会各阶层之间的收入差距。其中,针对所得税和流转税的税式支出政策,其收入分配调节作用尤为突出。

1. 个人所得税的税式支出政策与收入分配。个人所得税的税式支出政策主要是指给予中低收入家庭减免个人所得税的优惠,也称“劳动收入税收抵扣”。这种税收抵扣提高了中低收入劳动者的收入,尤其是收入最低的那部分劳动者的税后收入。与此同时,高收入的劳动者没有获得任何优惠。因此,这类税式支出政策对中低收入劳动者进行了补贴,提高了中低收入劳动者的相对收入,从而改善居民收入分配。我国的个人所得税中

有若干项税式支出政策专门针对失业者、低收入者等弱势群体,包括:居民领取的失业保险金、福利金、抚恤金和救济金,免征个人所得税;残疾、孤老人员和烈属的所得,减征个人所得税;职工安家费、退职费、离退休工资免征个人所得税。我国目前的个人所得税税式支出政策主要采用税收减免的优惠方式,尚未与就业状况挂钩,虽然也能调节收入分配,但激励作用不足。

2. 企业所得税的税式支出政策与收入分配。企业所得税的税式支出主要用于刺激特定行业或企业的发展,以优化产业结构,促进经济增长。但是,如果这类税式支出过多,一方面将提高资本收入,不利于要素收入分配的改善;另一方面将导致企业部门收入占比提高,挤占政府和居民部门的收入,不利于国民收入分配的改善。目前,我国的企业所得税税式支出政策惠及几乎所有行业的企业(住宿和餐饮业、房地产业等少数行业除外),政策数量超过100项,约占税式支出政策总数的1/5。优惠面广虽然有利于产业布局,但其对收入分配的负面作用也比较突出。因此,应当适度控制企业所得税的税式支出政策。

3. 流转税的税式支出政策与收入分配。流转税的税式支出政策将减少消费者和企业的税负,从而增加居民部门和企业部门的收入。同时,由于间接税具有累退性,而流转税的税式支出政策可以降低间接税的整体税负,提高现行税制的累进性,因此这类税式支出政策也有利于改善居民收入分配。

### 四、利用税式支出政策调节收入分配的建议

1. 加大个人所得税的税式支出

优惠力度,并改进相关政策的制度设计。一方面,扩大个人所得税税式支出政策的覆盖面,让更多的社会成员享受到个人所得税的税收优惠。另一方面,增加优惠内容,调整优惠方式,尤其要重视与中低收入家庭劳动所得相关的税式支出政策的设计,激励低收入者通过劳动来提高自身的收入水平。

2. 适度增加流转税的税式支出。流转税税式支出政策能否显著提高居民部门收入占比,取决于受惠行业的供需弹性。全面加大流转税的税式支出,可能既无法有效改善国民收入分配格局,例如企业部门的收入增长得更快,导致居民收入占比不升反降,又会造成税收收入的大幅减少,得不偿失。因此,必须有针对性地增加流转税的税式支出。尤其是对那些需求弹性小、容易发生税负转嫁的货物和劳务,应加大流转税的税收优惠力度。

3. 适度控制企业所得税的税式支出。可以保留甚至加大对影响国计民生的关键行业、重点发展的支柱产业以及成长性好、吸纳就业能力强的中小企业的企业所得税政策优惠。除此之外,其他政策应收缩或废止,以减少企业所得税税式支出对改善收入分配的负面影响。

4. 将税式支出与其他手段结合起来,更有效率地调节收入分配。社会保险、社会救助和社会福利、慈善与捐赠等,一直以来都是十分重要和有效的收入分配调节手段。将税式支出与这些传统手段进行合理组合,加大社会保险缴费、慈善行为和个人捐赠的税式支出力度,可以增强税式支出政策调节收入分配的功效。

(作者单位:对外经济贸易大学)

责任编辑 张蕊