

调整财税法 推进收入分配改革

——访全国人大代表彭雪峰

□ 本刊记者 陈素娥



▲
彭雪峰，男，1962年6月出生。北京大学国际金融法专业博士。现任北京市大成律师事务所主任，中华全国律师协会副会长。第十一届全国人大代表。曾任第一届、第二届中国证券监督管理委员会上市公司重组审核委员会委员；曾获“全国五一劳动奖章”以及司法部“年度优秀律师”、“北京市优秀律师”、“北京市十佳律师”、北京市“杰出律师”等荣誉称号，被中华全国律师协会授予“中国律师业特殊贡献奖”，并被提名为“北京市十大杰出青年”；目前还担任国务院侨办为侨资企业服务法律顾问等职务。

“我们只有从维护国家与社会长治久安的战略高度，从根源上寻找解决问题的办法，改革现行不合理的收入分配机制，才能从根本上解决收入分配问题”。全国人大代表彭雪峰长期以来对收入分配问题一直较为关注，他认为

“调整财税法是当前收入分配问题的解决之道。”

在采访中，彭雪峰代表坦言财税法在调控收入分配方面的作用尚有限。如，目前国家财政收入占比相对较高本身就是财税法不合理的表现；在税制方面，复合税制导致的重复课税、税负过重问题以及各个税法或税种之间的有效衔接问题均未能得到有效解决；财税法对新情况、新问题的反应滞后，近年来新出现的非税收入或新型个税领域往往得不到及时规制或调节。为此，他向第十一届全国人民代表大会第五次会议提交了《关于调整财税法推进收入分配改革的建议》，提出调整财税法推进收入分配改革，首先应改变财税法的基本理念，摒弃传统的强制性税收观念，秉持“利益协调”的现代财税法理念，以期最大限度地保障国家财政权、纳税人财产权和社会公共利益。其次，应将分配公平正义作为财税法的最高价值。最后，应妥善处理收入分配的核心问题，即分配结构问题，而国家与国民之间、中央与地方（各级政府之间）、国民与国民之间的分配格局，正是这一分配结构的重中之重。他特别强调，我国当前分配问题事实上正源于上述三大分配格局的失衡，因此，财税法调整的当务之急是合理调整上述三重分配关系。

他认为，要调整国家与国民之间失衡的分配格局，首先要推进财富分配的法治化，逐步建立一套完整的财税法律体系，形成一个以财政基本法为统领，包括财政平衡法、财政预算法、财政支出法、财政收入法、财政管理法、财政监督法等内容的一整体，将财政收支的各项活动均纳入法治化轨道。其次，着重提高国民收入数额与整体占比。及时清理不合理税收、重复性税收，降低国民税负及各种非税负担，提高国民福利，真正做到“多予少取”，从而在实质上扩大居民的可支配收入；在提高居民收入数额的同时，更重要的是通过财税法的调整，限制财政收入的过度扩张，同时逐步提高民生性支出在财政支出中的比重。

要调整中央与地方的财税关系，他认为要依据适度分权、兼顾效率与公平的原则，尽快健全财政收支划分法、财政转移支付法相配合的法律制度，促进中央与地方收入的合理分配。具体而言，在财政收入划分方面，进一步明晰中央和地方的税收分界，合理配置中央与地方的财政权限，确保中央行使主要财政立法权的前提下，给予地方适当的财税管理权限，增加地方政府可支配财力。如可将营业税和企业所得税等地方税的部分政策调整权下放地方；将税源零星分散、征收成本高、地方差异大的契税、车船使用税、耕地占用税等税种的立法权、解释权和征收管理权下放地方；对于对国家宏观经济影响较小而对地方经济影响较大的地方税（如城镇土地使用税），在中央规定税种的前提下，赋予地方就实施办法、税率、税收减免和起征点等事项的决定权。在此基础上，逐步提高财政转移支付体系的均等化水平，通过规范、高效的财政转移支付制度，实现地区间财力的平衡分配。

要调整国民之间的贫富差距过大，一是合理调整企业之间的分配关系。他认为，从财税法角度看，首先应调整不同产业之间的税负差距，尽快改革财税法制度，将服务业等第三产业纳入增值税征收范围，以促进产业发展和结构优化调整。其次，应及时调整垄断行业与中小企业之间，特别是垄断性国有企业与中小民营企业之间的贫富差距，进一步完善国有资本经营预算机制，尽快完善和细化国有企业利润分配的财税法律制度，将国有资产收益逐步纳入公共财政收入的范畴。同时对民营企业给予必要的财政支持和税收优惠，提高其在国民收入分配中的比重。二是合理调整

居民之间的分配关系。对于初次分配环节而言，鉴于我国工资性收入占比较高，应首先建立合理的工资增长机制来保证劳动者的收入增长，同时逐步提高劳动报酬在初次分配中的比重。二次分配是财税法发挥作用的主要领域，财税法主要通过个人所得税予以调节。应从税率、纳税主体、税制模式、税收征管等方面，进一步完善个人所得税法。在财富差距调节方面，应逐步建立健全消费税、房产税、车船税、遗产税等税法制度，特别是近年来被热议的房产税，其制度的完善应考虑房产税最根本的“财产税”属性，而不能将其作为调控房价的法宝。逐步完善我国财产税法体系，真正发挥财产税法保护国民财富分配权、调节财富差距的作用。

在收到彭雪峰代表的建议后，财政部条法司将此件作为司内重点建议予以办理，严格按照财政部的有关要求，确立了一把手负总责，分管司领导负责分管处室办理工作，各处处长负责落实办理任务的办理工作机制，及时向部内其他相关司局征询意见，围绕彭雪峰代表提出的关于财税法律制度框架建立和调整收入分配关系的问题、财政收入占比和民生支出比例的问题、合理调整中央与地方政府间分配关系问题、合理调整国民之间的分配关系问题作了详细答复。

答复中说，在调节收入分配关系方面，财政部门一直按照党的十七大提出的“逐步提高居民收入在国民收入中的比重，提高劳动报酬在初次分配中的比重”和“合理有序的收入分配格局基本形成，中等收入者占多数，绝对贫困现象基本消除”的要求，不断完善财政调节收入分配政策，逐步形成了科学、系统和有效的财政收入分配调节制度体系。在推进收入分

配改革中，财政部门一直注重运用法律制度建设来规范、引导和推进各项改革，注重发挥法律制度对收入分配的基础保障作用，通过其实现收入分配改革公平和正义的目标，进而实现社会整体和谐目标。尤其是近几年，财政部门不断加大财政法律制度调节收入分配力度，发挥作用愈来愈强。为完善财政法律制度体系，财政部门积极推进各项财政法律制度建设，仅2011年就制定了车船税法及其实施条例、修订了个人所得税法及其实施条例、颁布了船舶吨税暂行条例、资源税暂行条例（修订）、国家赔偿费用管理条例等7件财政法律及行政法规，出台了资源税暂行条例实施细则等4件财政规章。特别是作为财政基本法的预算法修订工作取得实质性进展，已报全国人大常委会审议。财政部还将继续全面提升财政管理法治化水平，努力实现国家财富分配法治化目标。

答复解释说，虽然近些年我国财政收入增长较快，但宏观税负水平并不高。财政收入取之于民、用之于民。国家取得财政收入，用于提供公共产品和服务，满足公共需要。财政收入中相当大的部分以劳动报酬、各种直接或间接生产生活补贴等多种支出形式转移给居民个人，这些都增加了个人收入或减轻了个人负担。因此，财政收入和个人收入并非简单的此消彼长关系。国际经验也表明，在财政收入占GDP比重较高的国家或地区，居民福利水平较好，收入分配差距也相对较小。财政部将进一步完善税收政策，健全非税收入制度，优化财政收入结构，保证财政收入健康合理增长。同时，财政部门一直在会同有关部门积极研究解决乱收费增加国民负担问题。2011年，先后取消、停征和减免

327项事业性收费和4项政府基金,涉及金额258亿元。今后财政部将继续按照“正税清费、分类规范”的原则,继续在完善制度的基础上,清理整合行政事业性收费和政府基金,切实减轻企业和居民负担,优化企业生产经营环境,促进经济平稳较快发展。

答复还进一步阐释了居民收入差距调节问题。近些年财政部门积极协同有关部门做好工资管理和调控工作,促进提高职工劳动报酬。一是全面推行劳动合同制和工资集体协商制度。推动逐步提高最低工资标准制度,兼顾职工利益和企业的承受能力,根据经济增长、物价水平合理进行动态调整,建立合理的企业效益增长与职工工资增长机制,提高职工特别是一线职工在企业收入分配中所占的比重。二是支持建立建筑等劳动密集型

行业工资支付的保障机制。对依法实施破产的企业职工通过发放一次性经济补偿金的形式保障其以前年度的劳动权益。三是促进企业全面落实职工基本医疗保险、基本养老保险、失业保险、工伤保险、生育保险制度。加大财政对社会保障的投入,支持加强社会保险费征缴,提高征缴率。四是规范国有企业和国有金融机构经营者年薪制度,建立完善国有控股的上市公司股权激励制度,合理调节国有企业和国有金融机构管理者与职工的收入差距,加强对国有垄断等高收入行业的收入分配监管,同时进一步规范了企业负责人薪酬和职务消费。2011年,个人所得税法进行了修订,将个人所得税工资薪金所得费用扣除标准由2000元/月提高到3500元/月,同时调整了工薪所得和个体工商户经营

所得的税率结构,大幅度减轻了中低收入纳税群体的税收负担。财政部还将继续考虑收入分配调节需要和税收征管实际水平,逐步建立综合考虑家庭综合收入、实际生活费用动态调整、综合与分类相结合的个人所得税制度。

财政部条法司除了洋洋万言的正式答复外,还由司领导亲自带队与彭雪峰代表进行座谈,进一步征求意见。对此,彭雪峰代表表示满意:“财政部翔实的答复充分体现了财政部对全国人大代表建议的关注和重视。很感谢能有这样一次机会与财政部领导面对面交流。这次沟通对我而言,就像亲历了一次财税改革大发展,更清楚地了解了财政部在推进收入分配改革方面所作出的积极努力,也对财税改革的进一步发展充满了希望。”

[图片新闻]



财政部机关召开2012年建议提案办理情况通报会

9月18日,财政部机关召开了2012年建议提案办理情况通报会,王军副部长、胡静林部长助理出席会议并讲话。各承办司局汇报了前一阶段全国“两会”建议提案办理工作采取的主要做法、取得的积极成效,并就如何加强与代表委员的沟通联系、建立建议提案办理长效机制等问题提出建议。听取有关情况汇报后,王军副部长给予了充分肯定,并对下一步工作提出要求。

(本刊记者 摄影报道)