

优化公共收入结构 促进社会公平

刘尚希

我国是一个公共资源和国营经济占有很大比重的发展中国家，公共产权前者如土地、矿藏、房产、非经营性资产等；后者有存在于各个行业的国有企业和为数可观的公共金融资产。从整个社会的产权结构来看，公共产权相对于私人产权仍居于主导地位。尽管在经济成分上，国有经济的比重在不断下降，在创造的社会财富中，私人占有的份额在不断地提高，但从包括环境和自然资源的广义社会财富来看，私人产权并不居于支配地位。我国宪法规定，自然资源包括土地、矿藏、森林、江河、湖泊、滩涂等等都不允许私人拥有，这意味着在市场化进程中，公共产权仍具有决定性的影响。当资源和能源对经济发展的约束越来越明显的时候，公共产权的这种影响力就越发显著地表现出来。当隶属于公共产权的各种形式的公共资源进入市场的过程中，能否实现公正与平等，从根本上决定了初次分配的合理性和正当性，进而决定了分配结果的公平性。“分配不公”之所以被社会各界广泛关注，实际上与公共产权没有得到有效维护有内在关系。各种暴利的形成都离不开对公共资源的侵占和掠夺，如地产富翁、煤矿富翁以及靠资本运作起家的富翁，直接或间接地都是以公共产权收益的流失为代价的。

在导致这种结果的众多成因中，公共收入机制又与此密切相关。随着我国改革开放的逐渐深化，各方面的改革成本一一显露。不言而喻，当前国家财政承受着各种改革成本的重负和支持发展的紧迫任务，适度地扩大公共收入规模仍是现阶段必要的选择。近几年来，作为公共收入主要形式的税收收入增长很快，明显超出了GDP的增速。而作为财政增收的重要来源，各种公共产权收益明显地被忽视了，从

而形成了与我国整个产权结构不相匹配的扭曲的公共收入结构。

优化公共支出结构已经日益成为一种共识，并得到各级政府的重视。但相比之下，与此对应的公共收入结构的优化却往往被淡化了。谈到公共收入，不少人只想到税收，尚缺乏一个公共视野的“收入结构”概念。在这一点上，与西方国家有明显的差异。公共产权所带来的各种公共收入（占非税收入大部分）与公共权力带来的公共收入（主要为税收收入）其实应摆在同等重要的地位，如果认为公共产权收入是“芝麻”，不值得去捡起来，那就不只是会带来公共收入的流失，更重要的是会导致公共产权虚置和社会不公。这种后果实际上已在不断显现。与此相关的是，非税收入的流失会把财政增收的压力都集中到税收方面去，使市场感受到的“税收压力”增大。因此，优化公共收入结构是财政增收和合理有效发挥财政调节作用所需要解决的重大现实问题。

公共收入结构有广义和狭义之分。广义的公共收入结构是指以价值形式表现的公共收入的构成和比例关系，反映公共收入中不同来源之间，不同收入形式之间的比例关系。包含形式结构、部门结构、经济类型结构三个方面的结构类型。形式结构反映税收收入和非税收入之间的比例关系；部门结构反映来源于第一、二、三产业收入之间的比例关系以及来自于企业部门和家庭部门的比例关系；经济类型结构反映来源于国有经济部门和非国有经济部门收入之间的比例关系。而狭义公共收入结构即指公共收入的形式结构。这里即讨论税收收入及非税收入之间的协调关系。目前我国非税收入主要包括6项内容：一是政府性基金，指各级政府及其所属部门根据法律、行政法规，为专项支持某项

事业的发展,按照国家规定程序批准而征收的具有价外附加形式和专项用途的资金形式,近似于附加税。二是罚没收入,是与违反税收规定无关的罚款和罚没收入,主要包括交通罚款、工商罚款、刑事罚款、法庭罚款、法院裁定罚款以及其它罚款和罚没收入。三是境内外机构和個人捐赠给政府的现金或物资。四是国有资产收益,包括经营性、资源性国有资产收益和非经营性国有资产可能有的处置收入。五是政府性收费,主要包括规费和使用费。规费即证照费,对获得政府特定服务而收取的费用,针对的收费对象是特定证照的持有者;使用费是对使用特定设施的使用者收取的工本费用,针对的收费对象是使用行为。六是特许权收入,指属于国家的无形资源特许使用形成的收入,如无线电频道、航道使用权收入,发行彩票、烟草专卖、货币发行、邮票发行等形成的收入。

根据取得收入的依据不同,公共收入可分为公共权力收入和公共产权收入两大部分。公共权力收入是依据国家的权力无偿取得的收入,公共产权收入则是依据国家是公共产权所有者代表的身份而取得的收入。公共权力收入包括税收收入、政府性基金、罚款和捐赠收入,公共产权收入包括国有资产收益、政府性收费和特许权收入。特许权收入之所以是公共产权收入,是因为这里的特许权是指从公共产权中分解出来的使用权或经营权的授权或让渡,与公共权力相关,但不是公共权力的直接使用。公共产权由法律界定,一旦界定,国家就应当享有公共产权的收益,这与国有资产的性质是一致的。

从现实来看,由于公共收入机制的缺陷,至少导致了两个方面的问题:

第一,公共收入结构失衡,各种收入形式的增长不协调,对经济的扭曲性较大。主要表现在两个层次:一是税收收入(公共权力收入)的增长与非税收入(公共产权收入)的增长不协调,税收收入对公共收入的贡献远远大于非税收入,这种几乎完全依赖税收收入的公共收入结构,一方面使宏观税负水平提高,容易抑制经济增长,另一方面,本应依据公共产权取得的收入却没有取得,造成公共产权虚置和收入流失,导致分配不公。二是目前税制结构还没有充分体现中性化和宽、薄、简的原则,还需加快改革的步伐。

第二,公共产权收入流失严重。包括本应依据公共产权所有者的身份取得的收入没有获取,或者虽然依据公共产权所有者的身份取得了收入,但这些收入却流失在政府的各个部门和企业,甚至进了个人的腰包。

从经营性国有资产收益的流失情况看,2003年我国国有及国有控股工业企业资产总计94519.79亿元,利润总额3836.20亿元,加上商业、建筑和交通等部门的利润,根据

国有企业利润分配计算,每年应上缴财政的经营性国有资产收益约为1000亿元,但实际上缴国库的不到10亿元。

从非经营性国有资产收入的流失情况看,我国各级各类行政事业单位占有了大量的非经营性国有资产,其所带来的收入也应该为国家所有,但目前的现状是非经营性资产谁占有谁受益,大量的处置收入和实际转为经营性资产后的收益,被单位占有和支配。

从资源性国有资产收益的流失情况看,2004年我国国有土地出让金达7000亿元,国有矿产资源、水利资源的收益每年也上百亿元,这些收入几乎都被部门所占有。另外还有很多的矿产、森林、海岸等资源,国家没有依据所有者的身份取得产权收入。

从特许权收入的情况看,其流失也相当严重。频道、航道等的特许经营权属于国家的公共产权,但我国并没有据此取得相应的公共产权收入,我国近年每年发行彩票400亿左右,每年筹集收入140亿左右,这类收入都没有纳入预算管理;货币发行收入(铸币税)和邮票发行收入也应是国家的公共产权收入,如果按照拓展铸币税定义计算,近几年也相当于财政收入的1/3左右,绝对量约达4000-6000亿元,最多的1996年铸币税收入与财政收入竟然基本持平,但通过利润等形式上缴国库的每年只有约200亿元。

因此,有效维护公共产权,优化公共收入结构,显得十分必要和紧迫,至少可以起到以下功用:

财政功用:合理的公共收入结构是公共收入可持续发展的基础。就现阶段而言,优化结构有利于拓宽财源,在不妨碍经济增长的条件下实现公共收入合理增长。而且,在优化结构的过程中,可以实现公共收入的整合,在增强各种收入透明度的同时,提高政府的财政汲取能力。

经济功用:合理的公共收入结构是减少经济效率损失的前提。优化结构,有利于均衡负担,减少扭曲,对经济增长具有促进作用。这种扭曲性最低的收入结构,换一个说法,也可以称之为中性导向的公共收入结构。因而在一定意义上也可以说,优化公共收入结构就是要追求一种与一定时期相匹配的中性导向的公共收入结构。

社会功用:合理的公共收入结构是实现社会公平的重要条件。无论是以公共权力为依托的税收,还是以公共产权为基础的产权收益,收与不收、收多收少、如何收取都会影响到社会公平的实现。优化公共收入结构的过程,实际上也是加强公共收入管理的过程和规范社会分配秩序的过程。显然,一个有序政府分配格局对提升当前的社会公平性将会产生积极的影响。●

(作者为财政部财政科学研究所副所长)