

生产投资,增加供给。(5)公债政策。公债的调节作用,一是表现为“排挤效应”,使企业和个人的投资和消费减少;从另一角度讲是“替代效应”,当企业或个人投资需求不足或在某一领域投资不足时,通过国债筹集资金,增加政府投入,以弥补社会投资缺口。二是表现为“货币效应”,引起货币供求变动。三是表现为“收入效应”,在一般纳税人与公债持有人之间产生收入转移。公债的调节作用,通过公债规模、持有人结构、期限结构、公债利率等综合体现出来。而且,在现代经济中,公债的市场操作是沟通财政政策与货币政策两大调节手段的主要载体和结合点。

4. 建立以实现社会效益和宏观经济效益的最大化为目标,以财政收支为中心,以财政法规为依据,以规范化的制度和现代科学技术为手段的公共财政管理体系。财政作为政府的分配行为,必须为实现社会的政治稳定、经济和社会的协调持续快速发展服务。不论是预算的安排还是各种财政政策制度措施的制订,都要以社会效益和宏观经济效益的最大化为目标,这与公共财政为市场的有序顺畅运行服务是完全一致的。(1)要维护市场的正常有序运行,财政就必须依法理财,健全财政法制。财政法制建设是实现规范化的财政管理的基础和前提,要将它提到加强财政管理的重要议事日程上来。(2)公共财政管理围绕预算收支来进行,要按政策和制度的要求,及时、足额地完成税收任务,依法治税,真正提高税收占整个财政收入的比重,对非税收入纳入国家预算。(3)加强支出管理应受到重视。支出的管理集中反映财政管理水平,当前应按照政府职能的转变和公共财政的性质和任务,调整支出结构,建立一套与市场经济相适应的公共财政支出管理的制度和办法,如政府采购制度,零基预算制度等。(4)财政管理必须运用科学的手段,重视信息网络的建设和运用,这不仅是政权管理的需要,也是财政部门当好政府参谋、参与

世纪末, 为什么需要 利息税

○ 陈 淮

在迄今为止的诸多讨论中,人们对利息税的认识一般仍停留在短期宏观调控和财政收支等表面层次上,认识不够充分。从根本上说,我国重新对银行储蓄存款利息开征个人所得税,是适应新时期国民经济战略发展和经济体制改革需要的必然选择。

开征利息税是一项制度性建设

我国的经济体制正处于向社会主义市场经济转变过程中,政府对社会经济活动的控制方式正在从对社会财富的直接占有和利用行政计划手段直接

干预资源配置转换为利用市场化的经济杠杆来调控经济运行。利息、税收等都是市场经济条件下影响社会经济活动、社会利益关系和资源配置状况的最重要的经济杠杆。作为体制基础,这些经济杠杆不能由政府随意地临时设置,它们需要制度性的保障。也就是说,要把这些调控经济的杠杆作为社会赋予政府的一项经济权力用法律方式规定下来。开征利息税的意义,首先是向社会主义市场经济转变过程中的一项制度性建设。

在市场经济条件下,利息税具有

决策的需要,也是财政管理上水平的重要条件,只有及时系统地了解财政经济的实际运行状况,才能制定出科学的政策、措施。(5)规范化的管理是市场经济对财政管理的一个重要要求。市场运行要求有序、法治、公平,这需要通过

规范化的管理来实现,其中规范化的财政管理是一个重要的方面,只有财政自身的管理规范化、法治化,才能实现市场运行的法治化管理和市场主体的公平竞争,才能使市场有序运行。

(作者单位:财政部科研所)

其它经济杠杆难以替代的功能。首先,利息税有利于财政政策与货币政策的有机结合。对银行利息征税,可以使政府利益、公众利益直接参与调整人们即期消费与远期消费之间的构成关系、调整货币供给量、调整社会经济活动的资金成本等本来主要由货币手段发挥作用的过程中。这一方面可以强化货币政策的作用,例如可以同时影响本国货币和外币的居民储蓄存款;另一方面可以矫正货币政策某些难以避免的缺陷,例如与降息相比,可以在刺激消费需求的同时防止因资金成本过低导致新的供给过剩。其次,利息税有利于在实施积极的财政政策时减缓财政收支失衡的压力。与一般依靠减税增支的扩张性财政政策相比,利息税的特点是通过增税来刺激需求的。这一特点不仅可以使政策成本大为降低,而且对于保持财政调控能力的可持续性来说极为重要。再次,利息税有利于协调短期政策与长期政策之间的矛盾。从我国的改革进程看,就业、住房、医疗以及教育制度等方面的改革目标将不可避免地增加人们对未来支出预期的担心,即期消费被抑制。利息税尽管也会一定程度地影响人们的即期收入,但由于它具有调整社会收入分配结构的功能,而且可以明确地把增税的用途与完善社会保障体系直接联系起来,可以大为缓解短期政策与长期政策之间的矛盾。正因为上述特点,利息税作为调控经济运行状况不可缺少的重要杠杆,已为世界上市场经济较为发达的国家所普遍采用。

开征利息税作为一项长期的制度性建设,在目前的经济环境下出台正当其时。一方面,当前利息率处于较低水平,开征利息税对人们实际收益的影响程度较小,比较容易为社会所接受;如果拖延到利息率较高时出台,对人们实际收益的影响程度和社会利益关系的影响程度也会较大,政策难度也会相应地大为增加。另一方面,当前出台利息税,其作用方向与短期宏观调控政策的

作用方向恰好一致;而如果拖延到宏观调控方向转为以抑制通货膨胀为主要目标时再出台,制度性建设的作用方向就会与短期调控目标形成尖锐冲突,很容易出现政策选择的“两难”局面。从我国的实际情况看,利息税作为一项财税制度,其确立的过程对经济运行的影响是单向的,即主要是扩张需求;但在确立之后,其调节方向却是双向的,例如在通货膨胀成为主要矛盾时,利息税也可以通过调整税率或起征点来抑制需求。

利息税的深层次作用是促进直接投资和优化资源配置

毫无疑问,利息税的直接作用是促进消费需求的扩张。但从更深层次观察,利息税实际上并非仅仅是一项消费政策,它和投资的内在联系更为密切。

在我国,由于历史、体制等多方面原因,储蓄一直是受到政策鼓励的。在原有的税法中,对国有商业银行的储蓄利息免征个人所得税的规定就体现了这一政策倾斜,为满足我国工业化过程中的积累要求发挥了重要作用。但随着国民经济的发展、社会收入水平的提高和城乡居民储蓄存款余额的不断增大,这一政策导致了以银行为中介的间接投资的过度扩张,弊端日现。

1997年以来,为了推进国有企业改革,减轻企业债务负担,化解银行不良资产可能导致的金融风险,我国明确提出了要大力促进将社会间接投资转换为直接投资的改革目标。但与这一改革目标不相适应的是,在原有税收政策体系中,对个人以储蓄形式获取的间接投资收益不征税,而对以入股、开办私企等形式获取的直接投资收益却要征收个人所得税。这种政策鼓励的方向与改革目标明显相悖。开征利息税实际上就是对原有投资导向政策的重大调整。从长远看,直接投资将日益成为我国经济发展过程中主要的积累与扩大再生产形式之一。鼓励直接投资是促进民间投资增长、发育新的社会投资

主体、促进企业产权结构的多元化调整、实施国有企业战略性改组的过程中一个不可缺少的政策环节。

利息税在投资方面的作用不仅在于鼓励直接投资,而且还在于促进资源的优化配置。市场经济下的优化资源配置是通过竞争,通过分散决策实现的。在过去20年的改革开放过程中,我国的个人金融资产总量已经达到了一个相当大的规模。到1999年7月末,我国城乡居民储蓄存款余额达5.91万亿元,资料显示,到1998年底,我国的国有资产总量也不过8.22亿元,其中经营性国有资产总额不过6.24万亿元。就是说,个人以储蓄形式占有的国民财富与国家直接占有的国民财富之比已达1:1.39,与国有经营性资产之比为1:1.06。1998年末时,在银行存款余额中,个人储蓄存款所占比重已达55.63%。这还不是个人金融资产的全部,私人持有的国债、企业债券、手持现金、股票、商业保险等还未包括在内。对这样大的一个财富总量要进行优化配置,仅靠政府、银行、企业等的投资行为远远不够,需要多方面的投资主体共同发挥积极性才能实现。这已为改革开放以来的实践所证明。当前我国面临的银行不良资产问题、国企债务负担问题,本质上就是依靠银行为中介的间接投资体制所导致的资本非优化配置问题。1999年6月末,我国全部金融机构的存贷差已经由1997年末的0.75万亿元上升到1.21万亿元。个中原因并非是简单的银行“惜贷”,而是在规避金融风险的一系列政策措施约束下,银行已经无力承担间接投资下的资源优化配置职能。而利息税在调整个人金融资产中储蓄与投资之间构成关系、促进私人资本发育的同时,必然会不断促进新的资源优化配置主体的形成,最终导致国民财富利用效率的提高。同时,我国正处于产业结构的调整与升级过程中,生产要素的流动对存量结构的调整具有关键性的意义。利息税把更多储蓄动员进投资领域,可以为存量要素的

流动提供一个强大的资产置换与结构重组力量。

利息税将在促进社会公平方面发挥重要作用

在我国过去 20 年的改革开放过程中,社会收入分配结构的变化可大致划分为两个阶段。第一阶段是 80 年代初期到 90 年代中期,这一阶段的基本特点是人们程度不同地共享改革与发展所带来的好处,例如不同社会群体的生活都有了明显改善;同时也程度不同地共同承担着社会变革的代价,例如大家都得承受通货膨胀下物价上涨的损害。那时,尽管收入分配差距已经明显显现,但社会对公平尺度从“结果公平”转换为“起点公平”、对“一部分人先富起来”的认同程度还是比较高的。第二阶段是 90 年代中后期,一方面收入差距进一步扩大,另一方面一部分人开始更多地为改革承担了代价。明显例证便是“下岗”导致了城市新贫困人口群的产生。不同收入群体从社会变革中获得的结果从方向同一转变为了方向相反。在这样一个背景下,社会对分配公平的要求日益强烈了起来。从一定意义上说,我国目前面临的通货紧缩形势实际上是社会利益矛盾趋于激化的外在反映形式。人所共识,经济预期恶化是消费需求不振的根本原因之一。

在这种情况下,扩大消费需求的政策要取得预期效果,就需要顺应社会经济关系的变化,对不断高涨的公平要求作出回应。我国到 1999 年 6 月 10 日为止所实施的 7 次连续降息政策,实际上都是对不同收入阶层的非区别化的调整政策。从实践看,这种不触动收入分配结构的政策已经很难奏效。调整公平杠杆已经成为政策的题中应有之意。而与降息相比,利息税的作用就在于可以直接调整社会收入分配结构,并可以对不同收入阶层采取区别化的政策。一般而言,利息税对社会收入分配结构的调整有三种方式。一是采用累进税率以及规定有利于低收入阶层的起征

点。在这种情况下,占有金融资产越多的人,利益触动程度就会越大,而存款额较少的低收入群体则可能无需或很少缴税。二是对低收入群体采取先征后退方式。这是发达国家普遍采取的方法。例如特困家庭可根据民政部门的人均收入证明和银行代缴收据按年全额返还所缴税款。三是明确规定所征税款将全额或大部分用于有利于低收入阶层的用项。例如可规定所征税款将全部用于向低收入家庭发放特困补贴,用于提高最低生活费标准或完善社会保障制度等。这实际上是让低收入群体明确感到政策在社会收入再分配上向有利于他们的方向倾斜。在这三种方式中,政策成本最低、对社会收入分配结构和社会公平尺度调整最直接的是第一种。但这种操作方式需要一个重要的技术性前提,这就是储蓄实名制。我国即将实施的利息税方案以第三种方式为主,同时规定在条件成熟时逐步过渡到第一种。

利息税的实施,标志着我国扩张消费的政策体系正在从单纯的鼓励支出转变为与调整社会公平尺度相结合,标志着非区别化的政策体系正在向区别化的政策体系转变。从目前我国的实际情况看,以促进公平为目标的政策作用可能比促进增收为目标的政策作用更大。

利息税的理论含义是承认私人财富的资本化

利息税并非仅仅是一种对实际经济运行过程的调节手段,从改革层面上说,这一政策还具有深刻的理论意义。这个理论意义就是承认私人财富的资本化。

在我国原有传统理论体系中,由“公有制”和“按劳分配”的原则决定,用于谋取更多收益的财富,也就是资本,只能是“公有”属性的;私人的收益只能来自“劳动报酬”。即使在改革开放过程中,尽管包括私人资本在内的多种所有制成份发展已逐步为实践和理论所

接受,但实际上仍有一个无形的“框框”存在,这就是私人在谋取投资收益时一般要先明确职业身份,例如“个体户”、“私人企业主”等。非职业化的私人投资行为仍未能在制度上取得相应地位。急剧膨胀的城乡居民储蓄存款在理论上仍被视为“消费节余”,就是说,储蓄仍不被视为是一种投资行为。

党的“十五大”前后,在国企改革的探索中,“资本市场”、“资本运营”、“国有资本”等概念越来越多地出现于各种报刊媒介以致党的正式文件中。资本的存在与被承认已经成为不争的事实。与此同时,“鼓励将社会间接投资转换为直接投资”的提法实际上也已经曲折地表达出私人储蓄的资本性质。在这种情况下,私人财富的资本化“浮出水面”已经是改革进程的必然。

利息税又称“资本利得税”。开征利息税,就意味着储蓄行为已经被社会视为是投资行为,存款利息已经被视为是投资收益。如果说,承认资本的存在是我国改革过程中在理论上的一个重要突破,那么承认私人财富的资本化则是继国有资产资本化之后的又一个重要突破。这个突破为私人资本的多样化发展过程奠定了一块坚实的理论与制度性基石。

(作者单位:国务院发展研究中心市场经济研究所)

