

规范公共收入分配与 提高税收占 GDP 比重研究

刘克崮 孙 强

党的十五大报告指出,要逐步提高财政收入占国民生产总值的比重。在市场经济条件下,提高财政收入的比重,关键是提高税收收入占 GDP 的比重。在现行名义税率和税收征管水平短期内不可能发生实质性变化时,提高税收收入比重的中短期政策应定位于扩大税基,其中在我国目前特定的国民收入分配情况下,主要是规范公共部门的财政性融资秩序。

一、税收比重的二元性

在国外市场经济国家中,税收收入占 GDP 的比重或称为宏观税负,是衡量私人部门经济的财政负担程度和混合经济中的公共部门经济大小的基本指标,它反映政府经济的规模和政府干预市场经济的能力或程度。我国为了促进市场经济体制的确立和国民经济的持续快速发展,必须正确认识和调整税收占 GDP 比重这一宏观经济指标。

我国目前仍处在由计划经济向市场经济过渡的转轨时期,这也是我国的国情,因此国民经济表现出与西方市场经济不同的特征。在财政税收方面也不例外,即衡量公共部门经济规模的总指标具有二元性。

1、我国的狭义宏观税负。从就税论税的狭义宏观税负指标看,虽然我国的税收收入总规模历年均有较大增长,但税收收入占 GDP 比重的动态变化却是呈下降趋势。1985 年我国各项税收总额占 GDP 的 20.77%,1990 年这一比

重下降为 15.23%,1995 年进一步跌至 10.36,1996 年仅占 10.2%。尽管 1997 年税收占 GDP 的比重有所回升,但总体水平仍然较低,而且尚不是税收比重开始递增的长期趋势的反映。有资料显示,美国、德国和日本等 10 个发达国家 1992 年宏观税负平均为 38.8%,印度、埃及和巴西等亚非拉 15 个发展中国家税收占 GDP 的比重 1990—1994 年平均也占 17.6%。因此,我国税收收入占 GDP 的比重有些偏低,在这种意义上应该提高税收收入的比重。

2、我国的广义宏观税负。在西方市场经济国家,税收是唯一主要的公共收入形式,税收占 GDP 的比重这一宏观税负指标基本反映了政府收入的大小和政府经济在混合经济中的份额。但我国近些年政府收入主体形式多元化,狭义的宏观税负同国外不具有可比性,必须拓展宏观税负的概念或研究税收的替代性问题。

我国的公共收入分配不规范。在市场经济条件下,预算内政府收支分配唯一规范的合法形式,我国在正规的预算分配之外,还存在非预算分配。其中,预算内收入主要是各种税收收入,预算外收入和预算外之外收入则由各种收费、基金等非税收入构成。单就预算内收入占 GDP 比重看,我国在 1996 年为 10.9%,大大低于发达国家平均 48.7%和发展中国家平均 35.3%的水平;但若综合考虑预算外、预算外之外的非税收入因素,我国的财政收入约占

GDP 的 27%。因为收费也具有强制性,对企业和居民相当于税收,甚至比税收更“税收”,例如企业大量欠税而很少欠费。有资料显示,每年企业的各种税费占企业增加值的 40% 以上。因此,和国外相比,我国反映公共部门经济比重的广义宏观税负并不低,这说明我国税收收入被非税收入形式替代或税基被侵蚀的程度相当大。

二、费对税的挤出效应

我国从 1984 年起相继颁布了一系列允许地方和部门收费的政策。十多年来,各级政府部门都可以凭借手中的职权以各种名义向个人收费、摊派、集资和开征基金,非税收入的征收出现了失控倾向。据有关资料介绍,中央明文规定的收费项目仅 130 多项,经过条条、块块层层加码,到县市一级各种收费项目已突破 1 000 项。1996 年底,全国共有建设费、附加费和基金项目 421 个,而经中央批准的只有 46 项,其余均是越权审批。1985 年我国各种收费收入 233 亿元,占 GDP 的 2.6%;1988 年为 415 亿元;1995 年达到 3 843 亿元,占 GDP 的 6.6%,其中违规征收金额 345 亿元,查出地方各级政府及所属部门越权设立基金和收费项目达 3 474 个;1996 年各种收费急剧增长为 6 000 亿元,占 GDP 的 8.8%,而同年税收占 GDP 的比重才达 10.2%。目前,各种收费约占当年全国财政收入的 50.0%,省市县三级的收费和基金收入已大体接近预

算收入,有的甚至超过预算收入。这一比例比美国7.0%、德国8.1%等市场经济发达国家高40多个百分点。这种分配主体、分配主渠道多元化导致我国分配关系混乱,严重侵蚀了税基,造成预算内指标反映政府经济失真。

各种收费和基金与税收具有一定的互补性,即公共部门采取征税和收费形式相互补充满足其支出需要的同时,它们之间还具有替代性关系,二者在一定条件下相互挤占和转化。税外收费等非税收入摊入成本、费用侵蚀了税基;某些非税收入免税直接减少了税收收入。各种收费加重了企业的负担,影响了企业的经济效益,也缩减了税基或减少了税收收入。拖欠税收而不抵制税外缴费,亦说明了它们之间某种程度的替代关系。在国民收入一定时,沉重的收费必然对税收产生挤出效应,税外各种收费过多、过滥是我国狭义宏观税负较低和逐年下降的根源。

三、规范公共收入的分配

由于我国企业和居民广义的宏观税负并不轻,当前提高税收占GDP的比重,不宜采取提高税率增加税负的办法,而应在从长期着眼于提高税收征管效率的同时,中近期把重点放在整顿非规范的政府收入分配上,有效扩大税基。具体来说就是要针对收费、基金项目过多、过滥的状况,将其转换一批、合并一批、取消一批,以达到分流和分源而治。

1. 坚决制止不合理的乱收费性非税收入。首先明确政府向社会提供公共产品或服务,已有税收为其提供基本保障,一般不应再对受益者收取各种强制性非税收入,把收费、基金限制在严格的特定范围内,各部门、单位不得借此乱收费“创收”,加强行政监督约束。其次,强制性非税收入立项由国家权力机关审批。因为强制性收费和政府性基金相当于准税收,目前收费、基金的审批权分散在各级政府及其职能部门,等价于赋予它们很大的税收立法权。

因此,除了正常的规费和公用事业使用费外,无论是中央政府还是地方政府都无权直接开征其它收费、基金项目,都应该由国家权力机构讨论决定。否则,若中央政府具有审批、开征收费、基金项目的权利,地方政府会“上行下效”。对于数额较大、用于提供全国性公共产品的收费与基金,要交由全国人大审批通过;只涉及地方范围、提供地方非开放性公共产品的收费、基金由地方立法机构审批,同时中央保留一定的调控干预权。而且,具有税收性质的收费、基金项目应尽量采取税收的形式,纳入预算管理,从制度上保证财政性资金分配的规范。

由于“三乱”现象以各级地方政府和部门为甚,当前最迫切的是尽快取消各地方和各部门越权设立的收费和基金项目,否则解决不了政府体制外资金混乱和突出的企业、农民负担问题。一般而言,地方管理者在收费中面临着上级、企业和居民、潜在职位竞争者三种约束,但我国基本上不存在第三种约束,地方的收费均衡取决于地方机构与企业和居民之间、地方与上级之间的博弈。单个缴费者抵制收费成功的主观概率通常较小,抵制的预期成本和风险往往很大,单独行动的激励不足。而且,抵制收费有外部性问题,抵制成功迫使政府取消收费项目本身是一种公共产品,企业在抵制过程中抱有搭便车动机,相互达不成共同遵守抵制税外不合理缴费的协议。这样,企业、个人凝聚不成一个利益集团,通过“谈判”与收费部门利益集团抗衡来保护自己,需要上级监管。但上级约束因没有严厉明确的惩戒规定,是一种不可置信威胁。博弈结果是地方部门不合理收费使“寻租”“合法化”。因此,把利用行政手段处理乱收费导致行政约束软化,改为诉诸法律手段进行公开处置,增加潜在职位竞争者对乱收费单位管理者的约束。

2. 将一些经常性的税性非税收入转化为税收。它包括三种情况:其一,

部分收费、基金用于纯公共产品,应以税收形式对全体纳税人筹资。例如将相应的城市教育费附加、农村教育事业附加费、地方教育附加等归并改征教育税;同样,把与城市建设有关的公用事业附加、市政公用设施配套费、公用设施增容补助费的收费、基金、附加等,合并到城市维护建设税中去;将乡镇“五统”中办学经费以外的计划生育费、优抚费和五保户供养费、民兵训练费、乡村道路建设费合并为农村公益事业税;把分散在劳动、民政、人事、卫生等部门的社会保障基金改为社会保障税统一征收;将水资源费、无线电频率占用费、渔业资源费、野生动物资源费、矿产资源补偿费、育林基金、林政保护建设费等并入相应的资源税。其二,部分收费、基金具有受益税性质,用途特定并且受益人明确。按照税收公平的受益原则,如果使用某些公共服务的个体及其受益容易辨认,应对其征收受益税。比较典型的是汽车使用公路等公共设施,其使用多少和受益程度可大致由燃油消费量衡量。因此,宜将交通部门征收的养路费、车辆通行费、运输管理费、客货运输附加费、公路建设基金等改为征收统一的燃油税。其三,部分收费具有矫正税性质。如环保部门征收的超标排污费、污水处理费等可合并改征环境保护税。

这样,通过收费改革,发挥企业和居民的民主监督,根治乱收费现象,刺激经济发展,提高企业的经济效益,涵养税源和扩大税基;另外,“费改税”,不但直接提高税收比重,而且使原来收费分散征收变为税务部门集中征收,能够节约征管成本和改善征收效率;改革后,我国财政收入体系中的收费主要是规费和公用事业使用费,前者如证照工本费、注册登记费、诉讼费等,后者如供水、垃圾收集、电车、公园、医疗殡葬等收费,与国际惯例相同,税收占GDP比重也会逐步达到国际平均水平。

(作者单位:辽宁省财政厅)