

# 重新定位财政政策 强化结构调整取向

□中国人民大学经济研究所  
郭杰 于泽

上世纪90年代以来,面对当时的国内外经济形势,我国政府分别在1998年和2008年采取了两轮大规模的积极财政政策,其特点大致可归纳为:主要目的是短期稳增长,呈现了较强的相机抉择性;以增加财政支出为主的扩张性政策。在资金来源渠道上,增发国债是积极财政的主要措施,增发的国债主要用于基础设施建设。

以市场化手段调结构作为首要目标的财政政策,如果政策取向继续沿袭传统的相机抉择,恐怕难以达到预期目标,甚至会使问题变得更加恶化。这就要求我们兼顾短期稳增长和控制通货膨胀,对财政政策进行重新定位,尤其是要关注财政支出的民生取向,发挥税收的自动稳定器作用,扩大地方政府的财政自由度等三个方面。

## 财政政策重新定位

一是财政支出的民生取向。民生问题涉及到社会稳定,是我国经济社会转型、结构调整中的重大问题,因此,未来的财政支出必须重点关注民生。

随着技术深化进程,产业结构将会随之调整,高技术行业占比会逐步提高,原有部分行业人员必然面临结构性失业,经济转型的阵痛,为此,财政需要提高社会保障支出。然而,现实的情况是,社会保障支出的比重在近些年略有下降。未来需加大力度,提高社会保障水平,构建公平的社会保障体系。2011年,就业补助仅占社会保障支出总额的6%,财政对失业保险补助仅为6.63亿元,对于可能的结构性失业而言远远不够,应以更为积极的态度构建就业的社会安全网。

随着人口老龄化进程加速,未来我国对于医疗等支出需求较高。近年来我国的卫生支出占财政支出的比重稳步上升,反映



新华社图片

了医疗卫生体制改革取得了较好效果,但目前基层卫生队伍建设相对滞后,缺口很大。因此,在保持总量支出增长的基础上,资金需进一步向基层倾斜。

在未来进一步的城市化过程中,为提高城市务工人员等外来人口的市民化水平,保障房建设刻不容缓。目前保障房建设取得了良好成效,但部分地方仍存在建设资金筹集不到位、审核和退出机制不健全等问题。未来财政支出需要加大投入,并可尝试允许地方配套资金向发债募集资金,扩大资金来源。

二是税收的自动稳定器与结构调整取向。从1997年亚洲金融危机和2008年全球金融危机的应对经验来看,我国的税收在应对危机时未能体现其自动稳定器的作用。这是因为我国所得税占GDP的比重较小,即便自动稳定器的弹性很大,但由于其规模太小,稳定经济的能力有限。个人所得税的自发调节是自动稳定器的重要内容。随着市场化改革的深

入,未来的税收制度尤其是个人所得税制度的设计,需要充分考虑到其自动稳定器功能的发挥。

从具体内容来看,结构性减税措施在设计上更多考虑的是保增长,在促进技术升级和城市化内涵型发展方面投入不大,金额较小。减税力度较大的个人所得税主要是为了提高消费,这一方面是调整消费和投资的比例,另一方面是利用消费拉动经济。但是,由于总额相对较少,对于消费的启动力度难以充分显现,因此,这两个方面的目的都难以达到。我们使用1979-2010年的数据构建同时包含货币和财政政策的VAR模型进行了测算,结果发现减税对GDP增速的短期影响比较小,宏观税负增速下降1个百分点,仅导致名义GDP增速在一年内提高0.13个百分点。因此,结构性减税的力度还需进一步加大,且目标需要更为清晰地定位于结构调整,而不是主要考虑短期增长。

三是扩大地方政府的财政自由度。在我国分税制体制下,地方

政府在保增长和调结构中发挥了重要作用。但是,目前地方政府的财政自由度较低,在平衡预算的约束下,支出受到了较大约束。在这种预算制度安排下,县级财政支出压力较大,一些地方民生资金计提不足。为了实现通过财政收支调整结构的目标,需要加强地方政府财政自由度。

## 减少财政政策相机抉择性

面对多重经济目标的复杂性及其冲突,以调结构作为首要目标的财政政策,应该坚持制度化、常态化理念,减少政策的相机抉择性,及行政化倾向的调控手段。具体的政策措施可以考虑以下几个方面。

首先,扩大加速折旧计税范围。根据企业所得税法《实施条例》第九十八条,目前可以加速折旧的固定资产包括:(一)由于技术进步,产品更新换代较快的固定资产;(二)常年处于强震动、高腐蚀状态的固定资产。这对于提高企业技术更新具有一定刺激作用,为了进一步提高工业水平,可根据各行业十二五规划,

进一步扩大加速折旧范围,刺激战略性新兴产业发展,调整产业结构。

其次,进一步扩大个人所得税应税收入范围、提高起征点和所得税的累进性。目前我国收入差距较大,大部分职工收入较低,导致中低收入人群受到收入流动性约束,对于当期收入非常敏感。因此,为了提高消费,需要进一步扩大个人所得税应税收入范围,提高个人所得税起征点。同时,需要提高个人所得税率,强化其累进性,调节收入分配结构。

第三,对产业向中西部转移中的新设备投资提供政府补贴。当前是我国产业转移的黄金时期。随着工资结构的调整,东南沿海地区劳动成本上升,劳动密集型行业向中西部转移。为了促进新型工业化,需要尽量避免将东部地区落后产业向中西部转移,而应该在转移中升级,通过更新设备有序提高生产率,协调东西部的经济差距。为此,对于产业转移中新设备投资可以予以财政补贴,例如通过政府贴息的方式来完成。

第四,允许地方政府自主发债。应允许地方政府针对地方的基础设施建设、民生工程等项目进行发债,同时加强地方政府债务的管理与规范。

第五,加快推进高累进性房地产税的全面开征,并在此基础上取消限购。高累进性房地产税的开征对社会经济的影响是多方面的。一是可以平滑需求,增加供给,从而平抑房价。二是稳定短期增长。如果实施高累进房地产税,在预期房价下降的情况下,房地产商会增加当期供给,从而对于当前的短期稳增长是重要推动力量。三是稳定房价预期。房地产税的开征增加未来公众持有房产成本,从而能有效遏制房地产市场投机和过度投资行为,有利于降低公众对于未来房价上涨的预期。四是长期来看,房地产税也是解决地方政府财政问题的一个理想举措。

## 推进税制改革 实现收入再分配公平

□国家气候战略中心 马涛

税收是政府宏观调控的重要工具,也是再分配的重要手段,应在收入分配制度改革中发挥重要作用。收入分配制度改革本质上是一种对“公平”和“效率”的选择,保持适度公平,同时保证效率是主要改革方向。

我国现行税制是1994年税制改革形成的,随着宏观调控目标的调整,税制进行了相应调整,但以间接税为主体的总体格局没有改变。2011年,间接税收入占税收收入总额的比重超过70%,而来自所得税和其他税种的收入合计比重不足30%,能够在再分配领域发挥调节作用的税种,如个人所得税、财产税等整体比重过低。这种以间接税为主体的税制结构容易产生税负转嫁,并且具有极强的累退性。累退性主要是指纳税人的税负随着收入的增加而变小,越是高收入阶层,所承担的税负越轻,中低收入阶层税负却相对偏重,不符合量能纳税原则,其直接后果就是税制、税负的不公平。

以间接税为主体的税制结构,表面上看,我国85%左右税收由企业交纳,但在企业交纳的税款中,仅20%是不能转嫁的直接税,余下80%

是可以转嫁的间接税。这种税负转嫁主要通过增值税和营业税这两大主体税种实现。我国增值税和营业税涵盖大多数商品和劳务,商品经过多次加工环节后,最终商品和劳务大多数与居民部门生活息息相关,需求弹性较低。根据税负转嫁理论,在需求弹性较低时,需求方会承担大部分税负。这样,虽然企业交纳的税款较多,但企业可以通过税负转嫁的形式将税负转嫁给居民,大部分税负最终由居民承担,导致居民消费能力下降。

以增值税和营业税为代表的间接税普遍实行比例税率,势必导致这些税种具有累退性,即低收入阶层缴纳的税收占收入的比重高于高收入阶层。这是因为:第一,根据边际消费倾向递减规律,随着居民收入的增加,居民消费并不按相同的比例增加,在新增的收入中用于增加消费的部分越来越少。这意味着收入越少,消费性开支占其收入的比重越大,承担被转嫁

的税负就越重。第二,对全部商品课税时,由于需求弹性大小不同,课税所引起的提价速度也不同,往往是生活必需品最快,日用品次之,奢侈品最慢。商品课税的税负将更多落在广大低收入者的身上。第三,任何国家的高收入阶层总是少数,中低收入阶层却是多数。商品课税的税负必然主要由占多数的中低收入阶层承担。

我国个人所得税制度的目标是调节贫富差距,但个人所得税成了名副其实的“工薪税”,没有起到“致富”的作用。由于工薪收入规范化程度较高,便于征管和监控,由单位代扣代缴,因此工薪阶层成为个人所得税的纳税主力。目前,工薪阶层缴税占个人所得税总额的60%以上。当前个人所得税虽然实行超额累进税制,但由于政策设计和征管监控等原因,税收在调节高收入群体方面有些失灵,高收入群体通过种种方式逃避了税负。这会加剧收入分配不公,有悖于其调节收入分配的功能。

此外,最富有调节分配功能的遗产税和赠与税的缺失、社会保障没有到位等,进一步削弱了税收对高收入群体收入分配和财产分布的调节作用,也不利于保障低收入群体,不利于调节收入分配的公平作用的发挥。

也要看到,尽管与当前经济社会发展情况存在不相适应的地方,但以间接税为主体的税制结构是具有历史合理性的。而由于现实条件的制约,我国建立以直接税为主的税制结构还需要相当漫长的过程。随着我国人均收入水平的提高,直接税比重逐渐扩大,直接税的比重将会实现提升。为了推动收入分配制度改革,对现行税制逐步修正和完善成为一种必要。

推动税制改革,短期内,要通过各种措施努力提高以间接税为主体的税制结构的累进性;长期内,应适当降低间接税在税制结构中的比重,提高直接税的比重。另外,税收受困于自身单向调节的局限,即税收调节的直接效果是减少高收入群体的收入,但不能增加低收入群体的收入,只能“致富”而不能直接“济贫”。因此,还需要同其他财政政策相配合,比如转移支付、社会保障等,实现收入再分配公平。



中国国电  
CHINA GUODIAN

国电资本控股有限公司  
CHINA GUODIAN CAPITAL HOLDINGS LTD.

诚聘

中国国电集团公司是世界500强企业,是以发电为主的综合性电力集团。2008年以来,集团公司深入贯彻落实科学发展观,确立了“大力发展新能源引领企业转型,建设一流综合性电力集团”的战略目标,基本形成了以发电为主,科技环保、金融保险、物资物流产业协同发展的格局,以优异成绩获得国资委2009年度、2010年度和2007-2009年第二任期考核A级,并荣获“业绩优秀企业”称号。截至2012年8月底,公司可控装机容量11121万千瓦,资产总额7210.9亿元,产业遍布全国31个省、市、自治区。

国电资本控股有限公司成立于2009年,是中国国电集团公司为深入贯彻落实科学发展观、实施企业转型战略、加快金融产业发展、构建多元化金融平台而依法设立的全资子公司,注册资本金64亿元。公司始终坚持“产业化发展、专业化服务、集约化管理、协同化运作”的指导思想,建成了集

财务公司、寿险、财险、基金、保险经纪、商业银行等于一体的金融控股平台。

为满足公司发展需要,诚聘以下同业精英,我们将为你提供更为广阔的职业发展空间。

### 国电资本控股有限公司(本部)

● 首席经营官(COO) 1名

工作地点:北京

● 高级业务经理 2名

(侧重资本运作、证券投资方向)

工作地点:北京

● 高级业务经理 1名

(侧重薪酬绩效管理方向)

工作地点:北京

### 国电财务有限公司

● 投资总监 1名

工作地点:北京

### 国电保险经纪(北京)公司

● 副总经理 1名

工作地点:北京

### 长江财产保险股份有限公司

● 总经理 1名

工作地点:北京/武汉

以上岗位职责和要求请您登陆中国国电集团公司网(www.cgdc.com.cn)

“人力资源”专栏查询、报名。

报名时间:2012年10月15日9:00至11月9日17:00