

进一步加大国民收入再分配改革力度

□国家信息中心宏观政策动向课题组

收入端存在的问题

1、个人所得税调节收入分配力度弱化

一是错调，即税收调控收入分配的对象与制度设计出现错位，使税收调控效果适得其反。个人所得税原本是调节高收入群体的，但由于税制设计不科学、不合理，却使工薪阶层成为其主要调节对象，这在一定程度上加剧了收入差距的扩大，影响了收入分配的公平性。二是漏调，即税制对高收入者的收入调节作用乏力。由于我国初次分配环节秩序混乱，个人收入中不合理、不合法的灰色及黑色收入大量存在，由于政府难以对其来源及数量掌握全面的信息，使得大量的高收入者的收入游离于个人所得税之外。三是偏调，即来源不同的收入征收的税赋有偏差。我国现行个人所得税征收模式采用国外很少采用的纯粹分类所得税制，容易使收入相同者由于所得来源不同而导致税赋不同；不利于实现普遍、平等纳税。四是弱调，即我国个人所得税调整力度较弱。

2、企业所得税调节能力有限

一是所得税征管体系影响税收调节功能。企业所得税由国地税两家同时征管，强化了企业对政府的依附性，弱化了所得税的宏观调控作用，不利于现代企业制度的建立。二是所得税税制的复杂性也导致了调控手段的不力。企业所得税是各税种中专业性最强的，纳税处理及税收管理最为复杂的税种之一。就纳税人而言，所得税的申报内容复杂，税收规定与企业财会制度差异大，纳税人掌握税难度大。三是内外资企业所得税两套税制扭曲了税收的调节功能。税前扣除内外有别，致使内外资企业间实际税负差异较大，外资企业税前扣除标准宽，限制少，而内资企业普遍存在成本费用补偿不足问题。

3、房产税缺失

房产税通常包括房地产税和财产转移税，财产转移税主要指遗产税和赠与税。发达国家财产税在地方政府中一直占有比较重要的地位，在地方税收中更是占据首要的位置。但是在我国房产税只占地方税收和地方政府收入的一小部分，没有体现出在地方财政中的主导地位。

我国现行的财产课税税种严格说来只有房产税、土地使用税、契

税、车船税和土地增值税等。遗产税和赠与税在体现鼓励勤劳致富、反对不劳而获方面有着独特的作用，是世界各国通用的税种，我国虽然已经把这两个税种列入了立法计划，但至今也未开征。财产税种少的同时，税基也窄，征收面也不宽，影响其作用的充分发挥。

4、社会保障基金隐患多

一是社会保障资金的缺口大。2011年，养老金总缺口达到766.5亿元。地区间的基金运行情况差距巨大。在32个统筹单位中，如果不计算财政补贴，2010年有17个省份当期基金收不抵支，缺口达679亿元；到2011年，尽管收不抵支的省份缩减到14个，但收支缺口却达到767亿元，收不抵支的规模且具有集中的趋势。二是社会保障资金缺乏稳定、可靠的筹措渠道。由于我国尚未建立稳定、可靠的社会保障资金筹措机制，资金来源单一，单靠征缴的基本养老和失业保险基金等难以满足日益增长的支付需求。加上我国社会保障方面的立法极不完善，社会保险基金的征缴缺乏强制性，个人、企业与其它经济单位拒缴、拖欠现象严重，但又缺乏相应制裁。

支出端存在的问题

1、社会保障存在一定的“逆向调节”现象

一是我国目前社会保障制度还不完善，社会保险的覆盖率依然较低。养老保险、失业保险的覆盖面低，医疗保险的覆盖水平差。社会保障总体覆盖率仍然很低。而世界各国社会保障的覆盖率平均达60%以上，中等收入国家达70%以上，发达国家达80%以上。社会保障覆盖面过低，制约了社会保障调节收入分配差距功能的发挥。二是财政社会保障支出在城乡间分配

不合理。我国财政用于社会保障的资金投入本就有限，再加上受城乡二元结构的影响，财政把本就不多的社会保障资金大多投向城市，用于农村社会保障的公共支出较少。正是由于财政社会保障支出过于偏向城市，造成目前我国农村社会保障制度很不健全，城乡居民收入差距不断扩大。三是一些社会保障措施拉大了居民收入差距。城镇当中实行的住房公积金制度，由于用人单位是按工资的一定比例缴存，加之我国行业之间、企业之间的工资收入差距悬殊，不仅没有起到调节收入再分配的作用，反而拉大了收入差距。另外，相比具有省市户口市民，农民工虽然现在大多也统计在城镇化率里面，但享受的社会保障却相差甚远。四是行政事业单位离退休体项在社会保障总支出中占比过高。行政事业单位离退休费用在我国财政保障支出中的比例占四分之一还多，与受益面更广的社会保险的比例相当。

2、公共产品供给在城乡之间严重不均

一是教育支出仍存在着相对规模不足、结构失衡的状况。由于我国城乡间二元经济结构的存在，城乡间财政教育支出也存在着不均衡的现象。与城市相比，目前我国农村的义务教育条件和水平仍较为落后，影响农村义务教育的发展和教育公平的实现。二是城乡之间卫生经费投入存在很大差距。这一问题的重要原因在于财政卫生支出不足且城乡间分配不均衡。城市居民人均拥有的卫生费用是农村居民的4倍左右。另外，政府财政农村卫生支出的构成中，财政对农村医疗卫生机构补助支出由2001年的80%下降到2007年的52%。正是由于这种卫生资源偏向城市以及财政对农村医疗卫生机构投入的下降，导致农村基层医疗机构的医疗服务状况得不到有效改

善，加大了城乡收入差距。

3、政府的经济事务支出和一般公共服务支出在一定程度上挤占了民生支出

与其他国家相比，我国的一般公共服务支出占财政支出的比重高于其他国家。2008年我国的经济事务支出所占比重大达21.0%，而美国、法国、德国这一比重都在10%以下，只有韩国所占的比重和我国基本持平。而我国一般公共服务支出占全部财政支出的比重也高于美、法、德、韩四国。在民生支出领域中，医疗卫生支出、社会保障与就业支出所占比重重大低于其他国家。正是由于我国财政在经济事务方面的支出大、在一般公共服务方面的支出过多，挤占了有限的财政资源。

4、中央对地方财政转移支付调节收入分配的功能较弱

转移支付模式单一且规模较小。我国目前实行的是单一的纵向转移支付制度，尚没有建立地区之间的横向转移支付制度，财政转移支付规模偏小，难以担当均衡地区间财力的重任。相对于地方对均衡财力的实际需要而言，中央对省级政府转移支付的力度还不够。就转移支付制度来看，只有一般性转移支付，实际上真正属于均等化转移支付的形式目前只有10%左右，均等作用非常有限。可以说，转移支付制度对于调节我国个人收入差距的功能较微弱。

缩小收入分配差距的对策建议

1.突出财政收入再分配的地位

收入差距问题是市场经济运行过程中出现的客观问题，是市场失灵的主要表现之一，解决这一问题主要依靠政府“看得见的手”来进行调节。我国居民收入差距的不断扩大，其主要原因之一

就是我国财政的收入再分配职能作用的弱化，以财政为主体的再次分配在我国国民收入分配体系中的地位不突出。要发挥财政的收入再分配职能，就必须突出财政收入再分配的地位，充分发挥财政在调节居民收入差距中的作用。为此，必须准确把握我国财政职能的定位，明确我国财政收入再分配的目标，制定符合我国经济社会发展要求的财政收入再分配原则。

2.优化税制结构

完善税收体制改革，构建促进收入公平分配的税制结构，亟待从多层次、多角度、全方位搭建一个以个人所得税为主体，以其他税种为补充的多税种、立体、全过程的税收调节体系。

一是个人所得税制要贯彻公平税负原则，以调节高收入、体现公平为目标。一方面加大对高收入者的税收调节力度，对高收入行业和个人进行划定，加强税收征管；对个人所得税级距和税率进一步调整，减少级距，降低边际税率；在对绝大多数纳税人不增加税收负担或者适当降低负担的前提下，对高收入阶层适当增加税负。另一方面要在税收制度上真正体现对低收入者的必要保护，对低收入者要考虑增加家庭赡养、家庭结构、子女教育等专项费用扣除项目，同时将费用扣除标准与居民消费价格指数CPI挂钩进行定期调整。

二是健全财产税要加强对收入存量的调节。当前收入分配改革除了在初次分配领域做大的调整，断绝增量收入分配不平等问题，还需要在再分配领域通过税收来解决存量结构问题，尽快地开征房产税，结束财产保有层面的无税状态，从而建立起至少在收入和财产两个层面全方位调节贫富差距的直接税制体系。

三是在企业所得税方面，可以考虑降低中小企业的所得税水平，同时提高

对大型企业特别是垄断性企业的所得税税率；提高国有企业利润上缴国家的比例以反映其所有权属性，并将这部分利润用于改善民生和社会保障；加强个人所得税与企业所得税之间的协调，避免个人所得税与企业所得税重复征收问题以及通过收益转移导致的偷漏税问题。

3.推进财政转移支付制度改革

一是加快转移支付的立法进程。建议借鉴发达国家经验，以立法的形式明确财政转移支付制度的内容、具体用途、监督形式、处罚规则等。

二是依法调整当前的财政转移支付形式，统一转移支付标准。调整转移支付方式，从单一的纵向逐级转移方式向纵向全面覆盖式转移与横向转移并用方式转换，在我国建立规范的政府间转移支付制度，缩小税收返还和专项转移支付规模，扩大均等化转移支付规模。

三是加大中央对地方转移支付的规模和力度，尤其是加大对贫困地区的转移支付。对贫困、落后地区的扶贫开发要以财政手段为主、行政手段为辅，政府通过投资补贴、就业补贴等财政刺激措施，引导发达地区企业向贫困地区迁移。同时，加大对贫困地区基础设施、生态保护、基础教育、卫生医疗、生产项目等的财政扶持力度，出台鼓励发达地区对贫困地区的结对帮扶政策等。

4.完善社会保障体系

立足于“扶低”，健全就业、收入分配与社会保障制度，强调统筹兼顾、协调各种利益关系，平衡不同群体间的社会保障待遇差距；消除城乡壁垒打破城乡二元社会保障结构，推动城乡社会保障制度的有轨衔接。

一是健全最低生活保障制度，把加快推进农村社会保障制度的建立放在突出的位置，探索建立农民工养老保险和多种形式的农村养老保险制度，推进新型农村合作医疗制度，研究建立农村老龄人口生活补助制度。继续推进和完善城市以养老、失业、医疗保险为重点的社会保障制度，健全最低生活保障体系。

二是扩大社会保障覆盖面，将更多的社会成员特别是中低收入者纳入社会保障体系，尽快把农民工、失地农民、灵活就业人员纳入到社会保障体系中来。在增加社会福利的同时，采取措施促使低收入者的实际收入增加，缓解收入分配的不平衡。

（执笔：郝彦菲）

经济增速放缓 银行风险管理能力亟待提升

□华夏银行发展研究部宏观经济课题组



济增速放缓的“底线”共同决定下一阶段的政策选择。如果经济下滑程度仍在容忍范围之内，政府或将着眼长远，推动经济转型，打造中国经济的升级版。如果经济下滑程度超出容忍范围，稳增长、保就业就成为政策选择的首要出发点。政府为避免经济增长出现失速下滑风险，或将采取短期措施予以“兜底”。但决策层的选择空间却越来越小。如果经济下滑超出容忍范围，为避免下滑失速，则有必要采取相应的短期措施。短期政策首选仍是投资拉动，尽管并非最佳选项，但投资作为拉动经济增长的主力动力仍能够发挥重要作用，短期内仍难以替代。

银行业各类风险上升

银行业是典型的顺经济周期行业。当经济增长从高位运行转向中速前进时，商业银行以往的发展模式、风

险管理模式和盈利模式等都将面临严重挑战，银行业在顺应经济形势和监管要求下，应主动调整自身经营管理活动，调整资产负债结构和客户结构，积极求变，以改革和创新迎接各项考验和冲击。

1.切实关注产能过剩行业风险

面对持续攀升的不良贷款，商业银行应该密切关注产能过剩的行业。因为在经济增速放缓的情形下，产能过剩的行业最容易受到冲击，陷入经营低迷困境。特别是当产业政策调整，压缩部分产能时，其中暗藏的隐患就会逐渐浮出水面。年初以来，全国多地出现钢贸企业信贷违约风险，部分经营不规范商户从“抱团还款”变为“抱团欠款”，加大了风险处置难度。2013年一季度末，钢铁行业的资产负债率呈现出继续上扬态势，整体资产负债率高达70%，并且呈继续上升态势。目前，我国产能过剩的

行业主要集中在钢铁、水泥、煤化工、平板玻璃、风电设备、多晶硅、造船等制造业，对于这类行业和企业，银行应密切监测贷款的行业结构、期限结构和集中度，在严把准入关的同时加强贷后跟踪调查，重点监测曾经发生过逾期/欠息、涉诉、风险预警客户、重点风险领域客户的风险状况，加大防控力度。

2.切实加强流动性风险管理

Shibor作为央行重点打造的目标基准利率，其异常波动对金融市场乃至实体经济都会产生不可小觑的影响。尤其是流动性紧张引致的“钱荒”导致国内商业银行失去正常预期，致使银行习惯于将央行作为最后贷款人的依赖变得“看得见但摸不着”，彻底打乱了市场预期，使市场参与者变得无所适从，无形中放大了因“钱荒”而引发的银行流动性风险。

从央行角度讲，要通过金融市场有

效解决资金供给与需求的期限错配问题，积极发展债券市场等，为投资者提供更多长期金融工具和合适的激励机制，来鼓励其承担长期投资的风险，从而化解期限错配问题，解决长期资金参与短期融资的问题。

未来，商业银行应从以下两个方面着手应对流动性风险。一方面，商业银行要积极调整资产结构，防范长短期贷款不匹配引致的流动性风险。“短贷长用”是我国银行业多年存在的痼疾，不仅导致企业之间相互欠债的现象，而且会加大银行自身流动性管理难度。因此，需要商业银行认真划清短期资金和中长期贷款的调控界限，合理安排资金，找到二者最佳匹配区间。另一方面，商业银行要积极“盘活存量、用好增量”，真正确保资金进入实体经济，防止资金在金融体系内空转。盘活存量的关键，在于迫使信贷市场上低效无效的占用资源者，缩减其规模，释放出资金、土地和劳动力等资源，盘活资金支持小微企业发展和经济结构调整。用好增量的关键，在于防止资金在金融体系内空转，提高银行信贷对全社会融资与实体经济“黏性”，切实将信贷资源用到实体经济的发展上。

3.应对利率市场化风险的策略

从国际上的成功经验看，放开存款利率管制是利率市场化改革进程中最关键、风险最大的阶段。虽然短期内存款利率上限难以放开，但存款利率上限放开步伐或将加快。下一步，存款利率市场化将择机稳步推进，存款利率上限将继续扩大，三年期和五年期定期存款基准利率可能取消。随着利率市场化不断深入，未来银行的资产、负债都将面对更加市场化的环境，银行流动性风险管理、资产负债管理、风险定价管理等均需加强。

首先，切实加强战略管理。国际经验表明，加快经营转型是银行应对利率市场化和竞争压力的重要途径。国内商业银行应根据自身比较优势，积极调整经营战略，推进业务转型。有条

件的大型银行可以稳步向综合化、国际化方向发展；中小银行则要避免重复“大而全”的业务模式，找准市场定位，走与自身经营特色、业务优势相匹配的专业化道路。

其次，切实加强存款组织。利率市场化对商业银行，尤其是中小商业银行的存款组织能力带来极大的考验。未来国内银行将由简单的资金提供者向资金组织者转变，银行之间的竞争将在很大程度上表现为存款的竞争，大力抓存款将不再只是流动性管理的需要，而是将决定银行的生死存亡。商业银行要切实加强存款组织，尤其要大力发展储蓄存款业务。受各种因素影响，我国储蓄率较高的现象短期内仍难以改变，未来储蓄存款将成为银行重要负债来源。

再次，切实提升风险定价能力。利率市场化以后，商业银行往往会倾向于将信贷资源更多地投向中小企业、小微企业，同时利用更高的贷款定价来覆盖风险，但实际上这可能会导致更高的风险。2012年以来，随着宏观经济的放缓，中小企业业务已成为商业银行新增不良贷款的主要来源。因此，商业银行在调整业务结构和客户结构的同时，商业银行还应着力提升风险量化和管理水平，进一步完善贷款定价模型，提高贷款定价能力，尽可能地对风险进行逐笔定价，从而有效地防范风险和覆盖成本。

4.切实加强操作风险管理

在经济景气下行、信贷规模紧张、理财业务限制、存款竞争加剧等复杂多变的内外部环境下，更易引发各类案件。商业银行必须落实监管各项要求，加强对理财产品业务经营、网上银行业务等重点业务风险评估，建立专业操作风险点库，完善风险控制措施，同时加强业务检查监督力度，对相关风险做到早排查、早发现、早预警、早报告和早处置。

课题组成员：张明贵 张宝山 赵新奎 张顺葆 吴少凡