

# “民生税收”管窥：从中外税制比较看我国沿革方向

何川（厦门大学财政系 福建厦门 361000）

[摘要] 本文通过对中国现行税制的数据分析，结合对经合组织成员国的税制比较，阐述了中外税制差异的原因及表现；在对中国税制存在的问题及几次改革的分析中，分析创新提法，逐步展开了向“民生财税”发展的科学道路图卷：深化增值税改革，加快所得税发展步伐，弥补社保税、财产税在公平方面的效益缺失，逐步完善民生税收链条。

[关键词] 税制改革 民生 比较

## 引言

现行中国税制是依据我国国情制定的，具有历史的烙印与时代的特点，同时也难免由于法规制度的刚性而导致内外时效滞后。刚刚闭幕不久的十一届人大会议及07年十七大的“改善民生”着眼点，为深化财税改革、迎合时代新需求优化税制结构指明了方向。“深化财税改革”“又好又快发展经济”，既需要对国际税制发展轨迹的横向参考，又需要结合自身特色纵向审慎思考，树立“阳光财税”“民生财税”，任重而道远。

## 一、中国税制结构现状及问题

我国是以流转税为主体，多种税收共存的复合式税制结构，实行多层次、有主辅、相配合、国税与地税分开的征收模式。具有中等发展中国国家税制结构的一般特点，即流转税占税收收入的大半比重。

2007年，国内增值税、内外资企业所得税、营业税和海关代征进口税收依然是税收收入的主要组成部分。2007年上半年，上述三者占全国税收收入总额的比重分别为31.2%、22.8%、12.9%和11.8%。从收入增量看，全国税收收入的增长主要来源于内外资企业所得税、国内增值税、营业税和证券交易印花税、海关代征进口税收和个人所得税。

不得不提出的是，虽然我国税收收入增势喜人，但其中隐含的问题不容忽视。首先，增值税的中性单一税率调节能力弱、公平方面未考虑按实际能力负担原则，而所得税方面虽然增幅显著，但仍明显落后于先进国家；社会保障税方面历史欠账漏洞较大。

其次，从结构上看：工业主要行业如电子、原油、有色金属、电力、纺织、机械等产业在生产快速增长及价格上涨的拉动下，增加值增长较大，相应增值税增幅较高；建筑安装、房地产和金融业推动营业税快速增长。这与现今“又好又快发展”有矛盾之处。有色金属、电力、机械等工业产业近年来有投资过热的倾向，甚至有加剧市场泡沫风险的可能，同时还具有一定的环境污染负外部性，不利于“生态文明”的建设。而且，这些行业多为劳动密集型制造业，基于本国科技创新、高技术含量的成分不高。建筑与房地产也过热信号频频，单一的营业税施压多转嫁给消费者，“冷却”效应不显著；金融业的膨胀也带有明显的单一化、投资渠道堵塞的特征。

再次，从内容上看：卷烟、汽车产销形势好带动国内消费税增长。卷烟作为危害人们身体健康的产品（Public Bads）应征消费税，但由于高额利润的存在，对其征收的

选择性流转税（高税率消费税）一直没有建立完善的操作体系。

## 二、与发达国家税制比较

### （一）西方主要国家税制结构

从来自经济合作与发展组织（OECD）的统计年鉴资料来看，其成员国的税制结构有较明显特征：

Country	Tax structures % of total tax receipts				
	Personal Income tax	Corporate Income tax	Social security contributions	Goods & Services Tax	Other taxes
United States	37.7	6.7	24.7	17.6	13.2
France	17.3	6.6	34.6	25.4	16.2
Germany	25.1	2.9	37.4	29.2	5.5
Japan	18.4	12.2	33.9	20.1	15.4
U. K.	29.8	8.1	16.4	32.7	13.0
OECD average	26.0	9.3	22.9	31.9	9.8

图表：OECD主要发达成员国税制结构（按占GDP百分比列示）

Sources: Revenue Statistics, OECD; TaxingWages, OECD

OECD Tax Database; Centre for Tax Policy and Administration, DAF

不难看出，发达程度越高的国家，所得税尤其是个人所得税所占比重越大，其主要税种是个人所得税、企业所得税及社会保险税。

### （二）中外差异的表现及原因

不同的国情造就不同的税制结构。从经济角度来看，经济发展水平这一基础决定了税制的起始水平。几种主要税制中，以所得税为主体的税制是能兼顾效率、公平、聚财能力的“良税”体制，以增值税为主体以效率优先，公平次之；以全值流转税为主体再次之。发达国家具有较好的经济实力，能在经济商品化、货币化、社会化很高的程度上，对较高水平的收入征收所得税，并利用公共财政协调建立社会保险税制。我国经济处于发展阶段，没有普遍征收所得税的客观条件，只能做出次优选择。而且流转税收入稳定可靠，对产业的调节作用甚至比动用金融工具的宏观政策来得更有效，是适合我国国情的税制。

从政治角度看，不似发达国家有“社会

契约论”、“公平受益原则”等思想的根治民心，我国人均文化素质、纳税意识不强，征税机关运作效率、人员专业素质也有待提高，电算化征税体系有待建立，因而征收程序复杂、成本高的所得税不适于我国。相反流转税易于征收、核算，也容易被纳税人接受。

从文化角度看，我国“人情社会”的文化早有积淀，于西方人独立、公私分明的社会氛围不同，更容易“讲情不讲理”。合理合法纳税，要通过法律、制度约束，也需要社会道德规范的引导，我国不能照搬外国套路，必须切合我国纳税人心理、文化接受力来制定税制。

## 三、中国税制的民生效应

新任财政部部长谢旭人先生在解读十七大报告时提出，在落实科学发展观、构建社会主义和谐社会过程中，新时代财税应该要落实好六项工作，即加强和改善宏观调控；调整和优化财政支出结构；积极稳妥推进财税改革；积极推动转变经济发展方式；努力增收节支；积极推进财政管理的科学化、精细化。结合新时期的中国国情，笔者将从“五个统筹”的各个方面予以解释：

首先，统筹城乡发展。缩小城乡差距、建设社会主义新农村是当下“民生之眼”（the Key of the People's Livelihood, the Times）。取消农业税减轻了农民的负担，但在促进城镇化方面的作用不大。真正搞活农村，要先激起广大农民的“代入感”；在财税方面，进一步完善中央与地方物权与事权相匹配的体制建设，让地方财政有实力搞基础建设、做真正富裕农村的实事。目前中央正在探索的“大部制”牵动人心；2007年十七大报告中明确提出：“完善省以下财政体制，增强基层政府提供公共服务能力”；五级财政向三级财政的转变，将中央到地方的行政层次减少两个，有条件的地区推进省管县、乡财县管的财政管理方式；同时完善中央对地方的转移支付，提高一般性转移支付的规模和比重，提高基层政府的财政保障水平。

其次，统筹区域发展。西部开发、中部崛起、东部腾飞，不光需要国家公共预算上的大笔投资，财税改革以平宏观税负与微观税负之差亦是必不可少。加强选择性流转税在地方的运用以柔和现行税制不符合区域情况的刚性，并发挥比较优势；稳步推进增值税改革步伐，促生产型增值税向消费型转变；减少因资本有机构成而导致的行业、区域的税负不均，避免重复征税；随着财政形势的变好彻底消除非中性影响，促进产业结

（下转第92页）

私营企业在内的各种企事业劳动力的劳动权利、社会保险、工资福利、劳动条件、劳动争议仲裁、劳动合同制等在法律上做出了明确的规定。《劳动法》保护了企事业劳动力的基本利益，并且针对劳动力处于不利位置的现实而对弱者给予了保护。随着对《劳动法》的深入贯彻实施，我们还应该制定和完善一系列相配套的单项劳动法规，尤其是一些对劳上的保护性法规还需建立与完善，如工伤事故赔偿法、疾病与残废保障法等。通过各方努力，逐步增强雇上和企业主的法制观念，使我国民营企业主与雇上之间雇佣关系逐步地通过劳动人事部门的劳动力市场和规范的经济合同确立起来。

### (二) 构建劳资关系三方协商机制

劳资关系三方协调机制由劳动行政部门代表政府，资本所有者组织代表企业，工会组织代表劳动者建立多层次的三方协调组织机构，即劳资关系协调委员会，来参与劳资关系重大问题的协商，通过协商寻求共同利益的一致性，并在制定具体政策时充分兼顾三方共同利益的发展。这要求正确处理主体与协商的关系，三个方面都要有积极性。三方协商还要遵循平等合作、协商共事的基本原则，通过相关机构和程序规则，就有关立

法、经济与社会政策制定，以及与劳资关系调整密切相关的重大问题，相互沟通、平等交涉、共商对策。我们应从这个高度提高认识，形成稳定和谐的劳资关系。

### (三) 政府行政部门在劳资关系中的正确定位

劳动关系问题将深刻影响政府的执政能力和执政地位，政府在构建和谐劳动关系中有不可推卸的责任，而且是第一责任。政府在构建和谐劳动关系中要转变好角色，要履行好职能，为构建和谐劳动关系创造良好的社会大环境，其前提就是政府角色的正确定位。为此，政府应该从宏观的角度出发，给自己正确定位：首先，通过教育、宣传和舆论的功能，确立一个主导社会的价值取向。当前和谐社会的特征，就是政府要领导全社会为之奋斗的社会目标，为此，必须构建一个公平、正义，以人为本的和谐劳动关系才能实现这一社会目标。其次是制定和完善公平的游戏规则，即起点要公平(各生产要素自由流动、平等竞争)、机遇要公平(即就业和发展的机会平等)、过程要公平(即以以人为本，劳动过程体现人本主义)，结果要公平(即分配公平)，共享成果，和谐相处，因此，政府要积极完善社会保障体系，完善劳动立法、加强

劳动执法，做一个“有为”政府。再次，政府应当好仲裁人，维护社会公平、公正、和谐稳定。

### 参考文献

- [1]杨河清，劳动经济学[M].中国人民大学出版社，2002
- [2]程延园，劳动关系[M].中国人民大学出版社，2002
- [3]陈恕祥，杨培雷.西方发达国家劳资关系研究[M].武汉大学出版社，1998
- [4]夏小林，经济增长的背后解读浙江省的劳资关系、协调机制和宏观背景[J]，经济研究参考，2004，(11)
- [5]刘晓霞，经济全球化条件下的劳资关系变化及政府的对策选择美国“封港”事件的启示[J]，山东经济，2003，(09)
- [6]雷云，吴娅茹，论非公有制企业和谐稳定劳资关系的必要性和可能性[J]，清华大学学报(哲学社会科学版)，2004，(06)
- [7]吴江，刘行前，劳资关系与经济发展[J].西北师大学报(社会科学版)，2005，(05)
- [8]任超锋，胡进军.政府在我国非公有制经济劳资关系中的作用[J]，流通论坛，2007，(06)
- [9]陈大柴，西方市场经济国家劳资关系的历史发展及其趋势[J]，经济学理论与实践，2004，(05)
- [10]李源，劳资关系[J]，中国新时代，2005，

(上接第90页)

构合理调整，实行彻底的凭发票抵扣进项税额制度。

再次，统筹经济社会发展。新的企业所得税法提出“两税合并”，旨在逐渐消除内资与外资企业的不公平竞争，为企业提供相对更公平的发展环境，提升国民经济实力；2007年12月通过修改个人所得税法，个人所得税月扣除标准自2008年3月1日起由1600元提高到2000元，体现出考虑通胀、物价、国民收入水平等因素后对税收公平的人性化调整；同时要求高收入者自行申报，体现出“提高低收入，扩大中等收入，调节高收入，保护合法收入，取缔非法收入”的思想。另一方面，我国选择性流转税(如差别税率的消费税)、遗产税与赠与税等不尽完善，进一步发挥它们的“调高”“提低”作用，对现行奢侈品及非必要生活品征收高税，鼓励劳动贡献，限制天赋及劳动以外的资源占先优势所得财富，将极大地有助于完整调节链条。随着我国老龄化加速推进，要彻底脱离国企“办社会”的境况，必须建立良好的社保外部条件。首要的是要建设一个

规范、持续、稳定的社会保障资金征收渠道，即开征社会保障税；同时，完善公共财政预算体系与国有资产预算体系的独立与复式勾连，借“央企分红”试点之机促进资产运作，加强国库对国有资产的控制与运用；借“大部制”改革之机，继续深化部门预算、政府收支分类、政府采购制度改革。

第四，统筹人与自然发展。十七大中，“生态文明”首次被写入报告：“建设生态文明，基本形成节约能源资源和保护生态环境的产业结构、增长方式、消费模式。”通过适时推出燃油税，实施从价征税、改革资源税制度，建立健全资源有偿使用制度和生态环境补偿机制；同时合理利用资源税、城镇土地使用税、耕地占用税和土地增值税，为建设资源节约型、环境友好型社会作贡献。

最后，统筹国内外发展与对外开放。除“两税合并”带来的内外资企业所得税差异的解决外，内外资纳税人分别适用的房产税和城市房地产税、车船使用税和车船使用牌照税等仍有待统一。同时关税需要根据发展

形势予以调整，例如目前国内存在的流动性过剩，有待关税税率及结构的调整以解决国际贸易顺差和高耗能产业节能减排压力大的问题。

### 参考文献

- [1]OECD, Tax structure, www.oecd.org
- [2]国家税务总局，统计数据。www.chinatax.gov.cn
- [3]国家税务总局，2006年全国税收情况分析[J]，中国税务报2006(02)
- [4]梁金修，改善税收结构的思路与对策[J]，经济纵横2007(08)
- [5]《新农村之困：五教授上书中央最高层两次获批示》，新浪财经[6]《十七大报告全文》，新华网
- [7]杨斌，国家税收[M]科学出版社，2003