

正确认识储蓄存款实名制的作用

张亦春 蒋 峰

储蓄存款实名制,顾名思义,是指居民到金融机构办理储蓄存款时,必须出示有效的身份证明,银行员工有义务进行记录存档,并要求储户在存单上留下自己真实姓名的储蓄存款制度。尽管我国储蓄存款长期允许使用虚名,但储蓄存款实名制改革的酝酿由来已久,早在1996年中共中央十四届五中全会通过的《中共中央关于国民经济和社会发展“九五”计划和2010年远景目标的建议》中,“储蓄存款实名制”与“法人对支付个人收入的申报制”、“个人收入申报制”一起作为完善我国个人所得税征管体制的重要举措而被列入到未来改革的议事日程。最近九届全国人大常委会第十一次会议对《个人所得税法》进行了修改,决定将存款利息重新纳入个人所得的应税项目。作为积极财政政策的一个重要组成部分,利息税的开征已经是一个不争的事实,但利息税的征收的具体办法中却有不少争论,特别是是否进行储蓄存款实名制的改革。一种观点认为,目前实行储蓄存款实名制困难多多,尚不具备立即进行改革的条件,因此不宜进行;另一种观点则相反,认为当前的储蓄存款虚名制弊端甚多,而且未来一些改革措施的出台以及打击腐败工作的深入开展都迫切需要改革现行的储蓄存款虚名制,所以应该尽快进行存款实名制的改革。为此,对储蓄存款实名制的作用进行一个正确、全面的分析显得尤为重要。

(一)、实行储蓄存款实名制是强化我国财政调控作用的重要措施。

改革开放之前,我国的收入分配体制与集权式的计划经济体制相适应,长期坚持国家占有并支配大部分的国民收入的分配格局,因而在宏观调控的过程中,财税调控要比金融调控来得更为有效。七十年代末八十年代初以来,随着我国以“放权让利”为核心的国有企业改革和“提高人民生活水平”为宗旨的劳动者工资制度改革的逐步推进,我国国民收入的分配结构产生了重大的变化。改革开放初期,在国民收入分配中国家所得、企业所得和个人所得之比大体为3:2:5,而到了九十年代中期,这一比例关系变为约为1.5:1.5:7,个人所得在国民收入中的分配比达到了七成左右,而即便是八十年代的美国、英国、法国、加拿大等国其居

民个人分配所得比率也大致只有在50-60%,说明我国国民收入分配向个人倾斜的趋势较以前相比显得十分明显。应该肯定,这种分配关系的变化是与发展社会主义市场经济体制的要求相适应的。但是,整个财税体制中显现出的不少问题与这种趋势不相适应,造成目前我国财政收入占国民收入的比重过低,以及财政政策对宏观经济的影响越来越有限。

其中在财政收入方面,一个比较突出的问题是个人所得税收入在整个税收收入中的比重仍然较低。1997年全国个人所得税收入仅为同期工商税收收入总额的3.4%,究其原因,除了税法规定本身的问题之外,一个重大的缺陷就在于征管体制的不健全。据一些统计数据反映,我国个人所得税的税收损失在50%以上,其中直接征管损失在20%左右,偷逃税损失在80%左右,说明目前我国偷漏个人所得税是一种十分普遍的现象。个人所得税收入的大量流失导致我国财政收入一直比较紧张。于是,为了征得保证政府职能所必需的收入,企业的税费负担就居高难下,同时财政政策也容易顾此失彼,其积极的调控作用在保证收入的约束下难以充分发挥。在这种情况下,个人所得税征管体制的完善对如何充分发挥财政政策对社会主义市场经济的调控作用(特别是税收杠杆的调控作用)就显得格外迫切和重要。

我国最初酝酿储蓄存款由虚名制向实名制改革的出发点便是从税源监督的角度来完善我国个人所得税的征管体制。由于个人所得税是一种国家强制性的现象,强化个人所得税的征管一直是各国财税界共同的重要课题。目前较为可行的办法一是依靠较为完善的双向申报制度,因为代扣代缴义务人与纳税人的双向申报有利于税务机关对个人的纳税情况进行交叉监督和验证,偷逃成功的可能性就大大降低了。另外的一种主要手段就是要通过税务机关与银行、企业等部门的联网,对个人收入的变化情况进行有效的监控。目前银行中的储蓄存款有实行实名制,税务机关即使具备了联网监督的技术条件,这种全方位的税源监督仍然无法贯彻实施,所以现存的储蓄存款虚名制必须尽早加

以改革。

当前我国经济的主要困难在于通货持续紧缩,内需仍然严重不足。因此,积极的财政政策在扩大内需及刺激经济增长上的任务十分艰巨。开征存款利息税的主要目的就是要调动社会资金用于消费和投资以扩大内需,刺激经济增长。虽然目前存款利息税的开征就可操作性而言宜实行比例税率,但这并不否认储蓄存款实名制的必要性,因为无论是从公平税负的角度还是从调节个人收入水平差异的角度,累进税率都要优于比例税率,它理应成为未来进一步完善存款利息税制度的一个目标,而储蓄存款实名制则是利息税迈向累进税制的一个必要条件。退一步讲,即便是由于存款利息在个人所得中的比重较小而没有必要进行累进征税,那么其它个人所得项目的税收征管也要靠实行储蓄存款实名制来进一步完善。因此,存款利息税实行比例税率并不否认储蓄存款实名制的必要性。

(二)、实行储蓄存款实名制是“反腐倡廉”的制度保证

提起储蓄存款实名制,不少人自然会联想起韩国在1993年爆发的那场被称为“不流血的革命”的反腐败运动。当时的韩国行受贿等社会沉痾十分严重,许多政府官员和大企业集团的领导利用种种不正当的手段积累了大量的不正当收入。但是,由于没有实行金融实名制,政府对于这块“黑钱”的规模无从知晓,在一些贪污受贿案件查处的过程中往往会因为缺乏必要的证据而无法深究。终于在该年的8月12日,当时的韩国总统金泳三正式宣布在韩国境内实行金融实名制度,规定所有的银行存款户头都必须在两个月内转化为真名,否则将征收高额的罚金,最后直至没收假名存款。果然,在实行了存款实名制后的一个月,韩国的一些政府要员因存款被曝光而纷纷辞职,韩国社会的腐败之风也因多了一个层次的监督和控制而有所减弱。

韩国的经验表明,储蓄存款实名制是监督和控制灰、黑色收入的重要手段,这对我国“反腐倡廉”运动的深入开展有重要的启示。在我国由于没有相应的制度限制,所以在银行以假名甚至是代码的形式存款的现象十分普遍。假名存款的构成大致有这么几类:一类是有较高收入的储户出于怕露富的思想而用假名或他人的名义进行存款,这样的情况既极易形成纠纷,而且储户一旦要办提前支付或挂失手续时,其正当的权益又无法得到保证;第二类则是有较高收入的储户通过假名储蓄的方式将自己合法的收入分散化,从而起到隐匿真实收入偷逃个人所得税的目的;第三是假名存款主要来自于一一些单位将部分公款以个人的名义存入银行,这部分资金形成了仅由小部分人掌握的“小金库”,由于缺乏必要的监督和约束,这类“小金库”往往成为挪用、贪污乃至集体犯罪的一个源泉;第四部分的假名存款则来自于一些不法分子的灰、黑色收入。近年来所查处的一些走私、贪污、行贿受贿等大案要案显示,这部分以银行存款形式存在的“黑钱”金额十分巨大。由于其中相当一部分的资产是以只有犯罪分子本人才知晓的假名存在银行体系中,所以司法机关在查处的过程中取证就十分困难。在

这种情况下,“反腐倡廉”工作的深入开展难度就很大。

各国的反腐败实践表明,反腐败斗争成败的关键在于有一系列健全的制度来保障。从我国的实际情况来看,我国廉政制度比较薄弱的一环正是在于缺乏对个人财产和收入的有效监督。1988年全国人大通过的《关于惩治贪污、贿赂罪的补充规定》中尽管也设立了巨额财产来源不明罪,但是我们只是在查处贪污、受贿等经济罪行时附带对一些案犯无法说清的以此罪处理,而大量的非法收入仍然在存款虚名制的保护下安然存在于银行体系,司法机关根本无法查处。因此,我们就十分必要及时改进我们的储蓄制度,变虚名为实名,不给不法分子以隐匿非法财产的场所,给“反腐倡廉”以制度上切实的保证。

当然,这只是“反腐倡廉”工作深入开展的一个保证。而且,实施银行储蓄存款实名制并不意味着银行放弃了“为储户保密”的经营原则。相反在实名制下,银行更要强化对员工的制度约束,为储户严守秘密。储蓄存款实名制的出台也并不仅仅在银行部门一变了之,它还需要对司法部门对个人存款调查的权限、范围和程序作出明确的法律规定,要严禁司法部门越权调查,以保护广大储户的合法权益。

(三)正确认识储蓄存款实名制的其它效应

实行储蓄存款实名制由于可以对个人的财产收入进行有效的监督,因此有防止偷逃个人所得税和打击腐败的重要作用。除此之外,储蓄存款实名制的实施还有许多直接或间接的效应,这些效应利弊参半,对此我们应有正确的认识。

首先,储蓄存款实名制的实施在一定程度上可能会刺激个人消费,增加有效需求。单从实名制直接效应来看,这一点并不明显。但是我们可以,银行中不愿被曝光的储蓄存款除了向资本市场分流以外,另一大可能的动向是转化为财物(特别是金额巨大的消费品)贮藏或消费,这显然会增加部分商品的消费,有助于在一定程度上缓解当前有效需求不足的状况。

其次,实行储蓄存款实名制对于去除我国储蓄存款中的虚假泡沫有重要作用。无论是我国整个银行体系的储蓄存款总量还是其中的各项构成都是十分重要的金融数据,它们是货币当局制订货币政策的重要依据。虚名制下的储蓄存款由于受各种因素的干扰而存在大量水分,因此必然会对金融宏观调控的准确性带来折扣。一旦虚名制顺利实现向实名制的转变,就会令大量的“黑钱”和私存的公款退出银行体系,各类储蓄存款就能够比较准确地反映出居民收入和货币供应的真实情况,金融宏观调控的措施才会变得更为准确对路。

但是人们担心最多的是实名制的实施既可能引起储蓄存款向境外的转移,也可能产生窖存现金的现象,这对我国各商业银行保持存款数量的稳定增长构成一定的冲击,特别是对资产质量不佳的国有商业银行的经营会形成很大压力,毕竟存款的吸收对银行的生存和发展具有十分关键的作用。我们认为,存款实名制改革过程中这种冲击肯定会

有,但并不如想象的那么严重。由于人民币尚不是自由兑换的货币而且携带出境有严格的限制,而且即便在周边地区有黑市交易,但也存在着成本高、风险大等问题,所以在目前的金融管理制度下,出现存款大规模的向境外转移的可能性并不大。同时据中国经济景气监测中心日前公布的一份随机抽样调查显示,有88%的城市居民表示赞成实行储蓄存款实名制,说明我国若要实行存款实名制还是有很好的群众基础。只要我们能够在全国(特别是在广大农村及部分边远落后地区)充分宣传储蓄存款实名制的现实意义,并且能够切实保障储户的合法利益,那么银行存款实名制是仍然能够保持稳定的。

需要注意的另外一点是如果银行存款实名制后,一些由灰、黑色收入转化的虚名存款可能会重新回到民间融资活动中,从而使地下金融活动得到新的发展,这应当引起我们的高度警惕。因此,在银行储蓄存款实名制改革的同时,必须加大对一些民间基金会、地下钱庄的治理和改造,防止地下金融的重新活跃。

第三,当前实行存款实名制的最大障碍在于两个方面:一是来自与跟反腐败相同的阻力,一些在虚名制下非法所得的既得者不愿意自己的收入被曝光而对储蓄存款实名制持反对的态度。另一障碍则在于技术上,由于我国的银行体系尚未完全实现联网,所以即使是采用了存款实名制也难以如实反映某个人真实的财产收入情况。我们相信,前者根本就无法阻碍存款实名制的付诸实施,而后者在当前技术条件下已经不是什么难以克服的障碍,各地开展的“金网工程”已经为银行在全国范围内的联网以及银行与税务机关间的联网打下了良好的基础,也是各银行今后业务发展的需要。所以,我们有理由相信储蓄存款实名制的推出肯定能在很短的时间内得到相应的技术支持,以充分发挥其对个人的财产收入的监督作用。

(四)、结论

近几年来我国国民经济继续保持中高速增长,央行

7次降息的过程中居民储蓄存款仍保持着较高的增长率,宏观经济出现通货紧缩的新情况,国内的反腐败斗争也正逐步深入,这些因素都预示着酝酿已久的储蓄存款实名制出台尽管不是万事具备,但时机已经比较成熟。储蓄存款实名制的改革是我国银行储蓄制度的一次重大变革,它涉及面广,影响的范围大,所以必须综合考虑,严密计划,谨慎地加以推行。

首先要解决的一个问题就是要更新1993年颁布的《储蓄管理条例》,为储蓄存款实名制奠定明确的法律基础。要继续坚持“存款自愿、取款自由、存款有息、为储户保密”的原则,特别是对司法机关进行存款调查必须要有明确可行的法律规定,以保证储户合法的权益。第二个问题是如何实施存款实名制。我国储户数量大,银行存款多,虚名存款又十分普遍,实名制具体实施起来工作量十分巨大。因此,以笔者愚见,实名制的推行可以分为两个层次进行:即对原有的储蓄存款和新增的储蓄存款分开处理,对新增的存款以及各种银行卡坚决实行实名制;而对于原有的银行存款,由于数量巨大,如果要逐笔实名的话不仅费事费力而且真正能起到的作用也十分小,所以我们可以仅对大额存款要求实名制,因为虚名存款中涉及偷漏个人所得税和腐败行为的帐户一般数额都较大,因此虚名存款中涉及偷漏个人所得税和腐败行为的帐户一般数额都较大,因此这样操作即便没有对每一笔存款实行实名制同样也可以达到预期的政策效果。第三个问题是要加强银行和税务机关的协调配合,完善有关的硬件设备,建立起有效的财产收入监督体系,这样才能保证储蓄存款实名制的政策效应的体现。第四个问题是要加强对实行存款实名制的宣传,使广大储户了解储蓄存款实名制的现实意义,保证该项改革措施的顺利推行。

(作者单位:厦门大学金融研究所)

(责任校对:辛珂)

(上接第41页)

通过市场将劳动力需求信息入网,改善条块分割的状况,引导下岗职工通过劳动力市场自主择业、竞争上岗。从萍乡情况看,劳动力市场场地集中,管理集中,但信息发布、劳动力资源管理手段除个别职业介绍所使用微机外,其他基本上是手工操作,多数未与劳动用工地区电脑联网,效率还不高。另外劳动力市场也缺少经费支持,办事比较难,这些问题应注意研究解决,促使劳动力市场健康发展。

6、制定扶持中小企业、个体私营企业的金融政策,支持其加速发展。从萍乡情况看,国有企业多数明亏或潜亏,步履艰难,改制以后由于种种原因起色不大。鉴于萍乡中小企业多、个体私营企业多的特点,银行可以通过国家信贷政

策调整,加强产业引导,重点扶持符合国家产业政策,有市场、有效益的产品,给予优惠贷款;对于经营管理有改善,产品有销路的亏损企业,应增加封闭贷款额度,改善企业生产经营,促进企业整体发展。同时,银行也可以利用自己资金、人才、管理、信息、结算等方面的优势和便捷,为中小企业、个体私营企业提供全方位的金融服务。中小企业和个体私营企业发展了搞活了,就可以大大缓解职工再就业、新增劳动力安置的沉重社会压力,为国分忧,为民解难,保证国有企业改革措施的顺利实施,保持经济、政治和社会的稳定。

(作者单位:人民银行萍乡市中心支行)

(责任校对:柳翠)