

建立扩大内需长效机制的 财税政策研究*

蔡伟贤 王郅强 何 帅

内容提要：在后金融危机时代，扩大内需成为国家的重大战略，本文对我国的消费率进行了横向和纵向比较，主要从提高名义收入水平、减轻税收负担、调控房价等方面探讨了建立扩大内需长效机制的财税政策。并提出在保证居民消费能力的同时，还需提高中低收入居民社会保障水平，让居民既有能力消费也敢于消费。

关键词：消费需求 消费券 房价

在宏观经济理论中，拉动经济增长的三驾马车是消费、投资和出口，又可分为内需和外需，内需包括消费和投资，外需就是净出口。改革开放以来，我国在投资和净出口方面成效显著，这两者成为拉动经济增长的两大引擎，但居民消费需求的贡献一直相对较低，消费率长期低于65%（见图1），近年更是下降到50%以下，有加速下降趋势。而投资率长期保持在35%以上，近年更是高达40%以上，有加速上升趋势（见图2）。从世界范围来看，美英等发达国家的消费率为80%左右，日本稍低，也在75%左右；印度、巴西等发展中国家也在70%左右；就连非洲低收入国家都在65%以上。在当前全球经济低迷、外需不振的情况下，党的十七届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十二个五年

规划的建议》（以下简称《建议》）中，将“坚持扩大内需战略，保持经济平稳较快发展”提到了前所未有的战略高度，特别提出要“建立扩大消费需求的长效机制”、“把扩大消费需求作为扩大内需的战略重点”。这是在后金融危机时代，党中央为促进经济平稳较快发展而提出的战略重点，值得深入研究。扩大居民消费需求，主要取决于两个方面：一是提高居民实际收入水平；二是提高居民社会保障水平。只有在这两方面下功夫，才能使居民有能力消费并敢于消费。

一、增强居民消费能力的财税政策取向 (一) 提高中低收入居民的收入水平

对于城镇中低收入机关事业单位的工薪阶层，为提高其名义收入水平，可直接加薪。然而，在我

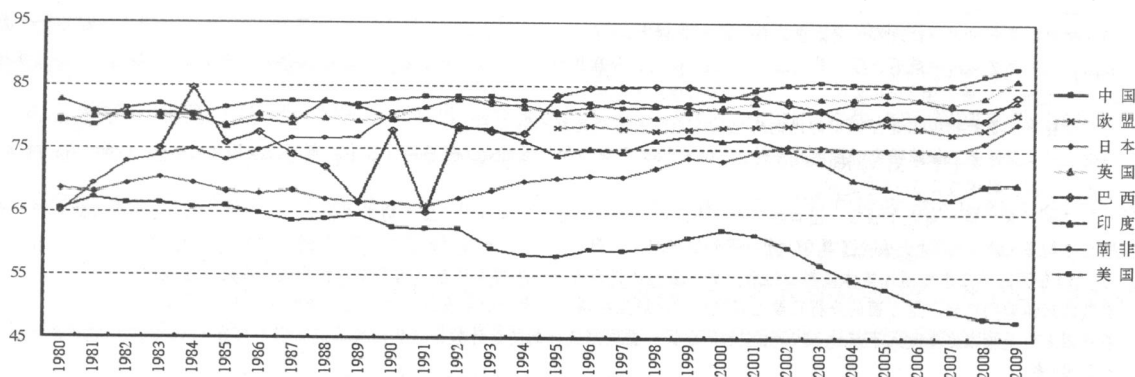


图1 世界主要国家和地区消费率比较 (单位: %)

资料来源：根据 CEIC 数据库提供的数据计算绘制而得。

* 基金项目：国家自然科学基金青年项目“公共投资对私人投资、国内需求的作用机制研究和效果评价”（批准号：71003058）。

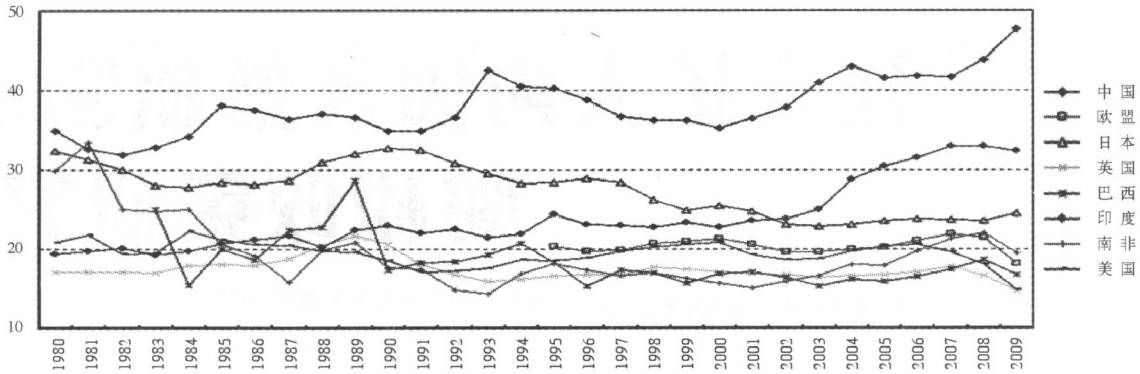


图2 世界主要国家和地区投资率比较 (单位: %)

资料来源: 根据 CEIC 数据库提供的数据计算绘制而得。

国财政支出构成中, 行政事业费占财政总支出的比重已相当高, 加薪势必进一步提高这一比重。近年来高比重行政事业费支出引起学术界的高度关注, 甚至导致公众不满, 主要在于不合理的公务消费, 而非机关事业单位普通工作人员的工薪支出。严格控制公务消费在行政事业费中的比重, 适度提高机关事业单位工薪阶层的工资水平, 是优化我国财政支出结构, 提高财政资金使用效率的重要出路, 也是扩大内需的长效机制之一。

对于城镇其他就业类型的中低收入居民, 提高劳动报酬在初次分配中的比重尤为重要。近年来我国工资占 GDP 的比重连续下降, 无论纵向还是横向比较, 这一比例都过低了。按照人口增长态势, 1980~2020 年, 我国劳动力总量都将供大于求; 同时, 我国劳动力资源正处于由政府统一配置向市场配置的转型期。劳动报酬在初次分配中比重过低, 很大程度上正是劳动力资源配置转型不到位, 劳动力市场运行不规范, 市场机制没有充分、合理发挥作用的结果。具体而言: 第一, 初次分配中行业收入差距过大。据统计, 中国证券业工资水平比我国平

均工资高 6 倍左右, 收入最高和最低行业的差距达 11 倍, 这在很大程度上是市场准入方面的行政限制造成的。第二, 农民工工资被过分压低, 从事同样的工作, 城市职工比农民工工资高一至两倍。第三, 工资集体谈判机制不健全。现代劳动力市场中的工资水平不仅受供求关系影响, 还受劳资集体谈判的影响。因此, 为提高城镇其他就业类型居民的收入水平, 必须从以下方面入手: 首先, 打破行政性垄断, 合理调整行业间收入水平并推行相关资源税、资源产品价格改革; 其次, 积极稳妥地改革户籍等一系列行政分割城乡劳动力市场的制度, 严格执行和监管最低工资、最低劳动条件标准; 最后, 在完善劳动力市场的同时, 注重劳动力供求主体组织行为的形成, 界定工人的组织权、谈判权和罢工权等。

对于城镇最贫困居民, 可通过财政补贴政策直接给予生活补助。中央党校经济学部主任赵振华教授曾提出, 要扩大最贫困人口的消费需求, 可直接给予现金或消费券补贴。这种直接给现金或消费券补贴以扩大内需的做法有两个弊端: 第一, 获得现金补贴的居民可能将大部分补贴转为储蓄, 获

在我国财政总支出中, 行政管理费比重最高, 达 20% 以上。

我国行政事业费支出中最不合理的是“三公”: 公车消费、公款接待费和公费出国。据统计, 全国年公车消费 4 000 多亿元, 公款接待费 2 000 多亿元, 公费出国 3 000 多亿元, “三公”年消费达万亿元。

有学者提出, 要把我国工资占 GDP 的比例从现在的 11% 左右提高到 20% 左右。

根据人社部国际劳工保障研究所提供的资料, 2006~2007 年最高和最低行业工资差距, 日本、英国、法国约为 1.6~2 倍左右, 德国、加拿大、美国、韩国在 2.3~3 倍之间。

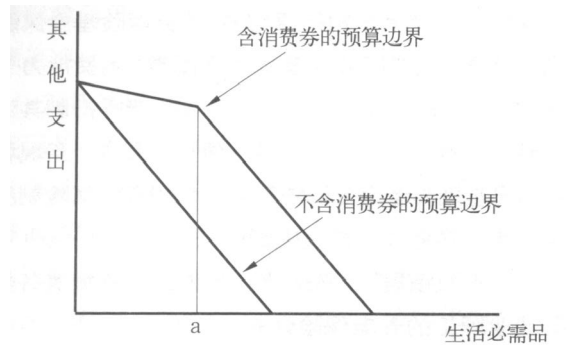
2008 年长三角、珠三角九个城市, 出口加工企业中农民工平均工资与当地城市职工平均工资相比, 不超过 40%, 差别最大的东莞, 城镇职工平均月工资 3 293 元, 农民工是 971 元, 不到城镇职工的 30%。

自 1949 年国际劳工组织通过集体谈判公约后, 集体谈判已成为市场经济国家调整企业工资福利的通行规则。但我国至今尚未形成完善、有效的集体谈判机制。这方面的分析可参见宋晓梧《政府应在调节一次分配中发挥作用》, 《比较》2010 年第 4 期。

最贫困人口是指家庭年收入不超过 1 000 元左右的居民。据国家统计局的统计数据, 我国城镇最贫困人口有 2 000 多万, 农村最贫困人口有 3 000 多万。

赵教授的估算如下: 给每个最贫困人口 2 000 元 / 年的生活补贴, 按全国 6 000 万最贫困人口计算, 财政补贴资金是一年 1 200 亿元, 按我国年财政收入 2 万亿计算, 只占到财政收入的 6%, 是可行的。而且这一财政补贴政策可在全国范围内实现零最贫困人口, 必将成为世界文明史上的一大壮举。

得消费券补贴的居民可能用消费券交换现金,最终还是储蓄而非当前消费;第二,可能打击处于最贫困临界线居民自食其力的积极性,他们会自愿降低收入水平从而获得补贴。针对上述弊端,可做如下政策安排:城镇最贫困人口购买生活必需品时提供消费券补贴,不同收入水平家庭购买消费券的价格不同,收入水平越低则购买消费券的价格越低。这种政策安排可以提高城镇最贫困人口的消费,而其实际支付较少,从而达到扩大这部分居民消费需求的目的,微观模型分析如下图所示。图中横轴表示居民在生活必需品上的消费,纵轴表示居民在其他方面的支出(含储蓄)。假设某居民购买消费券时实际获得 a 元的补贴,那么其预算边界将扩大为图中新的预算边界位置,从而达到扩大消费的目标。



由于农村地区居民绝大部分属于中低收入者,因而提高农村居民收入水平的空间较大,扩大内需的潜力也更大。对于农村居民,重点考虑三个方面:第一,稳定农产品收购价,确保农业产出顺利地转化为农民收入;第二,提高农业科技投入,鼓励农业技术创新,从而提高等量土地面积、同等劳动投入的农业产出量;第三,提高农业耕作的机械化水平,降低同等产出水平的劳动力投入量,同时将农村闲置劳动力转移至城镇务工,成为城镇居民,提高城镇化水平。对于农村最贫困居民,由于农村地区商品市场化程度不高,且精确核算其收入水平比较困难,实施类似于城镇最贫困人口的政策在农村地区缺乏可行性,可主要从农村社会保障、最低生活保障和义务教育普及等方面着重考虑。

(二) 适当减轻中低收入居民的税负水平

对于城镇居民,主要可从个人所得税和消费税

两方面减轻其税负水平。在个人所得税方面,可适当提高费用扣除额,并适当降低目前实行的九级累进个人所得税制前2~3级的税率,有效降低中等收入居民的所得税负,甚至免去低收入和最贫困居民的所得税负。为保证财政收入,可适当提高累进税制的后几级税率。两相配套,可在有效降低城镇中低收入居民所得税负的同时,保证财政收入,加大对高收入者的调节力度。在消费税方面,本着适当降低生活必需品的消费税率、提高奢侈品消费税率的原则,进一步完善消费税制,有效发挥其调节二次收入分配的作用。

对于农村居民,自2006年取消农业税以来,农村居民减税的空间主要在于上文已提及的降低生活必需品的消费税率,并采取农村各项不合理收费。总体而言,降低中低收入居民的税收负担,提高其可支配收入水平,是扩大内需的又一长效机制。

(三) 利用财税政策调控房价

衣食住行是人们的基本需要,住是其中的重要一环。高房价使得大部分中低收入城镇居民成为“房奴”,其大部分收入只能用于还房贷,严重抑制了其消费能力,调控房价必然成为扩大内需长效机制的重要环节。

房价主要由土地价格、建造成本、带征地费和配套费用、开发商利润四部分构成。其中土地价格和建造成本各30%左右,带征地费和配套费用以及开发商利润各20%左右。我们着重分析土地价格问题。房价高涨的一个重要原因是地方政府的土地财政。近年来土地市场火爆,高价“地王”频出。“招拍挂”作为一种市场交易方式,价高者得,土地价值得以显化。但土地承载着不同功能,不仅要考虑价格因素,还要充分考虑中低收入居民基本住房问题。如果剔除地价,那么房价将有30%左右的下降空间。要控制地价,首先必须解剖高地价的产生原因,这得从地方政府财政收入的构成进行分析。

近年来,我国地方财政收入中税收占比不断下降,土地出让金收入占比迅速提高。国务院发展研究中心调研报告显示,部分地区的土地直接税收及城市扩张带来的间接税收占地方预算内收入的40%,土地

我们主要是为了提高生活得不到基本保障的城镇最贫困居民的消费水平,而非奢侈品;因此,消费者只有扩大生活必需品的消费才能获得补贴,符合政策目标。

近来农产品价格有上升趋势,然而农民得到的收益较少,中间商赚取了绝大部分利润。

出让金占政府预算外收入的60%以上。据国土资源部数据,2001年,土地出让收入占地方本级财政收入的16.6%,到2006年这一比例则高达50.9%,一些地方政府土地收入竟占政府收入的70%。土地收入已成为地方政府财政收入的主要来源。调控房价的重要出路之一就是控制地价,如要控制地价或无偿使用土地,那就必须为地方政府寻找其他收入来源。

从世界范围来看,美国、加拿大的地方政府形成了以不动产税为主体的税收体系,不动产税依据对土地和建筑物的估价进行征收,在两国地方收入中约占40%。德国地方政府的收入主要有约35%的土地税和工商业税,1969年开始分享联邦政府15%的所得税和1998年开始分享的部分增值税。英国的不动产税是地方政府的主要收入来源,包括对居民房产征收的市政税和对经营工商业活动者征收的营业房产税,约占地方财政收入60%左右。而法国的税收收入包括直接税和间接税,约占地方预算收入的60%,直接税包括地产税、动产税、营业税和职业税等,是市镇政府收入,间接税分为强制性和非强制性间接税,是大区和省级政府中占主导地位的收入。日本地方税收收入约占地方政府收入的30%~40%,主要对土地、房屋和拆旧资产等能够带来收益的客体征收。

要从根本上控制地价,则必须为地方政府创造新的收入来源,依据国外的经验,不动产税是地方政府财政收入的重要组成部分,用不动产税替代土地出让收入作为地方政府的主要收入来源,是一种有效控制地价进而调控房价的重要政策选择。需要注意的是,如果对所有不动产统一征收不动产税,那么必将加重中低收入居民的税收负担,还可能推动房价的进一步提高。目前应该将商业用途的不动产、大型住宅和超大型豪宅作为不动产税基的重点。

二、完善居民社会保障体系的财税政策取向

制约我国居民消费增长的另一主要因素是社会保障问题。目前我国正跑步进入老龄化社会,中

低收入居民高度关注养老、医疗卫生保障以及子女的教育问题。《建议》明确提出:“坚持广覆盖、保基本、多层次、可持续方针,加快推进覆盖城乡居民的社会保障体系建设”。

(一) 完善养老保障体系

社会保障制度是管理和应对老龄化问题的一种制度安排。没有一个统一而有稳定预期的养老保障体系,中低收入居民即使有消费能力也不敢消费,只能多储蓄以备养老。我国社会保障体系经历了1978~1991年的恢复性阶段、1991~2000年的探索性阶段、2000~2006年的“做实”试点阶段后,2006年召开的十六届六中全会提出,到2020年,要基本建立覆盖城乡居民的社会保障体系。但到目前为止,我国城市居民和农村居民、机关事业单位和企业职工养老金差别待遇明显;社会保险基金欠缴现象严重,造成部分人基本生活困难,消费能力下降;广大农村居民得不到社会保障,严重抑制其消费能力的释放。因而,按照《建议》要求,实现城镇居民基础养老金全国统筹以及农村养老保险制度全覆盖,必将成为扩大内需的长效机制之一。

对于城镇居民,必须建立全国统一的覆盖各类型就业职工的养老保险体系,具体而言:第一,缩小企业和机关事业单位人均离退休费的绝对和相对差距,建立合理有效的养老金待遇调整机制,保持各类型就业职工的人均离退休费与经济发展水平协调、稳定、均衡增长;第二,国家、企业、个人责任共担,充分发挥公共财政的补充性作用,以中央财政转移支付弥补地区间差距,以中央财政补贴做实个人账户;第三,发挥社保体系对城镇最贫困居民的补救功能,加大对非缴费型社保制度(如低保、救助扶贫项目)的相对支出规模。

对于农村居民,必须建立全覆盖的农村养老保险制度,对“小三农”(农民工、失地农民、务农农民)各有侧重。具体而言:第一,针对农民工的高流动性,提高农民工社保制度的“便携性”,建立农村社会养老保险与城镇养老保险之间的衔接通道;第

靳万军、付广军《地方财政收入中税收所占比重不断下降》,《中国税务报》2010年9月12日。

杨志勇《中国地方财政收入问题研究》,《公共经济评论》2006年第8期。

我国居民偏好大型住宅。对大型住宅和超大型豪宅征收不动产税,还可发挥限制住房面积、缓解住房压力的作用。

根据联合国人口老龄化标准,60岁以上人口占比超10%或65岁以上人口占比超7%,这个国家就进入老年型社会。据统计,目前中国老龄人口达1.67亿,占12.5%,预计2020年将达2.43亿。《中国财政政策报告2010/2011》指出,到2030年,中国65岁以上人口占比将超过日本,成为全球人口老龄化程度最高的国家。

二 针对失地失业农民 完善社保体系时将一次性补偿与长期社保问题进行一揽子设计;第三 针对务农农民,扩大养老保险覆盖面,从乡村公益金、乡镇企业利润或集体积累中给予资金补助和政策扶持。

(二) 建设基本医疗保障制度

1990~2004年,全国综合医院的门诊费用上涨约11倍、住院费用上涨约9倍,而城乡居民收入仅上涨6倍和4倍。1993~2003年居民因经济困难未就诊比率从5.2%上升到18.7%。2008年,我国城市人均医疗卫生支出占人均年收入的9.8%,农村占11.6%。据统计,1982~2008年我国政府卫生预算增长21倍,而个人现金卫生支出却增长118倍。“看病难”、“看病贵”已成为我国中低收入居民的难题。只有解决好基本医疗保障问题,才能保障居民敢于消费,因而建设基本医疗保障制度是建立扩大内需长效机制的基础。具体而言:第一,加快建设覆盖城乡居民的基本医疗保障制度,实现基本公共卫生服务均等化,完善基层医疗卫生服务体系,减轻中低收入居民的医药费用负担,降低医疗服务和药品价格;第二,衔接城镇职工基本医疗保险、城镇居民基本医疗保险、新型农村合作医疗制度;第三,发展多层次、多样化的医疗卫生服务,统筹全社会医疗卫生资源,提高服务效率

和质量,满足多样化的医疗卫生需求。

(三) 缓解子女教育压力

近年来,我国基础教育改革已取得重大进展:全面普及九年义务教育,2009年,全国小学净入学率达到99.4%,初中毛入学率达到99%。但中低收入居民的子女教育费用依然较重。城乡居民子女教育费用持续攀升,在居民总支出中排首位,严重影响了居民消费潜力。抽样调查显示:高昂的教育费用已成为有适龄子女居民家庭的沉重负担。因此适当缓解中低收入居民子女教育压力也是扩大内需长效机制的重要一环。具体而言:一方面,按照《建议》的要求,普及高中阶段教育,甚至考虑将高中教育纳入免费义务教育范畴;另一方面,加大对接受高等教育贫困生的扶持力度,如适当提高国家奖学金覆盖面、增设勤工助学岗位、对部分成绩优异的贫困生补贴学费、生活费等。

参考文献

- (1) 财政部财科所《建立健全有利于科学发展的财税体制机制》,《财政研究》2010年第6期。
- (2) 陈庆修《运用财税政策扩大内需应把握的着力点》,《税务研究》2009年第3期。
- (3) 宋晓梧《政府应在调节一次分配中发挥作用》,《比较》2010年第4期。
- (4) 魏杰《当前启动内需与宏观经济政策的着重点》,《税务研究》2009年第5期。

Research on the Establishment of the Fiscal and Tax Policy with a Long-term Mechanism for Promoting Domestic Demand

Cai Weixian, Wang Zhiqiang and He Shuai

Abstract: The expansion of domestic demand is one important strategy in China in the post financial crisis era. This paper gives some horizontal and vertical comparisons on the consumption rates. The paper discusses the establishment of the fiscal and tax policy with a long-term mechanism for promoting domestic demand based on increasing nominal income, reducing tax burden and controlling house price. The paper suggests that great efforts be made to improve the residents' abilities to consume, while work should be done to raise the social security of the low-income class.

Key words: Consumption demand; Consumption stamp; Housing prices

作者单位:厦门大学财政系
吉林大学行政学院
清华大学公共管理学院
(责任编辑:王敏)

汝信等《2006年:中国社会形势分析与预测》,载《中国站在新的历史起点上:2005~2006年中国社会形势分析与预测总报告》,社会科学文献出版社2005年版。

卫生部《2008年第四次国家卫生服务调查分析报告》。

《中国医疗改革解读:多重垄断致医疗卫生体制扭曲》,四川在线2008年1月4日。

《新一轮教育改革在试点中起步》,新华网,http://www.xinhuanet.com,2010年10月23日。

江迅《透视:教育收费排首位》,BBC中文网,http://www.bbc.co.uk/chinese,2006年3月14日。

《高昂教育费用成家庭沉重负担》,《重庆晚报》2009年11月9日。