

不可轻视经济政策执行的操作成本

——以税收征管为例

顾海兵 (中国人民大学 公共管理学院,北京 100872)

摘要:经济政策设计本身存在的缺陷,必将导致政府机构在经济政策执行中增加非必要成本。政策操作的社会成本应该而且必须尽可能最小化。为此,任何政策都要三思而后定,防患于未然。

关键词:经济政策;操作成本;个人所得税;增值税

中图分类号:F202. 文献标识码:A 文章编号:1672-626X(2005)05-05-05

市场经济与计划经济的根本区别是分权与集权。在计划经济条件下,个人服从单位,下级服从上级,政策执行几乎或大体上是无阻力的,经济政策执行的操作成本很低,可以存而不论、忽略不计。但是在市场经济条件下,有单位的人与单位的关系已不再是简单的服从关系(如个人可以随时另谋高就,可以就责任、权利与单位谈判等),无单位的人在增加(从事个体经营、自由职业者等),国有企业的行政属性在淡化,非国有企业已完全独立而没有行政属性,政府与非政府的机构、个人在市场经济中都是平等的主体,政策制定者与政策执行者都是独立的民事主体。在这种情况下,由于经济利益的多元分散、经济利益的相互博弈,经济政策执行就不一定没有阻力。如果经济政策本身就存在缺陷,较难操作,则经济政策执行就一定会存在阻力或严重的阻力(这里的阻力一词是中性的),经济政策执行的操作成本必然非正常地增加或大幅增加。

这里经济政策执行的操作成本是狭义的,指由于经济政策设计本身(内容)存在缺陷而导致政府机构在经济政策执行中所增加的非必要成本。这种成本可以表现为:公务员工作强度的增加,或加班时间的增加,或工作效率的下降,或管理经费的增加,或政府收入的流失,或被执行对象不合理负担与不满程度的增加,是一种经济或可转化为经济的

全社会之成本。如以美国为例:2003年有关所得税的法规多达5万页,每年国内收入局向大约1亿纳税人发放80亿页的表格与指导说明;1993年填写一份1040类型的个人纳税申报表平均需要花费67.5小时,全美国有6570万人需填写此表,按每小时10.8美元的工资计算,这部分的时间成本就高达480亿美元,保守估计美国个人与企业当年纳税申报的直接成本超过1000亿美元;如果简化税制,用单一的联邦销售税取代所有税种,则纳税成本可以由现在的2250亿元下降到8亿美元,即纳税成本可以大幅度下降96%。^①广义的经济政策执行的操作成本则除了狭义的成本以外,还包括政府机构本身在政策没有或基本没有缺陷条件下的运营成本,即纳入预算的行政管理经费(这一成本或费用也是可以降低的,但需另文论述)。下面以个人所得税和增值税的征管政策为例予以分析说明。

一、个人所得税征收

我国的个人所得税征收从经济政策执行的操作成本来看,至少存在五大问题:

一是所得税的征税项目设置偏多。目前设了11个,即工资、薪金所得,个体工商户的生产、经营所得,对企业、事业单位的承租经营、承包经营所得,劳务报酬所得,稿酬所得,特许权使用费所得,利息、股息、红利所得,财产租赁所得,财产转让所得,

收稿日期:2005-08-15

作者简介:顾海兵(1959-),男,江苏盐城人,中国人民大学教授,博导,中国数量经济学会学术委员,中国劳动学会学术委员,国际投入产出学会会员,国家发改委价格顾问,主要从事宏观经济、公共管理、教育及创新设计研究。

偶然所得,国务院财政部门确定征收的其他所得。征税项目的这种设计带有明显的计划经济色彩,分类过多,增加了税务人员的工作成本。以税制复杂著称的美国,其所得税项目也只分为4种:劳动所得,资本所得,转移所得,推定所得。

二是起征点的指导思想受计划经济体制影响而定位有偏。我国个人所得税征收的指导思想时至今日仍然是坚持只对少数高收入者征税。1980年确定起征点是月收入800元,是当时城市居民人均月收入的20倍。在计划经济时期能够达到这一起征点的人是很少的,而且由于当时人们收入的来源单一且几乎依赖单位,在征收上难度不大。但随着经济的发展与向市场经济的转换,人们收入越来越多元化、差异化,这样就产生三个问题:首先,高物价的大城市与低物价的小城市都以800元为起征点,也不考虑家庭负担多少,显然是不公平的,引起了纳税人的不满;其次,多年形成的观念是纳税与一般百姓无关,纳税人由于主观与客观的原因缺乏主动配合的意识;再次,所得超过800就按5%征收,初始税率偏高;最后,边际(最高)税率高达45%。从我国国情看,如果一项税收与(同类)多数(所有)人有关,因为没有攀比的空间,其征收难度反而小。反之,如果一项税收只与不确定的少数人有关,则因为有攀比的空间,其征收难度反而大。比如,根据对基层税务局的调查,个体工商户如果简单地按照其经营面积对每个人都征定额税,则各方都能接收;如果按照某个较高起征点(如月纯收入1000元或销售收入8000元)征税,则许多该纳税的人就难以主动交税了,税务部门去逐个核定是困难的。因此,笔者主张低起征点,或者零起征点配合扣除项目(如社会保障交费)、扣除特定人群(如享受最低生活保障者),同时实行低税率(如从1%开始),税率级差不一定像现在这样采用等幅度的5个百分点,可以是不等幅的,将目前的9级税率简化为5级或更少,提高纳税覆盖率至60%~80%以上。笔者不赞成提高起征点。因为在扣除特定人群与特定项目后,按1~2%的低税率纳税,对所有人而言不会是一个负担。谁会在乎从100元中拿出1元、从1000元中拿出10元纳税呢?但集腋成裘,积少成多。对于像个体工商户这样的群体,原本差异不会很大,大家都缴纳定额税虽然与理论上的精确公平、法律上的严格执法有点距离,但操作成本更低而效率更

高,老百姓更容易接受,这就是中国的国情。有些人把这一观点看作是对穷人征税、加大了不公平是站不住脚的。笔者认为,保留800元起征点使更多的人成为纳税者,对增加全民纳税意识与纳税者权利是极其有利的,这是一个契机。在信息化的今天做到这一点并不难,成本也不会高。

三是某些所得的征税项目在理论上缺乏依据、在操作上有困难。如财产转让所得,依现行税法,个人转让建筑物、土地使用权、机器设备、车船和其他财产取得的所得在扣除财产原值与合理费用后的余额,要按照20%的税率缴纳个人所得税。这一政策至少存在三个问题:首先,财产转让是财产形态的变化,并非是财产的增加,对其征收所得税的依据不足,带有计划经济的色彩,不利于商品与资产的货畅其流;其次,所扣除的财产原值对不同性质的财产影响完全不同,如土地是不断升值,25年前的土地其原值几乎可以忽略不计,而10年前的汽车其原值巨大,扣除后还可能是个负数,此时国家是否要征收负的所得税呢?不客气地说,扣除原值是闭门造车的设计。至于合理费用更是模糊而难以操作。再次,税率定为20%明显偏高,使避税、逃税动力加大,征税阻力增大。财产转让只征收契税足矣。

四是某些纳税项目的设计有缺陷。例如,劳务报酬等所得每次在4000元以下时,扣除800元费用;在4000元以上时,扣除20%,对余额按照20%的税率征收。这里的每次所得难以确定,因为纳税者可以把一次所得分为若干次甚至列到若干人名下,再考虑到20%的高税率,征收难度必然加大。可行的做法是把扣除费用改为扣除最低生活保障水平与社会保障交费,对余额按低税率征收。比如从1%或2%起步,使纳税者特别是中低收入纳税者不觉得“心痛”。这样反而可以减少征收难度,增加税收收入。

五是税务部门委托单位代扣个人所得税后没有主动向个人出具完税凭证,使得纳税人的权利没有得到尊重,纳税人对税务部门这种所谓给每个人开票会增大征收成本的说法是不满意的。税务部门为了方便自己减少了直接的征管成本,但从社会看,由此导致的纳税人在纳税上的不主动配合其实会使税务部门付出更大的征管成本、更多的税款流失。据了解,北京市地方税务局已出台个人完税单

简化程序,开一份证明只需几分钟。市民在代扣代缴单位或个人自行通过市地税局的“个人所得税服务管理信息系统”进行了个人所得税明细申报后,只要拿着自己的身份证原件,到税务机关填写一份申请表,几分钟就可以拿到开好的个人所得税完税证明。申请表填写也很简单,市民只需填写姓名、身份证号码、纳税人类型、开证用途与证明所属时期这5项内容(《北京晚报》2004年10月11日)。应该说北京市地方税务局的这一举措与过去相比当然是一种进步。但笔者认为,这一政策的社会操作成本仍很高。纳税人开一份证明确实只需几分钟,但纳税人到地税局去的路程决不是几分钟,可能来回需要1-2小时的高成本!而且,完税证里为什么要填写开证用途?在信息化的今天,既然单位可以代扣代缴,为什么单位不能代开完税证?或者,税务局为什么不能主动通过邮局寄送完税证?一个月寄一次费用如果过高,一个季度或半年甚至一年寄一次应该不是一种奢求吧?不过,笔者也欣喜地看到,深圳市地税局已计划在2005年上半年把相关软件安装到公司,单位在代扣个人所得税的同时就可以开具完税凭证。^②

二、增值税征收

增值税是我国的第一大税种,大体占我国税收总额的35%-40%。我国的增值税征收从经济政策执行的操作成本来看,至少存在如下五大问题。

一是现有的政策没有对(有固定门面的、有条件的)纳税人做出必要的强制性开发票规定,而征税又以发票为依据,这样税款必然大量流失。此时税务机构必然又要花费很大成本去查税补税,如此形成了“猫与老鼠”的游戏。笔者观察北京的超市与商场,几乎都已使用电子收款机。当顾客付款买完东西后,电子收款机都要给顾客打出一张购物小票。顾客凭这张小票可以另外开发票。笔者看到的超市都霸权性地规定这张小票超过一个月就不能开发票(笔者多次碰到这种情况,无论怎样理论都无济于事)。规模稍大一点的商场都宁愿多花一点“小钱”配备专门的开发票人也不愿主动在电子收款机里安装开具发票软件而足额纳税花“大钱”。笔者在北京西单图书大厦这个全国最大的(国有)书店里就看到,其一楼专门有四个人(如两班制就需要八个人)负责开发票(开发票的人所占比重不高但绝对量不小,这样顾客开发票往往还要排队)。可

以肯定的是:书店多雇用几个人开发票所多支出的成本一定少于在每台电子收款机上安装电子打印发票系统后多缴纳的增值税税款。实际上在每台电子收款机上安装电子打印发票系统很简单,笔者就曾见过有的书店就安装过这一系统(但后来也撤消了)。笔者还记得,北京西单图书大厦开张初期,每一张小票上还打印有顾客所付的款项中有多少是增值税税款。后来不知从什么时候起,小票上的这一内容消失了。如果我们的法规政策对纳税人做出必要的强制性开发票规定,要求在每台电子收款机上安装电子打印发票系统,变顾客索要发票为企业必开发票(企业有必开发票的义务,顾客有要或者不要发票的权利),则不仅能减少征税成本,而且能足额征收,为企业创造公平的竞争环境,使全社会经济政策执行的操作成本可以大幅度降低。

二是增值税起征点提高不符合中国国情,导致了较高的操作成本。对于个体工商户的营业税和增值税征收,原来的起征点是销售额或增值额是每月600-2000元,一般纳税人都能达到,个体工商户人人都纳税,征税与纳税双方没什么矛盾。但2003年有关部门出台了财税[2003]12号文件,把起征点提高到5000元。这个政策的出发点是好的(藏富于中低收入百姓),然而,其操作难度却加大了。5000元的起征点使原本差异不是很大的个体工商户产生了分化:有的不够起征点自然享受了优惠,有的刚过起征点就要纳税。这样,原来大家都纳税,现在变成了有的纳税,有的不纳税,大家的可支配收入突然有了较大的差别(纳税人的销售额如果不到5000元,哪怕是4999元,则不需要缴1分钱税;而一旦达到5000元,就要缴200元增值税),这就引发了攀比。结果是很多个体工商户不管是否达到起征点都去找基层税务所说自己经营不好达不到起征点,而税务所由于人财物力所限,很难拿出确实的证据去证明每一个个体工商户是否达到起征点。于是,政策的“传染”使很多个体工商户不来纳税了,纳税总额大幅度下降。基层税务人员几乎天天与纳税人“打嘴仗”,给每个纳税人推算销售额,但推算并不等于证据。有的纳税人说:“你说我该缴税,你可以到法院告我,你要告我该缴税,你就得拿出证据证明我该缴。”气得税务人员无话可说。而且,如果到法院打官司,税务所必输无疑,因为打官司是谁主张、谁举证,税务人员只有推算并没有客观的证据,

他们拿不到个体工商户真实的帐户,拿到的也是假帐,天天去蹲坑、点调根本不可能。实际上,据了解,几乎所有的个体工商户都认为缴税是天经地义,都愿意缴点税,但不愿意多缴。因此,从中国国情看,要么是低起征点、低税率,使几乎所有人都需要纳一点税;要么是很高的起征点,使个体工商户几乎都免征增值税,只就个人所得税进行征收。相比之下,从社会成本看,还是低起征点、低税率更好一些。由此笔者建议,任何经济政策的出台都应非常慎重,从中国的特殊实际出发,兼顾公平与效率,切不可顾此失彼、闭门造车、一刀切。

三是增值税减免政策的设计导致了较高的操作成本。依据现在的税收政策,我国的减免税政策繁多。这里只分析民政福利企业和利用废渣生产的建材企业的减免税问题。首先,据沿海某市某区国税分局2003年3-8月对辖区内121户享受减免税优惠政策的民政福利企业的一次专项检查结果,许多民政福利企业的残疾人安置率与上岗率不达标。只有在税务部门或其他部门检查时才会让残疾人临时上岗;当没有检查时,就把残疾人打发回家。甚至有的高科技企业为了达到减免税目的,也招收几个不上班的残疾人使自己成为福利企业。这些所谓的福利企业通过政策获得的减免税总额中,用于残疾人工资的只有2-6%,用于上缴民政等管理部门的费用只有2-4%,用于残疾人公益活动的只有0-3%,90%左右的减免税总额被企业改作它用。针对这种情况,有的人提出要严格福利企业减免税标准和减免税用途审核,参考企业发放给残疾人的工资总额、上缴的民政管理费、残疾人公益活动支出等给予减免,其余的税负等同于非福利企业不予减免。笔者以为,现行政策所存在的问题与一些人提出的强化审核都存在较高的政策操作成本。合适的做法还是收支两条线,即不必把企业分为福利与非福利企业,所有企业一视同仁,都是平等的纳税者;然后在纳税总额中拿出一个部分专门用于残疾人福利,这笔钱可以由残联或社会保障部门定向定人解决残疾人的生活与就业问题。如此可以实现多方共赢。其次,据对资源综合利用企业如水泥生产企业享受减免税的调查,由于目前政策规定“企业在所用的生产原料中掺兑不少于30%的煤矸石、粉煤灰与各种废渣,其水泥产品免征增值税”,许多水泥生产企业利用各种办法,如多付钱给建材检测机构

以让对方高抬贵手,要求废旧材料供应商多开废料发票,在投料环节的投料单上造假,在发票上把不属于《资源综合利用目录》范围的废弃物人为写成属于《资源综合利用目录》范围的废弃物等,获得一纸“证明其掺废比例达到30%”的检测报告,税务部门在这种情况下只能认可并兑现减免税政策。但实际情况是许多企业特别是高标号企业的生产原料中掺废比例根本没有也很难达到30%。结果,老老实实按照国家标准生产的企业享受不到优惠政策,而享受优惠政策的企业不少是弄虚作假,国家的大量税收由于减免税而流失。有人据此建议:可以把掺废比例降低,可以依据企业实际利用的废料总量给予税收优惠等。笔者以为这些建议仍然要付出很高的操作成本,因为把30%的比例降低到20%或10%后问题并没有消失,企业利用了多少废料难以核查。其实我们可以运用逆向思维的办法来解决问题。比如,不是依据企业利用了多少废料给予税收优惠,而是依据企业(不管是利用废料的企业还是产生废料的企业)排放了多少废料征收环境容量税(有污染的废料再加上环境污染税),这就类似于生活小区的保安对货车进入不管但对货车出去严查。如此全社会都会重视资源利用。

四是增值税一般纳税人资格认定在改变政策时没有充分考虑到下面的“对策”。2004年有关部门出台了一个文件(所谓37号文件)规定:从8月1日起,新办小型商贸企业必须自税务登记之日起,1年内实际销售额达到180万元,方可申请一般纳税人资格,经税务机关审核认定为一般纳税人后进入6个月的辅导期,辅导期结束后再经审核转为正式一般纳税人,此前一律按照小规模纳税人管理。180万元的销售额将绝大多数企业拦在一般纳税人门外。但37号文件没有对工贸企业作出相应的明确规定,而工贸企业的一般纳税人门槛很低。这样很多新办企业就在企业性质前加上“加工”两个字,就轻松取得一般纳税人资格;或者通过交纳管理费的方式,成为某个总机构的分支机构,进行挂靠经营取得一般纳税人资格;或者有些该注销的增值税一般纳税人不去注销,倒卖一般纳税人资格(以企业变更形式),把壳子借给他人。这些情况的存在说明我们的经济政策在制定上是不周全、不协调的,引发了高操作成本。实际上更深一层的问题是:我们是否应该歧视地划分所谓一般纳税人与非一般纳

税人？堵不如梳。

五是出口退税的增量分担机制有漏洞。2003年有关部门出台了新政策：出口退税的增量部分由地方分担25%。但是，增值税贯穿生产与流通的各环节，几乎没有什么产品不是经过若干地方的。这样，出口产品在出口前各环节的增值税都交给了各地方，而25%的出口退税则要由出口企业所在地政府承担。如此必然导致地方政府限制本地企业出口外地产品，阻碍地区间商品流通；或者地方政府减少对本地企业出口的退税数量，这样又不利于公平出口。有专家建议，中央财政先将出口退税额全额支付给企业，然后再按照实际情况由中央与地方结算（最近，国家又不得不调整了出口退税的增量分担机制，地方分担由25%降到7.5%）。笔者的看法是出口退税这一政策在市场经济条件下需要重新思考，对出口的偏好是不是合适。否则，政策执行的成本会恶性循环增加。

总而言之，作为与我国个人联系最紧密的个人所得税及事关国计民生的最大税种增值税，在其征

收过程中付出了巨大成本。政策操作必然有成本，问题是谁来支付成本，谁应该支付成本，谁必须支付成本；而关键是政策操作的社会成本应该而且必须尽可能最小化。为此，任何政策都要三思而后定，防患于未然！不合理、不合适、不合法、不合情的“患病”政策可能比没有政策所带来的负作用更大、成本更高！

注释：

- ① 阳艳平. 布什要对税法动“大手术”[N]. 中国税务报, 2004年11月19日.
- ② 《深圳商报》2004年10月27日.

参考文献：

- [1] 刘佐. 中国税制概览[M]. 北京: 经济科学出版社, 2001.
- [2] 高强. 美国税制[M]. 北京: 中国财政经济出版社, 2000.
- [3] 金人庆. 领导干部税收知识读本[M]. 北京: 中国财政经济出版社, 2000.
- [4] 王东京. 中国经济观察(2004.2)[M]. 北京: 中共中央党校出版社, 2004.

(责任编辑: 许桃芳)

The Assignable Operating Cost for Economic Policy: A Case with the Collection of Tax

GU Hai-bing

(School of Public Administration, Renmin University of China, Beijing 100872, China)

Abstract: Due to the deficit in every policy design, it will take the government agency more unnecessary cost in economic policy implementation. The social cost of policy should be minimized. Therefore, we should think thrice before we decide so as to take preventive measures.

Key words: economic policy; operation cost; individual income tax; value-added tax