

我国收入分配的调节：税收政策的现状、问题和建议

中国人民大学财政金融学院 安体富 任强

摘要：我国收入分配的格局是初次分配、再分配和第三部门分配共同作用的结果。改革开放进行到今天，贫富差距逐步拉大已成为经济社会生活中的一个突出问题。本文分别从三次分配的角度出发，论述税收在调节收入分配差距中的功能和机制，并对政府运用税收政策调节收入分配差距提出了政策建议。

党的十六届六中全会做出了《关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》，指出“社会和谐是中国特色社会主义的本质属性，是国家富强、民族振兴、人民幸福的重要保证。”马克思曾指出：“人们奋斗所争取的一切，都同他们的利益有关”，“每一个社会的经济关系首先是作为利益表现出来”。而现实中与人民切身利益直接相关的重大社会建设问题就有教育问题、医疗卫生问题、贫困问题、就业问题、社会保障问题、收入分配问题等，而这些问题的解决都会牵涉现存利益格局的调整，这就需要从全局和战略的高度去建立一个利益均衡机制，协调好改革进程中的各种利益关系，保证基本的公平和正义，使人民普遍分享改革开放和经济发展的成果和收益。共同富裕和社会公正是社会主义和谐社会的本质特征，而实现机会均等（包括教育机会均等、就业机会均等、收入机会均等、创业机会均等、融资机会均等）、完善社会保障体系和实现收入分配公平，则是和谐社会的重要基石。这其中，税收作为调节收入分配和再分配的重要手段，能够在利益关系的调整中发挥重要的作用，积极促进社会公平。2007年10月15日，胡锦涛在中国共产党第十七次全国代表大会上的报告中，在讲到深化收入分配制度改革时指出，要“强化税收调节，打破经营垄断，创造机会公平、整顿分配秩序，逐步扭转收入分配差距扩大趋势。”本文着重论述了税收在调节收入分配中的功能、机制和作用。

一、我国目前收入分配现状和原因分析

改革开放以来，我国居民收入差距不断拉大。基尼系数¹是反映居民整体收入差距的一个重要指标。有专家统计，我国基尼系数在80年代中期以前在0.3以下，到90年代以后基尼系数已经超过了0.4，2001~2004年的基尼系数分别为0.49，0.454，0.46和0.46，已经超过了国际警戒线。

中国改革开放以来社会成员收入差距逐步扩大，理论界对我国产生收入差距拉大的原因做了不同的解释。我们认为，我国收入分配差距过大的原因可以从初次分配和再分配的角度来看。从收入分配的次序来看，首先是收入的初次分配，即生产成果在生产要素之间的分配，

¹ 一些经济学家认为不能直接套用基尼系数来和其他国家的收入差距水平进行比较。但是，尽管如此，通过此系数可以看出我国收入差距从纵向上看是不断拉大了。另外，关于基尼系数的估计，官方没有一个统一的数字公布，均是一些经济学者的估算。

其分配原则是根据生产要素对产品生产所作贡献的大小来分配，以体现效率原则，分配结果形成初次收入分配格局；其次是收入的再分配，即对初次分配收入进行调节，以保证低收入者或没有劳动能力的社会成员有生存的权利，从而体现结果公平原则，分配结果形成收入再分配格局。初次分配是造成收入差距的主要原因，其中既有合理因素，也有不合理因素，还有一些不合法的因素。合理的因素有个人的努力程度和禀赋不同、要素的占有状况不同等，不合理的因素如垄断，超过一定限度的“城乡分治”的政策和过分的地区差别政策中的初次分配因素，不合法的因素如腐败、偷逃漏税等现象。再分配手段调节不力也是造成收入差距过大的重要因素，如社会保障制度不够健全、医疗卫生及教育投入未能覆盖全民。另外，作为非营利性质的第三部门也能在收入的“第三次分配”中起到重要作用，我国目前第三部门在收入分配中的作用还没有得到应有的发挥。下面从税收在三次分配中的作用论述税收在调节收入分配中的作用。

二、税收政策在收入初次分配中的现状、问题与建议

1、税收政策在调节收入初次分配中的现状与问题

税收在收入分配中的作用，说到底就是税收如何处理公平和效率之间的关系。过去传统的看法是，初次分配主要是注重效率，靠市场来调节。现在看来这种看法是不全面的，初次分配也存在市场失灵问题，比如，自然垄断和垄断价格就发生在初次分配；土地、资源等生产要素形成的级差收入也发生在初次分配；还有，有些产品的价格不完全决定于市场供求，而与政府政策有关，如烟酒在世界各国都实行高价，而居民生活必需品通常都实行低价；等等。这些都需要运用税收等杠杆进行调节，以便形成初次分配中的起点公平和过程公平。如就资源产品的定价而言，我国资源产品的定价在很长时期内没有考虑到开采成本或获取成本，而且没有将资源使用或开采所造成的环境成本考虑在内，更没有将由于资源的不合理使用对后代人产生的资源基础的不完整因素考虑在内，即没有考虑到资源的可持续利用问题（计金标，2006）。² 不仅如此，没有反映到价格里面的部分自然就转化为资源开采者的利润，造成了开采资源者收入的大幅度提高。³ 因此，这种不合理的定价模式既不利于资源的合理利用，也不利于收入差距的缩小。就目前我国垄断行业来看，有的行业有自然垄断的性质，如电网、电信、铁路和自来水行业，国家也鼓励形成市场的垄断地位；有的行业本身不具有自然垄断的性质，只是由国家促使其形成市场中的垄断地位，如石油和烟草行业。由于这些行业中垄断企业居于垄断地位，导致了垄断企业获得了较高的超额利润，在垄断企业不向国家按照股份数额分配利润以及垄断行业从业员工工资发放不受限制的情况下，这些超

² 计金标，“税收政策与和谐社会建设：从就业、资源利用（循环经济）和环境保护角度的思考”，中国税务学会2006年第一课题组研讨会提交论文，2006年8月21日~22日，四川·成都。

³ 近年有些省份开始征收矿产品的环境补偿费，如山西对向外省提供的煤碳每吨征收一定数额的补偿费，用于因开采煤碳而对山西本省的环境等造成的损害，其资金主要用于改善煤矿的安全设备、清洁设备等的投入。这在一定程度上可以视作是将部分环境成本的内部化措施。另外，自2006年3月26日起，国家对石油开采企业销售国产原油因价格超过一定水平所获得的超额收入按比例征收的收益金，这也是对油气资源合理定价的重要措施，但应进一步加大调整力度。

额利润的绝大部分就以工资、薪金或福利的形式发放到行业的从业者手中,造成了行业内外收入差距大幅度提高。

2、税收政策在调节收入初次分配中的建议

流转税的性质属于初次分配,因此,用来调节价格和要素的税种也包含在初次分配的过程中。传统的观念,把税收视为再分配范畴,这是不全面的。应当承认,增值税、营业税、消费税等流转税种和资源税、土地使用税、房地产税、暴利税等,都能在初次分配中发挥调节作用。由于增值税和营业税的中性特征明显,调节作用有限,下面仅对上述其他税种作些分析。

消费税可以调节价格、引导消费和在环境保护方面发挥作用,同时也是调节收入分配的重要工具。可以对桑拿、高档洗浴和高档夜总会消费等消费行为开征消费税,增加财政收入,调节收入分配。资源税目前是按照从量定额的征收办法,这使得资源税的收入未能跟上资源价格的上升而同步上升。提高做为地方税的资源税的税率有利于增加西部地区的财政收入,实现财富在地区之间由东部向西部的转移。房地产税制也是调节收入分配的重要手段。应当建立以土地年租金为基础、物业税为主导的房地产税制。正税、明租、少费。取消城镇土地使用税和土地增值税,设立土地年租金,将房产税和城市房地产税合并为物业税。从长期看,将土地批租制改为土地年租制能够大幅度降低房价,从而使更多的人能买上房子。对于物业税的开征,可以仿效美国的规定,对于自有住房,采取一家人拥有一套住房免税,第二套住房征税的方式征收,且在第三套、第四套住房购买时税率有较大幅度提高。⁴为使物业税调整收入分配的顺利进行,需要完善的房地产权登记制度和健全的房地产估价制度作为配套。针对垄断行业利润过高的现象,可以进一步征收暴利税,使这一部分税收归入国库,用于改善全体人民福利。进一步地,由于在我国处于垄断地位的企业往往是国有大中型企业,且利润往往较高,因此,还应限制大型国企职工工资上涨幅度,尽快建立和完善国有资本经营预算,以获取分红方式行使对国有企业的所有者权利。

三、税收政策在调节收入再分配中的现状、问题与建议

1、税收政策在调节收入再分配中的现状与问题

收入再分配是在对收入初次分配基础上的再调节,保证低收入者或没有劳动能力的社会成员有生存的权利,从而体现结果公平原则。公共财政在收入再分配中的作用主要是通过税收和财政支出两个方面来实现的。而其中税收的作用则主要是通过所得税类来实现的。我国目前的所得税主要是企业所得税和个人所得税,除此之外,还有准税性质的社会保险费。

税收制度中的各税种对收入分配的调节作用有不同的功能和机制,流转税有利于效率,所得税有利于公平。因此,就税制结构来看,以所得税为主体的税制结构更容易实现公平。我国目前实行的是以流转税为主体的税制结构,并且,流转税所占比重过高,所得税比重过低,个人所得税调节收入分配的作用还没有完全发挥出来。就个人所得税而言,我国目前仍

⁴ 安体富、王海勇:《当前中国税制改革研究》,中国税务出版社,2006年10月版,第254~262页。

然实行分类课税的制度，这种分类课税的制度实行源泉扣缴，简便易行，有利于控制税源和减少逃税，但是不能完整体现纳税对象的纳税能力；现行个人所得税的征收范围是采取列举项目征税的办法，没有列举的不征税，这在目前各种收入名目繁多的情况下，很难做到使征税范围覆盖所有个人收入，极易造成偷税和避税；尽管个人所得税规定了费用扣除标准，免税额等项目，但是没有考虑到家庭的生活成本支出情况，如家庭供养的父母、兄弟、子女的情况，家庭住房贷款的还贷情况及已婚或未婚等婚姻状况；另外，还有个人收入不透明，监控乏力等问题。

社会保障制度是调节收入分配的重要组成部分。仅就其中的社会保险制度而言，我国的社会保险制度包括企业职工基本养老保险、基本医疗保险、失业保险、工伤保险和生育保险五个部分。根据相关规定，我国社会保险资金是通过收费的形式筹集的，社会保险费的征收机构由省、自治区、直辖市人民政府规定，可以由税务机关征收，也可以由劳动保障行政部门按照国务院规定设立的社会保险经办机构征收。社会保险基金实行收支两条线管理，由财政部门依法进行监督；审计部门依法对社会保险基金的收支情况进行监督。但在实际工作的执行中，上述制度出现诸多问题。如，财政部门的监督职能逐步弱化，劳动社会保障行政管理部门集社会保险的费用征收、支出管理、基金管理及监督职能于一身，产生了极大的管理漏洞，典型案例就是上海的社保基金大案；在目前征收环境不好的情况下，社会保险收入征收成本较大，征收率不高，征收阻力较大。社会保障体系的完善不仅仅是一个经济问题，更是一个政治问题和社会问题。目前存在的问题，从根本上说，是社会保险资金的征管制度和方式出了问题，现在到了迫切需要改革的时候了。

2、税收政策在调节收入再分配中的建议

“两税合一”之后，外商投资企业和外国企业的所得税税负有所增加，内资企业的所得税税负有所减少，这对两种性质的企业公平竞争起到了重要的作用。但是，就国家税收收入总额来说，可能会造成新的企业所得税税收收入总额比以前的两套所得税的税收收入总额有所减少的现象。为加强税收在调节收入再分配中的作用，提出以下几点政策建议：

（1）进一步完善个人所得税制，适时课征遗产税和赠与税

要进一步完善个人所得税制，就税制设计而言，应包括以下几点内容：①根据我国居民的收入来源情况，加快确定综合计征办法和分类计征办法。②扩大个人所得税的征收范围。③合理确定个人所得税的费用扣除标准。④降低个人所得税率，减少累进级距，减少高收入者的偷逃税动机和行为，减少税收流失。⑤要适时开征遗产税和赠与税。

（2）加强个人所得税的征收管理

目前我国的个人所得税的改革，通过提高工薪所得的扣除标准和要求高收入者自行纳税申报，对调节贫富差距有一定作用，但极其有限。这是因为当前富人税负轻，主要不在工薪收入上，而在工薪收入之外的灰色收入、黑色收入方面。因此，加强对个人收入的源泉监控，实现税基透明是关键。借鉴世界各国的经验，联系我国的实际，在加强对个人收入监管方面应该实行以下几条：第一，在全国范围内普遍采用纳税人永久单一税号，并与支付方强制性

预扣税款制度相结合。即将纳税人的身份证号码作为个人的永久纳税号码,并与社会保障号码相一致。个人在取得工资、薪金和红利、利息等收入时,付款人必须从收款人那里获得其身份证号码,并为收款人预扣税款,因为不这样做,这笔支付款项就不会被税务局认可,从而不能作为成本或费用在收入中扣除。第二,个人报酬的完全货币化。现在有些人的收入,不是靠发工资和奖金,而是采取发有价证券、奖励别墅和出国旅游等形式,这些实物都应算作收入,计入个人所得,纳入征税范围。今后应该取消或限制收入的实物发放。第三,在个人收入货币化的基础上大力推行非现金结算,加强现金管理。现金交易是税收流失的重要途径。我国应该借鉴国外的成功经验,广泛推广使用信用卡,大额支付活动必须通过银行进行非现金结算(即转账结算)。应力求把现金结算缩小到最小范围,严格控制现金交易。第四,建立银行储蓄存款联网制度,并建立税务网络与银行和其他金融机构、企业、海关等网络的对接。这样才能实现真正的存款实名制,即税务局能够很容易地对纳税人的存款进行联网查询,输入纳税人的身份证号码,纳税人在所有银行账户的存款都会显示出来,这将在很大程度上解决个人收入来源不透明的问题。我们认为,如果上述改革方案与措施均到位的话,我国的个人所得税的潜力将会很快发挥出来,收入将会有有一个巨大的涨幅,并且使个税调节贫富差距的功能真正发挥出来。

(3) 进行社会保险费征缴体制改革并适时推进社会保险“费改税”

首先,推行由税务机关“全责征收”社会保险费。所谓“全责征收”是指税务机关不仅负责征收社会保险费收入,还负责社会保险费的缴费登记、受理申报、审核缴费基数、入库费款、开展社会保险费稽查、对违章行为处理与处罚等一系列与征收相对应的职责。实践证明,由税务机关征收社保费,符合发挥专业优势原则,有利于扩大社保征缴面和提高征缴效率。进一步地,在税务机关“全责征收”社会保险费地基础上,适时推进社会保险“费改税”。“社会保险税”与“社会保险费”虽一字之差,但其特性完全不同。税收有国家政治权力的保证,是国家意志的体现,税法的实施由国家政权的强制力作保证,是所有社会成员必须遵从的。应税单位如果偷逃漏税,税务机关完全有能力采取罚款和税收保全的措施保全社会保险收入,并及时足额将收入纳入国库。这样,既保障了员工利益,增加了政府举办的社会保险的严肃性。与之相比,费则不具备这些特性,尤其是在我国这样征收管理环境不好,纳税人纳税(缴费)意识不强的情况下,社会保险“费”和社会保险“税”在筹集收入的力度上更是差别较大。

四、税收政策在第三次分配中的现状、问题与建议

中共中央十六届六中全会通过的《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》指出,“发展慈善事业,完善社会捐赠免税减税政策,增强全社会慈善意识。”慈善活动或事业往往是依托于各类慈善组织进行的,是社会再分配的重要方式,也就是通常说的第三部门分配。在我国,第三部门的登记管理受《事业单位登记管理暂行条例》、《社会团体登记管理条例》、《民办非企业单位登记管理暂行条例》和《基金会管理办法》等文件的规范。

因此，我国学者将我国的事业单位、社会团体、民办非企业单位和基金会作为第三部门的研究起点。

1、我国第三部门分配及其税收政策的现状及问题

在西方国家，除了初次分配和再分配之外，慈善公益事业也较为发达，通过多种途径和多种方式的捐助活动，许多富人的财产被直接或间接地转移到了穷人手中，客观上起到国民收入再分配的作用。据统计，在一些发达国家，慈善事业等第三次分配的总量大约占GDP的3%~5%。以美国为例，该国目前共有160万个非营利组织，掌握的资金高达6700亿美元，占全国GDP的9%，2003年美国共捐赠了2410亿美元给慈善公益机构，人均善款460美元，占当年人均GDP的2.17%。而我国目前的捐赠只占GDP0.1%，而且其中还有近80%来自海外。我国目前全部非营利组织仅28万个，善款占GDP的比重仅为0.05%，2002年人均善款0.92元，占当年人均GDP的0.012%⁵。相对于国外或其他地区发展比较完善的同类组织及我国市场经济的发展，我国第三部门的作用还相当的有限。不仅如此，我国第三部门的发展还呈现出中国特有的特征，如我国第三部门的资金绝大部分来源于政府的拨款和补贴；第三部门不独立，具有半官半民的性质；登记管理机关和业务主管部门“双重管理”，第三部门灵活性受到抑制。关于第三部门的税制体系设计和第三部门的发展息息相关，这不仅体现在对第三部门本身课税的制度设计上，同时还体现在对向第三部门捐赠的所得税前优惠上。我国第三部门的税收政策仍存在一定问题。如，我国的税收优惠保留了较强的计划经济特征，按经济成份和官办民办制定不同的税收优惠政策，不利于多元的非营利组织发展；对向不同类型的第三部门捐赠规定了不同的优惠政策，但是对于向同一类型的第三部门捐赠，优惠政策标准不明确；对非营利组织的税收征管严重失控。如，个别地区的非营利组织从事营利行为，既不纳税也不接受税务管理。

2、促进第三部门发展的税收政策建议

(1) 完善第三部门的税收征收管理制度

根据《中华人民共和国税收征收管理法实施细则》的规定，非营利组织发生纳税义务后30日内到税务机关办理税务登记和纳税申报。这种规定不利于税务机关对第三部门的管理，容易导致第三部门偷逃漏税的行为。因此，建议第三部门成立时即需要进行税务登记，采用严格的纳税申报制度，将纳税申报作为一项独立的法律义务，无论是否产生纳税义务都要进行纳税申报。不仅如此，税务机关要与各类第三部门的登记机关、业务主管机关建立情报交换制度，保障税务机关及时掌握第三部门的设立、变更、注销情况。同时，建立非营利组织的专用票证体系和专用票证制度，对第三部门实施有效的控管。

(2) 区分第三部门的相关商业活动和无关商业活动

根据《事业单位、社会团体、民办非企业单位企业所得税征收管理办法》规定，事业单位、社会团体、民办非企业单位的收入免征企业所得税。但是，尽管如此，仍未明确哪种收入与第三部门的成立宗旨相符，哪种收入与第三部门的成立宗旨不符合，进而确定第三部门

⁵王红茹：“我国收入差距最高达33倍 第三次分配被寄厚望”，《中国经济周刊》，2006年06月26日。

各种行为的税收待遇。建议区分第三部门的相关商业活动和无关商业活动，并赋予其不同的税收待遇。不仅如此，针对具体的第三部门的不同存在形式，对其相关商业活动和无关商业活动进行具体的区分。

(3) 进一步完善捐赠税收制度

具体包括以下几个方面：①考虑与其他国家签订税收协定的情况，制定向国外第三部门捐赠的税收制度。②扩大享受捐赠优惠政策非营利组织范围，建立对接受捐赠的第三部门要进行年检制度，取消不符合条件的第三部门组织。③制定对不同的第三部门组织捐赠扣除比率标准。对不同类型的第三部门组织捐赠的税收优惠可以有所差别，但是，差别税收待遇的确定应当有原则性的规定。

参考文献

1. 安体富、王海勇：公平优先 兼顾效率：财税理念的转变和政策的调整，《税务研究》，2006年第2期。
2. 应亚珍：改善我国的初次分配状况 为税收再分配功能的发挥创造条件，《税务研究》，2002年第9期。
3. 王剑锋：流转税影响个人收入分配调节的分析研究——以我国城镇居民支出结构为考察基础，《财经研究》，2004年第7期。
4. 刘扬：对近年来我国国民收入分配格局的研究——兼论税收在国民收入分配过程中的作用，《税务研究》，2002年第9期。
5. 国家税务总局政策法规司课题组：非营利组织税收制度研究，《税务研究》，2004年第12期。
6. 庞凤喜、于晶：论社会保障税开征必须考虑的因素，《税务研究》，2006年第12期。
7. 张磊：设立社会保障税 提高社会保障水平，《税务研究》，2006年第12期。
8. 张俊芳：我国开征社会保障税的必要性和可行性，《税务研究》，2006年第10期。