

促进收入公平分配的税制改革建议

■方震海

无论是应对国际金融危机，还是促进经济持续健康发展，都必然要求我国经济发展模式实现由投资拉动向需求拉动、由出口导向向培育内需转型。显然，拉动内需是政府调控政策选择的关键所在，而收入分配格局的总体失衡是制约内需拉动的主要症结。因此，应完善税收制度，将加强税收公平性作为新一轮税制改革的政策取向。

一、现行税制运行导致税收职能失衡：收入职能色彩浓重，而再分配职能弱化

(一) 个人所得税税制不完善，限制了收入流量调控作用的发挥。我国个人所得税采用分类征收与自行申报相结合的征收方法，税制设计方面主要存在以下问题：

第一，分类征收方法增加申报难度且有失公平。在个人所得税分类征收方法中，与之相配套的是个人所得税的征收采用源泉扣缴法，因此，不论是哪一项收入，纳税人在每月或在每个收入环节获得的都是税后收入。然而，按照规定纳税人要自行申报的收入则是税前收入而非税后收入。将税后收入还原为税前收入，特别是在多个环节、多个来源取得的各个项目的收入逐一还原为税前收入，并且将各项税前收入及其应纳税额、已缴税额加以汇集并分别申报，是涉及自行申报的纳税人必须面对的一个难题。这对于具有税收知识背景的纳税人都不是容易办到的，对税收知识知之甚少的纳税人其结果可想而知。正因

为如此，个人所得税实行分类征收和源泉扣缴，为自行申报采用溯及既往的综合申报设置了障碍。

第二，定额或定率扣除没有真实反映纳税能力。费用扣除额的确定涉及税收负担、税负公平问题。按照我国个人所得税法，工资薪金所得的费用扣除额为每月2000元；劳务报酬所得、稿酬所得、特许权使用费所得、财产租赁所得按次定额或定率扣除必要费用，每次收入不超过4000元的定额扣除费用800元，每次收入在4000元以上的定率扣除20%。这种“一刀切”的扣除办法便于税务机关征管，有利于减少征纳成本，但未考虑物价上涨和消费水平提高因素，未考虑教育、住房、医疗、家庭赡养等支出，更未考虑各地区经济发展的不平衡性及生活费用支出标准的差异等问题。这导致个人所得税缺乏对纳税人的人文关怀，没有真实反映纳税人的负税能力，有悖于纳税公平。

第三，个人所得税的源泉扣缴与自行申报存在制度断裂，自行申报缺乏激励。目前的税制设计，从纳税人角度看，当纳税人发生应税收入时，税款的计征由扣缴义务人代为执行，因此，纳税人每次或每个环节所获得的均为完税收入。也就是说，对于大部分纳税人而言，在应税收入发生时，已完成纳税义务。纳税人自行申报一般来说除了履行法定申报义务，没有退税的可能，甚至还要补税，破坏了自行申报应有的激励机制。从税务征管机构角度看，自行申报目的在于掌握高收入者信息，加强税源控制。然而，纳税人应纳税款主要由扣缴义务人代为计算并扣缴，扣缴义务人事实上

承担了纳税人扣除费用、适用税率的核定等工作。这种情况下，即使收集到高收入者信息，信息的可靠性也很难保证。在现有条件下，源泉扣缴时由于凭证并不完备，严格审核不具有可操作性。即便可以审核也要付出高昂的代价，从征管效率考虑也是不可行的。这样运行的结果是源泉扣缴与自行申报两个制度无法有效结合。

(二) 社会保障税尚未开征，间接导致社会保障制度的再分配职能受到限制。目前，我国尚未开征社会保障税，现行社会保障收费的法律级次较低，法制性不强，在筹资过程中，往往由于刚性不足，手段软化，致使拖欠、不缴或少缴社会保障统筹金的现象比较普遍。这种不规范的筹资方式很难为社会保障及时足额地提供资金，影响了社会保障制度的正常运转。由于社会保障只有通过收入和支出的协调配合才能实现收入再分配，因此，社会保障税的缺失也限制了社会保障制度收入再分配职能的有效发挥。

(三) 现行财产税制不完善，对收入存量调控存在盲区。居民贫富差距可以从收入和财产两方面来考察，其中，收入是一种流量，而财产属于存量。存量是基础性的，在相当程度上决定着流量。对贫富差距具有基础性效应的存量因素——财产不实施税收调节，而仅着眼于流量因素——收入进行税收调节，税收调节贫富差距的实际效果会受到极大限制。然而，迄今为止，我国还没有真正意义上的财产税。现有的房产税、城市房地产税和城镇土地使用税尽管在名义上是对纳税人的不动产在保有环节征税，可以归为财

产税,但是,其征税范围仅限于城镇的经营性房屋,且设定的纳税人并非着眼于个人,而是以公司或企业作为基本纳税人,自然不是真正意义上的财产税。也就是说,我国居民个人的不动产在保有环节处于现行财产税的调控范围之外,加之遗产税和赠予税并未开征,使税收对居民个人收入的存量调节存在调控盲区。

(四)对社会捐赠的税收激励不足,弱化了社会自身调节贫富差距的能力。第三次分配是高收入者通过社会捐赠,使收入向低收入者转移,发挥社会自身的调节作用以矫正分配不公。应该说,促进第三次分配更加有利于和谐社会的构建,是对政府再分配的有益补充。因此,对于社会捐赠进行税收激励是国际社会的普遍做法。然而,我国现行税制中的一些规定,特别是在企业所得税和个人所得税中对于捐赠额部分扣除的规定抑制了第三次分配规模的扩大,弱化了社会自身对收入分配的调节作用。如个人除通过非营利性的社会团体和国家机关对红十字事业、公益性青少年活动场所的捐赠,在缴纳个人所得税前准予全额扣除外,向教育和其他社会公益事业以及遭受严重自然灾害地区、贫困地区的捐赠,抵扣限额为应纳税所得额的30%。另外,对于实物捐赠在现行税制中没有税收扣除的具体规定。

二、促进收入公平分配的税制改革建议

(一)个人所得税由分类征收向综合征收转型,强化税收对收入流量的调节作用。首先,将现行个人所得税的征收方法改为以家庭为计税单位,综合为主、分类为辅的模式,体现量能负担原则。即对纳税人的经常性与固定性所得,包括工资、薪金所得,劳务报酬所得,个体工商生产、经营所得,对企事业单位的承包、承租所得,财产租赁、转让所得等,以家庭为基本计税单

位,加计汇总后考虑扣除标准,综合课征;对未列举的其他偶然性与非固定性所得实行分类课征。其次,改变“一刀切”的扣除方法,使源泉扣缴与自行申报产生协同效应。理论上,个人所得税扣除标准是保障以工薪收入为主的低收入者的必要生活费用。扣除标准的设计应对家庭的必要生活费用进行测算,建立价格、消费联动调整机制,每年根据物价和社会生活变化情况进行调整。同时,将教育、医疗、住房、保险等支出和纳税人的未成年子女、老人及无生活能力且无救济补助的赡养人口的支出纳入扣除范围,以真实反映纳税人的负税能力。一般来说,由于源泉扣缴时的税基大于自行申报时的税基,自行申报后纳税人会得到退税,其自然会关注并精心计算自己退税额度。因此,这种扣除标准的调整为个人所得税自行申报提供了激励基础,有利于实现源泉扣缴与自行申报的协同。扣除项目人性化的设计对个人所得税的征管提出了更高的要求,目前应着手进行必要生活费用的测算以及相关数据的采集,为扣除标准调整做充分的前期准备。第三,健全完税凭证的协查与跟踪管理机制,加大查处力度。税务机关应与金融机构、房地产管理等相关管理部门协作,建立收入信息交叉审核机制,保证纳税人申报信息的可检验性。目前,应尽快出台相关法律,明确各相关部门的协税责任。

(二)完善财产税制,发挥税收对个人收入存量的调节作用。财产税的缺失是一个必须尽快加以纠正的制度缺陷。对财产课税包括保有、继承与赠予三个环节。因此,在财产保有环节,应该在整合房地产税、城市房地产税和城镇土地使用税的基础上尽早开征物业税;在财产继承与赠予环节,适时开征遗产税和赠予税。财产税制的建立与完善是一个系统工程,目前,应着手进行产权登记,明确各协税部门的相关责任,培育和引

导资产评估中介机构发展,建立科学的财产价值评估制度等。

(三)适时开征社会保障税,为社会保障制度建设提供充裕的财力保障。当前,深化社会保障制度改革资金压力越来越大,财政风险越来越高。开征社会保障税可以提高社保基金的征收力度和统筹层次,降低征收成本,提高征收效率,提高社保基金的监管安全性以及化解财政风险等诸多制度效应。因此,社会保障税的征收是化解社会保障制度改革诸多障碍的突破口。社会保障税的征税范围应包括全体社会成员,不分城市和农村,将条件具备的各类劳动者都确定为社会保障税的纳税义务人。国际上的通行做法是雇主和雇员均为社会保障税的纳税义务人,因而社会保障税的纳税义务人还应包括城镇所有用人单位。在税负上宜低不宜高。

(四)完善激励与引导社会捐赠的税收激励制度。社会捐赠从资金的使用结果上来看与财政资金是等价的。因此,对社会捐赠进行有效激励不仅在一定程度上可以提高国家对突发事件的应急能力,而且由于社会捐赠具有再分配的作用,可以体现国家调节收入分配的努力。从国际经验来看,对社会捐赠给予税收优惠是一种普遍做法。目前可从以下几个方面着手:一是规范非营利慈善公益性组织的认定与管理,提高社会公信力。二是对于货币性捐赠应将所得税前部分扣除改为全部扣除,但在征税设计上,可以采用当年以及后序固定年限中按比例分别扣除的办法。三是补充实物性捐赠税前扣除的具体规定,如实物的价值确认、扣除限额以及各年分别扣除比例等。四是根据个人与企业、实物性捐赠与货币性捐赠、受赠机构性质以及捐赠预期目标的不同,设计差别税收优惠政策,在给予捐赠人税收激励的同时,体现政府对社会捐赠的政策导向。

(作者单位:中国财政杂志社)