

构建致力于缩小贫富差距的税制体系

高培勇

党的十六届六中全会确定的到2020年构建社会主义和谐社会的目标和主要任务,始终贯穿着“以解决人民群众最关心、最直接、最现实的利益问题为重点”这根红线。《决定》指出:“社会公平正义是和谐社会的基本条件,制度是社会公平正义的根本保证。必须加紧建设对保障社会公平正义具有重大作用的制度,保障人民在政治、经济、文化、社会等方面的权利和利益。”从党的十六大明确提出让“社会更加和谐”的奋斗目标,到党的十六届四中全会进一步提出“构建社会主义和谐社会”的战略任务,再到党的十六届六中全会对此做出全面部署,要求从民主权利、法律制度、司法体制机制、公共财政、收入分配和社会保障等六个方面,完善制度,促进社会和谐,我国和谐社会的建设重点,已经从思想意识形态层面的论证推进到制度建设层面。

笔者认为,从经济方面看,当前影响社会和谐的主要因素是贫富差距过大。回顾一下我国在调节贫富差距方面所走过的道路,不难看出,缩小贫富差距并非是近些年才提上议事日程的事情。在过去的20多年里,伴随着市场化改革的进程和贫富差距问题的凸现,我们一刻都没有放松过这方面的努力。尤其是随着近几年公共财政体制的逐步建立,越来越多的资金投入教育、卫生、文化、就业再就业服务、社会保障和公共基础设施等公共服务领域,国家还通过各种补贴和建立最低工资标准制度等,大大增加了居民收入和社会保障、社会福利水平。这些措施对于促进分配领域的社会公平起到了一定的作用,而对于缩小贫富差距则收效不大,现实中的贫富差距,不仅没有如我们期望的那样逐步缩小,反而有扩大的趋势。其中固然有各种各样的缘由,但始终没有构建起一个能够有效缩小贫富差距的制度体系并使之发挥作用,可能是一个至关重要的原因。

《决定》指出,构建社会主义和谐社会要“着力提高低收入者收入水平,扩大中等收入者比重,有效调节过高收入,取缔非法收入,努力缓解地区之间和部分社会成员之间收入分配差距扩大的趋势”。而构建解决或缩小贫富差距过大的税制体系,将税收所具有的调节贫富差距的功能融于税制体系建设中,让其真正担当起调节贫富差距、构建和谐社会的重任,在当前的情况下可能就是一种既最优又现实的选择。

认真分析现行的中国税制体系,我们可以发现,现行税制体系调节贫富差距的功能并不健全,建设一个融收入与调节于一身的“功能齐全”的税制体系,我们还有不少的事情要做。比如,就整个税制体系的布局而言,现行税制的格局是以间接税为主体的,流转税收入占到了全部税收收入的70%上下。这样的税制格局,有利于有效地取得收入,但不利于有效地调节贫富差距。相对而言,直接税较之间接税,具有更大的调节作用;间接税较之直接税,则具有更大的收入作用。所以,逐步增加直接税并相应减少间接税在整个税收收入中的比重,逐步提升我国税收调节贫富差距的功能并使其同取得收入的功能兼备,应当成为“十一五”期间乃至今后我国税制建设的基本方向。

就直接税体系而言,目前我国真正具有直接税功能的只有个人所得税。迄今为止,我国还没有真正意义上的财产税,现行的房产税和城市房地产税,尽管在名义上可以归为财产税,但其设定的纳税人并非着眼于个人。以传统意义上的“单位”作为基本纳税人的这两个税种,不是确切意义上的直接税。鉴于人与人之间的贫富差距要通过流量和存量两个层面表现出来,并且存量是基础性的,在相当程度上决定着流量。尽快开征财产税,结束财产保有层面的无税状态,从而建立起至少在收入和财产两个层面全方位调节贫富差距的直接税制体系,显然要提上议事日程。

就个人所得税而言,迫切需要改进制度设计和征收方法。在具体税种的制度设计上,现行的个人所得税实行的是分类所得税制,表面上是一个税种,但实际上是由11个类别的个人所得税构成的。如此税制格局的优点是便于源头扣缴,不易跑冒滴漏,故而收入功能色彩浓重,缺点是调节收入分配差距的功能弱。因为,人与人之间的收入差距,是在加总求和所有来源、所有项目收入的基础上的综合收入差距,将个人所得划分为若干类别、分别就不同类别征税,固然也能起到一些调节作用,但毕竟不全面甚至可能挂一漏万。让高收入者比低收入者多纳税并以此调节居民之间的收入分配差距,就要实行综合所得税制——以个人申报为基础,将其全部所得综合在一起合并纳税。这既是各国个人所得税制历史演变的基本轨迹,也应是我国个人所得税制的改革取向。目前,至少在大中型城市已完全具备实行综合所得税制的技术手段。