

文/顾全根

十六届五中全会审议通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》，绘出了我国未来五年的宏伟发展蓝图，它是推动我国经济社会发展的纲领性文件。提出要按照构建社会主义和谐社会的要求，正确处理新形势下人民内部矛盾，认真解决人民群众最关心、最直接、最现实的利益问题。这表明，在追求经济持续快速增长的同时，政策取向将关注增长的均衡、机会的均等和社会的公平，避免出现穷人依旧贫穷甚至更穷，富人则更富的局面。近年来我国个人收入分配差距存在扩大的趋势，建立公平的国家收入分配机制又提到了议事日程。本文拟就运用税收杠杆实现个人收入分配公平问题作些初步的探讨。

### 一、分配公平的含义

对于“分配公平”的含义经济学界历来就有不同的理解。笔者认为，分配公平的内涵应兼有平等与公正两重含义，即在承认收入分配合理差距的条件下，对现实社会中出现的有失公正的分配行为进行矫正。因此，对我国个人收入分配进行评价时，应当包含两方面的内容：一是市场意义上的公平，即“市场公平”，指个人收入分配过程中，收入的多少，应当与个人投入劳动、资本、土地等生产要素的数量、质量及其所产生的效益相称，等量投入取得等量报酬，高投入、高效益者应能获得高收入。这主要靠完善的市场分配机制来实现。二是社会意义上的公平，即“社会公平”，指在市场公平的基础上，由政府对社会成员的收入进行调节，以缩小个人之间的收入差距，防止贫富两极分化，使个人收入的差距保持在社会可以接受的范围之内。这显然要靠国家的宏观调控来实现。

### 二、我国个人收入分配的现状及其成因

作为一个发展中国家，我国在个人收入分配问题上应当兼顾“市场公平”与“社会公平”。一方面要承认多劳多得，多投入、高效益者多得，允许一部分人先富起来，以保护劳动者和投资者的积极性，促进效率的提高和经济的发展；另一方面，又要适当地缩小个人之间的收入差距，避免社会财富集中到少数人手中而使大部分人陷入贫困，实现“共同富裕”。现阶段，我国个人收入分配的不均衡性已表现得十分明显。中国城乡居民的人均收入差距在1995年时为2.5倍，到2003年时扩大至3.23倍，如果考虑城镇居民获得的各种转移支付和补贴等，实际的收入差距则约达5倍。基尼系数在1996年已达0.424，2000年达0.458，已超过0.4这一国际警戒线。这种社会成员之间收入分配不公平的状况已引起政府和全社会的关注。

导致我国个人收入分配不均衡的原因，主要是由于市场分配机制不完善造成收入市场分配的不合理，政府又未能在收入社会分配中对个人收入进行合理调节。近年来我国个人收入市场分配差距存在扩大的趋势，表现为城镇居民收入差距拉大、城乡收入差距加大、地区及行业间的差距扩大、高收入与低收入群体差距加剧等等。市场分配的不公平要靠政府利用社会分配来调节，其主要手段就是税收。但我国目前的税收体制由于税制结构、税种设计、税收征管等方面存在的不足，未能充分发挥其调节个人收入分配的职能。

### 三、运用税收杠杆实现个人收入分配公平的基本构想

在我国现实经济条件下，解决个人收入分配不公平问题的基本途径是：在完善市场分配体制，实现市场公平基础上，加强政府对个人收入分配的直接调控，进而达到社会公平。而税收则是政府对收入进行调节的最有效的经济杠杆。运用税收杠杆实现个人收入分配公平，可从以下几方面入手：

（一）运用税收杠杆的市场矫正功能，促进“市场公平”的实现。

“市场公平”是个人收入分配公平的基础，其实现主要依赖完善的市场分配机制。目前我国市场发育不成熟，市场分配机制不完善，企业缺乏进行平等竞争的外部条件，不同行业利润相差悬殊，从而导致不同行业从业人员收入水平差距过大，这是造成目前个人收入分配不公的主要原因。因而，我们应运用税收杠杆的市场矫正功能，排除不合理因素的影响，合理调节企业的盈利水平，完善市场分配机制，使不同行业的企业及其从业人员的收入都与其效率相一致，实现市场分配公平，为实现社会分配公平创造基础。应采取的主要措施有：

1、完善流转税制度，调节不同行业的利润水平。完善我国的流转税制度，根据不同行业的盈利水平和国家的产业政策，适当地调整增值税、消费税和营业税负担水平，强化税收对不同行业盈利水平的调节作用，从而缓解或消除不同行业之间利润水平相差悬殊的现象。

2、完善资源税和土地使用税制度，调节企业的资源级差收入。企业盈利水平高低不仅取决于其内部主观因素，而且还受着诸多外部客观条件的影响。从理论上讲，对资源级差收入可以通过课

级差资源税和土地使用税加以调节的。但是，我国现行资源税的征收范围较窄，只包括矿产资源和盐业资源；土地使用税仅限于在城镇征收，而且税率偏低。因此应相应扩大资源税和土地使用税的征收范围，以便扩大税收对资源级差的调节范围，增大调节力度，最大限度地消除外部客观因素对企业盈利水平及个人收入水平的影响。

3、加快费改税进度，调节不同阶层财政负担的差异。目前我国的公共财政制度仍由税收制度和财政收费制度构成，预算内收入主要来自税收，而预算外和制度外收入则大体来自收费。相对于税收制度，财政收费制度在收入分配中的弊端是显而易见的。因此，为实现社会成员收入分配公平必须对财政收费制度进行彻底的改革，全面推行费改税。尤其是农村费改税已刻不容缓。通过清费立税，最大限度地调节不同阶层的财政负担水平，均衡收入分配。

(二) 运用税收杠杆的社会矫正功能，促进“社会公平”的实现。

“社会公平”要靠国家的宏观调控，由政府利用税收杠杆对社会成员的收入进行调节来实现。从我国目前的实际情况看，由于税收制度不完善，难以满足政府对个人收入进行调节，实现社会意义上分配公平的需要。我们应借鉴国外经验，针对我国的实际情况，对现行税收制度进行彻底的改革。基本构想是：

1、进一步完善个人所得税制度，加强对个人收入的直接调节。我国的个人所得税自1980年开征以来，已有了长足的发展，但也仍然存在着不少问题。主要表现在：(1) 现行个人所得税对属于劳动所得性质的“劳务报酬所得”与属于非劳动所得性质的“利息、股息、红利所得及偶然所得”采用相同税率，未加以区别对待，有悖于社会主义分配原则，不利于个人收入分配公平。

(2) 现行个人所得税采用按不同所得项目分别按规定税率征税，而不对纳税人的全部所得进行加总，难以确定纳税人的总体收入水平和负担能力，从而很难充分体现“量力负担”、“公平税负”的税收原则。(3) 现行个人所得税以“工资、薪金所得”课征时采用“定额扣除法”计算纳税人的生计费用，无法顾及不同纳税人的家庭状况差别，也难以适应通货膨胀情况下生活费用支出不断上涨的实际情况，造成不同纳税人的负担不平衡。同时，由于个人所得税起征点偏低（调整后仍偏低），导致工薪阶层成为个税的纳税主体，未能体现对个人收入的调节导向。

这些情况表明，我国的个人所得税制度必须进行改革，以更好地发挥其作用。笔者认为，个税改革应从以下几方面进行：(1) 重新调整不同所得项目的适用税率，使非劳动所得的税收负担重于劳动所得的税收负担，以抑制“食利者”阶层的财富积累速度。(2) 采用综合所得课税为主、分类所得课税为辅的混合税制模式。突破分类税制对收入项目划定的局限性，将性质相同的工资薪金、劳务报酬、经营收入等劳动性所得进行归并，实行综合征税；对属于投资性的、没有费用扣除的应税项目，如利息、股息、红利所得等，实行分类征税。(3) 改进个人所得税对“工资、薪金所得”课税的费用扣除标准，实行基本生计扣除加专项扣除的办法，根据人们的基本生活支出需要分别规定不同的扣除标准，充分考虑不同纳税人家庭状况的差别，如家庭成员的就业情况、赡养人口的多少、家庭教育及购房支出等。将于2006年1月1日起实行的工薪所得扣除标准从原800元提高到1600元，工薪阶层纳税面从60%降至26%。但仍实行一刀切，还需逐步改革。(4) 强化个人所得税的征收管理工作，实行纳税人和所得支付单位“双重申报”纳税制度，有效地从源头监控个人收入，以增强税务部门对税源的调控能力。

2、扩大财产税的税基，抑制个人财富的积聚。基本设想是：(1) 尽快开征遗产税和赠与行为税。国家通过征收遗产税从遗产中抽取一定的份额，不仅可以增加财政收入，而且可以限制财产继承人勤劳而获，抑制私人财富的积聚。(2) 完善房产税制度。改变对自用房产和出租房产采用不同计税依据的做法，统一采用房产评估价值为计税依据，平衡不同房产的税收负担。(3) 完善契税制度。为强化契税对收入分配的调节作用，有必要进一步扩大其课征范围，如将不动产继承行为纳入其课征范围。

3、及时开征社会保障税，完善社会保障制度。开征社会保障税可增强我国社会保障基金收入来源的稳定性和可靠性，减少社会保险费征收和使用上的混乱，压缩个人收入差距。社会保障制度的存在可给予缺乏竞争能力和贫困者一定的物质援助，提供基本物质生活保障。这对于缩小贫富差别，实现社会意义上的分配公平有重要作用。

(三) 完善税收杠杆的运行环境，确保个人收入分配公平的实现。

由于造成个人收入分配不公平的原因是多方面的，因而对这一问题必须进行“综合治理”。除运用税收经济杠杆进行调控以外，还必须完善其运行环境，包括：

1、加强经济法制建设，规范社会竞争行为，促进市场健康发育，以利于市场分配机制的完善。

2、调整地区经济发展战略，加速中西部地区的发展，并建立起完善、有效的政府财政转移支付制度，缩小地区之间经济发展水平的差距。

3、加快企业制度改革的进程，促进企业经营机制的转化，尽快扭转国有企业经济效益低下的局面。

4、对国家授权经营的垄断行业的工资制度实行必要的干预，合理调节其过高收入，规定工资

控制线，制约其工资增长速度，缩小不同行业之间工资水平的差距。

5、修订各种税法条款，为税收杠杆的运行提供法律基础。由于社会经济形势发生了较大的变化，对原有税法条款中已明显不适应的内容，应及时进行修订，以保证各种税法的适用性。

6、建立居民个人收入及财产申报、登记制度，对个人收入实施监控。为有利于国家控制税源，应及时建立居民个人收入及财产申报、登记制度，保证个人所得税和遗产税、赠与行为税、契税等的征收效果（作者单位：苏州经贸职业技术学院）

#### 相关链接

农业税减免后农民增收问题的政策分析  
统筹城乡发展是解决“三农”问题的关键  
运用税收杠杆实现个人收入分配公平  
谈一人公司风险的法律防范  
中国体育产业化的困境及消解  
对城市规划中必须考虑地质条件的思考  
上市公司会计信息失真成因及其治理对策  
SA8000标准在我国企业实施中的问题及对策  
企业社会责任是市场准入的通行证

本网站为集团经济研究杂志社唯一网站，所刊登的集团经济研究各种新闻、信息和各种专题专栏资料，均为集团经济研究版权所有。

地址：北京市朝阳区关东店甲1号106室 邮编：100020 电话/传真：（010）65015547/ 65015546

制作单位：集团经济研究网络中心