

【交通运输与管理】

# 以税收为中心的社会公正: 难点与对策

宋德安<sup>1</sup>, 宋倩<sup>2</sup>

(西北大学 经济管理学院, 陕西 西安 710069; 2 西安交通大学 经济与金融学院, 陕西 西安 710061)

**摘要:** 随着中国经济发展和财富积累加速, 社会公正问题日显突出。通过对政府未能运用财政税收制度实现社会公正的原因进行深入分析, 指出中国政府目前基本上不具备“数目字管理”能力是造成这一问题的直接原因。就财政税收而言, 政府的这一能力主要取决于纳税人对公民身份的认同、权力与义务的对等和自愿纳税观念的养成。只有在此基础上, 才有可能实现由强制征税到自愿纳税的转换, 并落实以税收为中心的社会公正。

**关键词:** 税收; 社会公正; 综合所得税; 数目字管理; 自愿交换论

中图分类号: F810.422 文献标识码: A 文章编号: 1671-6248(2006)02-0014-05

## Social justice in taxing: difficulties and strategies

SONG De-an<sup>1</sup>, SONG Qian<sup>2</sup>

(1. School of Economics and Management, Northwest University, Xi'an 710069, Shaanxi, China;

2. School of Economics and Finance, Xi'an Jiaotong University, Xi'an 710061, Shaanxi, China)

**Abstract:** With the development of China's economy and the rapid accumulation of wealth, the problem of social justice is very serious. This paper analyzes the reasons why the government fails to realize social justice by making use of financial revenue system. And it points out that the direct reason for this problem is that the Chinese government does not have the ability to conduct "number management". As for finance revenue, this ability of the government mostly depends on the taxpayer's confirmation to their citizenship, the equity of their rights and duties and the formation of their concept to pay tax voluntarily. The paper states that only on the basis of this point can it be possible to achieve the transformation from paying tax compulsorily to paying tax voluntarily and fulfill the taxation-centered social justice.

**Key words:** taxing; social justice; comprehensive income tax; number management; theory of voluntary exchange

## 0 引言

经济体制改革以来, 中国经济发展取得了很大成就: 2005年经济总量已达到世界第四位, 外贸进出口总额居世界第三位; 但是另一方面, 贫富差距问题正日趋严重。据国家统计局收入分配课题组的调查, 反映中国居民收入差距的基尼系数近年持续上升, 从20世纪80年代的0.2, 90年代的0.3, 到2000年上升到0.417, 已超过0.4的国际警戒线<sup>[1]</sup>。

这一差距的表现是多方面的, 它可以表现在不同地区、行业、性别、年龄和族群之间。严重的贫富差距且得不到纠正的影响是: 第一, 它可能诱发各种犯罪活动的增加; 第二, 它可能引起严重的族群对立, 或阶层(阶级)之间的相互对立和相互仇视, 为社会动荡埋下伏笔。中国历史上所谓的农民起义, 就从来不只是农民对压迫者的反抗, 它亦蕴涵着城乡差别所种下的愤慨与不平。美国著名学者亨廷顿在其所著《变化社会中的政治秩序》一书中, 对各种类型转

收稿日期: 2005-11-26

作者简介: 宋德安(1951-), 男, 北京人, 副教授。

轨国家的政治秩序分析后指出:同那些经济落后、政治保守的国家相比,已经取得一定经济成就的转轨国家反而易于出现政治上的不稳定,有可能因引发动乱而导致经济改革的挫败或夭折<sup>[2]</sup>。从2003年起,中国人均GDP超过1000美元,这是转轨国家最不稳定的时期,因分配不公、腐败等引发的社会动荡往往使改革功亏一篑。许多在20世纪70、80年代曾被普遍看好的非洲及拉美国家就是因为这一问题未能得到及时解决,现已改革失败。第三,更为严重的是它可能从根本上动摇人们对社会公正的信念,动摇人们对可能建成一个共同富裕社会这样一个终极目标的信念,并进而使人对约束人们行为起基础作用的伦理道德产生怀疑。丧失道德底线的富人和有权势者为攫取财富可能会为所欲为,失去道德约束的穷人为求生存可能会不择手段。果真如此,它所引发的后果将会是深层的、长期的,故有必要认真研讨并采取一定措施加以解决。

## 1 社会公正的比较分析

发达国家的历史经验表明,税收、社会保障制度及转移支付制度可较好地解决各种形式的收入分配及财富占有上的贫富差距问题。税收可以从3个层次减少富人可支配收入及财富。第一层次是商品税中的消费税和关税。消费税又称为特别消费税,是发达国家普遍征收的一个税种,它主要是对各种具有奢侈品性质的商品或消费课征较高税率的税收,如香烟、烈性酒、珠宝首饰、高尔夫球用具、私人游艇等。关税也可以对这类商品课以较高税率的税收而起到相同的作用。第二层次是个人所得税,它可以在普遍征税的基础上,通过对高收入人群征收超额累进税,起到降低富人高收入水平的作用。目前中国个人所得税边际税率为45%,但在里根政府税改之前的1976年,美国个人所得税的边际税率为70%。20世纪40年代初期一些西方国家的个人所得税边际税率曾达到过90%以上的水平。因此,个人所得税是抑制贫富差距过大的最有效之税种。社会保障税从来源上亦可列入所得税之属,由于它一般按比例或累退税率征税,故单从本身看,似乎对减少贫富差距并无作用;但是另一方面,发达国家庞大而无所不至的社会保障制度却主要是以此税作为资金来源及保证的。在缩小贫富差距方面,第三个层次的税种应是遗产税和赠与税,它是对获得的财产所征收的税,一般实行累进税制,对中低遗产获得者通常免税。

通过上述3个层次税网的层层征收,税收就可以起到有效减少富人收入和财富,缩小贫富差距的作用。但是单凭税收,这一作用仍是有限的。因为它固然缩小了贫富差距,但富人收入减少的同时,穷人的收入状况并未得到改善。所以仅仅依靠税收,贫富差距状况的改善更多是心理的而非实质的,尽管不能否认心理作用也是非常重要的。

物质上改善穷人收入及生活状况,还需社会保障制度和政府间的转移支付制度作为补充。其中以社会保障税为主要资金来源的社会保障制度,对社会每一个人,主要是中低收入阶层,提供从生活补贴到教育、医疗卫生、失业等一系列资金援助,使其生活水准向上提升。以均等化为目标的政府间转移支付可以使经济发展水平不同的各地方政府得以向每一个人提供大致相等的公共产品和公共服务,这对经济不发达地区贫困阶层物质生活水准的提升是有重要作用的。

根据罗尔斯的理论,一个国家的社会公正主要依靠3个相互关联的环节来实现:起点公正、程序公平、结果公正<sup>[3]</sup>。起点公正或权利平等侧重于为每个参与者提供平等的竞争机会,程序公平侧重于规则的公平,此二者都可在一定程度上促进社会公平。但是,由于人的禀赋不同,事实上机会也不会永远均等,所以要真正实现社会公正,还要有结果公正作为保证。税收、社会保障制度以及转移支付制度,一方面将富人的收入及财富减少,另一方面将穷人实际生活水准提升。这从两个方向产生作用,从精神到物质缩小贫富差距,可以较好地实现结果公正。

从表层看,1994年中国税制改革后,在实施社会公正方面开始拥有了同发达国家类似的税制结构:在财政收入方面有关税、特别消费税性质的消费税、累进的个人所得税和社会保障税,社会保障税虽未征收,但性质作用基本相同的社会保障基金已由税务机关征收。唯一不足的是遗产税和赠与税尚未开征。在财政支出方面,社会保障制度初步形成并开始发挥作用,以均等化为目标的转移支付制度正在尝试。应当承认,包括税收在内的这些制度变革在一定程度上缓解了贫富矛盾,但是到目前为止,其作用是很有局限的:如各地区之间收入差距在市场力量作用下仍进一步扩大。再如,目前个人所得税主要来自工薪阶层,富裕阶层的缴纳只占有较少的比重。2001年的一项调查指出,中国大陆排名居前的数十位富人并无交纳个人所得税之记录。正因为如此,解决贫富差距自2004年开始成为历次全国人大

会议的重要议题。

## 2 数目字管理是实现社会公正的条件

历史学家黄仁宇在分析中国近代未能完成现代化的原因时曾提出一个著名的论点,这就是中国政府不能进行有效的“数目字管理”。但是若按年份排列其著作,可以看到黄先生在中国大陆实行经济变革后的态度变化,黄先生晚期著作对大陆地区现代化抱持一种乐观期盼,认为其政府已经具备了“数目字管理”能力<sup>[4]</sup>。但是本文以为,黄先生的态度未免过于乐观。就中国财政税收制度徒具形式,基本不具备社会公平功能一点而论,中国政府的“数目字管理”能力可能尚不过关。

一个好的或基本具备实现社会公平功能的个人所得税应为综合所得税或分类综合所得税,按年实行申报或申报与源泉扣缴相结合的征税方法。征税前,纳税人应按税表所列项目如实填写其各项经常和临时及偶然所得,并对本人及家庭各事项(如婚姻状况、单人还是双人、已婚或为同居、有无子女、有无失业、子女就业还是就学等多方面情况)逐项填报。然后由税务部门对个人所填项目进行审核,并进行必要扣除。扣除项目内容繁多,可分为两类:生计扣除和成本扣除;就生计扣除而言,要根据填报状况做出不同标准之扣除,如单身和已婚扣除标准不同,已婚和未婚同居亦有不同,其他出于同类考虑而进行的扣除亦将类同。总之,它将现代税收个性化且带有人文关怀性质的一面充分展示出来。扣除之后所余数额即为纯所得额,它代表了纳税人的真实负担能力。现代累进税制对其既可实行横向公平,对负担能力相同者征相同的税;又可对其实行纵向公平,对负担能力不同者征不同的税。税率是累进的,所得越多,税率也越高,税负也越重;反之,对所得较低者,税负也较轻,低于一定标准之下者,对其实行负所得税即补贴。

相比较而言,中国现阶段税制在所得的统计及生计费用和成本扣除方面是简单粗糙的。个人所得税虽然只有一个,但是对工资薪金、劳务报酬、稿酬、特许权使用费、利息、股息红利、财产转让及偶然所得等实行分类分率征收,并有不同扣除标准,这使得它有别于分类所得税制。对工资薪金部分,扣除额(实为免征额)为每月 1 600 元,超过部分实行从 5%~45% 的超额累进税率。对其他所得按次征收,税率为 20%,但扣除方法不同。分类而非综合征收,使税务机关无法把握一个家庭的总的、全部收入的

概念。不能对一个单个家庭收入进行综合,就不能对相同或不同收入的家庭进行比较,也就无法做到税收的横向公平特别是纵向公平。

中国近年有关个人所得税改革讨论非常多:免征额 800 元是否合理、要不要提高、多高为宜、各区间是否应有一定差距。2005 年全国人大讨论通过的个人所得税修正案,将免征额提高到 1 600 元。但是,根据以上分析认为,关于个人所得税免征额的讨论是一个没有多大意义的问题。税额提高 1 倍以后,对需要照顾、补贴的个人或家庭而言,税额减少所带来的经济福利实际上是微不足道的。要解决分类所得税造成的不能综合纳税人全部所得并进行实际有针对性的扣除,以及不能实行横向公平和纵向公平问题,只能每年按家庭实行综合所得税或分类综合所得税,采用自愿申报方法或采用申报与源泉扣缴相结合方法课税。这就要求每一个纳税人能自觉申报其所有收入而不加隐瞒。但是当一个人不是有些人,而是几乎所有的人都不打算这样做的时候,这难度将是非常大的。用黄先生的语言,这就是政府无法做到“数目字管理”;而做不到数目字的精确掌控,综合所得税及其一切优点、未来指数化的工资和指数化的税收等也都将无法实现。

不能实行“数目字管理”的不仅是个人所得税。社会保障税的征收,特别是以它为资金来源的支付,同样要有完整而详尽的家庭收支数字。财产税也是如此,但它在缩小贫富差距方面同个人所得税有别:个人所得税是对财富的流量征税,财产税是对存量征税。如房产税是对财产的持有征税,遗产税是对财产的转移征税。合理征税并起到相应作用,税要求能够对人们的财产及变动进行精确的数目字管理。

房产税征收涉及以下几个方面:第一,估值,它要求对房产价值进行客观公正的评估,这对目前的税务及相关部门有着相当大的难度;第二,减免,为减轻税收负担以鼓励购买住房,这要对人们的真实收入进行统计<sup>[5]</sup>。

遗产税是缩小贫富差距的最后一道手段。在中国,遗产税在 1994 年税改时曾经被列入计划,2002 年前后亦有准备征收,并引发社会公众的关注,但被搁置至今。从各国经验看,遗产税征收会面对更多挑战。第一,有形财产与无形财产,现代社会财产流动性大,人们越富有,就越有可能将其财产转变为存款、股票、债券等方式。在货币可自由兑换情况下,这些财产具有极大流动性和很好的隐蔽性,无形显然对这些财产征税有较大难度。第二,财产继承制

度,西方发达国家财产转移和继承很早就采用法律规定的形式,而在中国财产转移和承继历来只是私人之间的事情。第三,财产实名制度,中国近年实行存款实名制度,它本应对财产的统计和遗产税的征收有一定帮助;但由于对那些不作如实填报的人没有约束手段,因而存款实名制早已成为一纸空文,有名而无实。

归纳上述讨论,从个人所得税、社会保障税、财产税再到遗产税,还有社会保障制度以及转移支付制度,都可以在特定层面促进社会公正的实现;但要切实有效地做到这一点,就要求政府具备精确的数字掌控能力。

### 3 自愿纳税是实现数目字管理的保证

为实现中国税制模式的转型、加强征管能力,人们提出过多种改革方案。有人提出设立一套可以对纳税人全部收支进行严密监控的,以网络技术为基础,联结各个银行、企事业单位及家庭账户的电子系统,可能有助于中国早日实行以申报法为主的综合个人所得税,并促进社会公平的实现,消解社会矛盾。但是单凭技术手段解决这样一个复杂的社会问题,在中国将面临诸多困难。

第一,成本问题。从经济学角度看,个人所得税改革所面对的难题属于政府与纳税人之间的信息不对称或道德风险问题:一方面,出于自身利益,作为理性人的纳税人总是有隐瞒收入、减少纳税的动机与行为;另一方面,政府为提供公共产品或按公共选择理论追求政府自身利益最大化而强化征税。单纯依靠技术手段加强征管的结果必然是:由于纳税人的不合作,政府的征税成本会提高;为规避政府征管,纳税人的纳税成本也会提高;这一循环过程会由于负反馈而被强化,征纳双方的成本进一步提升;无论征税成本还是纳税成本都是社会成本,即社会福利的净损失。

税收总成本由征税成本、纳税成本和立法成本3个部分构成。中国税收总成本比率(三成本之和占税收总额之比)在1993年为312%,此后逐年上升,近年为6%。而美国、加拿大、英国等发达国家在1990年分别为0.6%、1.2%、2%。中国税收总成本约为发达国家的3~10倍之高。在3种成本中,中国征税成本最高,通常为税收总成本的90%以上,其他多为纳税成本;而美国1996年的3种成本之中,征税成本最低,仅分别为后两者的二分之一,其征税成本、纳税成本和立法成本的比值为1:

2:2<sup>9</sup>。中国税收主要来自对数目有限的企业征收商品税,而非对数目几乎是无限的个人征所得税,但其征纳成本已如此之高。在目前条件下,为实现社会公正放弃商品税而采用所得税,放弃源泉征税而采取自行申报,其结果将是:征纳成本急剧升高;因广泛避税导致税收大规模减少。这两种结果都是政府无法承受的,会使其最终放弃这一改革。

第二,制度问题。也可以用博弈的方法对这一过程进行模拟,但是从中西方的历史及现实考察,这一博弈会有很大的不同。在历史上,欧洲拥有一定政治权利的纳税人与王权在议会博弈的过程中产生了良好的政治制度。在中国的历史和现实过程中,双方的力量都不对称。纳税人只有义务,并无权利。权利的缺失致使纳税人不可能通过对制度的设计和变革来主张自己的利益,而只能采取规避的方式,也就是逃避税收的方法来实现自身利益的最大化。

首先,公共财政学从来不属于单纯的经济学范畴。尽管它以新的名称“公共经济学”表达了向经济学靠拢的意愿,并在结构上作了大量调整以适应这一变化,如公共产品理论中以边际分析为基础的关于公共产品有效供给的均衡分析、公共选择理论中对选民行为的经济分析等。经济学不讲价值判断,不讲“道德”,只讲实证分析。而公共财政学则不能,它的立足基础就在于“市场缺陷”。从亚当·斯密的《国富论》开始,它就与国家、政府、公共事务、价值判断,并与其他学科如政治哲学、道德哲学、历史学、法学等结下了不解之缘。以福利经济学为基础的范式转换则说明了规范分析与实证分析在公共财政学中占有同等位置。

其次,就纳税人的行为而言,经济学可以将其作为单纯的经济人而展开分析;但是现实的纳税人从动机到行为,从来都不是单纯的经济人。如果说现实的市场中自利的经济人行为可能会在某种程度上偏离理性的话,那么现实中纳税人的行为对单纯自利行为的偏离可能会更远。换句话说,单纯以经济人为基础对纳税人行为进行分析所得出的政策结论,可能会严重地偏离现实,并误导我们的政策设计和制度变革。

回顾公共财政与公共财政学的历史,在关于政府征税理论根据问题上,有过丰富多彩的实践及理论。其中,以霍布斯、洛克等人为代表提出的“税收自愿交换论”在财政学说史上占有重要位置。根据洛克在《政府论》一书中的表述,政府经由契约而形成,其目的在于保护公民财产,而公民为此则有必要

纳税。征税必需经过人民的同意,无人民同意,政府无权征税,因而公民纳税和政府提供保护是一种自愿的利益交换关系<sup>[7]</sup>。这一理论今天在发达国家税制实践中仍占有重要位置并以“税收价格论”的形式存在。经济体制改革后第一部传入中国的《公共财政学》作者阿图·埃克斯坦是这样评价美国税制的:“美国的税收制度是自愿遵守的制度,而不是由政府确定税收金额并强制征收的制度,……愿意交纳税收是我们国家的力量源泉之一。”<sup>[8]</sup> 2001 年美国国会正式批准逐渐减少直到 2010 年取消遗产税时,以比尔·盖茨为首的百位亿万富翁上书国会表示反对,并表达了对这一决定可能产生的负面社会影响而担忧。发达国家税收效率高、征税成本低、可以有效地实行数目字管理并实现以税收为中心的社会公正,不仅在于有一个发达的征税网络,更在于使这一网络得以顺利运转的“自愿纳税”的纳税人。

## 4 结 语

由前述可知,要经由财政税收实现社会公正,政府就必须具备精准的数目字管理能力;而要做到这一点,还要有纳税人自愿纳税的意识。对于中国财政税务部门而言,如果要对目前日趋严重的贫富差距问题提出一个合理可行的解决方案,就必须摆脱国家分配论的片面主张强制性征税的影响,转向以契约论为基础的税收自愿交换论,从根本上扭转纳税人对其自身与政府关系之认识,培养其作为公民所应具有的权利与义务及其关系之认识,树立自觉纳税意识,为推动个人所得税的转型、社会保障制度的完善、最终实现以税收为中心的社会公正创造条件。

### 4.1 继续推动宪政改革

2004 年宪法修改使保护私人合法财产不受侵犯首次明确入宪。根据洛克的理论,这是实现公民社会的重要一步。但这还不够,还有必要在宪法中设置有关税收法治的内容,主要应包括:明确规定除立法机关外,其他任何政府、财政部门和税务部门无税收立法权;明确纳税人应享有的权利,包括立法权和监督权;改变目前《宪法》和《税收征管法》把纳税人仅仅规定为纳税义务人,即只有义务而无权利的状况;明确规定政府必须并且只能依法征税<sup>[9]</sup>。

### 4.2 税收立法要充分反映民意

1994 年税制改革范围之广前所未见,许多人评价时予以高度认同;但是很少有人考虑到它在多大程度上反映了民意。近年从富人不纳税、利息征税到遗产征税都曾引发了媒体及公众的关注与讨论,

并对决策产生了重要影响。但这还不足,今后税制改革应更多反映民意,每项税改都应以多种方式使民意能够充分地反映出来。2005 年个人所得税改革举行了建国以来首次立法听证会,这是中国法制史的一个重要突破。建议此类税制改革听证会要充分征求各方意见,以建立健全民意表达的制度安排。只有如此,纳税才会从不自愿转化为自愿,税制改革才有可能实现帕累托改进和帕累托最优。

### 4.3 公开全部预算

遵守财政透明度原则,各级政府都应定期公布各项财政税收法规及政策,特别是公开全部预算,使公众清楚了解政府特别是本地政府施政方针及相关开支即税款使用情况,并使公众通过人民代表大会对开支进行全面监督。

### 4.4 改变税收宣传和教育

从大、中、小学教科书到政府税收宣传,都要普及正确的税收知识和观念,摒弃国家分配论的片面主张强制性征税的影响,要加强对作为纳税人的公民教育,加强公民权利与义务观念的教育,进行权利和利益相互交换的“自愿交换论”教育,为最终实现自愿纳税奠定基础。

### 4.5 设计并实行一个有效的征税网络

政府应继续推进税务系统的“金税工程”,完善与之相关的存款实名制度和银行联网制度,建立财产申报制度,为最终建成一个严密有效的税收征收管理和监控体系创造条件。

## 参考文献:

- [1] 王诚尧. 改革个人所得税制、完善收入分配调节机制[J]. 财政研究, 2004, 252(2): 10-15.
- [2] 塞缪尔·亨廷顿. 变化社会中的政治秩序[M]. 王冠华, 译. 上海: 三联书店, 1992.
- [3] 约翰·罗尔斯. 正义论[M]. 何怀宏, 译. 北京: 中国社会科学出版社, 1988.
- [4] 黄仁宇. 中国大历史[M]. 上海: 三联书店, 1997.
- [5] 钟伟, 冯维江. 物业税征收的国际经验及借鉴研究[J]. 税务研究, 2004, 227(4): 47-52.
- [6] 孙飞. 中西方个人所得税人性化差异透视[J]. 税务研究, 2004, 226(3): 32-36.
- [7] 约翰·洛克. 政府论[M]. 叶启芳, 瞿菊农, 译. 北京: 商务出版社, 1996.
- [8] 阿图·埃克斯坦. 公共财政学[M]. 张愚山, 译. 北京: 中国财政经济出版社, 1983.
- [9] 李纬光. 论税收的宪政精神[J]. 财政研究, 2004, 255(5): 2-5.