

风向变了 中央财经委定调调节过高收入 如何理解三次分配

浙江共同富裕示范区问世两月后,中央再度开会研究共同富裕问题。

8月17日,中央财经委员会第十次会议召开,聚焦研究扎实促进共同富裕问题,提出了系列推进共同富裕的路径和举措,包括“正确处理效率和公平的关系,构建初次分配、再分配、三次分配协调配套的基础性制度安排”,“加大税收、社保、转移支付等调节力度并提高精准性”。

“此次会议为变局的确认”。国盛证券首席宏观分析师熊园告诉《财经》记者,从十九届五中全会提出全体人民共同富裕取得明显的实质性进展,到此次会议更多提出推进共同富裕的具体措施,这意味着促进共同富裕已进入明显的实质性推进阶段,诸多相关举措要正式开始付诸实施了。“后续中央将发布促进共同富裕的行动纲要,此次会议中提到的包括分配制度等内容将成为行动纲领的核心要点。”

此次会议中,三次分配成为一大亮点,引发社会关注。

据了解,“三次分配”并不是一个新鲜的概念。2019年召开的中共十九届四中全会首次把“按劳分配为主体、多种分配方式并存”确定为基本经济制度,并首次提出要“重视发挥第三次分配作用,发展慈善等社会公益事业”。2020年通过的“十四五”规划中也指出“发挥第三次分配作用,发展慈善事业,改善收入和财富分配格局”。

为何此次会议中第三次分配引发高度关注?

《财经》记者采访的多位专家表示,三次分配是促进共同富裕、缩小贫富差距的重要手段。此次会议中,三次分配被首次明确为“基础性制度安排”,并上升到了国家战略体系层面,这释放了三次分配将进入大规模实际操作阶段的信号。

财政部中国财政科学研究院研究员苏京春向《财经》记者表示,中国在现阶段明确将三次分配作为“基础性制度安排”其实是由必要性和可行性共同决定的。当前中国贫富差距越来越大,三次分配是对一次分配和二次分配调节贫富差距的有力补充。当前中国已经具备了实施第三次分配的基础条件。

华夏新供给经济学研究院院长、中国财政科学研究院研究员贾康在接受媒体采访时表示,中央此时结合“共同富裕”提“第三次分配”大有深意,第三次分配是民间主体与志愿者组织秉承志愿原则做的公益慈善,政府应当引导、鼓励,并在制度建设方面做一些必要的配套,但民间舆论千万不要误读成强制性地“均贫富”。

三次分配到了必要做也可以做的阶段

什么是第三次分配?第三次分配与一、二次分配有何不同?

第三次分配是一个本土概念,最早是由中国经济学家厉以宁在1994年出版的《股份制与市场经济》一书中提出来。

厉以宁教授认为:一次分配是由市场按照效率原则进行的分配;二次分配由政府按照兼顾公平和效率的原则、侧重公平的原则,通过税收、社会保障支出等这一收一支所进行的再分配;而三次分配则是在道德力量的推动下,通过个人自愿捐赠而进行的分配。

清华经管学院杨斌教授于2020年1月1日刊发在《学习时报》上的文章曾对第三次分配进行详细解读。文章指出,相对于市场根据要素贡献进行初次分配和政府体现国家意志进行再分配,第三次分配是社会主体自主自愿参与的财富流动。较之于初次分配更关注效率、再分配以强制性来促进整体公平正义,第三次分配体现了社会成员的精神追求,“在道德、文化、习惯等影响下,社会力量自愿通过民间捐赠、慈善事业、志愿行动等方式济困扶弱的行为,是对再分配的有益补充”。

在三次分配中,政府分别发挥着不同的角色。清华大学社会科学学院政治学系主任、清华大学数据治理研究中心主任张小劲认为:初次分配中,政府进行管制,旨在提高效率,做大蛋糕;再分配时,政府起主导作用,追求平均、平等和普惠的整体目标;第三次分配中,政府则以引导和指导为主,不仅是政策制定者与管理者,还是过程的参与者。

熊园告诉《财经》记者,初次分配主要由

市场来完成,二次分配主要依靠政府运用“看得见的手”来分配,但是市场调节和政府调节也存在失灵的时候,而三次分配则能弥补初次分配和二次分配中市场和政府的失灵,在统筹效率与公平、缩小收入差距、改善财富分配格局方面有着较显著的优势。

中央财经委员会第十次会议指出,扩大中等收入群体比重,增加低收入群体收入,合理调节高收入,取缔非法收入,形成中间大、两头小的橄榄型分配结构。

熊园表示:“相较于增加低收入群体收入和扩大中等收入群体比重,其实调节高收入是更有难度的。在调节高收入过程中,税收等方式属于强制行为,慈善等三次分配则属于自愿行为,是对强制行为的有利补充,是更加温和的行为,对于调节高收入有着重要作用。”

那么,虽然第三次分配早在1994年就被提出,为何现阶段才上升到国家战略体系层面?

苏京春向《财经》记者表示,中国在现阶段明确将三次分配作为“基础性制度安排”其实是由必要性和可行性决定的。一方面,当前中国的贫富差距呈现不断扩大的趋势,另一方面中国已经具备了实施第三次分配的基础条件。

中情局世界概况(CIA World Factbook)的数据显示,中国与发达国家相比,基尼系数远超美国的0.45、英国的0.34、加拿大的0.32和韩国的0.35,达到0.47的水平,高于0.4的国际警戒线。此外,若从最穷10%的人口和最富10%的人口所占社会财富的比率来看,中国最穷10%的人口所占财富比率仅为1.6%,远低于美国的2.0%、英国的2.1%、加拿大的2.6%和韩国的2.7%,而中国最富10%的人口所占财富比率却高达34.9%,远高于美国的20.0%、英国的28.5%、加拿大的24.8%和韩国的23.7%。

世界不平等数据库的数据显示,2019年中国前10%的财富拥有者的财富占社会总财富的41.4%,其中前1%的财富占比为13.9%。

“初次收入分配导致了收入差距不断扩大,以财政为主要手段的再分配环节虽然本着公平原则起到了一定的调节作用,但是对于收入差距过大的现状而言力度还远远不够,亟须以企业和个人为参与主体的第三次分配来帮助实现缩小收入差距的目标。”苏京春说。

苏京春向《财经》记者表示,中国已经有了考虑实施第三次分配的基础条件。一方面,工资性收入的较快增长、资本性收入的增长和资产价格的攀升、个体经营性收入的增长等因素都为中国富裕阶层和中产阶层的成长奠定了良好基础。另一方面,实际上与三次分配有关的配套制度也在不断完善,例如《慈善法》、《捐赠法》以及志愿服务的规范性文件出台等。此外,中国捐赠的总规模也在不断上涨,大量的高收入人群都开始积极投身于慈善与公益。

风向变了,中央财经委定调调节过高收入,如何理解三次分配?

三次分配落实亟待配套措施

然而,发展第三次分配,将面临的挑战并不少。

熊园告诉《财经》记者,目前中国的第三次分配存在较多问题,第三次分配的基础和信心以及主要载体就是慈善,但目前慈善事业在中国发展还不够健全,相应的政策保障还不到位。

今年6月,在清华大学举行的“第三次分配”研讨会上,清华大学公管学院副院长邓国胜直言,改革开放以来中国慈善事业取得了飞速发展,但近年却进入了瓶颈期,与新发展阶段的需求有很大距离。在规模上,捐赠额与GDP的比值较低,总量没有很大突破;在质量和结构上,个人捐赠比例过低,容易受到经济形势影响产生较大波动。

中国慈善联合会发布的《2019年中国慈善捐助报告》显示,2019年全年,中国内地接收捐款物捐赠共计1509.44亿元,相当于当年中国GDP的0.15%。相比之下,美国慈善基金会发布的《2020年美国慈善捐助报告》显示,2019年,美国个人、遗产捐赠、基金会和企业向慈善机构捐赠了约4496.4亿美元,占到美国当年GDP的2.1%。

此外,数据还显示,2019年,中国企业捐赠总额达到了931.47亿元,占总捐赠额的

61.71%,个人捐赠金额398.45亿元,占捐赠总量的26.4%。从美国的情况看,2019年,美国个人捐赠占比约为70%,是捐赠的最大来源,企业捐赠仅占到5%。

对此,苏京春表示,在中国现阶段参与第三次分配的主体仍然以企业为主,个人占比过低,而在国外则是以个人为主,这一结构是有待完善的。

苏京春告诉《财经》记者,中国第三次分配关注的领域也有待优化。从中国慈善捐赠投向来看,2019年,中国慈善捐赠投向教育、扶贫和医疗这三个领域的资金最多,占到捐赠总额的72%。第三次分配不仅要关注这些传统领域,还应关注科学、环保、文化、动物保护、可持续发展等多个领域。“国外的第三次分配关注的范围比较广泛,例如公益基金会也会支持科研项目,国外部分科研成果甚至获得诺贝尔奖的科学家,最初科研经费的来源是来自于第三次分配这个渠道。”

发展三次分配,配套措施必须及时跟上。记者采访的多位专家表示,目前三次分配相关的政策体系还并不完善,这阻碍了其进一步发展。慈善是三次分配的核心,而目前慈善事业存在的不足主要在于一些基本的激励体系和保障制度尚未得到完善。例如,遗产税和赠与税对三次分配的运行机制影响很大,但目前这些税收是缺失的。

贾康表示,遗产税虽然属于第二次分配的范畴,但是会促使一些富裕人群做选择题,是把钱捐出去建立公益性基金会,还是身后接受遗产税的调节?政府在第三次分配能做什么,遗产税就是一个很典型的例子,通过税收调节,促成自愿“第三次分配”。

苏京春向《财经》记者表示,西方发达国家大笔捐赠的基础在很大程度上取决于科学合理的综合财产税制,而中国至今还没有开征遗产和赠与税,这直接导致大批富豪和绝大多数中产阶层都选择直接积累财富、再直接传递给子孙后代,并不会首先考虑进行慈善捐赠,这不仅会导致收入差距的急剧扩大,而且实际上在很大程度上导致中国现阶段开展第三次分配缺乏持续的资金基础。

熊园表示,除了采取遗产、赠与税等,在税收方面以及各类政策方面也应该对慈善捐赠行为予以实质性的优惠,例如加大个人所得税中对捐赠的扣除额度,健全公益性捐赠税收优惠政策,通过营造良好的制度环境激发企业和个人的慈善捐赠热情。在这些方面中国同样有很多政策制度并不完善。

“除了短期的政策刺激,更应该引导营造一个和谐的慈善捐赠环境、形成良好的慈善文化和氛围,加强慈善教育,创造一个愿意捐赠的环境。不能给人一种强制捐赠、谁有钱就一定要捐赠的感觉,而是让大家觉得这是一件自然而然的事情。并且也并不是只有高收入群体和富人才会做慈善,每个人都可以参与慈善。此外,还要发展和完善慈善基金、慈善信托等各类慈善模式。”熊园说。

《财经》记者了解到,截至2020年12月底,浙江慈善事业各项指标均走在全国前列。

调节过高收入,房地产税是重要抓手

中央财经委员会第十次会议指出诸多推进共同富裕的重要路径,包括“中央财经加大税收、社保、转移支付等调节力度并提高精准性”。会议还定调合理调节过高收入:“要加强对高收入的规范和调节,依法保护合法收入,合理调节过高收入,鼓励高收入人群和企业更多回报社会。”

在促进共同富裕目标下,税收调节无疑是实现共同富裕的重要措施,也是调节过高收入的重要一环,因此在本次中央财委会召开后,也掀起对未来税制将如何进一步改革的讨论。

贾康表示,合理调节过高收入,总体而言制度、机制建设大方向上的重点是提高直接税比重。比如房地产税、个人所得税等,都属于直接税。“提高直接税比重”已说了很多年,对这个方向中央从来没改变过。只是在实际推行过程中,陷入改革深水步履维艰。

中国政法大学教授施正文表示,当前中国税制结构中,以所得税为代表的直接税占比低,而以增值税、消费税为代表的间接税占比高。目前直接税和间接税比重大概是3:7。间接税主要附加在商品价格中,最终

还是消费者负担。穷人和富人在商品消费上的税负是一致的,但由于富人收入高,实际负担低,而穷人收入低,实际则负担高,这加剧了贫富差距。因此间接税比重高不利于收入分配调节。同时,降低间接税占比也有利于降低企业负担。

作为收入分配调节最重要的税种,个人所得税的改革方向此次受到广泛关注。

贾康告诉《财经》记者,个税总体还需要进一步优化,此前个税改革的进步是综合所得税制终于推出来了,对纳税人全年的各种不同来源的所得综合征收,但遗憾的是只将工资薪金、劳务报酬等四项收入合并为综合所得,未来综合所得的范围还应进一步扩大。此外,个税最高边际税率45%也是过高的,这造成对于劳动收入的税收歧视,实际上也打击了一些专家、科学家、知识分子的积极性,不利于吸引高端人才,削弱了中国的人才竞争力。现在粤港澳大湾区和海南自贸港为了吸引人才,45%的最高边际税率都不得不出校,给予个税优惠政策,接下来希望有新的优化措施,降低个税最高边际税率。

数据显示,国际上适用高边际税率的都是发达的福利国家,大多数国家的个税税率都低于45%。比较国际上个税最高边际税率,英国为45%,美国为35%(部分州免税),日本为37%,韩国为40%,越南为35%。可见,中国个税的最高边际税率站在国际高位。

在施正文看来,个税改革后低收入者基本不用交个税,未来改革应不再只是简单提高起征点,因为这样其实高收入者受益更加明显。目前个税中劳动所得税负(最高45%)明显高于资本所得税负(一般为20%),未来改革应该进一步降低劳动所得税负,平衡劳动所得和资本所得税负。

相关研究显示,中国家庭财富中70%以上都是房地产,所以房地产税也是此次大家关注的热点话题。《财经》记者采访的多位专家表示,合理调节过高收入,房地产税是一项重要内容,需要考虑先启动房地产税立法。

熊园告诉《财经》记者,房地产税与发展第三次分配密切相关,但是由于没有立法,短期内肯定不可能全面铺开,此后应该扩大试点范围,为房地产税立法探路。

贾康认为,关于房地产税,当务之急就是要启动立法。如果立法确实困难重重,在上海、重庆已经试点房产税多年的基础上,可以考虑扩大试点范围,例如让海南、深圳、浙江先行。

作为国内第三大税种,消费税改革也是讨论的热点。烟酒油车是消费税的征收重点,每一次消费税改革的消息都会给A股白酒行业带来新的波动。

贾康告诉《财经》记者,消费税改革的重点在扩大征收范围和提高相关产品税率上,以此发挥调节财富差距和调节消费行为的功能。例如,将私人飞机、高档皮草等奢侈品纳入征税范围,增加游艇等高档奢侈品的税率,同时,高能耗、高污染产品以及高档生活性服务也应考虑纳入消费税征收范围。

此外,业内认为,消费税征收环境后移也是改革重点,由于征管便利,目前中国绝大部分消费税税目征收环节都在生产环节,而这加重了生产企业负担,不利于鼓励生产经营积极性,而且部分企业通过多种手段来偷税漏税。而征收环节后移至零售批发环节,可以一定程度上减轻生产企业负担,更好地发挥消费税调节作用,增加财政收入。由于消费税收入主要来自烟酒油车四个税目,因此消费税征收环节后移的关键在于这四个税目。

据了解,中央财经委员会第十次会议还指出,加大社保、转移支付等调节力度并提高精准性。

熊园告诉《财经》记者,转移性支付作为二次分配,是对税收的巨大补充。中央财经委员会第十次会议明确指出“增加低收入群体收入,合理调节高收入,取缔非法收入,形成中间大、两头小的橄榄型分配结构”,其中一头小是指低收入群体,而转移支付是增加低收入群体收入的一项重要举措。会议提出要提高调节的精准性,精准性有一层含义就是哪一块最薄弱就将哪一块补上,所以未来转移支付的比重将向贫困地区和低收入群体进一步倾斜。