政策与管理

遗产税立法宜早

□金鹏辉

早在1994年的新税制改革我们已将遗产税列为国家可能开征的税种之一。1996年全国人大批准的《国民经济和社会发展“九五”（第九个五年计划）和2010年远景目标纲要》提出，“逐步开征遗产税和赠与税”。1997年党的“十五大报告”明确，要“调节过高收入，完善个人所得税，开征遗产税等新税种”。2004年《遗产税暂行条例》据称提交国务院，但被搁置。2010年关于遗产税的新版草案又给出了遗产税的具体起征点、税率及计算方法。2013年，国务院批转发展改革委等部门《关于深化收入分配制度改革的若干意见》提及，“研究在适当时期开征遗产税问题”。然而，由于理论界和实务界对我国是否应当开征及如何开征遗产税存在诸多分歧，遗产税至今难以出台。我国遗产税应在坚持社会效应第一、高免征额、小纳税面、鼓励公益慈善事业、征收标准全国统一等原则基础上，加快立法，尽早推出。

几种典型不同意见

认为遗产税征收成本过高，从经济效率看得不偿失。这种观点认为遗产税征税效率不高，收入的额度还抵不上征收的成本，因此从征税成本的角度考虑得不偿失。诚然，由于征收的复杂性，在很多时候，遗产税对增加财政收入的意义不大。然而应该认识到的是，当代遗产税的主要功能已不再是筹集财政资金，而是减少贫富差距、疏导公众心理。即使从税收上看，遗产税没有效率，但其所起的调节贫富差距、减少社会公众对立情绪、维护社会和谐稳定的作用却是不可低估的。可能最理想的情况是，遗产税法存在而不需征收，因全社会都很富裕且贫富差距不大。总之，如果将遗产税所蕴含的社会价值考虑在内，该税种将是富有效率的，这也是世界上很多国家在征税成本上得不偿失，但却仍然坚持征收该税种的主要原因。

认为开征遗产税的配套制度尚不完善。这种观点认为遗产税开征的基础是完善的个人收入申报制度、财产登记制度，遗产登记、分割制度及公证人制度等，我国目前这些制度尚属空白，如果开征遗产税将面临较大难度，实践中难以操作。就国外征收遗产税的历史经验来看，很多国家包括美国、英国、法国、荷兰等在遗产税开征时也不存在这些制度，财产继承法律制度同样不完善，相反，倒是遗产税的征收很好地丰富了税务部门征收管理遗产税的经验，很好地推动了相关配套制度的建立完善。因此，配套制度不健全一说不能成为反对遗产税开征的理由，况且我国近年来个人收入申报等制度推进完善的力度在持续加大。

认为近年来很多实行遗产税的国家和地区都废除了遗产税，我国现在征收遗产税不符合国际潮流。近些年不少国家和地区包括澳大利亚、埃及、印度、以色列、新西兰、瑞典、奥地利、新加坡、香港等在税制改革中取消了遗产税。通观这些取消遗产税的国家和地区可以发现，他们要么是移民国家、要么是国际避税地、要么面积狭小、要么经济落后，他们取消遗产税的共同原因，就是为了吸引海外资本。我国经过30多年的改革开放早已走过需要免征遗产税才能吸引国际资本前来投资的阶段，更重要的是，世界上有重要影响的国家和地区如美国、英国、法国、日本、德国等国都没有取消遗产税，日本、德国等国近年来还提高了遗产税的税负，美国国会虽然围绕遗产税的存废产生了激烈的争执，并且作为妥协，于2010年实行了一年的零税率，然而自1916年第四次开征以来始终再也没有被废除过。因此，真正的国际形势是世界上大部分国家都征收遗产税，遗产税在这些国家发挥着重要的社会怨气、戾气“排气孔”作用。

认为遗产税会影响储蓄和投资，造成人才、资金外流。认为遗产税会影响储蓄投资的观点，实质上没有认识到遗产税本质上是“富人税”的税收性质。如果税制设计合理，涉及的人群比例将会非常低，根据边际消费倾向递减规律，这些富人的消费水平并不会因为遗产税的出现改变多少，因此对他们储蓄和投资的影响有限。从长远看，遗产税的社会价值发挥以后，更加和谐、更加稳定的社会环境会更加有利于富人投资，从而更有利于资本积累和经济发展。另外，针对人才、资金外流的顾虑，事实可以证明，在我国当前尚未开征遗产税的情况下，就已经出现了人才和资金外流的现象，很多时候，这些人才和资金还流向了征收遗产税的国家，他们看中的是这些国家更好的教育、工作、生活环境，更好的投资机会，而是否开征遗产税，并不是影响他们做出选择的关键因素。

认为遗产税开征后，缴税的更多的是诚实劳动者，调节分配收入作用不大。有观点认为当前开征遗产税，很难对高收入所得征税，高额的遗产税将主要由诚实劳动者负担，因此不仅不会缩小反而会加剧贫富差距。实际上，只要起征点、税率、征收范围等税收要素设计合理，遗产税的涉及面将会非常小，对普通大众的生活将不会造成影响。此外，随着配套制度如资产登记制度、财产实名制度、官员财产公示制度等的建立健全，政府官员财产的公开性、透明度将极大提高，对从制度上根除腐败造成的贫富差距具有重大作用。

遗产税立法的政策建议

根据以上分析，特提出以下遗产税立法的五条建议。

坚持社会效应第一，不以增加财政收入为目的。我国遗产税立法，应从调节社会收入分配、构建公平社会的角度出发，将征收遗产税的社会意义和作用置于第一位，避免把遗产税搞成全民税。要坚持高免征额、小覆盖面，只对极少数最富人征收，且对其遗产捐赠社会公益事业和慈善事业实施全额免税，以促进公益基金会等社会非营利组织的发展和减少富人的畸形消费。当前我国遗产税草案免征额定为20万元，明显偏低（美国2010年税前综合扣除额为500万美元）。同时，免征额要随国民家庭财富数额的变化而调整。在立法阶段，要把绝大多数（比如99%以上）排除在征收范围之外，减少立法阻力。

免征额标准应全国统一。特别是对房地产价差造成的区域间财富不平衡，不宜过度关照。比如，对高房价地区，如果给予更高的免征额，会造成财富进一步向这些地区集聚，不利于财富向不发达地区流动，也不利于人才向高劳动生产率地区流动。统一全国免征额标准，有利于财富在区域之间的有效转移并打破区域之间的财富不平衡，有利于劳动和技术流动，有助于打破社会阶层固化，有助于降低中心城市的房价。

税制设置上，应采用总遗产税制和超额累进税率，并配合征收赠与税。总遗产税制是在继承人分割继承财产前征收，具有计算简单、征收便利、费用低廉等优点，从省时省力的角度出发，我国应采用总遗产税制，以适应当前我国税收征管能力较弱的现实。关于税率，国际上主要发达经济体大都采用超额累进制，实践证明具有可操作性，也行之有效，建议我国予以借鉴。此外，应配合征收赠与税，防止财产所有人生前以赠与形式避税。

尽早开征，立法先行。按照十八届四中全会全面推进依法治国的总要求，开征遗产税，当前首先应对《民法通则》《继承法》等相关法律作出修订，规定继承人必须先上缴遗产税后才能继承遗产，从而确立遗产税征收的法律依据。其次从制定颁布《遗产税暂行条例》做起，对遗产税征收的有关征税要素进行明确，探索开征遗产税。最后在征收管理经验和配套制度逐步丰富完善的基础上，适时将《遗产税暂行条例》升格为《遗产税法》。

加强配套制度建设。遗产税征管涉及经济生活方方面面，仅靠税务部门做好征管工作难度较大，因此应逐步建立税务机关与房地产管理机关、银行、保险公司、工商行政管理部门等相关部门的协作配合机制，并在探索征收遗产税的过程中，逐渐建立完善死亡报告、个人收入申报、财产登记公示评估等配套制度，使各项配套制度形成合力，为遗产税的成熟开征奠定良好的技术基础。

链接

2003年以来，我国基尼系数连续10年突破0.4，2013年达到0.473；西南财经大学的调查报告则显示我国同年基尼系数高达0.61，远高于国际公认的0.4的警戒线。来自福布斯富豪榜的数据显示，我国2013年净资产超过10亿美元的富豪人数达到创纪录的168人，中国排名前400位的富豪，总财富达到34746亿人民币，较上年飙升35%。当前，如何避免两极分化，如何促进先富带后富、最终实现共同富裕，是摆在我们面前一项重大而又紧迫的课题。国外开征遗产税的历史经验证明，遗产税对缩小贫富差距、降低基尼系数有积极作用。在对美国、新加坡、日本和台湾地区对比开征前一年和开征后第三年的数据可以发现，这些国家和地区的基尼系数分别下降了4.2%、5.3%、9.5%和8.4%。

有感而发

乞讨者治理需法治化



□李 勇

每当走在大中城市火车站、地铁里、大路旁，甚至是行车道上，总能看见一些“惨不忍睹”的乞讨者，或口中喃喃，执碗乞讨；或残肢伏地，逶迤前行；或旁卧老人，磕头不已，甚至别出心裁，一拳十元。另一方面，乞丐月入过万，住宾馆，打飞的的新闻屡见报端。究其原因，城市中乞讨者多为“职业化”工作，利用大家对弱势群体的同情心，企图不劳而获，甚至“公司化”运作，成为被黑恶势力所操控的滋生犯罪的群体。

对于广大群众来说，面对一个乞讨者，给钱可能被骗，而且还会诱使更多的人行乞，甚至自残或者残害少年儿童；不给钱又良心过不去。对于社会而言，当人们没有办法确认是否应该给予乞讨者施舍时，实际上也在不断考验着人们的同情心，甚至损害整个社会的同情心。而乞丐群体，多为老人、小孩、妇女及残疾人等弱势群体，处于社会底层边缘，流动性强，不易管理。因此，加快乞讨者的法治化治理，既要保护其行乞权，又要打击其中的违法犯罪，而不仅仅是一阵风的运动式或驱逐式管理，才是解决这一个两难问题的根本办法。具体建议有以下几点。

完善社会救济救助制度。政府首先要以立法的形式保护乞讨者的生存权，保证乞讨者吃得上饭，有地方睡觉。要把乞讨者可以得到国家救济的情况通过新闻媒体使全体民众知悉，也就是让公民知道给不给钱都不会影响他们的生存，在我们社会主义社会饿不着，这样就不用再考验人们的同情心，有助于人们正确判断是否需要对乞讨者施以援手，防止变相鼓励乞讨者不劳而获并不断扩张。

保护未成年人权益。未成年人乞讨或携带未成年人进行乞讨的行为极大地损害了未成年人的身心健康。对于未成年独立乞讨的，有家庭的应救助返回原籍，没有家庭的应由社会福利部门收养；对于携带未成年人的，要予以严惩。《中华人民共和国未成年人保护法》第七十一条明确规定：“胁迫、诱骗、利用未成年人乞讨或者组织未成年人进行有害其身心健康的表演等活动的，由公安机关依法给予行政处罚。”笔者认为，当前要加大执法力度，同时对情节恶劣的还应追究相关人的刑事责任，这么做可以有效遏制不法者买卖儿童甚至残忍虐待儿童。

严厉打击骗乞及残害他人乞讨行为。儿童行乞对于儿童一生都会产生巨大的负面影响，不利于儿童乃至整个社会的良性发展。凤凰卫视就曾报道过一些乞丐头为了激起大家的同情心，把孩子的脚从小就用木板敲残，然后不给治疗，直到“流脓”以便有“更好的卖相”获得人们的同情而得到更高的回报。因此，对于采取欺诈、胁迫等手段骗取他人同情乞讨的，应按社会治安管理严肃处理，对于暴力残害他人的，应加紧取证，追究刑事责任。

限定行乞范围，结合城市管理，对行乞时间，行乞地点加以规定。行乞是个人生活方式自由选择，但是这种自由不能损害社会及公众利益，如早晚高峰时段，人流密集区域，不准行乞。

乞丐这种现象在古代主要是缺衣少食造成的，在现代社会则有一部分人是不愿工作或更倾向于这种生活方式，因此彻底消除几无可能。应促进乞丐这一群体形成行业内相互监督的良性自治状态。此外，也可以发挥其他社会组织，如慈善机构、社区、社会团体的作用。

加强宣传教育。既要加强对乞讨人的宣传教育，鼓励他们自食其力，自力更生，自立自强，也要对广大人民群众宣传教育，告诉人民群众乞讨人“有地方吃饭”以及乞讨背后的残忍犯罪行为，让人们做出恰当的判断。

当前，乞讨者的治理法治化迫在眉睫，法治治乞既有助于打击犯罪，又不用考验人们的同情心，是社会和谐和进步的一个重要表现形式。

发展之路

2014年中国社会变迁与发展态势

□本报记者 林 娜

2014年12月30日，中国社会科学院社会发展战略研究院在北京发布《中国社会发展年度报告（2014）》。报告就中国当下社会发展中的重大问题从十二个方面对人们的态度和感受进行调查研究，对全国总体的社会经济发展状况进行系统评估，用数据描述了目前中国社会变迁与发展的态势。

社会景气与社会信心。以2012年为基准，2014年社会景气指数与社会信心指数均呈现不同程度的增长态势。2014年社会景气指数为100.84，对总体事项的信心指数为100.78，对个体事项的信心指数为100.83。这意味着，一方面民众对社会发展现状的满意度不断提升，社会在总体上稳步前进；另一方面民众对未来的发展趋势信心充足、预期良好。报告提出，在经济发展进入“新常态”的宏观背景下，社会发展亦出现了明显的“拐点”，或者说，进入到一个新的发展阶段，即从社会发展基本需求的低收入阶段提高到了社会发展更高层次需求的中等收入阶段。在这个新阶段，人们的诉求可能会更多地关注自身权益的保护，关注自己与周围社会群体生活质量的提高，强调社会公平正义的实现以及对公共事务参与表达出强烈的意愿。对社会信心状况的分析结果显示，总体层面的社会公正、环境质量、物价水平和个体层面的住房状况是今后一段时期内影响民众社会信心提升的最重要事项。人们对未来的预期和信心构成了一个社会发展的民众行为基础，在政策实践意义上，时刻把握民众对未来的预期和信心状况，对民众反映强烈的事项加大关注和解决力度，则能及时化解社会问题乃至潜在社会危机的蔓延和传导，进而推动社会朝着更为景气的方向发展。



社会的包容状况。在2014年，中国城市总体社会包容指数为64.6，与2013年、2012年相比略有下降，但继续保持稳定态势。报告显示，“交换自主”量表得分虽然逐年增长，但连续3年成为得分最低的短板。“交换自主”代表着公众在经济社会体制中的谈判和交易能力，是发展机会、工作状况、社会地位的综合表现，应当加强政策关怀。

中国社会发展的国际比较。通过计算，2013年中国的社会发展综合指数为0.240，在124个国家中排名93位。中国社会发展尚处于初级阶段，依然位于第三世界阵营，与欧美国家相比，中国国民的福祉水平、社会包容性、社会公平和可持续发展都有差距，有待提高；从发展趋势来看，中国社会发展水平进步迅速，中国社会发展综合指数上升的幅度较大。报告维持2013年的判断：如果中国能保持当前的社会发展进步水平，15—20年内中国将进入第二世界的行列。

中国城市居民的生活质量。数据显示，2014年中国城市居民生活满意度分值62.83分，城市居民对生活现状基本满意。与2012年和2013年相比，2014年中国城市居民的生活需求结构发生了重大转型，中国社会发展的阶段性特征凸显。中国城市居民对心理和精神生活的不满意度首次超过了对物质经济生活的不满意度，正向满足人们精神文化、心理健康等生活领域的民生需求的方向发展。统计结果显示，3年来，在各个生活领域受访者对“生活压力”的不满意程度首次排列第一，其中29.9%受访者认为生活压力比较大或非常大。

城市居民的工作环境。数据表明，2014年中国城市居民的工作环境指数为63.07，总体满意度良好。报告提出，尽管我国城镇化进程的效果十分明显，但农民工群体和城市员工在对工作环境的感受上还存在显著差异。农民工的工作现状虽然已得到较好改善，但是加班、工作场所不尽如人意、工作生活失衡仍然是他们在工作中遇到的普遍问题。报告提出在经济新常态的稳步运行状况下，提高劳动者工作环境的满意程度对中国经济保持更为稳定、成熟的发展，对劳动者的个人福祉和社会可持续性发展都具有十分深远的意义。

对政府的信任。2014年城市居民对政府的信任得分为69.58，城市居民对政府持比较信任的状态。其中，2014年城市居民对各职能政府的信任得分为66.14分，2014年城市居民对各级政府的信任得分为76.45分。与2013年相比，均略有提高。

政府的社会责任。2014年的调查发现，受访者对政府社会责任满意状况较好，满意指数得分60.8分，比2013年上升1.0。与2012年和2013年相比，受访者对收入增长、社会治安、食品安全、空气质量、自来水质量、生态水面质量等的满意度呈逐年上升趋势；对政府治理责任各项指标的信心度比前两年均有较大幅度提升，比如，认为预防和惩治腐败在未来3年将变好的受访者比例相较2013年上升了22.3个百分点，预防和惩治腐败成为政府治理责任各项议题中满意度和信心度最高的指标。

社会治理状况。数据表明，2014年度社会治理绩效的平均得分为61.75。宏观基础秩序方面，“社会是非标准模糊”和“社会信任危机”被认为是最为严峻的问题；中观群体关系方面，评价明显偏差的是“穷人与富人的关系”，其次是对“干部与群众的关系”的评价；微观个人福祉方面，评价相对偏差的是“住房状况”“未来发展信心”和“家庭经济状况”。《报告》提出如下政策建议：应重点关注百姓住房条件的改善，同时，也应着力建立经济发展和扩大就业的联动机制，推动合理有序的收入分配格局的形成；让社会组织充分发挥利益汇聚和代表的作用，建立起公平的利益表达和协商的集体平台，建立起制度化的利益冲突化解渠道；将宏观基础秩序的建设提升到长期的社会发展战略地位。

权益保护与基层参与。数据显示，公众对于依法治国的信心有显著提升。与去年相比，公众对于社会公平公正状况持有乐观预期的比例从32.6%提升到46.9%，提高了14个百分点；对于法律对公民权利的保护状况持有乐观预期的比例从40.8%提升到52.6%，提高了近12个百分点。调查数据显示，超过一半的公众认为政府的依法行政水平将会在未来有提高。

环境满意度。数据表明，2014年我国的环境满意度总体得分为61.42分，与2013年相比，满意度提高了1.89分。

社区参与。2014年的调查发现，在社区参与方面存在的主要问题是，城市居民普遍参与率不高，发展不平衡，社区参与的程度不深，参与的形式不够丰富，目标层次较低。调查数据表明，通过推动社区参与，提高社区治理水平，有助于消解不理性的邻避倾向，实现社区的和谐共治。社会中间阶层既是社区参与的主要力量，亦是邻避倾向的主要带领者。大力推进社区参与，不仅能满足社会中间阶层实现权益主张的需要，同时也是化解信息沟通不畅，在更高层次上实现社会权益的有效手段。

城市公共服务均等化。依据机会均等、标准相同和结果相当的标准，该报告从满意度、绩效评价和信心指数三个维度评估了我国目前城市基本公共服务主要领域（基础设施、公共安全、社会保障、医疗卫生、教育水平、环境保护）在地域间、制度性和群际间的均等化水平。报告指出：在群际性差异方面，医疗卫生服务的差异较为突出。在不同经济收入水平和不同社会地位的群体间，医疗卫生服务的满意度差异是各类基本服务中最为显著的。月收入在1000元以下的低收入群体和自我认定处于社会底层的群体对医疗卫生服务的满意度是各类群体中最低的，对未来的预期也显得信心也不足。从总体上看，本年度公众对医疗卫生的满意度得分较低，为该项指标三个年度中的最低分。公众对医疗卫生的信心指数也跌落到75.2分，为3年来最低。