

【法学研究】

论构建和完善促进共同富裕的法律体系*

孙佑海

摘要:为保障党中央关于扎实推动共同富裕重大决策的有效实施,根据法治固根本、稳预期、利长远的功能,我国有必要加快构建和完善促进共同富裕的法律体系。我国在促进共同富裕的立法方面有一定基础,但还存在一些问题,如基本法缺位,初次分配立法有诸多空白、现行规定不够合理;再分配立法进展缓慢,房地产税立法、遗产税立法等重要法律迟迟未能出台;三次分配立法存在短板,现行慈善立法不够完善,导致社会成员捐赠意愿不足等。为此,应当抓紧研究制定“共同富裕促进法”,将其作为推进共同富裕领域的基本法。与此同时,还应完善推进共同富裕领域的专项法——初次分配立法、再分配立法、三次分配立法,以期形成适合我国国情的、基本法和专项法相协调的促进共同富裕的法律体系。

关键词:共同富裕;法律体系;初次分配;再分配;三次分配

中图分类号:D922.1

文献标识码:A

文章编号:1003-0751(2022)01-0045-10

党的十八大以来,党中央把握发展阶段新变化,把逐步实现全体人民共同富裕摆在更加重要的位置上,推动区域协调发展,采取有力措施保障和改善民生,打赢脱贫攻坚战,全面建成小康社会,为促进共同富裕创造了良好条件。2021年11月党的十九届六中全会通过的《中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议》(以下简称《决议》)对第二个百年奋斗目标作出战略部署,明确提出本世纪中叶我国建成社会主义现代化强国,全体人民共同富裕基本实现,其中有五处专门提到推动共同富裕。^①2021年8月召开的中央财经委员会第十次会议和2021年12月召开的中央经济工作会议,都将扎实推动共同富裕工作置于突出地位,并进行实际工作安排。党中央重大决策彰显了我国扎实推动共同富裕的强大政治决心。习近平总书记指出,法治具有固根本、稳预期、利长远的重要作用。^②为保障党中央关于扎实推动共同富裕的政策有效实施,我国有必要在前期相关立法的基础上,抓紧构建和完善促

进共同富裕的法律体系。

一、构建和完善促进共同富裕法律体系的相关概念及重大意义

(一)构建和完善促进共同富裕法律体系的相关概念

1.关于共同富裕

共同富裕的概念由来已久。马克思在《政治经济学批判》中指出“生产将以所有的人富裕为目的”^③,这是对共同富裕概念的初步概括。在《哥达纲领批判》一文中,马克思对共同富裕的概念进行了深入阐述,指出社会总产品在进行个人分配之前,得从里面扣除“用来满足共同需要的部分”以及“为丧失劳动能力的人等等设立的基金”。^④在我国,人们对共同富裕概念的认识有一个发展过程。改革开放以前,人们将共同富裕普遍理解为“同等富裕”“同步富裕”。改革开放之后,人们对共同富裕的理解逐步趋于理性,普遍认为共同富裕不是人们占有

收稿日期:2021-12-20

*基金项目:国家社会科学基金重大项目“国家治理现代化视域下的生态环境保护法律体系研究”(20ZDA089)。

作者简介:孙佑海,男,天津大学法学院院长、讲席教授(天津 300072),中国法学会环境资源法学研究会副会长,全国人大环境资源保护委员会法案室原主任。

财富的绝对平均,而是普遍富裕基础上的差别富裕,是通过生产力的发展、社会财富的增加、社会分配政策和机制的完善,使社会成员共同走向富裕,大家都更加富裕,但又在富裕程度、速度、先后上存在合理差距。^⑤邓小平同志提出的让一部分人、一部分地区先富起来,通过先富带后富的著名论断^⑥,成为党在新时期调节收入分配关系的重要方针。由此可见,所谓共同富裕,是指党和国家通过推动经济发展,正确处理效率与公平的关系,构建初次分配、再分配、三次分配相协调的基础性制度安排,以不断提高发展的平衡性、协调性、包容性,促进全体人民在物质、精神等方面全面发展。

2. 关于“收入的三次分配”

1994 年,厉以宁在《股份制与现代市场经济》一书中指出,通过市场实现的收入分配,称为“第一次分配”,也就是初次分配;^⑦通过政府调节而进行的收入分配,称为“第二次分配”,也就是再分配;^⑧个人出于自愿,在习惯与道德的影响下把可支配收入的一部分或大部分捐赠给社会,可称为“第三次分配”。^⑨初次分配,在总体上是通过市场机制实现的,按照市场效率进行分配,实行按劳分配为主、多种分配方式并存的分配制度,生产要素参与财富创造并取得合理的要素报酬。改革开放 40 多年来逐步建立起来的生产要素市场,是确保初次分配环节实现相对公平的基础。基于人口大国劳动力相对充裕的国情和生产力水平的阶段性特征,中国产业结构整体上偏向于劳动密集型,相应地,在 GDP 中劳动力收入占比较低,资金、技术等非劳动力收入占比较高。如果完全由市场根据要素效率进行收入分配,很容易导致两极分化。此外,不同行业、不同地区、不同所有制经济具有不同的优势和劣势,单纯依靠要素供给进行收入分配会导致社会发展失衡。同时,为阻断贫富代际传递、调节贫富差距,也亟待调整不够合理的初次分配政策。因此,国家对国民收入进行再分配是必要的。三次分配是对初次分配和再分配的有益补充。不同于初次分配和再分配有硬性法律制度约束,第三次分配主要依靠的是有关社会主体的道德水平,如企业或个人自发地通过慈善捐款等方式对社会分配体系进行适当的补充,起到改善分配结构的作用。政府鼓励慈善事业发展,富人履行社会责任,对于缩小社会收入差距有着积极意义。^⑩2019 年召开的党的十九届四中全会提出,

应当重视发挥“第三次分配”的作用,发展慈善等社会公益事业。^⑪2020 年召开的党的十九届五中全会再次提出,要发挥“第三次分配”的作用,发展慈善事业,改善收入和财富分配格局。^⑫

3. 关于促进共同富裕的法律体系

所谓法律体系,一般是指一个国家的全部现行法律规范,根据其所调整的对象和调整方法的不同,划分为既相互区别又相互联系的若干法律部门,进而形成的内部和谐统一、有机联系的整体。^⑬我国社会主义法律体系,是指以宪法为核心,以法律为主干,包括行政法规、地方性法规等多个层次的法律规范的总称。^⑭所谓促进共同富裕的法律体系,是指我国关于鼓励、支持和推进以矫正先天环境造成的不利发展地位以及消除制度性因素导致的发展机会不均等,实现城乡之间、区域之间、群体之间平衡发展为目标的相关法律、法规和规范性文件的总和。促进共同富裕的法律体系是一个新兴的概念。我国关于促进共同富裕的法律体系,正处于构建和完善的进程中。它是一个受到党和国家高度重视的法律领域,是一个内部相互协调、有着光明发展前景的法律集合体。

(二) 构建和完善促进共同富裕法律体系的重要意义

构建和完善促进共同富裕法律体系有十分重大的意义,突出表现在四个方面。其一,是全面落实党中央重大决策的重要举措。在党中央已经将实现共同富裕作为党和国家重大战略的形势下,加快促进共同富裕相关立法,将党中央推进共同富裕的重大决策以法律的形式固定下来,对于落实党中央战略部署、保障党中央推动共同富裕的决策落地实施,具有重要作用。其二,是强化共同富裕法律制度可操作性的重要途径。具有可操作性的法律体系有其内在的结构要求:一是系统完备,即法律体系应覆盖所有重要领域,不留制度漏洞;二是协调配套,即法律体系各组成部分之间相互协调、相互补充、相互促进;三是具有可操作性,即从制度设计看不是一些抽象的原则,而是内容明确、便于操作的制度性规范。^⑮完善促进共同富裕的法律体系,能够增强共同富裕法律制度的体系性、协调性和强制性,确保共同富裕法律制度的科学性。其三,是防范社会重大风险的有力手段。在推动共同富裕的进程中,政治、经济、科技等领域仍然存在不良资产集中反弹、高风险

影子银行变相存在、房地产金融化泡沫化、地方政府隐性债务等重大风险。^⑥构建和完善共同富裕的法律体系,是坚持法治思维,从顶层设计上构建风险防控机制和责任机制的重要保障,对于维护社会稳定有极为重要的作用。^⑦其四,能够为人类制度文明的发展进步贡献中国智慧。党的十九大报告指出,中国特色社会主义进入新时代,意味着中国特色社会主义道路、理论、制度、文化不断发展,拓展了发展中国家走向现代化的途径,给世界上那些既希望加快发展又希望保持自身独立性的国家和民族提供了全新选择,为解决人类问题贡献了中国智慧和方案。^⑧我国促进共同富裕的法律法规是在长期坚持中国道路的实践基础上探索形成的,既具有中国特色又具有世界意义。进一步构建和完善我国促进共同富裕的法律体系,能够为其他国家提供相关经验借鉴。

二、我国促进共同富裕的立法检视

多年来,党和国家在推动共同富裕进程中注重发挥法律手段的作用,逐步形成了以宪法为核心,以调整初次分配关系、再分配关系、三次分配关系为主干的促进共同富裕的法律体系的雏形。

(一)《宪法》关于促进共同富裕的基本规定

我国《宪法》关于促进共同富裕的规定主要有三方面:其一,关于政治保障的规定。2018年修改的《宪法》第一条增加规定“中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征”。《宪法》序言第六自然段强调中华人民共和国成立以后,“中国人民的生活有了较大改善”。这集中反映了中国共产党领导是实现共同富裕的政治保障,推动共同富裕取得了伟大成就。其二,关于经济保障的规定。一方面,《宪法》规定的社会主义市场经济体制以保障市场机制有效运行为动力,激发社会财富的创造机能,为共同富裕、做大“蛋糕”奠定基础。另一方面,《宪法》关于社会公平的规定为实现共同富裕、分好“蛋糕”提供经济保障。其三,关于社会保障的规定。根据《宪法》序言第七自然段增加的“贯彻新发展理念”“推动社会文明发展”的要求,以及《宪法》第14条关于建立社会保障制度的规定,国家在教育、医疗、就业等方面承担制度性保障义务,通过建立完善的社会保障制度和社会治理体制,扶助社会弱者,推动共同富裕。^⑨

(二)调整分配关系的相关立法

1.调整初次分配关系的相关立法

我国关于调整初次分配关系的立法主要围绕以下五个方面展开,这些立法为做大“蛋糕”提供了有力的法律保障。

(1)关于劳动力要素的立法。首先,初步建立了最低工资保障制度。我国是国际劳工组织常任理事国,根据有关国际公约的原则,1993年11月原劳动部制定了《企业最低工资规定》。1994年7月全国人大常委会颁布《劳动法》,以法律的形式确立了最低工资保障制度。2004年3月原劳动和社会保障部制定了《最低工资规定》。我国的最低工资保障制度自施行以来发挥了重要作用,维护了劳动者的合法权益,保障了社会成员的生存权。其次,通过改革户籍制度,推动农村人口向城镇有序转移,解放农村生产力,促进共同富裕。1997年公安部发布关于小城镇户籍管理制度的改革试点方案,促进农村剩余劳动力就近、有序向小城镇转移。2001年公安部发布关于推进小城镇户籍管理制度改革的新方案,进一步引导农村人口向小城镇有序转移。2011年国务院办公厅发布关于积极稳妥推进户籍管理制度改革的文件,强调统筹推进城镇化和社会主义新农村建设、大中小城市和小城镇协调发展,逐步实现城乡基本公共服务均等化。2014年国务院发布关于进一步推进户籍制度改革的文件,要求稳步推进城镇基本公共服务常住人口全覆盖。最后,通过立法保障就业。1990年国务院颁布《劳动就业服务企业管理规定》,其中第三条规定:“国家对劳动就业服务企业实行扶持政策,鼓励社会各方面依法扶持举办各种形式的劳动就业服务企业。”2007年国务院颁布《残疾人就业条例》,对残疾人就业进行法律保障。同年,全国人大常委会颁布《就业促进法》,对政策支持就业、公平就业、就业服务和管理、职业教育和培训、就业援助等方面作出详细规定。

(2)关于资本要素的立法。在反垄断方面,2004年修订的《对外贸易法》首次从法律层面就对外贸易活动中可能出现的垄断行为予以规制。2007年制定的《反垄断法》首次以专门法的形式对垄断行为予以规制,此后的《标准化法》《外商投资法》《药品管理法》《专利法》《海南自由贸易港法》从不同方面对垄断行为予以规制。在投资者保护方面,2005年修订的《证券法》第134条规定“国家设立证

券投资者保护基金”,首次从法律层面对中小投资者权益保护作出规定。2019 年修订的《证券法》对投资者保护进行专章规定,创新了对投资者保护的体制机制。此外,《证券投资基金法》《期货交易管理条例》《征信业管理条例》等法律法规陆续出台。

(3)关于土地要素的立法。1950 年制定《土地改革法》,废除了地主阶级封建剥削的土地所有制,保障广大农民的利益。1986 年制定《土地管理法》,运用法律手段严格保护耕地,保护农民的基本生产条件。2002 年制定《农村土地承包法》,从法律层面对农村土地承包经营制度予以确认,保护农民的经济利益。1988 年、1998 年、2004 年、2019 年四次修改《土地管理法》,破除集体经营性建设用地进入市场的法律障碍、改革土地征收制度、完善农村宅基地制度、确立土地督察制度。2009 年、2018 年修改《农村土地承包法》,稳定和完善的农村基本经营制度,进一步保护农民的合法权益。

(4)关于技术要素的立法。1987 年制定《技术合同法》,保障技术合同当事人的合法权益。1993 年制定《农业技术推广法》,推动农业科研成果和实用技术进一步为农业生产服务。2002 年制定《科学技术普及法》,提高公民的科学文化素质,推动经济发展和社会进步。2012 年修改《农业技术推广法》,推动破除自主创新面临的障碍,鼓励广大农民依靠农业技术推广致富。

(5)关于数据要素的立法。2021 年制定《数据安全法》《个人信息保护法》,推进公共数据开放共享、释放数据生产力、明确数据应用的伦理边界、严防数据滥用与垄断、保护消费者隐私,防止人民群众因遭受数据诈骗等而导致财富流失。

2. 调整再分配关系的相关立法

(1)税收方面的立法。中华人民共和国成立到党的十一届三中全会期间,税收手段促进共同富裕的作用主要体现在两个方面:巩固社会主义政权,为实现共同富裕奠定政治基础;支持社会主义改造,建立社会主义公有制经济,为实现共同富裕奠定物质基础。1950 年原政务院发布的《全国税政实施要则》《全国各级税务机关暂行组织规程》《工商业税暂行条例》《货物税暂行条例》,为调节社会成员之间的收入分配关系发挥了重要作用。党的十一届三中全会召开至党的十八大召开期间,伴随着改革开放和社会主义市场经济体制建立,适应社会主义市

场经济的新型税制基本确立。在此背景下,税收手段促进共同富裕的主要功能表现为解放和发展生产力,为实现共同富裕提供财税支持。为此,我国于 1980 年制定《个人所得税法》《中外合资经营企业所得税法》,1981 年制定《外国企业所得税法》,1991 年制定《外商投资企业和外国企业所得税法》,1992 年制定《税收征收管理法》。其间,伴随着国营企业“利改税”以及工商税制改革,国务院发布了《国营企业工资调节税暂行规定》《集体企业所得税暂行条例》《房产税暂行条例》《城乡个体工商户所得税暂行条例》等一批行政法规。至此,我国基本形成了一套内外有别、城乡不同,以货物和劳务税、所得税为主体,财产税和其他税种相协调的新的税制体系,为实现共同富裕提供了财税支持。^②1992 年以后,伴随着社会主义市场经济进一步发展,我国对税种进行结构性调整。通过制定《企业所得税法》《车船税法》、修改《个人所得税法》《税收征收管理法》、废止《农业税条例》,逐步确立了以增值税为主体、消费税和营业税为补充的流转税制;调整企业所得税制度,实现了各种所有制企业、内外资企业所得税的统一;调整个人所得税,实现了对个人和个体工商户统一征税;新增房产税等税种,取消农业税。上述调整在保障税收增加的同时,强化了税收的公平性,有力地推动了共同富裕。党的十八大以来,我国社会主要矛盾逐渐转变为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。^③在此背景下,税收手段促进共同富裕的主要作用体现为推动社会更平衡更充分发展。由此,我国围绕增值税、个人所得税、消费税、房地产税、资源税、环境保护税六大税种进行税制改革,为运用税收手段推动共同富裕提供了强有力的法律保障。

(2)社会保障方面的立法。一是加强对弱势群体的法律保障。我国于 1991 年制定《未成年人保护法》,1992 年制定《妇女权益保障法》,1996 年制定《老年人权益保障法》,2001 年制定《职业病防治法》,2008 年修改《残疾人保障法》,2009 年修改《归侨侨眷权益保护法》《国防法》,2020 年制定《退役军人保障法》,建立了对未成年人、妇女、老年人、残疾人、退役军人等特殊群体的社会保障制度。二是逐步建立健全社会保障制度。1994 年制定的《审计法》第 24 条建立了社会保障基金审计制度。2006 年制定的《刑法修正案(六)》建立了对“社会保障基

金管理机构、住房公积金管理机构等公众资金管理机构”违反国家规定运用资金的刑事处罚制度。2010年制定的《社会保险法》建立了社会保险法律制度。2013年修改后的《预算法》确认了社会保障基金预算制度。2021年制定的《乡村振兴促进法》以及修改后的《家庭教育促进法》，完善了乡村振兴和家庭教育方面的社会保障制度。^②

(3) 公共服务方面的立法。在住房保障方面，为解决城市低收入家庭的住房困难，原建设部于2007年制定《廉租住房保障办法》；我国于2012年修改《老年人权益保障法》，2021年制定《军人地位和权益保障法》《乡村振兴促进法》，加强对特殊群体的住房保障。在医疗保障方面，2010年制定《社会保险法》，其中第24条、25条规定“国家建立和完善新型农村合作医疗制度”，“建立和完善城镇居民基本医疗保险制度”。在教育公平方面，1986年制定《义务教育法》，规定“国家实行九年制义务教育”；1996年制定《职业教育法》，规定“国家采取措施，发展农村职业教育，扶持少数民族地区、边远贫困地区职业教育的发展”；1998年制定《高等教育法》，规定“国家采取措施，帮助少数民族学生和经济困难的学生接受高等教育”；2002年制定《民办教育促进法》，规定“民办教育事业属于公益性事业，是社会主义教育事业的组成部分”；2018年修改《义务教育法》《高等教育法》《民办教育促进法》，2021年制定《家庭教育促进法》，促进教育资源更多更公平惠及全体人民，以教育公平促进社会公平正义。

3. 调整三次分配关系的相关立法

我国关于三次分配的立法，主要围绕慈善和捐赠事业展开。一是关于慈善和捐赠的专门立法。1999年制定《公益事业捐赠法》，保护捐赠人、受赠人和受益人的合法权益，促进公益事业发展。2016年制定《慈善法》，保护慈善组织、捐赠人、志愿者、受益人等慈善活动参与者的合法权益，促进社会进步、共享发展成果。二是关于弱势群体保护的立法。2015年修改的《老年人权益保障法》第38条规定，“鼓励慈善组织、志愿者为老年人服务”。2018年修改的《残疾人保障法》第51条规定，“鼓励和支持发展残疾人慈善事业，开展志愿者助残等公益活动”。三是关于推动慈善事业发展的立法。2018年修改的《个人所得税法》第六条规定：“个人将其所得对教育、扶贫、济困等公益慈善事业进行捐赠，捐赠额

未超过纳税人申报的应纳税所得额百分之三十的部分，可以从其应纳税所得额中扣除。”2017年修改的《企业所得税法》第九条规定：“企业发生的公益性捐赠支出，在年度利润总额12%以内的部分，准予在计算应纳税所得额时扣除；超过年度利润总额12%的部分，准予结转以后三年内在计算应纳税所得额时扣除。”

(三) 我国促进共同富裕立法的若干不足

1. 初次分配立法存在的不足

在最低工资保障立法方面，主要存在四点不足。首先，虽然建立了最低工资制度，但涉及该制度的法律只有《劳动法》《劳动合同法》，其他的都是立法位阶较低的《最低工资规定》等部门规章，约束力较弱。其次，《最低工资规定》没有对各地方政府制定的最低工资标准低于国家要求的标准时应承担何种法律责任作出规定，这是最低工资制度难以落实的一个重要原因。再次，最低工资的计算标准不明确，在全国不统一，地区之间差别过大。最后，最低工资制度缺乏有效的监督机制，使得劳动者的合法权益得不到充分有效的保障。在就业保障立法方面，我国现行法律缺少对就业歧视的界定和有效制约。“促进就业”与“促进公平就业”是两个不同的概念，前者解决如何扩大就业的问题，而后者解决如何公平就业的问题。因此，《就业促进法》在法律功能上无法代替“反就业歧视法”。在反垄断立法方面，实践中暴露出对垄断行为处罚力度不够大、反垄断机构职责不够明确、垄断者责任承担方式不够细化等问题。在土地立法方面，现行土地立法未能明确界定土地产权关系，导致一些资金雄厚的企业或者个人利用优势地位，将普通农户的承包土地纳入控制范围，进行非农开发，取得大量非法利润，导致农民利益受到损害。

2. 再分配立法存在的不足

在税收立法方面，主要存在三点不足：一是个人所得税对促进社会公平的作用有限，尤其对高收入者的税收调节和监管不够有力；二是党的十八届三中全会明确提出加快房地产税立法，国家“十四五”规划提出推进房地产税立法，但目前我国房地产税立法进程缓慢；三是消费税的引导作用发挥不足，如根据相关立法，对奢侈品（如贵重首饰、珠宝玉石、游艇）的消费税率为5%—10%，征税幅度明显偏低且范围较窄。在医疗保障立法方面，“医疗保障法”

立法进程迟缓。目前,医疗保障法律供给明显不足,未能有效发挥对社会成员健康权的保障作用。^⑳

3. 三次分配立法存在的不足

三次分配立法主要存在三点不足:一是慈善组织权利和义务不一致,权利较少但义务较重,使其无法承担社会服务功能;二是慈善组织取得公开募捐资格后的资金使用机制不够公开,导致其公开募捐后的资金使用缺乏透明度;三是立法层面对慈善机构的运行监管不足,导致一些地区慈善资金被滥用的情形时有发生。此外,《慈善法》规定慈善组织享受税收优惠的条款尚未得到落实,目前慈善资产的投资与增值按照 25% 的企业所得税税率纳税的做法导致地方基金会难以得到发展。^㉑

4. 缺乏促进共同富裕的基本法

通过梳理我国促进共同富裕的立法可以发现:在相关立法的最顶端,《宪法》对推动共同富裕作了基本规定;在相关专项立法方面,按照处理初次分配、再分配和三次分配相关关系的分类,制定了大量法律和法规;在中间层级,缺乏一部承上启下、统领全局的促进共同富裕的基本法,使得初次分配、再分配、三次分配的相关立法缺乏一个明确的总纲,相关专项立法的质量总体上不高,对实践的指导作用不够有力。

三、构建和完善促进共同富裕法律体系的原则及顶层设计

(一) 构建和完善促进共同富裕法律体系的原则

1. 坚持以人民为中心

《决议》指出,中国共产党百年奋斗的历史经验之一,就是始终坚持全心全意为人民服务的根本宗旨,坚定不移走全体人民共同富裕道路。^㉒走共同富裕道路,是坚持以人民为中心发展思想的生动体现。将坚持以人民为中心作为构建和完善促进共同富裕法律体系的一项基本原则,把增进人民福祉、促进人的全面发展作为发展的出发点和落脚点,对于保障促进共同富裕立法的人民性,推动共同富裕事业取得丰厚的实效,具有决定性作用。

2. 坚持统筹兼顾做大“蛋糕”与分好“蛋糕”

扎实推进共同富裕,应当坚持统筹兼顾做大“蛋糕”与分好“蛋糕”。一方面,必须坚持以经济建设为中心,推动经济高质量发展,为共同富裕的实现

提供坚实的物质基础。习近平总书记指出,“实现社会公平正义是由多种因素决定的,最主要的还是经济发展水平”,“我们必须紧紧抓住经济建设这个中心,推动经济持续健康发展,进一步把‘蛋糕’做大,为保障社会公平正义奠定更加坚实物质基础”,“‘蛋糕’不断做大了,同时还要把‘蛋糕’分好”。^㉓根据有关统计,2003 年至 2019 年我国的基尼系数在 0.4 至 0.5 之间,反映出收入分配差距仍然较大。^㉔因此,在进行促进共同富裕的立法中,应当高度重视进一步优化收入分配制度,推动在做大“蛋糕”的基础上分好“蛋糕”,让全体人民更加充分感受到分配的公平正义。

3. 坚持合理调节初次分配、再分配、三次分配的相关关系

习近平总书记指出,要坚持以人民为中心的发展思想,在高质量发展中促进共同富裕,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。^㉕为此,在初次分配立法中,要坚持以按劳分配为主、多种分配方式并存的分配制度;在再分配立法中,要加大税收、社保、转移支付等制度的调节力度并提高其精准性;在三次分配立法中,要在自愿参与的基础上加大对慈善事业的支持力度,彰显社会公平正义,促进人的全面发展,朝着实现全体人民共同富裕目标扎实迈进。

(二) 构建和完善促进共同富裕法律体系的顶层设计

完善收入分配制度是实现共同富裕的重要路径,通过顶层设计构建初次分配、再分配、三次分配相协调配套的基础性法律体系^㉖,推动更多低收入人群迈入中等收入行列,应当是当前和今后一个时期促进共同富裕立法的重要任务。

1. 抓紧制定“共同富裕促进法”

根据我国的实际情况,为从根本上推进共同富裕各项工作,建议全国人大常委会根据党中央关于推动共同富裕的基本政策,抓紧制定“共同富裕促进法”,作为促进共同富裕领域的基本法。一方面,“共同富裕促进法”与调整初次分配、再分配、三次分配关系的相关立法是基本法与专项法的关系。“共同富裕促进法”规定促进共同富裕的基本制度,调整具体分配关系的相关法律则规定促进共同富裕的专项制度。它们分别在不同的位阶发挥作用,协调配合,共同推动实现共同富裕。另一方面,之所以

将该法建议为“促进法”,主要是考虑到:促进共同富裕的政策性较强,以“促进法”而非“管理法”的立法形式推动共同富裕,符合该法包容性较强的特点。“共同富裕促进法”在法律性质上较为特殊,兼具民

法、经济法、生态环境保护法和社会法的功能,是我国社会迈向新时代后形成的一个新型法律。笔者建议,“共同富裕促进法”的立法框架(见图1)包括以下三个部分。

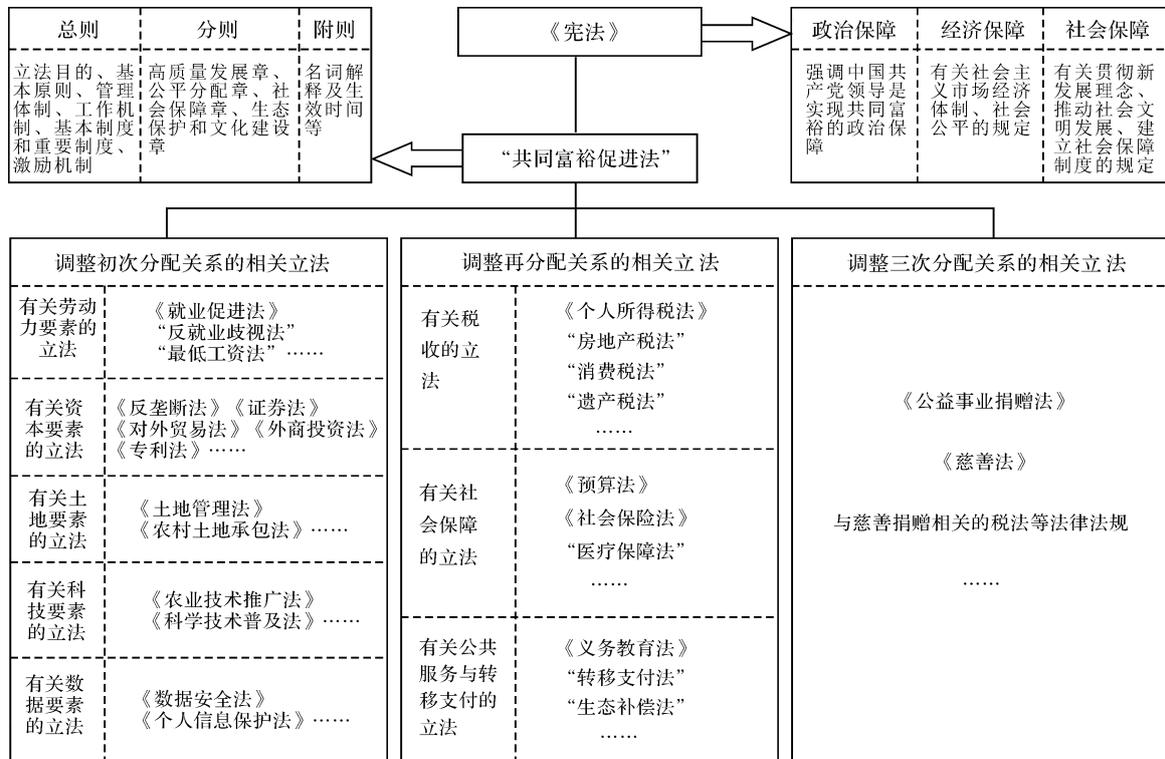


图1 促进共同富裕的法律体系

说明:图中加书名号的为已经制定的法律,加双引号的为尚未制定的法律。

第一部分为总则。主要内容包括立法目的、基本原则、管理体制、工作机制,以及相关制度和激励机制。在立法目的上,“共同富裕促进法”旨在推动高质量发展,实现社会公平,促进全体人民共建共治共享,实现全体人民物质和精神共同富裕,建设社会主义现代化强国。“共同富裕促进法”的基本原则如前文所述三个方面。在管理体制上,应当由国务院发展改革部门负责全国促进共同富裕的统筹工作,国务院财政、民政、农业与农村、人力资源和社会保障等有关部门在各自职责范围内负责促进共同富裕的推动工作。在工作机制上,国家应当建立健全中央统筹、省级负责、市县乡抓落实的促进共同富裕工作机制。各级人民政府应当将促进共同富裕工作纳入本区域的国民经济和社会发展规划。在基本制度和重要制度上,“共同富裕促进法”应当坚持我国社会主义基本经济制度、基本分配制度以及与初次分配、再分配、三次分配相关的重要制度。“共同富

裕促进法”应当确立相关奖励激励机制,促进社会发展中更加彰显公平正义善良好友。

第二部分为分则。具体可包括四章。第一,高质量发展章。主要包括四方面内容:依法建立统筹城乡区域协调发展的长效机制,推动实施区域重大战略和区域协调发展战略;依法加快垄断行业改革,推动金融、房地产同实体经济协调发展,加大对垄断行业和国有企业的收入分配管理,为取缔非法收入、遏制权钱交易以及打击内幕交易、操纵股市、财务造假、偷税漏税等违法行为提供法律依据;依法建立促进培养高素质人才的长效机制,推动提高教育质量,支持人才全面发展;抓好典型地区共同富裕示范区建设,鼓励有条件的地方因地制宜探索实现共同富裕的路径。第二,公平分配章。本章旨在促进税收、社保、转移支付等调节工具发挥作用并提高其精准性。主要包括三方面内容:进一步完善按劳分配为主、多种分配方式并存的分配制度,并健全最低工资

保障制度, 妥当发挥初次分配作用; 通过税收手段合理调节过高收入, 完善个人所得税制度, 规范资本性所得的管理, 并积极稳妥推进房地产税改革, 调整优化消费税征收范围和税率, 更好发挥再分配作用; 通过促进对公益慈善事业的规范管理, 鼓励高收入人群和企业更多回报社会, 推动先富带后富, 促进发挥三次分配作用。第三, 社会保障章。主要包括三方面内容: 促进普惠性人力资本投入, 完善养老和医疗保障体系, 完善兜底救助体系; 完善住房供应和保障体系, 促进基础性、普惠性、兜底性民生保障建设; 完善义务教育保障体系, 为全体人民公平享受教育资源提供保障。第四, 生态保护和文化建设章。主要包括三方面内容: 促进生态保护与修复, 建设良好的生态环境, 这是实现共同富裕的题中应有之义; 强化社会主义核心价值观引领, 完善公共文化服务体系, 不断满足人民群众多样化、多层次、多方面的精神文化需求; 通过建立良好的执法和司法环境, 保障社会公平正义, 促进实现更高水准的共同富裕。

第三部分为附则。对相关法律名词进行解释, 规定法律生效时间等。鉴于该法为促进法, 可以考虑不设法律责任专章。

2. 建立健全有关初次分配的法律法规

(1) 建立健全与劳动力要素相关的法律制度。第一, 制定“最低工资法”。通过专门制定“最低工资法”, 明确最低工资标准的内涵, 统一最低工资标准, 强化对特殊用工形式劳动者的最低工资保障, 完善相关监督检查制度, 加大对违法违规行为的处罚力度。第二, 完善户籍法律制度。比如, 深化户籍制度改革, 推动超大、特大城市调整完善积分落户政策, 探索推动在长三角、珠三角等城市率先实现户籍准入年限同城化累计互认; 建立城镇教育、就业创业、医疗卫生等基本公共服务与常住人口挂钩机制, 推进以人为核心的新型城镇化。^⑩ 第三, 完善就业法律制度。依托互联网等新技术手段, 建立灵活就业保障制度, 健全劳动保障机制。与此同时, 建立反歧视制度, 保障残疾人等弱势群体的就业公平。第四, 完善劳动报酬法律制度。鼓励勤劳创新致富, 重点鼓励辛勤劳动、合法经营, 保障劳动者的劳动报酬。同时, 为惩治恶意欠薪、侵犯农民工合法权益的行为提供法律支持。

(2) 建立健全与资本要素相关的法律制度。第一, 完善《反垄断法》, 推动共同富裕与公平竞争相

辅相成。垄断型经济与实现共同富裕格格不入, 因此, 强化反垄断, 营造公平竞争的政策环境和市场环境, 是促进共同富裕的必然要求。^⑪ 建议加快修订《反垄断法》, 增设对互联网经营者市场支配地位进行规范认定的规定, 提高对相关违法行为的处罚上限, 防止资本无序扩张。第二, 完善保障财产性收入的法律制度, 鼓励和引导上市公司进行现金分红; 完善投资者保护制度; 鼓励企业员工持股等。

(3) 建立健全与土地要素相关的法律制度。建立有效的法律制度, 切实防止土地等重要的生产要素过度集中于少数人或者少数大公司, 保护广大农民的土地权益。

3. 建立健全有关再分配的法律法规

关于再分配, 国家“十四五”规划中明确提出: 要加大税收、社会保障、转移支付等的调节力度和精准性; 健全直接税体系, 完善综合与分类相结合的个人所得税制度, 加强对高收入者的税收调节和监管。^⑫ 根据以上要求, 建议通过以下途径完善有关再分配的法律法规。

(1) 完善税收相关法律法规。第一, 完善个人所得税法律制度。税收是调节国民收入分配的重要手段。对于个人所得税, 要进一步扩大综合征收的范围。比如, 可以将财产性所得、资本性所得等逐步纳入综合所得税, 并加大对短期资本利得、财产交易所得的调节力度; 适当降低劳务所得的最高边际税率, 或者提高其征税门槛。除了个人所得税, 房产税对共同富裕也至关重要, 应当强化该项立法。第二, 建立科学的房地产税法律制度。可以考虑在企业税赋和居民税赋总体不变或有所下降的情况下, 通过充分论证, 加快房地产税立法进程, 及时稳妥地启动房地产税征收。在“房地产税法”中, 应当对各项税制要素作出合理规定, 保障房地产税征收的公平性和效率性; 扩大房地产税的征收范围, 拓宽税基, 明确主要征收对象不是中低收入普通劳动者, 而是拥有高收入、多套住房的主体。第三, 加快制定“遗产税法”。遗产税是世界各国调节财富差距的常用手段, 主要目的是限制财富过于集中, 避免因社会成员继承巨额财产而造成贫富间差距扩大。在我国, 虽然 1996 年召开的八届人大四次会议批准的国民经济和社会发展“九五”计划和 2010 年远景目标纲要中就明确提出逐步开征遗产税, 但因相关争议较大, 至今未能出台“遗产税法”。近年来, 国内出现了越

来越多的拥有巨额资产的家庭,已经具备开征遗产税的条件。从一些发达国家的相关立法经验来看,开征遗产税有助于推动三次分配。第四,完善消费税法法律制度。国家“十四五”规划在“完善现代税收制度”部分指出,要调整优化消费税征收范围和税率,推进征收环节后移并稳步下划地方。^③通过立法调整优化消费税征收范围和税率,有利于促进共同富裕。

(2)完善社会保障相关法律法规。第一,通过立法进一步健全养老保险制度体系,促进基本养老保险基金长期平衡,完善划转国有资本充实社保基金制度,优化社会保障战略储备基金,为实现社会保障覆盖全民提供资金支持。第二,通过立法进一步放宽灵活就业人员参保条件,实现社会保险法定人群全覆盖,发展养老保险,提高企业年金覆盖率、推进失业保险和工伤保险向职业劳动者覆盖,扩大社会保障的覆盖面。第三,推动“医疗保障法”等专项立法,实现社会保障的制度化、体系化、法治化运行。

(3)完善转移支付相关法律法规。我国自1994年实行分税制财政管理体制以来,逐步建立了符合社会主义市场经济体制的财政转移支付制度。中央财政集中的财力主要用于增加对地方特别是中西部地区的转移支付,转移支付规模不断扩大,有力促进了地区间基本公共服务均等化,保障和改善了民生。基于此,应当依照《预算法》的有关规定和党中央、国务院的决策部署,围绕建立现代财政制度,以推进地区间基本公共服务均等化为主要目标,加强转移支付管理,充分发挥中央和地方两个积极性,促进经济社会持续健康发展。为此,应当加快转移支付方面的立法,尽快制定“转移支付条例”,条件成熟时将其上升为法律。同时,应当制定“生态补偿法”,使因保护生态环境而牺牲经济利益的群体得到经济补偿。

4. 建立健全有关三次分配的法律法规

三次分配有赖于全体公民捐赠意愿普遍提高,有赖于政府推动和引导,有赖于成熟的多层次社会捐赠机制。三次分配不但不会伤害社会“做蛋糕”的积极性,反而会增强社会“做蛋糕”的荣誉感。需要指出的是,不能把“三次分配”理解成“劫富济贫”,而应当成立专门的基金会并由专业人士负责管理,以获得更多资金用于公益。

在建立健全初次分配、再分配和三次分配相关

法律的过程中,建议加快完善《慈善法》。根据有关报告,在我国,2019年捐赠总规模达到3374亿元,但与国际水平相比,仍有较大提升空间。^④因此,在《慈善法》修改中应考虑六个方面:在总则中增加政府主导的慈善信息发布制度,并进一步完善慈善组织的认定与退出机制,同时避免政府与企业的利益捆绑,明确政府在慈善事业上的“服务”地位,将政府监督管理及鼓励发展慈善事业的职能明确为政府义务并接受质询与监督;^⑤进一步完善慈善信托制度;妥善解决民办非企业单位、部分社会团体的免税资格问题;完善慈善组织的登记与认定制度;完善慈善组织内部治理规则;支持、鼓励具有慈善性质的社区社会组织发展。三次分配的核心是慈善捐助,重要手段包括发展慈善事业、设定各类新型捐赠方式、制定公益性捐赠税收优惠政策、完善慈善褒奖制度等。为此,建议在《慈善法》修改时将上述内容纳入其中。

四、结论

共同富裕在本质上是为了平衡效率与公平、兼容发展与共享,矫正先天环境造成的不利地位以及消除制度性因素导致的机会不均等,让事实上的社会弱势群体享受社会进步带来的福祉。立足于促进经济社会健康发展,消除环境和制度性因素导致的不平等,共同富裕的主要内容是实现城乡之间、区域之间、群体之间协同发展。基于法治具有固根本、稳预期、利长远的功能,为保障党中央关于推动共同富裕重大决策的有效实施,我国应当抓紧构建和完善促进共同富裕的法律体系。笔者坚信,一个高质量的促进共同富裕的法律体系,一定会为建设高质量发展和共同富裕的社会,实现中华民族伟大复兴,发挥值得期待的效能。

本文写作中得到司法部立法二局(负责国家经济建设方面立法)局长刘长春的指导,在此谨致谢意!

注释

①⑤《中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议》,《人民日报》2021年11月17日。②《坚定不移走中国特色社会主义法治道路 为全面建设社会主义现代化国家提供有力法治保障》,《人民日报》2020年11月18日。③中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局编:《马克思恩格斯全集》第46卷(下册),人民出版社,1980年,第222页。④中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作

编译局编:《马克思恩格斯文集》第 3 卷,人民出版社,2009 年,第 433 页。⑤参见李军鹏:《共同富裕:概念辨析、百年探索与现代化目标》,《改革》2021 年第 10 期。⑥参见邓小平:《邓小平文选》第 3 卷,人民出版社,1993 年,第 111 页。⑦⑧⑨参见厉以宁:《股份制与现代市场经济》,江苏人民出版社,1994 年,第 53—63、53—63、77 页。⑩参见徐飞:《共同富裕的理念演进、实践推动与基础性制度安排》,搜狐网,https://www.sohu.com/a/510708248_99997057,2021 年 12 月 22 日。⑪《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》,《人民日报》2019 年 11 月 6 日。⑫《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》,《人民日报》2020 年 11 月 4 日。⑬⑭《判断法律体系形成的主要标志——话说中国特色社会主义法律体系的形成(二)》,《中国人大》2011 年第 12 期。⑮参见王公龙:《科学制度体系缘何“科学”》,人民网,http://theory.people.com.cn/n1/2019/1209/c40531-31495949.html,2019 年 12 月 9 日。⑯《银保监会党委传达学习中央财经委员会第十次会议精神》,中国银行保险监督管理委员会网站,http://www.cbirc.gov.cn/cn/view/pages/ItemDetail.html? docId = 1002848&itemId = 915&generaltype=0,2021 年 8 月 20 日。⑰《防范化解各领域重大风险,习近平有明确要求》,新华网,http://www.xinhuanet.com/politics/xxjxs/2019-01/22/c_1124024148.htm,2019 年 1 月 22 日。⑱⑲参见习近平:《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》,《人民日报》2017 年 10 月 28 日。⑲参见张翔:《“共同富裕”作

为宪法社会主义原则的规范内涵》,《法律科学(西北政法大学学报)》2021 年第 6 期。⑳参见李万甫:《共和国 70 年税制变迁:历程、脉络和经验》,《财政研究》2019 年第 10 期。㉑参见孙佑海、王操:《乡村振兴促进法的法理阐释》,《中州学刊》2021 年第 7 期。㉒参见华颖:《论加快我国医疗保障法制建设的必要性》,《中国医疗保险》2020 年第 12 期。㉓参见金灿:《完善慈善法制 促进共同富裕》,《经济参考报》2021 年 9 月 28 日。㉔习近平:《切实把思想统一到党的十八届三中全会精神上来》,《人民日报》2014 年 1 月 1 日。㉕国家统计局住户调查办公室编:《中国住户调查年鉴 2020》,中国统计出版社,2020 年,第 391 页。㉖参见习近平:《扎实推动共同富裕》,《中国民政》2021 年第 20 期。㉗参见李实、杨一心:《完善收入分配制度 促进共同富裕》,《光明日报》2021 年 11 月 9 日。㉘《中共中央 国务院关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见》,中央人民政府网,http://www.gov.cn/zhengce/2020-04/09/content_5500622.htm,2020 年 4 月 9 日。㉙《强化反垄断反不正当竞争 促进共同富裕》,《中国青年报》2021 年 8 月 31 日。㉚㉛《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要》,《人民日报》2021 年 3 月 13 日。㉜《〈慈善蓝皮书(2020)〉发布 2019 年我国社会公益资源总量达 3374 亿元》,中华全国工商业联合会网站,http://www.acfic.org.cn/ddgh/bwzc/202008/t20200811_242535.html,2020 年 8 月 11 日。㉝参见王霞:《慈善立法的行为心理基点》,《法制与社会发展》2014 年第 3 期。

责任编辑:邓 林

On Constructing and Improving the Legal System to Promote Common Prosperity

Sun Youhai

Abstract: Considering the role of law in securing fundamentals, stabilizing expectations and benefiting long-term interests, it is necessary for China to speed up the construction and improvement of the legal system for promoting common prosperity so that the effective implementation of the CPC Central Committee's major decision on solidly promoting common prosperity could be ensured. China has a certain foundation in legislation regarding promoting common prosperity, but there are some problems. The basic law is absent. There are many gaps in the legislation of primary distribution, and the current provisions are unreasonable. The redistribution legislation is progressing slowly and some important laws such as real estate tax legislation and inheritance tax legislation have not been introduced yet. There are shortcomings in the three distribution legislation, and the current charity legislation is not perfect, resulting in the lack of donation willingness of social members. Therefore, the "Law for the Promotion of Common Prosperity" as the basic law for promoting common prosperity should be promptly studied and formulated. In the meanwhile, the special laws for the promotion of common prosperity including the primary distribution legislation, the redistribution legislation and the tertiary distribution legislation, should be improved, with a view to forming a legal system that is suitable for China's national conditions and coordinated with the basic law and special laws to promote common prosperity.

Key words: common prosperity; legal system; primary distribution; secondary distribution; tertiary distribution