

刘 丽 / 著

个人所得税制累进性 与社会收入分配

PROGRESSIVITY OF INCOME TAX AND INCOME REDISTRIBUTION



立信会计出版社

LIXIN ACCOUNTING PUBLISHING HOUSE

个人所得税制累进性与 社会收入分配

Progressivity of Income Tax and
Income Redistribution

刘 丽 著



立信会计出版社

LIXIN ACCOUNTING PUBLISHING HOUSE

图书在版编目(CIP)数据

个人所得税制累进性与社会收入分配 / 刘丽著. —
上海: 立信会计出版社, 2011.5
ISBN 978-7-5429-2885-6

I. ①个… II. ①刘… III. ①个人所得税—研究—中国
②收入分配—研究—中国 IV. ①F812.424 ②F124.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 087548 号

责任编辑 洪梅春
封面设计 周崇文

个人所得税制累进性与社会收入分配

出版发行	立信会计出版社
地 址	上海市中山西路 2230 号 邮政编码 200235
电 话	(021)64411389 传 真 (021) 64411325
网 址	www.lixinaph.com E-mail lxaph@sh163.net
网上书店	www.shlx.net Tel: (021) 64411071
经 销	各地新华书店

印 刷	上海申松立信印刷有限责任公司
开 本	890 毫米 × 1240 毫米 1/32
印 张	7.875
字 数	206 千字
版 次	2011 年 5 月 第 1 版
印 次	2011 年 5 月 第 1 次
印 数	1 - 1 000
书 号	ISBN 978 - 7 - 5429 - 2885 - 6/F
定 价	20.00 元

如有印订差错, 请与本社联系调换

前 言

个人所得税是当今世界大多数国家的主要税种之一,承担着筹集财政收入、调节收入分配和调控经济运行的重要职能。西方国家大多在 20 世纪初开始征收个人所得税,第二次世界大战后逐渐完善。从 20 世纪 80 年代起,许多国家开始进行以拓宽税基、降低税率为主要内容的个人所得税制改革。我国现行个人所得税起源于 1980 年和 1986 年个人所得税的三部法律法规,在 1993 年大规模税制改革时整合为一部个人所得税法,其后,又经历了 1999 年、2006 年、2008 年几次微调。虽然我国早在 2003 年召开的“中共十六届三中全会”上就提出了建立综合与分类相结合的个人所得税制,然而由于改革的复杂性,至今尚未取得实质性进展。在 2011 年 3 月正式公布的《国民经济和社会发展第十二个五年规划》中,再次提到“逐步建立健全综合与分类相结合的个人所得税制度”。在 2011 年温家宝总理所作的政府工作报告中,明确提出:“提高个人所得税工薪所得费用扣除标准,合理调整税率结构,切实减轻中低收入者税收负担。”可见,在中国当前社会收入分配急剧扩大的背景下,研究个人所得税制如何进行综合与分类相结合的改革,如何更好地发挥调节收入分配的作用具有十分重要的意义。

个人所得税最重要的特点就是实行累进税制,累进性不仅仅是一个经济问题,它也是一个哲学、历史、伦理学和社会学问题,因为它涉及哪些人应该多纳税,哪些人应该少纳税。研究个人所得税累进性是研究个人所得税的核心,也是研究发挥个人所得税更好地发挥调节收入分配作用的关键,同时又是研究保持税制中性的主要内容。西方社会对税收累进性的研究甚至早于对个人所得税的研究,历史上西方经济

学家、社会学家、哲学家、法学家对税收累进性大多持支持态度,西方经济学家对税收累进性的研究和争论实质上是西方经济学中最重要的论题之一——国家是否应对经济进行干预和干预的程度。不同国家以及同一国家的不同时期,经济社会发展情况不同,对经济干预程度不同,对公平和效率的侧重不同,人们对于税收行为的反应不同,社会公众对政府所采取的社会政策中个人收入分配差距的容忍度不同,都影响着人们对个人所得税累进性的态度。而个人所得税的累进程度则与劳动供给的反应灵敏度、财政收入的需要和收入分配的价值判断密切相关。

在实践中,累进税最早的形式起源于公元前6世纪的希腊,早期的累进税主要是对土地和财富征收的,后逐渐扩大到对个人所得征收累进税。个人所得税普遍于19世纪后半期到20世纪前20年大多数西方国家开征,所得税只对少数富人征收,税基较窄,税率较高,第一次世界大战加快了个人所得税发展进程,从20世纪30年代开始,累进的个人所得税逐渐成为西方国家的主要税种,并实行综合征收模式和较高的累进税率。然而,高度累进性的再分配作用很大程度上被范围较窄的税基所抵消,同时对经济和劳动力供给的负面影响显现。在20世纪80年代美国税制改革的带领下,西方主要国家纷纷将税制的主要目标转向效率,更加重视横向公平,扩大税基,大幅降低最高边际税率,减少税率档次,加强税收征管,优化纳税服务。但是,这一举措并没有使个人所得税的累进性大幅降低,相反,税收累进性还有轻微升高的趋势,对收入分配的调节作用更加有效。

我国现行个人所得税制在1993年之前主要是采用直接手段改变个人所得税的累进性,如通过降低税率提高了个人所得税的累进性。1993年之后更侧重于采取间接手段改变累进性,如多次提高费用扣除标准,其效果有的是提高了累进性,有的则是降低了累进性。鉴于我国当前社会收入差距较大,个人所得税累进性调节分配作用不明显,需要对存在的分类型税制模式导致的税负不公、税收收入不平衡、税制要素设计不合理、征管水平不高等问题进行改革和调整。

面对世界主要国家个人所得税制发展趋势,结合我国经济社会发展实际,我国个人所得税收入将进一步增长,国际化趋势将更加明显,信息化和电子商务对个人所得税的影响更大,同时,个人所得税将发挥更大的调节作用。由此,需要尽快修订个人所得税法,逐步实现综合与分类相结合的税制模式,要拓宽个人所得税税基,实行差别的分步走的个人所得税费用扣除制度,改革税率结构及其适用收入范围,提高税率累进程度,规范税收优惠,加强个人所得税征收管理,优化纳税服务,从而提高我国个人所得税累进性程度,更好地发挥调节收入分配的作用。

本书采用跨学科的分析方法研究个人所得税制改革和社会收入分配,在经济研究分析方法中,将规范分析与实证分析相结合,局部均衡与一般均衡分析相结合。作者主要从重商主义学派、古典经济学理论、庸俗学派、历史学派、新古典学派、凯恩斯理论、新古典综合派、福利经济学、货币学派、供给学派、制度经济学理论、公共选择理论等不同时期经济学的代表人物对税收、税收累进性、个人所得税累进性的观点出发,也涉及了社会学、法学、哲学等领域对收入分配和税收累进性的研究。在税收累进性的测算和个人所得税累进性的经济效应中,主要采用了西方经济学中的局部均衡和一般均衡的分析方法,分析了个人所得税累进性对劳动供给、经济增长和税收收入的影响。在税收累进性与社会公平和收入分配的研究中,主要采用规范分析的方法,结合社会学、法学对社会公平和收入分配的研究成果进行了简要分析研究。本书采用历史和比较分析的方法,重点回顾了世界主要国家个人所得税的历史发展与现状。在我国收入分配制度改革和个人所得税累进性变化中,采用历史分析方法和实证分析方法,对我国个人所得税制变迁、个人所得税累进性变化、收入分配制度变革进行纵向历史分析,采用统计数据和税收征管数据对我国个人所得税的收入分配效应和累进性的程度进行了实证分析。最后,在现有的政策框架下,结合作者对现有税收征管数据进行的数量分析,提出了我国个人所得税累进性改革的具体建议。

当然,由于作者学识的局限和收集的数据资料有限,对个人所得税累进性与收入分配的研究还不是十分深入,加上时间仓促,书中难免出现疏漏甚至错误,敬请读者谅解并予以批评指正。

作 者

2011 年 4 月

目 录

第 1 章 导论	1
1.1 税收累进性的理论	1
1.1.1 经济学社会学对税收累进性的研究	2
1.1.2 关于累进性的测定方法	12
1.1.3 影响累进性的因素	14
1.2 累进性的经济效应	15
1.3 国外个人所得税累进性与收入分配的研究	17
1.4 我国个人所得税累进性与社会分配研究	20
1.5 关于累进税制的研究和设计	22
第 2 章 税收累进性理论研究	25
2.1 税收累进性及其历史沿革	25
2.1.1 税收累进性	25
2.1.2 税收累进性的历史沿革	27
2.2 个人所得税累进性的理论	29
2.2.1 个人所得的理论研究	29
2.2.2 累进性的理论研究	33
2.2.3 累进性的测算方法	40
2.3 个人所得税累进性的经济效应	45
2.3.1 累进性对纳税人行为的影响	45
2.3.2 累进性对经济发展的影响	47
2.3.3 累进性对税收收入的影响	49

2.4	累进性与社会公平和收入分配	50
2.4.1	税收累进性与公平收入分配	51
2.4.2	累进性个人所得税再分配的优势	54
2.4.3	累进性个人所得税再分配的有限性	55
第3章	世界主要国家个人所得税累进性的历史变化与现状	58
3.1	个人所得税税基和税率的发展历史	58
3.1.1	个人所得税开征时期的税基和税率	59
3.1.2	个人所得税发展时期的税基和税率	62
3.2	主要国家个人所得税税基税率的变革	65
3.2.1	20世纪80年代个人所得税税基税率的变化	66
3.2.2	新世纪以来个人所得税税基税率变化	71
3.2.3	个人所得税制累进性的新演变	76
3.2.4	次中央政府的个人所得税制累进性	79
3.3	主要国家个人所得税费用扣除的变化	81
3.3.1	个人所得税费用扣除的历史	82
3.3.2	个人所得税费用扣除的现状	85
3.4	个人所得税税收管理	88
3.4.1	加强纳税人税收信息管理	89
3.4.2	实行多种扣缴制度和申报制度	100
3.4.3	具有强有力的税收执法权	101
3.4.4	优化个人所得税的纳税服务	104
3.5	个人所得税累进性的收入分配效应	108
3.5.1	OECD国家个人所得税对收入分配的作用	109
3.5.2	主要国家个人所得税累进性的收入分配效应	114
第4章	我国个人所得税累进性的历史变化及其存在问题分析	118
4.1	我国个人所得税及其累进性的历史沿革	118

4.1.1	1993 年前个人所得税	118
4.1.2	1993 年后个人所得税	120
4.1.3	我国个人所得税累进性的变化及特点	122
4.2	我国个人所得税累进性与收入分配	124
4.2.1	我国收入分配的现状及收入差距的成因	124
4.2.2	我国收入分配制度的变革及目标取向	134
4.2.3	累进个人所得税对我国社会收入进行再分配	138
4.3	我国个人所得税制累进性的现状及存在问题	139
4.3.1	分类型税制模式的现状和存在的问题	139
4.3.2	个人所得税收入水平的现状和存在的问题	143
4.3.3	税制要素的现状和存在的问题	151
4.4	我国个人所得税累进性及其收入再分配的实证分析	153
4.4.1	我国个人所得税累进性的收入分配效应分析	153
4.4.2	某地区个人所得税累进性的实证分析	154
第 5 章	我国个人所得税改革的措施与建议：累进性视角	158
5.1	个人所得税制发展趋势与改革方向	158
5.1.1	个人所得税发展趋势	158
5.1.2	修订我国《个人所得税法》	162
5.1.3	我国个人所得税的改革方向及模式选择	164
5.2	拓宽个人所得税税基	170
5.2.1	我国关于应税所得的现行规定及问题	171
5.2.2	进一步完善应税所得的规定	172
5.3	实行差别的分步走的个人所得税费用扣除制度	179
5.3.1	我国个人所得税工薪所得费用扣除的规定和存在的 问题	179
5.3.2	工薪所得费用扣除测算：以北京地区为例	183
5.3.3	其他税目费用扣除的规定和存在的问题	188

5.3.4 分步实施个人所得税费用扣除标准改革	189
5.4 提高个人所得税税率的累进程度	192
5.4.1 关于对不同收入等级的界定	192
5.4.2 对不同税率进行设置	195
5.4.3 税率设置的数据检验	202
5.5 规范我国个人所得税税收优惠	207
5.5.1 我国个人所得税优惠的现行规定	208
5.5.2 我国个人所得税优惠存在的问题	211
5.5.3 规范我国个人所得税优惠的措施与建议	213
5.6 加强个人所得税的税收管理	214
5.6.1 我国个人所得税税收管理现状	214
5.6.2 我国个人所得税税收管理中存在的问题	215
5.6.3 加强个人所得税税收管理的措施和建议	219
参考文献	227
后记	242

第 1 章 导 论

1.1 税收累进性的理论

个人所得税从 18 世纪起源到 20 世纪发展为世界大多数国家的主要税种,经历了由临时税发展为经常税,由比例税发展为累进税,由分类所得税发展到综合所得税的历程,累进税率是个人所得税制度的核心。在公共政策中,累进税也是最直接、最有效改变收入分配和财富集中的政策工具。但是什么样的累进性税制,才能有效调节收入分配,这是经济学家、社会学家、政治家都在思考和寻找的答案。累进性不仅仅是一个经济问题,它也是一个哲学、历史、伦理学和社会学问题,因为它涉及哪些人应该多纳税、哪些人应该少纳税等经济学并不能完全解决的问题。在当前中国社会中,个人所得税的累进性是否合理?在调节收入分配中所起作用如何?我们能否找到一个更适合中国国情,更加有效调节收入分配的个人所得税的累进性设计?

西方社会对税收累进性的研究甚至早于对个人所得税的研究,迄今已有四百多年的历史,考察西方经济学家、社会学家、哲学家、法学家对税收累进性的认识与态度值得我们借鉴。总的来看,在历史上支持累进性的学者占大多数。学者们对累进性的影响一般是从对劳动供给、经济增长、税收收入,特别是收入分配的角度进行的。

学者们对累进性的测定和累进性指数的研究起始于 20 世纪初,先后提出了数十种计算税收累进性的方法,试图从不同的角度测定单个税种或整个税收体系的累进性以及收入分配的调节力度,在此基础上

上,运用累进性指数计算不同国家、不同时期税收的累进性程度。税基、税率、税收优惠乃至税收征管都是影响税收累进性的因素,学者们对这些因素的影响程度和影响效果均进行了研究。

1.1.1 经济学社会学对税收累进性的研究

西方经济学对税收累进性的研究可以追溯到16世纪,此后的四百年里,代表经济学发展的不同流派,重商主义、古典经济学派、庸俗经济学派、历史学派、凯恩斯学派、福利经济学、货币学派、制度学派、供给学派等都对税收累进性有过研究和论述,社会学家、法学家等也对税收累进性提出了赞成或质疑,乃至否定的观点。

英国经济学者詹姆斯·斯图亚特提出税收消费比例原则,主张按比例税率课征国内消费税,反对按累进税率征税。在他看来,累进所得税会侵犯个人的财产、所得和利润。不管用什么方法,都不能偿还给被侵犯的个人。因此,累进税一般应予以否定^①。英国经济学家威廉·配第在资本主义税收思想史上首次提出了“公平、确实、便利、节省”的税收原则。他指出,所谓的赋税公平,就是要求每个人都应按照他们实际享受的利益的多少纳税,享受的好处和公共利益越多,纳税就应越多^②。例如人头税不加区别地对每一个人课征,不考虑财产和收入状况,能力不同的人一样纳税,是极不公平的。法国学者萨伊认为,赋税是一部分国民产品从个人之手转到政府之手,以支付公共费用和公共消费,在本质上是公民所做的牺牲。他认为,最好的赋税是税负最轻的赋税,高税率政策对统治者来说,无异于自杀^③。同时,税收负担的分配必须公平,而累进税是实现公平的最好的方式。德国学者瓦格纳认为,由于税收可以影响社会财富分配以致影响个人相互间的社会地位和各个阶级间的相互地位,因而税收的负担应该在各个人和各个阶级之间进行公平

① 斯图亚特:《政治经济学原理研究》1卷,商务印书馆1961年版。

② 威廉·配第:《赋税论》,商务印书馆2001年版。

③ 萨伊:《政治经济学概论》,商务印书馆1997年版。

的分配。为此,他主张采用累进税制,使高收入者税率从高,对低收入者税率从低,对贫困者免税。同时对财产和不劳而获所得加重课税。英国经济学家马歇尔对累进税的主张建立在边际效用价值递减原理之上,即个人同时增加一镑收入,富人感受幸福的程度必然小于穷人幸福增加的程度,对富人就可以采取累进税,将其一部分收入集中于国家,以提高整个国家和全体人民的幸福程度^①。英国经济学家凯恩斯主张运用税收体系来调节:一是改变税收的结构,从以间接税为主转变为以所得税和遗产税等直接税为主;二是改变固定税率和比例税率为累进税率^②。凯恩斯坚持税收体系应以累进的直接税为主的观点,对战后西方国家税收体系和制度变革,乃至所得税成为主体税种,具有很大的促进作用。货币学派代表弗里德曼对凯恩斯坚持运用累进所得税公平社会分配的做法持反对观点,认为此举干涉了个人自由,同时并不会增加国家的财政收入,反而会减少税收,并造成收入分配不均等。他主张用比例税代替累进税。美国哲学家、政治学家罗尔斯认为,社会的不平等源于人们在自然禀赋和文化条件方面的差异,这些差异所导致的收入差别,从道德上是不应该的。应该通过税收,从处境较好的人处取得的收入,来帮助处境较差的人。通过税收来实现收入的平等是合理的^③。美国社会学家哈耶克抨击了希望通过累进税制进行收入再分配以改变社会不公的做法。他认为,比例税制也可以实现从富有阶层向贫困阶层的收入转移,而累进税制对技术进步、资源配置、激励的提供、社会的流动、竞争和投资等都产生了影响。累进税制原本旨在减少不平等现象,但事实上反而使现存的不平等现象长期存在。哈耶克认为,累进税制的问题,最终是一个伦理问题^④。日本税法学者金子宏认为,在所得

① 马歇尔:《经济学原理》下卷,商务印书馆1983年版。

② 凯恩斯:《就业、利息和货币通论》,商务印书馆1998年版。

③ 罗尔斯:《正义论》中文1版,上海译文出版社1991年版。

④ 哈耶克:《自由秩序原理》下册,生活·读书·新知三联书店1997年版。

税方面,不仅可以适用累进税率而且还可以通过基础扣除及其以外的关于人的诸种扣除制度来达到保障最低生活水准的目的,因而所得税是最适合财富的再分配和充实社会保障的税种。他认为,如果从形式平等这一观点出发,累进税率可以说是不平等的。但从实质平等的观点出发,累进税要比比例税平等^①。

Richard Musgrave 认为,在现代社会,最重要的两个问题是如何分配社会公共品以及这种分配的公平程度如何,而税收累进性正是回答和解决这两个问题的关键,所以近二百年来,累进性涉及了政治、经济、伦理等方面的诸多争议就不足为奇了^②。五十多年前,Walter Blum & Harry Kalven 通过对累进性争论的大量调查,断言累进性可能是民主社会处理自身最复杂问题(the hardest problem)的关键^③。各种具体观点见表 1-1。

表 1-1

西方经济学、社会学学者对税收累进性的观点

学者 (国籍、年代)	所属学派	对税收以及税收累进性主要具体观点	对实施累进性税收支持还是反对
托马斯·霍布斯 英国 (1588—1679)	重商主义学派	提出赋税的“利益交换说”,反对直接税,倡导资产阶级税收平等观。他提出两个衡量受益程度的标准,一是个人拥有的财产数额,二是个人消费的数额,要按照两个标准之一,比例平等地向政府纳税。他认为,“所谓课税公平,指的是公平地课征于消费品,而非不公平地课于财产” ^④ 。	

① 金子宏:《日本税法原理》,中国财政经济出版社 1988 年版。

② Edited by John G. Head & Richard Krever, Tax Reform in the 21st Century: A Volume in Memory of Richard Musgrave. Wolters Kluwer Law & Business, 2009.

③ Blum W. J. & H. Kalven Jr., The Uneasy Case for Progressive Taxation. University of Chicago Press, 1953.

④ 霍布斯:《利维坦》,商务印书馆 1936 年版,第 22 页。

(续表)

学者 (国籍、年代)	所属学派	对税收以及税收累进性主要具体观点	对实施累进性税收支持还是反对
詹姆斯·斯图亚特 英国 (1712—1780)	重商主义学派	提出税收消费比例原则,主张按比例税率课征国内消费税,反对按累进税率征税。在他看来,累进所得税会侵犯个人的财产、所得和利润。不管用什么方法,都不能偿还给被侵犯的个人。因此,累进税不具有提高商品价格的倾向,一般应予以否定 ^① 。斯图亚特也是最早提出累进税概念的西方学者之一。	反对
尤斯蒂 德国 (1720—1771)	重商主义学派	提出了税收课征应当公平合理,要根据每个人负担能力的大小分担。他特别指出,有些国家的税制设计虽然是对一定数额以上的资产征收高税率,但在执行过程中不能实现,使得富人的贡献较小,而中产阶级的负担较重,是极不公平的。	
威廉·配第 英国 (1623—1687)	古典经济学	在资本主义税收思想史上首次提出了“公平、确实、便利、节省”的税收原则。他指出,所谓的赋税公平,就是要求每个人都应按照他们实际享受的利益多少纳税,享受的好处和公共利益越多,纳税就应越多 ^② 。例如,人头税不加区别地对每一个人课征,不考虑财产和收入状况,能力不同的人一样纳税,是极不公平的。	支持
亚当·斯密 英国 (1723—1790)	古典经济学	他吸收了配第、尤斯蒂等人的思想,明确系统地提出了税收四原则,即平等、确实、便利和经济的原则。赋税的本质是国家和纳税人之间的利益交换关系,纳税人税负的轻重应该同他享受公共利益的数量相适应。税收应该“中立”,使征税尽量不影响财富分配的比例,不影响经济的发展 ^③ 。斯密认为,劳动者工资收入的高低,要受劳动力需求和食物平均价格两个因素的支配,工资税率的任何变动,都会使工资上升。	

① 斯图亚特:《政治经济学原理研究》1卷,商务印书馆1986年版,第496页。

② 配第:《赋税论》,商务印书馆1990年版,第32页。

③ 斯密:《国民财富的性质和原因的研究》下卷,商务印书馆1974年版,第384页。

(续表)

学者 (国籍、年代)	所属学派	对税收以及税收累进性主要具体观点	对实施累进性税收支持还是反对
大卫·李嘉图 英国 (1772—1823)	古典经济学	他继承了斯密的经济自由主义思想和国家观,认为赋税是一个国家的土地和劳动的产品中由政府支配的部分,最后总是由该国的资本中或是由该国的收入中支付的,所以,凡属赋税都有减少积累能力的趋势 ^① 。同时,他认为,对工资课税和对生活必需品课税一样,都会促使工资提高,造成资本利润率降低。	
萨伊 法国 (1767—1832)	庸俗学派	他继承了斯密的自由放任的思想,他认为,赋税是一部分国民产品从个人之手转到政府之手,以支付公共费用和公共消费,在本质上是公民所做的牺牲。他认为,最好的赋税是税负最轻的赋税,高税率政策对统治者来说,无异于自杀。同时,税收负担的分配必须公平,而累进税是实现公平的最好的方式。	支持
约翰·穆勒 (1806—1873)	庸俗学派	他部分继承了斯密的赋税四原则,但是对于平等原则有着不同的理解。斯密主张的税收平等观是以“利益说”为基础的,穆勒的平等观的基础则是边沁的功利主义,他主张按照平等牺牲理论求得课税公平与最小牺牲。他主张在设计税制时采取比例税,既可以实现平等牺牲,同时也可以实现最小牺牲。而累进税是对勤勉和节约的课税,侵犯了私有权,是不合理的。穆勒还提出了比例税适用的条件,即对所得课征比例税,应扣除最低生活费用。另一方面,穆勒虽然不赞同累进税,但是认可累进税在限制财产在不劳而获阶层中的积累上发挥的积极作用。	反对

① 李嘉图:《政治经济学及其赋税原理》,商务印书馆 1984 年版,第 539 页。