

吉尔克◎著

POPULATION
AGEING

人口老龄化

背景下的税制演进趋向研究

The Research on the
Tendency of Tax Evolution in the Context of
POPULATION AGEING



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE



吉尔克◎著

POPULATION
AGEING

人口老龄化

背景下的税制演进趋向研究

The Research on the
Tendency of Tax Evolution in the Context of
POPULATION AGEING



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

北 京

图书在版编目 (CIP) 数据

人口老龄化背景下的税制演进趋向研究 / 吉尔克著

. —北京: 中国经济出版社, 2018. 4

ISBN 978-7-5136-5121-9

I. ①人… II. ①吉… III. ①人口老龄化—影响—税

收制度—研究—中国 IV. ①F812.422

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 049778 号

责任编辑 贺 静

责任印制 马小宾

封面设计 华子设计

出版发行 中国经济出版社

印 刷 者 北京九州迅驰传媒文化有限公司

经 销 者 各地新华书店

开 本 710mm×1000mm 1/16

印 张 12.5

字 数 179 千字

版 次 2018 年 4 月第 1 版

印 次 2018 年 4 月第 1 次

定 价 59.00 元

广告经营许可证 京西工商广字第 8179 号



中国经济出版社 网址 www.economyph.com 社址 北京市西城区百万庄北街 2 号 邮编 100037

本 版 图 书 如 存 在 印 装 质 量 问 题 , 请 与 本 社 发 行 中 心 联 系 调 换 (联 系 电 话 : 010-68330607)

版权所有 盗版必究 (举报电话: 010-68355416 010-68319282)

国家版权局反盗版举报中心 (举报电话: 12390)

服务热线: 010-88386794

前 言

改革开放以来，我国经济建设取得了举世瞩目的成就。近 30 年来，经济持续保持近两位数的增长速度，经济总量每 7 年多翻一番，这在人类历史上是前所未有的。但我们也应该清醒地认识到，随着我国人口老龄化进程的加快，过去主要以高储蓄、高投资和廉价劳动力来推动的经济增长方式难以维持。随着我国人口老龄化进程的加快，人口结构变动所带来的负面影响开始显现。税收制度是政府筹集公共资金的主要工具，是以国家政权为保证的强制性制度约束。作为生产关系的一种，税收规模的大小和税收制度的构成最终要受到生产力发展水平的制约。因而学者们主要从宏观税负与经济增长的适应性和税制结构对经济增长的适应性两个方面对税制问题展开了大量的研究。但总体而言，关于人口老龄化对税制演进影响的研究相对较少。从新古典生产函数来看，国民收入增长率等于劳动人口增长率乘以劳动收入份额加上资本增长率乘以资本收入份额，再加上科学技术的进步率。短期内，在没有科学技术水平大幅提升的条件下，劳动力人口的减少会导致国民收入增长率的下降。因而从生产函数出发，人口老龄化进程的加快，将导致一国产出规模和生产中要素组合的变化。作为生产力要素，劳动力规模和结构的变动最终会导致税收规模和税制构成的变动。可见，人口老龄化进程的加快，会影响到一国的生产力水平和生产力结构，而这种影响又将通过一国的生产力水平和生产力结构传导至一国的税收制度设计上，并最终推动该国的税制变革。因而在人口老龄化背景下，研究人口结构变动对税制演进的影响，既有理论意义又有现实意义。

本书在人口老龄化背景下，以人口结构变动为出发点，考查了人口结

构变动对宏观税负水平和税制结构的影响。就宏观税负水平而言，人口老龄化下养老保障税费的刚性增长是推动一国宏观税负水平升高的最直接动因。从税制构成来看，现实中无论一国的具体税种如何定义，税收最终课征于劳动、资本和消费三大“隐性税基”。人口老龄化下，劳动力供给的相对或绝对减少，在市场经济条件下，会引发劳动力供给、资本积累和消费需求的连锁反应，进而影响税制构成的演进趋向。

本书创新性地以人口老龄化为视角，对税制演进进行了研究。首先，本书在比对我国和世界人口老龄化一般进程的基础上，揭示出我国人口老龄化进程中所表现出的独特性和成因。我国在人口老龄化进程中表现出总量大、进程快、高龄化和超前于经济发展水平的特征。而“计划生育”政策的长期推行是我国形成这些特征的主要原因。税制演进中最主要的两个方面是宏观税负水平和税制构成。从人口结构变动上看，人口结构变动主要通过养老保障税费水平的高低影响宏观税负水平。税基是影响税制构成的重要因素之一。而资本、劳动和消费实质上构成了税收的三大“隐性税基”。因而本书从宏观税负水平和税基两个角度来阐释人口老龄化作用于税制演进的机理。由于本书旨在从人口老龄化角度来分析人口结构变动对税制演进的影响，因而将宏观税负口径定义为养老社会保障税费和一般税收两个组成部分。从宏观税负角度看，在一般税收收入不变的条件下，人口老龄化引致的养老保障税费刚性增长是引起宏观税负水平上升的主要原因。从税基角度看，人口老龄化导致劳动力供给少、劳动参与率降低和劳动生产率下降，进而导致劳动税基缩小。根据生命周期理论，劳动力人口的相对减少、纯消费人口的相对增加会降低一国的储蓄率，而储蓄率的高低会直接影响资本积累速度，进而导致一国资本税基的相对减少和消费税基的相对增加。在此基础上，本书从宏观税负和税基两个角度分析了我国人口老龄化对我国税制演进的影响。我国宏观税负增速长期快于经济增长的速度，而从宏观税负构成的两个方面来看，养老保障税费的增速明显快于一般税收的增速。这成为拉动我国宏观税负水平整体上升的重要成因。同时，从我国经济进入“新常态”后的宏观税负结构变动来看，养老保障

税费增速虽然有一定程度的下降,但其下降幅度明显低于一般税收的下降水平。

其次,经济发展水平是影响税制演进的最主要因素。而人口老龄化作为一个影响经济的重要因素,与消费、储蓄、资本、劳动生产率等合力作用于经济社会。因此,多数学者通过数理或计量模型得出人口老龄化对影响经济增长的某个变量(如消费、投资等)的影响。因而本书以新古典增长模型为框架,以经济效率为标准,从宏观税负和税基选择两个方面分析了人口老龄化对税制演进的影响。本书在 Solow 模型中将总人口区分为工作人口和退休人口两个部分,并假设政府以固定税率不加区分地对产出征税(代表宏观税负水平)。模型结果显示,在稳态下人口老龄化程度与宏观税负水平负相关,且从模型假设的宏观税负构成上看,养老保障税费与一般税收存在此消彼长的关系。但人口老龄化程度对产出的影响不确定,即如果退出生产的老年人口所让渡出的资产能被经济体充分利用,则会对单位人均有效资本的积累起到促进作用,但其作用的大小受宏观税负水平的影响。基于以上分析,本书通过对人口老龄化程度相对较重、税制相对成熟的 OECD 国家的宏观税负变动历程进行考查,分析得出宏观税负总体上对经济增长有负面影响。因而 OECD 国家在保持宏观税负水平总体水平稳定的条件下,普遍降低了一般税负水平,而加重了社会保障税负水平;由于索洛模型中储蓄率是独立于经济增长的外生变量,该模型在应用上受到了限制,也不利于在该模型基础上进行税基选择的分析。因而本书在内生储蓄率的拉姆齐模型中引入人口结构和税收变量来分析人口老龄化(模型中用寿命延长作为人口老龄化的代表变量)对税制构成的相关影响。模型结果显示,在科学技术水平不变的条件下,对资本、劳动和消费税基的增税都会降低经济增长的效率。而在其他税不变的条件下,对消费征税降低了未来消费的相对价格,使人们更倾向于对未来的消费,有利于储蓄。在其他税不变的条件下,提高劳动工资税率会减少储蓄。由于 OLG 模型人口异质的特点,本书进一步构建了六期的跨期迭代模型,并选取我国数据对模型进行了动态模拟。结果表明,相较于对资本、劳动和消费征税而

言，其对经济增长负向影响的大小可表示为：对资本征税>对劳动征税>对消费征税。在理论分析的基础上，本书对人口老龄化程度相对较重、经济发展水平相对较高的 OECD 国家近年来税制结构的变动与我国近年来税制结构的变动进行了比较分析。从税制结构变动趋势看，随着人口老龄化进程的加快，养老保障税费收入将不断增加。养老保障税费一般由企业和个人负担，这在一定程度上侵占了所得税类的税基，因而造成了所得税类税收收入占税收总收入的比重有相对下降的趋势。而相较于养老保障税费的刚性增长趋势而言，所得税与商品劳务税的变动呈现出此消彼长的态势。有趣的是，通过比较 OECD 国家同等收入水平、同等老龄化水平、同等社会保障税比重水平后，本书发现，一国以增值税为主的商品劳务税比重越高，实际 GDP 增长率相对越高，而所得税比重越高，则实际 GDP 增长率相对越低。从主要税种的变动趋势来看，随着人口老龄化进程的加快，各国企业所得税的比重整体呈下降趋势，而个人所得税的比重整体呈波动中小幅下降的趋势。商品劳务税比重整体呈波动中小幅上升的趋势。在商品劳务税构成中，增值税比重基本没有发生太大变动，但消费税、环境保护消费税类等相对上升较快。

最后，本书在结合以上研究结论的基础上，对我国人口老龄化下税制改革的趋向提出一些建设性的建议。我国人口老龄化的进程与经济增长不相协调，且从我国人口老龄化进程中所表现出的特征来看，我国快速的人口老龄化进程将有可能加重其对经济发展的负面影响。因此，为应对我国人口快速老龄化可能给经济增长带来的不利影响，今后税制改革趋向应以效率优先、兼顾公平为原则，其路径为：充分利用我国 2015—2035 年的人口红利窗口期，继续保持投资和出口的中高速增长。为此，本书提出：适当降低企业所得税税率，以保证企业有充足的资金积累来满足其转型升级的需要；加快个人所得税从分类征收向综合征收过渡，合理确定扣除项目；下调增值税的低税率以保障老年人口的基本生活需求；提高消费税税率，扩大消费税征税范围，引导消费方向；缓速提高资源税税率，促进资源综合利用率的提高；设立遗产税、环境税等新税种，以弥补养老保障资

金的不足。

本书可能的创新之处在于：首先，不同于其他多数关注宏观税负或税制结构对经济增长影响的研究，从人口结构变动的角度分析了税制演进的一般趋势，这可能是一个新的探索。其次，以往对税制选择效率的研究成果在一定程度上忽略了人口结构因素这一变量，而本书的研究以效率为中心，以人口结构变动为重要影响因素。

目 录

1 导 论	1
1.1 研究背景	1
1.1.1 人口老龄化要求经济增长方式的转变	1
1.1.2 “人口老龄化陷阱”与“中等收入陷阱”的叠加	3
1.1.3 人口老龄化与供给侧改革	7
1.2 研究意义	8
1.3 相关概念界定与理论基础	8
1.3.1 税收制度	8
1.3.2 相关理论基础	9
1.3.3 人口老龄化背景下的税制问题研究综述	19
1.4 研究的目的、方法、思路、创新与不足	22
2 我国人口老龄化现状与进程	26
2.1 对人口老龄化的界定与世界人口老龄化现状	26
2.1.1 对人口老龄化的界定	26
2.1.2 世界人口老龄化现状	27
2.1.3 世界人口老龄化的进程	30
2.2 我国人口老龄化的特点	34
2.2.1 老龄人口总量大、进程快	35
2.2.2 老年人口高龄化	39

2.2.3	地区间老龄化程度差异较大	41
2.2.4	老龄人口性别比例失衡	45
2.2.5	人口老龄化与我国经济发展的不协调性	45
2.3	我国人口老龄化进程快的成因	48
2.3.1	计划生育政策导致生育率快速下降	48
2.3.2	预期寿命的延长	50
2.3.3	人口增长波动的叠加	51
2.4	我国人口老龄化的未来进程	53
3	人口老龄化影响税制演进的机理	55
3.1	人口老龄化与宏观税负水平	56
3.1.1	宏观税负口径	56
3.1.2	人口老龄化是导致宏观税负水平升高的重要因素	58
3.2	人口老龄化对税基的影响	62
3.2.1	人口老龄化与劳动税基	62
3.2.2	人口老龄化与资本税基	66
3.2.3	人口老龄化与消费税基	69
3.3	社会保障税（费）与一般税收的关系	72
3.3.1	养老社会保障税（费）与所得税的关系	73
3.3.2	养老社会保障税（费）与增值税的关系	76
3.3.3	养老社会保障税（费）与其他税的关系	77
4	人口老龄化背景下人口结构变动	
	对我国税制的影响	79
4.1	我国税制演进概况	79
4.1.1	改革开放前的税制	79
4.1.2	改革开放后的税制	80
4.1.3	2003 年以来的税制	82

4.2	养老保险需求的刚性增长对我国宏观税负的影响	84
4.2.1	人口老龄化导致养老保险基金收入 增速超 GDP 增速	84
4.2.2	人口老龄化导致财政对养老保险基金补贴的增长	88
4.2.3	人口老龄化的加速将使我国未来的宏观 税负水平进一步提高	89
4.3	人口老龄化对我国税基的影响	91
4.3.1	人口老龄化对我国劳动税基的影响	91
4.3.2	人口老龄化对我国资本税基的影响	98
4.3.3	人口老龄化对我国消费税基的影响	100
4.4	人口老龄化对我国税制演进趋向的影响	102
5	人口老龄化与宏观税负——基于 Solow 模型的分析	104
5.1	Solow 模型基本框架	104
5.2	引入税收和人口结构的 Solow 经济增长模型	107
5.3	人口老龄化与宏观税负的经验分析	112
6	人口老龄化背景下我国税制选择的动态模拟分析	121
6.1	人口老龄化对资本、劳动和消费课税的经济 影响——基于拉姆齐模型	121
6.1.1	模型的基本框架	121
6.1.2	引入税收与人口结构	126
6.2	我国人口老龄化背景下的税制模拟 分析——基于 OLG 模型	128
6.2.1	模型构成	129
6.2.2	相关参数的设定	132
6.2.3	税制变动的动态模拟	134
6.2.4	仿真结果	135

6.3	人口老龄化背景下税制结构演进趋向的经验分析	137
6.3.1	OECD 国家税制结构的演进趋向	138
6.3.2	我国税制结构的演进趋向	145
6.4	主要税种的演进趋向	148
6.4.1	增值税的演进趋向	148
6.4.2	所得税的演进趋向	153
6.5	资本、劳动、消费有效税率的变动趋向	156
6.6	小 结	157
7	人口老龄化背景下我国税制改革的建议	160
7.1	税制改革导向	160
7.2	个人所得税改革建议	161
7.2.1	分类征收制向综合征收制过渡并细化扣除项目	161
7.2.2	降低边际税率	163
7.2.3	勤劳所得抵免和鼓励退休人员再就业	164
7.3	商品劳务税改革建议	165
7.3.1	增值税改革	165
7.3.2	消费税改革	167
7.4	企业所得税改革建议	167
7.5	资源税改革建议	168
	参考文献	169
	索 引	183
	后 记	185

1 导 论

1.1 研究背景

1.1.1 人口老龄化要求经济增长方式的转变

近 20 年来,我国经济持续快速增长。1996—2015 年,我国国内生产总值的平均增长率达 9.57%,其间有 7 年的增长率达到两位数以上,有 6 年的增长率达到 9%以上^①。从经济增长的动力来看,多数学者将推动我国经济快速增长的因素归结为以高储蓄率推动的高投资率,以廉价劳动力和对资源、环境的低成本透支来支撑的出口导向型经济。然而,2008 年以来,受美国金融危机所引发的全球性经济衰退的影响,我国经济也出现了明显的下行趋势。为应对全球性金融危机带来的负面影响,并保证我国经济增长率不低于 8%的既定经济增长目标,国务院于 2008 年 7 月将我国在 2007 年年底确定的“稳健的财政政策、适度从紧的货币政策”改为“积极的财政政策、适度宽松的货币政策”,并于 2008 年 11 月 10 日出台了在未来两年内投资 4 万亿元人民币的积极性财政政策。虽然该巨额财政刺激方案保证了我国 2008 年、2009 年和 2010 年国内生产总值 9.6%、9.2%和 10.6%的增长率,但该经济刺激方案在消化过剩产能的同时,也进一步刺激了产能的过剩,且进一步加重了经济结构的失衡。因而在之后的 2011—2015 年,我国国内生产总值增长率由 9.5%下降至 6.3%。

^① 数据来源:根据中华人民共和国国家统计局网站年度数据计算得出。

与此同时,过去支撑我国经济高速增长的因素正趋于弱化。一是人口红利窗口期加速收窄。根据我国国家统计局网站的统计数据,2015年,我国15~64岁劳动力人口数比2014年减少了108万人。另外,联合国中等生育率下的预测数据显示,我国保持了30多年的劳动力增长趋势到2015年发生了扭转,之后我国15~64岁劳动力人口将呈持续下降趋势。且逐年下降的劳动力人口数量呈倒“U”型趋势,并在2053年达到峰值,即到2053年我国15~64岁的劳动力人口将比上年下降1315.6万人。二是我国之前以高储蓄、高投资推动的增长方式将难以为继。根据世界银行的标准,我国2013年人均GDP突破7000美元,已正式进入中等收入国家行列。然而,这并不能表明我国今后的经济将持续增长。二战后的世界经济史表明,虽然多数国家都成功地从低收入国家迈入中等收入国家,但却只有极少数的国家能成功地从中等收入国家迈入高收入国家的行列。而且,当一国经济发展水平达到中等收入国家水平后,投资拉动的作用较以往将发生转变。首先,投资收益率边际递减规律的作用开始显露。如2009年,我国4万亿元的积极财政政策仅使我国增长率达到10%以上的时间维持了3个季度,之后整体呈下滑趋势。虽然此后我国推出的一些其他短期经济刺激政策也曾使得经济增长率一度小幅回升,但政策的作用时间越来越短。正如李克强总理在《关于调整经济结构促进持续发展的几个问题》一文中指出的:“长期过度依赖投资拉动的经济增长是难以持续的。^①”再次,随着我国人口老龄化进程的加速,我国劳动力的供给逐年递减,而劳动力的成本则逐年上升,这将对我国以劳力密集型为主的商品出口带来不利的影响。海关总署2015年3月的调查显示,我国有56.2%的出口企业反映,其出口的综合成本同比增加,而其中有61.8%的企业表示劳动力成本同比上升较快^②。2015年,赵福军、赵晋平在其《上半年外贸出口形势企业问卷调查分析报告》中指出:“受访企业中44.9%的企业认为劳动力成本的

① 李克强. 关于调整经济结构促进持续发展的几个问题 [J]. 求是, 2010 (11): 6.

② 海关总署. 3月份47.3%调查企业新增出口订单金额下降 [EB/OL]. http://news.xinhuanet.com/finance/2015-04/13/c_127682921.htm, 2015-04-13.

上升是各项影响出口增长的首要不利因素^①”。

1.1.2 “人口老龄化陷阱”与“中等收入陷阱”的叠加

习近平主席在 2014 年亚太经合组织（APEC）工商领导人峰会开幕式的演讲中提出了中国经济发展进入“新常态”的重大战略判断。习近平主席进一步指出，经济发展的“新常态”不完全是受金融危机的影响，而是经济发展规律的客观表现。2014 年 8 月 7 日，《人民日报》发表的“经济发展迈入新阶段”一文中将中国经济新常态归纳为“中高速”“优结构”“新动力”“多挑战”4 个主要特征。

从经济增长速度来看，我国的经济增长速度已经由高速增长转向了中高速增长。2003—2007 年，我国 GDP 的增长率平均为 11.6%，而 2008—2011 年，我国 GDP 的平均增长率下降到了 9.6%。此后的 2013 年，我国 GDP 的增长率进一步下降到 7.7%。2015 年，我国 GDP 的增长率更进一步下降到 6.3%。而随着我国人口结构的转变、劳动力成本的上涨和储蓄率的下降，我国今后的经济增长率有可能进一步下降。

从我国未来所面临的挑战来看。一是我国有落入“中等收入陷阱”的可能。世界银行的《东亚经济发展报告（2006）》中提出了“中等收入陷阱”这一概念。“中等收入陷阱”至今都没有一个统一的定义，但一般是指当一国的国民收入达到中等收入水平后，如果该国没有转变经济增长方式，将可能导致该国经济增长的动力不足，并最终陷入经济增长的停滞状态。根据中国国家统计局数据，并按照“人民币平均汇率（年平均价）”计算，2014 年我国人均 GDP 为 7575 美元，已经属于中等偏上收入国家的行列。但我国目前的国民收入水平与人均 12600 美元标准的高收入国家之间还有很大的差距。因而未来的几年已成为我国能否成功跨越“中等收入陷阱”，并顺利实现党的十八大提出的“到 2020 年城乡居民人均收入比

^① 对外经济研究部“外经贸形势分析”课题组，2015 年上半年外贸出口形势企业问卷调查分析报告[R]，2015，8。

2010 年翻一番”的宏伟目标的关键时期。而保持经济的中高速增长是我国跨过“中等收入陷阱”的必要条件，但从 2015 年国家统计局网站公布的数据来看，我国经济下行的压力较上年有一定的增加。2015 年前两个季度国内生产总值指数为 107.0%，较上年第四季度增速下降了 0.4 个百分点。如果这一趋势一直得不到扭转，则我国很有可能落入“中等收入陷阱”。二是我国人口老龄化进程的不断加速对我国能否顺利跨越“中等收入陷阱”带来了不利影响。创造“东亚奇迹”的日本和“亚洲四小龙”国家及地区，其经济的高速增长期都是在人口结构进入老龄化前实现的。Bloom, David 和 Jeffrey G. Williamson (1997) 的研究表明，东亚经济的快速增长在很大程度上取决于其人口结构的转变。20 世纪 40—50 年代东亚经济的人口结构为高少儿抚养比，其经济增长受到压制，人均收入水平不高。而其后的 1970—1995 年，随着东亚国家人口结构的转变，即劳动年龄人口占总人口的比重不断增加，东亚经济的人均 GDP 年增长率达 6.1%，高于稳态增长率 4.1%。因此，Bloom 等推断，在东亚经济的整个高速增长期间，人口结构变化的因素对经济高速增长的贡献达 $1/4 \sim 1/3$ 。

地缘和文化上，日本、新加坡、韩国与我国有很大的相近之处。因而日本、新加坡、韩国的经济发展史值得我们警视。二战后，日本经济经历了萧条、繁荣、快速增长与停滞 4 个阶段。同期，日本的人口结构也发生了急剧变化，从一个发达国家中人口结构最为年轻的国家，变成一个人口老龄化最为严重的国家。日本统计局官网的统计数据显示，1950—1990 年为日本的人口红利时期，这一期间少儿抚养比下降，老年抚养比相对较低，劳动年龄人口的比重相对较大（见图 1.1）。而这一时期也正是日本经济增长最快速的时期。1956—1991 年，日本的经济增长率平均达 11.88%。其中，1956—1978 年，日本的经济增长率基本维持在 10% 以上。1979—1991 年，日本的经济增长率开始下降，并基本维持在 5% 左右。1992 年之后，随着日本人口红利的消失和日本人口老龄化进程的加快，日本的经济增长再也没能回到之前的增长速度。以 1970 年日本进入老龄化社会（以 65 岁及以上人口占比超过 7%）为时间点。在日本进入老龄化社会前的 1956—1970 年，日本的增长率

平均为 15.63%。而在日本进入老龄化社会后的 1971—1991 年,日本经济的增长率平均为 9.21%。

从新加坡进入老龄化社会前后的经济增长率来看。2000 年,新加坡进入老龄化社会,其 65 岁及以上人口占总人口的比重为 7.2%。在新加坡进入老龄化社会前的 1961—1999 年,其经济增长率平均为 8.3%。而在新加坡进入老龄化社会后的 2000—2014 年,其经济增长率平均为 5.7%^①。

同样的情况也出现在了韩国。韩国于 2000 年正式进入人口老龄化社会。韩国在进入老龄化社会之前的 1971—1999 年,经济增长率平均为 8.5%,而在韩国进入老龄化社会后的 2001—2013 年,经济增长率平均为 4.2%^②。

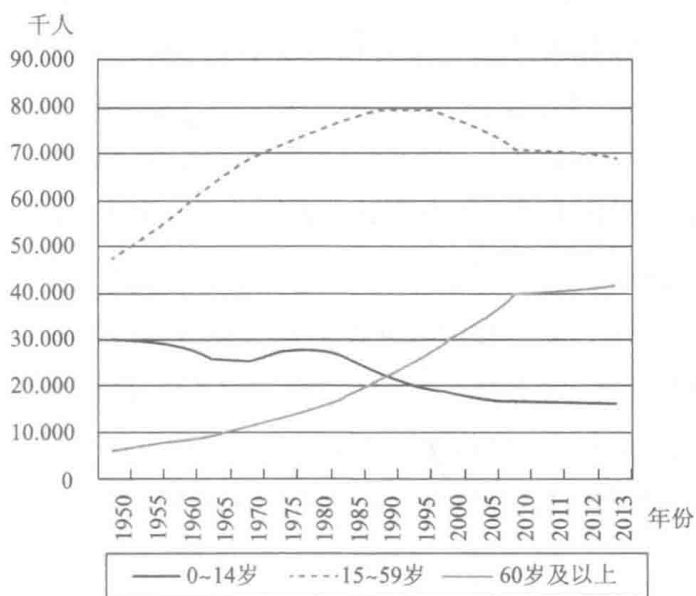


图 1.1 日本的人口结构变化

数据来源: 日本统计局网站, <http://www.stat.go.jp/>。

① 数据来源: 根据新加坡国家统计机构网站计算得出, <http://www.singstat.gov.sg/statistics/browse-by-theme/national-accounts>。

② 数据来源: 根据韩国国家统计机构网站计算得出, http://kosis.kr/eng/statisticsList/statisticsList_01List.jsp?vwcd=MT_ETITLE&parentId=L#SubCont。