

中国税收制度的 收入分配效应

THE IMPACT OF TAX INSTITUTION ON INCOME DISTRIBUTION IN CHINA

万海远 李 实 孟凡强 等 / 著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

中国税收制度的 收入分配效应

THE IMPACT OF TAX INSTITUTION ON
INCOME DISTRIBUTION IN CHINA

万海远 李 实 孟凡强 等 / 著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

中国税收制度的收入分配效应 / 万海远等著. -- 北京: 社会科学文献出版社, 2018. 10
ISBN 978 - 7 - 5201 - 3647 - 1

I. ①中… II. ①万… III. ①税收制度 - 影响 - 收入
差距 - 研究 - 中国 IV. ①F812.422 ②F124.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 233003 号

中国税收制度的收入分配效应

著 者 / 万海远 李 实 孟凡强 等

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 任文武

责任编辑 / 丁 凡

出 版 / 社会科学文献出版社·区域发展出版中心(010) 59367143

地址: 北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编: 100029

网址: www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心(010) 59367081 59367083

印 装 / 三河市尚艺印装有限公司

规 格 / 开 本: 187mm × 1092mm 1/16

印 张: 17.25 字 数: 210 千字

版 次 / 2018 年 10 月第 1 版 2018 年 10 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5201 - 3647 - 1

定 价 / 78.00 元



本书如有印装质量问题, 请与读者服务中心(010-59367028)联系

▲ 版权所有 翻印必究

本书为“中国经济体制改革研究会、中国经济改革研究基金会”
资助课题成果

内容提要

在过去的四十年中，收入差距持续扩大是我国经济社会发展面临的重大问题之一。作为调节收入差距的重要手段，税收制度可以对由市场机制形成的贫富悬殊进行再分配，从而实现社会的公平目标。然而大家广泛认为，相对于其他主要经济体，中国目前的税收制度不仅未能起到缩小收入差距的作用，甚至还一定程度上进一步扩大了收入差距。那么我国税制改革缩小收入差距的作用发挥如何？税制结构未能有效缩小收入差距的症结在哪里？未来税制改革的有效路径有哪些？本书回顾了我国税制改革的历史进程，实证检验了税制改革缩小收入差距的现实效果，模拟了缩小分配差距的税制改革方案，探究了税制改革缩小收入差距的有效路径，并为税制的进一步完善提供了对策建议。本书的主要结论有以下几方面。

（1）我国税制结构表现出累退性特征，整体上扩大了居民收入差距。增值税、消费税等累退性税收占比较高，导致我国整体税制表现出累退性特征，由此进一步扩大了居民收入差距。从时间的维度来考察，增值税、消费税等间接税的累退性越来越强，使得我国整体税制的累退性也在增强，调节收入分配的能力进一步下降，这一点在农村地区尤为明显。

(2) 历次个人所得税改革在当年都减弱了个税的收入再分配效果，但随着收入分布的变化，个税的收入再分配效果不断下降。若以保持个税收入再分配效果为目标，需要不定期调整税收制度的设计方案。过去仅仅以增加起征点作为个税改革的主要形式，随着居民收入构成的多样化，这种形式的改革已经不能适应当前形势。现今的个税改革应该在保证征收效率的前提下，平衡各种收入来源的实际税率，减少横向不公平，并且坚持累进税率，加强个税的再分配功能。

(3) 企业所得税对收入再分配的影响很大程度上取决于税负归宿。当税负全部由资本所有者承担时，企业所得税对收入分配的正向调节作用最大；当税负越来越多地转嫁给消费者时，企业所得税的收入分配正向调节作用越来越弱，并且会出现负向调节作用的可能。从目前来看，我国企业所得税总体上还是缩小了收入分配差距。从时间维度来看，与 2013 年相比，2017 年企业所得税的收入分配正向调节作用有所增强。

(4) 居民房产税试点方案有助于改善收入分配，但力度仍较为微弱。重庆和上海房产税的力度虽然较弱，但整体上仍然表现出累进性特征。以家庭总面积作为减免标准更加有利于缩小收入不平等差距，而且随着居民房产数量 and 价值的增加，房产税的再分配效果可能会进一步增强。考虑到现行税种中绝大多数间接税都是累退的，未来房产税的改革应该考虑明显累进性的制度设计。

(5) 考虑到遗产税的积极引导作用，征收遗产税可明显减少收入不平等水平。如果能够将征收的遗产税分摊给穷人，居民间的相对不平等程度会大幅缩小。如果只是考虑征收过程，不平等的变化

则相对较弱，但在资本日益向少数人集中和财产差距不断扩大的背景下，遗产税仍可以作为调节差距的有益补充。虽然静态遗产税当期的再分配效应不大，但考虑到遗产税政策出台后会引导大量慈善捐赠并进入第三次分配，那么遗产税的正向再分配效应是相当可观的。

(6) 增值税和营业税都存在累退性，但全面“营改增”略微缩小了居民收入差距，优化了收入分配。从城乡之间的比较来看，虽然“营改增”后增值税对农村居民收入分配的逆向调节作用仍最为显著，但从全面“营改增”这一税制改革行为本身来看，其对农村居民收入分配状况的改善效果是明显的，在一定程度上有利于缩小城乡收入差距。

(7) 我国消费税具有扩大收入差距的作用，提高了居民收入基尼系数 2.3 个百分点。由于低收入人群的消费税税率更高，而高收入人群的消费税税率较低，因而我国的消费税是累退的，具有扩大居民收入差距的作用。从城乡看，消费税对农村收入再分配的逆向调节作用最大，提高了农村居民收入基尼系数 3.8 个百分点，其次是流动人口和城镇居民；从地区看，消费税对西部地区收入再分配的逆向调节作用最大，其次是中部地区和东部地区。

当前，我国增值税、消费税等累退性税收占比过高，是导致整体税制收入分配效应不理想的主要原因，未来税制改革应以增加个人所得税、财产税等累进性税种在税制结构中的比重，并以提高其累进性特征为主要着力点；同时，应参考发达国家税制结构，适当降低间接税在我国整体税制结构中的比重，并在间接税的改革过程中弱化其累退性特征，以此提高我国整体税制的正向收入再分配效应。

序 言

1986年，我作为中国雇主代表顾问，参加了国际劳工局雇主活动办公室在意大利都灵培训中心举办的劳工政策研讨班。在讨论社会保障政策与税收政策对劳工的影响时，授课老师举了欧洲一些国家的案例，说明通过二次分配，基尼系数可以从一次分配的0.45左右下降到0.30左右。可能因为中国1983年才恢复在国际劳工组织中的活动，我又是第一个到都灵培训的中国雇主方面学员，老师点名问我，中国通过二次分配在多大程度上缩小了一次分配差距？我一下蒙了，十分尴尬。1980年代我们研究的是如何打破“大锅饭”“铁饭碗”造成的平均主义，根本没考虑过二次分配缩小一次分配差距的问题。再说，那时我国的社会保障还处在“企业自保”阶段，只有少数地方搞了企业职工养老保险和职工医疗保险社会统筹，除此之外的个人所得税、遗产税等都没有建立，无法与欧洲国家二次分配的具体项目做比较。正当我支支吾吾解释中国特殊国情时，一位从日本雇主组织来的学员替我解了围。他说中国面临的问题不是缩小一次分配差距，而是扩大一次分配差距，因为中国一次分配的差距比欧洲国家经过二次分配调整后的还小。当时老师对我说的那句话我至今难忘：“10年，最多20年，你们会研究这个问题的。”

一晃 30 多年过去了，这期间，中国经济的高速增长举世瞩目，GDP 已超日本雄踞世界第二。在充分肯定改革开放取得的伟大成绩的同时，我们也深刻认识到高速增长过程中积累的诸多问题已经到了必须下决心解决的新阶段。在这诸多问题中，收入分配差距过大最为突出。按国家统计局的数据中国基尼系数在本世纪初曾一度接近 0.5，近年来略有下降，但仍在 0.47 左右高位徘徊，2016 年、2017 年还略有回升。我曾在多个场合讲过，收入分配差距过大不仅是经济问题，还是社会问题、更是政治问题。这个问题不解决，共同富裕的政治承诺、共享社会的美好愿景都无从落实。而要缩小收入分配差距，需要在一次分配方面建立城乡统一的劳动力市场，规范劳动力市场秩序，完善工资集体协商机制，真正贯彻按劳分配原则；而在二次分配方面则要通过社会保障和税收转移支付平抑一次分配的差距，政府更是责无旁贷。

但多年来各级政府官员的注意力都高度集中在 GDP 增长上，学者们也集中围绕保增长、保外贸建言献策，对二次分配是否平抑一次分配差距的问题关注不够。我从都灵培训中心回国后，就开始关注二次分配问题，尤其是中国收入分配差距迅速扩大后，一直想找到中国二次分配平抑一次分配差距的数据，几次问过国家统计局的同志，可惜都没有结果。1996 年至 2000 年，在承担国家社科基金“九五”重大项目“中国社会保障制度研究”过程中，曾打算对社会保障平抑一次分配差距做些量化研究，因数据很难收集、调查经费不足而罢手。我只能在课题总报告中写下这样一段文字：“本来社会保障制度应当具有缩小贫富差距的功能。例如，加拿大通过税收和社会保障转移，不仅在不同收入群体间实行一定的共济，也在富

省和穷省之间调节基本保障和福利水平，使收入最高的 1/5 家庭与收入最低的 1/5 家庭的收入之比由 21:1，缩小为扣税和转移支付后的 5:1。面对日益扩大的收入分配差距，我国社会保障制度改革的着力点没有及时得到调整，在总的原则上，还停留在改革启动时期，强调效率高于公平，向低收入者倾斜不够，在某种程度上还存在加大分配差距的问题。例如，据国家统计局 1995 年对 2.5 万户家庭的调查，城镇居民从国家和单位得到的各种保障和福利收入有逆向转移倾向，富裕户比贫困户多得 87%，其中养老保险待遇高低两组相差 4.2 倍，医疗保险相差 62%。再加上住房补助和其他福利，经过二次分配，我国居民的收入差距，包括地区差距和国有经济内不合理的行业差距、部门差距反而进一步扩大了。如何通过保障和福利的转移支付缩小一次分配差距，同时避免重蹈‘大锅饭’或陷入‘福利病’，是经济体制转轨新阶段中社会保障制度面临的又一严峻挑战。”遗憾的是，2000 年后的十几年，我国收入分配差距曾持续扩大，二次分配在多大程度上平抑了一次分配差距依然存疑。不仅如此，至今仍然有一些官员和学者坚持要把一次分配的个人激励原则延伸到二次分配的重大项目中来。显然，如何正确评价我国一次分配与二次分配的现状，二次分配是否应发挥平抑一次分配差距的作用，这是关系今后收入分配制度改革方向的重大问题。有鉴于此，经我提议，中国经济体制改革研究会于 2015 年、2017 年连续设立课题，委托北师大中国收入分配研究院分别就社会保障和税收对一次分配的平抑作用进行深入研究。

2015 年课题完成后，我第一次看到了中国社会保障政策对收入分配格局影响的具体数据。课题组根据世界银行 WDI 数据库和联合

国大学世界收入不平等数据库、世界概况数据库、经济合作与发展组织数据库所提供的数据，经过综合分析，得出如下结论：“18 个欧盟国家市场收入的基尼系数为 0.443，但是在社会保障的作用下，这些国家的可支配收入基尼系数降为 0.29，远低于中国的 0.469。从下降幅度来看，欧盟国家政府的社会保障政策使得其基尼系数的平均值下降了 40%，相比之下，中国仅下降了 12.3%。”这一结论有点出乎我的意料，因为二元经济造成的城乡基本社会保障逆向转移是很明显的，解决这个问题不可能一蹴而就，但它对扩大城乡之间一次分配差距是明显的。在认真看了报告之后，我接受了这一结论，意识到自己过去着重研究社会保障制度存在的问题，对扶贫、最低生活保障等正向转移的项目关注不够。2015 年的课题主报告已经收入我主编的《“十三五”时期我国社会保障制度重大问题研究》一书。应当指出的是，这个报告虽然从总体上肯定了中国社会保障制度在二次分配方面发挥的平抑一次分配的作用，同时也指出这一作用发挥得远远不够。这应当引起社会保障学界和相关行政部门的关注。

北京师范大学中国收入分配研究院 2017 年的报告专题研究了税收制度对缩小贫富差距的作用。报告系统梳理了改革开放以来我国税制的沿革情况，广泛收集了国外税收相关资料，对中外税收体制进行了全面深入的比较研究，从缩小贫富差距的视角，提出了一系列税制改革的建议。

报告指出，当前的税收制度对于收入分配的调节影响甚微。尽管近年来的税制结构显示，我国间接税比重持续下降、直接税占比不断上升，但到 2017 年，间接税比重仍为 60% 左右，直接税比重为

40%左右。由于间接税在消费者最终购买环节实现，其调节收入分配的作用往往显示了逆向调节的结果。收入越高，支出占比越低，其支付的间接税比例就越低；收入越低的居民，其支出中的付税比例越高，其付税负担就越重。另一方面，个人所得税因为税率的设置以及高收入人群的收入更多地来源于资本与财产性收入，因而对于收入差距的调整作用非常小。

报告在中外税制的比较研究中指出，发达国家均以直接税为主体。2012年直接税占比，美国为82.2%，日本为81.3%，法国为69.6%，英国为66.7%，OECD国家平均为56.8%；2015年美国的个税比重为40.8%，英国为27.9%，法国为18.9%，OECD国家平均为24%。虽然我国个税占比近年有所提升，但2017年还只有7.5%。无论是与新兴经济体还是转型经济体比较，我国都处于极低的个税占比与很高的基尼系数两个极端情形，尤其是个税占比，在所有国家中最低。

报告指出，就缩小贫富差距而言，增值税、消费税、营业税和其他间接税为累退性税收，个人所得税为累进性税收，企业所得税和财产税目前对缩小贫富差距的作用不明显。全国平均有效税率为20.57%，其中累退性税收占比72.05%，累进性最高的个人所得税仅占比1.2%，因而整体税制结构的累退性扩大了居民收入差距，使得基尼系数最高提高了3.1个百分点。

不仅如此，课题组还对比分析了2007年至2013年税制改革的情况，得出的结论是整体税制的累退性越来越强，2013年税收调节收入分配的能力较2007年有所下降，平均增加了基尼系数0.9个百分点。之所以出现这一问题，是因为尽管个人所得税的累进性略有

增强，但增值税、消费税、营业税和其他间接税等税种累退性的增强更为显著。

针对当前税制存在的这些问题，报告提出了整体调整税制结构、提高直接税比重、降低间接税比重的建议，分别对六大主要税种的改革提出具体改革方案，并预测了这些税制改革措施可能对贫富差距缩小产生的影响。具体的税制改革建议这里就不重复了，但我想强调的一点是，报告认为设立遗产税是符合中国当前收入分配改革大格局需要的。其实5年前北师大中国收入分配研究院曾专题研究了遗产税问题，认为个别国家取消遗产税并不能代表国际税制改革的主流，在资本日益向少数人集中和财产差距不断加大的背景下，当前中国调节贫富差距的任务非常重，遗产税仍可作为调节差距的有益补充，应尽快创造条件，设立遗产税。在这个问题上，北师大中国收入分配研究院的立场是一贯的。

中国的税制没有平抑一次分配差距，反而在一定程度上扩大了一次分配差距，这是一个十分重要的结论，从某个角度看，也可以说是十分大胆的结论。2011年北师大中国收入分配研究院成立大会上，我曾问过中国的二次分配究竟在多大程度上平抑了一次分配差距的问题。一位财税问题专家会下告诉我，根据他的研究，整体税制有可能扩大了一次分配差距。但他缺乏量化研究，还拿不出具体数字。现在北师大中国收入分配研究院课题组进行了量化研究，分析到小数点后几位，可以说填补了这方面学术研究的空白。

2018年4月，中国经济体制改革研究会学术委员会在北京卧佛山庄评审“税制改革缩小贫富差距的作用研究”课题，各位学术委员分别对报告中的具体问题提出了不少修改意见，但大家一致认为，

这是一份高水平的学术报告，在同类研究中处于国内领先地位。我在主持这次评审会时说，我终于可以回答 32 年前都灵培训中心那位老师提的问题了。遗憾的是，老师说最多 20 年中国就应研究二次分配平抑一次分配的问题，我们这些学者没有尽到职责，对这一重大问题的研究晚了 10 年。

卧佛山庄评审之后，综合各位学术委员的意见，课题组对报告又进行了修改润色，并最终形成《中国税收制度的收入分配效应》一书，现由社会科学文献出版社出版，以供读者参考，望内行批评指正。

宋晓梧

2018 年 8 月 1 日

第一章	社会主义市场经济下的税制改革	1
一	税收制度在国民经济发展中的职能与作用	1
二	中国特色的税收制度改革历程	5
第二章	中国居民收入分配现状与趋势	21
一	衡量收入差距的不同指标及其走向	22
二	我国居民收入差距的变化趋势分析	24
三	居民财产差距的变化趋势	28
四	经济新常态下居民收入份额特征	31
五	我国收入分配差距水平的综合判断	32
第三章	整体税制的收入分配效应	35
一	我国税制结构的趋势演变与现状	35
二	整体税制的收入分配效应	40
三	整体税制收入分配效应的城乡差异	48
四	整体税制收入分配效应的纵向比较	51
五	小结	55



附 录	56
第四章 个人所得税的收入分配效应	65
一 中国的个人所得税制度	65
二 个人所得税设计与收入分配效果的关系	66
三 动态评价个税制度的收入再分配效应	69
四 不同个税起征点、税收结构与居民收入分配的评估	82
五 个税再分配效果的国际比较	89
六 小结	92
第五章 企业所得税的收入分配效应	93
一 企业所得税演变的历史进程	93
二 企业所得税收入分配效应研究现状	98
三 企业所得税收入分配效应的测算	107
四 小结	111
第六章 房产税的收入分配效应	113
一 关于房产税的争论	113
二 房产税如何影响收入不平等	114
三 房产税收入再分配效果估算	116
四 小结	126
第七章 遗产税的收入分配效应	129
一 开征遗产税的讨论	129

二	简单模拟模型设定	130
三	遗产税的再分配效应	134
四	遗产税能否缩小财富差距?	140
五	小结	141
第八章	增值税的收入分配效应	144
一	增值税的增长情况	145
二	“营改增”问题的现有研究	148
三	“营改增”的收入分配效应	151
四	小结	160
第九章	消费税的收入分配效应	161
一	中国消费税税制与规模	161
二	消费税的收入分配效应	165
三	小结	172
第十章	税制缩小收入差距的国际经验比较	174
一	发达国家的税制概况	174
二	发达国家税收制度缩小收入差距的路径	181
三	发展中国家的宏观税负与收入差距	198
四	发展中国家的主要税种与收入差距	203
附 表		218