

中国

葛玉御 著

个人所得税的收入分配效应

——新视角的评估

The Distributional Effect of
China's Personal Income Tax

—A Study on New Perspectives



经济科学出版社
Economic Science Press

公共经济与公共政策 齐鲁文库

国家社科基金重点课题 (编号:10AJL002)
最终成果 (专著)

中国

葛玉御 著

个人所得税的收入分配效应
——新视角的评估

The Distributional Effect of
China's Personal Income Tax
—A Study on New Perspectives



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

中国个人所得税的收入分配效应：新视角的评估/
葛玉御著. —北京：经济科学出版社，2016. 6
(公共经济与公共政策齐鲁文库)
ISBN 978 - 7 - 5141 - 6999 - 7

I. ①中… II. ①葛… III. ①个人所得税 - 研究 - 中国
②收入分配 - 研究 - 中国 IV. ①F812. 424②F124. 7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 126891 号

责任编辑：柳 敏 何 宁
责任校对：郑淑艳
版式设计：齐 杰
责任印制：李 鹏

中国个人所得税的收入分配效应：新视角的评估

葛玉御 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址：北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编：100142

总编部电话：010 - 88191217 发行部电话：010 - 88191522

网址：www. esp. com. cn

电子邮件：esp@ esp. com. cn

天猫网店：经济科学出版社旗舰店

网址：http://jjkxcbs. tmall. com

北京汉德鼎印刷有限公司印装

三河市华玉装订厂装订

710 × 1000 16 开 11 印张 150000 字

2016 年 7 月第 1 版 2016 年 7 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 6999 - 7 定价：32. 00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换。电话：010 - 88191502)

(版权所有 侵权必究 举报电话：010 - 88191586)

电子邮箱：dbts@ esp. com. cn)



公共经济与公共政策齐鲁文库

编 委 会

顾 问：何盛明 安体富 高培勇

主 任：樊丽明

副主任：刘尚希 李齐云

委 员：（以姓氏笔画为序）

白景明 李士雪 李铁岗 李 文 孟庆跃

赵梦涵 高鉴国 曹现强 楚成亚

总 序

“齐鲁文库”和“研究报告”本次共出版5本专著。它们都是从两年多来山东大学财政学团队师生的研究成果中严格甄选而出，选题具有问题导向、改革关切的特点，分析具有注重实证、力求规范的风格，既体现出一些独到可贵的思想，也折射出新一代学人的责任担当。

改革发展的总体方向是建立法治、规范、公平、高效的现代财政制度。“财政是国家治理的基础和重要支柱，科学的财税体制是优化资源配置、维护市场统一、促进社会公平、实现国家长治久安的制度保障。”这是对嵌入国家治理体系的财政的更高定位。而建立现代预算制度、构建现代税收制度、完善激励相容的分级财政制度是现代财政制度建设重中之重。李华教授等和葛玉御的著作都是针对完善我国税收制度，更好发挥其优化资源配置、促进社会公平功能展开研究的。李华教授等著的《优化中国税收结构的方向和路径研究》，系统比较分析了发达国家、金砖国家税收结构演进历史和一般规律，总结了经验启示，从我国税收结构的现状和效应出发，找出存在的主要问题，以进一步提高直接税比重为重点，提出了税制改革建议。葛玉御博士的《中国个人所得税的收入分配效应：

新视角的评估》则从我国个人收入和财富分配差距拉大的现实问题出发，选取了个人所得税的收入调节效应评估这一并不鲜见的研究课题，从现有税制整体、漏征极高收入和未来收入增长三个新视角进行了富有新意的评估，得出了如下结论：个人所得税的收入调节效应在所有税种中位列榜首但效应偏低；在一定范围内，居民收入水平的提高会使个人所得税的收入分配效应先增强后减弱。

中国财政改革发展的一个重要方面是建设民生财政。笔者以为，民生财政即是反映支出结构调整、受益全民覆盖这一内容的公共财政。当集中体现民生财政的教育支出、社会保障支出实现全民覆盖之后，制度及其实践如何更加公平高效便提到了议事日程。马万里博士的《中国式财政分权、政府教育支出偏向与城乡收入差距》，从理论上勾勒了中国式财政分权下经济增长型激励机制及其对地方政府行为、城乡收入分配差距的影响机理，并基于第六次人口普查数据和其他相关数据进行实证分析，证明工资性收入差距是我国城乡收入差距最主要的影响因素，教育人力资本差异是我国城乡工资性收入差距的主要原因，而中国式财政分权是城乡教育人力资本差异的体制原因。范辰辰博士的《我国新型农村社会养老保险的经济效应研究》，通过建立具有异质性的世代交叠模型，采用多种计量方法进行实证分析，得出了新农保具有减贫、增收效应和“挤出”农村居民家庭消费以及农村居民劳动供给的结论。

中国财政改革发展的另一新趋势是“大国财政”新战略新格局。这是国际财政关系的新发展，与国家财政整体息息相关。经过30多年改革开放推进和整体实力提升，中国已经从一个“天然大国”逐步成长为一个经济大国、政治大国，在国际事务中扮演着更加重要的大国角色，在国

际公共品供给中承担着更加繁重的大国责任。加强国际公共品供求理论的研究显得尤其必要。李娟娟博士的《集体行动视角下的国际公共品供给研究：一个理论分析逻辑及应用》运用集体行动理论，集中分析国际公共品的客体属性、主体特征与国际公共品供给制度安排的关系，探寻促进公共品供给的途径，并对亚洲基础设施投资银行和金砖国家开发银行等金融类公共品案例给出了理论解释，阐明了中国在参与国际公共品供给中的身份定位和相应策略。

衷心感谢吕萍总编、赵立女士和她们的团队多年来提供的专业、优质、热情的出版服务，我们深感作者与编者的默契和友谊弥足珍贵。

是为序。

樊丽明

2015年8月21日

改革开放以来,伴随着经济的高速增长和居民收入水平的快速提升,居民收入分配差距也呈现不断扩大的趋势,尤其在近十年中基尼系数居高不下,始终在 0.469 ~ 0.491 波动。面对收入分配差距的严峻形势,使用税收手段尤其是个人所得税缩小收入分配差距成为全社会的共同期待。然而,我国个人所得税能否改善收入分配,能够在多大程度上改善收入分配,依然是一个没有定论的问题。由此导致有关个人所得税制度改革的讨论都缺乏一个理性的基础,更遑论科学地开展个人所得税的改革实践。而这一系列问题的解答都系于一个关键问题:我国个人所得税的收入分配效应如何?

现有研究围绕这一问题已做了大量工作,在理论层面发展出个人所得税收入分配效应的测算方法,在实证层面对我国个人所得税的收入分配效应进行了细致考察,在政策层面探讨了我国个人所得税调节收入分配的功能定位及改革个人所得税制度的建议等。大量翔实的研究取得了一些重要的共识,例如,我国个人所得税虽然累进性较强,但平均税率过低导致收入分配效应较弱;再例如,不断提高免征额的税制改革非但没有改善,反而可能恶化了个人所得税的收入分配效应等。然而,在取得丰硕研究成果的同时,却依然存在一些关键性的困惑未能解答。主要有以下三点:第一,虽然已经明确个人所得税在各税种中调节收入分配的能力最强,但却并不清楚其在整体税制调节收入分配中占据何种地位,而这直接关系到如何看待个人所得税的收入分配调节功能,进而影响制度改革的方向

和力度的选择。第二，现有研究大多是在缺失了极高收入人群数据的基础上展开的，数据的缺失很可能错估我国个人所得税的真实收入分配效应。第三，收入增长和税制改革会共同影响个人所得税的收入分配效应，对税制改革的研究屡见不鲜，而对收入增长的关注却远远不够。

本书即是要从“税制整体”、“极高收入”和“收入增长”三个全新的视角解决以上三个问题，以准确评估我国个人所得税的收入分配效应。主要研究思路为：第一，系统梳理个人所得税调节收入分配的相关文献。第二，借鉴马斯格雷夫的税收流程图从国民经济运行层面分析税收介入经济的过程，进而具体到居民层面，分析税收调节收入分配的作用机理，在此基础上构建个人所得税收入分配效应的分析框架。第三，使用历史分析方法系统梳理我国个人所得税和居民收入分配状况的历史演进，并对个人所得税的收入分配效应作初步考察。第四，在文献综述、理论分析和现实考察的基础上，综合使用统计分析、税制模拟、可计算一般均衡分析（CGE）和国际比较方法，从“税制整体”、“极高收入”和“收入增长”三个视角准确评估我国个人所得税的收入分配效应。第五，总结研究结论并作相关讨论，提出基于收入分配公平的个人所得税制度改革的政策建议。

整体来看，全书使用规范分析与实证分析相结合的方法从三个新视角对个人所得税的收入分配效应进行了准确评估。主要结论如下：

1. 从税制整体视角看，个人所得税在我国税制调节收入分配中占据主导地位。个人所得税的累进性较强，P指数达0.37，但平均税率仅0.77%，导致其收入分配效应较弱，MT指数为0.0029。企业所得税和营业税分别具有较弱的和微弱的累进性，P指数分别为0.086和0.005，可以在较小的程度上改善收入分配；而增值税和消费税则具有累退性，P指数分别为-0.025和-0.006，会恶化收入分配。就平均税率而言，企业所得税仅稍高于个人所得税，为0.89%，而增值税、营业税和消费税分别为3.33%、1.22%和

0.82%。由此可见,个人所得税在五大税种中平均税率最低,但累进性最强,导致其收入分配效应最高。从税制整体来看,个人所得税贡献了主要的累进性,且由于三大流转税整体对收入分配的恶化作用稍稍超过了企业所得税对收入分配的改善作用,个人所得税在税制收入分配效应中的贡献度达102.1%。因此,虽然我国个人所得税在税制结构中占比始终不足8%,地位较低,但在税制调节收入分配中占据主导地位。我国税制对收入分配的调节严重依赖个人所得税。

2. 从极高收入视角看,我国个人所得税的收入分配效应确实偏低,但并不过低。当以0.77%的平均税率和0.0029的收入分配效应与OECD国家14.1%的平均税率均值和0.03的收入分配效应均值相比时,直观上很容易做出我国个人所得税的平均税率和收入分配效应过低的判断。然而,上述结论是在缺失极高收入人群数据的情况下得出的,事实上低估了我国个人所得税的平均税率和收入分配效应。在将缺失的极高收入家庭纳入城镇居民家庭后,2011年我国个人所得税的平均税率由0.71%提升至2.54%~2.72%,累进性P指数由0.37变为0.354~0.443,收入分配效应由0.0029提升至0.0092~0.0123。而这种“提升”只是相对于缺失极高收入情况而言的,本质上是对个人所得税真实平均税率和收入分配效应的“回归”。与同为发展中国家的巴西相比,这一数据已非常接近巴西3.28%的平均税率和0.014的收入分配效应。显然,与OECD国家相比,我国个人所得税的平均税率和收入分配效应依然偏低,但相对于缺失极高收入的情况而言,我国个人所得税的真实平均税率和收入分配效应并非过低。

3. 从收入增长视角看,保持税制不变,收入增长会使个人所得税的收入分配效应先增强后减弱。收入增长会提高收入分布的水平,从而推动税率结构的收入分布向更高税率方向移动,提高纳税人占比和中高档税率的利用率,进而提升平均税率并降低累进性,使个人所得税的收入分配效应随收入水平的提高(一定范围内)呈现先上升后下降的倒“U”型变化趋势。以2008年税制为例,收

入增长为 2008 年收入的 2.5 倍之多，纳税人占比由 19.44% 迅速提高至 39.44%，相应的平均税率由 3.49% 显著上升至 8.86%，累进性由 0.367 降低至 0.193，而收入分配效应则由 0.0131 提升至 0.0182。当收入继续增长，收入水平越过 2.5 倍收入后，随着纳税人占比提高的速度趋缓，收入分配效应随之不断降低。这意味着，一方面，对于既定的税制而言，存在一个使其收入分配效应最大化的收入水平，在达到这一水平之前，可保持税制不变，依靠收入增长不断增强个人所得税的收入分配效应；另一方面，单纯依靠收入增长会遇到其发挥收入分配调节作用的瓶颈，需要通过税制改革来突破。

4. 税制改革的时机选择需要根据收入增长的情况。以 2008 年税制向 2011 年税制的转换为例，税制改革的时机选择可以参照两个标准：一是绝对标准，即在 2008 年税制收入分配效应达到最大时所对应的 2.5 倍收入处启动改革。二是相对标准，即在 2008 年税制收入分配效应弱于 2011 年税制时所对应的 2.3 倍收入处启动改革。对于 2011 年税制而言，伴随着居民收入增长，其收入分配效应最大化的位置是 2008 年收入水平的 5 倍处，根据本书对居民收入增长的模拟分析，这一收入水平对应的时间大约为 2023~2024 年。如果根据绝对标准，近十年不需要启动以“提高免征额和调整税率级次”为核心内容的个人所得税制度改革。然而，税制改革并不只是一个经济问题，更是一个政治问题，在当前我国加快深化财税体制改革的背景下，个人所得税制度在十年内保持不变并不现实。因此，税制改革的时机选择更应该参照相对标准，即充分评估收入增长对个人所得税收入分配效应的影响，在旧税制收入分配效应小于新税制时启动改革。基本的结论是，在短期内可保持税制不变，依靠收入增长不断增强个人所得税的收入分配效应；在长期内则应根据收入增长的情况，选择合适时机进行税制改革，以更好地发挥个人所得税调节收入分配的作用。

本书的创新点如下：

1. 明确了我国个人所得税在税制调节收入分配中的地位。通过

建立统一的分析框架，测度个人所得税、企业所得税、增值税、营业税和消费税横向可比的收入分配效应，定量分析了个人所得税在其他税种共同调节收入分配中所发挥的作用，明确了其调节地位。

2. 解决了因极高收入人群数据缺失导致的收入分配效应低估问题。通过比较宏观统计数据与微观住户调查汇总数据之间的差距，“补回”缺失的极高收入人群收入和个人所得税数据，在收入分布完整的情况下评估真实的个人所得税收入分配效应。

3. 揭示了收入增长和税制改革对个人所得税收入分配效应的影响，并以此为税制改革的时机选择提供借鉴。收入增长和税制改革会共同影响个人所得税收入分配效应的变动，本书通过税制模拟和统计分析研究了收入增长视角下的个人所得税收入分配效应，为收入增长和税制改革时机的选择提供了参考借鉴，以更好地指导个人所得税改革实践。

目 录

第1章 引言	1
1.1 问题的提出与研究意义	1
1.2 相关概念界定	6
1.3 研究思路与本书结构	8
1.4 研究方法	11
1.5 创新点与不足	12
第2章 文献综述	14
2.1 税收收入分配效应的研究	15
2.2 个人所得税收入分配效应的研究	22
2.3 研究评述	29
第3章 个人所得税收入分配效应的理论分析	32
3.1 税收调节收入分配的作用机理	32
3.2 个人所得税收入分配效应的分析框架	36
第4章 个人所得税与收入分配的中国现实	45
4.1 中国个人所得税的历史演进	45
4.2 中国居民收入分配状况的演变	52
4.3 个人所得税调节收入分配的初步考察	56

第5章 税制整体视角下的个人所得税收入分配效应	61
5.1 测算方法与数据基础	61
5.2 测算结果与分析	68
5.3 结论	75
第6章 极高收入视角下的个人所得税收入分配效应	77
6.1 问题的提出：个人所得税收入分配效应过低与 极高收入	77
6.2 极高收入家庭收入测算	82
6.3 极高收入家庭个人所得税测算	87
6.4 纳入极高收入家庭的个人所得税收入分配效应	90
6.5 结论	95
第7章 收入增长视角下的个人所得税收入分配效应	97
7.1 问题的提出：被忽视的收入增长	97
7.2 现实观察：工薪所得税率结构中的收入分布	99
7.3 测算方法与数据基础	108
7.4 测算结果与分析	111
7.5 结论	118
第8章 结论与政策建议	120
8.1 结论	120
8.2 政策建议	128
附录	130
参考文献	144
后记	158

1.1 问题的提出与研究意义

1.1.1 问题的提出

改革开放以来，我国经济高速发展，2014 年我国国内生产总值（GDP）达 636400 亿元^①，是 1978 年 3645 亿元的 175 倍；2014 年人均 GDP 为 46527 元，是 1978 年 381 元的 122 倍。伴随着经济的高速增长，出现了两个极为重要的现象：一是居民收入水平得到快速提升，1978 年我国城镇居民人均可支配收入仅为 343 元，2014 年达 28844 元，增长 83 倍；1978 年我国农村居民人均纯收入仅为 134 元，2014 年达 10489 元，增长 77 倍。二是居民收入分配差距迅速扩大，1978 年我国居民收入的基尼系数仅 0.202，2014 年则达 0.469。

居民收入水平的快速提升和收入分配差距的迅速扩大相伴相生

^① 本小节中 2014 年经济数据均为国家统计局初步核算数据。

是否是一个社会经济发展的必然？以日本来看，在第二次世界大战后持续 18 年的经济高速增长时期，伴随着居民收入水平的大幅提升，日本收入分配差距却呈现逐渐缩小的趋势，基尼系数由 1962 年的 0.376 降低至 1974 年的 0.344。^① 这表明，一方面，居民收入水平的提升并不必然导致收入分配差距的扩大；另一方面，居民收入分配差距虽然产生于经济高速增长的过程中，但理论和现实均证明收入差距过大会反过来对经济发展产生不利影响。因此，世界各国都强调在提升居民收入水平的同时，对收入分配差距进行调节，努力实现社会公平。

党的十八大在“收入倍增”计划中提出“2020 年实现城乡人均收入比 2010 年翻一番”，同时也强调“初次分配和再分配都要兼顾效率和公平，再分配更加注重公平”，即提升居民收入水平的同时还要着力缩小收入分配差距。国务院批转国家发展和改革委员会、财政部、人力资源社会保障部制定的《深化收入分配制度改革的若干意见》中，明确提出“加快健全以税收、社会保障和转移支付为主要手段的再分配调节机制”。显然，税收在我国调节收入分配的机制中占据重要地位，而在各税种中被认为最能实现收入分配调节功能的则是个人所得税。

事实上，世界各国实践中也将个人所得税作为收入分配的重要调节手段。日本高速增长时期收入分配差距的缩小主要得益于累进制的个人所得税，而个人所得税边际税率的降低也成为近些年日本收入分配差距扩大的重要原因。皮凯蒂在《21 世纪资本论》中高度评价累进个人所得税的产生和发展是 20 世纪最为重要的财政创新。虽然累进个人所得税的产生并非是基于缩小贫富差距的目的，却在事实上降低了高收入者的过高收入，联合其他因素（如战争冲击等）的共同作用使西方国家在 20 世纪 50~80 年代难得地出现了收入分配差距较小的时期，并因此造成对库兹涅茨倒“U”型曲线

^① 李国庆、丁卫红：《日本如何缩小经济收入的差距》，载于《经济导刊》2004 年第 12 期。

假象的讨论。^①然而，西方国家的收入分配差距并未由此走上持续缩小的道路，反而伴随着20世纪80年代的经济自由化和全球化浪潮重新踏上不断扩大的路径，而这一过程中经济自由化的重要标志则是各国个人所得税边际税率的大幅削减。但即便如此，目前个人所得税在发达国家依然发挥着调节收入分配的重要作用，根据OECD（2012）的报告，个人所得税使OECD国家基尼系数下降近10%。

反观我国情况，国家统计局公布的基尼系数是以可支配收入为基础计算的“税后基尼系数”，接近0.5的数值似乎表明我国包括个人所得税在内的调节机制在改善收入分配上作用微弱。而对于我国个人所得税是否能够改善收入分配，能够在多大程度上改善收入分配，学界并没有达成共识。由此带来的问题是个人所得税制度的改革往往是在目标并不明确的情况下贸然启动的。那么，应当如何认识我国的个人所得税制度改革？又该设计怎样的制度实现改革目标？所有这些问题的回答都系于一个根本问题：我国个人所得税的收入分配效应如何？

对我国个人所得税收入分配效应的研究已取得一些共识，利用可获得的数据回答了个人所得税收入分配效应的大小、平均税率的高低、累进性的强弱，以及税制设计如何对三者产生影响等关键问题。然而，现有研究对于个人所得税收入分配效应的认识尚不全面，依然有一些关键性的困惑并没有得到解答。第一，通常认为在所有税种中个人所得税具有最强的收入分配效应，但是“最强”并不能准确反映个人所得税在我国税制调节收入分配中占据何种地位。在承认税收是调节收入分配的重要手段的前提下，“地位”问题的回答直接关系到对个人所得税调节收入分配应该抱以怎样的期待，进而影响制度改革方向和力度的选择。第二，个人所得税累进

^① Kuznets（1955）提出收入差距会随经济发展水平的提高呈现先扩大再缩小的假说，学界总结为库兹涅茨倒“U”型曲线，并在此后几十年掀起了验证这一假说的热潮。事实上，从较长的历史时段来看，各国收入不平等的演变并没有呈现这一趋势，倒“U”型曲线更像是基于特定时期的史实不全面总结形成的“假象”。