

SHOURU FENPEI CHAJU YU SHUISHOU ZHENGCE YANJIU

收入分配差距与 税收政策研究

孙玉栋 著

个人收入分配的特点及其形成
外利用税收调节个人收入分配的
、实践等方面全面研究，提出科学
于我国经济发展和人民生活水平提高的
人收入分配的税收政策。在今天构建和谐
形势下，政府运用再分配手段调节居民收入
分配差距就显得更为重要，而且这一工作也已经
提到了相当的高度。



经济科学出版社
Economic Science Press

收入分配差距与 税收政策研究

孙玉栋 著

经济科学出版社

责任编辑：周国强

责任校对：杨晓莹

版式设计：代小卫

技术编辑：邱 天

收入分配差距与税收政策研究

孙玉栋 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：100036

编辑中心电话：88191350 发行部电话：88191540

网址：[www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件：[zgq@ esp. com. cn](mailto:zgq@esp.com.cn)

北京密兴印刷厂印装

690×990 16 开 12 印张 180000 字

2008 年 5 月第 1 版 2008 年 5 月第 1 次印刷

印数：0001—2000 册

ISBN 978 - 7 - 5058 - 7126 - 7/F · 6377 定价：28.00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

作者简介

孙玉栋，男，1965年生，经济学博士，教授。先后毕业于东北财经大学、北京大学和中国人民大学，现任教于中国人民大学公共管理学院。主要研究方向为公共财政管理。兼任国家自然科学基金委员会评议专家，全国理财规划师执业资格培训专家，哈尔滨工业大学、哈尔滨师范大学兼职教授，中央财经大学MPA兼职教师，中国注册会计师、注册税务师。著有《中国税收负担问题研究》、《现代公共财政学》等专著，编写《企业纳税会计》、《民间非营利组织会计实务》等教材，主持国家、省部级课题10余项，发表学术论文60余篇。

序

我国改革开放 30 年来，在取得举世瞩目成就的同时，也不可避免地出现了一些亟待解决的问题，这其中，我国居民收入分配差距在逐步扩大就是一个不争的事实，对这一问题的关注也越来越多，研究的角度也各有不同。孙玉栋同志长期从事公共财政管理的教学和科研工作，他对居民收入分配差距的研究更多是从税收政策与管理的角度展开的，中国人民大学公共管理学院于 2005 年承担了《调整国民收入分配格局，缩小收入差距政策研究》这一国家社科基金重大研究项目，孙玉栋同志作为课题的主要参与人负责了调整收入分配差距的税收政策部分的研究，本书也是该课题的一部分研究成果。

本书可以分成两大部分，一部分是对收入分配理论和现状的描述，一部分是对调整收入分配差距税收政策的分析。具体而言，本书分别从市场经济国家的理论沿革和我国当前的理论研究两个角度进行了讨论，系统介绍了税收调节居民收入分配的基本理论，同时分析了不同税种调节居民收入分配的不同效应；关于我国收入分配差距的分析方面，本书从我国城乡之间和地区之间的差距状况入手，较全面地梳理了我国居民收入分配差距的现状，进而分析了形成差距的原因和趋势，关于税收政策对收入分配差距调整的研究方面，本书分别从不同的税制、税种等视角，进行了税收运行状况、税收调整效果和存在问题等方面的研究，同时分别从发达国家、发展中国家、转型国家等方面进行了国际经验借鉴的讨论，提出了与之对应的借鉴和相关的启示，进而本书重点研究了调节我国居民收入分配差距税收政策的调整

与完善问题，主要对个人所得税以及物业税等内容进行了系统的研究，并提出相关的配套措施。

本书的研究既有一定深度的理论分析，也有比较全面的现实讨论，尤其对当前有关收入分配差距调整的热点问题，诸如个人所得税申报、资本利得税和遗产税的开征、物业税的影响等内容对现实工作具有较强的指导意义，体现出作者扎实的理论功底和较强的科研能力。

当然，本书也有一些方面可以再做更深入的研究，如对调整收入分配差距的税收政策与其他宏观经济政策配合的问题，另外，在对策执行中可能产生的效应分析如能再全面一些，会使对策执行的效果有更充分的保证。

作为孙玉栋同志在博士后研究期间的合作导师，我很高兴看到本书的出版，并希望通过本书的成果能够将我国收入分配差距调整这一有关民生的重大议题的研究引向深入。

董克用

2007年3月

目 录

第 1 章 导言	1
1.1 本书的选题意义	1
1.2 国内外研究现状及评述	3
1.3 本书讨论的问题及研究方法	14
1.4 本书的篇章结构	14
第 2 章 税收政策调节居民收入分配的理论分析	16
2.1 市场经济国家税收调节居民收入分配的理论	16
2.2 相关税种调节居民收入分配的理论	32
第 3 章 我国居民收入分配的现状分析	48
3.1 收入分配差距测度的方法	48
3.2 我国居民收入分配差距的表现	52
3.3 我国居民收入分配差距现状的评价与影响分析	67
3.4 我国收入分配差距扩大的原因分析	71
3.5 我国居民收入差距的发展趋势	75
第 4 章 我国调节居民收入差距的现行税收政策	77
4.1 现行税收政策的运行及其评价	77
4.2 我国调节个人收入分配税收政策存在的问题	94
4.3 调节收入分配税收政策存在问题的原因分析	106

第 5 章 税收调节居民收入分配的国际经验借鉴	110
5.1 发达国家的经验	110
5.2 发展中国家的经验	116
5.3 转型国家的经验	118
5.4 相关的借鉴和启示	121
 第 6 章 调节我国居民收入分配差距税收政策的调整与完善	 126
6.1 流转税政策的调整和完善	126
6.2 所得税政策的调整与完善	132
6.3 我国个人所得税自行申报制度评析	137
6.4 个人所得税政策对房地产市场的影响	152
6.5 财产税政策的调整和完善	159
6.6 完善调节个人收入分配税收政策的配套措施	169
 参考文献	 176
后记	181

第1章

导 言

1.1 本书的选题意义

收入分配历来是古今中外最受社会关注的问题，分配的矛盾也是一切社会矛盾的基础。从历史的角度来看，收入分配差距的变化是社会发展进程中最显著的标志，也是最容易诱发社会不稳定乃至社会动荡的因素。抛开收入分配的社会意义不说，单是从收入分配的经济学意义来看，收入分配还是社会再生产的一个重要环节，它在生产和消费之间起着承上启下的关键作用，分配关系是否合理、分配制度是否有效，直接关系到国民经济能否持续、快速、健康地发展。

改革开放之初，为促进经济发展，调动社会成员的劳动积极性，我国采取了重视收入差距激励作用的政策，在经济政策上提倡“要允许一部分地区、一部分企业、一部分工人农民，由于辛勤努力成绩大而收入先多一些，生活先好起来。”^①以鼓励人们努力工作，最终使人们都能够较快地富裕起来。

应该看到，改革开放30年来，随着经济的快速发展，我国城乡居民收入大幅增长，生活日益改善。截止到2007年，全年城镇居民

^① 邓小平：《邓小平文选》（第2卷），人民出版社1994年版，第152页。

人均可支配收入 13 786 元,比上年增长 17.2%;农村居民人均纯收入 4 140 元,比上年增长 15.4%。与此同时,我国居民收入分配差距呈逐步拉大趋势。具体到数据方面,就是全国居民收入的基尼系数连续在上升,有观点甚至认为,我国的居民收入基尼系数在 1994 年就超过了“警戒线”,达到了 0.434,且每年以 0.1% 的速度在递增^①。我国居民收入的基尼系数经过各种新闻媒体转载后,引起社会各界的极大关注。《2006 年全球财富报告》暨首份《亚太区财富报告》的数据显示:2005 年中国富裕人士(即扣除自住的房地产外,拥有 100 万美元以上资产的个人)达 32 万人,财富总额为 1.59 万亿美元,位居亚太地区第二位,仅次于日本。中国内地富裕人士的个人平均财富同时也是亚太区第二位,高达 500 万美元,仅次于中国香港。近几年的全国人民代表大会和全国政治协商会议上,都有相当数量的人大代表和政协委员关注个人收入差距不断扩大问题。

实际上,我国居民个人收入差距拉大的同时,在某些领域依然存在平均主义、吃大锅饭的问题。一方面是我国个人收入差距拉大;另一方面,我国转轨的特征依然明显。社会主义市场经济收入分配理论的核心是把按劳分配和按生产要素分配结合起来,其实质是将市场机制引入收入分配领域。按照参与生产的各种要素对生产的贡献率进行分配,要素报酬等于其边际生产率。在社会主义市场经济的发展过程中,只有把按劳分配和按生产要素分配相结合,才能充分调动全体社会成员的生产积极性,优化资源配置,提高经济效率,促进经济的发展,保持社会稳定。

根据市场经济国家的普遍经验,由于税收是国家凭借政治权力参与社会产品分配的重要形式,具有强制性、无偿性和固定性特征,因而,税收既是筹集财政收入的主要工具,也是政府在市场经济条件下调节个人收入分配的最有力也是最有效的手段之一。中国社会科学院的一项调查表明,81.4% 的人认为,应该从有钱人那里征收

① 魏雅华:《“基尼系数”与贫富差别》,载于《中国工商时报》2003 年 4 月 17 日。

更多的税来帮助穷人^①。运用税收政策对个人收入分配进行调节,开始引起人们的普遍重视。目前社会上、理论界对如何运用税收政策调节个人收入分配,有许多不同的观点。因此,有必要客观分析我国个人收入分配的特点及其形成的原因,借鉴国外利用税收调节个人收入分配的经验,从理论、实践等方面全面研究,提出科学的、有利于我国经济发展和人民生活水平提高的调节个人收入分配的税收政策。在今天构建和谐社会的形势下,政府运用再分配手段调节居民收入分配差距就显得更为重要,而且这一工作也已经被提到了相当的高度。

1.2 国内外研究现状及评述

1.2.1 国内研究现状

调节收入分配的税收政策,不仅是一个重要的实践问题,也是一个极端重要的理论问题。对于如何用税收来调节居民个人收入分配,国内外学者一般是在对个人收入分配的情况进行实证研究的基础上找出规律,然后以科学的理论为指导,提出包括税收政策在内的一系列政策。

1. 对目前我国个人收入分配现状的研究。

目前,我国个人收入分配领域出现了许多新问题,这些问题是在体制转轨时期和经济高速增长时所产生的,也是前所未有的,世界上也没有什么先例可以借鉴。从定性研究的角度来看,我国个人收入分配状况有如下显著特点:一是改革开放以来,城乡居民收入

^① 赵晋天:《把握变化重新定义 内地社会群体划分十大阶层》,载于《人民日报》2002年2月1日。

普遍增加，各个阶层群体生活水平都有所提高；二是个人之间收入差距拉大；三是城乡、地区、行业之间及其内部都存在着收入差距；四是在政府部门、事业单位和国有企业内部还存在着一定的平均主义；五是收入分配秩序较为混乱。

改革开放以来，我国居民收入差距不断扩大成为不争的事实。目前争论的焦点是我国居民收入是否已接近社会可承受的边缘，是否处在社会可接受、政府可调控的范围。对于个人收入差距的量化指标，较为大家所接受的是基尼系数。因而，从定量研究的角度进一步衡量社会收入分配的不平等程度，许多学者都将关注的焦点放在了基尼系数上，并通过研究基尼系数来分析我国居民收入的差距状况。

我国的研究者由于调查的范围不一样，获取数据的渠道不同，计算出来的基尼系数也相差较大。国家统计局在2000年之前公布的数字显示，全国的基尼系数均未超过0.4的警戒线。^①这一数值也得到了我国高层的认可，并以此为依据，认为我国个人收入差距还不到严重的地步。2000年，中国的基尼系数达0.417，但国家统计局的有关人士认为，中国目前的贫富差距总体上是合理的。其理由是中国是一个典型的二元经济结构的国家，不能以一般的基尼系数标准来看待中国。对一个不是二元经济的国家，基尼系数可能管用，但中国农村人口占大多数基尼系数要放大一些才管用。^②厉以宁（2002）认为我国居民收入的基尼系数在0.32~0.35之间。其理由是基尼系数通常适用于市场经济国家，而我国目前处于体制转轨过程中，并且是一个二元经济的国家，城市和农村的经济结构不同，生活方式差别很大，不能笼统地用基尼系数来说明问题。应按我国现阶段城乡二元经济的情况来分析，可以先算出两个基尼系数，一个是城市的基尼系数，另一个是农村的基尼系数。然后再用加权平

① 国家统计局：《从基尼系数看贫富差距》，载于《中国国情国力》2001年第1期。

② 谢姝：《中国贫富差距总体合理》，载于《北京现代商报》2003年3月10日。

均方法算出一个基尼基数。据测算,我国城市和农村两个基尼系数在0.32~0.35之间,加权平均之后,也大致在这个水平上。程永宏(2006)建立了城乡混合基尼系数的新算法,并给出新的分解形式,同时还提出并论证了度量城乡差距的新指标。按照他的计算,我国1990年的城乡综合基尼系数为0.354。^①中国社会科学院在1988年和1995年进行了两次大规模的调查,得出的结论是1988年全国基尼系数为0.382,已与国家统计局公布的1995年的基尼系数相当,而1995年为0.445,已超过了0.4。^②而同期参与中国社会科学院调查的外国学者却认为,1995年中国的基尼系数是0.452,^③比中国同行估计的略高。中国人民大学社会调查中心根据他们于1994年在全国范围内做的一次严格的PPS抽样、入户调查问卷的数据所做的计算,1993年我国城乡居民家庭人均收入的基尼系数为0.434,同年,城乡按家庭户收入分组计算的基尼系数为0.445^④。据世界银行的估算,1995年中国的基尼系数为0.415,1998年为0.403^⑤。世界发展报告(2006)则显示2001年我国的基尼系数为0.45。^⑥李实、岳希明(2004)认为我国2002年的基尼系数应该是0.454,^⑦而胡鞍钢(2002)则认为我国的基尼系数已经大于0.5^⑧。马从辉(2004)估计的2003年基尼系数为0.474^⑨。由联合国开发计划署(UNDP)委托中国发展研究基金会组织撰写的《中国人类发展报告二〇〇五》

① 程永宏:《二元经济中城乡混合基尼系数的计算与分解》,载于《经济研究》2006年第1期。

② 赵人伟等:《中国居民收入分配再研究》,中国财政经济出版社1999年版,第49页。

③ 同②,第99页。

④ 董树奎:《规范初次分配强化税收调节》,载于人民网《人民论坛》2001年第9期。

⑤ 世界银行编写组:《2000/2001年世界发展报告》,中国财政经济出版社2001年版,第286页。

⑥ 世界银行编写组:《2006年世界发展报告》,清华大学出版社2006年版,第280页。

⑦ 李实、岳希明:《中国城乡收入差距调查》,载于《财经》2004年2月第2期。

⑧ 胡鞍钢:《经济繁荣背后的社会不稳定》,载于《战略与管理》2002年第3期。

⑨ 马从辉:《开发经济条件下居民收入分配问题研究》,中国财政经济出版社2004年版,第11页。

显示,目前我国基尼系数超过0.45。^①最新的估计则是中国社会科学院社会学研究所2006年上半年的全国大规模抽样调查,城乡居民收入差距的基尼系数达到了0.496,^②接近0.5的水平。

目前,我国不同研究者得出的基尼系数相差较大,加上对我国基尼系数存在不同的看法,从而对我国个人收入分配差距形成了不同的判断。有的认为我国居民个人收入差距“适中”,不能将“收入差别”等同于“两极分化”(赵人伟、李实,1999);还有人认为这几年的收入差距拉大与以往不同,以往是居民收入水平普遍提高基础上的拉大,而近几年则带有高收入者收入更高、低收入者收入更低的“两极分化”特征。而且,收入差距拉大伴随着分配秩序混乱,使现在的收入分配矛盾更加突出,并在相当程度上影响到改革、发展和稳定(葛延风,2001)。

除对我国居民收入的基尼系数进行研究外,还有的学者对我国城乡贫困人口的数量、储蓄余额及财产占有的情况进行了分析,也同样得出了我国居民个人之间的财富分配存在差距的结论。但差距究竟多大,也存在一些争议。尽管表述方式各异,但将各种观点归结起来主要是两种:一是认为收入差距已成为我国目前的突出矛盾,有可能引发社会问题;另一种观点认为我国个人收入差距尚处于可承受的范围之内。由于我国居民个人之间的收入差距情况还缺乏较准确、可信的统计数据,加上社会新闻媒体的炒作,这一问题更加模糊不清。

对于造成目前收入分配状况的原因,国内学者从不同的研究角度提出了许多观点。一是从居民收入来源多元化进行分析,认为居民拥有的劳动能力、资产、社会关系等的差异往往会带来收入差异,加上非法渠道的存在,加剧了收入差距的扩大。二是“阶梯形倒U

① 参见《贫富差距逐渐拉大 基尼系数已达到0.45》, <http://www.labournet.com.cn/ldnews/fileview.asp>, 2006年1月10日。

② 参见《中国社会形势分析与预测总报告》, http://www.china.com.cn/info/07shxs/txt/2007-01/12/content_7646411.htm, 2007年5月23日。

曲线变异”理论（陈宗胜，1991），认为体制上的改革是导致收入差别阶段性扩大的一个最重要的因素，非法非正常收入是导致我国居民收入差别非正常扩大的根本因素。^① 三是政策影响论。有人认为当前居民收入分配差距是在政府分配政策的导向下、政府“角色”扭曲的过程中及经济体制转轨时期的“制度真空”状态下产生并拉大。^② 四是二元结构影响论。有学者认为，我国居民总收入分配差别扩大的原因是经济二元结构和体制一元结构所致。五是制度因素论。认为执行资源配置功能的市场职能和政府职能的紊乱是收入差距拉大的根源。六是市场机制及管理缺陷论。认为收入分配差距是由市场机制和管理方面存在的缺陷所引起的分配秩序混乱所造成的。

由于对我国居民收入差距的现状和形成的原因认识不同，对于如何缩小收入差距就存在不同的看法。有的人提出，缩小收入差距要靠发展，必须继续坚持“以经济建设为中心”。还有的人提出缩小收入差距要靠强化政策调节的力度，建立市场经济下的收入分配调节机制和保护机制，强化对贫困的地区、行业、企业和阶层的保护和救助，强化对富有的地区、行业、企业和阶层的收入调节。也有的人认为缩小收入差距要靠深化改革，只有加快深化改革才能加快经济和社会发展，从而才能缩小差距。还有一种观点认为，要以规范政府行为为主要线索解决中国当前的收入分配问题，要打造初次分配的公平基础。

2. 对调节个人收入分配的税收政策研究。

在市场机制的基础上，充分发挥政府的调节作用，特别是税收对居民个人收入分配的调节作用，这已形成共识。至于应该如何建立一套与市场经济相适应的调节居民个人收入的税收制度，目前的研究结论一般认为可以增加直接税税种，逐步提高直接税的比重，以加大对个人收入的调节。当然，也有研究认为由于目前我国税收

① 高培勇：《收入分配：经济学界如是说》，经济科学出版社2002年版，第53页。

② 同①，第8~10页。

征收管理制度很难适应以直接税为主体的税收制度，对提高直接税的比重还是持怀疑的态度。但就具体调节居民个人收入分配的税种而言，无外乎这样几个税种是可供政府选择的调节个人收入分配的税收手段。

(1) 个人所得税。对个人收入征税是市场经济国家通行的调节个人收入分配的重要手段，对高收入者课征个人所得税，政府不仅可以使居民之间的收入差距缩小，还能为政府采取转移支付提高低收入阶层收入提供财力。在目前中国的税制格局条件下，个人所得税主要担任的是调节收入分配的职能（高培勇，2005）。^① 无论从中国税制建设的历史和现状看，还是从各个税制建设的分工和功能上看，特别是在目前我国离一个完善的个人所得税制的建立还有较大距离的情况下，个人所得税都必然是一个以调节收入分配为主要功能的税种（刘桓，2005）。^② 新浪网的一项“您认为目前我国征收个人所得税的最主要目的应该是什么”的调查，共有 112 148 人参加，其中 69.59% 的受调查者认为最主要目的是“调节贫富差距，减轻低收入者负担”。^③

(2) 财产税。财产税具有省力易行、不易转嫁、税收收入比较稳定、可避免投机、促进财产转化为生产资源、矫正社会的诸多行为等优点。它作为主要的社会政策杠杆，可以促进社会财富公平分配。应在原有房产税、车辆使用税、契税的基础上，增加不动产税、土地税。房产税不宜与土地税合并征收。再就是建议尽早开征遗产税和赠与税。

(3) 社会保障税。通过课征社会保障税，建立社会保障体系。

总体上看，国内专家、学者对居民个人收入分配差距形成的宏观因素研究较多，而对居民个人之间的收入差距形成的具体原因及

① 高培勇：《个税改革 专家视点》，载于《中国税务》2005 年第 11 期。

② 刘桓：《个税改革 专家视点》，载于《中国税务》2005 年第 11 期。

③ 参见《2005 最具媒体影响力的争议话题》，<http://media.cnhubei.com/2006-08-02/cms135569article.shtml>，2006 年 8 月 2 日。

影响个人收入提高的因素则研究还不是很深入，因而很难有针对性地提出较具体的政策建议。对于税收如何调节居民个人收入分配的理论和研究的深度方面，仅仅是提出增设某些税种和强化一些税种的调节作用，没有全面系统的税收政策建议。更重要的是，国内许多学者要么是研究收入分配差距和反贫困问题，要么是研究税收政策问题，虽然相关的文章较多，但由于要研究税收调节个人收入分配问题，必然要花相当的篇幅对个人收入分配状况进行分析，受一般研究文章内容的限制，很难对调节个人收入分配税收政策进行系统研究。将调节个人收入分配的税收政策作为一个单独课题进行全面系统研究的成果不是很多。比较突出的有白景明、周雪飞（2003）从我国居民总体收入变化情况、居民收入分配中的结构分布变化、居民收入的来源变化以及我国居民家庭财产的构成变化等四个方面，对现阶段我国的收入分配状况进行的分析，并对我国当时的收入分配状况做出了总体性评价，且提出了相应的财税政策^①。

1.2.2 国外学者的研究

由于西方国家的资料统计工作相对比较完善，对于个人收入信息的获取比较直接，所以资料失真度较小。一些市场经济比较发达的国家，包括个人收入等各项统计资料，均能从互联网上顺利地查到。加上这些国家的个人收入分配制度较为规范、透明，对个人收入分配的状况进行实证研究也相对容易。当然，西方国家也存在所谓“地下经济”或者“黑色经济”问题，政府统计里面一些收入渠道或者收入形式也未纳入。^②一些西方经济学者对个人收入分配状况进行了大量的实证研究。研究的结果表明，近年来，以美国和欧盟

^① 白景明、周雪飞：《我国居民收入分配状况及财税调节政策》，载于《财经论丛》2003年第5期。

^② 我国也同样存在这些问题，不同的是，我国对于合法的收入和财产也缺乏准确可靠的统计。