



国际税收借鉴研究系列丛书（三）

GUOJI SHUISHOU JIEJIAN YANJIU XILIE CONGSHU

促进居民收入合理分配 税收政策研究

中国国际税收研究会 编

中国税务出版社



国际税收借鉴研究系列丛书（三）

促进居民收入合理分配 税收政策研究

中国国际税收研究会 编

 中国税务出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

促进居民收入合理分配税收政策研究 / 中国国际税收研究会编. -- 北京: 中国税务出版社, 2013. 11
(国际税收借鉴研究系列丛书. 第3辑)
ISBN 978-7-5678-0000-7

I. ①促… II. ①中… III. ①国民收入分配 - 税收政策 - 研究 - 中国 IV. ①F812.422

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 269892 号

版权所有·侵权必究

丛 书 名: 国际税收借鉴研究系列丛书 (三)

书 名: 促进居民收入合理分配税收政策研究

作 者: 中国国际税收研究会 编

特约编辑: 郭平壮 付茂劲

责任编辑: 刘淑民 刘 菲

责任校对: 于 玲

技术设计: 刘冬珂

出版发行: **中国税务出版社**

北京市西城区木樨地北里甲 11 号 (国宏大厦 B 座)

邮编: 100038

http: //www. taxation. cn

E-mail: swcb@taxation.cn

发行中心电话: (010) 63908889/90/91

邮购直销电话: (010) 63908837 传真: (010) 63908835

经 销: 各地新华书店

印 刷: 北京天宇星印刷厂

规 格: 880 × 1230 毫米 1/32

印 张: 11.625

字 数: 309000 字

版 次: 2013 年 11 月第 1 版 2013 年 11 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-5678-0000-7

定 价: 35.00 元

如有印装错误 本社负责调换

编辑委员会

主 编：王 力

副 主 编：（按姓氏笔画排序）

卢仁法	权兆运	伊 兵	杜铁英	李俊生	吴昇文
张 伟	郝昭成	高世星	高培勇	龚祖英	魏仲瑜

编 委：（按姓氏笔画排序）

于利民	于希信	于海军	马 伟	王凤来	王兴杰
王明普	王继德	尹崇东	平晓峰	伍福元	刘江敬
刘 健	刘崇俊	刘铭达	刘 斌	许赞霖	孙振刚
严玉平	杨兆奎	杨国祥	杨宪彭	李广喜	李步鸣
李忠民	李悦诚	李跃年	李毅刚	吴继辉	辛少宏
张火炎	陆明亮	陈泽财	陈挺成	易贵阳	周振家
郑元芳	郑文录	赵兴玉	柏 鹏	姚稼强	贺也贞
袁庆杰	桂文奎	贾凤昌	顾长虹	党明德	钱巨炎
高元猛	高建文	郭平壮	郭晓霭	唐志萍	黄炎光
彭 宁	韩进川	靳东升	谭玉明	薛路生	

编写小组：（按姓氏笔画排序）

于在华	于 辉	马培祥	王令宏	王守英	王苏惠
方志平	兰太萱	毕昆林	吕金桃	朱 华	朱科勇
邬启春	刘成跃	刘鹏国	刘震宇	阳玉虎	孙 莉
苏广木	苏运洪	杨建中	杨雪芳	李平禄	汪星明
张小贤	张元军	张 永	陈 焰	金宝福	周俊琪
周家亮	官大丰	孟成培	封继红	赵胜利	赵震宇
郝 明	钟文锋	袁 波	高 敏	唐铁建	黄最东
龚炳生	梁中柱	董志明	韩喜辰	谢学忠	谢清法
霍 娟					

编者的话

《国际税收借鉴研究系列丛书（三）》（2010～2012年）出版了。这套丛书举全国各地研究会理论研究人员、大专院校和科研机构的专家学者及有关税务工作者之力，汇国际税收理论与实践研究的成果之精，秉承科学、创新、发展的理念，在继续推进理论研究“精品战略”，繁荣国际税收理论研究上，进行了新的探索，尤其是在税收理论研究服务于改革开放大局、服务于税收实际工作、服务于纳税人方面取得了可喜的成绩。

第四届中国国际税收研究会在国家税务总局党组的领导下，以科学发展观为统领，始终坚持将国际税收理论研究工作作为工作之魂、立会之本、发展之根、第一之责。创新研究工作机制，按照群众性课题、专业性课题、专项性课题和品牌性课题，分类细化，充分调动各方研究积极性，保证了研究的广度和深度，激发了研究活力。研究会还注重创新方式，提出并完善课题研究的“七阶段”流程，规范了课题研究的基本步骤和基本方法，不仅极大地提升了国际税收理论研究水平，而且提高了研究成果的转化率，得到了税收实际工作部门的高度重视，也得到了理论研究工作的一致好评和社会各方面的高度肯定和赞扬。

三年来，我们共组织开展了全国性调研课题6个，学术研究会专业性课题6个。全国50个研究会和部分研究会理事、常务理事以及学术研究委员参加了课题调研，提交论文

247 篇（其中 2010 年 88 篇，2011 年 80 篇，2012 年 79 篇）。这些论文分别在课题组年度结题会和全国国际税收理论研讨会上进行了交流。这套丛书就是在三年课题研究成果的基础上编纂而成的，共分为 9 册：

第一册《“走出去”企业税源监控及税收征管能力研究》收录 2 个课题：

2012 年全国性课题——“‘走出去’企业税源监控及税收征管精细化的国际借鉴研究”。本课题从建立“走出去”企业税收政策体系、税收服务体系、税收征管体系入手，围绕企业税源监控和税收征管精细化，加强管理与服务，堵塞税收漏洞等展开研究，提出税收政策原则和完善现行制度内容，服务纳税人和税务干部，完善征管体系各环节，充分发挥税收协定作用，扩大国际税收合作范围。

2010 年全国性课题——“提高‘走出去’企业税收征管能力的国际借鉴研究”。本课题通过对完善税源监控体系，建立针对性与灵活性兼顾的征管模式和规范有效的税收法律体系，创新的企业税收检查办法，提供优质的税收服务五个方面的国际经验借鉴，提出了提高“走出去”企业税收征管能力的政策建议。包括：完善现行税收制度，优化税收管理体系，健全税收服务体系，加强配套措施建设。这些建议具体可行，有较强的可操作性和针对性。

第二册《现代服务业税收政策研究》收录 1 个课题：

2010 年全国性课题——“现代服务业税收的国际借鉴研究”。该课题在借鉴国际经验的基础上，对利用税收政策促进现代服务业的发展提出了具体建议。包括：增值税扩围，对某些项目实行低税率；科学设计营业税税率，改革计税依据，修订税目，完善税收优惠；完善企业所得税税收优惠政策，增加税前扣除项目，提高扣除比例，调整财政补贴征税政策；对外资企业开征城市维护建设税；在财政政策上，建立横向转移支

付制度等。

第三册《促进居民收入合理分配税收政策研究》收录1个课题：

2011年全国性课题——“促进居民收入合理分配税收政策的国际借鉴研究”。本课题总结了我国现行税收政策对收入分配调节的有利作用及不足方面，借鉴国际上利用税收政策进行居民收入分配调控的先进经验，提出了相关税收政策的调整建议。包括：优化税制结构，健全税收调控体系；建立与完善调节收入分配的相关税种；合理制定税收优惠政策，注重发挥引导作用，促进社会公平；加强税收征管，严格个人收入监控。

第四册《税收鼓励战略性新兴产业发展》收录1个课题：

2011年全国性课题——“税收鼓励战略性新兴产业发展的国际借鉴研究”。本课题在研究鼓励战略性新兴产业发展的税收政策原则的基础上，围绕明晰战略性新兴产业内容和内涵，加强税收优惠的资质管理，确定税收政策作用的重点，完善相关税收法律体系，扩大税收优惠政策覆盖面，提出税收政策设计。对改革与完善增值税、消费税、营业税、企业所得税、个人所得税政策，提出具体建议。对创新税收优惠管理方式、简化办税流程、创新服务方式等税收征管制度改革内容也提出了建议。

第五册《完善地方税制度 统一城乡税制》收录2个课题：

2010~2011年跨年度学术研究委员会课题——“完善地方税制体系的国际借鉴研究”。本课题论述了完善地方税制体系的重要意义，对地方税和地方税收收入进行了基本界定，对中央与地方的税权划分进行了探讨。在地方税主体税种的选择和建立上提出应选择以流转税和财产税并重的税制结构，区分地方税不同税种，分别提出改革、整合及完善的建议，对地方税征管体制的完善也提出了具体建议。

2010~2011年跨年度学术研究委员会课题——“统一城乡税制的国际借鉴研究”。该项研究构建了统一城乡税制的理论框架，对国际经验进行了借鉴研究，对中国城乡税制进行了基本判断，提出了统一城乡税制的路径选择。在遵循基本原则的前提下，提出要坚持渐进演进的道路，就不同税种分类统一城乡税制，加大涉农税收优惠支持力度。

第六册《促进产业结构调整税收政策及现代增值税研究》收录2个课题：

2012年学术研究委员会课题——“促进产业结构调整税收政策的国际借鉴研究”。该研究通过分析认为，我国促进产业结构调整的政策调整应着力于合理配置税权，夯实农业基础，强化税收政策的产业结构升级导向，全面促进第三产业的发展，加快在全国推行“营改增”，对现代服务业给予充分的税收优惠。

2010年学术研究委员会课题——“现代增值税的国际借鉴研究”。本课题配合增值税立法起草工作展开调研，深入分析了我国目前“准消费型”增值税制模式的弊端：对产业结构升级形成较大制约，对外贸结构优化形成较大影响，对税制运行效率形成较大压制。分析了现行增值税制度设计和增值税收入配置中的问题。进而立足于我国国情，提出深化增值税改革要围绕以下总体框架展开：紧扣一个核心——积极推进增值税扩围；优化两大职能——科学发挥增值税组织收入和调节经济作用；健全三项保障——统筹实施财政体制、征管机制和管理手段的配套改革。

第七册《促进小微企业发展税收政策研究》收录1个课题：

2012年全国性课题——“促进小型微型企业发展税收政策的国际借鉴研究”。该研究提出要促进小微企业发展，应加快税制整体完善的改革步伐，包括对税收支持政策的立法规范。

范，允许微型企业自由选择缴纳企业所得税或按个人工商户所得缴纳个人所得税，允许符合条件的小微企业实行简易征税制度等。加大税收优惠支持力度，如适当扩大适用范围，适当增加或提高税前扣除项目或标准，加大对农村建设的税收优惠支持力度，对科研成果转让所产生的收益给予适当税收减免。完善小微企业税收征管制度，提高纳税服务质量，同时加强税源监控。采取措施减轻小微企业非税负担。

第八册《税收征管模式发展趋势研究》收录2个课题：

2012年学术研究委员会课题——“外国税收征管模式发展趋势研究”。本课题研究提出以增进组织效率和降低改革成本为目标，实施征管模式转型。模式的转换要选择渐进改革的路径，设计要遵循系统性和顶层设计的思路，大企业税收专业征管模式和重组税收专业征管机构是传统征管模式向分纳税人类别专业征管模式转型的必然起点和内在要求，要重新认识并重构纳税服务与税收执法的关系。

2012年学术研究委员会课题——“综合与分类相结合的个人所得税征管机制研究”。该研究通过分析认为，个人所得税对征管机制的要求主要体现在建立以自然人为基本征管单位的征管机制，建立以自然人为中心的征管信息系统，建立以选案稽查与严厉处罚相结合的激励机制等方面。征管机制设计的主要内容是：个人所得税征管的信息化体系，包括税务代码及其关联账户制度和构建个人涉税信息的全国联网体系；源泉和缴费自行申报制度的协调；建立完善的纳税服务和税务中介体系；建立与个税改革相适应的税务稽查体系。

第九册《中国国际税收研究会文件汇编》。收录了2008～2012年第四届和第五届理事会、常务理事会议、学术研究委员会会议文件以及领导讲话。还收录了第四次和第五次会员代表大会通过的《中国国际税收研究会章程》，第四届和第五届理事会、学术研究委员会组成人员名单，第六次和第七次全国国

际税收优秀科研成果评选情况的通报，表彰全国先进国际税收研究会的决定，2008～2012年全国国际税收理论调研工作情况的通报。

本套系列丛书，倾注了全国广大国际税收理论研究工作者的智慧和心血，基本反映了近年研究工作的最新成果。其中一些建议受到中央及有关部门的重视和采纳，一些成果被逐步运用于实际工作。体现了现实性、前瞻性和可操作性，标志着理论研究工作的不断创新，确定了理论研究的新目标、新定位，为理论研究工作提供了新思路、新方向。

由于我们的编辑水平有限，不妥之处在所难免，敬请指正。

2013年9月

目 录

“促进居民收入合理分配税收政策的国际借鉴研究”综合报告	
.....	(1)

研究促进居民收入合理分配税收政策的意义

促进居民收入合理分配税收政策的国际借鉴研究	
..... 湖北省武汉市地方税务局课题组	(31)
“促进居民收入合理分配税收政策国际借鉴研究”的研究综述	
..... 福建省国际税收研究会	(48)
促进居民收入合理分配税收政策的国际借鉴研究	
..... 贵州省国际税收研究会	
..... 贵州财经学院财政与税收学院	(67)
完善税收政策调控功能 优化居民收入分配格局	
..... 河南省国际税收研究会	(111)

初次分配和再分配中涉及的税收问题

国际比较视野中的我国个人所得税体系改革	
..... 广东省国际税收研究会课题组	(138)
调节居民收入分配的税收政策研究	
..... 江苏省无锡市国际税收研究会	(155)
促进缩小收入分配差距的税收政策研究	
..... 海南省国家税务局课题组	(178)

国际经验借鉴

促进居民收入合理分配的税收政策研究

..... 浙江省国际税收研究会课题组 (195)

促进缩小收入分配差距税收政策的国际借鉴与研究

..... 湖南省地方税务局课题组 (217)

税收调节居民收入分配差距的国际借鉴研究

..... 四川省国际税收学会 (230)

借鉴国际税收调控经验 实现居民收入公平分配

..... 陕西省西安市国际税收研究会 (258)

税收调节收入公平分配的国际经验与借鉴

..... 辽宁省沈阳市国际税收研究会 (276)

收入分配领域税收政策的国际借鉴

..... 吉林省长春市地方税务局绿园地区税局 崔德巍 (286)

相关税收政策调整意见和建议

关于个人所得税改革的建议

..... 北京市国际税收研究会课题组 (296)

个人所得税改革应重点关注资本市场

——关于税收调节居民收入合理分配的政策取向

..... 广东省广州市国际税收研究会课题组 (304)

完善财产税制, 促进居民收入合理分配

——促进居民收入合理分配税收政策的国际借鉴研究

..... 浙江省宁波市地方税务局课题组 (318)

促进甘肃居民收入合理分配税收政策的现实选择

..... 甘肃省国际税收研究会 (338)

促进居民收入增长的税收对策建议

——基于阿拉善盟居民收入现状的税收对策建议

..... 内蒙古自治区国际税收研究会 (351)

“促进居民收入合理分配税收政策的国际借鉴研究” 综合报告

改革开放以来，伴随着经济的快速发展和转型升级，在居民收入水平大幅提高的同时，收入分配差距日益加大。这不仅会威胁我国经济的可持续增长和整体效率的提高，还将直接影响社会和谐稳定。税收作为收入再分配的重要手段和市场经济发展的重要支柱，能够对国民收入分配格局发生影响，能够对个人拥有的收入和财富进行有效调节，从而达到缩小收入分配差距、实现社会公平的政策目标。本文在各省研究报告的基础上，分析总结了我国现行税收政策对收入分配调节的有利作用及不足之处，并借鉴国际上利用税收政策进行居民收入分配调控的先进经验，结合我国国情，提出相关税收政策调整的政策建议，确保国家政治经济的稳定发展。

一、我国现行税收政策对收入分配调节的有利作用

我国现行税制体系是 1994 年分税制改革后形成的。这一体系对促进居民收入合理分配具有积极的作用。下面分税系进行阐述。

（一）货物与劳务税

流转税与市场活动直接联系，因而对市场活动的影响较为直接。由于这类税收是对商品和劳务市场经营活动直接征收的，这

就使得政府能够直接地通过税种的设置、不同纳税环节的确定、差别税率的选用以及税收减免规定的运用，直接贯彻政府的产业政策和其他意图，从而直接影响产品和劳务的供需状况。从总体上讲，货物与劳务税具有普遍调节的作用，可以在制度设计上，通过对生活必需品课征低税或免税、对奢侈品和高档消费品征高税，从而发挥货物与劳务税对个人收入的调节作用。目前，我国的货物与劳务税调节个人收入分配表现在以下方面：

1. 增值税

在现代税收制度中，增值税已成为流转税的主要税种。增值税是对各类商品和劳务普遍征收的税种。虽然这类具有累退性又易于税负转嫁的税种难以真正实现税收调节个人收入分配的公平原则，但是也可以通过税制的具体设计，将对个人收入分配进行调节纳入考虑范围。我国现行增值税对一些生活必需品采取了低税率的政策，规定了起征点，对弱势群体予以充分照顾并对农民销售的自产农产品免税。

2. 消费税

消费税是以消费品销售或消费支出额作为课税对象的税种。因此，在不同的消费支出水平情况下，流转税中的消费税对个人收入分配具有一定的调节作用。我国现行征收的消费税的对象是一些特殊的消费品，主要为烟酒、化妆品、贵重饰品、摩托车、小汽车和汽油等。由于这类税收是同商品价格连在一起的，消费这些特殊商品的人会因此而承担了额外的税收，进而达到通过消费税的征收调控个人收入分配的目的。而对某些特殊消费品，如奢侈品征收的消费税，则由于收入高的人消费支出中用于奢侈品的份额所占比例大于低收入的人，从而使对奢侈品征税能够起到缩小收入差距的作用。相反对于生活必需品而言，由于低收入者的生活必需品支出的比重高于高收入者，从而对生活必需品课以轻税，可以实现对收入公平分配的调节。

3. 营业税

我国现行的营业税制度有对个人收入分配进行调节的措施。

如对娱乐业实行 5% ~ 20% 的弹性税率,有利于加大对高档娱乐场所的课税力度,起到调节高收入个人的作用;对一些关系到日常生活的基本服务业给予免税政策;对弱势群体的应税行为免税;对保险公司的开展的一年期以上返还性人身保险业务的保费收入,免征营业税,并规定了起征点。

(二) 所得税

所得税以纳税人税收负担能力为基础,其立法所依据的原则是“所得多的多收,所得少的少收,无所得的不收”。正因如此,所得税在保证财政收入上不如流转税,但它的征收是以纳税企业和纳税个人的实际所得为基础,因而税收的征收是建立在真实可靠的税基之上的,从而能够更好地按照纳税人的实际纳税能力来确定负担,并针对纳税人的贫富程度来调剂社会收入和财富分布的公平状态。所得税对个人收入分配具有积极的调控作用。

1. 个人所得税

征收个人所得税可以降低个人的收入水平,使个人可支配收入减少。在税率结构设计上,个人所得税可以采取比例税率或累进税率。比例所得税由于对高收入者和低收入者按同样税率征收,因此虽然能够影响到个人的收入水平,但是并不会使个人之间的收入差距发生变动,从而事实上无法真正发挥税收的收入公平分配功能。而在实行累进所得税的情况下,税率随着个人收入的提高而上升,因此高收入者适用的税率高于低收入者,这就使得高收入者与低收入者之间的收入差距在征税过后缩小,因此能够对调节收入公平分配发挥了重要作用。

我国现行的个人所得税实行累进税制。累进税率呈现为一种分层次的税率结构状态,它按征税对象数额的大小分若干等级,每个等级由低到高确定相应的税率,征税对象数额越大税率越高,征税对象数额越小税率越低。同时,我国的个人所得税还是典型的分类所得税制,通过规定扣除标准和减免税政策,体现调整个人收入差距的政策意图。

2. 企业所得税

企业所得税是对企业利润的课税，它可以减少资本收益，从而缩小资本利得收入者和劳动收入者之间的收入差距。

我国现行企业所得税制涉及对个人收入分配进行调节的政策主要体现在扣除项目的规定方面。如取消工资限额扣除政策，实行工资支出据实扣除政策，使企业工资支出得到足额补偿，进一步降低企业的税负水平，也使得个人得到一定的实惠。同时，对公益性捐赠的税前扣除借鉴了国际通行做法，将捐赠税前扣除比例定位为年度利润的12%，也是平衡国家利益与纳税人利益的一个理性选择。另外，现行企业所得税关于支付给残疾职工工资的100%加计扣除的政策规定，也一定程度上能改善残疾人员的收入状况。

（三）其他税种

财产税是对财产所有或占有者自己使用的财产进行征税，对财产征税通常只针对高收入者，具有累进的特点，因而能够起到分散财产，缩小收入差距的作用。财产税对个人收入分配的调控功能体现在两个方面：第一，财产税比较符合税收的有支付能力原则。财产为私人的拥有品，它直接意味着拥有者的经济实力的大小，也直接反映出有产者的纳税能力的高低。对财产的课税有助于削弱社会财富分布的不公平状态。第二，财产税一般是针对存量征收，税负比较难以转嫁，可以有效调控个人收入。

虽然我国对财产税的改革相对滞后，还存在很多问题，但是如车辆购置税、车船税、房地产税等，也能在一定程度上达到调节个人财富的目的。

二、我国税收制度对促进收入分配公平的不足之处

中国1994年的分税制改革建立的税收制度以提高经济效益为指导思想，更重视税收促进经济发展功能的实现。分税制改革

后,中国的财政收入和税收收入都呈现快速增长,但收入差距悬殊的现象却愈发严重。中国的税收制度不利于收入分配公平主要体现在以下几个方面:

(一) 中国税制结构不尽合理

学术界普遍认为直接税调节收入分配的功能优于间接税。但是在中国的税收收入中,间接税一直占主要部分。其中,增值税是最大的税种,2010年税收收入占总税收收入的比重约为29%,其次是营业税,比重为15%。如图1所示,2010年中国间接税的税收收入(包括:增值税、营业税、消费税以及进口税收)占的比重约为69.5%,而具有良好的收入分配功能的个人所得税占的比重仅有7%。

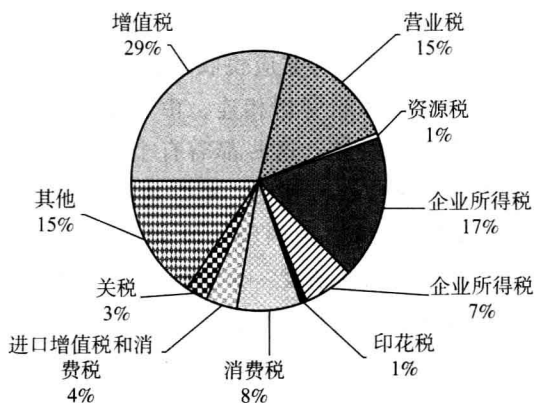


图1 2010年中国税收收入构成

由上述分析可知,中国税制极大地依赖于间接税,而直接税占的比重较低。间接税是对商品和劳务活动征收的税收,其纳税人与负税人不一致,存在税负转嫁的现象。增值税、营业税等课税对象大部分是日常生活用品,其需求弹性较小,消费者更多地承担间接税税负。同时,增值税实行比例税率,未能体现按能负担的原则,在本质上是累退的,低收入阶层负担的税收占其收入