

个人所得税改善中国收入分配了吗*

——基于对 1997—2011 年微观数据的动态评估

徐建炜 马光荣 李 实

摘 要：利用微观住户调查数据考察 1997 年以来中国个人所得税的收入分配效应，研究发现：1997—2005 年，在税制保持不变而居民收入增长时期，个税累进性逐年下降，但是由于平均有效税率上升，个税的收入分配效应仍在增强。2006—2011 年，在税制改革时期，尽管三次免征额提高和 2011 年的税率层级调整提升了个税累进性，但同时降低了平均有效税率，恶化了个税的收入分配效应。不同收入人群的纳税份额和平均税负变动迥异，中等收入阶层是税制不变时期个税收入增加的主要负担者，也是免征额提高时税负降低的主要受益者。与发达国家相比，我国个税累进性较高，但平均税率偏低，导致个税政策调节收入分配的作用有限，这与当前居民收入水平和政府征税能力有关。因此，个税改革不能一蹴而就，完善税收征缴能力，同时降低流转税的税率，是当务之急。

关键词：个人所得税 收入分配效应 累进性 税收负担

作者徐建炜，北京师范大学经济管理学院讲师（北京 100875）；马光荣，中国人民大学财政金融学院讲师（北京 100872）；李实，北京师范大学经济管理学院教授（北京 100875）。

一、引 言

改革开放以来，中国居民收入差距呈现日益扩大的趋势，关于收入分配改革的呼声也日益高涨。最终收入分配效应由初次分配和再分配两个环节决定。在再分配环节，政府的主要政策手段之一是征收具有累进性的个人所得税。在很多发达国家，个人所得税在缩小收入分配差距上都发挥了重要作用。^① 根据 Wagstaff 的计算，12

* 作者感谢范子英、梁季、刘怡、罗楚亮、申嫦娥、邢春冰、杨澄宇、岳希明和匿名审稿人，以及 2012 年北京师范大学个人所得税政策研讨会、2012 年中国青年经济学家联谊会参会者对本文提出的宝贵意见。文责自负。

① Richard M. Bird and Eric M. Zolt, "The Limited Role of the Personal Income Tax in Developing Countries," *Journal of Asian Economics*, vol.16, no.6, 2005, pp.928-946.

个 OECD 国家的税前和税后收入基尼系数平均为 0.329 和 0.296, 这显示个人所得税使基尼系数平均缩小了 3.3 个百分点。^① 那么, 中国的个人所得税在多大程度上调节了收入分配呢?

中国征收个人所得税的历史并不久远。改革开放之初的 1980 年, 我国颁布《中华人民共和国个人所得税法》, 开始对外籍在华工作人员征收个人所得税。1986 年, 国务院发布《个人收入调节税暂行条例》对本国公民统一征收个人收入调节税。1994 年全面税制改革, 将上述两税和城乡个体工商户所得税合并, 形成了目前个人所得税制度的主体框架, 其基本特点是实行收入分项征收, 其中占主体地位的工薪所得税月免征额被定为 800 元, 实行 9 级累进税率结构。^② 此后, 尽管居民收入不断增长, 但是直至 2006 年免征额和税率结构长时间维持不变。根据国家统计局的数据, 在 1993 年到 2005 年的十二年间, 我国城镇居民名义工资性收入增长了 2.6 倍, 从 4054 元增加到 14664 元。由于税率结构的累进性设计, 这一时期越来越多的人进入了纳税人行列或由低税率层级进入高税率层级。在税制不变而居民收入快速增长的情形之下, 个税平均税负迅速上升。2006 年, 中国重启个人所得税体制改革, 工薪所得免征额提高至 1600 元。^③ 2008 年, 工薪所得免征额又提高到 2000 元;^④ 2011 年, 除了进一步将免征额提高到 3500 元, 税率累进结构也由 9 级缩减为 7 级。^{⑤⑥} 在这个过程中, 中国个人所得税政策的收入分配效应究竟是在增强还是削

① Adam Wagstaff et al., "Redistributive Effect, Progressivity and Differential Tax Treatment: Personal Income Taxes in Twelve OECD Countries," *Journal of Public Economics*, vol.72, no.1, 1999, pp.73-98.

② 根据 1994 年《中华人民共和国个人所得税法》, 个人所得税的课征对象包括工资、薪金所得, 个体工商户生产、经营所得, 企事业单位承包经营、承租经营所得, 劳动报酬所得、稿酬所得, 特许权使用费所得, 利息、股息、红利所得, 财产租赁所得, 财产转让所得, 偶然所得以及经国务院财政部门确定征税的其他所得。

③ 2006 年, 个体工商户生产、经营所得的年免征额提高到 19200 元。其他所得类型的税率表都没有变化。

④ 2008 年, 个体工商户生产、经营所得的年免征额提高到 24000 元。其他所得类型的税率表都没有变化。

⑤ 2011 年, 个体工商户生产、经营所得的年免征额提高到 42000 元, 同时税率结构也进行了调整, 其他所得类型的税率表都没有变化。

⑥ 根据 2011 年《中华人民共和国个人所得税法》, 各项所得的应纳税额的计算方式如下: 工资、薪金所得, 以每月收入额减除费用 3500 元后的余额, 为应纳税所得额。个体工商户的生产、经营所得, 以每一纳税年度的收入总额减除成本、费用以及损失后的余额, 为应纳税所得额。对企事业单位的承包经营、承租经营所得, 以每一纳税年度的收入总额, 减除必要费用后的余额, 为应纳税所得额。劳务报酬所得、稿酬所得、特许权使用费所得、财产租赁所得, 每次收入不超过 4000 元的, 减除费用 800 元; 4000 元以上的, 减除 20% 的费用, 其余额为应纳税所得额。财产转让所得, 以转让财产的收入额

弱?这正是本文试图回答的关键问题。

传统文献关于个税对收入分配作用的讨论,主要利用《中国统计年鉴》中的家庭收入分组数据。^①由于分组数据本身只是提供抽样样本的平均值,以此为基础测算基尼系数等信息存在严重误差,由此得到的收入分配效应的估算结果也是不准确的。到目前为止,利用住户层面微观数据对个税收入分配效应所进行的研究尚不多。如刘怡和聂海峰利用广东省2002年的家户数据计算了工薪所得税的有效税率,但没有计算个税的收入分配效应和累进性的时间序列变化。^②岳树民等在2007年城镇抽样数据的基础上,计算和模拟了不同免征额条件下的个税累进性,并且分解了税率结构和免征额对个税累进性的贡献程度。^③岳希明等推导了税收的收入再分配效应按收入构成的分解方法,并以此为基础考察了2011年9月1日实施的个人所得税改革的收入再分配效应,发现尽管累进性有所上升,但由于有效税率的降低,这次改革总体上降低了个税的收入再分配效应。这两篇文章的共同特点是对某一时期的个税政策进行评估。^④但是,自1990年代以来,中国的个税政策先是一直保持不变,随后又在五年内连续经历三次调整,这究竟会对收入分配产生怎样的动态效应?不同收入阶层人群承担税负的相对变化情况又是怎样的?

与已有研究相比,本文的创新在于,利用连续时间微观数据对中国个人所得税的收入再分配效应进行动态评估。我们着重讨论了中国税制不变而名义收入上升时期(1997—2005)以及免征额提高和税率层级调整时期(2006—2011)的个税累进性和收入分配效应变化,并且利用分收入组群税负变化的分析解释了这种变化背后

减除财产原值和合理费用后的余额,为应纳税所得额。利息、股息、红利所得,偶然所得和其他所得,以每次收入额为应纳税所得额。个人将其所得对教育事业和其他公益事业捐赠的部分,按照国务院有关规定从应纳税所得中扣除。

- ① 参见 T. Piketty and N. Qian, "Income Inequality and Progressive Income Taxation in China and India, 1986-2015," *American Economic Journal: Applied Economics*, vol. 1, no.2, 2009, pp.53-63; 王亚芬、肖晓飞、高铁梅:《我国收入分配差距及个人所得税调节作用的实证分析》,《财贸经济》2007年第4期;王志刚:《中国税制的累进性分析》,《税务研究》2008年第9期;毛亮等:《个税起征点的国际比较与提高起征点的效应估算》,《国际经济评论》2009年第11期;彭海艳:《我国个人所得税再分配效应及累进性的实证分析》,《财贸经济》2011年第3期。此外,郭庆旺和吕冰洋利用省级宏观数据考察了个税对要素(资本和劳动)收入份额的影响,但是他们没有考察个税对社会整体收入差距的影响。(郭庆旺、吕冰洋:《论税收对要素收入分配的影响》,《经济研究》2011年第6期)
- ② 刘怡、聂海峰:《中国工薪所得税有效税率研究》,《中国社会科学》2005年第6期。
- ③ 岳树民、卢艺、岳希明:《免征额变动对个人所得税累进性的影响》,《财贸经济》2011年第2期。
- ④ 岳希明等:《2011年个人所得税改革的收入再分配效应》,《经济研究》2012年第9期。

的原因。研究结果表明：当税制不变但是收入增长时，个税的累进性会逐渐下降，但是由于平均税率的上升具有更大的影响，两者的综合效应使得个税的收入分配效应增强（税前与税后基尼系数之差增大）；免征额提高具有“双刃剑”的效果，它可以在很大程度上提高个税累进性，但由于平均税率的下降更为猛烈，免征额提高反而削弱了总体的收入分配效应；分收入组群的分析显示，税制不变而收入增长时，中等收入组群的纳税份额上升，成为最大受损者；免征额的提高会使中等收入组群受益最大，但由于低收入组群没有受益（税率保持为0），中、高收入阶层的税负降低，总体基尼系数反而因之恶化。最后，本文还将中国个税的收入分配效应和累进性进行国际比较，发现尽管我国的个税累进性较高，但是个税平均税率较低导致了其在调节收入分配作用上极其微弱，但这也是发展中国家面临的普遍问题。发展中国家的收入偏低以及相对薄弱的税收征收能力，导致它们的税制结构更依赖于流转税（增值税、关税、营业税等），而不是所得税。

本文余下部分的结构安排如下：第二部分列出个人所得税宏观税负变动的基本事实；第三部分核算并分解个人所得税的收入分配效应，分别考察了税制惰性时期（1997—2005）和免征额提高及税率结构调整时期（2006—2011）个税政策对收入分配效应的影响；第四部分对细节问题进行再讨论；最后是结论与政策性建议。

二、中国个人所得税宏观税负变动

根据《中国财政年鉴》公布的数据，1994—2005年，中国个人所得税收入平均年增长率达到28.7%，远远超过GDP增长率和总税收年增长率。图1中左上图和右上图显示，这一时期，个税总额占国家总税收收入的比重从1.42%增长到了7.28%，占GDP的比重从0.15%增长到了1.14%。按照税收规模排序，个税已是仅次于增值税、企业所得税和营业税之后的第四大税种。2006年之后，虽然免征额多次提高，个税占总税收和GDP比重的增长趋势放缓，但2006—2011年个税收入年均增长率仍高达19.8%。

我们认为，1994—2005年间，造成个税收入快速增长的一个重要因素是不变的累进税制和持续增长的居民名义收入。在免征额和税率结构不变时，名义收入增长会使更多的人进入纳税人行列或者由低税率层级进入高税率层级，从而使得纳税额的增长率超过名义收入的增长率。由于个税是向住户部门征收的，为计算住户部门的个税负担，我们还根据《中国统计年鉴》中公布的历年资金流量表中的住户部门可支配收入总额，计算了个税收入占住户部门可支配收入总额的比重。图1左下图显示，该税负比重从1994年的0.23%增长到2008年的2.04%。

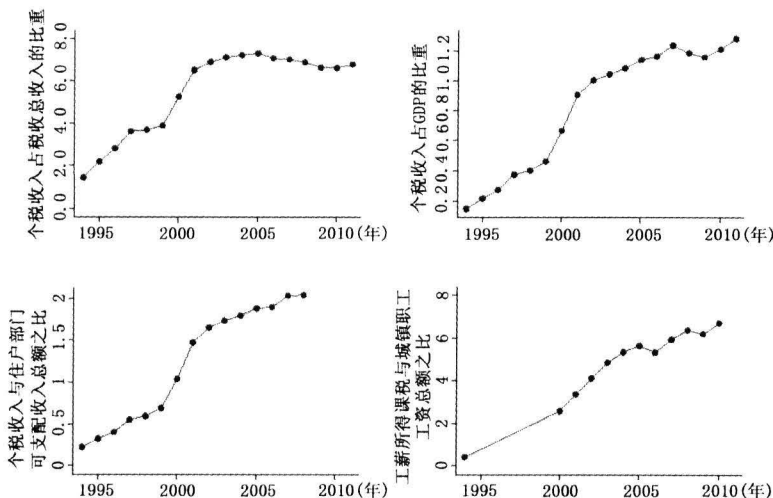


图1 我国个人所得税的增长 (1994—2011)

资料来源：历年中华人民共和国财政部编：《中国财政年鉴》，北京：中国财政经济出版社；历年中华人民共和国国家统计局编：《中国统计年鉴》，北京：中国统计出版社。

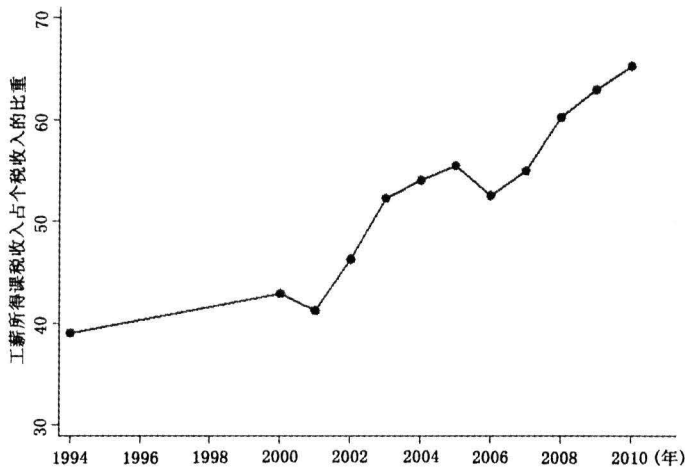


图2 工薪所得税占个人所得税比重的变化 (1994—2011)

资料来源：历年中华人民共和国财政部编：《中国财政年鉴》。

根据中国的个税制度设计，在个人所得税的各种课征对象中，除工资薪金所得、个体经营所得和劳务报酬实施累进税制之外，其余所得类型均实行单一比例税率。其中，由于工薪所得是居民收入的主体，工薪所得税也是个人所得税的主体。在收入迅速增长的时候，工薪所得税负的增长速度明显快于其他采用单一税率的所得税种，成为个税税负中最不容忽视的组成部分。1994—2010年，工薪所得课税收入从28亿元增长到了3258亿元，年均增长率达到34.6%。与此同时，工薪所得课税收入占个税收入的比重逐年提高（见图2）。^① 工薪所得课税的增长快于工薪所得本身

① 工薪所得课税占个税收入的比重从1994年的39.01%增长到了2005年的55%。2006年个税调整之后，工薪所得课税收入仍然在连年大幅增长，到2010年其占个税总收入的比重达到了65.30%。

的增长,也使得工薪收入阶层的平均税负不断增加。图1右下图显示,工薪所得课税收入与城镇职工工资总额的比值从1994年的0.43%,增长到2005年的5.63%。2006年以后,虽然经过两次免征额的提高,但是该比重仍在不断上升,目前已经超过6%。

三、中国个人所得税对收入分配调节作用的核算

(一) 衡量个税的收入分配效应和累进性的指标

在衡量个税的收入分配效应时,最常用的指标是由Musgrave和Thin提出的MT指数,即税前收入与税后收入的基尼系数之差,^①用公式表示如下:

$$MT = G_X - G_Y \quad (1)$$

其中, G_X 和 G_Y 分别代表税前和税后的基尼系数。如果个税征收能够缩小收入差距的话, G_Y 会小于 G_X ,MT指数会大于0。

除此之外,人们还关心个税本身的累进性。税制累进性是指当收入提高一定比例时,税率所增加的程度。如果随着收入提高,税率增加,那么税制就具有累进性,否则税制具有累退性。累进性直接衡量了收入高低不同的人纳税负担程度的相对差异。Kakwani创造性地提出了一种利用微观数据衡量个税累进性的指标(称为“K指数”),采用以税前收入排序的纳税额集中系数 C_T 与税前收入基尼系数 G_X 之差加以度量,^②即:

$$K = C_T - G_X \quad (2)$$

在累进税制下,由于收入高的人税率更高,所承担的税收份额也就越大于收入份额, C_T 一定大于 G_X ,即K大于0。当税收为比例税率时, C_T 与 G_X 相等,税制完全没有累进性。如果税制是累退的,K指数将是负数。

个税的再分配效应是通过累进税制实现的。那么,个税的累进性指标K和再分配效应指标MT之间存在什么数量关系呢?直觉上,税收累进性越高,它调节收入分配的作用也会越大。通过对MT指数的分解,可以建立税收再分配效应MT指数和税收累进性K指数之间的联系,用公式表示如下:

$$MT = (C_Y - G_Y) + \frac{t}{1-t} K \quad (3)$$

其中 C_Y 和 G_Y 分别是以税前收入排序的税后收入集中系数和税后收入基尼系

① R. A. Musgrave and T. Thin, "Income Tax Progression, 1929-1948," *Journal of Political Economy*, vol. 56, no. 6, 1948, pp. 498-514.

② N. C. Kakwani, "Measurement of Tax Progressivity: An International Comparison," *The Economic Journal*, vol. 87, no. 345, 1977, pp. 71-80.

数。 t 是平均税率, 即全社会的个税纳税总额与收入总额之比。

(3) 式中第一项 $C_Y - G_Y$ 又被称为“横向公平效应”(记为 H), 横向公平是指相同收入的人承担的税负也应该相等。如果相同收入的人纳税额不同, 个人税后收入排序与税前收入排序会产生不一致, 就会导致横向不公平。Kakwani 证明, 与税前收入排序相比, 个人的税后收入排序如果发生变化的话, 税后收入的集中率 C_Y 一定小于税后收入基尼系数 G_Y , 也即横向公平效应 H 取值一定小于 0。^① 在我国, 个税政策区别对待工薪所得、个体经营所得以及其他所得, 按照不同的税率进行征收。因此, 即使总收入相等的人, 由于收入来源的不同, 其所纳税额也不一定相等, 这样就会导致税后收入排序与税前收入排序不一致, 从而产生横向不公平。另一个产生横向不公平的来源是, 由于我国个税是以个人为单位进行征收, 而基尼系数、集中系数都是在家庭层面计算, 因此即使家庭税前人均收入相等, 家庭收入的构成不同也会导致纳税额的不同。

第二项 $\frac{t}{1-t}K$ 又被称为“纵向公平效应”(记为 V), 它衡量了不同收入的人由于面临的税率不同(高收入者税率高、低收入者税率低), 所产生的税负差异。纵向公平效应的大小取决于两个方面, 一是平均税率 t , 二是税制累进性 K 。 V 是 t 和 K 的增函数。因此, 在给定平均税率的情况下, 税制累进性越高, 纵向公平效应越大, 税收对收入分配的调节作用(MT 指数)也越大。极端地, 当税制完全没有累进性(即比例税率)时, 即使平均税率很高, 纵向公平效应也为 0。另一种情形是, 当税制累进性为一个正数且保持不变, 同等幅度地提高所有人的税率, 也会使纵向公平效应增加。

(二) 核算结果

本文使用中国国家统计局城镇社会经济调查总队在 1997—2009 年对全国十六省进行的城市住户抽样调查数据。该数据详细记录了居民的总收入及各种不同类型的收入, 分为工资性收入、经营性收入、财产性收入和转移性收入四大类。^② 我们在

① N. C. Kakwani, *Income Inequality and Poverty: Methods of Estimation and Policy Applications*, New York: Oxford University Press, 1980.

② 由于缺乏相应的农村居民调查数据, 我们只考察了个税对城镇住户的收入分配调节作用。这里, 有两点值得特别指出: 第一, 样本中的城镇住户, 不仅包括非农业户口的城镇居民, 同时也包括在城镇里有固定居所的农业户口居民。但是, 绝大多数在城镇工作、缺乏固定住所的农村流动人口, 样本中并未有统计。这是本文的局限所在。考虑到这部分流动人口大多属于低收入人群, 并未达到个税缴纳的免征额, 忽视这一人群会导致城镇居民平均税率以及个税收入分配效应的高估。第二, 中国在 2006 年 1 月 1 日已经全面取消农业税。关于农业税在历史上对农村居民收入分配的调节效应研究, 可以

表1中给出了历年样本中家户数量和家庭人均总收入(名义值)等信息。样本中历年家户数量从一万个到四万个不等,城镇家庭人均总收入从1997年的5545元增加到了2009年的19601元。

尽管该数据中也有住户缴纳个人所得税数额这一变量,但是该变量的缺失较为严重,而且家户汇报的数据与按照个税税率表计算的应纳税额偏差巨大,可靠性较低。所以,本文的研究并不直接使用数据当中的“缴纳个人所得税”这一变量,而是根据居民报告的家庭中每个人各种类型收入,按照其对应的税率表,核算每个人的应纳税额。^①得到该数值之后,我们就可以计算相应的家庭人均税后总收入。^②

表2的第2列和第3列是我们计算的历年税前收入基尼系数以及税后收入基尼系数。从1997年到1999年,我国城镇居民税前收入的基尼系数有小幅下降,但是之后呈现不断扩大的趋势,到2005年增长至0.3523。2005年之后,城镇居民收入的基尼系数有所波动,但都维持在0.344以上。

通过计算税前基尼系数与税后基尼系数之差,我们得到了历年的个税MT指数。表2第4列显示,历年MT指数均大于0,显示个人所得税对缩小收入差距起到了一定作用。1997年到1999年,MT指数微幅下降,但并不明显。1999年到2005年间,MT指数逐渐扩大,从0.0051增加至0.0108,因此,这一时期个税的收入分配效应在逐年加强。2005年之后,在个税免征额提高的两个年份(2006年和2008年),MT指数都相比上年出现了下降。在免征额不变的年份,MT指数相比上年仍在提高。

根据(3)式,我们进一步将MT指数分解为横向公平效应和纵向公平效应两部分,见表2的第5、6列。从中可知,横向公平效应在历年都为负值,显示个人所得税政策在一定程度上破坏了横向公平,即出现了相同收入的家庭纳税额不同的现象。而且,其数值的绝对值总体上呈现不断增加的趋势,这显示个人所得税政策的

参阅尹恒、徐琰超、朱虹:《1995—2002年中国农村税费公平性评估》,《世界经济文汇》2009年第2期。

- ① 工薪阶层缴纳的个人所得税通常不是采取主动申报制,而是在发放工资的时候由单位自动扣缴,因此很多人并不准确知道自己缴纳的个人所得税额。不可否认,个人所得税存在一定程度的偷漏税现象,家庭真实的纳税额与应纳税额之间可能并不完全一致。但基于本文的研究目的,我们假设不存在偷漏税现象,计算个税税制所能发挥的收入分配调节作用。
- ② 个税各课税分项收入在数据当中都有对应的变量,但是数据当中各收入项目都是按年记录的,而税法对劳务报酬、财产性收入等一些收入项目是按次征收。各种财产性收入的个税都采用单一比例税率,按年记录和按次记录并不影响应纳税额的计算。对于劳务报酬,两种记录方法会存在差异。由于缺少必要的信息,本文中,我们假定其获得劳务报酬的次数是每年12次。但是,如果假定是1年1次获得劳务报酬,我们的结果不会产生实质性的变化。

横向不公平性在增加。工薪所得、经营性所得与其他所得之间的税率差异是导致横向不公平的一个重要因素，因此随着经营性所得和其他所得占居民收入的比重在不断增加（见表 1 最后一列），个税的横向不公平效应会逐年增加。但是，总体而言，横向公平的数值非常小，它对 MT 指数的贡献率十分微弱，在最低年份仅有一 0.5%，即使在最高年份也不超过一 1.8%。因此，个税对收入调节的作用主要表现为纵向公平，纵向公平效应和 MT 指数几乎是完全一致的。基于此，下面我们将焦点集中于分析个税的纵向公平效应。

表 1 样本描述

年 份	家户数	家庭人均总收入（元）	家庭人均总收入 年增长率（%）	家庭人均 工薪所得（元）	工薪所得占 总收入的比重（%）
1997	10250	5544.6		4283.0	77.2
1998	10250	5749.6	3.70	4381.9	76.2
1999	10250	6197.3	7.79	4655.3	75.1
2000	10250	6748.7	8.90	4867.0	72.1
2001	10250	7279.1	7.86	5184.2	71.2
2002	26563	7724.6	6.12	5362.4	69.4
2003	29670	8385.6	8.56	5806.1	69.2
2004	31519	10049.7	19.84	6944.4	69.1
2005	33047	11247.3	11.92	7630.1	67.8
2006	33133	12861.4	14.35	8701.2	67.7
2007	34080	15364.7	19.46	10284.9	66.9
2008	40149	17152.5	11.64	11379.4	66.3
2009	39413	19600.9	14.27	12912.0	65.9

表 2 个人所得税对收入分配的调节作用

年 份	税前 基尼系数	税后 基尼系数	MT 指数	纵向公平	横向公平	平均有效 税率 t	累进性 指数 K
1997	0.30139	0.29573	0.00565	0.00569	−0.00003	0.01122	0.50115
1998	0.30072	0.29528	0.00544	0.00548	−0.00004	0.01133	0.47805
1999	0.29677	0.29168	0.00509	0.00514	−0.00005	0.01151	0.44128
2000	0.32335	0.31684	0.00651	0.00658	−0.00006	0.01521	0.42584
2001	0.32356	0.31627	0.00730	0.00737	−0.00007	0.01725	0.41966
2002	0.32466	0.31815	0.00650	0.00657	−0.00007	0.01651	0.39136
2003	0.34412	0.33604	0.00808	0.00816	−0.00008	0.02078	0.38474
2004	0.34535	0.33534	0.01001	0.01012	−0.00012	0.02712	0.36316
2005	0.35232	0.34152	0.01081	0.01096	−0.00015	0.03117	0.34073
2006	0.34659	0.33708	0.00950	0.00960	−0.00010	0.02005	0.46902
2007	0.34475	0.33229	0.01246	0.01262	−0.00016	0.02781	0.44136
2008	0.36253	0.35068	0.01185	0.01203	−0.00018	0.02751	0.42532
2009	0.34658	0.33452	0.01206	0.01228	−0.00022	0.02908	0.40998

我们进一步计算了决定纵向公平效应的两个因素：平均税率和税制累进性。首

先,我们可以看到,从1997年到2005年间,由于累进税制一直维持不变,而居民收入在不断增加,人们由低税率层级进入了高税率层级,因此居民的平均个税税率不断增加,从1.12%增加到了3.12%。同一时期,税制的累进性K指数不断下降,从1997年的0.5012下降到了2005年的0.3407,相对下降了32%。由于纵向公平效应是平均税率 t 和累进性指数K的增函数,而税制惰性却同时导致 t 的上升和K的下降,因此税制粘滞对纵向公平效应的影响存在两种相反的作用渠道,其最终效果取决于哪个因素影响更大。1997年到1999年,K下降的贡献大于 t 上升的贡献,因此个税的纵向公平效应出现了微幅下降。但是1999年之后, t 上升的贡献开始大于K下降的贡献,因此个税的纵向公平效应出现了逐年上升的趋势(2002年除外)。在2006年免征额调整之后,K指数出现一次性大幅上升,从0.3407增加至0.46902,然后逐年下降;另一方面,平均税率 t 在一次性大幅度下降之后,呈现出逐渐增加的趋势。

(三) 中国个人所得税政策的两个阶段

从前面的诠释可以看出,中国的个税政策可以分为税制不变而收入增长时期(1997—2005)以及免征额和税率结构调整时期(2006—2011)两个阶段。两个阶段个税政策的收入分配效应存在明显差异,有必要分别加以考察。

(1) 税制不变而收入增长时期(1997—2005)

如表2所示,从1997年到2005年,虽然个税税制没有发生任何变化,但是随着居民收入的变化,个税的平均税率持续上升,累进性持续下降,结果是MT指数基本呈现上升趋势。由于这一时期税制保持不变,最大的变化是不断上升的居民名义收入。因此,这一时期个税MT指数、累进性和平均税率的变化,可以归因于税制不变下名义收入的增长。

但是,全社会居民收入变化不仅仅体现为平均收入增长,还体现为收入分布形态的变化。即使平均收入保持不变,收入相对分布形态的变化也会影响个税的MT指数、累进性和平均税率。举例来说,假设社会上仅存在高于免征额和低于免征额的两类人,此时工薪所得收入总额不变,但是收入分布更加不平均,富人收入增加而穷人收入减少。这样,穷人的税负保持不变(仍然是零),但是富人的税负增加,这也会带来平均税率的增加。那么,1997—2005年税制不变下个税对收入调节作用的变动在多大程度上可以由名义收入增长来解释,在多大程度上是由收入分布形态变化导致的?

为了研究这一点,我们用反事实方法模拟出收入相对分布形态不变而平均工资提高对个税累进性程度的影响。1997—2005年,城镇家庭人均可支配收入提高了102.9%。如果将1997年的收入分布保持不变,令所有人的收入增长102.9%,计算得到模拟情况下2005年的MT指数、K指数和平均税率。表3显示,1997—2005年间实际MT指数的上升、K指数的下降和平均税率 t 的上升中,几乎全部都是由

收入平均增长贡献的，收入相对分布形态变化的贡献非常微弱。

表 3 模拟计算收入增长对个税再分配效应的影响

	税前基尼系数	税后基尼系数	MT 指数	平均税率 t	累进性 K 指数
1997 年实际值	0.30139	0.29573	0.00565	0.01122	0.50115
2005 年实际值	0.35232	0.34152	0.01081	0.03117	0.34073
由收入增长模拟的 2005 年值	0.30139	0.29050	0.01089	0.03103	0.34442
收入增长的贡献率			101.6%	99.3%	97.7%

(2) 免征额和税率层级调整时期（2006—2011）

从 2006 年迄今，我国通过多次调整免征额，试图降低中低收入者税负，加强个人所得税制的累进性。理论上，免征额提高可以使一部分人不再纳税或从高税率层级变为低税率层级，从而降低居民的平均税率 t 。但是，由于免征额提高会降低低收入者的纳税份额，提高高收入人群的纳税份额，因此按照税前收入排序的纳税额集中系数 C_T 会提高。由公式 $K = C_T - G_x$ 可知，税制累进性 K 指数也会上升。因此，免征额调整对个税再分配效应 MT 指数的影响存在两种相反的作用渠道，它会同时导致 t 下降、 K 上升，最终影响取决于哪一个影响更大。

表 2 显示，2006 年个人所得税的免征额从 800 元提高到了 1600 元，导致 2006 年的 MT 指数相比于 2005 年出现了较大幅度下降。这一年，累进性指数 K 相比 2005 年从 0.3407 大幅提高到了 0.4690，但与此同时，平均税率 t 从 3.12% 下降到了 2.01%。但是，这些变化不一定都是由免征额提高导致的，因为与此同时，全社会居民收入也在发生变化。即使免征额不变，税前收入分布形态和收入增长的变化也会导致 MT 、 K 和 t 的变化。

为了定量地分离出 2006 年免征额提高对 MT 指数、 K 指数和平均税率 t 的影响，我们使用 2006 年住户数据进行了反事实模拟，即按照原税制计算这一年的 MT 指数、 K 指数和税率 t ，再与新税制下的数值进行比较。结果见表 4 的报告，从中可知，免征额提高确实导致了 MT 指数下降，而且主要是由纵向公平效应下降导致。免征额提高导致累进性指数 K 大幅上升，而平均税率 t 下降。

表 4 模拟计算 2006 年个税免征额提高下的政策效应

	税前 基尼系数	税后 基尼系数	MT 指数	纵向公平	横向公平	平均有效 税率 t	累进性 指数 K
新税制	0.34659	0.33708	0.00950	0.00960	-0.00010	0.02005	0.46902
旧税制	0.34659	0.33447	0.01212	0.01232	-0.00020	0.03618	0.32084
免征额提高的效应			-0.00262	-0.00272	0.00010	0.01613	-0.14818

继 2008 年 3 月将工薪所得税的免征额由 1600 元提高到 2000 元之后，我国又在 2011 年 9 月将工薪所得税的 9 级累进税率压缩为 7 级累进税率，同时月免征额从

2000 元提高到 3500 元。居民经营性收入的年免征额也由 24000 元提高到了 42000 元，同时拉大了税率层级的间距。为了评估这一次税制改革对收入分配、税制累进性和平均税率的影响，我们同样进行了模拟。由于缺少 2011 年的住户收入调查数据，因此使用 2009 年数据进行模拟。表 5 显示，这次税制调整导致平均税率下降了 1.8 个百分点，尽管累进性指数提高了 0.09，最终 MT 指数下降了 0.006。因此，这次个税调整由于降低了平均税负，其对收入差距的调节作用反而弱化。由于这次税制改革同时变更了起征点和税率结构，我们分别计算了二者对税制改革效果的贡献。表 5 的结果显示，本次改革中，免征额提高和税率层级两项改革都提高了税制累进性，降低了平均税率和 MT 指数。^① 但是，相较之下，免征额提高的贡献更大。

表 5 模拟计算 2011 年税制改革的政策效应

	税前 基尼系数	税后 基尼系数	MT 指数	纵向公平	横向公平	累进性 K 指数	平均 税率 t
旧税制	0.34658	0.33452	0.01206	0.01228	-0.00022	0.40998	0.02908
新税制 (税率结构和免征额都变)	0.34658	0.34085	0.00572	0.00580	-0.00008	0.50015	0.01147
新税制 (免征额不变，税率结构变)	0.34658	0.33735	0.00923	0.00939	-0.00017	0.43635	0.02107
新税制 (免征额变，税率结构不变)	0.34658	0.33951	0.00707	0.00716	-0.00009	0.49843	0.01416
税制改革的效应			-0.00634	-0.00648	0.00014	0.09017	-0.01761

四、分收入组群税负变化的探析

前面研究指出，在收入增长而税制不变时期，个税的累进性下降，但是个税的收入分配效应（MT 指数）增强。而在免征额提高时期，个税的累进性上升，但是

① 税率层级和免征额都对税制累进性有贡献。Pfähler 将税制累进性 K 指数分解为“直接累进”和“间接累进”，分别为税率层级和免征额对税率累进性的贡献。借鉴 Pfähler 的方法，岳希明和岳树民等对中国个人所得税的累进性进行了分解。我们也使用同样的方法分解了 2011 年个税改革前后的 K 指数。结果显示，改革前个税的“直接累进”和“间接累进”分别为 0.0197 和 0.3902，改革后分别为 0.0037 和 0.4964。这也显示，中国个税的累进性主要来自起征点带来的“间接累进”，2011 年个税改革对累进性的提高也主要来源于“间接累进”的提高。这与本文反事实模拟的结论是一致的。W. Pfähler, “Redistributive Effect of Income Taxation: Decomposing Tax Base and Tax Rates Effects,” *Bulletin of Economic Research*, vol.42, no.2, 1990, pp.121-129. 岳树民、卢艺、岳希明：《免征额变动对个人所得税累进性的影响》，《财贸经济》2011 年第 2 期；岳希明等：《2011 年个人所得税改革的收入再分配效应》，《经济研究》2012 年第 9 期。

收入分配效应却弱化。那么，这两种情形下为什么会出现 K 指数和 MT 指数的反方向变动呢？毕竟，K 指数和 MT 指数是单一的整体性指标，它并不能回答上述变化究竟以何种具体形态实现。为了回答这一问题，我们进行了分收入组群的分析。按照收入高低，我们将所有人分为 10 组，分别计算十个收入组群的收入份额和纳税份额，结果见表 6 和图 3。^①

我们首先分析 1997—2005 年税制不变的情形，基本结论如下。第一，在 1997 年，高收入阶层（定义为 90% 分位数以上）的人所拥有的收入占总收入的比例为 24.1%，但是其所缴纳的个人所得税占个税总额（以下称之为纳税份额）的比例为 75.3%。这意味着，在 1997 年，绝大多数个人所得税都是由最富有的 10% 的人缴纳。但是到 2005 年，高收入阶层人群的收入份额上升到了 26.3%，但纳税份额却下降到了 53.6%。第二，随着最富有人群的纳税份额逐渐降低，中等收入组群逐步缴纳越来越多的税收份额。如果将收入等级在第 5 组至第 9 组之间（即 40% 到 90% 分位数）的人视为中等收入阶层，在 1997 年，中等收入阶层缴纳个人所得税的份额为 23.1%，但到 2005 年，这一比例上升到 42.8%。第三，低收入阶层（第 1—4 组别）的纳税份额则一直保持在较低水平（1.6%—3.6% 之间）。因此，税制不变时，尽管收入增长效应提高了中等收入阶层和高收入阶层的税率，但是低收入阶层并未受到影响。

不同收入组群个税纳税份额的变化还可以进一步解释累进性的变化。由税制累进性的公式 $K = C_T - G_X$ 可知，税制不变时个税累进性之所以不断恶化，是因为高收入阶层承担了越来越少的税负，而中等收入阶层承担了越来越多的税负。因此，按照税前收入排序的纳税额集中系数 C_T 下降，税制累进性 K 就会下降。另一方面，税制不变而收入增长时，低收入阶层不受影响（税率保持为 0），而中等收入阶层、高收入阶层由于税率提高而导致税后收入相对降低，因此整体基尼系数会下降，进而 MT 指数上升。这解释了税制不变而收入增长时期 K 指数和 MT 指数反方向变动背后的原因。此外，从纳税份额上看，税制惰性使中等收入阶层相对受损最大。

表 6 不同收入组群的纳税份额变动（1997—2009）

年份 \ 收入组别	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1997	0.1	0.3	0.4	0.8	0.9	1.7	3.1	5.7	11.7	75.3
2000	0.1	0.2	0.5	0.9	1.7	2.9	4.3	7.9	16.8	64.8
2003	0.0	0.3	0.7	1.4	2.5	4.1	6.1	9.7	17.4	57.6
2005	0.1	0.5	1.1	1.9	3.2	4.7	7.1	10.7	17.1	53.6
2006	0.0	0.2	0.3	0.6	1.1	2.0	3.7	7.3	14.6	70.2
2007	0.1	0.2	0.4	0.8	1.5	2.7	4.5	8.2	15.4	66.1
2008	0.1	0.2	0.4	0.8	1.4	2.5	4.5	8.0	15.7	66.4
2009	0.1	0.3	0.6	1.1	1.7	3.1	5.5	9.1	16.7	61.9

① 由于篇幅所限，我们没有报告不同收入组群的收入份额，而且表 6 中略去了一些年份，有兴趣的读者可以向作者索取。

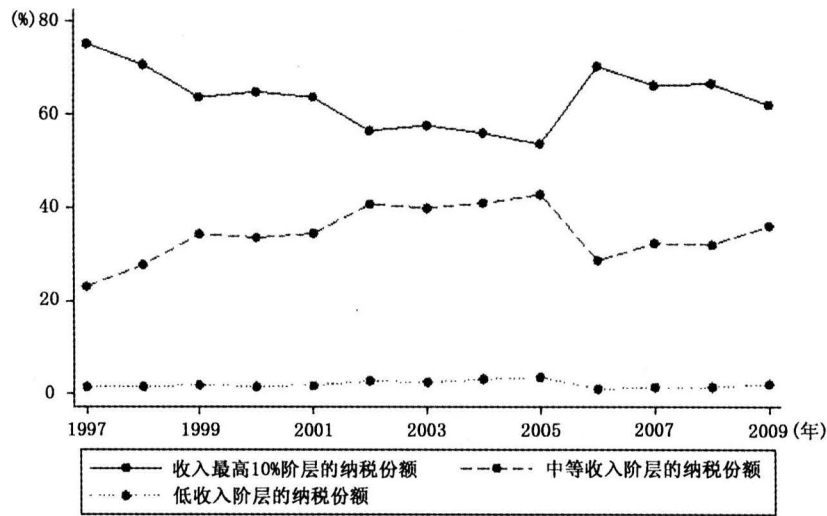


图3 不同收入组群的纳税份额 (1997—2009)

表6和图3还表明，2006年个税免征额提高导致高收入阶层的纳税份额增加，从53.6%增加到了70.2%。与此同时，中等收入阶层的纳税份额相应下降，从42.8%下降到28.7%；低收入阶层则几乎没有影响。因此，尽管免征额提高促进了个税累进性的提升，但是由于低收入阶层几乎没有获益，中、高收入阶层反而受益更大（由于税率下降而税后收入相对提升），免征额提高恶化了基尼系数。这解释了免征额提高时期K指数和MT指数反方向变动背后的原因。

五、个人所得税收入分配效应的跨国比较

前面利用城镇住户数据，计算中国个税收入分配效应的MT指数和衡量累进性的K指数的动态变化。那么，中国个税的这两项指标与其他国家相比处于什么样的位置呢？本节我们尝试对此进行跨国比较。

个税MT指数和K指数的计算需要大样本的微观家户数据，关于这方面的跨国数据并不多，尤其是发展中国家的数据更为缺乏。目前该领域的实证研究主要集中于发达国家，Wagstaff等计算了12个OECD国家个人所得税的MT指数和K指数，Smith、Kesselman和Cheung、Hyun，Lim分别计算了澳大利亚、加拿大和韩国的个税MT指数和K指数。^①利用上述数据，我们将中国与这15个发达国家进

① Adam Wagstaff et al., "Redistributive Effect, Progressivity and Differential Tax Treatment: Personal Income Taxes in Twelve OECD Countries," pp.73-98; J.P.Smith, "Progressivity of the Commonwealth Personal Income Tax, 1917-1997," *The Australian Economic Review*, vol.34, no.3, 2001, pp.263-278; Jonathan R. Kesselman and Ron Cheung, "Tax Incidence, Progressivity, and Inequality in Canada," *Canadian Tax Journal*, vol.52, no.3, 2004; Jin Kwon Hyun and Byung-In Lim, "Redistributive Effect of Korea's Income Tax: Equity

行对比。根据我们目前找到的文献，发展中国家中仅有 Levy 等计算了巴西的个税 MT 指数和 K 指数。

表 7 显示，这 15 个发达国家的 MT 指数平均值为 0.0305，最高的爱尔兰甚至达到 0.0452，而中国 2012 年预测的 MT 指数仅为 0.009（见表 8），远远低于发达国家水平。^① 换言之，中国个人所得税政策的收入分配效应很低。较低的 MT 指数可能来源于两个方面，一是较低的平均税率，二是较低的累进性指数 K。我们进一步比较了中国与 15 个发达国家在个税平均税率和累进性上的差别。表 7 显示，中国个税的累进性要高于发达国家，15 个发达国家的 K 指数平均为 0.2108。但是，中国个税的平均税率要低于发达国家，这些国家的平均个税税率为 16.14%，而中国的平均个税有效税率仅有 1.96%。这显示，与发达国家相比，中国个税尽管累进性稍高，但由于平均税率偏低，造成 MT 指数偏低。不过，如果与同样是发展中国家的巴西相比，我国个税的平均税率和 MT 指数则与之非常接近。

表 7 个人所得税 MT 指数和 K 指数的跨国比较

国家（年份）	税前 基尼系数	税后 基尼系数	MT 指数	纵向 公平效应	横向 公平效应	个税平均 有效税率	K 指数
丹麦（1987）	0.3023	0.2703	0.0320	0.0396	-0.0006	0.2966	0.0938
芬兰（1990）	0.2685	0.2253	0.0432	0.0461	-0.0004	0.2188	0.1644
法国（1989）	0.3219	0.3065	0.0154	0.0180	-0.0003	0.0620	0.2717
德国（1988）	0.2591	0.2312	0.0279	0.0303	-0.0004	0.1108	0.2433
爱尔兰（1987）	0.3870	0.3418	0.0452	0.0489	-0.0005	0.1540	0.2685
意大利（1991）	0.3248	0.3009	0.0239	0.0244	-0.0001	0.1354	0.1554
荷兰（1992）	0.2846	0.2517	0.0329	0.0345	-0.0002	0.1487	0.1977
西班牙（1990）	0.4083	0.3694	0.0389	0.0413	-0.0002	0.1397	0.2545
瑞士（1990）	0.3004	0.2608	0.0396	0.0433	-0.0006	0.3270	0.0891
瑞典（1992）	0.2716	0.2541	0.0174	0.0210	-0.0003	0.1210	0.1528
英国（1993）	0.4121	0.3768	0.0352	0.0377	-0.0003	0.1421	0.2278
美国（1987）	0.4049	0.3673	0.0376	0.0386	-0.0002	0.1370	0.2371
澳大利亚（1997）	NA	NA	0.0174	NA	NA	NA	0.1680
加拿大（1996—2000）	0.402	0.363	0.029	NA	NA	0.197	NA

Decomposition,” *Applied Economics Letters*, vol.12. no.3, 2005, pp.195-198.

① 需要指出的是，本文比较的对象为 Wagstaff、Smith、Kesselman and Cheung、Hyun and Lim 依据其整理的发达国家样本计算的结果，代表性确实有限。但是，在现有文献中，这些计算的 MT 指数结果并不算最高的。例如，Milanovic 基于 18 个成熟民主国家的估算结果显示，MT 指数甚至达到 0.0480，高于本文的 0.0305。这两篇文章分别是 B. Milanovic, “Explaining the Increase in Inequality during Transition,” *Economics of Transition*, vol.7, no.2, 1999, pp.299-341, 以及 B. Milanovic, “The Median-Voter Hypothesis, Income Inequality, and Income Redistribution: An Empirical Test with the Required Data,” *European Journal of Political Economy*, vol.16, no.3, 2000, pp.367-410.

续表 7

国家（年份）	税前 基尼系数	税后 基尼系数	MT 指数	纵向 公平效应	横向 公平效应	个税平均 有效税率	K 指数
韩国（2000）	0.4008	0.3790	0.0218	0.0280	-0.0062	0.0691	0.4264
上述国家平均	0.3392	0.3070	0.0305	0.0347	-0.0008	0.1614	0.2108
巴西（2003）	0.5380	0.5241	0.0140	0.0141	-0.0001	0.0328	0.4118
中国城镇（2009）	0.3466	0.3345	0.0121	0.0123	-0.0002	0.0291	0.4485

资料来源：Adam Wagstaff et al., “Redistributive Effect, Progressivity and Differential Tax Treatment: Personal Income Taxes in Twelve OECD Countries,” pp. 73-98; J. P. Smith, “Progressivity of the Commonwealth Personal Income Tax, 1917-1997,” pp. 263-278; Jonathan R. Kesselman and Ron Cheung, “Tax Incidence, Progressivity, and Inequality in Canada”; Jin Kwon Hyun and Byung-In Lim, “Redistributive Effect of Korea’s Income Tax: Equity Decomposition,” pp. 195-198. NA 代表缺少该信息。

更为准确的评估需要更多发展中国家的样本，然而遗憾的是，我们无法获得其他发展中国家的个税平均税负和 MT 指数。但是，近似地，我们可以利用个人所得税占 GDP 的比重作为替代指标，全面比较发展中国家和发达国家个税平均税率的差异。IMF 出版的《政府财政统计年鉴》对 91 个国家的个税数据进行了统计。截至 2007 年，各国个人所得税占 GDP 的平均比重是 4.17%，发达国家普遍高于发展中国家。^① 图 4 中左图描述各国个税收入占 GDP 比重与人均 GDP（以购买力平价计算，单位是 2005 年不变价的国际元）之间的关系。可见，两者呈现出显著的正相关关系，随着经济发展水平的提高，个税收入占 GDP 的比重会上升。由此可见，个税平均税率低并不是中国特有的，而是发展中国家普遍存在的现象。

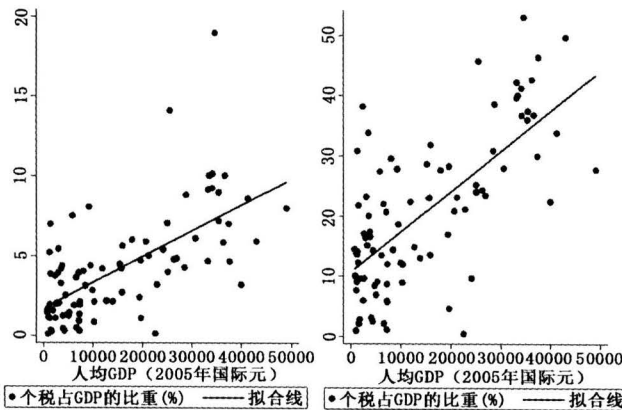


图 4 各国的个税收入与经济发展水平

资料来源：Government Finance Statistics Yearbook 2008, International Monetary Fund (ISBN 978-1-58906-755-4).

① 由于各国对个人所得税的征收方式不同，有些国家将工资与薪酬税统一计入收入、利润及资本利得税，有些国家则单独开征工资与薪酬税。本文的方法是将二者统一，然后加以计算。

那么，造成发展中国家平均税率普遍偏低的原因是什么呢？本文给出两种可能的解释。一方面，发展中国家的人均收入偏低，按照既定的平均税率，可以征收的个人所得税收入也自然偏低。试想，如果要在现行收入水平下，将平均有效税率增加至美国水平，意味着当前每一纳税档次的税率水平都需要大幅度提高，这一措施必然对劳动力供给产生显著负面影响，难以真正贯彻。但是，随着未来名义收入的增长，即便当前税制保持不变，人们也会逐渐进入更高的纳税档次，平均税率自然提高，累进性和收入分配效应也会发生相应变化。为说明这一点，不妨以中国为例，利用 2009 年的城镇住户数据为基准点，假定 2009—2020 年名义收入年增长率保持与 1997—2009 年这一段时间相同的速度（年均增长 11.1%），同时假定收入分布与 2009 年相同，预测 2012—2020 年的模拟收入数据以及个税效果变化。由于篇幅所限，表 8 只报告 2012 年、2015 年和 2020 年三个年度的模拟个税政策效果。表 8 显示，如果税制一直维持不变，个税的平均税率会从 2012 年的 0.0196 上升到 2020 年的 0.0616，翻了超过两倍。这一数值虽然在发达国家中仍然偏低，但是已经接近韩国在 2000 年的平均有效税率水平。相应地，累进性指数 K 则会从 0.466 下降到 0.311，两者的综合作用使 MT 指数从 0.0092 上升到 0.0195。由此可见，收入偏低是发展中国家平均税率普遍较低的重要原因之一。

表 8 预测 2012—2020 年个税税制不变下的政策效应变化

年 份	人均家庭 总收入	税前 基尼系数	税后 基尼系数	MT 指数	其中		平均 税率 t	累进性 K 指数
					纵向公平	横向公平		
2012 年预测	26876.8	0.34658	0.33742	0.00916	0.00933	−0.00017	0.01961	0.46635
2015 年预测	26876.8	0.34658	0.33333	0.01325	0.0135814	−0.00033	0.03184	0.41294
2020 年预测	62370.5	0.34658	0.32705	0.01952	0.0204145	−0.00089	0.06164	0.31077

另一方面，发展中国家和发达国家的税制结构也相差很大。发展中国家的税收更大程度上依赖于间接税和关税，而发达国家则更大程度上依赖于直接税尤其是个人所得税。根据 IMF《政府财政统计年鉴》的数据，截至 2007 年，世界各国个税收入占税收总收入的比重平均为 20.7%，发达国家普遍高于发展中国家。^① 图 4 中右图描述了各国个税收入占总税收收入比重与人均 GDP 之间的关系。由此可见，经济发展水平越高的国家，个税占总税收收入的比重也越高。美国的个税收入占总税收的比重达到近 50%。作为发展中国家的巴西，其个税收入占 GDP 的比重为 3.2%，个税占总税收收入的比重为 9.2%，这与中国较为接近。

① 参阅 *Government Finance Statistics Yearbook 2008*, International Monetary Fund (ISBN 978-1-58906-755-4).

关于发展中国家税制结构与发达国家的差异,^① 公共经济学领域最新的一个解释是发展中国家薄弱的税收征缴能力。相比于流转税,所得税的征收需要核算每一个人(或企业)的各种不同类型收入。而且,个人所得税的累进特性使得其与单一税率税种相比,纳税人(尤其是富人)逃税的动机会更大。发展中国家由于信息手段欠缺和法治不健全,很难公平、准确地获得人们的收入信息。^② 由于所得税对税收征缴能力的要求较高,因此发展中国家在税制结构上会选择更易于征收的流转税(尤其是增值税)。^③ 具体到中国,税收征缴能力的限制也是中国税制结构的一个重要考虑。中国的税制是以流转税尤其是增值税为主体,而且,为了个人所得税征收的效率考虑,我国个税的征收办法采取“以个人为单位征收、分项计征”模式,而不是“以家庭为单位征收、综合计征”的模式,原因是后者对税收征缴能力有很高的要求。^④ 对工薪所得的课税也是以实行单位代为扣缴为主的模式,这也是在征缴能力限制之下的无奈选择。

因此,尽管与发达国家相比,中国的个税税率偏低,但这也是发展中国家普遍面临的问题。如果要求在短时间内提高个税税率,可能既不符合经济发展的自然规律,也会遭遇重重阻力。首先,个税税率的变动必须考虑到我国整体的税制结构。目前我国整体宏观税负已经处于较高水平,因此提高个税税率必须以降低其他间接税税率和政府的非税收入为前提,否则将会使中国整体宏观税负水平进一步提高。另外,也是更重要的,税制结构的改革并不是一蹴而就的,提高个税税率必须以完善税收征收能力为前提。由于个人收入的隐藏性较高,单纯提高个税税率可能会带来大规模的偷漏税现象。由于个税本身的累进特征,在有限的税收征缴、稽查能力下,富人会更有能

-
- ① Gordon 和 Li 认为,发展中国家由于金融发展的滞后,企业和个人都更多地使用现金交易,交易记录的缺失使税务部门难以有效征税。R. Gordon and W. Li, "Tax Structures in Developing Countries: Many Puzzles and a Possible Explanation," *Journal of Public Economics*, vol. 93, nos. 7-8, 2009, pp. 855-866. Besley 和 Persson 则认为,发展中国家缺少对国家能力的投资,从而难以有效征缴税收尤其是所得税。T. Besley and T. Persson, "The Origins of State Capacity: Property Rights, Taxation, and Politics," *The American Economic Review*, vol. 99, no. 4, 2009, pp. 1218-1244.
- ② Richard M. Bird and Eric M. Zolt, "The Limited Role of the Personal Income Tax in Developing Countries," pp. 928-946.
- ③ 增值税的征收方式是进项与出项的抵扣,一个纳税人的扣除税额,就是另一个纳税人供应商品时已经缴纳的税额,这就使具有购销关系的两个纳税人之间形成一种相互牵制的关系。Keen 和 Lockwood 利用跨国数据发现,开征增值税会极大提高税收征管效率。M. Keen and B. Lockwood, "The Value Added Tax: Its Causes and Consequences," *Journal of Development Economics*, vol. 92, no. 2, 2010, pp. 138-151.
- ④ 参见高培勇:《中国税收持续高速增长之谜》,《经济研究》2006年第12期;贾康、梁季:《我国个人所得税改革问题研究》,《财政研究》2010年第4期;吕冰洋、郭庆旺:《中国税收高速增长的源泉:税收能力和税收努力框架下的解释》,《中国社会科学》2011年第2期。

力逃税（如转移收入），从而在很大程度上削弱个人所得税调节收入分配的作用。

六、结 语

本文利用微观住户调查数据考察了 1997 年以来中国个人所得税政策的收入分配效应，研究发现：在个税税制保持不变而居民收入快速增长时期（1997—2005），部分人因收入超过免征额进入纳税人行列，或者由低税率层级进入高税率层级。此时，税制惰性具有“双刃剑”的效果。尽管这会导致税制累进性下降，但是由于平均税率的大幅上升，个税的收入分配效应在大多数年份仍然会上升。分收入组群纳税份额的研究进一步显示，这一时期，高收入人群纳税额占总纳税额的比重显著下降，中等收入人群的纳税份额上升，而低收入人群的纳税份额保持为 0。因此，尽管税后基尼系数有所改善，但是中等收入阶层相对受损。

2006 年以来，我国多次调高了个税的免征额。但是，免征额提高也具有“双刃剑”效果。一方面，它会提高个税税制累进性；但另一方面，它也会降低平均有效税率。两个效应结合在一起，免征额提高从总体上反而恶化了个税政策的收入分配效应。进一步，免征额提高降低了中、高收入者的税负，但是低收入者却没有受益（税率保持为 0）。

与发达国家相比，我国个税的累进性较高，但平均税率偏低，削弱了个税政策在调节收入分配上的作用。但是，个税税负偏低并非中国的独有现象，而是普遍存在于发展中国家，这一方面是发展中国家居民收入偏低所致，另一方面也与发展中国家依赖流转税的税制结构密不可分，其背后根源是发展中国家的税收征缴能力普遍相对薄弱。为了增强我国个税政策对收入分配的调控作用，虽然需要适当提高个税的平均税率、增加个税在税收结构中所占的比重，但是这项改革并不是一蹴而就的，其前提是必须要有完善的税收征缴能力，并且同时要降低流转税的税率。

最后，应该认识到，个人所得税仅仅是调整居民收入分配环节的一种工具，它的作用是有限的。个税税率提高过多甚至还会降低人们工作、投资的激励，从而带来一定的效率损失。当前，我国缩小居民收入差距的形势依然严峻，但不应该过分强调个人所得税政策的再分配作用，而应该多个环节并举。首先，应该改善初次收入分配环节的失衡，尤其是增加劳动收入占比，提高普通劳动者的收入。其次，在再分配环节，除了在征税环节利用个人所得税这一工具外，还应该在财政支出环节加大对低收入阶层的转移支付补助，进一步完善社会保障体系，并推进基本公共服务的均等化。

〔责任编辑：梁 华 责任编审：许建康〕