

人大国发院十大核心产品系列

政 策 简 报

2022年4月 第4期 总第123期

以税收制度与政策助力共同富裕

代志新 高宏宇 程鹏



—— 中國人民大學 ——
国家发展与战略研究院
National Academy of Development and Strategy, RUC

人大国发院简介

中国人民大学国家发展与战略研究院（简称“人大国发院”）是中国人民大学集全校之力重点打造的中国特色新型高校智库。现任理事长为学校党委书记张东刚教授，院长兼首席专家为校长刘伟教授。2015年人大国发院入选全国首批“国家高端智库”建设试点单位，并入选全球智库百强，2018年初在“中国大学智库机构百强排行榜”中名列第一。

人大国发院积极打造“小平台、大网络，跨学科、重交叉，促创新、高产出”的高端智库平台，围绕经济治理与经济发展、政治治理与法治建设、社会治理与社会创新、公共外交与国际关系四大研究领域，汇聚全校一流学科优质资源，组建跨学科研究团队，对中国面临的各类重大社会经济政治问题进行深入研究。

人大国发院以“中国特色新型高校智库的引领者”为目标，以“国家战略、全球视野、决策咨询、舆论引导”为使命，扎根中国大地，坚守国家战略，秉承时代使命，致力于建设成为“最懂中国的世界一流大学智库”。

地址：北京市海淀区中关村大街59号中国人民大学崇德西楼8楼

网站：<http://NADS.ruc.edu.cn>



人大国发院微信

作者简介

代志新，法国里昂大学经济学博士，中国人民大学法国与法语国家研究院副院长，中国人民大学国家发展与战略研究院研究员，中国人民大学财税研究所研究员，中国人民大学首批杰出青年学者。中国税务学会中青年税收研究会理事，曾挂职北京市地税局稽查处副处长。在 *European Economic Review*, *Theory and Decision*, *Management Science*, 《中国人民大学学报》等国内外权威期刊发表论文多篇，出版专著《稽查政策机制设计：一个实验经济学视角》。曾主持和参与多个国家级课题，撰写内参多次获得党和国家领导人批示，也是 *Journal of Public Economics*, *Journal of Economic Behavior and Organization*, *Experimental Economics* 以及 *经济研究*, *中国人民大学学报* 等国际国内期刊匿名评审专家。

高宏宇，中国人民大学财政金融学院博士研究生。

程鹏，中国人民大学财政金融学院博士研究生。

欢迎媒体摘发、转载或采访。

媒体热线：张雯婷；办公电话：010-62625159

主办：中国人民大学国家发展与战略研究院（首批国家高端智库试点单位之一）

主编：刘青

编辑部主任：邹静娴

本期责编：邹静娴 张雯婷

摘要

实现共同富裕是社会主义的根本目标，是社会主义优越性的体现。共同富裕是全体人民的富裕，是兼顾公平与效率的富裕。实现共同富裕不可忽视的是收入分配机制，而税收制度可以通过设计直接税和间接税的组成情况来实现政策目标。税收制度可以鼓励创业致富、扶持中小微企业、缩小收入差距、实现收入再分配、推动慈善捐赠、助力第三次分配，从而促进共同富裕。我国税收制度在缩小收入差距方面已取得阶段性成效，但仍存在直接税体系不完善、“税收洼地”引发诸多避税风险、税收征管体制面临多重挑战等方面的不足。为了更好地发挥税收制度在促进共同富裕中的作用，需要注意以下几点。一是持续优化税收营商环境，鼓励勤劳创新致富。二是健全直接税体系，提高税收调节收入再分配的作用。三是规范地方税收优惠，维护财政收入分配秩序。四是提升税收征管水平，严厉打击偷税漏税行为。

一、共同富裕的内涵

共同富裕是社会主义的本质要求，是人民群众的共同期盼。《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要》（以下简称《十四五规划纲要》）对实现全体人民共同富裕的目标进行了战略安排，“十四五”期间要让民生福祉达到新水平，分配结构明显改善，基本公共服务均等化水平明显提高，脱贫攻坚成果巩固拓展，乡村振兴战略全面推进，全体人民共同富裕迈出坚实步伐。到 2035 年要基本实现社会主义现代化，基本公共服务实现均等化，城乡区域发展差距和居民生活水平差距显著缩小，全体人民共同富裕取得更为明显的实质性进展。

2021 年 8 月 17 日，习近平总书记在中央财经委员会第十次会议上强调“共同富裕是全体人民共同富裕，是人民群众物质生活和精神生活都富裕，不是少数人的富裕，也不是整齐划一的平均主义”。可以理解为，共同富裕是兼顾公平与效率的富裕。共同富裕的基础是“富裕”，首先要把国民经济这块“蛋糕”做大，实现经济的高质量发展。鉴于我国与世界银行定义的高收入国家标准仍存在一定差距，在今后很长一段时间，发展仍然是第一要务。共同富裕只有在坚持发展的前提下才可能实现，否则可能会导致“共同贫穷”。“共同”则体现了“蛋糕”分配的公平，在允许一部分人先富起来的同时要强调先富带后富、帮后富，缩小收入分配差距，优化收入分配格局。然而，我国当前收入分配不公平程度较高，居民收入差距较大，随着中国特色社会主义进入新时代，我国社会主要矛盾已经转换为人民日益增长

的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。经济发展不应还唯“增速”论，要平衡经济增速和发展质量的关系，坚持以人民为中心的发展思想，在高质量发展中促进共同富裕，实现区域统筹协调发展，缩小城乡差距，逐步推动共享发展，发展的成果被各个发展主体共同享有。

实现共同富裕不可忽视的是收入分配机制，中央财经委员会第十次会议为扎实推动共同富裕进行了基础性制度安排，重点强调要构建初次分配、再分配和三次分配的收入分配机制。初次分配要坚持效率原则，立足于社会主义初级阶段，坚持“两个毫不动摇”，坚持公有制为主体、多种所有制经济共同发展；再分配要坚持公平原则，在依法保护合法收入的同时，要防止出现两极分化，消除分配不公，形成中间大、两头小的橄榄型分配结构；三次分配同样遵循公平原则，要鼓励高收入人群和企业主动回报社会，发挥慈善公益方式对社会资源和社会财富的再分配作用，改善收入和财富分配格局。

二、税收制度在促进共同富裕中的作用

财政是国家治理的基础和重要支柱，加快建立现代化财税体制能够为推动高质量发展提供有力支撑。政府可以采用税收手段对经济实施干预和调节，因此政府的经济发展目标决定了税收制度的政策目标，即以公平为导向还是以效率为导向，或者是两者兼顾。税收制度的政策目标可以通过设计直接税和间接税的组成情况来实现。总体而言，直接税的税收归宿就是纳税人本身，而且直接税通常采用累进税制，收入越高的纳税人面临的边际税率越高，所以直接税能够有效地调节

收入分配。间接税一般采用的是比例税率，具有累退性，收入越低的消费者承担的税负反而越重。因此间接税更有利于实现效率目标，但会对收入公平分配产生负面效应。目前，我国的税收制度应当平衡公平与效率，为扎实推进共同富裕提供制度保障。简而言之，税收制度在促进共同富裕中的作用体现在以下三个方面。

（一）鼓励创业致富，扶持中小微企业

在我国，中小微企业是创业致富的重要群体，中小微企业的数量十分庞大，是提供就业岗位的主力军。然而在经济下行压力和新冠疫情冲击下，中小微企业却是最容易被“击垮”的企业。因此，要改善营商环境、减税降费，为中小微企业的发展持续注入生命力。

2018年以来，我国出台了多项针对中小微企业的税收优惠政策，多次放宽小微企业的认定标准，实行减计应纳税所得额和税率减免税收优惠。为了给受新冠疫情冲击最严重的中小微企业和个体工商户纾难解困，政府进一步出台了一系列阶段性、结构性减税政策。这些税收优惠措施实质性地减轻了中小微企业的税收负担，提升了市场创业活力和吸纳就业人数，有助于中小微企业稳定经营、持续增收，为致力于辛勤劳动、勇于创业的中小微企业家提供了致富的优良营商环境。

（二）缩小收入差距，实现收入再分配

税收是政府收入再分配过程中使用的重要政策手段。政府主要采用向个人或家庭征收个人所得税、财产税的税收手段来限制纳税人的高收入，还可以通过对奢侈品课征消费税来减少富人的收入。

我国主要通过个人所得税来调节收入分配，对居民个人取得的工

资、薪金所得，稿酬所得和特许权使用费所得采用 3%~45% 的七级超额累进税率进行综合征收。收入越高的群体承担的个人所得税税负越重，有助于实现收入分配的“纵向公平”，在一定程度上缩小了收入差距。此外我国还对购买高档化妆品、贵重首饰及珠宝玉石、高档手表等奢侈品征收消费税，同样也是高收入者承担的税负更重，具有一定程度的累进性，对于缩小收入差距也能起到一些作用。

（三）推动慈善捐赠，助力第三次分配

第三次分配是指先富起来的高收入群体或企业自愿将其可支配收入或利润，以捐赠、资助、募集等慈善公益方式进行财富资源的再分配。同由政府主导的收入再分配相比，第三次分配是由社会所主导的，而且满足了自愿性，个人或者企业通常是在道德和社会责任的驱使下进行公益性捐赠。

《十四五规划纲要》中提出要“发挥慈善等第三次分配作用，改善收入和财富分配格局”“鼓励民营企业积极履行社会责任，参与社会公益和慈善事业”“促进慈善事业发展，完善财税等激励政策”，这为我国使用税收激励政策推进慈善事业发展提供了指引。我国当前的税收制度在促进慈善捐赠方面的激励措施主要体现在增值税、企业所得税和个人所得税的税收优惠和纳税扣除上。这些税收激励措施对于促进纳税人通过规定渠道进行慈善捐赠有很重要的意义，鼓励纳税人为贫困地区、受灾地区等提供援助，有助于实现收入的第三次分配。

三、我国税收制度在促进共同富裕方面存在的不足

（一）直接税体系不完善，税收收入再分配功能有限

与发达国家相比，我国税制结构存在间接税比重过高、直接税比重过低的问题。2020年我国间接税比重达56.46%，整体税制呈现累退性，即高收入家庭负担的有效税率更低，低收入家庭负担的有效税率反而更高。我国税收制度的收入再分配功能有限，难以起到缩小收入差距的作用。总体而言，我国直接税体系存在以下两点不足。

第一，个人所得税所占比重过低。2010—2020年我国个人所得税占GDP的比重在1%~1.6%之间，远低于经济合作发展组织(OECD)国家的平均值。我国个人所得税比重较低，究其原因有以下三点。首先，我国个人所得税纳税人比较少，大部分中低收入人群不符合纳税条件。其次，我国个人所得税主要对劳动所得征税，对财产所得及资本利得通常不征税或者低税。最后，我国对个体工商户、个人独资企业和合伙企业采用5%~35%的五级累进税率征税，累进程度远低于个人所得税，高收入个人很容易通过设立企业等方式将个人的工资薪金、劳务报酬等所得转换为经营所得，进而规避其所应承担的综合所得和个人所得税税负。

第二，房产税不利于缩小贫富差距。我国目前的房产税主要是房产税，但房产税对个人所有的非营业房产，无论面积多少，均采取免税优惠政策，这不仅不利于筹集地方财政资金，更不利于调节收入分配、缩小贫富差距。此外，我国对财富的代际传递方面的征税还不完善，不仅不开征遗产税，而且对个人继承遗产或者接受遗赠都不征收个人所得税。如果不对财富的代际传递加以调节，先富群体会一直占有社会的大量财富，不利于实现对其他群体的机会公平、过程公平和

结果公平。

（二）“税收洼地”引发避税风险，不利于规范和调节高收入

虽然在 2018 年国地税合并之后，地方税务局不再受地方政府管辖，但仍在很大程度上受地方政府的影响。地方政府为了地方的经济增长业绩，积极采用各项税收优惠政策和税收返还措施来招商引资，甚至违规返还税款进行异地引税、先征后返，形成了我国境内的“税收洼地”。“税收洼地”引发的企业及个人避税风险很大，造成的税收流失问题非常严重，不利于对高收入的规范和调节。

（三）税收征管面临多重挑战，偷税漏税行为屡禁不止

第一，数字经济带来税收征管困境。数字经济的迅速发展不仅给全球税收治理体系带来了全新的挑战，还对国内电子商务的税收征管体制提出了新的要求。首先，由于数字经济的无实体性、虚拟性和跨地域性，尤其是我国的信息共享机制还不完善，地方税务机关很难获取企业及个人的真实涉税交易信息，许多交易活动无法被纳入税源监控管理之中，造成相当程度的税收流失。其次，税收管辖权的界定存在困难，地方税务机关在进行税收征管时处于被动地位，难以有效实施监督管理。最后，数字经济涉及的交易往往比较复杂，比如：跨地区多层嵌套交易、虚拟主体之间的交易，而大部分地方税务机关不设专门的反避税部门，反避税专业人才比较欠缺，难以应对专业性强、复杂程度高的反避税工作。

第二，高收入、高净值人群的税收征管面临挑战。高净值人群的

收入来源非常广泛，财富分布在许多持股公司、合伙企业、信托、基金等单位中，这使得高净值人群的税收征管非常复杂。我国各部门之间的信息共享机制不够完善，征纳双方存在信息不对称现象，税务机关很难获取高净值人群真实的收入、财产等信息。此外，地方税务部门在高净值人群的税源管理方面存在很多不足，对高净值人群的监控体系不完善，从事高净值人群税收管理的专业人才匮乏，税收征管能力有待进一步提升。

四、促进共同富裕的税收政策建议

（一）持续优化税收营商环境，鼓励勤劳创新致富

从有效促进高质量发展的角度看，我国税收营商环境亟需优化。随着近年来不断的减税降费，财政收入增速趋缓，财政收支压力较大，大规模的普惠性减税降费实施空间不大，应当更注重提升减税降费效率，实施更精准的减税降费政策。首先，要继续扶持科技型企业的发展，激励企业加大研发投入，促进基础研究体系的建设。其次，延续实施对中小微企业和个体工商户的税收优惠政策，给吸纳就业数量多的中小微企业和个体工商户提供实质性的减税降费措施，进一步减免企业所得税和增值税。再次，对受疫情影响严重的服务业企业和进出口企业提供更为精准的减税降费措施，扩大企业亏损结转年限，给予国内疫情区的零售业、旅游业、休闲业等企业一定期限的免税期，实行 100% 的税收减免。最后，为了鼓励收入的第三次分配，建议提高企业及个人慈善捐赠在年应纳税额中允许扣除的比例，增加结转扣除年限。考虑到我国个人慈善捐赠比例较低，要积极使用税收优惠

政策鼓励个人参与慈善事业。

（二）健全直接税体系，提高税收调节收入再分配的作用

《十四五规划纲要》提出要“优化税制结构，健全直接税体系，适当提高直接税比重。完善个人所得税制度，推进扩大综合征收范围，优化税率结构”，这给我国完善直接税体系的构建指明了方向。为了提高我国税制调节收入分配的作用，应当建立健全含个人所得税、房产税等在内的直接税体系，逐步提高整体税制中直接税的比重，提高税制的累进性。首先，在个人所得税方面，建议扩大综合所得范围，将利息、股息、红利所得、财产租赁所得、财产转让所得和经营所得纳入综合所得，与劳动所得同样采用7级累进税率课征税费；逐步取消对国债利息、个人转让上市公司股票取得的收入、持有期超一年的上市公司股票红利所得的免税待遇，考虑开征累进的资本利得税。其次，在房产税方面，稳步推进房地产税改革试点工作。最后，为了避免贫富差距的代际传递，防止阶层固化，未来可以考虑对个人继承遗产或接受赠予开征遗产税和赠与税，并通过设定免征额和累进税率的方式，对富人的财富代际转移加以调节。

（三）规范地方税收优惠，维护财政收入分配秩序

根据党的十八届三中全会精神和《国务院关于深化预算管理制度改革的决定》要求，国务院要求全面规范和清理地方各类税收优惠政策，统一税收政策制定权，坚持税收法定原则。近年来，一些地方政府为了吸引投资、推动区域经济发展而对企业实施各项税收优惠政策，虽然在一定程度上促进了地区的投资增长和产业聚集，但是也产生了

诸多后果。地方部门盲目追求政绩、相互竞争攀比，既扰乱了市场秩序，也为避税逃税留下了可乘之机，导致财政减收。针对目前的地区违规税收优惠乱象，本文提出以下三点具体建议。一是要统一税收优惠政策制定权限，杜绝任何形式的地方违规税收优惠举措。二是要全面核查现存的各项税收优惠政策，坚决取消违规违法的税收优惠政策。三是要加强监督，强化责任追究机制。

（四）提升税收征管水平，严厉打击偷税漏税行为

为了深入推动税务领域“放管服”改革，完善税务监管体系，2021年3月中共中央办公厅、国务院办公厅发布了《关于进一步深化税收征管改革的意见》（以下简称《意见》）。首先，建议按照《意见》的要求全面推进税收征管的数字化升级和智能化改造，深化税收大数据共享应用，构建全面的数据共享机制，进一步完善《中华人民共和国税收征管法》，明确规定金融机构、工商部门、公安部门、第三方交易平台等的涉税信息提供义务。其次，地方税务部门要加强跨区（县）的税收征管合作，联合开展跨区域税务征管、稽查和打击涉税违法犯罪工作。再次，可以考虑在国家税务总局和省级税务机关设置针对高收入、高净值人群的专职管理机构，精准有效打击个人所得税偷逃税行为。最后，建议按照《意见》的要求强化税务组织保障，提升地方税务机关干部的税收征管水平，加强反避税专业人才梯队建设。

【注：本文根据中国宏观经济论坛（CMF）讲座速记稿整理，已经演讲人审阅。】

供稿：中国人民大学国家发展与战略研究院。所有权利保留。任何机构或个人使用此文稿时，应当获得作者同意。如果您想了解人大国发院其它研究报告，请访问 <http://nads.ruc.edu.cn/more.php?cid=425>