

中华人民共和国
税收政策与就业创造

作者：Alexander Klemm、Isaias Coelho、Alan Duncan 和 Li Liu (刘历)



技术援助报告

2017年12月

本报告内容为国际货币基金组织（简称“基金组织”）工作人员根据中华人民共和国有关当局（“技术援助接受者”）的技术援助要求向后者提供的技术咨询意见。本报告（全部或部分）或摘要可由基金组织向其执行董事及其工作人员以及其他技术援助接受者机构或媒介披露，并可应其要求提供给世界银行工作人员和其他具有合法权益的技术援助提供者和捐助者，除非技术援助接受者特别提出反对此等披露（见《技术援助信息传播操作指南》，<http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2013/061013.pdf>）。若要向技术援助接受者机构或媒介、世界银行工作人员和其他具有合法权益的技术援助提供者和捐助者之外的基金组织外部各方披露本报告（全部或部分）或其摘要，需获得技术援助接受者和基金组织财政事务部的明确同意。

目录

前言	5
概要	6
缩略语	9
一. 引言	10
二. 劳动税	10
A. 中国的劳动力税收	10
B. 理论背景	13
C. 国际经验	15
D. 中国的政策挑战	18
E. 政策选择	23
三. 中小企业	26
A. 引言：中小企业创造就业的作用	26
B. 中国中小企业税收	27
C. 理论背景	29
D. 国际经验	32
E. 中国面临的挑战	33
F. 政策选择	33
参考文献	35
表	
表 1. 中国和一些比较国家不同来源的广义政府收入	10
表 2. 中国个人所得税概况	11
表 3. 个人所得税率的国际比较	11
表 4. 2016 年工资和薪金相关的个人所得税情况	12
表 5. 城镇职工社会保障缴款费率 1/2 /	12
表 6. 对企业征收的特定目的税	29
图	
图 1. 劳动力供应对于（税后）工资净额变化的反应	14
图 2. 按工资收入计算的最优边际税率	15
图 3. 美国劳动所得税收抵免：2017 年比率和门槛	17
图 4. 中国城镇的个人所得税义务和社会保障缴款：按收入总额的变化划分	20
图 5. 税收扣除与税收抵免之间的差额：按收入总额的变化划分	22
图 6. 在中国城镇地区，以不影响财政收入为前提，将个人所得税起征点降至人民币 14,400 元，将社会保障缴款费率调低 3.8 个百分点的示意性影响	24
图 7. 以不影响财政收入为前提，采取其他改革方案，综合改革个人所得税和社会保障缴款制度的示意性分配影响：中国城镇地区	25
图 8. 企业所得税率的国际比较（百分比）	27

专栏

1. 鼓励研发措施的示例..... 30

附录

一、模拟中国的收入分布37
二、推定所得税38

附录表

AI.1. GB2 和 Piketty 等人（2017 年）收入分布分位数比较.....37
AII.1. 推定所得税.....38

前言

根据国家税务总局的要求，基金组织财政事务部代表团举办了有关税收政策影响就业创造（包括中小企业（SME）就业创造）的研讨会。2017年9月11日至16日，研讨会在扬州拉开帷幕；之后，与会者在北京进行了相关讨论，一直持续到2017年9月22日。代表团成员包括 Alexander Klemm（负责人）、Li Liu (刘历)（均为财政事务部工作人员）、Isaias Coelho 和 Alan Duncan（均为财政事务部外部专家）。

本报告记载了代表团在研讨会期间及在北京和国家税务总局与会官员进行讨论的相关情况，从国际视角阐述了税收政策对就业的影响，并考虑中华人民共和国的背景，提出了相关建议。

代表团与以下人员进行了会晤，包括国家税务总局政策法规司司长罗天舒先生、副司长王世宇先生、处长刘宜女士、主任科员 Fangjian Jin 先生；扬州税务学院副院长曾光辉先生和辛连珠女士；以及总部和地方办事处的许多其他国家税务总局工作人员。代表团还会晤了财政部税政司副处长王敏茹女士、处长 Jing Ma 先生、副处长 Xiangping Zhou 女士、主任科员 Fan Yang 先生、科员袁园女士。此外，代表团还与北京大学林双林教授进行了会谈。

代表团希望对以下人员在研讨会协调中给予的全力支持表示衷心感谢：国家税务总局主任科员周玉栋先生和曹兰水女士、扬州税务学院副主任张文珍女士、监督员崔茂权先生、秘书徐琤先生。此外，对于 Baomin Zhang、Jianying Xu 和 Yuanyuan Zhang 的优质口译服务，代表团同样十分感谢。

概要

这份报告探讨了税收政策（包括社保缴费）对中国就业的影响，涵盖对受雇劳动力和中小企业的征税。基于经济理论、国际经验以及在扬州研讨会和北京会议上和中国政府相关部门的讨论，得出了报告中的结论。

劳动力税收

薪金的个人所得税低，但是把社保缴费涵盖在内的税收楔子高，并且走势不稳定，出现上升、下降和再次上升的情况。社保缴费和相关福利之间的联系相对较弱，从分析角度看，可以把这两者结合起来研究对劳动力市场的影响。社保缴费最低额度高意味着低收入就业者面对非常高的参与税率，或大大鼓励了雇用不参与社保体系的劳动力（如农民工）。边际税楔的短期下降是社保缴费上限产生的结果，和个人所得税免征额是不一致的。

对劳动力征税按照就业类型和在不同地区有很大差别。个人所得税按类划分的体系意味着按照不同类别劳动力税收差别很大。例如，工资和薪金适用累进税率，从 3% 到 45% 不等，且免征额较高。但专业服务是按单一税率征税的，且免税额较低。个体户和分包商也适用累进税率，但税率表略有不同。税楔在不同地区也是不同的。在同样的工资水平上，农民工的社保缴费要低的多，并且在城市地区也有一些税率差别。此外，实施和征管做法也不同，导致实际税楔不同。除了税收和社保，很多地方也要求缴纳数额不小的住房公积金，对雇主来说，这意味着额外的劳动力成本增加。

代表团建议以下改革领域以供考虑：

- 减少社保缴费比率，降低或取消最低缴费额，或者引入一个免缴额，资金缺口可以由降低个人所得税免税额进行弥补。通过预算转移支付弥补社保基金。
- 对所有不同类型的劳动力收入使用同样的税率和起征点。第一步，把所有和劳动力相关的税表的评估期统一为一年，可以通过年末最后薪金支付的调整进行；在无薪金劳动力的情况下，通过纳税申报表实现。
- 中期，把所有劳动力收入类型统一到一个单一的税表下，但和资本收入税分开。
- 减少城市、直辖市之间社保缴费比率和所享福利之间的差异。在长期，在全国范围内统一社保体系。
- 通过增加个人工资在养老金计算公式中的权重以加强缴费和养老金福利之间的联系。
- 提高个人养老基金的透明度，定期向参与者告知总数和回报率。
- 评估住房公积金的有用性，考虑降低强制缴费率（可以降到零）。

- 保持个人作为税收基本单位。
- 为了降低就业可能带来的成本，尤其是育儿和照顾老人的成本，考虑采用个人所得税抵免。和税前扣除相比，应优先考虑税收抵免，因为税前扣除会给适用更高税率的纳税人带来更大价值。此外，可以对税收抵免进行退税，使工资低于个人免征额的人群也可受益。

小企业税收

税收体系复杂，给小企业带来挑战。企业除了要缴纳企业所得税、增值税，代缴个人所得税，缴纳社保，还要支付特定的按不同基础征收的税（被称作“费”），各地的费率也不同。税收激励政策数量很大，针对促进就业和创新的总共有 83 项（截至 2017 年 7 月）。

给小企业提供了一些简化税制，但是它们仍有可能面临不相称的更高的遵从成本。针对小型纳税人有简化增值税税制，但是不一定总是有益处，如要退出是有限制的。目前针对小企业还有简化的所得税安排，由地方政府设定具体方法和税率。很多税收激励是以特别扣减的方式实施，这可能无法帮到现金紧张且未盈利的新企业。

由于税收激励和税收附加费的存在，增值税无法起到对最终消费征税的目的。降低企业增值税税赋的税收激励政策（例如，针对雇用残疾人的政策）以及基于净增值税税赋的地方税在生产同样产品的企业之间制造出增值税税赋的差异，使增值税对生产流程而非对最终产品起到了作用。

关于小企业税收，代表团建议以下改革领域：

- 取消针对企业的特定税收，提高增值税税率以弥补损失的收入。短期，通过转移支付来弥补损失的收入。中长期，需要广泛评估财政联邦主义，以确保每一层级政府都有所需的税收收入和税收措施来满足其支出需求。这可包括加强其他地方税收，特别是房地产税。
- 检查所有税收激励政策，取消重复，无效或成本特别高的激励政策。
- 取消所有通过增值税免税或即征即退进行的税收激励政策。如果政策的根据很强，可以运用直接补贴或和所得税有关的激励政策来达到同样目的。
- 对小型纳税人确定一个统一的定义，这个定义可被用于多种税收，并也可能用于其他目的上。
- 用更直接和研发支出相关的企业所得税研发抵免取代高科技企业的优惠税率。使这种抵免对中小企业是可退税的，并要做好监控以避免误分类和其他欺诈。
- 针对小规模纳税人，在全国范围内采用非强制的所得税简化税制，允许他们按照营业额的一定比例付税，不需要完整的账目记录。
- 确保不愿参与当前简化税制的企业不会面对不必要的障碍。这些税制的目的是为了帮助纳税人降低遵从成本，而不是制造额外的税收负担。确保对增值税进项留抵部分及时退税（但要密切监控以防止欺诈）。

缩略语

ASEAN	东南亚国家联盟
CNY	人民币
CIT	企业所得税
EITC	劳动所得税收抵免
FAD	财政事务部
GB2	广义第二类贝塔分布
GDP	国内生产总值
IMF	国际货币基金组织
IRS	美国国税局
MoF	财政部
OECD	经济合作与发展组织
PIT	个人所得税
R&D	研发
SAT	国家税务总局
SME	中小企业
SSC	社会保障缴款
TP	税收政策
USD	美元
VAT	增值税
WB	世界银行
WFTC	工作家庭税收抵免
WTO	世界贸易组织

一. 引言

1. 国家税务总局和国际货币基金组织（“基金组织”）在扬州举办了为期一周的税收政策与就业研讨会。研讨会讨论了税收激励的成本与效益、税收政策对就业的影响以及中小企业在就业创造中的作用；演示文稿涉及税收基础理论、国际经验和对中国的适用性。来自国家税务总局和省局的 72 名官员参加了研讨会，并采取了讲座、小组深入讨论和团体演示文稿播放的综合形式。

2. 本报告记载了代表团与国家税务总局官员的讨论情况，包括有关政策选项的探讨。报告章节结构如下所示。第二部分讨论劳动税，并特别关注就业事宜，涵盖经济理论、国际经验和中国的现状。第三部分涉及中小企业，探讨了此类企业在就业创造中的作用、面临的挑战、中小企业税收待遇方面的国际经验以及中国采用的方法。这两个部分都总结了那些对中国而言最具参考价值的研究结果，并针对潜在改革提出相关建议。

二. 劳动税

A. 中国的劳动力税收

3. 在中国，来自工资税和社会保障缴款的财政收入相对较低（表 1）。个人所得税（PIT）——主要是工资税——仅将财政收入占 GDP 比例提高 1.2%，而许多发达经济体该比例约为 10%，经合组织国家的平均水平为 GDP 的 8.4%。社会保障缴款收入要高得多，占 GDP 比例为 6.5%，但低于经合组织国家 9% 的平均水平。

表 1. 中国和一些比较国家不同来源的广义政府收入
(占 GDP 百分比)

国家	年份	总收入	税收+社保缴款	收入、利润和资本利得				工资	财产	一般货物和服务	国际贸易	其它税收	社保缴款	其它收入
				个人所得	公司所得	其它	合计							
中国	2016	28.2	24.0	1.2	3.8	0.0	5.0			8.9	0.8	2.9	6.5	4.3
澳大利亚	2014	34.1	27.8	11.4	4.7	0.0	16.1	1.4	2.8	5.1	0.7	1.7	0.0	6.3
法国	2015	53.5	45.5	8.6	2.1	0.0	10.7	1.6	4.1	9.5	0.0	2.7	16.9	8.0
德国	2015	44.7	36.9	9.9	1.7	0.0	11.6	0.0	1.1	9.1	0.0	1.1	14.0	7.7
印度	2016	21.3	17.7	2.3	3.3	0.9	6.4			9.8	1.4	0.0	0.0	3.6
意大利	2015	47.8	43.1	11.3	2.0	0.5	13.8	0.0	2.8	8.9	0.0	4.6	13.0	4.7
日本	2014	32.7	30.5	5.8	3.9	0.0	9.7	0.0	2.6	5.3	0.2	0.6	12.1	2.1
韩国	2015	21.3	25.2	4.4	3.2	0.0	7.6	0.1	3.1	5.9	0.6	1.2	6.7	-3.9
英国	2015	35.8	32.5	9.0	2.4	0.0	11.5	0.0	4.1	9.4	0.0	1.4	6.0	3.3
美国	2015	31.8	26.4	10.7	2.2	0.0	12.9	0.0	2.7	2.9	0.2	1.3	6.2	5.4
经合组织平均水平		40.3	33.9	8.4	2.8	0.3	11.5	0.4	1.9	9.4	0.1	1.6	9.0	6.3

数据来源：《世界经济展望》（总收入、GDP、中国和印度按来源划分的收入）、经合组织收入统计（其余的收入数据）、基金组织工作人员的计算。

4. 中国的个人所得税基于税率表制度征收，不同的收入来源单独征税，并实施不同的免税额规定、起征点、税率和行政管理安排（表 2）。根据法律规定，共有 11 类收入。虽然大多数类型的资本收入处理方法类似，但是不同类型的劳动收入之间仍然存在较大差异。工资和薪金收入免税额较高，起征税率很低，但最高一级税率也最高。个体工商户和承包经营收入的边际税率范围较窄。劳务和稿酬收入税以统一税率征收，但许可扣减额不同。此外，各个税率表之间也存在行政管理差异。根据税率表，税收评估一般在每次报酬支付完成后、每月或每年进行。缴税方式主

要是最终预提，但某些收入类别需要进行申报，譬如，年收入超过人民币 12 万元，或从多个来源获得工资或薪金。征税单位始终为个人，没有针对家属的调整项，也不会对已婚或共同生活的收入获得者合并征税。

表 2：中国个人所得税概况

收入类别	边际税率	免税额/扣减额	评估期	申报要求
工资和薪金	3%-45%	年度个人免税额人民币42,000元	每月	年收入人民币12万元以上或者从多个雇主获取收入的人士需申报
个体工商户	5%-35%	扣除营业成本后的净额	每年	每月分期和年终对账结合
承包经营	5%-35%	年度企业免税额人民币42,000元	每年	年终对账时申报
劳务报酬	20%	人民币4,000元以下，扣除额800元； 4,000元以上，扣除20%	每次支付时；每月	最终代扣代缴
稿酬	20%（法定）； 14%（实际）*	人民币4,000元以下，扣除额800元； 人民币4,000元以上，扣除20%	每次支付时	最终代扣代缴
特许权使用费	20%	人民币4,000元以下，扣除额800元； 人民币4,000元以上，扣除20%	每次支付时	最终代扣代缴
利息、股息、资本利得	20%	从上海证券交易所或深圳证券交易所 上市公司获取的股息按10%纳税，前 提是标的股份持有期间在1个月至1年 之间；如果标的股份持有超过1年** ，可免除个人所得税	每次支付时	最终代扣代缴
租赁收入	20%	人民币4,000元以下，扣除额800元； 人民币4,000元以上，扣除20%	每月	最终代扣代缴
财产转让	20%		每次支付时	最终代扣代缴
偶然所得	20%		每次支付时	最终代扣代缴
其它杂项收入	20%		每次支付时	最终代扣代缴

注：* 作者稿酬的计税基数为总支付额的70%。

** 财税 [2012]85号；财税 [2015]101号。

资料来源：《中华人民共和国个人所得税法实施条例》，2011年9月11日。

表 3：个人所得税率的国际比较
(百分比)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
中国	45	45	45	45	45	45	45	45	45	45	45	45	45	45	45	45	45
澳大利亚	47	47	47	47	47	47	47	45	45	45	45	45	45	45	45	45	45
法国	53	53	50	48	48	48	40	40	40	40	41	41	45	45	45	45	45
德国	51	49	49	49	45	42	42	45	45	45	45	45	45	45	45	45	45
印度	30	30	30	30	32	30	30	30	30	30	30	30	30	30	30	30	30
意大利	46	45	45	45	45	43	43	43	43	43	43	43	43	43	43	43	43
日本	37	37	37	37	37	37	37	40	40	40	40	40	40	40	40	45	45
韩国	40	40	36	36	36	35	35	35	35	35	35	35	38	38	38	38	38
英国	40	40	40	40	40	40	40	40	40	40	50	50	50	45	45	45	45
美国	40	39	39	35	35	35	35	35	35	35	35	35	35	40	40	40	40
经合组织成员国	40.2	39.0	38.1	37.4	36.6	35.8	35.4	35.1	34.5	34.2	34.7	34.1	34.6	35.1	35.2	35.6	
东盟五国	38.2	37.8	37.6	36.6	36.4	34.4	34.4	34.4	34.4	32.2	32.0	32.0	32.0	31.6	31.6	31.6	
高收入（世行分类）	39.3	38.2	37.6	36.9	35.9	35.6	35.2	34.5	33.9	33.4	33.7	33.3	33.4	33.8	33.9	33.7	

资料来源：财政事务部税收政策处税率数据库。

5. 工资和薪金的最高一级个人所得税率在所有税率表中最高，而且在国际比较中也相对较高。数十年来，最高边际税率一直为 45%。东盟五国和经合组织国家的平均最高个人所得税率分别为 32% 和 36%，且过去十年来一直在缓慢下降，相比之下，中国的最高边际税率相对较高。然而，中国的最高边际税率与各发达经济体水平类似（表 3）。但最高边际税率仅适用于收入很高者，因此在所有收入人口中只占很小一部分。大额个人免税额（人民币 42,000 元）为平均工资水平的两倍左右，这已从税收体系剔除了大部分劳动者，其余税率的级距也较大（表 4）。

收入范围（人民币，每年）		边际税率（%）
0	18,000	3
18,001	54,000	10
54,001	108,000	20
108,001	420,000	25
420,001	660,000	30
660,001	960,000	35
> 960,000		45

人民币 42,000 元的标准个人所得税免税额已扣除

资料来源：2011 年《中华人民共和国个人所得税法实施条例》。

6. 除了个人所得税，城镇职工的工资和薪金还需缴纳各类社会保障缴款，其中包含养老保险、医疗保险、失业保险、生育保险和工伤保险（表 5）。对于社会保障缴款，不存在基本免缴额。此外，雇员需要缴纳最低社保额，基数为上一年当地平均工资的 60%。雇员缴纳社保的最高计算基数为当地平均工资的 3 倍。社会保障缴款和福利之间的联系非常微弱，即使是养老保险，除了根据个人社会保障缴款额确定，部分还取决于当地工资增长情况。

	雇员	雇主
养老保险	8	20
医疗保险	2	8
失业保险	1	2
工伤保险	0	1
生育保险	0	1

资料来源：2011 年《中华人民共和国社会保险法》

1/雇员支付的社会保障缴款部分可以在个人所得税项下扣减，雇主缴纳部分可以在企业所得税项下扣减。

2/缴款费率适用的最低和最高基数分别为各地平均工资的 60% 和 300%。

7. **农村劳动者面临不同的社会保障制度，社会保障缴款费率和福利要低得多。**在农村，社会保障主要是养老金，个人也可以选择一定范围内固定缴款。目前社会保障保险主要在地方一级收取，行政管理方面存在差异，因此存在逃避缴纳机会。

8. **雇员和雇主均需缴纳住房公积金。**独立于社保的住房公积金为职工购买住宅提供抵押贷款援助，可以用来支付高达70%的购房款。缴款费率各地不同，主要取决于当地政府政策，对于雇主和雇员而言，费率在月薪的5%至20%之间，最常见的费率为12%。与社会保障的相同，计算缴款的最高工资为当地上一年平均月薪的三倍。

9. **社会保障缴款和住房公积金缴款不包括在个人所得税基数内。**在累加计算税收楔子时，需要考虑这一点。例如，按25%的边际税率计算，作为劳动税成本一部分的有效雇员社会保障缴款为 $(1-0.25) * 0.11$ ，即8.25%。所获得的福利收入无需纳税，前提是缴款额未超过地方当局规定的限额。

10. **采取了多项税收优惠措施鼓励企业雇用特定人员，譬如残疾人、退伍军人、年龄较大者、长期失业人员和应届毕业生。**各地税收优惠待遇不尽相同，可能采取的形式包括：更为优惠的个人所得税豁免、较低的法定税率和/或更少的社会保障缴款（雇主或雇员层面）。例如，以上人员从事个体经营的形式自谋职业，个人所得可免缴增值税、城市维护建设税、教育费附加、地方教育附加和个人所得税，但以每年人民币 8,000 元为限，最长为 3 年。此外，中小企业雇用以上人员，也可获得类似税收优惠（见第三部分）。

B. 理论背景

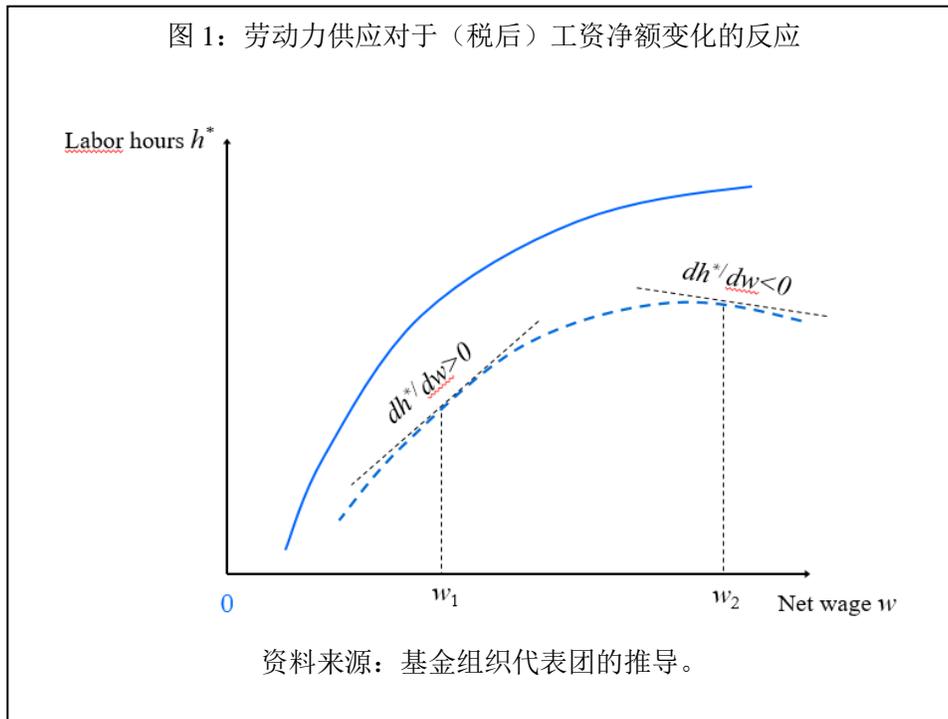
11. **经济理论为工作者与非工作者的劳动时间、工资净额与非劳动收入之间的关系提供了理论依据。**劳动力供应决定取决于工作的财务报酬和家庭非劳动收入的水平，并根据家庭的收入和时间偏好而变化。这种偏好通常取决于人口特征和家庭情况——主要是年龄、家庭状况和受抚养子女的年龄和数量。劳动力供应与工资和非劳动收入水平之间的关系通常可以分别表述为**工资弹性**和**收入弹性**，两者均根据个人和家庭特点而变动。理论有时不能决定工资和税收如何影响劳动力供应。一般来说，收入弹性明确为负数，而工资弹性可以是正数或负数。实际上，对于同一工作者而言，工资弹性的幅度和符号均可能有所不同。因此，对工资和税收变化的行为反应复杂多变，不同人口群体对于工资和税收的行为反应方向和幅度只能通过具体的实证模型来确定。

12. **劳动力供应对税收改革的反应可能涉及转入和退出有偿工作（扩展边际）和就业人员劳动时间的变化（集约边际）。**劳动力供应决定以两种方式表述——首先是关于是否工作或寻求就业的决定（扩展边际），其次是决定就业后工作多长时间（集约边际）。这两项决定都会受到工资和收入的影响，也因个人特点和家庭情况而异。对于在改变工作时数方面没有能力或能力有限的劳动者，劳动力供应决定也可以通过工作强度或劳动生产力来表述。

13. **税收和福利影响劳动力供应，途径是改变不同劳动时数的就业相对财务回报。**税收和福利支付可能影响净工资和有效（或“虚拟”）非劳动力收入。免税门槛降低了收入超出门槛的劳动者的劳动时间边际报酬，而具有累进所得税率的税率表增加了高收入劳动者的比例税收负担。收入补助支付、基本收入保障和失业救济金通过改变工作、不工作收入之间的平衡来影响就业决

定。这些措施通常不利鼓励就业，许多国际福利支持体系要求积极求职，否则将得不到支付，另外有时也针对全额福利待遇规定时间限制。

14. 税收影响劳动力供应的程度，取决于对工资和/或非劳动力收入变化的反应程度。因此，税收和福利支付影响劳动力供应选择的程度，取决于不同人口群体的工资和收入反应。在集约边界下，劳动力供应对于（税后）工资净额增长的反应结合了（正）替代效应和（负）收入效应。整体工资反应的幅度是由这两种效应驱动。需要注意的是，总体工资弹性可以是正值，也可以负值，这取决于替代和收入效应的相对大小（图 1）。Blundell（1992 年）和欧盟委员会（2011 年）都综述了税收与劳动力供应行为之间关系的实证证据，颇具参考价值。

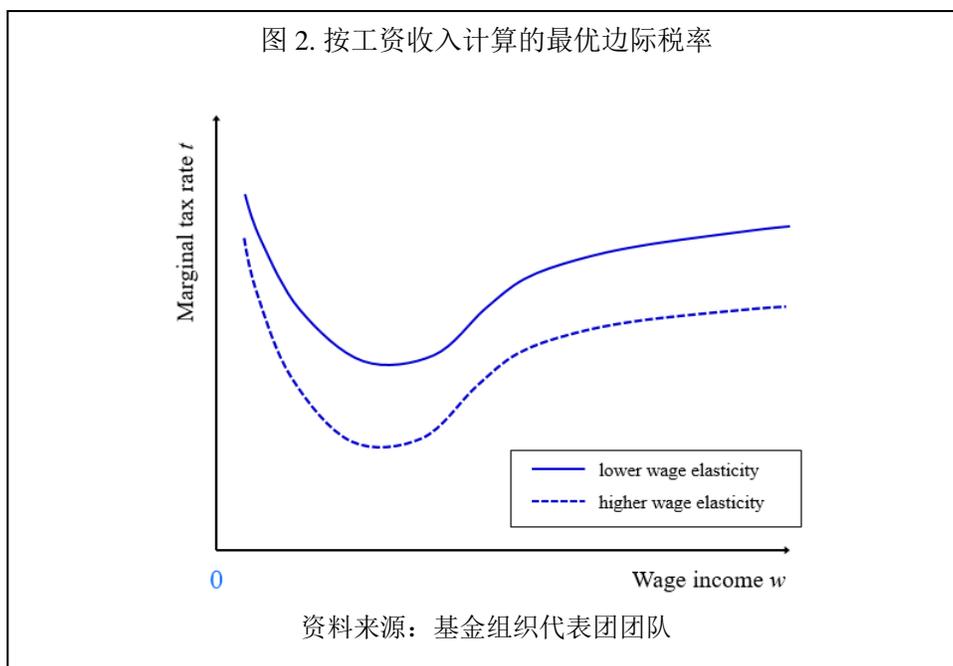


15. 税收楔子衡量劳动力总税负的大小，包括个人所得税、雇员和雇主支付的社会保障缴款、与收入水平和家庭特征挂钩的工作相关现金转移。劳动力税收在雇主支付的劳动力成本（包括工资总额和雇主支付的所有附加缴款和税收）和雇员收到的净工资（实得工资）之间产生税收楔子。具体而言，平均税收楔子衡量劳动力税负总额（即个人所得税、雇员社会保障缴款、雇主社会保障缴款之和，减去与工作挂钩的所有现金转移）占总劳动力成本的比例。边际税收楔子衡量总劳动力成本每增加一个单位的税负总额增量变化。由于汇总了所有的劳动力税收，税收楔子可以捕捉劳动力成本或税后实际消费工资的税收相关变化，而这两者会改变劳动力需求和劳动力供应。税收楔子也是一个实用工具，可用于衡量均衡工资和就业条件下的税收相关变化。

16. 雇员和雇主支付的社会保障缴款对于就业和劳动力供应具有同等的长期影响，这种影响可能比税收影响的负面性要小。大多数国际税收管辖区的社会保障制度（包括中国的社保体系）通常会涉及雇主和雇员支付的社会保障缴款部分。如上所述，结合个人所得税，社会保障缴款在雇主的劳动力成本与雇员的财务净收益之间形成了一个楔子。雇员承担的社会保障缴款变动对工作积极性和劳动力供应选择有短期影响。短期内，雇主缴款的变化影响劳动力成本，从而影响劳动

力需求。但长期来看，因劳动力需求、劳动力供应以及总工资和薪金的调整，不论雇主和雇员所承担社会保障缴款正式份额的多少，社会保障缴款对劳动力供应的影响相同。如果社保福利与边际缴款挂钩，并且劳动者看重这些福利，那么社保缴款对劳动力供给的负面影响相比税收而言可能更小。

17. 经济理论认为，最优边际税率结构应按工资收入呈现为 U 形。最优税收理论的近期发展借鉴了 Mirrlees（1971 年）的早期方法。除了认为过多税收打消工作投入的积极性，这一理论还提出了以最大化社会福利而非税收收入为旨的最优税率结构。根据该理论得出的最优边际税率结构中，边际税率与工资收入之间呈现 U 形关系（图 2）。对于这种安排的第一反应是，向低收入纳税人一次性转移应按相对较高的边际税率征税，以确保有效满足最需要帮助的家庭福利要求。对于通常代表大多数劳动人口的中等收入者，应该降低边际税率，以确保劳动力供应的效率；此外，收入较高纳税人的边际税率应该提高。这样可确保税率表的累进性，并高效产生税收收入。



C. 国际经验

18. 2009 年金融危机之后，严重的失业问题迫切需要解决，许多经合组织国家使用的主要政策工具是减少雇主社会保障缴款。选择降低社会保障缴款，是由于它仅适用于已就业劳动力，而个人所得税则适用于更广泛的收入定义（除了一些国家，包括中国，其针对已就业劳动力征收的个人所得税按单独的税率表执行）。在欧元区多个国家内，较高的劳动力成本通常被认为是一个关键的结构性问题，为便于和加快采取必要调整措施来增加就业，降低劳动力成本被视为一个可行的途径（De Mooij 和 Keen，2012 年）。关注雇主缴款部分，而非雇员缴款，反映了某种观点，即雇主成本难以降低，是因为合同规定了扣除雇主社会保障缴款后的支付额。自金融危机爆发以来，14 个经合组织国家暂时降低雇主社会保障缴款，以促进劳动力需求。仅在 2010 年，就有 8 个经合组织国家降低了针对雇主的社会保障缴款费率。雇主社会保障缴款的降低范围在不同国家有很大差异。例如，在德国、日本和墨西哥，这种削减适用于所有职工，而比利时、法国和捷克共

和国，则仅限于低工资职工。在葡萄牙，只有新的雇主有资格减少社会保障缴款，而在法国，临时降低雇主社会保障缴款只适用于最多 50 名员工的小公司。

19. 雇主社会保障缴款减少后，常以提高标准增值税率的方法来弥补不足，以使改革不致影响税收、甚至实现税收的增加。例如，在德国，失业保险缴费标准从 6.5% 降至 2007 年的 4.2%，2009 年下降至 3%，之后，又在 2010 年底暂时降至 2.8%。雇主的医疗保险缴款费率也从 7.3% 下降至 7%，雇员缴款费率从 8.2% 降低至 7.9%。在德国，标准增值税税率由 16% 长期上升至 19%，从而为社会保障缴款的降低提供了（过多的）资金支持。2009 年，匈牙利针对未超过最低工资 2 倍的薪金收入，将雇主社会保障缴款调低 5 个百分点。随后，2010 年的降低幅度扩大至所有收入类型。同时，于 2010 年 1 月 1 日废除一次性支付的医疗保险缴款。匈牙利的社会保障缴款改革同样因标准增值税税率提高五个百分点而获得资金支持，另外汽油、柴油、酒精和烟草消费税也有调高。在瑞士和葡萄牙，标准增值税税率的上涨同样为社会保障缴款的减少提供了资金支持。

20. 减少社会保障缴款，同时提高增值税的改革，反映了从社会保障缴款转向消费税的趋势，属于“财政贬值”的做法。假设雇主社会保障缴款的减少能在出厂价格中充分体现，因此以固定汇率计算，出口商品的外币价格相应下降。增值税提高并不会抑制这种影响，因为增值税不适用于出口商品。社会保障缴款降低也拉低了在国内市场销售的国内生产商品的出厂价格，同时保持竞争性进口商品的出厂价格不受影响。由于提高的增值税同样适用于进口商品和国内生产商品，综合影响是进口商品的相对消费价格上涨。因此，出口商品在国外较为便宜，进口商品在财政贬值后的国内价格反而更为昂贵——因而反映了实行灵活汇率国家的货币贬值情况。这一战略的有效性在很大程度上取决于该战略是否会使一个国家更接近或更远离外部均衡。如果与需要调整的方向相反，则其效果不会持久，因为工资和价格的调整会消除它的作用。

21. 减少雇主的社会保障缴款，可在短期内有效降低失业率，特别是在名义工资难以变动而引发经济衰退的情况下。虽然长远而言，社会保障缴款的减少很可能会提高工资，但短期来说，却可以有效地缓解失业。特别是，由于个人所得税制度的累进特性，低收入人员税收楔子的更大部分取决于社会保障缴款费率，降低社会保障缴款，可有效解决低技能人员的广泛非自愿失业问题。例如，比利时发现，针对体力劳动者的工资税免税在准自然实验环境中，会对手工就业产生积极影响，也会对其税前工资产生积极但较小的影响（Goos 和 Konings, 2007 年）。同样，减少雇主所支付的低技能工人社会保障缴款进行工资税补贴，这种做法与法国的就业和工资影响有很大关系，并在 1994 年至 1997 年期间，在法国创造/挽救了约 40 万个工作岗位（Crepon 和 Desplatz, 2002 年）。

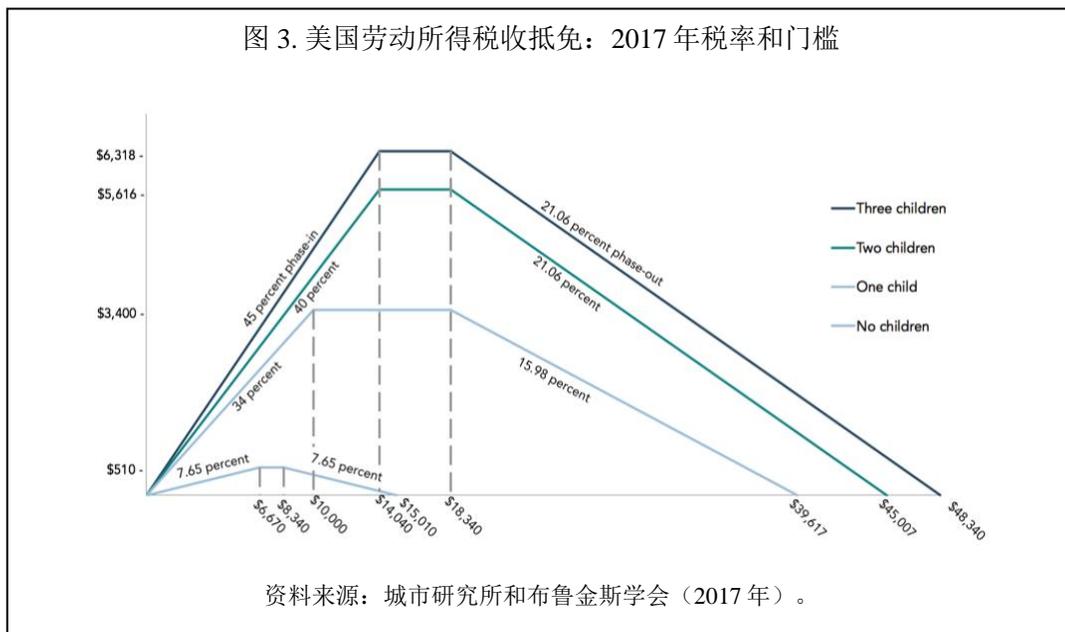
22. 国际研究表明，劳动力供应对工资和税收变化的反应与人口状况和家庭背景密切相关。许多国际研究试图研究不同人口群体的参与率、劳动时间和工资之间的关系。Blundell（1992 年）、Keane（2011 年）和欧盟委员会（2011 年）发布的综述论文，广泛总结了有关国际证据，颇具参考价值。其分析表明，夫妻双方男性在集约边际下的工资弹性相对较低（大部分在 -0.1 至 0.1 之间），而扩展边际下的参与弹性则较高。夫妻双方女性如是辅助收入获得者，其劳动力供应行为更为灵活，且集约边际下的工资弹性较高（0.2 至 0.7）。单身母亲集约边际下的工资弹性较高，更加多变，对税收变化也更为敏感。

23. 就业税收抵免有助于鼓励增加劳动力供应，并补偿某些群体的额外就业成本。就业税收抵免属于世界许多税收辖区现代税收和福利制度的一部分。就业税收抵免的目的是提高目前失业者

的工作积极性，具体做法是提供与就业挂钩的支付，补贴低薪工作。大部分就业税收抵免仅取决于劳动收入（美国、瑞典、法国），而有些国家则将劳动时间和低收入作为具体资格条件。将支付与就业挂钩，采取这种做法的包括美国（劳动所得税收抵免）、英国（工作税抵免，正在转为全面抵免计划）、瑞典（劳动所得税收抵免）、比利时（工作福利）、法国（就业优待）、加拿大（自给自足计划）和爱尔兰（家庭收入补贴）。

24. 与税前扣除相比，以税收抵免的方式提供财务支持，降低就业成本，对收入分配会产生不同的影响。就业成本可以作为税收扣减项，即可扣减开支，相当于减少应税所得。对于雇员，税前扣除能有效提高个人所得税免税额。因此，税前扣除最大的财务受益者是个人所得税率较高的人士。此外，也可以使用税收抵免来补偿就业成本，在评定的应纳税额基础上减去抵免额。税收抵免还可以进一步划分为可退税或不可退税抵免额。不可退税的税收抵免降低了所缴纳的净税额；但是，一旦纳税人的应纳税额降为零，就不会给纳税人带来额外的经济利益。因此，不可退税的税收抵免不能给非纳税人带来经济利益。可退税的税收抵免可以为所有符合条件享受纳税抵免的人士以退税形式带来经济利益，而不论纳税人的状态如何。所以，可退税的税收抵免可以为那些缴税很少或不缴税的人士提供更大的利益。

25. 美国劳动所得税收抵免（EITC）是一种可退税的税收抵免，旨在为至少有一人就业的低收入家庭提供财务鼓励。这种抵免按照劳动收入的一定比例分档增加，最高抵免额（稳定期）根据家中子女数量而有所不同（图 3）。一旦劳动收入超过门槛，则分档减少抵免（分档减少阶段）。符合条件的劳动所得税收抵免获得者可通过年度税务申报获得美国国税局的年度退税。



26. 实践表明，美国的劳动所得税收抵免能在扩展边际下有效提供积极的就业鼓励，但对于已就业劳动者，在推动劳动力供应方面的效果较差。美国的实证研究一直都在证明，扩展边际下，提高劳动所得税收抵免的优待力度，可产生强有力的积极就业效应。Meyer 和 Rosenbaum（2001 年）认为，1986 年、1990 年和 1993 年连续扩大的劳动所得税收抵免计划，对美国单身母亲就业率增长的贡献超过 5 个百分点。Eissa 和 Liebman（1996 年）估计，1986 年的劳动所得税收抵免扩

大，让单身母亲的劳动力参与度提升了 2.8 个百分点，而 Rothstein（2008 年）则从 1993 年劳动所得税收抵免扩大中，发现了类似的强有力就业效应。集约边际下的劳动力供应反应证据对于单身母亲而言则没有如此肯定。Eissa 和 Liebman（1996 年）的结论是，1986 年的劳动所得税收抵免扩大，但对于只受过低等教育且参加工作的单身母亲而言，劳动力供应未出现显著增长，而且在所有单身母亲中只出现了数小时的边际增长。Saez（2010 年）指出，劳动所得税收抵免结构应能激励工作者调整其劳动力供应，以尽可能利用劳动所得税收抵免资格，然而却发现单身母亲中并未出现这种行为。有关劳动所得税收抵免改革对已婚妇女影响的实证研究主要发现了负面的劳动力供应反应，其可能源自于工作中已婚妇女劳动时间的减少，或者是因为参与率的下降。Eissa 和 Hoynes（2004 年）以及 Ellwood（2000 年）都发现，1990 年和 1993 年劳动所得税收抵免扩大期间，有子女的已婚妇女参与率相对于没有子女的已婚妇女下降了 1 至 4 个百分点。

27. 英国工作家庭税收抵免（WFTC）于 2000 年推出，以取代以前的家庭抵免福利金计划。工作家庭税收抵免将基本成人抵免与单身母亲、残疾人和托儿成本的补充抵免结合起来。与美国的劳动所得税收抵免相比，关键的差别特征是明确要求符合条件者需每周至少工作 16 小时（夫妻共计每周 24 小时）。对于净收入低于收入门槛值（“适用金额”）的人士，可适用全额抵免，而对于收入高于该门槛值的部分，则逐步撤出抵免（按净收入 41% 的比例撤出）。英国政府目前正在实行新的全面抵免计划，意在为低收入家庭提供财政支持。全面抵免计划具有统一的模块化结构，旨在取代六种税收抵免和福利待遇，包括工作税收抵免、求职者免税额、住房福利、收入补助和子女税收抵免。

28. 在英国，实证研究劳动力供应对于就业挂钩支付的反应，也发现了类似正反不一的证据。Blundell 等人（2000 年）研究发现，2000 年英国家庭抵免计划转变为优待力度更大的工作家庭税收抵免计划，劳动力供应的反应是扩展边际上，单身母亲就业增长约 2.2 个百分点。Brewer 等人（2006 年）的研究表明，已婚妇女对工作家庭税收抵免的平均就业反应负面，面对工作家庭税收抵免更慷慨的权益，一些已婚母亲却选择退出劳动力市场。

D. 中国的政策挑战

29. 就业劳动力的所得税非常低，不太可能对劳动力市场产生很大影响。在工资很低的城市，个人免税额超过了平均工资，是平均工资的倍数。因此，大多数职工根本不缴纳所得税，而工资稍微高一些的职工只会支付很少的所得税，原因是起点税率很低，每级税率之间的间距较大。最高税率仅会影响少数收入很高的职工。

30. 因为根据劳动力类别适用不同的税率表，导致制度复杂、效率低下。更广泛地说，税率表的数量太多，造成不必要的复杂问题。仅关注涉及劳动力的税率表，就会发现对于以下类别的不均等税收待遇：（i）工资和薪金、（ii）个体工商户、（iii）承包经营、（iv）劳务、（v）稿酬。因此，提供某类服务的人员会处于不利状况。这可能会造成某种压力，即，试图根据更有利的税率表重新定性业务活动。通常，这不太可能，也意味着对此类业务活动的不支持态度。由于行政管理简化一般被视为是采用分类税制的原因，以下文的方式区分看待这个问题，可形成更合理的认识：

- 分类税制可以指对不同类型收入进行单独处理。这种单独处理简化了行政管理，因为可以针对各种收入类型征税，而无需要知道总收入大小。这反过来极大地促进了最终预提税的实施。此

外，此种方法可以保护税收，因为这可以避免某类业务活动的损失抵消另一项业务活动的利润。例如，大多数国家不允许以资本损失抵消劳动力收入。

- 另一个不同的问题是，对于不同类型的业务活动是否应该规定不同的免税额、税率和税率等级。针对不同类型的收入实行差别化的税收结构往往有很好的理由。例如，为所有收入类别规定个人免税额似乎不太必要；在中国的国情下，最多可以规定 11 类个人免税额。因此，各收入类型中，一般属于附加而非替代工资收入的那类收入，确实不应享有同样大额的个人免税额。资本的较大弹性也说明，资本收入的税率应该降低，许多国家因此采取双重所得税制度，即针对资本收入实行较低的固定税率，同时针对劳动力收入实施累进式税率。¹然而，针对不同类型的劳动力收入采用差异化税收结构的做法，真令人难以理解。

31. 某些所得税税率表在适用时，评税期较短，可能会造成不平等情况或者产生避税机会。一些税率表，包括工资和薪金这一重要税率表，均按月评估。这意味着，年内收入不均衡的纳税人，相比于收入均衡分布的纳税人，可能会缴纳更高的税收。而某些税率表中，相关税收按次征收，从而鼓励将薪酬分解为数次小额支付交易。

32. 社会保障缴款较高，并具累退性。以当地平均收入的 60% 作为最低社会保障基数，意味着低收入职工的负担非常高。最低社会保障缴款的目的是限制逃避缴费的空间。对于全职工作的人来说，这可能不会形成很大的问题，因为最低基数不太可能低于实际工资，在很多地方，该基数接近最低工资。但是，这种做法无法鼓励兼职或其他灵活的就业选择。这在中国较为罕见，但之所以如此，也可能是当前社会保障制度的一个结果。

33. 社会保障缴款和福利之间联系薄弱，意味着社会保障与税收具有类似性质。这种薄弱联系是医疗保险的一个正常且很大程度上不可避免的特征，²但养老金缴款在许多国家更主要反映在养老金福利方面，即福利往往通过一个公式与个人过去工资水平和缴款年数挂钩（甚至是在无基金积累/现收现付体系中），即便这里通常还存在一个重新分配因素。这样的安排下，此类缴款至少在一定程度上相当于强制储蓄，相比税收，对于劳动力供应的抑制作用可能更小，因为支付这些缴款会提高个人养老金。然而，在中国，养老金福利计算中个人缴款的权重相对较低，因为除此之外，当地平均工资也是养老金公式的重要决定因素。

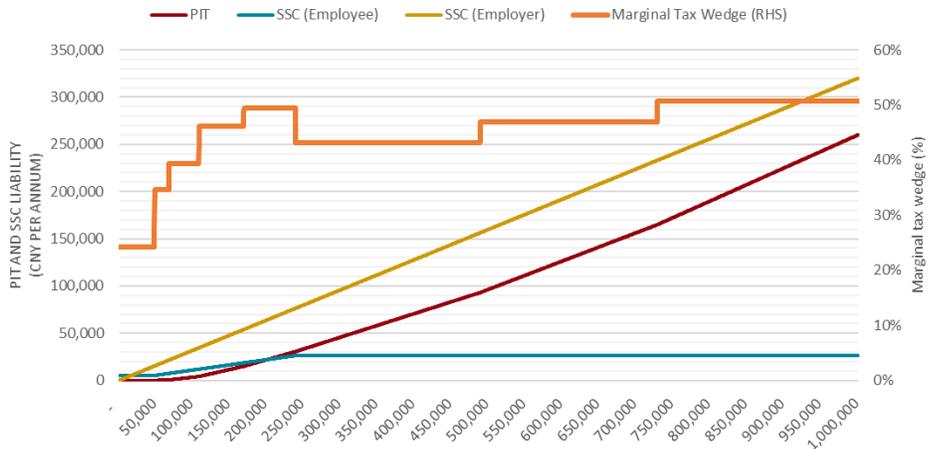
34. 使城镇职工增加税收和社会保障缴款的综合边际税收楔子起初具有累进性，然后在恢复累进结构前有一段下行趋势（图 4）。在尽量提升公平性和效率的综合目标方面，这不太可能是最优的走势。尤其是，随着社保费用停止缴纳，边际税收楔子暂时下降，直至个人所得税上升两级，因此这不太可能是最优走势。

¹ 这也反映了效率考虑因素，因为资本所得税扭曲了储蓄决定。纯通货膨胀资本收入的税收是税率较低的另一个原因。此外，由于企业所得税的原因，也需要以不同的方法对待股息。对于资本利得，情况更加复杂，因为在变现时征税，会发生锁定效应。

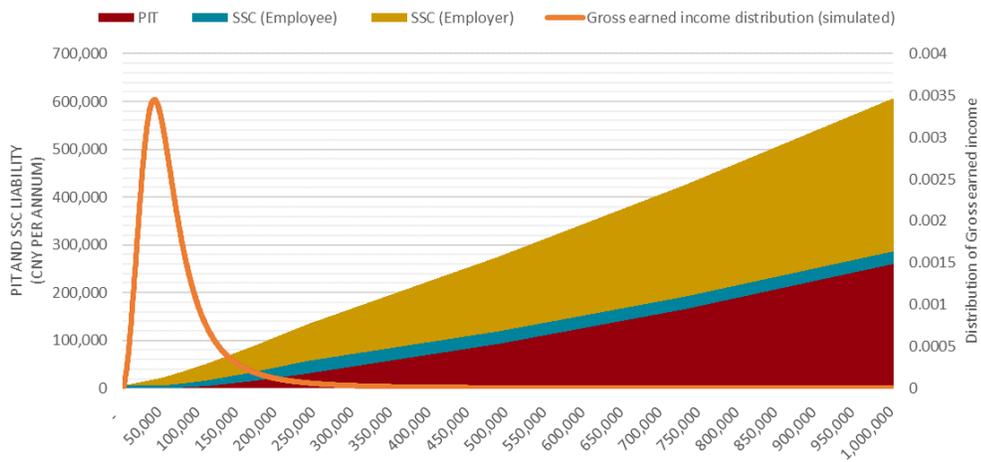
² 在全体覆盖还是仅覆盖缴款者方面，各国体系存在差别，但服务提供质量和范围通常不取决于缴款数额。

图 4：中国城镇的个人所得税义务和社会保障缴款：按收入总额的变化划分

(a) 边际税收楔子



(b) 个人所得税和社会保障缴款合并支付额



资料来源：基金组织代表团基于 2017 年个人所得税和社会保障缴款制度的计算，并采用中国城镇的模拟收入分布。模拟方法详见附录一。

35. **社保福利转移受限，妨碍了劳动力流动。**新处理流程大大改善了主要城市之间的社保福利可转移性。如果职工迁移至农村地区，仍然会失去大部分养老金，即便大多数或所有工作年份期间，他们都是按较高的城市费率缴纳社保。

36. **住房公积金进一步提高了劳动力成本。**其通常费率为 12%，与雇主缴款费率完全相同，这是一笔很大的支出。对于雇员而言，这些缴款属于强制性储蓄，或者如果用于支付房租，甚至可能没有太大作用，除了一部分标注为特定费用的工资。但是，对于雇主来说，他们的缴款则意味着需支付额外的就业税收（这将进一步提高图 4 中的税收楔子）。

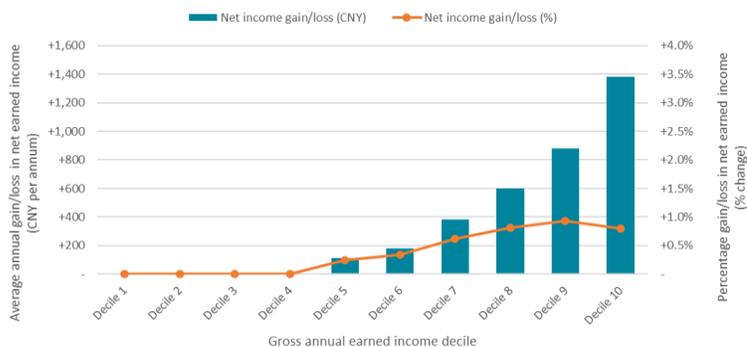
37. 目前的个人税收避免了其他国家家庭层面征税的缺点。家庭税收提升了收入相似但家庭成员收入分布不同的家庭之间的平等性，但也存在缺点，即减少了对于收入较低家庭成员的劳动力供应激励。为了解决这个问题，许多国家一直致力于逐步实现个人收入征税，这一制度已经在中国得以实施。但是，维持按个人征税的做法，也要考虑那些需要照顾儿童或老年人的家庭纳税能力较低的问题，可实行税收抵免等措施来解决这一问题。

38. 鼓励中国低薪职工就业，就业税收抵免可发挥的作用有限，但在针对性就业成本补助方面，却可发挥更大的作用。考虑中国就业税收抵免的作用、目的和理由，不应脱离中国职工和企业的经济行为、其税收和社保体系更广泛设计的背景。在许多国际税收管辖区，就业税收抵免可用于抵消针对失业人员和低收入人士的丰厚福利支付计划而产生的消极就业激励因素。此外，就业税收抵免在参与弹性相对较强的社会还可以发挥更为重要的作用。由于这些原因，就业税收抵免在中国实施的理由并不充分，至少目前如此，这是因为中国人对就业的需求强烈，另外，中国也没有为失业成年人提供定期的货币福利。然而，鉴于中国目前正在积极讨论的改革重点，税收抵免为提供有效、针对性的财务支持带来了机会，从而可以弥补职工的就业差异成本，例如，儿童看护或老人护理费用。以可退税的税收抵免形式提供此类支持，将为收入较低的职工带来特别的利益。

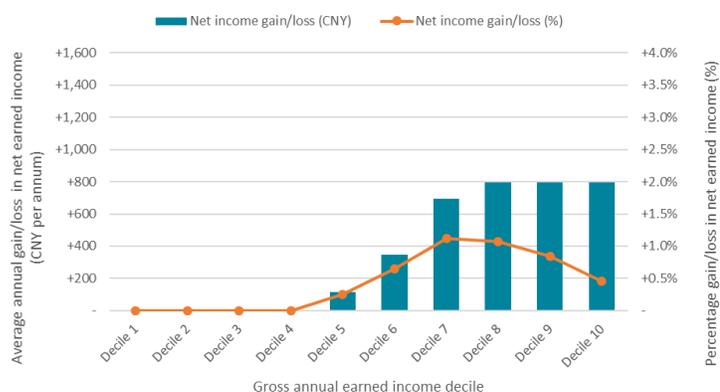
39. 模拟结果表明，与不可退税的税收抵免和税前扣除相比，可退税的税收抵免可令低收入人员获得更大收益。图 5 比较了补偿每年人民币 6,000 元就业成本的三种方法，即，税前扣除、不可退税的税收抵免和可退税的税收抵免。对每种税收抵免方案进行尺度调整，使其对于财政收入的成本与税前扣除方案的相同。基于中国的模拟收入分布情况，使用 2017 年个人所得税税率和起征点，支付人民币 6,000 元就业成本 13.2% 的不可退税税收抵免，可实现财政收入等值。同样成本的可退税的税收抵免，可补偿人民币 6,000 元就业费用的 6.1%。图 5 突出显示了三种备选方案的不同分配影响。税前扣除是仅向那些收入为赚得收入总额第 5 位十分位数及以上的人士提供优待（图 5，小图 a）。收入越高，收益明显、持续上升。因为这种税前扣除，收入处于第 10 位十分位数的人士平均每年可享受收益为人民币 1,400 元，其中，占据收入分配顶层的人士可享受更多利益。总体成本相同的情况下，人民币 6,000 元 13.2% 的不可退税的税收抵免，最高利益为人民币 800 元（图 5，小图 b），同时，占据总收入第 6 至第 8 位十分位数者获得最多。而对于特定权益，无论总收入水平如何，可退税的税收抵免均可提供相同的利益（图 5，小图 c）。

图 5. 税收扣除与税收抵免之间的差额：按收入总额的变化划分

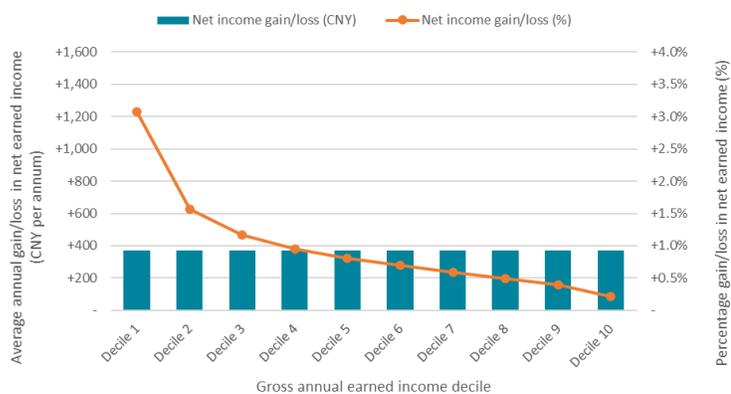
(a) 每年 6000 元可扣除额



(b) 每年 6000 元中 13.2% 的不可退还税收抵免额



(c) 每年 6000 元中 6.1% 的可退还税收抵免额



资料来源：基金组织代表团基于 2017 年个人所得税和社会保障缴款系统的计算，并采用中国城镇的收入分配模拟数据。模拟方法详见附录一。

40. 与国际相比，中国大多数人口群体的工资弹性很小。 要充分了解中国税收改革的潜在行为影响，需要尽可能获取城镇及农村地区劳动力供应行为的证据，以及按家庭状况、文化、宗教和职业而出现的劳动力供应行为差异。根据迄今为止发布的证据，我们得出结论，中国大多数团体的工资弹性相较国际比较研究数据要小。Li 和 Zax（2003 年）以及 Gong 和 Zhang（2004 年）发现，中国城镇已婚男女的工资弹性很小。Chen 等人（2013 年）发现，就业和参与决策受家庭环境影响比个人因素多，并表明城乡就业驱动因素之间的差别显著。

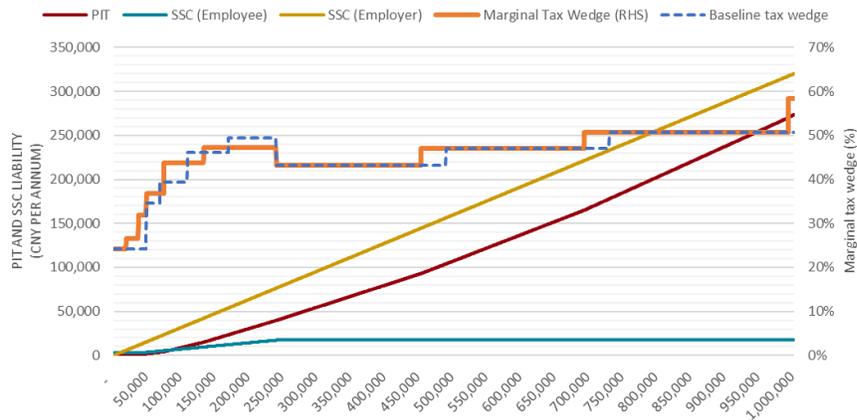
E. 政策选择

41. 在中国，降低免税门槛可能影响到劳动力供应积极性，但作用极其有限。 降低免税门槛，将增加个人所得税纳税人数，并提高现行纳税人的纳税义务。降低（增加）个人所得税起征点最大的经济损失（收益）将由税率较高的纳税人承担。劳动力供应的潜在反应多大，取决于受影响人群工资弹性的大小，工资弹性较小，意味着劳动力供应反应较小。如上所述，劳动力供应行为实证研究所获取的证据表明，中国大多数人口群体的工资弹性很小。这说明，个人所得税起征点降低，在集约边际下对劳动力供应的影响将会相对较小。降低免税门槛不大可能在扩展边际下产生劳动力供应反应，除非存在重大的固定工作成本，或者工作选择较为固定，仅限于全职或兼职工作方案。

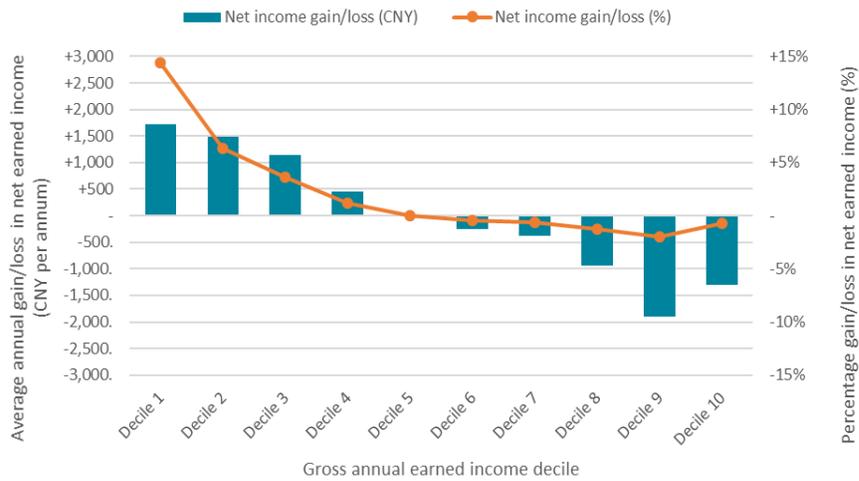
42. 综合改革社会保障缴款和个人所得税，可在不影响财政收入的情况下，鼓励低收入职工就业。 进一步提高中国的个人所得税起征点，不太可能直接促进低收入职工的就业积极性，因为现行的个人所得税起征点已经较高，将许多职工排除在个人所得税系统以外。然而，换一种做法，针对低收入个人降低社会保障缴款，并减少个人所得税免征额提供资金支持，可减轻低收入家庭的税收负担，并形成更强的就业积极性。图 6 初步模拟了同时采取这两项措施的综合影响：将雇员社会保障缴款费率降低 3.8 个百分点，个人所得税起征点降低至人民币 14,400 元来弥补资金不足。其中人民币 14,400 元大致相当于中国城镇地区最低工资（各地有所差别）。个人所得税起征点降低，会将更多职工纳入个人所得税系统（图 6，小图 a），但是由于社会保障缴款费率降低，对于低薪职工而言，抵消上述影响绰绰有余。综合来看，这两项改变之后，赚得收入总额十分位数前 4 位的赚得收入净额会有提高（图 6，小图 b）。此外，这类改革将缓解边际税收楔子暂时下降的影响。

图 6: 在中国城镇地区, 以不影响财政收入为前提, 将个人所得税起征点降至人民币 14,400 元, 将社会保障缴款费率调低 3.8 个百分点的示意性影响

(a) 边际税收楔子变化



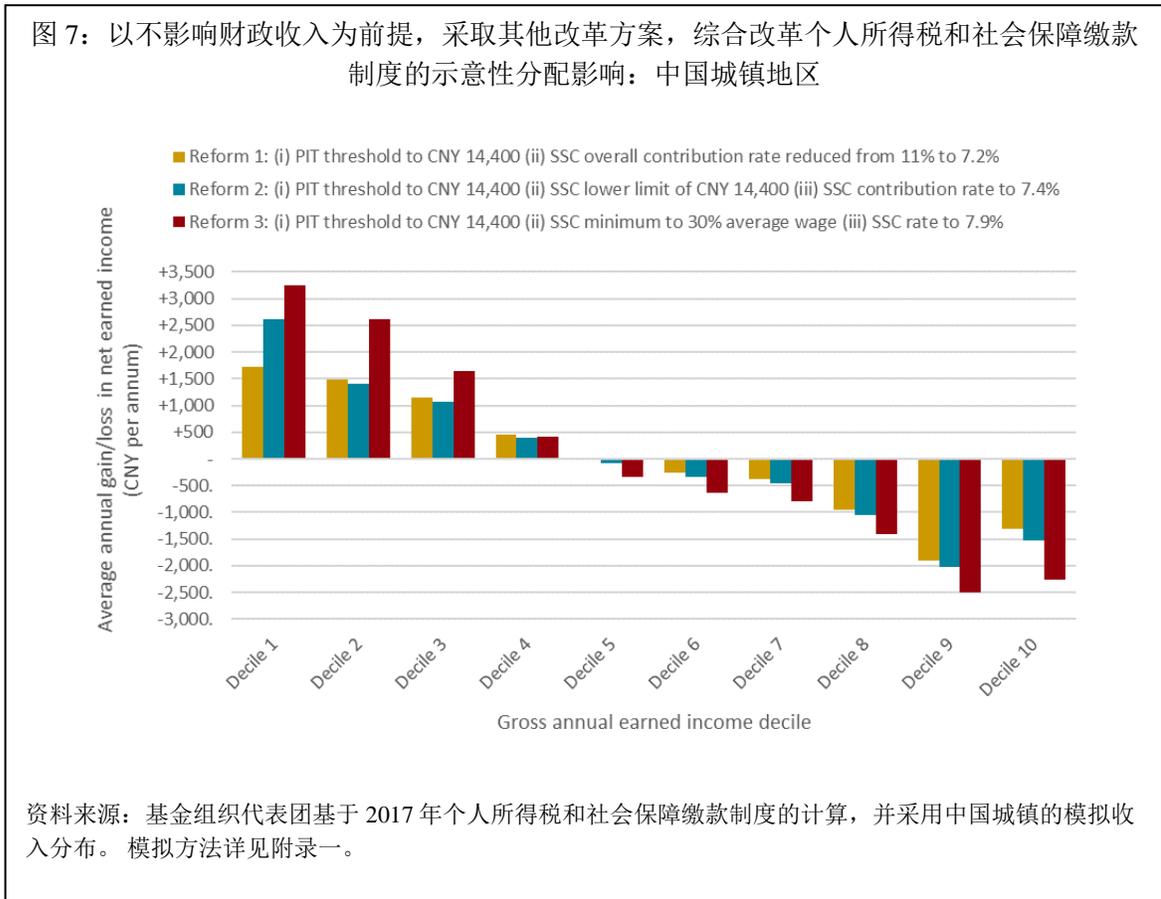
(b) 分配性影响 – 净收入变化



资料来源: 基金组织代表团基于 2017 年个人所得税和社会保障缴款制度的计算, 并采用中国城镇的模拟收入分布。模拟方法详见附录一。

43. 为减轻低收入工作家庭的税收负担, 可降低最低社会保障缴款占平均工资的比例, 或降低社会保障缴款支付的收入下限。图 7 所示为针对中国城镇地区的另两项模拟的结果, 其中, 第一项模拟为社会保障缴款支付 (改革 2) 依据人民币 14,400 元这一更低的收入限额, 而第二项模拟则将最低社会保障缴款额降至当地平均工资的 30% (改革 3)。为不影响财政收入, 两项改革均调整了总体雇员社会保障缴款比率 (改革 2 调至 7.4%、改革 3 调至 7.9%)。此外, 这两项改革方案

也使总收入第一个十分位数的收入提高（改革 2 下，平均年增加额约为人民币 2,600 元，改革 3 为人民币 3,250 元）。改革 3 下，净收入的增长扩大覆盖至赚得收入总额的前四个十分位数。



44. 可采取以下措施来提高公平性，使边际税楔表更为一致，同时获得更大动力，以在工资分布的低端创造和接受就业。

- 通过降低缴费率来减少社保缴费，降低最低缴费额，或者引入一个免缴额，资金缺口可以由降低个人所得税免税额进行弥补。通过转移补偿社会保障基金。³

45. 进一步采取措施，减少因为劳动力类型和地点而产生的劳动力税收待遇差异：

- 对所有与劳动报酬征税相关的税率表，实施相同的税率和起征点。第一步，将所有劳动力相关税率表的评估期统一为一年，可以通过最终薪金支付的年终调整实现，或者对于非领取薪水的劳动，通过报税表实现。
- 中期，把所有劳动力收入类型统一到一个单一的税率表下，但和资本收入税分开。

³ 对于福利数额不与缴款额挂钩的福利，如医疗福利，以预算转移取代缴费很直接。对于养老金，保险成分应留在社保基金中（并且正如他处所述，应收紧缴费与福利之间的联系）。但即使对于养老金，一些成本可以转到预算，如国有企业下岗职工的遗留成本和养老金福利的福利部分。

- 减少城市、直辖市之间社会保障缴款比率和所享福利之间的差异。长期，在全国范围内统一社保体系。
- 46. 为提高劳动力供应的积极性，可采取措施加强社会保障缴款在福利方面的体现：**
- 通过增加个人工资在养老金计算公式中的权重，以加强缴费和养老金福利之间的联系。
 - 提高个人养老基金的透明度，定期向参与者告知总数和回报率。
- 47. 可以考虑采取进一步措施，减少企业面临的劳动力成本。**
- 评估住房公积金的有用性，考虑降低强制缴费率（可以降到零）。
- 48. 为了支持所有家庭成员的劳动力供应，可以考虑采取以下政策：**
- 保持个人作为税收基本单位。
 - 为了降低就业可能带来的成本，尤其是育儿和照顾老人的成本，考虑采用个人所得税收抵免。和税前扣除相比，应优先考虑税收抵免，因为扣减会给适用更高税率的纳税人带来更大价值。此外，可以对税收抵免进行退税，使工资低于个人免税额的工人也可受益。

三. 中小企业

A. 引言：中小企业在创造就业中的作用

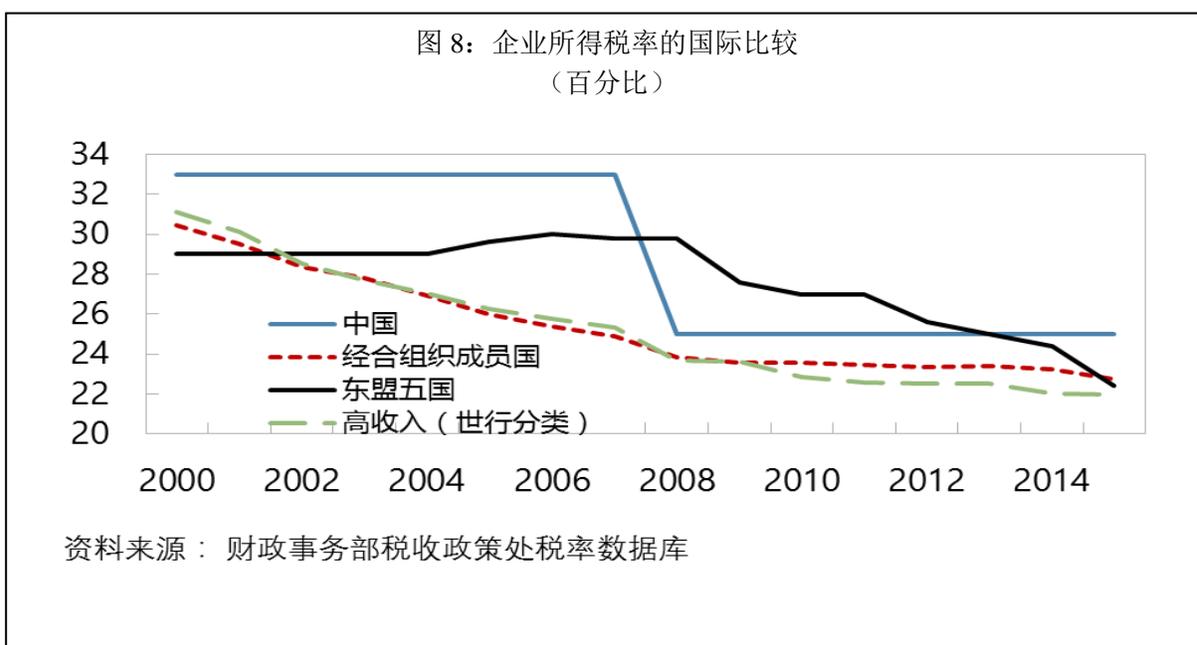
49. 中小企业是现代经济重要组成部分。中小企业是一个相对概念，各国的定义不尽相同。然而，不管怎样定义（可按销售额数量、雇员数量、总资产价值定义），中小企业均是数量最多的业务实体，一般占各国企业总数的 95% 以上。据估计，合并正规和非正规中小企业计算，中小企业对全球 GDP 的贡献约为 60%。

50. 中小企业数量庞大，业务多元。不管是自谋职业的街头小贩，还是高科技初创企业，均被归类为中小企业。小企业的显著特点是创造就业和破坏就业的速度快，自身存活率低。中小企业创造的就业大多薪水不高，总体生产力水平较低。微型企业进入市场的门槛低，如经济中更具结构性的部门遣散劳动力，可由中小企业吸纳，因此中小企业具有减轻贫困和提高社会凝聚力的作用。

51. 很多中小企业具有培育创造力，保护创新发展，促进生产力、增长、就业创造的功能，有些成功的中小企业也有可能成长为大型企业。中小企业数量庞大，时刻处于新旧更替的状态，政策制定者几乎不可能从中挑选出能够取得成功的企业。因此，政策制定者的任务是营造一个有利环境，包括有利的监管和税务环境，避免新想法和新创企业的发展受到阻碍，并鼓励创业和创造高薪岗位。另外，考虑到倒闭企业不断破坏就业，因此阻碍新企业的设立也可能使中小企业部门拖累整体就业情况。同时，也需要注意避免设置任何障碍，确保中小企业能够顺利发展壮大。

B. 中国中小企业税收

52. 一般而言，中小企业需要缴纳企业所得税，只有那些作为个人独资企业或合伙企业登记的中小企业，需要根据自由职业者税率表缴纳个人所得税。在中国，企业所得税覆盖面很广，外国投资企业、公司、其他协会均需缴纳企业所得税。中国实施古典税制。对于利润，首先在企业层面征税，由利润分配形成的股息到了股东手中，也需缴纳税收，没有任何抵免。但也有例外，对于在上海或深圳证交所买卖的股票，持有时间如果超过一个月，则获得的股息按标准税率的一半缴税，超过一年，则免于缴税。企业所得税标准税率 25%，超过经济合作与发展组织的企业所得税平均税率（图 8）。该标准税率也高于东盟五国或高收入国家的平均税率，但符合条件的中小企业可适用 10% 的优惠税率（见下文）。根据企业所得税有关规定，社会保障和住房基金缴款费用可以税前扣除。雇员的补充养老金保险和医疗保险缴款也可税前扣除，前提是该缴款不超出雇员总工资的 5%。在税务方面，认为合伙企业和个人独资企业的结构简单，其净收入（利润）在合伙人或所有者的手中仅需要根据个人所得税的有关规定纳税。



53. 中小企业得益于企业所得税优惠制度及行政简化。符合企业所得税法定税率降低条件的中小企业定义基于三项标准：职工人数、资产总额、应税利润金额。⁴ 符合条件的中小企业，减按 20% 税率征税，而标准企业所得税率为 25%。⁵ 另外，2015 年 10 月 1 日至 2016 年 12 月 31 日期间，年应税所得低于人民币 30 万元的小型微利企业，可适用更低的税率，只有 10%。⁶ 该优惠政策现已延长至 2019 年 12 月 31 日，且上限提高为人民币 50 万元。

⁴ 符合条件的小型微利企业是指从事国家非限制和禁止行业，并符合下列条件的企业：（1）工业企业，年应纳税所得额不超过人民币 30 万元，从业人数不超过 100 人，资产总额不超过人民币 3,000 万元；（2）其他企业，年应纳税所得额不超过人民币 30 万元，从业人数不超过 80 人，资产总额不超过人民币 1,000 万元。

⁵ 《企业所得税法》第 28 条[1]。

⁶ 财政部、税务总局关于扩大小型微利企业所得税优惠政策范围的通知（财税[2017]43 号）。

54. 中小企业也可享受增值税有关规定的优待，但增值税采用的中小企业定义与所得税不同。根据增值税有关规定，中小企业仅根据年销售额区分。不要求年销售额低于人民币 36 万元的中小企业登记为增值税纳税企业。⁷ 年销售额高于人民币 36 万元，但低于第二个门槛的企业被定义为小规模中小企业。第二个门槛根据行业确定，工业企业是人民币 50 万元，商业企业是人民币 80 万元，金融、交通、电信、建筑和其他应税服务业是人民币 500 万元。对于小规模中小企业，增值税应纳税额被设定为营业额的 3%，每季度支付。该统一税率安排默认适用所有相关中小企业，自愿采用标准税率的，有一些限制条件。营业额超出以上限额的企业，应按标准增值税制度，作为普通纳税企业缴纳增值税。然而，某些部门（公共交通、仓储、运输和相关处理服务、递送、文化和体育）的普通增值税纳税企业可以按小规模中小企业制度缴税（详见 Mullins 等人，2017 年）。在中国，增值税标准税率为 17%。

55. 营业额超过人民币 36 万元但低于较高门槛的企业，作为增值税纳税企业登记，但它们缴纳的营业税（即使称为增值税）与增加值无关。这些企业既不能扣减对购买交易支付的增值税，也不能开具能够使支付增值税的购买方获得增值税抵扣的发票。无法按意愿自动转到普通税制，是小规模中小企业整合生产链的障碍，限制了其增长潜力。多重门槛也给税制增加了复杂性，导致对一些活动征税不足，为避税创造了机会。为了缓解这些问题，按标准税制纳税、从小规模增值税缴纳企业购买投入品的企业，可以从税务机关获得增值税发票（而不是从小规模企业获得）。该发票使它们可以对进项增值税进行抵扣，但允许的抵免额（基于完全税率）可能与供应商根据营业额支付的增值税不同。这种做法存在以下缺陷：（1）打破了增值税链（除了极少数情况下，3%的营业额恰好相当于 17%的增加值）；（2）税务机关需要开具发票，可能造成不必要的管理和合规成本。

56. 被划作小规模中小企业的企业如雇用残疾人职工，可获得增值税退税。另外，残疾人专业服务产生的收入也免缴增值税。持有就业创业证⁸从事个体经营也免缴增值税、城市维护建设税、教育费附加、地方教育附加，个人所得税，但以人民币 8,000 元为限，期限 3 年。商业和服务业中小企业雇用持就业创业证人员，也免缴增值税、城市维护建设税、教育费附加、地方教育附加、个人所得税，但以每位持证人员每年人民币 4,000 元为限，期限 3 年。

57. 另外还有其他一些仅适用中小企业的企业所得税激励措施，目的是促进中小企业对重点行业的投资。⁹ 六大行业和四个领域重点行业中的小型微利企业，因研发和生产共同需要，2014 年 1 月 1 日后新购单位价值不超过人民币 100 万元的仪器、设备，允许在计算应税利润时计入当期成本费用。对于单位价值超过人民币 100 万元的仪器、设备，可缩短折旧年限或加快折旧。缩短折旧年限的，最短折旧时间不得低于《企业所得税法实施条例》第 60 条所规定折旧年限的 60%；采用加速折旧方法的，可使用双倍余额递减法或年数总和法。

⁷ 2014 年起，增值税登记门槛从人民币 24 万元提高到人民币 36 万元。

⁸ 就业创业证指年满 16 周岁但未达退休年龄的人员非自愿失业后，在当地就业服务组织经书面登记而获得的凭证。它负责记载失业持续时间，同时让已登记人员有权获得失业保险和寻求就业和再就业的税收优惠待遇。从 2014 年起，它开始替代失业登记证（人社部发[2010]75 号）。

⁹ 六大行业包括生物药品制造业，专用设备制造业，铁路、船舶、航空航天和其他运输设备制造业，计算机、通信和其他电子设备制造业，仪器仪表制造业，信息传输、软件和信息技术服务业，另外也包括轻工、纺织、机械、汽车四个重点行业中的小型微利企业。

58. 为鼓励银行支持中小企业贷款，在企业所得税方面有专门的优惠政策。¹⁰ 金融企业对其涉农贷款和中小企业贷款进行分类后，按以下比例计提贷款损失准备金，可在计算应税所得时扣除：（1）关注类贷款：计提比例为 2%；（2）次级类贷款：计提比例为 25%；（3）可疑类贷款：计提比例为 50%；（4）损失类贷款：计提比例为 100%。符合条件的中小企业信用担保机构按照不超过当年年末担保责任余额 1%的比例计提的担保赔偿准备金，允许在企业所得税税前扣除。符合条件的中小企业信用担保机构按照不超过当年担保费收入 50%的比例计提的未到期责任准备金，允许在企业所得税税前扣除。上年度计提的未到期责任准备金余额转为当期收入。

59. 在中国，除了增值税、企业所得税、社会保障缴款，企业还需缴纳一系列特定目的税，包括教育费附加、地方教育费附加、文化事业建设费、农田水利基本建设费等(Error! Reference source not found.)。各地执行的具体费率不同。其中一些基于销售额征收，导致多阶段征收问题。其他作为增值税的附加费，实际上提高增值税，导致各地有效增值税率的差别。目前，年销售额不超过人民币 120 万元的中小企业可免缴教育费附加、地方教育附加和农田水利基本建设费。年销售额不超过人民币 36 万元中小企业免缴文化事业建设费。

表 1：对企业征收的特定目的税		
名称	税基	一般税率
文化事业建设费	广告/娱乐业需缴纳增值税的那部分销售额	3%
残疾人保险费	要求达到的残疾职工就业水平与实际就业水平之差	基于公式计算的费用： =（上一年职工总数 X 当地要求残疾人就业率 - 上一年残疾人从业人员） X 各企业上一年平均工资。 ^a 自 2017 年起，企业上一年平均工资以当地平均工资的 3 倍为上限。
教育费附加	净增值税和消费税	全国按 3% 征收 地方另按 2% 征收
城市维护建设税	净增值税和消费税	市区 7% 县镇 3% 乡村 1%
河道管理费	年销售额，各省不一	1-3%，目前大多数省份免征

^a 财税[2015]72 号通知，2015 年 9 月 9 日。
资料来源：基金组织工作人员根据中华人民共和国的税务法律法规编制。

C. 理论背景

¹⁰ 《贷款风险分类指导原则》，中国人民银行[2001]416 号

60. 税收政策能够有效促进中小企业创造就业的能力，但相比于提供直接税收激励，营造一个有利的税务环境效果更好。事实上，中小企业发展涉及四个战略领域：进入市场、获得资金、能力建设和投资环境，可权衡动用税收政策和税务管理政策，在这些领域提供帮助。

61. 税收制度应有助于中小企业进入市场，特别是全球市场。根据欧盟委托开展的一项研究，积极参与国际市场的中小企业，相比于国内中小企业，能够创造更多就业，也更具创新能力。¹¹增值税退税债权常常是中小企业的一项重要的应收账款。对于那些已经面临现金困难的中小企业，增值税留抵进项如不及时退还，无疑雪上加霜。对于那些专注参与全球市场的中小企业，问题尤其严重，因为这类中小企业较少有机会通过国内销售额上的销项增值税，来抵扣购买额上支付的进项增值税。为保持增值税国内消费税的性质，实行零税率出口至关重要，而这依赖于及时的增值税退税。快速处理和支付中小企业的退税申报极其重要，这样有助于促进中小企业出口，融入全球价值链。在国内，为促进中小企业融入生产、分销链条，应允许小企业选择进行增值税登记，在自身应纳税额不受影响的情况下，能够开具专用发票，以作为投入要素的提供者进入生产链条。

62. 帮助处理中小企业的融资难问题，税收政策只能发挥辅助作用。一般情况下，银行向中小企业提供资金的意愿不高：贷款量较小、可用于评估违约风险的信息不足、基本没有可用于担保贷款的抵押品。由于这些原因，中小企业融资不足，融资成本高。要解决融资难问题，需要在金融市场开发适合中小企业的金融工具。不过，仍可采取一些税收措施，帮助减轻中小企业的现金压力：

- 大幅降低税法合规成本（见下文）；
- 允许中小企业在税务上采用现金收付制：仅在收到时记录收入，仅在支付时记录支出¹²采用这种制度，对于中小企业而言还有另一项税收优势：购买资本品后，可立即记为成本（全部费用化），这样将利润再投资，便无需缴税；
- 税收抵免可退税，特别是有关研发费用的税收抵免。

63. 开展能力建设和开发实用知识，应能够获得有针对性的税收优惠。培训、技能发展、研发等活动可产生社会效益，开展这类活动的企业家无法完全内化这部分效益。由于这种溢出效应（正外部效应），企业无法保持最优支出水平。为使私人利益和社会效益保持一致，理应给予这些支出优惠的税收待遇。因此，很多国家允许企业扣除多种已发生的研发支出，或提供与研发创新有关的税收抵免。这些鼓励措施一般针对新创企业和创新企业，且有一定时间期限（专栏 1）。

专栏 1：鼓励研发措施的示例

根据美国联邦政府的研发税收制度，从 2016 年起，凡营业额不超过 500 万美元的企业，可使用研发支出抵免工资税，但以 250,000 美元为限。另外，一些州也提供研发税收抵免。加拿大的科学研究和实验开发项目向研究支出提供税收抵免或退税：另加 15% 税收抵免（如是加拿大控制的公司，首笔 300 万加元可享受 35% 的税收抵免）。

在英国，2015 年 4 月起，研发支出可按 230% 的比例抵扣。如有未用完的抵扣额，可进行结转；而且，如是中小企业，还有权获得现金退税。

¹¹ ECSIP Consortium, 《关于向从事国际业务中小企业提供支持服务的研究》——最终报告, 2013 年 3 月, 报告网址: <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/9126/attachments/1/translations/en/renditions/native>

¹² 中小企业采用现金收付制的国家有奥地利、智利、波兰、土耳其、英国等。在瑞典，这项制度仅适用个人独资企业；在加拿大，仅适用种植业和渔业（经合组织，2015 年）。

64. 在税收政策和税务管理方面设法降低合规成本，对促进中小企业发展大有帮助。合规成本涉及登记及后续各项更新、开具税务凭证、保持会计记录、编制填写税务报表、计算和支付税款、采用税务部门规定的技术流程、汇编和提交第三方信息、预提和转交税款、提供税务部门要求的信息、协助税务评估和税务审计、准备税务申诉等诸多事项。合规成本是一项无谓损失：纳税人花费的这部分资源并未进入政府国库。因此，应密切监测合规成本，消除一切不必要的成本。

65. 对于中小企业而言，合规成本的妨碍作用尤其明显。税务合规固定成本部分给小企业带来不成比例的沉重负担。研究表明，按营业额百分比衡量，小企业承担的合规成本是规模较大企业的若干倍。在新兴、发展中经济体，很多企业未能参与正式经济活动，较高的合规成本也是一个原因。有证据显示，相比于正式部门内的企业，未能做到税务合规的企业生产力较低。因此，降低税务合规障碍，有助于吸收灰色经济，促进生产力和增长。降低小企业合规成本，一个有力政策工具是针对这部分纳税人执行特别税收制度，具体如下文所述。

66. 执行简化税收制度，是确保小规模企业（微型企业）税务合规的必要措施。这些小型经济单位的业务量有限，采用完整的账簿记账、并保存全面的凭证成本较高，不宜适用那些综合增值税、企业所得税和个人所得税的一般税收制度。即使小企业能够保持账簿，就税务管理而言，审计这类账簿成本效益不高。面对数量庞大的小企业，要执行税法，可行的方法是采用特别税收制度，允许按假定的税基缴纳大多数税收。

67. 判断小企业是否适用简化税收制度，最常用的标准是营业额（年度总销售额）。其他指标（例如，从业人数、资产总值）也可作为判断标准，但商品服务销售量是计算月度应纳税额最易于使用的变量：每个商户都知道自己的营业额，而且随着电子发票的普及，税务部门可凭借这一良好的信息来源，对大量小企业进行监测。确定当月应纳税额，方法相当简单，只需使用固定税率乘以上个月的销售额。

68. 执行简化税收制度的限额应与增值税门槛一致。为简化起见，应使用统一的增值税登记门槛，而不是分行业确定不同的门槛。因为同样的原因，设定简化税收制度适用的标准限额，在整个经济体内也应保持相同。另外，为避免出现多种不同的税收制度，设置与上述限额相同的增值税门槛，将大幅提高便利度。

69. 在落实简化税收制度之后，凡营业额超出限额的企业均是完全成熟的增值税纳税人，并根据标准规则缴纳所得税。那些未达到限额的企业，无需进行增值税登记，就增值税而言，被认定为最终消费者。¹³因此，这种假定的税收，替代企业所得税、个人所得税，或同时替代这两类税收，且适用于所有形式的实体（公司、合伙企业、个人独资企业）及个体工商户。纳税人无需维持账簿及编制财务报表，只需登记已实现的销售额即可。采用这种税制，税收合规高度简化，成本大幅降低：按月缴税、每年提交简化的报税表即可。未来，可容易地将该制度纳入收银系统或任何数字化销售记录设备。

70. 简化税收制度的适用应完全自愿。一家企业虽然营业额低，但作为生产链条的一部分，仍可选择进行增值税登记，进而开具其客户能够抵扣的增值税发票。另外，作为出口商，不管规模多小，也需要进行增值税登记，才能收回在投入项上支付的增值税。其他企业仍可能由于非税务

¹³ 尽管如此，免缴增值税的企业仍需承担购买额和最终出口中包含的增值税负担。

原因，更愿意维持完整的账簿记录，并根据所产生的利润而非假定税基纳税。在以上情景中，纳税人可选择退出简化税收制度。

71. 在假定税率上，也可能需要同样的差别化。相对于营业额看利润，一般制造业利润较低、零售贸易中等、服务业较大。例如，对于制造业，可设定 4% 的税率（乘以总销售额），而对于贸易可设定为 6%，服务业为 10%。但是，不管怎样调整，假定税基也不可能精准：一些企业的利润可能会被高估，另一些被低估。尽管如此，考虑到简化税制的便利度，在巴西，很多企业明知相比于留存账簿，使用假定税基会多缴税，但由于合规容易、一旦遇到税务审计被额外加征税收的风险低，所以宁愿选择假定税基。

72. 对于有些小企业，不得允许适用简化税收制度。对于一些受到严密监管的活动，或一些需要税务部门密切监测的业务领域，应要求维持完全的账簿记录和凭证，并全面遵守增值税和企业所得税一般法律法规。这一限制的适用对象应包括金融机构、股份公司、矿山开采公司、石油天然气公司、外国公司及其关联机构、批发贸易、烟草酒精饮料等应税商品的生产商。

73. 简化税收制度只是计算应纳税额的简单方式。它不是一项税收激励或税收优惠。选择多高的税率，关键在于该税率能否使应纳税额与根据完全账簿计算得出的应纳税额尽量接近。税率设得过低，会打消企业扩张的积极性，因为企业为了避免适用一般税收制度，会不愿意增加生产和从业人员（Benedek 等人，2017 年）。这可能会阻止中小企业利用经济规模和经营范围扩大的优势。另外，这样也会鼓励规模较大企业拆分成多个较小的单位，以获得税收上的经济利益。税率设得过高，灰色经济领域中的企业将不愿意参加正式部门并缴纳税收。如希望由简化至标准税收制度的过渡更平稳（避免出现有效税率上的脱节或“扭结”），可考虑采用累进税率表，税率随营业额增加，并采用非累计的方式。

D. 国际经验

74. 各税收管辖区均为小企业设有特别税收制度。这样做的原因如下：从现实情况看，小企业能力和成本均不足，难以符合税务法律法规所规定的广泛要求；一些企业处于边缘地带，容易滑入非正式经济；另外，有时也有政治上的考虑。增值税一般未被纳入此类制度，因为设置增值税门槛，豁免销售额在门槛以下的企业，目的也是将商品和服务的小规模提供者排除在增值税网络之外。¹⁴财产税（不动产、汽车）也不在中小企业税收制度的范围之内，因为这些税收与业主的业务量无关。社会保障缴款的缴纳一般也与雇主的规模无关，因为社会保障缴款依据的是社会保障的不同需求，至少在原则上如此。关税与贸易价值有关，也不太需要照顾纳税人的规模。

75. 特别税收制度一般适用于所得税。企业活动产生的利润是主要的税基，各国不同的，是征税的方式。采用简化税收制度的小企业一般为有限合伙企业、其他形式的合伙企业、个人独资企业。¹⁵如是股份公司等类型的公司，则极少采用简化税收制度。简化税收制度会替代哪类所得税：企业所得税、个人所得税、或是同时替代两者？这取决于各国如何看待业务收入或合伙，甚至是个人独资企业。习惯法国家在税务上认为合伙企业简单明了，仅在股东手中对利润征税；在这种情况下，简化税收替代个人所得税。大陆法国家，包括过渡国家，倾向于认为合伙企业是实体，

¹⁴ 一些国家要求中小企业缴纳增值税，即使其营业额低于中小企业的门槛。

¹⁵ 在有些国家，商法允许从事贸易的个人独资企业作为独立于业主的实体登记，即使是在税务方面。而在其他国家，业主完全被视为自然人，具有个人身份。

需要缴税；在这种情况下，简化税收替代企业所得税，也可能替代其他原因产生的个人所得税。因此，按简化制度缴纳的税收可替代所有原本应存在的企业所得税或个人所得税。

76. 适用中小企业的特别税收制度流行，并非因为它相比于标准制度征收的税收较少，而是因为它简单易行、成本低。符合特别制度适用条件的中小企业，一般无需进行复式记账、核算库存资产、确定资产折旧、编制和提交财务报表、提交具体的报税表、履行多项其他税务相关义务。2015 年经合组织调查了 33 个国家，除 2 个国家例外（以色列和荷兰），其余均允许适用特别税收制度。

77. 所有采用中小企业特别税收制度的国家，均按一些假定标准确定应纳税额。常见做法是以固定百分比率（比值）乘以总销售额（营业额），计算应税所得，然后再以企业所得税标准税率乘以该假定所得。另一种做法更简单，直接以固定税率乘以营业额。当然，在基本制度的基础上，有多种变化形式，适用范围上的差别也很大。附录二列出了部分国家的制度。

E. 中国面临的挑战

78. 在中国，按简化增值税制度纳税的中小企业可以自愿登记适用标准增值税方案。一些企业由于出口等原因，增值税常有抵扣不完的进项税额，比较愿意自愿登记适用标准增值税。重要的是确保企业实际能够容易地采用这一选择，没有不必要的行政或法律限制。简化制度目的是处理小企业合规成本高的问题，而不是增加税收负担。

79. 税收激励数目可观，直接或间接用于支持经济增长和与之有关的就业创造的达 83 项。代表团看来，数量之多，且不透明，相互之间可能交叉重叠，也可能包含一些欠有效的鼓励措施。有些鼓励措施可能对经济行为没有实质影响，如果只是要求企业在特定地区注册登记，而不要求转移其生产。这样的鼓励措施只会单纯侵蚀财政收入，应予以避免。最后，根据世界贸易组织反倾销规则，有些措施可能有争议，特别是那些类似与向特定行业提供补贴的措施，会造成出口风险。

80. 除一般税收外，企业还需要缴纳一些特定目的的行政事业性收费。代表团看来，这些将使制度更加复杂。另外，有些收费，如文化事业建设费，直接对销售收入征收，可能会导致重复征收。

81. 由于存在若干税收激励和附加税收，以及出口商的进项增值税退税不完全，增值税无法发挥其作为对最终国内消费所征税收的作用。一个理想的增值税，应少有例外，且税率单一。相对于这一理想要求，各国均有一定程度偏离。不过在中国，有些税收激励降低了企业的增值税应纳税额（例如，因为雇用了残疾人职工），相对于针对特定产品降低税率的做法，是更根本性的偏离。由于这类鼓励措施，生产同样产品的企业增值税应纳税额却可能不同，使得增值税成为生产流程而非最终产品的函数。另外，根据企业增值税净应纳税额征收的各类税收（在中国称为“费”），也具有类似的效应（注意对于净应纳税额为负值的企业，没有同等补贴）。与多数其他国家不同，中国的出口实际上并非实行零税率，进项增值税的退税率因供给类型不同而异。

F. 政策选择

82. 可采取多项措施来提高税收制度的透明度。

- 放弃对公司征收特定目的税，提高增值税率来弥补损失的财政收入。短期通过转移来弥补损失的资金。更长期来看，需要全面评估财政分税制，以确保各级政府拥有必要的税收收入和税收措施，以满足自身支出要求。这可以包括加强其他地方税，特别是房地产税。
- 评估各类税收激励，以消除那些重复、效果不明显、或成本过高的税收激励。
- 放弃所有通过增值税免税或额外退税来发挥作用的税收激励。如政策理由充分，则采取直接补贴或通过所得税发挥作用的鼓励措施。
- 对于各类税收甚至其他目的，适用单一的小规模纳税人定义。

83. 为支持小企业及其在技术创新领域取得进展：

- 以针对研发的企业劳动所得税收抵免替代高科技企业优惠税率，更直接与研究支出挂钩。允许中小企业税收抵免退税，并做好监督工作，避免不当归类及其他欺诈行为。

84. 帮助中小企业解决合规成本相对较高的问题：

- 在全国范围内实行中小企业可选择适用的简化所得税制度（包含企业所得税和个人所得税），允许中小企业按营业额一定比例确定应纳税额，无需进行完全记账。
- 确保不愿参与当前简化税制的企业不会面对不必要的障碍。这类方案目的在于帮助纳税人降低合规成本，而非增加额外的税收负担。如有过剩增值税抵免额，确保及时退税（但应密切监督，避免欺诈）。

参考文献

- Benedek, Dora, Nina Budina, Pragyant Deb, Borja Gracia, Sergejs Saksonovs, and Anna Shabunina, 2017, "The Right Kind of Help? Tax Incentives for Staying Small," *IMF Working Papers*, No. 17/139.
- Blundell, R.W., 1992, "Labour Supply and Taxation: a Survey," *Fiscal Studies*, Vol 13(3), pp. 15-40.
- Blundell, R.W., A.S. Duncan, J. McCrae, and C.H.D. Meghir, 2000, "The Labour Market Impact of the Working Families Tax Credit," *Fiscal Studies*, Vol 21, pp.75-104.
- Blundell, R. and H. Hoynes, 2001, "Has 'In-Work' Benefit Reform Helped the Labour Market?" *NBER Working Papers*, No. 8546.
- Brewer, M., A. Duncan, A. Shephard, and M.J. Suárez, 2006, "Did the Working Families' Tax Credit Work? Analysing Programme Participation for In-Work Tax Credits," *Labour Economics*, Vol. 13, pp. 699-720.
- Chen, J., X. Shao, G. Murtaza, Z. Zhao, 2014, "Factors that Influence Female Labor Force Supply in China," *Economic Modelling*, Vol. 37, pp. 485-491.
- Creedy, J., A. Duncan, G. Kalb, H. Kew, and R. Scutella, 2004, "The Melbourne Institute Tax and Transfer Simulator (MITTS)," The Melbourne Institute of Applied Economic and Social Research.
- Crepon, B. and R. Desplatz, 2002, "Réduction des charges et emploi : Évaluer la critique", *Revue de l'OFCE*, Vol. 82, pp. 231-245.
- De Mooij, R and Keen, M, 2012, "Fiscal Devaluation' and Fiscal Consolidation: The VAT in Troubled Times," *IMF Working Papers*, No. 12/85
- Eissa, Nada and Hilary W. Hoynes, 2006, "Behavioral Responses to Taxes: Lessons from the EITC and Labor Supply," *Tax Policy and the Economy*, Vol. 20., pp. 73-110.
- Eissa, N. and J. Liebman, 1996, "Labor Supply Responses to the Earned Income Tax Credit," *Quarterly Journal of Economics*, Vol 111, pp. 605-637.
- Ellwood, D., 2000, "The Impact of the Earned Income Tax Credit and Social Policy Reforms on Work, Marriage and Living Arrangements," *National Tax Journal*, Vol 53(4).
- European Commission, 2011, *The Role and Impact of Labour Taxation Policies*
- Giles, C. and J. McCrae, 1995, "TAXBEN: the IFS microsimulation tax and benefit model", *Institute for Fiscal Studies Working Papers*, No. 95/19.
- Gong, X. and J. Zhang, 2004, "Family labor supply in urban China," unpublished, Australian National University.
- Goos, M. and J. Konings, 2007, "The Impact of Payroll Tax Reductions on Employment and Wages: A Natural Experiment Using Firm Level Data", *LICOS Discussion Papers*, No. 178/2007.
- Jenkins, S.P, 2007, "Inequality and the GB2 income distribution," *Society for the Study of Economic Inequality (ECINEQ) Working Papers*, No. 73.
- Keane, M.P., 2011, "Labor Supply and Taxes: A Survey," *Journal of Economic Literature*, Vol. 49(4), pp. 961-1075.
- Li, H. and J.S. Zax, 2003, "Labor Supply in Urban China", *Journal of Comparative Economics*, Vol. 31(4), pp. 795-817.

- McDonald, J.B., 1984, "Some generalized functions for the size distributions of income", *Econometrica*, Vol. 52, pp. 647–663.
- Meyer, B. and Rosenbaum, D. (2001). Welfare, the Earned Income Tax Credit, and the labor supply of single mothers, *Quarterly Journal of Economics*, Vol 116, pp 1063-1113.
- Mirrlees, J., 1971, "An Exploration in the Theory of Optimum Income Taxation," *Review of Economic Studies*, Vol. 38(2), pp. 175-208.
- Mullins, Peter, Artur Swistak, Christophe Waerzeggers, Irena Jankulov Suljagic, and Satya Poddar, 2017, "People's Republic of China: The Future Design of the VAT," *Fiscal Affairs Department Technical Assistance Report*, IMF.
- OECD, 2011, "Taxation and Employment," *OECD Tax Policy Studies*, No. 21.
- OECD, 2015, "Taxation of SMEs in OECD and G20 Countries," *OECD Tax Policy Studies*, No. 23.
- Piketty, T, L. Yang, and G. Zucman, 2017, "Capital Accumulation, Private Property and Rising Inequality in China, 1978-2015," *NBER Working Papers*, No. 23368.
- Rothstein, J., 2008, "The Unintended Consequences of Encouraging Work: Tax Incidence and the EITC," *Princeton Working Papers*, No. 1049.
- Saez, E., 2010, "Do Taxpayers Bunch at Kink Points?" *American Economic Journal: Economic Policy*, Vol. 2(3), pp. 180-212.
- Sutherland, H. A., 2013, "EUROMOD: the European Union tax-benefit microsimulation model," *International Journal of Microsimulation*, Vol.6(1), pp.4-26.
- Urban Institute and Brookings Institution, 2017, Key Elements of the U.S. Tax System.

附录一：模拟中国的收入分布

为了充分评估中国的个人所得税和社保缴费改革对税收收入、边际税率和住户收入的影响，需要运用税收微观模拟方法，详细分析具有代表性的住户层面数据（Creedy 等人，2004 年；Giles 和 McCrae，1995 年）。

由于代表团无法获得这种详细的中国住户微观数据，本技术援助报告使用中国收入分布的程式化代数表示形式，对个人所得税和社保缴费改革选项进行示意性模拟。

为此运用的分布函数是广义第二类贝塔（GB2）分布，如 Jenkins（2007 年）等人运用的。GB2 概率密度函数 $f(y)$ 采用以下形式：

$$f(y|a, b, p, q) = \frac{a}{bB(p, q)} \frac{(y/b)^{ap-1}}{(1 + (y/b)^a)^{p+q}}$$

其中， $B(p, q) = \Gamma(p)\Gamma(q)/\Gamma(p+q)$ 是贝塔函数， $\Gamma(q)$ 是伽马函数（见 McDonald，1984 年）。参数 $b > 0$ 是尺度参数， $a > 0, p > 0$ 和 $q > 0$ 控制 GB2 分布形态的不同方面。具体而言， a 影响分布的总体形态，参数 p 和 q 分别控制左右尾部。这四个参数使 GB2 分布形态具有很大灵活性，并使函数能够根据各种实际收入分布进行调整。

就本技术援助报告模拟个人所得税和社保缴费改革而言，GB2 分布根据中国城镇税前（劳动力和资本）收入分布的分位数进行近似参数化处理，如 Piketty 等人（2017 年）所列，这一分布形态复制在表 AII.1 中。

表 AI.1: GB2 和 Piketty 等人（2017 年）收入分布分位数比较		
分位数	GB2	Piketty 等人（2017 年）
第 10 分位数	24,154	25,258
第 25 分位数	36,603	36,261
第 50 分位数	55,548	56,409
第 75 分位数	85,195	85,220
第 90 分位数	132,680	144,076
来源：代表团的估计和 Piketty 等人（2017 年）。		

将参数 $a = 2.90$ 、 $b = 52,500$ 、 $p = 0.9$ 和 $q = 0.8$ 代入 GB2 分布的代数公式，得到与 Piketty 等人（2017 年）所列分位数非常近似的结果。因此，所使用的概率密度函数成为本技术援助报告中的税收政策改革选项部分所列出的实证模拟的基础。

附录二：推定所得税

表 AII.1. 推定所得税

	资格	应纳税额的计算
澳大利亚	1. 小企业：年收入少于22万欧元 2. 农业和林业：农业和林业部门内的自然人，估定的企业价值低于13万欧元（2015年）	1. 按年收入的88%计算应税所得；适用正常税率 2. 按年收入（包括增值税）减去一定百分比的年支出（70-80%）计算应税收入，具体取决于业务类型、土地规模、所处位置以及产品销售形式和地点。更小（或利润更低）的企业应税收入按估定的土地计税价值计算。
巴西	1. 国家简易计税法：年收入低于360万雷亚尔 2. 个人小企业主：小企业的自然人所有者，年收入低于6万雷亚尔，以最低工资雇用的人员不超过一人 3. 推定利润：年收入低于7800万雷亚尔	1. 应税收入 = 年收入，税率随收入增加而提高，并因业务活动不同而异（贸易、工业或服务） 2. 按不同业务活动计算每月整笔应纳税款：40.4雷亚尔（商业或工业），44.4雷亚尔（服务），或45.4雷亚尔（商贸和服务）；免于缴纳联邦税（仍需缴纳州税和市税，包括在所述整笔支付中） 3. 企业所得税下的应税收入，计算方法是年收入乘以税率，税率因业务活动不同而异
智利	农业财产： 1A. 年收入（包括从关联方取得的收入）低于8000月度纳税单位（UTM）的农业财产所有者或受益人 1B. 以任何其他身份（如承租人、分租承租人、无偿受托人）使用农业财产的纳税人，年收入低于8000 UTM 1C. 年收入低于1 000 UTM的纳税人（包括相关的社区、团体或合作社的农业年销售额，按纳税人在其资本、收入或利润的参与程度按比例计算） 2. 非农业财产：非农业财产的所有者或受益人（不包括公司、股份制企业或外国机构），从财产中取得的有效收入低于其财产评估值的11% 3. 采矿业：销售低于3.6万吨的有色金属或UTA 2000的任何矿物（前提是纳税人不是小型矿厂） 陆地交通运输： 4A. 客运：从客运服务中取得的年收入低于3000 UTM（包括从关联方取得的收入） 4B. 货运：从货运服务中取得的年收入低于3000 UTM（包括从关联方取得的收入） 5. 小型纳税人：某些行业的规模很小的纳税人（例如，小型矿厂、路边摆摊的商贩、报亭、渔民或作坊主）	1A&B. 应税收入按财政财产估定值的10%（A和B）或4%（C）计算；适用正常税率 2. 应税收入按财政财产估定值的10%（A和B）或4%（C）计算；适用正常税率 3. 应税收入按净销售额的4-20%计算，基于铜的价格（即使金属是黄金或白银）。如果产品不含铜，应税收入按销售净额的6%计算 4A&B. 应税收入按税务机关确定的车辆价值的10%计算 5. 应税收入按小纳税人单一税收计算，该税取代所得税法规定的所有其他税。对于小型矿厂，应税收入按矿主销售矿产品所获收入减去租赁收入或矿区使用费的净值计算，税率取决于金属类型及其市场价格。对于路边摆摊的商贩，应纳税额是0.5 UTM，按年缴纳。对于报亭，应税收入按销售报刊、杂志、书册的总收入计算，税率为0.5%。对于拥有1-2艘船只的渔民，年应纳税额取决于总吨位：总吨位低于4吨，0.5 UTM；总吨位4-8吨，1.0 UTM；总吨位低于8-15吨，2.0 UTM。对于作坊主，应纳税额是以下两项中的较高一项：2.0 UTM，或按月度总收入3%计算的提前支付收入总和。 注：这里描述的推定税收规则是2015年实行的，但2016年1月1日将予以修订。
中国	资格是按下述标准确定的：a. 不持有账簿的纳税人；b. 有纳税义务、但未在截止日期前报税的纳税人；或c. 没有正当理由由低报税额的纳税人。	应纳税额按某一税率计算，税率根据纳税人的部门或企业特征（如企业地点、规划和其他因素）确定。
捷克共和国	自然人拥有的小企业，无雇员，前三个纳税期间中任何一个期间的应税收入低于500万捷克克朗	税务机关确定的应税收入
丹麦	丹麦吨位税：适用于船运企业	应税收入按单个船只吨位计算，计算应税收入使用的税率随吨位增加而提高
法国	微型企业：免缴增值税，年收入低于： 1A. 82 200欧元（销售货物） 1B. 32 900欧元（提供服务） 2. 个体微型企业：除了上述微型企业规定外，住户所得税上限为26631欧元（2014年），缴付社保费。	应税收入按以下计算： 1A. 年收入的29%；适用正常税率 1B. 年收入的50%；适用正常税率 2. 每月应纳税额按月收入的一定百分比计算，因业务活动不同而异：销售货物，1%；提供服务，1.7%；提供专业服务，2.2%。
匈牙利	1. 简化的企业税（EVA）：上一年之前一年的年收入低于3000万福林，上一年的年收入估计低于3000万福林 2. 个体户纳税（KATA）：作为小型纳税人登记	1. 应纳税额按年收入乘以37%的税率计算。 2. 统一的计税规定，如下：每位全职业主每月应纳税额为5万福林，或者，如果纳税人选择更高的社会保障服务基础，则每位全职业主每月应纳税额为7.5万福林。每位兼职业主（每周少于36个小时）每月应纳税额为2.5万福林。
印度	1. 运输业务：拥有少于10辆货运设备 2. 非运输业务：年收入低于1000万卢比，身份是居民个人、未分开的印度家庭或合伙企业关系	1. 应税收入按每辆货运设备每个月7500卢比计算；适用正常税率 2. 应税收入等于年收入的8%，适用正常税率；有资格的小企业无需持有账簿。
意大利	1. 年收入低于4万欧元的自然人，门槛值因不同部门而异 2. 从事农业活动的自然人和合伙企业	1. 应税收入按年收入乘以一个比率计算；适用下调的15%统一税率 2. 应税收入按参照个人所得税和增值税的地籍标准计算
日本	按估计方法征税：法人或非法人企业	利用从税务审计中得到的间接信息计算应税收入

波兰	1. 上一年的年收入低于15万欧元的自然人或民事合伙关系 2. 微型企业：雇员工少于五人的小服务企业	1. 应纳税额是由税务机关确定的统一数额 2. 应纳税额根据税收卡片计算，取决于业务活动和范围、雇员数量以及业务所在城市的居住人口数量
葡萄牙	年收入低于 20 万欧元，或净资产低于 50 万欧元	应税收入按年收入乘以系数计算，针对每类收入确定一个系数
斯洛伐克共和国	个体非法人企业主	应税收入的40%可以作为开支扣减，最高扣减额为5040欧元。应税收入计算为以下两项之差，一是年收入，二是一次性扣减和强制性社会和医疗缴款之和。
西班牙	年收入低于 45 万欧元，从事某些业务活动	非法人企业的应税收入按年收入乘以某个系数计算（系数取决于雇员数量、企业地点等）；适用正常税率
斯洛文尼亚	上一纳税年份的年收入低于5万欧元，或者，上一纳税年份的年收入低于10万欧元，且纳税人雇用一名全职员工至少5个月	应税收入按年收入（包括开支）的 80% 计算
南非	年收入低于 100 万兰特（7.7 万欧元）	税率由税务机关根据税率表决定，税率运用于年收入，随年收入增加而提高。

来源：经合组织（2015 年）。