·经济学研究·

DOI:10.20004/j.cnki.ujn.2024.05.009

稳增长视角下税收自动稳定器效应:关键税种及增强机制

刘天琦[1],江　月[2],李晓艳[3]

(1.中国财政科学研究院,北京 100142;2.中国财经出版传媒集团,北京 100142;
3.国家卫生健康委科学技术研究所,北京 100081)

[摘　要]税收自动稳定器兼具稳增长与调结构功能,是推动经济高质量发展的重要宏观调控手段。评估税收对整体和区域经济稳增长、逆周期调节的自动稳定效能,从而挖掘充分发挥自动稳定效应的关键税种,对进一步优化税制结构、充分发挥税收的宏观调控职能至关重要。近年来,宏观和微观层面的税收制度对经济增长起到了逆周期调节作用,区域性税收的自动稳定效应更趋明显。但也发现,我国税收自动稳定器的效应仍有待增强,增值税、所得税等区域性关键税种的调节效应发挥存在优化空间。为此,未来税制结构优化要在增强税收自动稳定器逆周期调节功能上下功夫,充分发挥区域间差异化关键税种的自动稳定器效能,持续拓展财政空间,促进经济高质量发展。

[关键词]自动稳定器;税制优化;财政空间;稳增长

[中图分类号]F812.4　　[文献标识码]A　　[文章编号]1671-3842(2024)05-0086-12

一、引言

近年来,面对复杂严峻的外部环境,国内外经济下行压力的加大,为及时应对经济剧烈波动,以"减税降费"等为代表的相机抉择财政政策在促进宏观经济稳定运行中发挥了重要作用。但国外关于宏观经济管理的研究发现,相机抉择存在一定的局限性,容易产生企业过度投资、高能耗和高物耗的粗放式经营、过度依赖于财政政策调整等现象,引致加剧经济结构失衡、积累大量财政风险等不利于经济长期稳定与可持续发展的问题①,制约财政政策边际效用提高②。相比于相机决策的财政政策,税收自动稳定器效应通过税收收入增速起伏的内在变化,自动发挥熨平经济波动的功能③,能够最大限度避免决策者对经济决策误判所导致的严重后果④,是政府作用于宏观经济的重

[基金项目]国家社会科学基金一般项目"我国减税降费政策效果绩效评估与风险防范研究"(项目编号:20BJY219);中国财政科学研究院青年招标课题"财政支出促进区域经济高质量发展的路径优化研究——基于产业集聚视角"(项目编号:2024ZB—LL04);全国党校(行政学院)系统重点调研课题"新型消费扩容提质的北京实践和推进路径研究"(项目编号:2023DXXTZDDYKT01)。

[作者简介]刘天琦,中国财政科学研究院副研究员;江月,中国财经出版传媒集团副编审;李晓艳(通讯作者),国家卫生健康委科学技术研究所助理研究员,邮箱:liutianqi2280@163.com。

①骆永民,翟晓霞:《中国税收自动稳定器功能的双重约束研究》,《经济研究》,2018年第7期。

②刘尚希,武靖州:《风险社会背景下的财政政策转型方向研究》,《经济学动态》,2021年第3期。

③王智烜,邓永勤,王汉生:《人民财政与人民税收:文献综述与研究启示》,《经济与管理评论》,2023年第4期。

④MICHAEL K., DOUGLAS L., Simple Fiscal Policy Rules for Small Open Economies, *Journal of International Economics*, Vol. 91, No. 1, 2013, pp. 113-127.

要体现方式。当前,伴随中国经济体的日趋庞大、经济结构的日益复杂,为推动后疫情时代经济的稳步持续复苏,实现经济质的提升和量的合理增长,缓解相机决策对经济发展的过于“应激”影响,有必要挖掘并激发制度的内生效应,以税收自动稳定器效应为着力点,对促进财政政策合理应对经济发展中的不确定性,支持我国经济的平稳运行与高质量发展具有重要意义。

目前,学术界公认的理论观点认为,税收制度在宏观经济运行中发挥了重要的自动稳定器功能,对平抑经济波动和优化经济结构具有重要调控作用。但多数研究主要集中于个人所得税、企业所得税等微观税种自动稳定器作用的发挥,而忽视了对于整体和区域等更为宏观层面的税收自动稳定器作用的认识。从现实观察来看,充当自动稳定器功能的并非某个税种,而是各类税种搭配组合而成的税制体系,其反映的是“税收微观”与“税收宏观”的本质区别,即税制改革分析不仅要考察税收微观,还要观察税收宏观[①]。那么,如何评价税收“宏观”和“微观”是否都发挥了自动稳定器效应?在新发展格局下,推动区域经济稳步增长与高质量发展的过程中,税收如何能更好地发挥整体和局部地区的自动稳定器作用?本文沿此思路出发,从税收“宏观”到“微观”,逐步探讨全国整体和区域的宏观税制与微观税种所发挥的自动稳定作用与效应。

为此,与已有研究相比,本文的边际贡献表现在如下几个方面:第一,理论剖析税收自动稳定宏观经济发展的作用机制,以宏观和微观视角评估我国整体和分区域的税收自动稳定效应。第二,对不同时期我国整体和区域的税收自动稳定器功能展开测度,评估影响整体与区域经济发展的关键税种。第三,在宏观层面,要进一步优化直接税和间接税的整体税制结构,夯实税收自动稳定效应的基础;微观层面,合理优化布局区域税收政策,充分发挥增值税、企业所得税、个人所得税、消费税等主体税种对区域经济增长和质量提升的自动稳定效能。

二、文献综述与理论分析

(一)文献综述

关于税收对稳定经济增长、促进结构调整发挥的自动稳定器作用认识,部分学者认为税收天然发挥经济稳定作用,国民收入的变化与由此而引起的税收收入的变化之间的函数关系,是内在财政稳定器的基础[②]。部分学者则从经济的需求侧和供给侧管理视角,探讨了税收自动稳定器的作用。萨缪尔森认为累进税收制度是一个有力的和作用迅速的自动稳定器,对政府实现总需求管理和稳定经济活动具有重要作用[③]。而供给管理理论也认为,税收政策的发挥能够引导私人部门按照国家预定的经济、资源、环境和人口发展目标发展,无论是“撒伊定律”还是“拉弗曲线”,其实质都是通过税收调节经济增长和调整经济结构[④]。

为更加契合经济的现实发展,部分学者对税收自动稳定器效果进行了测量,并试图提出充分发挥税收自动稳定器效能的政府宏观调控做法。部分学者对税收自动稳定器作用的发挥程度进行研究,结果发现,税费不清、富有弹性功能的直接税比重低、个人所得税自动稳定作用弱化等现状,是制约税收自动稳定器效果的主要矛盾点[⑤]。有的学者则认为在税收更具累进性、失业救济覆盖范围更广的前提下,财政才能更好地发挥对经济增长的自动稳定器功能[⑥]。部分学者对税收和支出政

①刘尚希:《从自动稳定器作用看我国税制》,《中国财经报》,2012年7月31日第3版。

②朱军:《中国式现代化中的财政道路与发展经验》,《经济与管理评论》,2023年第4期。

③郭庆旺:《构建社会公平的税收制度》,《经济研究》,2013年第3期。

④陈汉芳,李春根:《大数据时代的诚信税收机制建设研究》,《经济研究参考》,2023年第8期。

⑤李大明:《强化税收稳定器功能的税制改革建议》,《经济研究参考》,2008年第6期。

⑥张洁颖,郭晓峰:《财政自动稳定器及其在经济波动中的效力分析》,《江西社会科学》,2007年第5期。

策是否发挥经济稳定效应进行测度,提出降低比例税有助于稳定经济波动,但要搭配转移支付制度才能充分发挥财政政策的自动稳定作用[①]。

综上可见,上述研究对本文税收自动稳定器作用的发挥与效应研究提供了很好的借鉴。但上述关于税收自动稳定器程度的测度多以定性研究为主,从周期性和结构性视角探究税收自动稳定器效应的定量研究还相对较少,需要进一步丰富和完善。从制度层面看,税收制度作为按照国家法定政策和中性原则构建的税收体系,是多个税种或税类构成、形成税制结构显映的统一体[②],对税收自动稳定器效能的评估,有助于通过税种收入的安排和税收运行秩序的设计,进一步完善税收制度,发挥制度效能。政策层面,为更加契合党的二十大报告提出的"优化税制结构",有必要探寻细化税制优化的标准和方式,税收自动稳定器作为完善税收政策的重要路径措施,其效能是否发挥也是进一步优化税收政策体系的重点内容。基于此,本文尝试通过税收自动稳定器的效应评估,对不同时期我国整体和区域的税收自动稳定器功能展开测度,旨在以优化税制结构为目标,从制度完善和政策优化角度,提出充分发挥税收自动稳定器效能的相关对策建议,以期为推进新一轮财税制度改革提供借鉴参考。

(二)税收自动稳定效应发挥的作用机制

税收自动稳定效应既体现在"微观"结构性税种的自动稳定作用,也体现在宏观整体税制的自动稳定器效能的发挥,共同影响了宏观经济运行的最终状态。为了便于展开分析,本文将宏观税制和微观税种对应探讨税收发挥自动稳定效应的两个方面,如此将税收自动稳定效应理论化为对整体税制和局部税种的累进效能评估。

1. 宏观税制自动稳定宏观经济增长的核心机制。从税收来源考虑,宏观经济处于繁荣或萧条时,税收会随之扩张或缩减,以抑制宏观经济的膨胀或萧条。因此,国民收入的变化引起的税收收入的变化之间的函数关系,是内在财政稳定器的基础。在课税范围和名义税率保持不变的情况下,税收收入必然随着国民收入的变化而变化,从而对国民经济的波动产生抑制作用,即所谓的税收自动稳定器[③]。税收与国民收入存在的这种关系通常被定义为税收或税制的收入弹性,反映了税收边际税率的变化程度。一般来说,衡量一个国家税收收入总量程度的指标为宏观税负指标。从这个角度而言,税收能否发挥自动稳定器的作用具体体现在:当经济进入上行阶段,宏观税负边际税率自动升高,从而有利于为经济降温;当经济处于下行阶段,宏观税负的边际税率自动下降,从而有利于经济回暖。具体来看,从税收的累进性作为衡量税收自动稳定器作用的指标,即是在经济繁荣期,税收是否存在明显的累进性,而在经济衰退期,税收是否具有明显的累退性。

2. 微观税种对优化经济增长质量的自动稳定作用机制。对微观税种自动稳定经济增长功能的讨论,实际是对更深层次调节宏观经济结构与质量的进一步认识,但不同性质的税种在对经济增长质量的影响效应方面也会存在差异。比如,从间接税来看,增值税通过对商品增值额课征,避免了重复征税对微观经济主体过高的税收负担,最大限度地降低了对经济运行效率的损害;但部分研究也认为,增值税固定比例税率与容易转嫁的课税特征,易呈现出引导资金偏向投资规模较大企业等特点,存在不利于经济增长质量提升等因素。消费税作为间接税的一种,"寓禁于征"的特点能够推动绿色经济发展与规范社会消费行为,对高耗能、高污染产品、特定消费品的征税行为,有利于矫正企业生产的负外部性,调节高收入人群的收入分配,稳步推动消费税征收环节的后移,有助于发挥消费税对地方经济的调节作用和改善地方经济增长质量;但研究也发现,消费税定位模糊、税收归属与税负归宿的不对称等现实问题,有可能导致经济性重复课税,存在阻碍区域协调发

①张杰,庞瑞芝,邓忠奇:《财政自动稳定器有效性测定:来自中国的证据》,《世界经济》,2018年第5期。

②高培勇:《从结构失衡到结构优化——建立现代税收制度的理论分析》,《中国社会科学》,2023年第3期。

③郭庆旺,贾俊雪,杨运杰:《中国经济周期运行特点及拐点识别分析》,《财贸经济》,2007年第6期。

展的客观风险。所得税作为直接税的重要组成之一,通过调节居民存量财产差距,有助于推动社会公平收入分配和创造公平竞争环境,从而对经济增长质量提升产生促进效应[①]。其中,直接税中的企业所得税不易转嫁和比例税率课征等特点,能够平衡区域间的税收负担,进而促进区域经济的协调发展,但受限于行业利润率的差异性,特定的比例税率一定程度会忽略不同行业间的税收负担,进而对产业结构的优化和升级产生负面效应。个人所得税税负归宿明确的特征决定了其调节收入分配的主要功能,税收的征管也加强了政府与居民之间的联系,在规范政府行为、推动社会和谐稳定基础上有助于推动经济高质量发展。

三、方法选取与数据来源

(一)方法选取

基于分析,本文拟采用静态和动态相结合的测度方法进行分析。静态层面,参考安体富、岳树民探讨的税收负担(税收收入/GDP)的测量方法[②],以宏观税收负担和微观税种负担作为衡量整体税收和个别税种收入总量的代理变量,评估经济利益损失或增长的自动稳定器效应。动态层面,评估宏观税制和微观税种收入的边际变化特征,以衡量其自动稳定效应及变化程度。本文用于测度的方法有以下几种:

1. 平均税率累进性(ARP)与边际税率累进性(MRP)

最为常见衡量一国税收对经济增长变动影响情况的静态指标,主要测度该国一定时期内税收总量占同期GDP的比重,也即GDP的平均税率(Average Tax Rate,简称ATR或A);而动态指标则通过一个国家在两个相邻时期税收增量同GDP增量的比重来反映,即GDP的边际税率(Marginal Tax Rate,简称MTR或M)。根据彭海艳等的研究[③],1928年Pigou提出了两种税收累进性的测度方法[④],Musgrave和Thin将这两种方法定义为平均税率累进性(Average Rate Progression,简称ARP)和边际税率累进性(Marginal Rate Progression,简称MRP)的测度[⑤],其中,ARP具体可以表示为:

$$ARP = \frac{\frac{T_1}{Y_1} - \frac{T_0}{Y_0}}{Y_1 - Y_0} = \frac{A_1 - A_0}{Y_1 - Y_0} \tag{1}$$

该表达式中,Y_0和T_0分别为基期0的国内生产总值(以下简称GDP)和税收收入,Y_1和T_1为时期1的GDP和税收收入,A_1为Y_1的平均税率,A_0为Y_0的平均税率。ARP表示随着国民收入变化的平均税率变化率,是平均税率与GDP关系曲线的斜率。在$Y_1 \geqslant Y_0$的情况下,宏观税收的累进性条件为$A_1 > A_0$,而$A_1 = A_0$和$A_1 < A_0$分别为宏观税收的中性和累退性,ARP对应的结果分别为> 0、$= 0$和< 0。当$Y_1 < Y_0$时,$A_1 > A_0$和$A_1 < A_0$分别对应宏观税收的累退性和累进性,ARP指标对应的结果为< 0和> 0。MRP表示为:

$$MRP = \frac{\frac{T_2 - T_1}{Y_2 - Y_1} - \frac{T_1 - T_0}{Y_1 - Y_0}}{Y_2 - Y_1} = \frac{M_{2-1} - M_{1-0}}{Y_2 - Y_1} \tag{2}$$

---

①侯尚法,张微,朱德贵:《数字经济、税收征管与企业纳税行为》,《济南大学学报》(社会科学版),2023年第6期。

②安体富,岳树民:《我国宏观税负水平的分析判断及其调整》,《经济研究》,1999年第3期。

③彭海艳,伍晓榕:《税收累进性测量方法之比较》,《统计与决策》,2008年第20期。

④PIGOU A. C. , *Public Finance*, London: Macmillan, 1928, p. 25.

⑤ MUSGRAVE. , THIN T. , Income Tax Progression, *Journal of Political Economy*, Vol. 56, No. 2, 1948, pp. 498-514.

其中，Y_2和T_2为时期2的GDP和税收收入，M_{2-1}为边际收入$Y_2 - Y_1$的税率，M_{1-0}为边际收入$Y_1 - Y_0$的税率。由此可见，*MRP*表示随着国民收入变化的边际税率变化的比率，是边际税率与国民收入关系曲线的斜率。在$Y_2 \geqslant Y_1$的情况下，宏观税收累进性的条件是$M_{2-1} > M_{1-0}$，而$M_{2-1} = M_{1-0}$和$M_{2-1} < M_{1-0}$对应宏观税收中性和累退性，*MRP*对应的结果分别是>0、$=0$和<0。$Y_2 < Y_1$时，情况反之。

2. 有效税率累进性测度(ERP)和应纳税额累进性测度(LP)

在Pigou研究基础上，Slitor提出了有效税率累进性的测度方法(Effective Rate Progression，简称ERP)[①]，其表达式为$ERP = (M_{1-0} - A_0)/Y_1$，表示某一时期边际税率变化率与前一时期平均税率的关系，宏观税收累进性的条件为$M_{1-0} > A_0$、$M_{1-0} = A_0$、$M_{1-0} < A_0$对应宏观税收累进性、中性、累退性，*ERP*对应为>0、$=0$和<0。同时，Slitor提出了税收具有内在伸缩性的特征，即随着国民收入的增长对税收制度自身特性变化的影响程度，Musgrave和Thin(1948)将此方法定义为应纳税额累进性测度方法(简称LP)，表示为：

$$LP = \frac{T_1 - T_0}{T_0} \cdot \frac{Y_0}{Y_1 - Y_0} = \frac{M_{1-0}}{A_0} \tag{3}$$

*LP*表示税收收入变化百分比与GDP变化百分比的比率，宏观税收累进性、中性和累退性的条件分别为$M_{1-0} > A_0$、$M_{1-0} = A_0$和$M_{1-0} < A_0$，*LP*对应的结果分别是>1、$=1$和<1。

3. 剩余收入累进性测度(RIP)

Musgrave和Thin在Pigou和Slitor研究基础上，又提出剩余收入累进性测度方法(简称RIP)。表示为：

$$RIP = \frac{(Y_1 - T_1) - (Y_0 - T_0)}{Y_0 - T_0} \cdot \frac{Y_0}{Y_1 - Y_0} = \frac{1 - M_{1-0}}{1 - A_0} \tag{4}$$

*RIP*反映了税后国民收入变化与税前国民收入变化的比率。宏观税收累进性、中性、累退性的条件分别是$M_{1-0} > A_0$、$M_{1-0} = A_0$、$M_{1-0} < A_0$，*RIP*对应的结果分别是>1、$=1$和<1。

综上，由于*ERP*与*ARP*等价，与*LP*具有相同累进性条件，因此税收累进性测度的方法主要为：*ARP*(*ERP*)、*MRP*、*LP*和*RIP*。考虑到除疫情期间，为助力市场主体纾困、促进市场主体健康发展，“减抵退”税等财政政策的实施，2021—2022年税收收入呈现负增长外，1994年以来我国税收收入基本保持稳定增长态势，GDP也呈现正向增长，即$Y_1 > Y_0$基本成立。同时，为防止GDP数值过大，导致*ARP*和*MRP*结果较小，难以与*LP*、*RIP*相比较，为此，将*ARP*和*MRP*分别简化为：$ARP = A_1 - A_0$，$MRP = M_{2-1} - M_{1-0}$。

综上分析，税收自动稳定效应发挥的判定条件如表1所示。针对税收发挥自动稳定效应的判定条件，设定为：经济上行阶段，*A*、*M*、*ARP*、*MRP*和*LP*方法下获得指标值相应增加；经济下行阶段，*A*、*M*、*ARP*、*MRP*和*LP*方法下获得指标数值相应下降。*RIP*呈现的指标数值相反。具体分析中，作为经济周期波动的代理变量g(经济增长速度)应该与*A*、*M*、*ARP*、*MRP*和*LP*呈显著正相关，与*RIP*呈显著负相关。

①SLITOR R. E.，The Measurement of Progressivity and Build in Flexibility，*Quarterly Journal of Economics*，Vol. 62，No. 3，1948，pp. 309-313.

表1　不同测度指标的税收自动稳定器判定条件

条件	指标名称	A	M	ARP	MRP	LP	RIP
累进性条件	累进性	—	—	>0	>0	>1	<1
	累退性	—	—	<0	<0	<1	>1
自动稳定条件	经济上行阶段	↑	↑	↑	↑	↑	↓
	经济下行阶段	↓	↓	↓	↓	↓	↑

(二)数据来源

1994年的分税制改革,对理顺中央与地方分配关系,保障财政收入,构建符合社会主义市场经济要求的税收体系、推进新一轮财税体制改革具有重大意义。为此,本文以1994年分税制改革为临界点,由于部分地区数据公布相对滞后,区域性税收自动稳定器效应的研究周期延至1999—2021年。全国层面分析的研究数据来源于历年《中国统计年鉴》《中国财政年鉴》《中国税务年鉴》,区域层面分析的研究数据来源于历年地方财政年鉴与国泰安数据库。

四、我国税收自动稳定器效应的评估与异质性分析

(一)不同测度方法下的税收自动稳定器效应

1. 全国整体分析。不同测度方法的出发点和考虑因素不同,对税收负担水平和累进性的测度结果不同。1994年以来,我国宏观税收负担水平呈现上升趋势,2012年平均税率达到1994年来的最高点(0.1868)。但2012年之后,税收负担水平呈现明显下降,2021年是平均税率相对较低的一年(0.1510)。以边际税率M作为测度指标,结果表现出更大波动性;1994—1999年、2003—2007年、2009—2011年和2016—2017年边际税率基本保持上升趋势;2000—2002年、2008年和2018年,边际税率出现明显下降;除2017年外,2012—2019年边际税率呈现连续下降趋势;2020年达到近十年最低点,边际税率转向负值区间。相对来看,平均税率的变异系数明显小于边际税率的变异系数,说明平均税率较好地反映了税收变化的长期趋势,而边际税率更能反映隔年的税收变动状况。

从宏观税收累进性看整体税制的自动稳定器效应,表2列出了ARP、MRP、LP和RIP四种方法测度下宏观税收的累进性程度。可以看出:(1)以ARP进行税收累进性测度,1997年之前的ARP指数均小于0,表示宏观税收具有明显累退性特征;1997—2012年具有明显的累进性特征,其中,2001年以前的累进性要明显强于2001年以后,2008—2012年,税收持续保持累进性特征;但之后,基本呈现明显的累退性且程度递增。(2)MRP作为累进性测度方法,1994年、2000年、2002—2003年、2008年、2010—2016年和2018—2020年税收呈现明显累退性,其他年份则呈现明显累进性特征。其中,尤其金融危机以来,税收的累进性相对更明显,但2012年及以后(除2017年和2021年外)则转变为持续的累退性。(3)以LP作为累进性测度方法,1997年前和2013年后,LP获得指数均小于1,表示宏观税收具有明显累退性特征;而1997—2012年宏观税收才具有明显的累进性特征。(4)RIP作为累进性测度方法,反映的宏观税负累进性特征与LP指标结果一致。与平均税率和边际税率结果对应,ARP、LP和RIP更能反映宏观税收累进性的长期变化趋势,MRP更能反映宏观税收累进性的隔年变化,其中,MRP具有最大的变异系数,而LP具有最小的变异系数。综上表明,1997年以来,我国宏观税负变动形成了完美的波峰波谷形态;从宏观税负累进性程度与经济周期之间的关系来看,经济增速与平均税率的累进性和剩余收入的累进性指标呈显著负相关关系,与平均税额累进性、边际税率累进性和应纳税额累进性指标呈一定正相关关系,虽然2020年等部分年份受疫情不可控因素等影响,存在一定程度的效应滞后性,但多数时期我国宏观税收表现出显著的逆

周期而动的特征,一定程度反映出我国税收制度发挥着自动稳定器效应。

表2　1994—2021年全国宏观税收的累进性测度情况

年份	g	A	M	ARP	MRP	LP	RIP
1994	0.1300	0.1054	0.0672	−0.0139	−0.0458	0.5636	1.0591
1995	0.1100	0.0984	0.0717	−0.0070	0.0045	0.6805	1.0376
1996	0.0990	0.0962	0.0832	−0.0022	0.0115	0.8456	1.0169
1997	0.0920	0.1033	0.1676	0.0071	0.0844	1.7418	0.9210
1998	0.0780	0.1087	0.1877	0.0054	0.0201	1.8173	0.9059
1999	0.0770	0.1180	0.2644	0.0092	0.0767	2.4323	0.8253
2000	0.0850	0.1255	0.1954	0.0075	−0.0690	1.6570	0.9121
2001	0.0830	0.1380	0.2570	0.0126	0.0616	2.0484	0.8496
2002	0.0910	0.1449	0.2151	0.0069	−0.0419	1.5587	0.9105
2003	0.1000	0.1457	0.1516	0.0008	−0.0635	1.0463	0.9922
2004	0.1010	0.1493	0.1699	0.0037	0.0183	1.1663	0.9716
2005	0.1140	0.1536	0.1810	0.0043	0.0112	1.2125	0.9627
2006	0.1270	0.1586	0.1876	0.0050	0.0066	1.2211	0.9599
2007	0.1420	0.1689	0.2136	0.0103	0.0260	1.3465	0.9347
2008	0.0970	0.1699	0.1750	0.0009	−0.0386	1.0361	0.9927
2009	0.0940	0.1708	0.1810	0.0009	0.0060	1.0655	0.9866
2010	0.1060	0.1776	0.2152	0.0069	0.0343	1.2603	0.9464
2011	0.0960	0.1839	0.2180	0.0063	0.0027	1.2271	0.9509
2012	0.0790	0.1868	0.2148	0.0029	−0.0032	1.1678	0.9622
2013	0.0780	0.1864	0.1823	−0.0004	−0.0324	0.9761	1.0055
2014	0.0740	0.1852	0.1708	−0.0012	−0.0115	0.9165	1.0191
2015	0.0700	0.1813	0.1269	−0.0038	−0.0440	0.6852	1.0716
2016	0.0680	0.1747	0.0945	−0.0067	−0.0324	0.5212	1.1061
2017	0.0690	0.1735	0.1636	−0.0011	0.0691	0.9366	1.0134
2018	0.0670	0.1701	0.1379	−0.0034	−0.0257	0.7949	1.0431
2019	0.0600	0.1602	0.0238	−0.0100	−0.1142	0.1397	1.1764
2020	0.0220	0.1522	−0.1363	−0.0079	−0.1601	−0.8513	1.3530
2021	0.0810	0.1510	0.1416	−0.0012	0.2779	0.9299	1.0126
均值	0.0924	0.1493	0.1498	0.0005	0.0029	1.0504	0.9999
方差	0.0267	0.0292	0.0798	0.0069	0.0748	0.6054	0.0995
变异系数	0.2887	0.1957	0.5325	13.6619	25.5295	0.5764	0.0995

2. 区域层面分析。按照国家统计局的分类方法,将我国分为四大区域,即东部、中部、西部和东

北地区。具体来看,不同区域的自动稳定器效能呈现差异性。一是反映税收长期趋势的平均税率(A)存在区域分化,基本呈现东部>东北>西部>中部的平均税率递增特点,但分化差距不断缩减。其中,2015年东部、中部地区平均税率达到最高点;中部地区的平均税率相对最低,2013年达到最高点;2012年以来,各区域之间的平均税率差距不断减小,主要原因是东部、东北的平均税率大幅下滑,而中部和西部地区的平均税率降幅有限,甚至呈现正增长,反映出东部、东北地区所发挥的税收自动稳定效应相对更为明显,但也不排除部分地区可能存在的提前(或延迟)征税行为对自动稳定器作用的影响。二是边际税率的周期性波动明显。2002年以来经济增速较快时期,四个区域的边际税率基本呈现较快的增长趋势,东、中、西和东北地区的边际税率分别于2015年、2013年、2012年和2012年达到历年最高点;2014年开始,东北地区边际税率落入负值区间,中部、西部地区的边际税率也开始下滑,尤其是2020年疫情发生以来四个区域的边际税率转为负值,一定程度反映出区域层面的税收自动稳定效能的发挥相对明显,对于经济增长与调控职能的发挥更为灵活直接。

各区域税收累进性测度方面,测度得出:(1)ARP累进性测度方法下,除2002—2003年与全国保持一致外,2013年前的四大区域宏观税收呈现明显累进性;从2014年东北地区开始,各区域多数年份的宏观税收呈现明显累退性,尤其是西部地区。(2)MRP累进性测度方法下,2015年之前各区域宏观税收累进性和累退性分化较为明显。尤其是2013—2015年,中部、西部和东北地区连续三年显现税收累退性,2016年东部才开始显现累退性,一定程度反映了经济发展水平相对发达的东部地区,由于税收来源的充裕,税收的累退性相对滞后。(3)以LP、RIP作为累进性测度方法,各区域LP、RIP测度的各区域税收累进特征结果与全国情况基本保持一致;其中,东部、中部地区的税收累进程度相对稳定,东北、西部地区的税收累进、累退的变化都更明显;2021年,东部、东北地区累退性更为明显,而中部和西部地区宏观税收则表现出累进性特征。

(二)微观税种的自动稳定器效应

1. 全国微观税种的自动稳定器效应。2000年以来,我国税制主要由增值税、消费税、营业税、企业所得税、个人所得税、关税和其他税收等构成,除其他税收外,6类主要税种收入之和占税收总量的平均比重达到80%以上,且1994年分税制改革以来的比重趋于稳定。其中,增值税占比最高,2015年之前基本保持在25%左右,增值税扩围改革后保持在36%—39%;2015年改革前的营业税,除2016年占比为8.8%,多数年份占比基本稳定在13%—16%之间;企业所得税,2001年开始比重一直保持在18%左右,2010年后呈现持续上升态势;消费税和个人所得税的占比分别保持在6%左右;关税占比保持在4%左右。可见,2000—2016年,增值税、营业税和企业所得税变化对宏观税收变化起到了关键作用。随着2016年增值税扩围改革的全面推开,营业税退出了我国税制的历史舞台,形成了以增值税、消费税两大间接税,企业所得税、个人所得税等直接税为主的税制体系,而增值税和企业所得税则成为对整体税制变化影响最为关键的税种。

分析发现,鉴于不同税种的征税对象和计征方式不同,与宏观经济之间的边际增长关系不尽相同,对经济增长的影响程度及其时间变化特征存在显著差异,具体来看:

(1)增值税。2000—2009年,增值税的边际税率呈现持续下降态势,2009年之后保持相对上升趋势;随着2016年增值税扩围改革的实施,2017年增值税的边际税率达到最高值(0.1829),而2020年以来受新冠疫情爆发和国内外环境日趋复杂影响,国内经济下行压力的加大,增值税边际税率出现大幅下降,甚至变为负值(-0.2054)。增值税应纳税额累进性(LP)来看,2007年以前增值税呈现明显的累进性特征;但2008年金融危机、经济周期性波动影响下,除2012年、2016年和2017年外,截至2021年LP均呈现累退性特征,反映出LP值变动方向与经济增长的变动方向一致,自动稳定器作用发挥明显。

(2)消费税。除2009年外,消费税的边际税率呈现大幅上涨;2020年以来,消费税的MPR开始落入负值区间,2020年为-0.0198。从应纳税额对GPP的累进性(LP)来看,2002—2004年、2009—

2010年经济上行阶段,消费税呈现明显的累进性。其中,2009年累进性特征最明显,LP指数高达9.3120,表明此阶段消费税发挥了明显的自动稳定器作用;而2012年、2015年、2019年和2021年消费税呈现明显的累进性,其他年份消费税LP值波动较大,呈现明显的累退性特征,一定程度反映出随着经济的周期性波动,起始年度的税收自动稳定器效应存在滞后性。同时,受疫情造成的经济波动影响,2020年LP指数为负值,为-1.5567。总体来看,2012—2020年,随着中国经济增长速度的放缓,消费税的自动稳定作用未能实现充分发挥。

(3)营业税。2000年以来,营业税的边际税率相对稳定,2008年作为临界点,平均水平呈现了较大波动;2016年随着增值税扩围改革("营改增")的实施,营业税边际税率降低为负值。从应纳税额对GDP的累进程度看,除2008年外,2002—2012年呈现累进性特征,尤其是2009年后的累进性程度明显高于2009年前的平均水平,这期间LP值变化的方向与中国经济增长一致,表明营业税在此期间发挥了自动稳定器功能,而2012年之后税收自动稳定器效果相对减弱。

(4)企业所得税。2000—2021年企业所得税边际税率存在明显周期性特征;2008年统一实施的企业所得税法,对规范企业所得税征收标准与征管方式具有重要作用;此后,2009年开始企业所得税的平均税率持续上升,但受疫情影响,2020年企业所得税的边际税率出现负值。除2003年、2009—2010年,2016—2020年外,企业所得税对GDP增长表现出累退性特征,其他年份表现出累进性特征,尤其是2011—2013年和2017—2020年LP值逐年降低,与经济变动方向一致,表明企业所得税自动稳定器效应相对更为明显。

(5)个人所得税。2000年以来,除2012年和2019年外,个人所得税边际税率出现负值,其他各年总体比较平稳,反映出对经济增长的边际作用相对不明显。对GDP的累进程度来看,2007年以前存在明显的累进性,但2007年以后部分年份则出现了累退性特征,尤其是2012年、2019年的LP指数出现了负值,但2007—2009年、2015—2019年等部分年份,个人所得税发挥了自动稳定器功能。

(6)关税。近年来,国际经济形势的趋于复杂,对我国出口规模产生诸多负面影响,2010年以来,关税的边际税率不断呈现下降趋势。关税的累进性也存在较大的波动,尤其是在2012—2021年期间,除2017年呈现累进性特征外,其他各年均呈现累退性特征,但总体上来看,关税的LP值基本与经济增长速度保持一致,一定程度上发挥了税收自动稳定器功能。

(7)其他税收。2007年之前,其他税种的边际税率整体保持上升趋势,之后则持续下降。同样存在较大波动性,尤其在2010—2013年之间呈现累进性特征,期间经济也处于相对下行区间,表明此区间内发挥了自动稳定器效应。在2014—2021年期间,除2017年和2020年呈现累进性特征外,其他年份均表现为累退性特征,表明其他税收在多数时期也发挥了自动稳定器功能。

不同税收细项在宏观税收的比重与平均边际税率呈明显的正相关关系。增值税边际税率均值最高(0.0498),关税边际税率均值最低(0.023);企业所得税的稳定性最强,其变异系数为0.8493,营业税的稳定性最弱,其变异系数为5.6092。不考虑其他税收,整体边际税率由增值税、企业所得税和个人所得税所主导。其中,增值税对经济增长的影响作用持续增大,而企业所得税的作用则有所下降。不考虑其他税收,个人所得税累进性特征最为稳定,其变异系数最小;增值税累进性特征稳定性次之;而营业税的累进性特征最为不稳定,其变异系数最大,关税累进性特征不稳定性次之。综合来看,整体宏观税收的累进性特征,2006年之前主要受增值税的累进性特征影响,而2006年以后则更多受到营业税、企业所得税和个人所得税的累进性特征影响。虽然2007年以来增值税呈现出明显的累退性特征,但整体宏观税收依然呈现出明显的累进性特征,而2011年以来企业所得税和个人所得税的累进性特征也逐渐影响,在整体税制中发挥了更为主要的税收自动稳定器效应(见表3)。

表3　2000—2021年我国不同税收细项相对GDP的累进性(LP)情况

年份	增值税	消费税	营业税	企业所得税	个人所得税	关税	其他税收
2000	1.6120	0.4274	1.1185	2.1623	5.5429	3.1211	1.3565
2001	1.6731	0.7916	0.9903	15.4627	4.8211	1.1368	−1.3370
2002	1.5658	1.2776	1.9112	1.7545	2.2220	−1.6557	1.9701
2003	1.3274	1.0070	1.2466	−0.4105	1.3192	2.4085	1.3887
2004	1.3854	1.5216	1.4592	2.0006	1.2662	0.7355	−0.2701
2005	1.2497	0.5579	1.1535	2.2256	1.3086	0.1363	0.5528
2006	1.0768	0.8991	1.2349	1.8505	0.9988	0.4136	1.2178
2007	0.9100	0.7378	1.2277	1.0706	1.2921	1.1033	3.5641
2008	0.8975	0.9000	0.8717	1.4999	0.9258	1.2941	0.9651
2009	0.2935	9.3120	1.9843	0.3525	0.6652	−1.7631	1.0841
2010	0.7745	1.5081	1.3033	0.6206	1.2320	2.0091	2.5996
2011	0.8177	0.7741	1.2281	1.6615	1.3673	1.4241	1.5378
2012	0.8533	1.3049	1.4572	1.6576	−0.3722	0.8464	1.4068
2013	0.8978	0.4473	0.9341	1.3971	1.2102	−0.5454	1.0429
2014	0.8319	0.9621	0.3731	1.1574	1.5162	0.9480	0.9986
2015	0.1170	2.6081	1.2234	1.4367	2.3897	−1.4120	−0.5961
2016	3.6956	−0.3690	−4.8422	0.7578	2.0447	0.2006	0.3453
2017	3.3537	0.0067	−8.7154	0.9866	1.6218	1.3192	1.4202
2018	0.8716	0.3793	--	0.9521	1.5187	−0.4774	0.4699
2019	0.1815	2.4855	--	0.7664	−3.4334	0.1985	0.1318
2020	−3.2498	−1.5567	--	−0.8583	4.1413	−4.1008	2.7231
2021	0.9229	1.2001	--	1.2009	1.6329	0.7345	0.3470
均值	1.0027	1.2356	0.3422	1.8048	1.6014	0.3671	1.0418
标准差	1.2812	2.0024	2.6982	3.1451	1.7624	1.5844	1.1059
变异系数	1.2778	1.6206	7.8847	1.7427	1.1005	4.3165	1.0616

2. 分区域各项微观税种的自动稳定效应分析。不同区域的各项税种收入与宏观经济的边际增长关系分析发现,各区域的主要税种与GDP相比的边际税率呈现共性和个性的特点。一是不同区域的增值税与GDP相比的边际税率相对稳定。除2020年边际税率的负值外,相比于全国层面的整体税收收入和区域层面的其他税种收入,增值税与GDP相比的边际增长关系较为稳定。二是地区宏观税收收入中比重相对较高的税种,与GDP相比的边际税率变动较明显。以东部地区为例,企业所得税、个人所得税作为区域税收收入占比较高的税种,对宏观经济的边际增长的反映变动更为明显,2002—2003年、2012年和2019年个人所得税边际税率均落入了负值区间,反映出这两项税种能够更好地发挥自动稳定器的功能。三是东北地区的边际税率下降趋势更为明显。近年来,由于人口流出和经济发展压力增大,东北地区多年的各项税种边际税率均出现负值,如增值税、企业所得税、个人所得税、城市建设维护税和耕地占用税等税种边际税率均出现了4—6年不等的负值,与

近年来东北地区经济发展压力加大的现状相对应。

各类税收细项对GDP累进程度的LP特征分析发现,各区域主要税种在发挥自动稳定效应时也存在相似性与异质性。一是各区域的主要税种不同程度地发挥着自动稳定器效应。1999年以来,东部地区的增值税、营业税、企业所得税、个人所得税以及房产税等主要税种对GDP呈现较为明显的累进性。中部、西部地区的增值税、营业税、企业所得税、资源税和房产税等,东北地区的增值税、营业税、企业所得税等主要税种对区域经济增长分别发挥着较为明显的累进作用。二是部分税种的累退性效果较为明显。从四大区域来看,耕地占用税、烟叶税和其他税收等税种细项对GDP累退性较为明显,并具有一定的连续性,如2015—2021年东部地区、2017—2021年中部地区、2016—2021年西部地区和2014—2021年东北地区耕地占用税对GDP增长均呈现累退效应,反映出该税种的自动稳定效应相对较弱。三是东北地区的部分税种对GDP增长的累退性较为明显。相比于其他区域,受限于近年来东北地区经济发展动能不足的影响,个人所得税、资源税、城市维护建设等其他地区对GDP累进性较为明显的税种,都呈现多年的累退性特征,但也进一步反映出相比于其他地区,东北地区税收在自动稳定器作用的发挥上还存在较大空间(见表4)。

表4　1999—2021年我国不同地区税收细项相对GDP的累进性(LP)情况

指标名称		国内增值税	营业税	企业所得税	个人所得税	城市维护建设税	房产税	城镇土地使用税	土地增值税	耕地占用税	契税
东部地区	均值	1.2457	0.6322	1.2337	1.1049	0.982	1.697	1.5163	2.6976	1.5365	2.2026
	方差	1.4354	2.5159	1.8046	1.773	0.7321	2.8833	3.1899	2.7317	3.4549	3.0217
	变异系数	1.1523	3.9794	1.4627	1.6047	0.7455	1.699	2.1037	1.0126	2.2485	1.3719
西部地区	均值	1.2158	0.3648	0.9895	1.0649	0.9026	2.0372	2.0233	2.7949	1.593	2.4895
	方差	1.7308	3.4709	2.195	1.817	0.5431	4.3651	4.458	4.3414	5.1832	4.3389
	变异系数	1.4236	9.5134	2.2184	1.7063	0.6017	2.1427	2.2033	1.5533	3.2538	1.7429
中部地区	均值	1.0378	0.6798	1.2392	1.0863	0.8994	2.0304	1.8986	3.0566	1.6284	2.8592
	方差	2.1597	2.6891	3.2542	1.882	1.0279	5.2995	5.4502	5.2889	6.2689	5.0667
	变异系数	2.081	3.9554	2.626	1.7325	1.1428	2.6101	2.8707	1.7303	3.8497	1.7721
东北地区	均值	0.0064	0.7196	0.3629	0.9355	0.5064	2.016	−1.862	−4.284	−13.10	−0.504
	方差	4.3421	3.9414	3.5723	1.6363	1.3327	4.0552	18.910	35.590	67.594	13.934
	变异系数	674.49	5.4769	9.8437	1.7492	2.6317	2.0115	−10.16	−8.306	−5.16	−27.65

五、结论与建议

(一)主要结论

本文通过测算我国整体和区域税收自动稳定器效应,得出以下主要结论:

第一,2012年以来,我国整体宏观税收负担显著下降,从宏观税负水平与经济周期之间的关系来看,平均税率与经济增长速度之间存在显著的负相关性,而边际税率则与经济增长速度存在正向相关关系,宏观税收整体上具有显著的逆周期而动的自动稳定效应。

第二,区域性的税收自动稳定器效应愈加显著。从整体和局部来看,地方层面的税收制度在区域经济发展与调控职能中的作用较为灵活,区域层面的税收自动稳定器效能更加显著。

第三,不同税种收入显现的自动稳定器效应存在明显差异。从对宏观经济影响程度来看,增值

税对经济增长的影响作用持续增大,而企业所得税的作用则有所下降,消费税的自动稳定器效应还未凸显。但从累进性特征衡量的自动稳定器效应来看,企业所得税和个人所得税的自动稳定器效应更强,但近年来发挥的自动稳定效应有所下降趋势。

第四,各类税种收入的自动稳定器效应存在区域异质性。发达地区来看,税收来源丰富、收入体量大,税收自动稳定器的效应能够更加突出的发挥出来,如对经济增速较高、税源丰富的东部地区来说,宏观税负的累退性相对较慢,较强的经济内生动力能够减缓各项税种收入对经济增长的累退性效应,税收自动稳定器作用发挥更有优势;而对于中部、西部和东北地区的税收累退性反馈更为明显,因为其税收自动稳定器效果往往存在滞后性,税收自动稳定器效应还有待增强,亟需关注这些地区税种收入的自动稳定器效应,撬动其作用发挥。

(二)对策建议

目前,我国宏观税制虽然整体上发挥了自动稳定器作用,但调控效果存在明显波动,部分微观细分税种存在较大差异,尤其是区域层面的关键税种仍有较大的优化空间。为此,税收自动稳定器效应的充分发挥,还需要从三方面入手:

一是充分发挥宏观税制对经济稳增长、促结构调整的重要作用,提高税收治理效能。总体来看,税收制度是一国经济制度的重要组成部分,相机决策式的"减缓免退"政策针对性发挥调控职能。但从对经济稳增长、调结构的长期作用影响来看,还需要重视税收制度和税收调节政策的重要作用,尤其注重发挥税收的"逆周期"调节职能,以税收治理的能力提升,充分激发对经济稳增长、优结构的内在自动稳定效能。

二是进一步优化宏观税制结构,夯实税收自动稳定器的基础。理论和实证研究表明,以所得税为主的关键税种在筹集财政收入、调节收入分配、逆周期调节和稳定宏观经济等层面,对促进税收自动稳定器作用发挥起到关键作用。近年来,伴随着税收制度的改革,我国税制结构不断优化,2022年所得税收入比重较2012年高出7.6个百分点,但与世界主要发达国家相比仍然偏低,结合我国目前的经济发展阶段和整体税制架构,在权衡税制公平和效率关系的基础上,还需要"适当提高直接税的比重",以企业所得税和个人所得税为主的税制结构调整还有较大优化空间,进一步通过完善所得分类、扩大综合所得征收范围、优化专项附加扣除制度、搭建动态调整机制,激发消费税等主要税种对经济调节的重要作用,完善以货物和劳务税、所得税为"双主体"的税制结构,持续强化以个人所得税、企业所得税为主的直接税等宏观关键税种的自动稳定器功能。

三是充分发挥区域性关键税种的重要作用,提高税收自动稳定器运行效率。加大对全国和区域层面的税种收入的自动稳定器效能评估,动态调整未能充分发挥效能的税种收入,合理优化区域的税收政策,充分发挥增值税、企业所得税、个人所得税、资源税等不同区域关键税种的自动稳定器效能。以东部地区为例,企业所得税、个人所得税作为区域税收收入占比较高的税种,对宏观经济的边际增长的反映变动更为明显。

[责任编辑:袁朋伟]