

新发展阶段下的财政系列：个税优惠与稳增长

报告发布日期

2022年01月25日

研究结论

- 2021年12月29日，国务院常务会议决定延续实施三项个税优惠政策，预计一年可减税1100亿元，旨在减轻纳税人负担，缓解中低收入群体压力。针对个税进行减税与“共同富裕”的基调是否矛盾？过去几年个税增速普遍快于收入增速究竟是何原因？还有哪些作用于收入与需求的稳增长政策值得关注？本文对此进行探讨。
- **个税优惠是对中等收入群体的帮扶：（1）个税的计税方式导致不断有中等收入群体被纳入。**由于个人所得税采用的是累进制，因此在起征点不变的情况下，随着整体收入的提高，个人所得税增速会快于可支配收入增速——即便起征点正在随着收入水平的提高而调整，在两次调整之间也会出现这一现象，直到调整后的一年下滑。2015年财政部财政科学研究所原所长贾康曾经指出，中国实际个税纳税人口约为总人口的2%，而到2018年8月31日，财政部副部长程丽华答记者问时表示，修法后个人所得税的纳税人占城镇就业人员的比例将由现在的44%降至15%，由此可见改革前纳税人数约1.9亿人，占总人口的比例约13.6%（改革后降至4.6%），较之前的2%有大幅度提高，一个重要原因在于2011至2018年（10月1日前）个税起征点维持在3500元/月不变，期间个人所得税缴纳人数显著增加；**（2）本轮优惠政策重点在于中等收入群体和依赖工资收入的群体。**如上文所述，个税快速增长的一个关键原因在于覆盖人群的扩大，而不完全是缴税人群收入的增长，因此缴税个税的群体多数仍是中等收入群体。除此之外，本次个税优惠的切入口是“全年一次性奖金”，针对的是依赖工资收入的群体，在2022年宏观经济应对三重压力的背景下，工薪阶层压力较依赖财产性收入的人群更大；**（3）结构性调整中高收入人群税收。**会议决定将上市公司股权激励单独计税的政策延续至2022年底。考虑到处在快速发展期或成长性属性更强的企业更适合也更经常使用股权激励，降低股权激励相关税负有利于企业吸引优秀人才，加大科研创新投入；**（4）有望在年初就落地见效。**在2022年发放的2021年终奖应计入2022年综合所得。对于那些将在2022年拿到年终奖且薪资超过起征点的员工而言，年初就会享受到政策红利。
- **个人所得税优惠政策对整体财政收入的影响较小。**假如以2021年1-11月税收情况作为参考，则1100亿元的减税额度不足年度个人所得税的9%，总税收的0.7%，主要影响的是经济相对发达、财政较为宽裕的省份。
- **除了个税优惠之外，近期还有其他一系列政策针对收入端、需求端进行帮扶，切入点在于教师和农民工群体的工资，以及直接发放消费券：**（1）2021年9月8日教育部举行第六场金秋新闻发布会，提出要健全义务教育教师工资待遇保障长效机制，在预算安排环节实现义务教育教师平均工资收入水平不低于当地公务员平均工资收入水平的目标，同时全面实施乡村教师生活补助政策；12月29日国务院常务会议也提到严格落实义务教育教师平均工资收入不低于当地公务员的规定；（2）2021年10月28日《国务院根治拖欠农民工工资工作领导小组办公室关于开展根治欠薪冬季专项行动的通知》发布，强调以工程建设领域和其他欠薪易多发行业企业为重点，对欠薪问题实施集中专项治理；12月8日中央经济工作会议对此也有特别部署，提出推动财力下沉，更好支持基层政府落实助企纾困政策和保基本民生保工资保运转，保障农民工工资发放；（3）发放消费券的政策效果更为直接，如1月4日哈尔滨开始投放第一批合计1亿元纾困政府消费券，这些地方政策有望成为本轮个人所得税优惠政策的有机补充。

风险提示

- 疫情超预期恶化导致出行受限、活动场所关闭，促消费政策传导能力受阻。

证券分析师

陈至奕	021-63325888*6044 chenzhiyi@orientsec.com.cn 执业证书编号：S0860519090001
孙金霞	021-63325888*7590 sunjinxia@orientsec.com.cn 执业证书编号：S0860515070001
王仲尧	021-63325888*3267 wangzhongyao1@orientsec.com.cn 执业证书编号：S0860518050001

联系人

孙国翔	sunguoxiang@orientsec.com.cn
陈玮	chenwei3@orientsec.com.cn

相关报告

“就地过年”若重现如何影响一季度经济？	2022-01-22
新一轮消费品下乡空间何在？	2022-01-21
保障性租赁住房将为“十四五”带来多少投资？	2022-01-21

目 录

个税优惠是对中等收入群体的帮扶	4
个税的计税方式导致不断有中等收入群体被纳入	4
个税优惠的重点在于中等收入群体和依赖工资收入的群体	5
结构性调整中高收入人群税收	5
有望在年初就落地见效	5
本轮个税优惠政策不会对财政产生显著压力	6
从收入与需求侧稳增长还有哪些手段？	7
风险提示	8

图表目录

图 1：收入与个税增长（%）	5
图 2：个人所得税与名义可支配收入累计同比的差值（%）	5
图 3：两种人均可支配收入累计同比差值与基尼系数（%）	5
图 4：2021 年中国的税收结构（截至 11 月，亿元）	6
图 5：个人所得税累计规模及其占总税收的比重	6
图 6：个税规模较小的省份个税占当地总财政收入的比例较低（%）	6
图 7：2021 年消费、房地产均偏弱（%）	7
图 8：央行城镇储户调查数据（%）	7
表 1：地方稳消费措施梳理	8

2021 年 12 月 29 日，国务院常务会议决定延续实施三项个税优惠政策，预计一年可减税 1100 亿元，旨在减轻纳税人负担，缓解中低收入群体压力，充分发挥财政促消费作用，包括：（1）将全年一次性奖金不并入当月工资薪金所得、实施按月换算税率单独计税的政策，延续至 2023 年底；（2）继续对年收入不超过 12 万元且需补税或年度汇算补税额不超过 400 元的免予补税，政策延续至 2023 年底；（3）将上市公司股权激励单独计税的政策，延续至 2022 年底。

虽然国常会提到“中低收入群体压力”，但需要承认的是，我国多数劳动者工资收入并未达到起征点，缴纳个税的人群占总人口比例并不高，这一政策的落地也因此引发一系列讨论：针对个税进行减税与“共同富裕”的基调是否矛盾？过去几年个税增速普遍快于收入增速究竟是何原因？展望未来，还有哪些收入端政策值得期待？本文将进行探讨。

个税优惠是对中等收入群体的帮扶

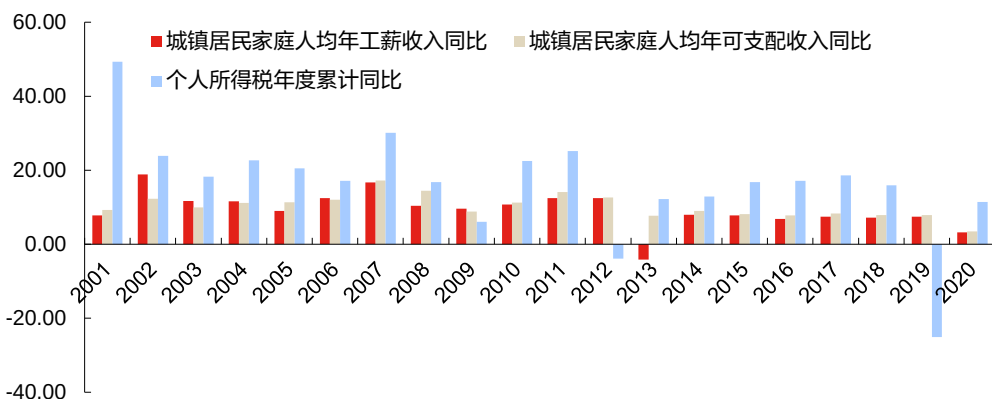
个税的计税方式导致不断有中等收入群体被纳入

近十年来，我国个人所得税有两次重要改革，一是 2011 年 6 月表决通过的全国人大常委会关于修改个人所得税法的决定，将个税起征点从 2000 元提高到 3500 元，自 2011 年 9 月 1 日起施行，二是 2018 年 8 月通过的关于修改个人所得税法的决定，将起征点调整到 5000 元，2018 年 10 月 1 日实行，同时该年印发了《个人所得税专项附加扣除暂行办法》，实施子女教育、继续教育、大病医疗、住房贷款利息或者住房租金、赡养老人等 6 项专项附加扣除，自 2019 年 1 月 1 日起施行。

由于个人所得税采用的是累进制，个税与收入之间的关系并非线性，因此在起征点不变的情况下，随着整体收入的提高，个人所得税增速会快于可支配收入增速——即便起征点正在随着收入水平的提高而调整，在两次调整之间也会出现这一现象，直到调整后的一年下滑。2015 年财政部财政科学研究所原所长贾康曾经指出，中国实际个税纳税人口 2800 万，约为总人口的 2%，而到 2018 年 8 月 31 日，财政部副部长程丽华答记者问时表示，修法后个人所得税的纳税人占城镇就业人员的比例将由现在的 44% 降至 15%，由此可见改革前纳税人数约 1.9 亿人，占总人口的比例约 13.6%（改革后降至 4.6%），较之前的 2% 有大幅度提高。我们认为其中一个重要原因在于 2011 至 2018 年（10 月 1 日前）个税起征点维持在 3500 元/月不变，期间个人所得税缴纳人数显著增加，这也导致了个人所得税与人均可支配收入增速的差值迅速扩大，2015 年之后高于 2013-2014 年 5-6 个百分点。

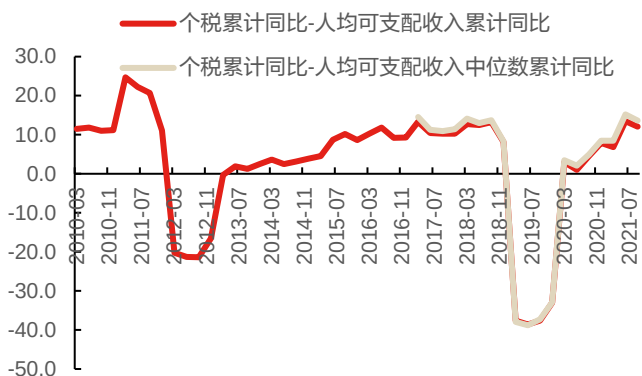
疫情反复或使收入差距进一步扩大，从而推动了个人所得税与可支配收入之间的增速差。由于高收入人群边际税率远高于相对低收入的人群，因此即使人均收入水平不变，收入差距扩大时，个人所得税增速与可支配收入增速差距也会扩大。2012-2014 年全国基尼系数逐渐下降，抑制了个人所得税与可支配收入累计同比增速的差值；2016-2018 年基尼系数有所反弹，一定程度上推动了这一差值扩大。近两年，在新冠肺炎疫情的影响下，“接触式”服务业低迷，导致工资性收入和财产性收入之间的不平等有所加剧——2020 年全国基尼系数小幅回升，2021 年可支配收入中位数与平均可支配收入累计同比的差距扩大到历史最高水平。

图 1：收入与个税增长（%）



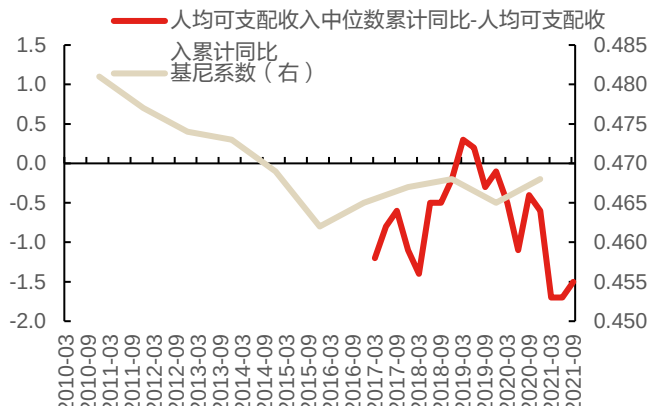
数据来源：Wind，东方证券研究所

图 2：个人所得税与名义可支配收入累计同比的差值（%）



数据来源：Wind，东方证券研究所

图 3：两种人均可支配收入累计同比差值与基尼系数（%）



数据来源：Wind，东方证券研究所 备注：两种人均可支配收入均为采用名义值

个税优惠的重点在于中等收入群体和依赖工资收入的群体

如前文所述，个税快速增长的一个关键原因在于覆盖人群的扩大，而不完全是在缴税人群收入的增长，因此缴纳个税的群体多数仍是中等收入群体。2020 年 10 月 16 日《求是》杂志发表习近平总书记的重要文章《扎实推动共同富裕》，其中就指出要着力扩大中等收入群体规模，个税优惠与这一政策精神是一致的。

除此之外，本次个税优惠的切入口是“全年一次性奖金”，针对的是依赖工资收入的群体，在 2022 年宏观经济应对三重压力的背景下，工薪阶层压力较依赖财产性收入的人群更大，更加需要财政支持。

结构性调整中高收入人群税收

除了针对年终奖的政策安排，本次会议决定将上市公司股权激励单独计税的政策延续至 2022 年底。考虑到处在快速发展期或成长性属性更强的企业更适合也更经常使用股权激励，降低股权激励相关税负有利于企业吸引优秀人才，加大科研创新投入。

有望在年初就落地见效

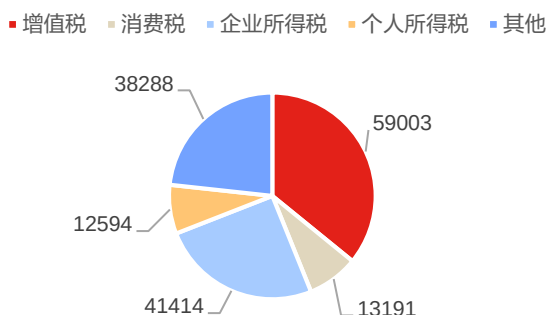
由于全年一次性奖金的计税办法一个自然年内只允许采用一次，且税款所属期按照发放时间计算，所以在 2022 年发放的 2021 年终奖应计入 2022 年综合所得。对于那些将在 2022 年拿到年终奖且薪资超过起征点的员工而言，年初就会享受到政策红利。

本轮个税优惠政策不会对财政产生显著压力

个人所得税优惠政策对整体财政收入的影响较小。中国的个人所得税规模上远小于增值税与企业所得税两大税种，与消费税较为接近，2020 年大约占总税收收入的 7.5%，2021 年截至 11 月约占 7.7%。假如以 2021 年 1-11 月税收情况作为参考，则 1100 亿元的减税额度不足年度个人所得税的 9%，总税收的 0.7%，实际情况会更低。

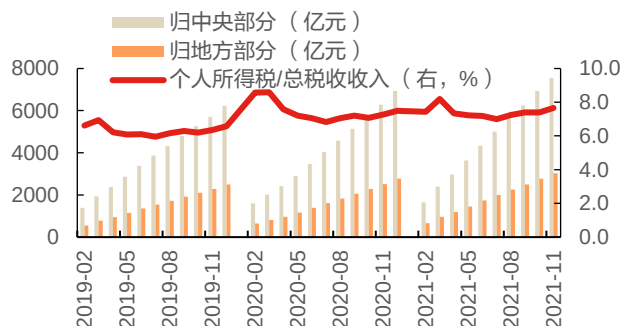
个税优惠对地方财政的影响同样较小。企业和个人所得税收入分享比例按中央 60%，地方 40% 执行，在不考虑其他税种和经济因素的情况下，2022 年地方政府会减少 440 亿元的税收。分地区来看，北京、上海、江苏、浙江、广东等经济较为发达的省份个人所得税与当地财政总收入（一般公共预算+政府性基金）的比值较高，同时也是贡献个人所得税的主要地区，这意味着个人所得税优惠政策主要影响的是经济相对发达、财政较为宽裕的省份，并不会对其余地区的财政产生显著压力。

图 4：2021 年中国的税收结构（截至 11 月，亿元）



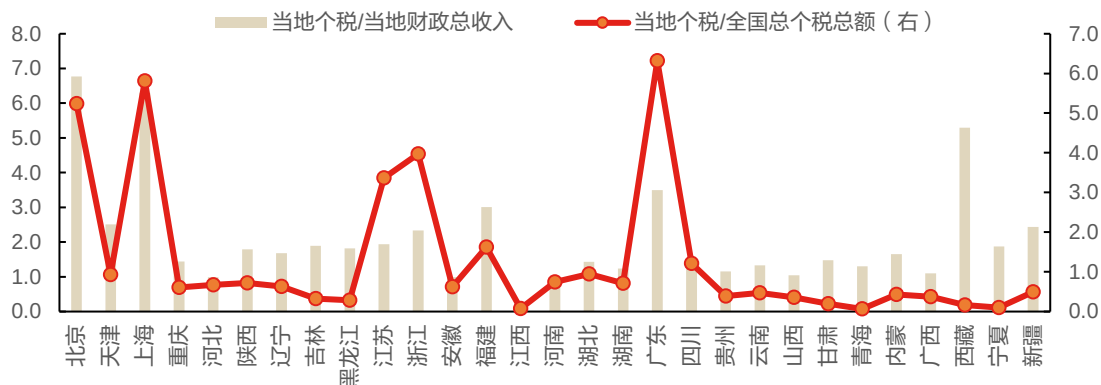
数据来源：Wind，东方证券研究所

图 5：个人所得税累计规模及其占总税收的比重



数据来源：Wind，东方证券研究所 备注：个人所得税采用累计值，总财政收入=一般公共预算收入+政府性基金收入。

图 6：个税规模较小的省份个税占当地总财政收入的比例较低（%）



数据来源：Wind，东方证券研究所 备注：数据采用 2019 年财政数据，总财政收入=一般公共预算收入+政府性基金收入。

从收入与需求侧稳增长还有哪些手段？

2021 年下半年以来国内疫情反复，导致服务类消费复苏偏缓，叠加地产周期下行制约了家具、家电等地产后周期消费，消费整体的修复较为坎坷。央行 2021 年第四季度城镇储户调查问卷显示，近期居民的消费意愿正在抬升，但升幅仍小于季节性（2014-2019 年平均）0.4 个百分点左右，中低收入人群收入增长不理想可能是一个重要原因。

针对消费瓶颈，近期除了个税优惠之外，还有其他一系列政策针对收入端、需求端进行帮扶，主要对教师和农民工等群体：（1）2021 年 9 月 8 日教育部举行第六场金秋新闻发布会，提出要健全义务教育教师工资待遇保障长效机制，在预算安排环节实现义务教育教师平均工资收入水平不低于当地公务员平均工资收入水平的目标，同时全面实施乡村教师生活补助政策；12 月 29 日国务院常务会议也提到严格落实义务教育教师平均工资收入不低于当地公务员的规定；（2）2021 年 10 月 28 日《国务院根治拖欠农民工工资工作领导小组办公室关于开展根治欠薪冬季专项行动的通知》发布，强调以工程建设领域和其他欠薪易发多发行业企业为重点，对欠薪问题实施集中专项治理；12 月 8 日中央经济工作会议对此也有特别部署，提出推动财力下沉，更好支持基层政府落实助企纾困政策和保基本民生保工资保运转，保障农民工工资发放。

除此之外，发放消费券的政策效果更为直接。相较于国外，中国缴纳个人所得税占总人口的比例较低，减税效果相对有限，因此在经济下行压力较大时，政府可以通过消费券等形式作为转移支付，促进中低收入群体消费，带动经济进一步实现良性循环，这一工具在疫情之后被广泛应用。根据刘俏和沈俏蔚等（Liu, Shen, Li, Chen, 2021, Management Science）对杭州市政府发放的电子消费券所做的分析，发现政府给市民发放 1 元钱的补贴，能带动 3.4 元的消费（注：杭州发的是满减券，消费满 40 元，政府补贴 10 元）。此外，从疫情期间美国发放财政补贴的经验来看，提振消费不仅见效快，而且能够精准扶持重点人群。2021 年末开始各地陆续开始发放消费券，如 1 月 4 日哈尔滨开始投放第一批合计 1 亿元纾困政府消费券，这些地方政策有望成为本轮个人所得税税收优惠政策的有机补充。

图 7：2021 年消费、房地产均偏弱（%）

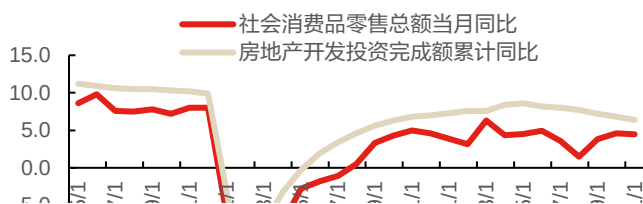
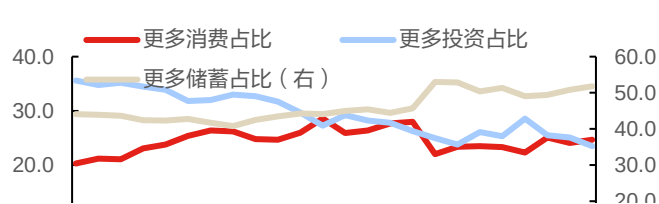


图 8：央行城镇储户调查数据（%）



预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=1_36533

