

生育激励与个人所得税

——理论逻辑与经验论据

彭海艳, 程北南

(上海立信会计金融学院 财税与公共管理学院, 上海 201209)

摘要: 中共十九大报告提出要进一步“促进生育政策和相关经济社会政策配套衔接”。在厘清税收激励生育的理论逻辑基础上, 运用工资税模型, 获取 OECD 国家对此的经验论据。结果显示, 许多国家运用税收政策向有子女家庭提供正向激励, 且更注重中低收入家庭。进一步分析发现, 通常为符合资格条件的儿童设计相同的或递增的定额税收优惠, 甚至为大规模家庭赋予额外优惠; 将儿童税收宽免转化为抵免, 引进收入限制和可退抵免制; 单亲家庭可享受额外优惠, 而已婚家庭还通过个人申报纳税、婚姻优惠、家庭申报纳税等多种举措受益。应汲取和借鉴 OECD 国家的成功经验, 逐步构建我国“生育友好型”的税收制度。

关键词: OECD 国家; 个人所得税; 低生育率; 工资税模型

中图分类号: C92-05 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-4149 (2021) 02-0001-12

DOI: 10.3969/j.issn.1000-4149.2021.00.008

Fertility Incentive and Personal Income Tax: Theoretical Logic and Empirical Evidence

PENG Haiyan, CHENG Beinan

(School of Public Finance and Administration, Shanghai Lixin University of Accounting and Finance, Shanghai 201209, China)

Abstract: In the report of the 19th National Congress of the Communist Party of China, it is emphasized to further promote the matching and connection between fertility policies and relevant economic and social policies. Based on the theoretical logic of fertility incentive

收稿日期: 2020-09-06; 修订日期: 2021-01-23

基金项目: 国家社会科学基金项目“综合与分类相结合个人所得税的作用机理、国际观察及优化设计研究”(17BJY178)。

作者简介: 彭海艳, 经济学博士, 上海立信会计金融学院财税与公共管理学院教授; 程北南, 经济学博士, 上海立信会计金融学院财税与公共管理学院讲师。

caused by tax system, a taxing wages model is used to simulate the effects of OECD countries in this paper. It is found that, in many OECD countries, personal income tax (PIT) has a significant positive effect on fertility incentive, especially for the low and middle income families. Further research reveals that the same or increasing quota tax benefits are usually designed for eligible children, and even an additional amount is introduced for large families to get a better fertility incentive; the children tax allowances have been replaced by tax credits with a phase-out and a refundable system; alone parent can enjoy extra tax benefits, while couples can benefit from separate taxation, marital status reliefs or joint taxation. Therefore, PIT system with “friendly fertility” in China should be adopted gradually on the successful experience learned from OECD countries.

Keywords: OECD countries; personal income tax; low fertility; taxing wages model

一、引言及文献综述

生育率是反映妇女生育强度的重要指标,是影响人口增长速度的核心因素,同时也是制定人口计划和进行人口预测的重要指标。经济合作与发展组织(OECD)数据统计显示,1960年到2018年间,OECD国家平均生育率从3.25下降到1.63。而中国的生育率水平在此期间下降更为迅速,从5.76降到1.69^①。一般认为,总和生育率低于国际警戒线1.5,就掉入了“低生育率陷阱”。“低生育率陷阱”理论的最大功效可能不在于理论本身,而在于其警示作用^[1]。基于妇女儿童权益和现代家庭观念,目前OECD国家已形成包括生育休假、收入补偿和保育服务三方面内容的生育支持服务体系^[2]。几乎所有的税收体系都能够同时影响纵向公平(如从高收入家庭到低收入家庭)和横向公平(如不同小孩数量的家庭之间),从而一定程度上影响个人就业和生育行为等方面的决策^[3]。

囿于大多数国家实施税收政策鼓励生育的时间较晚,直到20世纪90年代左右相关研究才开始突显。惠廷顿(Whittington)等人第一次真正实证评估了生育率和各种经济因素(包括税收因素)的函数关系。他们发现美国受抚养者的税收宽免对全国生育率有着积极而显著的影响,尽管税收弹性系数不大(在0.127到0.248之间),但似乎可以通过有意改变税收政策,在一定程度上影响公民的生育决定^[4]。之后,许多学者进一步运用宏观数据^[5-9]和微观数据^[10-12]对单个或多个国家展开实证分析,为我们理解各国如何通过税收激励生育及其效果提供了不同视角的参考。当然,受制于模型指标的选择、研究方法、研究对象、考察期间以及数据来源的差异,研究结果呈现复杂多样性,即税收对生育的激励程度是一个经验问题^[13],其作用尚未取得一致性的结论^[14]。更为重要的是,21世纪以来,OECD国家在税收政策设计中,广泛引进可退的税收抵免^②和收入限制条件^③,这种精细化的税收政策调整显然无法在宏观视角分析中被有效揭示,而微观视角由于数据的缺乏也很难展开有效的跨国

① 生育率是指总和生育率,为该国家或地区的妇女在育龄期间每个妇女平均的生育子女数。

② 可退的税收抵免是指当纳税人的应纳税额小于税收抵免额时,不足抵免的部分可退还给纳税人。

③ 收入限制条件是指纳税人享受的税收优惠待遇与其收入相关,通常有以收入为资格条件的定额享受和按(净)收入的一定比例享受两种情况。

和跨期比较。

十九大报告强调“促进生育政策和相关经济社会政策配套衔接”, 标志着中国生育政策的调整转型进一步向深度化和体系化方向发展^[15]。2019年起, 我国实施了个人所得税子女教育专项附加扣除, 迈出了减轻有小孩家庭税收负担的可喜一步。但与许多 OECD 国家“生育友好型”税收政策相比, 我国仍存在较大差距, 政策设计单一且相对粗糙。国内对此的相关研究也较为薄弱, 大多数学者从生育政策、财税政策和税收政策等宽泛视角, 对部分发达国家的相关政策及激励效果进行梳理和探讨^[2, 14-19], 因而聚焦于个人所得税生育激励的研究还有待于进一步加强^[20]。此外, 虽然国外涉及税收对生育成本影响的理论研究屡见不鲜^[3, 21-22], 但至今未曾发现系统地分析其理论逻辑的文献, 建立在统一口径上的大规模国际比较也十分缺乏^[23]。

基于此, 本文另辟蹊径, 首先, 厘清税收激励生育行为的理论逻辑, 奠定分析的理论基础。其次, 运用工资税模型^[24], 结合 OECD 国家最新数据比较分析税收对生育激励的总体效应, 并通过对各国税收政策模拟, 挖掘建立在统一口径上的税收政策显著性特征, 从而获取科学可比的国际论据。最后, 汲取和借鉴 OECD 国家的成功经验, 结合中国税收征管的现实约束, 逐步构建我国“生育友好型”个人所得税制的对策建议。

二、税收激励生育的理论逻辑与工资税模型

1. 税收激励生育的理论逻辑

以贝克尔 (Becker) 奠定的现代生育经济模式^[25]为基础^①, 本文循着成本类型—影响因素—税制要素—主要政策工具这条主线, 深入剖析税收激励生育的理论逻辑 (见表 1)。

表 1 税收激励生育的理论逻辑

成本类型	影响因素	税制要素	政策工具 (宽免或抵免)
生活成本	婚姻状况	税收宽免	分类或综合
教育成本	收入水平	税收抵免	据实或标准
医疗/保险费用	受抚养者年龄	个人申报	定额或比例
体育/艺术费用	受抚养者数量	家庭申报 (平均分割/家庭系数/合并)	转移或非转移 (配偶间)
托管成本	受抚养者健康	税率结构	可退或非可退
家政服务费用	性别 (女性)	纳税人 (享受主体及比例)	全额或限额

资料来源: 作者整理得到。

第一, 抚养小孩会产生哪些不同类型的成本? 经济学文献将抚养成本区分为直接成本和间接成本 (机会成本)。前者是指有小孩家庭产生的额外“自付”费用, 不仅有基本生活成本 (吃穿住行), 还会产生诸如教育成本以及健康费用 (或医疗保险费), 甚至是体育、艺术活动等费用。后者指父母生育子女后所遭受的收入损失。例如, 母亲不工作, 或者为照顾子女而减少工作时间, 或者在子女出生后职业前景欠佳^[3]。

第二, 哪些家庭特征会影响抚养成本或能力? 不同的婚姻状况, 蕴含小孩成长的不同环境; 不同的家庭收入水平, 代表抚养小孩的不同能力。对于一个较高收入或过高收入的纳税

① 他指出如果小孩是正常商品, 在保持其他不变的情况下, 家庭收入的增加 (抚养成本下降) 将促进更高的生育需求, 特别是在人力资本成本不会改变的短期内。

人,减少甚至不再享受税收优惠待遇,也符合“量能课税原则”。例如,在过去20年中,美国部分税收政策的变化有利于贫困家庭的小孩和工作的穷人(或近似穷人),这可能无意中影响了生育率,因为穷人往往倾向于多生孩子^[26];不同的小孩年龄、数量和健康状况,意味着养育成本亦千差万别;说服女性更多的生育和产后继续工作是政府面临的双重挑战。

第三,可借助哪些税制要素实现政策目标呢?理论上来说,减少有小孩家庭税收负担的诸多税制要素,对生育行为都可能积极影响,但效果迥异。其中,家庭系数法将综合税基在家庭成员(包括小孩)中分割后再适用累进税率,因而能有效减轻家庭税负;合并申报作为鼓励生育的一种手段可能并不十分精确,因为税负减少与儿童的数量无关^[22];类似的,平均分割法^①和税率结构对鼓励生育也可能不十分精确;个人申报纳税可能既有较高的女性劳动力供给,又能保障较高的生育水平^[21];纳税人享受的儿童税收优惠规定越自由灵活,则减轻税负的效果越好,对生育的激励作用越大。

最后,可借助于哪些税收宽免或抵免政策工具呢^②?两者的选择可谓精彩纷呈,是税收激励生育的精细化设计来源。既可根据抚养的成本类型不同分别考虑,也可简化为综合设计;既可根据成本类型据实扣除,也可设计为标准扣除(与实际费用无关)。在实践中,囿于这些成本常常不能被直接观察到,因而标准扣除是各国更常见的选择^[3]。具体而言,它既可采用定额方式,也可按(净)收入的一定比例扣除;当纳税单位为个人时,可赋予未使用完税收宽免或抵免在配偶间转移;针对中低收入者面对应纳税额不足抵免的事实,可设计可退的税收抵免。但是,政府为缓解财政收入损失压力,经常考虑限额的扣除、转移或退还。

鉴于涉及成本类型的多寡、探究影响因素的宽窄,以及灵活多变的政策要素或工具的选择,通常综合交错在一起,遂形成程度不一的激励路径。在实践中,无论是有意还是无意,各种税收政策都可能提高或降低生育的吸引力,因而综合影响可能是模糊的。厘清此理论逻辑,不仅有利于理解激励生育的税收政策设计,同时对如何权衡收入分配公平、工作效率以及财政收入稳定性,亦具有十分重要的现实意义和深远的战略价值。

2. 工资税模型

本文采用OECD 2019年提供的工资税模型所建立的分析框架^[24],主要假设:家庭有2个符合资格条件的小孩,年龄为6岁到11岁,身体健康。收入水平介于平均工资(Average Wage, AW)的50%到250%之间,即50%AW到250%AW。考虑符合条件的纳税人享受的各种标准税收优惠政策,因而可获得纳税人的实际个人所得税负担(不考虑社会保障负担)。在此基础上,通过分别测算无小孩与有小孩已婚家庭(假设仅配偶一方有收入),或者无小孩与有小孩单身家庭之间的税收负担差异值,便可知晓税收对生育家庭税负影响的方向及大小。如果无小孩家庭税收负担大于有小孩的家庭,即税负差异为正值,则发挥正向激励作用,且该正值越大,效果越明显。否则相反。

此外,引进平均税收利益指标,即儿童税收宽免对应的税收价值(中央与地方的合计

① 平均分割法是指将家庭综合税基在夫妻中平均分割后,再适用累进税率。

② 税收宽免与抵免是不同的,前者是从应纳税所得额中扣除,后者是从应纳税额中扣除。但两者都有很多种形式,例如基本税收宽免或抵免、儿童税收宽免或抵免,以及勤劳所得宽免和抵免。

数) 或者儿童税收抵免额占平均工资 (AW) 的百分比 (考虑两个小孩, 以 $2C/AW\%$ 表示), 这有利于消除经济变量单位差异的影响, 可有效开展跨国和跨期比较。更为重要的是, 税收优惠是收入的函数时, 可进一步模拟不同收入家庭与税收利益的关系。需要指出的是, 如果没有小孩的已婚家庭税收负担较低, 也隐含了潜在的生育激励。除非另有说明, 本文数据源自荷兰国际财税文献局 (IBFD)^① 以及 OECD 2019 年文献中 2018 年的原始数据^[24], 以及基于工资税模型假设开展计算和模拟的结果。

三、OECD 国家个人所得税对生育激励的总体效应

如表 2 所示, 在整个收入考察区间, 发现因小孩导致已婚和单身家庭存在税负差异的国家分别为 26 个和 30 个 (截至 2019 年底共 36 个成员国)。其中除少数国家部分工资收入区间存在税负差异负值外 (以* 标注), 绝大多数 OECD 国家税负差异为正值。此外, 一些国家只存在部分区间差异, 但大多集中在平均工资以下的中低收入家庭。这些表明大多数 OECD 国家通过个人所得税减轻了生育家庭税收负担, 尤其是考虑了单身家庭和中低收入家庭, 这与较低收入家庭更大的家庭规模是相适应的。

表 2 无小孩与有小孩家庭在 50%AW—250%AW 收入区间的税负差异比较

家庭类型	已婚家庭	单身家庭
有差异 完全差异	奥地利、比利时、加拿大、捷克、爱沙尼亚、德国、希腊、匈牙利、爱尔兰、意大利、韩国、拉脱维亚、波兰、斯洛伐克、斯洛文尼亚、西班牙、瑞士、土耳其、美国 (19 个)	奥地利、比利时、加拿大、捷克、丹麦、爱沙尼亚、德国、希腊、匈牙利、爱尔兰、以色列、意大利、韩国、拉脱维亚、卢森堡 (50%—96%, 97%—250%*)、波兰、荷兰、挪威、斯洛伐克、斯洛文尼亚、西班牙、瑞士、土耳其、美国 (24 个)
部分差异	澳大利亚 (50%—63%)、智利 (100%—250%)、法国 (104%—250%)、日本 (50%—52%)、新西兰 (50%—79%*)、葡萄牙 (54%—250%)、英国 (50%—83%) (7 个)	澳大利亚 (50%—55%*, 56%—63%)、智利 (100%—250%)、法国 (52%*, 53%—250%)、新西兰 (50%—79%*)、葡萄牙 (54%—250%)、英国 (50%—83%) (6 个)
无差异	丹麦、芬兰、冰岛、以色列、立陶宛、卢森堡、墨西哥、荷兰、挪威、瑞典 (10 个)	芬兰、冰岛、日本、立陶宛、墨西哥、瑞典 (6 个)

资料来源: 作者计算整理得到。

接下来, 以平均工资家庭 (100%AW) 为典型案例进一步展开实证考察。如图 1 所示, 对已婚家庭存在正向税收激励的国家有 21 个。无小孩的已婚家庭税收负担平均为 13.0%, 而有小孩已婚家庭平均税收负担仅 10.4%, 总体降低 2.6%。其中税收负担降低最多的是捷克, 从 7.1% 降到 -5.1%, 降低了 12.2%。主要原因是捷克有配偶间基本税收抵免转移, 以及高水平的 (限额可退) 儿童税收抵免。此外, 在没有显示正向激励的国家中, 北欧国家以高税收和高福利著称, 这为激励生育提供了较好的物质基础。例如, 瑞典、丹麦和冰岛三国生育率均高于 OECD 平均水平。

类似的, 单身家庭存在正向税收激励的国家有 26 个。无小孩的单身家庭税收负担平均为 15.7%, 而有小孩单身家庭平均税收负担为 11.9%, 总体税负降低约 4%。其中税负降低最多的是美国, 从 16.1% 降到 0.06%, 降幅高达 16%。这是因为美国不仅设计了 (可退)

① 数据来源于 IBFD 在线数据库, <https://research.ibfd.org/>, 2019

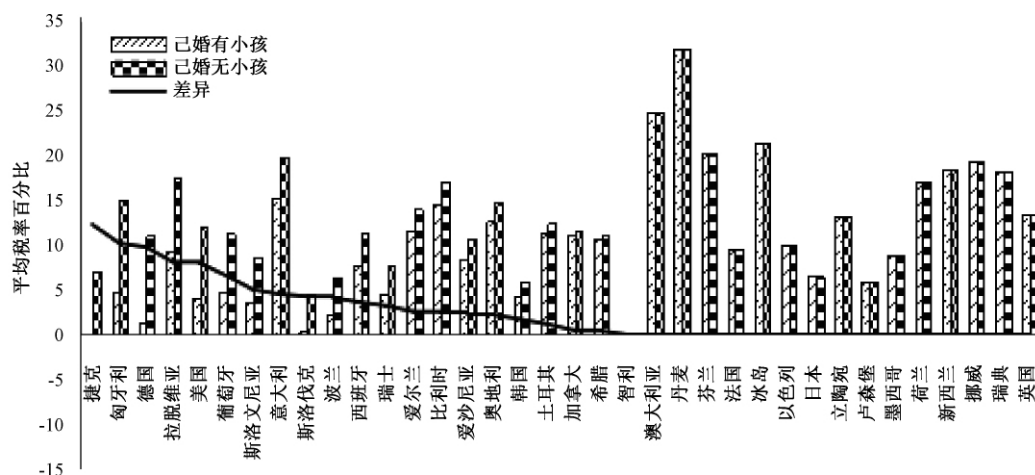


图1 OECD国家无小孩与有小孩的已婚家庭税负水平及差异

资料来源：作者根据计算结果绘制而成。

儿童税收抵免，同时还考虑了小孩的（可退）勤劳所得抵免（Earned Income Tax Credit, EITC），以及单亲父母适用比单身个人申报时更大的税收宽免。

以上分析表明，对有子女家庭给予各种税收优惠是大多数OECD国家的通行做法，这使得21世纪以来其生育率下降趋势得到有效遏制，甚至部分国家出现了小幅提升。例如，德国、法国、瑞典和澳大利亚等国的生育率在20世纪70年代呈断崖式下滑后，及时采取财税政策鼓励生育，效果较为显著^[19]。因为这些极具鼓励生育色彩的税收减免政策，保障了子女的基本生活需求和相关的教育支出，减轻了父母养育子女的负担^[27]。

四、OECD国家个人所得税对生育激励的显著特征

接下来，有必要进一步细致分析OECD国家税收激励生育的显著特征。结合问题的重要性、复杂性以及篇幅的有限性，可从以下四个方面重点展开探讨^①。

1. 生育家庭之儿童利益：税收宽免 VS 税收抵免

OECD数据库中对儿童税收优惠的分类不甚清晰和统一，尤其是许多国家在设计时也未明确划分。因此，不区分成本类型，而是将之聚焦于儿童税收宽免和税收抵免的差异比较更有意义（但这并不否认不同成本类型申报资格条件的可能差异）。

如表3所示，部分OECD国家为符合资格条件的小孩设计相同的定额税收宽免，斯洛文尼亚还根据小孩出生次序递增，匈牙利甚至依小孩数量增多，每个小孩的宽免额都增加（表中数据为3个以上小孩对应情形）。除爱沙尼亚和匈牙利（比例税）仅一个税收利益数值外，其他国家（累进税）得到的是区间值。例如，拉脱维亚的税收利益数值较高，为

① 大多数OECD国家对未成年人的最高年龄限额为18岁，少数国家高于或低于该限额。一旦超过限额，通常在以下几种情况下才能继续享受：一是在校大学生或研究生。大多数国家也规定了学生年龄限额（如奥地利为24岁），少数国家规定只要符合学生身份而不论年龄（如斯洛伐克）。二是少数国家毕业生短时间内也能继续享受（如以色列）。三是部分国家的残疾儿童不受年龄限制（如美国和波兰）。此外，在个人纳税单位中，大多数OECD国家规定夫妻可选择各按50%比例或仅一方申报儿童税收优惠。

8.08%—12.69%，而奥地利和韩国较低，都不足1%。不过，囿于高收入者从宽免中享受了更多的税收利益，许多国家采用了税收抵免^[28]。

表3 部分 OECD 国家儿童税收宽免比较

单位 (本国货币)

国家	第一	第二	第三	第四及之后	年龄限制	2C/AW (%)
奥地利	440	440	440	440	18/24	0.26—0.56
爱沙尼亚	0	1848	1848	1848	16	2.3
匈牙利	2640000	2640000	2640000	2640000	16/20	8.7
韩国	300000	300000	300000	300000	20	0.08—0.52
拉脱维亚	2400	2400	2400	2400	18/24	8.08—12.69
斯洛文尼亚	2437	2649	4419	6188	18/26	4.14—12.93
瑞士	7200	7200	7200	7200	18/学生	3.94—5.63

资料来源: 根据整理及计算得到。

如表4所示, 与宽免一样, 抵免也采用不变或递增的形式。不过, 它还有以下两大显著特征: 一方面, 许多国家设计了收入限制条件。例如, 意大利、英国和美国等国家的儿童税收抵免是收入的函数, 而奥地利、智利、捷克、以色列、波兰和斯洛伐克等国家在符合收入条件下适用固定的税收抵免。考虑到收入限制条件, 在比较最大抵免额时需谨慎。另一方面, 许多国家引进了可退抵免制。可退的税收抵免使政府向中低收入者付款, 导致收入从高收入阶层向低收入阶层转移, 是基于公正的正当理由。例如, 英国和韩国分别于2003年和2015年开始建立可退的儿童税收抵免。但是, 考虑到全额可退会造成国家财政收入的极大损失, 有的国家规定只能在社会保障税或其他税中抵免 (例如波兰), 有的国家则规定退税的最高限额 (例如美国)。

表4 部分 OECD 国家儿童税收抵免比较

单位 (本国货币)

国家	第一	第二	第三	第四及之后	收入限制	是否可退	年龄限制	2C/AW (%)
奥地利	494	175	220	220	$W_p > 0$ 和 $W_s \leq 13\% AW$	是	18/24	0.78
智利	121289	121289	121289	121289	$W \leq 226\% AW$	否	学生	2.51
捷克	15404	19404	24204	24204	$W \geq 20\% AW$	限额	18/26/28	9.03
德国	2328	2328	2400	2700	$W > 0$	是	18	9.21
以色列	2592	2592	2592	2592	$W_p > 0$ 和 $W_s > 0$	否	18	3.38
意大利	950	950	1150	1150	$W \leq 337\% AW$	否	18	5.49
韩国	150000	150000	300000	300000	$W > 0$	是	20	0.62
波兰	1112	1112	2000	2700	$0 < W \leq 207\% AW$	限额	18/25	4.10
葡萄牙	600	600	600	600	—	否	16	6.54
斯洛伐克	259	259	259	259	$W \geq 24\% AW$	是	18/学生	4.27
西班牙	456	513	760	855	—	否	25	3.60
瑞士	251	251	251	251	—	否	18/学生	0.55
土耳其	274	274	365	183	—	否	16	1.17
英国	2780	2780	2780	2780	$0 < W \leq 84\% AW$	是	16/19	14.14
美国	2000	2000	2000	2000	$0 < W \leq 437\% AW$	限额	17	7.28

资料来源: 根据整理及计算模拟得到。

注: 1. W —工资, 下标 p 和 s 分别代表夫妻中的主要收入者和次要收入者。2. 在英国, 2017年4月6日或之后出生的第三个孩子, 不再获得儿童税收抵免; 比利时、新西兰和希腊等国家也采用了儿童税收抵免; 波兰抚养2个或以上子女的普通家庭或单亲家庭, 不适用收入最高限额的规定; 意大利根据小孩出生次序以及最大抵免额, 收入限额也不相同。

2. 生育家庭之婚姻状况：单身 VS 已婚

通常婚姻状况可归为已婚（有配偶）和单身（未婚、丧偶和离婚）两种类型，则对应存在有小孩的已婚和单身家庭。考虑到贫困家庭中有相当一部分源自单身家庭，因而许多 OECD 国家对单身家庭赋予额外基本税收宽免和（或）抵免（见表 5）。此外，部分国家还设计了考虑婚姻和（或）小孩的勤劳所得抵免（EITC）。例如，以 2 个小孩为例，加拿大、以色列和美国采用可退梯形 EITC，收入分别为 56%AW、75%AW 和 84%AW 时抵免退出，英国收入在 84%AW 时退出，卢森堡则收入在 177%AW 时保持在更低抵免水平上。

表 5 部分 OECD 国家单身家庭和已婚家庭额外税收优惠比较

类型	国家	内容
税收宽免	丹麦	单身家庭受雇所得可额外扣除收入的 6%，但不能超过 21200 丹麦克朗（84%AW）
	德国	2015 年起，单身家庭享受额外宽免 1908 欧元。如果有 1 个以上的孩子，则每个孩子增加 240 欧元
	韩国	单身家庭额外宽免 100 万韩元
	挪威	单身家庭额外宽免 51804 挪威克朗
	西班牙	单身家庭额外宽免 2150 欧元，已婚家庭额外宽免 3400 欧元
	瑞士	税收宽免为 14500 欧元，其他家庭（含单身和已婚）税收宽免 28300 欧元（零税率）
	美国	合并申报基本宽免为 24000 美元，户主 18000 美元（含单身家庭），单身 12000 美元
税收抵免	比利时	单身家庭基本宽免增加 1510 欧元（与其他宽免一起根据税率表转换为税收抵免）
	加拿大	单身和已婚家庭有相同的可退 EITC（梯形），最大抵免 1922 加元，在 56%AW 退出
	爱尔兰	单身家庭额外抵免 1650 欧元
	以色列	单身家庭额外基本抵免 2592 新谢克尔；以 2 个小孩为例，单身家庭的可退 EITC（梯形）最大抵免为 5940 新谢克尔，在 75%AW 退出。而已婚家庭最大抵免为 3960 新谢克尔，在 50%AW 退出
	意大利	单身家庭第一个小孩等于实际享受的最大儿童税收抵免
	卢森堡	单身家庭额外可退 EITC 为 1500 欧元。当收入超过 35000 欧元时（58%AW）以累进速度下降，直到收入为 177%AW 时，抵免额保持为 750 欧元
	荷兰	单身或已婚家庭（12 岁以下小孩）应纳税所得额不超过 4934 欧元时，额外 EITC 为 1052 欧元。超过部分累进增加，收入 33065 欧元（65%AW）时最大抵免 2801 欧元
	波兰	最大基本税收抵免 1440 欧元。单身或已婚家庭基本抵免翻倍，从 2880 欧元降到 1112 欧元，维持一定收入区间后，在 272%AW 时退出
	西班牙	两个孩子的单身家庭有额外可退的税收抵免 1200 欧元
	英国	单身家庭或已婚家庭可退 EITC 最大抵免都为 4780 英镑，在 84%AW 左右退出，两者每周至少工作时间分别为 16 小时和 24 小时
	美国	以 2 个小孩为例，单身家庭可退 EITC（梯形）最大抵免为 5716 美元，在 84%AW 退出。而已婚家庭最大抵免也为 5716 美元，在 94%AW 退出

资料来源：根据整理及计算模拟得到。

与单身家庭相比，已婚家庭额外税收优惠在更少国家适用。从税收宽免来看，仅瑞士、西班牙和美国的已婚家庭适用额外宽免。从税收抵免来看，加拿大、荷兰和波兰的单身与已婚家庭额外抵免优惠相同，而以色列和英国的单身家庭抵免更优惠，美国的已婚家庭抵免更优惠。此外，除波兰采用基本抵免外，其余五个国家采用的都是（可退的）勤劳所得抵免，极大地保障了中低收入家庭的税收利益。

3. 已婚家庭之收入水平：次要收入者 VS 主要收入者

在已婚家庭中，普遍存在主要收入者和次要收入者（包括无收入，通常是照顾家庭的女性）。在单独申报纳税的情况下，低收入配偶可能存在不能充分享受基本税收宽免或抵免的现象。对此，许多 OECD 国家或直接将其（全部或部分）转移给主要收入者，或通过重

新设计公式转移给主要收入者, 基于其相同的实质, 可统称为“配偶间转移”, 这也是地中海国家常用的税收政策^[3]。单职工家庭或夫妻工资差异较大家庭常常是有小孩家庭, 从而能部分弥补因生育造成收入暂时减少的损失。

如表 6 所示, 从税收宽免来看, 日本和韩国的未使用完宽免可全部转移给主要收入者, 斯洛文尼亚仅对配偶无收入的情况赋予主要收入者一个更小的定额宽免。而斯洛伐克允许转移的宽免额还受主要收入者收入的影响。类似的, 英国只允许适用基本税率的主要收入者享受, 且为限额转移。从税收抵免来看, 加拿大、丹麦和冰岛允许未使用完基本抵免全部转移给配偶, 但加拿大配偶有小额收入时按公式计算递减。抵免在配偶间限额转移的国家有: 意大利、荷兰和土耳其。此外, 意大利和捷克都对次要收入者有收入限制要求, 前者重新设计了更小的抵免公式, 后者虽不属于配偶间转移的范畴, 但实质是侧重低收入者。

表 6 部分 OECD 国家低收入配偶 (含无收入) 的额外税收优惠

类型	国家	内容
税收宽免	爱沙尼亚	2017 年 1 月 1 日起, 配偶的年收入必须低于 2160 欧元, 家庭的年总收入必须低于 50400 欧元, 则享受配偶补充基本宽免最高 2160 欧元 (基本宽免为 6000 欧元)
	日本	如果配偶收入不超过 380000 日元, 配偶间转移最高为 380000 日元; 配偶所得超过 380000 日元, 实行分段递减的配偶特别宽免, 当配偶收入超过 1230000 日元时, 特别宽免减为零
	韩国	如果配偶净收入不超过 1500000 韩元, 配偶间转移最高为 1500000 韩元
	斯洛伐克	若主要收入配偶净收入不超过 35268 欧元 (335%AW), 且次要收入配偶净收入不超过 3 803.33 欧元, 最高转移宽免 3 803.33 欧元; 如主要收入者净收入超过 35268 欧元, 则最高转移金额呈下降趋势, 主要收入者净收入在约 482%AW 时降为零
	斯洛文尼亚	基本宽免为 3303 欧元。如果配偶没有收入, 主要收入者额外宽免 2437 欧元
	英国	若主要收入配偶适用基本税率, 次要收入配偶收入低于基本宽免 11850 英镑, 则最多可转移基本宽免的 10%
税收抵免	比利时	最高基本宽免为 7730 欧元 (按公式换算为抵免), 无收入配偶也有相同抵免
	加拿大	如配偶是唯一被赡养人, 基本税收抵免 1771 加元可全部在配偶间转移。若配偶有小额收入, 则按 15% 的速度递减, 配偶收入为 22%AW 时抵免为零
	丹麦	基本税收抵免 17038 欧元可全部在配偶间转移
	捷克	基本税收抵免为 24840 捷克克朗。如果配偶收入不超过 68000 捷克克朗 (17%AW), 额外抵免 24840 捷克克朗。但收入高于该水平时, 配偶没有基本抵免
	冰岛	基本税收抵免 646739 欧元可全部在配偶间转移 (2001 年为 90%, 2002 年为 95%, 2003 年开始 100%)
	意大利	最高基本税收抵免为 1880 欧元 (递减)。如果次要收入配偶应纳税所得额小于 2840.51 欧元 (10%AW), 则按公式计算转移的抵免, 最大 800 欧元, 总体呈下降趋势至零
	荷兰	最高基本税收抵免为 2265 欧元 (递减), 夫妻间可转移, 转移比例在 2009-2023 年间逐年递减至零, 2018 年为 33.33%
	土耳其	基本抵免 1827 里拉, 如果配偶没有收入, 抵免额约为 365 里拉 (五分之一)

资料来源: 作者整理及计算模拟得到。

4. 已婚家庭之纳税单位: 个人 VS 家庭

众所周知, 纳税单位的选择通常有: 个人、家庭或者两者皆可。从理论上来说, 纳税单位本身对生育激励的准确性较差 (除家庭系数法外)。生育率与妇女劳动力参与之间也存在着有据可查的负相关性, 但是最近部分发达国家发现两者之间也呈现正相关性^[29]。例如, 北欧国家的丹麦、瑞典和冰岛, 女性劳动力参与率和生育率都比其他 OECD 国家高得多, 因为税收制度支持个人纳税, 则女性的边际税率相对较低。

如表 7 所示, 在 36 个 OECD 国家中, 只有法国和瑞士两个国家对已婚夫妻强制家庭申报, 前者采用的是家庭系数法, 根据婚姻状况以及家庭成员数量赋予不同的系数, 后者采用家庭合并申报。允许夫妻可选择家庭申报的有德国、卢森堡、波兰、葡萄牙、爱尔兰、西班牙和美国等 7 个国家。其中前 4 个国家采用的平均分割法 (夫妻系数为 2, 单身系数为 1, 但波兰对单亲家庭也赋予系数 2)。显然, 除个人申报纳税外, 平均分割法和家庭系数法对已婚大规模家庭税负减轻尤为有利^①。而合并申报对家庭税收负担的影响最终取决于应纳税所得额以及税率结构, 影响较为复杂。例如, 美国前 2 级纳税人税负保持不变 (级距是单亲的两倍), 而后面 5 级级距的纳税人遭遇婚姻惩罚 (级距小于单亲两倍)。

表 7 OECD 国家个人所得税纳税单位和税率级次比较

国家	纳税单位	税率级次	国家	纳税单位	税率级次	国家	纳税单位	税率级次
澳大利亚	个人	4 级	匈牙利	个人	比例	新西兰	个人	4 级
奥地利	个人	6 级	冰岛	个人	2 级	挪威	个人	4 级
比利时	个人	4 级	爱尔兰	合并/个人	2 级	波兰	个人/平均分割	2 级
加拿大	个人	4 级	以色列	个人	6 级	葡萄牙	个人/平均分割	7 级
智利	个人	6 级	意大利	个人	5 级	斯洛伐克	个人	2 级
捷克	个人	比例	日本	个人	7 级	斯洛文尼亚	个人	5 级
丹麦	个人	2 级	韩国	个人	7 级	西班牙	个人/合并	5 级
爱沙尼亚	个人	比例	拉脱维亚	个人	3 级	瑞典	个人	2 级
芬兰	个人	4 级	立陶宛	个人	比例	瑞士	合并	10 级
法国	家庭系数	4 级	卢森堡	平均分割/个人	19 级	土耳其	个人	4 级
德国	个人/平均分割	-	墨西哥	个人	11 级	英国	个人	3 级
希腊	个人	4 级	荷兰	个人	4 级	美国	个人/户主/合并	7 级

资料来源: 作者整理得到。

注: 税率级次为中央政府对应级次 (不包括零税率)。

五、结论及启示

《“十三五”全国计划生育事业发展规划》要求, 到 2020 年我国总和生育率要从 1.6 提高到 1.8 左右 (2020 年总和生育率为 1.7)。为更好提高生育率水平, 应汲取和借鉴 OECD 国家的成功经验, 并结合中国税收征管的现实约束, 逐步构建“生育友好型”个人所得税制。

第一, 坚持个人纳税单位, 设计定额婚姻宽免。研究表明 OECD 国家以个人纳税单位为主流, 同时有的国家赋予个人和家庭申报选择权, 有的国家引进配偶间税收优惠全额或限额转移^②, 以更好地达到同时促进生育与提高女性劳动力参与率的目标。我国个税纳税单位的选择何去何从呢? 如果选择合并申报或者两者可选择, 囿于我国比西方国家更复杂的家庭结构, 将涉及更多的监管和登记工作。此外, 家庭合并申报与综合所得税有着天然的契合性, 而我国已由分类制迈向了综合与分类结合制, 这也是当前世界主流趋势。因此, 我国应坚持个人纳税申报, 同时可设计婚姻宽免, 以助力我国生育率水平的提高。考虑到税收征管困

① 纳税单位的选择如此重要主要是受累进税率结构的影响, 因而边际税率的下降, 特别是比例税的引进, 部分消除纳税单位选择带来的影响。

② 笔者认为除个人和传统的合并申报外, 其他形式可归为对纳税单位选择的第三种路径, 主要目的是为了部分消除两种方式中存在的弊端。

难, 当前可为单职工家庭设计定额婚姻宽免 (例如按免征额的一定比例确定)。

第二, 提高教育附加扣除, 拓展享受年龄限制。研究发现许多 OECD 国家为符合条件的儿童设计相同或递增的定额税收优惠, 甚至为大规模家庭赋予额外优惠^①。而 2019 年我国推出的教育专项附加扣除没有考虑小孩出生的次序^②, 可加大对二孩生育的激励力度, 例如, 可设计二孩的教育专项附加扣除翻倍。当然, OECD 国家针对儿童税收宽免或抵免的精细化设计还有很多, 例如考虑儿童不同的年龄, 不同的抚养成本类型, 等等, 应结合我国实际情况借鉴并逐步推进。此外, 我国对享受年龄限制的政策规定相对宽松, 但将 3 岁以下的婴幼儿排除在外。事实上, 许多 OECD 国家对 3 岁以下的小孩赋予更慷慨的优惠。例如, 西班牙不仅有递增的儿童税收抵免, 还对 3 岁以下儿童设计额外抵免。建议将我国 0—3 岁儿童纳入同等享受的范围。

最后, 瞄准弱势群体宽免, 适时推出税收抵免。研究发现对已婚家庭提供更高扣除额的国家, 也是那些对单亲家庭更慷慨的国家。同时, 也会考虑儿童的身体状况。而我国教育专项附加扣除对所有家庭, 以及符合条件的所有小孩一视同仁。因此, 可对单亲家庭设计额外的税收优惠 (如基本宽免的 150%), 残疾儿童也可采用类似的办法 (如附加扣除的 150%)。此外, 我国免征额水平相对较高, 再加上“三险一金”税前扣除, 教育专项附加扣除对中低收入者来说形同虚设。因此, 待条件成熟, 可引进税收抵免 (如按最低边际税率计算确定抵免额)。同时, 为了缓解财政收入减少的压力, 建议结合收入退出机制。

参考文献:

- [1] 陈友华, 苗国. 低生育率陷阱: 概念、OECD 和“金砖四国”经验与相关问题探讨 [J]. 人口与发展, 2015 (6): 9-20.
- [2] 唐一鹏. OECD 国家的生育支持服务体系及其启示 [J]. 人口与社会, 2018 (2): 79-87.
- [3] D'ADDIO A C, D'ERCOLE M M. Policies, institutions and fertility rates: a panel data analysis for OECD countries [J]. OECD Economic Studies, 2005, 41 (2): 7-45.
- [4] WHITTINGTON L A, ALM J, PETERS H E. Fertility and the personal exemption: implicit pronatalist policy in the United States? [J]. American Economic Review, 1990, 80 (3): 545-556.
- [5] WENNEMO I. The development of family policy: a comparison of family benefits and tax reductions for families in 18 OECD countries [J]. Acta Sociologica, 1992, 35 (3): 201-217.
- [6] GEORGELLIS Y, WALL H J. The fertility effect of dependent tax exemptions: estimates for the United States [J]. Applied Economics, 1992, 24 (10): 1139-1145.
- [7] GOHMANN S F, OHSFELDT R L. The dependent tax exemption, abortion availability and US fertility rates [J]. Population Research and Policy Review, 1994, 13 (4): 367-381.
- [8] CRUMP R, GODA G S, MUMFORD K J. Fertility and the personal exemption: comment [J]. American Economic Review, 2011, 101 (4): 1616-1628.
- [9] 丁宏. 增加政府转移支付是否会有助于改善生育率——基于 OECD 国家的门槛回归模型检验 [J]. 南开经济研究,

① 对大规模家庭实行额外税收宽免或抵免的国家主要有: 奥地利、意大利、波兰、西班牙和美国。例如, 在西班牙, 3 个或更多儿童的大规模家庭或者受抚养者有残疾的家庭, 有额外的可退税收抵免 1200 欧元 (5 个或更多儿童的家庭 2400 欧元)。超过大规模家庭最低数量时, 每增加一个儿童 600 欧元。有两个小孩的单亲家庭也可以申请。

② 2019 年之前, 与生育相关的税收减免仅集中于托儿补助费、独生子女补贴、妇女生育津贴、生育医疗费或其他属于生育保险性质的津贴、补贴。

- 2017 (4): 59-72.
- [10] WHITTINGTON L A. Taxes and the family: the impact of the tax exemption for dependents on marital fertility [J]. Demography, 1992, 29 (2): 215-226.
- [11] BAUGHMAN R, DICKERT-CONLIN S. The earned income tax credit and fertility [J]. Population Economics, 2009, 22 (3): 537-563.
- [12] MUMFORD K J, THOMAS P. Fertility response to the tax treatment of children [J]. National Tax Association, 2017, 110: 1-18.
- [13] SLEEBOS J. Low fertility rates in OECD countries: facts and policy responses [R]. OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 15, 2003.
- [14] 王颖, 孙梦珍. 鼓励生育的政策及其效果: 国际经验、回顾和展望 [J]. 浙江大学学报 (人文社会科学版), 2017 (5): 19-29.
- [15] 吴帆. 欧洲家庭政策与生育率变化——兼论中国低生育率陷阱的风险 [J]. 社会学研究, 2016 (1): 49-72, 243.
- [16] 朱荟, 苏杨. 基于激励相容理论的韩国生育政策实践检视——兼论对中国的启示 [J]. 人口与经济, 2019 (3): 48-61.
- [17] 周慧, 李放. 外国人口生育激励政策及其经验借鉴——基于三类国家 (地区) 的比较分析 [J]. 湖南农业大学学报 (社会科学版), 2018 (6): 79-83.
- [18] 吕世辰, 许团结. 发达国家生育支持政策及启示 [J]. 山西师大学报 (社会科学版), 2019 (2): 17-22.
- [19] 何凌云, 肖秋驰, 马青山. 部分国家促进生育财税政策的经验及借鉴 [J]. 税务研究, 2019 (12): 60-64.
- [20] 于秀伟, 侯迎春. “生育友好型”个人所得税制度的构建——基于德国的经验 [J]. 税务与经济, 2018 (4): 91-96.
- [21] APPS P, REES R. Fertility, taxation and family policy [J]. The Scandinavian Journal of Economics, 2004, 106 (4): 745-763.
- [22] MEIER V, WREDE M. Reducing the excess burden of subsidizing the stork: joint taxation, individual taxation and family tax splitting [J]. Journal of Population Economics, 2013, 26 (3): 1195-1207.
- [23] ENGELHARDT J A P V. The income tax treatment of the family: an international perspective [J]. National Tax Journal, 1990, 43 (1): 1-22.
- [24] OECD. Taxing wages 2019 [R], 2019.
- [25] BECKER G S. An economic analysis of fertility [R]. NBER, 1960.
- [26] MOFFITT R A. The deserving poor, the family and the US welfare system [J]. Demography, 2015, 52 (3): 729-749.
- [27] 盛亦男, 杨文庄. 西方发达国家的家庭政策及对我国的启示 [J]. 人口研究, 2012 (4): 45-52.
- [28] ZEE H H. Personal income tax reform: concepts, issues and comparative country developments [R]. IMF Working Papers, No. 87, 2005.
- [29] BORCK R. Adieu rabenmutter-cultur, fertility, female labour supply, the gender wage gap and childcare [J]. Journal of Population Economics, 2014, 27 (3): 739-765.

[责任编辑 刘爱华]