

文章编号:1002-980X(2007)07-0085-05

完善个人所得税制度研究

罗妙成¹, 陈月富²

(1. 福建财会管理干部学院, 福州 350001; 2. 福建省地方税务局, 福州 350003)

摘要:个人所得税制改革必须与国情相结合分步实施、循序渐进,而不能一步到位。“十一五”乃至更长的一段时期,个人所得税制应按照主要体现收入再分配的政策目标来完善:实行综合与分类相结合的混合所得税制课税模式;简并税率形式,调整税率的幅度和结构;采取有效措施,减少个人所得税流失。

关键词:政策目标;税制模式;税率;征管

中图分类号: F812.42 **文献标志码:** A

1 个人所得税的政策目标选择

综观西方发达国家个人所得税的起源和发展,个人所得税政策目标的运用,经历了由增加政府财政收入的单一目标向增加政府财政收入、收入再分配以及促进经济的稳定和发展双重或三重目标的转变过程。较早开征个人所得税的一些西方发达国家,在个人所得税制度确立的初期,其政策目标主要是组织收入。如英国 1799 年首创所得税、美国 1861 年征收个人所得税,主要都是为了筹措战争经费的迫切需要。到第一次世界大战期间,一些国家开始认识到个人所得税不仅是一种重要的收入来源,其所具有的收入再分配功能,也是一个有助于实现社会公平与社会改革的工具。第二次世界大战后,在市场经济发达的国家中,个人所得税被用来作为防止经济波动的“稳定器”。由国外个人所得税政策目标的发展变化给我们的启迪是,理想的个人所得税应是多重目标的综合运用,并根据客观形势的变化有所侧重。这是因为,首先,作为个人所得税征税对象的个人收入是国民收入的重要组成部分,也是国家财政收入的源泉之一,同时居民个人也同企业法人一样,负有向国家履行纳税的义务;其次,由于个人的能力、受雇的行业、从事的职业不同,收入来源的性质、渠道、占有财产的种类和数量不同等原因,社会成员之间分配不公、收入悬殊是客观存在的;第三,随着社会经济的迅速发展,个人财富的增

加,个人的经济行为在整个国民经济活动中占有举足轻重的地位,如西方发达国家个人的储蓄、投资、消费等行为对国家经济的稳定和发展有着重大的影响。因此,在设计个人所得税时,放弃任何一个政策目标,都会影响个人所得税作用的全面发挥。

但是,不同的国家,同一国家的不同时期,政治、经济、社会等方面情况是各不相同的,所以个人所得税政策目标的选择不能离开国情。与西方发达国家不同,我国对个人所得的征税,一开始就侧重于收入再分配目标。1980 年颁布的《个人所得税法》是按照“内外一致,适当调节,合理负担”的原则制定的。个人所得税只对列举的十一项所得中月收入或每次收入超过 800 元的部分征税。当年全国职工年平均货币工资为 762 元^[1],平均每月是 63.5 元。在计划经济体制下,我国长期实行低工资制,个人极少从事第二职业,工薪以外的其它收入又不多,因此国内居民中需要缴纳个人所得税的人微乎其微,个人所得税法实际上只适用于在华工作的外籍人员。1987 年实施的《个人收入调节税》,也是为了调节国内个人之间的收入差别而设置的,工资、薪金等月综合收入的扣除额为 400 元,是 1987 年全国职工月平均工资 130 元的 2.08 倍,其余四项应税收入的扣除额为 800 元以上。

尽管十多年来特别是 1999 年底对储蓄存款利息所得征收个人所得税以来,个人所得税收入以惊人的速度增长,但是在 2005 年的个人所得税改革两

收稿日期:2007-03-01

基金项目:2006 年度福建省社会科学规划(二期)项目(2006B2055)

作者简介:罗妙成(1961—),女,福建尤溪人,福建财会管理干部学院副院长,副教授,经济学硕士,主要从事税收理论和政策的研究;陈月富(1960—),男,福建南平人,福建省地方税务局副处长,主要从事税收政策研究。

项内容中,无论是将工薪所得的费用扣除标准由800元提高到1600元,还是加强对高收入者的税收征管,都体现了我国近期个人所得税的政策目标仍然侧重于对居民个人收入的再分配。

笔者认为,个人所得税政策目标的选择应立足于国情并根据不同时期的社会、政治、经济等情况有所侧重。“十一五”乃至更长的一段时期内,收入再分配仍然是个人所得税制改革政策目标的主要选择。这是因为:

首先,我国正处于并将长期处于社会主义初级阶段,生产力还不发达,人均国民生产总值还比较低。虽然经过20多年的改革开放,一部分人逐步走上了富裕的道路,但就全国的居民个人而言,其收入水平还不高。

其次,改革开放20多年来,我国在绝大多数居民收入水平普遍提高的同时,差距在不同的人群之间有明显扩大的趋势。有关数据显示,1981年至2001年,中国居民收入分配差距基尼系数由0.264上升到了0.459,21年间上升了19.4个百分点。事实上,不仅城镇居民和农村居民的收入存在较大的差距,而且城市内部不同群体的差距也在扩大。2005年,城乡居民收入差距达到了3.22:1,如果把城镇居民所享有的各种福利补贴等因素考虑进去,城乡居民收入差距达到5—6倍。多年来,城镇中高收入群体的规模在不断扩大的同时,贫困人口的数量也在急剧增加。1997年时,全国城镇居民中接受最低生活保障的人口为192万,2003年时已达2235万。在城镇化进程和城镇居民收入快速增长的同时,城市的贫困发生率却以更快的速度得到增长^[2]。有专家估计,中国城市贫困人口的规模应该在1500~3100万人之间,占中国城镇人口总数的比重为4%~8%^[3]。当前,我国居民的收入差距日益扩大尤其是城市贫困问题已成为社会普遍关注的焦点问题。

第三,近期内在整个税收体系中,个人所得税还无法成为主体税种。我国从1980年开征个人所得税至今,已经历了26年的历史。随着国民经济的迅速发展、居民收入的快速增长,个人所得税收入由1980年16万元增加到2006年的2452亿元人民币,占当年税收收入总额37636亿元的6.515%^[4]。但是,和其他国家相比,我国个人所得税占税收总额的比重是非常小的。以2003年为例,我国仅为6.5%,而亚洲各国平均占12.7%,非洲各国平均占11%,日本占38%,美国占43%,澳大利亚占

55%^[5]。因此,近期内个人所得税还无法成为主体税种。

综上所述,“十一五”乃至更长的时期内,收入再分配仍然是个人所得税制改革政策目标的主要选择。

2 我国现行个人所得税制的特点和缺陷

与其他国家相比以及按照收入再分配作为主要政策目标的要求,我国现行的个人所得税制有以下特点和缺陷:

2.1 实行分类所得税制,按月和按次归集应税所得,税收负担不尽公平合理

一是对应税所得划分为11类,对不同性质的所得分别扣除费用和适用不同的税率,与综合所得税制或综合与分类相结合的混合所得税制相比,对于所得来源项目多、综合收入高的个人,由于可以按所得项目分别扣除费用,实际承担相对较低的税负,使个人所得税调节收入分配的力度受到限制,税制本身不能充分体现“所得多多征,所得少少征”的量能负担原则。二是对不同的应税所得,分别按月、按次或按年扣除费用,容易造成纳税人肢解收入、多次扣除费用等逃避纳税行为的发生,使税基受到侵蚀,影响正常的税收收入;同时,对工薪所得按月计税,当纳税人的月份收入不均衡、变化较大时,会引起税收负担的畸轻畸重或者出现有的月份的收入要纳税,有的月份的收入不要纳税,合并成年度收入不要纳税的情况;对劳务报酬所得、稿酬所得、特许权使用费等所得按次计税,每笔收入的取得是一次性的,但花费的劳动时间往往是几个月、一年甚至更长的时间,若以劳动时间按月平均分摊,则每次收入扣除规定的费用后不一定需要纳税,从这个意义上说,按月、按次计征的税收负担也不公平合理。因此,实行分类税制,与个人所得税实现收入再分配的政策目标是相冲突的。而且,由于分类所得税制总体上对经济的弹性小,也不能充分发挥个人所得税对经济的调节作用。

2.2 税率形式、档次多,边际税率高,累进程度强

我国个人所得税对不同性质的所得分别适用超额累进税率和比例税率。工资、薪金所得适用5%~45%的九级超额累进税率(按月计征),个体工商户的生产、经营所得和对企事业单位的承包经营、承租经营所得适用5%~35%的五级超额累进税率(按年计征);其余八项应税所得适用20%的比例税

率(按次计征),其中对劳务报酬所得一次收入畸高的(指个人一次取得劳务报酬,其应纳税所得额超过20 000元)还实行五至十成的加成征收,对稿酬所得按应纳税额减征30%。这样设计税率的主要问题是:税率形式多,不同应税所得之间税负悬殊。如某月份甲、乙的收入均为5 000元,但甲取得的是薪金收入,乙取得的是劳务报酬收入,甲应缴纳个人所得税为385元 $[(5000 - 1600) \times 15\% - 125]$,税负为7.7%;乙应缴纳个人所得税为800元 $[5000 \times (1 - 20\%) \times 20\%]$ 税负为16%,两者相差8.3个百分点。如果乙取得的5 000元是股息所得,税负悬殊将更大,即乙应缴纳个人所得税为1 000元 $(5000 \times 20\%)$,税负为20%,两者相差12.3个百分点。对工资、薪金所得实行的9级超额累进税率,除级数多、最高边际税率高达45%外,对多数纳税人适用的前4级级距小,各级次上、下限的差额分别为500元、1 500元、3 000元和15 000元,累进程度较强;以月应税所得6 000元为例,就有5%、10%、15%和20%4档税率,当月应税所得为6 000元时,税收负担率达到13.75%。而后5级的级距大,各级次上、下限的差额均为20 000元。这样设计税率,反而不利于调节收入差距。此外,税率形式、档次多,边际税率高,累进程度强,往往造成纳税人的重税心理,从而想方设法偷逃税收,在当前我国法制还不够健全,居民个人纳税观念普遍比较淡薄的情况下,更是如此。

2.3 税务机关对个人的收入信息还无法有效的掌握和稽核,税款流失比较严重

近年来随着我国经济的快速发展,居民个人的收入种类不断增加,收入的来源渠道除了通过银行转账结算支付外,还有大量的现金等其他支付形式。限于我国目前的征管条件,税务机关对个人的收入信息还无法有效的收集和监控,加之支付所得的单位和个人未能完全履行代扣代缴义务以及我国居民个人的纳税意识还比较淡薄等原因,个人所得税还不能做到应收尽收,税款流失比较严重。有三组数字可以在一定程度上说明问题。2002年8月29日,人民网公布国家税务总局的一项测算数字:按照发展中国家个税收入应占总税收15%的国际标准计算,我国每年的税金流失至少在1 000亿元以上。据中国经济景气监测中心公开发布的对北京、上海、广州三大城市700余位居民的纳税调查结果显示:51.6%的人承认只交纳了部分个人所得税或完全未交纳个人所得税。其中,13.8%的未足

额纳税人表示不知道纳税是怎么回事^[6]。我国对个人所得税实行代扣代缴和自行申报两种征收方式。从个人所得税收入来源构成看,近年来,占个人所得税收入绝大比重的是实行源泉扣缴方式的工薪所得和利息、股息、红利所得两个项目,如2004年个人所得税收入为1 736.20亿元,其中,上述两项应税所得的个人所得税分别为939.76亿元、445.23亿元,占个人所得税收入的比重分别为54.1%和25.6%,两项合计79.7%^[7]。而自行申报的应税所得项目的收入则呈下降的趋势。以个体工商户生产经营所得的收入为例,2000—2004年,其占个人所得税收入的比重由20.1%下降到14.2%^[7]。

3 进一步完善我国个人所得税制度的设想

《中共中央关于制定“十一五”规划的建议》中指出:“合理调节收入分配。完善按劳分配为主体、多种分配方式并存的分配制度,坚持各种生产要素按贡献参与分配。着力提高低收入者收入水平,逐步扩大中等收入者比重,有效调节过高收入,规范个人收入分配秩序,努力缓解地区之间和部分社会成员收入分配差距扩大的趋势。注重社会公平,特别要关注就业机会和分配过程的公平,加大调节收入分配的力度,强化对分配结果的监管。……加强个人收入信息体系建设。”因此,按照“十一五”规划的要求加快推进个人所得税制改革,建立起既与我国经济社会发展新形势相适应,又能够有效调节收入差距,缓解社会矛盾,促进社会和谐的个人所得税制度十分必要。

进一步完善我国现行的个人所得税制基于以下两点基本认识:一是个人所得税制改革必须与国情相结合分步实施、循序渐进,而不能一步到位;二是近期个人所得税制应按照主要体现收入再分配的政策目标来完善。具体设想是:

3.1 实行综合与分类相结合的混合所得税制课税模式

就我国个人所得税课税模式而言,其完善的过程是:由分类所得税制先过渡到综合与分类相结合的混合所得税制最终实现综合所得税制。从公平税负、更好地调节收入分配的需要出发,应实施综合所得税制,而且综合所得税制也是目前多数发达国家普遍采用的课税模式。但是限于我国目前征纳双方的主、客观条件,近期应先选择综合与分类相结合的混合所得税制课税模式,待条件成熟时再过渡到综

合所得税制。实行综合与分类相结合的混合所得税制,可考虑将工资薪金所得、个体工商户的生产经营所得、对企事业单位的承包承租经营所得、劳务报酬所得等经常性的收入,合并作为综合所得的征收项目,适用超额累进税率;同时对其中的“个体工商户生产经营所得和对企事业单位的承包承租经营所得”予以合并,改为“生产、经营所得”。对稿酬所得、财产转让所得、财产租赁所得、特许权使用费所得、利息、股息、红利所得、偶然所得、其他所得等非经常性的收入,仍实行分项征收适用比例税率。这样设计可以将分类所得税制与综合所得税制的优点结合起来,既在一定程度上体现量能负担和公平原则又相对简化,比较符合我国近期的实际,也能够较好地解决我们面临的主要矛盾。

3.2 简并税率形式,调整税率的幅度和结构

税率是最能体现税收政策的一个税制要素,它是决定税负高低的一个重要因素,也是个人所得税设计的关键所在。借鉴世界各国个人所得税制改革的经验,为进一步公平税负,简化税制,缩小贫富差距,应按照边际效用牺牲相等原则来调整现行的个人所得税税率。

3.2.1 简并税率形式、减少税率级次和降低累进的幅度

在将应税所得划分为综合所得和分类所得的基础上,对工资薪金所得、个体工商户的生产经营所得、对企事业单位的承包承租所得、劳务报酬所得等综合所得,按年设计一套5级左右的超额累进税率,并拉大税率级距和降低累进的幅度,特别是拉大中低收入税率的级距和降低中低收入税率的累进幅度,以降低中低收入者的税负水平;同时对综合所得实行按年计算,分月或分次预缴,年终汇算清缴,多退少补的征收缴纳办法。对其余的7项分类所得实行20%单一的比例税率,不再实行加成征收或减征,从而简化个人所得税的税率形式。

3.2.2 适当降低最高边际税率

自20世纪80年代世界各国纷纷降低个人所得税的税率以后,近年来发达国家又进一步降低最高边际税率,如日本政府1998年11月宣布促进经济发展的一揽子税收改革方案,中央个人所得税最高税率从50%降低至37%,地方居民税的最高税率也从15%降低至13%;美国2006年,个人所得税的最高税率将从39.6%降到35%。为了适应我国进一步扩大对外开放,以开放促改革、促发展,吸引人才、增强国际竞争力,我国也应降低最高边际税率,由现

行的45%降到35%—40%左右。

当然税率设计的具体数额和幅度,应在充分调查研究的基础上,测算出我国目前和可以预见的将来社会经济的发展态势、不同收入阶层的分布情况、负担能力等予以确定。从而使得我国个人所得税既能调节高收入阶层的收入,又能在对中低收入阶层不过多差别对待的情况下,更好地发挥其调节作用。

3.3 强化依法治税的理念,加强征管,采取有效措施,减少个税流失

面对数以亿计的纳税人,个人所得税政策目标的实现,要有强有力的征管作后盾。为了使征管能够确保个人所得税制的有效运转,我们可以从以下几方面着手。

3.3.1 建立纳税人识别号制度、规定第三方的信息提供义务

建立纳税人识别号制度和规定第三方信息提供义务,是世界上许多发达和发展中国家经过实践证明加强个人所得税管理行之有效的方法。我国应加以借鉴。结合我国的实际情况,首先,以立法的形式,建立纳税人识别号。规定凡取得应税收入的个人,都必须到当地主管税务机关登记并领取纳税人识别号卡。纳税人识别号还应强制用于与储蓄存款、买卖房地产等经济活动和与个人收入有关的各个领域。为了便于管理,纳税人识别号可与居民个人的身份证号码统一起来。其次,规定第三方的信息提供义务。即在法律上规定每一个向个人支付应税所得的单位和个人,必须按照纳税人的识别号建立明细账,定期(按月、季、年)向主管税务机关报送个人收入支付情况等有关涉税信息。在建立纳税人识别号制度的初期,可以借鉴澳大利亚的做法。澳大利亚在1989年对使用纳税人识别号采取了鼓励性措施,规定使用纳税人识别号的纳税人可以按20%的预扣税率进行扣税,不使用者则按48.25%的预扣税率扣税,而且使用识别号与不使用相比,还可以得到一些扣除、抵免等税收优惠。

3.3.2 尽快研发应用统一的个人所得税管理信息系统,建立严密的收入监控体系

在建立纳税人识别号制度和规定第三方信息提供义务的基础上,税务机关应尽快研究和开发能够在全国范围统一应用的个人所得税管理信息系统,不仅在税务系统内部形成计算机网络,而且该网络还要同政府的相关管理机构、银行、工商企业等联网,建立严密的收入监控体系,以最大限度地掌握纳税人信息,不断提高个人所得税征管的质量和效率。

3.3.3 扩大自行申报纳税的范围,实行源泉扣缴与自行申报交叉稽核

2005年修订后的个人所得税法及其实施条例,将纳税人自行申报的范围,由原来的两种情形增加了“年所得12万元以上、从中国境外取得所得和国务院规定的其他情形”三种,并规定扣缴义务人应当按照国家规定办理全员全额扣缴申报。由于需要自行申报的纳税人多数是属于高收入群体,因此,税务机关应加强对源泉扣缴与自行申报两个来源渠道信息的交叉稽核。待条件逐步成熟,应将自行申报的范围扩大到所有的纳税人。

3.3.4 加大税法宣传力度,提高公民依法纳税意识

针对我国公民纳税意识普遍淡薄的状况,应深入、持久地开展税法宣传教育工作。通过各种形式和途径,采取切实有效的办法引导公民更全面地了解、掌握税法及相关的税收政策。最近,由中国税务报社等主办的“关注中国税收”系列评选发布会,发布了2006年度十大税收新闻、十大税收政策、十大税收数据、十大税收案例,在社会上引起了强烈的反响。是推动税收宣传工作深入开展,提升税收社会关注度的重要举措。笔者设想是否可以在央视开设一个类似《今日说法》这样的节目来普及税法。在强调公民履行纳税义务的同时,应大力宣传纳税人的权利。毕竟权利和义务是对称的,以往我们对纳税人的权利宣传的不够。与此同时,政府部门应增加财政收入、支出的透明度。纳税人既然为政府提供了资金来源,就应享有政府提供公共产品和公共服务的权利以及监督政府部门工作、有效使用财政资金的权利。在增强纳税人主人翁精神的同时,不断提高依法诚信纳税的意识和税收遵从度,自觉履行纳税义务,形成促进税收健康发展的良好社会氛围。

3.3.5 严格执法,加强稽查和处罚的力度

在提高服务意识和质量的同时,税务机关应充分行使法律赋予的权力,加强对纳税人、扣缴义务人

履行纳税义务和代扣代缴义务情况的检查,尤其是对高收入行业和个人以及重点税源的检查,对查出的偷、欠税等违法行为,要按照《中华人民共和国税收征收管理法》规定的处罚措施严格执行,并及时公布税收违法案件的处理结果,加大违法的成本和风险,以增强税法的威慑力,维护法律的严肃性。

3.3.6 税务机关应给个人所得税的纳税人提供完税证明

对于纳税人来说,完税证明不仅是自己履行纳税义务、为国家所作贡献的记录,也是对公民知情权的尊重。随着社会信用体系的不断发展,其作为个人信誉证明的重要组成部分,将越来越多地应用于出国、贷款、购房等日常生活中。因此,各地税务机关应进一步落实服务职能,积极创造条件,给每位纳税人提供完税证明。

个人所得税是世界上最复杂的税种之一。为了使个人所得税的作用得到充分的发挥,我国还应采取建立储蓄实名制、个人信用制度、个人财产登记制度、个人收入货币化、现金交易报告制度等若干配套措施。

参考文献

- [1]国家统计局.中国统计年鉴——2005[M].北京:中国统计出版社,2006:151.
- [2]蒋荣.中国城市贫困群问题研究[EB/OL].http://www.cre.org.cn/cre/Article_Show.asp?ArticleID=3801.
- [3]唐钧.中国的城市贫困问题与社会救助制度[EB/OL].
http://www.soxiao.cn/ziyuan/lunwen/shbz_lunwen/120726698.html Soxiao. Cn 2005-12-08.
- [4]2006年度十大税收数据[N].中国税务报,2007-02-07.
- [5]中国(海南)改革发展研究院.实行社会再分配有利于社会稳定[N].中国财经时报,2006-01-10.
- [6]李罡.中国专家解剖形成偷税“黑洞”十大原因[EB/OL].(2002-09-03).<http://www.sina.com.cn>
- [7]国家税务总局计划统计司.简明税收统计资料[G].2004:26—27.

A Study on Perfecting the Reform of Personal Income Tax System

LUO Miao-cheng¹, CHEN Yue-fu²

(1. Fujian Finance and Accounting Administrator College, Fuzhou 350001, China; 2. Fujian Local Tax Bureau, Fuzhou 350003, China)

Abstract: The reform of personal income tax system should be conducted in the light of the national conditions and accomplished step by step in spite of in one step. During the "11th five-year plan" period or in the longer term, personal income tax system ought to be perfected in the way that the policy objective of reflecting income redistribution can be achieved, that is, to combine consolidated income tax and classified income tax into mixed tax distribution system; to simplify the forms of tax rate and readjust its extents and structures; to take effective measures to reduce the loss of personal income tax.

Key words: the objective of the policy; tax distribution system; tax rate, tax collection