



当前我国个人所得税改革的若干问题探讨

陈工 陈伟明

(厦门大学 经济学院 福建 厦门 361005)

[摘要]2011年新个人所得税改革政策出台后,我国的个人所得税仍然面临诸多矛盾冲突,如缺乏整体税制设计、改革的指导思想不够明确以及改革缺乏对征管约束的考量等。应明晰个税改革的目标和责任,对改革进行准确定位;对税制进行整体设计,推动个税向综合与分类相结合的制度突破;适时跟进个税征管领域的配套改革。

[关键词]个人所得税; 税制改革; 税制设计; 征管水平; 理论公平; 现实公平

[中图分类号]F810.424 **[文献标识码]**A **[文章编号]**1004-9339(2011)06-0096-04

一、个税改革面临的主要矛盾

1. 当前个税减税与提高直接税比重的税改方向存在冲突。

近年来,我国居民税费负担不断加重和居民收入增长放缓导致了居民对于自身税赋水平关注程度的日益提高,我国税收收入以年均超过GDP增速2倍左右的速度高速增长更是引发了我国居民税赋过高的争议。根据财政部科学研究所的测算,从大口径宏观税负角度看,2010年我国税负水平已经高达34.5%。在公共财政支出难以令人满意、行政支出缺乏约束的背景下,减税很自然地成为全社会最为热烈的呼声。相比起通过转嫁方式增加居民税负的增值税、营业税等间接税,作为直接税主体的个人所得税是广大居民尤其是工薪阶层税感最直接、最强烈的税种,个人所得税自然成为了居民减税意愿的直接目标。因此,从某种程度上说,个人所得税代替了总体税负成为了减税目标的靶心。

然而,从税制结构的角度来看,我国真实的情况是直接税比重过低、间接税比重过高。2001年以来,我国的间接税比重均在65%^①以上,近10年我国间接税平均比重高达68.46%。与此相对应的是我国的个人所得税长期以来在税收总量中的份额较小,平均在6%~7%之间,远低于OECD国家30%左右的平均水平,也低于发展中国家8%的平均水平。^[1]由于与直接税相比间接税对经济的扭曲更为严重,因此,提高直接税比重、降低间接税比重是我国税制改革、调节税收结构的目标之一。

一方面是来自全社会要求降低个税税负的强烈呼声,一方面是从长远角度看需要提高以个税为主的直接税在税收总量中占比的税收结构调整。在短期内无法降低个税税负的同时更大幅度地降低整体税收收入的现实约束下,个税减税与提高直接税比重势必成为个税改革目标取向中的一个两难选择。

2. 免征额上调与“宽税基”的取舍。

免征额上调是我国个税改革的主要手段也是公众最为关注的个税改革内容。从2006年我国的个税免征额经历了800元到1600元再到2000元,最终提至此次改革后的3500元等四个阶段。个税改革逐渐演变为个税免征额改革,个税改革沦为依靠提高免征额、压缩个税税基空间以换取延缓税制改革时间的“以空间换时间”的消极方式。然而,由于免征额上调

[收稿日期]2011-07-24

[基金项目]本文系国家社科基金重大项目“健全公共财政体系”(项目编号:10zd&036)的阶段性研究成果。

[作者简介]陈工(1958-),男,广东澄海人,厦门大学研究生院副院长,教授,博士生导师;陈伟明(1985-),男,福建福州人,厦门大学经济学院财政系博士研究生。

^① 数据根据CEIC中国经济数据库整理计算获得,间接税收入通过增值税、营业税、消费税以及进口产品消费税、增值税加总获得。

能够最为直接地令纳税人感受到实在利益,因而免征额上调不断成为社会“短视效应”下最为强烈的呼声^①。

然而,免征额不断上调带来的直接后果就是个人所得税纳税人规模的不断缩小。根据财政部财税司的相关测算,2007年在个税免征额为2000元/月的条件下,约70%的工薪收入者不需要缴纳个人所得税^②。将个税免征额提高到3000元/月后,工薪所得纳税人占全部工薪收入人群比重将由目前的28%下降到12%左右^③。而此次最终将免征额提高至3500元后,个税纳税人口占职工总数的比例将进一步下降到7.7%,个税免征额的上调导致了个税税基明显缩小。因此,在个税税基原本就需要进一步拓宽的背景下,不断上调免征额的做法势必导致个税改革背离“宽税基”的现代税制结构,与改革目标更加南辕北辙。

3. 收入分配调节与个税减负之间的权衡。

发挥个人所得税的收入调节功能,将个税由财政集资功能转向收入再分配功能一直是我国个税改革的重要目标。从原理来看,个税确实也具备了调节居民收入分配的功能,然而个税收入调节功能的实现必须以一定的条件作为保障。首先,个税的规模是影响个税收入分配调节功能的基础,显然个税的规模越大对居民收入的影响也越大,其调节功能也越强。从目前情况来看,2010年我国个税收入为4837.17亿元,仅占全部税收收入的6.61%^④,个税的收入占比过低显然影响了个税的收入分配调节功能。其次,个税的税基规模是影响个税收入分配调节功能的重要因素。直观来看,个税的税基越宽,涉税居民越多,个税可供调节的规模也越大。目前,我国个税工薪收入免征额不断调高导致了个税的税基不断收窄,影响了我国个税收入分配的调节作用。再次,由于目前我国个人所得税的减税政策主要是采用上调个人所得税免征额的方式推进,所以个税减税很可能引发税负逆向公平和收入再分配的不公平。由于我国很大一部分低收入人群的月均工资在2000元以下,因而继续上调个税免征额可能对这部分低收入人群没有实际效用。从减负程度看,考虑到按照目前的税率级数以及边际税率标准,免征额的不断上调将更显著地减少高收入人群的税收负担而不是低收入人群的税负,从而导致了税收纵向公平失衡,影响其税收收入再分配职能的作用。因此,在发挥个税的收入分配功能与减税之间的权衡将是个税改革无法回避的问题。

4. 个税理论公平与征管约束下现实公平的平衡。

多年来我国个税在公平环节备受诟病,一个很主要的原因就是受个税征管水平的约束。尽管在税制设计上,个税的高累进税率以及较高的边际税率从理论上说具有良好的收入分配调节作用,个税分类征收、源泉扣缴从理论上看似较好地防范了个税收入的流失。然而,从我国实际情况来看,由于征管水平的制约,目前我国个税收入的大部分来自于工资、薪金所得项目,2009年我国个税收入中,工资、薪金所得项目占63.08%。一方面由于中低收入人群的所得大多来自工资、薪金所得,且收入来源渠道较为单一,而高收入人群收入来源渠道较多,且收入来源渠道受税务机关掌控较少。这就导致了由于个税征管水平约束而带来的不公平。另一方面,我国个税征管信息管控较好的项目多为劳动所得项目,例如工资薪金所得、劳务报酬所得等,而对资本所得目前管控水平较低,但中低收入人群的所得多来自劳动所得而高收入人群所得多来自资本所得的结构差异导致了现有征管水平约束下我国个税公平的进一步失衡。因此,如何根据现实征管水平的约束选择合理的个税税制确保个税从实际运作中体现公平而不是理论上的公平显得尤为重要。^[2]

二、个税改革存在矛盾的原因分析

当前我国个税改革中存在的诸多问题,究其原因还在于个税改革欠缺整体税制设计,指导思想不够明确,且相关的配套改革推进不足。

1. 个税改革缺乏整体的税制设计。

我国的个税改革从设定了综合与分类相结合的税制改革目标之后,对税制结构一直缺乏更为细致的设计。由于缺乏对社会成本和政治成本的考虑,长期以来个税改革一味依靠提高工薪所得的免征额以缓解改革压力,试图通过小修小补替代整体改革。以个税工薪所得项目的免征额而言,上调幅度的测算也显得十分粗糙,缺乏细致的税制设计和考虑。财政部和国家税务总局负责人在回答工薪薪金免征额标准提高原因的时候,主要以城镇居民消费性支出指标为依据进行计算,通过城镇居民消费性支出乘以每一就业者负担人数再乘以消费性支出的平均增长率,从而计算出个税工薪薪金所得的大致扣除范围。表面上工薪薪金所得的免征额计算已充分考虑到了个人生活成本扣除、家庭因素以及通货膨胀因素,然而事实上,个税工薪薪金所得的免征额依靠平均数据为基础的测算方式显然与个税调节收入分配、考虑个人差异的税制要求南辕北辙。就城镇居民消费性支出而言,2010年我国城镇居民月均消费性支出最高的上海达1933元,与最低的青海省801元之间相差1132元,前者是后者的2.41倍之多,其区域差异显而易见。就家庭因素而言,通过计算每一就业者所负担人数

① 当前个税改革争论最为激烈的就是免征额上调幅度之争。相比之下,个税税制的整体改革呼声则显得十分微弱。

② 数据来源于财政部财税司2009年10月发表的《我国个人所得税基本情况》。

③ 数据来源于“财政部、国家税务总局有关负责人就个人所得税法修正案(草案)相关问题答记者问”。

④ 本文如无特殊说明,所有数据均直接来源或者根据CEIC中国经济数据库核算获得。

来考虑显然无法合理区分家庭抚养人口的具体差别。就消费支出的平均增长率而言,由于其每年都在增长,在现有的工薪所得免征额制度设计下,只有隔一段时间就调整一次才能够确保免征额设计的合理性。^①我国个税改革中,屡次调整的工薪所得免征额设计尚且如此粗糙,更遑论个税税率调整、劳动资本所得税负差异等其他方面。可以说,个税是强调差异化、强调因人而异的税种,个税改革中的“简单平均”模式很大程度上导致了个税收入分配功能的弱化。因此个税改革中突破原有的简单粗糙的“平均”模式,更加精细化地进行制度设计,才符合个税因人而异调整收入分配的要求,才是解决单纯依靠免征额上调延缓改革步伐,导致与“宽税基”要求相冲突的关键。

2. 个税改革的指导思想不够明确。

从理论上说,当前我国的个税改革从税制结构调整的角度出发,在保证个税财政筹资功能的基础上,重点发挥个税的收入分配功能是我国个税改革的方向。然而由于其直接税的身份和税感最为强烈的特点,个税改革又受到了减税政策的影响,因此个税改革的指导思想一直在调节收入差距和减税之间摇摆,缺乏明确的改革方向。

首先,个税改革在减税方面的指导思想混淆了居民减税与个税减税的关系。从宏观税负的角度来看,考虑到我国公共支出特别是社保领域的支出不足,我国居民个人承受的税收负担确实偏重。通过结构性减税政策降低居民税负确实是较为合理的政策选择。^[3]但目前我国的税收结构中,间接税比重偏高,直接税比重偏低。然而,间接税因其易于税负转嫁的隐蔽性特点,往往不容易被察觉。个税作为直接税就容易成为减税的标靶,过度承担了由间接税带来的税负过高的责任。因此,个税改革是否以减税为指导思想必须明确个税在我国结构性减税中的责任,正确区分个税减税与居民减负之间的差异。

其次,个税改革应该正确认识个税的收入分配功能,切勿对个税的收入调节作用有不切实际的过高期待。当前我国居民收入分配不公问题日益严重,基尼系数不断升高,已经严重影响到我国经济的稳定增长并引发社会问题。个税作为具有促进收入分配公平功能的税种,也受到了全社会的期待。但是,应该看到当前我国居民收入在国民收入分配中比重不断降低,收入分配不断失衡有着复杂的原因,并非某一项政策或者某一税种能够解决的。尤其是当前我国的收入分配不公问题很大程度上发生在初次分配领域,并非个税单独所能控制。再者,从目前我国个税的规模来看,想要仅仅依靠这样一个规模还相对较小的个税来承担收入分配失衡这一复杂的问题不切实际。因此只有提高我国个税在税收收入以及GDP中的占比,提高直接税比重、降低间接税比重方能够合理解决我国个税改革中收入分配调节与个税减负之间的矛盾。

3. 个税改革缺乏对征管约束的考量。

我国的个税改革往往受到征管因素的巨大约束,造成了个税理论设计与实际操作效果的巨大差异。^[4]但是,在征管水平约束条件下个税改革并非无路可走。短期内,考虑调整税制设计,适应现有的征管水平,是约束条件下的最优化选择;长期内,应考虑通过提高信息化水平、加强执法力度、促进个税控管等一系列征管配套改革,提高税务机关的征管水平,进而摆脱征管水平对个税功能发挥的约束。然而,当前我国的个税改革既没有适合现有征管水平的个税税制设计,也没有提高征管水平的具体措施。以个税工薪所得税率设计为例,长期以来我国工薪所得的累进税率多达9级,本轮改革之后依然有7级累进税率,而最高边际税率高达45%。显然在征管水平允许的情况下,多级累进和高边际税率的方式能够较为有效地调节收入分配促进社会公平。然而,在征管水平较为落后,且个税收入分类征收的情况下,过多的累进级次和较高的边际税率将会助长纳税人的逃税激励^[5],导致个税收入的逆向调节。而在世界其他国家逐步考虑现有征管水平转向个税平税制以及单一税率取得巨大成功的情况下^②,我国的个税改革恰恰由于缺乏对现有征管水平约束的考量,从而陷入了理论与现实的巨大反差,导致了无论穷人、富人都感觉不公平不满意的情况。因此我国的个税改革应以现有征管水平为前提,充分考虑现有征管水平条件下税制设计能够达到的现实效果,这是在我国取得改革中的理论公平与征管约束下的现实公平的关键。

三、进一步改革个税的政策建议

通过以上分析可以看出,个税缺乏整体税制设计、个税改革的指导思想不够明确和改革缺乏对征管约束的考量是造成矛盾的主要原因。因此,笔者认为“宽税基、低税率、简税制、严征管”的税制设计才是我国个人所得税改革的正确方向。

1. 明晰个税改革的责任,准确定位个税目标。

我国个税改革必须明晰其在整体税制结构中的定位。将个税改革纳入结构性减税的整体税制改革之中,是我国个税改革的首要目标。从税制结构角度看,不断提高以个税为代表的直接税比重,降低以流转税为代表的间接税比重才是税收改革的正确方向;从税种协调的角度看,有增有减地进行结构性减税,确保居民个人整体税负降低的前提下,逐步增大个税

① 以现有的个税工薪所得计算标准计算,2014年我国的城镇就业者人均负担的月消费支出就将突破3000元,达到3172元。

② 个税单一税改革尤以俄罗斯2001年开始的改革成果最为显著,俄罗斯采用了13%的低税率单一比例税导致了个税收入的快速增长。

规模;从个税改革角度看,“宽税基、低税率”的税制设计比较适合目前我国的现实情况,通过拓宽税基与降低税率相互协调确保个税改革在经济上和政治上的可行性,逐步扩大个税规模,为个税发挥更大的财政筹资作用和收入分配作用打下坚实基础;从实现个税收入分配功能的角度看,借鉴单一税的改革思路,适当降低边际税率,平衡资本所得与劳动所得的税负,在现有征管条件约束下做到公平与效率兼顾。

2. 整体设计个税改革,推动个税向综合与分类相结合的制度突破。

我国个税改革距离提出综合与分类相结合制度的目标已经将近9年时间了,个税改革迟迟没有实质性进展的主要原因就是缺乏整体设计和突破口。我们可以借鉴国外的单一税改革、平税率制度以及二元税制的成功经验,打开我国个税改革的突破口。具体来说,首先,短期内考虑现阶段的征管水平,我国可以借鉴二元税制对资本所得和劳动所得进行分类合并征收,将工资薪金、劳务报酬、生产经营所得、稿酬所得等较易监控的分项劳动所得进行合并征收,将财产租赁、财产转让、特许权使用费等资本所得合并征收,考虑到监管以及所得项目的特殊性,将利息、股息、红利所得单独进行征税。其次,有鉴于我国目前的个人所得税侧重对劳动所得征税,而对资本所得征税较少,在借鉴二元所得税制度进行改革后应该增加对资本所得征税,避免税制上对劳动所得的歧视。再次,考虑到过高的边际税率和多级累进税制现实操作中效果不佳,我国个税改革应该大幅度降低边际税率,同时进一步削减税率的累进级次,可以适当将现有的累进级次进一步降低为5级,同时将最高边际税率降低为30%左右。最后,长期内考虑向综合与分类相结合平稳过渡,除了特殊的所得项目单独征税之外,均纳入资本所得和劳动所得进行综合征税。

3. 加快个税征管领域的配套改革。

我国个税改革无论在税制设计还是实际操作中,一个巨大的制约因素就是征管水平的滞后。因此,加快个税征管领域的配套改革是长期内摆脱个税制设计受制于征管水平约束的关键。首先,通过建立较为透明的财产公示制度,全面掌握和了解纳税人的财产信息,将纳税人的财产收入显性化和可控化,解决存量财产监控问题;其次,进一步加强源泉扣缴和代扣代缴制度,从流量环节加强对纳税人收入的监控;再次,通过建立信息联网和共享平台,在公司财务、银行以及税务机关之间实现信息相互衔接,以确保对纳税人收入信息的及时更新和汇总;另外,还可考虑适时建立与居民消费指数相挂钩的免征额自动调节机制,通过免征额与CPI挂钩的指数化联动,确保我国个人所得税免征额的时效合理性;最后,强化纳税人依法纳税的奖惩机制,通过建立信用累积制度对纳税人逃税行为进行约束,通过合理的税收返还增强纳税人主动纳税的奖励激励,从而提高纳税人的纳税积极性。

[参 考 文 献]

- [1] 卜祥来,夏宏伟. 从 OECD 国家个人所得税改革趋势看我国税制改革. [J]. 税务研究 2009 (1): 96.
- [2] 张斌. 个人所得税改革的目标定位与征管约束. [J]. 税务研究 2010 (9): 34.
- [3] 华雅琴,张志忠. 我国个人所得税税制模式转轨需要解决的若干问题. [J]. 涉外税务 2009 (10): 15-18.
- [4] 李华,朱洁. 建立综合和分类相结合的个人所得税征管制度研究. [J]. 涉外税务, 2011 (2): 19-23.
- [5] 李文. 征管水平约束下的选择: 单一税改革. [J]. 涉外税务 2011 (4): 52-56.

责任编辑:冯媛媛

A Discussion on China's Current Personal Income Tax Reform

Chen Gong, Chen Wei-ming

(Department of Finance, College of Economics, Xiamen University, Xiamen 361005, China)

Abstract: After the introduction of the new personal income tax reform policy in 2011, personal income tax is still faced with many conflicts, such as insufficient overall tax system design, unclear guiding principles for reform, and inadequate constraints on the collection and management, etc. Therefore, it is essential that effective steps should be taken to correct the situation. Clarifying the objectives and responsibilities of personal income tax reform to ensure that the reform is well placed is the first step. The second step is to design the overall tax system in order to promote the combination of comprehension and classification of personal income tax. The last but not least is to speed up the pace of supporting reforms with focus on collection and administration of personal income tax.

Keyword: personal income tax; tax system reform; tax system design; collection and management level; theory of justice; reality of justice