

OECD国家个人所得税征管制度及其借鉴

■ 夏宏伟

近二十年来,经济合作发展组织(以下简称OECD)国家一直在努力完善其个人所得税征管制度,强化源泉扣缴,完善自行申报制度,以信息化为依托,为纳税人提供方便快捷的申报纳税服务,以简化税收征管程序、降低纳税人遵从成本。

1. 源泉扣缴是个人所得税主要征收方式。对于工薪所得,除法国和瑞士以外的其他国家主要采取源泉扣缴

征收方式。源泉扣缴制度也广泛应用于居民纳税人的股息和利息所得税征收中,在所有OECD国家中,22个国家的股息所得和21个国家的利息所得均采取源泉扣缴制度。对于个人独立劳务所得和特许权转让费实行源泉扣缴的国家相对较少。对不适用源泉扣缴制度的各类所得,所有OECD国家都设置了一个累进征收制度,纳税人在取得收入的同时有义务分期向税务

局预缴税款,但是各国税制中所规定的分期预缴次数、计算基数及具体申报日期有所不同。

2. 自行申报制度。自行纳税申报包括日常自行申报和年终综合申报两类。日常自行申报主要是针对不适用源泉扣缴的收入所规定的申报制度,所有国家均采用了这种制度。年终综合申报主要是根据纳税人年度综合收入计算纳税,以弥补源泉扣缴和日

对这些部门进行考评时可借鉴企业考评的指标。

(三) 建立基于战略和结果为导向的政府支出绩效考评制度框架。制定绩效考评战略规划的主要目的是确保机构目标与绩效考评目标的有效协调,绩效战略规划应阐明机构的目的、使命、完成任务的期限、近期目标及长期任务,而年度绩效计划是指导部门在一个财政年度内各项绩效管理工作的具体行动指南,应尽可能用客观、量化的形式表达。但长期以来,由于缺乏一套行之有效的评估方法和指标,无论在我国还是西方国家都难以对政府公共部门支出的经济性、效率性和有效性进行科学、全面的考评,

不能真实地反映部门某项工作的产出和效果,往往只注重工作的“产出”,而忽视了产出的效果。因此,对政府公共支出的绩效考评应该以战略远景为导向,以目标和结果为路径,才能持续不断地提升各部门的业务绩效,全面提升政府部门的行政效率。

(四) 合理确定绩效考评的范围和基本内容。从最终目标看,我国政府公共支出绩效考评的范围应当涵盖所有政府公共支出,即把公共预算中的基本支出预算和项目支出预算全部纳入绩效考评范围。但目前应侧重于项目预算,即对重点规划、项目进行绩效考评。考评的内容应包括以下方面:一是绩效目标合理性、科学性的考评,

即要求各部门、单位向财政部门申报规划、项目时,制定合理、科学、明确的绩效目标,使之与预算执行结果相挂钩,并作为编制预算的依据。二是财务考评,即对规划、项目的资金落实情况,实际支出情况,资金使用情况的经济合理性,经费投入产出比,财务管理状况等进行考评。三是绩效目标完成情况考评,即通过对规划、项目执行情况与绩效目标的对比分析了解绩效目标的实现程度。四是持续效能及影响力考评,即对规划、项目完成后产生的效能及对经济、社会、环境等方面的影响进行考评。

(作者单位:财政部教科文司)

责任编辑 常嘉

常自行申报的不足。不同国家对年终综合申报的规定有所不同。在30个OECD国家中,澳大利亚、美国、加拿大等10个国家规定,纳税人必须进行年度综合申报;英国、奥地利、意大利等16个国家规定,纳税人满足一定条件的,可不进行综合申报;挪威、芬兰、丹麦、瑞典等4个国家实行“预填制”申报制度,由税务机关根据从各种渠道获取的纳税人信息,填好相关表格,然后发给纳税人核实确认。“预填制”是介于申报与不申报之间的一种折衷申报制度。各国自行申报制度安排与工薪所得源泉扣缴制度紧密相连。实行累进源泉扣缴的国家,如英国、奥地利、意大利,源泉扣缴的税款基本上等于年终综合申报应缴纳的税款,年终自行纳税申报意义不大,因此这些国家规定,满足一定条件的纳税人年底可不进行综合申报。实行非累进源泉扣缴或不实行源泉扣缴的国家,年底综合申报具有多退少补功能,因此纳税人必须进行申报。

3. 支付方信息申报是法定义务。

所有OECD国家都规定了工薪所得支付方信息申报义务,除奥地利、比利时、希腊、荷兰和斯洛伐克以外的其他国家都规定了股息所得支付方信息申报义务,除奥地利、比利时、德国、卢森堡和瑞士以外的其他国家都规定了利息所得支付方信息申报义务。对独立个人劳务所得和资本利得,实行支付方信息申报的国家与不实行支付方信息申报的国家各占一半。其他应税所得,实行支付方信息申报的国家相对较少。但从整体情况来看,绝大部分OECD国家对纳税人主要收入都规定了支付方信息申报义务,特别是实行源泉扣缴的各项所得。

根据个人所得税源泉扣缴制度、纳税人自行申报制度和纳税人涉税信息申报制度三方面制度安排,可将OECD国家征管制度划分为四种类型。

1. 累进扣缴制度。英国、德国、日本和韩国等15个国家实行这一申报制度。雇员首先需要向雇主提供自己可以享受的各种权利的详细信息;雇主会根据雇员可享受的各种权利,依据雇

员年度内累计实现的收入和可扣除费用,计算出累计应税所得和应纳税款;最后用累计应纳税款减去以前各期已经缴纳的税款,确定本期应该扣缴的税款。累进源泉扣缴制度下,如果雇员只从一处取得劳动所得,雇主全年扣缴的税款基本上等于纳税人年度内应缴纳的税款,因此税法通常并不严格规定纳税个人一定要进行税务登记并在年底进行自行申报。雇主会按年或者分期向税务局报送其向雇员支付的所得和扣缴税款等方面的信息,雇员通常没有信息申报义务。但是有些国家也规定,雇员从两处以上取得收入的,要自行申报。对其他所得,如利息、股息,也实行累进扣缴制度。

2. 非累进扣缴制度。美国、加拿大和澳大利亚等9个国家实行这一申报制度。雇员向雇主提供自己可享受的各种权利的信息,以便雇主在确定应扣缴税款时给予扣除。雇主会基于一个期间(不具有累进性)计算应扣缴的税款。年度结束后,雇主向雇员提供年度内累计支付的各种所得和已扣缴税款资料,同时提交一份给税务局,税务局据此计算纳税人应缴纳的全部税款,并以此确定是向纳税人返还多征的税款,还是要求纳税人补缴税款。雇员需要办理税务登记,并在年度结束后向税务局办理自行申报。税务局会将雇主或其他支付方提供的信息与雇员纳税申报表进行比较,以便找出纳税人隐瞒的所得和未申报纳税人,并确认纳税人申请抵免的预缴税款能否给予扣除。

3. 预填申报制度。瑞典、挪威、丹麦和芬兰4个北欧国家采用这一制度。雇员在税务局办理税务登记后,将自己的纳税代码和可以享受的各种权利提供给雇主或法律规定的其他有义务向税务局报送自己信息的第三方(这些第三方某些情况下需要扣缴税款)。



雇主在向雇员支付收入时，会基于一个固定纳税期间（不具有累进性），计算并扣缴雇员应预缴的税款，然后及时向税务局解缴。财政年度结束后的2—3个月内，税务局会通过计算机系统将接到的所有纳税人信息进行处理，并据此生成纳税人申报表，包括纳税人取得的所得、已经缴纳的税款和应补（退）税款等信息，然后以固定格式发给纳税人进行确认。纳税人核实表中信息，认为需要修改的，应及时报告税务局。税务局会定期将纳税人多缴的税款返还给纳税人。

4. 完全自行申报制度。实行完全自行申报制度的国家是法国和瑞士。纳税人的各种所得，支付方都不代扣税款，而完全由纳税人自行申报。雇员可以按分期预付或者年度综合申报一次性缴税的方式缴纳税款。纳税年度结束后，纳税人必须自行申报。同时，税务局会根据纳税人上年纳税情况，给纳税人一个初步估定的应纳税额，对纳税人在下一个申报期内应该预缴的税款提出初步建议。申报期结束后，税务局会将雇主提供的信息与纳税人申报信息和雇主档案信息进行比对，查找出纳税人隐瞒的所得和未自行申报的纳税人，并开展纳税评估。

好的税制需要通过好的征管制度来实现，征管制度是否便捷、高效，将直接影响税制职能作用的发挥。OECD国家的经验可给我国个人所得税征管制度提供三方面的借鉴。

1. 完善累进制源泉扣缴与自行申报相结合的申报制度。支付单位源泉扣缴制度，具有组织收入职能稳定、税收成本低、征管效率高等优点，成为许多国家个人所得税的主要管理手段。在我国税制改革过程中，应进一步发挥源泉扣缴职能，凡是能够由支付单位代扣代缴的税款要尽量通过代

扣代缴方式征收，况且我国在分类税制执行过程中已经积累了非常丰富的经验。在实行源泉扣缴的国家中，绝大部分国家实行累进制源泉扣缴制度，以达到税源监控和减少汇算清缴工作量的双重目标。在我国税法修订中，应充分吸收这一设计思想，对于工薪所得，应实行累进预扣制度，即以纳税人累计收入减去累计成本计算累计应纳税所得额，乘以年度税率再减去上一期累计缴纳的税款，确定本期应该扣缴的税款。工薪所得以外综合所得，按照20%的中间税率代扣代缴个人所得税。采用这种方式，可以避免因为纳税人年终不主动自行纳税申报导致的税款流失。自行申报制度是个人所得税另一个重要征管手段。实行综合与分类相结合的税制模式，要求进一步加强自行申报制度建设，但这并不意味着要弱化源泉扣缴制度。相反，应该进一步强化源泉扣缴制度。特别是在目前纳税人自行纳税申报意识还有待进一步提高的情况下，应尽量通过源泉扣缴，确保税收及时、足额入库。

2. 通过立法加强纳税人收入信息交换制度。一方面，要通过立法，进一步规范收入支付人信息报告制度。支付人向纳税人支付收入并代扣代缴税款以后，应向税务局报告纳税人明细收入及扣税信息；在支付收入或纳税年度结束后的一定期间内，为纳税人开具收入及扣税情况的证明，这是纳税人年度综合申报和税务部门开展税源管理的重要信息来源。OECD国家多通过立法明确规定了支付人信息报告制度，而且明确规定了信息申报的内容和申报格式。为方便纳税人年度综合申报，在新税制设计中，应通过立法，进一步规范信息报告的格式和内容。另一方面，要建立与第三方的信息交换制度。高效税收征管职能

的发挥有赖于国民经济各部门的支持与配合。在新税制中，应通过立法逐步规范税务部门与司法、工商、银行、房地产、证券部门以及社会保障局、公积金管理中心、街道等单位之间的信息交换制度，统一技术标准，实现数据批量交换，建立个人所得税综合评估系统。事实上，这样的操作很难一步到位，可以依据实际情况确定短、中、长期目标，在相关信息处理系统的初建阶段，先获取重点监控对象信息，然后逐步获取更多纳税人的信息。体现在税收立法上，应明确规定相关部门向税务局提供信息的义务及需要详细提供的信息内容。

3. 加快信息化建设步伐，提高个人所得税管理和服务水平。OECD国家的经验表明，必须将同一纳税人全国各地源泉扣缴明细申报信息和自行纳税申报信息进行汇总。我国部分省市在国家税务总局推广全国版个人所得税服务管理信息系统之前，已经自行开发了适用于本地区的信息系统，并取得很好的征管效果。为便于纳税人信息汇总，建议国家税务总局一方面加大在尚未自行开发的地区推广全国版信息系统的力度，另一方面加快已开发地区地方版系统的标准化、规范化工作。待条件成熟后，将系统进行整合，建立覆盖全国的统一面向纳税人的个人所得税服务管理信息系统。在这一过程中，应综合考虑个人所得税系统与征收管理系统的衔接，建立起面向客户的、方便纳税人申报的纳税申报系统。纳税人只要通过一个账户，便能实现基础信息登记、纳税申报、缴款、退税、服务及税源管理等各种涉税事项，为纳税人提供最大便利。

（作者单位：北京市地方税务局）

责任编辑 刘慧娟