

# 我国个人所得税改革的回顾与展望

□ 贾康 梁季

2011年6月30日,全国人大常委会通过了关于修改个人所得税法的决定,将工资薪金所得减除费用标准从现行的2000元提高到3500元,将工资薪金所得税率结构由9级调整为7级,取消了15%和40%两档税率,并将最低的一档税率由5%降为3%,这是1980年《个人所得税法》实施以来的第六次修正,开启了我国新一轮个人所得税改革的序幕。对我国个人所得税的历史和现实生活的客观要求进行考察分析,有助于准确定位未来的改革方向。

## 一、我国个人所得税改革的简要回顾

新中国个人所得税的设计开端甚早,1950年1月颁布的《全国税政实施要则》中明确规定,我国拟开征个人所得税、资本利得税等14个税种,只是其后因种种原因未能付诸实践。个人所得税的真正实施,是改革开放后的1980年,当时在对外开放的新形势下为维护我国主权和税收收益权,实际上设计为针对外国来华人员开征。80年代后期,开始对国内居民征收个人收入调节税。至1994年全面税制改革,把上述两税与城乡个体工商户所得税合并,形成目前个人所得税制基本框架。

1994年以后,个人所得税经历五次较大改革。1999年8月30日,国务院恢复开征了储蓄存款利息个人

所得税,税率为20%;2006年1月1日,将工资薪金所得减除费用标准从800元提高至1600元;2007年8月15日起,将储蓄存款利息个人所得税率降为5%;2008年3月1日,将工资薪金所得减除费用标准从1600元提高至2000元;2008年10月9日起,为配合国家宏观政策调控需要,储蓄存款利息个人所得税暂免征收。

自1994年以来,我国个人所得税收入快速增长,呈现出良好的成长性和巨大潜力。个人所得税收入从1994年的73亿元增长至2010年的4837亿元,占全部税收收入的比重从1994年的1.4%上升至2010年的6.6%,年均增长率达37%,成为1994年税制改革以来收入增长最为强劲的税种之一,目前位居国内税收收入规模排序的第五位。

在收入规模稳步增长的同时,调节收入分配的职能也得以发挥。根据财政部课题组2009年10月公布的调查报告《我国个人所得税基本情况》,2008年年所得12万元以上纳税人自行申报的人数为240万人,占全国个人所得税纳税人数的比例为3%,缴纳税款为1294亿元,占全国个人所得税总收入的35%,年人均纳税额为53917元。同时,工资薪金所得减除费用标准的提高,保证了中低收入者不缴税或少缴税。2008年,年所得在12万元以下纳税人数为7760万人,纳税额为2428亿元,人均纳税额为3129元,税负远远低

于高收入者。按照2000元工资薪金所得减除费用标准计算,月工薪收入分别为3000元、5000元、8000元和10000元的纳税人,其每月应纳个人所得税额一般约为20元、175元、535元和825元,税收负担(应纳税额/月工薪收入)分别为0.7%、3.5%、6.7%和8.3%。从中可看出,各收入阶层税负差异较大,因而有效地缩小了收入分配差距。

据此可以看出,个人所得税是适应社会主义市场经济发展的复合税制体系中不可或缺的一个重要税种,在我国其调节收入分配等作用已经有所显现。

## 二、我国个人所得税功能定位及改革取向

从我国个人所得税实际运行情况来看,存在的主要问题包括:分类计征模式与无差别的减免扣除制度,导致税基无法真实反映纳税人的纳税能力,进而导致其调节收入分配差距的功能不能充分发挥;税率设计档次过多,最高边际税率过高,增大征管难度,效果不佳,等等。因此,我国个人所得税改革的基本取向应是充分发挥个人所得税调减收入分配差距的作用,兼顾培养纳税意识和培育中等收入阶层。

(一)充分发挥调减收入分配差距的作用是我国个人所得税改革的基本取向

在当前和今后相当长的一个时

期内,个人所得税的功能定位需更侧重于调减收入分配差距,当然其收入功能也将在若干年内呈逐步提升之势。这种认识主要是基于以下理由:

——收入分配制度的优化客观上要求个人所得税发挥重要的调节作用。我国目前正处于现代化发展的重要战略机遇期,表现为“黄金发展期”和“矛盾凸显期”的交织,目前主要的矛盾之一就是威胁社会和谐与长远发展的收入分配悬殊问题。改革收入分配制度,合理调整收入分配格局,将成为未来相当长一段时间内我国制度建设和宏观调控方面的一项主要任务。收入分配格局的合理化,既需要调整初次分配中政府、居民和企业三者关系,也需要调整二次分配中居民间分配关系。而设计与实施科学、合理的个人所得税,恰能发挥其在这方面的应有作用,因此充分发挥个人所得税调减收入分配差距的作用,在我国是事关全局、“顺天应人”的重大问题,是深化改革、促进可持续发展、构建和谐社会的客观要求。

——我国经济的国际竞争环境、赶超发展战略和居民收入能力的相对低水平,制约着个人所得税筹集财政收入的能力。我国的现代化和平崛起,要依靠全面开放和WTO框架下的经济手段,并实行政策倾斜特点鲜明的适度赶超战略。2008年的国际金融危机冲击表明,我国“高储蓄、高投资”方式有必要适当地调整为扩大与促进消费方式,为了更有效、长效地“扩大内需”,除了强化社会保障体系之外,需要考虑实行总体低税负的个人所得税。个人所得税直接影响居民可支配收入,进而影响居民消费能力,所以个人

所得税实际平均税负不可过高,以求降低其对消费的压抑性影响。而且,近年来作为个人所得税税基的居民收入占国民收入的比重连续下降,直接影响个人所得税筹集财政收入的能力。现阶段,假设使我国个人所得税收入与作为主体税种的流转三税(增值税、营业税和消费税)相比肩,个人所得税平均税负要高达16%,远高于目前的2%左右,这是无法想象的,因而个人所得税在近期尚无任何可能成为筹集财政收入的主体税种。

——我国覆盖生产流通全部环节的流转税开辟了良好的筹资渠道,不必急于使个人所得税成为筹集财政收入的主体税种。流转税良好的筹集财政收入能力不但在理论上成立,在许多国家的税收实践中得到了印证。庞大的人口基数,快速的城市化、工业化进程以及世界出口贸易大国等因素,决定了我国未来商品生产、流通将继续维持购销两旺的态势,为流转税继续发挥筹集财政收入主体税种作用提供了广阔的空间。在这种格局下,对个人所得税发挥“收入功能”的要求自然也就不那么迫切,更加凸显了这一税种在我国突出的“调节功能”特色。

总之,与其他国家相比,我国个人所得税调减收入分配差距的任务要更重大,而筹集财政收入的任务却轻许多。前者作用的充分发挥,应当作为我国个人所得税改革的基本取向。当然,对于个人所得税调减收入差距的作用,也需要有清醒客观的认识,即个人所得税不是万能的,它发挥作用的领域是有限的,对于影响与调节初次分配中的分配格局,以及取决于生产要素价格与配置规则的财产分配,它是无能为力的,需

要其他的制度建设和相关税种与之配套,共同构成调控体系。

(二)个人所得税改革还应兼顾提高国民纳税意识和培育中等收入阶层

新中国成立至改革开放之前的30年内,除建国之初的几年外,经济社会是在一种趋向“无税”的状态中运行的,这直接导致全民纳税意识淡薄。改革开放后,随着各项税收制度的不断建立,企业的纳税意识逐渐增强。但对于居民个人来说,意识到自己的纳税人身份要更晚些。1994年税制改革使个人所得税覆盖低收入阶层之外的所有居民,当时普遍存在民众纳税意识淡漠、偷逃税比率高现象,与税收的规范性要求形成反差强烈。社会诚信度包括纳税诚信度,对市场经济的建立和完善至关重要,因此,在市场经济中,培养公民的纳税意识是一项十分重要的工作。同时,居民纳税意识的提高,对于促进我国预算管理的公开、透明和法治化、民主化,也至关重要。个人所得税因其直接对个人征税,在培养公民纳税意识方面有其独特的优势。

此外,在我国经济社会转型中,中等收入阶层的培育与扩大,对于社会和谐稳定至关重要,党的十六大报告中已明确提出“扩大中等收入者比重”。对于我们国家来说,可成长为中等收入阶层的群体,大多具有一定技能,受教育水平较高,属主要依靠辛勤劳动和聪明才智获得较高收入的人们。他们既是我国改革和发展的直接受益者,也是直接推动者,对产业升级和消费换代都具有重要的推动作用。因此,在个人所得税设计中,应充分考虑有利于培育中等收入阶层和促进中产阶级社会形成的制度安排,这就要求相应收入水平区间

内的个人所得税的税负决不可以过重,甚至应适当降低。

### 三、我国个人所得税改革的基本目标与原则

既然我国个人所得税的主要功能定位于调减收入分配差距,兼培养纳税意识和促进中产阶级的形成,那么其改革基本目标和相关原则则应定位为如下四大方面。

——分类与综合相结合的模式。个人所得税发挥调节功能的重要前提是按纳税人的纳税能力征税,其中综合模式最能体现纳税人的负担能力,但其管理难度大,成本高。因此分类与综合相结合的税制模式比较符合我国人口多、社会经济发展极不平衡、在一个历史时期中有必要适当鼓励资本形成与创业行为的国情,同时也能发挥其调节功能,是我国今后比较可行的个人所得税税制模式。具体设计上可考虑将除资本利得外的其他所有收入均纳入综合模式,统一计税。

——有差别的个人宽免制度。有差别的个人宽免制度是按能力课税的一种重要体现。我国个人支出负担情况的如实、细致统计与认定工作比较复杂,给实行有差别的个人宽免制度带来困难,因此,基本原则是将目前有效信息可获取、量化的某些个人支出纳入宽免之内。在初期,可设想在标准宽免额的基础上,将个人的家庭赡养费用、大病医疗支出负担情况以及消费信贷利息支出情况按系数适当叠加在标准扣除额上。

——宽税基、低税负、超额累进。宽税基旨在将较多居民纳入征税范围,以培养其纳税意识。同时考虑到居民的承受能力、扩大消费、促进中等收入阶层形成以及提高税率有

效性、减少偷逃税风险等方面因素,应将个人所得税设计为平均税率不太高、税率档次不太多的超额累进模式。在此模式下,最低边际税率可以考虑设置为相当低的水平,且应覆盖所有低收入者并延伸至中等收入阶层的下沿。第二档税率可考虑覆盖所有中等收入者(即延伸至中等收入阶层的上沿),也不宜过高。同时,全部税率档次以不超过五档为宜,最高边际税率应控制在35%以内。

——源泉扣缴和自行申报相结合。一方面保证个人所得税足额及时入库,避免税款流失。另一方面通过纳税人自行申报,培养居民纳税意识,降低征管成本。

### 四、我国个人所得税改革的支撑条件分析

个人所得税“综合与分类相结合”的改革方向早在2003年即已明确,改革迟迟无法推进的主要原因之一在于征管条件不具备。普遍认为,这方面最主要的瓶颈为:部门间信息共享程度低、金融资产和其他财产收入实名制度不健全、现金使用量大,直接影响税务部门的监管能力。上述三方面问题在我国确实存在,但应看到,现实情况并非如人们想象之严重,不至于税务部门对居民收入信息的监管完全无能为力。

——相关部门间信息共享程度已大大提高。十几年间,在以防范利用增值税专用发票骗税等为切入点的“金税工程”带动下,税收信息化有了长足的发展。税务部门与许多部门建立了信息共享关系,目前,区域内税务部门和金融机构间关于企业纳税人的信息共享,已基本不存在制度和技術上的障碍,外推至居民个人,困难也不会大到无法克

服。至于全国层面的个人金融账户信息的收集,可通过网络联结将其集中至国家税务总局,供全国各地税务机关查询。目前各地税务系统的纳税申报信息已集中至省级,国家税务总局可方便地从省级税务部门提取所需信息。此外,人民银行于2005年建立的个人征信系统,也可为税务机构利用第三方信息监管个人所得税提供强大支持。

——财产实名状况可支撑个人所得税改革。2000年4月1日,我国开始实行存款实名制,同时各金融机构可实时登陆公安部身份证系统验证身份证的真伪,使得利用假身份证存取个人收入的可能基本不存在。近年来,房产、股票等资产也基本实现了实名制。实际上,只要对新增财产实行实名制,就不会影响个人所得税的缴纳,因为个人所得税是对当期所得即“财产的增量”计征,因而对于目前未实名的财产,只要在处置时对取得的收入实现实名制,就不会造成个人所得税的流失。

——现金交易对个人所得税的不利影响基本能够规避。与以上两因素相比,现金交易其实是目前我国个人所得税改革面临的最大的瓶颈,且短期内尚难以完全克服。但是,目前全国城镇企事业单位已基本实现了工资发放直达个人账户,金融机构关于现金提取的各项规定也日趋细密,以现金形式取得收入的情况逐渐减少。从发展前景看,只要现金发放方遵守个人所得税源泉扣缴制度,现金收入带来的个人所得税流失会大大减少。

为此,在改革方向明确、征管能力基本具备的情况下,个人所得税改革应加快步伐。

(作者单位:财政部财政科学研究所)

责任编辑 张蕊