

迈出走向综合与分类相结合 个人所得税制度的脚步

□ 高培勇

(一)

我国个人所得税的改革目标定位于“综合与分类相结合”，起码可以追溯至上个世纪90年代中期——1994年的税制改革完成不久、第九个五年计划制定并启动之时。迄今，已经跨越了四个五年规(计)划。

“九五”计划，在其第三部分第四个问题中做了如下表述：“建立覆盖全部个人收入的分类与综合相结合的个人所得税制度”。

“十五”计划，在其第十六章第六节中做了如下表述：“建立综合与分类相结合的个人所得税制度”。

“十一五”规划，在其第三十二章第二节中做了如下表述：“实行综合和分类相结合的个人所得税制度”。

“十二五”规划，在其第四十七章第三节中做了如下表述：“逐步建立健全综合与分类相结合的个人所得税制度，完善个人所得税征管机制”。

一个税种的改革规(计)划，追求了十几年之久而未有结果，并且，虽一再受阻，但始终未加改变，从而历经三次“被搬家”——由“九五”搬至“十五”，又从“十五”搬至“十一五”，再从“十一五”搬至“十二五”，正可谓“历尽艰辛，痴心不改”。这在中国税收改革乃至整个中国经济体制改革历史上，不能不算是一个罕见的特例。

(二)

深究起来，个人所得税改革之所以锁定并始终坚守“综合与分类相结合”这一目标，盖因构建、完善居民收

入分配调节机制的需要。

现代税收体系，有别于以往或传统意义上的税收体系，其主要的特征，就在于它的功能是多重的，而非单一的。从理论上讲，现代税收的功能被高度概括为三个：取得收入、调节分配和稳定经济。这三个功能，要分别由不同的税种来担纲。就像是一个交响乐队，在由诸个税种所构成的税收体系中，虽然每个税种都具有取得收入的功能，但不同税种的功能侧重存有差异。相对而言，直接税较之间接税，具有更大的调节分配和稳定经济作用。间接税较之直接税，则具有更大的取得收入作用。作为直接税类下的个人所得税，不仅在中国，而且在世界上，从来都是主要基于调节居民收入分配和实施宏观调控的目的而课征的。围绕它的调整事项，当然要基于调节居民收入分配和实施宏观调控的需要而展开。

具体到我国，伴随着市场化改革进程的日益深入，特别是在正式确立社会主义市场经济体制的改革目标之后，不仅越来越面临着居民收入分配差距日渐拉大的严峻挑战，而且，与此同时，也越来越受制于政府手中缺乏调节居民收入分配手段的残酷现实。于是，重新建构一套适应市场经济体制的居民收入分配调节机制，便成为当务之急。作为一种既植根于市场经济土壤、又是政府所能掌握的为数不多的再分配手段，个人所得税在居民收入分配调节中的作用，得以迅速凸显。

然而，一旦将调节居民收入分配

的希望寄托于个人所得税，人们很快发现，现行的个人所得税，尚不能担负起如此的重任。

现行个人所得税实行的是分类所得税制。它名义上是一个税种，实质上分作11个征税项目——工资薪金所得、个体工商户生产经营所得、企事业单位承包(承租)经营所得、劳务报酬所得、稿酬所得、特许权使用费所得、利息(股息、红利)所得、财产租赁所得、财产转让所得、偶然所得和其他所得等。对于上述不同的征税所得项目，采取的是不同的计征办法、适用的是不同的税率。这样的税制安排，其优点是便于征管，可以从源征税，代扣代缴。但其致命的缺陷，就是不利于调节居民收入分配差距。

比如，人与人之间的收入差距，本来是综合而非单一项目的收入差距。在不计算综合收入水平的条件下，分别就居民的每一个单项收入征税，其所能达到的调节作用，至多只限于单一项目收入本身。除非人们的收入来源单一化，否则，针对单一项目而非加总求和之后的综合性收入的调节，无异于盲人摸象。

再如，即便在单一项目收入如工薪收入的视野内，由于不同纳税人的负担状况不同，扣除负担之后的经济境遇便有很大的差异。在不计算差异颇大的负担账的条件下，仅着眼于居民的工薪收入账并随之征税，其所带来的调节效应，只会加剧既有的不公平而非有助于社会公平目标的实现。

又如，作为工薪所得费用减除额，其最重要的特征，应当是差异化——不同经济境遇的人适用不同的扣除规定，从而体现净所得征税原则。在我国，人们之所以习惯于将减除额误读为起征点，恰是因为，现行个人所得税实行了标准化的减除额——让不同经济境遇的人适用了统一的扣除标准。在忽略人与人之间的费用开支差异条件下所进行的个人所得税调节，当然不符合净所得征税的原则，有悖于社会公平。

诸如此类的问题，还可举出许多。改变这种状况的一个可以选择的办法，就是参照国际经验，走综合与分类相结合所得税制的道路。

有别于分类所得税制，综合与分类相结合所得税制的基本特点，是除一部分特殊的收入项目外，其余的所有来源、所有项目的收入都须在加总求和的基础上，一并计税。

这样做，进入其调节视野的居民收入，便不再限于单一项目，而是综合性收入。鉴于收入来源日趋多元化的现实背景，建立在综合计征基础上的个人所得税调节，无疑是更贴近居民收入分配差距现实的调节。

这样做，先算账、再征税，便不再是一句空话。在计算纳税人综合收入账的同时，由于抚养或赡养人口不同、居住区域不同、身体状况不同等因素而形成的负担差异，便有了据实核算、相应扣除并再予征税的可能。

这样做，个人所得税计征中的减除额，就有了实行差异化的可能。不同经济境遇的人，便可以跳出标准减除额的局限而适用差异化的扣除规定，从而使得按净所得征税成为现实。由此，减除额也就不再会被人们误读为起征点。

（三）

然而，综合与分类相结合所得税制终究要建立在纳税人个人申报的基础上。如何推进这样一种以综合计征

为特点的全新的个人所得税制度，一直在考验着我国现实的税收征管机制。

毋庸赘言，迄今为止，我国现实的税收征管机制，仍停留于“间接”征收、“截流”管理的水平。这种情形，显然不适应建立在纳税人个人申报基础上的综合计征的需要。一旦走出既有的从源征税、代扣代缴的个人所得税征管轨道，现实税收征管机制的“底线”便极可能被突破，从而陷税务机关于尴尬境地。

正是在这种现实税收征管机制的“瓶颈”制约下，再加上个人所得税纳税人众多、百姓纳税意识淡薄等现实国情因素，虽然历经了至少三个五年规（计）划的追求，在长达十几年的时间里，综合与分类相结合的个人所得税制度始终在研究层面徘徊，而未能取得多少实质进展。

或许正是由于看不到短期出现革命性变化的希望，在当前的中国，每当谈到个人所得税由分类制到综合与分类相结合的改革，总会有条件不具备的忧虑和相伴而生的躲闪之举。

但是，不管怎样，长期躲闪，久拖不决，终归不是万全之策。时至今日，鉴于收入分配矛盾的解决或者缓解，已经不容我们再拖，且无多少躲闪的余地。牵涉个人所得税的几乎所有的问题或矛盾，都须在综合与分类相结合的改革框架内求得解决。故而，尽快地谋划一场包括税制安排、税收征管在内的革命性变化并由此破解实行综合与分类相结合的个人所得税制度的重重障碍，让建立在综合计征基础上的个人所得税制度“落户”我国，已迫在眉睫。

（四）

我国30多年改革历程所获取的一条基本经验，就是“渐进”。这不仅适用于整体改革，也适用于类似个人所得税这样的具体改革项目。认识到实行综合与分类相结合的个人所得税制度不

可能一蹴而就，在当前要迈出走向综合与分类相结合个人所得税制度的脚步，一个几乎唯一的可行选择就是，取渐进式方案，走渐进式道路。

设计个人所得税渐进式改革方案的基本思路是：以现阶段税收征管的约束和未来发展为前提，以经济全球化背景下国际税收竞争和主要市场经济国家个人所得税的改革趋势为参考，立足国情，争取在现行分类所得税制要素保持稳定的基础上，以相对较小的征管成本引入综合制因素，尽快建立初始的“综合与分类相结合”的个人所得税制。初始改革方案应保持良好的可拓展性，能够为未来“综合与分类相结合”个人所得税的持续健康发展奠定基本的制度框架。核心是在现行分类所得税制保持基本稳定的前提下，以年所得12万元以上自行申报制度为基础，仅对年所得超过12万元纳税人的部分所得项目年终适用累进税率进行综合计征。

随着个人所得税征管条件和征管机制的逐步完善，在初始方案的基础上，要继续积极创造条件不断健全“综合与分类相结合”的税制，推动个人所得税制度的持续完善。一是长期保持年所得12万元为综合计征的门槛。二是随着征管条件和征管机制的完善，逐步调整扩大纳入综合范围的所得项目，更好地发挥个人所得税调节收入分配的功能。同时也要充分考虑效率损失和国际税收竞争的影响，努力寻求在公平、效率、国际税收竞争及征管成本等诸多相互冲突的因素之间的动态平衡。三是适时引入差别扣除项目，条件成熟时允许以家庭为单位申报纳税。四是适时调整税率结构，促进税制公平。^①

（作者为中国社会科学院财贸经济研究所所长）

责任编辑 陈素娥