

新中国个人所得税制度的创建

——纪念《中华人民共和国个人所得税法》公布 40 周年

中国法学会财税法学研究会副会长 | 刘佐

新中国个人所得税制度的创建，从 1949 年始议个人所得征税、1952 年再议开征个人所得税和 1956 年个人所得税开征前“叫停”，到 1980 年《中华人民共和国个人所得税法》公布实施，经历了一个曲折的过程。

1949 年始议个人所得税

新中国成立前后，在全国统一的新的税收制度建立以前，为了保证财政收入和稳定经济，根据中共中央的指示，老解放区暂时可以继续按照自己制定的税法征税，来不及制定新税法的新解放区则可以暂时沿用旧中国实行过的一些可以利用的税法征税，其中包括对个人所得的征税。

1949 年 11 月 24 日至 12 月 9 日，中央人民政府政务院财政经济委员会和财政部在北京召开首届全国税务会议，确定了统一全国税收制度、税收政策的大政方针和拟出台的主要税法的基本方案，其中包括对个人所得征税的方案。

1950 年 1 月 6 日，中共中央书记处候补书记、中央政治局委员，政务院副总理兼中财委主任陈云和中财委副主任兼财政部部长薄一波致电中共中央主席、中央人民政府主席毛泽东和中共中央，报告首届全国税务会议的情况，其中提到拟对个人所得征税。当月 17 日，中共中央将上述报告批转

各中央局、分局、省委和市委，同意上述会议作出的决定。

同年 1 月 30 日，政务院发布新中国税制建设的纲领性文件——《关于统一全国税政的决定》，附发《全国税政实施要则》。要则中规定，暂定全国统一设置 14 种税收，其中涉及个人所得的有工商业税、存款利息所得税和薪给报酬所得税。

1. 工商业税。随政务院上述决定附发的《工商业税暂行条例》自当日起施行，该条例中包括对所得征税的规定，征税对象为工商营利事业的所得，纳税人为公营企业以外的工商企业和个体经营者，计税依据为营业年度的收入总额减除成本、费用和损失以后的余额，采用 5% 至 30% 的 21 级全额累进税率（后来正税与附加合并计征，上述税率相应改为 5.75% 至 34.5%）。1958 年税制改革以后，工商业税中的营业税部分并入工商统一税，所得税部分遂成为一个独立的税种，称为工商所得税，沿用过去的征税制度，纳税人仅限于部分集体企业和个体经营者。1963 年 4 月 13 日，国务院全体会议通过《关于调整工商所得税负担和改进征收办法的试行规定》，其中规定个体经济适用 7% 至 62% 的 14 级全额累进税率，高收入者可以加征一至四成。

2. 利息所得税。1950 年 12 月 19 日，

政务院公布《利息所得税暂行条例》，自当日起施行。利息所得税的征税对象为存款利息、证券利息等利息，纳税人为利息所得者，计税依据为利息所得额，税率为 5%。由于征税范围逐渐缩小、银行降息等原因，此税自 1959 年起停征。

3. 薪给报酬所得税。在 1950 年财政部召开的第二届全国税务会议上，专门研究了调整税收问题，薄一波在会议上作了关于调整税收问题的结论，其中包括暂不开征薪给报酬所得税。

从 1952 年再议开征个人所得税到 1956 年个人所得税开征前“叫停”

经过 3 年的国民经济恢复时期，到 1952 年，我国的经济、财政状况明显好转，于是财政部再次开始研究开征个人所得税的问题。

在 1952 年 9 月中财委召开的全国财经会议上，提出了开征个人所得税的建议。同年 11 月，财政部召开的四届全国税务会议研究了关于开征个人所得税的具体方案，财政部副部长吴波在关于这次会议的结论中作了如下阐述：

1. 征税理由：一是当时工程师、会计师、医生和文艺工作者的收入比工人、农民和小工商业者的收入多，但是没有纳税，工人和公教人员的工

资经过多次调整以后已经具有一定的纳税能力。二是有关银行反映，资本主义国家对华侨汇款回国扣缴个人所得税，但是中国没有开征个人所得税，在华外侨归国携出款项不纳税，所以建议开征个人所得税。为了培养人民的爱国纳税观念，增加财政收入，拟从1953年起开征轻微的个人所得税。

2. 征税对象：包括工资报酬所得、财产出租所得、利息所得和外侨在中国境内的所得四类。

3. 税率：定额工资和报酬所得，按月报缴的，适用1%至10%的超额累进税率；报酬所得，按次报缴的，适用2%至15%的超额累进税率；财产出租所得和利息所得，适用5%的税率。

同年12月26日，政务院总理周恩来主持召开政务院政务会议，听取并批准了吴波代表财政部所作的关于税制若干改革的方案的报告，其中包括开征个人所得税的内容。

上述方案公布以后，一度引起了各方面的强烈反应，毛泽东批评了这次税制改革，当年开征个人所得税的计划未能落实。

1954年9月20日，第一届全国人民代表大会第一次会议通过《中华人民共和国宪法》，其中第一百零二条规定：“中华人民共和国公民有依照法律纳税的义务。”

1955年8月，财政部召开的五届全国税务会议提出了1956年开征个人所得税的建议，并讨论了征税的方案，该方案的主要内容如下：

1. 征税理由：《全国税政实施要则》中列有薪给报酬所得税，在经济恢复时期，为了照顾职工工资较低的情况，此税没有开征。近年来由于国家经济建设和生产的发展，职工和城市居民生活有了相当的改善。同时，

国家过渡时期总路线、总任务提出和宪法公布以后，人民的政治觉悟进一步提高，认识到纳税是公民应尽的义务，建议开征个人所得税。为了培养人民的爱国纳税观念和进一步调节各阶级、阶层的收入，更多地积累国家建设资金，加速社会主义工业化建设，在国民收入日益增长、人民政治觉悟普遍提高的基础上，开征个人所得税的条件已经成熟。

2. 征税对象：包括工资所得、劳务报酬所得、财产租赁所得和股息、红利所得四类。

3. 税率：工资所得每月60元以上者，按照1%至11%的超额累进税率征税（依靠工资供养的家庭人口4人以上的，从第四人起可以在所得额中每人减除15元）；劳务报酬所得每月60元以上者，按照1%至25%的超额累进税率征税；财产租赁所得每月50元以上者和股息、红利所得每月300元以上者，按照3%至35%的超额累进税率征税。

同年11月24日，陈云在中共中央召开的关于资本主义工商业改造的会议上的总结讲话中提出：“财政部要立即草拟个人所得税和遗产税这两种新的税收章程。个人所得税是防资本家个人分得过多，遗产税是防止资本家分散财产。争取明年一二月内草拟出章程。”

同年12月30日，中共财政部党组向中共中央和毛泽东报送了《关于工商税制建设和对国营企业推行周转税等问题的请示报告》，其中提出了1956年开征个人所得税的建议。上述报告得到中共中央政治局原则批准以后，由国务院第五办公室转发，征求中央和地方有关方面的意见。

1956年1月24日，财政部税务总

局局长李予昂在财政部召开的全国财政厅（局）长、税务局长会议上所作的《关于工商税收计划和税制规划问题的说明》中说：根据中央指示，并参照苏联居民税收体制，1956年开征个人所得税。

同年5月26日，财政部就上述会议总结批复税务总局，其中明确：“关于准备开征个人所得税的问题，中央决定此税推迟到第二个五年计划时期再考虑开征。”

1980年《中华人民共和国个人所得税法》诞生

1978年12月中共十一届三中全会召开以后，我国开始实行改革开放政策，税制建设进入一个新的发展阶段。在这一时期的税制改革当中，开征个人所得税是作为对外开放的一项重要措施先行出台的。

为了解决对来华工作的外国人和香港、澳门同胞（后来增加了台湾同胞）的所得征税问题，有利于引进人才、维护国家主权和经济利益，遵从国际惯例，财政部从1978年底开始研究建立个人所得税制度的问题。

1980年9月10日，第五届全国人民代表大会第三次会议通过《中华人民共和国个人所得税法》。同日，本届全国人民代表大会常务委员会委员长叶剑英签署中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会委员长令第十一号，将该法公布施行。这是新中国成立以后制定的第一部个人所得税法，也是中国改革开放以后制定的第一批税法之一。

个人所得税法中规定：个人所得税的纳税人为在中国境内居住满1年，从中国境内、境外取得所得的个人和不在中国境内居住或者在中国境

积极财政政策效果显著 支持科技进步期待更加积极有为

中国社会科学院 | 闫坤 中国人民大学 | 刘陈杰

2020年上半年,积极的财政政策加力提效,中央和地方财政部门切实采取措施,确保支持抗疫和减税降费落地生根。上半年财政收入增速呈现一季度大幅下降(3月触底)、二季度持续回升态势,6月收入形势已基本回归常态化。从支出结构来看,地方基建类支出增速缓慢,6月项目施工可能受到气候因素影响,预计下半年将持续发力。社保就业和卫生健康支出对经济的拉动作用边际减弱,反映疫情冲击趋弱,经济回归常态化。随着下半年经济逐步复苏,财政收入增速回升,财政支出将实现更快增长。减税效应显著,期待更多更大力度的减税降费政策,激励实体经济。

面对海外日益严峻的新冠肺炎疫情形势和错综复杂的国内外环境,我们建议化危为机,加大对科技发展的支持力度。具体而言,5G产业链是未来几年较为确定的行业性政策刺激方

向,据测算,我国在5G基础设施和应用方面的投资在未来2—3年将累计超过万亿元;医疗体制和医疗体系建设也将是着眼长远的重点领域。新冠肺炎疫情的一大经验教训就是全国医疗应急体系和战略医疗物资储备体系的建设;高端制造业是一国工业部门的核心和硬实力,今后一个阶段我国高端制造业需要得到重点扶持。

经济金融问题的重点在于提升实体经济投资回报率

提升实体经济投资回报率,对于我国避免中等收入陷阱,实现伟大复兴具有关键作用。目前很多经济结构和金融稳定的问题,主要是实体经济投资回报率过低带来的。

具体而言,我国经济在2014年出现了实体经济投资回报率降低至资金成本附近的新局面。我们认为2014年是我国经济和金融市场发展过程中有

着重要意义的一年。从资本市场与实体经济的关系而言,上证指数与实体经济基本面之间的关系,在2014年以前为正相关(+57%),在2014年以后正相关减弱,有时甚至是负相关。从热钱流动(世界银行残差法,剔除虚假贸易部分)和人民币汇率预期的角度来看,2014年以前热钱更多表现为流入中国,2014年以后表现为持续流出中国。从货币政策的有效性来看,2014年以后单位货币增量拉动GDP的效力在快速下降,也就是说刺激经济所需要的货币宽松程度在扩大。种种微观形态的表现综合起来,我们发现实体经济投资回报率在2008年以来持续下降,且在2014年附近降低至金融市场无风险融资成本以下,这就意味着过度的流动性不愿意进入实体经济,更愿意在各类资产之间空转,形成局部泡沫,威胁经济和金融稳定。

由于实体经济投资回报率低于借

内居住不满1年,从中国境内取得所得的个人;征税对象包括工资、薪金所得,劳务报酬所得,特许权使用费所得,利息、股息和红利所得,财产租赁所得和经中国财政部确定征税的其他所得6类。工资、薪金所得,以每月收入减除费用800元以后的余额为应纳税所得额。劳务报酬所得、特许权使用费所得和财产租赁所得,每次

收入不足4000元的,减除费用800元;4000元以上的,减除20%的费用,以其余额为应纳税所得额。利息、股息、红利所得和其他所得,以每次收入为应纳税所得额。工资、薪金所得适用5%至45%的7级超额累进税率;其他5类所得适用20%的税率。

1981年,我国的个人所得税收入只有520万元,不足全国税收收入的

万分之零点八,还不如城市房地产税和屠宰税之类的杂税。随着经济快速发展、个人收入逐渐增多和税制、税收管理逐步完善,2019年,我国的个人所得税收入已经到达10388.5亿元,占全国税收收入的6.6%,位居全国18种税收第四名。同时,个人所得税对于调节个人收入发挥了重要的作用。□

责任编辑 张小莉