华南农业大学学报(社会科学版)
2006年第2期 JOURNAL OF SOUTH CHINA AGRICULTURAL UNIVERSITY No. 2 2006
(第5卷) (SOCIAL SCIENCE EDITION) (Vol. 5)

完善我国个人所得税制的思考

欧阳俊, 乔 燕, 陈 卢

(华南农业大学 人事处, 广东 广州 510642)

摘 要: 个人所得税是调节国家与个人利益分配关系的重要杠杆, 随着我国经济的快速发展、居民收入水平的大幅提高, 个人所得税将是一项最有前途、最有发展潜力的税种。但我国个人所得税政策不尽人意, 执行起来既失公平, 又欠效率。文章分析了我国个人所得税制存在的问题, 提出了相应的对策。

关键词: 个人所得税; 公平与效率; 税率

中图分类号: F810.42 文献标识码: A 文章编号: 1672-0202(2006)02-0053-05

随着改革开放的不断深入和我国社会经济的飞速发展, 居民收入不断提高, 且不同行业、不同个人间的收入差别也在不断扩大, 个人所得税日益成为人们关注的话题。个人所得税是对个人(自然人)取得的各项应税所得征收的一种税, 在调节贫富差距、增加财政收入等方面个人所得税发挥着重要的作用。但我国个人所得税政策在实施过程中, 暴露出不少的问题, 25年来我国个人所得税法虽然经过几次有限的修订, 但还不能让人满意, 个人所得税的改革仍然任重而道远。

一、我国个人所得税的现状

我国个人所得税作为一个独立的税种, 是在改革开放后的1980年9月立法开征的。1980年9月, 我国颁布并实施了《中华人民共和国个人所得税法》, 自公布之日起开征个人所得税。1993年10月全国人大常委会进行了修订, 从1994年1月1日起实施。1994年全国工资薪金的纳税人为956万人, 2002年已增加到6000多万人[1], 2005年全国个人所得税总额已达到2093.9亿元, 比2004年增加356.8亿元[2]。有关资料表明, 我国个人所得税纳税人中, 排在第一位的是工薪阶层, 大约占65%, 第二位的是在中国的外国人, 第三位才是民营企业主、个体户、大明星等高收入者[3]。

国际上个人所得税有三种基本形式: 分类所得税、综合所得税和混合所得税。我国实行分类所得税, 即把个人收入按不同类别分为工薪所得、劳务报酬所得、稿酬所得等11类, 对不同性质的所得采取分别扣除费用分别计税的办法。

在上世纪90年代亚洲金融危机后, 我国经济出现通货紧缩势头, 经济增长缺乏动力, 消费不旺, 在连续七次降低银行利率但储蓄存款余额依然持续增长的情况下, 我国从1999年11月1日起开征储蓄利息税, 税率统一按20%征收。

2005年10月27日, 全国人大常委会审议通过关于修改《中华人民共和国个人所得税法》的决定, 将个人所得税免征额提高到1600元, 同时要求高收入者必须自行纳税申报。新修订的个人所得税法从2006年1月1日起实施。

收稿日期: 2005-11-02

作者简介: 欧阳俊(1973-), 男, 华南农业大学人事处助理研究员, 硕士, 主要研究方向为教育管理、经济管理.

?1994-2016 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.

二、我国个人所得税存在的问题

(一)制度缺陷,有失公平

我国个人所得税法有失公平主要体现在以下方面:

(1)征收制度方面,我国现行的个人所得税制对"工资、薪金所得"采用"定额扣除法",这种方法存在十分明显的缺点。它既没有考虑通货膨胀,也没有与物价指数挂钩,从而难以适应由于通货膨胀造成的居民生活费用支出不断上涨的实际情况。这种费用的扣除是对不同的纳税人采用单一的费用扣除标准,没有考虑不同纳税人之间家庭结构的差别,更没有考虑赡养老人及抚养子女等情况,从而造成不同纳税人之间税收负担不平衡。这种以牺牲个人所得税的公平职能为代价换取征管成本的降低的做法,并不科学。

(2)起征点方面,个人所得税起征点不能几十年不变,起征点应当每年都要根据经济发展情况进行适当的修正。我国处于经济发展的高速增长时期,个人所得税的起征点更应根据通货膨胀率或物价指数的变化进行相应的调整。同时起征点的确定还要考虑地区差异,全国一刀切,不考虑地区经济差异和其他差异,不太科学。

(3)征收对象方面,现行税制对国内居民和外籍人员的工资薪金所得采用不同的费用扣除标准,外籍人员可在国内居民扣除额的基础上再加扣3200元。我国已加入WTO,根据国际惯例,对公司、企业或个人都应适用国民待遇标准,在税收方面应该一视同仁[4]。

(4)税率方面,我国个人所得税的扣除主要采用超额累进税率和比例税率。对工资、薪金所得采用九级超额累进税率,而对于具有相同性质的劳务报酬所得却采用20%的比例税率,同时实行加成征收。在税制设计上将同种性质的劳动所得分开按不同的税率征收,导致同一收入税负却不同。大部分边际税率不适用,税率级距中的第五级至第九级税率意义不大,特别是40%、45%的税率更是没有多少人适用。

(5)权利义务方面,我国目前存在纳税人权利缺失的问题。纳税人对自己所缴税收的使用无投票权,纳税人得不到应有的政府服务。个人所得税法对纳税人规定了其承担的纳税义务,但并没有明确其享有的权利,形成权利与义务的不对称,纳税人没有自觉履行纳税义务的激励,容易诱发偷漏税的动机。

(6)利息税征缴方面,不管存款多少,统一征收利息税,对低收入群众有欠公平。如一个人有5000元存款,但每月收入只有700元,达不到个人所得税起征点,但依然得交20%的利息税。另外一些困难群众暂时存入银行的政府发放的部分低保金或救济金也要缴利息税。2004年底储蓄存款余额12万亿元,70%左右的存款掌握在10%左右的人手中,统一按比例税率征收利息税,无法体现公平原则。

(二)征管不力,欠缺效率

我国个人所得税法欠缺效率主要体现在以下方面:

(1)个人所得税占税收总额的比重方面,尽管个人所得税是1994年税制改革以来增长最快的税种,平均每年增长48%,但其在税收总额中所占的比重仍然很低。2003年我国个人所得税收总额为1418亿元,占国家税收收入总额的比重从1994年的1.4%增长到6.5%[5],但并不能让人乐观。印度在1992年个人所得税已占税收收入总额的7.68%,发达国家平均水平为30%,最高的已超过40%[6]。这是我国税收系统对个人征税缺乏效率的具体体现,大部分高收入者应缴纳的个人

?1994-2016 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.

所得税并没有足额上缴。

(2)漏征率方面，从劳务报酬的费用扣除来看，按次采用定额或定率扣除法来扣除，客观上存在制度漏洞，纳税人很容易通过分解收入、改变次数进行逃税避税。有数据表明，我国个人所得税的漏征率超过 50%，而一般国家都低于 30%。

(3)征收对象及征收方法方面，缴纳所得税的对象应主要是部分高收入者，而不是大多数中低收入者。我国个人所得税实行的是单位代扣代缴和个人申报纳税相结合的征收制度。前者由于易于监管，一直执行得比较严格，而与后者相适应的制度却迟迟没有建立起来。全国个人所得税的 65%来自工薪阶层，这是很不正常的现象，与调节收入的功能相悖。这也导致产生了向工薪阶层严格征税，而向企业主、个体工商户、自由职业者等不以工薪为主的人少征或不征这一极其不公平的现象。

(三)对 2005 年个人所得税法修订的评价

据财政部副部长楼继伟在全国人大新闻发布会上的表示，起征点调整到 1600 元，大致可使工薪阶层的纳税面从 60%左右下降到 26%，而国家财政则因此而减收 280 亿元左右。从表面看，工薪阶层的纳税人数减少了，但减少的正是工薪阶层中的低收入人群，中高收入的工薪阶层仍然是缴纳个税的主力军，真正意义上的高收入者并没有成为缴纳个人所得税的核心力量。

在扣除标准上，这次修订没有考虑全国地区差异悬殊的实际，也没有考虑不同个人与家庭生活成本开支的差异，全国起征点一刀切。对比国际社会，世界上许多国家都有极具人性化的制度设计，如德国个人所得税起征点每年都要调整，美国扣除额随着应税收入的增加而按一定的比例减少，在印度，妇女的起征点要高于男性。但这次个人所得税法的修订，采用起征点一刀切的做法，老百姓最大的基础支出项目如教育支出、医疗支出、住房还贷、赡养支出等均没有考虑纳入扣除项目。在解决税收公平与调整贫富差距的作用上没有得到公众的普遍认可。

因而，新的个税法只是让广大工薪阶层纳税人少交了三五斗，并没改变工薪阶层作为缴纳个人所得税主力军的畸形事实。它只是对长期以来个人所得税征收方面与国情极不适应的状况作的一次调整，并没有表现出政策的前瞻性。

三、完善个人所得税的对策

(一)改变现行分类所得税模式，采用混合型所得税模式

现行分类所得税模式已落后于国际惯例，不符合加入 WTO 的要求，现行的分类税制导致同一税收水平的纳税人税负不同，综合税制模式则综合考虑了纳税人包括各种收入在内的总收入水平，然后以此为标准作为缴纳的参考，能较好地体现公平原则，但我国现阶段的条件还不成熟。

我国目前的征管手段还比较落后，电子计算机在税收征管的运用中还处于起步阶段，公民的纳税意识比较淡薄，采用综合型的个人所得税模式的条件还不成熟，可采用分类与综合相结合的混合所得税模式比较符合我国的国情。

(二)确定合理的费用扣除标准和税率

按照国际惯例，工资薪金所得的费用扣除标准，应该充分考虑地区间的经济差异，充分考虑纳税人的个体收入差异。如将扣除费用分为：1. 费用扣除，即取得收入所必须的开支；2. 生计费扣除，即保险费、基本医疗等；3. 附加扣除，即针对纳税人负担的老、幼、孤、残等对象的照顾性扣除[1]。

?1994-2016 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.

另外,我国个人所得税税率偏高,有关数据显示,香港地区的个人所得税率为2%—15%,新加坡的为2%~28%,日本的为10%~37%,美国的为15%~39%,我国为5%~45%[7],明显偏高,造成收入大户偷逃税款。过高的税率并不一定能给政府带来税收的增加,这几乎成为经济学界的一个普遍规律,因为它直接导致了各种避税行为的加剧。拉弗曲线表明税率高到一定程度,总税收不仅不增长,反而开始下降。而降低最高档税率,可以减少偷税行为。

因而可以在统一税率的基础上,减少税率级次,降低边际税率,把工资薪金的所得适用的九级超额累进税率和个体工商户的生产经营所得,以及对企事业单位承包经营、承租经营所得适用的五级超额累进税率合并,税率级次削减为3~4级最多不超过5级,最高边际税率也应向下适当调减。

(三)开展广泛而经常的税法宣传与教育活动,培养公民的纳税意识

加强税收宣传的针对性和有效性。以代扣代缴为主要征收方式,纳税人实际上并不直接参与纳税过程,不利于纳税人提高纳税意识。税收宣传要突出重点,要突出向纳税人意识最薄弱的群体宣传税收,注重个体户、私营企业主、农民及行政事业单位的宣传。既要正面宣传,又要反面曝光。税务部门要在全社会倡导"纳税光荣,偷逃税可耻",形成"公平税赋"的良好氛围。通过举办讲座、税收相关知识的咨询等形式,普及相关法律知识,提高征管人员的自身素质,提高执法水平。对于及时足额完税的纳税人,可开具相应的完税凭证,用于证明其个人的诚信情况,在其参与的经济活动中,给予相应的优惠或不同形式的奖励,从正面引导纳税人积极纳税。

(四)加大投入,加快税收信息化进程

加快建立个人所得税信息共享制度,尽快建立以计算机网络为依托的个人所得税监控体系,这是我国税收监管的未来方向。建立完善个人所得税的监控体系,对重点纳税对象建立档案,进行重点跟踪。建立个人收入调控体系,将社会各成员的收入置于金融机构的监控之下,使个人收入透明化、清晰化。可借鉴欧美等国家的做法,一个人只有一个银行帐号和一个税务号码,调查个人收入非常容易,防止偷逃税款的发生。一方面,逐步以信用卡和个人支票取代现金,减少现金流通,将纳税人的所有隐性收入显性化;另一方面,自纳税人出生起就为其设立终身有效的个人税务登记号(类似于身份证号码),并具此办理银行个人存款帐户,使其收支及纳税情况受到金融及税务机关的系统监督。

(五)加大执法力度,对偷逃税款者进行重罚

加强对高收入群体的监控,推行双向申报制度。我国高收入群体收入来源具有复杂性,在相关制度不完善的情况下,偷逃税款现象相当普遍,造成工薪阶层成为个人所得税的纳税主体,而真正高收入者却很少纳税,个人所得税调节收入的功能变成了逆向调节。应加强对高收入群体的税收监控,加快建立个人所得高收入群体的监控体系,对重点行业如电力、电信、金融、保险等高收入行业进行重点监控,跟踪管理。对高收入群体实行双向申报制度是堵塞税收漏洞的有效措施,双向申报制度是指纳税人和扣缴义务人,分别向税务机关申报个人所得税的纳税情况,税务机关可以对纳税人的自行申报和扣缴义务人的申报扣缴情况进行交叉稽核。在当前税收征管能力较弱的情况下,让所有的纳税人申报很困难,可以要求重点行业的高收入群体实行双向申报。

(六)完善利息税

我国开征利息税是为了刺激投资和消费,但执行以来,银行储蓄存款余额不降反升,2000年首次突破6万亿元,2004年底达到12万亿元,五年来翻了一番。2005年更达到14万亿元。利息税

?1994-2016 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.

必须改革，改革方向应将比例税率转向超额累进税率，设定一个合适的免征额，税率可设几级，如从 5％～20％，按年利息额实行超额累进税率征收。

（七）尽快开征遗产税、赠与税等，作为个人所得税的补充税种

随着我国经济的快速发展，社会财富的不断增加，开征遗产税应提上议事日程。开征遗产税、赠与税主要是为了防止纳税人生前大量赠与而逃避税收。在我国开征遗产税具有征收个人所得税的所有意义，可消除因继承大量遗产而容易养成的懒惰、不思进取等行为，从社会政策目的、完善税制要求来看，都是十分必要的。

四、结束语

个人所得税是我国的重要税种之一。随着我国经济和社会的不断发展，经济体制改革的不断深入，分配制度的日益多元化，个人所得税的税源越来越宽，其在我国税制整体构成中的地位将越来越突出。个人所得税对增加国家财政收入、缓解社会分配不公，构筑和谐社会具有重要意义。政府有关部门要与时俱进、高度重视个人所得税的完善，让个人所得税真正起到既调节个人收入分配又能增加财政收入的作用。

参考文献：

[1] 师俊强. 现行个人所得税制改革的思考[J]. 商业研究，2004，(24)：99.
[2] 金时网. 点击 2006 年“两会”财经热点[EB/OL]. (2006－03－03). http://www.financialnews.com.cn/rdgz/200603030188.htm.
[3] 洪　瑜. 个人所得税征管现状及发展对策的思考[J]. 华东经济管理，2004，(12)：188.
[4] 莫鸿芳. 财富的平衡杠杆——个人所得税的调节机制及改革[J]. 华东经济管理，2005，(12)：161.
[5] 中央财经大学税收研究所课题组. 个人所得税调控功能的局限性[J]. 中央财经大学学报，2004，(11)：19.
[6] 李文新. 从公平与效率角度谈我国的个人所得税制度改革[J]. 湖北审计，2003，(2)：43.
[7] 王　曼. 个人所得税征管中存在的问题及对策思考[J]. 湖北财经高等专科学校学报，2005，(12)：27.

A Reflection on the Perfection of the Individual Income Tax System of China

OU Yang-jun，QIAO Yan，CHEN Lu

(*Department of Personnel Management，South China Agricultural University，Guangzhou* 510642，*China*)

Abstract：The Individual Income Tax is the important lever which regulates the country and personal interests and will be a most promising and potential tax category. But the Individual Income Tax policy of China remains unchanged for decades，which already lost the justice and efficiency. This paper analyzes the problems existing in China's Individual Income Tax System and the countermeasure of the corresponding reform are proposed.

Key Words：Individual Income Tax；justice and efficiency；tax rate

?1994-2016 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.