

改革个人所得税制问题的争议

葛惟熹

(上海财经大学, 上海 200433)

摘要:当前对于改革我国个人所得税制,有人强调应该定位于“收入”,还有人则强调要定位于“调节”,这两种观点,都嫌有失偏颇。作者认为,应该适当提高而不是降低个人所得税的扣除额,辅之以轻税重罚,反而可以增加国家收入。应该均衡地调节不同层次人群的收入,而不是一味加大调节力度,可以做到既缓和社
会矛盾,又不致挫伤劳动积极性,导致人才外流。

关键词:个人所得税;收入;调节;免征额;扣除额;累进级距;边际税率

中图分类号:F810.424 **文献标识码:**A **文章编号:**1001-9952(2001)10-0008-09

关于改革我国个人所得税制问题的研究,目前正在紧锣密鼓地进行,涉及不同观点的争议颇多,集中起来,还是一个“定位”问题。一种意见认为我国个人所得税收入太少,2000年全年连同新开征的存款利息所得税在内,一共只有660亿元,占同年税收总收入和财政总收入的比重,分别为5.2%和4.9%,同其他国家相比,明显偏低。为此,主张将这次个人所得税制的改革定位于“收入”。具体设想是通过降低个人所得税的免征额,扩大课税基础和征收面,把绝大多数个人都纳入到个人所得税的征收范围里来,借以达到普遍课征,增加国家财政收入的目的。还有一种意见,认为近年来我国个人收入差距有日渐扩大的趋势,基尼系数已接近国际警戒线,由此造成的社会矛盾不容忽视。所以,主张将这次个人所得税制的改革定位于“调节”。具体设想,是通过增加现行的所得累进档次,缩小所得累进级距,进一步提高边际税率,以期通过将更多的个人划入高收入人群,以增加他们的税收负担,借此达到加大税收调节力度的目的。这些意见,都不无一定道理,但仍可再作研究。笔者认为,收入与调节,本是税收两大基本功能的具体体现,毋须再提出一个“定位”问题。以下拟就实现个人所得税的“收入”目标和“调节”目标两个方面,分别谈谈笔者对客观情况的分析和改革设想。

一、实现“收入”目标的客观情况分析和改革设想

(一)情况分析

1. 对现行个人所得税负担水平的估计

要实现收入目标,首先离不开对现行个人所得税负担水平的估计。

收稿日期:2001-06-17

作者简介:葛惟熹(1926—),男,安徽安庆人,上海财经大学教授。

改革开放 20 多年来,随着我国国民经济持续增长,人民温饱问题已经基本解决,广大群众的生活水平,不能再同 20 世纪 80 年代初《个人所得税法》颁布之时相提并论。从这方面来说,适当提高现行个人所得税负担水平,并不是没有可能的。另一方面我国目前仍处在社会主义初级阶段,它的基本特征是生产力比较落后,人均国民生产总值仍然排在世界各国的后列。就农村来说,农民在承担农业税的同时,还备受多种提留、统筹等收费的困扰,负担已嫌过重,加以我国进入 WTO 后,迫于国外廉价农产品的竞争。面对这些情况,对于占我国人口 3/5 比重的农民大军,自不能无视稳定其负担的重要性,一般似以不作为个人所得税扩大征收对象的打算,不再增加他们的负担为宜。至于城镇,我们对多年来国民收入分配向居民个人倾斜的趋势固然应予关注;但是也要看到,基于经济运行机制由计划向市场转轨所发生的国民收入分配渠道改变,使他们从原来只要承担其消费结构中的饮食和衣着等“基础性生存资料”的支付,转而还要同时承担原来主要是由国家或集体承担的教育费用、医疗费用和住房费用等巨额支付的这种变化。尽管后者与前者一样,基本上仍属消费结构中的“生存资料”,并不属于所谓“享受资料”的一类;但鉴于其支出的集中性特点,一般人都不得不以储蓄形式积累在银行里。这正是为什么我国银行曾经几次采取降低利息,甚至开征存款利息税等措施,而居民储蓄余额仍未见减少的原因所在。如果我们据此就判断城镇居民家庭已经普遍进入富裕或者比较优裕的小康家庭,负担能力已大大提高,从而要通过降低免征额,拓宽税基,扩大征收面,去增加个人所得税收入,这对于大多数人来说,也并不是恰当的。果真如此,将会引发不少纳税人被迫偷逃税和征收机关放松课征,以至最终出现和定位于收入者初衷相悖的结果。

有人根据国际货币基金组织对 72 个高中低收入水平、不同国家和地区资料所进行的研究表明,一国个人所得税收入占其财政收入的比例,同各该国的人均年国民生产总值是密切相关的。如以人均年国民生产总值较高,包括美、德、日、瑞士等在内的 19 个发达国家为例,它们的个人所得税收入占财政收入的比例平均为 27.27%。再以人均年国民生产总值中等,包括葡萄牙、韩国、伊朗、巴西等在内的 35 个发展中国家,以及人均年国民生产总值较低,包括印尼、斯里兰卡、印度、埃塞俄比亚等在内的 18 个发展中国家为例,则它们的个人所得税收入占财政收入的比例,分别平均为 8.55% 和 7.69%。如果对照一下我国个人所得税收入占财政收入的比例为 4.9%,其负担水平确实要低于上述 18 个低收入国家,只能被列入其中倒数第二位。但是,再看一下与此密切相关的我国人均年国民生产总值,同样要低于上述 18 个低收入国家的平均值,并且同样也只能列入其中倒数第二位。那么,我们至少可以说,我国现行个人所得税负担水平较低,并非完全来自个人所得税税制本身(包括征管),国家的经济实力也是不可忽略的一个方面。让我们进一步联系我国个人所得税内部结构的下述变化:工资薪金所得从原来的次要地位,现已逐年上升居于首位。据调查,在广东这一比例为 70%,在上海、北京已达到 80%。而个体工商户所得和其他资本所得等,则明显下降为次要地位。这又表明,关于我国个人所得税负担水平较低的问题,从实际收入来看,主要也不在工资薪金所得,而是由个体工商户、一些金融炒家、明星、承包商等高收入者大量偷逃税所造成(当然这并不是说,一般工薪所得税就不存在偷漏税问题)。因此,企图仅仅借助降低工资薪金所得的免征额,去人为拉高个人所得税负担水平,并不一定是症结所在。

2. 对现行个人所得税应税所得(课税基础)计算方法的评价

环顾当代一些国家、地区关于个人工资薪金应税所得的计算方法,通常都是从毛所得中减去免征额和扣除额后予以认定。免征额意指本人和受赡养者的生计费;扣除额则指为实现劳

动力再生产所必须的其他费用支出。如我国台湾地区,对个人所得税的免征额是规定为每人每年 60000 元(新台币,下同)。包括本人、配偶、夫妻双方的直系尊亲属、未满 20 岁或已满 20 岁仍在就学或无谋生能力的子女等在内。其中对 70 岁以上老人,还规定可以增加 50% 免征额。此外,扣除额则包括教育费、医药生育费和住房借款利息等在内。在美国,除免征额外,扣除额则包括:各种教育费;医药费对自费超过一定金额的部分,按固定比例给予扣除;购房贷款利息允许逐年予以扣除。同上述地区和国家相比,我国个人工薪所得的免征额,即使仅指生计费,也嫌偏低和缺乏弹性。鉴于自 1980 年颁布个人所得税法,将免征额规定为每月 800 元迄今,时隔 20 年,物价已经上升很多倍,但是从来也没有修订过。事实上,不少地区已经自行作了调整提高。再考虑到近年来在一部分纳税户中出现了下岗待业人员的新情况,他们除由社会救济外,还要依靠各自家庭内部消化;加以不同纳税户需要赡养人口的情况也不尽相同。因此,现行免征额除了标准过低以外,采取完全一刀切的办法,也不尽合理。至于在免征额以外,对纳税人为获得工薪所得所必需支付的教育费、医疗费和住房费中的一个相当部分,如果不考虑适当增设法定扣除额,准许在减除后计算应纳税所得,既不合乎一般惯例,而且就负担政策而言,也嫌有欠公平合理。

3. 对增加税收收入的预期

撇开有效的征管手段不论,只就税制本身来说,如果要想通过少扣多缴的办法,去增加个人所得税收入,往往会事与愿违;相反,实事求是地给予减除,收入却有可能上升。人们常说:“不合理的规定,往往是避税和偷税的诱因”。笔者希望不要由于税收制度规定本身的原因,而把一部分守法户也推到违法者的一边,不要去走前人所说的“为渊驱鱼,为丛驱雀”的道路。如能适当改革我国现行个人所得税减除办法,使得税收负担相对公平合理一些,其结果,定会使我们的个人所得税收入进一步增加,而不是减少。

(二)改革设想

根据以上情况分析,为了实现收入目标,需要从调整个人所得税减除办法着手。

现行个人所得税法对个人的 11 类所得,除其他所得外,是规定分别适用“按实减除”、“不减除”、“比例减除”和“定额减除”等 4 种不同的减除办法。对此,我们的初步设想是:

1. 对原来适用“按实减除”办法(即从收入中减除实际发生的成本、费用和损失,以其余额为所得)的个体工商户生产经营所得。鉴于这 1 类所得的纳税人是属于必须办理税务登记的专业从事工商业经营的个体户,对于他们本来就要求自行按实申报纳税。而采取“按实减除”办法,自属理所当然。所以,无须考虑改变。但是,为求税负的横向公平,并借鉴其他国家和地区的经验,建议对这 1 类所得,从上述按实减除后的余额(指经营利润)中,比照后面将要提及的工资薪金所得者办法,继续再给予按法定扣除额扣除后(其本人及家庭从业人员,不得再列支工资、福利和房租费用),作为应纳税所得额,据以计算征税。

2. 对原来适用“按实减除”办法的财产转让所得。鉴于这 1 类所得,适用“按实减除”办法,是以收入减除财产原值和合理费用后的余额为应纳税所得额,比较符合实际,执行也无多大问题,可以维持原办法不变。同时考虑到此类所得者,通常并非专业经营,多属偶尔发生,一般是采取代扣代缴的征收办法。所以,可不予适用工资薪金所得者关于法定扣除额之规定。

3. 对原来适用“不减除”办法(即以收入额为应纳税所得额)的利息、股息、红利所得和偶然所得这 2 类所得。鉴于这 2 类所得,或系纯粹食利性质,或属淌来所得,本来就无甚么成本费用发生,一般都是采取代扣代缴的征收办法。仍可维持按毛收入不予减除的原办法不变。

4. 对原来适用 20%“比例减除”办法的特许权使用费所得、财产租赁所得和稿酬所得等 3 类所得。对前 2 类所得,鉴于同境外非居民个人多有联系,为了有利于国际经济技术合作交流的发展和稳定我国对外双边税收关系,似以维持原规定的 20%幅度,继续采取比例减除办法不变为宜。至于稿酬所得,也无必要再作更动。但是,对于以上 3 类所得中,有关保底减除 800 元之规定(指每次收入不超过 4000 元的,一律减除费用 800 元),为了与下面即将讨论的工资薪金所得免征额,拟从 800 元适当调高相配合,可以考虑修订为 1200 元。即每次收入不超过 6000 元,允许减除费用 1200 元。

5. 对原来适用“定额减除”(每月 800 元)办法的工资薪金所得和承包承租经营所得;以及适用 20%“比例减除”,同时给予 800 元保底减除办法的劳务报酬所得等这 3 类所得:

(1)关于工资薪金所得和劳务报酬所得这 2 类所得,虽有不独立劳动和独立劳动之分,究竟同属劳动所得性质。但是由于现行制度规定的减除办法不同,给它们带来负担的不公平,其矛盾主要有:对工资薪金在一个月内的不同项目收入要合并计算,相应只准定额减除一次;对劳务报酬在一个月内的不同项目收入则可以分别计算,并相应得到多次减除(指每次收入不超过 4000 元者);至于一些以工资薪金所得为主,兼有劳务报酬所得者,甚至还可以两头享受减除待遇等。以上矛盾,究其症结,在于工资薪金是属于专业性经常性的所得,通常都是按月结算支付,不存在分次分项减除的问题。而劳务报酬的情况比较复杂,需要作具体分析。

根据考察,当前我国有关劳务报酬获得者的实际情况,大体有三种不同类型:其一,是会计师、审计师、评估师、律师和建筑师等,这些过去概念上的典型独立劳动者,被认为理应依劳务报酬课税的人群。他们现在都已改变为在合伙或合作性质的事务所法人中支取工资薪金和股息红利的所有者。由于这一类型已不再同劳务报酬有天然联系,而主要是属于工资薪金所得者的一类,当然应该适用工资薪金所得的减除办法,从而也就不再存在两种劳动所得负担不公平的矛盾了。其二,是医师、牙医师、装潢设计师等这一类设有固定基地,提供专业性、经常性劳务服务的独立劳动者。他们有时也聘用一、二个助手,但本人收入则是来自其固定基地提供的劳务报酬。鉴于这一类型的独立劳动者,都设有固定的提供劳务服务的基地,收入具有专业性和经常性,完全可以比照工资薪金所得按月计算减除的办法,无须分次分项减除。这样,由两种减除办法带来的负担不公平的矛盾,也就不会发生。其三,是没有固定基地,流动性强,涉及行业广泛,不具备专业性和经常性经营特点的独立劳动者。他们提供的劳务服务,通常包括有文艺、体育、咨询、技术、中介等在内。其中不乏从事第二职业的兼职工作者,劳务报酬多采取分次分项结算的方式。对于这一类型,需要再作进一步的研究。

综上,我们将集中讨论工资薪金所得和劳务报酬中属于第三种类型的所得等这 2 类所得的减除办法。

办法之一:是对工资薪金所得,改变原来“定额减除”为按 20%“比例减除”的办法。这样改变的好处,是能够灵活适应物价波动和地区间收入水平差异较大的客观情况。与此同时,允许各省市在每月 1200~1500 元的幅度范围内,自行规定保底减除额。鉴于工资薪金所得在改变减除办法后,原来对外籍个人和在境外任职的中国公民个人所规定的附加减除额已无实际意义,因此,应该予以取消。至于对没有固定基地的非专业性和非经常性的劳务报酬获得者,为使负担公平合理,防止在分次分项中重复享受减除纳税,可改变原来 20%“比例减除”为“不减除”办法。即直接以劳务报酬收入额为应纳税所得额,据以计算纳税。

办法之二:对于工资薪金所得,包括上述第二种类型,即设有固定基地的专业性和经常性

独立劳动者的劳务报酬所得,都采取从所得中按月减去免征额和法定扣除额的办法,以减除后的余额,作为应纳税所得,据以计算纳税。

按月可以减去的免征额包括:纳税人本人(夫妻双方同为纳税人的,可以分别减除),为其工资薪金所得或劳务报酬所得的20%。免征额超过5000元的,以5000元为限;免征额的下限(即保底免征额),由各省市在每月1200~1500元的幅度范围内,自行规定。纳税人家属可以享受免征额待遇的有:未成年子女(限1人);以及未实行社会保险,无社会救济和补助,且无谋生能力,并由纳税人实际赡养的配偶和直系尊亲属:以上每人每月免征额为300~500元,由各省市在此幅度范围内具体规定。

此外,还可以给予法定扣除额的有:子女教育费(限1人),包括幼托期间的幼托费100元;大专院校就学期间的教育费400元。医药费,可在标准扣除办法和按实退税办法中选择一种:标准扣除为每纳税人每月允许扣除100元;按实退税限于纳税人自理医药费超过其工资薪金所得50%的部分,给予按年结算,办理退税。购房贷款利息费用,采取按实退税办法,给予按年结算,办理退税。

关于上述第三种类型,即没有固定基地的非专业性和非经常性的独立劳动者所获取的劳务报酬所得:对按次支取的,不予扣除,即以其劳务报酬所得为应纳税所得,据以计算征税。对按月支取的,采取比例减除办法,即依20%比例减除后(保底减除由各省市在每月1200~1500元的幅度范围内具体规定),作为应纳税所得,据以计算征税。

(2)关于承包承租经营所得。在现实生活中承包承租经营的具体形式多种多样,但基本上有两种:一是承包承租人对企业经营成果并不拥有所有权,只是按合同规定取得一定所得。这种所得,实质属于工资薪金所得,而并非承包承租经营所得。故适用工资薪金所得的“定额扣除”办法是比较合理的。还有一种是承包承租人按照合同规定,在向发包或出租方缴纳一定费用后,企业经营成果归其所有的。这种所得才是真正意义上的承包承租经营所得。但是现行税法对此也一概规定要适用工资薪金的每月800元减除办法,这就显得不符合实际了。现拟将它修订为:适用个体工商户生产经营所得的“按实减除”办法,即允许从收入中减除合同规定的,为获取承包承租经营成果而实际支付的成本、费用和损失,为其承包承租经营利润。然后再比照工资薪金所得者的办法,继续给予减去免征额和法定扣除额后(其本人及家庭从业人员,不得再列支工资、福利和房租等费用),以其余额,作为应纳税所得额,据以计算征税。

对于我国个人所得税中10类所得(其他所得不予讨论)的扣除办法,经过以上修订梳理以后,其基本概念是:

1. 工资薪金所得、有固定基地的专业性和经常性劳务报酬所得、个体工商户生产经营所得和承包承租经营所得等这4类所得:分别从其工资薪金所得、劳务报酬所得、生产经营所得和承包承租利润中,减除统一的免征额和法定扣除额后,作为应纳税所得,据以计算征税。从而初步实现了个人不同所得的横向负担公平(这里是从税基方面说的;至于税率问题,将在下面第二部分中展开讨论),为我国个人所得税制从分类走向综合提供了条件。同时,也由于适当放宽了所得减除,相对减轻了税负,如果辅之以“强征”重罚,又可以为实现“收入”目标,进一步增加个人所得税收入的绝对额创造基础。

2. 其他还有财产转让所得、财产租赁所得、特许权使用费所得、稿酬所得、利息股息红利所得和偶然所得等6类所得。鉴于这6类所得多属间或发生,通常并无个人专业从事经营。因此,在未实行综合申报缴纳制度以前,暂不宜适用以上工资薪金等4类所得有关免征额和法

定扣除额之规定,仍以采取单定税率,实行预提课征为好。有关其所得额的减除计算,如前所述,分别为:财产转让所得额适用“按实减除”办法,给予减除实际发生的财产原值和合理费用。财产转让所得、特许权使用费所得和稿酬所得等这3类所得,连同没有固定基地的独立劳动者按月支取的劳务报酬所得在内,均适用“比例减除”办法。给予从收入中减除20%比例的费用,并设立保底减除费用为1200元。利息股息红利和偶然所得等这2类所得,连同没有固定基地的独立劳动者按次支取的劳务报酬所得在内,均适用“不减除”办法,即直接以收入额为应纳税所得额。

二、实现“调节”目标的客观情况分析和改革设想

(一)情况分析

1. 对当前我国个人收入分配差距的估计

近年来有一部分人士,对于我国个人收入分配差距问题甚表关切,指出它已经到达比较严重的地步,开始出现贫富两极分化现象。为此,在这里谈论实现个人所得税的“调节”目标时,也就不能不以恰当估计我国个人收入差距状况作为出发点。

国际上通常是用“基尼系数”作为衡量个人收入差距的主要指标。它的值域为0至1。系数数值越大,表明收入差距越悬殊。我国1999年的基尼系数是0.39,算不算严重呢?朱镕基总理已经作出了明确回答:不算严重,值得注意。其实,基尼系数本来是同一个国家的经济发展阶段具体情况密切关联,并不存在一个抽象的,能够适用于所有国家的一个合理极限。根据美国经济学家库兹涅茨的统计分析:当一国的人均国民生产总值处在几百美元的低收入阶段时,收入差距比较平均;在进入工业化“起飞”阶段,即人均国民生产总值从几百美元到一千多美元时,收入差距开始不断扩大;当进入高度发达阶段时,收入差距又重新趋向缩小。世界银行公布的收入分配结果,也证实了这一规律性。通俗点讲,当经济发展仅供勉强吃饱肚皮时,搞差距不大的平均主义分配,往往是迫不得已的选择;而当发现平均主义分配拖累了效率时,又不能不通过拉开差距去刺激经济的发展。这就是生产与分配、公平与效率这两对矛盾的不以人们意志为转移的客观运动。20世纪90年代初,曾有学者用计量经济学的方法,计算出我国基尼系数的标准值大致在0.33到0.37之间。意思是说,由历史形成的城乡差别所决定,我国的基尼系数只要保持在这个区间内,就是可以被接受的。我们姑且不论这个标准值推算的科学程度如何,对于我国1999年基尼系数为0.39,与这个标准值相比,略有向上偏离的问题,又将怎样去看待呢?笔者认为,朱总理在九届四次人代会记者招待会上所提到的以下两个暂时性因素:近年来在农村,由粮价下跌,带来了农民收入增幅有所下降;在城市,由下岗和失业,带来了在职与下岗职工之间的收入差距有所拉大。从中可以得到说明。总之,在研究改革我国个人所得税时,应该看到我国个人收入差距是在逐步拉大,但也并非到达了多么严重的地步。

2. 有关税收调节的几个认识问题

(1)对税收调节作用的认识

个人所得税这一调节收入的作用,无疑是客观存在的。但是,还须对它有一个恰当的估计。首先,我们要看到,税收作为一个再分配范畴所固有的局限性。也就是说,税收最多也只能做到适当抑制初次分配中一些高收入者的所得,而并不能丝毫有助于众多低收入者所得的增加(“负所得税”的可行性不大,这里不作讨论)。正如对20世纪80年代社会强烈反映的在我国收入分配中存在的“体脑倒挂”现象,并未能通过个人所得税的课征,而变“倒挂”

为“顺挂”那样，人们也并不能把合理调节当前收入差距的指望，完全寄托在个人所得税上面。其次也要看到，税收调节的刚性是国家法律所赋予的。在我国依法治国的大环境尚未很好形成的条件下，本应由国家法律去制止的“以权谋钱”、“倚霸(垄断)谋钱”和“欺诈骗钱”等诸多不正当的高收入，既未能从源头上得到法律的有效制止，如果要指望依靠课征个人所得税去解决，其结果也只能是“缘木而求鱼”，更何况不少高收入，往往都属于“黑色收入”，很难通过正常的税收征管途径发现。第三，尤其要看到，在我国现实环境下个人所得税所能调节的收入，主要是“白色收入”和一部分“灰色收入”。既然市场机制本来就是要求在平等竞争条件下，通过正常的收入差别，去实现生产要素的供求平衡，以期促进社会经济增长。那么，我们在设计个人所得税累进级距和税率时，就不能不谨慎提防对该打的“黑色”高收入者人群打不到，而对那些由要素供求形成的“白色”高收入者人群却打击过猛的现象出现。

(2)对公平的认识

个人所得税发挥其调节收入的作用，是为了实现社会公平。那么，什么是“公平”呢？对此认识并不完全一致。伦理学所强调的是“终点公平”，而经济学强调的则是“起点公平”。“终点公平”把生产与分配割裂开来，认为生产要讲效率，要努力把蛋糕做大。但是一旦蛋糕做好，接下来的分蛋糕，就是讲究平等，要讲一点人情味。而“起点公平”则把生产与分配联系起来，认为分配会反作用于生产，在分配上如果干多干少一个样，那么它所带来的势将是生产效率下降，从而要实现全社会富裕，也就失去了物质基础。

目前有些同志对我国所出现的一部分人和一部分地区冒富的现象，积极主张通过加大个人所得税的调节力度去解决。这是“终点公平”观的反映。它是由我国传统道德观念和计划经济下长时期实行平均主义分配的习惯思维所形成的。还有的同志则认为，正常情况下的冒富是有益的，应该允许一部分人和一部分地区先富起来。它将有利于最终实现全社会的富裕。因此主张不宜过早谈论税收调节。这是“起点公平”观的反映。它优先考虑的是效率问题。

对于以上两种不同的公平观，都嫌各有所偏。笔者倾向于以妥善兼顾为好。也就是说，对在一部分人和地区中，通过正当手段所形成的冒富，仍应通过个人所得税进行适当调节，以避免由收入差距过大带来社会不稳定。因为社会稳定，终究是提高生产效率的前提条件。但是，也不宜过分强调加大调节力度，因为它会挫伤生产积极性，以致给经济增长带来消极影响。

(3)对勤劳所得和非勤劳所得的认识

勤劳所得轻课，非勤劳所得重课，长时期来一直被奉为税收政策中的一条金科玉律。从实证分析角度，则是鉴于在国民收入分配中，资本所得往往占有较大比重的缘故。但是，在一个对外开放的社会主义国家里，国有企业和外资企业的资本，通常主要地并非同个人直接相联系；由民间资本投资的独资或合伙企业也为数不多。至于对面广量大的个体工商户，不仅所占资本比重甚微，而且也很难把他们归入是纯粹来源于资本所得。今天在我国的个人收入中，占比重较大的是依靠工薪所得的劳动者，特别是其中具有高学历的人群。市场经济又并不要求外部力量对资本与劳动自然组合进行干预。那么，随着我国个人所得税由分类向综合发展过渡，即使只从税制本身来说，区分不同来源所得，采取轻重不同的课征办法，迟早也必须加以改变。

3. 经合组织国家个人所得税制的发展变化

根据 20 世纪 80 年代中期到 90 年代中期这 10 年时间里，经合组织各国个人所得税累进级距档次及其边际税率的变化，前者从平均 10 档减少到 6 档，后者从平均 55% 降低到 42%。

从中可以看出其税率档次由繁趋简；边际税率由高到低的明显发展趋势。以 2001 年美国个人所得税为例，单独申报年所得的累进级距划分为：27050 美元以下、27050～65550 美元、65550～136750 美元、136750～297300 美元以及 297300 美元以上等共计 5 个档次；相应设计的累进税率有自 1% 到 35% 等共计 5 级税率。这些动向标志着国际上多数国家都是在致力于适当缓和个人所得税的调节力度，以有利于吸引人才，推动新技术的发展。

（二）改革设想

根据以上情况分析，为了实现“调节”目标，笔者提出“调整负担，减少档次，降低税率”的改革思路。现在分述如下：

1. 关于“调整负担”。这里讲的调整负担，是着眼于现行税制在负担上的相对不合理这一方面。它表现在同属一个人的所得，却要区别不同类别的性质，适用不同的减除办法和不同的税率，承担轻重不同的税负。这是分类税制固有缺陷的反映，需要随着由分类税制向综合税制的过渡，通过逐步统一减除办法和适用税率去解决。

首先，就税率形式而言，超额累进税率有利于促进调节收入目标的实现。但是，在不能普遍实行由纳税人自行申报缴纳，而主要是采取代扣代缴方法的条件下，它只能适用于专业性和经常性的这一类所得。具体包括我们在前面实现收入目标中提出的可以适用免征额和法定扣除额办法的 4 类所得，即工资薪金所得、有固定基地的专业独立劳动者劳务报酬所得、个体工商户生产经营所得和承包承租经营所得等。至于非专业性和非经常性的所得，诸如财产转让所得、财产租赁所得、特许权使用费所得、稿酬所得、股息利息红利所得和偶然所得等，则无从累进征收，只能适用比例税率形式。

其次，就可以适用超额累进税率的专业性和经常性所得而言，是统一规定一套税率，还是分别规定多套不同税率，则将取决于政策决策的取向。如果不拟在政策上作过多的变动，可以设计两套超额累进税率：对个体工商户生产经营所得和承包承租经营所得共同适用原有 5 级累进税率不变；对工资薪金所得和有固定基地的专业独立劳动者劳务报酬所得，共同适用新制定的一套累进税率。如果考虑对勤劳所得和非勤劳所得不再实行区别对待政策，那么，可以设计相同的一套超额累进税率，统一适用于工资薪金所得、有固定基地的专业独立劳动者劳务报酬所得以及个体工商户生产经营所得和承包承租经营所得等 4 类专业性和经常性的所得。

2. 关于“减少档次”。在超额累进税率结构中，所得和最低、最高税率为既定的条件下，累进级距档次的多少，将同累进所要达到的调节力度成正比。鉴于我国现行个人所得税的两套超额累进税率，对工资薪金所得规定的是 9 个累进级距档次，似嫌档次过多，调节力度过大，特别是后面几个过高的档次，实际上是形同虚设。至于对个体工商户所得规定的是 5 个累进级距档次，则显得比较适中，调节力度较为缓和。因此，如果对勤劳所得和非勤劳所得暂仍分设两大套超额累进税率，则前者可考虑从原有的 9 个累进级距档次改为 3 个；后者仍可维持 5 个累进级距档次不变。如果对勤劳所得和非勤劳所得准备统一设立一套相同的超额累进税率，则可考虑规定 5 个累进级距档次，以有利于兼顾各个不同层次所得的人群，均衡地调节他们之间的高低收入水平。

3. “降低税率”。当超额累进税率中的累进级距档次确定以后，适当降低各档次的税率，将可收到缓和调节力度的实效。下表拟议中修订的税率有两栏，一栏列示的是对勤劳所得和非勤劳所得分设两套税率下的工资薪金所得的税率，同样也适用于有固定基地的专业独立劳动者劳务报酬所得；至于个体工商户和承包承租所得，因为照旧适用现行税率不变，所以不再列示。另一

栏列示的是对勤劳所得和非勤劳所得设立一套税率下统一适用于工资薪金和个体工商户等 4 类所得的税率。具体详见下列“现行税制规定和拟议中修订的超额累进税率对照表”：

现行税制规定和拟议中修订的超额累进税率对照表(统一换算为年所得)

税 率	现行税制规定的税率		拟议中修订的税率	
	工资薪金所得累进级距 (元)	个体工商户所得累进级距 (元)	两套税率下工资薪金所得 累进级距(元)	统一税率下的累进级距 (元)
5%	6000 以下(含)	5000 以下(含)	24000 以下(含)	24000 以下(含)
10%	6000—24000(含)	5000—10000(含)	——	24000—60000(含)
15%	24000—60000(含)	——	24000—240000(含)	——
20%	60000—240000(含)	10000—30000(含)	——	60000—480000(含)
22.5%	——	——	240000 以上	——
25%	240000—480000(含)	——	——	——
30%	480000—720000(含)	30000—50000(含)	——	480000—720000(含)
35%	720000—960000(含)	50000 以上	——	720000 以上
40%	960000—1200000(含)	——	——	——
45%	1200000 以上	——	——	——

至于对采取比例税率形式的非专业性和非经常性所得包括财产转让所得、财产租赁所得、特许权使用费所得、稿酬所得、利息股息红利所得和偶然所得等 6 类所得，连同没有固定基地的独立劳动者的劳务报酬所得在内，仍可适用 20% 税率不变。其中对稿酬所得的税率，给予 30% 减征的优惠政策可以继续执行。

参考文献：

- [1]台湾·税法辑要[M]. 台湾:1997.
 [2]“Federal tax manual”(联邦税收指南)[M]. 美国:CCH,2001.

The Dispute of Reforming Individual Income Tax System

GE Wei-xi

(Shanghai University of Finance and Economics, Shanghai 200433,China)

Abstract: Now as for reforming individual income tax system in our country, some people emphasize that it should be set in “revenue”, while others stress in “adjustment”. Both of the two views are incomplete. In this article, the author points out that it should increase properly but not decrease the deduction of individual income tax, assisted by lightening tax and weighting punishment so as to increase finance revenues; it should also adjust revenue partly for people at different levels, but not only enhance adjustment simplistically. By doing these, it can not only moderate social conflict, but also incentive working enthusiasm and avoid outflow of talent people.

Key words: individual income tax; income; revenue adjustment; exemption; deduction; progressive classification range; marginal tax rate