

□ 裘慧英

个人所得税问题讨论综述

我国于1980年制订了个人所得税法,1986年制订了城乡个体工商业户所得税暂行条例和个人收入调节税暂行条例。1993年10月,第八届全国人民代表大会第四次会议通过了修正的《中华人民共和国个人所得税法》,将以上三个法律、法规进行了修改和合并,统一了对个人所得税征收的制度。个人所得税征收实践的结果是有成效的,它促进了对外经济技术交流与合作;缓解了社会分配不公的矛盾;增加了国家财政收入;简化了税制。但它也存在一些问题,引起了理论工作者与实际工作者的重视,不少学者专家撰文指出了其存在的一些问题以及进一步改革的建议。归纳起来为以下几个方面。

一、个人所得税征缴过程中存在的问题

一些学者认为,我国现行的个人所得税征缴方法存在着一些问题,需要进一步改革。这些问题是:

(1)目前实行的分类制难以体现公平征收的原则。他们认为:目前的分类制按纳税人全年各项应税所得综合计算征税,就税制来说是不规范的,而且费用扣除不太合理,难以体现公平征税,合理负担的原则。应税项目也不易划分。^{①②}(2)税法规定的减税、免税项目过多,减免税政策不规范不完善。^③(3)现行税制对不同的收入来源采取不同的税率和不同的扣除办法,容易造成分解收入,多次扣除,存在较多的逃税避税漏洞。^{④⑤⑥}征管工作有困难。(4)现行税法没有规定取得所得的个

人都有申报所得的义务,所以纳税人不申报不负法律责任。^⑦(5)现行税法中没有规定扣缴义务人的法律责任,达不到源泉控管的目的。^⑧

为了更大地发挥个人所得税组织收入、调节分配的作用和完善个人所得税制,不少理论工作者和研究人员提出了许多关于改革个人所得税的建议。

二、个人所得税的征管权属中央政府还是地方政府

我国现行的个人所得税由地方征管,这是根据效率原则决定的。即由征收额与征收成本之间的比例而定为由地方征管。对此,理论界有不同看法。一些人认为“把这较有广阔发展前景的税种划为地方税,显然欠妥”,^⑨应“在适当的时候将现行个人所得税由地方税改成中央税”。^{⑩⑪}他们的理由是:1.“个人所得税是组织收入、调节社会分配不公的重要税种,此税种的调控功能不宜放给地方”;^⑫“况且,从征收的效率角度考虑,其纳税人和征税对象的流动性大,由中央政府来征收,效果会更好些,也可减少避税的机会。另外,从税收公平的角度也应划归中央税;”^⑬2.我国个人所得税制最终将过渡到综合所得税制,“退税制度是实现综合税制的一个内在机构,而个人所得税如果是地方税,则退税制度无法建立;”^⑭3.“纵观全球,凡开征个人所得税的国家,都将其作为中央税的重要税种。”^⑮另一些人则认为个人所得税“目

前仍宜作为地方税。因为:1. 近年来国民收入严重向个人倾斜,个人收入水平提高较快,个人所得税的潜力也大,如把个人所得税作为中央财政主要收入来源,它的条件还存在较大差距;2. 个人所得税征收制度的建设还不成熟,还需有一个过程,征管难度较大;3. 该税作为地方税,有利于调动地方政府加强个人所得税征管制度建设的积极性,待条件基本成熟再调整为中央税。^④

三、个人所得税制的模式

国际上现行个人所得税制有三种模式:综合制、分类制、综合分类制。综合制是综合个人全年各种所得的总额减除法定扣除后的余额,依统一的累进税率计征个人所得税。分类制是对不同性质的所得项目分别扣除必要的费用后,采用不同的税率计征个人所得税。综合分类所得税制,是指一部分所得项目按综合税制征税,另一部分所得项目按分类税制征税。我国现行的个人所得税制为分类制模式,按每个应税项目分别征收。但实施下来表明“存在许多弊端,如费用扣除不合理,税负不公平、税收漏洞大等”。^⑤为此,不少学者提出现行所得税制的模式需改革。但今后的模式该是什么,则仁者见仁,智者见智,说法不一。比较多的学者认为,“在进一步规范目前个人所得税分类制的基础上以源泉预扣方法分别采用不同税率先征收分类税,年终由纳税人申报全年各项所得,由税务部门核定其应税毛所得额,调整后所得额和应税净所得额,再据以计算出年度应纳税额,对年度内已纳税额作调整计算,多退少补”;^{⑥⑦}也有一些学者认为,我国应采用综合分类制模式征税,一方面“参照国际惯例,改革后实行混合税制(即综合分类制),作为最终迈向综合制的过渡形式”;^{⑧⑨}另一方面在“目前我国个人所得税征收手段相对较落后,公民纳税意识较为淡薄,的情况下,马上采用综合税制有一定难度。因此,根据我国的国情,我国的个人所得税宜采用综合分类制”。^⑩综合分类制的

界定具体可分“对属于投资性的,没有费用扣除的应税项目,如利息所得、股票转让所得、股息红利所得、偶然所得等应税项目,宜实行分项征收;对于属于劳动报酬所得,有费用扣除的应税项目,如工资薪金、劳务报酬、生产经营、承包承租、稿酬、特许权使用费、财产租赁、财产转让等应税项目宜实行综合征收”;^⑪“以源泉预扣方法分别采用不同税率征收”。^⑫“这样界定和征收体现了分类为辅、综合为主的指导思想,它有利于解决征收中税源流失的问题、有利于税收政策的公平、有利于向综合税制过渡”。^{⑬⑭⑮}还有一些学者认为“最好是采取完全的综合制,综合税制既能覆盖所有个人收入,避免分类所得税制可能出现的漏洞;又能同其他改革,如个人保险、医疗以及教育制度的改革相配套,有利于对个人的各项累计收入进行合理的扣除和有效的征税,还能提高税收的合理性和公平性”。^⑯

四、税率以及储蓄存款利息征收问题

关于个人所得税税率问题:我国现行税制采用累进税率和比例税率相结合的制度,工资、薪金所得适用九级累进税率,生产经营所得适用五级累进税率。一些学者认为目前“适用比例税率的项目中,稿酬所得减征30%;劳务报酬所得可加成征收,实际上是三级超额累进税率,这就造成各项所得之间税收负担不一致,很不规范,也很复杂。因此,这次修订税法,税率要统一和简化”。^⑰有些学者指出:1. 统一税率的程度要:“对综合所得应实行超额累进税率,最好为三级,分别为5%、20%、45%”;^⑱“累进税率的档次不宜过多,最好拟定5—6档,第一档为10%,级距为5%,最高税率为35%”。^{⑲⑳}2. 税率简化的程度应“对勤劳所得,即工资、薪金、劳动报酬,要付出辛勤劳动才能获得的,应以较轻所得税,宜实行5—45%的九级超额累进税率;而对利息、股息、红利所得、财产租赁所得等非勤劳所得,则采用20%的比例税率”。^{㉑㉒}

“对分类所得全部实行 20% 的比例税率,与现行分项所得税率一致”^⑧为宜。最后,还要提及到的第三点是关于当前理论界、经济界人士研究讨论比较热烈的——关于储蓄存款利息该不该征税,以及征多少的问题。这是目前理论界讨论得比较热闹的问题。就讨论情况来看主要有以下三种意见。第一种意见认为,现阶段不宜对其征税,理由是:“(1)鼓励储蓄支援国家建设是我国的长期经济政策;如对居民储蓄存款利息课税,将给国民经济带来不良影响;(2)大多数居民的收入并不高,其工资收入往往还达不到征税的标准,更没有道理对其积蓄所得利息征税;(3)我国尚未建立普遍的社会保障制度,个人储蓄在很大程度上都具有养老色彩,从大多数国家情况看,对养老金性质的所得不征税;(4)考虑到我国通货膨胀率多年保持在两位数水平,若对利息再行征税,会造成居民扩大本期消费或超前消费,从而诱发更为严重的通货膨胀;(5)给银行也会带来不良影响,严重时将会导致银行信用危机;(6)给企业会带来严重的资金危机,显然不合时宜”。^⑨第二种意见认为应对储蓄存款利息所得采用低税率征税。他们说,“因为我国居民的投资渠道尚窄,而且完善的社会保障制度还没有建立,居民储蓄在一定程度上具有私人保障性质,所以应予照顾”^⑩、实行低税率。第三种意见认为,从符合公平纳税的原则出发,储蓄存款利息所得不应免税,因为“同样对非勤劳所得的股息、红利等都实行课税,而同属非勤劳所得的储蓄存款利息、国库券利息则实行免税,显然不符合公平纳税的原则。为此,认为不仅应对储蓄存款利息纳税,而且应扩大纳税的范围,它包括国库券、金融债券的利息都不应免税。因其是我国个人持有金融资产的主要形式”。^⑪

五、规范个人所得税费用的扣除

在讨论中一些学者还对我国个人所得税费用扣除的规范化问题提出了不同看法。大

家认为费用扣除应针对不同的对象、不同的时间、不同的地点和不同情况的纳税人等作出扣除内容和标准,不宜“一刀切”。

他们认为现行个人所得税制规定应税项目只是对收入 800 元以上部分作为纳税所得额的对费用扣除“规定过于简单,没有考虑纳税人的具体情况,难以体现量能负担的原则”。^⑫为此,要建立完备的个人所得税制度,但对现行费用扣除办法如何改革则说法不一:(1)“对个人所得税扣除额的标准不宜“一刀切”,要考虑纳税人的实际情况,如抚养、赡养人口、婚姻状况、年龄和健康状况等实行区别对待,扣除标准应指数化,并随着每年国家公布的社会物价指数和其它相关数进行调整,以保证纳税人的实际生活水平不下降”。^{⑬⑭}(2)还有一些学者认为要“特殊政策宽免,即对一些纳税人的个别特殊情况给予特别照顾,不管这些纳税人取得的方式和支出如何而给予免征的那部分收入,如我国军人目前的工薪收入并不算高,但他们有一些特殊情况,对他们做某种特别扣除”。^⑮(3)“考虑到国家的教育政策,对教育事业要予以促进,这可以从教育者与被教育者两方面给予优惠,如对各类学校教师的工薪收入、劳务报酬和稿酬所得,可给予较多的扣除。由于近年来各类学校教育收费增加,对有子女接受学校正规教育的纳税人,可给一定的费用扣除。”^⑯特别是“我国教育体制改革建议把教育(尤其是高等教育)费用作为特殊扣除项目”。^⑰(4)“不宜搞起征点,对超过起征点的纳税人不一律对待。也不宜设免征额,因为免征额的设立对高收入者的免税效应大于低收入者。最好将个人基本生活需要的减免采取税额抵免的办法,同时也有利于避免两夫妻在各自申报时,对家庭其他人员和一些合理的费用被合法地重复扣除或抵免的可能”。^⑱(5)“改现行扣除额的规定为如实的个人扣除项目。只要纳税人出具了符合扣除项目范围的合法支出凭证,就应照实扣除”。^⑲(6)关于

费用扣除,要尽量减少合理避税,“要因人而异,根据纳税人赡养人数的多少及各地人均最低生活标准等因素来确定;要因时而异,根据不同时期的收入水平和通货膨胀率逐年适度调整;要因地制宜对物价指数和生活水平偏高地区,在个人所得税费用扣除时要允许另作适当上浮”。^⑨这样才充分体现合理负担、公平税负的原则。

六、纳税申报

我国现行税法规定取得所得的个人都有申报所得税的义务,纳税人和征税人之间没有直接的联系,许多纳税人不向税务机关申报而不受罚;虽已明确代扣代缴义务人不履行义务的法律责任,但代扣代缴制度不能真正落到实处;税收征管法律对个人所得税违法的惩处规定失之宽泛,对偷漏税行为缺乏有效的发现手段。

针对这些情况,许多学者进行了深入的研究、探讨。一些学者认为纳税申报应该实行人人申报登记和着重对收入较好的行业实行双向申报。也有一些学者认为应着重对有两处以上收入所得的必须申报,具体看法为:(1)“对纳税人(个人)进行统一登记,即对所有可能有收入的个人都要求进行统一的纳税编号,这是全面掌握个人纳税情况的前提条件。建立法人或雇主对个人支付收入向税务机关报送明细表的制度,实行纳税人普遍自行申报纳税”。^{⑩⑪}“把分项所得税制下的按月或按次申报纳税的办法,改为逐笔预扣,按年度申报的办法。在法人或雇主和个人自行申报之间建立起交叉稽核体系,并建立个人所得税的退税制度;”^⑫(2)提高对纳税人的自觉申报可能性和与今后的保障制度结合起来的又一建议:“纳税申报按月改为每年4月底向税务机关一次申报上年全年综合收入并依法上缴个人所得税。国家通过立法的形式规定纳税人应将每一年的税讫的原始凭证留存起来,待退休后,一次性交给国家社会保险机构,用以核算其应享受的养老保险年金档次,

纳税多的相应的档次则高;反之,则低;”^⑬(3)建议与国际惯例相符,“我国居民纳税义务时间标准应由现行的一年改为183天,这样不仅与国际上做法相符,而且扩大了纳税义务人范围和有利于扩大税源;”^{⑭⑮⑯}(4)着重对“个人收入较好的电力、金融、保险、邮电、烟草、石油、外贸、设计、律师等行业实行双向申报制度;”^⑰(5)也有一部分学者提出不同看法,他们认为:“近期不宜要求所有取得应税所得的个人全面申报,而应着重要求从两处以上取得所得、取得两项应税所得;全年所得在规定数额以上,取得应税所得而没有扣缴义务人,取得应税所得而扣缴义务人没有扣缴的纳税人必须向税务机关申报纳税。”^⑱

注:

^{⑨⑩⑪⑫⑬⑭⑮⑯⑰⑱}沈光继:《论个人所得税制的改革》,《税务研究》1996年第4期。

^{①②③④⑤⑥⑦⑧}杨志清、周华伟:《论我国个人所得税制的综合改革与完善》,《税务研究》1996年第5期。

^{⑩⑪}王铁军:《关于完善我国现行分类制的思考》,《税务研究》1996年第5期。

^{⑫⑬⑭⑮}刘隽亨:《社会公平呼唤个人所得税的进一步完善》,《税务研究》1996年第11期。

^{⑯⑰⑱}王铁军:《论个人所得税的若干问题及政策建议》,《税务研究》1996年第12期。

^{⑲⑳㉑㉒}傅道鹏、尹伯钦:《个人所得税的国际比较与借鉴》,《财政研究》1996年第8期。

^㉓江晓薇:《宏观经济运行中的财政政策》,《经济研究》1996年第10期。

^㉔支朝胜:《论个人所得税与社会保障制度的建设》,《税收研究资料》1996年第8期。

^{㉕①②③④⑤⑥⑦⑧⑨⑩⑪⑫⑬⑭⑮⑯⑰⑱⑲⑳㉑㉒㉓㉔㉕}尹伯钦:《个人所得税制——加·墨之特点——我国完善之建议》,《涉外税务》1996年第2期。

^㉖蔡传珠:《个人所得税问题与管理》,《涉外税务》1996年第5期。

⑳曹利娜:《现阶段我国不宜对居民储蓄利息课税》,《涉外税务》1996年第9期。

㉑查国平、石宽云:《关于确定个人所得税征缴时间的思考》,《上海财税》1996年第8期。

㉒沈 钢:《小议个人所得税税目设置和税款确定》,《上海财税》1996年第9期。

㉓沈毛永、顾伟春、康顺权:《进一步完善个人所得税制及加强征管的建议》,《上海财税》1996年第11期。

㉔陈明康:《谈个人所得税制的完善》,《税务》1996年第1期。

㉕王闽锋:《浅谈个人所得税征管薄弱点强化点》,《税务》1996年第2期。

㉖㉗陈 健:《进一步完善个人所得税制度》,《税务》1996年第9期。

㉘胡笑辉:《对地方税建设若干问题的看法》,

《税务》1996年第10期。

㉙曾钟滔:《略论个人所得税》,《税务》1996年第12期。

①③⑧俞 军:《对个人所得税征管难点及解决途径的深层思考》,《税务》1996年第8期。

①⑦②②③④③⑤⑦②⑥⑦周传华:《进一步深化我国个人所得税的改革》,《财政研究》1996年第8期。

①①江晓薇:《改革17年我国财政运行及振兴对策》,《经济改革与发展》1996年第12期。

②①③③杨德凤:《再谈个人所得税制的改革》,《上海财税》1997年第1期。

①⑩刘建民:《浅谈我国地方税体系的建设》,《财政研究》1996年第8期。

(作者单位:上海财经大学图书馆;邮编:200433)

.....

(上接第35页)的发生,而且将实行增值税时固定资产存量的一部分税金也予以退还,更好地体现了公平原则,但也给财政带来更加沉重的负担,不符合我国国情;方式二和方式三都将实行增值税前购进的固定资产排除在抵扣范围外,其循序渐进的作用是类同的,都有利于缓冲压力,稳定经济,但由于方式上存在差异,因而会对纳税人心理产生不同的影响,开征投资税使纳税人认为税负加重而反感,分年逐步抵扣则会使纳税人感觉税负逐渐减轻,因此在我国采用第三种方式更加适合。

至此,对于消费型增值税目标模式的建立我们应形成如下观点:改革不可能一步到位,而应分阶段、分步骤进行;改革不能单纯囿于增值税领域,它需要各方面改革的配套进行。根据这一原则,我们提出以下建议:

1. 首先选择税负较重的资源型产业(如电力、矿山、水厂等),有利于技术进步的高新技术产业进行改革,并在此基础上,逐步取消现行税制中对电力、矿山等行业的低税率(征收率)政策。

2. 尽快将与货物生产经营有密切联系的交通运输、建筑安装等行业纳入增值税征收范围,同时,对这些行业实行消费型增值税。

3. 借鉴国外经验,实行分年度逐步抵扣固定资产所含税金的办法,抵扣比率逐年递增,直至过渡到全额抵扣。

4. 深化流转税改革,逐步提高所得税的地位,规范减免,加强征管,改变实际税负率偏低的现象,待条件成熟,实行真正的消费型增值税。

(作者单位:西南财经大学研究生部;单位邮编:610074)