

□ 储敏伟

我国个人所得税改革评析

一般认为,在1993年底相继颁布,并从1994年起开始执行的我国新税制体系中,个人所得税是修改酝酿较久、立法颁布较早、修改内容较好的一个税种。现在,修改后的个人所得税法执行已逾大半年,其改革意图的实现程度和税制设计与税收政策等方面的优点与不足均已日益显现出来,这为客观地评估这一税种改革的得失和探讨存在的问题提供了更为现实的条件。

一、我国个人所得税的改革背景和初步效应

同增值税、企业所得税等其他税种的改革背景一样,个人所得税改革的深层次背景,首先是因为我国社会主义市场经济的发展相联系的在个人收入多元化和一部分行业与阶层的个人收入增长较快的背景下,不仅人均收入提高较快,而且全社会个人收入分配的分布状态也起了较大变化,原先的平均主义分配格局已不复存在。随着我国不同地区、不同行业、不同阶层的居民收入差距逐步拉开,测量社会分配不公平程度的基尼系数(Gini Coefficient)正在明显地增大。鉴此,运用个人所得税和其他财税杠杆调节居民个人收入,通过这种再分配手段以维护市场经济下效率优先兼顾公平的分配原则,并使这一税种逐步成为地方政府的重要财源之一,其必要性已越来越突出。

其次,我国个人所得税的改革也具有一定的国际背景。80年代以来,在世界各国的税制改革浪潮中,许多国家往往将修改和调整个人所得税作为税制改革的重点。这是因为,在市场经济发达国家,由于政府同企业的关系不同于我国,并比较重视资源配置中排除流转税对市场机制的干扰,因而公司企业的税负较轻,流转税的比重也较低,从而个人所得税往往成为这些国家的主体税种,它对社会的消费、储蓄、劳动、投资等经济变量会产生很大的影响,对政府的财政收支也具有举足轻重的作用。由于国情的不同,尤其是受人均收入水平较低这一现实情况的制约,目前,个人所得税还不可能成为我国的主体税种。但在我国加速对外开放的形势下,人才、劳务和各种生产要素的双向交流日益发展,个人税务问题的发生也愈加频繁,这在客观上要求我国个人所得税必须适应新的形势,借鉴国际上“宽税基、少优惠、低税率、严征管”的个人所得税改革趋势,使我国的个人所得税逐步向国际惯例靠拢。

再次,个人所得税的改革还有税收法制建设方面的现实背景。一方面,由于税法的不统一,我国原有的个人所得税与个人收入调节税在纳税人、征税项目、费用扣除、税收负担和优惠减免等诸多税制要素上存在不统一、不规范、不合理的现象,亟需修订税法;另一方面,原有不同税法中的基本结构和部分内容仍然适用于我国不同纳税人和课税对象的实际情况,加之该税种涉及面广、影响较大,改革目标定得过高、一步到位恐怕不切实际,因此,多数人主张以原有的个人所得税法为基础,尽量保留一些合理有效的规定,不作大的变动。

从新的个人所得税法颁布实施后的初步效应来看,社会各界反应较为平静,内外两方面的纳税人对新税法 and 税收政策从一开始不太了解而担心到逐步了解而放心,由于工薪收入和个体工商户

收入的税负比原来有所减轻,费用扣除有所增加,加之政府在税收的掌握上也较为宽松,因此,城乡居民和外商一般表示欢迎;在加强征管、扩大宣传和领导部门带头纳税等措施下,个人所得税的征税面正在逐步扩大;以代扣代缴、从源头征收为主的征税方法正在逐步推广,个人所得税收入已有较快的增长,其中尤以易于代扣代缴的工薪所得和股息所得等征税增长较多,截至8月底,全国已征税款42.7亿,比1993年全年税款增长近一倍,预计全年个人所得税征收总额可望突破100亿元大关;通过颁布实施新的个人所得税法,城乡居民的纳税意识有所增强,在征管力量较强、征收管理较严的地区和单位,社会成员之间收入过分悬殊的状况有所缓解。

但从另一方面来看,新的个人所得税法在执行中也遇到许多问题,如一些较大的税源尚未抓住,某些该收税的个人所得项目还未收上来,代扣代缴单位仍不够普遍,个人申报难以推行,实行征税面要远远小于法定应征税的范围;全国税法与税收政策的统一性同各地个人收入结构及个人收入政策的差异性之间的矛盾导致各地的变通政策还较多存在;不少地方社会成员之间收入过分悬殊的情况依然存在;等等。这些情况表明,个人所得税应有的调节作用还远远没有发挥出来,修改个人所得税法的预期目标尚未达到。究其原因,不外乎三个方面:一是立法和实施条例上存在疏漏与不周之处;二是现阶段某些个人税收政策存在模糊与偏差;三是国内个人所得税征税手段的落后与征管力量的薄弱。研究和解决这些问题,才能进一步巩固和完善个人所得税的改革成果。

二、个人所得税改革要点评析

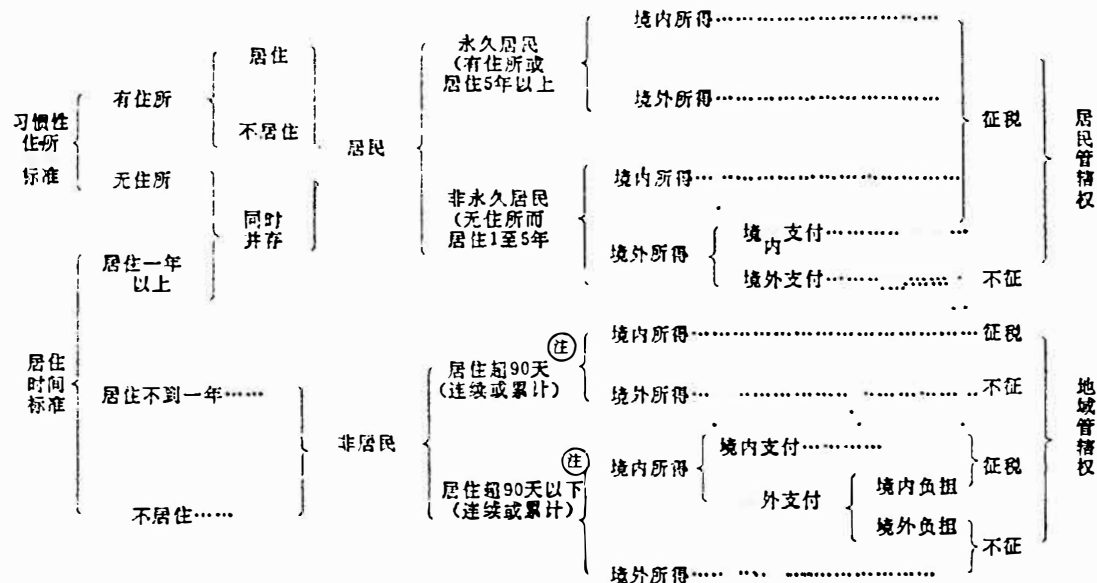
概括起来,我国1993年个人所得税改革的要点涉及以下5个方面;即:统一税法,规范税收管辖权范围;调整征免项目和费用扣除标准,统一税基;调整税率,适当降低税负;借鉴国外税务处理方法,引进国际惯例;采用分项所得税制,实行源泉扣缴。这些修改内容,从实践效果来看,基本上是合理有效的,但也存在某些不足。这里,结合上述改革要点的介绍,试作简要评析。

1. 统一税法,规范税收管辖权范围。

新税法实现了“三税合一”扩大了个人所得税法的适用范围,使所有应税的自然人均适用于同一个税法,并严格按居民和非居民的标准,规范了税收管辖权范围。按照国际惯例,新税法同时采用了习惯性住所与居住时间这两个互补性的客观标准,将纳税人统一区分为居民与非居民,并相应规范了居民管辖权与地域管辖权的征免税范围,其具体规定如图1。

图1所包含的修改要点在于:(1)从原来的几个税法分别只适用于本国公民与外籍人员,转变为统一的居民与非居民的标准区分不同的税收管理管辖权,使纳税人身份及其相应的法定纳税义务的确定更加严密、规范。(2)通过增列习惯性住所标准,便于进一步明确诸如非居民的公民、非居住的居民以及既非公民又非居民等人员在不同收入来源情况下的纳税义务,从而在居民管辖权范围内既合理地排除了非居民的中国公民,又相应列入了派驻到境外工作的国内人员。(3)对连续或累计在我国境内居住90天以下的非居民境内所得,进一步区分境内外支付和由境内外机构负担的不同情况,明确行使地域管辖权的范围,这种区别对待也是比较合理的。

然而,在税收管辖权问题上尚需考虑的问题是:按照国际惯例,居民应当承担无限纳税义务,就其来源于所在国境内与境外的全部应税所得纳税;非居民承担有限纳税义务,只就其来源于非居住国境内的应税所得纳税。对照修订后的新税法,笔者认为,需要研究下列两个问题:(1)原个人所得税主要适用于外籍人员,从对外优惠和征收技术上考虑,我国对居住期5年以下的外籍居民从中国境外取得所得中的境外支付部分不予征税,这是合理的。而在目前统一税法并采用住所标准的情况下,如继续对外籍人员单独采用这种做法,其合理性就值得推敲。(2)对非居民合理有效行使税收管辖权的关键是判定所得的来源地,新税法对此已有所强调,采用了列举法来明确5类所得的来源地



注:在双边税收协定的期间为183天。

图1

归属,但列举法不足以囊括所有来源于中国境内的所得项目,因此,似有必要进一步采用严格的定义法以及反列举法加以补充。

2. 调整征免税项目和费用扣除标准,统一税基。

合并后的个人所得税法统一了税基,这主要通过调整和统一征免税的项目和费用扣除标准实现的,其具体内容包括:(1)调整统了 11 个应纳税所得项目,在原个人所得税的 6 个征税项目基础上增加 个体户生产经营所得、个人承包承租企业经营所得、稿酬所得、财产转让所得和偶然所得等 5 个项目,使课税对象的覆盖面有所扩大,这基本上是符合我国现阶段个人收入分配结构现实情况的。其中,将个体户生产经营所得和个人承包承租企业经营所得正式列入个人征税项目,首次明确了这两类收入不属于法人所得,承认了个人收入多元化的合理性,具有重要的意义。同时,这也为合理规范我国整个所得税制格局、建立统一的法人所得税奠定了基础。(2)统一了免征与减税的项目,其中,免征项目共 10 个方面,主要包括省部级以上的奖励、储蓄与国债利息、国家统一发放的补贴、津贴、离退休费、抚恤救济金等;减征项目共 3 个方面。这些统一的减免税措施既体现了国家的优惠政策,又规范统一了税基,对各地减免税政出多门、侵蚀税基的现象也有所制约。(3)调整提高了工资薪金所得的税薪费用扣除标准,以定额扣除法统一规定为 800 元,外籍人员附加减除费用 3200 元。这一修改既考虑了居民收入提高、物价上涨、汇率变动等客观因素,又兼顾了内外有所区别的政策,具有一定的合理性。

从合理规范税基的角度,上述修改有待探讨的问题是:(1)在课税对象中,主要的应税项目虽已基本列入,但对各个项目的内涵界定有的还较模糊,在执行中带来一定困难;(2)在赠予税尚未开征的条件下,各种钱物的赠予所得以及债务免除等项所得似不应排除在个人征税对象对外;(3)减免税规定和费用扣除是合理规范税基的重要因素。新税法列举的 13 个减免税项目,大部分相当于国外计算应纳税毛所得时应予剔除的“不予计列”项目,这是必要的,但从毛所得中进行的固定费用扣除却过于简单而失之公平。借鉴国外做法,在计算个人应纳税净所得时,尽量要考虑 3 个方面的扣除因素:一是费用扣除,即为赚取毛所得所必需的开支(含经营性与非经营性两类费用);二是生活扣除,亦称生计费扣除,即为与赚取所得无直接关系的最低生活费、基本医疗保健费等,可采取人均

定额或定率的统一扣除方法；三是附加扣除，亦称宽免扣除，主要是针对老、幼、孤、残等对象的照顾性扣除，亦包括赡养人口的扣除因素。

3. 调整税率，适当降低税负。

新税法在保留分类税率的同时，对工薪所得、个体户所得、劳务报酬所得等分别调整了税率，使工薪所得与个体户所得适当降低了税负。(1)工资薪金所得税率，从原6级增为9级累进，同时调整了级距，但最低、最高税率仍为5%与45%；(2)个体户生产经营所得税率，从原来最高60%及另外加成降至35%，共设5级累进税率，其税负降低较多；(3)其他8类所得仍适用20%比例税率，但对两种所得区别对待，一种是稿酬可以减征30%，另一种是劳务报酬畸高的可以加成征收。

从发挥个人所得税的收入调节作用来看，采用累进税率是其重要标志。修改后的新税法实际采用了三套不同的累进税率(因劳务报酬采用了两个级距的加成税率，也等于3级累进)，这是一种合理的选择。但应看到个体户所得与劳务报酬这两种累进税率的档次较少，相对简化，而工薪所得的累进税率多达9级，且最高税率维持不变，这一状况同80年代以来国外个人所得税税率逐步走向“少档次、低税率”的改革趋势是不相符的。

4. 借鉴国外税务处理方法，引进国际惯例。

新税法及其实施条例借鉴了国外所得税的税务处理方法，在多方面参照了国际惯例，如：允许实行国外已纳税额在我国的抵免；采用分国限额的办法处理多国抵免问题；允许超抵免限额部分在一定年度内的抵免余额中继续补扣；允许个人将其所得中用于捐款教育事业和其他公益事业的部分从应纳税所得中扣除；等等。这些修改内容，有利于免除国际双重征税；有利于合理解决我国同外国的税收分配关系；有利于妥善处理我国政府同跨国纳税人的征纳关系；也有利于鼓励高收入者对教育事业和社会公益事业作贡献。

5. 采用分项所得税，实行源泉扣缴。

新的个人所得税在征收方法上，是将原个人收入调节税的综合征收办法统一改为分项扣除、分项定率、分项征收的做法，即对工资薪金所得实行按月征收；对生产经营所得实行按年计征、按月预缴；对其他多项所得实行按次征收。除生产经营所得外，一律实行源泉控制办法，由所得支付单位代扣代缴。从实践来看，这种做法比较容易操作，也有利于控制税源。但也存在两个方面的问题：(1)纳税人一次取得属于数月的奖金或年终加薪、劳动分红等所得，如按月征收，往往会提高当月的适用税率，从而增加税负。尽管该问题可采用月度分摊办法加以缓解，但其结果，一是计算出的税额仍然不尽合理，二是计算征管更为繁琐；(2)在年所得额相同的情况下，每月所得相对平均的纳税人税负往往会低于每月所得差异较大的纳税人，从而形成同等收入不同等税负的横向不公平现象。这两方面的问题都说明按月征收的办法是有弊端的。

三、个人所得税税率政策问题探讨

本文第二部分在评析个人所得税改革得失时，已经分析了新税法在税制结构上存在的某些不足。除此以外，在税收政策上，也还存在着一些值得探讨的问题，主要有以下几点：

1. 股票投资的税收政策。新的个人所得税法规定，在股票投资方面，一是要对股东的股息红利所得征税，二是要对包括证券在内的财产转让所得征税。但目前的实际做法是：前者考虑到对股息、红利的征税具有经济性双重征税的性质，需要适当缓解，同时也是为了进一步鼓励股份制企业的发展，因而采取了轻税政策，即对股息红利只高于银行同期利息的部分征税，而对以派发红利股形式向股东个人支付股息红利暂不征税。后者考虑到我国股市目前尚处发展初期，同时在操作上也颇有难度，因而对证券财产转让所得在两年内也暂不征税。现在，这方面需要探讨的问题是：(1)对股

息红利的双重征税问题,采用扣除银行利息后的差额部分征税办法固然可以在某种程度上免除双重征税,但此种方法的着眼点是为了保证持股人具有不低于储蓄利息的基本利益,其是否科学合理值得推敲。纵观世界各国,在这方面有许多做法可以借鉴,如在公司层次上征收法人所得税时的股息扣除制和股息与未分配利润的税率分野制,在股东层次上征收个人所得税时的股息免税制和归集抵免制等。(2)派发红股的性质是相当于现金红利所得还是财产所得?对现金红利所得征税而对派发红股不征税是否会造成税负不公平?如果对派发红利股采取长期免税的政策,将会对股份公司的分配行为与全社会的收入分配产生何种影响?等等,这也是值得探讨的。(3)为了平衡证券财产转让所得与其他财产转让所得等方面的税负,并达到规范股市、调节收入的目的,从长期看,对证券转让所得仍有征税的必要。但在税收政策上,一是从这类所得的获取风险性较大的特点出发,应采取轻税政策;二是借鉴外国做法,应划分长期与短期的资本所得,对股票持有较长的转让者给予长期投资的税收优惠。

2. 有奖储蓄的税收政策。近年来,国内有奖储蓄“大战”方兴未艾,且奖金或奖品(一般均可折算为奖金)日趋丰厚。因税收政策不明确,对此至今尚未征税。不赞成对此项所得征税的人认为,获奖者一是有风险,二是其资金来源仍是税法允许免税的利息,只不过将大量储户的利息集中到中奖者身上,是利息的再分配。但客观地看,就利息收入总体而言,虽属免税项目,但就中奖者个人而言,其收入已大大超过其应得的利息收入,其所得的性质已起了变化,再视为免税所得是不合理的,因而,宜按偶然所得规定征税。

3. 省部级以下奖励的税收政策。新税法对各种奖励的税收政策,一是统一规定了省部级以上和国际组织等奖励级别,二是扩大了奖项范围。这些免税规定既体现了政府对奖项内容的鼓励,也限制了对各类企业资助奖励的免税可能。对此,需要讨论的问题是:免税规定的着眼点究竟应重在奖项内容上还是奖励级别上?如果是前者的话,省部级以下政府的奖励亦应有减免税的政策,或者至少对这一类奖励可按不同奖励对象而采用区别对待的政策;如果是后者的话,也应对目前已出现的以省部级名义授予但实际由企业操办或资助的奖励研究新的税收政策。

4. 实物性收入的税收政策。新税法在“实施条例”中明确规定“个人取得的应纳税所得,包括现金、实物和有价证券”,并注明了对实物计征个人所得税的核价方法。但在实际生活中,由于对个人的实物性收入难以核定计征,目前仍处于普遍不征税的状况。在这种宽松的税收政策下,再加上社会上通胀率较高,便会造成某些不良的后果:(1)助长企业主和纳税人设法采用实物分配方式去逃避企业所得税和个人所得税;(2)形成和加剧社会分配不公的趋势;(3)产生实物经济的导向,影响全社会资源配置的优化。鉴此,国际货币基金组织的财政专家认为,即使困难再多,一国政府也应坚持实行对实物性收入征税的政策,其出路在实行源泉控制,抓住企业或雇主的实物性分配环节,同时采取其他措施相应解决政府和非盈利单位的实物性收入分配问题。

5. 通货膨胀时期的税收政策。这是指通货膨胀率较高时期因采用累进税率相对加重税收负担而采取的税收调整和补偿政策。因在累进税率下,如发生高通胀,税收负担至少会发生两方面的变化:一是在纳税人实际收入不变或下降的情况下,因利率提高或补贴增加而使名义收入上升,由此带动适用边际税率的自然爬升,加重纳税人税负;二是在名义费用扣除额(或起征点)不变情况下,因货币贬值而使纳税人的实际扣除额(或起征点)下降,也会相对加重纳税人税负。目前我国通胀率一直较高,大中城市尤为突出,但新税法并未实行适应通货膨胀的税收调整政策。鉴此,有必要探讨这方面的政策。借鉴各国经验,一般可采用通货膨胀指数政策,即把扣除额和累进级距同物价指数挂钩,也可在不实行指数化情况下对物价补偿性的利息和补贴等收入实行免税政策。