

●张安平

## 论我国个人所得税制的完善

我国目前对个人收入进行课征的所得税，主要由两个税种组成。一个是个人所得税，另一个是个人收入调节税。其中个人所得税是在80年代初期建立的，80年代中期根据中外人员收入水平、消费开支差异较大的客观经济情况，又对中国公民开征了个人收入调节税。几年来的实践表明，这两个税开征的基本效果是好的。但是，由于我国正处在由社会主义有计划商品经济向社会主义市场经济的转轨过程中，新的经济现象层出不穷，个人占有的国民收入不断增加。而现行的个人所得税、个人收入调节税能课征、调节的范围相对有限，再加上我国税收征收管理比较混乱，而税收制度本身又不规范，因此，我国现行的个人所得税制度还存在很多不完善的地方。本文就如何完善我国个人所得税制度作些探讨。

### 一、目前我国个人所得税制存在的问题

1. 税种设置缺乏严肃性和规范性。首先，表现在对中外人员的个人收入，实施内外两套不同的个人所得税制，存在着税制重复建设的弊病，使税制缺乏严肃性，不能正确地贯彻以法治税原则。内外两套税制的设立，尽管在当时是为了适应中外人员收入相差悬殊的特殊情况，但从严肃税收立法、贯彻内外平等一致原则和从经济发展的角度来看，内外两套税制的并立却是不足取的。特别是随着对外经济交往的不断密切，国内经济的进一步繁荣，外籍来华工作人员不断增多，中国公民通过劳务输出、经济技术交流等方式出去在外工作的人员也日趋增多。而且由于收入来源多渠道、多样化，国内某些阶层的收入水平也已达到相当的程度，中外人员的收入差距正在逐步缩小。所以，为严肃税制，贯彻公平的治税原则，使个人所得税制度更好地适应客观经济情况的变化，尽快建立内外统一的个人所得税制是非常必要的。

国内的城乡个体工商户所得税与个人收入调节税的并存，是税种设置缺乏严肃性与规范性的第二个方面。城乡个体工商户所得税的纳税人是指从事工业、商业、服务业、建筑安装业、交通运输业以及其他行业，经工商行政管理部门批准开业的城乡个体户。其课税对象是从事这些行业的利润所得，在本质上与个人收入调节税的课税对象性质相同，而纳税人又都是以个人为单位。所以，这两个同一层次、同一性质的税同时并存，存在着税制的不规范。两税的税率、起征点和累进级距的差别以及征收管理制度的不同，又给税务部门的征收带来不必要的繁琐与混乱。目前，由于绝大部分的个体户没有建立帐簿，缺乏基本的和必要的管理制度，对个体业主一定时期的收入很难分清有多少要按个体工商户所得税来计算，有多少是属于个人收入调节税的征税范围，给纳税人利用两税制度的差异逃漏税提供可乘之机。而且同是个人一定时期的所得，个人收入调节税的税率与城乡个体工商户所得税税率大不一样，带有税收歧视性。所以，从严肃和公平税制的要求出发，这两税也应以合并为宜。

税种设置不严肃与缺乏规范性的还有一个方面就是我国目前的个人收入调节税是根据全国不同类别的工资地区，对个人收入划分四个档次，分别规定不同的起征点，采用超倍累进税率征收。各个地区的起征点与一定收入的适用税率都不一样。这在当时是为了照顾我国地域辽阔，各地区经济发展水平相差悬殊，物价水平和消费标准不同的客观情况，在一定程度上体现了税收的公平原则，但同时也使税制复杂化，使个人所得税法缺乏严肃性。随着改革开放的不断深入，市场经济的进一步繁荣，地区间的经济往来将不断扩大，全国消费品和投资品的统一市场也将逐步形成，因此，地区间物价水平与消费标准差别将不断缩小。所以，改变现在个人收入调节税按地区分类征收办法，实行统一课税法，是适应客观经济形势变化和完善税制需要的。

2. 税基范围狭窄，侵蚀严重。我国目前的个人所得税或个人收入调节税一般都是只就税法所列举的几个项目的所得课征。而不象世界上许多国家几乎是就个人的全部所得课征。并且，国外的个人所得税法在核定个人的应税所得时，不仅核定其名义所得，许多非货币形式的所得也被列入个人应税所得，从而核定个人的实际所得，以实际所得的多少作为课税基础。而我国既没有就全部所得课征，也没有核定实际所得的规定，又加上我国总的收入水平还不是很高。因此，仅就几个所得项目课征的个人所得税税基相当狭窄，而且由于税制不配套和缺乏严密的纳税申报制度与控管手段，个体户、私营业主和走穴演员这类高收入者大量虚报、漏报，使税基受到严重侵蚀。所以，要使个人所得税成为一个公平、合理、规范化的税种，必须扩大课税范围，使个人的一般收入都纳入应税范围，真正体现税收面前人人平等。特别是随着金融市场的繁荣，股票等有偿证券的转让收益及其他动产与不动产的转让所得都应列入课税范围。在此基础上，要加强个人所得税的征收管理。

3. 扣除额不规范。在国外对个人所得税的扣除额进行扣除时一般要遵循“补偿原则”和“公平原则”。所谓补偿原则，就是个人一定时期的收入必须扣除掉为获得这些收入而付出的成本或代价。然后再根据各个纳税人的家庭负担、婚姻子女状况给予不同程度的扣除，以充分体现“量能负担”的公平原则。而我国不论是个人所得税中工资800元/月的扣除，还是个人收入调节税综合收入中的400元/月的扣除（以六类或六类以下工资区为例）都是不合理的。因为它不仅未按“补偿原则”对各类收入的成本费用进行合理扣除，而且忽略了各纳税人的具体负担情况，而只是得出一个粗略的估计数。所以，按照这个扣除标准，必然不能很好地体现各纳税人的负担能力，导致对纳税人的税收歧视，有失税收公平。所以，要完善个人所得税制，必须对扣除额作出合理的规定。

4. 个人所得税（包括个人收入调节税）没有发挥应有的聚财与调节功能。正是由于我国个人所得税税收制度不完善和征收管理的不规范，个人所得税作为税收应具有聚财与调节的功能还没有得到恰当的发挥。一方面，随着商品经济的发展，个人收入分配形式多样化，收入来源多渠道，使个人手中掌握的国民收入越来越多，这在客观上为个人所得税提供了充足的税源。但另一方面，我国近几年来通过个人所得税（包括个人收入调节税）征得的收入极其有限。虽然，我国的个人所得税在目前还不可能成为我国的主要税种，但它对保证一定量的财政收入还是应该起到应有的作用。特别是当前我国财政比较困难，现在又要把国营企业所得税率降低到33%左右，这样国家财政一年必然要少收几十亿甚至上百亿元。故在这种情况下，个人所得税对保证财政收入的作用显得尤为重要。以1990年数据为例，我国的个人收入调节税在各税所占的比重仅为0.05%，加上个人所得税也仅占0.15%，但流转税则占

54.2%，企业所得税（包括国营、集体、私营和个体）却占27.71%。而人均GDP与我国相同的印度，个人所得税在各税中的比重为6.71%。如果我国的个人所得税规模也象印度那样达到占总税收比重的6.71%，则我国的个人所得税就可收160亿元，相当于1988年个人所得税和个人收入调节税总和的44倍。这在一定程度上说明我国个人所得税制度还远没有发挥应有的聚财功能。

个人所得税聚财的不广泛性也导致了它具有的调节功能的软化。因为调节作用要通过聚财这一途径才能发挥出来。税基的狭窄，使有的收入征税，有的收入不征，同样收入在税收上却区别对待，使纳税人负担不公。特别是随着金融市场的发展，通过股票、债券等有价证券买卖而取得的高额收入都未列入征收范围，再加上税收征收管理的混乱，许多高收入者大量偷、漏税，这些都严重地削弱了个人所得税制的公平性，导致个人所得税对社会贫富不均的调节相当有限。

## 二、完善我国个人所得税制的基本指导思想

任何税制改革的主要目标，可以从以下四方面来考虑：从财政原则来说，开征一定的税种要保证获得一定的财政收入；从经济原则来说，税收的征收要不影响资源的有效配置和经济的不断增长；从社会正义原则来说，要通过税收的再分配使社会财富分配进一步公正合理；从税务行政原则来说，要使税收在达到效率、公平和足量收入的基础上，使税制尽量简化。个人所得税长期以来作为一种采用超额累进税率、充分体现量能负担原则的良税而被许多国家推崇。但是，过高的累进边际税率造成税收负担偏重，税制结构趋向扩大减免、扣除，使税基侵蚀严重，税制日趋复杂，反而使累进作用无法充分发挥，水平公平矛盾突出，税制公平性遭到怀疑。此外，高边际税率明显地抑制了个人的经济行为，使经济资源的有效配置遭到扭曲，抑制了经济的增长。基于这种情况，一些长期实行个人所得税的国家，相继对现行的个人所得税制进行了改革。尽管各国的经济情况都大不相同，但各国个人所得税制改革都遵循了这样一个目标：降低最高边际税率，扩大税基，减少累进级距，税制尽量简化。可以看出，这些目标基本上是从经济原则、税务行政原则和水平公平原则几方面来考虑。至于收入原则和纵向公平原则，则考虑得比较少。特别是有些发达资本主义国家出于保护富人的目的，一反过去“让富人多纳税”的调子，片面降低税率，大量缩减级距，使个人所得税的累进税率有向比例税率靠近的趋势。如美国和英国都已将税率降至2—3档，而且美国准备把最高边际税率降至28%。与发达资本主义国家相比，我国的个人所得税制还处于刚刚起步、很不完善的阶段，而且我国的国情也与它们不同。所以，在完善我国个人所得税制时，既要吸取西方国家个人所得税制发展、完善的经验教训，遵循个人所得税制改革的基本原则，又要根据自己的国情补充新的内容，这主要体现在收入原则与公平原则方面。总的说来，我国个人所得税制的改革要在统一税政的基础上，遵循这样一个指导思想：首先，要扩大税基。因为这既是保证财政收入又是体现水平公平的需要，也为确定合理的累进税率与累进级距提供了基础。其次，我国的累进税率既不能太高也不能太低。太高了并不一定能取得高收入，高边际税率容易增强纳税人的负担感与逃税意识，给征收管理带来困难。相反，边际税率定得太低也不好，因为这不利于体现纵向公平原则。而且，我国生产资料不象西方国家那样大部分都掌握在私人手里，私人投资介入到社会经济生活的各个领域，资源配置很大一部分靠私人资金流动来实现。我国靠私人投资来配置资源毕竟属于少数，并且私人投资一

般是从事于服务业等第三产业中的一部分。因此，我们没有必要象西方政府那样为经济增长和减轻富人负担的目的，把累进边际税率定得太低。更何况，经济体制无论怎样改革，我国的公有制仍占主导地位，而贫富差距的加大对此是非常不利的。所以，我国个人所得税制的最高边际税率必须适度。同样，累进级距过多不利于税制简化，太少又不利于纵向公平，也必须有一个适度的级距数。

### 三、完善我国个人所得税制的措施

根据目前我国个人所得税制存在的问题及其完善应遵循的基本指导思想，我们应该从税收制度和征收管理两方面入手。

#### 1. 个人所得税制本身的完善

(1) 根据统一税制、简化税制的要求，合并个人收入调节税、个人所得税和城乡个体工商户所得税，统一个人所得税制度，并规定相同的起征点、纳税级距及适用税率。

(2) 根据公平、简化税制原则，扩大税基，规范各类所得。①合并个人所得税中的特许权使用费所得与个人收入调节税中专利权的转让，专利实施许可和非专利技术的提供、转让取得的收入为特许权使用费及技术服务费收入。②合并个人所得税中的劳务报酬所得与个人收入调节税中的劳务报酬所得；投稿、翻译所得为劳务报酬所得。③增设一项工商营利事业所得。这是指对从事工业、商业、服务业、建筑安装业、交通运输业以及其他行业的营利收入的课征。④增设资本利得项目。资本利得又可分为动产利得和不动产利得。动产利得是指汽车、船舶、摩托车等交通运输工具及股票、债券等有价证券的转让、买卖所得，还有金银、珠宝及其他资产的买卖所得。不动产利得是指房屋、机器设备等固定资产的出售、交换、赠予、转让所获得的收入。⑤现行个人所得税与个人收入调节税中还适用的几个项目，如工资收入，利息、股息、红利收入，财产租赁收入，转包、承包收入，其他收入所得继续保留。但原来免征的国库券利息，国家发行的金融债券利息以及在国家银行、信用合作社、邮政储蓄存款的利息都应考虑列入计税所得。

在根据上述确定的几个项目核定货币形式收入的名义所得的基础上，为了最大限度地贯彻税收的公平原则，有必要考虑把个人所获得的许多非货币形式的收入如提供的劳务、获得的实物也包括在个人收入中，以确定其真实所得。

(3) 征收方法的确定。目前世界各国对个人所得税的课征主要有两种方法。一种是对税法规定的某些所得单独征收，另一种是把税法列举的各个所得项目汇总后按综合所得征税。大多数国家在征收时一般都兼顾两种方法。单独征收的项目，一般是收入来源比较单一、稳定，支付单位明确。在征收方式上，往往采用源泉扣税制按比例税率征收，客观上其调节收入的力度较弱。但也可以根据政策的需要，对不同项目规定不同的比例税率，从而体现一定的公平原则。综合计征往往是在收入来源比较复杂，不便于单独征收时，把各个项目合并一起而计征。在征收方式上，大都采用源泉扣税与自行申报汇总清缴相结合的办法，一般采用累进税率，比较客观地体现了量能负担的原则，但是征收难度比较大。我国现阶段对转包、承包收入，特许权使用费及技术服务费收入，利息、股息、红利收入，资本利得收益这四项目拟以单独分项计征，在扣除一定的费用后实行不同的比例税率。这样，一方面有利于稽征管理，另一方面对不同的收入可以根据国家的不同奖限政策区别对待，以示公平合理。在对上述项目分别征收的基础上，对工资收入、工商营利事业所得、劳务报酬收入和财产租

赁收入汇总后按月综合计征。

(4) 扣除额的确定。上述按分项所得征收的项目其真实成本往往很难确定,所以一般根据具体情况规定一个标准扣除额。对于综合收入则应按照如下三个步骤来确定其扣除额。首先,把综合收入中的各项所得分别扣除必要的成本费用得出毛所得。其次,从毛所得中减去维持个人基本生活费用需要的那一部分收入,得出应税所得。最后,还必须从应税所得中根据各个纳税人家庭负担、子女教育及婚姻状况等再给予必要的扣除,得出应税净所得。只有经过这种合理扣除后得出的应税净所得,才能比较确切地体现纳税人的真实负担能力,才能体现个人所得税的公平原则。

(5) 起征点的标准与税率的确定。我国现在个人所得税起征点的规定都以毛所得中扣除的那个粗略的估计数为标准。这样,不但使扣除额不合理,而且由于客观上还有一定程度的中外人员收入差别、地区差别,不能确定一个统一的起征点。但如果以应税净所得定起征标准,既可以统一起征点,统一累进税率与累进级距,体现税法严肃性,还可以根据客观存在的情况,使中外人员、不同地区的人员在扣除额上体现差别,不失公平性与灵活性。在具体税率与级距的设置上,应拉大累进级距,适当减少档次,最高边际税率应维持在50—60%左右为宜。

## 2. 征收管理制度的完善

(1) 实行彻底的源泉扣税制。按分项所得计征的项目,一般支付单位都比较明确,而且由于实行比例税率比较容易由支付单位源泉扣缴。按综合所得计征的项目,一般支付单位也比较明确,但由于实行累进税率,所以全部税款都要支付单位扣缴,一般不太容易。这样只能考虑在支付单位支付这些项目的所得时,先按某个比例税率扣缴一部分税款,然后再汇入综合所得,计算出总的税款,对已扣缴的税款实行多退少补。实行彻底的源泉扣税制可以最大限度地避免税款的跑、冒、漏、滴,使税款及时足额地交入国库。

(2) 明确规定征纳双方的责任与权利。对纳税方而言,在税法中应明确规定需要履行哪些义务,特别严肃规定不履行这种义务会受到何种程度的惩罚,严格地执行以法治税的原则。对税务机关来说,它有权要求纳税人提供详细的个人收入情况,也有权要求扣税义务人提供纳税人的详细情况。在法律允许的范围内,税务机关有权对违法纳税人采取追交滞纳金、罚款、扣压或变卖纳税人财产及冻结其银行存款等一系列有效措施。同时,也要严格规定税务机关在履行任何权利时必须依照一定的法定程序进行,对擅自决策和越权行为,也应受到相应的严厉制裁。

(上接第37页) 保险问题,长期不解决。现在市场经济要发展,民间金融市场无疑会升级,那势必要有法规加以规范,才能健康发展。赶紧制定和颁布《民间金融市场法》,当是急务。

2. 引导钱庄和“私营银行”,上一个台阶,办成股份合作制银行。这种银行没有上级,没有行政干预,一开始就可能企业化,最有可能办成商业性的企业化银行。办得好可以发展,办得不好也可以破产。它们可以与银行、信用社竞争,形成金融业百舸争流的局面,有利于国有银行的企业化,也有利于金融宏观调控。

3. 加快农村信用社改革步伐,强化其参与民间金融市场竞争的力度。比如恢复信用社的民间化,明确其独立经营、自负盈亏的实体性质。信贷活动方面,利率浮动权力都应放宽政策,增强其活力,将它们推向市场,主动参与竞争。在竞争中既壮大信用社力量,也能驱除各种灰、黑色金融势力,净化民间金融市场。