

·工商管理·

个人所得税制改革与完善的构想

冯改新

(北京工商大学 北京 100037)

摘要: 随着经济的发展和个人收入的提高, 个人所得税的纳税人日益增多, 个人所得税在我国税制中重要性也日益增强。但是现行个人所得税制并不完善, 存在个人所得税起征点低、税收范围狭窄等问题。要解决这些问题, 就要进行税制改革, 重新确定扣除标准, 重新设计税率结构, 尽早完善我国个人所得税制度。

关键词: 个人所得税; 税收负担; 应纳税所得额

中图分类号: F810.422 **文献标识码:** A **文章编号:** 1008 - 6684 (2004) 01 - 41 - 03

一、个人所得税制产生和发展

个人所得税是对个人(自然人)取得各项应税所得征收的一种税。于 1799 年, 在英国创立, 目前世界上已有 140 多个国家开征了这种税。在发达国家中, 个人所得税占税收总收入的 30% 以上。在 20 多个低收入国家中, 个人所得税占税收总收入的 10% 左右。我国个人收入征收所得税开始的较晚。在 1950 年由政务院颁布的《全国税政实施要则》中, 曾设置薪金报酬所得税, 但未能开征。1950 年曾开征过利息所得税, 主要是对个人的存款利息所得、公债和其他证券利息所得以及其他利息所得征收的所得税, 但此税已于 1959 年停征。改革开放后, 经济飞速发展, 个人收入日渐增多。为了增加国家财政收入、调节公民的收入水平。全国人大、国务院于 1980 年后通过法律、法规《个人所得税》、《城乡个体工商户所得税》和《个人收入调节税》, 开征了个人收入所得税。在调整我国个人收入水平等诸多方面起了一定的积极作用。但是这三个税种的开征也带来了一些问题, 如造成税制和税法不统一, 使不同税种的纳税主体之间的纳税差距加大。在个人所得税、个人收入调节税的课税要素方面也存在一些不科学、不合理之处等等。为了适应市场

经济的发展要求, 在个人所得税领域进行了统一税法、公平税负、简化税制。将个人所得税领域开征的三税合一, 于 1994 年 1 月 1 日起, 开始实行修改后的《个人所得税法》, 虽然, 新税收制度使我国个人所得税制度较过去大为完善, 但在实施当中仍有些不妥之处。

二、我国现行个人所得税制存在的缺陷

(一) 个人所得税起征点偏低

由于个人所得税关系到每一个家庭的利益, 因此现行个人所得税制改革已经成为大家关注的焦点, 人们尤为关心的是起征点的问题。由于我国实行的是分项所得税制, 税法对每项个人收入的费用扣除范围和扣除标准分别作了不同的规定。对工资、薪金所得以每月收入额减除费用 800 元, 是税法规定的普遍适用标准。800 元起征点是 20 世纪 80 年代初期制定的, 在当时的工资、消费水平下, 800 元起征点可谓是个“高门槛”。但是, 今天 800 元已成为较为普遍的工资收入水平, 执行 800 元扣除标准已难以实现个人所得税“调节收入”的功能。加之伴随着经济发展的物价也几经上涨, 造成实际起征点已经下降了许多, 如果仍执行原来的费用扣除标准, 就不太符合实际情况。

(二) 应税所得范围狭窄

随着经济的发展，我国居民的收入也发生了很大的变化。除少数行业外，高收入群体的收入主要来源于工资、薪金以外的收入、劳务报酬收入和其他各种“灰色收入”等非工资薪金性收入。我国个人所得税实行分类所得税制，只将11个税目列入征税范围。这11个税目包括工资、薪金所得；个体工商户的生产、经营所得；对企事业单位的承包经营、承租经营所得；劳务报酬所得；稿酬所得；利息、股息、红利所得；财产租赁所得；财产转让所得；偶然所得；经国务院财政部门确定征税的其他所得。对于一些既不包括在这11个税目当中也不属于应该减免税收的所得，收入所得者自然不承担纳税的义务，这是因为税法规定纳税主体应依据税收实体法和税收程序法的规定及时、足额地交纳税款。但是，这部分收入税法没有规定应负担纳税义务。因此，对于这样的所得由于缺少法律规定而逃避了纳税的义务，由此给国家造成的税收损失并不是纳税人的罪过，而是制度不完善造成的。

(三) 税率过于复杂

我国个人所得税法设置各种所得项目，分别规定了不同的税率，在税率上既有超额累进税率，也有比例税率。工薪所得税实行的是九级超额累进税率，具体规定见下表。

工资、薪金所得适用税率表

级数	含税级距	税率(%)	速算扣除数
1	不超过500元的	5	0
2	超过500元至2000元的部分	10	25
3	超过2000元至5000元的部分	15	125
4	超过5000元至20000元的部分	20	375
5	超过20000元至40000元的部分	25	1375
6	超过40000元至60000元的部分	30	3375
7	超过60000元至80000元的部分	35	6375
8	超过80000元至100000元的部分	40	10375
9	超过100000元的部分	45	15375

累进税率可以分为全额累进税率和超额累进税率。前者是指对征税对象的全部数额都按照与之相对应的该等级税率征税，纳税人负担相对较重；后者是指对不同等级的征税对象的数额，分别按照与之相对应的等级的税率来计税，然后再加总计算总税额。累进税率虽然有利于体现公平，但在征管水平达不到的情况下，会出现既损害效率，也违背公

平。我国现行的个人所得税累进税制，采用的是分类计征模式下超额累进与比例税率并存的税率，带来不少问题：一是过高的边际税率不利于我国民间投资资本的形成，不适合我国当前的经济成长阶段。二是税率设计过于繁杂，操作难度大，不适应我国现有的征管水平。三是级次过多的边际税率，使相当多的纳税人不能接受，由此使许多人为了降低边际税率档次而想方设法隐瞒各项所得，从某种意义上讲，它强化了纳税人的偷逃税意识。四是在现行税收制度和税收征管水平下，真正依法缴纳个人所得税的是处于中下收入水平的工薪阶层，这从某种意义上更加剧了纵向不公平。五是累进税制在时间跨度上有违犯横向公平原则。在纳税人的所得比较集中于一个时期（以月份为标准）的情况下，相同所得就要缴纳更多的个人所得税。

三、完善我国现行个人所得税制的构想

(一) 简化个人所得税税制，合理调整税率

对于我国个人所得税税率级距过多应该简化。简化税率，缩小级距，以免损失效率。从我国的税收征管水平和公民纳税意识等约束条件出发，税收原则要求税法的制定和执行必须有利于提高经济运行的效率和税收行政的效率，有利于减少纳税主体的运行成本和额外负担。

税率是税制的核心要素，个人所得税改革，始终离不开税率的改革。税率的高低直接关系到税负的轻重。就直接税而言，税率高低不当，会直接造成纳税人的税负轻重失衡，进而影响其消费、储蓄和投资能力，最终导致国民经济发展失调。就间接税而言，税率的高低失当，会影响市场的供求状况，使社会资源无效转移，最终将影响生产发展。直接税的税率设计，应注意同纳税人的纳税能力相适应，税率过高会使纳税人可支配的收入减少，从而减少纳税人的消费和储蓄额度，进而抑制经济增长。我认为税率的设置，既要体现对低收入阶层地照顾，又要对高收入者起到调节作用，让税收调节收入分配的作用得到有效的发挥。

(二) 适当提高个人所得税起征点

个人所得税费用扣除标准直接影响个人所得税范围的大小和纳税人负担的高低。因此，确定合理的费用扣除标准起着至关重要的作用。目前，对起征点提高多少才算合理？理论界有两种意见：一是全国统一为1200元至1500元，另一种是分地区给予一定幅度的差别。本人认为第二种看法更合理。



将 800 元的扣除标准提高到 1200 元左右，给予部分地区一定的差别。提高扣除标准从长远的角度看，有利于个人所得税的发展。就纳税人个人来讲，如果某甲纳税的最后一个单位货币的效用，比某乙纳税的最后一个单位货币的效用为小，那么，就应该将某乙所纳的税收加到某甲身上，使得二者因纳税而牺牲的最后一个单位货币的边际效用相等。就社会整体来讲，要让每个纳税人完税后因最后“单位税收而损失的收入边际效用”彼此相等，故需从最高收入者始递减征税，对最低收入者实行免税。

我国由于地域广阔，各地经济发展水平和纳税人收入水平存在较大差异。因此，在我国确定统一的费用扣除标准是不切合实际的，因为每个纳税主体的经济状况，生活负担及子女的抚养教育费用是不完全相同的。在个人所得税的具体征管过程中，各地可以因地制宜地在税法允许范围内调整各方面的费用扣除标准。

(三) 减少我国个人所得税税收减免的范围和项目

目前，我国应改变完全按分类列举所得的征税办法，将纳税人的一切所得都纳入征税范围。根据我国国情和税收实践来看，把原先一些属于减免税收项目的所得项目纳入征税范围，可以增加国家的财政收入，避免税源的损失。如：可以对国债和国家发行的金融债券利息、财产转让收入以及有些福利项目，像额外福利、各种津贴、补贴、奖金以及实物福利都纳入征税范围，这样既能增加国家税收，

又避免征收漏洞。另外，在确定应税所得上应遵循税法独立原则，只要符合税法规定，就应该对其征税。这样与国际惯例接轨，尽可能减少税收减免的范围，让纳税人无机可乘，减少税收漏洞。

(四) 改变计税单位

我国现行个人所得税在计税时，以取得收入的个人为计税单位，没有考虑取得收入的个人家庭人口、赡养等情况。收入相同的个人，在不同消费的家庭中，其纳税能力是不同的。比如：甲、乙两人都是三口之家，孩子都在上学，甲、乙月收入都是 1200 元。甲妻每月 2000 元，乙妻下岗，常年生病在家。这样两个家庭的纳税能力很显然是完全不同的，以个人收入为计税单位的税制设置既不符合实际，而且也违反税收公平原则。因此，我们应该改变计税单位，选择以家庭为计税单位，考虑纳税人的实际负担情况，实行夫妇联合申报纳税，可以使相同的家庭纳相同的税，以实现综合纳税的能力来纳税，并且可以实现一定的社会政策目标，同时也利于实施税收的公平分配。

参考文献：

- [1] 国家税务总局税收科学研究所. 西方税收理论 [M]. 中国财政经济出版社 1997 年版.
- [2] 张守文. 税法原理 [M]. 北京大学出版社 1999 年版.
- [3] 徐孟洲. 税法 [M]. 中国人民大学出版社 1999 年版.
- [4] 马克和. 完善我国个人所得税制的几点思考 [J]. 税务研究, 2003 年 3 期.

Reform and Perfect the System of Personal Income Tax

FENG Gaixin

(Beijing Technology and Business University, Beijing, 100037, P. R. China)

Abstract : With the development of economy and the increase of personal income in China , there is a high rise in the number of income taxpayers. Personal income tax is becoming more and more important in China ' s tax systems. But there are still some problems in China ' s personal income tax system , such as low starting point of collection and narrow scope of taxes. To solve these problems , we must reform and perfect our tax systems , set up new criteria of tax collecting and new structure of tax rates.

Key words : Personal income tax , Tax burden , income payable

(责任编辑：康士勇)