

# 个人所得税改革的目标定位与征管约束<sup>\*</sup>

张 斌

内容提要:我国个人所得税综合制改革面临的征管约束问题需要在整个个人所得税制结构调整的背景下进行分析。当前以货物与劳务税为主体的税制结构导致的税制累退性、经济结构失衡等问题日益严重。提高个人所得税收入的比重,降低货物与劳务税、尤其是一般货物与劳务税的比重,不仅可以更好地发挥收入调节功能,也可对经济结构调整发挥重要的促进作用。

关键词:个人所得税 税制结构 经济结构调整 收入分配  
征管机制

早在2003年10月,党的十六届三中全会的《决定》就明确指出,要“改进个人所得税,实行综合和分类相结合的个人所得税制”。2006年3月14日第十届全国人大四次会议通过的《国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》中也明确提出:实行综合和分类相结合的个人所得税制度。在政策层面,我国个人所得税改革的基本方向非常明确,即走向综合和分类相结合的税制模式。近年来,随着中国收入分配差距的进一步扩大,调节收入分配成为社会各界持续关注的焦点问题,推进个人所得税改革的呼声越来越高。然而,“十一五”已接近尾声,个人所得税综合制改革迟迟无法推出,其中主要阻碍在于征管条件和征管能力的制约。当前,加强个人所得税收入调节功能的迫切性与税务机关征管模式与征管能力的矛盾日益突出。化解这一矛盾,不能仅局限于个人所得税自身的税制设计,而要从个人所得税在我国未来税制结构中的地位入手对个人所得税改革的目标进行重新审视。

## 一、个人所得税的规模与功能

税收的基本功能是为政府获取收入,在现代复合税制体系下,不同的税种在为政府筹集收入的同时作为政策工具发挥着不同的作用。通常认为,普遍课征的货物与劳务税在市场经济条件下具有“中性”特征,有利于减少税收的超额负担,征管成本较低而筹集收入的功能较强;在一般货物与劳务税之外选择部分货物和劳务课征的特殊货物与劳务税能够实现以较低成本筹集收入、引导消费、调节收入分配、纠正负的“外部性”等多重政策目标,是政府干预资源配置,弥补“市场失灵”的重要政策工具。个人所得税、财产税则具有较强的收入分配功能。

但是,应当注意到:不同税种作为政策工具在收入分配和结构调整方面的作用是以其收入功能为基础的,某一税种获取收入的数量在很大程度上决定了其作为政策工具的力度和效果,脱离了数量特征仅仅讨论税制本身是不全面的。

分析个人所得税的收入分配功能,首先应分析其

<sup>\*</sup> 本文是国家社科重大项目《扩大内需的财税政策研究》(项目号09&ZD031)的阶段性成果。

表 1 2002 ~ 2009 年个人所得税收入占 GDP 与税收总收入比重变化 单位: 亿元、%

年份	GDP	税收收入	个人所得税	个人所得税占税收收入的比重	个人所得税占 GDP 的比重
2002	120 332.7	17 636.45	1 211.78	6.87	1.01
2003	135 822.8	20 017.31	1 418.04	7.08	1.04
2004	159 878.3	24 165.68	1 737.06	7.19	1.09
2005	184 937.0	28 778.54	2 094.91	7.28	1.13
2006	216 314.0	34 804.35	2 453.71	7.05	1.13
2007	265 810.0	45 621.97	3 185.58	6.98	1.20
2008	314 045.0	54 223.79	3 722.31	6.86	1.19
2009	340 507.0	59 514.70	3 949.27	6.64	1.16

注: 1. 2002 ~ 2004 年 GDP 数据来自《中国统计年鉴(2009)》; 2005 ~ 2008 年数据来自《2009 年国民经济和社会发展统计公报》; 2009 年数据为统计局最新调整数。2. 2002 ~ 2008 年税收收入数据来自《中国统计年鉴(2009)》。3. 2002 ~ 2008 年个人所得税数据来自相关年度《中国统计年鉴》。4. 2009 年税收收入和个人所得税数据来自财政部税政司:《2009 年税收收入增长的结构分析》, [http://szs.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/gongzuodongtai/201002/t20100211\\_270552.html](http://szs.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/gongzuodongtai/201002/t20100211_270552.html)。

收入规模占税收收入和占 GDP 的比重,其次才是一定规模的个人所得税负担在居民中的分布状况。如果个人所得税的收入规模很小,即使其全部由高收入阶层负担,对整个收入分配调节的作用也有限。

表 1 是 2002 年到 2009 年我国个人所得税占税收收入和 GDP 的比重,尽管个人所得税的收入额由 2002 年的 1 211.78 亿元增长至 2009 年的 3 949.27 亿元,但其占税收收入和 GDP 的比重并没有大的变化,分别保持在 7% 和 1% 左右。2005 年以来个人所得税占税收收入的比重、2007 年以来个人所得税占 GDP 的比重还有所下滑。2009 年这两个比重分别为 6.64% 和 1.16%。

而 OECD 国家 2007 年个人所得税占税收收入的非加权平均值为 27.7%,其中美国为 38.1%,日本为 19.6%,德国为 25.1%,法国为 17%,英国为 30.1%。2007 年,OECD 国家个人所得税占 GDP 比重的非加权平均值为 9.4%,其中美国为 10.8%,日本为 5.5%,德国为 9.1%,法国为 7.4%,英国为 10.9%。

因此,我国现阶段个人所得税改革首先要回答的是在未来税制结构调整中个人所得税的规模和比重问题。一个收入规模不足 4 000 亿元,占税收收入比重不足 7% 的税种与收入规模占税收收入比重超过 30% 税种的征管成本是不可比的。从成本收益的角度来看,收入规模是征管投入的基本决定因素,只有明确了综合制改革的目标和功能定位,才能探讨税制设计

及征管约束问题。

## 二、个人所得税改革与税制结构调整

税收调节收入分配无外乎两个基本路径:增加高收入者税负、降低中低收入者税负。从作用机制上看,又可分为增量调节和存量调节。所谓增量调节,即在保持原税负水平和负担结构不变情况下,通过增量税收向高收入者的倾斜来缩小收入分配差距;所谓存量调节,则是在总体税负水平不变的情况下,通过税制结构内部的变化调整税负分布,降低中低收入者负担的同时增加高收入者税负。

相应的,我国当前个人所得税综合制改革的目标设定也涉及两个基本思路:一是在税制结构调整的背景下,以存量调节为主,通过扩大个人所得税的征收规模增加直接税比重,降低累退性较强的一般货物与劳务税的比重。表现为高收入者的总体税负增加,其中个人所得税的税负增加较多,间接税的税负减少较少;中低收入者的总体税负下降,其中个人所得税的税负增加较少,间接税的税负减少较多。二是在税制结构保持基本稳定的前提下,总体税负的调节以增量调节为主,存量调节局限在个人所得税内部。

按照第一种改革思路,将当前我国个人所得税改革与税制结构的存量调整联系在一起综合考虑,不仅能够更好地发挥个人所得税的收入分配功能,还对调整经济结构、扩大内需具有重要意义。

OECD 国家的税收收入包括社会保障税,剔除社会保障税后 OECD 国家个人所得税占税收收入的比重非加权平均值上升至约 33.2%。

数据来源:OECD:《Revenue Statistics 1965-2008》。

如果将财政支出政策也纳入政策工具组合进行分析,在收入分配调节中,税收与财政支出政策之间也存在着综合权衡的问题,由于篇幅所限,本文没有对这一问题进行讨论。

我国当前经济结构调整中的核心问题是国内消费需求不足,消费率过低而储蓄率较高,由于消费率低,经济增长高度依赖出口和投资。尽管国内消费需求不足的原因是多方面的,但目前以货物与劳务税为主体的税制结构对其有重要影响。

从表2中可以看出,2002年以来,增值税、消费税、营业税、关税四个主要货物与劳务税税种占税收收入的比重在70%左右,2004年甚至高达77.99%。2009年货物与劳务税收入达到了41466.72亿元,占税收收入的比重为69.67%。而同期个人所得税收入仅有3949.27亿元,占税收收入的比重为6.64%。

在这种税制结构下,居民获取收入环节的税负较轻,而消费商品和劳务时的税负很重,税制总体上歧视消费而鼓励储蓄,含税的商品和服务的价格较高是消费不足的重要成因。此外,由于对商品课征的增值税和消费税在出口时可以退税,而所得税无法退税,货物与劳务税比重较高的国家出口商品含税额要高于同等税负征收所得税的国家,这种税制结构造成了对出口的鼓励,抑制了内销和进口,是对外贸易失衡的

重要原因。

从收入分配的角度分析,由于边际消费倾向递减,收入越高的居民其消费占收入的比重越低,这导致了整体税制的累退性。表3反映的是2008年按收入等级划分城镇居民收入与消费支出情况,从表中可以看出,收入越高的家庭消费占收入的比重越低,消费倾向递减的趋势非常明显。收入最低的5%的困难户人均消费性支出占人均年收入的比高达92.25%,收入最低的10%的家庭该比例为87.11%,而收入最高的10%的家庭消费占收入的比例仅为56.90%。

因此,如果不扩大个人所得税的收入规模,占税收收入比重不足7%的个人所得税在收入分配调节方面的作用有限,难以从根本上扭转整个个人所得税制的累退性。而如果以存量改革为基本思路,着眼于税制结构的调整,扩大个人所得税的收入规模和比重,相应降低货物与劳务税,尤其是一般货物与劳务税的规模和比重,不仅可以更好的发挥税收的收入分配调节功能,还能对扩大内需、调整经济结构发挥重要的促进作用。

表2 2002~2009年货物与劳务税收入占税收总收入比重 单位:亿元、%

年份	税收收入	国内增值税	国内消费税	进口代征两税	营业税	关税	货物与劳务税合计	货物与劳务税占税收收入比重
2002	17636.45	6178.39	1046.32	1885.65	2450.33	704.27	12264.96	69.54
2003	20017.31	7236.54	1182.26	2788.59	2844.45	923.13	14974.97	74.81
2004	24165.68	9017.94	1501.90	3700.42	3581.97	1043.77	18846.00	77.99
2005	28778.54	10792.11	1633.81	4211.78	4232.46	1066.17	21936.33	76.22
2006	34804.35	12784.81	1885.69	4962.64	5128.71	1141.78	25903.63	74.43
2007	45621.97	15470.23	2206.83	6153.41	6582.17	1432.57	31845.21	69.80
2008	54223.79	17996.94	2568.27	7391.13	7626.39	1769.95	37352.68	68.89
2009	59514.70	18481.24	4759.12	7729.15	9013.64	1483.57	41466.72	69.67

资料来源:1.2002~2008年数据来自相关年度的《中国统计年鉴》;

2.2009年数据来自财政部税政司《2009年税收收入增长的结构分析》,http://szs.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/gongzuodongtai/201002/t20100211\_270552.html

表3 2008年按收入等级划分城镇居民收入与消费情况 单位:元

项目	按收入等级划分							
	最低收入户 (10%)	其中:困难户 (5%)	低收入户 (10%)	中等偏下户 (20%)	中等收入户 (20%)	中等偏上户 (20%)	高收入户 (10%)	最高收入户 (10%)
人均年收入	5203.83	4187.20	7916.53	10974.63	15054.73	20784.19	28518.85	47422.40
人均可支配收入	4753.59	3734.35	7363.28	10195.56	13984.23	19254.08	26250.10	43613.75
人均消费性支出	4532.88	3862.72	6195.32	7993.67	10344.70	13316.63	17888.18	26982.13
消费占收入的比	87.11%	92.25%	78.26%	72.84%	68.71%	64.07%	62.72%	56.90%

数据来源:《中国统计年鉴(2009)》,中国统计出版社2009年版。

张斌、高培勇《出口退税与对外贸易失衡》,《税务研究》2007年第6期。

### 三、个人所得税改革的目标选择及其征管约束

从西方发达国家个人所得税的演变历程来看,早期的个人所得税具有显著的“富人税”特征,税负主要集中在高收入者,纳税人数量有限,实行综合制的征管成本相对较低。如1913年美国联邦所得税公布时,最低税率为1%,最高税率为7%,但当时仅有不到1%的人缴纳个人所得税。到1918年,虽然个人所得税的收入占到联邦税收收入的三分之一,也仅有5%的居民缴纳所得税。

如果当前个人所得税的综合制改革以税制结构增量调节为基本思路,税负的存量调整仅局限在税种内部,其改革目标可以设定为“富人税”,即在年所得超过12万元高收入者自行申报的基础上,对有限数量的纳税人实行综合申报和累进税率。同时,大幅度提高费用扣除标准,将绝大多数工薪阶层排除在个人所得税纳税人之外。在我国税收征管环境和征管条件约束下,由于控制了纳税人数量,税收征管所需处理的信息有限,征管成本增加相对较少,综合制改革的初始成本将较低。

如果将个人所得税改革与整个个人所得税制结构的存量调整联系在一起,期望通过增加个人所得税的收入规模和比重使其在收入分配和扩大内需等方面发挥更大作用,则现阶段以对企业、单位纳税人为基础的整个个人所得税征管模式就要发生根本性转变。税务机关要建立能够每年处理数千万甚至上亿纳税申报单的征管系统,其初始的固定成本投入巨大,而且这一改革目标很可能要通过提高大部分纳税人的个人所得税负担,降低货物与劳务税负担的方式实现,需要在控制政府收入风险、缓解社会压力和提高税收征管能力等多种因素方面的综合协调和权衡。但从长期来看,如果能够以此为契机推动我国税制结构、经济结构,乃至整个社会管理模式 的转变,这一改革也是值得尝试的。

然而,需要注意的是,上述两种改革思路的目标设定和由此产生的路径依赖是冲突的。根据岳树民、卢艺(2009)的研究,以个人所得税为主体税种的发达国家,2006年个人所得税基本宽免额占人均GDP的比重较低,美国仅有7.47%,英国仅有7.15%,德国18.42%,我国工资薪金费用扣除标准占GDP的比重则高达119.37%,而且美国个人所得税免税额大约相当于贫困线的界定标准。当前社会各界针对费用扣除标准的争论实际上反映了个人所得税不同改革目标之间的矛盾。

### 四、基本结论

综上所述,当前我国个人所得税综合制改革面临的税收征管约束问题需要在整个个人所得税制结构调整的背景下进行分析,只有确定了改革的目标和基本思路,才能对克服税收征管约束的投入进行合理的成本效益分析。

现阶段我国以货物与劳务税为主体的税制结构以及与此相配合的税收征管模式迄今为止较好地发挥了为政府筹集收入的功能,但其所导致的税制整体的累退性、经济结构失衡等问题也日益严重。随着我国经济社会发展进入新的历史阶段,需要克服对原有路径的依赖,从转变经济发展方式、构建和谐社会的高度谋划新一轮税制改革,并以此为基础设定个人所得税改革的目标与思路。

### 参考文献

- (1) 郑幼峰《美国联邦所得税变迁研究》,中国财政经济出版社2006年版。
- (2) 岳树民、卢艺《我国个人所得税免征额界定的比较分析》,《税务与经济》2009年第5期。
- (3) 张斌、高培勇《出口退税与对外贸易失衡》,《税务研究》2007年第6期。

### 作者单位:

中国社会科学院财政与贸易经济研究所

(责任编辑:窦清红)

郑幼峰《美国联邦所得税变迁研究》,中国财政经济出版社2006年版。

初始阶段将个人所得税定位为“富人税”的国家,对有限的纳税人进行综合征收的成本较低,与普遍纳税为基础、筹集财政收入与收入分配调节功能兼顾的个人所得税面临的征管约束是不可比的。这可以部分地解释为什么1913年的美国就可以实行综合模式的个人所得税,而21世纪的中国推进综合和分类相结合的改革却面临着如此大的征管约束。

提高间接税负担与提高直接税负担引发的社会压力有很大差异,但从纳税人权利实现的角度来看,间接税纳税人不能准确地知道自己向政府缴纳了多少税款,难以对税收制度的公平程度进行判断,也无法有效参与税收政策的制定过程,因而间接税就其征收程序而言不利于社会公平的实现。黄仁宇提出近代以来西方社会兴起的一个重要特征是实现了“数目化”管理,建立政府直接面对众多纳税人的个人所得税(综合申报)和财产税征管体系本身要求政府直接掌握社会成员的大量的基本个人信息,如财产状况、收入状况、婚姻状况、赡养和养育状况等,这将导致以“数目化”管理为基础的整个社会管理模式的转变。