

我国个人所得税税制存在的问题及改革设想

殷 英

(黄山市中华职业学校, 安徽 黄山 245000)

摘 要:我国现行个人所得税税制日益显现出诸多问题,如课税范围窄、税负不公、征管方法有漏洞等。为充分发挥个人所得税所特有的调节收入分配的杠杆作用,进一步完善我国个人所得税征收管理体制,提出采用混合型税制结构模式等一系列具有针对性的改革设想。

关键词:个人所得税;边际税率;税收公平

中图分类号:F810.424

文献标识码:A

文章编号:1672-447X(2009)02-0060-03

目前,我国个人所得税已成为税制中的重要税种之一。自1994年税改后,我国的个人所得税呈逐年递增趋势,2007年我国个人所得税收入完成3186亿元,同比增长29.8%,占税收总收入的比重为7%,成为我国名副其实的第四大税种。然而,与一些经济发达的国家相比,仍存在很大差距。据统计,目前一些经济发达国家的个人所得税收入占当地政府财政收入的比重,平均可达45%左右。另外,从征管的环节看,个人所得税被税务部门称为征管“第一难”,老百姓则戏称“征的不如漏的多”。因此,要充分发挥个人所得税所特有的调节收入分配的杠杆作用,必须从我国的国情出发,并结合我国经济的发展情况,就其税制所存在的问题及改革策略进行多方面的深入探讨。

一、现行个人所得税税制存在的主要问题

自1980年9月五届全国人大三次会议通过并公布《中华人民共和国个人所得税法》,至2007年十届全国人大常委会第三十一次会议审议通过个人所得税法修正案,期间,共进行了4次比较大的修订。其中,个人所得税工薪费用的减除标准(即起征点),从800元/月调到1600元/月,再调到2000元/月,不仅受到了工薪阶层的欢迎,而且对调节收入,乃至缓解社会分配不公,都起到了一定的积极

作用。

征收个人所得税是各国政府调节收入分配、缩小贫富差距的主要措施,客观地说,10多年来,我国的个人所得税税制一直都在发挥积极的调节作用,但时至今日,无论是从科学化、规范化角度,还是从与国际接轨的进程来看,都存在一些亟待解决的问题。

(一)代扣代缴制度严重制约国民纳税意识的提高

我国现行个人所得税法规定,扣缴义务人支付个人所得应纳税时,不论纳税人是否属于本单位人员,均应代扣代缴其应纳的个人所得税税款,扣缴义务人应扣未扣、应收未收税款的,则由扣缴义务人缴纳应扣未扣、应收未收税款以及相应的滞纳金或罚款。代扣代缴制度,表面上看,把纳税的主体和客体有效地联系在一起,有利于从源头上控制个人所得税的流失。^[1]实质上,正是因为“扣缴义务人”这一“越位”角色的存在,导致税务部门处在严重的“失位”状况,从而很大程度上造成了税务部门少作为甚至不作为的现状,更为严重的是,它剥夺了纳税人本应亲自履行的义务,使其处在更为可怕的“缺位”状况,以至从根本上造成了国民纳税意识普遍淡薄、税收大量流失的局面。试想一下,作为纳税主体的纳税人,不办理纳税申报手续,也拿不到税票证明,又何谈提高纳税意识,从而把纳税作为一

收稿日期:2009-03-11

作者简介:殷 英(1973—),安徽黄山人,黄山市中华职业学校一级教师,研究方向为中国税制和企业财务会计。

种国民应尽的义务呢?

(二)分类所得税制模式导致课税范围狭窄

我国现行个人所得税采用分类所得税制模式,即只对税法上明确规定的所得分别课税,而非按照国际的通行原则将个人的总所得合并纳税。我国现行个人所得税的征税范围由11项应税所得组成,其他所得概不征税。这些应税所得从形式上看,包括现金、实物和有价证券。但是,随着我国市场经济的不断发展,近年来,我国国民收入日益多元化、复杂化,不仅工资、薪金、劳务报酬等劳动性所得成为个人的重要所得,而且利息、股息和红利等资本性所得也渐渐成为个人收入的重要组成部分。此外,个人收入还有财产继承所得、股票转让所得等。为此,只规定11项所得和3种表现形式为征税对象已显得过于狭窄,不仅严重影响了国家财政收入,而且也不利于国家对人们收入水平的调节。

(三)税率复杂,税负不公,难以操作

具体表现在:第一,工薪所得适用9级超额累进税率,最高边际税率达45%,级距过多,且最低税率、边际税率的规定均过高。在这种高边际税率、多档次的累进税率结构中,某些级次的税率实际上形同虚设。第二,工薪所得和劳务报酬所得同为纳税人的劳动报酬所得,但两者适用的税率形式和实际的税收负担却存在较大差别,如劳务报酬所得的适用税率为20%,且一次性收入畸高时,还要实行加成征收,致使多数时候劳务报酬所得的税负重于工薪所得。第三,个体工商户的生产经营所得和对企事业单位的承包、承租经营所得适用5级超额累进税率,与其他各项应税所得适用的税率又不相同,这不仅增加了征管操作的复杂性,而且违背了税收公平原则。^[4]

(四)统一费用扣除标准,违背税收公平原则

2008年3月1日实施的《中华人民共和国个人所得税法》,将我国居民工资薪金所得个人所得税的免税额定为2000元。这一免税额对中国的任何一个居民都是一样的,看上去似乎是公平的,实际上并不公平。例如,农民的免征额是2000元,国家公务员的免征额也是2000元,对农民来说,这明显是不公平的。马克思说:“试问按公道来说,能不能指望一个每天赚一角二分钱的人缴纳一分钱和一个每天赚十二块钱的人缴纳一元钱那么容易?按比例来说,他们每人都交出了自己收入中同样的一份,但是这一捐税对他们生活需要的影响程度却完全不同。”国家公务员有着良好的社会保障,有着稳定的医疗福利等,其个人收入是实实在在的净收入,而我国绝大多数农民不仅缺少稳定

的就业保障,而且医疗保障和养老保障均未很好落实。另外,一个养活三个人的个人所得,与一个只养活自己一个人的个人所得,对家庭而言,其意义是完全不一样的。总之,我国目前个人所得税的免税额与个人生计以及家庭抚养状况未有效挂钩,未能真正体现“量能负担”的税收公平原则,因此,个人所得税免征额的表面公平,其实隐藏着极不公平。

(五)征管制度不健全,方法不科学,处罚不到位

个人所得税是目前我国纳税人数最多的一个税种,其征管工作涉及面广,工作量大,必须通过严密的征管制度及科学的征管方法来予以落实。我国目前实行的代扣代缴和自行申报的征收方法,其申报、审核、扣缴、处罚等诸多环节都存在制度漏洞,亟需从法律层面上加以逐步健全。如,与处罚相对应的奖励机制就基本上处于空白。另外,与一些经济发达的国家相比,征管方法更是严重落后,首先体现在信息的严重不对称,即在目前的税收监管体系下无法真正搞清楚一个人一年中到底有多少收入。其次,监管的不规范,因为缺少有效的监控手段,征收中存在很多有法不依、执法不严的现象,致使偷税逃税情况大量出现。另外,就处罚而言,我国目前的税收征管法对偷逃税行为处罚过轻,处罚时又往往以补代罚、以罚代刑,致使税法威慑力严重弱化,难以起到惩戒作用。

二、完善我国现行个人所得税制的构想

目前,全球经济一体化的发展趋势不断增强,我国的经济也日趋多元化。因此,由个人为单位征收向家庭为单位征收,由分项征收最终过渡到综合性征收,是我国个人所得税征收的必然发展方向。诚然,要完成这一转换,还有很长的路要走。就目前而言,首要任务是千方百计提高国民的纳税意识,为此,大力推广自行申报制度以逐步摒弃代扣代缴制度就显得十分迫切。其次,要结合我国的国情及经济发展情况,对我国现行的个人所得税制进行多方面完善。

(一)从我国的国情出发,采用混合型税制结构模式

就我国国情而言,在目前的情况下,完全放弃分类所得课税模式会加剧税源失控,从而导致税收的进一步流失。因此,在一定的过渡时期内,我国的个人所得税制采用综合所得课税为主、分类所得课税为辅的混合所得税制,应是适合我国国情的正确选择。实行分类与综合所得税制,即对某些应

税所得如工薪所得、劳务报酬所得等实行综合征收,采用超额累进税率;其他应税所得则分类征收,采用比例税率,对超过一定数额的部分加成征收。这种征税制度,兼有分类所得税制与综合所得税制之长,既能覆盖所有个人收入,又能弥补分项所得税制导致的漏洞,从而最大程度地体现出“量能负担”的公平征税原则。同时,从过渡的角度来看,客观地说,也与我国目前的税收征管水平较为符合。

(二)结合我国的实际情况,调整个人所得税税率

对工资薪金所得,现行个人所得税采用九级超额累进税率,税率级次过多。可参考其他国家的个人所得税税率,同时结合我国的实际情况,减少税率级次,降低边际税率,以减少税制的复杂性和纳税人偷漏税的可能性。具体来说,税率级次可削减为3~4级,最高边际税率也应向下作适当调整。另外,劳动所得和经营所得应采用相同的超额累进税率,以体现税收公平原则。总体上说,应顺应税制改革“低税率、宽税基”及税制简便的发展趋势,尽可能地与国际税制接轨。^[9]

(三)扩大征税范围,根据纯所得的大小量能课征

现行税制一共列举了工资薪金所得、个体工商户生产经营所得、劳务报酬所得、稿酬所得等11项,其他所得未纳入征税范围。目前,个税征收的真正难点是那些拥有大量财产的富人,而他们的主要收入不是工薪,而是工资外的收入,而这部分收入国家根本掌握不了。因此,应考虑适当增加应税课目,使征税范围能够覆盖全部个人收入,这既是十分必要的,也是切实可行的。同时,在具体征收时,应当充分考虑纳税人的婚姻、年龄、赡养人口等情况,以及住房、医疗、教育等社会保障性支出费用,在实行有差别的生计扣除、家庭扣除和社会扣除后,根据纯所得的大小量能课征,实现税收结果公平。坦白地说,后者,在目前的税收制度下,短期内无法完全做到,这是关系税收公平的根本所在,必须在一定的层面上予以落实,并逐步加以深化。

(四)建立并逐步完善个人收入监控体系

改革征管方式,提高征管水平,是完善我国现行个人所得税制的重要环节,其中,建立和完善个人收入监控体系显得尤为迫切,这是由个人为单位征收向家庭为单位征收、由分项征收最终过渡到综合性征收的根本所在。这方面,可借鉴西方发达国家的一些做法,并结合我国的国情建立并逐步完善我国的个人收入监控体系。具体来说,应从以下几方面逐步加以完善。

一是实行纳税人编码制度。即为纳税人设立终身有效的个人税务登记号,并据此办理银行个人存款账户,使其终身的收支和纳税情况都受到税务机关的监督。

二是收入完全货币化。即公民的各项收入,包括各种隐形福利及物质奖励,都予以货币量化,使纳税人的所有收入显性化。

三是全国范围内实行电脑联网,统一进行监控。即税务局应和企业、海关、安全部门、工商部门、证交所联网,以便及时掌握公民的收入情况。

四是加强现金管理。即逐步以信用卡和个人支票取代当前的现金收付,以减少现金流通。我国目前的偷税漏税表现形式主要是现金偷漏。

五是设置个人纳税信用等级。对纳税记录不良者,按其情节轻重在信贷、就业、择业、投资、社会保障等方面加以一定限制,以加大偷税逃税的成本。

参考文献:

- [1]李玉彬.我国个人所得税发展研究[J].黑龙江对外经贸,2006,(5).
- [2]岳树民.我国个人所得税制改革中的公平问题[J].涉外税务,2004,(7).
- [3]李建军,李颖.我国个人所得税税率改革探讨[J].广西财经学院学报,2007,(3).

责任编辑:高 焕

The Problems in Chinese Individual Income Tax System and its Reformation

Yin Ying

(Huangshan Zhonghua Vocational School, Huangshan245000, China)

Abstract: There are many problems in the current Chinese individual income tax system, such as: the narrowness in the range of duty levying, the unfairness in the tax burden and the flaw in collection and administration. Thus, in the paper, a series of reform plans are put forward for further perfection of the collection and management of the individual income tax, in order that the individual income tax plays a full role in adjusting the income distribution.

Key words: individual income tax; marginal tax; tax equity

我国个人所得税税制存在的问题及改革设想

作者: [殷英, Yin Ying](#)
 作者单位: [黄山市中华职业学校, 安徽, 黄山, 245000](#)
 刊名: [黄山学院学报](#)
 英文刊名: [JOURNAL OF HUANGSHAN UNIVERSITY](#)
 年, 卷(期): 2009, 11(2)
 引用次数: 0次

参考文献(3条)

1. 李玉彬 [我国个人所得税发展研究](#)[期刊论文]-[黑龙江对外经贸](#) 2006(5)
2. 岳树民 [我国个人所得税制改革中的公平问题](#)[期刊论文]-[涉外税务](#) 2004(7)
3. 李建军, 李颖 [我国个人所得税税率改革探讨](#)[期刊论文]-[广西财经学院学报](#) 2007(3)

相似文献(9条)

1. 期刊论文 [刘霞, 饶海琴, 王志东 我国个人所得税累进税制边际税率问题研究 - 商场现代化2007\(18\)](#)
 随着税收制度的改革和日益完善, 我国的个人所得税制度也在不断的改革和完善发展, 目前, 我国个人所得税起征点提高以后, 许多学者都认为我国个人所得税的累进税制不合理, 档次过多, 最高边际税率过高. 本文就此分析研究了我国个人所得税累进税率存在的问题, 从而在此基础上提出了我国个人所得税边际税率的改革建议.
2. 学位论文 [钟绪林 国际税收竞争中的我国个人所得税比较研究 2007](#)
 采用理论和实证相结合的方法, 研究我国个人所得税改革问题. 目前国际税收竞争关注重点在宏观税收、公司所得税和出口退税等方面, 将国际税收竞争关注点从宏观层面、公司所得税和出口退税等领域扩展到个人所得税. 指出国际税收竞争不仅表现在税制本身, 也包括征收管理、国际税收协调等方面. 分析了国外在增强个人所得税国际竞争力方面好的做法, 从中总结出可借鉴的经验; 分析并指出我国个人所得税竞争力方面存在的问题和不足; 通过对比分析国内外个人所得税制度的优劣, 指出增强我国个人所得税竞争力的方向和具体思路. 国际税收竞争是指各国政府通过竞相降低税率和实施税收优惠政策, 降低纳税人税收负担, 以吸引国际流动性生产要素, 促进本国经济增长的经济和税收行为. 国际税收竞争源于西方发达国家, 随着国际经济一体化和信息技术的高速发展, 不论是发达国家, 还是发展中国家, 或多或少地都卷入了国际税收竞争. 由于国情不同, 各国对税收竞争的立场和看法也不同. 发达国家尤其是欧盟成员国对国际税收竞争一般持反对态度. 发展中国家为发展经济, 在税收方面采取了许多措施, 但受财力限制, 也不可能一味降低税率, 无止境地增加税收优惠. 税收竞争从根本上来说就是税收制度的竞争, 税制竞争力的强弱就决定了税收竞争力的强弱. 影响税收国际竞争力的因素很多, 但主要表现在税制的公平合理程度、税负水平的高低、税收优惠的程度和方式、税收管理水平、国际税收协调水平等五个方面. 影响个人所得税竞争力的因素大体上也是如此. 公平合理的税制是基础, 税负水平是核心, 税收优惠措施是关键, 当然国际税收协调水平的高低也直接影响着其竞争力. 从全球化对税收水平和结构的影响来看, 国际税收竞争不仅仅表现在对流动资本的竞争上, 而且对也表现在对流动人口的竞争上. 对于发展中国家来讲, 研究提高个人所得税竞争力, 对吸引和留住高层次人才, 促进本国经济发展, 显得日益重要和紧迫. 从20世纪80年代起, 美国连续大幅度减税, 吸引了大量的资金和人才, 促进了经济发展. 在美国减税政策的影响和推动下, 各国纷纷推出了自己的税收改革计划和方案. 改革的总体方向是推出减税计划、调低税负、拓宽税基、优化税制、加强征管, 并由此形成了一股世界性的减税浪潮. 各国个人所得税改革, 给我们以深刻的启示: 理论创新是先导, 税制改革应有战略思维, 立足长远, 边际税率要降低. 随着我国社会经济的快速发展, 1994年修订的个人所得税逐渐暴露出一些问题. 在吸引外资和人才方面, 个人所得税发挥的作用远不如企业所得税、关税等税种充分. 从个人所得税制度本身看, 其国际税收竞争力也很弱, 难以发挥吸引人才和资金的作用, 甚至在不必要方面还起着阻碍作用. 一、边际税率过高. 这不仅会影响人们工作的积极性, 而且不利于吸引优秀人才, 甚至会造成人才外流. 同时累进税率的累进现象, 对收入差距起着逆向调节作用. 二、费用扣除不合理. 一是费用的扣除内容不完整. 二是费用的扣除没有考虑到不同纳税主体的差异. 三是扣除费用标准长期固定不变, 随着物价指数的上升, 纳税人的税负在不断增加. 四是目前的费用扣除设计不利于人力资本的“扩大再生产”. 三、税收优惠政策目标模糊. 从整体上来看, 我国个人所得税吸引人才的优惠政策还不多, 没有形成体系. 更重要的是在优惠政策中, 真正能够激发高级人才创业和研发热情的措施很少. 四、我国的税收征收成本高. 立法成本、征收成本、纳税成本之间结构也不合理. 尤其是立法成本的份额极小, 使税收立法的科学性受到很大影响. 五、未能有效解决对股息的重课税问题. 这影响了投资者的投资积极性. 为增强我国个人所得税国际竞争力, 提出以下几点政策建议: 一、改革我国的个人所得税税率. 可考虑实行5%、10%、20%、28%、35%的五级超额累进税率. 对不实行综合课征的所得, 继续实行2096的比例税率. 二、调整我国个人所得税费用扣除方法和内容. 应体现出公平原则、受益原则、征管便利原则, 引入家庭差异扣除、医疗费用扣除、教育费用扣除, 切合实际制定费用扣除的标准. 三、改革税收优惠政策: 1. 对普通外籍个人, 不应给予比国内公民更多的税收优惠. 但是对掌握较高技能人才, 应当适当加大优惠的力度. 2. 增加对促进科技进步的优惠. 3. 通过改变税收优惠政策的具体形式, 切实发挥税收政策的预期效果. 四、加强税收征管. 作为税务机关, 应建立健全个人收入档案管理制度、代扣代缴明细账制度、纳税人与扣缴义务人双向申报制度、社会各部门相配合的协税制度, 加快个人所得税征管信息化建设; 作为政府, 应尽快建立和完善相关配套措施: 如尽快建立财产登记制、完善存款实名制、实行居民身份证号码与纳税号固定终身化制度、在条件具备时实行金融资产实名制等. 加大打击偷税力度, 保证税收法定主义的实现. 五、消除股息重复征税. 按照“效率优先、兼顾公平”的总体要求, 并遵循“经济增长、社会稳定、行政效率、税收中性、适度消除”的原则, 采取“个人资本使用成本扣除”的方法. 这是我国当前消除股息重复征税的现实选择. 六、提高国际税收协调水平. 我国应在平等互利的原则下, 积极开展同其他国家尤其是广大发展中国家的税收协调, 加大国际税收合作和信息交换的力度, 努力消除国际税收竞争带来的不良影响, 增强竞争力, 在国际税收竞争中立于不败之地.
3. 期刊论文 [陈迅, 魏世红 中国个人所得税税率的优化 - 重庆大学学报\(自然科学版\)2002, 25\(11\)](#)
 为了进一步优化我国个人所得税税率, 使之更为有效的调节我国的收入分配并加快其国际化的进程, 根据最适课税理论, 针对我国个人所得税税率缺陷, 并利用数学分析的方法, 提出了我国个人所得税的倒“U”型模式并确定了最优边际税率上限和征收最高边际税率的应纳税所得额区间, 从而分析得出了优化后的个人所得税税率函数, 并通过将其结合我国税收实际以及进行实践分析得出其在调节收入分配和国际化程度上较原有个人所得税税率的进步性.
4. 期刊论文 [马菊红 试论我国个人所得税的单一税改革 - 经济师2003\(10\)](#)
 我国现行的个人所得税, 费用扣除额较低, 边际税率过高, 实行分类所得税制, 应税所得项目多、税率档次多、计算复杂、税基窄, 加之监管不力, 使偷税、漏税现象十分严重, 税收大量流失, 不能从根本上缓解分配不公矛盾. 针对这些问题, 借鉴国际上其他国家个人所得税单一税改革的成功经验, 可对我国个人所得税进行单一税改革, 统一扣除标准、扩大税基、减少档次, 降低税率, 以达到最终增加个人所得税收入之目的.
5. 期刊论文 [胡凯 我国个人所得税改革问题刍议 - 兰州学刊2006\(2\)](#)
 本文通过对我国现行个人所得税制的分析, 指出现行税制所存在的主要问题: 分类所得税制设计不合理; 费用扣除标准过低, 规定简单; 税率结构复杂

,与收入现状不相适应;课税范围狭窄;尚未形成良好的税收征管环境等.然后结合我国实际情况,提出具体解决方法:建立综合征收与分项征收相结合的税制模式;调整费用扣除标准,适当提高起征点;简化税率等级,降低边际税率;营造依法纳税、纳税光荣的良好氛围;建立严密有效的征管机制.

6. 期刊论文 [翟雪改 现行个人所得税存在的问题及应对措施 -内蒙古科技与经济2005\(4\)](#)

通过对我国现行所得税制的分析,指出现行税制所存在的主要问题:免税额较低,已不能适应现在的经济发展水平;税率繁琐;税级过多等.然后结合我国实际情况,提出具体解决方法:通过完善个人所得税制,强化个人所得税征管,以提高个人所得税收入比重,充分发挥个人所得税功能和作用.

7. 学位论文 [刘湘宁 论我国个人所得税法律制度的完善 2002](#)

该文分四个部分对完善和改善中国个人所得税法律制度进行了探讨和研究.第一部分从产生和建立、充实和调整、规范和统一以及改革和完善四个阶段,回顾个人所得税法在中国的发展历程,分析其二十多年的实施过程中所起到的相关作用.集中体现在:起征点低,名义税率多,税负过重,费用扣除标准不合理,各类课税所得项目界限难以界定,税收征管制度不完善、手段落后,从而导致偷漏税严重,不能充分发挥其调节分配、组织收入的功能.第三部分主要从个人所得税法在西方发达国家的改革发展的方向—以效益为主要目标,追求“公平、简化、经济增长”的税收法律制度,分析、借鉴西方国家的先进做法,为中国改革和完善个人所得税法律制度提供借鉴和启示.第四部分是该文的重点,结合中国现实情况,基于以上三个部分的充分铺垫,对如何完善个人所得税法律制度进行了探讨.最后就改革和完善个人所得税法律制度征管问题提出了五条措施.

8. 期刊论文 [李洪义 浅析企业职工个人所得税的筹划 -现代商业2009\(8\)](#)

近年来,随着企业职工收入水平的不断上升,2008年工资薪金所得费用扣除标准提高到2000元,如何保证在依法纳税的同时维护好纳税人自身利益等一系列问题,也越来越为人们所关注.文章介绍了几种个人所得税筹划措施,虽不全面,但抛砖引玉,提供一种思路,通过这些措施,减轻企业职工税收负担,合理增加员工的收入,实现企业与员工之间的双赢.

9. 会议论文 [刘怡, 聂海峰 中国工薪所得税有效税率研究 2005](#)

1994年以来,个人所得税收入不断增长,由1994年的72.67亿元上升到2003年的1417.18亿元.目前,个人所得税已超过消费税成为中国第四大税种.在个人所得税中,工薪所得税收的比例一直很高,是中国个人所得税最重要的来源之一.

对工薪税的研究是从下列有趣的问题开始的:工薪收入的分布与税收的关系是怎样的?不同工薪收入阶层负担的税收是多少?就目前工薪所得税5%~45%的九级超额累进税率的法定设定而言,工薪所得税的有效税率是多少?本文试图对上述问题进行探讨.全文结构如下,第一部分是对中国现行工薪税制度累进设计的简单介绍,第二部分考察工薪收入的分布情况,第三部分是工薪所得税的有效税率和边际税率的计算结果,最后是全文的总结.

本文链接: http://d.wanfangdata.com.cn/Periodical_hsxxyb200902013.aspx

下载时间: 2009年10月23日