

# 现代税收制度建设： 四十年个人所得税发展的思考

杨志勇

(中国社会科学院财经战略研究院,北京 100028)

**摘要:** 改革开放四十年来,我国税制的现代化进程大幅加快,税收在经济社会发展中的作用不断增强。回顾四十年来我国税制改革的成就,总结其中的经验,可为未来税制改革决策提供必要的支持。个人所得税制度的现代化是税制现代化的重要内容。根据个人所得税发展的不同特点,分1978—1993年、1994—2004年和2005年至今三个阶段,回顾改革开放以来我国个人所得税的发展,从税收的财政、效率、公平和稳定原则评价不同阶段的主要成就和不足,可为未来我国个人所得税发展提供一定启示。在未来一段时间内,个税改革与国家治理体系和治理能力现代化紧密相关,改革方向是建立综合与分类相结合的个人所得税制。在此前提下,要设计更符合实际的可行税制。

**关键词:** 个人所得税; 经济改革; 税制改革; 国家治理; 现代税收制度

**中图分类号:** F810.424      **文献标识码:** A

**文章编号:** 1007-7685(2018)06-0051-09

**DOI:** 10.16528/j.cnki.22-1054/f.201806051

自1978年党的十一届三中全会召开以来,我国转向以经济建设为中心,税收工作得到高度重视。四十年来,我国税制的现代化进程大幅加快,税收在经济社会发展中发挥了重要作用。<sup>[1]</sup>随着收入规模的扩大,个人所得税在税收体系中的地位不断提高,从一个微不足道的新税种,成长为在税收体系中占据重要地位的税种。总体看,我国个人所得税制度建设大体经历了内外两套税制并行、税制统一和税制法治化增强三个阶段。我国现行的个人所得税制仍是分类所得税制,不利于税收公平目标的实现,未来要逐步构建综合与分类相结合的个人所得税制,进一步扩大个人所得税制的综合化范围,真正建立现代化税制。

## 一、个人所得税内外两套税制并行的起步发展阶段(1978—1993年)

财税部门自1978年底、1979年初就开始研究税制改革问题,其中包括个人所得税的初步设想和实施步骤,为配合国家的对外开放政策,第一步先行解决对外征税问题。<sup>[2]</sup>1980年9月10日,第五届全国人民代表大会第三次会议通过《中华人民共和国个人所得税法》,标志着个人所得税正式登上我国税制的舞台。

### (一) 为适应对外开放和居民收入的提高初步建立个人所得税制

我国个人所得税的开征与改革开放有着密切关系。1978年开始实施改革开放政策,对外开放要求

**作者简介:** 杨志勇,中国社会科学院财经战略研究院研究员。

**注:** 本文是中国社会科学院哲学社会科学创新工程A类项目“加快建立现代财政制度”(编号:2018CJY01-A002)的成果。

有相应的税制配合,但当时我国的税制还很不健全。受“非税论”影响,新中国成立后大幅简化税制,留下的税种很少,财政收入主要依靠企业收入,税收更多地只是保留了形式,这样的税制难以适应对外开放的需要。在对外开放情况下,必须维护国家税收主权,涉外征税的依据必须通过立法加以确立。因此,一方面我国明确工商统一税适用于外资,另一方面加快了所得税的立法进程。个人所得税制度就是在这样的背景下确立起来。

1980年确立的个人所得税制名义上的纳税人包括中国公民,但实际上与绝大多数中国公民没有关系。工资薪金所得适用六级超额累进税率:5%、10%、20%、30%、40%、45%,月工资薪金减除费用标准为800元,而当时我国月工资能达到800元的个人屈指可数,所缴纳的个人所得税收入数量可想而知,涉外人士是最主要的个人所得税纳税人。这样的一套税制实际上是适应对外开放需要而设立的,在维护国家税收主权方面发挥了重要作用,即有了个人所得税,我国才可能与其他国家签订更加平等的双边国际税收协定。

城乡个体工商户(个体户)是改革开放催生的新职业。个体户的收入水平相对较高,且随着国内居民收入水平的提高,个人收入调节的必要性也随之增强。1986年,城乡个体工商户所得税和个人收入调节税陆续出台。1986年1月,《中华人民共和国城乡个体工商业户所得税暂行条例》发布并施行。城乡个体工商户所得税适用从7%到60%不等的十级超额累进税率,全年所得额在30000元以上就要适用60%的税率;此外,还规定所得额超过50000万元,超过部分加征10%~40%的所得税。

## (二) 形成内外两套个人所得税制

1987年1月1日《中华人民共和国个人收入调节税暂行条例》生效,成为个人收入调节税征收的依据,也标志着综合与分类相结合的个人所得税制初步建立。个人收入调节税旨在调节公民个人间的收入水平,有利于促进经济体制改革的顺利进行。对工资、薪金收入,承包、转包收入,劳务报酬收入和财产租赁收入,汇总计算征税。而对纳税人专利权的转让、专利实施许可和非专利技术的提供、转让取得的收入;投稿、翻译取得的收入;利息、股息、红利收入;经财政部确定的其他收入,分别计算征税。个人收入调节税适用按个人综合收入计税的超倍累进税率和按个人单项收入计税的比例税率。综合收入的个人收入信息按照地区计税基数核算,按月计征。纳税人月综合收入额超过地区计税基数的,就其超基数的三倍以上的部分,按照超倍累进税率征收个人收入调节税,具体地区计税基数可根据实际情况进行调整。超倍累进税率指将个人收入按全国不同类别的工资地区(工资类别地区按国家统一规定)划分为四个档次,每个档次都确定一个计税基数,以这个基数为一倍,未超过基数三倍的部分不征税,从超过基数三倍的部分起,按不同超倍数采用不同累进税率计征。综合收入按不同的工资地区确定不同的计税基数,划分为四个档次,适用20%~60%五级超额累进税率征税。投稿、翻译和专利权转让、专利实施许可、非专利技术提供转让取得的收入,每次收入不满4000元的,减除费用800元,4000元以上的,减除20%的费用,然后就其余额按比例税率20%征税。而利息、股息、红利收入不减除任何费用,就每次的收入额按比例税率20%征税。

个人所得税法、城乡个体工商户所得税暂行条例、个人收入调节税暂行条例并存,形成了内外两套个人所得税制。这样的个人所得税制之所以能够存在,与个人收入水平较低、个人所得税收入在税收总收入中占比不高有关。在对外开放程度不够高的情况下,内外有别的两套税制可以更好地适应当时的经济发展状况。

个人收入调节税在实施中也作了新探索。1989年8月26日,财政部《〈个人收入调节税暂行条例〉改进某些条款的试点办法》规定,对综合收入征税的4个项目分别征税:工资薪金收入仍按税法规定征税;承包、转包收入改按35%的税率征税,一次收入超过10000元的部分,按45%的税率征税;劳务报酬收入改为按次减除20%的费用后,余额按35%的税率征税,余额超过10000元的部分,按45%的税率征税;财产租赁收入改为按每次收入减除20%费用后,余额按35%的税率征税,超过10000元部分,按

45%的税率征税,并一律实行代扣代缴。这一办法在武汉、深圳、烟台三市试点。

### (三) 成效及评价

随着个人所得税内外两套税制的初步建立,我国个人所得税收入逐步增加。1980—1985年,个人所得税收入规模很小。1980年是个人所得税开征的第一年,而且由于个人所得税法通过时已是9月份,虽公布后即生效,但当年有效征税时间很短,故当年仅产生16万元税收收入。但随后的几年个人所得税收入规模也很小,直到1985年才突破1亿元。由于当时的工资收入很低,基本都够不上工资、薪金所得的基本减除费用标准,因此这几年的个人所得税收入基本上都是由外籍人士和在中国大陆的港澳台同胞纳税人缴纳的。随着外商投资企业数量的增多,符合条件的纳税人数量也不断增加。1986年以后,个人所得税收入包含了国内公民的个人收入调节税和城乡个体工商户所得税收入,收入迅速突破5亿元,到内外个人所得税制统一之前的1993年达到46.82亿元。(见表1)

表1 1980—1993年中国个人所得税收入(单位:亿元)

年份	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
个人所得税收入	0.0016	0.05	0.1	0.17	0.34	1.32	5.52
年份	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
个人所得税收入	7.17	8.68	17.12	21.13	25.03	31.36	46.82

资料来源:国家税务总局所得税管理司《我国个人所得税收入情况一览》载于《中国税务》2001年第6期。

注:表中1980—1985年的个人所得税仅是个人所得税,1986—1993年的个人所得税包括个人所得税、个人收入调节税和城乡个体工商户所得税。

个人所得税是在改革开放中成长起来的一个税种,其开征一方面维护了国家税收主权,另一方面也让税收能更好地服务经济建设。从财政原则看,这一阶段个人所得税收入占税收总收入的比例较低。1980—1985年个人所得税收入在税收收入体系中的地位几乎可以忽略,1986年后个人所得税收入较快增长,但直到1993年个人所得税收入占税收总收入的比例也仅为1.1%。从效率原则看,1987年外企外籍个人减半征收所得税有利于提高个人所得税制的效率,在改革开放初期发挥了其应有的调节作用;城乡个体工商户所得税适应了个体户出现的需要,但税率水平的确定仍有改进空间。从公平原则看,内外两套个人所得税制基本适应了内外居民收入悬殊的实际情况。个人收入调节税比较粗糙,前四项综合征收有了综合与分类相结合的个人所得税制的雏形,但没有相应的专项抵扣。由于城镇居民还主要在公有制企业就业,工资制度体现了一定公平性,税收的公平调节只是扮演补充的角色。从稳定原则看,个人所得税在宏观经济调控中的稳定作用几乎可以忽略。

## 二、个人所得税制统一和初步发展阶段(1994—2004年)

1994年,我国开始实行分税制改革,个人所得税制实现统一,实行分类所得税制,地方税务部门发挥个人所得税的征管作用。

### (一) 实现个人所得税制的统一

自1994年1月1日起,新的《中华人民共和国个人所得税法》开始施行,将个人所得税、城乡个体工商户所得税、个人收入调节税三税统一为新的个人所得税。这是社会主义市场经济体制建设的要求。城乡个体工商户所得税与企业所得税类似,因此采取了单列税目的做法。考虑到一些现实因素,外籍个人和在境外工作的中国公民也有附加扣除。

### (二) 实行分类所得税制

新的个人所得税不采用综合与分类相结合的做法,而是沿用原个人所得税分类征税的做法。个人所得分11类,包括工资、薪金所得,个体工商户的生产、经营所得,对企业、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,特许权使用费所得,利息、股息和红利所得,财产租赁所得,财产转让所得,偶然所得和其他所得。除其他所得未规定明确的计税方法外,前10类所得各有相应的计税办法,确定应纳税所得额和适用税率。分类所得税制便于征管,一般情况下,只要收入支付者代扣代缴个人所

得税即可,不需要综合计征,适合税收征管国情。个人所得税征管的重点是抓好收入源头。

(三) 国地税分设后,地方税务局在个人所得税税收征管中发挥作用

国地税分设的初衷是确保中央税收收入的筹集,因此将能提供更多收入的主要税种划归国家税务局征管,而地方税务局征管的税种数量虽多,但多数税源较分散、所能提供税收收入有限。在筹集地方税收收入上,除营业税和地方企业所得税外,个人所得税是地方税务局在当时最有潜力可挖的税种。分税制本应将个人所得税这一与收入分配相关、与全国统一劳动力市场联系的税种划归中央,但一方面由于现实中个人所得税提供的收入较少,仍需要培育;另一方面,出于健全地方税体系的需要而将它作为地方税。从税收征管的效果看,个人所得税在1994年划为地方税,适应了征管国情,大大加快了个人所得税作为一个重要税种的进程。

(四) 效果及评价

自1994年开始,我国个人所得税收入增长进入“快车道”。个人所得税收入从1994年的72.67亿元增加到2004年的1737.06亿元。(见表2)

表2 1994—2004年我国个人所得税收入(单位:亿元)

年份	1994	1995	1996	1997	1998	1999
个人所得税收入	72.67	131.39	193.06	259.55	338.59	413.66
年份	2000	2001	2002	2003	2004	
个人所得税收入	659.64	995.26	1211.78	1418.03	1737.06	

资料来源:1994—1996年数据来自国家税务总局所得税管理司《我国个人所得税收入情况一览》,载自《中国税务》2001年第6期。1997—2004年数据来自国家统计局网站 <http://data.stats.gov.cn/>。

从财政原则看,这一阶段个人所得税收入在税收收入体系中的地位稳步上升,1994年个人所得税占税收总收入的比重仅为1.42%,1995年为2.18%,1997年为3.15%,2000年为5.24%,2004年为7.19%(见图1)个人所得税因而成为地方政府的一个重要税种。从效率原则看,个人所得税制的统一有利于促进劳动力市场效率的提高。社会主义市场经济体制改革目标确定后,市场在资源配置中的基础性作用得到强调,税收作用的发挥应尽可能少地扭曲效率。从公平原则和稳定原则看,累进税制有助于这两个原则的实现,但个人所得税收入数量有限,能在公平和稳定上发挥的作用也有限。而且,由于社会主义市场经济体制还在健全之中,个人所得税通过市场促进宏观调控的作用打了一定折扣。

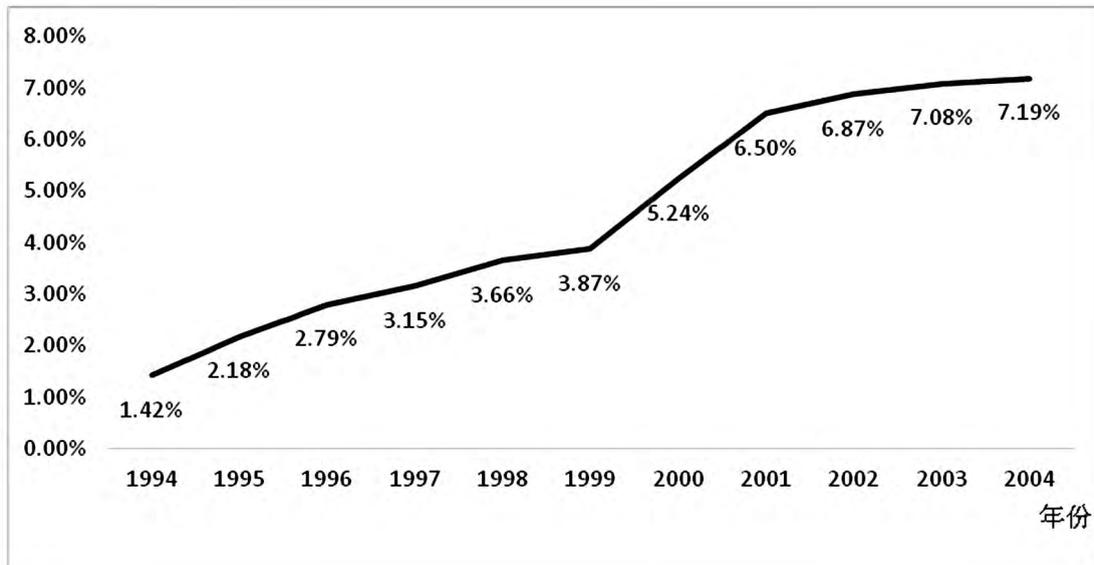


图1 1994—2004年个人所得税收入占税收总收入的比重

资料来源:同表2。

### 三、个人所得税税收法治化增强阶段(2005年以来)

#### (一) 开门修法体现税收决策的民主化

2005年以来,个人所得税决策机制发生很大变化,适应了法治化社会建设的需要,与国家治理的现代化目标一致。<sup>①</sup>2005年9月27日,全国人大常委会召开个人所得税改革方案听证会,引起社会舆论高度关注。个人所得税和人民群众切身利益关系密切,就人民群众最关心的税种召开听证会,充分反映了决策的民主化特点。听证会的中心议题是工资薪金所得减除费用标准的调整。2011年,全国人大常委会法工委、全国人大法律委、全国人大财经委等除向各地和有关部门征求个人所得税修正案草案意见外,还通过中国人大网邀请专家和社会代表征求意见。自2011年9月1日起,工资薪金所得的减除费用标准提高到3500元,税率从九级超额累进税率改为七级超额累进税率。

#### (二) 储蓄存款利息所得的征税与暂时减免

1999年8月30日,第九届全国人大常委会第十一次会议通过修改个人所得税法的决定,取消个人所得税法中关于储蓄存款利息免税的规定,增加一条“对储蓄存款利息征收个人所得税的时间和征收办法由国务院规定”。无疑,这可以更好地适应灵活多变的环境。1999年9月30日,国务院发布《对储蓄存款利息所得征收个人所得税的实施办法》,规定从1999年11月1日起,对我国境内的储蓄机构取得的人民币、外币储蓄存款利息征收20%的个人所得税。但在这一阶段,对储蓄存款利息所得的征税又有所调整,经历了下调和暂时减免。《国务院关于修改〈对储蓄存款利息所得征收个人所得税的实施办法〉的决定》规定,自2007年8月15日起,储蓄存款利息所得的个人所得税税率下调为5%。随后,根据《财政部、国家税务总局关于储蓄存款利息所得有关个人所得税政策的通知》,自2008年10月9日起,对储蓄存款利息所得(包括人民币、外币储蓄利息所得)暂免征收个人所得税。

#### (三) 全员全额扣缴申报管理与自行纳税申报

个人所得税全员全额扣缴申报管理是提升个人所得税管理水平的突破口。2005年12月23日,国家税务总局印发《个人所得税全员全额扣缴申报管理暂行办法》。2007年8月14日,国家税务总局又发出《关于进一步推进个人所得税全员全额扣缴申报管理工作的通知》,要求积极推进信息化建设,为加快扩大全员全额扣缴申报覆盖面步伐创造条件;规定年所得12万元以上的个人自2006年开始,需要自行纳税申报。近年来,自行纳税申报人数逐年增加。

#### (四) 效果及评价

2005年,我国个人所得税收入超过2000亿元,2017年达11966亿元。(见表3)在这一阶段,2012年的个人所得税收入比2011年减少233.83亿元,虽然差额不大,但收入绝对额的下降很罕见。即使是2005年工资薪金所得减除费用标准从每月800元上调到1600元,也没能阻挡2006年个人所得税收入的继续增长,而2011年的工资薪金所得减除费用标准从2000元提高到3500元,直接导致2012年所得税收入绝对额的下降。2006年收入绝对额没有下降,可能是因为实际的减除费用标准在个人所得税税源比较丰富的地方远远超过800元,所以标准的提高没有带来收入绝对额的下滑。2011年的调整对个人所得税占税收总收入比重的影响较大,使2012年开始这一相对额下降,直到2015年才超过2011年的水平。

从财政原则看,在这一阶段个人所得税收入在税收收入体系中的地位一开始略有下降,后又逐步恢复并得到加强,2017年个人所得税收入不仅绝对额创历史新高,而且占税收总收入比重达8.29%,也是历史最高水平。从公平原则看,这一阶段个人所得税制的数次调整,都指向社会公平。2005年以来,工资薪金所得减除费用标准三次提高,从800元提高到1600元,再到2000元,后又提高到3500元,体现

<sup>①</sup> 国家治理现代化目标的明确提出是2013年党的十八届三中全会召开时,但在此之前,有许多改革措施已经指向此目标,这和市场经济改革目标尚未明确时市场化改革措施已指向市场经济类似。

了公平原则。自2011年9月1日起,工资薪金所得适用的九级超额累进税率改为七级,而且最高边际税率适用的应纳税所得额从每月10万元下调到8万元,将最低税率5%下调为3%。这样的税率结构变化也是公平原则的反映。从效率原则看,个人所得税制仍有进一步改善余地。特别是工资薪金所得适用的最高45%的边际税率偏高,不利于劳动者创造更多的财富和吸引国际高端人才以及有国际竞争力的营商环境的塑造。从稳定原则看,累进税制具有自动稳定器作用,这一阶段利息所得税的征收、减少与暂免也与宏观经济环境相匹配,体现了宏观经济调控的要求。另外,年所得12万元以上的个人自行纳税申报以及全员全额扣缴申报管理为构建综合与分类相结合的个人所得税制打下了坚实基础,个人所得税制的现代化特征也越来越明显。

表3 2005—2017年我国个人所得税收入(单位:亿元)

年份	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
个人所得税收入	2094.91	2453.71	3185.58	3722.31	3949.35	4837.27	6054.11
年份	2012	2013	2014	2015	2016	2017	
个人所得税收入	5820.28	6531.53	7376.61	8617.27	10 088.98	11 966	

资料来源:国家统计局网站 <http://data.stats.gov.cn/>; 财政部国库司“2017年财政收支情况”2018年1月25日, [http://gks.mof.gov.cn/zhengfuxinxi/tongjishuju/201801/t20180125\\_2800116.html](http://gks.mof.gov.cn/zhengfuxinxi/tongjishuju/201801/t20180125_2800116.html)。

#### 四、对我国个人所得税制发展的展望

展望未来,我国应尽快实行综合与分类相结合的个人所得税制,这主要是因为所得税类型的选择需要与税收征管相适应。分类所得税制适应了改革开放四十年来税收征管的现实,但与现代所得税制的要求还有较大差距。现代所得税不仅要在税收收入体系中占据重要地位,而且应在公平、效率和稳定方面都能发挥积极作用。个人所得税收入占比提升的过程,既是其在税收收入体系中地位上升的过程,也是累进的个人所得税制在宏观经济稳定中作用增强的过程。为实现个人所得税公平和效率作用的发挥,需要尽快将分类所得税制改为综合与分类相结合的所得税制。理想的税制与可行的税制不同,理想的税制是未来努力的方向,是应致力于实现的改革目标;现实中可行的税制应与税收征管条件相匹配,是适宜税制。理想的个人所得税制应是综合所得税制,但受到征管条件的约束,在未来的一段时间内可行的是综合与分类相结合的个人所得税制。

##### (一) 个人所得税应在税制现代化中扮演更加重要的角色

税制现代化的标志之一就是个人所得税在税收收入中占比较高,但当前我国所得税收入还主要是企业所得税。2017年个人所得税收入占税收总收入的8.3%,而企业所得税占比高达22%。相比之下,个人所得税的重要性还没有充分体现出来。这里有国民收入分配格局不够合理的因素,也有个人所得税制自身不完善的因素。什么样的征管条件就应有什么样的个人所得税制相配套,综合与分类相结合的个人所得税制和丰富的个人所得税税源一起,有助于提高未来个人所得税在税收收入体系中的地位。

税制的现代化还体现在决策中。个人所得税决策需要在法治化和民主化的框架内进行。个人所得税在我国的起步就是在法律框架内进行的。2005年个人所得税工薪所得减除费用标准听证会和2011年个人所得税改革方案向全社会公开征求意见,都体现了税收法治化和民主化的要求。而今,《中华人民共和国立法法》已对税收法治化的内容有了明确规定,国家已确定了税收法定的改革目标。虽然个人所得税已是法定,但仍有完善空间。个人所得税法和实施条例之间的关系应该怎么处理?能在实体法中体现的内容是不是就没有必要通过实施条例体现?部分授权立法如利息所得是否征税的授权是否应该回收人大?个人所得税与人民群众关系密切,决策需要倾听他们的呼声。在社会主义民主框架内,推动所得税决策的法治化和科学化,让个人所得税成为税收法治化的样板,让个人所得税在税收制度现代化中扮演更加重要的角色,是题中应有之义。

##### (二) 个人所得税的发展应能促进国家治理现代化

个人所得税可在推动国家治理体系和治理能力现代化中发挥积极作用;反之亦然,没有良好的国家

治理,就不会有良好的个人所得税制。个人所得税征管条件的改善,是国家治理体系现代化的重要组成部分;个人所得税征管能力的提高,也是在提高国家治理能力,在促进国家治理能力的现代化。个人所得税是一种直接税,综合征收对自然人的税收征管能力提出了更高要求。个人所得税是对有现金流的收入课税,代扣代缴在很大程度上解决了征管的主要问题。但随着专项扣除的增加,税收制度的现代化要求在现有基础之上,进一步优化个人所得税制,以更加符合现代化的要求。国家治理现代化还表现在现代科技手段的综合运用上。金税工程的实施加快了税收现代化的进程。随着人工智能技术的发展,未来其会在税收和国家治理中得到更多、更有效的运用,国家治理现代化的目标也将因此更容易实现。

### (三) 个人所得税制度改革需要对不同政策目标进行权衡取舍

对个人所得税的财政、效率(经济)、公平(社会)和稳定(宏观经济稳定)的政策目标应进行权衡和取舍。过去,个人所得税收入占税收收入比重不高时,具体制度设计即使有问题,对财政收入也不会有太大影响。而今,个人所得税收入不仅在地方税收收入中占举足轻重的地位,在国家税收收入体系中的重要性也与日俱增。这时,具体税制的设计就不能不考虑对财政收入的影响。减税的目的不是让公共服务没有资金支持,减税不一定会带来收入的减少,需要区分短期和中长期影响,同时采取必要的配套措施。个人所得税对效率(经济)的影响,主要表现在对人才的吸引力和劳动供给上。税负太高,一些可能的劳动供给就会减少,所以轻税观念应得到充分普及。<sup>[3]</sup>个人所得税在促进公平上应发挥作用,但这种作用的发挥受到国内外条件的约束。国际上更倾向于通过社会保障和公共服务来解决公平问题时,个人所得税的作用就会打折扣,所以这是未来个人所得税制设计时应着重考虑的问题。随着个人所得税收入水平的提高,个人所得税在财政政策的实施中肯定会发挥更加重要的作用,累进的个人所得税制的自动稳定器功能将得到更好地发挥。总体看,个人所得税制度的改革需要在不同政策目标间进行权衡取舍,但建立现代个人所得税制度的总目标不应改变。

### (四) 对工资、薪金所得和劳务报酬所得先行综合征税

在改革开放实践中,1987年开始征收的个人收入调节税一开始就针对前四项收入综合征收(未设专项扣除),但在征管中遇到问题,因此才先在几个城市试点,而且在1994年个人所得税制统一后就取消了这种综合征收。综合和分类相结合的所得税制不适宜当时的国情,但未来的一段时间内,构建综合与分类相结合的个人所得税制是切合我国国情的。

近年来,个人所得税实行全员全额申报,年所得12万元以上的个人自行纳税申报,为该税制的实施打下了良好基础。这其中的关键是设计好具体税制。工资、薪金所得和劳务报酬所得最高税率基本相当,合并条件较为成熟;稿酬所得和特许权使用费所得与工资、薪金所得和劳务报酬所得税负差距较大,稿酬所得税率仅为14%,与工资、薪金所得45%和劳务报酬所得40%的最高边际税率有很大差距。要将它们一起列入综合征收的范围,势必要设置专门的扣除条件,这样综合形式下的实质不综合是舍本逐末的选择。况且,稿酬所得和特许权使用费所得所提供的税收收入占个人所得税收入的比重较低,2016年稿酬所得占0.06%,特许权使用费所得占0.05%,没有必要为此大动干戈。因此,应对工资、薪金所得和劳务报酬先行综合征税。当然,个人所得税发展中还会遇到两大难题的挑战,一是现金交易的收入监管,二是在职消费问题(这不仅仅是我国才有的问题,在西方国家的大公司特别是IT企业员工有大量的在职消费<sup>①</sup>)。

### (五) 降低税负以进一步提升税制的国际竞争力

在经济全球化时代,国际税收竞争既是争取税源的行动,也是一国构筑国际竞争力的选择。低税地、免税地可通过优惠的税收政策吸引投资者,进而让投资者带来其他的经济收益。从根本上说,这是

<sup>①</sup> 企业大量的在职消费是服务经济发展的必然,还只是企业激励员工的一种选择。如何应对其中涉及的税收问题?这是不少国家税务局遇到的难题。

一种以邻为壑的制度设计,对大国来说并不适合。但是,这不影响税制国际竞争力的构建。

税制是营商环境的重要组成部分,一个国家税负很重肯定不利于营商环境的改善。国家竞争力应体现在对资本和人才的吸引力上。对资本友好的税制不仅仅涉及对企业直接征收的税种,因为如果资本来了,但没有人才,企业竞争力也很难有提升。对人才友好的税制最直接的体现是个人所得税制。1994年,我国个人所得税税率的选择在一定程度上考虑到国际税收竞争力因素,但在分类所得税制下,专项扣除的缺失、工资薪金所得适用45%最高税率的应纳税所得额偏低,在一定程度上影响了我国个人所得税制的国际竞争力。跨国就业者对税率的敏感性、高端人才对最高税率的敏感性,决定了降低个人所得税税负的重要性。因此,我国应考虑下调税率,同时大幅提高适用应纳税所得额。这是创新驱动型国家建设的一个重要支撑。技术不是想买就能买到的,高新技术的发展主要靠自主创新,而这离不开人才。况且,顶尖人才所带来的回报远远不止于技术本身,他们对于全国创新环境的改造都有积极意义。我国个人所得税40年的发展,是与经济建设紧密联系在一起的。没有促进创新的个人所得税制,经济建设就难以实现高质量发展的目标。有人担心税负下降之后个人所得税收入不能保证,对此,俄罗斯的经验可以提供一些启示。俄罗斯作为一个大国,当年个人所得税征管也遇到问题,后来改为13%的单一税率征税后,税收收入不减反增。我国个人所得税的税源已经在那里,即使短暂的个人所得税收入下滑也难以改变未来收入增长的大趋势。

#### (六) 专项扣除制度的设计要考虑可操作性,增强人民的获得感

好政策的落实必须考虑现实的可操作性。2018年政府工作报告提出了增加子女教育、大病医疗费用等专项扣除,这是综合与分类相结合的个人所得税制建设的重要组成部分。降低个人所得税税负不仅表现在税率上,税基优惠也很重要。专项扣除可以更有针对性地帮助需要帮助的个人和家庭,但需要考虑可操作性问题,操作性不强则可能让好的政策无法落地。

子女教育费用是当前众多家庭支出的重要组成部分。子女教育支出因年龄段而不同,因所在学校和幼儿园的性质不同而不同。如,公立与民办的费用支出差别很大,公立学校在义务教育阶段没有学费,公立幼儿园收取的费用也较低。家庭子女教育支出更多的是与教育相关的支出,如托管费、课外补习费、各种兴趣班费用等;寄宿学生还会因为寄宿增加学校和家庭所在地的往返费用,异地上学的学生可能会增加其他支出(租房看管孩子需要支出,耽误工作意味着收入减少等)。这些费用的支出可能无法取得发票。如果一定要求根据发票报销,那么专项扣除的规定或会流于形式,或因家长需要支付更多费用才能取得发票,而费用的增加可能还抵不上个人所得税的优惠。因此,专项扣除项目的设计应充分考虑个人(家庭)负担情况。城市家庭中的住房支出(租房支出、按揭贷款利息支出等)也应该考虑在内,而且这容易获取扣除凭证,可操作性强,难点主要是一些地区房价相对于收入水平已经太高,利息支出可能无法足额抵扣,但这可以设计成部分抵扣并实行封顶。养老负担也是不少家庭的重要支出,但如何验证相关信息,还需要有配套措施,宜简单不宜复杂。

#### (七) 基本扣除标准的选择应能覆盖个人和家庭的基本生活费用

目前,对工资、薪金所得减除费用标准的争议很大。不同收入群体的诉求不一样,社会各界对个人所得税定位也有不同看法。个人所得税的优惠政策无法覆盖所有人群,低收入群体应更多通过社会保障和公共服务去帮助。因此,基本扣除应考虑物价因素,覆盖个人和家庭基本生活费用,并建立动态调整机制。改革开放四十年来,随着经济的不断发展,我国累积了大量潜在税源。以前或由于征管手段没跟上,或因为现金交易太多,或因为个人纳税意识淡薄,潜在税源并未转换为现实的个人所得税收入。虽然我国个人所得税纳税人数一度由于减除费用标准的大幅提高而大幅下降,但还有很多潜在税源,只要税制设计合理,税收收入就会相应增加。未来专项扣除确实可能让个人所得税收入再次面临减收的压力,但最终个人所得税会转变为主要税种的方向不会改变。

基本扣除和专项扣除间的关系需要进一步厘清。不是所有个人和家庭都有相应的专项扣除,因此

专项扣除的增加不能解决所有人的个性化税负问题。基本扣除应是所有个人和家庭都可以选择的,只有当专项扣除项目足够多、力度足够大时,专项扣除才可以取代基本扣除。为简化税收征管,设置较高的基本扣除,从而鼓励个人和家庭只选择基本扣除,也应是未来税制设计的选择项。

参考文献:

- [1]白景明.新一轮财政改革的特征、进展与难点[J].经济纵横,2017(9):15-23.  
[2]刘佐.1978年以来历次三中全会与历次税制改革的简要回顾和展望[J].经济研究参考,2014(4):22-39.  
[3]杨志勇.大国轻税[M].广州:广东经济出版社,2018.

(责任编辑:张佳睿)

## A Research on Modern Tax System Construction in China: Reflection on the Forty Years Development of Individual Income Tax

Yang Zhi - yong

(National Academy of Economic Strategy, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100028)

**Abstract:** Over the past 40 years of reform and opening up, the process of modernizing China's taxation system has accelerated dramatically, and the role of taxation in economic and social development has continued to increase. Reflection on the achievements of tax reform in China and summing up the experiences through the period can provide necessary support for the future decision-making of tax reform. Modernization of the individual income tax system is an important part of the whole tax system modernization. The development of individual income tax system in China can be divided into three periods including 1978-1993, 1994-2004 and 2005 to present based on different characteristics. This article reviews the development of China's individual income tax since the reform and opening up, evaluates the major achievements and deficiencies at different stages from the principles of taxation, efficiency, fairness, and stability, summarizes successful experiences, and suggests inspiration for the development of individual income tax in the future. In the coming period, individual tax reform should be closely linked with the national governance system and the modernization of governance capacity. The purpose of the reform is to build a classified comprehensive individual income tax system. Under this premise, a more feasible tax system should be established.

**Key words:** Individual Income Tax; Economic Reform; Tax Reform; National Governance; Modern Tax System

# 经济学人

马学军题



**杨继瑞**：曾任四川大学副校长、西南财经大学党委副书记、重庆工商大学校长；现任成都市社会科学界联合会主席，西南财经大学成渝经济区发展研究院院长，四川大学房地产策划与研究中心主任，重庆工商大学长江上游经济研究中心名誉主任等；兼任中国消费经济学会会长、中国区域经济学学会副理事长、中国《资本论》研究会副会长等社会职务。获“国家教委跨世纪优秀人才”“国土资源部跨世纪优秀人才”和首批宝钢“全国文科优秀博士论文”等荣誉。先后主持和参与国家社科基金项目、国家自然科学基金项目及教育部人文社科项目等 30 余项，在《中国社会科学》《经济研究》《管理世界》等学术出版物发表论文 350 余篇。

**马蔡琛**：南开大学经济学院教授、博士生导师。入选南开大学百名青年学科带头人，2015 年度中国人文社科最具影响力青年学者。主要社会兼职为中国财政学会理事、中国国际经济关系学会常务理事、全国高校财政学教学研究会理事、全国政府预算研究会理事。主要研究领域为公共预算与财税管理。近年来，主持国家社科基金重大项目“我国预算绩效指标框架与指标库建设研究”等多项国家级和省部级课题。在专业刊物发表学术论文 200 多篇，数十篇文章被《新华文摘》《人大复印报刊资料》转载，出版《变革世界中的政府预算管理》《社会性别预算：理论与实践》《中国社会性别预算改革：方法、案例及应用》《如何解读政府预算报告》《变革世界中的当代中国税制改革》等 10 余部学术著作，获得多项省部级奖励。



**杨志勇**：中国社会科学院财经战略研究院研究员，学术委员会委员。《财经智库》副主编，中国社会科学院财政税收研究中心主任，中国社会科学院研究生院教授、博士生导师，中国财政学会副秘书长，国家社科基金重大项目“公共经济学理论体系创新研究”首席专家，中央马克思主义理论研究和建设工程教材《公共财政概论》首席专家。获中国社会科学院优秀对策信息奖 14 次，中国财政学会全国优秀成果奖 2 次。2017 年入选国家百千万人才工程，被授予“有突出贡献中青年专家”荣誉称号。主要研究方向为财税理论、国际税收、中国经济改革。出版《大国轻税》《现代财政制度探索：国家治理视角下的中国财税改革》《中国财政制度改革 30 年》《比较财政学》《财政理论发展纲要》等多部学术著作。

**李文军**：中国社会科学院数量经济与技术经济研究所产业技术经济研究室主任、研究员，中国社会科学院研究生院教授、博士生导师。长期从事产业技术经济评价、循环经济研究等方向的研究。发表《我国股票市场发展与货币政策互动关系的实证分析》《人民币汇率变动的贸易效应——基于分国别(地区)面板数据的分析》《经济新常态下加快产业转型升级的路径》等多篇学术论文，独著或合著《创新驱动发展：理论、问题与对策》《应对金融危机的宏观政策：效应计量与退出机制》《人民币汇率与中国对外贸易》《商业银行的效率与竞争力》《资本市场的效率》等多部学术著作，主持或参与“我国商业银行的效率与竞争力研究”等多项国家社科基金项目研究。

