

个税改革进入整体性改革新阶段

闫坤 中国社会科学院农村发展研究所党委书记 副所长 中国社会科学院财税研究中心执行副主任

近一段时间，社会上要求推进个人所得税改革的呼声不绝于耳。笔者认为，中国在进入经济发展新常态下，个税改革已经不是某一个具体要素的改革，而是进入到了一个整体性改革的新阶段，需要结合经济社会发展进行统筹规划、通盘设计。

关于综合征收范围大与小问题

因为分类所得税存在诸多弊端，世界上大多数国家是实行综合与分类相结合的混合税制，除了对个人不同收入来源进行分类外，还采用将其全年的收入纳入计税范围，从而可避免收入项目多反而纳税数额少的制度“悖论”。但究竟多少收入项目应该纳入综合征税范围，社会上对此有多种意见，其中一种看法是越多越好、越多越公平。对此，应进行客观分析、综合评估。

一是我国人口众多、幅员广阔、地区之间经济发展不平衡。据有关统计，东部地区个税收入占个税总收入比例约74.8%，而中西部组织的个税收入只占25.2%，地区之间收入差距非常明显，在这种情况下，实行全面综合征税对广大中西部实际意义不大。

二是实行全面综合征税需要纳税人按年进行申报纳税，每个纳税人在年度终了后就要填报各类收入信息，同时税务部门还要对每个纳税申报表进行核对统计，对多征少征情况做出裁决处理。这项工作不仅会大幅增加税务部门的工作量，还对普通纳税人增添许多额外负担。所以，我认为，综合征税范围的确定一定要适度。建议可考虑将具有劳动报酬性质的收入，如工资、薪金所得、劳务报酬、稿酬所得和特许权使用费所得等纳入到综合课税的范围；对利息、股息、红利等资本性所得仍然按照现行的分类计征方式征税。

关于扣除标准合理确定问题

我国现行个人所得税实行分类税制，即将个人收入按性质和来源不同分为11类，分别采用不同的征税扣除办法。其中，在工资薪金扣除方面，目前规定基本减除费用标准为3500元/月。在确定这一标准时，按照社会平均消费支出水平并考虑了纳税人赡养老人等家庭负担因素。同时，个人按国家规定缴纳的基本养老、医疗、失业保险以及住房公积金等“三险一金”也可在税前扣除。此外，国家实施企业年金、职业年金个人所得税递延纳税优惠政策，允许不超过本人缴费工资4%的年金缴费在个人所得税前扣除。因此，从目前个人所得税实际的税前扣除水平看，总体上可以覆盖城镇居民基本生活消费支出。与国际上比较，我国现行定额扣除标准占人均收入的比重还是比较高的。

但是，不容忽视的是，单一定额扣除难以兼顾各个家庭的特殊情况，因此，此次改革应当把家庭支出项目考虑进去，建议采取“基础扣除+专项附加扣除”模式，即保持和适当调整现行工资薪金基本扣除标准，同时考虑将家庭部分重要生计支出项目予以一定额度的扣除，如教育、养老、医疗、住房贷款利息等，这样可以解决单一扣除标准考虑不全面的问题，使两种扣除方法相互补充，税制设计更为合理，有效降低居民家庭税收负担。

关于合理确定税率问题

我国现行个税制边际税率最高一档为45%，与很多国家相比，属于中等略高水平。为此，社会上要求降低税率的呼声较高。个税制设计本来就应体现量能负担的原则。一般来说，高收入者获取收入的能力较强，承受税负的能力也胜过中低收入者，税率设定的也会相对高一些。目

前，我国个税制度的设计，特别是工薪税七级累进税率的设定正体现了上述原则。但是边际税率设定的过高，将不利于我国吸引国际高端人才和留住本国优秀人才，影响国家创新驱动发展战略实施。目前，欧美国家均有下调个税边际税率的趋势，我国将会面临更大的国际税收竞争压力。为此，我们也要做出积极的应对，合理调整税率结构，将现行 45% 最高边际税率适当下调。

至于对税率结构的总体调整，建议应按照“增低、扩中、调高”的导向，积极体现“量能纳税、多得多缴税”的原则，强化个税在调节收入分配差距方面的功能，同时保持和兼顾税制的适度竞争力。

关于“工薪税”占比较高问题

如今社会上将个人所得税称作“工薪税”，究其原因，主要是我国个人所得税收入结构中，工薪收入缴纳的个人所得税占比较大，近年来大体在 65% 左右，这其实是一种正常现象。一是工薪收入是我国城镇居民收入的主要来源，据统计，2015 年我国城镇居民工资性收入占人均可支配收入的比重在 60% 左右，因此，工薪收入构成个人所得税的主要收入来源实属正常。二是近年来职工工资收入增长较快，据统计，2010 年，我国城镇单位就业人员平均工资为 36539 元，2015 年为 62029 元，增长了 70%，“水涨船高”提升了“工薪税”收所占比重。三是中高工薪收入者对工薪所得税的贡献较大。据有关统计，北京市年收入 20 万元以上的工薪收入者占全部工薪收入者的比重为 5.3%，缴纳税款占总税款比重为 77.3%。其中，年收入 50 万元以上的工薪收入者占全部工薪收入者的比重仅为 1.1%，缴纳税款占比为 46.4%。因此，国家所征工薪所得税中，普通工薪收入者缴税较少，而中高工薪收入者的贡献较大。所以，不能简单说“工薪税”是对中低收入者征的税，其对中高工薪收入者征税比重并不低。

关于个人申报与家庭申报纳税方式问题

在现行个人所得税制下，纳税人与税务机关大多不进行直接的接触，大部分是通过源泉扣缴的方式由支付方代扣代缴。这种方式对税务机关的征管水平要求不高，税收成本较低。如果改为混合课征模式，由于有综合征收部分，就需要纳税人“自行申报”，这就对税务机关的征管水平提出了新的要求。此外，我国目前无论是国税部门还是地税部门，其征管系统均未与公安、工商、银行等部门实时联网，这也就意味着目前税收征管系统尚不具备及时准确掌握纳税人各项收入信息的条件，实时监控机制尚没有建立。因此，在我国实行家庭申报纳税的条件尚不成熟。

目前在实行综合与分类相结合个人所得税制的国家中，存在家庭申报、个人申报以及家庭或个人申报纳税三种模式。据笔者了解，由于以家庭为单位征收个税可能会面临诸如夫妻隐私、改变婚姻状况等伦理问题，大部分 OECD 国家开始转向以个人为课税单位。因此，实行家庭申报纳税利弊需要进一步研究论证，不宜轻易下结论。