

中国个人所得税制度改革 的经济学分析

李方

(重庆市涪陵区财政局,重庆 408000)

摘要:当前中国个人所得税制不够完善,随着经济的进步和发展,现行的个人所得税制度已经暴露出越来越多的弊端,进行改革迫在眉睫。本文认为,结合制度变迁理论,中国个人所得税制度改革应该以现行制度的非均衡为出发点,通过调整制度供给以满足制度需求,从而实现新的个人所得税制度均衡。具体可以从提高个人所得税起征点,渐进转变税种类型,减少累进税率档次,建立科学合理的费用扣除制度,调整纳税人的认定标准和纳税人范围以及完善中国个人所得税征管的配套条件六个方面促进现行的个人所得税制度改革。

关键词:个人所得税;税制;制度非均衡;制度供给;制度需求

中图分类号:F810.424

文献标识码:A

文章编号:1008-5831(2006)02-0062-05

制度变迁理论是新制度经济学中的一个重要理论,它是制度由不均衡走向均衡的过程。对于中国的个人所得税制度而言,随着我国经济的进步和发展,现行的个人所得税制度已经暴露出越来越多的弊端,进行改革迫在眉睫。本文认为,结合制度变迁理论,我国个人所得税制度改革应该以现行制度的非均衡为出发点,通过调整制度供给以满足制度需求,从而实现新的个人所得税制度均衡。

一、中国现行个人所得税制度的非均衡分析

(一)制度服务的需求改变引起的税制非均衡

舒尔茨认为,制度是为经济服务的。我国现行个人所得税制度非均衡的一个表现就是制度为经济服务的功能与社会环境不匹配,即目前的社会经济发展状况对个人所得税制度的功能提出了新的要求,但现行税制的供给却不能很好地满足这一要求。

1. 税收经济杠杆功能的缺失导致个人所得税制度的非均衡

从资源配置角度讲,税收的存在是由于市场经济存在市场失灵问题,政府需要通过征税控制部分社会资源,以解决一些市场和私人无法解决的问题。但目前的问题是,税收收入在基本稳定增长的同时,并没有充分发挥在市场失灵领域配置资源的经济杠杆功能。税收的这一经济调控功能的缺位在我国市场本身还不完善,市场在行使资源的基础性配置职能方面不能尽如人意的情况下将严重影响社会经济的运行,其造成的个人所得税制度非均衡是进行个人所得税制度改革强大动因。

收稿日期:2005-12-30

作者简介:李方(1971-),女,重庆丰都人,重庆市涪陵区财政局会计师,主要从事财税管理研究。

2 个人所得税效率原则的忽视导致制度非均衡

公平和效率是社会经济活动中一对必然的矛盾体。对任何制度的决策都必须在两者间作出权衡。权衡的标准是当时社会的发展状况和需求。当制度决策没有与社会的发展需求一致时就会引起制度不均衡^[1]。1994年我国设立了累进的个人所得税,旨在体现多收入者多缴税的公平原则。但从目前来看,正是由于对公平原则的追求导致税制过于复杂、税率不尽合理,使我国的广大工薪收入者成为了个人所得税的主要纳税群体,这使纳税人产生了强烈不满,从而产生了偷逃税动机,因此我国的个人所得税成为纳税人偷逃范围最大,征收难度也最大的一个税种。由此可见,对公平的追求损失了效率,而效率的损失使公平无法实现。

(一) 个人所得税制度选择集合的改变引起个人所得税制度的不均衡

制度选择集合即是某一制度安排的被选方案。制度选择集合的改变可能从三个方面引起制度的非均衡。一是社会科学的进步可以改进人们的有限理性,因而不仅能提高个人管理现行制度安排的能力,而且还能提高人们领会新制度安排的能力。二是与其他经济的接触能扩大制度选择集合。三是政府政策的改变会影响制度选择集合。这三个方面并没有全部体现在我国现行个人所得税的非均衡中,不过也能够从某些方面对改革现行个人所得税制度供给的动因做出较好的解释。

(二) 技术改变引起的个人所得税制度非均衡

在技术改变的条件下现行税收征管制度存在着非均衡。随着信息技术的发展,实现了电子化、信息化,但现行的税收征管方式大部分仍然停留在原始的以手工操作为主的水平,导致工作效率低下,税收征管不力,从而影响个人所得税制度的实现。此外,技术进步也给抗税、偷逃税提供了新的形式,但目前的税收征管水平对各种高智能的偷逃避税手段还不能很好地掌握和控制。

二、我国个人所得税制度改革中的成本控制

以上分析已经找出了现行个人所得税制度的非均衡因素,个人所得税制度改革便可以此为着眼点,调节制度的供给。此外,制度变迁理论的另一大内容是用成本——收益分析来判断制度变迁路径是否可行。因此个人所得税改革过程中的制度变迁成本控制也是决定其成功与否的重要因素。制度变迁的

成本大致可以分为两个部分:创造新制度的生产成本和新旧制度替代的交易成本。对于个人所得税制度改革而言,由于我国的个人所得税制度结构的基本框架已经形成并运行了相当长的时间,因此我国目前的改革不是也不可能构建一个新的个人所得税制度框架,而是要对现存的税制结构进行修改,保留优势,改革劣势,从而完善税制结构。这里主要分析如何将新旧制度替代的交易成本降到最低。

(一) 个人所得税制度改革的“非帕累托改变”

任何改革都是资源在社会各利益集团之间的重新分配过程,因此必然导致利益冲突。一项制度进行变迁时,资源的重新配置一定会导致某些人状况变好,另外一些人状况变坏。而在这种情况下,我们很难保证所有坏的结果可以被好的结果全部抵消;我们能做到的只能是寻求次优的结果,即使制度变迁造成的损害尽量小于其带来的利益,从而把制度变迁的交易成本控制到可以接受的程度。这就是所谓的“非帕累托改变”。就个人所得税制度改革而言,当社会需求倾向于效率时,税制设计向效率原则的倾斜就很可能影响到社会公平,而实现效率的效用和牺牲公平的损失都是无法计量的,这时制度变迁中“非帕累托改变”带来的交易成本很难消除。^[2]这决定了只能采取渐进式个人所得税制度改革,有步骤地对个人所得税供给进行调整。这种方式虽然在彻底性、政策的稳定性等方面存在着一定的问题,但是这种改革战略没有触动或者较少触动原有的既得利益,比较容易实施。因此,在进行个人所得税制度改革时,应该遵循渐进性和寻求次优这一原则,以较好解决“非帕累托改变”的问题。

(二) 人们对新制度接受时滞所引起的交易成本

由于经济环境的变化,人们会自发地对制度的需求产生变化。但是,当制度的供给真正在向满足制度需求的方向变迁时,人们未必能意识到这一点。因为人们的知识积累程度和认知程度有限。对于制度的变迁,有的人不能认识到,有的人不知该怎样适应它。其导致的结果是制度供给的调整不能立即起效,存在着“时滞”。^[3]这种由于人们的认知程度不足而产生的制度生效时滞所带来的成本是可以通过政府有关部门的措施使之降到最低的。在进行个人所得税制度改革和制度结构调整时,税务知识的宣传应该是税务部门工作的一大重点。宣传不仅要让纳税人知道普通的税务常识和如何纳税,更重要的是

要突出新的制度对社会经济的有利之处和对其个人的益处,即新税制的创新之处和它能为社会和个人带来的福利。同时,这样的宣传应该面向最广大的人民群众,应具有普遍性和推广性,从而最大程度地减少由于人们对新制度的接受时滞所引起的成本。

(三)制度变迁路径依赖产生的交易成本

我国的个人所得税制度改革中,由制度变迁的路径依赖产生的交易成本主要体现在两个方面:首先是初始的制度变迁路径给制度改革带来的影响。我国的经济体制改革长期采取“摸着石头过河”的“试错法”,即“先试点,后推广”。这种制度变迁方式虽然有着较强的实践基础,但其给制度改革带来的成本也是不可忽视的。一是这种“试错”的制度变迁路径会产生较大的损失成本,一旦试点的结果不理想,一切在试点中投入的人力、物力、财力都将成为“沉没成本”;同时,这种成本将随着改革的进行向后推移,改革越是进行到后期,付出的成本就可能越高,而一旦成本分摊不当就可能导致改革功亏一篑。二是这种制度变迁方式的进行时间太长,会产生较大的时间成本。三是这种渐进式的增量改革会导致“双轨制”的长期存在,这会给政府官员的腐败与寻租制造机会,从而影响改革的顺利进行。四是我国长时期实行计划经济,政府决策在社会经济决策上占有绝对权威,这就使我国改革和制度变迁的动力更多来自于政府意愿而不是市场对制度创新的需求,即新的经济增长点的形成。在这种制度变迁的路径依赖下,要进行新一轮的个人所得税制度改革以适应市场新的制度需求可能会面临着较大的困难和摩擦。

其次是要打破现存制度形成的既得利益格局而需要付出的成本。在政府调整制度供给、进行改革的时候,往往会遇到既得利益集团的抵触,再加上先试点后推广的改革模式容易造成经济利益主体之间的受益不均,由此给改革带来的阻力就会产生巨大的交易成本。^[4]同时,我国在改革的决策阶段经常忽视制度变迁的成本——收益的核算,使改革的长远和全局利益往往会被眼前利益和小集团利益所掩盖,这就难以保证个人所得税改革朝着制度均衡的方向发展,甚至有搁浅的危险。

要想纠正以上由于路径依赖在税制改革中产生的交易成本相当困难。唯有寄希望于在进行税制改革的同时,积极推进政府职能的转变,由管理型政府

转变为服务型政府,力求让成本——收益分析和经济增长点成为制度变迁的出发点和动力机制。

三、中国个人所得税改革的现实选择

个人所得税一直是我国在不断完善、不断探索的一个税种。由于直接涉及到纳税人的所得,因此较为敏感,对其调整必须相当慎重。在现阶段和以后一段时间里,个人所得税的改革方向应该是:简化税制,降低边际税率,提高税收的经济效率和征管效率,实现有效征收。

(一)提高个人所得税起征点

以前的800元起征点是在全国平均工资只有百元左右的基础上设立的,而在人均收入水平有显著提高的今天,再继续沿用这一标准显然不合时宜。同时,如今居民的医疗、住房、教育等开支的增加,也对适当提高起征点,适当提高纳税人的费用扣除标准,增加扣除项目提出了要求。有数据表明,目前个人所得税制下,中、低收入的工薪阶层是纳税的主力军,这一方面使他们对个人所得税的公平性产生怀疑;同时,根据边际消费倾向递减规律,中低收入阶层一般有着较高的消费倾向,低起征点的个人所得税显然对其消费、储蓄甚至投资产生了“替代效应”,这与现阶段刺激消费,促进经济增长,培养中等收入阶层的社会经济目标相悖。因此,要实现个人所得税税制供给的均衡,首要任务是提高个人所得税起征点。

(二)要采取渐进方式,由分类所得课税转向综合所得课税

分类所得课税的弊端和综合所得课税的优势都毋庸置疑。但就我国的实际情况而言,纳税人纳税意识淡薄,社会法制建设滞后,税收征管手段和水平低下,在这种情况下,如果贸然由分类课税转向综合课税,其制度变迁的成本巨大。因此,正如前所说,“双轨制”是较为可行的做法。比如:“对属于投资性的,没有费用扣除的应税项目,如利息、股息、红利所得、股票转让所得、偶然所得,可实行分类所得征税;对属于劳动报酬所得和费用扣除的应税项目,如工资、薪金、劳务报酬、生产经营、承包承租、稿酬、特许权使用费、财产租赁、财产转让等项目,宜实行综合征收。在这种分类与综合所得课税相结合的基础上,随着税收环境的改善,我国的个人所得税才可能最终平稳过渡到综合所得课税模式。”

(三)减少累进税率档次,降低边际税率

由于高税率、多档次的所得税会使劳动越多、收入越多或投资越多、获得越多的人越吃亏,会对勤劳和投资产生抑制,影响劳动者的工作热情和投资者的投资热情,不利于经济增长率的提高。^[5]美国在1988年的税制改革中把原先的11% - 50%的14级个人所得税率改为15%、28%两级税率;英国由原来的27% - 60%的6级超额累进税率改为25%、40%两级,可见,在各国都把经济增长看作一个重要目标的当今世界,低税率、少档次的税率结构已经成为个人所得税发展的一个趋势。我国目前的税率档次是:对于工资、薪金所得,采用5% - 45%的9级超额累进税率;对于个体工商户的生产、经营所得和企事业单位的承包经营、承租经营所得,采用5% - 35%的5级超额累进税率;对劳务报酬所得采用20% - 40%的3级超额累进税率;对稿酬所得、特许权使用费所得、利息、股利、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均采用20%的比例税率。显然,我国目前的税率档次过多,边际税率也处于较高水平。为充分调动劳动者积极性并促进投资,我国的个人所得税改革应该参考国际做法,适当减少税率档次,同时适当降低边际税率。

(四)建立科学合理的费用扣除制度

我国个人所得税制度目前在费用扣除方面的规定过于简单,没有区分为取得收入所支付的必要费用和生计费用,对纳税人一律实行定额(定率)扣除,难以体现量能负担的原则,易造成不同纳税人的税负不公平。因此,改革后的新税法应借鉴发达国家的经验,采用标准扣除法和项目扣除法两种,由纳税人任选其一。标准扣除可按年设计。项目扣除应与社会保障制度、医疗制度、教育制度等相配合,除应包括生计费、捐赠等项目外,还应包括医疗费用、教育费用、住房购建费用及特定的保险费用等个人特许扣除。同时,对生计扣除可考虑采用家庭系数法。对纳税人的基本生活支出,可用免税额的形式予以扣除;对由纳税人抚养的家庭成员,应按其年龄构成、健康状况和婚姻情况等区别对待,分别制定系数,确定不同的扣除标准。^[6]另外,鉴于我国各地的经济发展水平差异较大,费用扣除标准不宜采取“一刀切”的做法,应允许各地区根据本地实际情况,在国家规定的幅度内具体确定,并依据物价指数的变动灵活地进行调整,真实反映纳税人的纳税能力。

(五)调整纳税人的认定标准和纳税人范围

现行税法权依据住所和居住时间两个标准,区分居民纳税人和非居民纳税人,不利于维护国家的税收权益。我国要坚持居民管辖权和收入来源地税收管辖权并行应用原则。在我国拥有永久住所,或没有永久住所但在我国连续5年每年逗留183天以上者,从第6年开始,确定为永久居住,就其来源于境内外的全部应税所得(不论是否汇入我国)承担无限纳税人责任。在我国境内没有永久住所,但在一个年度内在我国境内连续或累计逗留183天以上者,为我国居民,就其来源于境内应税所得承担纳税人责任,但境外所得以汇入原则承担纳税责任,即汇到我国的部分才要纳税,没有汇入的部分不纳税。在我国境内没有永久住所,且在一个纳税年度内在我国境内逗留不超过183天者,为非居民,只就其来源于我国境内所得承担纳税责任。从纳税人范围看,应该将自然人性质的独资、合伙、合作经营者纳入个人所得税的征收范围,从根本上解决个人所得税和企业所得税对纳税人界定不清的问题。

(六)完善我国个人所得税征管的配套条件

个人所得税征管的难点在于收入的隐性化,应尽量使收入显性化。

第一,完善银行存款实名制。不但要在所有银行之间联网实行储蓄存款实名制,而且要在税务、银行、司法部门密切配合和强大的计算机网络支持下,在银税微机联网的基础上实行储蓄存款实名制,每一个人建立一个实名账户,将个人工资、薪金、福利、社会保障、纳税等内容都纳入该账户,这将在一定程度上克服和解决税源不透明、不公开、不规范问题。

第二,实行居民身份证号码与纳税号码固定终身化制度。做到“全国统一,一人一号”,并在条件具备时实行金融资产实名制,即在存、取款和债券、股票交易时均需登记居民身份证号码,为税务机关掌握个人收入创造有利条件。

第三,尽快建立个人财产登记制。这样可以界定个人财产来源的合法性以及合理性,将纳税人的财产收入显性化,还可使税务机关加强对房产税、遗产税等税源控制。

第四,加强纳税申报,促进申报规范化。从我国目前的情况看,重点是要抓好代扣代缴义务人的纳税申报。近几年反映在代扣代缴义务人纳税申报方面的问题主要是:纳税申报不真实,申报没有明细表、甚至瞒报和不报等。对此,应完善《代扣代缴义

务人纳税申报条例》;实行《个人所得税预征预缴制度》和《个人收入年度申报制度》;建立税务机关定期公布个人所得税中关于个人所得支付环节的制度;建立申报评级制度。对纳税申报人(包括自我申报人和代缴申报人)建立纳税申报评级制度,并通过申报人的评级制度与申报人的社会信誉、取得政府的某些优惠措施等挂钩,形成对纳税申报人的相应激励措施。

第五,规范税务代理工作。实行综合个人所得税制,需要不断强化个人的纳税申报,而税务代理制可以把税务机关和纳税人、扣缴义务人紧密地联系起来,因而对于个人所得税制的有效运作具有重要作用。

第六,要以计算机网络为依托。税收征管要逐步实现专业化和现代化,通过计算机完成税务登记、纳税申报、税款征收、入库销号、资料保管等工作,对个人所得税征收管理的全过程进行全方位监控,分析个人所得税税源的变化及政策执行情况。同时,逐步实现同财政、银行、企业等有关部门的联网,形

成社会办税、护税网络。

第七,加强个人所得税偷逃处罚力度,从示范效应上起到优化税制的作用。个人所得税的处罚是和其违章违法行为联系在一起的,而其违章违法行为主要表现在偷逃税问题上。

参考文献:

- [1] 李庚寅,胡音.我国税制改革的制度经济学分析[J].经济体制改革,2004,(5):22-23.
- [2] 刘佐.关于完善我国个人所得税制度的初步设想[J].财政研究,2003,(12):34-36.
- [3] 王青.对个人所得税制改革若干问题的思考[J].商业经济文荟,2003,(3):43-44.
- [4] 朱晓丹.对个人所得税征收问题的探讨[J].商业研究,2004,(14):65-66.
- [5] 蔡德发,王曙光.个人所得税模式转型及其相关问题的研究[J].税务研究,2004,(11):33-35.
- [6] 王峻慧,甘联君.个人所得税改革之我见[J].探索,2003,(2):19-22.

Economic Analysis of Reform of Individual Income Tax System of China

LI Fang

(Finance Bureau of Fuling District of Chongqing, Chongqing 408000, China)

Abstract: The present individual income tax system of China is not perfect enough. With the progress and development of the economy, the current individual income tax system has already exposed more and more drawbacks, so it is extremely urgent to carry on the reform. This text puts forward a standpoint that, combining with the theory of changing of the system, the reform of the system of individual income tax of China should start with the current unbalanced regulations, and meet the system demand and realize new individual income tax system balanced to supply with. It can change the kind of taxes step by step from raising the lowest dutiable individual income, reduce the progression tax rate grade, and set up reasonable system of expenses deducting, adjust to assert standard and taxpayer range and perfect related terms of individual income tax of our country, and promote the current individual income tax system reform.

Key words: individual income tax; tax system; unbalanced regulations; supply of system; request of system