

税收经济文库

● 陈洋 著

个人所得税综合税制 可行性研究

中国税务出版社

税收经济文库

个人所得税综合税制 可行性研究

陈 洋 著



中国税务出版社

图书在版编目(CIP)数据

个人所得税综合税制可行性研究/陈洋著.

—北京:中国税务出版社,2015.12

(税收经济文库)

ISBN 978-7-80235-629-0

I. ①个… II. ①陈… III. ①个人所得税-税收制度-研究-中国 IV. ①F812.424

中国版本图书馆CIP数据核字(2010)第251282号

版权所有·侵权必究

丛 书 名: 税收经济文库

书 名: 个人所得税综合税制可行性研究

作 者: 陈 洋 著

责任编辑: 黄 琳

责任校对: 于 玲

技术设计: 刘冬珂

出版发行: **中国税务出版社**

北京市丰台区广安路9号国投财富广场1号楼11层

邮政编码:100055

<http://www.taxation.cn>

E-mail: swcb@taxation.cn

发行中心电话: (010) 83362083/86/89

传真: (010) 83362046/47/48/49

经 销: 各地新华书店

刷: 北京天宇星印刷厂

规 格: 787毫米×1092毫米 1/16

印 张: 8.75

字 数: 156000字

版 次: 2016年1月第1版 2016年1月第1次印刷

书 号: ISBN 978-7-80235-629-0

定 价: 20.00元

如有印装错误 本社负责调换

序 言

现代国家须臾离不开税收，而现代社会的每个公民也几乎要和税收打一辈子的交道。故西人有云：人一辈子有两件事无法逃避，一曰死亡，二曰税收。作为一个世界性的税种，个人所得税是老百姓们感受的最为深切的税收，其或取或与、或增或损、或繁或简，要远比其他税种更能调动起公民们作为纳税人的苦乐情怀。因此个人所得税的制度设计、税目设置与税收征管，从来就不是一个单纯的财税领域的技术问题，而是关乎国计民生的大问题。

中国作为一个有着数千年财税实践的文明古国，对个人收入课税的历史源远流长，但是将之作为现代税收规范的时间并不长。民国时期曾经开征过薪给报酬所得税、证券存款利息所得税，也有学者建议仿照英美的模式，将这些税收作为国民政府财政运作的税源，然而在时局动荡、内忧外患、百业凋敝的旧中国，这显然是不可能的。新中国成立后，中央人民政府政务院在 1950 年 1 月公布的《全国税政实施要则》中以“薪给报酬所得税”和“存款利息所得税”的名目将个人所得税作为一个税种加以了列举，但是特定的生产关系环境和国民收入分配格局，又使得个人所得税在新中国成立的最初 30 多年的时间里无从落地。因此，习惯于计划经济体制下国家包办收入分配的国人，对个人所得税是十分陌生的，对其认识多数都还停留在“富人税”“资本主义税”的层面。

我们真正搞个人所得税的时间还得从改革开放后的 1980 年 9 月 10 日算起。这一天，第五届全国人民代表大会第三次会议通过并公布了《中华人民共和国个人所得税法》。在接下来的几年中，《中华人民共和国城乡个体工商户所得税暂行条例》《中华人民共和国个人收入调节税暂行条例》相继出台，这个新税收雏形渐显；此后，伴随着中国特色社会主义市场经济体制的不断确立、完善和人民收入水平的不断提高，特别是公共财政体制和分税制的不断成熟，又用了

20 多年的时间，个人所得税对中国老百姓而言终于成了一个“大众税”，对于国家财政而言也成了一个“支柱税”，对于日益活跃的公众舆论和学术研究而言成了一个“明星税”。

在历次关于税收改革和大讨论中，个人所得税的改革一直是各方关注的焦点，而“综合计征”则始终是焦点中的热门话题。因为由长期以来的分类计征向综合与分类相结合的模式过渡，不仅将引发我国现行个人所得税系的根本性变革，而且更关乎诸如公平正义、收入调节、财产公开等一系列敏感元素。因此，个人所得税的综合计征问题便远远超越了税收征管方式改革的范畴，而成了一个带有全局性的制度设计问题。和发达国家相比，我们在搞个人所得税方面还是新手，和人民群众以及解放生产力、发展生产力的迫切要求相比，我们对个人所得税改革的力度和举措距离深思熟虑还有不小的差距。怎么办呢？不消说，这意味着为了发展和完善有中国特色、适应中国国情、人民满意的个人所得税体系，我们必须将基层与顶层相联系、经验与理论相联系、税收实践与经济社会的发展、人民的诉求相联系，大兴调查研究之风。这其中，来源于地方税收实践的经验和总结，尤为重要。

陈洋同志的《个人所得税综合税制可行性研究》一书由中国税务出版社出版。陈洋同志是广东省地方税务局一名普通的干部，有着地方和基层税收工作的经历，也有着在改革开放最前沿的广东省收集税收征管经验心得的有利条件；他在人民大学攻读 MPA 时，就以此为主题撰写了学位论文。凭借这篇论文，陈洋同志不但通过了学位答辩，而且还获得了“第三届全国 MPA 优秀（十佳）论文”的殊荣。我想这不仅是对陈洋同志个人学术能力的认同，也是对这个选题研究价值的充分肯定。回到广东地税系统后，又经过了几年的磨砺和深化，这本书终于问世了。该书紧紧围绕综合税制这一主题展开，作者精心构建了实行综合税制所应具备的一般条件数理模型，并以此通过定量、定性、实证等多种研究方法，对我国实行综合税制的匹配度进行分析考量，还提出解决问题的有关路径。全书重点突出，结构严密，层次分明。作为陈洋同志当年学位论文的导师，我感到由衷的高兴，既为了终于有更多的人能够看到这个凝聚了作者和他所属的广东地税系统无数同仁心血的结晶，更为了我们的个人所得税发展这件大事又多了一份来自实践又不乏灼见的参考。从中也体现了陈洋同志一直以来好学上进，潜心研究，专注做事的求知精神和刻苦作风。记得在人民大学求学期间，陈洋同学给我很深的印象，逢每次上课，他都能积极参与课堂的讨论，课后还主动与老师互动交流，表现出对税收问题的关注、思考和自己的一些见解。陈洋同志待人

真诚，尊重老师，团结同学，乐于为大家服务，在校时曾担任校 MPA 研究生会秘书长，并以优异成绩毕业，毕业时同时获得优秀论文、优秀研究生、优秀学生干部等荣誉，树立了税务部门的良好形象。毕业后陈洋同志始终保持与老师的联系，经常向老师汇报请教，记得他在某杂志刊登稿件时，还请我审核把关，反映出该同志始终如一、认真负责的待人处事品质，十分值得重视和期待。

在党的十八大上，党中央为我们描绘了中国未来发展的璀璨画卷，正如习近平总书记所指出的：“我们的人民热爱生活，期盼有更好的教育、更稳定的工作、更满意的收入、更可靠的社会保障、更高水平的医疗卫生服务、更舒适的居住条件、更优美的环境，期盼着孩子们能成长得更好、工作得更好、生活得更好。人民对美好生活的向往，就是我们的奋斗目标。”对中国梦的不懈追求和不懈努力，是我们这个时代的精神，也是我们立足本职，为我们的国家、为我们的社会、我们的家庭和我们自己而兢兢业业努力、踏踏实实工作的动力源泉。相信读者们以及千千万万关心税收改革的人们，能够不断汇集心智见识，促进改革深化前移，也希望陈洋同志能够继续学习，特别是更多从实践和税收一线工作中汲取更多养分，更好地研究这一问题，为个人收入所得税制度的改革贡献力量，为公共财政的不断完善贡献力量，为中国梦的实现贡献自己的力量。



中国人民大学财政与税收研究所原副所长、

中国进出口银行经济研究部主任

2015 年 5 月 17 日于北京

内 容 提 要

改革开放以来,随着经济快速发展,我国城乡居民收入大幅增长,生活日益改善。与此同时,我国居民收入分配差距呈逐步拉大趋势。在构建和谐形势,下,政府运用再分配手段调节贫富差距显得尤为重要并提到了相当的高度。

在很多国家,个人所得税自身纠偏收入分配的优势,使它成为调节收入分配的优先选择。然而,在我国,个人所得税还没有充分发挥其调节收入分配的积极作用,相反出现“逆向调节”,进一步拉大了收入差距。由此,改革我国目前个人所得税制,社会上有很高的期待和呼声。研究我国实行个人所得税综合税制的必要性和可行性,有着重大的理论和现实意义。

本书除引言外,分为3章,从分析我国个人所得税功能定位入手,首先阐述我国实行综合税制的必要性,并通过构建实行综合税制所需一般条件的数理模型,重点对我国实行综合税制的匹配度进行实证分析,同时对如何构建具有中国特色综合税制和解决我国实行综合税制的约束条件提出一些思考和建议。

第1章,主要阐述我国实行综合税制的必要性以及对实行综合税制所需一般条件进行模型分析和构建。通过分析,当前和今后一段时期我国个人所得税功能定位应为公平优先兼顾效率。综合、分类和混合是个人所得税三种课税模式,它们既有联系也有区别,既有优点也有缺点。实行综合税制,是个人所得税制自身完善、自我调适的必然要求,也是与国际接轨和构建社会主义和谐社会的迫切需要。基于综合税制特征优势和现实情况,我国实行综合税制具有重大的现实和深远意义,应成为我国个人所得税课税模式改革的目标取向。

一般而言,课税模式的实行受生产力发展水平、社会经济结构和税收征管水平等多种因素的制约,综合税制也不例外,其实行也需要一定的经济社会条件。本书认为,综合税制的实行一般应满足以下六方面条件,据此本书构建一个六维

度的数理模型,为下文深入考量我国实行综合税制的可行性做准备。一是纳税诚信。它是推行综合税制的重要条件,其主要由个人纳税道德水平和社会评价体系完善度来衡量。二是市场化。它是实行综合税制的重要前提,可以从企业、机关、事业单位、农民、其他等五类人员的交易市场化程度考量。三是货币化,可以从企业人员、公务员、事业单位人员、农民、其他人员等五类人员收入货币化程度予以考量。四是税收信息化。它是综合税制实行的内在要求和关键因素。社会信息化、税务部门信息化、涉税信息资源共享情况可作为衡量的指标。五是法治化。法治化是推行综合税制的重要保障,其包括税务部门法治化、纳税人法治化、协税部门法治化等三方面衡量指标。六是征管能力。税收征管能力是综合税制最终能否落到实处的直接条件,主要由征管效率和质量等因素衡量。在构建模型的基础上,通过定性、定量和经验观测等方法的匡算,本书认为实行综合税制的匹配度^①应在4.27~6.0之间。

第2章,主要介绍综合税制国际经验及我国实行综合税制路径设计问题。通过简要介绍典型国家实行综合税制情况,可以看到典型国家在实行的背景和做法上有一定的相同之处,并从中可以得到一些启示。我国应在学习借鉴的基础上,以构建具有中国特色的综合税制为目标,进行整体设计和相关制度安排。首先,明确改革的目标和思路。其次,确立公平、便利、成本三大设计原则。再次,做好相关制度安排,包括:在中央统筹下整体规划、分步实施;提高国民诚信纳税意识;确定纳税主体居民身份;运用“S-H-S”所得理论,扩大应税所得范围;减少减免范围;降低税率,合理税负;以家庭为纳税单位;建立健全收入分配、财产登记、存款实名等相关配套法律法规;创新个人所得税管理,为个人所得税公平功能实现提供保障。此外,城市与农村区别实行,并做好“混合”模式的试点和推行,为向“综合”过渡打好基础。

第3章,主要对我国实行综合税制的可行性进行分析和考量。在第1章数理模型基础上,从纳税诚信、市场化、货币化、信息化、法治化、征管能力等六个维度,对我国实行综合税制的匹配度进行实证分析,得出目前我国实行综合税制具有一定的可行性的结论。但是,我国离实行综合税制还有一定的差距:一是纳税诚信对税收工作的挑战;二是个人收入多元化、隐性化、现金化情况突出;三是没有一个现代化的综合信息网络和征管程序;四是现有的税务代理远不适应现

^① 匹配度,即实行个人所得税综合税制所需具备的主要条件(必要条件)达到或具有的水平强度,英文用 matching degree 表示。它是由实行个税综合强制所需必要条件的个体匹配度集合而成的求和值。由于目前研究方法所限,多数指标数值是估算(匡算)而来,因而匹配度数值仅具参考意义。

实的需求；五是社会配套制度不够完善，法治化有待加强等。那么，如何解决这些问题？一是科学规范管理程序，建立信息化支撑系统。二是推行新的征收管理方式。三是推进社会配套改革，促使个人收入显性化。四是解决好纳税人的后顾之忧，建立纳税积分的互动良性机制。五是加大税收违法打击力度。六是扩大纳税人知情权，促进纳税意识提高。为进一步验证综合税制在我国的可行性，本书以广东为例，考量广东实行综合税制的可行性及其匹配度，得出广东尤其珠三角地区初步具备了实行综合税制的基础和条件的结论。在此基础上，建议选取珠江三角洲先行局部试点并提出了实施建议。

本书认为，税制模式没有优劣之分，只有适合与否。通过分析，个人所得税综合税制在我国是一个必要的、可以实现的课税模式。我国应以构建具有中国特色的个人所得税综合税制为改革的目标。目前，我国实行综合税制具有一定的可行性。考虑改革风险和成本，建议在一些经济发达地区进行局部试点。可以预见，实行综合税制将对经济社会和人们生活产生新的深刻的影响，有利于完善税收征管和税收进一步增长，有利于促进税负公平、调节收入再分配和建设社会主义和谐社会。但税收不是万能的，只是宏观经济调控的重要手段之一，不能把调节收入分配，实现社会公平等问题的解决完全寄望于一种税制的实施。

目 录

引言	1
第 1 章 个人所得税税制模式研究	4
1.1 个人所得税功能及模式的界定	4
1.1.1 个人所得税功能定位：公平优先、兼顾效率	4
1.1.2 三种课税模式的含义	13
1.1.3 综合、分类和混合税制模式的联系与区别	14
1.1.4 进一步比较：三种税制模式的优劣	15
1.2 我国实行综合税制的必要性分析	17
1.2.1 在分类税制下我国个人所得税现状及存在问题	17
1.2.2 居民收入差距扩大化，亟须税收调节收入分配	21
1.2.3 我国实行综合税制的意义	24
1.3 实行综合税制所需一般条件的理论分析与模型构建	29
1.3.1 纳税诚信（Tax-pay Credibility）	30
1.3.2 市场化（Marketability）	32
1.3.3 货币化（Capitalization）	33
1.3.4 信息化（Informationalization）	35
1.3.5 法治化（Legalization）	36
1.3.6 征管能力（Ability of Tax Collection and Administration）	37
第 2 章 个人所得税综合税制国际比较与借鉴	42
2.1 典型国家综合税制的考察与借鉴	42
2.1.1 英国、美国、德国等发达国家实行综合税制的背景与做法	43

2.1.2	墨西哥等发展中国家综合税制的选择与实践	47
2.1.3	俄罗斯等转型国家综合税制的选择与实践	47
2.1.4	韩国、新加坡等新兴国家综合税制的选择与实践	49
2.1.5	典型国家综合税制的共同点及借鉴意义	50
2.2	构建具有中国特色的综合所得税制的路径设计	53
2.2.1	确立建设具有中国特色的综合税制为改革目标	53
2.2.2	设计原则：公平、便利、成本三大原则	54
2.2.3	改革设计及相关制度安排	55
2.2.4	建立健全相关配套制度	59
2.2.5	创新管理——个人所得税公平功能实现的保障	60
2.2.6	实行的重点和难点：城市与农村区别施行	61
2.3	走向“综合”的过渡：做好“混合”模式的试点和推行	62
第3章	我国实行综合税制实证分析和可行性研究	64
3.1	我国实行综合税制的可行性分析与考量	64
3.1.1	纳税诚信分析和考量	64
3.1.2	市场化分析和考量	68
3.1.3	个人收入货币化分析和考量	71
3.1.4	社会和税收信息化分析和考量	73
3.1.5	法治化分析和考量	77
3.1.6	征管能力分析和考量	78
3.1.7	我国实行综合税制匹配度的综合考量和预测	84
3.2	我国实行综合税制约束条件	86
3.2.1	纳税诚信对税收工作的挑战	86
3.2.2	个人收入多元化、隐性化、现金化	86
3.2.3	没有一个现代化的综合信息网络和一套科学规范的 征管程序作为支撑	88
3.2.4	现有的税务代理远不适应现实的需求	88
3.2.5	社会配套制度不够完善——法治化有待加强	89
3.3	解决约束条件的现实思考和实施建议	89
3.3.1	科学规范管理程序，建立信息化支撑系统	90

3.3.2 推行新的征收管理方式	91
3.3.3 推进社会配套改革,促使个人收入非现金化	92
3.3.4 引入缴税良性互动机制:纳税积分制	93
3.3.5 加大税收违法处罚力度:威慑理论的应用	93
3.3.6 扩大纳税人知情权,促进纳税意识提高	94
3.4 实证分析:以广东为例分析综合税制的可行性	95
3.4.1 地域特征与经济社会发展情况	96
3.4.2 广东实行综合税制的可行性分析与考量	96
3.4.3 广东及珠江三角洲实行综合税制匹配度的估算	105
3.4.4 以珠江三角洲地区为试点的实施路径思考	107
结束语	113
参考文献	114
后记	119

图 目 录

图 1-1	拉弗曲线	7
图 1-2	威廉姆森倒“U”型曲线	9
图 1-3	城乡居民收入差距之比折线	11
图 1-4	关于个人所得税功能定位的调查问卷	13
图 1-5	我国个人所得税与 GDP、税收收入的弹性系数情况	18
图 1-6	关于我国个人所得税调节功能发挥情况的调查问卷	20
图 1-7	我国农村居民与城镇居民人均收入变动趋势（可变价）	22
图 1-8	1990—2009 年我国城乡收入差距变动	22
图 1-9	关于对现行个人所得税改革的调查问卷	24
图 1-10	关于收入分配公平程度和收入差距严重程度的调查问卷	28
图 1-11	实行综合型个人所得税课税模式应具备一般条件的数理模型	39
图 2-1	美国个人所得税边际税率改革情况	46
图 2-2	启动综合税制先要解决问题的调查	55
图 2-3	关于个人所得税的调查问卷	56
图 2-4	关于农民将来是否列入综合税制课税范围的调查问卷	57
图 2-5	关于个人收入来源的调查情况	57
图 2-6	关于个人收入来源情况的调查	58
图 2-7	关于夫妻是否综合申报的调查问卷	59
图 2-8	关于将来农民是否列入综合税制课税的调查问卷	61
图 3-1	“十五”期间我国税务登记率和申报率情况	66
图 3-2	1994—2009 年我国税收收入和个人所得税收入情况	67
图 3-3	2001 年、2005 年和 2007 年我国税收保全措施和强制执行 措施情况	68

图 3-4	近年我国市场化程度测度	71
图 3-5	五类人员收入货币化程度的抽样调查情况	72
图 3-6	历次调查网民总数	74
图 3-7	1995—2008 年全国税务系统人员情况	74
图 3-8	2001—2007 年度全国税收征管质量测算情况（之一）	80
图 3-9	2001—2007 年度全国税收征管质量测算情况（之二）	82
图 3-10	物价、经济增长和政策及征管因素对税收增长的影响	82
图 3-11	关于个人月收入来源的情况调查	83
图 3-12	依法治税与纳税人、征税人（税务机关）关系	87
图 3-13	依法治税与征纳双方关系	94
图 3-14	广东五类人员收入货币化程度的抽样调查情况	97
图 3-15	广东个人所得税增长率及占税收比重情况	98
图 3-16	广东地税 e 税通电子纳税申报系统	101

表 目 录

表 1-1	新中国成立以来我国个人所得税改革大事记	5
表 1-2	1974 年、1993 年英国、加拿大税收影响基尼系数情况	8
表 1-3	1994—2012 年我国主要经济指标情况	9
表 1-4	我国城乡居民人均收入的比较	11
表 1-5	2005 年以来与收入分配和个人所得税相关的重大改革	12
表 1-6	近年我国个人所得税、税收收入和 GDP 增长情况	18
表 1-7	近年我国个人所得税占财政收入比重	19
表 1-8	世界各类国家个人所得税占财政收入比重情况	20
表 1-9	我国最高收入行业与最低收入行业职工年平均工资比较	23
表 1-10	世界主要国家（地区）的个人所得税课税模式	25
表 1-11	世界主要国家（地区）人均 GDP 与个人所得税课税 模式情况	27
表 1-12	纳税诚信度与综合税制可行性关系	31
表 1-13	个人交易市场化程度与综合税制可行性关系	33
表 1-14	个人收入货币化程度与综合税制可行性关系	34
表 1-15	信息化程度与综合税制可行性关系	36
表 1-16	税收法治化程度与综合税制可行性关系	37
表 1-17	征管能力与综合税制可行性关系	38
表 1-18	综合税制匹配度与一级、二级模型之间关系	40
表 2-1	25 年来英国个人所得税税率及结构变化情况	43
表 2-2	1840 年、1910 年四国国民生产总值和出口情况	44
表 2-3	俄罗斯自然人所得税税率结构变化	48

表 2-4	20 世纪 80 ~ 90 年代初部分国家个人所得税制改革情况	52
表 2-5	1978—2012 年我国经济相关指标统计	53
表 2-6	中国、美国、日本、英国个人所得税税率档次和幅度比较	59
表 3-1	中国市场经济程度测度指标及评分	69
表 3-2	近年我国信息化基础设施发展情况	73
表 3-3	全国税务系统拥有计算机数量情况	76
表 3-4	1995—2008 年全国税务系统人员情况	79
表 3-5	各地区 1996—2003 年税收征管效率提高值	81
表 3-6	税收收入增加额的影响因素分析	83
表 3-7	目前我国实行综合税制匹配度匡算	85
表 3-8	新中国成立以来我国个人所得税改革主要历程及预测	85
表 3-9	关于服务态度对企业纳税遵从度影响的调查问卷	95
表 3-10	广东 G 市 F 中心（事业单位）某员工 2005 年收入情况	99
表 3-11	1995—2009 年广东地税收入和个税收入及其比重情况	100
表 3-12	2005—2006 年广东开具个人所得税完税凭证情况	101
表 3-13	广东地税部分年度征管质量情况（之一）	103
表 3-14	广东地税部分年度征管质量情况（之二）	104
表 3-15	1998—2009 年珠江三角洲七市地税收入情况	106

引 言

改革开放以来，随着经济快速发展，我国城乡居民收入水平大幅提高，生活日益改善。与此同时，我国居民收入分配差距呈逐步拉大的趋势，表现为：最高收入与最低收入差距继续拉大；区域之间收入差距也明显存在；行业之间收入差距同样呈扩大趋势；城乡之间贫富差距也越来越大。

收入分配差距问题的产生固然有多方面的原因，一个主要原因是收入纠偏机制的缺失和不足，也就是收入、税收、财政、社会保障等政策制度的不规范或不完善。

个人所得税作为直接税，是现代税收制度中的主要组成部分。它既是政府财政收入的重要来源，也是国家实现宏观经济政策目标不可或缺的手段。个人所得税自身的特征优势，决定了它成为调节收入分配、实现社会公平，作为收入分配纠偏机制的优先选择。从国际经验看，一个完善的个人所得税制对缩小居民差距能够起到显著的作用。

然而，在我国，作为调节分配的个人所得税并没有充分发挥好应有的作用。相反，出现税收“逆向调节”，进一步拉大了收入差距。一个社会的消费者中穷人太多，富人太富，迟早要出问题（舒尔茨，1979）。由此，改革我国目前的个人所得税制，社会上有很高的期待和呼声。

在这种情况下，政府把运用个人所得税等再分配手段对贫富差距进行调节的政策提到了相当的高度。2006年10月，十六届六中全会通过的《关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》要求“加强收入分配宏观调节，在经济发展的基础上，更加注重社会公平……实行综合与分类相结合的个人所得税制，加强征管和调节。”关于个人所得税的改革从2005年至今已多次列入国家最高决策层的重要改革议程，必将有力推动理论研究和实质性改革。实施综合与分类相结