

中国个人所得税 制度创新研究

贺海涛 著

zhongguo
gerensuodeshui
zhiduchuangxin
yanjiu



中国财政经济出版社

中国个人所得税 制度创新研究

贺海涛 著

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国个人所得税制度创新研究 / 贺海涛著. —北京: 中国财政经济出版社, 2002.7

ISBN 7-5005-5805-8

I. 中… II. 贺… III. 个人所得税—税收制度—研究—中国 IV. F812.424

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2002) 第 034694 号

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.com>

E-mail: cfeph@drc.gov.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100036

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

北京京丰印刷厂印刷 各地新华书店经销

850×1168 毫米 32 开 9.25 印张 218 000 字

2002 年 11 月第 1 版 2002 年 11 月北京第 1 次印刷

印数: 1—1 500 定价: 17.00 元

ISBN 7-5005-5805-8/F·5103

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

序

经济学研究朝证伪方向发展的势头越来越猛。这标志着经济学研究成果的可运用性日益加强。

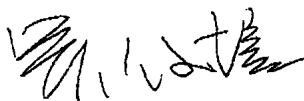
贺海涛同志的《中国个人所得税制度创新研究》一书是这方面的尝试。

以往对于个人所得税的研究是建立在把该税种作为一个外生变量，然后研究该变量对市场经济的影响。这方面的研究成果汗牛充栋。贺著在这方面的研究有所继承，但结合我国国情研究是其新意。更重要的是，该书从制度变迁的角度研究个人所得税的内生性及其经济效应。这可以说为这一领域的研究开拓了一个新的路径，理论上有着十分重要的意义。

个人所得税目前在我国仍然是一个小税种，但这一税种在市场经济体制条件下有着广阔的发展前景。以此为课题研究反映了著者的敏锐性。论文对个人所得税中的一些热点和难点问题进行了有益的探索。

论文也存在不足之处，比如在验证方面的功夫尚不够。但重要的是能给人启迪，能激发人们去进一步探索和完善。

本书是在著者博士论文的基础上修订出版，反映了一个阶段的学术发展路径。我作为他的博士导师，表示祝贺，并作序推荐。



2002年4月5日

目 录

第 1 章 导 论	(1)
1.1 研究对象	(1)
1.2 研究意义	(5)
1.3 理论分析框架	(11)
1.4 研究方法	(13)
第 2 章 政府职能与个人所得税制度的逻辑统一	(15)
2.1 市场缺陷、政府职能与个人所得税	(15)
2.2 市场经济体制下主体税种选择的决定因素	(24)
2.2.1 生产力发展水平决定着主体税种的发展 演变	(24)
2.2.2 税收的本质决定了税制结构中主体税种 的选择应为个人所得税	(26)
2.3 最优税制与个人所得税主体地位	(28)
2.3.1 市场效率与税收效率	(29)
2.3.2 最优税制与个人所得税地位	(32)
2.4 建立适应社会主义市场经济效率财政要求 的个人所得税	(40)
第 3 章 个人所得税的经济效应与归宿分析	(46)
3.1 市场经济、产权与要素分配	(46)

3.2	个人所得税公平与效率的关系	(54)
3.3	个人所得税的配置效应——效率分析	(56)
3.3.1	个人所得税配置效应的原理	(57)
3.3.2	个人所得税效率分析	(57)
3.4	个人所得税收入再分配效应——公平分析	(72)
3.4.1	个人所得税公平的标准	(73)
3.4.2	个人所得税调节社会收入分配不公的着力点	(75)
3.4.3	中国收入分配状况与政府调节	(77)
3.4.4	中国个人所得税公平与效率的现实选择	(80)
3.5	个人所得税归宿分析	(81)
3.5.1	个人所得税归宿的局部均衡分析	(82)
3.5.2	个人所得税归宿的一般均衡分析	(83)
3.5.3	不同类型个人所得税的负担归宿	(85)
第 4 章	个人所得税制国际比较	(94)
4.1	个人所得税地位和作用比较	(94)
4.2	个人所得税负担比较	(104)
4.3	个人所得税制度比较	(108)
4.3.1	个人所得税制度逻辑	(108)
4.3.2	个人所得税制度比较分析	(110)
4.4	个人所得课税外部环境的比较	(135)
第 5 章	中国个人所得税制度变迁与创新	(143)
5.1	中国个人所得税制度变迁	(143)
5.1.1	个人所得税制度变迁模型	(146)
5.1.2	个人所得税制度变迁的过程	(149)

5.1.3	个人所得税制度变迁的特点	(152)
5.2	中国个人所得税制度非均衡分析	(154)
5.2.1	个人所得税制度非均衡模型	(154)
5.2.2	中国个人所得税制度宏观非均衡	(156)
5.2.3	中国个人所得税制度微观非均衡	(157)
5.2.4	个人所得税非均衡态势的限制因素分析	(159)
5.3	中国个人所得税制度创新	(165)
5.3.1	个人所得税制度模式选择	(165)
5.3.2	纳税主体的确定	(179)
5.3.3	税基的选择	(180)
5.3.4	税率的优化	(187)
5.4	个人所得税管理制度创新	(192)
第 6 章	个人所得税与分税制	(203)
6.1	公共商品配置与政府分税	(203)
6.2	西方国家分税制模式比较	(212)
6.3	构建以个人所得税为核心的中央税体系	(217)
第 7 章	个人所得税税制与征管的协调分析	(224)
7.1	税制与征管协调理论分析	(224)
7.2	个人所得税征管效率分析	(229)
7.3	西方国家个人所得税税制与征管的协调	(234)
7.3.1	个人所得税课证模式选择与征管的协调	(234)
7.3.2	西方个人所得税征管制度分析	(238)
7.4	中国个人所得税征管与税制协调	(247)
7.5	中国个人所得税征管制度安排	(258)
7.5.1	建立健全税收征管制度	(259)

7.5.2	建立信息收集和交叉稽核系统	(260)
7.5.3	完善各项基础配套措施	(261)
7.5.4	改善社会环境, 加强对征税人和纳税人的 监督和制约	(262)
第 8 章	个人所得税未来收入规模与制度安排	(265)
8.1	中国个人所得税收入规模的发展趋势	(265)
8.1.1	中国个人所得税潜力分析	(265)
8.1.2	市场经济条件下个人所得税的必要规模 ...	(268)
8.2	个人所得税预测模型	(274)
8.3	个人所得税未来制度安排	(279)

第 1 章 导 论

中国市场经济的发展，推动着经济主体的多元化和生产要素收入分配制度的实施。生产要素所有者凭借要素所有权，按照其拥有的生产要素数量和要素的市场单位报酬率获取收入。个人收入的增长为政府征收个人所得税提供了物质基础。在市场经济体制下，个人所得作为生产要素收入，属于全国流动性税基，因而个人所得税应成为中央税体系的核心。^① 高度重视个人所得税是市场经济发展的必然。本书主要研究在建立中国特色的社会主义市场经济体制的大目标下，如何认识和确立个人所得税的中央主体税种地位，如何进行个人所得税的制度创新。

1.1 研 究 对 象

本书要研究的问题是：如何认识市场经济中的个人所得税制度，进而如何构建中国社会主义市场经济下的个人所得税制。

首先，市场经济中的个人所得税制度是如何产生和发展的，占有什么样的地位？其根本特征是什么？

个人所得税是以个人净收入为课征对象的税收，并因此而得名。纵观人类社会发展的历史，人类社会强大的生存能力，来源

^① 吴俊培：“中央与地方的财政关系”，《涉外税务》1998年第12期。

于人类社会分工协作的生产方式。在市场经济制度下，人们的收入报酬与其对社会的贡献直接联系，使得生产要素的配置或资源配置的效率趋向最优。所以，市场经济及其要素收入分配方式，是迄今为止范围最广、生存能力最强的一种社会化生产方式。^①这种按生产要素贡献进行分配的制度安排，是迄今为止最有效率的社会发展动力机制。在市场经济体制条件下，任何个人或者家庭的收入报酬大小取决于其对生产要素的占有量和这些要素的市场单位报酬率，^②而取得收入的任何人或家庭都同时需要享用政府提供的公共商品，并因此负有支付费用（纳税）的义务。因此，个人所得税与每一个人或每一个家庭休戚相关。

个人所得税的发展是伴随着市场经济的发展和商品课税的衰退而逐步发展起来的。商品课税取代古老的直接税（如财产税、人丁税）成为主体税种，是以市场经济取代自然经济为前提的，但是随着市场经济的发展，商品课税制度逐渐成为自由竞争和市场运转的障碍，主要表现为扭曲商品价格信号、破坏市场供求关系、阻碍对外贸易和抑制投资和消费需求。因此，由一种对市场干扰较小的“中性税收”——所得课税取代商品课税主体税种的地位就成了历史的必然。马克思在分析税制演变时曾经指出：“后来，城市实行了间接税制度；可是，久而久之，由于现代分工，由于大工业生产，由于国内贸易直接依赖于对外贸易和世界市场，间接税制度就同社会消费发生了双重冲突。在国境上，这种制度体现为保护关税政策，它破坏或阻碍同其他国家进行自由交换。在国内，这种制度就像国库干涉生产一样，破坏各种商品

① 孙落平：《收入分配原理》第3页，上海人民出版社1996年9月第一版。

② 在市场体制不完善的社会经济中，机遇所得还占有相当比重，但无效率，主要表现形式有：一是纯粹个人运气，二是社会制度安排。

价值的对比关系，损害了自由竞争和交换。鉴于上述两种原因，消灭间接税制度就越来越有必要了。直接税制度应当恢复”，“综上所述，贸易自由促使转向直接税制度。”^①

个人所得课税自18世纪末产生后就以其课税公平、富有弹性、不易转嫁、对市场运行干扰较小和具有内在稳定器功能等优点而被绝大多数国家作为良税加以推崇，并迅速发展成为一个国际性的重要税种。在国家宏观经济调节、实现政府社会经济目标过程中发挥了重要作用。目前世界上有140多个国家和地区征收个人所得税，以其为主体税种的国家有39个，在西方市场经济发达国家中个人所得税占全部税收收入的比重平均在30%至40%，有的高达50%以上，中等收入国家达到10%以上，即使在发展中国家也达到8%至10%左右。

个人所得税并非一开始就是主体税种，而是随着经济市场化程度的提高而经历了从附属税种到主体税种的演变过程。就世界各国的情况比较来看，随着一国国民收入水平的提高，个人所得税占全部税收收入和财政收入的比重也相应提高，但生产力发展、税源丰厚、个人所得税税基壮大是前提之一，并不是全部原因。因为生产力的发展也同样表现为商品的丰富和商品流转额的扩大，也即流转税（或商品税）的税基也同样扩大了，即使不是按同比例扩大，社会商品流转额不如个人所得额增长的那么快，通过提高税率也同样可以实现征收同样的税收。可见除了税基增长的原因外，还有着深刻的经济制度原因。即个人所得税制度安排能够在更大程度上顺应市场经济对政府职能的要求：作为政府进行资源配置的工具应当对市场资源配置较少干扰，且能够履行稳定经济、调节收入分配的政府职能。

^① 《马克思恩格斯全集》第八卷，第543—544页。

市场导向的中国经济改革，推动了投资主体的多元化和收入分配由单纯的按劳分配向要素贡献分配的演进。单一的公有制和国家集中进行国民收入初次分配的制度被逐渐抛弃。收入分配制度改革的目标，是在国民收入的初次分配领域建立与社会主义市场经济体制相适应的生产要素收入分配制度，而政府分配则主要在国民收入的再分配阶段进行。

个人所得税是一个具有所得税性质的税种。在所得税课税体系中，个人所得税属于对自然人净收入的课征。从形式上看，个人所得税是以自然人为课税对象，以自然人净收入为课税依据的税收。但从实质上看，个人所得税是对自然人拥有的要素所有权的课征。市场经济所要求的要素所有权必须是明确的、实际的，而不是形式上的，否则不可能自由交换。自然人取得的收入是以要素所有权为依托的，因此，个人所得税是对要素所有权的征税，这是个人所得税最本质的特征。要素所有权是由收益权和控制权结合而成的一个有机体，失去这个有机体的任何一部分，都会破坏要素所有权这个机制的性质与功能，个人所得税所针对的正是这个意义上的所有权。

自计划经济体制开始向市场经济体制转轨以来，中国的人均国民收入持续较快地增长。然而，与世界各国个人所得税的普遍发展趋势相反，中国个人所得税始终处于微不足道的地位。为什么会出现这种情形呢？

在改革开放前，由于所有制结构和收入分配制度，个人所得税缺乏存在的物质基础；而市场取向的经济体制改革，也并未能在短时期内迅速形成以生产要素分配为主体的国民收入初次分配体系，政府行政分配仍然在国民收入的初次分配领域占据着重要地位，表现为流转税始终是税收收入的主体。1994年的增值税改革甚至强化了这种趋势。

然而，社会主义市场经济毕竟在中国逐步建立起来。生产要素市场日渐完善，生产要素收入分配制度的地位日显重要。个人收入迅速提高，并迅速地拉大了距离。社会经济的现实早已与昔日的“共同贫困”大相径庭。在建立社会主义市场经济的目标下，与建立效率财政制度的目标要求相比，我国个人所得税制度的设计和运行情况已经严重滞后。

与世界上其他同等发达程度的发展中国家相比，我国的个人所得税占 GDP 的比重严重偏低。不仅如此，被划归为地方收入的个人所得税，正被各个地方政府用各种各样的或宽或严的“土”政策肢解，这反过来又阻碍了全国统一的生产要素自由流动市场的形成。而与此同时，作为中央税收主体的增值税改革却遭遇了未曾料到的尴尬：比重不降反升，制度朝令夕改，变得极不透明，税收交易成本急剧上升，对市场的资源自由配置产生了干扰。

社会主义市场经济体制呼唤着我国个人所得税制度的重构。

1.2 研究意义

建设中国特色的社会主义市场经济，就要重新界定政府职能，构建效率财政，在财政支出领域，该退的要退够，该管的要配置足够的经济资源来管好；在财政收入领域，要改革政府收入体系，创建最优税制。税制改革是建立社会主义市场经济体制中的重要任务之一。在税制改革中，我们应当如何选择中央政府的主体税种？中国的个人所得税的收入规模能否成为主体税种？应当如何进行制度创新？从理论上澄清这一问题，对中国市场经济条件下税收制度建设具有重要的意义。

（一）理论意义

1. 本书通过个人所得税在市场经济条件下的发展理论研究和规律分析，加强我国对市场经济体制与个人所得税制度相互关系的研究。

个人所得税是市场经济发展的产物，它不同于自然经济、封建经济条件下的各种对人税，也不同于计划经济条件下对人“无税”，而是与市场经济的发展相伴生和发展的。市场经济的发展，生产要素所有权的明晰和生产要素收入分配制度的确立，是个人所得税产生的制度基础。流转税对市场资源配置的干扰，以及市场缺陷的存在，推动了个人所得税的发展。税制结构主体演变的基本轨迹，可概括为“原始直接税→国际贸易税→国内商品税→国内商品税+所得税→个人所得税”。

现代财政理论认为，全国性公共商品由中央政府从事资源配置，地方性公共商品由地方政府从事资源配置是有效率的。全国性公共商品效率供给的前提是建立合理的中央税体系，而中央税体系的效率机制关键是主体税种的确立和完善。中央税主体税种选择应满足以下条件：一是税源充足稳固、税种富有弹性；二是税基具有流动性；三是具有调节功能和收入再分配效应；四是与社会发展协调。在市场经济条件下，个人所得作为要素收入人格化，个人凭借对要素的占有，依据要素单位报酬率获取相应的收入，因而税源稳固；随着经济发展和人口增加，个人取得的收入随同国民收入同比例地增加，所以税源充裕；资本、劳动、技术等生产要素逐步建立起全国统一的市场，生产要素收入具有高度的流动性。因此，个人所得税具有作为中央税主体税种的条件，以个人所得税作为中央税的主体税种，实质是市场配置和政府配

置两个领域都贯彻市场效率的必要条件。^①

我国正在进行的经济体制改革，其终极目标是确立社会主义市场经济体制，也就是要确立市场机制在全社会经济中资源配置的基础地位。政府课税应当尽量不干扰这种市场机制。因此，选择最优税制至关重要。正确地认识和选择优秀税制并把它培育成为中央主体税种，对于我国政府履行好自己的职能，成功建立社会主义市场经济体制起着关键作用。

2. 本书通过市场经济条件下公共商品供给的层次性和政府间行为目标的差异性，分析市场经济条件下个人所得税在中央和地方政府之间的逻辑归属，进一步深化中国社会主义市场经济体制下分税制财政管理体制的研究。

在市场经济体制下，市场机制是社会经济中资源配置的基础方式。市场机制运行的特点是以交易为基础的分散决策，这种分散化的、以追逐个人利益极大化为目标的决策方式（资源配置方式）最终会引致社会产出的极大化，也就是使市场资源配置趋于帕累托最优。^②但是，由于市场机制供给商品范围的局限性，其对公共商品的供给是无效率的，这就决定了公共商品的供给应通过非市场机制即政府配置来完成。公共商品的供给同样需要满足效率条件，而分工有助于提高效率。如果把政府视为组织的话，那么政府分权可以提高政府的生产效率。这是因为政府分权实质上就是政府组织的分工行为。公共商品可以划分为全国性公共商品和地方性公共商品，如果全部由中央政府来进行资源配置，就会导致效率损失。^③

① 吴俊培：“论中央和地方的财政关系”，《经济研究》1994年第4期。

② 吴俊培：“论市场经济体制下的财政职能及制度框架”，《上海财税》1998年第5期。

③ 吴俊培：“中央与地方的财政关系”，《涉外税务》1998年第12期。

政府生产分工就要求收入分开,即建立分税制财政体制,该体制的特点是根据中央政府和地方政府的支出目标,按税种划分中央收入和地方收入。那么,什么样的税种应归于中央税体系,什么样的税种应归于地方税体系呢?①根据效率规则,富于流动性的税基应该属于中央;②根据社会公平规则,生产要素所得中收入再分配功能大的税基属于中央。商品劳务交易额、生产要素收入额属于全国性税基,因此商品劳务交易税(中国习惯上称为流转税)、生产要素所得税应属于中央税,当然全国性税基也有地方的性质,通常采取建立相应的地方税体系和中央对地方的转移支付制度来予以认可;个人所得税属于要素收入课税,具有极强的收入再分配功能,因此个人所得税应属于中央税基。根据上述逻辑分析,结合中国经济体制转轨时期的特殊性,进一步加深我国转轨时期税制结构理论和中央、地方税体系的理论研究。

3. 本书试图通过对市场经济体制条件下个人所得税的功能特别是调节收入分配的功能进行研究,分析中国个人所得税调节功能低效状况,并尝试对中国个人所得税的调节功能理论加以补充和丰富,来推动中国个人收入分配调节理论的深入研究。

个人所得税是市场经济发展的产物,其产生与市场经济条件下生产要素的收入分配是紧密相关的,而市场形成的分配格局不能令社会最满意。这是因为,市场经济仅仅保证每一个参与者在“介入”市场以后处于一种“公平”竞争地位,它无法处理“介入”前的格局。每个人由于出生地、家庭背景、偶然机会以及个人天赋等的不同,在“介入”市场前已经形成了“不公平”的地位。^①这就是“市场公平”和“社会公平”的矛盾,而解决这一

① 吴俊培:“澄清理论误区,创建社会主义市场经济的财政理论”,《财贸经济》1993年第5期。

矛盾必须借助于非市场机制即政府的介入，通过对高收入者征收个人所得税并向低收入者进行转移支付的办法，来调节因市场经济中要素分配不公导致的收入分配差距，纠正市场缺陷，实现社会公平。

在传统计划经济体制下，中国对于居民收入是采取供给制而不是要素收入分配制度，因此出现了计划体制下的对个人“无税”的状况。改革开放后，随着市场经济体制的建立和完善、要素分配制度的推进，中国居民收入差距不断扩大，基尼系数现已接近0.4这一国际公认分配不公临界点，与此同时，我国现行的个人所得税调节能力却十分软弱。据调查，当前个人所得税收入95%来自于中低收入工薪阶层，高收入者的贡献反而极小。究其原因：一是经济转轨时期的收入分配制度不规范、权力分配的参与和区域经济发展的差异，进一步加大了个人收入分配的差距；二是本应由中央政府承担的收入分配调节职能却由地方政府承担，个人所得税难以发挥应有的作用；三是征税机关对该税的基础征管能力以及社会基础条件建设欠缺。着手对中国经济体制转轨时期乃至以后的收入分配进行研究，建立以个人所得税为主、以财产税、遗产和赠与税、社会保障税为辅的个人所得调节体系，对完善市场经济体制下政府收入再分配职能具有重要意义。

（二）实践意义

理论探讨的目的在于指导实践。个人所得税是市场经济发展的产物，市场经济的发展又推动了个人所得税的发展壮大。因此，在市场经济条件下，必须高度重视个人所得税的作用。从现实的角度出发研究中国的个人所得税，笔者认为有四个方面的实践意义：

1. 在市场经济体制下，个人所得税是中央税体系的主体税种。随着中国市场经济的发展，个人收入的增加，个人所得税的