

税收学术研究丛集

· 2 ·

Academic Study of Taxation Series Book 2

完善个人所得税问题

The Study on Promoting of Individual Income Tax

中国税务学会学术研究委员会 编

Edited by Academic Commission
of Chinese Tax Institute

424

中国税务出版社

China Taxation Press

税收学术研究丛集


2

Academic Study of Taxation Series Book 2

完善个人所得税问题
THE STUDY ON PROMOTING OF
INDIVIDUAL INCOME TAX

中国税务学会学术研究委员会 编

Edited by Academic Commission of Chinese Tax Institute

 中国税务出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

完善个人所得税问题/中国税务学会学术研究委员会编.

—北京: 中国税务出版社, 2002.5

(税收学术研究丛集)

ISBN 7-80117-508-5

I. 完… II. 中… 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 045058 号

版权所有·侵权必究

书 名: 税收学术研究丛集·2·
完善个人所得税问题

作 者: 中国税务学会学术研究委员会 编

责任编辑: 王迎新

责任校对: 于 玲 安淑英

技术设计: 桑崇基

出版发行: **中国税务出版社**

北京市宣武区槐柏树后街21号 邮编:100053

http: // www. taxph. com

E-mail: fxc@taxph. com

电话: (010) 63182980 (发行处)

经 销: 各地新华书店

印 刷: 北京海淀求实印刷厂

规 格: 850×1168 毫米 1/32

印 张: 5.75

字 数: 144000 字

版 次: 2002 年 7 月第 1 版 2002 年 7 月北京第 1 次印刷

书 号: ISBN 7-80117-508-5/F·433

定 价: 16.00 元

如发现印有装错误 可随时退本社更换

绪 言

《税收学术研究丛集》将分期分批推出中国税务学会学术研究委员会直接承担课题研究的最新成果。

中国税务学会学术研究委员会是学会内部的一个学术研究组织。遴选了一批富有实践经验、理论造诣较深，并且热心税收理论和政策研究的省市税务局的老局长、大学教授，并注意吸收了一些精力充沛，有较强研究能力的中青年学者、教授参加。其主要任务是：对群众性的专题调研成果有选择地提炼；二是对一些重大税收理论问题和紧迫的税收政策问题集中进行研究。学术研究委员会人数不多，但成果颇丰。特别是一批青年同志，大多承担着税收科研、教学或实务工作的重担，他们深入实际，思想活跃，精力充沛，知识新，易于接受新鲜事物，具有许多优势。学术研究委员会每年都根据经济税收发展形势的要求，确定几个重点调研课题，采取以分散活动为主、适当集中研讨的方式开展活动。由于各位成员的积极努

力,每年都产生一批理论性和实用性较高的调查报告、政策建议,得到较好评价。

为使更多的学者、专家、实际工作者能够分享中国税务学会学术研究委员会的这些研究成果,决定编辑出版《税收学术研究丛集》,推向社会。我们希冀产生一种互动效果——一方面接受社会各界的检阅,并提供一个更加广泛交流切磋的环境,使我们能够听取税务系统内外专家、学者的宝贵意见,吸收营养、丰富自己;一方面扩大影响,引起各方面都来关注、参与、支持我们的税收研究,把我国的税收理论建设、税收制度建设推上一个新的台阶。

学术研究无国界。未来的世界是个更加开放的世界,我们期望《税收学术研究丛集》也将成为税务界国际交流的一个窗口。

中国税务学会学术研究委员会
2002年5月

Preface

《Academic Study of Taxation Series》, it will be published year by year, will introduce the new achievements of studies which was direct responsible by the academic commissioner of China Tax Institute (Here in after response briefly CTI).

Academic Commission of CTI is an academic organ within CTI, it's members include those who were the leaders of different provinces taxation administration bureau before them retired, and some famous professors in different universities and colleges. All of them have good quality on their professional knowledge and great achievements in practice, there are also some young experts and professors with vigorous spirits and good ability for academic researches. The main task of this commission is refine those achievement which were reported by grass-roots and summarized the extracted knowledge into a high level report. They also engaged in the concentrated study focus on some most important tax theoretical and hot problems in the tax science and practice field. The number of the members of CTI are not so many, but every year we can get a fruit of achievements from them, especially those young experts, most of them are very busy on teaching and scientific research task in their position at same time, they still go on-the-spot to investigate the reality with enthusiastic spirits and giving fresh ideals based on their

full of new knowledge advantage. Every year, according to the economy development trend of our country, the academic commission give some core topic for their members, and they study such topic separately, and at the end of such studies a seminar will be taken to exchange their point of view. Base on the active efforts of all members, high level theoretical and useful in practice achievements and policy proposals were reported by them, and won highly appraise.

For benefits more and more scholars, experts, and practical workers to share those achievements work out by the academic commission of CTI, we decided to edit and publish the 〈Academic Study of Taxation Series〉to contribute to society. We hope it will be examined by the society and take a more open environment for getting more good advise from experts and scholars who worked within or out of taxation field. That will widen the field of vision of us, and attract more people to take care, to attend and to support of our studies, to push the theoretical research and the level of tax system construction of China forward to a new stage.

There is no border for scientific research by scholars in different countries, the world of future may become more wide opening for us. We hope the 〈Academic Study of Taxation Series〉shall become a new window using for the persons to communicats each other who are working in the taxation field in different countries.

Academic Commission of China Tax Institute

May,2002

编辑说明

中国税务学会学术研究委员会税制改革课题组，2001年重点研究“完善个人所得税问题”。课题组成员在进行广泛深入调查研究的基础上，写出了各自的调查研究成果。去年8月，在深圳召开了一次全体成员研讨会，并请国家税务总局所得税司有关同志介绍了改革设想，大家结合进行讨论。会后，根据讨论意见，写出了《关于个人所得税制的一些看法》，就改革的指导思想、设计方针、政策取向等问题，向国家税务总局金人庆局长及各位局领导提出建议，最后完成《关于完善我国个人所得税制的研究报告》。现将研究成果汇编成册。

本课题组组长为赵恒、董鼎荣。成员有葛惟熹、王水根、邹欣祥、宋锡辉、谷志杰、杨斌、李本贵、王宏。中国税务学会杨崇春、王平武、张忠诚等同志对本课题的研究进行了指导，王文鼎、艾珩及辽宁省国税局高志安同志参加研讨和材料整理。

《完善个人所得税制》课题组

2002年5月

Words by Editor ---

The “Individual Income Tax System Promotion” research group under the leading of academic commission of China Taxation Institute (Here in after response briefly CTI) in 2001 focus on the topic 〈The promoting of Individual Income tax〉 for their study. All the members of this group after a wide and deepgoing investigation, submitted their achievements separately. In August last year, a seminar attended by all the members of research group was held in Shenzhen City. Officers invited from state Administration of Taxation (SAT) Income Department introduced the tentative idea of this reform, than including studies and this introduction was discussed. A report based on the discussion named 〈Some Point of Views on Promoting Individual Income Tax System〉 was written, containing the guideline of tax reform, the tax system design reference, and the orientation of policy. Proposals were submitted to the Commissioner of SAT Mr. Jin Ren-qing and other leaders of SAT. Finally, a comprehensive report 〈Study on the Issues of Promoting Individual Income Tax System〉 was completed, all the achievements are collected in this book.

The chief of this research group are Mr. Zhao Heng and Mr. Dong Ding-rong, the other members attended this study group are:

Mr. Ge Wei-xi, Mr. Wang Shui-gen, Mr. Zou Xin-xiang, Mr. Song Xi-hui, Mr. Gu Zhi-jie, Mr. Yang Bin, Mr. Li Ben-gui, Mr. Wang Hong. Dept President Yang Chong-chun and Wang Ping Wu of CTI, and Mr. Zhang Zhong-cheng directed the study process, and Mr. Wang Wending, Miss. Ai Yue, Mr. Gao Zhi-an came from Liao Ning province state tax bureau, attended the discussion and the affairs about those articles.

“Individual Income Tax System Promotion”
research group
May, 2002

目 录

关于完善我国个人所得税制的研究报告	完善个人所得税制课题组(1)
关于完善个人所得税制的一些看法	完善个人所得税制课题组(12)
完善个人所得税制的几个问题	杨崇春(16)
关于个人所得税制改革几个问题的研究	赵 恒(37)
个人所得税十议	董鼎荣 葛惟熹 王水根(46)
附件 1:关于改革个人所得税要走降低税率路子的说明	
附件 2:从个人所得税负担看扩大税基的途径	
对个人所得税改革的建议	邹欣祥(81)
关于个人所得税改革若干问题的意见	宋锡辉(90)
关于个人所得税定位与模式选择的分析	谷志杰(96)
西方模式个人所得税的可行性和中国式个人所得税 的制度设计.....	杨 斌(113)
强化个人所得税的征收管理 充分发挥调节分配的 职能作用.....	姚稼强(145)
完善个人所得税的几个问题.....	李本贵(155)
台湾实施两税合一的一些做法.....	王 宏(163)

Contents

A Report on Improvement of Individual Income Tax System “ <i>Individual Income Tax System Study</i> ” Research Group	(1)
Some views on Individual Income Tax System Improvement “ <i>Individual Income Tax System Study</i> ” Research Group	(12)
Some Problems about Improvement of Individual Income Tax System	Yang Chong-chun(16)
A Study on Some Problems of Individual Income Tax System Reform	Zhao Heng(37)
Points of View on the Improvement of Individual Income Tax System	Dong Ding-rong Ge Wei-xi Wang Shui-gen(46)
Annex 1: An Explanation about the Low Tax Burden Policy is Necessary for Individual Income Tax System Reform	
Annex 2: The Measures can be taken based on the Consideration of the Tax Burden for Expansion of Individual Income Tax Bases	
Proposals on the Reform of Individual Income Tax System	Zou Xin-xiang(81)
Comment on Some Problems of Individual Income Tax System Reform	Song Xi-hui(90)

The Position of Individual Income Tax in the Tax System and it's Collection Model Selection	<i>Gu Zhi-jie</i> (96)
The Collection Modal of Individual Income Tax in, Western is Not Suitable for China and our Collection Modal must be Designed with Chinese Characters	<i>Yang Bin</i> (113)
Push Foreword the Administration and Collection of Individual Income Tax, To Promote It's Regulating Function	<i>Yao Jia-qiang</i> (145)
Some Problems about Improvement of Individual Income Tax System	<i>Li Ben-gui</i> (155)
A Case of the Practice of Individual Income Tax linking with Corporation Income Tax in Tai Wan	<i>Wang Hong</i> (163)

关于完善我国个人所得税制的 研究报告

完善个人所得税制课题组

现行的个人所得税制,是1994年税制全面改革时由原来的个人所得税、个人收入调节税和个体工商户所得税三个税种经过合并修订建立的。实行已近8年,在调节收入分配和积累财政收入方面都发挥了积极作用。但是,随着我国市场经济的发展,改革开放进一步深入和扩大,以及我国加入WTO后必然引发的经济格局和收入格局的变化,现行个人所得税制已经显露出许多不适应的问题,亟需加以完善和改革。

一、指导思想

我们认为,这次完善个人所得税的指导思想,应当是立足社会主义初级阶段的基本国情,适应社会主义市场经济发展的要求,合理调整税收负担,加大收入分配的调节力度,简化税制,便于征管、保障国家财政收入,更加有效地发挥个人所得税的积极作用。

从1年来调查研究的情况看,坚持这个指导思想搞好个人所得税的完善和改革,关键是要从中国国情出发,使改革切合我国的实际需要,不仅在组织财政收入和调节收入分配方面都取得积极的实效,且利于实施。

国情这个概念,包括经济、政治制度,还包括社会人文和由其

决定的人与人关系处理规则,以及人们对税收法规的认知态度、行为。不可否认,从这些方面看,我国与西方国家的国情是存在着较大差异的。从经济方面考量,西方发达国家的生产力水平高,人均收入更高。我国经过 20 多年来的改革开放,国民经济持续高速增长,2000 年的 GDP 已突破 8 万亿元,人民温饱问题已经基本解决,广大群众的经济收入和生活水平有了很大的提高,与 80 年代初《个人所得税法》施行时已大不相同,同 1994 年改革时也有很大变化。但是,我国尚处于社会主义初级阶段,与西方国家相比较,我国的生产力水平还是低的,人均国民生产总值仍居世界各国后列,人均收入更低,2000 年,全国城镇居民人均年可支配收入只有 6280 元,农村居民则只有 2253 元。而随着社会保障、住房、医疗、教育、就业等制度改革的深化,原由政府、企业或单位承担,部分转由居民个人负担,这些可预期支出的增加,虽是经济转轨时期的特有情况,但也是这次我国个人所得税改革面临的不能不考虑的问题。就社会人文情况考量,西方人对经济利益的追求是人生主要目标和价值表现,人与人之间保持距离,每个人所捍卫的是自身利益,不讲情面,没有“面子”之虞,人情淡薄,关系疏远,违法被处罚的预期成本高,因此导致对法律处罚的恐惧与守法习惯,讲求法律面前人人平等,征纳双方的纠纷不通过协商或“领导”干预求得解决,权利与义务十分明确且得到保障。而我国则不同,人们的法律意识不强,依法足额纳税的观念一般淡薄,重人情,讲面子,搞关系的文化氛围,导致违法处罚的预期成本低,执行法律乏力,加之个人收入的非货币性、隐蔽性普遍存在,被发现和被查处极少,这些又都反过来助长了偷税漏税的侥幸心理。我国的经济条件和社会人文条件与西方国家如此不同,个人所得税虽然倡行于西方国家,而且也有许多成功的经验,但在进行我国个人所得税制改革时,却不能简单地照搬西方国家的做法,不论是在税制模式的选择上,还是在税基、税率、征收方法,以及其他相关诸要素的设计上,都必须

坚持从中国的国情出发,妥善处理。要有创新的思路,外国没有做过的事情,我们需要的也可以做,即使在借鉴外国行之有效的经验,也要根据我国的国情进行改造。力争改革后的我国个人所得税制更具实效,更利于实施。

二、改革原则

基于上述指导思想,我们认为在我国建立一个规范的个人所得税制,尚需一个相当的过程,不能奢望一步到位,因此,这次完善和改革我国个人所得税制,仍然带有过渡性质。这次完善和改革我国个人所得税制重点是要解决调节功能软弱,征收管理乏力的问题。因此改革的设计原则是:扩大税基、调整税负、加大调节力度,强化征收管理。

(一) 扩大税基,以利收入

1. 随着改革、开放、国民经济持续发展,已为我国个人所得税提供了拓展余地。

2. 国民收入分配已经呈现向个人倾斜的趋势。近年已占GDP的60%以上,而且收入来源渠道多样,加入WTO后还将有所发展。

3. 近年来我国个人所得税已成为地方财政收入的重要支柱之一,而且发展快,潜力大,不容忽视。

4. 我国现行个人所得税的税收流失,从法制方面考量一个重要原因就是税基窄。

在我国目前情况下,设想在这次改革中使个人所得税像西方发达国家那样居于首要地位是不现实的,但也不可失去拓展的机遇。从上述几点来看,客观上已为扩大税基提供了可能与必要。同时,扩大税基也符合可以预见的经济发展趋势。把握这个原则

不仅有利于税收法制建设的完善,而且还有利于增加财政收入。

(二) 加大调节力度

个人所得税是国家经济调节的重要手段,其调节的对象为个人收入,直接关系到个人利益,必须给予足够的重视。加大调节力度包括两个方面,一是调节的广度,一是调节的深度。只重调节深度不重调节的广度,会使个人所得税应有的调节功效大打折扣。这里所说的调节广度,不是广泛,而是适度。这里所说的调节深度不是越深越好,而是合理、适度。如何把握这两者的适度,要考量以下几点:

1. 随着社会主义市场经济的发展,人们收入在普遍增加的同时,人与人之间收入差距在不断扩大,我国目前的“基尼系数”已由1978年的0.3提升到0.45,已临近警戒线。

2. 城乡之间的收入差距扩大,2000年为2.79:1。

3. 行业之间的收入差距,其最高收入行业与最低收入行业的收入比,由1990年的1.3:1上升到1999年的2.6:1。

4. 地区之间的收入差距也在扩大。1990年收入最高的上海市人均收入为5409元,浙江省为3948元,它们分别为收入最低地区的4.13倍和3.02倍。

5. 工资性的收入,由于个人素质差异、所在行业的不同,以及非合理性收入的差异,使其拉开了较大的差距。

6. 从目前各地实际征收情况看,由于种种原因,致使中低收入群体的实际税收负担高于高收入群体,如广东省1994年到1999年,6年累计个人所得税收入215.77亿元,其中来自工薪所得占62%,个体工商户经营者所得占25%,企事业单位承租经营所得占3%,劳务报酬所得占1%。

因此,这次改革个人所得税,在调节广度上,不要伸展到温饱低收入的阶层和贫困阶层;在调节深度上,重点应放在高收入阶