



中国财政政策报告2011/2012

中国社会科学院财政与贸易经济研究所

个人所得税：迈出走向 “综合与分类相结合” 的脚步

Personal Income Tax: Taking Steps towards
the Combined Personal Income Tax

高培勇 主编 张斌 副主编



中国财政经济出版社

中国财政政策报告 2011/2012

个人所得税：迈出走向 “综合与分类相结合”的脚步

中国社会科学院财政与贸易经济研究所

高培勇 主 编

张 斌 副主编

中国财政经济出版社

本书由中国社会科学院出版基金资助

图书在版编目 (CIP) 数据

个人所得税: 迈出走向“综合与分类相结合”的脚步/高培勇主编. —北京: 中国财政经济出版社, 2011. 6

(中国财政政策报告: 2011 ~ 2012)

ISBN 978 - 7 - 5095 - 2955 - 3

I. ①个… II. ①高… III. ①个人所得税—研究报告—中国—2011 ~ 2012 IV. ①F812. 424

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 112518 号

责任编辑: 杨 波

责任校对: 杨瑞琦

封面设计: 郁 佳

版式设计: 兰 波

中国财政经济出版社 出版

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

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100142

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

北京联兴盛业印刷股份有限公司印刷 各地新华书店经销

889 × 1194 毫米 16 开 15 印张 357 000 字

2011 年 6 月第 1 版 2011 年 6 月北京第 1 次印刷

印数: 1—3 000 定价: 38.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 2955 - 3/F · 2504

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

本社质量投诉电话: 010 - 88190744

前言

这次的财政政策报告，我们选择了一个相对偏小的论题——个人所得税改革。而且，还不是围绕个人所得税改革的全面而系统的讨论，而是在一步步筛选、提炼之后，最终聚焦于推进追求多年而未果的个人所得税既定改革目标的实现——怎样才能迈出走向“综合与分类相结合”的脚步？

在我们看来，这实在是当前中国最值得研究、最需要关注、最迫切解决的一个关键问题。

（一）

中国个人所得税的改革目标定位于“综合与分类相结合”，起码可以追溯至 20 世纪 90 年代中期——1994 年的税制改革完成不久、第九个五年计划制定并启动之时。迄今，已经跨越了四个五年规（计）划。

“九五”计划，在其第三部分第四个问题中作了如下表述：“建立覆盖全部个人收入的分类与综合相结合的个人所得税制”；

“十五”计划，在其第十六章第六节中作了如下表述：“建立综合与分类相结合的个人所得税制度”；

“十一五”规划，在其第三十二章第二节中作了如下表述：“实行综合和分类相结合的个人所得税制度”；

“十二五”规划，在其第四十七章第三节中作了如下表述：“逐步建立健全综合与分类相结合的个人所得税制度，完善个人所得税征管机制”。

一个税种的改革规（计）划，追求了十几年之久而未有结果；并且，虽一再受阻，但始终未加改变，从而历经三次“被搬家”——由“九五”搬至“十五”，又从“十五”搬至“十一五”，再从“十一五”搬至“十二五”，正可谓“历尽艰辛，痴心不改”。这在中国税收改革乃至整个中国经济体制改革历史上，不能不算是一个罕见的特例。



(二)

深究起来，在经历转型期的中国，个人所得税的改革之所以锁定并始终坚守“综合与分类相结合”这一目标，盖因于构建、完善居民收入分配调节机制的需要。

现代税收体系，有别于以往或传统意义上的税收体系。其主要的特征，就在于它的功能是多重的，而非单一的。从理论上讲，现代税收的功能被高度概括为三个：取得收入、调节分配和稳定经济。这三个功能，要分别由不同的税种来担纲。就像是一个在由诸多税种所构成的“交响乐队”税收体系中，虽然每个税种都具有取得收入的功能，但不同税种的功能侧重存有差异。相对而言，直接税较之间接税，具有更大地调节分配和稳定经济作用；间接税较之直接税，则具有更大地取得收入作用。作为直接税类下的个人所得税，不仅在中国，而且在世界上，从来都是主要基于作为调节居民收入分配和实施宏观调控的目的而课征的。围绕它的调整事项，当然要基于调节居民收入分配和实施宏观调控的需要而展开。

具体到中国，伴随着市场化改革进程的日益深入，特别是在正式确立社会主义市场经济体制的改革目标之后，不仅越来越面临着居民收入分配差距日渐拉大的严峻挑战，而且，与此同时也越来越受制于政府手中缺乏调节居民收入分配手段的残酷现实。于是，重新构建一套适应市场经济体制的居民收入分配调节机制，便成为当务之急。作为一种既植根于市场经济土壤，又是政府所能掌握的为数不多的再分配手段之一，个人所得税在居民收入分配调节中的作用，得以迅速凸显。

然而，一旦将调节居民收入分配的希望寄托于个人所得税，人们很快发现，现行的个人所得税，尚不能担负起如此的重任。

现行个人所得税实行的是分类所得税制。它名义上是一个税种，实质上分作 11 个征税项目——工资薪金所得、个体工商户生产经营所得、企事业单位承包（承租）经营所得、劳务报酬所得、稿酬所得、特许权使用费所得、利息（股息、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等。对于上述不同的征税所得项目，采取的是不同的计征办法、适用的是不同的税率表格。这样的税制安排，其优点是便于征管，可以从源征税，代扣代缴。但其致命的缺陷，就是不利于调节居民收入分配差距。

比如，人与人之间的收入差距，本来是综合而非单一项目的收入差距。在不计算综合收入水平的条件下，分别就居民的每一个单项收入征税，其所能达到的调节作用，至多只限于单一项目收入本身。除非人们的收入来源单一化，否则，针对单一项目而非加总求和之后的综合性收入的调节，无异于“盲人摸象”。

再如，即便在单一项目收入如工薪收入的视野内，由于不同纳税人的负担状况不同，扣除负担之后的经济境遇便会有很大的差异。在不计算差异颇大的负担账的条件下，仅着眼于居民的工薪收入账并随之征税，其所带来的调节效应，只会加剧既有的不公平而非有助于社会公平目标的实现。

又如，作为工薪所得费用减除额，其最重要的特征应当是差异化——不同经济境遇的人适用不同的扣除规定，从而体现净所得征税原则。在我国，人们之所以习惯于将减除额误读为起征点，恰是因为，现行个人所得税实行了标准化的减除额——让不同经济境遇的人适用了统一的扣除标准。在忽略人与人之间的费用开支差异条件下所进行的个人所得税调节，当然不符合净所得征税的原则，有悖于社会公平。

诸如此类的问题，还可举出许多。改变这种状况的一个可以选择的办法，就是参照国际经验，走“综合与分类相结合”所得税制的道路。

有别于分类所得税制，“综合与分类相结合”所得税制的基本特点，是除一部分特殊的收入项目外，其余的所有来源、所有项目的收入都须在加总求和的基础上，一并计税。

这样做，进入其调节视野的居民收入，便不再限于单一项目，而是综合性收入。鉴于收入来源日趋多元化的现实背景，建立在综合计征基础上的个人所得税调节，无疑是更贴近居民收入分配差距现实的调节。

这样做，先算账、再征税，便不再是一句空话。在计算纳税人综合收入账的同时，由于抚养或赡养人口不同、居住区域不同、身体状况不同等因素而形成的负担差异，便有了据实核算、相应扣除并再予征税的可能。

这样做，个人所得税计征中的减除额，就有了实行差异化的可能。不同经济境遇的人，便可以跳出标准减除额的局限而适用差异化的扣除规定，从而使得按净所得征税成为现实。由此，减除额也就不再会被人们误读为起征点。

(三)

然而，“综合与分类相结合”所得税制终究要建立在纳税人个人申报的基础上。如何推进这样一种以综合计征为特点的全新的个人所得税制度，一直在考验着中国现实的税收征管机制。

毋庸赘言，迄今为止，中国现实的个人所得税税收征管机制，仍停留于“间接”征收、“截流”管理的水平。这种情形，显然不适应建立在纳税人个人申报基础上的综合计征的需要。一旦走出既有的从源征税、代扣代缴的个人所得税征管轨道，现实税收征管机制的“底线”便极可能被突破，从而陷税务机关于尴尬境地。

正是在这种现实税收征管机制的“瓶颈”制约下，再加上个人所得税纳税人众多、百姓纳税意识淡薄等现实国情因素的考虑，虽然历经了至少三个五年（计）规划的追求，在长达十几年的时间里，“综合与分类相结合”的个人所得税制度始终在研究层面徘徊，而未能取得多少实质进展。

或许正是由于看不到短期出现革命性变化的希望，在当前的中国，每当谈到个人所得税由分类制到“综合与分类相结合”的改革，总会有条件不具备的忧虑和相伴而生的躲闪之举。

但是，不管怎样，长期躲闪，久拖不决，终归不是万全之策。时至今日，鉴于收入分配矛盾的解决或者缓解，已经不容我们再拖，且无多少躲闪的余地。牵涉个人所得税的几乎所有的问题或矛盾，都须在“综合与分类相结合”的改革框架内求得解决。故而，尽快地谋划一场包括税制安排、税收征管在内的革命性变化并由此破解实行“综合与分类相结合”的个人所得税制度的重重障碍，让建立在综合计征基础上的个人所得税制度“落户”中国，已成为迫在眉睫之举。

(四)

中国 30 多年改革历程所获取的一条基本经验，就是“渐进”。这不仅适用于整体改革，也适用于类似个人所得税这样的具体改革项目。认识到实行“综合与分类相结合”的个人所得税制度不可能一蹴而就，在当前的中国，要迈出走向“综合与分类相结合”个人所得税制度的脚步，一个几乎唯一的可行选择就是：取渐进式方案，走渐进式道路。

本报告所致力于完成的主要任务或致力于作出的主要贡献，就是在全面而系统地总结有关个人所得税的国际经验以及中国国情的基础上，拿出一套渐进地走向个人所得税既定改革目标——“综合与分类相结合”的实施方案。

这项工作，启动于 2009 年春季，持续了两年多的时间。这两年，也恰是我国收入分配领域的矛盾日趋严峻、人们对于个人所得税改革的诉求日趋强烈的时期。在经历了围绕缓解收入分配矛盾以及调整个人所得税举措的一系列挫折和百般无奈的体味之后，我们的研究颇有些“置之死地而后生”的悲壮色彩。换言之，紧迫感和使命感，一直同本报告的进程如影随形、亦步亦趋。

读者面前的这本报告的核心内容，实质上就是我们关于渐进式推进个人所得税“综合与分类相结合”改革的建议方案。也可简称为“财贸所方案”。

我们自知，尽管数易其稿、反复推敲，限于水平和经验，本报告所拿出的方案并不完善，只能称之为一个“靶子”，起到抛砖引玉作用。

我们期望，以本报告作为“靶子”，能够有助于深化当前围绕个人所得税改革问题的讨论，并由此将有关个人所得税问题的聚焦点转换到既定的改革轨道，从而形成一股加快推进“综合与分类相结合”的个人所得税制度的强大的社会力量。

欢迎批评指正。

高培勇

2011 年 5 月 28 日

本报告写作组名单

主 编 高培勇

副 主 编 张 斌

执 笔 1. 范建鏊

2. 张德勇

3. 马 珺

4. 马 珺 卢 艺 李 文

5. 张 斌 何代欣

6. 蒋 震

7. 苑德宇

8. 滕祥志

9. 张 斌

中国个人所得税改革大事记（1949.10～2011.5） 范建鏊

部分财政经济发展指标

冯 静

英文译校

张德勇

特别鸣谢

本报告的完成，得力于许多机构和人士的无私帮助和热情支持。如下所列出的长串名单，只是其中的主要贡献者（排名不分先后）：

国家税务总局所得税管理司副司长刘丽坚女士；

中国人民大学教授安体富先生；

国家税务总局税收科学研究所所长刘佐研究员；

国家税务总局税收科学研究所副所长靳东升研究员；

山东大学经济学院副院长李文教授；

北京市地方税务局总经济师卜祥来博士；

湖北省地方税务局局长许建国教授；

湖北省地方税务局副局长肖绪湖先生；

武汉市地方税务局局长罗涛先生；

湖北省地方税务局办公室主任徐正云先生；

湖北省地方税务局税政一处处长胡波女士；

湖北省地方税务局税政二处处长吴鸿先生；

湖北省地方税务局税政三处处长张雪松先生；

湖北省地方税务局社会保障处处长陈燕超先生；

湖北省地方税务局征管处处长黄捷先生；

大连市国家税务局科研所所长秦泮义博士；

广东商学院副教授赵丽萍博士；

中国政法大学副教授徐妍博士；

中国社会科学院办公厅主任施鹤安先生；

中国社会科学院财计局副局长段小燕女士；

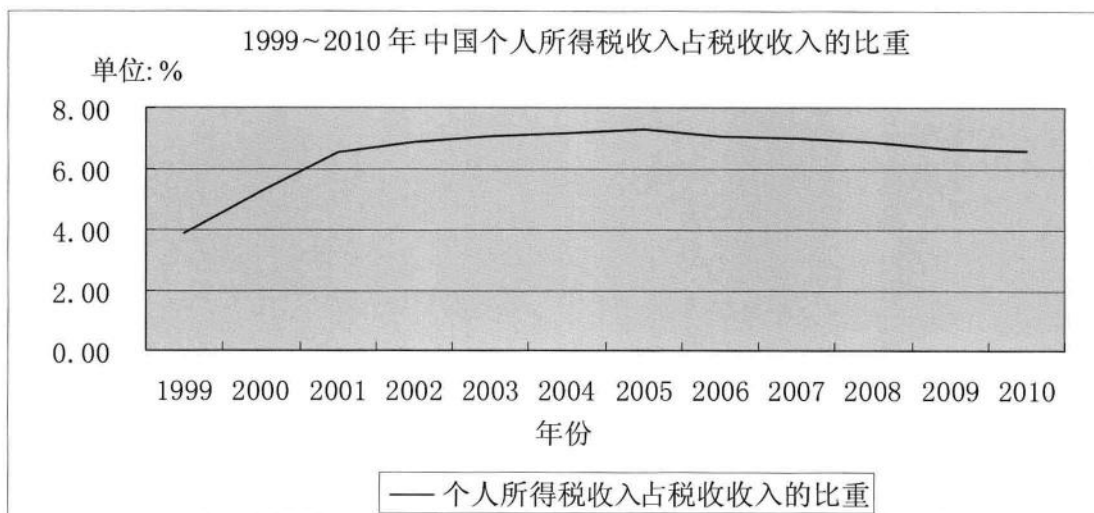
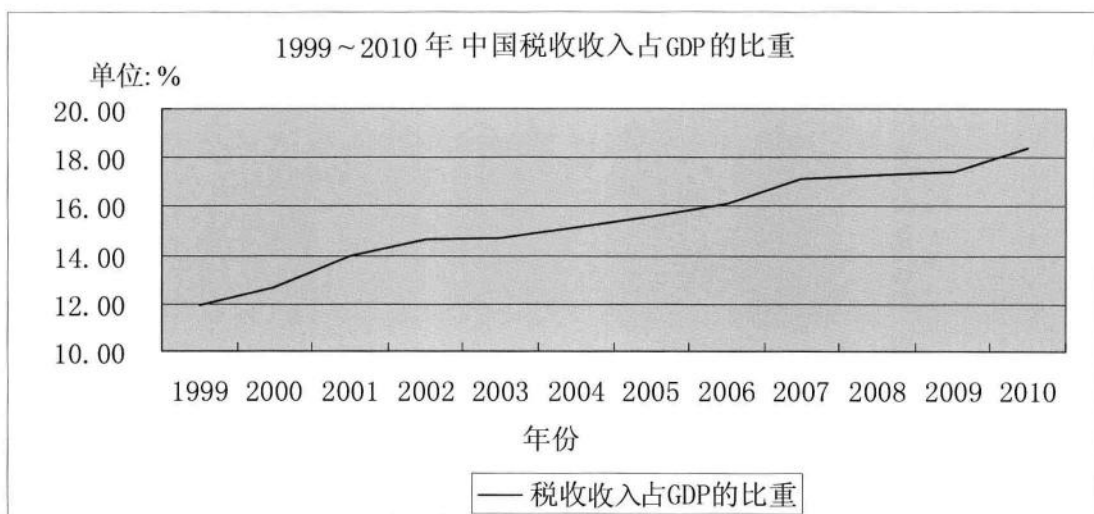
中国财政经济出版社社长贾杰先生；

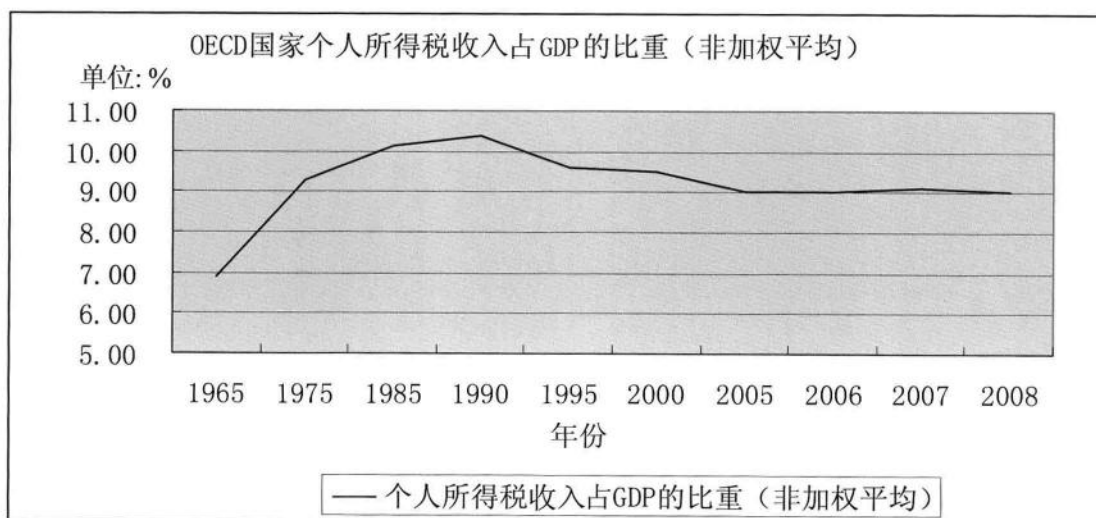
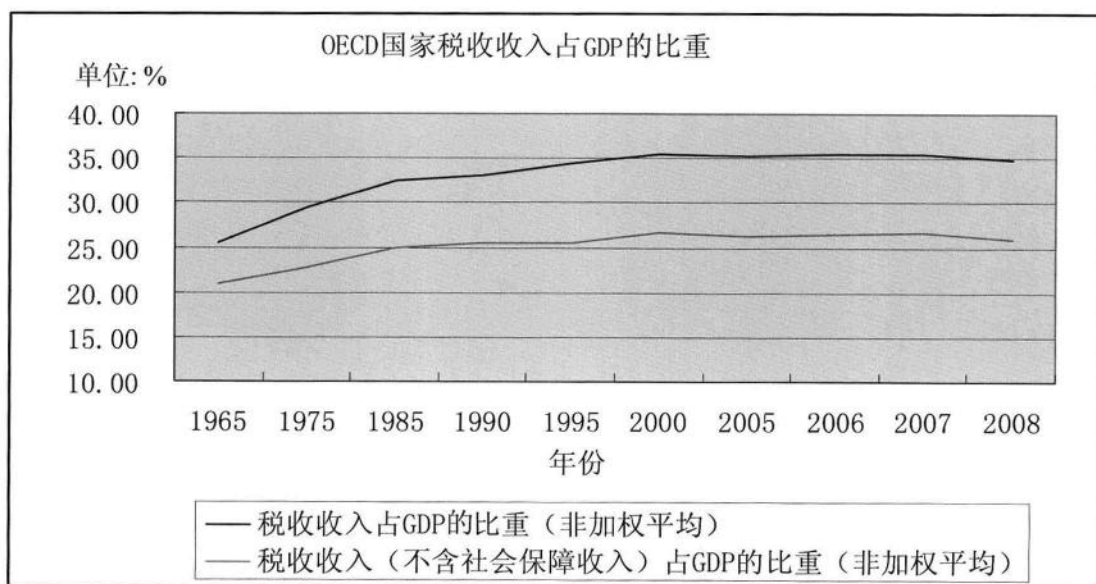
中国财政经济出版社副总编辑赖伟文先生；

中国财政经济出版社财政分社社长李洪波先生；

中国财政经济出版社财政分社副社长杨波先生。

在此，特别鸣谢。







目 录

1. 中国个税改革：目标定位与路径选择	(1)
1.1 个人所得税改革的目标取向	(1)
1.2 实施个税改革的必要性和紧迫性	(12)
1.3 个税改革指导思想：现行约束条件下的改进与优化	(15)
1.4 个税改革原则与路径选择	(17)
1.5 小结：“聚光灯”照耀下的个税改革	(18)
主要参考文献	(19)
2. 中国个人所得税的现状与问题	(21)
2.1 中国个人所得税制度的演进	(23)
2.2 中国个人所得税的现状	(25)
2.3 中国个人所得税面临的问题	(32)
主要参考文献	(40)
3. 个人所得税变迁的世界趋势	(43)
3.1 个人所得税及其征收：分析基础	(45)
3.2 传统个人所得税的不同模式	(47)
3.3 当代几种典型的个人所得税改革提议	(51)
3.4 小结：全球化背景下个人所得税的变革趋势	(56)
主要参考文献	(58)
4. 世界主要国家个人所得税比较	(59)
4.1 个人所得税现状	(61)
4.2 个人所得税课税模式的国际比较	(68)
4.3 个人所得税税基	(73)

4.4	个人所得税征管遵从制度比较	(77)
4.5	典型国家的个人所得税	(80)
4.6	小结	(86)
	主要参考文献	(87)
5.	走向“综合与分类相结合”：一个渐进式方案	(89)
5.1	渐进式改革方案的基本框架	(91)
5.2	适用综合计征纳税人的界定：年所得 12 万元以上	(95)
5.3	适用综合计征所得项目的界定	(96)
5.4	分类计征税率与综合计征税率	(100)
5.5	综合费用扣除项目	(104)
	主要参考文献	(107)
6.	适应“综合与分类相结合”的征管模式改革	(109)
6.1	现行个人所得税征管机制存在的主要问题	(111)
6.2	转变个人所得税征管模式的必要性和紧迫性	(113)
6.3	个人所得税征管机制的模式选择	(114)
6.4	征管模式改革的基本框架与主要内容	(116)
6.5	建立完善的纳税服务和税务中介体系	(122)
	主要参考文献	(124)
7.	征管条件与配套措施	(125)
7.1	健全个税征管信息化体系	(127)
7.2	完善税收征管的激励约束机制	(131)
7.3	铸就强有力的税务征管和税收执法队伍	(133)
7.4	提高纳税人纳税意识	(134)
7.5	其他相关配套措施	(136)
	主要参考文献	(137)
8.	配套措施的法律完善	(139)
8.1	自行申报制度的法律完善	(141)
8.2	税收征管配套措施的法律完善	(143)
8.3	税收争议解决机制的法律完善	(149)
8.4	其他配套措施的法律完善	(152)
	主要参考文献	(155)
9.	结束语	(157)

中国个人所得税改革大事记 (1949. 10 ~ 2011. 5)	(161)
---	---------

部分财政经济发展指标	(165)
------------------	---------

附录 1 《中华人民共和国个人所得税法》	(188)
附录 2 《中华人民共和国个人所得税法实施条例》	(191)
附录 3 《个人所得税管理办法》	(196)
附录 4 《个人所得税自行纳税申报办法 (试行)》	(203)
附录 5 《个人所得税全员全额扣缴申报管理暂行办法》	(208)
附录 6 《国家税务总局关于进一步加强高收入者个人所得税征收管理的通知》	(211)
附录 7 《国家税务总局关于切实加强高收入者个人所得税征管的通知》	(214)

专栏

1-1 《个人所得税法》的五次修订	(5)
1-2 部分国家个人所得税收入的比重	(7)
1-3 《中华人民共和国个人所得税法修正案 (草案)》	(9)
1-4 “综合与分类相结合”个人所得税改革一再“被搬家”	(13)
2-1 部分国家个人所得税工资所得源泉扣缴与纳税申报的关系	(38)
3-1 综合型个人所得税税基的理论起源	(47)
4-1 英国个人所得税下的应税收入分类	(82)
6-1 国家税务总局颁布《关于进一步加强高收入者个人所得税征收管理的通知》	(115)
6-2 美国个人所得税的稽查情况	(120)
6-3 美国对个人所得税偷逃税的处罚	(121)
6-4 国外纳税服务的做法	(122)
7-1 一些国家的税务代码制度	(128)
7-2 意、俄对大额现金交易的控制措施	(130)
7-3 平台把工作摆上桌面——襄樊市涉税信息互动平台	(131)
7-4 厦门国地税联合推出纳税信用等级 A 级纳税人激励办税服务措施	(132)
7-5 世界各国税务警察面面观	(133)
7-6 纳税意识与政府职能转换	(135)
8-1 税收保全与税收强制执行措施的区别	(145)
8-2 目前税企争议未浮出水面的原因	(149)
8-3 部颁税法规则的审议机制展望	(151)

图

2-1 2000 ~ 2010 年个人所得税收入规模及其增长速度	(26)
2-2 2000 ~ 2010 年财政收入、税收收入及个人所得税收入增速比较	(26)
2-3 2000 ~ 2010 年主要税种收入占税收收入的比重	(33)

2-4	2009 年各地个人所得税收入比重	(34)
4-1	1970 ~ 2008 年 OECD 国家个人所得税收入、税收收入及 GDP 的相对变化 态势	(62)
4-2	2008 年不同国家个人所得税收入、税收收入及 GDP 对比	(63)
4-3	2003 ~ 2010 年个人所得税平均边际税率变化趋势	(64)
4-4	2009 年部分国家最高边际税率及应税收入	(67)
4-5	中国周边国家采用单一税率的个人所得税税率对比	(67)
5-1	中国个人所得税综合制改革初始方案基本框架	(92)
6-1	未来个人所得税征管模式的简要流程图	(116)

表

1-1	2002 ~ 2009 年中国的税制结构	(7)
2-1	2006 ~ 2009 年自行纳税申报情况一览表	(31)
2-2	2000 ~ 2008 年个人所得税分项目收入占比情况表	(35)
2-3	我国个人所得税费用（成本）扣除方法与适用税率表	(37)
2-4	2001 ~ 2008 年度中国台湾地区综合所得税实征数及扣缴税款统计表	(39)
4-1	部分 OECD 国家个人所得税税率级次变化	(64)
4-2	单一税率“俱乐部”	(65)
4-3	2011 年部分国家个人所得税边际税率及税率级次	(66)
4-4	“金砖四国”个人所得税有效税率	(68)
4-5	北欧四国所得税改革前后的税率	(70)
4-6	典型国家的个人所得税模式及其主要特征	(70)
4-7	个人所得税税基：部分所得项目	(74)
4-8	个人所得税税基：部分扣除项目	(75)
4-9	2009 年部分国家个人所得税基本宽免额及其与人均 GDP 的比较	(76)
4-10	典型国家针对居民纳税人的源泉扣缴和信息报告制度	(78)
4-11	美国联邦个人所得税概览	(79)
4-12	英国个人所得税概览	(82)
4-13	2010 ~ 2011 年英国个人所得税：一般所得的基本免征额	(83)
4-14	2010 ~ 2011 年英国个人所得税：已婚夫妇扣除	(83)
4-15	2010 ~ 2011 年英国个人所得税：一般所得	(84)
4-16	2010 ~ 2011 年英国个人所得税：股息所得	(84)
4-17	瑞典个人所得税概览	(84)
4-18	2010 年瑞典个人所得税：标准扣除额	(85)
5-1	劳动所得与资本所得的划分	(97)
5-2	个人所得税税率表一	(101)
5-3	拟修订的个人所得税税率表一	(101)
5-4	个人所得税税率表二	(102)
5-5	拟修订的个人所得税税率表二	(102)
5-6	按年度调整后的工资、薪金所得税率表	(103)



CONTENTS

1. China's Personal Income Tax Reform: Target and Path	(1)
1.1 Target of Personal Income Tax Reform	(1)
1.2 Necessity and Urgency of Personal Income Tax Reform	(12)
1.3 Guidelines of Personal Income Tax Reform: Improvement and Optimization under Current Constraint Conditions	(15)
1.4 Principle and Path of Personal Income Tax Reform	(17)
1.5 Summary: Personal Income Tax Reform in the Spotlight	(18)
References	(19)
2. Current Situation and Problems of China's Personal Income Tax	(21)
2.1 Evolution of China's Personal Income Tax System	(23)
2.2 Current Situation of China's Personal Income Tax	(25)
2.3 Problems of China's Personal Income Tax	(32)
References	(40)
3. Evolutionary Trend of Personal Income Tax in the World	(43)
3.1 Personal Income Tax and Its Administration; Analytical Basis	(45)
3.2 Different Patterns of Traditional Personal Income Tax	(47)
3.3 Several Typical Contemporary Proposals for Personal Income Tax Reform	(51)
3.4 Summary: Trends in Personal Income Tax Reform in the Context of Globalization	(56)
References	(58)

4. Major Countries' Personal Income Tax	(59)
4.1 Current Situation of Personal Income Tax	(61)
4.2 International Comparison of Personal Income Tax Patterns	(68)
4.3 Personal Income Tax Base	(73)
4.4 Comparison of Personal Income Tax Administration and Compliance Systems	(77)
4.5 Personal Income Tax in Selected Countries	(80)
4.6 Summary	(86)
References	(87)
5. Towards the Combined Personal Income Tax: A Progressive Program	(89)
5.1 Basic Framework of Progressive Program	(91)
5.2 Taxpayer with an Annual Income over 120,000 yuan Applying Comprehensive Taxation	(95)
5.3 Income Items Applying Comprehensive Taxation	(96)
5.4 Schedular Rates and Comprehensive Rates	(100)
5.5 Lump-Sum Deduction Items	(104)
References	(107)
6. Tax Administration Reform Suitable to the Combined Personal Income Tax System	(109)
6.1 Main Problems of Existing Personal Income Tax Administration	(111)
6.2 Necessity and Urgency of Reforming Personal Income Tax Administration	(113)
6.3 Pattern Choice of Personal Income Tax Administration	(114)
6.4 Basic Framework and Main Content of Tax Administration Reform	(116)
6.5 Establishing a Sound System of Taxpayer Service and Tax Agency	(122)
References	(124)
7. Necessary Requirements and Complementary Measures of Personal Income Tax Administration	(125)
7.1 Improving the Information System of Tax Administration	(127)
7.2 Perfecting the Incentive and Restraint Mechanisms of Tax Administration	(131)
7.3 Creating a High-Quality Team of Tax Administration	(133)
7.4 Raising Citizen's Tax Awareness	(134)
7.5 Other Complementary Measures	(136)
References	(137)
8. Improvement of Tax Laws	(139)
8.1 Legal Improvement of Self-Declaration System	(141)
8.2 Legal Improvement of Supporting Measures of Tax Administration	(143)
8.3 Legal Improvement of Other Supporting Measures	(149)