

个人所得税 政策与改革

GEREN SUODESHUI
ZHENGCE YU GAIGE

计金标 著

•42

立信会计出版社

GEREN SUODESHUI ZHENGCE YU GAIGE

97

F810.42

228

2

个人所得税 政策与改革

XH/C37/20

计金标 著

立信会计出版社

立信财经丛书
个人所得税政策与改革

计金标 著

立信会计出版社出版发行

(上海中山西路 2230 号)

邮政编码 200233

新华书店经销

上海曙光印刷厂印刷

开本 850×1168 毫米 1/32 印张 8.75 . 插页 2 字数 208,000

1997 年 8 月第 1 版 1997 年 9 月第 1 次印刷

印数 1-4,000

ISBN 7-5429-0504-X/F · 0468

定价: 14.30 元

序

计金标同志现就职于中央财经大学税务系,从1994年开始进入中国人民大学财政金融系跟随我攻读博士学位研究生,其研究方向为税收理论与实践。最近他完成了关于个人所得税理论与政策的一部专著,请我写一个序,我欣然应允。

个人所得税对今天的中国居民来说应该并不陌生了。但严格说来我国的个人所得税历史并不长,建国以后征收现代意义上的个人所得税应该说只是改革开放以后的事情。因此无论在理论上还是政策的设计方面,我们还有很多东西可以研究。特别是随着我国收入分配制度的改革不断深入,收入分配差距的不断扩大,以及财政收入占国民收入的比重逐年下降,如何利用个人所得税来实现收入再分配的功能,同时为国家财政提供更广阔的税源便成了摆在我国税务理论和政策研究工作面前的一个重要而艰巨的任务。计金标同志能选择这样一个课题进行较深入的研究,我认为是很很有勇气的,也是很有意义的。

《个人所得税政策与改革》这本书是研究个人所得税理论、政策及我国个人所得税改革方向的。全书主要研究了三个大方面的问题:一是完整深入地研究了个人所得税的基本原理,包括个人所得税的含义界定、个人所得税的历史、个人所得税制的模式、个人所得税的征收管理的特点和方法。二是从效率和公平两个角度集中研究了个人所得税的经济效应问题。作者引用了大量的研究材料,对个人所得税的效应包括它对家庭储蓄、投资及分配的影响作了深入的研究。三是结合对国际上个人所得税制度的一般研究和

我国个人所得税的历史和现状,系统分析了我国现行个人所得税制的特点和存在问题,并对我国个人所得税制改革的方向作了很有意义的探索。全书对每个问题的研究都引用了国内外的大量材料,说明作者对这个问题的研究是下了功夫的。其中对个人所得税制模式的比较研究、对应税总所得的确定、个人所得税征收管理的成本和逃税问题、个人所得税对劳动供给的效应和储蓄的效应问题、个人所得税对公平分配的作用机制的研究等在理论上具有一定深度。有一些问题的研究具有一定的开拓意义,如对个人所得税发展的研究,对个人所得税的转嫁与归宿的研究,个人所得税对效率影响的研究等都有重要理论价值。从政策研究角度来看,作者对现行个人所得税政策问题的分析,对个人所得税在未来我国税制体系中的地位的分析,对我国个人所得税制目标模式的探讨,对过渡时期我国个人所得税制建设问题的研究都有独到之处。

至今为止国内还没有专门研究个人所得税理论和政策的专著,计金标同志的《个人所得税政策与改革》填补了这方面的空白。正因为这是学术性较强、研究难度较大的著作,再加上不断变化的改革实践,有些问题是不可能在一本书中就可以得到彻底解决的,如我国个人所得税制的模式是否就如计金标同志所论述的方向也不是完全有把握的,对个人所得税转嫁和归宿等问题的研究也是可以再深入一步的。这是理论研究中经常出现的情况,但作为一家之言,我认为计金标同志的研究对个人所得税理论的研究将起到积极的推动作用,对个人所得税制改革实践也将起到一定的指导意义。我也希望他在税收领域继续作深入研究,为繁荣我国税收理论研究起到一个青年税收理论研究者应起的作用。是为序。

侯学煜

1997年4月于北大中关村

目 录

1 若干基本概念	1
1.1 对税收含义的一般界定及与个人所得税研究的关系 ...	1
1.1.1 界定税收含义的必要性	1
1.1.2 对税收含义的进一步理解	3
1.1.3 税收含义的研究与个人所得税研究的关系	4
1.2 政府征税依据	5
1.3 税收效率原则与税收公平原则.....	10
1.3.1 效率及其衡量.....	10
1.3.2 税收的效率原则.....	11
1.3.3 公平的含义及其衡量.....	12
1.3.4 税收公平原则.....	13
1.4 税收收入效应与税收替代效应.....	14
1.4.1 收入效应和替代效应的一般含义.....	14
1.4.2 税收的收入效应和替代效应.....	15
2 个人所得税基本原理(一).....	16
2.1 个人所得税的含义.....	16
2.1.1 所得及其分类.....	16
2.1.2 个人所得及其分类.....	22
2.1.3 以资本利得含义为例说明所得含义的复杂性.....	23
2.1.4 个人所得税及其征收依据问题.....	28
2.2 英美个人所得税的起源和发展.....	32

2.2.1	英国个人所得税的产生和发展·····	32
2.2.2	美国个人所得税的产生和发展·····	37
2.2.3	个人所得税的现状·····	38
2.3	个人所得税制的模式·····	39
2.3.1	个人所得税模式的定义·····	39
2.3.2	主要国家个人所得税制模式的发展及对各大洲 税制模式实践的分析·····	40
2.3.3	对混合所得税制的分析·····	43
2.3.4	对综合所得税制和分类所得税制的比较及其 启示·····	44
2.3.5	个人所得税模式选择的决定因素·····	47
2.4	应税所得·····	48
2.4.1	应税总所得及其确认·····	48
2.4.2	应税净所得·····	50
2.5	个人所得税的税率·····	54
2.5.1	关于税率的几个基本概念·····	54
2.5.2	对各国个人所得税税率的比较·····	58
3	个人所得税基本原理(二)·····	61
3.1	个人所得税征收管理的复杂性·····	61
3.1.1	个人所得税纳税人的多元化·····	61
3.1.2	收入来源的多元化·····	63
3.1.3	应税所得确定的复杂性·····	64
3.1.4	个人所得税逃税现象的严重性·····	65
3.2	个人所得税征收的一般方法·····	66
3.2.1	源泉征收法·····	66
3.2.2	所得税申报法·····	72
3.2.3	个人所得税征收的其他方法·····	75

3.3	个人所得税的征管成本·····	76
3.3.1	从政府角度的考察·····	76
3.3.2	从纳税人角度的考察·····	77
3.4	个人所得税的逃税问题·····	78
3.4.1	逃税的含义·····	78
3.4.2	产生逃税的原因·····	79
3.4.3	个人所得税逃税对社会经济的影响·····	81
4	个人所得税效应分析——从效率角度的考察·····	83
4.1	个人所得税与劳动供给·····	83
4.1.1	研究个人所得税与劳动供给的意义·····	83
4.1.2	个人所得税与劳动力供给曲线·····	84
4.1.3	个人所得税对劳动力供给的收入效应和替代效应·····	86
4.1.4	个人所得税采用不同税率情况下对劳动力供给的不同影响·····	87
4.1.5	个人所得税影响劳动力供给的实证分析·····	90
4.2	个人所得税与家庭储蓄·····	94
4.2.1	家庭储蓄及其决定因素·····	94
4.2.2	个人所得税对家庭储蓄的收入效应和替代效应·····	97
4.2.3	个人所得税对家庭储蓄影响的实证分析·····	102
4.3	个人所得税与私人投资·····	103
4.3.1	私人投资及其决定因素·····	103
4.3.2	个人所得税对家庭投资的影响·····	103
5	个人所得税效应分析——从公平角度的考察(一)·····	106
5.1	收入分配公平程度的进一步分析·····	106

5.1.1	洛伦兹曲线	106
5.1.2	基尼系数	107
5.2	个人所得税影响收入分配公平的作用点	107
5.2.1	机会公平和结果公平	108
5.2.2	长期贫穷和边际贫穷	109
5.3	个人所得税影响收入公平分配的机制	110
5.3.1	个人所得税的总体税负	110
5.3.2	个人所得税的税负结构	111
5.3.3	采用累进税率是个人所得税实现收入分配公平的有力工具	113
5.3.4	个人所得税的税收支出措施是实现收入分配公平的重要途径	115
5.3.5	个人所得税对收入分配公平的调节还应与转移支付制度、社会保险税、遗产税、财产税等相配合	115
5.4	个人所得税的指数化与收入分配公平	116
5.4.1	通货膨胀对个人所得税的扭曲	116
5.4.2	政府可以采取的措施——指数化	117
5.5	税收调节收入分配公平的若干实证分析	119
5.5.1	美国的实证分析	120
5.5.2	英国的实证分析	123
5.6	负所得税理论与实践	125
5.6.1	负所得税的基本含义	125
5.6.2	负所得税提出的制度性背景及若干方案	126
5.6.3	负所得税的评价	128
6	个人所得税效应分析——从公平角度的考察(二)	130
6.1	对资本或资本所得的课税	130

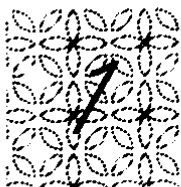
6.1.1	短期资本供给与税负归宿	130
6.1.2	长期资本的供给与税收归宿	132
6.1.3	对资本的需求	133
6.2	对资本或者资本收益征收个别所得税的归宿问题 ...	134
6.3	个人所得税的归宿	136
6.3.1	个别所得税的归宿	136
6.3.2	一般所得税的归宿	137
6.3.3	所得税转嫁与归宿的最终影响	139
7	个人所得税的重复课税及消除	140
7.1	个人所得税的重复课税及其产生	140
7.1.1	个人所得税重复课税的含义和种类	140
7.1.2	个人所得税重复课税的产生	141
7.2	对若干跨国个人所得的征税惯例	144
7.2.1	国际税收协定与国际税收惯例	144
7.2.2	对劳务报酬的征税	145
7.2.3	对股息和利息的征税	146
7.2.4	对特许权使用费的征税	146
7.2.5	对某些特殊人员所得的征税	147
7.3	个人所得税重复课税的消除	147
7.3.1	制度性个人所得税重复课税的消除	147
7.3.2	经济性重复课税的消除	148
7.3.3	司法性重复课税的消除	148
8	美英荷三国的个人所得税制	150
8.1	美国个人所得税的基本制度	150
8.1.1	纳税人和征税范围	150
8.1.2	应税所得	150

8.1.3	税率结构	153
8.1.4	课征方式	154
8.2	英国的个人所得税制度	155
8.2.1	个人所得税的纳税人	155
8.2.2	税基	156
8.2.3	资本利得	157
8.2.4	宽免、扣除和抵免(1994~1995 年)	158
8.2.5	损失	161
8.2.6	税率	161
8.2.7	征收	162
8.3	荷兰的个人所得税制度	163
8.3.1	纳税人	163
8.3.2	税基	163
8.3.3	资本利得	166
8.3.4	宽免、扣除和抵免	167
8.3.5	损失	169
8.3.6	税率	169
8.3.7	征收	170
8.4	对美英荷三国个人所得税制的简要评价	170
8.4.1	对美国个人所得税制的简要评价	171
8.4.2	对英、荷两国个人所得税制的简要评价	174
9	中国个人所得税的历史与现状	175
9.1	新中国成立到 1979 年以前的个人所得税制度	175
9.2	经济体制改革以来个人所得税制的演变	178
9.2.1	个人所得税制建立的背景	178
9.2.2	1980 年开征的个人所得税及其特点分析	180
9.2.3	1986 年开征的城乡个体工商户所得税	181

9.2.4	1987 年开征的个人收入调节税	181
9.3	1993 年后的个人所得税制	182
9.3.1	1993 年对个人所得税制的调整	182
9.3.2	现行个人所得税制的主要内容	182
10	我国现行个人所得税制的特点和问题	192
10.1	现行个人所得税的特点	192
10.2	对我国现行个人所得税制主要问题的分析	195
10.2.1	总的判断	195
10.2.2	现行个人所得税制度设计方面的主要问题	195
11	个人所得税的若干理论问题与税制目标模式设计	211
11.1	我国个人所得税的地位问题	211
11.1.1	所得税在我国税制体系的地位及发展方向	211
11.1.2	我国个人所得税的地位问题	215
11.1.3	个人所得税地位的决定因素分析	220
11.2	个人所得税的政策目标问题	228
11.2.1	为财政提供一项稳定的收入来源	229
11.2.2	调节收入分配,促进收入分配的公平化	229
11.3	个人所得税的立法和归属问题	233
11.3.1	个人所得税及其收入分配的立法问题	233
11.3.2	个人所得税与分税制	235
11.4	我国个人所得税制模式的选择	236
11.5	个人所得税征收范围的确定	237
11.5.1	纳税人的范围	237
11.5.2	应税所得的确认	239
11.6	纳税单位的选择问题	241
11.6.1	以家庭为纳税单位的理论分析	241

11.6.2	我国现行的纳税单位选择与个人所得税的目标是相违背的·····	242
11.7	扣除项目问题·····	243
11.7.1	不予计列的项目·····	244
11.7.2	费用项目的扣除·····	244
11.7.3	个人宽免额的扣除·····	244
11.8	个人所得税税率的设计·····	245
11.9	个人所得税的征管模式·····	245
11.10	个人所得税的配套税种·····	246
12	向目标模式迈进——过渡时期个人所得税制的建设·····	247
12.1	过渡时期个人所得税制建设的主要目标·····	247
12.2	过渡时期个人所得税制的基本框架·····	248
12.2.1	过渡时期个人所得税制的模式·····	248
12.2.2	纳税人的范围·····	249
12.2.3	应税所得的范围·····	249
12.2.4	关于个人所得税税率的设计·····	256
12.2.5	费用扣除与免税项目·····	256
12.2.6	申报单位·····	257
12.3	过渡时期个人所得税的征收管理·····	257
12.3.1	建立纳税人编码制度·····	257
12.3.2	引进蓝色申报制度·····	258
12.3.3	建立纳税人标号制度·····	259
12.3.4	建立纳税人和雇主双向强制申报制度·····	259
12.3.5	提高税务部门的法律地位·····	260
12.3.6	改革结算体系·····	260
12.3.7	建立计算机管理信息网络·····	260
12.3.8	加强税务人员的素质培训·····	261

12.3.9	提高纳税人的荣誉感.....	261
12.3.10	加强有关部门的协作	261
12.3.11	加强个人所得税的代扣代缴制度	261
12.3.12	建立纳税人服务体系	262
12.4	一项值得尝试的建议.....	262
12.4.1	教育贡献税的性质.....	263
12.4.2	教育贡献税的对象及计征.....	264



若干基本概念

1.1 对税收含义的一般界定及与个人所得税研究的关系

1.1.1 界定税收含义的必要性

在经济理论研究中经常要对一些经济范畴作出含义上的约定或严格界定。这一方面是为了给理论探讨提供讨论前提,以免理论研究中出现概念上的混乱,另一方面也是理论与实际本身的需要。税收含义的界定就是要解决什么是税收的问题。“应该指出,这决不是概念游戏或过时的思维方式。这是涉及很现实的经济体制改革问题和人们自觉的纳税意识问题。”^①从我国税制改革的实际来看,1980年至今,税制改革的每一个重大步骤都涉及到对税收概念的重新认识问题。国营企业第一步、第二步利改税时就需要解释为什么对国营企业可以征税和征税的依据,以及科学地界定税收与利润上缴两种分配方式的区别。随着改革的不断深入,更由于社会主义市场经济体制的确定,我们进一步认识到国家参与国有企业利润分配应凭借国有资产所有者和社会管理者的双重身份,采取利润和税收两种形式,实行税利分流。这就需要进一步从理论上

^① 侯梦麟:《国家税收》(杨秀琴主编),中国人民大学出版社1994年第1版,第1页。

说清税收与利润的内涵,否则不仅在理论上模糊不清,在实践上也不能完全避免我们在改革中曾经出现的利改税、承包制等将利税合一,从根本上混淆两种不同依据的收入分配方式的做法。对税收含义理解得不确切也会对社会纳税意识产生不良影响。长期以来我国在税收理论上受 50 年代苏联“非税论”的影响,在分配领域中由于体制的原因,税收一般不牵涉到个人,即使对国营企业征所得税也认为只具有税收的“外壳”,加之宣传上经常将税收与旧时代苛捐杂税相联系,因而即使在今天仍有不少纳税人认为交税是自己的一种额外负担。这种对税收缺乏理性认识的现象普遍存在,对税收工作造成较严重的后果,大量偷税、抗税现象是该后果的直接体现。

古今中外,对税收含义的论述五花八门。^① 但将各种定义作一归纳整理,无非是四种观点,即收入论、活动论、关系论和工具论。^② 我们倾向于将税收看作是政府取得财政收入的一种手段或

① 在我国现有的税收文献中对税收定义的介绍已经比较全面。可参见胡善恒:《赋税论》,商务印书馆 1934 年版,第 13 页;《辞海经济分册》,上海辞书出版社 1980 年第 2 版,第 433 页;许涤新主编:《政治经济学辞典》下册,人民出版社 1982 年版,第 500 页;《财会知识手册》(财政分册),天津科学技术出版社 1983 年版,第 69 页;《简明经济学辞典》(前苏),人民出版社 1962 年版,第 377 页;王诚尧、胡中流等:《国家税收》(修订本),中国财政经济出版社 1984 年版,第 3 页;王书瑶等:《赋税导论》,经济科学出版社 1995 年第 1 版,第 58 页;西蒙·詹姆斯等:《税收经济学》,罗晓林等译,国家财政经济出版社 1988 年版,第 175~177 页;邓子基:《比较财政学》,中国财政经济出版社 1987 年版,第 175~177 页。

② 其中收入论将税收的含义归结为是收入,形式是“货币或实物”,“财富”,“财政收入”,即把税收看作是一种物。这种收入论与其说是给税收下定义,不如说是给税收收入下定义。此种观点只说明了税收是“财政收入”,但没有反映出税收作为取得财政收入的工具,也没有反映出税收作为一个经济杠杆的特性。活动论把税收看做是一个动态的过程或一种活动。这种活动论并没有抽象出税收这一经济范畴的内涵,而实际上是描述了税务工作的含义。税收是国家取得财政收入的一种手段,国家通过制定税收法律,设立税务机构,配备税务官员,按照法律征收税款,以满足公共需要的过程构成了税务工作的全部。关系论把税收看做是一种分配关系。所谓分配关系实际上是在国民收入分配过程中形成的社会各阶层、国家与社会成员个人、政府各级部门间的社会关系。它是一定社会中生产关系的主要部分。因此分配的关系实际上是不同社会体现的特性。而给税收下定义是为了回答不同社会制度下税收的共性问题,即税收概念内涵的质的规定性。因此不能用体现不同社会特性下的税收所体现的生产关系去概括作为共性的税收内涵。这是两个不同层次的问题。

方式,即工具论。基本表述为:税收是国家或政府为了满足社会公共需要制定的并依据法律规定的标准强制、无偿地取得财政收入的一种方式。

1.1.2 对税收含义的进一步理解

税收概念无论如何表述,作为税收共性的,体现税收基本内涵的有以下几点:

1. 税收的主体是国家或政府

税收与国家有本质联系,税收作为取得财政收入的一种手段,其掌握者和运用者只能是国家,可包括中央政府和地方政府,除此以外任何别的机构或组织均不能享有和行使征税权。

2. 税收的主要目的是满足社会公共需要

所谓公共需要是同个人消费需要相对应的,它是指不能或不能完全通过市场提供用于满足社会全体成员的共同需要。西方经济学中将之称为“Public Goods”,可译成“公共产品”,有些文献也译为“公共货物”、“公共品”、“公共财”。典型的公共需要包括国家的国防治安管理、行政管理、环境保护、公共卫生等。由于公共需要具有消费的非排它性、效用的不可分性和受益的不可阻止性,它们不能由市场来提供,只能由国家及其各级政府来提供。而税收正是国家为满足公共需要参与国民收入分配的一种手段。

3. 国家征税的依据是政治权力

社会产品的分配总要依据一定的权力来进行,而分配的结果总是价值的转移。参与分配的权力不外乎三种,一种是财产权力,也就是所有者的权力,依据资本或财产的所有权,所有者可以取得利润、利息收入,作为国有资产所有者的政府可以参与国有企业的利润分红;另一种是劳动者依据劳动力所有权,借此取得工资薪金收入;第三种则是国家作为社会管理者的公共权力(政治权力),藉此对各种所有者创造的社会产品,按一定标准变为政府所有。而这