

蔡秀云 著

个人所得税制 国际比较研究



中国财政经济出版社



个人所得税制国际比较研究

蔡秀云 著

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

个人所得税制国际比较研究/蔡秀云著. —北京: 中国财政经济出版社, 2002.7

ISBN 7-5005-5763-9

I. 个... II. 蔡... III. 个人所得税 - 税收制度 - 对比研究 - 中国、国外 IV. F812.424

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2002) 第 028519 号

中国财政经济出版社 出版

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

E-mail: cfeph@dre.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

经管出版中心电话: 88190937

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

850 × 1168 毫米 32 开 8.25 印张 204 000 字

2002 年 5 月第 1 版 2002 年 5 月北京第 1 次印刷

定价: 22.00 元

ISBN 7-5005-5763-9/F·5067

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

前 言

经济决定税收，税收影响经济。改革开放以来，我国经济的迅速发展，以及加入世界贸易组织后经济全球化进程的日益加快，都要求我国的个人所得税制改革与全球性的税制改革同步，与我国的改革开放和经济发展合拍。

20 世纪 80 年代以来，世界各国根据各自国情，普遍对税制进行了不同程度的改革。虽然改革的模式各不相同，但各国税制改革在以下两个方面始终是共同的：一是紧密结合世界经济发展的需要，尽量采用国际上通用的规则，使本国税制与日益扩大的国际经济贸易交流相适应；二是充分体现税收公平和效率的原则，既鼓励不同市场主体在国际、国内市场上展开平等竞争，又贯彻国家产业政策，促进高新技术的发展。同时，各国税制改革不仅注意解决国内实际问题，而且还注意促进参与国际竞争，注意适应现代社会经济发展对税制的简洁、规范、公平和有效的要求。

在世界各国进行税制改革的同时，我国税制也进行了一场根本性的变革。从 20 世纪 80 年代的利改税，到 1994 年的工商税制的全面改革，我国已初步建立起了基本与社会主义市场经济相适应、与国际税制相衔接的以流转税、所得税为主其他税种为辅的复合税制体系。改革过程中，我们始终立足中国国情，体现社会主义市场经济体制的要求，同时坚持对外开放，积极吸收、借鉴世界各国的税制建设经验和税收管理方法。在税制结构调整、税种选择、税率设计、征管模式改革等方面，广泛参考、借鉴了其他国家的做法和经验，大胆引进了适应现代工业化和市场经济

要求的新税种。这对于完善社会主义市场经济体系，保持国民经济持续稳定发展具有重要意义。

人类社会已进入 21 世纪，经济全球化趋势将更加明显，资本、人才、技术的流动将进一步加速，各国之间在经济上的竞争将更为激烈。新世纪，我国已成功地加入 WTO，中国经济与世界经济的合作与交流将更加密切，从而对税制建设国际化提出了更高的要求。特别是新科学技术的涌现，电子商务的发展，以及人们对环保意识的日益增强等，都对传统税制提出了新的挑战。因此，新世纪的税制改革任务将更为繁重，需要去研究、探索、开辟的新领域会更多。

个人所得税作为主体税种之一，已有 200 多年的发展历史。个人所得税产生初期，一般是作为临时性的筹措经费措施。直到第二次世界大战结束后，个人所得税才有了进一步的发展。个人所得税的功能也从筹措战时经费而转向调节经济与收入分配的职能。个人所得税之所以能够产生并得到迅速发展，其必要条件是经济发展达到了一定的水平。在市场经济条件下，政治、经济、社会等各方面因素影响或者决定了个人所得税的主体税地位。目前，世界上大部分国家开征了个人所得税，部分国家个人所得税已成为其主体税种。

在我国，个人所得税尽管开征的时间不长，但其增长的速度却是非常快的。1994 年，我国新的个人所得税制开始实行，当年全国个人所得税收入为 73 亿元，占当年税收总收入的 1.4%。而到 2001 年，全国个人所得税收入已达 996 亿元，占当年税收总收入的比例为 6.67%。随着国民经济的持续稳定发展，个人收入的不断增长，我国个人所得税收入必将迅速提高，个人所得税会逐渐成为调节经济与收入分配的主体税种。

《个人所得税制国际比较研究》以世界各国现行的个人所得税制为基础，对各国个人所得税的产生与发展，个人所得税的纳

税人、税制模式、课税对象、费用扣除、税率与税收优惠及个人所得税的征管制度等进行了全面的比较。同时，对个人所得税的基本理论问题进行了分析，对各国个人所得税的改革与发展趋势作了较详细的介绍。希望该书的出版，能够有助于我国个人所得税制的完善与发展，同时能够使更多的人关注我国个人所得税制的改革。

由于水平所限，书中难免存在不足或者错误之处，敬请读者批评指正。

作者

2002年4月20日

目 录

第一章 个人所得税概述	(1)
一、税收基本问题	(1)
二、个人所得税的产生与发展	(3)
三、有关国家税制结构与个人所得税概况	(4)
四、我国个人所得税的产生与发展	(18)
第二章 个人所得税的经济分析	(21)
一、个人所得税与市场经济的关系	(21)
二、对消费者课税与对生产者课税的不同	(24)
三、个人所得税与经济增长	(31)
四、个人所得税与劳动供给	(36)
五、当前强化个人所得税的作用和意义	(39)
第三章 个人所得税地位与负担国际比较	(47)
一、个人所得税地位	(47)
二、个人所得税负担	(54)
三、我国个人所得税地位与负担	(58)
第四章 纳税义务人国际比较	(70)
一、纳税义务人的概念	(70)
二、个人所得税的税收管辖	(70)
三、纳税人的确定标准	(72)
四、各国个人所得税纳税人比较	(77)
五、我国个人所得税纳税人的规定	(87)

第五章 个人所得税课税模式国际比较	(93)
一、个人所得税课税模式的类型	(93)
二、各国个人所得税课税模式的选择	(96)
三、我国个人所得税课税模式的选择	(97)
第六章 个人所得税课税对象国际比较	(99)
一、个人所得税课税对象概述	(99)
二、不同税制模式下课税对象的比较	(101)
三、我国个人所得税课税对象	(106)
第七章 个人所得税费用扣除和税收抵免国际比较	(113)
一、个人所得税费用扣除的概念	(113)
二、各国个人所得税费用扣除比较	(115)
三、我国个人所得税费用扣除的规定	(140)
四、个人所得税的税收抵免	(147)
第八章 个人所得税税率与税收优惠国际比较	(162)
一、个人所得税税率与税率结构	(162)
二、各国个人所得税税率与税率结构比较	(163)
三、我国个人所得税税率与税率结构	(189)
四、个人所得税标准税收优惠	(191)
五、个人所得税非标准税收优惠	(200)
六、我国个人所得税税收优惠的规定	(202)
第九章 个人所得税征管制度国际比较	(208)
一、税收征管制度概述	(208)
二、部分国家税收征管制度的有关规定	(209)
第十章 个人所得税国际化	(230)
一、税收的国际化	(230)
二、跨国逃避与反逃避个人所得税	(232)
第十一章 个人所得税的改革与发展趋势	(236)
一、税制改革概况及主要特征	(236)

二、税制改革原因·····	(238)
三、有关国家个人所得税改革的内容及发展方向·····	(239)

第一章 个人所得税概述

一、税收基本问题

税收是国家为满足社会公共需要，按照法律规定，对社会成员的一部分社会产品进行的强制的、无偿的分配。税收的本质是税收作为分配范畴的内在属性及其社会再生产的内在联系，是税收所体现的经济关系。税收要素是构成税收范畴的基本要素，是税收内容的具体体现。税收的基本要素包括纳税人、课税对象和税率等。

纳税人，即纳税义务人，是指税法中规定的直接负有纳税义务的单位和个人，亦称纳税主体。

课税对象，又称征税对象，是指征税的标的物及其范围。

税率，指应纳税额与计税依据之间的比例。税率体现了征税的深度，关系到纳税人的税收负担，也直接决定国家财政收入的情况。

按照一定的标准可以将税收分为不同的类型。例如，根据税收的征收实体标准，可分为实物税和货币税；根据税收的计征依据标准，可分为从价税和从量税；根据税收负担能否转嫁标准，可分为直接税和间接税；按课税对象可以将税种划分为流转税类、所得税类、财产与行为税类、资源税类等。流转税类是以商品与劳务的流转额为课税对象的税种，如增值税、销售税等。所得税类是以纳税人的法定所得额为课税对象，对经营所得和其他所得进行课征的税种，如个人所得税、公司所得税等。财产税是以纳税人拥有的各类财产为课税对象的税种，如房产税、土地税

等。行为税是以特定经济行为为课税对象的税种，如印花税等。

个人所得税是指以个人（自然人）所得额为课税对象的税。个人所得税属所得税类的一种，其组成要素有纳税人、课税对象、税率、扣除项目等。

个人所得税纳税人，是指拥有所得的自然人。但这不是说所有拥有所得的个人都能成为个人所得税的纳税人。一般地讲，由于所得数量达不到课税的要求，拥有所得的个人则不能成为个人所得税的纳税人。个人所得税是一种普遍征收的税种，但用于个人身份差别往往会形成一些特定的非纳税人。

关于个人“所得”的概念，在理论界有着不同的争论，主要有“所得来源”说和“净增值”说。来源说认为，只有从一个可以获得固定收入的永久性来源中取得的收入才应视为应税所得。净增值说认为，所得是指在一定时期内新增加的并可随意支配的经济资产总额。这一理论的实质是把所有收入扣除获取该收入的各项费用、损失后的余额作为所得。对个人所得税的研究，一般不以理论学说的解释为对象，而是多以各国有关个人所得税法的规定内容为基础。实践中，个人所得通常以个人实现的全部收入减去为此而耗费的成本为准。

个人所得税税率。个人所得税税率一般采用比例税率和累进税率两种形式。累进税率又包括全额累进税率和超额累进税率。采用累进税率更能起到税收的经济调节功能。从各国个人所得税的实践看，多数国家采用累进税率，少数国家采用比例税率。由于各国政治经济的不同状况，税率形式的采用、税率水平、级次数量的设定等也存在着不同的差异。

个人所得税的课税模式、费用扣除、税收抵免、税收优惠及个人所得税的征收管理等，都是个人所得税制的重要组成部分。

二、个人所得税的产生与发展

个人所得税与其他税种相比，只是一个年轻的税种。英国可以认为是开征现代意义个人所得税最早的国家。1799年，英国将所得进行了划分，并规定总收入在60英镑以下者免税；总收入在60-200英镑者，实行差别税率；总收入超过200英镑的，则统一按10%的比例税率征税。直到1874年，个人所得税才成为英国的一个稳定税种。日本于1887年设置个人所得税。当时的税收以地租和酒税等与农业及农产品有关的税收为主。新设的个人所得税以高收入者为课税对象，起征点为年收入300日元以上，税率为1%-3%之间的5档。1899年对所得税制度进行全面改革，一方面实行分类所得税扩大了纳税面，另一方面开始对法人也征收所得税，所得税收入逐年扩大，到明治末期的1909年，所得税收入占中央税收总额的比重上升为7.2%。美国在1860年的南北战争期间开征了个人所得税。法国于1914年引进了个人所得税，1917年对所得进行了改革，增设分类所得税制，到1926年才确立了较完善的个人所得税基本制度。加拿大于1917年开始征收个人所得税，1940年个人所得税在各省普遍征收。德国于1920年开征了个人所得税，联邦政府将原属各邦的所得划归联邦。1925年的税制改革，在实行综合所得税制的同时，又采用超额累进税率，对最低生活费和工资所得附有各种宽免规定，使个人所得税制有了较大的发展。

个人所得税产生的初期，一般是作为临时性的筹措经费措施，如英国、美国等。战争结束后，个人所得税才有了进一步的发展，并发展成为一种固定税。个人所得税的功能也从筹措战时经费而转向调节经济与收入分配的职能。从各国实践看，个人所得税开征初期，多数采用比例税率，并且实行按项目分别课税的

分类所得制。随着个人所得税制的完善，逐步发展为按累进税率课征及实行综合所得税制或分类综合所得税制。个人所得税的发展过程，可以讲，是与社会经济发展相适应的。市场经济的发展，个人所得税的地位和作用也越来越明显，并且已成为多数国家的主体税种。

三、有关国家税制结构与个人所得税概况

目前世界各国一般都开征了个人所得税，但每个国家个人所得税产生与发展的历史背景是不同的。下面简要地介绍一下开征个人所得税较早的几个国家的税制情况及个人所得税的产生与发展情况。

英国

英国作为一个君主立宪制国家，高度集权的政体决定了税收管理体制的高度集中。中央政府课征了几乎所有的税收，只有财产税由地方政府课征。中央政府课征的税收主要有三类：一是对所得的征税，包括个人所得税、公司税、石油收益税和国民保险税；二是对商品和劳务的课税，主要包括增值税、消费税、关税等；三是对资本的课税，包括资本收益税、资本转移税等。税收收入在英国财政收入中占主体地位，政府收入中绝大部分来自各项税收，只有约 10% 来自借款或其他融资手段。由于地方政府的政治权力相对较小，其征税权力也较小。地方政府只对不动产课征财产税。

英国现行主要税种有个人所得税、公司所得税、国民保险税、增值税、石油收益税、印花税、资本利得税、国内消费税、继承税和关税等。个人所得税在英国税收体制中占有重要地位。

1999 年的英国预算中，各项税收收入为 3490 亿英镑，其中所得税为 880 亿英镑，占 26%。国民保险税是第二大税种，其次是增值税、国内消费税、公司税。

英国中央政府的税收变动较为频繁，政府可以在一年中的任何时候调整税收以适应新的经济情况。一般是在每年春季的预算中宣布税收变动。

英国是个人所得税开征最早的国家。中世纪时期的国王从三个途径获得收入。1377 年，国会同意国王向所有男性成年臣民每人课征 4 个便士的人头税。两年之后，国王被允许课征分级的人头税。从实际收入来看，该税约占 2% 的个人所得。

1435 年和 1450 年，临时性地开征了一种分级所得税，只对固定所得征收，对低所得按 2.5% 征收，对高所得按 10% 的税率征收。在亨利八世统治期间，实行了两种制度的混合。收入容易确认的个人缴纳所得税，收入波动幅度较大的个人要就其动产纳税。伊丽莎白统治时期，所得税率为 20%，动产按 2/15 的税率课征。

1688 年，设立了分级人头税和一般资金体系。个人依据其身份等级缴纳人头税，在一般资金体系中开征了三种税。

现代所得税起源于威廉·皮特于 1799 年创立的所得税。为战争举债，对中上等阶层的所得征税 10%。第一年只征收了 600 万英镑。皮特在 1801 年辞职，其所得税在 1802 年也被取消。1803 年，埃亨顿开设了一种新的所得税，采取了按来源将所得分类的方法。这五种来源收入的分类，有四类延续至今。埃亨顿的所得税是累进的，税率从 1% 至 10%。1816 年所得税又一次被取消。

1842 年，皮尔又一次临时引进所得税，税率很低，目的是解决遗留财政赤字。皮尔反对对富人征收高额税收的建议，认为这会导致富人停止其经营业务甚至逃离本国。对低于 150 英镑的

所得实行免税，高于 150 英镑的所得部分一律按 3% 税率征收。同时，减低了间接税以促进制造业、贸易和商业部门的发展。

到了 20 世纪，公共支出明显增加。第一次世界大战导致了税收负担的增加，最高税率达 15%。1939 年，有不到 1/5 的劳动人口要缴纳所得税，第二次世界大战后纳税人增加了两倍。1944 年，英国采用了一种“所得税预扣”制度，即在个人收到政府付报酬前先扣除税收。在此之前，只有那些由中央或地方政府付报酬的个人才实行从源扣缴制。1946 年，政府支出急剧膨胀，同时税收也以相同规模增长。2 万英镑以上的年所得的最高税率为 52.5%。1979 年，英国劳动所得的最高税率达 83%，5500 英镑以上的非劳动所得要缴纳 15% 的投资所得附加税。对某些纳税人来说，其最终最高税率可能达到 98%。

美国

美国的税收制度及体制，是美国联邦制的分权特征的具体体现。美国税收制度的基础是个人所得税等直接税。从纵向角度看，联邦、州和地方政府根据各自的权力、税收征管水平和经济发展水平等因素，选择了不同的税种作为各自的主体税种，从而形成了不同的税制模式。

美国建国初期，税收收入占财政收入的比重很小，开征的税种主要是关税和消费税等间接税。20 世纪美国陆续开征了所得税和社会保障税之后，直接税才开始成为主体税种。州政府的税种构成也是逐渐发生变化的，从最初的以财产税为主发展为以销售税和个人所得税为主体税种。地方政府则一直以财产税为主体税种。目前，美国联邦政府开征的税种有个人所得税、社会保障税、公司所得税、遗产与赠与税、消费税和关税等。州政府开征

的税种主要有销售税、个人所得税、公司所得税、消费税、财产税、遗产与赠与税、资源税和社会保障税。地方政府开征的税种主要有财产税、销售税、消费税、个人所得税、公司所得税和社会保障税。从税收收入的比重情况看，以 1998 年为例，联邦政府、州政府、地方政府税收收入占美国税收总收入的比例分别为 67%、22% 和 11%。

在美国南北战争以前，美国联邦政府财政收入的主要来源是关税和消费税。但战争开始后，庞大的军费开支迫使联邦政府开始寻找其他财源。于是，北方的联邦政府就在 1861 年制定了一部所得税法，规定对年所得在 800 美元以上的部分征收税率为 3% 的个人所得税，期望借此充实军费。但是，由于这部所得税法的表述不够清楚，未能生效。

1862 年，美国国会通过一部所得税法，并付诸实施。1 万美元以上的所得适用的最低税率为 3%，最高为 5%。这部所得税法在 1872 年废止，在此期间内共征收了大约 3.76 亿美元的收入，这相当于那段时期的美国国内税收收入的 20%。

1894 年，随着国际贸易量的下降，对进口货物征收的关税和消费税减少，美国财政收入告急。美国国会再次通过了一部个人所得税法，规定对 4000 美元以上的所得征收 2% 的个人所得税。但由于当时的美国宪法规定，“除与已进行的人口统计的数字成比例的直接税外，不得课征其他直接税”。这实际上意味着，惟一可行的直接税是人头税，而非个人所得税。1895 年，美国最高法院在一项判决中判定，所得税是直接税，要在各州按人口比例分摊。因此，1894 年制定的这部税法由于违反宪法，未能出台。

开征个人所得税的努力一直在继续，其间，美国政府首先通过努力，开征了一种实质上的公司所得税。1909 年，美国总统胡佛表示，如果议会对联邦征收的所得税进行修正的话，将采纳

一种对公司的净所得征收的“消费税”（这样可以避开宪法）。议会的这项修正和这种“消费税”很快就被通过并付诸实施。

1913年，因为怀俄明成为美国的第36个州而进行的第16次修宪终于使个人所得税克服了宪法上的障碍。修改后的美国宪法规定，“国会**有权对任何来源的所得征税，而不需在各州之间按比例课征，也不必考虑人口普查或调查的数据”。这就意味着，美国国会从此有权对各类所得设置税种和征税。

1913年开征的个人所得税的普通税率为1%，个人的起征点为3000美元，夫妇联合申报为4000美元。对50万美元以上的所得再征收额外的6%的税。当时，只有大约1%的美国人能够达到其起征点缴税。当年共有357598人进行纳税申报，平均纳税额为78美元。

在第二次世界大战期间，由于许多工薪阶层的人们开始达到起征点，个人所得税才逐渐成为大众性的普遍征收的税种。1939年，有760万人进行纳税申报，缴纳税款约10亿美元。1945年，纳税申报人数上升至近5000万人，税款增值190亿美元。在1945年，个人所得税的税率水平达到巅峰，最高名义税率为94%。

从1943年开征的联邦个人所得税发展至今，经历了多次改革。在1954年和1986年，美国曾对整个税制进行了较大的改革。其中，1986年的税制改革从效率着眼，大幅度降低了联邦个人所得税的税率水平，同时，扩大了税基，并取消了一部分税收优惠项目。这对整个世界的税制改革与发展产生了深远的影响。此后，美国对个人所得税又进行了若干调整。现行的联邦个人所得税主要是依据1986年美国国内收入法典征收的综合模式的个人所得税。

目前，个人所得税与社会保障税构成美国税收的两大税种。在1999年，美国联邦个人所得税收入为8795亿美元，约占联邦