

焦点问题论丛



项怀诚 等著

个人所得税调节谁

经济科学出版社

● 丛明 个人所得税组织财政收入的功能将上升到首位

● 张培森 刘佐 无论走到天涯海角，都无法逃避纳税

● 茅于軾 纳了税才谈得上是不是爱国

● 宋光茂 征收个人所得税不能“抓大放小”

● 徐进 个人所得税征管中有四大难点

● 曹远征 事实上不存在着“一个十全十美的个人所得税”

焦点问题论丛

个人所得税调节谁

项怀诚等 著

经济科学出版社

一九九八年三月

460558

责任编辑：金 梅

责任校对：段健瑛

电脑制作：卜建辰

版式设计：周国强

技术编辑：舒天安

个人所得税调节谁

项怀诚等 著

*

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

北京第二外国语学院印刷厂印刷

出版社电话：62541886 发行部电话：62568479

经济科学出版社暨发行部地址：北京海淀区万泉河路 66 号

邮编：100086

*

850×1168 毫米 32 开 6.75 印张 160000 字

1998 年 3 月第一版 1998 年 3 月第一次印刷

印数：0001—5000 册

ISBN 7-5058-1380-3/F·973 定价：11.50 元

图书在版编目 (CIP) 数据

个人所得税调节谁/项怀诚等著. —北京: 经济科学出版社, 1998. 3

(焦点问题论丛)

ISBN 7-5058-1380-3

I. 个… II. 项… III. 个人所得税-研究-中国 IV.F812.24

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (98) 第 04191 号

编者的话

中国的经济体制改革举世瞩目，中国的社会经济发展日新月异。与此同时，各种矛盾、问题也不断出现。人们的视点聚焦于中国的改革道路、中国农业、国有企业改革、对外贸易关系、市场开放、财政、税收、金融、人口、就业，等等，关系社会经济发展的若干重要问题。

冷静、客观、全面地审视中国社会经济面临的各种问题，寻求解决这些问题的方法，探索有中国特色的社会主义现代化道路，是极其艰辛又意义深远的事情；而真实地记录、反映中国改革开放的历史趋势和思想轨迹，亦是十分必要的。为此，我们愿注入一腔热忱，出版“焦点问题论丛”系列，承担一份社会责任，促进改革开放和思想进步。

“焦点问题论丛”收录社会各界人士对国内外普遍关注的若干热点问题所发表的见解，并邀请有关专家、学者展开深入讨论。在坚持党的四项基本原则的基础上，倡导“百花齐放，百家争鸣”；注重理

论联系实际，主张从中国的实际出发，切实研究问题，提出解决问题的办法；力求把深奥的理论问题用深入浅出的写作方式，精练活泼的语言予以表达；努力将严谨的治学态度和现代精品意识结合起来。我们企望奉献给广大读者的是一套思想新颖的高质量、高品位的“焦点问题论丛”。

应该说明的是，本套丛书所涉及的观点并不表明我们是赞同或反对，收录国外学者的观点，也仅供读者了解某种观点的背景。“实践是检验真理的唯一标准”，各种观点都将在实践中接受检验。

“天下兴亡，匹夫有责”，我们愿和广大作者、读者一道，为了中国现代化的明天，为了中国思想和学术的繁荣，付出全部智慧和力量，并希望通过“焦点问题论丛”唤起更多的人对“焦点问题”的关注。

1996年5月

前 言

个人所得税是人们普遍关心的一种税种，其与人们的密切关系可以借用一句流行的黑色幽默：纳税与死亡一样不可避免。不仅因为它具有广泛的征税面，而且它还承担着调节社会公平的重任，这就不能不引起人们的关注。那么，个人所得税调节谁？它到底是怎样的税种？在市场经济条件下，为什么个人所得税如此受到各国的重视？……显然，它已成为人们关注的焦点。

个人所得税是世界各国普遍征收的税种，它自1799年在英国诞生以来，经历了近两个世纪的发展和完善过程，其职能也从单一的增加政府财政收入以弥补战争经费不足，转变为调节经济、调节收入分配、聚积财政收入、甚至缓解社会矛盾等多种职能。个人所得税在许多国家已成为主体税。

我国在1980年经过全国人民代表大会立法，颁布了《中华人民共和国个人所得税法》，这是我国最早、最完整的第一部关于个人所得税的法律文件。自

1980 年开征个人所得税至今已第 18 个年头，十八年间我国个人所得税的年收入快速增长，已由当初的年收入 20 万元增长到 1997 年的 260 亿元。更值得一提的是，1994 年我国进行了大范围的税制改革，修订后的《中华人民共和国个人所得税法》也于同年 1 月 1 日起实行，这样形成了我国较为完整的、与国际接轨的个人所得税制度。制度的完善，为个人所得税收入的增加奠定了良好的基础。

但是，我们也应该看到，随着经济的发展和国民收入分配向个人倾斜，个人所得税的调节力度越显不足，征管手段亦还落后，偷漏税的防范与查处极其软弱，全社会依法纳税的意识依然淡薄，这些问题很大程度上制约了个人所得税应有职能的发挥。

随着我国社会主义市场经济的发展，个人所得税的地位将进一步提高，完善和改革我国个人所得税的基本思路是：建立综合个人所得税为主的征收制度，建立相关部门配合的、信息共享的科学、严密、高效的征管机制，完善税收法律，规范纳税环境，增强公民纳税意识。从长远看，我国个人所得税会随着市场经济体制的确立，国力的增强，人们收入水平的提高，而逐步确立其主体税地位。

思 考

1998 年 2 月

目 录

项怀诚	个人所得税调节谁·····	(1)
丛 明	我国个人所得税调节作用探讨·····	(16)
张培森	刘 佐	
	个人所得税：在中国何时成为主体税种·····	(29)
茅于軾	纳税·市场·发展·····	(41)
徐滇庆	席酉民 冯耕中	
	个人所得税改革及其对经济系统的冲击·····	(48)
宋光茂	征收个人所得税不能“抓小放大”·····	(67)
梁 朋	关于改革和完善我国个人所得税制的几点 思考·····	(75)
王 韬	吕 川	
	个人所得税调节收入分配的主导作用·····	(82)
钱 晟	缓和个人收入分配不公，必须建立税收综合 调节体系·····	(94)

徐 进	我国个人所得税征管中的难点与对策·····	(103)
杨 斌	完善我国个人所得税居民身份确定规则·····	(110)
曹远征	陈玉宇	
	建立和完善中国的个人所得税体系——中美个人 所得税比较与启示·····	(116)
谷志杰	徐志忠	
	香港的个人入息课税·····	(139)
刘瑞杰	海峡两岸个人所得税制度比较研究·····	(144)
丛 明	国外个人所得税制及其对个人收入的调节·····	(153)
苏启林	美国选择最小所得税的分析和思考·····	(164)
滕霞光	美国个人所得税税式支出的非公平效应·····	(171)
附件		
国务院研究室课题组	关于城镇居民个人收入差距的分析和建议·····	(177)
裘慧英	个人所得税问题讨论综述·····	(192)
钱凤元	从 20 万到 260 亿——话说个人所得税 ·····	(202)

广大人民群众在自觉接受税收调节的同时，日益关注和担忧对于因分配体制不健全所引发的个人收入差距不断拉大的问题，迫切希望能进一步加强个人所得税的征收管理，加大对高收入者的调节力度，并且引发出“个人所得税调节谁”这一非常尖锐的疑问。

个人所得税调节谁

项怀诚

一、引言

个人所得税自 1799 年在英国诞生以来，经历了近两个世纪的发展和完善过程。追溯英、美等国个人所得税开征的初衷，大多是为了增加政府财政收入以弥补战争经费不足。然而，随着时间的推移、社会的进步以及经济的发展，调节收入分配的职能在主要市场经济体制国家的个人所得课税制度中得到不断增强。

我国第一部个人所得税法于 1980 年颁布施行，主要是为了适应当时对外开放的需要，因此税法规定的费用扣除额相对较高，我国公民基本不需缴纳个人所得税。然而，随着改革开放的进一步

深入和国民经济的持续发展,我国公民的个人收入水平逐年提高,越来越多的公民跨入到纳税人的行列。广大人民群众在自觉接受税收调节的同时,日益关注和担忧对于因分配体制不健全所引发的个人收入差距不断拉大的问题,迫切希望能进一步加强个人所得税的征收管理,加大对高收入者的调节力度,并且引发出“个人所得税调节谁”这一非常尖锐的疑问。

应该说,这一问题并非中国所独有,世界上任何一个开征了个人所得税的国家都面临这一问题。同样,这一问题也并非纳税人才予以关注,而是一个世界各国立法者在改革税制和制定税收政策时都必须关注和解决好的问题。所不同的是,不同社会制度下的国家政府对税收调节的重点有所不同。

我国是社会主义国家,国家的性质决定了我国税收“取之于民,用之于民”的本质,使纳税人的纳税义务与享有政府公共服务的权利更加明朗化。政府通过灵活运用税收杠杆,组织财政收入,调节个人收入分配和维持国民经济稳定协调发展,其根本目的是为了促进人民共同富裕和国家的繁荣富强。具体到个人所得税方面,在立法时,充分考虑到了国际通行的所得课税原则和我国的基本国情。

二、对个人所得课税的原则

税收原则是制定和执行税收制度应该遵循的基本指导思想和理论依据,同时,也是评价一国税收制度优劣和考核其税务行政管理状况的基本标准。正因为如此,税收原则的理论研究历来深受国际经济学界尤其是西方经济学家的关注。

(一) 税收原则的提出及发展

英国古典经济学创始人威廉·配第(William Pety, 1623—

1687)最先提出了税收原则。他主张税收应当贯彻“公平”、“简便”和“节省”三原则。所谓公平,即是税收要对任何人、任何东西一视同仁、无所偏袒,税负也不能过重;所谓简便,即是征税过程不可过于烦琐,计征方法要简明且便于执行;所谓节省,即是征税费用不能过大,应尽量注意节约。

继威廉·配第之后,德国、英国、法国等主要资本主义国家不同经济学流派的代表人物也纷纷依据自身所处的历史时期,对税收原则作了深刻阐述。经过各个历史时期经济学家的不断补充和完善,税收原则的理论日渐成熟,将其主要归结为税收的公平和效率两大原则,并将这两个原则推崇为当代税收的最高原则。

1. 税收的公平原则。

税收公平是设计和实施税收制度所应遵循的首要原则,也是税收政策所要达到的目标之一。税收公平原则的重要性体现在税收制度本身的设计和税收法规制度执行、运作中的作用两个方面。从前者讲,假如纳税人觉得税收制度是公平、合理的,就能够比较好地做到如实申报、自觉纳税,税收制度就能得到较好的贯彻执行。而从后者看,税收制度应当保证通过征税来调整社会收入分配格局和调节个人收入水平,体现社会公平的愿望。

公平原则客观上要求国家在征税时应使每个纳税人的税收负担与其经济状况和纳税能力相适应,并使各个纳税人之间的税收负担水平保持均衡,即所谓的“横向公平”和“纵向公平”。“横向公平”的核心是经济能力或纳税能力处于同一水平的纳税人,应当缴纳数额相等的税收;而“纵向公平”则要求经济能力或纳税能力不同的人,应当缴纳数额不等的税收,纳税能力强的多纳税,反之,则少纳税。

2. 税收的效率原则。

税收的效率原则要求,政府征税必须有利于资源的有效配置

和经济机制的有效运行，并保证税务行政有较高的效率。因此，税收的效率原则又可分为税收的经济效率原则和税收本身的效率原则两个方面。

税收的经济效率原则要求征税要使额外负担最小化和额外收益最大化。为了将税收的额外负担减少到最低限度，一方面，国家征税应使社会付出的代价以征税数额为限，不可让纳税人或社会蒙受其他的经济牺牲；另一方面，国家征税应尽量避免对经济运行产生不良影响，特别是不能超越市场而成为影响资源配置和经济决策的力量。税收的额外收益是利用税收杠杆，将政府的意图贯穿到税收制度和税收政策中，借以调节经济运行，保证经济正常发展。

税收本身的效率原则要求征税要以最小的成本取得最多的收入，也就是说要使税收的名义收入（未扣除征税费用）与实际收入（扣除征税费用后的余额）的差距缩减到最小。因此，国家征税应尽量减少征收费用，将国库收入与纳税人缴税之差额降低到最低限度。

（二）个人所得税课税原则

根据税收的一般原则，部分经济学家结合所得税的特点，提出了征收所得税应遵循的原则。其中最具代表性并为现代社会所广为采用的，当数德国社会政策学派的主要代表人物阿道夫·瓦格纳（Adolf Heinrich Gotthilf Wagner, 1835—1917）所提出的所得税课征三原则。

瓦格纳认为，所得税的课征必须遵循以下三条原则：（1）差别课税原则。它要求对不同来源的所得应区别对待，采用不同的税收政策。对于确定所得、不确定所得以及纯粹财产所得等在征税上应有所不同，对于非劳动所得、继承与赠与所得等，应课以重税。（2）差别税率原则。它要求税法应根据纳税人的所得额大

小，实行差别税率。所得额越大，税收负担能力也越高，相应地，税率也应越高。(3) 区别对待原则。这一原则要求税收应区分纳税人的家属、抚养人口、负债以及其他家庭事项的有无和多少，来确定给予税收优惠的程度。

对上述原则加以归纳，不难看出瓦格纳的税收政策思想是：对不同来源的所得分别采用不同的税收政策，对非劳动所得课以重税；对所得的大小采用不同的税收政策，对高所得者课以重税；保障纳税人的基本生活，对基本生活费用不予征税。瓦格纳的这一课税思想受到世界各国的普遍重视，并被用于指导个人所得税的立法和征收实践。

三、我国个人所得税的立法精神

我国现行的个人所得税法于1994年1月1日起实施。这部税法是在我国社会经济生活发生重大变化，原有的三个对个人所得课税的税收法律、法规难以适应形势发展需要的情况下，由第八届全国人民代表大会常务委员会第四次会议通过修订1980年颁布的个人所得税法而产生的。

(一) 现行税法出台的背景

改革开放以来，在党和国家关于允许一部分人先富起来，进而带动全社会共同富裕的方针指导下，全国各族人民的劳动热情空前高涨，国民经济得以持续、稳定、协调地健康发展，在此基础上社会分配格局发生了深刻变化，城乡居民的收入水平得到较大提高。1978年至1994年的十六年间，职工工资收入增长了10.67倍，年均递增16.6%，超过了国内生产总值年均递增9.8%的速度。但是由于分配机制上的不完善以及有关法制的健全，在公民收入总体提高的同时，个人之间的收入差距呈扩大趋势。以

国际上通常衡量收入分配状况的基尼系数来考察，1978年城镇居民收入基尼系数为0.16，1994年则达到0.37。在尚有几千万人口处于贫困状态的同时，一些高收入者年收入可达十几万、几十万甚至上百万，在一部分人高消费、超前消费的同时，更有一部分人挥霍无度，生活糜烂。公民个人收入差距过分悬殊，必然挫伤人民群众发展经济的积极性，影响国民经济健康稳定发展，最终会引发社会的动荡，损害改革开放所取得的丰硕成果。对此决不能视而不见。多年来，党中央和国务院领导一直非常重视社会收入分配问题，多次指示要逐步理顺分配机制，并充分运用税收杠杆加以调节，缓解社会收入分配不公的矛盾。由于原有对个人所得课税的税收法律、法规，即对外籍人员征收的个人所得税，对个体工商户征收的个体工商业户所得税，以及对中国公民征收的个人收入调节税，难以体现公平和效率原则，不能有效发挥调控功能，因此，八届全国人大常委会第四次会议在对以上三个税收法律、法规进行科学归并的基础上，对1980年颁布的个人所得税法进行了修订。

这次修订税法的指导思想是：适应建立、健全和发展社会主义市场经济体制的需要，合并税种，简化税制，公平税负，强化组织财政收入和调节个人收入的职能，维护国家权益，增强公民的纳税意识，使个人所得课税制度更好地为改革开放服务，为经济发展服务。根据这一指导思想，修改税法时，遵循了以下四项原则：

1. 保持政策连续性和适当调整的原则。新税法尽量保留原税收法律、法规中行之有效、已被普遍接受的政策规定；对于明显不合理的，加以调整和充实完善。适当降低税负，扩大税基并调整征、免税项目。

2. 同等课税与区别对待的原则。新税法应使取得相同应税项

目的不同纳税人同等税负；但对个别纳税项目，可因纳税人的客观情况不同而加以区别对待，以体现税收负担的合理性。

3. 稳定性与适应性相结合的原则。新税法应体现法律的稳定性，但对税法执行中出现的新情况和新问题，应能及时作出政策调整。

4. 简便易行和有利控管的原则。新税法的税制模式和征收办法，必须适应纳税人的纳税意识和我国税收征收管理水平的现状，既方便纳税人缴税，又便于税务机关组织征收和监督管理。

（二）现行税法的立法精神

透过修订税法的指导思想和遵循的原则，以及修订后税法的法律条文，可以看出我国现行个人所得税的立法精神是：在确保财政收入稳定增长的前提下，加大对高收入者的调节力度，为改革开放和国民经济的发展创造一个稳定、良好的社会环境。

1. 扩大税基，增加财政收入。税收作为政府筹集财政收入的重要工具，其首要任务就是在取之有度，取之有据的条件下，尽可能多地筹集财政收入。现行税法在保留原税法所列征税项目的基础上，根据社会经济生活的实际情况，同时考虑三税合并的因素，增列了“个体工商户的生产、经营所得”、“对企事业单位的承包经营、承租经营所得”、“财产转让所得”、“稿酬所得”和“偶然所得”五个应税项目。由此，拓宽了个人所得税的征税面，使个人所得税成为全体社会成员都关注的一个税种。

2. 重点调节，缓解社会分配不公。个人所得税的课征原则，要求个人所得税应根据纳税人收入和负担能力的大小，实行差别税率，对高收入者课以重税。结合我国经济生活的实际，现行税法对三个所得项目规定了超额累进税率，即：工资薪金所得适用5%~45%的九级超额累进税率，个体工商户的生产、经营所得和对企事业单位的承包经营、承租经营所得适用5%~35%的五级超