

从调节居民收入分配角度 论个人所得税税制改革

张源

(广东工业大学管理学院 广州 510006)

【摘要】 个人所得税是调节居民收入分配的主要税种。本文就个人所得税对居民收入分配的调节作用进行分析,同时指出我国个人所得税制度在公平个人所得税负、缓解社会分配不公等方面存在着一些问题,并结合我国实际情况提出了改革措施。

【关键词】 居民收入分配 个人所得税制 个人所得税

调节收入分配,一方面是国际金融危机后我国扩大内需的需要,另一方面是缩小居民收入差距的需要。当前,社会分配不公、贫富差距日益扩大越来越影响经济发展和社会和谐。这一社会问题需要政府在再分配领域中运用一定的调控工具加以解决,而税收是调节收入分配的一个极其重要的工具。作为政府掌握的一种最重要的调节收入分配的手段,个人所得税进行税制改革的主要目标,锁定在如何有效地调节居民收入差距上。

一、我国居民收入分配现状

近年来,我国居民收入分配格局失衡,居民收入差距不断扩大,主要表现在贫富差距、城乡差距、区域差距、行业差距等方面。贫富差距由改革开放初期的 4.5:1 扩大到目前的 12.66:1。假如考虑可比性因素,城乡收入差距大约在 4~6 倍左右,这一数字已经超过了世界上绝大多数国家和地区的城乡收入差距水平。从区域差距来看,东部沿海地区经济发展快于中西部地区,地区之间的居民收入差距一直呈扩大趋势。据统计,2006 年城镇人均可支配收入全国最高的地区(上海 23 622.73 元)是最低地区(新疆 10 313.44 元)的 2.29 倍。同一时期农村人均纯收入最高(上海 9 138.6 元)和最低(贵州 1 984.6 元)地区之间的差距已扩大到 4.6 倍。另外,随着绝对收入的提高,行业间的收入差距逐步拉大。据有关部门测算,在我国行业收入差距中,有 20%是由垄断行业带来的。电力、石油、金融等行业的职工收入远远高于全国平均水平,差距高达 10 倍。

以上情况表明,我国的贫富差距正在不断扩大。据统计,我国的基尼系数已远远超出了国际上 0.4 的警戒线。由于部分群体存在隐性福利,有专家认为我国实际收入差距还要更大。世界银行 2006 年公布的数据显示,我国的基尼系数高于所有发达国家和大多数发展中国家。调节居民收入差距,缓解社会分配不公,是我国当前经济工作中一件刻不容缓的大事。

二、个人所得税对居民收入分配的调节作用

个人所得税是政府缩小社会贫富差距、缓解收入分配不公的重要工具之一。在现代税制体系中,对个人收入分配起调

节作用的税种主要有个人所得税、消费税、财产税等。其中个人所得税是在收入分配的最终环节即个人所得环节征税,一般实行累进税率,对高收入者多征税、对低收入者少征税,从而最能体现税收的普遍性和公平性。

1. 实行累进税率的个人所得税对居民收入的再分配作用。实行累进税率的个人所得税是最典型的具有收入再分配功能的税种。从客观上看,累进制的个人所得税要求纳税人按负担能力纳税,高收入者必须按较高税率交税,从而缩小了个人可支配收入的差距,是对市场分配结果的一种矫正。个人所得税对纳税人收入差距调节能力的强弱,取决于累进税率档次的多少和边际税率的高低。税率档次多、边际税率高,调节能力就强。个人所得税制度中对个人应税所得的扣除规定,是对纳税人税负的减轻,优惠项目的不同会对收入分配产生不同的影响。个人所得税制度中的扣除、抵免和减免规定用于低收入阶层,能减少低收入者的纳税,具有缩小收入差距的功能。

2. 个人所得税调节居民收入分配的作用有所强化。个人所得税是 1994 年税制改革以来税额增长最为强劲的税种之一,目前已成为国内第四大税种,在部分地区已跃居地方税收收入的第二位,成为地方财政收入的主要来源。随着经济的进一步发展,税收征管水平的不断提高,个人所得税收入的增长明显快于税收总额的增长,个人所得税收入占税收总额的比重在不断提高(见下页表)。个人所得税收入从 1994 年的 72.67 亿元增长到 2008 年的 3 722.19 亿元,增长了 50 倍,个人所得税收入占税收总额的比重从 1994 年的 1.4% 提高到 2008 年的 6.9%。国家征收这些税收,经过财政二次分配,向低收入群体倾斜,以达到调节居民收入分配的目的。

三、个人所得税税制改革设想

1. 实行分类与综合税制相结合的课税模式。个人所得税对居民收入分配的调控是否能够取得预期效果,税制模式的选择至关重要。从国际上看,个人所得税课税模式有三种,即分类所得税制、综合所得税制和分类综合所得税制。我国现行

1994~2008年我国个人所得税收入占税收总额的比重

年度	个人所得税收入 (亿元)	税收总额 (亿元)	个人所得税收入占 税收总额的比重(%)
1994	72.67	5 070.79	1.4
1995	131.49	5 973.75	2.2
1996	193.19	7 050.61	2.7
1997	259.93	8 225.51	3.2
1998	338.65	9 092.99	3.7
1999	414.31	10 314.98	4.0
2000	660.37	12 661.41	5.2
2001	996.02	14 910.67	6.7
2002	1 211.07	16 633.02	7.3
2003	1 417.33	19 991.79	7.1
2004	1 737.10	25 718.00	6.8
2005	2 093.92	30 865.83	6.8
2006	2 452.32	37 636.27	6.5
2007	3 184.98	49 449.29	6.4
2008	3 722.19	54 219.62	6.9

资料来源:根据《中国统计年鉴 2009》相关数据计算整理而得。

的课税模式属于分类所得税制,征管对象主要集中于一些规模大、易征管的企事业单位人员的工薪收入。据统计,拥有40%以上社会财富的富人并非个人所得税的纳税主体,约占人口总数20%、拥有社会财富80%的人,所缴纳的个人所得税不到全部个人所得税的10%,实际税负率不足0.6%。这种税制容易造成纳税人税负的不公平,不能按纳税能力征税,所得来源多、综合收入高的个人相对少交税,所得来源少、收入集中的个人相对多交税。从各类型所得的特征来看,综合所得税制比分类所得税制在缩小收入差距方面的作用更大,但我国目前税收征管手段比较落后,推行该模式的成本过高。因此,在我国实行综合所得税制是不现实的,较为现实的做法是实行分类征收和综合申报相结合的混合所得税模式,即在对一部分个人所得实施分类扣缴的基础上,将纳税人的部分所得汇总后再课税,这样会将一些原来没有征税的项目也纳入课税范围,强化了个人所得税调节居民收入分配的功能。在我国的“十一五”规划中,个人所得税制度改革方案已经明确为“实行综合和分类相结合的个人所得税制”。

2. 扩大收入调节范围。我国个人所得税征税范围的确定采用的是正列举法,只有列举的所得才课税,课税范围相对狭窄,致使有些非劳动所得高收入没有真正进入征税范围,不利于调节过高收入和公平税负。改革开放三十多年来,我国居民的个人所得构成已发生了质的变化,劳动所得不再是个人所得的唯一组成部分,资本所得的比例正在不断上升,尤其在高收入群体中这一比例上升得更快,然而,工薪所得却是个人所得税的主要征税对象。据财政部公布的信息,近年我国工薪所得个人所得税占全部个人所得税的比重为50%左右,发达地区还略高一些。针对个人收入多元化和税基扩大的趋势,应该扩大个人所得税的征税范围,将应税所得的正列举方式改革

为反列举方式,税法只需要规定哪些所得不需要缴纳个人所得税,那么无论出现何种新的收入方式,只要不是税法规定的不需要纳税的所得项目,一律都要缴纳个人所得税,以此拓宽税基,解决现有的矛盾。

3. 设置合理的累进税率。我国个人所得税税率采用累进税率和比例税率两种形式,工薪所得采用幅度为5%~45%的9级超额累进税率,个体工商户生产经营所得和对企事业单位的承包、承租经营所得采用幅度为5%~35%的5级超额累进税率,其余的分项所得采用20%的比例税率(劳务报酬收入畸高则采用幅度为20%~40%的3级超额累进税率)。实践证明,高税率、多档次税率的税制无法实现其既定调节目标。我国个人所得税税率设计存在以下问题:①对不同的收入使用不同的税率计税,扣除标准也不尽相同,从而造成税负不公平。②对工薪所得实行9级超额累进税率,级次过多且过于复杂,这与国际上减少税率档次的趋势是不相吻合的。税率的累进档次越多,造成的效率损失就越大,从而税收成本也就越高。③个体工商户的边际税率太低,税率设计有重课工薪收入所得税的倾向,难以实现保护中低收入、调节高收入、缩小个人收入差距的目标。为进一步公平税负,应合理设计累进级数,适当降低最高边际税率。在具体操作时,可将最高边际税率降为25%左右,与现行的企业所得税税率接近,同时将税率级次减少到五级,适当拉开级距档次,减轻低收入者的税收负担,增加高收入者的税收负担,体现税负公平的原则。对实行比例税率的所得,可保持原来20%的税率不变。通过调整税率,充分发挥个人所得税缩小个人收入差距的作用。

4. 健全费用扣除政策。我国个人所得税实行的是将总收入减去固定的扣除部分作为应税所得的计税办法,目前我国居民工薪所得个人所得税的扣除额为2 000元,这一规定没有充分考虑不同纳税人的赡养人口负担、子女抚养及教育负担、医疗费用及住房购置费用负担等因素,没有考虑按照最低生活水平开支抵扣个人所得税,违背了个人所得税量能征收的原则,使大量低收入者进入纳税人行列,而高收入者可以把一次性的高额收入分解为多次收入,进行多次费用扣除,从而达到少交税或不交税的目的。为实现公平税负,缩小居民收入差距的目标,应完善个人所得税费用扣除政策。在具体制度设计上,免征额的确定应考虑居民的一般生活水平,允许据实列支社会保障费用和教育费用,并针对赡养人口制定合理的费用扣除标准,这样可以切实减轻一些家庭负担较重的中低收入纳税人的税负,并减少高收入者偷漏税的漏洞。

主要参考文献

1. 孙玉栋.论我国税收政策对居民收入分配的调节——基于主体税制的税收政策视角.税务研究,2009;5
2. 张明.我国个人所得税分类税制转向综合税制评析.税务研究,2008;1
3. 陈超,陈庆海.新形势下的个人所得税制改革.合作经济与科技,2009;7
4. 徐峰.个人所得税税后收入的还原计算及模型设计.中国管理信息化,2007;12