

# 分类所得税制模式的现实困境及其改革

童生 郑馨

(中国地质大学管理学院,湖北武汉,430074)

**摘要** 按照社会主义市场经济的要求,我国个人所得税应该成为主体税制。但现实地看,我国个人所得税运行效果不够理想,没有实现税制设计目标,对高收入者调节乏力,甚至是逆调节,征管漏洞较大,税收流失严重。这就要求我们积极地对现行分类所得税制模式进行改革,向综合所得税制模式转变,完善个人所得税制。

**关键词** 个人所得税;分类所得税制模式;综合所得税制模式;避税;纳税意识

## 一、个人所得税三种税制模式的内涵及比较分析

### 1、三种税制模式的内涵

分类所得税制模式是对纳税人取得的所得按不同性质来源分类,并对不同类型的所得按不同的税率进行课征。综合所得税制模式是将纳税人一定时期内各种不同来源的所得综合在一起形成所得总额减除各种法定的宽免额和扣除额的净额,按一定的税率进行课征。分类综合所得制模式是先按纳税人不同的所得项目分别征税,然后再将纳税人一定时期内的各种所得来源进行汇总,并按累进税率综合计算。在按综合计税时,可以加入各种宽免项目,以实现个人所得税对收入水平的调节,有利于实现公平分配。

### 2、三种制模式的比较分析

分类所得税制模式可以广泛采用源泉法控制税源,防止税收流出,并可对不同所得实行不同税率。

但随着收入差距的拉大,这一模式无法实现按纳税人综合税负能力课征,无法体现税负公平原则。综合所得税制模式征税面广,税基大,有利于增加国家财政收入,且适用累进税率,能够较好体现纳税人综合负担能力,从纵向和横向上对税负进行分配,理论上体现了税收公平。然而,这种模式对纳税人的纳税意识、会计核算制度及税务稽查等都有较高的要求。分类综合所得税制模式是前两者模式的综合,它既保留了分类所得税制模式下的对不同性质所得采用不同税率,又考虑了纳税人的支付能力,即全部所得项目先各自征收,最终又合并申报,按累进税率综合课征。因此,这一模式具有比较优势。

## 二、分类所得税制模式的现实困境

我国现行的个人所得税属于典型的分类所得税制模式,这种模式对调节收入分配、增加财政收入,都有明显的效果。但是,随着经济和社会发展,这一

收稿日期:2002年8月

作者简介:童生,中国地质大学(武汉)管理学院学生,研究方向:会计、税收。

模式也面临着困境:

### 1、缺少公平性,易诱发偷、逃税款的行为

相同收入额的纳税人会由于他们取得的收入类型不一样,或者由于其来源于同一类型的收入次数不同而承担不同税负,从而造成横向不公平。举例说明:假如有甲、乙两个人的收入都是3200元,但甲为工资收入,而乙为一次性劳务报酬。由现行的个人所得税法可知,甲应缴纳235元,乙应缴纳480元,如果乙的收入中一半为工资,另一半劳务报酬,则乙的税负为215元。若乙的劳务报酬收入分两次取得且均高于800元,则乙应缴纳320元;当其中一次劳务报酬低于800元,则虽然这次所得免于缴纳个人所得税,但总体税负却高于320元。若乙的收入为4次取得且均不超过800元,则可以合理避税。同样,可以直观说明,同收入的纳税人,由于其取得收入的类型不同,而采用不同的扣除额、税率、优惠政策,甚至同一类型收入由于次数不同也会使这些因素改变,而出现高收入者税负轻、低收入者税负重的现象,从而导致纵向不公平。另外,由于不同类型(项目)所得的计征时间规定不同,分为月、次、年,不能反映纳税人的支付能力,使课税具有随意性,有可能出现支付能力相同而税负不同或支付能力低者税负高于支付能力高者的不正常情况,使我国现行的个人所得税不仅不能改变收入分配的不公平,反而使之进一步恶化。由于公平与效率在一定程度上存在着相向作用,即由于现行个人所得税制模式的不公平性,使得人们从心理上对之进行抵制,造成部分税负高的纳税人为了减轻税负,而千方百计偷、逃税款,甚至不纳税。

### 2、征管效率低下

我国现行的分类所得税制模式应税所得的确定涉及到按月、次或年度计算扣除额,又涉及到税率的不同,这就要求既要严格区分所得性质,以便归类,又要解决同类收入中“次”的确定,从而在税务实践中,税务机关被迫消耗大量精力去认定个人收入的各项应税所得项目。但仍存在着收入项目定性不准

确或难以定性的问题,由此引发的税务争议案逐年上升,每年积余上千余项,使征纳双方的经济效率降低。分类所得税制模式比综合所得税制模式在管理上并不占多大优势。假如说实行分类所得税制模式是出于方便源泉扣缴、避免纳税人不主动履行纳税义务的角度考虑的话,那么这种考虑实际上是不必要的。因为源泉扣缴和纳税人自行申报是个人所得税制的两种基本方式,任何税制课税都必须运行。由于我国个人所得税采用分类所得税制模式,扣除方面的非个人化和由此产生的应税收入“切割效应”大大侵蚀了税基,使得个人所得税收入大大低于本应征收的数额,应征未征税款增加。

### 3、容易产生避税现象

由于分类所得税制模式设计中的制度性漏洞较多,使纳税人可通过分解收入、转移类型等方式达到多扣除、减少应税所得或降低税率或获得减免以达到避税目的。例如纳税人可以采用故意减少当月实际所得,在月工资实际不变的条件下,对一次性所得改变发放次数、时间或改一次性发放为多次发放以避税。如果上述问题可以通过调整税率和应纳税计算方法而得以改进,那么考虑到劳务报酬、财产租赁所得、稿酬所得、特许权使用费所得等实行按次课征,并有不同的扣除标准,则该模式产生的逃税漏洞就会更多。另外,对个人所得税的征收必须建立在净所得基础上才有意义,因为只有净所得才体现纳税能力。但在现行的税制模式下,由于每个纳税人为取得相同的所得所支付成本和费用不一定相同,对不同纳税人规定扣除相同的数额或比例是不合理的。同时,在税收征管上采用分项源泉扣缴,也易造成税负的扭曲,从而在客观上刺激了纳税人的避税行为。

### 4、征管方式落后,不利于国民的纳税意识提高和税法知识的普及

纳税意识直接反映公民对课税的接受程度,或主动纳税,或不知道纳税,或偷逃抵税。纳税意识是决定纳税成本高低和税制运行效率至关重要的因

素,即便是发达大中城市的居民,了解个人所得税的也不多,进入纳税界限而不纳税的却相当普遍。由于我国现行的个人所得税征收方式主要是分类分项进行扣缴,如果税务部门不主动找上门来,纳税人及扣缴义务人往往不会主动纳税,偷逃税的现象很普遍。同时,税法规定以源泉扣缴为主,在没有进行源泉扣缴的情况下,才会自行申报,且对不申报者无法进行有效的法律约束,在整个社会纳税意识淡薄的情况下,自行申报者少而又少。这样,许多纳税人无机会自行计算和缴纳税款,也就不会积极主动地学习税法,进而遵守税法,从而由广大纳税人营造的纳税环境将不利于税务工作的开展和税法精神的实现。

### 5. 对经济的变化缺乏弹性

个人所得税在发达国家被认为具有“自动稳定器”功能,其税收负担会随着经济周期而进行自动调整,有利于平抑经济周期的过大波动。由于我国个人所得税的制度设计使得税负难以根据实际的通货膨胀来进行相应的税收指数化调整(税收指数化是指税制中的一些项目随物价变化而进行指数化调整,以实现自动消除通货膨胀对实际应纳税额的影响),而指数化调整无非是对宽免额、扣除额、税率级距等进行调整,以保证个人所得税税负不会因为通货膨胀而产生不公平。我国经济发展曾经出现过高通货膨胀,今后也很难避免,为减少通货膨胀对经济的影响,合理征税,我国也应该进行指数化调整。但由于在分类税制模式下,对不同所得项目采用的是不同征税标准,不同的纳税人有不同的所得来源,这样即使对所有扣除项目进行指数化调整也不可能消除因收入结构的差异而产生的税负不均状态。

## 三、分类所得税制模式改革的设想

### 1. 由分类所得税制向综合所得税制模式转变

由于目前我国个人收入多元化和收入差距拉大的情况,税收负担不公平越来越受到关注。同时,分类所得税模式本身存在的一些缺陷,已无法适应我国社会和经济发展的实际情况。为了更好地发挥个

人所得税制在调节收入差距、积累国家财政收入等方面的作用,应积极向综合所得税制模式转变。但是,由于综合所得税制模式对征管要求较高,实施起来要求具备的条件是多方面的,所以,我国可以在短期内采用分类综合所得税制模式加以过渡,以加收附加税的形式缓解分类所得税制模式所造成的不公平现象。这种操作方法不仅符合我国过渡期所得发放制度,而且还可以为综合所得税制模式的实施积累经验,作好铺垫。

### 2. 进行所得发放制度改革

为了避免工资外收入、劳务报酬、“灰色收入”及“黑色收入”等因来源分散、不固定、隐蔽性强等特点而造成税务机关难以稽查和征收,应进行工资制度改革,逐步使个人所得中“暗补”的各种“待遇”转为显性收入。如福利分房和专车制度,代之以住房补贴和车补;各单位的工资和其他收入都通过银行发放,这就便于税收的源泉扣缴;尽快建立个人财产登记制,并完善储蓄存款实名制。这一举措虽已实行,但还不完善。不但要实现银行联网,还要在银税微机联网基础上实行储蓄存款实名制。这将有利于克服和解决税源的不透明、不公平、不规范的问题,以便税务机关对个人的所得情况作充分掌握。

### 3. 减少减免范围,扩大税基

西方发达国家20世纪80年代中后期个人所得税改革的一个基本趋势就是扩大税基,把原先一些减免的项目纳入征税范围,这样就可以避免税源流失,减少征收漏洞。根据我国国情可予以保留的减免项目为:失业救济金或其他救济金、抚恤金、保险赔款;法律规定的予以免税的各国使领馆外交代表、领事馆员和其他人员所得;按国际惯例,中国政府参加国际公约签订的各种协定中的免税所得;经国务院、财政部批准的免税所得。此外,还应该改变分类列举所得征税的办法,将一切所得都纳入征税范围,并将各种来源所得汇总,经宽免与扣除后,得出应税所得额,再按照超额累进税率综合计税。

#### 4. 在征税工作中大力推进个人自行申报制

随着经济改革的不断深入和市场经济的确定和发展,人们收入渠道的多元化和形式的多样性已成为不可否认的事实。目前,我国居民收入能够显性化的主要是工资薪金收入,而某些人的有些收入却是隐性的,再加上公民的纳税观念淡薄,这给税收征管工作带来了挑战。推行自行申报制度,不仅有利于税收工作的开展,而且有利于综合所得税制模式的建立。推进这一制度,一方面税务机关可以通过数据处理中心将个人收入资料实行档案化管理,掌握其相应税源;另一方面,税务机关还可以对重要纳税人或有质疑的申报收入对应收入支付单位的申报情况进行双向交叉稽核,防范和堵塞在收入环节上可能出现的偷税、逃税漏洞。

#### 5. 深入持久地进行税法宣传,维护税法尊严

由于广大居民纳税意识薄弱,税法的贯彻实施并不顺利。因此,应该积极深入地进行税法宣传,通过多种途径让广大纳税人明确税法内容,了解税法精神以及违反税法所要承担的法律后果,使之树立自觉申报纳税的法律意识。同时,对未按税法规定履行纳税义务的单位和个人予以惩罚,并通过公共媒体进行曝光,积极营造纳税光荣、逃税可耻的氛

围。此外,还要不断健全和完善个人所得税法规,减少其可能出现的漏洞,增强其公平性,制定违反个人所得税法的处罚措施和惩处法规,提高税务部门自身的执法素质。

#### 参 考 文 献

- [1] 项怀城等著. 个人所得税调节谁, 北京: 经济科学出版社, 1998
- [2] 计金标. 个人所得税政策与改革, 北京: 立信会计出版社, 1997
- [3] 刘 峥. 借鉴国际经验完善个人所得税制. 中国财政, 2001, (10)
- [4] 肖绪湖. 个人所得税改革探讨. 学习与实践, 2001, (6)
- [5] 陈玉洁. 个人所得税调整五大悬念. 中国产经新闻, 2001. 2. 19
- [6] 王雍君. 税制优化原理, 中国财政经济出版社, (1995)
- [7] 杨宜勇. 公平与效率——当代中国收入分配问题, 今日中国出版社, 1997
- [8] 财政部注册会计师考试委员会办公室编. 税法 (2001), 北京: 经济科学出版社, 2001
- [9] 黄泰岩、王检贵著. 如何看待居民收入差距的扩大, 北京: 中国财政经济出版社, 1998
- [10] 陈共主编. 财政学, 北京: 中国人民大学出版社, 2000

## The Predicament of Classified Income Tax and the Reform

Tong Sheng    Zheng Xin

**Abstract:** The framework of our tax system was set up in 1994 after its first imposition in 1980. In response to the requirement of socialism Market Economy, the income tax will be the main tax of China in the future. However, the system of income tax hasn't been carried out effectively in China. The fixed goal hasn't been obtained. The regulation to those with high salary hasn't been powerful. It even regulates them in an opposite direction. The imposition and management of the income tax are full of loopholes. So that it has suffered great loss. We should carry out the reform on the present system of classified income tax actively, to accomplish the comprehensive income tax system, and to perfect income tax.

**Key words:** Income tax, Classified income tax, Comprehensive income tax, tax avoidance, consciousness of paying tax