

成都征收个人所得税的难点、问题及对策研究

文/成都市国际税收研究会课题组

一、成都市的个人所得税现状

从历史数据来看，我市地税的个人所得税收入和税收收入总额都表现出明显的增长态势（见下表）。1994年的个人所得税收入仅为4395万元，2006年增至192099万元，上涨了44倍之多；从地税税收收入总额来看，1994年为159128万元，2006年上涨至1920391万元，增加了12倍。同时，个人所得税占税收收入总额的比重也呈现出逐年递增的趋势，1994年的个人所得税税额仅为税收收入的2.76%，经过十多年的增长，2006年已达10%，而且近十年的均值保持在7%左右。

成都市个人所得税收入及地税税收收入历年比较（单位：万元）

年度	个人所得 税 额	地税局税收总 额	个人所得税增长 率	市地税局税收增长 率	个税在地税税收中的 比重
1994	4395	159128			2.76%
1995	3012	203270	-31.47%	27.74%	1.48%
1996	6894	246935	128.88%	21.48%	2.79%
1997	15019	305224	117.86%	23.60%	4.92%
1998	21272	350119	41.63%	14.71%	6.08%
1999	28878	414783	35.76%	18.47%	6.96%
2000	37242	480470	28.96%	15.84%	7.75%
2001	50747	572718	36.26%	19.20%	8.86%
2002	73006	713751	43.86%	24.63%	10.23%
2003	97366	857658	33.37%	20.16%	11.35%
2004	121819	1087780	25.11%	26.83%	11.20%
2005	155571	1436558	27.71%	32.06%	10.83%
2006	192099	1920391	23.48%	33.68%	10.00%
平均值	62102	672983	42.62%	23.20%	7.32%

注：以上数据由成都市地方税务局提供

虽然上述数据让我们感觉到目前个人所得税征收中的许多佳绩，但在实际的运行与征管过程中，仍有诸多需要完善的地方：

首先，纵向比较虽然体现出我市个人所得税收入的明显提高，但与发达国家的横向比较显示了个人所得税的比重偏低，起不到公平的调节作用。比如，在2004年美国联邦总税收中，个人收入所得税所占比例为43%，居各项税收之首。

其次，我市个人所得税内部结构不够合理，有80%左右的个人所得税均来自工资、薪金所得，使个人所得税管住了工薪阶层，管不了富贵子弟。

最后，纳税人的纳税意识偏低，我市税务机关的征管手段有限，无法做到严格意义上的应收尽收，造成部分税收流失。

二、个人所得税中的难点与问题

（一）调节贫富差距作用不强

个人所得税理应具有“劫富济贫”的功能和作用，体现国民收入的再分配，促进社会的公平与和谐。从成都理解，个人所得税有逆向调节的嫌疑，来自工薪阶层所得项目的税收收入占到我国个人所得税收入的一大半，中低收入的工薪阶层本不是个人所得税要调控的对象，反而成为了征税主体。而来自富裕阶层如演艺圈、个体经营者、民营企业家的个税收入却相对较少。就全国来看，据统计，2001年7万亿元的存款总量中，人数不足20%的富人们占有80%的比例，但其所交的个人所得税却不及总量的10%，全国个人所得税纳税主体仍然是工薪阶层。另外，《福布斯》公布的“2000年中国富豪排行榜”前50名“富豪”中，进入纳税前50名的仅有4人。当然，调节作用不强的主要原因并不在于成都，分类征收的所得税制度以及监控不严征管模式在此起到了推波助澜的作用。

（二）公民纳税意识薄弱

纳税意识是纳税主体对税收这一客观存在的反映。纳税意识是复杂多样的，纳税意识行为也不会千篇一律。良好的纳税意识支配纳税人主动纳税、积极纳税；薄弱的纳税意识支配纳税人消极纳税、偷税逃税。在众多的税种里面，个人所得税是与公民最直接最相关的税种了。成都的情况表

明，许多纳税人对开征个人所得税缺乏足够认识，取得收入后不知道是不是要纳税，如何纳税以及纳多少税。还有少部分人抱侥幸心理，能偷则偷，不能偷再补交。而且偷税不仅是个人行为，还存在于企业协助偷逃个人所得税的情况，即使违法被查处了，也无害怕心理。公民主动到税务机关申报纳税者更是寥寥无已，以成都2006年收入超过12万元的自行纳税申报者为例，实际申报数低于预计申报数，且申报者以工薪阶层为主。

（三）个人收入难以监控

收入来源多样化是影响监控的客观原因。随着经济的发展，个人收入状况发生了很大变化，收入水平显著提高，收入结构日趋复杂，隐性收入、账外收入普遍增多。收入来源有现金、实物和有价证券，有来自本单位、下属单位或外单位的，也有从事第二职业收入、个人财产出租收入等。这些收入中，相当部分难以掌握，以致大量的应税所得逃避了正常的税收征管。

主观方面，我国还没有一个有效的信息网络和科学的征管体系。税务局现有的计算机仅仅发挥了会计统计等基本功能，在税务系统内部（包括国地税之间）还没有形成有效的资源共享，更谈不上与银行、工商、企业等部门实行实质上的信息联网。个人所得税征收手段落后，收入主要依赖支付单位代扣代缴，纳税人主动申报缴纳的很少，征管上属于被动地位，造成监控失灵，无法准确计算纳税人的真实收入。

（四）征管效率有待提高

由于受目前征管体制的局限，征管信息传递并不准确，而且时效性不高。纳税人的信息资料不能跨征管区域顺利传递，有关部门和税务机关缺乏实质性配合（比如税银联网），形成外部信息来源不畅，使得我市税务部门无法准确判断税源，出现个税征收漏洞，影响社会公平。不少企业、单位未能严格履行代扣代缴义务，出现代扣代缴义务的法律责任不明确，一些单位不愿意履行代扣义务，甚至帮助纳税人隐瞒收入。另外，自行申报纳税未起到实质性作用，许多纳税人不知道需要自行申报纳税，即使知道也不愿意申报。在信息化程度不高和现金交易普遍的情况下，即使真的能够做到“应收尽收”，也会由于成本太高而得不偿失。

（五）税收计划不利于依法征收

税收计划本身并不是影响依法征税的因素。但是，如果将税收计划作为考核税务工作的重要指标，并且税收计划不切实际时，税收计划就会影响依法征税。从我市来看，税收计划管理方式产生了不少问题：一是随着社会主义市场经济的深入发展，影响经济发展和税源变动的因素日趋复杂，准确编制税收计划的难度不断加大，税收计划与税收实际的差距不断增加，而税收计划却是指令性计划，往往造成实际税源与税收计划相背离，年初制定好的税收计划也会由于市场的变化而出现差异。二是在税收任务的意识下，有些税务人员（机关）为了完成任务和业绩评定，不能做到“有税尽收，无税禁收”，出现“过头税”、“有税不收”“卖税”“买税”的怪现象。

三、个人所得税问题的原因分析

（一）历史原因——缺乏纳税意识的历史文化

在封建社会，税收是压迫劳动人民的工具，“苛政猛于虎”，它与广大人民利益、愿望和要求相对立。建国以后，长期以来政府的财政主要来源不是税收，而是国有企业上交的利润，它占财政总收入的绝大部分，税收在财政中所占的比重非常小，个人所得税所占比重则更是微不足道，税、费、利没有得到有效的区分。在这样的历史条件下，公民的纳税意识薄弱也就不足为奇了。毛阿敏税案、刘晓庆税案就是典型的例证。

（二）理性原因——人的本能理性

经济学假设“人是理性的”，人天然具有经济人本性，作为理性的人，为追求自身利益和效用最大化，只要偷逃税收益大于偷逃税成本，其理性选择必然是通过各种方式偷逃税款。世界上没有谁能想出更好的办法让政府不征税，同时也没有谁愿意主动缴税。当然，经济人本身并没有错，关键在于理性人在追求自身收益的时候是否损害了国家利益和社会福利，只要在不违背法律的前提下就是可以的。在税收领域，如果纳税人通过税收筹划降低税负是可以接受的，如果是利用偷逃税款减轻税负就是法律所不允许的。

（三）环境原因——社会对依法纳税的评价

许多发达国家存在自然人破产的案例，而我们没有自然人破产的先例，原因之一就是缺失相应的社会评价体系，不具备自然人破产的外部环境。而社会评价体系的缺位也是个人所得税流失的部分原因。目前，有的人并不认为少交税款是不光彩的事，他们认为，每个人都或多或少的存在税收问题，并不会因为自己的偷逃税被税务机关罚款而受到被人的鄙视。而在西方国家，税收是与死亡相提并论的，如果有偷逃税行为，不但事业上存在问题，就在生活交往上也会存在障碍。

（四）制度原因——税收征管偏低

在西方发达国家，到每年的报税季节，不管你是蓝领还是白领，也不管你是球星歌星还是政治人物，都得把自己上一年的收入和该交的税额算清楚，如实报给税务部门。税务部门则随机抽查，一旦查出有故意偷漏的行为，不管是谁，轻则罚款补税，重则入狱，身败名裂。而我国现行税收征管法规定，对偷税等税收违法行为给予不缴或者少缴税款五倍以下的罚款。由于税务机关受到

征管手段和信息化程度的限制，偷逃税的查获率较低，并且只注重税款的查补而轻于处罚，致使许多人存在偷逃税的侥幸心理。另一方面，在税收执法过程中，由于对处罚上下限的规定过宽，税务机关的自由裁量权过大，不利于以法治税。

（五）深度原因——纳税人的权利与义务不对等

其一，纳税人中的工薪层与高收入阶层间存在着权利与义务的不对等。理论上，税法面前人人平等，但在事实上，以工薪为唯一生活来源的劳动者所得的个税边际税率高达45%，且在发放工薪时即通过本单位财务部门直接代扣代缴，税款“无处可逃”；而高收入阶层及富人却可以通过收入来源的隐形化、多元化，使实纳税额低于应纳税额。高收入者和富人占有的社会资源多，纳税反而更少，这种反差在社会上会形成一种不好的导向。其二，在纳税人与政府的关系上，同样存在着权利与义务的不对等。政府收了税，就必须为纳税人提供服务。如果交完税之后，对怎么花这些税款毫无发言权，甚至被贪官污吏们挥霍浪费时，那么，不要说人们纳税的自觉性无法提高，连政府向民众收税的合法性都存在问题。公民有交税的义务，同时也有监督政府如何使用这些钱的权力；国家有收税的特权，但也有为纳税人服务并接受监督的义务。

四、完善个人所得税的对策设想

（一）树立正确的征纳税思想

1、更新征税理念

首先，我市广大税务人员应尊重纳税人，帮助纳税人树立依法诚信纳税意识，实现由“监督打击型”向“管理服务型”的转变。寓管理于服务，在服务中落实管理，拓展管理，延伸管理，强化管理。通过事前、事中、事后的监控、管理，不断明晰征纳责任，改善征纳关系，实现和谐税收。其次，改变现行的计划考核方式，实现真正意义上的依法征收。税收计划妨碍了“应收尽收，不收过头税”原则的贯彻落实，不利于个人所得税问题的解决，最终损害国家税法的权威性和严肃性。当然这不是我们市局所能决定的，但是我们应当进行积极的建议。最后，需要明确的是，税收收入最大化并不是税务机关正确的税收收入观。税收的目的除了取得收入之外还有配置资源、分配收入和稳定经济。税务人员能做的就是依法征税。

2、强化纳税意识

市局及下属税务机关应继续加大宣传力度，提高公民纳税意识，鼓励自行纳税申报。个人所得税的纳税对象是个人，涉及面广、对象复杂。因此，日常宣传要常抓不懈，要采取不同的方法，利用各种媒体如电视，报纸，网络等开展各种形式的宣传；利用税收宣传月等时机，开展正反典型的宣传教育活动；开展个人所得税政策培训，对扣缴义务人、个人独资企业、合伙企业、个体工商户分别进行有针对性的培训，提高纳税人、扣缴义务人的税收业务水平，提高申报准确性；不断提高纳税人的纳税意识，自行申报的意识，明确不申报的法律责任。正如温家宝总理所言：“要加强税收法律法规和税收政策的宣传教育，普及税收知识，强化税收征管，依法打击偷逃骗税行为。要通过开展税收宣传月活动，进一步增强公民纳税意识，在全社会形成诚信纳税的良好风气。”

（二）完善个人所得税税收制度

1、转变税制模式

个人所得税的税制模式基本上有三种：分类个人所得税制、综合个人所得税制和混合个人所得税制。分类个人所得税制由于对不同性质所得采取不同的税率，并不具有累进调节的作用，因而公平性较差；综合个人所得税制由于对个人总所得在减除法定扣除项目后累进征收，有较强的调节功能，因而是理想的模式。但是，综合所得税制的建立应至少具备三个条件：个人收入货币化、个人收入汇总工具有效化和个人收入检查手段便利化。从我国国情看，上述条件还难以实现，目前可行的选择是实行混合个人所得税制，即在对一部分个人所得实行分类扣缴的基础上，对纳税人的部分所得进行综合相加后再按累进税率课征。

2、降低边际税率

我国现行《个人所得税法》根据不同的征税项目，分别规定了不同的税率，并且边际税率高低不等，存在不公平问题。为进一步公平税负，简化税制，强化个人收入分配，更好地吸引国、内外高科技管理人才和境外个人投资者，可以对现行个人所得税税率和累进框架进行适当调整，在综合征收基础上，合理设计累进级数，适当降低最高边际税率。

3、建立科学合理的扣除标准

我国地区间经济发展不一，实行比较统一的费用扣除标准，不能更好地体现公平原则。首先，根据各省、自治区的工资水平、物价水平，划分几个不同的标准。这样做既可以更好地符合实际状况，也有利于调节个人收入水平。其次，根据社会、经济不断发展变化的实际情况，适当增加扣除项目。费用扣除内容应包括纳税人为取得收入而支付的有关费用以及生活费用、抚养子女、赡养老人和与之相关的教育、住房、医疗、保险等各类费用，并根据物价指数和汇率的变动确定扣除费用标准。

（三）强化税收征收管理

1、实现个人收付的规范化、信用化

任何人的任何来源的收入，无论是工薪收入、劳务报酬、承包收入、稿费收入、财产租赁和转让收入、股息、利息和红利收入，还是偶然所得收入和其他收入，都应通过银行转账支付，尽量避免现金直接支付。如果纳税人的一切收入都能通过银行转账，则可以在很大程度上克服和解决税源不透明、不公开、不规范的问题。只要收入显性化，则偷逃税现象可大大减少。

2、严格代扣代缴制度

从成都的实际来看，对工资薪金之外的个人所得之所以难以有效征管，主要是因为支付单位或个人没有完全履行代扣代缴义务。因此，要让个人所得税充分发挥缓和收入差距的调节作用，做到应收尽收，就必须不折不扣地建立并完善个人所得税的代扣代缴制度。为达到上述目的，必须对不履行代扣代缴义务的单位和个人实行严厉惩罚，如对未履行代扣代缴义务的单位和个人，一经查实，除了补缴未扣税款外，可以考虑处以未扣税款5倍乃至10倍的罚款，并且记录在案，向社会公开披露，从而加重其成本。

3、强化征管，提高效率

充分发挥计算机在个人所得税的征管中的管理功能，实行纳税申报、开票、入库销号、税源管理、税务稽查、监督等一条龙作业。通过计算机网络管理系统，办理税款征收业务，监控个人收入变化情况，分析个人所得税税源变化，以及对税收整个业务过程实行全方位监控，大大提高工作效率和效益，降低税收成本。同时，建立支付申报制度，建立税务部门与海关、工商、司法等部门以及与银行、保险等企业间的信息资料交换制度，规定银行、保险以及其他支付单位必须定期向税务机关报送个人支付情况，以有效地从源头监控个人收入。实行居民身份证号码与纳税号码固定终身制度，建立金融资产和不动产实名制。推行个人信用制度，加快我国个人信用体系建设的步伐。

（四）体现用税的公平与透明

在市场经济中，利益是永恒的，纳不纳税不仅仅是一个道德问题。只有纳税人在感觉到“其之于民，用之于民”的前提下才有纳税的积极性。目前存在纳税人权利缺失，纳税者对所缴税款的使用投票权和监督权缺乏等问题，这也是纳税意识不高的原因之一。首先，规范用税程序。用税程序的规范程度直接关系到用税的公平程度，正如法学中的程序合法一样，它是公平、公正、透明的基本要求；其次，监督税款用得是否合理，每一笔税款支出都应该经过预算，经过人大审批，让每一笔支出发挥最大的社会福利。因此，用税的公平、透明是最好的税收宣传，如果用税人能向社会公开每笔税收的去向，让纳税人监督落到实处，势必会提高纳税人的税收遵从度（本课题为成都市哲学社会科学研究“十一五”规划项目，成都市国际税收研究会课题组组长：夏显辉；成员：李军、邬启春、黄洪、车新）

相关链接

成都征收个人所得税的难点、问题及对策研究
我国个税体系中个人所得税不是“工薪”所得税
关于构建多元化财政科技投入体系的建议
对股票交易开征资本利得税的设想
资产负债表债务法与利润表债务法在处理所得税上的差异分析

本网站为集团经济研究杂志社唯一网站，所刊登的集团经济研究各种新闻、信息和各种专题专栏资料，均为集团经济研究版权所有。

地址：北京市朝阳区关东店甲1号106室 邮编：100020 电话/传真：（010）65015547/ 65015546

制作单位：集团经济研究网络中心