



# 应理直气壮 做大个人所得税

应当适时转移公众对于提高“减除费用”的关注，从理念上引导公众充分认识个人所得税的内在意义，坚持“普遍纳税、家庭扣除、综合与分类相结合”的改革方向，尽快出台导向鲜明、兼顾中长期的个人所得税综合改革方案。

文 | 刘克崧

个人所得税具有“良税”的特性，兼具筹集财政收入和调节分配两种功能，一直是国家和公众关注的主要税种。近期，《中华人民共和国个人所得税法修正案（草案）》向社会公开征求意见，标志着我国个税改革取得新进展。

相对于企业和政府而言，居民缴纳的个人所得税，应当发挥的重要作用在于缩小居民内部收入差距，持续降低基尼系数，同时缩小城乡、行业、地区之间居民收入差距。

在中国经济结构正在从以第二产业为主转向以第三产业为主的进程中，税制结构需要相应调整，即从以间接税（增值税）为主转为以直接税为主，途径是阶段性、结构性提升居民部门税收占比，个人所得税正是其中的重要税种。因而，做大包括个税在内的直接税，降低居民的征地税费负担是必由之路。

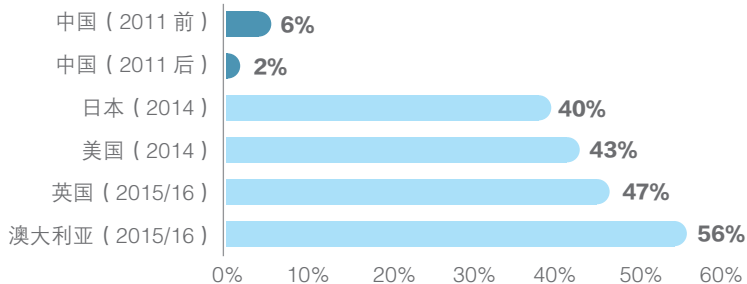
## 扩大覆盖面是关键

观察我国目前的税收收入结构，个税在其中占比偏低。依据2015年数据对比，OECD国家中，个税占GDP比重均值为24.4%，而我国这一数据仅为5.4%，大幅低于前者。

更为直接的问题在于，我国个税覆盖面

偏小，难以充分发挥对收入分配的调节功能。2011年将个税起征点从2000元提高到3500元后，个税纳税人数量从8000万下降至2800万，这一数字占总人口的比重也相应从6%下降到了2%，而占城镇就业人口的比重则从22.3%降至7.8%。这导致大量有收入的人口没有被纳入个税征缴范围，难以发挥收入分配调节功能。同时，11项应税所得中，工薪所得占比70%，比例偏高。

个税实际纳税人数占人口的比重



资料来源：作者提供



2015 年表 中国与 OECD 主要国家税收占 GDP 比重

	税收占 GDP 比重	个人所得税	企业所得税	社会保险费	财产税	一般流转税	特殊流转税	其他
中国	23.0	5.4	17.4	21.2	8.7	35.2	9.5	2.6
OECD 平均	34.0	24.4	8.9	25.8	5.8	20.2	9.7	5.2
美国	26.2	40.5	8.5	23.7	10.3	7.7	6.6	2.7
日本	30.7	18.9	12.3	39.1	8.2	13.7	5.8	2.0
德国	37.1	26.5	4.7	37.6	2.9	18.8	7.3	2.2
法国	45.2	18.9	4.6	37.1	9.0	15.7	7.9	6.8
英国	32.5	27.7	7.5	18.7	12.6	21.2	10.5	1.8
意大利	43.3	26.0	4.7	30.1	6.5	14.2	10.0	8.5

资料来源：作者提供

从征税角度看，征管能力和信息系统建设亟待提高。一方面，税务部门没有合法、稳定的渠道收集个人收入信息，且部门间信息共享没有法律保障，税收征管法中也未赋予税务部门获取个人收入信息的权力；另一方面，没有建立个人收入申报制度和第三方收入申报制度，公民的自觉纳税意识尚未完全形成。

此次改革，一定程度上正是针对上述问题寻求改进，与前几次个税改革相比，内容更加丰富、力度更大，富于改革精神。

自 1996 年“九五计划”中明确“建立覆盖全部个人收入的分类与综合相结合的个人所得税制”的目标，已经过去 22 年，这次终于实质性启动综合加分类的个税制度，可以说具有里程碑意义。提出教育、住房等专项扣除，也使个税制度更加丰富，更加公平。同时，税率级次调整降低了原适用 25%、10% 和 3% 三档税率的纳税人负担，起征点的提高使全体纳

税人负担降低，实现了普遍降负。同时在一定程度上淡化了起征点，本次起征点从 3500 元到 5000 元上调幅度为 43%，低于 2011 年 2000 元到 3500 元 75% 的幅度。

但本轮改革也存在不足之处。首先是起征点淡化不够，性质不清，应当明确是基本生活扣除，而目前采用平均生活水平，并根据 CPI 进行年度调整。其次是没有明确个人改革的目标，应当坚定明确个税改革要扩大覆盖面，实现个税覆盖面 30%、甚至 40% 以上。最后，没有提及个人申报，未来还应积极创造条件实现个人申报。

对于扩大覆盖面，尤其需要厘清认识。20 多年来，我国个人所得税仅占财政收入的 6%~7%，脱离了实际经济基础。为此，必须要明确个人所得税的功能地位和改革方向：到底把个人所得税摆在什么位置上，个人所得税究竟是富人税还是国民税？

对此，没必要要遮遮掩掩，应当是国民税，在这个战略方向上要明确，要理直气壮做大个人所得税。未来10年做到占财政收入比例30%以上，20年做到40%。国家税务总局应该由主要靠向数百万、上千万单位征税，转成面向13亿多人征税。

### 综合改革是导向

如果按照国际上统计经济学的标准，人口一般被均等分为五份，富人、中高收入者、中等收入者、中低收入者、低收入者各占20%。如果这样定义富人，那么按照缴纳个税人口比例，可以说缴纳个税的都是富人。如果再把富人再分为高高收入和次高收入，次高收入往往集中在具有较高知识水平和社会影响力的人群，因此对起征点的关注度更高，也更容易引导其他舆论关注。

为此，建议适时转移公众对于提高“减除费用”的关注，从理念上引导公众充分认识个人所得税的内在意义，坚持“普遍纳税、家庭扣除、综合与分类相结合”的改革方向，尽快出台导向鲜明、兼顾中长期的个人所得税综合改革方案。

一要培养全民国家意识、互助情怀、纳税责任。个人所得税的第一目标不是经济和社会，而是政治和文化。中华民族的全体国民必须要有很强烈的国家意识、互助情怀和纳税责任，这是伟大民族长期伟大下去的前提。

在和平年代和市场经济体制下，依法纳税是强化公民意识，表现公民向国家、向他人履行公民义务的主要方式。受计划经济影响，我国长期“轻税重利”，公民的纳税意识总体来

说较为薄弱，通过税收方式利国、利他的观念并不牢固，非常需要强化和提高。从世界发达国家的实践来看，个人所得税最适宜培养全民纳税意识。在所有税种中，个人所得税具有覆盖最为广泛、容易适应不同收入阶层、纳税人感受最直接的特点，有助于培养纳税人意识。因此，我国个人所得税制度设计要特别注意发挥其对于培养公民纳税意识的重要作用，使得最多数的公众都能切实感受、承担纳税责任，履行尽责国家、帮助他人的公民义务。

二要强调普遍纳税、普遍降负目标。从全体人口角度，增加低收入者收入，扩大中等收入者比重，调节过高收入。扩面，分期、逐步增加个人所得税纳税人，目标是纳税人占全部人口达到40%以上。个人所得税扩面和税负变动，与社保和间接税税负下降相适应，进而实现普遍降负。

三要坚持大综合、新梯度原则。在负担公平、量能负担的基础上，将劳务收入合并综合纳税，归并其他分类项目。调整税率结构，级次大体稳定，高档税率不动，降低中低档税率，增设1%税率，扩大级距，税率累进。

四要进一步淡化起征点，关注专项扣除，同时严格征管法律保障，完善数据系统。在操作层面，免征额应与收入和消费水平相适应，定位在基本生活消费，随物价增长酌情调整；实行多维专项扣除，包括育儿、教育、赡养、养老等。加强征管，赋予税务部门获得个人收入信息的权力。建立个人申报制度，将缴纳个人所得税与享受政府补贴统一起来，鼓励个人申报。□

（作者系中国国际经济交流中心学术委员会副主任、国家开发银行原副行长）

应坚持“普遍纳税、家庭扣除、综合与分类相结合”的改革方向，尽快出台导向鲜明、兼顾中长期的个人所得税综合改革方案。