

个人所得税改革——筹资、公平与效率

郑新业

一、引言

从全球范围看，所得税改革都是近若干年重要经济体公共政策的重要内容，各国政府都为此付出了大量的精力¹。道理很简单，所得税既是政府筹集资金重要工具，也是实现收入分配最重要手段，而这两项由是政府的核心工作。另外，由于“所得”既包括工资、薪金，也包括利息、股息和分红等，还包括其他资本收益（Capital Gains），因而对劳动力市场、储蓄水平、资本市场等都具有重要的意义。这些都和公众的利益高度相关。人们对所得税议题的关注就不难理解。

OECD 国家平均来说，个人所得税占收入在政府收入中所占比重相对稳定。这一比例从 1960 年代中期的 26.1%，到 70 年代中期的 30%。到 80 年代和 90 年代，个人所得税收入的地位又回到了 60 年代水平。个人所得税占 GDP 的比重也相对稳定。1965 年，OECD 这一比例的平均值是 7%。随后，这一比例逐渐上升，并维持在 10% 左右。因此，在这些国家和地区中，个人所得税的规模直接和政府提供公共服务的能力联系在一起，因而是政府政策的重要内容，也是媒体广为关注的对象。

在资金筹集功能之外，所得税还是政府调节收入分配最主要的政策工具。以美国 2005 年的个人所得税为例²，1% 的最富的纳税人缴纳的税收占个人所得税总额的 40%，平均税率为 23.13%。最穷的 50% 的纳税总额仅为所得税总额的 3%，平均税率不到 3%。显然，美国的个人所得税是收入再分配的有效工具之一。还有，对工资、薪金征税会降低劳动的回报率；对利息征税会降低储蓄的回报率；对资本利得征税会降低资本的回报率。个人所得税因此对劳动力市场、资本市场和经济增长等产生重要影响。因此，个人所得税是政界、学界和民众关注的焦点就不足为奇。2001 年美国布什的减税计划甫一出台，立即引发广泛讨论。关心美国联邦财政赤字人，认为该计划会减少政府的收入，从而威胁政府的财政安全。关心收入差距问题者，质疑该计划会使已经很严重的收入不平等进一步恶化。对那些关心经济增长的人来说，减税能否做到刺激经济是他们的首要考虑。

一段时间以来，个人所得税也是我国政界、学界和公众讨论的焦点。在一定程度上说，人们对所得税的关注程度与其排行第四的地位并不对称。政府从财政上的考虑和公众的看法相互作用，最终的结果是所得税相关法律、法规的频繁调整。2002 年，所得税从地方税改为中央和地方以 6:4 比例共享，中央新增的所得税收入全部用于对中西部地区的转移支付。2006 年，抵扣从 800 元增加为 1600 元；到 2008 年，这一数字又变为 2000 元。2007 年，税务机关要求年收入 12 万以上者自行申报。除此之外，个人所得税也被视为调控储蓄和消费关系、资本市场的政策工具。

到目前为止，社会对上述所得税的相关改革并没有共识，对下一步的改革方向更是莫衷一是。例如，个人所得税是否适合中央—地方共享？在利息税方面，通货膨胀率高于利息率，净收益率为负时，征收利息税对效率和公平的影响是什么？抵扣从 1600 元增加到 2000 元是否适当？从我国现实情况看，将这一阶层的收入者

¹ Tax Policy Studies No13, Fundamental Reform of Personal Income Tax, OECD, Paris, 2006.

² 来源: Summary of Latest Federal Individual Income Tax Data (www.taxfoundation.org/news/show/250.html)。

看作“中低收入者”显然是明显低估我国的真正低收入阶层的规模。政府征收方式上，12万收入者申报制度是否起作用？对纳税人的纳税成本有何影响？鉴于此，我们认为有必要对个人所得税的税制结构和效果进行初步评估，并提出若干改革建议，以使个人所得税在发展经济、建设和谐社会中更好地发挥作用。

二、个人所得税结构：税基、税率、免征项目和抵扣额

我国的第一步所得税法始自1980年公布实施。但现行制度定型于1994年。自1980年至今，税基扩张和抵扣始终是左右着个人所得税法变迁的两股主要力量。税基方面，所得税最初的征收对象是来华投资和工作的外籍人员，税基规模很小。1986年，政府将“所得”含义从“工资、薪金”扩大到城乡个体户收益，颁布《城乡个体工商户所得税暂行条例》和《个人收入调节税暂行条例》。九十年代，税基进一步扩大到包括劳务报酬；稿酬；特许权使用费；利息、股息、红利；财产租赁和财产转让所得等。2000年9月，财政部、国家税务总局决定“对个人独资企业和合伙企业停征企业所得税，只对其投资者的经营所得征收个人所得税”。在抵扣方面，1980年开征个人所得税时，工薪所得扣除标准定为每月800元。这一标准不仅远高于大多数人的工资水平，甚至高于许多人的年工资总额。国内居民因而大多无需申报、缴纳。1987年出台实施了个人收入调节税，将国内公民工资、薪金、劳务报酬等收入合并为综合收入，并规定每月扣除标准为400元—460元。1993年10月，内外两套税制统一，工资、薪金所得的扣除标准确定为每月800元。这一扣除标准一直维持到2005年底。2006年—2007年间，扣除标准调至1600元。2008年，进一步调高至2000元。

从全球范围看，我国个人所得税的现行税制既有和其他国家相同的地方，也有一些独特的安排。在共性方面，我们的税基是大多数国家采用Haig-Simon“所得”定义；税率上采用累进制度。不同之处主要有三。第一，个人所得税在我国是地方税种，由地方政府负责征收。第二，分类税收、以月为定位纳税；第三，老人和儿童项目不计入抵扣。

1、税基与税率

“所得”的定义，经济学研究税收时对“所得”常用Haig-Simon定义，即一定期间内纳税人消费能力净增加的货币价值。换句话说，所得是一定期间内实效消费加上财富的净增加。H-S所得定义包括使潜在消费增加的所有来源，也包括导致潜在个人消费下降的费用。具体说来，Haig-Simon所得的主要内容：工资和薪金、企业利润、租金、股利和利息；养老金（尽管不直接支付给个人，但代表未来收入的增加）；保险费（尽管不直接支付给个人，代表预期收入的增加）；转移支付（退休金、失业救济金、低保）；资本收益（拥有资产价值的增加或减少）；实物所得（例如，工会发放的实物）。

如前所述，我国的“所得”定义基本和Haig-Simon定义一致，包括工资、薪金、劳务等所得、也包括利息、股息、资本利得等提高消费者纳税能力的项目。虽然我国税法的“所得”定义和国际上许多国家的做法一致，但在具体做法上却将“所得”按来源分为四类，以不同的税率征收。第一类是工资、薪金，按月征收。税率最低为5%，最高为45%，实行九级累进。第二类是个体工商户经营所得，和对

企事业单位的承包、承租经营所得，按年征收。税率从 5%到 35%，实行五级累进。第三类是劳务报酬所得，按次征收，实行从 20%到 40%的三级累进税率。第四类可以称之为资本收益所得，包括稿酬、利息、股息和红利等，按次征收，实行 20%的比例税率。

2、免征项目、抵扣额

所得定义和税率固然重要，免征和抵扣条款亦是所得税重要的组成部分。在工资、薪金方面，主要的免征规定有四。影响最著的是住房公积金、医疗保险金、基本养老保险金、失业保险金，不计入个人当期的工资、薪金收入，免于征收个人所得税；个人领取提存的住房公积金、医疗保险金、基本养老保险金和失业保险金时，免于征收个人所得税。二是政府津贴和奖励政府津贴：包括每年 1 万元的资深院士津贴；长江学者成就奖和教育部系统的特聘教授奖金等。三是对机关行政事业单位发放的公有住房提租补贴及企业（含自收自支事业单位）、社会团体等单位比照机关事业单位标准发放的公有住房提租补贴，可在税前扣除，暂免征收个人所得税。四是对党政机关发放的通信工具补助费及各类企事业单位、社会团体比照党政机关有关规定的标准发放的通信工具补助费，可在税前扣除，暂免征收个人所得税。

在资本所得方面，主要的免税条款有：国债和国家发行的金融债券利息；个人转让上市公司股票取得的所得继续暂免征收个人所得税；对个人投资者从上市公司取得的股息红利所得，暂减按 50%计入个人应纳税所得额，依照现行税法规定计征个人所得税；对个人出租房屋取得的所得暂减按 10%的税率征收个人所得税。

除了免征额之外，抵扣的大小也是影响应税收入的一个重要因素。抵扣的高低直接影响应税收入的多寡以及边际税率的适用范围。和所得的定义一致，这方面的规定也按收入的性质而不同。例如，工资薪金所得因为是按月征收，抵扣也是按每月 2000 元的标准执行（在中国境内取得工资薪金的外籍人员和在中国有住所而在海外取得工资薪金的个人，可享受每月 3200 元附加扣除）。而个体工商户的生产、经营所得的扣除则是以每年 19200 元计算。在劳务报酬所得、稿酬所得、特许权使用费所得、财产租赁所得方面的规定那个是：以 800 元或者收入的 20%的最大值作为扣除标准。

3. 税制安排背后的逻辑

考虑到个人所得税是对人们收入的直接扣除，纳税人会尽可能地将其应税收入“减”起来。税务局征收所得税好比传说中人们挖那些会“跑”的人参。将“所得”按照税率、征收时间等方式的差别分为四类，反应了上个世纪九十年代我国税务部门的税收“生产”能力，有一定的合理性。税务局个人所得税征收能力的高低取决于对公民收入信息的掌握。考虑到公民收入来源的多样性，建立一个公民收入信息系统的成本巨大。给定当时的税基，这样的“投资”显然无利可图。另外，我国的个人所得税属于地方收入，地方政府建立类似的系统将难以分享信息收集的规模经济。对税务局而言，对工资、薪金实行九级累进、按月征收的方式实际上是非常经济的。依赖雇主代扣代缴，税务局直接和数目较少的用人单位打交道，无需收

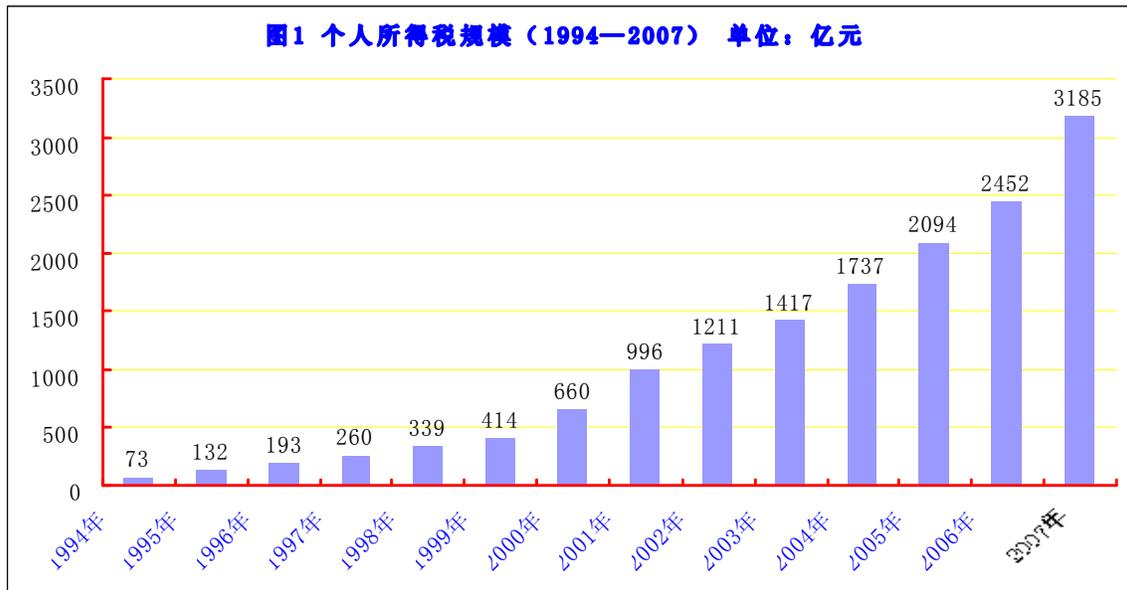
集纳税人收入信息。这显然会大大降低征税成本。将承包经营所得按照年度征缴也是出于成本考虑。对这类税源，税务部门并没有“代扣代缴”的机构可资利用，和按月征收、稽查相比，以年为单位的做法有明显的成本优势。对第三类收入的取得，纳税人必须依赖至少一个政府部门或一个能执行“代扣代缴”任务的机构。由于交易的次数和时间都是不确定的，对这类收入征税时，税法规定按发生次数征收也是较为经济的做法。

三、个人所得税功能：财政收入、收入再分配和效率

如前所述，对世界各国而言，个人所得税是政府筹集收入、调节收入差距最主要的政策工具。整个税制的设计就是围绕这两个目的进行的。例如，建立宽泛的税基和累进税率是为了确保一定的收入水平；累进税率、免税项目和抵扣等规定则是保证纵向公平、横向公平的重要手段。另外，要使这些因素起作用，税务部门必须对公民的收入信息有很好的掌握。数据显示，我国的个人所得税在其两个核心使命上都有进一步努力的空间——它既非重要税种，也没能起到调节收入差距的作用。

1、个人所得税：1994—2007

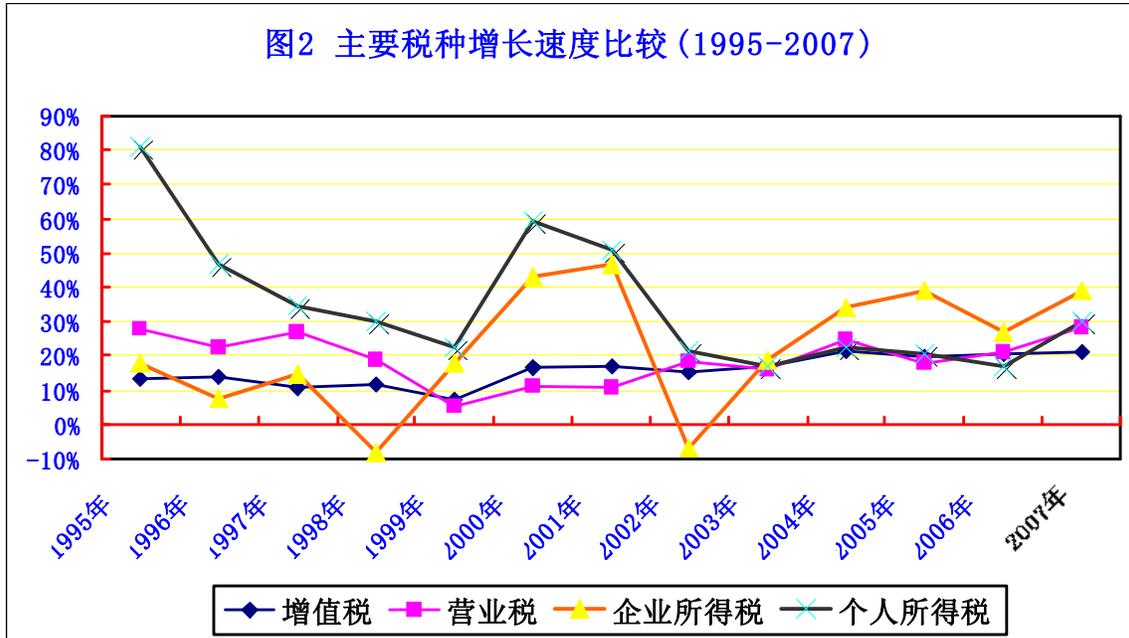
对个人所得税的规模而言，税基扩张和抵扣上升是两股相反的力量。尽管后者从1993年的800元到1500元、再到今年的2000元，由于国民收入增加和所得税的累进性质，个人所得税规模的增量因素³超过了抵扣对税基的侵蚀。从绝对值看，1994年的个人所得税只有73亿元。自1994年至今，个人所得税的规模逐年扩大，2002年首次突破1000亿元，2005年突破2000亿元，2007年突破3000亿、增加到3185亿元（见图1）。



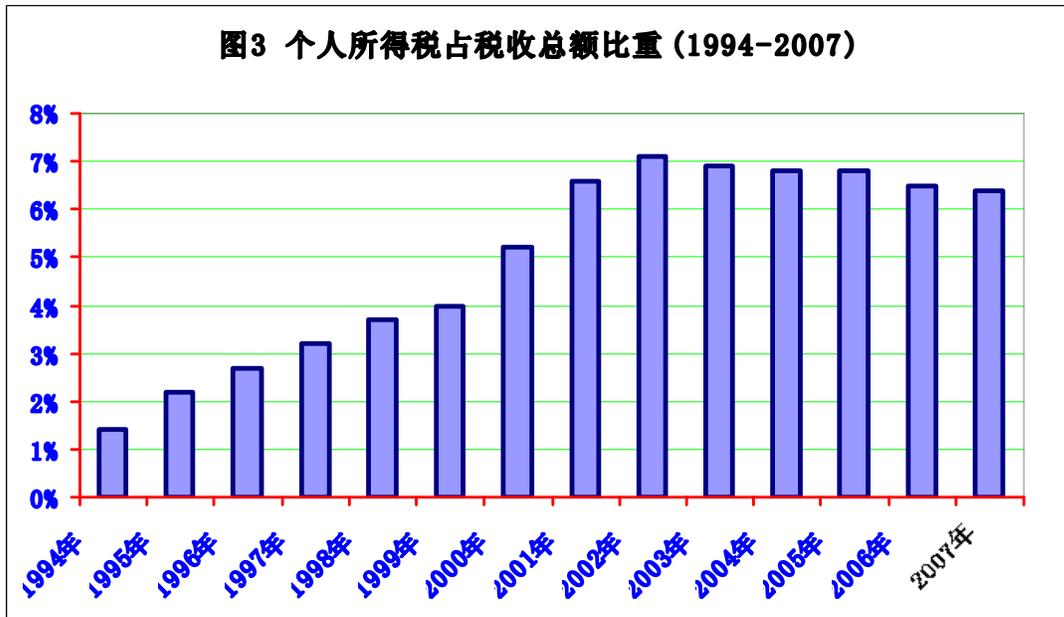
另外，从发展速度上看，在2002年之前的年份里，个人所得税的增长率一直高于税收总额的增长率。和增值税等主要税种相比，个人所得税的增长速度快于其

³ 个人所得税总额增加的因素究竟是源于税基扩大、还是累进税率是一个需要另行研究的问题。

他（见图 2）。个人所得税的增长速度较快的主要因素是这一税种的基数较低。另外，名义工资水平上升也是部分居民税负增加的原因。另一个可能的原因是劳动和资本在国民收入中份额最大、收入分配不均等。

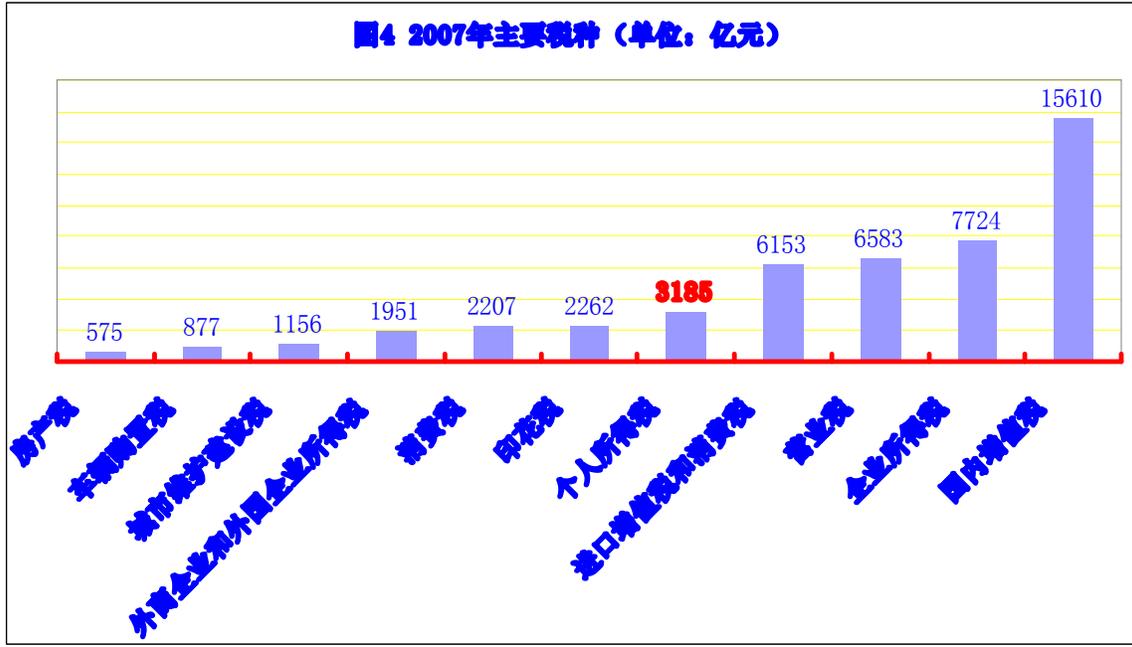


我们还可以从另外一个角度观察个人所得税的地位变迁。1994年，个人所得税不仅总额较低，在税收总额中所占的比重只有区区 1.4%。在随后的年份中，这一比重逐渐上升，从 1995 年的 2.2% 逐渐爬到 2002 年的 7.1%。自那以后的几年里，由于其他税种的基数和增加速度较大，抵扣额提高个人所得税的负面影响，其所占份额持续以小幅速度下降，到 2007 年比重又降到了 6.4%（见图 3）。

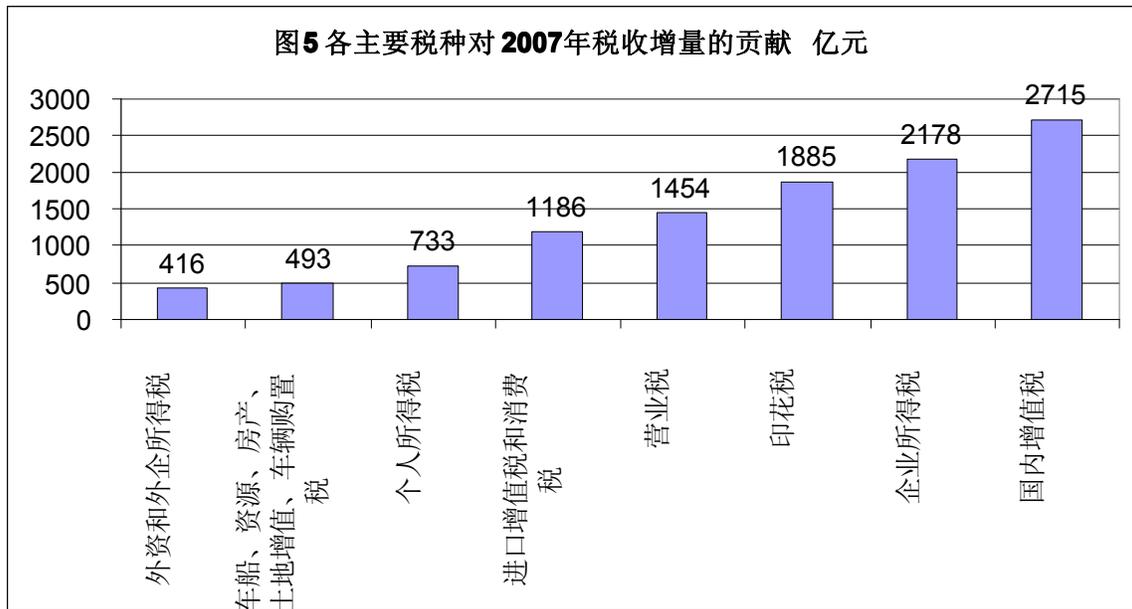


2、个人所得税：筹资功能不彰

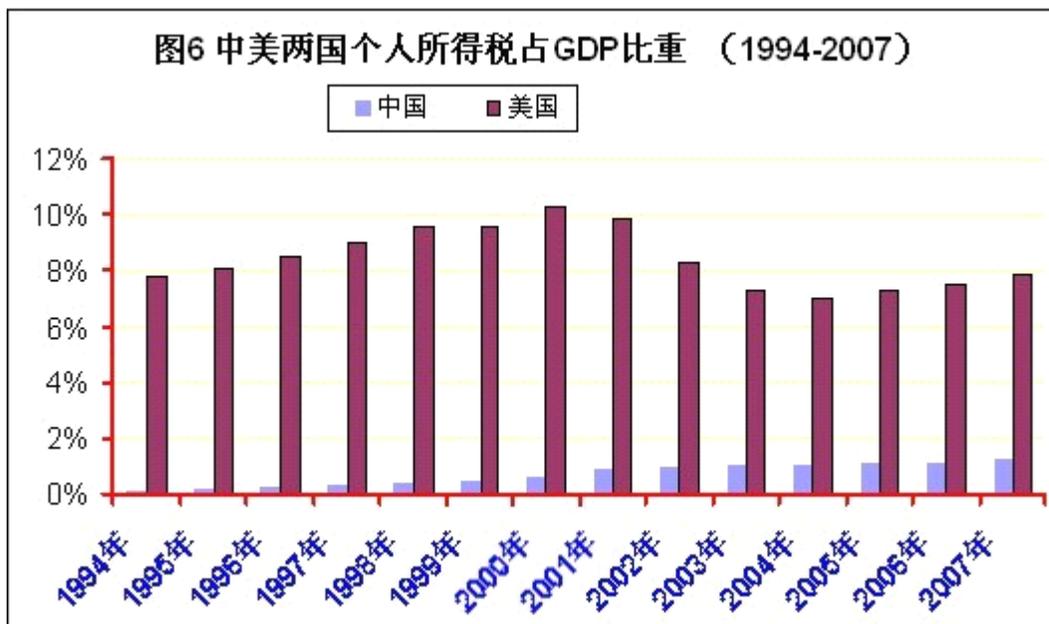
自 1994 年以来，经历较长时期的高速增长，个人所得税的规模在 2007 年超过了 3000 亿，达 3185 亿人民币。但在近 5 万亿的税收总额中，个人所得税的贡献仅有 7%，在主要税种中排名第五。个人所得税不仅落后于增值税（第一大税种，占 34%），企业所得税（16%份额），甚至只有营业税的一半（见图 4）。



不仅如此，在可预见的将来，如果没有对个人所得税税制和其必须的基础设施进行必要的修改和投资，个税仍然是难以充当筹集公共资金的重任。我们从 2007 年的税收增量中可以看到，对新增税收的贡献中，个税的贡献仅有 733 亿元，排在第六位。对税收增长的贡献仅有增值税的四分之一（见图 5）。



从全球范围看，我国个税的规模及在政府资金中所占比重都远远小于 OECD 国家。以美国为例，个人所得税在大部分年份占 GDP 的比重都超过了 7%，个别年份甚至超过了 10%。若考虑到美国 GDP 的规模，美国个人所得税在政府资金体系里的重要性就更高。反观中国，1994 年，个税占 GDP 的比重小到可以忽略不计的地步。在接下来的年份里，尽管个税的增长速度远远超过 GDP 的增速，个税占 GDP 比重持续上升。不过，即使是比例最大的 2007 年，这一数字也不到 2%。从图 6 中我们可以看到，中美两国个税的重要性难以同日而语。



来源: Budget of the United States, FY 2006 (Table 2.3)。

导致个税筹资功能不彰的原因是多方面的。其中，富人逃税被广泛认为是主要因素。因税务部门征管能力低下导致的税收流失可能是个真实的问题。至少美国的情况支持这一说法。以 2005 年为例（目前可得最新数据），美国最富有的 1% 人口（年应税收入在 36 万美元以上者）在应税总收入中的比重为 21.2%，但在个人所得税收入中所占比重则达 40%（39.38%）。最富有的 5% 人口（年收入在 14 万 5 千美元以上者）在全部应税总收入中的比重为 35.75%，但在个人所得税收入中所占比重接近 60%（59.67%）。从美国的情况看，高收入阶层的贡献是个税收入的主体。有研究发现，我国的个税在各个收入阶层之间的分布和美国类似（刘怡、聂海峰，2006⁴）。

不过，如果分析个税的结构，我们也许会发现分类税制、免征项目繁多、抵扣高等才是导致个税筹资功能不彰更重要的因素。首先，税法对个体工商户所得、承包经营所得的规定本身就是税收收入流失的原因。这两类收入而言，大部分经营者都有操纵会计信息的能力。税务部门难以获得应税收入的真实数据。即便处理了

⁴ 刘、聂认为所得税由普通收入阶层承担。值得注意的是，如果将中国看作一个整体，他们所定义普通收入阶层事实上是高收入阶层。

会计信息失真问题，这两类纳税人都有能力利用税法上的其他规定降低自身的应税收入。例如，承包经营者很容易将部分应得收入转为他人的劳务所得，并通过他人的名义领取。更为重要的，即便这两个问题都解决了，政府收入也是有限。这是因为，适用这类收入税率是五级累进，最高税率仅为 35%。考虑到这两类所得是我国国民所得重要的组成部分，税法的现行安排漏掉了相当规模的应税收入。

其次，个人所得税法免征项目过多过滥和抵扣额频繁上调也是导致税收流失的重要因素。这两个因素不仅决定应税收入高低，而且还影响边际税率。例如，作为免税项目的“四金”，其规模相当惊人——我国 2007 年仅养老金的规模就接近 7000 亿。还有，我国资本市场的规模越来越大，大部分居民从资本市场获得的回报却享受程度不等的优待。资本市场越发展，资本收益越多，个人所得税流失的就越多。而抵扣额从 800 元调高到 1600 元时，财政部的数据表明个人所得税的损失在 280 亿元人民币。由此可见，免税项目和抵扣额不仅影响应税收入大小，也影响适用税率的高低，因此可能是影响个税筹资功能发挥最为重要的因素。

3、个人所得税：调节收入分配功能有待提高

个人所得税是政府筹集资金的重要手段。当被用于调节收入分配时，也是威力无比。税率被设计为累进的，目的在于解决纵向公平；条款中的抵扣额、赡养人口等，旨在使收入相同的人，税后的收入也大概一致。两者的同时使用，社会中的基尼系数就会变小，收入在社会之间的分配就会更加公平。这不难理解，累进的税率使收入最高者的税后收入下降。而对收入相同的人，如果你的家庭负担重，抵扣、赡养人口等条款会降低你的纳税义务。

这种政策是起作用的。美国人口普查局的数据显示，美国的税收政策显著地降低了美国社会的基尼系数。1993 年，美国税前的基尼系数是 0.454。税后，这一数字降为 0.421。税收政策将基尼系数降低了 7.27%。数据还显示，政策的作用十分稳定，1998 年的贡献较低，但也有 5.7%。但我国现行的个人所得税却没能取得类似的效果。有研究甚至表明，税收政策加剧了收入分配的不公平，提高而不是降低了基尼系数（陈卫东，2004）。

导致这种结果的原因众多，既有征管手段等技术方面的原因，也有税制本身的缺陷。应该说，所得税无法发挥收入调节功能的原因主要在税制本身。首先，在纵向公平方面，现行的免税项目规定和扣除降低了高收入者的纳税义务。比如，缴付住房公积金、医疗保险金、基本养老保险金、失业保险金，免征个人所得税；保险理赔、投资分红的保险收益也免征所得税；房屋赠与也不需要交纳个人所得税。收入越高的人，更有可能享受这些抵扣。具体说来，“四金”提取比例占工资总额的 20%左右，各个地区允许扣除额度一般在每月 200 元-500 元之间。也就是说，个税起征点如果上调到 2000 元，那么每月大约可以有最高 2500 元的免税额。从这个角度看，税制甚至在一定程度上，人为地造成了纵向不公平。在资本所得方面，主要的免税条款如国债和国家发行的金融债券利息、个人转让上市公司股票取得的所得继续暂免征收个人所得税、对个人投资者从上市公司取得的股息红利所得，暂减按 50% 计入个人应纳税所得额等规定，无疑也是有利于降低富人的纳税义务。由于富人的资产持有量显然明显高于穷人，税制本身的规定因此人为地增加了纵向不平等。

其次，现行的规定忽视了横向公平问题。如果说量能付税是思考纵向公平问题的起点，收入相同则税负相当是考虑横向公平的起点。个人所得税的条文仅仅涉及人们的收入，而忽视了人们在负担上的差异。收入相同、甚至同室办公的两人，如果一个来自城市，一个来自农村，他们的负担相差万里。前者的父母有自己的退休工资，完好的医疗保障；而后者则需要负担父母的医疗和养老。现行规定在这方面完全没有着墨，从而人为制造了横向不公平。具体说来，这类人为不公平有以下表现形式。第一类，家庭结构不同，税负不同。假定两个家庭。一家由一对夫妻组成，且男女都工作，每人每月工资是 2000 元。另一家情况是儿子和户口在农村的老母亲工作，儿子每月工资为 4000 元。第一家的纳税额为 40 元⁵；第二家的纳税额为 235 元⁶。第二类，地区不同、“四金”差异导致的税负差异。现行税法规定的免税项目如“四金”等受地方政府规定影响，因而差异甚大。“四金”提取比例高的地方，纳税义务就低。第三类，收入来源不同，税负不同。如张三工资每月 3000 元，李四工资每月有 2200 元工资再加 800 元的劳务报酬。显然，两者收入相同，税负则有明显差别。第三，国籍差别导致的税负差别。葛优和张铁林同为北京影视公司工作，两人收入相同。但葛优为中国公民，每月抵扣只有 1600 元；张铁林为英国公民，每月抵扣为 4800 元。还有，该公司以现金形式发给葛优的住房补贴、医疗补助费等都全额看作当期工资、薪金收入，缴纳个人所得税。而对张铁林整个英国人以实报实销形式取得的住房补贴，暂免征收个人所得税。还有，作为英国人，张铁林人从外商投资企业取得的股息、红利所得，暂免征收个人所得税。个税难以充当收入分配调节工具的原因也很多。对高收入者征税困难固然影响个税调节功能发挥，但主要原因还是归于税制本身。事实上，所得税调节收入主要经由两个途径：累进税率和免税及抵扣项目规定。个税不能解决纵向不平等原因有二。在降低高收入者所得方面，由于无法获得高收入者信息，通过累进税率调节收入分配的目的就难以达到。另外，免税项目泛滥、抵扣额过高，又减少了高收入者的纳税义务。在提高低收入者所得方面，现行税法既没有负所得税的安排，也没有类似美国“劳动所得退税（EITC）”制度，因而不能将穷人的所得“托”起来。这两股力量共同作用，个人所得税就很难调节纵向公平了。

在解决横向公平方面，造成个税难以发挥作用的主要原因是免税项目的安排不当。首先，税法的若干免税项目人为造成横向不公平。在这方面，“四金”的影响最大。收入相同的人，有无“四金”差别巨大。有“四金”者面临的税负显然那些低于没有的。而在那些都有“四金”的人之间，由于“四金”水平高低在我国事实上是一国多制，各地情况不一。收入水平相当，“四金”低者承担的税负更重。其次，现行税法没有列入儿童、老人等项目，忽略了收入相同纳税人在负担上的差异，也是个所得税法难以发挥收入调节功能的原因。还有，现行的分项纳税制度造成收入水平相同，但来源不同的人，面临不同的税负。对薪金收入采取九级累进税率，对其他包括资本所得在内的收入以 20% 的固定税率。和依靠资本所得的人相比，依靠劳动所得者税负更重。

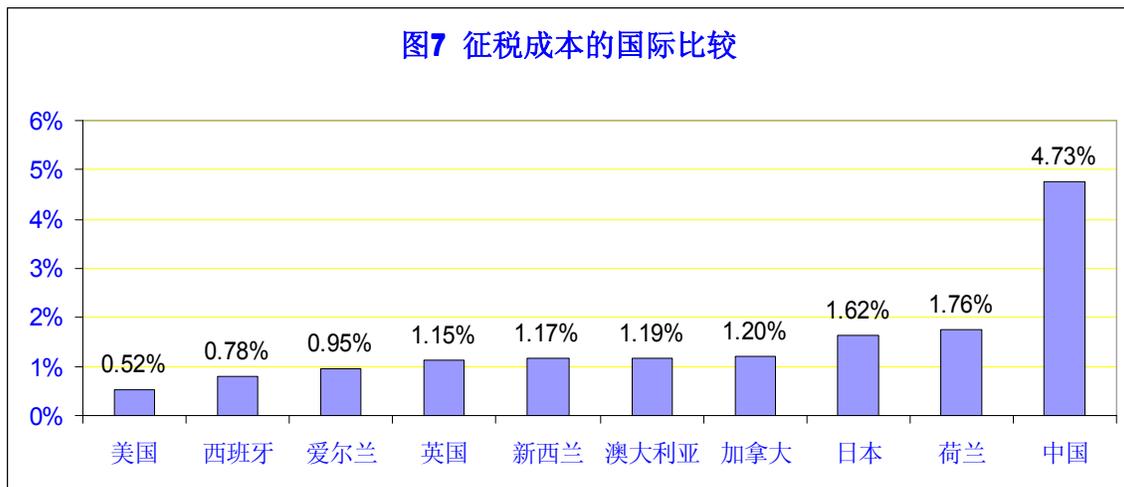
4、个人所得税：征收成本和纳税成本双高

⁵ 一个人的纳税额为 $(2000-1600) \times 5\% = 20$ ，两人共纳税 40 元。

⁶ 纳税额为 $(4000-1600) \times 15\% - 125 = 235$ 元。

在筹资功能不彰、调节收入差距不力之外，现行个人所得税法为人所诟病的是征收和遵从成本具高。一般而言，考量个人所得税的影响时，需要考察税率对劳动供给量的影响。税率越高，劳动的回报率就越低，劳动供给量就越低。由于缺少征收手段，现行所得税规定的较高税率鲜有适用。另外，对股息、利息和红利等，要么免征，要么课以极低的税率。因此，个人所得税对纳税人的劳动供给、资本、储蓄等方面的负面激励可能并不显著。值得注意的反而是现行个税的征收成本和纳税成本。

整体而言，我国税收的征管成本较高。如前所说，政府的税收也不是天上掉下来的。如果我们用政府收税的开支和税收水平来衡量政府的征收成本⁷，我们就会发现，某市国家税务局 1998 至 2000 三年间的征收成本为 10.24%、10.30%、13.14%。而地税局征收成本则更高达 11.72%、20.21%、19.29%（郑子轩，《中国经济刊》2004 年第 19 期）。上述情形可能是一些例外。因为数据显示，我国的征收成本为 4.73%。但是从全球范围看，我们的征收成本还是太高。在国际上，美国的征收成本最低，每收 100 美元，政府只需支付 52 美分。重要经济中，荷兰的征收成本最高，但也只有 1.76%（见图 7）。



来源：OECD 国家数据来自 Warburton and Hendy（2006）；中国的数据来自孙雷：“高收入高成本，税收两高怪圈调查”，21 世纪经济报道，2004 年 10 月 24 日。

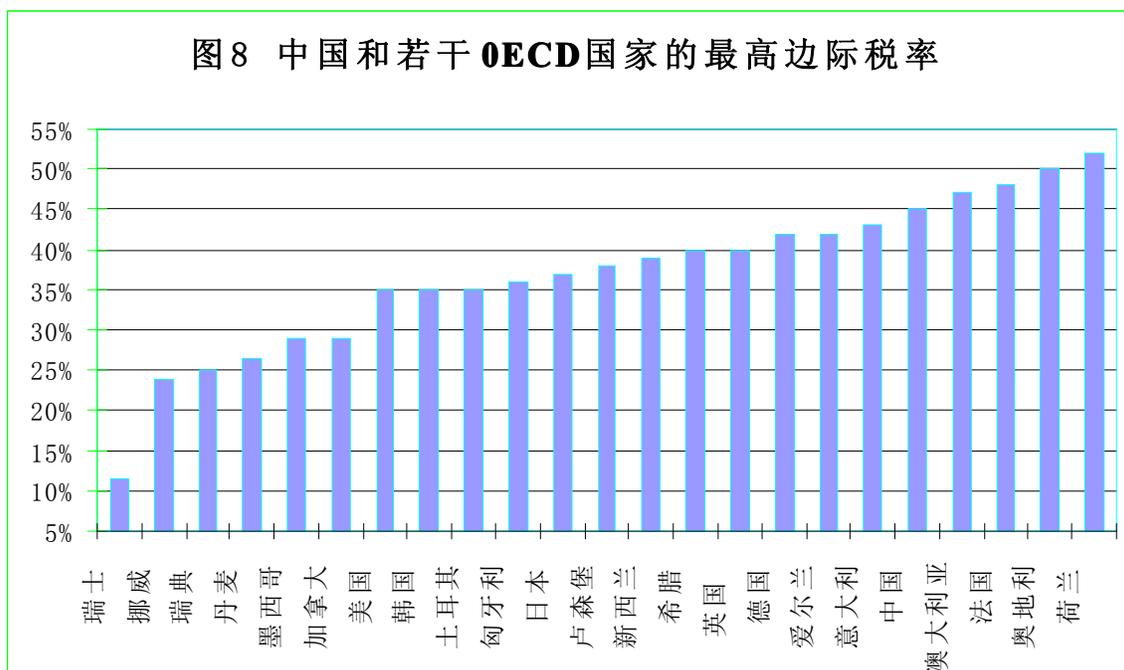
在纳税成本方面，缴纳个人所得税也非易事。这方面的成本主要体现在两个方面。第一，分类纳税，收入来源不同，适用的税率就不同。纳税人有很强的动机操纵收入源以减少税负。例如，将一个人的偶然所得变为多人的偶然所得，收集别人的身份证号，利用 800 元的抵扣额，达到不纳税或少纳税的目的。第二，新规定的纳税申报制也给纳税人增加了巨大成本。国家税务总局 2007 年 12 月 8 日发布《个人所得税自行纳税申报办法（试行）》，将纳税人工资、薪金等 11 项所得的总和定义为个人“年所得”。这一办法还要求年所得 12 万以上的纳税人，需申报各项所得的年所得额、应纳税额等信息。这个做法成功与否要看高收入者的选择。报或不报，报多少？这取决于他们避税的预期收益和预期成本。申报，要交税；不报，

⁷就征管成本而言，我们并没有个税的数据，这里的分析是基于整个税务系统的数据。

一旦查实，将面临交纳若干倍的罚款的处罚。和以前相比，不申报，因而少缴税的预期成本上升了。

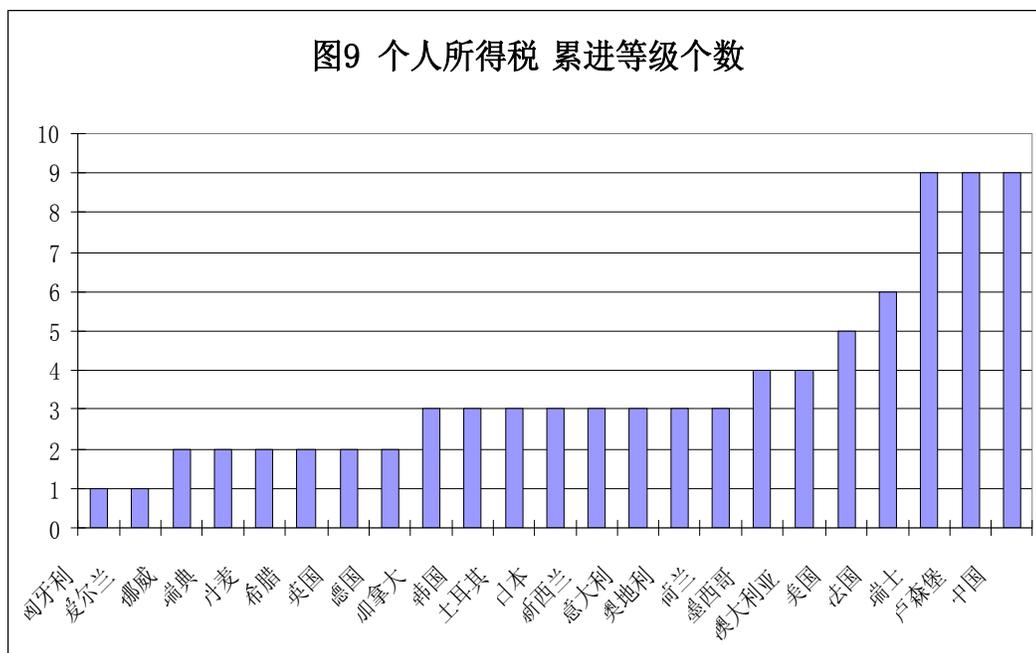
但如此同时，做良民的成本也上升了：将每一笔收入都做好记录，按要求归类报告，填写报表等。这都是成本。良民还有其他成本。任何人，只要填表、申报，信息就可能被滥用。进了税务局的名单，可能成为税务局下次的目标。这还是体系内的，事情可以控制，结局还可以接受。这还不是最要紧的，如果绑匪得到这种信息，危险就大了。申报和不申报的成本都上升了，政策的净效果就难以确定。但纳税成本增加应是一个可以确定的判断。

在一般意义上税收带来的福利净损失之外，税收的征管成本和缴纳成本高是一个研究、考虑的问题。我们注意到由于缺少纳税人的收入信息相同，税收征管高度依赖企事业单位的“代扣代缴”制度，税收征管因而很大程度上还是一个“劳动密集型”行业。在这些因素之外，引发高成本的主要原因还是税制本身。第一，我国的边际税率共分九级，从5%，10%，到最高的45%。和世界主要经济体相比，我国的累进次数和边际税率都处于较高位置。我国的边际税率不仅高于美国、加拿大和日本等国家，也高于挪威、瑞典和丹麦等典型的福利经济国家（图8），仅仅低于荷兰、法国等，处于第五位。



衡量税制复杂程度的另一个指标是税制的累进等级程度。从这个角度看，我国的税制也过于复杂。大多数国家的所得税都分为三个等级，远远低于我国的九级累进。世界重要经济体中，只有瑞士和卢森堡的情况和我国类似（见图9）。

图9，主要经济体个税的累进等级个数



四、个人所得税功能改革：若干建议

首先需要明确的是，一般而言，除人头税之外的税收都会影响资源的相对收益率，因而会扭曲资源配置。例如，个人所得税会减少劳动收益，从而抑制劳动供给；利息税会降低储蓄的回报，从而减少资金的供给、抬高资金的价格，进而影响长期经济增长。征税的目的是提供公共物品和解决公平问题。为了获得和公共物品和公平相关的好处，政府需要筹集资金。税收相关的扭曲因此是必要之“恶”。税制设计的核心就是在保证一定收入的前提下，最小化税收带来的福利净损失。需要特别注意的是，各个税种都能充当筹资的工具，但是它们的分配效应有较大差异。例如，我国的现行主体税种是增值税。充当筹资工具，增值税能较好地发挥其功能。但增值税被普遍认为具有累退性质。增值税主税种地位和累退性质客观上现成了个人所得税改革的约束条件——我们必须依靠个人所得税作为政府调节收入分配主要工具。

这一约束无疑使我们的选择余地变小。为了达到收入合理分配，我们必须依赖个人所得税作为主要工具。我们为此必须付出的代价就是高税率引起的劳动供给减少。

第一，在筹资方面，简化累进程度，降低税率并改革免税项目和抵扣规定。

从前面的分析中可以看出，要想个人所得税担负起筹资的责任，必须最大化纳税人的应税收入。要最大化税基，必需尽可能地减少免税项目和使抵扣最小化。其次，我们还需要对高收入者适用较高税率。从美国的经验看，最富的 1%的人，以 23.13%的平均税率，缴纳了税收占税收总量的 40%。

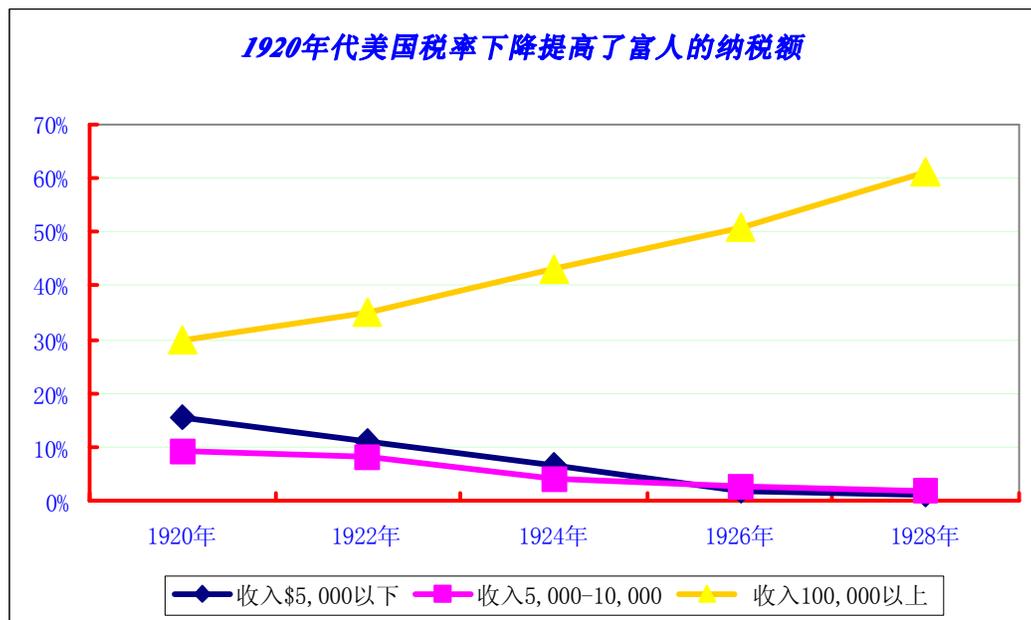
图 10 美国各收入阶层的平均税率及纳税份额

| | 占税收总额比重 | 收入分界点 | 平均税率 |
|-------|---------|-------|--------|
| 全部纳税人 | 100 % | 无 | 12.45% |

| | | | |
|---------|--------|--------------|--------|
| 最富裕 1% | 39.38% | 大于 \$364,657 | 23.13% |
| 最富裕 5% | 59.67% | 大于 \$145,283 | 20.78% |
| 最富裕 10% | 70.30% | 大于 \$103,912 | 18.84% |
| 最富裕 25% | 85.99% | 大于 \$62,068 | 15.86% |
| 最富裕 50% | 96.93% | 大于 \$30,881 | 13.84% |
| 最穷的 50% | 3.07% | 小于 \$30,881 | 2.98% |

不过，税率并非越高就有利于税基最大。这是因为税率越高，人们逃税的收益就越高。因此，对将最高边际税率下调到 30% 是一个合理的选择。在降低边际税率，刺激收入方面，美国 1920 年的个税改革对我国有一定的参考价值。1920 年代，美国财政 Mellon 降低了所得税的税率。接下来几年，研究表明美国富人缴纳的税收反而上升了，占所得税税收总额中占的比重也上升；而中低收入者所占比重明显下降（见图 11）。

图 11，1920 年代美国税率下降提高了富人的纳税份额



总之，为了保持个税有一个稳定、强大的税基，我们建议取消所有的免税项目和抵扣，但将九级累进改为三级累进，将最高档的边际税率降为 30%。

第二，改革税制，强化收入分配功能。

鉴于个人所得税是政府主要收入调节工具，调节收入的功能应该处于改革的核心。在纵向公平方面，上面提到的取消所有的免税项目和抵扣，将最高档的边际税率维持在 30% 等只是起到了“削峰”的作用。为了较为彻底地解决纵向公平问题，我们还需要将采取措施“填谷”。对低收入阶层实施劳动所得退税制度，增加低收入者的所得，从另外一个角度来缩小收入差距。在横向公平方面，以家庭为纳税地位，实行老人、儿童项目抵扣，以达到实质上的横向平等。

第三，轻税简政，降低征管成本，减轻纳税负担。

在降低征管成本和纳税成本方面，我们建议征管方式改革，将个税从地方税收划分为中央政府税收，并模仿现行的“金税工程”，建立纳税人收入信息系统的“银税工程”。这样，既能获得税收征管过程的规模经济和范围经济，又能解决当前各地由个税差别而引起的地区之间税收差距。与此同时，将分类税制改为综合税制。即取消现行的不同收入，适用税率不同的规定，从而大大减少纳税人那些为改变收入适用税率而采取的策略性行为。

我们相信，上述措施的实施将会强化个人所得税的筹资功能、提高其调节收入分配能力；使其在发展市场经济、建设和谐社会过程中发挥更大的作用。