

共同富裕理念下中国个人所得税制度优化研究

程柯, 赵盼盼

南京信息工程大学商学院, 江苏 南京

收稿日期: 2023年10月28日; 录用日期: 2023年12月4日; 发布日期: 2023年12月14日

摘要

共同富裕推进原则要求个人所得税制度需要强化财政收入、深化分配调节和优化监督管理等税收职能。中国区域经济发展不均衡、居民之间财富差异较大和高收入高净值群体涉税问题复杂等构成现行个人所得税制度推动共同富裕的现实困境。现行个人所得税制度存在专项附加扣除项目设置灵活性较低, 综合所得最高边际税率偏高, 超额累进税率级次偏多, 免征额没有兼顾区域差异, 现行全年一次性奖金个税单独计税方法存在一定局限, 税收监督有效手段不足等诸多待完善之处, 一定程度上限制了个人所得税制度在推进共同富裕进程的职能发挥。在遵循共同富裕总体思路要求下, 文章建议增加专项附加扣除灵活性, 扩大综合所得范围, 减少超额累进税率层级, 不同地区或省份设置不同免征额, 优化税收信息化监管机制等。

关键词

共同富裕, 推进原则, 总体思路, 个人所得税, 税收职能

Research on the Optimization of Personal Income Tax Reform under the Idea of Common Prosperity in China

Ke Cheng, Panpan Zhao

School of Business, Nanjing University of Information Science and Technology, Nanjing Jiangsu

Received: Oct. 28th, 2023; accepted: Dec. 4th, 2023; published: Dec. 14th, 2023

Abstract

The principle of promoting common prosperity requires that the personal income tax system needs to strengthen fiscal revenue, deepen distribution adjustment, and optimize tax functions such as supervision and management. China's unbalanced regional economic development, significant wealth disparity among residents, and the complicated tax issues of high-income and

high-net-worth groups pose realistic challenges in promoting common prosperity through the current personal income tax system. The current personal income tax system has low flexibility in setting up special additional deduction items, a high marginal tax rate for comprehensive income, multiple levels of progressive tax rates for excess income, and a lack of consideration for regional differences in the amount of exemption. The current single tax calculation method for one-time bonus personal income tax for the whole year has certain limitations, and there are many areas that need to be improved, such as insufficient effective tax supervision measures. To some extent, it restricts the function of the personal income tax system in promoting the process of common prosperity. Therefore, in line with the overall approach to common prosperity, it is suggested to increase the flexibility of additional special deductions, expand the scope of comprehensive income, reduce the levels of progressive tax rates, set different tax exemptions for different regions or provinces, and optimize information technology in tax supervision and management.

Keywords

Common Prosperity, Promotion Principle, General Approach, Personal Income Tax, Tax Function

Copyright © 2023 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

实现共同富裕,是社会主义的本质要求,也是党和政府担负的历史使命。我国在2020年率先实现脱贫,提前10年实现联合国2030年可持续发展的目标,全面建成小康社会取得伟大历史性成就[1],亿万人民在党中央领导下正在朝第二个百年奋斗目标迈进。

2021年以来,习近平总书记关于实现共同富裕的宏伟要义、推进原则和总体思路等内容多次发表重要讲话,擘画美好生活蓝图。在实现共同富裕目标进程中,财税制度发挥重要作用。一方面,财税制度促进生产力发展和财富的创造,有利于做大“蛋糕”,实现富裕;另一方面,财税制度作为调节税收收入的重要手段,通过初次分配、再分配、第三次分配参与分配全过程,促进了财富的公平分配,有利于分好“蛋糕”,实现共同富裕。习近平总书记的系列讲话精神在深刻揭示共同富裕思想内涵的同时,也蕴含对财税制度优化的殷切期许。

我国幅员辽阔,区域自然条件和资源禀赋各异,经济发展不平衡、不充分特征显著,居民收入地区之间、个体之间差距较大。现行财税制度尚存诸多体制性障碍、机制性梗阻,很大程度影响了财政职能、调节职能、监督管理等制度职能的充分发挥,与高质量经济发展要求和共同富裕目标实现,存在一定的期望差距。尤其是,作为调节财富差距重要手段的个人所得税制度,存在税率层级过多、专项附加扣除灵活性较低等诸多局限,直接限制了个人所得税制度对实现共同富裕的推动作用,亟需进一步完善优化。

2. 个人所得税促进共同富裕所需职能

实现共同富裕对个人所得税的职能要求与现阶段的个人所得税未能发挥这些职能要求,这一矛盾限制了个人所得税对实现共同富裕的促进作用。因此立足于共同富裕对于个人所得税的职能要求的视角,可以精准定位出现阶段个人所得税尚未发挥的职能要求。习近平总书记指出[2],促进共同富裕需要坚持的原则是坚持基本经济制度、鼓励勤劳创新致富、尽力而为量力而行、坚持循序渐进;总的思路是坚持以人民为中心的发展思想,在高质量发展中促进共同富裕。共同富裕推进原则对个人所得税制度的税收

职能提出更高要求。个人所得税对于促进共同富裕的实现所需要做到的职能要求有以下三个方面。

2.1. 强化财政收入职能

坚持鼓励勤劳创新致富、原则, 需要强化个人所得税财政收入职能。共同富裕要靠勤劳智慧来创造, 要坚持在发展中保障和改善民生。在推动均衡、充分、高质量发展过程中, 政府作为公共物品、公共福利的主要供给方和分配者, 在医疗福利、“三农”振兴、重大基础设施、文化教育等领域, 尤其是基础性、普惠性、兜底性民生保障建设方面需要投入大量财政资金。近年来, 尽管我国个人所得税收入总体呈增加趋势(如图 1 所示), 但其占税收总额比率一直小于 10% (如图 2 所示), 与西方发达国家相比处于较低水平。

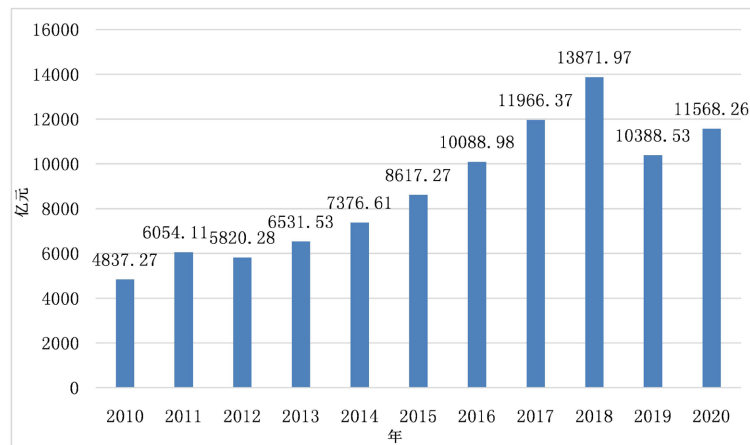
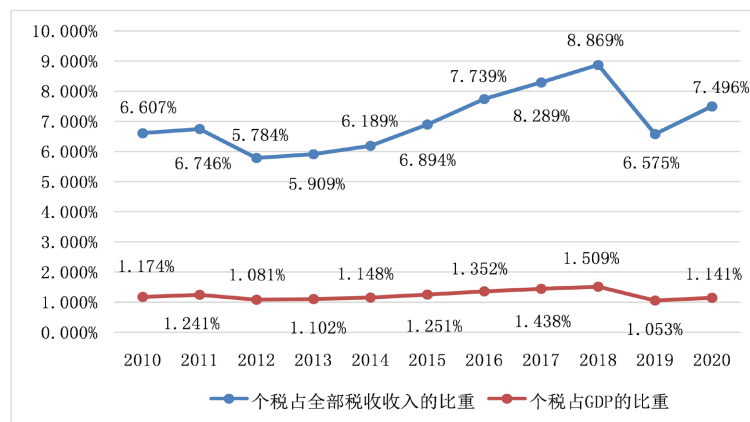


Figure 1. Personal income tax income from 2010 to 2020

图 1. 2010~2020 年个人所得税收入情况

图 1 显示, 2010 年~2020 年间, 2019 年个人所得税收入下降幅度较大, 主要原因在于 2018 年个人所得税法改革包含多项减税要点, 如纳税起征点由 3500 元提升到 5000 元、最低税率由 5% 下降到 3% 且级距有所扩大、增加专项附加扣除项目等, 表明新个人所得税法实施减税效果显著。



数据来源: 根据国家统计局官网整理。

Figure 2. The proportion of personal income tax to total tax revenue and GDP from 2010 to 2020

图 2. 2010~2020 年个税占全部税收与 GDP 的比重

图 2 显示, 2012 年~2018 年间, 个人所得税在全部税收收入中呈增加趋势, 但 2018 年到 2019 年其占比由 8.869% 下降到 6.575%。在国家减税降费、让个人所得税优惠释放更多民生红利的政策背景下, 强化个人所得税财政收入职能对于实现共同富裕具有特殊意义。

2.2. 深化分配调节职能

坚持基本经济制度原则, 需要深化个人所得税分配调节职能。习近平总书记明确指出, 共同富裕不是少数人的富裕, 也不是整齐划一的平均主义, 决不能允许贫富差距越来越大、穷者愈穷富者愈富。邓小平同志指出[3], 一个公有制占主体, 一个共同富裕, 这是必须坚持的社会主义的根本原则(《邓小平文选》第三卷, 第 111 页)。

我国于 1980 年 9 月正式颁布的第一部个人所得税法, 天然“携带”调节收入分配职能的“红色基因”¹[4]。坚持基本经济制度原则, 要维护社会公平正义, 着力解决发展不平衡不充分问题和人民群众急难愁盼问题, 通过共同奋斗把“蛋糕”做大做好, 通过优化个人所得税分配调节职能, 将“蛋糕”切好分好。

2.3. 优化监督管理职能

坚持循序渐进原则, 需要优化个人所得税监督管理职能。习近平总书记明确指出, 共同富裕是关系党的执政基础的重大政治问题, 对其长期性、艰巨性、复杂性要有充分估计。“如果我们的政策导致两极分化, 我们就失败了。”(《邓小平文选》第三卷, 第 110 页)面对中华民族伟大复兴的战略全局, 党和政府已将税收制度置于全方位改革大背景以及国家发展大战略进行考虑和谋划(国家税务总局, 2021) [5]。列宁在《财政破产和挽救的办法》中指出[6], 要使税收实际可靠, 就必须实行实际的而不是停留在纸上的监督(《列宁选集》第 3 卷, 第 261 页)。

个人所得税制度作为国家税收制度重要组成部分, 其产生和实施是以国家权力作为后盾。如果不能对其实行长期的、持续的和有效的监督管理, 任由违法违规人员偷逃税收, 势必削弱国家权力基础, 影响社会长治久安, 共同富裕的美好愿景最终将沦为空谈。

3. 个人所得税制度面临的现实困境

我国国土面积广袤、地区悬殊差异、人口规模巨大(中共中央宣传部, 2021), 发展所面临的不平衡不充分问题非常突出, 既构成人们对日益增长的美好生活需要的现实羁绊, 也构成我国个人所得税制度运行的现实困境。

3.1. 区域经济发展不均衡

改革开放伊始, 我国就以共同富裕为目标, 当时提出了“先富带动后富”, 明确了当时优先开发沿海城市, 以此带动内陆城市。1980 年党中央根据我国地理优势审时度势, 率先开办深圳、珠海、汕头、厦门四个经济特区, 随后进一步开放广州、天津、青岛、大连等沿海 14 个港口城市。经过多年发展, 长三角地区、珠三角地区等区域目前已成为我国经济发展的重心。

同时应看到, 由于先天的地理优势, 加上沿海城市的一些人才引进和经济发展优惠政策, 导致内陆城市人才流失严重, 本土企业向沿海地区迁移, 由此很大程度上造成了我国经济发展存在较为显著的区域差异。表 1 列示 2020 年我国东部、中部、西部地区代表省份的总量数据和人均主要经济数据。

表 1 显示, 我国东部、中部和西部地区在 GDP 总量(括号内为代表省份)和人均 GDP、人均消费支出、人均可支配收入等主要经济指标存在较大差异。习近平总书记指出, 全体人民共同富裕是一个总体概念,

¹ 该法规定免征额为每月或每次 800 元, 国内居民当时月平均工资收入不足 100 元, 由此绝大多数工薪阶层被排除在征税范围之外。国家税务总局所得税管理司统计表明(2001), 1980 年纳税对象主要为在我国工作的外籍人员, 所得税收入仅有 16.2 万元(当年征收期只有 3 个多月)。

不要分成城市一块、农村一块, 或者东部、中部、西部地区各一块。缩小城乡差异、区域发展差异是实现共同富裕的应然取向。

Table 1. Comparison of major economic data in the eastern, central, and western regions in 2020

表 1. 2020 年东部、中部、西部主要经济数据对比

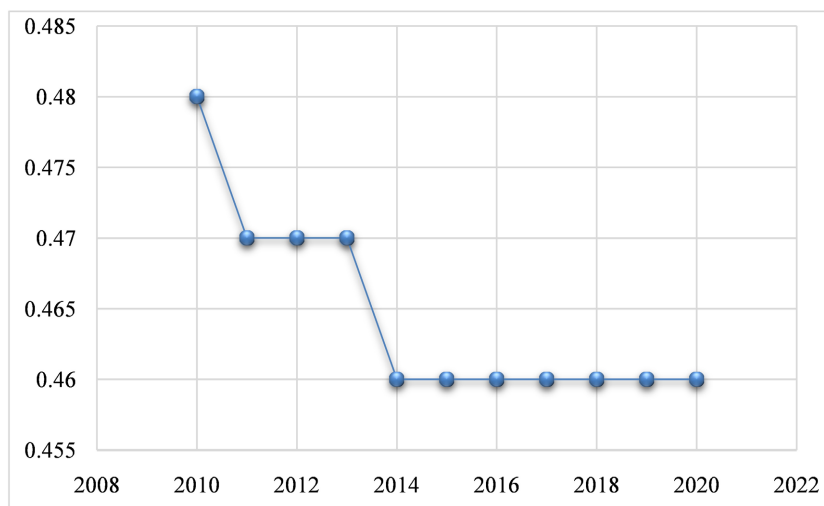
区域	人均 GDP (元)	人均消费支出(元)	人均可支配收入(元)	GDP (亿元)
东部	97,453	27,241	43,654	102,719 (江苏)
中部	56,804	17,915	26,757	43,443 (湖北)
西部	55,337	17,366	25,034	13,797 (新疆)

数据来源: 笔者根据国家统计局官网和其他公开资料整理。

3.2. 居民之间财富差异较大

改革开放以来, 我国经济发展取得了举世瞩目的成绩。2021 年我国的 GDP 总量达到惊人的 114.37 万亿, 全球排名第 2; 但人均 GDP 刚突破 10,000 美元, 世界排名仅为第 59 位。伴随我国脱贫攻坚任务逐渐完成, 我国的绝对贫困人口已经几乎为零, 但仍存在很多低收入人口²。

从我国 2010~2020 年基尼系数统计来看(如图 3 所示), 自 2011 年开始至 2020 年, 我国基尼系数整体呈下降趋势, 累计下降了 0.02; 且自 2014 年~2020 年基尼系数一直维系在较低水平的 0.46, 表明党和政府在缩减贫富差距方面做出不懈努力。同时, 也应看到, 我国 2010~2020 年基尼系数一直高于警戒线 0.4, 也高于世界基尼系数³ 平均值 0.44。习近平总书记深刻指出, 全球收入不平等突出问题突出, 导致社会撕裂、政治极化, 教训十分深刻。通过优化个人所得税制度缩小居民之间财富差异, 已到了重要的历史关头。



资料来源: 笔者根据网络资料整理。

Figure 3. China's Gini coefficient from 2010 to 2020

图 3. 2010~2020 年我国基尼系数

²2020 年 5 月 28 日, 李克强总理在人民大会堂回答中外记者提问时指出, 我国人均年收入是 3 万元人民币, 但有 6 亿人每月收入不足 1000 元。

³国际惯例通常将基尼系数(衡量一个国家或地区居民收入差距的主要指标)为 0.3~0.4 视为收入相对合理, 0.4~0.5 视为收入差距过大, 0.4 被视为贫富差距的警戒线。具体到部分国家, 日本一般为 0.25, 德国一般为 0.3, 丹麦等一些北欧国家大多在 0.3 左右。

3.3. 高收入高净值群体涉税问题复杂

尽管目前国内对高收入高净值人群的划分还没有形成明确的、统一的标准,但这一群体的涉税问题已引起社会普遍关注。客观而言,高收入高净值人群由于收入和投资结构、资产配置的多变性,多涉及跨税种、跨行业、跨地区、跨国界等复杂问题(杜涛, 2021) [7], 这些问题在增加个税征管难度的同时也增加了这一群体部分纳税人偷逃税收的动机。

例如,近年来,部分影视明星、网红主播等作为高收入群体代表,因偷税漏税事件频繁见诸报端,涉案金额令人咋舌。这类案件通常采取成立工作室、阴阳合同、合同分拆、改变收入性质、变相洗钱等不同手段混淆是非,达到偷逃税收的目的。冰山理论的隐喻表明,已查获案例只是“冰山一角”,更多违法违规行为因藏匿手法更为隐秘而难以查知。此外,全国人民代表大会财政经济委员会副主任黄奇帆委员指出,部分企业高管领取“1元钱月薪”,背后多有避税动机(吴秋余、李丽辉, 2017) [8]。

要加强对高收入的规范和调节,鼓励高收入人群和企业更多回报社会。高收入高净值群体中频发偷逃税收的乱象,严重影响我国经济均衡发展,必须完善个人所得税相关条例和相应的征管程序,尤其是反避税条款。

4. 现行个人所得税制度待完善之处

现行个人所得税法突破了实行多年的“分类计征、源泉扣税”模式,建立了“综合与分类相结合”模式,同时借鉴西方国家成熟经验,将家庭费用支出纳入考量范畴,增加七项专项附加扣除,包括子女教育支出、继续教育、大病医疗、住房贷款利息支出或住房租金、赡养老人、3岁以下婴幼儿照护(为2022年3月新增)。然而,与西方国家相比,由于历史较短、经验较少,我国现行个人所得税制度还存在亟待完善之处。

4.1. 专项附加扣除项目设置灵活性较低

4.1.1. 扣除标准设置有待细化

以子女教育支出为例,现行税法规定按每名子女1000元/月的标准定额扣除,这一规定忽略简化了不同阶段教育支出差异现实。再以住房贷款利息支出为例,由于东部、中部和西部经济发展水平差异较大,房产均价亦存在较大差异。不管贷款和实际利息支出多少而单纯“一刀切”的住房贷款利息专项扣除,容易造成对低收入人群以及背负利息较高人群的不公平,且纳税人在购买第二套住房时不能享受到住房利息扣除,对中产阶级家庭,尤其是对拥有二孩或三孩的中产家庭来说不够合理,在一定程度上也降低了中产家庭生育二孩、三孩的意愿。

4.1.2. 专项附加扣除项目不够全面

截至2022年3月,我国实施专项附加扣除名义上为7项,但其中住房贷款利息支出与住房租金两项只能取其一,“大病医疗”“继续教育”等项目与房贷利息支出、子女教育支出相比普惠性较弱。且“大病”之外的一些疾病治疗费用被排除抵扣范围之外。而部分发达国家如加拿大在医疗抵扣方面范围较为宽泛,甚至将在就诊过程中的交通费用,都计入个人所得税可抵免范围;再如南非,其政策规定,每增加以为抚养者,则相应提高可抵扣的金额,并且其固定标准额也会随着每年增长指数进行调整,相对来说抵扣金额比较灵活、公平;阿根廷甚至将家政费用纳入应纳税的可抵扣额,其政策规定允许将支付给保姆、家庭教师的费用进行扣除。

4.1.3. 专项附加扣税标准缺乏权变性

2013年中央经济工作会议指出,我国经济进入增长速度换挡期、结构调整阵痛期、前期刺激政策消

化期,“三期叠加”阶段,曾经肆虐全球的新冠肺炎疫情及其后遗症影响进一步强化了“三期叠加”特征,使得我国经济发展处在更为错综复杂的形势变局之中。对于居民个人生活而言,专项附加扣除金额如果只是“简单划齐”“一刀切”,不能随社会物价水平或者随实际支付情况调整动态,对于降低家庭税收负担效果将非常有限。

4.2. 综合所得最高边际税率偏高

现行个人所得税征税范围中的综合所得适用税率为 3%至 45%的七级超额累进税率;无论是与其他国家相比,还是与其他类别所得比较,最高边际税率(45%)都相对偏高。

4.2.1. 最高边际税率和国际水平相比偏高

20 世纪 90 年代以来,全球不同国家持续降低税率、减少级距。OECD 成员国的最高边际税率均值一度由 2000 年的 42.5%下降至 2006 年的 38.1%,2018 年成员国平均的个人所得税最高边际税率为 38.54%(国家税务总局成都市税务局课题组,2020) [9]。据统计,全球有超过半数国家的最高边际税率低于我国。笔者整理了 2018 年部分国家个税的边际税率,及其变动次数和方向,如表 2 所示。

表 2. Marginal tax rates and their changes in frequency and direction in some countries in 2018
表 2. 2018 年部分国家边际税率及其变动次数和方向

国家	2018 年边际税率(%)		最高边际税率变动	
	最低	最高	变动次数	总体变动方向
澳大利亚	19	45	1	下降
加拿大	15	33	2	下降
智利	4	35.5	2	下降
丹麦	11	26	13	下降
意大利	23	43	2	下降
日本	5	45	2	上升
韩国	6	42	5	上升
波兰	18	32	1	下降
西班牙	9.5	22.5	5	下降
美国	10	37	5	下降

数据来源:笔者根据国家统计局官网以及网络资源整合。

表 2 可见,除日本之外,多数国家都有调低最高边际税率趋势。税收理论认为,国际税收本质是经济竞争,即用税收手段吸引国际流动资本。从更广阔的视阈来看,近 30 年来,欧洲经济复苏与繁荣,使西方多数国家纷纷降低税率,吸引国际资本,展开税收竞争。发展中国家为提振经济、吸引国际资本,也掀起了新一轮降低税率的热潮。剧烈的国际税收竞争,导致所得税税率持续下降。1993 年全球企业、个人所得税平均税率分别为 38%和 26.2%,到 2021 年时已降至 24.47%和 15.49%。由此可见,我国个人所得税的平均税率和最高边际税率还有下降空间。值得一提的是,剧烈的、对抗性的税收竞争无疑增加了主权国家之间经济摩擦可能性,理性应对国际税收竞争和积极开展国际税收合作是我国税制优化的科学选择。

4.2.2. 最高边际税率与其他所得税相比偏高

当前,综合所得最高边际税率为 45%,高于经营所得最高边际税率 35%,以及资本所得(即利息、股

息、红利所得)、租赁所得、财产转让所得和偶然所得适用的单一税率 20%。具体到 45% 税率的适用群体, 主要是以企业高管、私营企业主、高级专业人才等为代表的“高收入群体”, 纳税人数与所占比例较小。⁴同时, 相关统计表明, 高收入人群主要收入来源中, 工资薪金所得只占 21.9%, 经营所得和资本所得分别占 39% 和 39.9%; 换言之, 即使工资薪金所得的边际税率再提高, 个人所得税对于高收入群体收入的调节作用依然有限。不仅如此, 综合所得与其他所得边际税率较大差异, 造成个人所得税内部类别税负不公平, 容易给纳税人通过改变所得分类来达到“避税”目的留下空间。此外, 个人所得税征税范围中的资本所得(利息、股息、红利所得)、租赁所得、财产转让所得和偶然所得的适用税率仅 20% 一档, 缺乏累进性, 且相当一部分财产性收入还可以享受减免税的优惠(刘伟, 2022) [10]。

共同富裕的核心要义在于“共同奋斗”, 而不是“均贫富”。现行个人所得税制度呈现的“劳动收入税负重, 财产性收入税负轻”特征, 与我国劳动创造财富的传统思想相悖, 不符合共同富裕的理念要求, 一定程度上挫伤了纳税人劳动积极性, 容易滋生“好逸恶劳”“坐享其成”的惰性思想, 进而落入西方披着“福利主义”虚伪外衣的政策陷阱。

4.3. 超额累进税率级次偏多

现行个人所得税中的综合所得适用的七级超额累进税率大体是 2011 年 9 月 1 日的调整结果,⁵该修正案草案除扩大 5% (审定后为 3%) 和 10% 两个低档税率适应范围外, 还扩大了最高税率 45% 的覆盖范围, 即将原适用 40% 税率的应纳税所得额并入 45% 税率。

我国人口众多, 居民收入的类别和数量千差万别, 多级次的累进税率有其存在的客观需要; 但过于复杂的税率级次并不必然带来税收职能的良好实现。从国际范围来看, 多数国家的税制变动呈现税制结构简化、等级减少、税率降低的趋势⁶。尽管我国现行 7 级累进超额税率相比 2011 年之前的 9 级超额累进税率减少 15% 和 40% 两个级次, 但对比多数国家实行 3~5 级的超额累进税率, 现行税率级次仍然还有缩减的空间。

4.4. 现行全年一次性奖金单独计税方法存在缺陷

根据财政部国家税务总局公告 2023 年第 30 号规定, 现行全年一次性奖金(以下简称年终奖)单独计税政策延续至 2027 年底。现行年终奖单独计税方法是将年终奖除以 12 得到月平均应纳税所得额, 以此匹配较低税率, 然后采用全额累进方法计算个人所得税。这种全额累进计税方法操作简便, 可使纳税人适用较低税率。但是, 与超额累进法相比, 全额累进方法只减除一次速算扣除数, 累进程度较高, 纳税人税负较重; 且会造成在现行 7 级超额累进税率框架中, 税率级次变化临界处存在计税“盲区”, 即在此区域, 应纳税所得额的增加反而小于个人所得税税额的增加, 给纳税人带来不合理的税收负担。现行年终奖计税“多发 1 元, 少拿千元”的不合理现象时常被诟病。

4.5. 免征额没有兼顾区域差异

我国个人所得税免征额自 1980 年 9 月确定为 800 元, 至 2018 年 10 月调整到 5000 元, 期间历经多次调整, 动因主要是基于不同时期国家经济发展整体情况发生变化, 但并未充分顾及不同区域经济发展不平衡性。林善浪和张作雄(2012)从创新要素流动和经济集聚的角度研究我国区域生活成本的影响因素, 结果发现我国东部区域的生活成本显著高于中西部地区, 不同区域的生活成本的主要驱动力不同[11]。

⁴财政部财政科学研究所原所长贾康指出, 2018 年中国交个税人数 2800 万人, 仅占全国总人数的 2%。

⁵2011 年 4 月全国人大常委会审议个人所得税法修正案草案, 将原工资薪金所得 9 级超额累进税率修改为 7 级, 取消 15% 和 40% 两档税率。

⁶如日本原个人所得税税率档次最多时多达 16 个等级, 现在减少至 5 个等级; 英国原有 10 个等级, 现在基本固定为 3 个等级; 俄罗斯原有 3 个等级, 现实行单一税率(13%)。

事实上, 免征额的单纯提高并不能解决影响税收职能发挥的深层次问题, 全国“一刀切”的个税免征标准固然有其对税法征管简便性、统一性的考量, 但在一定程度上牺牲了合理性和公平性, 并不能使个人所得税税收功能得以充分发挥。如果将调整思路由时间切换到空间, 即根据不同区域乃至省份经济发展状况来确立免征额, 逻辑上不失合理性。免征额的统一性要求不能局限于形式上的统一, 更应该追求公平、合理等实质性的统一; 漠视地区差异较大的客观事实而追求“形式”上的统一有违个人所得税开征“初衷”, 无法真正有效调节城乡收入和地区收入的分配差距。

4.6. 税收征管体系建设运行不充分

个人所得税征管模式的改革对税收征管体系提出挑战性要求。征管体系的“短板”主要体现在: 涉税信息共享机制建设滞后, 全国性的涉税信息共享平台尚未建立; 地区间税收权益难以协调, 地区间税负分担不公; 申报纳税程序信息不明, 纳税人主动意识不强等(韩学丽, 2022) [12]; 此外, 纳税人收入来源广泛、支出手段众多、类别归属难度较大(如对于独资企业而言的家庭消费和公司消费)等, 同样彰显了现行征管体系建设运行不充分。

5. 优化个人所得税制度政策建议

现行个人所得税制度存在的诸多待完善之处, 一定程度上限制了个人所得税制度在推进共同富裕进程的职能发挥。遵循促进共同富裕总体思路, 笔者提出以下优化建议。

5.1. 增加专项附加扣除灵活性

首先, 建议扩大专项附加扣除的范围。例如在产妇符合国家生育政策生育孩子的当年, 给予固定的税前专项扣除额, 以体现鼓励生育、体恤民生的政策意图; 为家人每年购买的保障型保险费用, 可以分摊到每月进行扣除; 对于家庭存在失去劳动能力的成员, 对于其他负责抚养的成员允许按比例扣除。

其次, 建议扩大专项附加扣除额度, 尤其是子女教育、继续教育方面支出。充分考虑地域特征, 在东部地区的购房贷款利息可以根据贷款金额以及每月需缴纳贷款, 进行比例扣除; 在子女教育扣除方面, 可以区分义务教育阶段和非义务教育阶段, 对于不同教育阶段的支出予以不同的抵扣标准; 提高继续教育抵扣标准, 以促进精神生活富裕; 对于大病医疗超过 80,000 元限额的, 可以结转以后年度内扣除。

再次, 建议专项附加扣除标准应适时调整。调整依据可根据 GDP 增长情况、物价变化情况以及其他经济指数。应当看到, 这些政策具体实施还存在一定难度和不确定性, 税收征管和稽查工作更为复杂和富有挑战性。

5.2. 扩大综合所得范围

首先将经营所得、财产租赁所得、财产转让所得、全年一次性奖金等纳入综合所得统一计征, 尤其对于全年一次性奖金而言, 将其纳入综合所得计征既有坚实的法理基础, 又可以克服现行采用全额累进单独计税方法存在的缺陷; 其次对资本所得税实行超额累进税率。鉴于资本对所得税对税率较为敏感, 如果资本所得的税率提升过快或过高, 容易造成资本外流、税收流失。因此, 对于资本所得税率设置与调整应充分研判, 稳妥推进, 待时机成熟时再将其纳入综合所得计征。

5.3. 减少超额累进税率层级

衍化至繁, 大道至简。我国现行综合所得实行 7 级的超额累进税率, 但其中有些级率, 如最高边际税率 45%, 适用个体为数不多, 存在意义不大。借鉴部分国家税制改革的经验与趋势, 可以将 7 级超额累进税率进一步缩减为 5 个等级, 如取消中间税率 25%、35%, 将最高税率由 45% 削减至 40%, 再适当

扩大低档税率级距, 加大个人所得税调节力度和调节精准度, 着力扩大中等收入群体规模, 加强对高收入的规范和调节。

根据拉弗曲线(Laffer Curve)⁷推知, 税率的降低并不必然带来政府的税收收入降低; 减税政策能够激发纳税人劳动投入积极性, 通过亿万人民“共同奋斗”将“应税收入”这个蛋糕做大, 达到“减税增收”的效果, 促进形成中间大、两头小的橄榄型分配结构。

5.4. 不同地区或省份设置不同免征额

人口集聚和城市化是影响我国区域生活成本变化的重要因素, 国家可根据我国地区经济发展情况, 针对不同区域、不同省份乃至不同城市允许设置不同免征额, 使其体现出一定的经济发展梯度差异, 从而促进经济发展的平衡性、协调性、包容性, 切实减轻我国不同地区中等收入人群税收负担和税负差异。此外, 还可以设立指数调整机制, 对比当年人均可支配收入, 对免征额进行不同程度的调整, 使其具有一定的灵活性。

5.5. 从信息共享入手优化税收征管体系

与原分类计征模式相比, 综合与分类相结合的征收模式要求税务机关对于纳税人的涉税信息需要更为全面、更为精准, 为此可从以下方面着力。

5.5.1. 优化涉税信息共享机制

合理运用大数据以及网络资源。可以基于大数据的技术, 建立全国信息中心, 统一将个人信息进行分析, 同时也降低了个人信息泄露的风险; 加快推行数字人民币的使用, 将个人收入和支出透明化, 便于统计数据, 为改善个人所得税起征点、专项附加扣除等提供数据支撑, 同时也可以预防经济犯罪, 逃税漏税等行为。

5.5.2. 强化涉税信息监督机制

税务部门在加强常规税收稽查力度的同时, 进一步借力网络平台及其他媒介资源的监督作用。建立举报直通频道, 对为偷税漏税违法行为提供重要检举线索的个人或单位给予奖励。同时, 鉴于现行个人所得税法的相对复杂性, 税务部门应利用线上线下资源采取讲座培训、你问我答等多种形式普及税法知识, 倾听民众建议或意见, 增强民众纳税意识, 提高纳税的方便性、主动性以及对纳税行为的监督能力。

5.5.3. 完善联合惩罚警戒机制

多年来, 我国高收入群体偷税逃税现象屡禁不止, 部分原因在于目前惩罚手段较为单一, 多以补交、罚款为主, 且罚款额度较低, 如此惩罚不仅不能真正起到矫正、震慑和警戒作用, 反而助长了偷逃税动机。可进一步完善系统化的联合惩罚机制, 建立一个可以信息共享的、专门由涉案人员构成的“纳税失信人员数据库”, 根据违法性质及其严重程度, 对违法人的消费、出行、商演等行为, 不同部门多管齐下联合限制, 切实增加偷逃税款的直接成本和间接成本。

6. 结语

如何缩小地区发展差距、收入分配差距, 防止贫富两极过度分化, 促进社会公平正义, 激发共同奋斗的动力, 是实现共同富裕进程中必须直面的现实问题。个人所得税制度的税收职能, 决定其在扎实推进共同富裕历史进程中发挥着重要作用。

我国个人所得税法从 1980 年实施, 至今不足 50 年, 与英美等西方发达国家二三百年的税制历史相

⁷ 由美国供给学派经济学家拉弗(Arthur B Laffer)在 1974 年为说服美国政府减税提出, 描绘的是政府的税收收入与税率之间的关系。当税率在一定的限度以下时, 提高税率能增加政府税收收入; 但超过这一限度时, 再提高税率反而导致政府税收收入减少。

比, 现行个人所得税制度难免存在一定的不足与局限。科学审视和解决个人所得税法实行过程中存在的问题, 客观上需要时间的沉淀、经验的积累和系统的思考。实现共同富裕是一个在动态中向前发展的过程, 由此决定了完善和优化个人所得税制度也将是一项长期的、动态的和复杂的系统工程。

基金项目

2019 年江苏高校哲学社会科学研究项目(项目编号: 2019SJA0164)、南京信息工程大学中国制造业发展研究院 2018 年开放课题(项目编号: SK20180090-19)、2022 年南京信息工程大学课程思政建设项目、2022 江苏省品牌专业建设项目、2023 年江苏省研究生科研创新计划项目、2023 年江苏省高等教育内涵建设与发展专项。

参考文献

- [1] 中共中央宣传部. 习近平新时代中国特色社会主义思想学习问答[M]. 北京: 学习出版社、人民出版社, 2021.
- [2] 习近平. 扎实推动共同富裕[J]. 求是, 2021(20): 1-3.
- [3] 《邓小平文选》第 3 卷[M]. 北京: 人民出版社, 1993.
- [4] 国家税务总局所得税管理司. 我国个人所得税收入情况一览[J]. 中国税务, 2001(6): 21.
- [5] 国家税务总局. 党领导税收工作的历史经验与启示[J]. 税收征纳, 2021(12): 4-7.
- [6] 《列宁选集》第 3 卷, 中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局编译[M]. 北京: 人民出版社, 1995.
- [7] 杜涛. 高净值、高收入人群的税收难题[EB/OL]. 经济观察报. <http://www.eeo.com.cn/2021/0925/505772.shtml>, 2021-09-25.
- [8] 吴秋余, 李丽辉. 富人拿“一元年薪”避税 个税改革该给谁减负? [EB/OL]. 人民网. <http://finance.people.com.cn/n1/2017/0327/c1004-29170597.html>, 2017-03-27.
- [9] 国家税务总局成都市税务局课题组. 全球视野下我国个人所得税改革研究: 比较、评估与优化[J]. 国际税收, 2020(10): 31-38.
- [10] 刘伟. 完善个人所得税制度促进共同富裕[J]. 中国经济评论, 2022(4): 12-13.
- [11] 林善浪, 张作雄. 创新要素流动、经济集聚与区域生活成本[C]//第十三届全国高校区域经济学学科建设年会暨构建区域城市发展新格局推进经济带建设学术研讨会论文集. 兰州: 兰州大学, 2014: 22.
- [12] 韩学丽. 共同富裕视角下个人所得税的作用机理及优化路径[J]. 地方财政研究, 2022(1): 7-14.