



基于混合征收制的个人所得税 家庭课税模式探求

谢 俊

(中南财经政法大学 公共管理学院,湖北 武汉 430073)

摘 要: 在世界各国中,美国的个人所得税制被公认为是最为完善的。通过阐述美国个人所得税制的特点,结合十八届三中全会所提出的要逐步建立综合与分类相结合的个人所得税制的指导思想,进而探讨我国个人所得税制的改革方向与我国推行家庭课税制的必要性和紧迫性,提出在我国渐进推行家庭课税制的方案:以建立综合与分类相结合的混合征收制度为起点;增强纳税人依法纳税和自行申报纳税的意识;加快个人所得税的制度构建;进一步完善代扣代缴制度与自行申报制度,以促进家庭课税模式的早日推行。

关键词: 个人所得税;家庭课税制;税负公平

中图分类号: F810.424

文献标识码: A

文章编号: 1671-931X (2014) 01-0013-04

个人所得税具有调节收入分配和筹集财政收入的职能,各国结合自身国情在两种职能中进行权衡,现阶段我国个人所得税主要承担调节收入分配的作用。由于忽视家庭因素对收入的影响,我国个人所得税对收入并没有起到预期的调节作用。一直以来,我国个人所得税的改革重点着眼于提高免征额,但实践表明仅仅凭借免征额的调整并不能从根本上解决个人所得税“逆向调节”的问题。于是,针对个人所得税课税单位的改革成为人们关注的焦点,其中倡导以家庭为课税单位的呼声日渐勃兴。

一、我国个人所得税的发展现状

我国个人所得税滥觞于改革开放之初,第一部《个人所得税法》于 1980 年由全国人大审议并通过。1994 年我国开始试行分税制财政体制改革,将原先的“三税”(即个人所得税、个人收入调节税、城乡个

体工商业户所得税)合一成为新的个人所得税。我国个人所得税法历经数次改革,起征点从最初的 800 元,到 2006 年改为 1600 元,2008 年提高到 2000 元,到 2011 年又提高到 3500 元。

根据国家税务机关的数据统计显示,分税制改革后,我国个人所得税收入增长迅速,在税收总收入中的比重逐年增加。表 1 是我国分税制改革后个人所得税收入情况。

表 1 全国个人所得税收入统计表 单位:亿元

项目	1994 年	2000 年	2005 年	2010 年
税收总收入	5070.8	12665.8	30865.3	77390
个人所得税	72.7	660.4	2093.9	4837.2

资料来源:国家税务总局税收收入统计年鉴

如表中数据显示,1994 年全国个人所得税收入为 72.7 亿元,同期税收总收入为 5070.8 亿元,个税收入在税收总收入的比重为 1.4%。2010 年全国个人所

收稿日期:2013-12-10

作者简介:谢俊(1988-),男,湖南永州人,中南财经政法大学行政管理专业 2012 级硕士研究生,研究方向:地方政府管理和社区治理。

表 2 中美个人所得税制对比表

项目项目	优 点	缺 点
综合征收制(美国)	①反映纳税人的综合纳税能力;②发挥“内在稳定器”作用;③从收入角度体现公平	①课征手续繁琐,缺乏效率; ②对征纳双方素质要求高
分类征收制(中国)	①体现国家政治经济政策;②课征简便	①课征范围较窄;②不能反映真实的纳税能力,难以体现税负公平原则

得税收入为 4837.2 亿元,同年的税收总收入为 77390 亿元,个税收入在税收总收入中的比重为 6.3%。分税制改革后的十多年间,个人所得税收入增速明显,个税收入在税收总收入中所占比重增幅显著,个人所得税逐步成为我国地方政府的一个重要税种。

当前,我国个人所得税也存在着一些问题,其中较为严重的是现行税制难以完全公平地调节收入。以征税的依据和方法进行划分,个人所得税的征收模式可分为分类征收制、综合征收制和混合征收制。其中,综合征收制是对纳税人全年的各项收入加总后,对其总额进行课税;而分类征收制是将纳税人各项不同性质、来源的收入,分别制定不同的税率进行课税;混合征收制则是将综合和分类相结合的征收模式。我国个人所得税采用的就是分类征收制,其缺点在于不能全面把握纳税人的整体所得,极易产生不公平的税负,不利于对纳税人的收入进行完全公平的调节。

以课税的单位进行划分,个人所得税的课税模式可分为个人课税模式和家庭课税模式。采用分类征收制是实现个人课税模式的基础,而采用综合征收制或混合征收制是实现家庭课税模式的前提。现行的分类征收制忽略了纳税人家庭成员构成、有无残疾、家庭实际收入状况等具体情况,难以体现税负公平和以人为本的指导思想。十八届三中全会提出要逐步建立综合与分类相结合的个人所得税制,这为我们研究改革个人所得税提供了方向指引。通过分析综合征收制和混合征收制的实践效果,对比个人课税模式,探究以家庭为课税单位的改革方向在学理上和实际应用方面都是十分有必要的。

二、个人所得税课税模式的美国经验

在美国联邦税收体系中,个人所得税收入占整个联邦税收收入的 45% 左右,是对财政收入贡献最大的税种。^[1]美国的个人所得税是重要的经济调节工具,承担着调节贫富差距和稳定经济运行的功能,加之美国的个人所得税征管制度比较成熟和完善,所以美国的个人所得税制被公认为是世界上最有效率又最大限度地注重公平的税种。因此,选择美国个人所得税的课税模式作为研究样本,对中国个人所得税课税模式的路径选择会有所启示。

(一)美国个人所得税制的基本构成

个人所得税法在美国已经较为完善,美国个人

所得税的课税模式是综合征收制。即将纳税人全年的各项收入加总后,扣除各项法定扣除项目和宽免额,就其余额计征所得税。许多家庭必要支出可在税前扣除,如合理的生活费用支出、住房贷款利息以及抚养孩子、老年人与残疾人费用、终身学习抵免等。

美国个人所得税的税基较宽,能充分考虑到个人经济状况和家庭负担等实际情况,按需给予减免照顾;可以较好地实现其调节收入分配和稳定经济的功能,有利于发挥调节经济运行的自动稳定功能或“内在稳定器”的作用。但是,综合征收制的征收成本较高,其课税手续非常复杂,美国纳税人每年的纳税申报单往往有几十页。

(二)中美个人所得税制的比较分析

从技术要求上看,分类征收制比较简单。而综合征收制和混合征收制征税项目多,费用扣除、免税规定等比较繁杂。表 2 比较了中美个税征收模式各自的优缺点。

通过对比可发现,美国的综合征收制税基较宽,并且考虑了纳税人的实际纳税能力,能体现公平原则;而我国采用的分类征收制仍有待完善。但在我国居民纳税意识不高、征收环境较差、征收手段欠发达的情况下,照搬美国的综合征收制并不现实。因此,从我国的实际国情出发,应将税制设计为综合与分类相结合的混合征收制。^[2]

(三)美国个人所得税课税模式的特点

申报单位家庭化。历史上,美国也采用过个人课税制,但在实践后最终选择了家庭课税制。美国的个人所得税法从 1913 年开始颁布执行,^[3]经历过三个阶段。第一阶段为 1913~1948 年,这一时期美国个人所得税以个人为征收单位;第二阶段为 1948~1969 年,美国个人所得税以家庭为征收单位,由于个人所得税的累进性,实际上降低了夫妻总体的税负;第三阶段为 1969 年至今,美国联邦政府在 1969 年颁布的《税收改革法案》对婚后降低夫妻总体税负这一不合理的状况进行了修正。

扣除标准人性化。美国个人所得税的个人生计费用扣除法主要分为分项扣除法和标准扣除法两种,其中标准扣除又分为固定扣除与额外扣除,固定扣除额根据纳税人的申报身份不同而改变,额外扣除额体现了美国的个人所得税法对纳税人的经济状况和生活负担的实际考虑和体恤。

监管机制高效化。在美国,纳税人能自觉申报纳

税,很少出现偷逃税现象,这主要得益于美国严密的个人所得税征管制度。

美国的个税设计者在实践中检验并比较了个人课税制和家庭课税制,最终选择了家庭课税制,并不断根据信息反馈调整其个税政策。借鉴美国的实践经验,我国的个人所得税也可以尝试以混合征收制为基础,面向家庭课税制进行改革。

三、个人课税制和家庭课税制的比较与选择

(一)两种课税制的阐释

个人课税制是把居民个人或非居民个人作为课税单位的一种制度。税务机关只需掌握纳税人自身的收入情况,不用对其家庭成员的收入情况做详细调查,从而降低了征收成本。

家庭课税制是把家庭作为课税单位(即将家庭中全部成员的所得进行申报纳税)的一种制度。家庭课税制综合、全面地考虑了家庭的整体收入状况,只要家庭的总收入相同就会承担相同的税负,有利于保证税负的横向公平。

(二)两种课税制的比较

个人课税制:征收相对简单,征收成本较低。个人课税模式的不足之处在于容易引起税负的横向不公平,即相同收入的家庭所承担的税负却不同。由于个人课税制没有考虑到家庭成员总体的收入水平与消费因素,导致税负在不同家庭之间是不公平的。此外,该模式可能会导致家庭成员通过转移财产来避税。

家庭课税制:可以保证税负的横向公平。以家庭为课税单位不需界定收入的归属,就不会有家庭成员以转移财产来避税的情况。但家庭课税模式的不足之处在于其征管难度较大。

从经济行为的决策主体的角度来看,由于个人的经济行为往往受制于家庭,所以家庭更适合充当决策主体的地位。美国财政学家马斯格雷夫就曾将国民经济部门划分为两个部门,即个人家庭部门和企业部门。^[4]

从衡量个人所得税制成功与否的公平角度来看,个人课税制的效果远不如家庭课税制。虽然在征管方面,个人课税模式的征管难度要低于家庭课税模式,且征收成本也要低很多。但是可以通过引进先进的征管方法和硬件,逐步优化家庭课税模式。我国个人所得税在组织财政收入方面的功能较小,调节收入分配的作用较大,个人所得税更加注重的是公平。综合相比,在我国家庭课税模式比个人课税模式更适用。

(三)家庭课税制在我国推行的必要性和紧迫性

我国正在步入老龄化社会,一对夫妇赡养4个甚至更多老人的情况越来越多,已婚纳税人的家庭负担越来越重。零点调查公司也对4128名城乡居民进行调查,结果显示中国家庭子女的教育支出占

家庭收入的三分之一左右。^[5]如果不综合考虑家庭因素,只关注个人收入,而不看个人负担,不仅会导致税负不公平,同时也不利于发挥税收对收入分配的调节作用。在我国不管是单身纳税人还是已婚纳税人,个人所得税都扣除相同的免征额,由此便产生了税负的横向不公平。此外,家庭中的就业人数所占比重也决定着一个家庭的纳税能力。低收入家庭中每个一个就业者所负担的人数高于高收入家庭,现行的个人课税制在一定程度上对低收入者产生了逆向调节的作用。从这一层面上说,个人课税制又导致了纵向的不公平。我国现行的个人所得税课税模式既不能达到设置个人所得税的初衷理念,又没有发挥调节收入分配的关键作用,这使得在我国推行家庭课税制显得十分紧迫。

四、我国个人所得税制的优化措施

(一)完善现行个人所得税制

1.加快建设分类征收制和综合征收制相结合的混合征收制

我国已初步确立把个人所得税制由分类征收制向分类与综合相结合的混合征税模式转变,现应加快建设进程。这种混合模式兼具分类和综合征收制的优点,而又能克服综合征收制征收成本高、难度大等不足之处。

2.健全费用扣除制度

欧美发达国家个人所得税的原则是纳税人的基本生活费用不得征税,即征税前要有基本生活成本扣除。然而我国制定全国统一的免征额,采取“一刀切”的手段,不能全面考虑各地区经济发展差异和物价上涨等因素。因此我国应试行税收指数化,定期根据通货膨胀情况和消费品价格变动对生活开支费用扣除标准进行调整。

(二)推行以家庭为课税单位的模式

家庭课税制的推行不能一蹴而就,而需要一个循序渐进的过程。实行家庭课税制要以采用综合征收制或混合征收制模式为基础。综合征收制的一大特征就是不考虑收入的性质和来源而一起加总,扣除特定项目后统一课征。混合征收制是分类和综合征收模式的结合,它根据纳税人的各项特定所得先征以分类税,然后再综合纳税人的全部收入,当其达到一定数量后征以累进税率。我国也曾尝试实行混合征收制,但在“十一五”规划时期,“实行综合和分类相结合的个人所得税制度”的计划并没有实施。

实行家庭课税制有一些前提条件:首先,纳税人应具备较强的自行申报纳税意识;其次,需要有相对稳定且合理的个人所得税制度;再次,需要有透明的收入信息以及个人和家庭的纳税信息;最后,要有素质较高的税收征管人员和先进的征收硬件和软件。

建立综合和分类相结合的混合征收制，这不仅是推行家庭课税制的基本的前提，更是完善我国个人所得税制的应有之举。结合我国的现状和家庭课税模式所需要的条件，可以从以下几个方面逐步推行家庭课税制：

加强公民依法纳税和自行申报纳税的意识。一是要加强做好税法宣传，在全社会树立纳税光荣、偷漏税可耻的社会风气。二是加强纳税人信息监控，逐步建立起完善的家庭收入监控体系。美国的纳税人之所以自觉申报纳税，得益于其完善的监管机制。加强信息监控不仅方便监管，而且也能有力消除纳税人偷逃税的侥幸心理。

加快个人所得税的制度构建。首先，要明确申报单是个人申报还是家庭申报，设立检验标准。其次，要制定科学合理的扣除标准。我国现行个人所得税对工资薪金所得采取定额扣除法，这种费用扣除方法比较简单，但缺乏灵活性。不但没有考虑通货膨胀，而且对不同纳税人采用统一的费用扣除标准，造成不同纳税人之间的税负不公平。最后，要科学合理地制定税率标准。联合申报身份的确立就是要减轻纳税人的税负水平，因此需要有合适的税率标准相配套。美国根据不同的申报身份确定不同的税率表，其税率是累进的。在设计联合申报的税率前，需要对税负水平作一些测算，使得进行联合申报的平均税率要稍低于单独申报的税率，但其差别也不能太大，否则会违背婚姻中性原则；同时也不能使税制变复杂，加大了征管难度。因此需要改革现行税率，设计与申报单位相配套的累进税率。^[6]

完善代扣代缴制度与自行申报制度。个人所得税征收既要完善代扣代缴制度，同时要进一步加强

与自行申报制度的结合。代扣代缴与自行申报相结合是防止税收流失和实现源泉控税的有力举措。

优化个人所得税的征收软环境。首先，要加大对网络、电视、广播电台等传媒的广告投入，加强对个人所得税法的宣传力度，使纳税人明确其应履行的纳税义务以及违反税法将要承担的法律后果；其次，要建立诚信纳税信息库，构建长效的诚信纳税奖励制度，充分发挥纳税人的主观能动性。

十八届三中全会提出要逐步建立综合与分类相结合的混合征收制，这种综合与分类相结合的混合征收制的建立将强有力地推动我国个人所得税家庭课税模式的形成。我国个人所得税制的改革将会是一个长期而又艰巨的进程，基于混合征收制的家庭课税模式的研究探求必然会有利于个人所得税更公平地调节收入分配，助推我国构建公平正义的和谐社会。

参考文献：

- [1] 郑文琳.公平视野下的美国联邦个人所得税研究——兼论对中国个税改革的借鉴[J].中央财经大学学报,2011,(3).
- [2] 林春雷.美、日、法三国税务会计比较研究[D].武汉:武汉大学,2005.
- [3] 马君,詹卉.美国个人所得税课税单位的演变及其对我国的启示[J].税务研究,2010,(1).
- [4] (美)马斯格雷夫.财政理论与实践[M].北京:中国财政经济出版社,1987.
- [5] 张凌.调查显示中国子女教育支出接近家庭总收入1/3[N].中国青年报,2006-10-16(9).
- [6] 陈文龙.夫妻联合申报——个人所得税纳税单位的另一种选择[J].科技经济市场,2007,(3).

[责任编辑：孔康伟]

Research on Individual Income Tax of Family Taxation Pattern Based on Mixed Tax System

XIE Jun

(School of Public Administration, Zhongnan University of Economics and Law, Wuhan 430073, China)

Abstract: The individual income tax in America is recognized as one of the best in the world. The paper summarizes the feature of individual income system in America. The Third Plenary Session of the 18th Central Committee of the Communist has raised that our country will set up the combination of comprehensive and classified individual income tax system. The paper combines the national condition and the American experience to study the orientation of the reform of the individual income system and the necessity and urgency of carrying out family taxation system. In order to promote the family taxation system, this paper suggests the gradual implementation of the family class tax plan in our country: gradually establishing and perfecting the combination of comprehensive and classified individual income tax system, strengthening the awareness of paying tax in accordance with law and declaring, speeding up the construction of individual income tax system, and perfecting withholding system and application system.

Key words: individual income tax; family taxation system; fair taxation