

共同富裕视角下个人所得税的作用机理及优化路径

韩学丽

(首都师范大学,北京 100089)

内容提要:共同富裕是社会主义的本质要求和中国式现代化的重要特征。个人所得税的自身属性和特点决定其对推进共同富裕具有重要作用。基于共同富裕视角下我国个人所得税制及征管现状,未来个人所得税应重点从四个方面进行优化:一是有序推进综合与分类相结合的个人所得税制改革;二是削减级次,降低综合所得最高边际税率;三是扩大税基,细化专项附加扣除标准;四是完善征管,构建共治共享的税收征管体系。

关键词:共同富裕 个人所得税 作用机理 收入分配

中图分类号:F812.42 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-9544(2022)01-0007-08

我国全面建成小康社会之后,扎实推进全体人民共同富裕成为新发展阶段的核心议题。共同富裕的实现需要构建初次分配、再分配和三次分配协调配套的制度体系,发挥调节功能。个人所得税作为政府再分配的主要政策工具之一,其自身属性和特点决定其在调节居民收入分配、推进共同富裕方面能够发挥重要作用。

一、共同富裕对完善个人所得税制的客观要求

实现共同富裕,是社会主义的本质要求,也是中国共产党自成立以来担负的重要历史使命。习近平总书记在2021年8月17日中央财经委员会第十次会议上指出:“我们说的共同富裕是全体人民共同富裕,是人民群众物质生活和精神生活都富裕,不是少数人的富裕,也不是整齐划一的平均主义。”从而为我们揭示了共同富裕的深刻意蕴。具体来说,对共同富裕的内涵可从以下五个方面来理解。

第一,共同富裕是全民富裕。共同富裕不是一部分人、一部分地区的富裕,更不是少数人的富裕,而是全体人民的共同富裕,是全体人民都能拥有满足美好生活需要的各种物质资料,人人都能达到富裕生活水平。

第二,共同富裕是全面富裕。共同富裕是物质生活和精神生活都富裕,涵盖美好生活的各个方面,包括物质生活富足,精神生活愉悦健康,社会和谐,环境宜居,公共服务普惠,文化产品丰富,个人全面发展等多维度、全方位的富裕。

第三,共同富裕是差别富裕。共同富裕不等于平均主义、同等富裕、同步富裕,而是允许社会成员在富裕程度、速度和时序上存在适度差别,抹杀个体差异的绝对平均主义只会使经济发展陷入停滞甚至倒退。共同富裕同样反对两极分化,要求消除绝对贫困、壮大中等收入群体,将城乡区域和群体差距控制在合理区间。

第四,共同富裕是渐进富裕。要认识到共同富

[收稿日期]2021-09-05

[作者简介]韩学丽,管理学院副教授,经济学博士,研究方向为财税理论与实践。

[基金项目]国家社会科学基金一般项目“我国城市农民工相对贫困多维识别及治理研究”(项目编号:20BZZ076)。

裕达成的长期性、艰巨性和复杂性,共同富裕不可能一蹴而就,而是要有步骤、有重点、分阶段地推进。习近平总书记提出,我国到 2035 年,共同富裕取得实质性进展;到本世纪中叶共同富裕基本实现。同时共同富裕也是一个动态概念,是社会持续完善进步的过程。

第五,共同富裕是共享富裕。全体社会成员有平等的权利和机会共同参与经济建设和社会治理,共同创造社会财富,共同享有经济社会高质量发展成果,最终达成共同富裕,实现共建共治共享共赢(顾海良,2021)。

综上,共同富裕是建立在生产力高度发展、社会整体达到富裕水平基础之上,社会成员拥有满足美好生活需要的各种物质资料,且成员之间收入和财富保持合理差距的普遍富裕。对于如何实现共同富裕,习近平总书记强调,“在高质量发展中促进共同富裕,正确处理效率和公平的关系,构建初次分配、再分配、三次分配协调配套的基础性制度安排,加大税收、社保、转移支付等调节力度并提高精准性,……使全体人民朝着共同富裕目标扎实迈进。”因而,在高质量发展中逐步缩小城乡、区域、居民收入和财富差距,满足人民群众对美好生活的需要,成为迈向共同富裕目标的必由之路(高培勇,2021)。

共同富裕的实现需要一系列制度保障和政策支持,科学的财税体制是迈向共同富裕的必要条件,个人所得税作为政府调节收入分配、促进共同富裕的重要政策工具,应在推动共同富裕方面发挥重要作用。从我国的现实国情来看,中国的经济建设取得了举世瞩目的成绩,人均 GDP 已突破 1 万美元,但发展不平衡不充分的问题仍然十分突出,城乡区域发展不平衡,居民收入差距过大,基尼系数居高不下,2019 年我国基尼系数高达 0.465,政府再分配的任务十分艰巨。与此相适应,个人所得税的职能侧重点应从筹建财政资金转向调节收入分配。我国筹集财政资金有很多税种可供选择,如增值税、企业所得税、消费税等,个人所得税的可替代性很强。税收调节收入分配一般是通过所得税和财产税相互配合,调节社会上居民收入和财富的差距,矫正分配不公,所得税主要调节财产流量,财产税主要调节财产存量。我国调节收入分配职能的税种少之又少,遗产税尚未开征,财产税不健全,缺乏对居民财富存量进行调节的税种,个人所得税遂成为

政府再分配的主要税种。在缩小收入差距的任务十分艰巨而再分配的税种又严重不足的现实情境下,理应充分发挥个人所得税较强的再分配职能,将促进社会公平正义、推动共同富裕作为个人所得税在新发展阶段的根本目标。

二、个人所得税推进共同富裕的作用机理

个人所得税的内在属性和自身特点决定其在调节收入分配推进共同富裕方面具有其他税种不可替代的重要作用。首先,个人所得税通过鼓励劳动所得,平衡劳动所得和其他所得之间的税负,激励人们努力工作,增加劳动供给,创造更多的社会财富,同时通过鼓励创新活动,充分激发社会成员的积极性、主动性、创造性,以创新推动生产发展和社会进步,为共同富裕的实现奠定坚实的物质基础。其次,作为调节分配的主要政策工具之一,个人所得税以净所得为应税所得,允许从个人所得中扣除为取得收入而发生的成本、费用及损失,将个人及家庭所发生的生计费用、经营费用和一些免税收入从总收入中予以扣除,保证纳税人的基本生活需要,这些扣除项目及扣除标准的设计与完善有利于增进民生福祉、促进社会公平公正,其中个人所得税中所有纳税人一视同仁的基本减除费用和专项扣除项目凸显了税收的横向公平,因纳税人负担不同而扣除额各异的专项附加扣除和其他扣除项目则凸显了税收的纵向公平。累进税率的设计使纳税人的平均税率随收入的增加而提高,从而有效缩小高收入者与中低收入者之间税后收入差距,发挥收入再分配作用。个人所得税的这些特点可以有效减少收入分配领域的不公平和非正义问题,“使改革发展成果更多更公平惠及全体人民”,促进社会公平正义,早日实现共同富裕。个人所得税调节收入分配、推进共同富裕功能的发挥,是通过完善其税制模式、税率结构、税基和税收征管等方面因素,突出个人所得税再分配的调节作用,强化追求公平核心理念,促进收入分配的公平正义,从而推动共同富裕的实现。

(一)税制模式

税制模式是影响个人所得税收入再分配职能的核心环节。个人所得税自 1799 年诞生以来,迄今已有两百多年的发展历史,并成为世界各国普遍开征的一个重要税种,目前已形成分类税制、综合税制、综合与分类相结合的税制(简称“分类综合税制”)三

种类型。分类税制将纳税人不同来源、性质的所得，分别扣除不同的费用，按不同的税率征收，可以广泛采用源泉课征办法，征管简便，便于执行国家的政治、经济和社会政策，但是容易造成所得来源不同税负轻重不同的不公正问题，不符合量能负担的原则，收入再分配作用有限，甚至可能出现收入分配的逆向调节。综合税制将纳税人的全年各项所得予以汇总，进行必要的费用扣除之后就其总额征税，强调对所有不同性质、不同来源的所得一视同仁同等课税，充分体现了量能负担的原则，收入再分配效果明显，但是计征管理复杂，征纳成本高。分类综合税制兼具前两种税制模式的特点，对部分不同来源、性质的所得分别按不同税率分类课征，对其余所得项目按全年汇总征收，其对收入再分配的作用居于分类税制和综合税制之间，作用程度大小受制于所得项目综合的程度。从促进公平分配实现共同富裕的角度来看，综合税制最优，其次是分类综合税制，分类税制最差，目前世界上大多数国家采用综合税制或分类综合税制，只有少数发展中国家实行分类税制。

（二）税率结构

税率作为税制的核心要素，直接影响居民的税收负担和收入分配效果，累进税率的设计更有利于缩小收入差距，促进社会公平。个人所得税多实行累进税率，税率结构涉及边际税率、税率级次和级距等要素。对边际税率高低的探讨可参照美国供给学派经济学家拉弗提出的拉弗曲线原理，其论证了税率、税收收入与税基三方面的辩证关系，指出当税率较低时，政府提高税率会带来税收收入增长，但税率增至一定程度后，会削减税基、抑制经济增长、降低税收遵从度，导致税收收入减少；反之降低税率，则有可能扩大税基从而增加税收收入。国内学者的相关研究多集中于我国综合所得（2019年之前是工资薪金所得）最高边际税率的探讨，如果最高边际税率过高，则适用人群较少，对高收入者的调节作用不佳，且会对消费、投资以及人才吸引造成不利影响。当然，最高边际税率过低同样会影响收入再分配的作用，所以税率高低要对应本国居民收入水平分布情况加以确定。

税率级次和级距的设计既会影响调节分配作用的发挥，也会影响征纳成本。威廉·配第、尤斯蒂、亚当·斯密和瓦格纳提出的课税原则中，都倡导税制设计应尽可能使征纳费用最小，不宜过于复杂。

个人所得税累进税率中的税率级次，是对不同应税所得划分的级别数量，不同级别适用不同税率。税率级距，是不同级别之间的界定距离。若是税率级次过少，累进程度不足，则难以体现量能课税的原则，影响分配公平；若是税率级次过多，计税过于繁琐，征纳成本增加，则会影响征管效率，因此税率级次的设计同样应与居民收入水平分布和收入来源结构相适应，兼顾量能课税和税收行政效率原则。

（三）税基

税基是课税基础和依据，个人所得税的税基是个人的应纳税所得额，即纳税人以总所得为基础，通过扣除免征额、各种专项扣除及抵免额的方式取得。一般而言，较宽的税基和较广的课税范围更有利于公平分配。税基宽，税收收入规模大、比重高，是发达国家个人所得税能够充分发挥再分配职能的重要原因。相反，税基窄，可调节的人群有限，税收收入规模小、比重低，即使税制其他方面的设计再完善，个人所得税在收入分配领域也发挥不了多大作用。

通过调整不同纳税群体的免征额以及专项扣除等方式，政府可以调整税基，并且有针对性地实施对特定群体的调节目标。免征额是在确定应纳税所得额时扣除的具有生计费用性质的基本减除费用，在其他条件不变的前提下，提高免征额会缩小税基，降低中低收入者税负。学者田志伟根据基尼系数和MT指数，提出个人所得税的收入再分配效应会随免征额的提高呈现“倒U型”变化（杨鹏展，2019），免征额的提高超过一定额度之后，收入再分配效应反而会减弱。同样影响税基的还有专项扣除和专项附加扣除，这些规定更多的是从民生的角度考虑，缓解纳税人在社保、教育、医疗、住房、抚养子女、赡养老人等方面的支出压力，增加社会福利，对特定群体的收入调节作用明显。相关研究显示，最高的免征额加上专项附加扣除，虽然改善了民生，但是会拉大居民收入差距，主要原因在于那些收入低于免征额的居民无法享受专项附加扣除，而中高收入群体却可同时享受免征额和专项附加扣除的好处，从而减弱了个人所得税收入再分配效应（杨鹏展，2019）。促进分配公平的关键在于，科学设计免征额并搭配合理的专项附加扣除。

（四）税收征管

严格的税收征管有助于更好发挥个人所得税收入再分配职能，推动共同富裕的共治共享。只有

加强税收征管,堵塞偷漏税的漏洞,使个人所得税应收尽收,提高纳税人的税收遵从度,才能确保个人所得税充分发挥收入再分配职能。若征管能力欠缺,征管手段落后,会放大原有税制的缺陷,工薪阶层工资薪金因代扣代缴应收尽收,高收入者收入来源多且隐蔽,偷逃税现象严重,个人所得税甚至可能出现“逆向调节”,势必妨碍共同富裕的推进。完善的税收征管,需要一系列配套条件的支持。首先,离不开纳税人主动自觉的纳税意识,目前世界上大多数国家实行综合税制或分类综合税制,这就要求纳税人主动申报纳税,他们需要了解税法的规定,花费一定的时间和精力填报申报表,平时注意保存各种涉税资料和凭证,需要配之以严格的税务稽查来震慑那些企图隐匿瞒报所得、少缴税款的纳税人,以提高税收遵从度。其次,离不开对纳税人各项信息的获取能力,个人所得税的征收需要个人或家庭收入和财产账户的各种详细信息,这是确保应收尽收的基本条件,尤其是对于那些收入来源多样化的纳税人,其各项所得的获取渠道高度分散,税务部门需要及时准确获取并整合多样化的信息,跨部门、跨地区的信息沟通和共享机制必不可少。最后,需要健全的面向自然人的税务违法处罚体系,加强对自然人逃税行为的管控力度,加重税务违规成本,减少税款流失。另外,还离不开税务部门精准高效、全面周到的纳税服务,以及严格规范的税收监管体系等条件的支持。

三、共同富裕视角下个人所得税存在的主要问题

2018年,我国对个人所得税制度进行了重大调整,此次改革将工资薪金所得、劳务报酬所得、稿酬所得、特许权使用费所得纳入综合所得,按年度汇总纳税,提高了基本减除费用标准,扩大了低税率适用范围,增加了六项专项附加扣除,实现了由分类税制向综合与分类相结合的税制转变的质的突破,综合所得的设计提高了个人所得税的累进性,对提升横向公平和纵向公平均起到了积极作用,增强了个人所得税收入再分配效应。改革大大减轻了中低收入者的纳税负担,对进一步完善税制、增进

①财产转让所得属于非经常性资本所得,由于居民人均可支配收入在统计时不包含房产转让收入、股票转让收入等资本性收入,为了对比口径一致,故而在表1中未将其列入资本所得,而是放在了其他项目中。

社会福利、改善民生起到了积极作用。然而,新税制下的收入再分配效应仍未得到突破性强化(胡显莉,2020),与发达国家相比收入再分配职能仍然偏弱,推进共同富裕的功能有待进一步提升。

(一) 综合与分类相结合税制模式下不同所得税负不公

新税制只将四个所得项目纳入综合所得,综合征收范围偏窄,其余所得项目依然分类征收,影响了税负公平。将个人所得税的收入构成与居民人均可支配收入的来源构成进行对比可以发现,个人所得税中来自劳动所得的税负明显比来自经营所得和资本所得的税负重。个人所得税中大体可归为劳动所得的三个税目(工资薪金所得、劳务报酬所得和稿酬所得)在2019年贡献的税收占个人所得税的比重为63.6%,而与其大致对应的居民工资性收入在居民人均可支配收入中的比重仅为55.9%,两者相差7.7个百分点,表明劳动所得的税负较重,详见表1。

相比之下,经营所得承担的税负较轻,2019年经营所得贡献的个人所得税仅占7.0%,比经营净收入在居民可支配收入中的占比17.1%低了10.1%。经营所得税收入不高的一个重要原因在于,经营所得的税率结构中,5%的低档税率和核定征收承担了主要的税负,这种现象反映出以个人为主体的经营活动会计核算简单而税务机关也倾向于简便征收避免麻烦的特点,然而这却弱化了通过累进税率调节收入分配的作用。

资本所得的税负介于劳动所得和经营所得之间。与劳动所得相比,资本所得享受了很多税收优惠,由于资本所得在高收入群体的收入中占有较高比重,过多的税收优惠不利于对高收入者的税收调节和实现纵向公平。其中,特许权使用费所得和财产租赁所得贡献的税收很低,资本所得的税负主要来自股息、红利所得(个人存款利息免税)和财产转让所得^①,股息和红利所得中股票和债券从其取得到持有、出售等环节几乎享受了全链条的税收优惠政策(黄凤羽,2018);财产转让所得名义上实行20%的比例税率,但是税务机关由于实际操作困难,对于个人转让住房时不能拿出住房原值凭证的,可以按住房转让收入的1%-3%核定征收,这些规定使得资本所得的税负大大降低。然而从国际上看,OECD国家总体上有提高资本所得税负的趋势,以增加个人所得税收入,促进社会公平,如冰岛将

表1 2019年个人所得税收入结构与居民可支配收入结构对比

个人所得税			居民人均可支配收入	
税目	税收占比(%)		收入来源	收入占比(%)
工资、薪金所得	59.5	63.6	工资性收入	55.9
劳务报酬所得	4.0			
稿酬所得	0.1			
经营所得	7.0	7.0	经营净收入	17.1
特许权使用费所得	0.1	12.9	财产净收入	8.5
利息、股息、红利所得	11.9			
财产租赁所得	0.9			
			转移净收入	18.5
其他项目	16.5			
合计	100		合计	100

资料来源：根据2020年《中国统计年鉴》《中国税务年鉴》中的数据计算而得。

资本所得税率从20%提高到22%；韩国将资本收益超过3亿韩元的大股东税率从20%提高到25%（孙红梅等，2019）。具体到我国，如今已经告别了资本稀缺的年代，生产要素供给的主要矛盾已由资本稀缺转向技术要素和高质量人才要素的稀缺，科技创新终归依赖于人才的推动，个人所得税税收政策取向也应顺势而动，侧重于鼓励劳动所得而非资本所得，体现在税负上劳动所得的税负不应高于资本所得。一些纳税人将劳动所得变相转化为经营所得和资本所得的税收筹划行为，从另一个侧面证明了劳动所得的税收负担偏高的事实。这种所得来源性质不同，税负轻重不同，有违横向公平，不利于鼓励劳动者通过辛勤劳动为社会创造更多的社会财富。

（二）税率结构设计不合理

1. 税率结构方面的问题表现为税率级次过多、边际税率过高。目前大多数OECD国家实行3-5级左右的累进税率，税率结构向扁平化方向发展，我国综合所得实行七级超额累进税率，税率级次过多，税制复杂，25%以上的几档税率因适用人数较少而难以发挥对高收入者的有效调节，影响了纵向公平效应的发挥。

2. 综合所得边际税率过高，收入再分配效果不明显。一是最高边际税率与国际比较明显偏高，不利于吸引高端人才。据统计，2018年OECD国家平均最高边际税率为38.54%（杨昭等，2020），其中超半数国家的最高边际税率低于我国，且削减税率级次和调低最高边际税率是国际上自2000年以来个人所得税改革的大趋势。不仅如此，当今各国为了推

动本国科技进步和经济发展，对高端人才展开了激烈的争夺战，争相推出税收优惠政策以吸引人才，如土耳其、斯洛文尼亚、瑞典等国针对高技术人才实施了额外扣除措施（孙红梅等，2019）。相比之下，我国45%的最高边际税率影响了对高端专业人才的吸引力，不利于创新驱动战略的实施。二是综合所得与其他所得的边际税率存在较大差异，不利于个税内部不同所得的税负公平。以劳动所得为主的综合所得最高边际税率45%，不仅高于经营所得最高35%的税率，更远高于资本所得和其他所得20%的比例税率。高收入者可通过税收筹划降低劳动所得比重，增加资本所得比重；或是通过成立企业将个人所得税转化为企业所得税降低税负，这也使得45%的边际税率实际起到的作用不大。三是调节收入分配的作用有限。我国当前国民收入水平仍普遍偏低，过高的边际税率设置适用人数极少，适用45%税率的人数约占总人口数的0.03%（陈龙等，2020），使得高税率的设置形同虚设，调节高收入的作用机制难以有效发挥。高税率还滋生了纳税人逃税避税的动机，加大了税收征管难度，容易造成税款流失，破坏税收公平。四是高边际税率过度调节了高劳动收入群体，而非高收入群体。综合所得的高边际税率主要针对的是劳动所得，并不适用于经营所得和资本所得，其所调节的人群多是具有极高专业知识和技能的各领域高级专业人才、科技人才、管理人才等高劳动收入群体，正是我国实施创新驱动战略急需的人才。而真正的高收入群体，其收入主要来源于非劳动所得。根据《2019-2020中国高净值人群财富报告》，高净值人群

(家庭资产 600-1000 万元是高净值人群达标的门槛)财富来源前三位依次是创办公司(39.0%)、工资等劳务性收入(21.9%)、房产投资获利(13.4%)，其他来源分别为从长辈继承财产(7.6%)、股票投资获利(2.9%)、其他投资获利(15.2%)，由此可计算出高净值人群家庭财产中劳动所得、经营所得和资本所得占比分别为 21.9%、39.0%、39.1%，劳动所得比重最低但税负最高，经营所得和资本所得比重高但税负低。显然综合所得的边际税率再高，对高收入群体的调节作用也是有限的，“个人所得税几乎沦为劳动所得税”(陈龙等，2020)。

(三)税基和专项附加扣除项目有待调整优化

1.提高后的免征额导致税基缩小。新税制将免征额由 3500 元/月提高到 5000 元/月，有效减轻了老百姓的纳税负担，但是也直接缩小了税基，导致收入再分配效应减弱。我国个人所得税的税基相较 OECD 成员国要窄，个人所得税收入规模小，占税收收入比重低，极大地影响了个人所得税再分配的整体效果。目前我国免征额的标准过高，使得免征额以下的低收入家庭无法享受专项附加扣除的优惠，免征额不断提升的主要受益者是中高收入家庭，而不是低收入家庭。另外，免征额与专项附加扣除项目之间存在重复扣除的情形，增加专项附加扣除后不宜再大幅提高免征额标准。

2.专项附加扣除项目有待细化。专项附加扣除项目中，子女教育专项附加扣除仅以受教育子女数量为扣除依据，未考虑子女教育不同阶段、不同地区教育支出的显著差异。子女教育专项附加扣除实行每个孩子每月 1000 元的统一标准，然而不同教育阶段的学生教育支出差别极大，学前教育、高中和高等教育阶段的教育负担均远高于小学和初中的义务教育阶段，尤其是学前教育和高等教育负担沉重，教育负担呈现出“两头重中间轻”的特点。不同教育阶段子女按相同的标准扣除，显然有失公允。同时，统一的扣除标准未考虑地区差异，我国由于城乡和区域经济发展不平衡，不同地区居民的收入和消费水平存在较大差异，对教育费用的承受能力不同，尤其是对于支出负担较重的高等教育来说，生源可跨区域流动，不同地区的居民面临着不同的高等教育支出压力，教育专项附加扣除同样未能体现这种差异。

住房贷款利息专项附加扣除实行每月 1000 元

的定额扣除，同样忽略了地区差异。各地房价不同，购房者房贷支出压力也不同，一线大城市购房者的房贷支出远高于其他地区的购房者，而全国均实行单一的固定金额扣除，容易造成受益不公，且低收入群体无法受益的局面(寇恩惠等，2020)。

赡养老人专项附加扣除未考虑赡养老人数量不同所造成的负担差异。根据《个人所得税专项附加扣除暂行办法》，赡养一位 60 周岁以上老人即可享受每月 2000 元的定额扣除，而不论老人数量多少，老人有多位子女的可由子女分摊 2000 元的扣除额。随着生活水平的提高和老年人寿命的延长，家庭赡养的老人数量逐渐增多，多养一位老人所需的养老医疗费用及投入的时间精力都是成倍增加的，赡养老人数量多寡对家庭支出的影响较大，不考虑老人数量差异的定额扣除不利于合理减轻纳税人的税收负担，不利于税收的公平正义。

(四)税收征管难以适应税制模式转变的征管要求

现有的税收征管体系主要是为适应分类税制而建立，在税制模式向分类综合税制转变时，难免有诸多不适应之处。

1.纳税人主动申报纳税困难多。分类综合税制要求单位代扣代缴和自然人主动申报纳税相结合，众多的纳税人文化水平参差不齐，税务知识有限，加之税收政策晦涩难懂，自主申报纳税的意识和能力都比较欠缺。在针对自然人违反税法处罚措施不到位的情况下，一些纳税人还存有瞒报收入、少缴税款的侥幸心理，更加降低了自然人纳税人的税收遵从度。

2.涉税信息共享机制建设滞后。税务部门获取信息的渠道单一，主要靠扣缴义务人和纳税人填写申报表和专项附加扣除情况，缺乏第三方如银行、保险公司、股票交易所等机构提供的信息，跨省的信息整合程度低，全国性的涉税信息共享平台尚未建立，涉税信息共享范围较窄，很多重要涉税信息税务部门难以及时掌握，使得某些人趁机隐匿收入，偷逃税款。

3.地区间税收权益难以协调。综合所得预扣预缴和汇算清缴所在地不同，容易引发地区间税负分担不公。新税制对工资薪金所得实行“按月累计预扣”制度，如果纳税人只有单一的工资薪金所得，这种累计预扣制度可减轻汇算清缴和补税退税的麻

烦。但对于除工资薪金所得之外还取得了其他综合所得的纳税人而言,劳务报酬所得、稿酬所得和特许权使用费所得预扣预缴和汇算清缴计算方法和适用税率不同,预扣预缴仍沿用改革前的老办法,适用20%的比例税率按月按次预扣,而汇算清缴需要合并四项收入运用综合所得的七级超额累进税率予以核算,由于税率和计算方法的变化,会出现退税或补税的情况。综合所得的四项收入来源不同,收入来源地可能在不同地区,这样就有可能出现预扣预缴和汇算清缴所在地区不同,由汇算清缴申报地单独承担退税金额或独占补税金额都有失公平。

四、共同富裕视角下个人所得税的优化路径

完善个人所得税收入再分配职能、推进共同富裕,是未来个人所得税改革和发展的必然要求。基于我国个人所得税制及征管现状,应重点围绕以下几个方面加以优化。

(一) 有序推进综合与分类相结合的个人所得税制改革

在经济全球化背景下,我国个人所得税的优化和调整可积极借鉴国际上的成功经验。从国际上掀起的个人所得税改革来看,实行综合税制不仅是个人所得税改革的方向,同时也更加符合税收公平正义的根本要求。从公平税负的角度出发,我国个人所得税应进一步提高税制的综合程度,强调以“人”为核心,将多种渠道取得的各项收入进行汇总征收,按照纳税人的综合负担能力实现量能课税,尽量避免所得性质不同导致税负水平不同的不公平不合理现象。

考虑到我国目前税收征管水平及配套措施的不完善,实行完全的综合税制条件尚不成熟,较为可行的做法是继续推进综合与分类相结合的个人所得税制,逐步扩大综合所得的范围,下一步可将经营所得纳入进来一并计税。对于经营所得,应严格控制核定征收的适用范围。经营所得在纳入综合所得计税之前,允许将扣除经营成本、费用以及损失后的余额作为应纳税所得额。将经营所得纳入综合所得可进一步简化税制,实现劳动所得与经营所得的公平税负。

近年来,居民的资本所得增长迅速,在居民收入中的占比不断扩大,但是由于资本所得享受过多的

税收优惠而对其征税力度偏小。对于资本所得,目前尚不宜纳入到综合所得中,资本跨境流动相对容易,税负提升容易导致纳税人将资本转移到境外逃避税收。但是本着维护税法的严肃性,应减少资本所得的税收优惠,尽量缩小不同所得的税负差异。

(二) 削减级次,降低综合所得最高边际税率

我国个人所得税最高边际税率自1994年设定以来一直延续至今,已从当初国际上偏低的税率水平变为偏高的税率水平,在经济全球化和国际税收竞争日趋激烈的背景下,应适应简化税制降低边际税率的大趋势做出相应调整,保持我国税收的国际竞争力。下调最高边际税率可刺激消费和投资需求增长,促进经济发展。税率的降低可增加高收入者税后可支配收入,从而提振这部分人群的消费需求,激发其消费意愿和消费潜力,增加对高质量消费品和服务的消费,推动消费结构升级和相关产业发展,并驱动投资的增长。下调最高边际税率,可增加对高端专业人才的吸引力,为推动我国科技进步、实施创新驱动战略、促进经济发展提供有力的人才支撑。下调最高边际税率,可减少高收入者偷税避税等行为的发生,激励其合法纳税,提高税收遵从度,营造依法纳税的良好社会氛围,既可以提升税收纵向公平,使高收入者真正承担更多的税收,充分发挥个人所得税的再分配作用,还可以提升税收横向公平,减少因少数人偷逃税款而造成同等收入者承担税负不同的现象。

参考国际经验以及考虑到我国的实际情况,可将最高边际税率下调至35%并相应削减税率级次。结合前述将经营所得纳入综合所得改革的建议,35%的税率与原经营所得的边际税率持平,可以缩小综合所得和其他所得的税负差距,有利于促进不同所得的税负公平。

(三) 扩大税基,细化专项附加扣除标准

基于公平正义的个人所得税应尽可能涵盖纳税人的全部收入。我国近十年来个人所得税占税收收入的比重除2017、2018年超过8%以外,其余年份均不足8%,2019年只有6.0%,不仅低于发达国家30%左右的比重,也低于发展中国家10%左右的比重,原因之一是我国个人所得税税基偏窄,影响了收入再分配效果。近年来,随着我国经济的飞速发展,居民收入渠道越来越多样化,微商、直播带货、投资理财等新收入形式不断涌现,个人所得税

通过“正列举法”规定应税税目的方式,局限性越来越明显,只有列明的所得项目才征税,就会漏掉很多新型收入、隐性收入和福利收入等。为此个人所得税可改为“反列举法”的方式,即只规定免税和不征税项目,其余不在列举之内的所得,均应照章纳税。此举可有效扩大税基,将多元化收入纳入税法管控的范围内,在增加财政收入的同时能够更好地发挥收入再分配职能。

专项附加扣除项目中,针对子女处于不同教育阶段教育支出不同而扣除额相同的问题,可采取在义务教育阶段维持人均1000元/月扣除标准的基础上,按照不同阶段教育支出的费用差别分别制定学前教育、高中教育、高等教育等阶段相对于义务教育支出的系数,以1000元乘以系数确定不同阶段的扣除标准。对于就读于不同地区高校的纳税人家庭,子女教育扣除应体现地区差异,可适当调高在东部地区高校就读子女的教育专项扣除标准。完善住房贷款利息专项扣除,借鉴住房租金专项附加扣除办法,在现有月均1000元房贷利息扣除额的基础上充分体现地区差异,根据不同城市规模制定档次不同的房贷利息扣除额,以充分照顾到不同地区纳税人房贷支出的压力。随着人口老龄化的加剧,赡养老人的负担日益加重,赡养父母专项附加扣除应按赡养老人人数不同设计不同的扣除额,使政策更加体恤民生。

(四)完善征管,构建共治共享的税收征管体系

以共同富裕思想统领税收工作,建立共治共享的税收征管体系。一是着力完善税收治理中的公民参与机制,提高公民纳税意识。个人所得税的制定与修改牵涉到人民群众的切身利益,政府应鼓励民众通过网络媒体、公开的听证会等多种渠道表达民意,共同参与税法的制定与修改,使纳税人的合法权益得到充分而合理的表达,使税收的政策法规符合广大人民的根本利益,充分体现人民的意愿。税务部门要加强税法知识的宣传,提高民众主动申报纳税的意识和能力,在社会上营造自主纳税的良好氛围。二是加强涉税信息共享机制建设。个人所得税的征缴涉及多地多部门信息,仅靠税务部门有限的资料是难以实现税收应收尽收的,应加强与教育、医疗卫生、住房城乡建设、人力资源和社会保障、民政、金融等多部门的信息共享协同治理,尽快建立起全国统一的自然人涉税信息共享平台,实现协同共治。三是切实提高纳税服务水平。新修订的

个人所得税关于综合征收、专项附加扣除等方面的尝试,对纳税申报、扣缴税款、补税退税、信息化建设等多方面提出了新的挑战,对纳税服务提出了更高的要求,税务部门应抓住契机,利用互联网及大数据处理技术,建立便捷的网上报税系统,简化纳税申报程序,方便民众缴纳税款。四是协调好异地补退税的利益平衡问题。个人所得税作为共享税,不仅要协调中央与地方之间的税收收入划分,还要协调不同地区之间的税收收入划分。如果综合所得有多重来源和异地扣缴情况,就会涉及到汇算清缴申报地和所得来源地的税源分割和衔接问题。在计算补退税时,可由汇算清缴申报地主持汇算清缴缴纳税款,并按各地区取得的收入额占纳税人全年收入总额的比例计算各地需相互划转的税款,确保申报地和来源地之间的税收公平。五是促进个人所得税改革成果惠民利益共享。进一步促进个人所得税的改革和完善,使税收制度更加公平合理,加强对自然人的税务稽查和违法惩治,堵塞征管漏洞,通过完善税收的制度设计和征收管理以缩小居民收入差距,增强人民群众的获得感、满足感和幸福感,让人民群众共享改革和发展成果。

参考文献:

- [1] 顾海良.共同富裕是社会主义的本质要求[J].红旗文稿,2021(20):4-11.
- [2] 高培勇.为什么说促进共同富裕要正确处理效率和公平的关系[N].光明日报,2021-10-06(2).
- [3] 杨鹏展.中国税务学会“2018年个人所得税改革研讨会”综述[J].税务研究,2019(1):128-129.
- [4] 胡显莉.我国现行个人所得税的收入再分配效应研究[J].重庆社会科学,2020(11):104-118.
- [5] 黄凤羽.中国个人所得税改革应注重三大关系的协调[J].税务研究,2018(11):29-37.
- [6] 孙红梅,梁若莲.OECD国家个人所得税改革趋势[N].中国税务报,2019-01-30.
- [7] 杨昭,周克清.对下调我国个人所得税最高边际税率的思考[J].税收经济研究,2020(5):28-38.
- [8] 陈龙,刘杰.我国个人所得税税率结构设计理念、实践及改进空间[J].地方财政研究,2020(10):49-58.
- [9] 新浪财经.2019—2020中国高净值人群财富报告[EB/OL].<http://finance.sina.com.cn/money/fund/fundzmt/2020-01-12/doc-iihnzakh3601750.shtml>,2020-01-12.
- [10] 寇恩惠,刘柏惠.个人所得税房贷利息扣除政策优化探讨[J].税务研究,2020(7):32-37.

【责任编辑 孟宪民】