

# 我国个人所得税税率结构设计 理念、实践及改进空间

陈 龙 刘 杰

(中国财政科学研究院,北京 100142)

**内容提要:**虽然我国于 2018 年对个人所得税制度进行了重大调整,使其更加适合我国经济社会发展的需要,但随着国内外形势的发展,尤其是中美竞争的激烈化和长期化,个人所得税税率和级次设计的思路与条件已经不适应当前我国现实,既不利于提升国际竞争力和推动创新驱动战略,也不利于加快形成以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局。因此,本文通过对比国际上个人所得税的税率水平,提出我国个人综合所得税的税率结构存在的问题,分析优化税率结构的必要性与可行性,并提出优化个人综合所得税税率的建议,即降低最高边际税率、减并税率级次。

**关键词:**个人所得税 最高边际税率 级次

**中图分类号:**F812.42 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-9544(2020)10-0049-09

## 一、引言

近些年,我国逐步完善个人所得税制度,尤其是 2018 年对个人所得税制度进行了重大调整,初步建成了综合与分类相结合的所得税制度。税率作为税制的核心要素,关系到财政收入与纳税人的税负,科学、合理的税率会使个人所得税更加公平、高效。税率级次的划分与税收征纳成本密切相关,级次过多,税率设计越复杂,征纳成本越高;过少则丧失超额累进税率的意义。从现实来看,个人所得税的税率结构与经济社会发展形势的不适应性日益突出,亟需进一步优化、调整。

当前一些学者对个人所得税税率结构的优化进行了研究。在边际税率方面,国内学者大多认为

最高一档过高,应适当调低。例如,李文(2017)对个人所得税制累进情况及平均税率进行数据测算,得出较宽松的税率级次导致个人所得税的名义平均税率较低,应简化税率结构,降低边际税率;张京萍(2017)分析了 OECD 国家个人所得税改革的趋势:降低对劳动所得的税率,提高资本所得的税率,提高扣除限额等,提出应降低工资薪金的最高边际税率,并增加一些减免项目;万莹(2014)在国际比较的基础上,认为在个人所得税综合课税的前提下,应该降低最高边际税率,增加最低税率。在税率级次方面,一些学者提出了具体的税率设计建议。例如,袁建国、胡明生、陶伟(2017)建议将我国的税率级次从七级调为五级,分别为 10%,15%,25%,30%,40%。杨斌(2016)建议周期性所得以家庭为单

[收稿日期]2020-09-04

[作者简介]陈龙,《财政研究》《财政科学》刊物编辑部负责人,研究员,博士,研究方向为财税理论与实践;刘杰,硕士研究生,研究方向为税收政策。

位按照 10%到 45%的五级累进税率进行征收,非周期所得按 10%税率征收。陈建东,许云芳,吴茵茵等(2014)基于城镇就业者的收入分布函数,分析了我国工资薪金所得税税率的问题主要有级次多,最高边际税率过高,并构建了 2%,7%,15%,25%的四级超额累进税率。杨武,刘振亚,李升(2014)以最优税制为基础,加入高收入者的帕累托分步情况,分析测算了工资薪金所得的最高边际税率为 34.68%,现在 45%的税率较高,建议调到 35%—40%之间。

个人所得税税率结构的设计,依据税制环境和税制目标。我国的发展环境发生巨大变化,个人所得税税率结构的设计理念已不适合我国发展环境变化的需要。本文立足于国内环境的变化,分析优化个人所得税税率结构的紧迫性和可行性。尤其是,中美竞争将处于长期化、激烈化、复杂化,并向纵深发展,进一步提升税制的竞争力,是我们应对这一变化的必然选择。同时,加快形成以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局,也必然需要进一步改革个人所得税制度。所以,科学、合理的对最高边际税率和税率级次设置的研究具有重大意义。

## 二、个人所得税税率结构设计和改革理念及我国的实践

长期以来,个人所得税税率结构主要是围绕发挥个人所得税调节收入分配功能来设计和改革的。个人所得税调节收入分配职能的发挥主要依靠个人所得税的超额累进税。超额累进税把征税对象按税额大小划分为若干等级,每个等级由低到高规定相应的税率,在征税对象数额提高一个级距时,对超过部分按照提高一级的税率征税,每个等级分别按该等级的税率计税。在财政方面,超额累进税使税收收入的增长快于经济的增长,具有更大的弹性;在经济方面,超额累进税有利于自动地调节社会总需求的规模,保持经济的相对稳定,被人们称为“自动稳定器”;在分配方面,超额累进税使支付能力大者多负税,支付能力小者少负税,有利于调节收入分配,符合公平原则。

### (一)个人所得税税率结构设计理念及改革实践

我国个人所得税的开征始于收入来源多样化之后的收入分配调节需要,并且围绕这一目的进行数次改革。近些年,则是围绕费用扣除额、税率、征收模式等方面进行改革,旨在降低居民税收负担,促进税收的公平性。

为适应对外开放、收入来源多元化的需要,1980年9月10日,五届全国人大三次会议通过了《中华人民共和国个人所得税法》,正式开征个人所得税,但由于规定的免征额为 800 元,远远高于当时国内居民平均工资收入,因此,该法主要是加强对外籍人员高收入的调节。

随着国民经济得到快速发展,国内高收入人员不断涌现,需要对其进行调节。1993年10月31日,八届全国人大第四次会议通过了《关于修改〈中华人民共和国个人所得税法〉的决定》的修正案,规定不分内、外,所有中国居民和有来源于中国所得的非居民,均应缴纳个人所得税,并将免征额定为 800 元。

1999 年,删去储蓄存款利息免征个人所得税项目,开征《个人储蓄存款利息所得税》。2002 年,个人所得税实行中央与地方按比例分享。

2005 年 10 月 27 日,第十届全国人大常委会第十八次会议通过决定,自 2006 年 1 月 1 日起,把个人所得税免征额从 800 元调整至 1600 元。2005 年国内职工的平均月工资为 1530 元,略低于个税免征额。

2007 年 12 月 29 日第十届全国人大常委会第三十一次会议通过决定,个人所得税免征额自 2008 年 3 月 1 日起由 1600 元提高到 2000 元。2007 年国内职工平均月工资为 2078 元,首次超出个税免征额。

2011 年 6 月 30 日,十一届人大常委会第二十一次会议通过决议,自 2011 年 9 月 1 日起,将个人所得税免征额由 2000 元调整为 3500 元。同时,个人所得税第 1 级税率由 5%修改为 3%,9 级超额累进税率修改为 7 级,取消 15%和 40%两档税率,扩大 3%和 10%两个低档税率和 45%最高档税率的适用范围。

2018 年 10 月,个人所得税进行了一次根本性变革。将工资薪金所得的免征额提高到 5000 元,并增加专项附加扣除,同时将工资薪金所得、劳务报

酬、稿酬所得和特许权使用费所得合并为综合所得,适用超额累进税率,并对税率级距进一步的优化调整,扩大了3%、10%、20%三档低税率级距,缩小了25%税率的级距,30%、35%、45%三档较高税率级距保持不变。

## (二)现行个人所得税的税制情况

2019年新颁布《中华人民共和国个人所得税法》,采取分类征收与综合征收相结合的税制模式,共9个税目,按收入的性质划分,如表1。

表1 我国个人所得税收入类别与构成

个人所得税收入类别	包含税目
劳动性收入	工资、薪金所得
	劳务报酬所得
	稿酬所得
	特许权使用费所得
经营所得收入	经营所得
财产性收入	股息、利息、红利所得
	财产转让所得
	财产租赁所得
其他所得	其他所得

资料来源:《中华人民共和国个人所得税法》。

个人所得税不同税目分别适用累进税率和比例税率,本文研究的个人所得税税率指综合

所得的税率,为3%至45%的七级超额累进税率,如表2。

表2 我国个人综合所得税税率表

级数	全年应纳税所得额	税率(%)	速算扣除数
1	不超过36000元的部分	3	0
2	超过36000元至144000的部分	10	2520
3	超过144000元至300000元的部分	20	16920
4	超过300000元至420000元的部分	25	31920
5	超过420000元至660000元的部分	30	52920
6	超过660000元至960000元的部分	35	85920
7	超960000的部分	45	181920

资料来源:《中华人民共和国个人所得税法》。

## 三、现行个人所得税税率结构不适合我国发展的需要

当下,我国要加快构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局,必须依靠创新驱动发展,需要大力提升我国的创新能力。创新的关键要素是人才,人才具有全球性和高流动性,各国之间的人才竞争也愈演愈烈。而我国个人

所得税的边际税率过高,税率级次较多,不仅对收入的调节作用有限,而且与其他国家相比税负较重,不利于吸引人才,也不利于鼓励创新,与当下我国发展的需求不相适应。

(一)过高的边际税率不利于人才的流入,不利于我国国际竞争力的提升

边际税率指在征税级距既定的条件下,纳税人增加或减少一单位的征税对象所引起的征税对象

级距的变动而最后适用的税率。当今和未来的国际竞争说到底人才的竞争,谁拥有了人才,谁就能够抢占科技制高点,在国际竞争中处于主动地位。而人才流入与否在很大程度上与该国的税负有关,过高的边际税率增加个人税负,不仅为国外人才的流入设置了壁垒,而且容易导致国内人才的外流。人才的流失,削弱了国家发展的动力,降低了国家参与国际竞争的能力。

通过与我国主要竞争对手美国、主要的 OECD 国家及金砖国家的个人所得税税率级次和边际税率进行对比(见表 3)可以看出,我国个人所得税最

高边际税率过高。

表 3 所列的国家中,起始边际税率最高是 23%(意大利),最低是 0.77%(瑞士)。中国目前起始税率(3%)仅高于荷兰(2.3%)、墨西哥(1.92%)和瑞士(0.77%),起始税率水平比较低。最高边际税率最高是 52%(荷兰),最低是俄罗斯(13%),其中与中国同等最高边际税率(45%)的有 6 个,分别是德国、英国、澳大利亚、以色列、日本和希腊,其他国家的最高边际税率大多低于中国。尤其是像法国、美国、加拿大等高福利国家,个税最高边际税率都低于我国。

表 3 部分国家个人所得税税率级次及边际税率

国别	税率级次	最高边际税率	起始边际税率
俄罗斯	1	13%	13%
丹麦	2	18.67%	3.67%
德国	2	45%	14%
瑞典	2	25%	20%
英国	3	45%	20%
印度	3	30%	10%
挪威	3	24.55%	12.55%
澳大利亚	4	45%	15%
巴西	4	27.5%	7.5%
法国	4	40%	11%
加拿大	4	29%	15%
韩国	4	35%	6%
荷兰	4	52%	2.30%
西班牙	4	27.13%	15.66%
意大利	5	43%	23%
以色列	6	45%	10%
日本	6	45%	5%
美国	7	37%	10%
希腊	8	45%	18%
墨西哥	8	30%	1.92%
瑞士	10	13.20%	0.77%

资料来源:根据相关资料整理。

(二) 过高的边际税率增加了多收入来源者的税负,不利于鼓励创新

除了上一因素不利于吸引国际一流人才,不利于提升我国创新能力之外,过高的边际税率对我国国内的创新能力也会产生一定的抑制。党和政府深入贯彻落实创新驱动发展战略,鼓励创新、不断提升创新能力和效率。国家发展创新很大程度上依靠知识分子、学者、行业专家、技术人才等创新创造者,而他们关于创新活动所获得收入的形式主要是劳务报酬、稿酬和特许权使用费。

新个税把此三项所得并入综合所得,适用七级超额累进税率,这就意味着原本以劳务报酬所得为主要收入的纳税人适用的最高边际税率从 40% 提高到 45%;原本以稿酬所得和特许权使用费所得为主要收入的纳税人所适用的最高边际税率从 20% 提高到 45%,这无疑加重了创新创造者的税收负担,不利于鼓励创新。

(三) 过高的边际税率对收入的调节作用有限

1. 高税率档次的适用人数少,且存在大量税务

筹划

根据我国年收入人口分布情况(见表 4)可以看出,年收入在 60000 元以内的占比达到 78.94%,也就是说我国有近 78.94%的居民不需要缴纳个人所得税,而个人所得税收入依靠剩余 21.06%的人。而对于 21.06%的人口,年收入超过 480000 万的仅占 0.2%,超过 720000 元的仅占 0.07%,超过 1020000 元的仅占 0.03%,也就是说,在扣除 60000 元后适用 30% 税率的人数占总人口数 0.13%,适用 35% 税率的人数约占总人口数 0.04%,适用 45% 税率的人数约占总人口数 0.03%。高税率的适用人数极少,这使得后三档税率形同虚设,并不具备普遍的现实意义。

并且对于高收入者来说,面对高边际税率,他们会有强烈的避税冲动,也更容易运用税务筹划的手段逃避纳税义务,比如通过设立企业的形式从个人所得税纳税人转变为企业所得税纳税人,适用较低的税率。大量的税务筹划造成了税款的流失,不利于维护税法的权威性。

表 4 我国不同等级收入的人口分布及适用税率

年收入	全年应纳税所得额	人口分布比例	适用税率
60000 元以下	0	78.94%	0
60000-480000 元	0-420000 元	20.84%	3%/10%/20%/25%
480000-720000 元	420000-660000 元	0.13%	30%
720000-1020000 元	660000-960000 元	0.04%	35%
1020000 元以上	960000 元以上	0.03%	45%

数据来源:根据中国家庭金融调查(CHFS)与研究数据整理得到。

2. 高边际税率调节高劳动收入,而非高收入

新个人所得税把基本减除费用标准提高到 6 万/年,基本实现了对高劳动收入者征收高税。但是,高劳动收入者并算不上完全意义上的高收入者,因为在社会收入层面,高收入人群的财产性收入远远高于劳动性收入。据北大中国社科调查中心发布的报告披露,中国的财产不平等程度正在迅速增加,顶端 1% 的家庭拥有全国 1/3 以上的财产。

我国个人所得税对劳动性收入征收的最高边际税率达到 45%,但对财产性收入仅征收 20% 的税率,且仅针对流量财产征税,还存在许多税收减免政策,比如对个人转让上市公司股票所得免征个人所得税;个人从公开发行和转让市场取得的上市公司的股票,持股期限超过 1 年的,股息红利暂免征收个人所得税等。显然,即使对劳动阶层征收 45% 的最高边际税率也不能较好地实现对真正高收入

者的调节作用。

同时,我国个人所得税几乎发展为劳动所得税,图1反映了2009年到2018年我国劳动所得税、经营所得税、财产所得税占比的变化情况,可以

看出,个人所得税中劳动所得税占比在70%左右,远远大于经营所得税和财产所得税之和。因此,可以说我国当下的个人所得税高边际税率只能调节高劳动收入,对真正高收入者的调节作用有限。

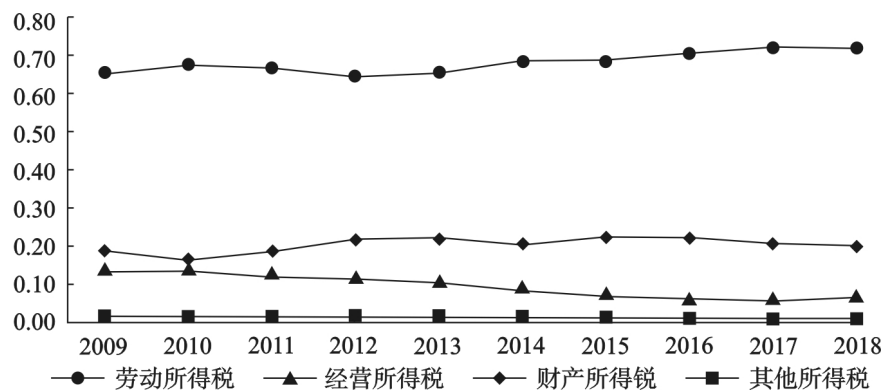


图1 2009年-2018年我国各收入类别所得税占比变化情况

数据来源:根据《税务年鉴》整理计算。

#### (四)级次过多,征纳税成本增加

亚当·斯密提出最少征收费用原则,瓦格纳也提出税务行政原则,都是主张税制设计应该力求节省征纳税费用。对于超额累进税率,税率的级次和级距会对征纳成本产生重要影响。税率级次,是在实行累进税率时把应纳税所得划分为几个层次,不同层次的所得适用不同的税率。税率级距,就是按照不同级次征税时,级次与级次之间的界定距离。级距跨度影响个税的累进程度,跨度大收入相邻的人所承担的税负差距较小,而跨度小则相反。

我国的七级超额累进税率,税率级次过多,级距设置也不够合理。从表2可以看出,除美国、希腊、墨西哥、瑞士等几个国家之外,多数国家的税率级次在六级以下,我国邻国俄罗斯更是采取单一税率。对比之下,我国个人综合所得采用七级超额累进税率,级次偏多。同时,第二档和第三档税率分别为10%和20%,每档依次增加7个百分点和10个百分点,对应的级距跨度分别为3000元和9000元;第四、五、六档税率都比前一档增加5个百分点,对应的级距跨度分别为13000元、10000元和20000元;从第六档税率到第七档税率,税率又跳跃了10个百分点。虽然新个税对级距进行了一定的

调节,但是调节幅度较小,且未对税率级次进行改变,这不利于个人所得税的征收。一方面,七级的超额累进税率,计税繁琐,给纳税人理解税法 and 缴纳税款造成困难,使纳税工作复杂化,增加了纳税成本。另一方面,级次越多,级距跨度越小,计税越复杂,累进程度就越强,纳税人逃避税的动机越强。况且我国后三级边际税率过高,即使在高福利国家也比较少见,越强的避税的心理会使税务机关征收足额税款的成本越高。征纳成本的提高,与税收效率原则相悖。

#### 四、优化我国个人所得税率结构的可行性

我国个人所得税最高边际税率过高、级次过多,亟需进行优化,且具有一定的可行性。一方面,降低最高边际税率会给经济发展创造良好环境,有利于提高财政政策效率、促进经济增长,不会影响到财政可持续性;另一方面,降低最高边际税率、减并级次是各国个税改革趋势,也为我国改革提供启示。

(一)降低最高边际税率不会影响到财政的可持续性

降低个人综合所得边际税率和级次,确实可能

在一定程度上使即期的个人所得税收入下降,但是对财政的持续性的影响仍然可以保持在可控的限度内。

1.可产生“放水养鱼”和创新效应,给经济发展创造有利的环境

一方面,降低最高边际税率可以提高税收的遵从度,降低高收入人群逃避税的动机,增强居民纳税意识,形成良好的社会氛围。另一方面,降低最高边际税率有利于吸引和留住高端技术人才,不仅扩大了税基而且有利于促进企业的转型升级,增强经济发展动力,真正贯彻落实创新驱动发展战略,增强国家的创新力、竞争力和进一步的吸引力,形成良性循环。降低最高边际税率有利于为经济的提振创造良好的社会条件。

2.经济增长带来的税收收入提升在一定程度上抵消税率降低带来的税收收入减少

税收的乘数效应表明,税收与国民收入之间是一种反向运动的关系,税率降低会带来国民收入的成倍扩张。税率降低,居民的税负减少,一方面,居民可支配收入增加,有利于刺激投资和消费,拉动经济增长,进而带来税收收入的增加;另一方面,相同的付出获得收益增加,有利于提高居民工作的积极性,创造更多的社会财富,从而创造更多的税源,增加财政收入。

3.减少财政补贴,提升财政支持创新效率,降低税率调整带来的收入冲击

近几年,为了吸引高端技术人才,各省出台了一系列补贴政策。例如,北京对获得北京市“特聘专家”称号的人才给予100万奖励;上海实施“浦江人才计划”,为人才提供最高50万元政府资助资金,对在浦东创业人员提供15万元创业资金;成都对符合标准并被批准纳入的引进人才,给予每人100万元的资助等。

对于政府的财政补贴,大多数可以获得个税减免。比如广东对在大湾区工作的境外高端人才和紧缺人才获得的政府给予的财政补贴,免征个人所得税;福建给予每位海外人才200万补助,视同省政府奖金,免征个人所得税。

以上给予高端人才的财政补助和优惠政策所达到的效果,在一定程度上能够以降低个人所得税边际税率达到。并且,降低个税税率对于人才的吸引作用要高于财政补贴,尤其是对于海外高端人才,他们主要关注的是税率,而不是财政补贴。他们认为财政补贴不稳定,随意性较大,而税率以税收制度进行规定,税制是一种相对连续和稳定的政府政策。因此,降低税率的同时可以通过缩减政府吸引人才的补贴来弥补财政收入的减少,从而增加对人才的吸引力,提升财政支持创新的效率。

(二)降低最高边际税率符合国际税制改革潮流,有经验可循

经济全球化下,世界各国联系日益紧密,中国的个税改革在结合本国国情的同时,也可以借鉴外国的改革经验。近年来,面对经济的衰退,各国为了吸引国际资本和优秀人才,为了运用个税调节收入差距,实现社会公平,纷纷对个税进行改革。尽管改革的目的、内容和政策上存在差异,但是几乎都呈现了一个趋势,就是降低税率,减并级次。

### 1.英国的个税改革

英国是开征个人所得税最早的国家,1799年发展至今,英国的个人所得税已成为世界上比较全面、系统和成熟的税制。1977年-1988年,英国的个人所得税税率为11个级次,最高边际税率达到83%。之后,降低个人所得税的边际税率、减少税率级次、提高起征点、拓宽级距是英国政府税制改革一个重要目标。至2012年,英国个税采用五级税率,分别是10%、20%、40%、45%和50%。英国财政部统计数据显示,50%的最高税率对财政收入增长贡献很小,为减少较严重的富人避税现象,同时为了更好地应对未来经济的不确定性,英国政府于2013年4月起将个人所得税最高边际税率从50%降低至45%。2015年至2016年度,英国又取消了个人所得税税率起征税率,实行三级税率制度:基本税率20%、高税率40%和附加税率45%。直到现在,虽然免征额不断提高、税率级距不断拓宽,级次和税率未曾增加。英国现行个人所得税税率见表5。

表 5 英国个人所得税税率表

单位:英镑

级数	综合应纳税所得额	税率
1	0-12500	0%
2	12501-50000	20%
3	50001-150000	40%
4	150000 以上	45%

资料来源:根据相关资料整理所得。

2.美国的个税改革

税收是美国政府赖以生存的财政基础,其个人所得税制也经历了从无到有、不断充实的发展过程。美国是直接税(个人所得税为主)占比最高的国家之一,并且美国的个人所得税不仅在税收总收入中占据重要位置,在调节个人收入分配、缩小贫富差距、维持社会公平等方面也积累了很多经验。

个人所得税在美国成为永久性税种后,经历了多次税制改革,总体上降低了最高边际税率和级次。美国个人所得税在 1917 至 1986 年间,个人所得税的税率档次都在 13 级以上,最多时达到 56

级,最高边际税率最高达到 94%。二十世纪八十年代中后期,美国个人所得税税率档次减少,最高边际税率逐渐降低。1987 年美国个人所得税税率是五档:11%、15%、28%、35%和 38.5%。目前,美国采取七级超额累进税率,税率分别为 10%、12%、22%、24%、32%、35%、37%,如表 6。美国个人所得税将个人免征额、标准扣除额和税率级距等进行指数化处理,以剔除通货膨胀对纳税人实际税负的影响,使个人所得税充分发挥调节收入再分配、缩小贫富差距、促进社会公平的作用。

表 6 美国个人所得税税率表

单位:美元

边际税率	单身申报应税所得	夫妻联合申报应税所得	已婚单独申报应税所得	户主申报应税所得
10%	0~9525	0~19050	0~9525	0~13600
12%	9526~38700	9526~38700	9526~38700	13601~51800
22%	38701~82500	77401~165000	38701~82500	51801~82500
24%	82501~157500	165001~315000	82501~157500	8250~157500
32%	157501~200000	315001~400000	157501~200000	1575~200000
35%	200001~500000	400001~600000	200001~300000	2000~500000
37%	500000 以上	600000 以上	300000 以上	500000 以上

资料来源:根据相关资料整理所得。

五、优化我国个人所得税税率结构的建议

为提升国际竞争力和推动创新驱动战略,加快形成以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局,我国亟需改革个人所得税税率结构。基于此,本文提出优化我国个人所得税税率结

构的原则和建议。

(一)优化个人综合所得税率结构的原则

1.公平与效率相融合

个税的改革要坚持公平和效率相融合的原则,既要促进公平,也要提高效率。促进公平就要考虑到每一个纳税人的支付能力,使纳税人所缴纳的税



收尽可能与其支付能力相适应,尤其是支付能力较低的低收入人群,应尽量减轻其税收负担,缩小与富人的收入差距,调节收入分配。提高效率就要尽量降低个税的征收对纳税人行为选择的影响,提高个税的经济效率;同时税制的设计应该使个税的征纳成本尽可能最小,体现行政效率。只有同时兼顾公平与效率,才能在提高我国社会财富分配公平性的同时促进经济健康高效的发展。

## 2.有利于创新

创新驱动离不开人才驱动,创新主体的最终落脚点是人。人才是一国进行创新的关键,是一国创新活动的优势所在,也是一国竞争实力的体现。个人所得税作用于个人的收入,是政府调节收入分配的主要手段,对国家创新的发展具有重大影响。个人所得税税率结构的设计要体现国家创新驱动发展的政策,有利于我国人力资本的积累,为我国创新发展提供人才生力军。

## 3.有利于提升税制竞争力

提升国家税制的竞争力是一国在国际竞争中取得优势的重要手段,也是各国进行税制改革的重要关注点。一国税制具有竞争力就意味着该国更有利于吸引国际资源的流入,从而促进本国经济的发展,扩张税基,增加政府的财政收入。个税税率结构的优化同样要以提升个税的国际竞争力为目的,要有利于吸引国外人才和资金,促进本国的发展。

## 4.与企业所得税相衔接

个人所得税与企业所得税构成了我国的所得税体系,完善个人所得税必须要对二者进行统筹考虑,将二者合理衔接。优化税率结构要降低经济主体避税的动机,防止因税制因素对经济主体的组织形式产生影响,体现税收的中性原则。所以,个人所得税税率,尤其是最高边际税率的设计应该与企业所得税税率趋近,不应相差过大。

## (二)优化个人所得税税率结构的建议

根据上述原则,提出优化我国个人所得税税率结构的建议如下。

### 1.兼并个人所得税率的级次

税率级次过少,不能体现量能课税的原则,有

失公平;税率级次过多,计税繁琐,不能体现税收行政效率的原则,有失效率;而且,税率级次的设计应该尽可能做到税不虚设。在我国现行的个人综合所得税率表中,第五级至第七级税率适用人数极少,意义不大。结合外国部分国家税率级次设计的经验,我国个人综合所得税率的设计要与我国居民收入水平分布相适应,也要与我国居民收入来源结构相适应,尽量做到“照顾低收入人群,拓宽中等收入人群,调节高收入人群”。

因为高收入者的收入来源主要是财产性收入,综合所得税高边际税率对其调节程度不大,反而成为我国引入高端人才的障碍,所以考虑合并第四五六层级,将后两个层级的应纳税所得额并入税率为30%的级次征收。另外,考虑到现行个人所得税把劳务报酬、稿酬和特许权使用费与工资薪金合并为综合所得,使得作者等多来源收入者纳税时适用的税率层级极易提升。而且我国现行第四层级的级距较小,更加大了多来源收入者适用层级爬升的可能性。所以考虑把第四层级与第三层级合并,降低多来源收入者的税收负担。

因此,我国个人综合所得税税率级次应该从七级缩减到四级,应纳税所得额的级距分别为36000以下、36000到144000、144000到420000、420000以上。四级税率的设计在国际中处于中间水平,各级距适用人数增多,能较好的体现量能课税原则,同时,简化了税制,有助于体现税收行政效率的原则。

### 2.调整个人综合所得边际税率

个人综合所得税税率过低,不能体现其调节收入分配的职能;税率设计过高,容易增强纳税者的避税动机,不能体现税收的经济效率原则。所以,个人综合所得边际税率,尤其是最高边际税率的设计应该尽可能体现其调节作用,同时税率高低设计应合理,避免额外负担的产生。

其一,降低最高边际税率。我国现行个人综合所得的最高边际税率是45%,不利于我国引入高端技术人才,不符合我国鼓励创新的政策,且适用人群数量少,避税动机强,调节收入职能有限,经济效率低。可以考虑降低最高边际税率到30%。一方面,

最高边际税率不能过高,因为适用后三级税率的人群中大多数人适用 30%的税率,若最高边际税率高于 30%,则会增加这部分人的税负,且 30%的税率与企业所得税 25%的税率差距不大,经济主体出于转换组织形式成本的考虑,以该手段逃避个人所得税的动机不大。另一方面,若最高边际税率过低,不能够体现累进税率的累进性,也不利于对高收入人群进行调节。最高边际税率降低到 30%,在国际上处于中间水平,体现我国个人所得税税负的合理性,不会给纳税人税负过重的错觉,有利于引进外来优秀人才,塑造良好国际形象。

其二,调整其他边际税率。为了便于纳税人理解 and 记忆,提高税率的累进性,可以考虑取消 25%一档的税率,因为 25%的税率与上下两档税率的差距均别为五个百分点,累进程度不够,不能充分体现对高收入者的调节力度。所以,我国可以考虑对应四个层级设定 3%、10%、20%和 30%四级超额累进税率,新设定的税率之间的分别相差 7 个百分点,10 个百分点和 10 个百分点,累进程度适中,能

够提高对不同收入者的调节力度。

#### 参考文献:

- [1] 陈龙.关于个税改革中若干争议问题的思考[J].地方财政研究,2011(07):16-20.
- [2] 苗金萍.个人所得税工薪所得税税率结构的国际比较[J].经济研究导刊,2019(15):62-65.
- [3] 陈昕婕.我国个人所得税改革及国外个税政策的借鉴[J].财会学习,2019(06):01-03.
- [4] 袁建国,胡明生,陶伟.国外个人所得税改革趋势及借鉴[J].税务研究,2017(07):54-58.
- [5] 王思.我国个人所得税累进税率结构的优化设计[D].江西.江西财经大学,2014.
- [6] 丛中笑.我国个人所得税法工薪累进税率的优化[J].当代法学,2010(02):123-129.
- [7] 袁建国,胡明生,陶伟.国外个人所得税改革趋势及借鉴[J].税制改革,2017,309(7):54-56.
- [8] 童锦治,冷志鹏,温馨.《个人所得税法修正案草案》的意见和建议——兼谈我国个人所得税的下一步改革[J].财政科学,2018,32(8):118-120.
- [9] 李铭,李立.优化个人所得税税率、级次与级距の設定[J].财政税收,2019(2):24-29.

【责任编辑 孟宪民】

(上接第 48 页)

- [7] 程文涛.全面-营改增-对物流企业经营管理-省略-影响及对策探析-以 H 物流公司为例[J].商业经济研究,2018(7):109-111.
- [8] 万莹,陈恒.2019 年我国增值税减税改革的政策效应——基于 CGE 模型的分析[J].当代财经,2020(4):27-37.
- [9] 刘尚希.降成本:2019 年的调查与分析[J].财政研究,2019(11):3-16.
- [10] 中国社会科学院工业经济研究所.中国工业发展报告(2018)[R].经济管理出版社,2018(12):637.
- [11] 李克强称中国实行结构性减税政策[N].人民日报,2009-3-23.
- [12] Fullerton D.Which effective tax rate? [J].National Tax Journal,1984,37(3):23-42.
- [13] Dyreng S,Hanlon M,Maydew E L.Long-run corporate tax avoidance [J].The Accounting Review,2008,83(1):61-82.
- [14] 张金昌,齐雯.中国企业税负水平评价与国际比较[J].会计之友,2017(6):79-84.
- [15] 刘骏,刘峰.财政集权、政府控制与企业税负[J].会计研究,2014(1):21-27.
- [16] 李春瑜.制造业上市公司税负实证分析-总体趋势-影响因素与差异比较[J].经济与管理评论,2016(7):87-92.
- [17] 王曙光,孙慧玲,朱子男.中国制造业死亡税率的测算与因应策略[J].财经问题研究,2019(1):92-98.
- [18] 钱金保,常汝用.死亡税率-还是言过其实-中国企业微观税负测度[J].地方财政研究,2018(1):62-70.
- [19] 陈宝熙,许锦锋.促进实体经济发展的税收政策思考[J].发展研究,2014(10):58-63.
- [20] 胡怡建.降低整体税负并非全行业减税[EB/OL].凤凰网 2016-8-4.
- [21] 张金昌,杨国丽.关于我国企业和居民税负水平高低的讨论[J].会计之友,2012(9):64-66.

【责任编辑 成丹】