

# 新课税模式下的个人所得税征管问题探讨

张艳纯, 贾茹

(湖南大学经济与贸易学院, 长沙, 410079)

**摘要:** 实行综合与分类相结合的课税模式是现阶段我国个人所得税征管改革的重要制度框架。个人所得税制模式由分类计征转向综合与分类相结合,必然对个人所得税征管方式、征纳环境和税收征管信息化等方面提出全新的要求。文章借《税收征管法》修订之机,提出从法律层面推进自然人纳税识别号制度,建立规范的个人收入监控体系,构建个人所得税信息共享平台,为新课税模式的顺利推进提供征管制度保障。

**关键词:** 财政学; 个人所得税; 新课税模式; 自行申报; 综合汇缴

**中图分类号:** F812.42      **文献标识码:** A

个人所得税改革牵涉每一个人的切身利益,关系着个人所得税制功能的实现,也关系着社会的稳定与发展。2016年3月31日,国务院批转发改委《关于2016年深化经济体制改革重点工作意见的通知》,其重点之一就是逐步推进综合与分类相结合的个人所得税改革。这意味着综合与分类相结合的课税模式(以下简称“新课税模式”)已经成为现阶段我国个人所得税的重要制度框架。但新课税模式的推进有赖于相应税收征管制度的跟进,必然涉及个人所得税征管方式的改革、相关征管条件的配套以及个人信息管理平台的健全和完善。本文基于综合与分类相结合的税制模式,分析了综合申报对分类税制模式的挑战、自行申报与源泉扣缴制的对接、综合计征与扣缴凭据申报制度的衔接,进而提出推进自然人纳税识别号制度,规范个人收入监控体系,构建个人所得税信息共享平台等政策建议,为新课税模式的顺利推进提供征管制度保障。

## 1 自行申报挑战分类税制模式

我国现行的个人所得税采用分类税制模式,即对纳税人的各项所得,区分为11类,并适应不同扣除标准和税率,采取“分别征收、各个清缴”的征管方式。长期以来,分类税制模式下的个人所得税以单位代扣代缴为主体,实行源泉扣缴征管模式,直到2005年10月,十届全国人大常委会第十八次会议审议修订了《中华人民共和国个人所得税法》。2006年11月,国家税务总局出台了《个人所得税自行纳税申报办法(试行)》(以下简称《办法》),明确年所得12万元以上等五种情况的个人需办理个人所得税自行申报。至此,我国形成了代扣代缴与自行申报相结合的个人所得税征管模式。但从相关数据来看,尽管自行申报人数和数额逐年增长,但申报率低、申报制度遇冷始终是我国个人所得税征管无法回避的问题。究其原因,集中体现在以下几个方面:

一是,当前的自行申报制度本质上并不是普遍的申报制度。2006年11月出台的《办法》,规定了纳税人需要进行自行申报的五种情况,并列举了四类申报主体。显然,《办法》规定的自行申报只是一种主体受限的分类申报制度。<sup>[1]</sup>

二是,自行申报与分类税制模式存在矛盾。《办法》列举的四类申报主体中,最典型的主体是年所得12万元以上的申报主体。从性质上来看,这种申报是一种综合申报,而不是各项收入的分项申报。从理论上来说,综合申报匹配综合税制模式,分类申报匹配分类税制模式,分类税制模式下的综合申报必然存在不可调和的冲突。事实上,由于我国尚未建立个

人收入信息申报系统和信息共享机制,税务机关很难核实自行申报的准确性。

三是,“年所得 12 万元”,从所得定义上是一种综合收入,但申报表格中所涉及的又是各个分项所得的收入报告。在现行分类税制下,大部分分项所得的申报都已由扣缴义务人代为集中申报。因此,对于已有扣缴义务人的申报而言,年所得 12 万元的申报,会导致重复申报。加之,“年所得 12 万元”的申报门槛,并未考虑地域和纳税人差异,这种“一刀切”的做法,其本身的科学性值得推敲。

## 2 新课税模式的征管基础和实现机制

我国已经实行 30 多年的分类征收和源泉扣缴制度,基于分类基础上的个人所得税制度改革,其路径依赖所形成的影响,决定了我国个人所得税改革不可能一步到位直接“锁定”综合税制模式,而应选择综合与分类相结合的模式,循序渐进地推进个人所得税改革步伐。相应地,因税制模式转变带来的征管改革也应充分利用分类税制的现实基础,实现分类与综合的有效衔接。

具体来说,新课税模式的推进应以现阶段税收征管的约束和未来综合税制发展为前提,综合考虑纳税环境和地区差异等因素,相应地设计渐进式的个人所得税征管制度。在保持分类税制要素稳定的基础上,以相对较小的征管成本引入综合税制因素,根据纳税人收入的不同性质区分为综合所得和分项所得,采取分类预征和年终综合汇缴方式。<sup>[2]</sup>

### 2.1 自行申报与源泉扣缴制的对接

综合与分类相结合的渐进式改革决定了个人所得税申报制度需要选择与扣缴制顺利衔接的温和式改革。可考虑在分类的基础上,合并部分税目。先将现行 11 个小类税目合并成三大类:第一类劳务所得,包括工资、薪金所得、劳务报酬所得、稿酬所得。第二类生产经营所得,包括个体工商户的生产、经营所得;企事业单位的承包经营、承租经营所得。第三类资本所得,包括特许权使用费所得;利息、股息、红利所得;财产租赁所得;财产转让所得;偶然所得和其它所得。<sup>[3]</sup>

就个人所得税征管而言,纳税人的劳务所得和生产经营所得,具有一定连续性和经常性,宜划分为综合所得,采取自行申报,年终适用累进税率综合计征。对于综合所得的劳动所得部分,可先行代扣代缴;生产经营所得部分,则先分期预缴;这两类所得均应在纳税年度结束后的规定时间内,由纳税人自行综合申报,将代扣代缴或者分期预缴的税款抵扣后,多退少补。而纳税人的资本所得宜延续分类所得分类扣除、分项计征的现行做法,年终不再进行汇算清缴,以减少税务机关管理成本和纳税人遵从成本。而分类预征和年终综合汇缴相结合,是自行申报与源泉扣缴制的完美对接。分类预征可以继续沿用分类费用扣除模式,发挥支付单位源泉扣缴制度在征收成本低、征管效率高等方面的管理优势,而年终综合汇缴对纳税人全年收入的汇算清缴,多退少补,既能保证纳税人的合法权益,也能保证个人所得税调控功能的发挥和国家的税收权益不受损失。

### 2.2 综合计征与扣缴凭据申报制度的对接

首先,新课税模式下综合所得的综合计征,纳税人的自行申报成为关键。鉴于我国居民家庭结构复杂,个人家庭信息不完全,难以确定同一课税单位的家庭成员,且家庭的收入、支出与财产情况不易获得,以家庭为单位的费用扣除标准会大大增加征纳双方的成本,增加税法执行的难度。因此,在综合与分类相结合的税制模式下,仍应以个人为基本课税单位,同时允许纳税人自行选择“家庭”为纳税单位,采取夫妻联合申报方式。<sup>[4]</sup>当然,还要充分考虑各地个人和家庭的生计支出与赡养抚养支出,扣除标准应与年消费者物价指数挂钩,对综合

所得的费用扣除标准实行动态管理。

其次,有综合计征,就有已缴税款的抵扣。当纳税人的综合所得在年度终了自行申报时,适用累进税率综合计征,那么,已缴税款凭据就是纳税人向税务部门提供的据以抵扣税款的纳税证明。因此,新课税模式下,综合申报与源泉扣缴制的对接,还有赖于完善扣缴凭据制度和建立严密的扣缴凭据申报制度,才能保证分类扣缴与综合计征的衔接。

### 3 配套制度和措施的跟进

新课税模式推进的核心是自行申报与扣缴制度,其有效施行,必须有相应的配套制度和措施跟进。而《税收征管法》的修订,从法律层面为新课税模式配套制度建设提供了契机。

#### 3.1 推进个人纳税识别号制度

2015年4月24日,十二届全国人大常委会第十四次会议通过了《税收征管法修正案》。其中最引人注目的是,“国家施行统一的纳税人识别号制度”。毫无疑问,个人纳税识别号是实现个人所得税综合计征这一改革必需的技术条件。个人纳税识别号制度的建立,一方面有助于税务机关实现对个人纳税信息的全覆盖管理,大大降低税收征管成本和个人逃税行为的可能性。同时,有了个人纳税识别号后,税务机关单纯的收入监管将转变为收入和消费、支出等多角度共同监管,从而在一定程度上解决纳税公平的问题。另一方面,新课税模式涉及到纳税人年度综合申报,个人纳税识别号制度有助于个人所得税纳税人选择不同的纳税主体身份来进行申报,以家庭为纳税单位成为可能,这将在更为大范围和更大程度上实现综合课税,进而实现个人所得税的公平课税。为此,需要从制度层面确立信息联网,明确规定个人的收支相关的一切经济活动必须使用纳税识别号,实现个人的身份信息、银行信息、不动产信息、股票等信息共享,建立全国区域内以纳税识别码为核心的自然人纳税数据库。

#### 3.2 建立规范的个人收入监控体系

税务机关对个人收入的掌握程度,是个人所得税制度运行的重要约束条件之一。新课税模式下的综合申报,使税务机关将面临数量众多的个人纳税人,征管难度极大增加,客观上要求建立严密的个人收入监控体系。

首先,需要从法律层级上赋予税务机关核查与纳税相关的纳税人收入和财产情况的权利,明确机构和个人向税务机关提供相关信息义务的责任和义务。确保税务机关在税收执法中拥有充分的信息获得权,从而充分掌握纳税人收入信息,加强税源监控。

其次应推行非现金结算制度,规范和限制现金交易。因此需要采取有效措施,引导市场主体使用非现金结算方式,减少现金流通量,加快推广信用卡、支票等的使用,并严格规范和改进现金的管理办法,对单位和个人实行严格的提现限制。同时要逐步推进各类金融资产实名制,并将其与个人纳税识别号绑定,以掌握个人收入的情况。<sup>[5]</sup>

此外,完善《企业所得税》的有关规定,明确企业在支付个人所得时必须通过金融部门以信用卡和个人支票方式进行支付,否则向个人支付的有关工薪劳务支出不予在企业所得税前扣除,以实现个人所得税税源监控。

#### 3.3 构建个人所得税信息共享平台

新课税模式下的个人所得税征管对税务机关的信息管理提出了更高要求。个人纳税识别号的推行,使个人的收入情况、家庭抚养和赡养人口数量、纳税人健康状况、医疗、教育、保险等涉税信息共享成为可能。

鉴于目前我国跨区收入的纳税人大量存在,当务之急就是建立统一的个人所得税信息管理系统,实现税务机关横向个人所得税信息共享网络。在此基础上,逐步自下而上建立自行

申报数据信息反馈制度,实现集个人所得税纳税申报系统、个人财产及收入的汇集系统、代扣代缴联网系统等于一体的全国汇总联网,为国家税务总局实现对全国的个人所得税税收信息统筹监管提供平台。<sup>[6]</sup>最后,在实现税务部门横向和纵向信息共享的基础上,加强跨部门之间的协作与信息交流,建立银行、海关、房产、车辆管理、证券等多部门个人信息共享机制,在保障个人纳税系统信息安全基础上,实现个人收入、支出即时查询功能,确保有效的税源监控。

勿容置疑,上述配套制度和监管手段是个人所得税新征管体系的有效补充。但新课税模式要求纳税人要有较强的主动纳税意识,也是征纳双方税收行为的本质转变,为此,税务机关应提高纳税服务意识,加强纳税辅导;同时建立诚信申报纳税公示制度,将纳税信用纳入信用考评体系,营造公平、诚信的税收环境。

## 4 结论

在个人所得税从分类向综合税制改革,从隐性纳税迈向显性纳税的大趋势下,循序渐进地落实与推进综合与分类相结合的新税制模式是现阶段我国个人所得税改革的必然选择。相应地,因税制模式转变带来的征管改革必须立足分类税制的现实基础与有利条件,实现自行申报与源泉扣缴、综合计征与扣缴凭据申报的有效衔接。本文立足新模式的征管问题,提出建立基于个人纳税识别号基础上的自行申报制度和全国区域内的自然人纳税数据库,通过个人涉税信息共享,个人非现金结算方式等制度和配套措施,确保有效的税源监控和综合计征,同时强化公民的纳税意识,促进纳税遵从。

## 参考文献

- [1] 陈红国.个人所得税法律制度的演进途径——基于公平和效率的视野[D].重庆:西南政法大学,2013.
- [2] 夏宏伟.中国个人所得税制度改革研究[D].北京:财政部财政科学研究所,2013.
- [3] 苗晶晶.OECD 国家个人所得税制度及其借鉴——以荷兰为例[J].中国集体经济,2014,(34):85-86.
- [4] 石坚,陈文东.混合税制模式下个人所得税征管制度研究[J].财政经济评论,2013,(01):137-156.
- [5] 周琳丽.我国个人所得税功能缺失研究[D].成都:西南财经大学,2014.
- [6] 崔志坤,经庭如.我国个人所得税改革的机制创新[J].税务研究,2014(03):40-43.

## Discussion on the issue of Personal Income Tax Collection And Management under New Tax Model

ZHANG Yanchun, JIA Ru

(School of Economy and Trade, Hunan University, Changsha, 410079)

**Abstract:** It is an important institutional framework of tax collection and administration reform at present that the implementation of comprehensive and classification combined with the taxation model. The individual income taxation pattern changes from classification levy to combination of synthesis and classification, it will inevitably put forward new requirements on personal income tax collection, tax--collection environment and tax informatization etc. Through the opportunity of tax administration law 's revision, to promote the tax identification number system of natural person's tax payment from a legal level, establish standardized personal income monitoring system, construct information sharing platform of the personal income tax and provide an institutional guarantee to make the new tax pattern implement smoothly.

**Keywords:** Finance ; Personal Income Tax ; new tax model ;self-declaration ;comprehensive remittance

**作者简介 (可选):** 张艳纯 (1971-), 女, 湖南湘潭人, 湖南大学经济与贸易学院副教授、硕士生导师, 主要研究方向: 财税理论与政策。Email:1287536617@qq.com。贾茹 (1991—), 女, 河南商丘人, 湖南大学经济与贸易学院 14 级财政学专业硕士研究生, 研究方向: 财税理论与政策。