

利益调整和综合理性:以个税调整意见 表达为例

孙守增

(长安大学 杂志社,陕西 西安 710064)

摘要:以利益调整过程中的综合、理性为视角,整理并分析了社会各阶层对2011年中国个税改革所提出的意见和建议,并进行了进一步的反思。分析指出,中国已经进入了综合系统改革的阶段;在这个阶段,人大常委会主动和独立作用的发挥、改革方案的顶层设计、公民意识的培养、学者和社会意见的理性表达,对改革的顺利进行起着至关重要的作用。

关键词:个人所得税;利益;表达;综合;理性

中图分类号:F810.424

文献标志码:A

文章编号:1671-6248(2011)02-0045-06

2011年2月27日,国务院总理温家宝接受新华网和中国政府网联合采访时表示:“2011年将提高个人工薪所得减除费用标准(也就是个税起征点,以下简称起征点),这是今年给百姓办的第一件实事。”2011年3月1日,国务院常务会议讨论并原则通过了《中华人民共和国个人所得税法修正案(草案)》(以下简称草案),认为有必要对个人所得税法进行修改,提高起征点,调整税率级次级距,并相应调整个体工商户生产经营所得和承包承租经营所得税率级距。会议决定,草案经进一步修改后,由国务院提请全国人大常委会审议。2011年4月20日至22日,第十一届全国人大常委会第二十次会议在北京召开,其中一项内容就是审议草案。该草案对原《中华人民共和国个人所得税法》做了3个方面的修改:一是起征点由原先的2 000元提高到3 000元;二是级距由原先的9级缩减到7级,取消了原先的10%和40%两个级距;三是个体工商户的所得税也做了相应的修改。在2天的审议中,委员在起征点和级距、个税是否实行由分类税制向综合

税制改革、是否应考虑地区差别、是否应与CPI联动等4个方面发表了意见,但没有达成共识,会议决定将草案在全国人大网站上向全社会公布,并征求意见。从4月25日到5月31日止,共有82 707人参与,提出23万多条意见,在此期间,各大媒体也做了大量的调查,并发表了大量的专家和政府财税部门官员的意见。可以说,此次个税改革由于牵涉到全社会成员的切身利益,受到了社会的广泛关注。

一、意见的梳理和分类

草案发布后引起了广泛的讨论,大家提出了大量的意见和建议。但提出意见和建议的主体基本上有4类:人大常委会委员、政府财税部门官员、专家学者、网民,我们在对意见主体分类的基础上进行梳理。

(一) 政府财税部门官员的意见

基于行政关系隶属性和利益相关性,我们将财政部和税务总局下属的科研部门的领导及科研人员统一归类到政府官员,他们的意见归类到官员意见

收稿日期:2011-06-06

作者简介:孙守增(1963-),男,辽宁本溪人,长安大学编审,陕西省政协常委。

一类。他们的意见与国务院政府部门在提交草案时所作的说明基本一致,基本上是基于他们所掌握的数据对于草案合理性的论证及社会疑问的澄清。他们的一个中心观点是经过草案调整后,工薪阶层的纳税比例将由28%下降到12%,如果进一步提高免征额,纳税比例还将大幅度下降,届时几乎所有工薪阶层不用纳税,不利于公民纳税意识的培养和养成。同时,他们也承认现有税制在对高收入阶层的征管上有些力不从心。

(二)人大常委会委员的意见

根据媒体公布材料,委员的意见集中在以下3个方面^[1]:

(1)3 000元起征点是否可以进一步提高。严以新委员表示,自2006年以来,个税起征点5年中已经调整了3次,调整的频率较高。为避免两三年后个税起征点又要调整,可考虑将起征点在3 000元基础上进一步调高;金硕仁委员也表示,个人所得税法的免征额调整幅度过低,调整频繁,不够严肃,也缺少前瞻性。目前个人所得税的征收情况是,高收入阶层收入远远超过了起征点,而大量中低收入阶层收入处在这个起征点附近,工薪阶层是个税的主力军,个税征收没有真正达到调节个人收入差距的目的,建议将个税免征额参考点定为4 000元,各省市自治区可以根据本辖区财政实际情况,最多上下浮动1 000元;谢克昌委员建议,将起征点改为以上一年全国社会平均工资为起点,应兼顾职工平均收入和通胀情况来确定个税起征点,如此一来,即使存在通胀,个税起征点也将随着社会平均工资增加而逐渐上调,不至于给普通工薪阶层增加过多负担。此外,这样的修改也有助于减少个税法案的修正次数。

(2)按家庭为单位征收是否合理。金硕仁委员举例,2个三口人之家,一个家庭只有一个人工作,月收入3 000元,需要缴个税;而另一个家庭三口人都有工作,每人月工资2 000元,不用纳税,显然这种现象不够合理。推行以家庭为单位进行综合扣除的个税变革,已是大势所趋,而且宜早不宜迟。

(3)调节收入差距力度还需加大。对于个税级距和税率,许多专家建议由9级减少为5级。个税级差过多过密,将加重个人收入增加时承担的边际调整,不利于鼓励劳动者增加收入;方新委员表示,一审草案中调整税率级次级距的结果,影响最大的

是收入超过9 000元低于20 000元的人群,把他们的税率从20%提高到25%,这不利于中等收入人群的收入稳定;任茂东委员建议,在个税起征点提高至3 000元的情况下,建议把一审草案中税率4 500至9 000元部分适用的20%、1500至4 500元部分适用的10%进行适当下调,分别调至10%和5%;不超过1 500元的由5%调到1%。这样的思路,体现对中低工薪收入者低税负,培育中等收入阶层的目标。同时,在保持边际税率45%基本不变或者适当调高边际税率的情况下,适当上调高收入段的区间税率,超过35 000元的每个区间税率一律增加5%,从而使政府并不因中低收入档的税率下调而少收税。这样,低端有免税,中低端有减税,高端税收负担稍有增加,即使在当前个别起征点变动不大,中端、低端收入者都有实惠,收入差距自然就会有所缩小;此外,杨正午委员提出,要加强个税征管,特别要加强高收入者的个税征管。高收入者的收入构成比较复杂,而且不断有新的收入出现,一些隐性但数额巨大的收入还游离在法律边缘地带,因此必须切实加强征管。加强高收入者个税征管应当以非劳动所得为重点,并从3个方面切实加强:一是加强财产转移的征管;二是加强利息、股息、红利所得的征管;三是加强生产经营所得的征管。

(三)专家学者的意见

草案发布后引起了专家学者的关注,他们在公开和非公开场合发表了很多意见。但考虑到是否经过媒体向社会传播,对社会公众的影响也肯定是大不相同的,本文收集的仅是媒体(主要是电子媒体)公开发表的专家学者的意见。

(1)对起征点、级距和税率调整的建议。中国人民大学教授朱青认为,发达国家减除费用标准相当于居民月平均工资的24%至40%左右,而按照草案的规定国内的减除费用标准相当于月平均工资(约2 800元)的100%,远远高于发达国家的水平,他认为草案的调整方案是合适的^[2]。中国人民大学教授安体富表示,应探索建立物价变动与个税免征额挂钩的机制。一些国家已实行个税扣除额指数化,即物价上涨10%,扣除额也相应上涨10%。他认为,如果物价上涨,扣除额不提高的话,实际上是加重了纳税人的负担^[2]。刘剑文认为,应该说3 000元的免征额是在前几次调整幅度基础上的一种相对平稳调整,背后也传递出个税免征额将实行“动态

调整”的积极信号。也就是说,今后免征额不是一成不变的,而会随着国内物价汇率变动以及居民基本生活消费支出的变化实行动态化调整。同时,起征点也不宜调得过高,否则个税纳税面过窄,不利于提高公众纳税意识,税收大幅下降也不利于增加财政用于公共服务的支出^[3]。

(2)关于税制改革的建议。绝大部分专家学者并没有把关注点放在免征额等具体问题上,他们认为现有的分类税制没有考虑到不同家庭的不同负担情况,而且现有税制只有征税的功能,缺失退税的设计,起不到财富转移的作用,应该由分类税制向综合税制改革,应以家庭为单位征收个税。燕京华侨大学教授华生表示,个税调整的多赢方案不是增加一般减免额,而是增加赡养人口和住房负担的特殊减免额。对无税可抵免的低收入阶层,国家应为其等额支付部分社保缴费。这样虽然国家会增加不少减免税总额,但把钱花对了地方,低收入者大受益,中等收入阶层普遍受惠,并在总体上缩小了收入差距,符合税制改革的方向和国际惯例,理论上无懈可击,操作上并不复杂,这才是真正的多赢^[2]。中国社会科学院研究员高培勇认为,此次个税调整,应该说是改革终极目标短期内难以达到的权宜之计。下一步个税改革的方向早已明确,就是积极创造条件,推进综合和分类相结合的个人所得税改革^[4]。学者刘植荣也认为,调高起征点意义不大,个税以家庭为单位计征才科学^[5]。清华大学教授李稻葵提出,应学习俄罗斯实行单一税制的平税制,也就是不管收入是多少都得缴税,而且缴税的比例是一样的^[6]。

(3)关于考虑地区差异的建议。清华大学教授李稻葵提出,应考虑不同地区的生活成本,个税起征点应分为 3 000 元、4 000 元、5 000 元分别开征个税^[3]。

(四) 网民的意见

根据全国人大网发布的信息,网民的意见主要集中在:一是免征额应进一步调高,建议将起征点调至 4 000 元或者 5 000 元;二是个税调整应体现地域、家庭差异化,有网友建议,各个地区的人均收入水平、人均消费支出水平、房价等都存在较大差异,应当在征收个税时得以体现,差别对待^[7]。

二、意见和建议的分析

对于以上 4 类意见,我们首先对其中的异同进

行宏观分析,然后再对几个具体意见进行微观深入分析。

(一) 4 类意见的异同分析

4 类意见的主体代表不同的层面,他们的意见有重叠,也有差异。

(1)在起征点上问题上,人大常委会委员与网民的意见是重合的,都认为在通货膨胀、物价上涨、生活成本加重的背景下,起征点应进一步调高;但政府官员和学者基本上并不认同,他们认为单纯地调高起征点,并不能起到调节分配的作用,3 000 元起征点和工薪阶层的收入状况是相配的。

(2)在起征点与 CPI 挂钩问题上,委员、学者和部分网民的意见是一致的,大都持赞成态度,而政府官员在这个问题上没有表态。在这个问题上,委员和学者都认识到通货膨胀已影响了民生,希图以起征点与 CPI 挂钩来缓解通货膨胀带给民生的压力。

(3)在考虑地区差异问题上,国家税务总局政策法规司巡视员丛明在“2011 陆家嘴论坛”专题会议上明确表示,未考虑差异化的问题。但金硕仁委员、清华大学教授李稻葵和部分网民持赞成态度。

(4)在对高收入阶层加大个税征管的力度上,4 类主体的意见一致。但如何加大征管,并没有给出具体的措施和路径。

(5)在以家庭为个税征收单位的问题上,部分委员、专家学者和网民意见是一致的,持赞成态度。政府官员认为,由于家庭信息采集方面的原因,条件尚不具备。

(6)在税制改革问题上,委员、官员和网民都没有提及,只有学者在呼吁,绝大部分学者都强调由目前的分类税制向综合税制改革的必要性。

(二) 几个建议的进一步分析

这次个税调整,社会舆论焦点集中在起征点上,这也很容易理解,毕竟关乎到每个纳税人的利益。但不同收入阶层对起征点有不同的感受,很难达成统一的共识。部分学者和政府财税官员基于他们掌握的数据,对草案规定起征点的合理性进行了比较充分的论证。我们无意在这个问题上过多考察,但有必要对其中的几个建议以及建议的理由进行进一步的分析。

(1)关于个税的功能问题。政府财税部门官员认为,工薪阶层纳税比例过低不利于公民纳税意识

的培养和养成,而且认为现在的草案将导致国家税收每年少收入 1 200 亿元,这个观点就把个税的功能与纳税意识的培养、增加财政收入联系起来。我们认为这个观点是不成立的,个税的功能只有一个:就是调节收入,而且这种调节只能遵从“抽肥补瘦”的原则,绝不能逆向调节。任何导致事实上“抽瘦补肥”的政策和措施都是违法和不道义的。第一,我国施行的是商品价内税,也就是说消费者只要消费,就已经向政府纳税了,由于消费是人生存的必要条件,所以只要是在中国生活的人(不管是中国人还是外国人)都在向政府纳税。只不过由于价内税制的原因,好像是企业的各种流转税都是企业在缴,而个人只缴个税,其实这不过是一种假象。如果说要培养公民的纳税意识,只要把价内税制改为价外税制即可,靠只占国家税收 6.3% 的个税来培养纳税意识既没有必要,也不切实际。第二,政府增加财政收入不是目的,增加财政收入只是增加全体国民福利的手段,个税也是如此。所以个税也不应承载增加财政收入的功能,只应承载调节分配,进而增加全体国民福利的功能。

(2)关于平税制问题。平税制是清华大学教授李稻葵提出的,其依据就是俄罗斯等国家实行平税制。我们认为平税制是对个税功能和目的的反动。第一,平税制貌似公平,对每个公民都以唯一一个起征点开征个税,实为不公。因为对于收入低的阶层而言,由于基本生活消费占其总体收入更大的比例,他们缴给政府的税也就占他们收入更大的比例,造成事实上的“抽瘦补肥”,造成他们相对贫困化,形成收入分配的逆向调节,社会的不稳定因素增加,社会的整体福利下降。第二,俄罗斯等国实行平税制有特定的历史原因,而且这些国家已认识到这种逆向调节所造成的社会分配不公、收入差距加大所造成的社会福利下降等弊端,个税的累进税制是他们的唯一改革取向^[8]。

(3)关于地区差异问题。个税起征点的地区差异化建议的提出,表面上是一个考虑各地区生活成本的简单问题,实际是一个值得深入分析的重大问题,这个建议如果得到实施,将会有较多的负面影响。第一,纳税是每个公民的法定义务,而宪法规定每个公民在法律面前人人平等,对于纳税人来说,就是要保障相同收入的纳税人,不管他生活在哪里,缴相同的个税。如果因为生活在不同的地区,就要缴

不同的个税,那不只是地区歧视问题,而是损害宪法权威的大问题,宪法权威受到损害,公民权利如何保障? 社会如何和谐? 第二,如果按照李稻葵教授的建议,西部地区 3 000 元为起征点,中部地区 4 000 元为起征点,东部地区 5 000 元为起征点,必然形成个税的地区间逆向调节,因为同样的 5 000 元收入,在西部地区的公民将比中部和东部地区的公民要缴更多的个税,将导致西部和中部的人才都向东部集中,地区间的发展将更加不平衡,这样的建议明显违背科学发展观。第三,这个建议在逻辑上是错误的。因为这个建议认为生活成本低就要缴更多的税,其逻辑是生活成本低就不需要更多的收入,变成了生活成本决定了收入。而实际的逻辑是收入决定生活成本,是因为收入低才维持了很低的生活成本,很低的生活成本意味着很低的生活品质。让落后地区的公民维持很低的生活品质的建议是不道德的。第四,由于收入水平决定生活成本,而同一地区不同的城市,乃至同一个城市的不同区域,即使同一个城市同一个区域,收入水平也是有巨大差异的,也就是说即使在同一个城市,生活成本也存在巨大差异,这种差异是不是也要体现在起征点上? 很明显,起征点的地区差异化解决不了这个问题。

(4)关于综合税制改革问题。我们认为综合税制改革是有良知和责任的学者由个税改革引起、经过对社会分配的思考所提出的科学建议。它不单是个税以家庭为单位征税一个方面,而应是对国家税收体系的综合改革,具体包括 3 个大的方面:一是以企业为征收对象的流转税由价内税改为价外税,将消费者承担的部分计入个税,然后进行合理的降税,达到促进消费、调整经济结构和培养公民纳税意识的目的;二是把广大农民纳入到国家税收体系中,消除税收的城乡二元制结构,达到形成国家统一的税法体系的目的;三是在全国范围内形成以家庭为单位的个税征收和返还操作细则,真正实现财富在城乡和贫富之间的转移,达到税收调节分配的功能,填平城乡之间的鸿沟,达到共同富裕的目的。至于家庭信息的采集,在信息技术如此发达的今天,根本就不是问题。对于公民的收入信息采集,只要在每个公民终身唯一的身份证号的基础上,再配置一个终身唯一的税号,规定任何向个人支付所得的单位都必须登记身份证号和税号,不登记的不能入账,全国的税务机构和每个政府机关、企事业单位的财务部

门联网,即可对每个公民的收入情况进行实时监控,税收的成本也将大幅下降。这样,每个公民的所有收入都将置于阳光之下,家庭收入的差异(实际上,家庭是社会的基本细胞,不管是地区差异,还是阶层差异,最终都体现在家庭差异上)、高收入阶层的个税征管、公民纳税意识的培养、贫富差距的调节、税法的统一、城乡一体化,在这样的制度设计中将得到一并解决。

三、对建议及其过程的反思

对草案的建议和意见进行梳理和分析不是我们的最终目的,草案的提出过程、一些意见的背后动机和将导致的结果的进一步反思才更有价值。

(一) 立法机构的主动立法问题

国内的立法程序很多情况下是由政府处于各种需要的目的,提出立法和修法的动议,再由政府相关部门提出草案,最后提交立法机构表决,这次个税修法也如出一辙。而立法机构是民意代表,立法和修法的主体地位是由宪法确立的,承担着监督政府的职能,立法和修法就是监督政府的重要方式和方法。所以,立法机构应掌握立法和修法的主动权,避免政府的部门利益达到法律的固化,主动推动个税的综合系统改革。立法机构之所以在主动立法和修法方面做得不够,主要原因是常委会委员的专业素养欠缺和兼职身份。为了适应经济社会的发展,有必要考虑修改相关法律,增强委员的专业素养,并在全国人大常委会和省级人大常委会委员实行专职。只有更强的专业性才能更具代表性,只有专职地全身心投入,才能实践好代表性。

(二) 关于综合系统改革的问题

这次个税调整征求意见的一个积极成果就是引发了对综合税制的改革思考,从一个侧面说明了中国的改革已经进入到综合系统改革阶段。西北大学白永秀教授等人认为科学发展观提出后,我国已进入到后改革时代,在后改革时代,我国面临着与前改革时代不同的时代特征、主要矛盾和改革趋向^[9-11]。我们认为进入后改革时代的今天,改革已进入到深水区,也就是经济、社会、政治、文化、环境等各个方面和领域联动性大大增强,牵一发而动全身。此时的改革必须进行综合系统的思考,要有顶层设计。

这就是有良知和责任的学者提出个税综合改革的原因,也是带给我们的启示。尤其需要指出的是,现在改革试点政策是与综合系统改革的思想相背的。各个省市自治区争取改革试点,很大程度上是利益之争,国家如果给予某些试点地区特殊的优惠政策,就涉嫌地区歧视,而且形成了中央政府批准部门强化权力的利益机制。如借此次个税改革之机,国家税务总局正在拟定在上海进行个税递延型养老保险试点的方案就是一个例子。

(三) 公民意识的培养和养成问题

此次个税改革,有关人员提出了纳税意识培养和养成问题,但我们认为作为公民意识重要组成部分的纳税人意识的培养和养成才是一个值得关注的问题。作为纳税人,不仅要关注自己缴了多少税,更要关注自己缴的税是怎么花的,花在了哪里,要促进政府公共财政制度的形成。公民还要监督政府是否把自己缴的税补贴给贫穷的弱势阶层,是如何补贴的。如现在政府的财政转移就是项目转移方式,这是一个很大的问题。下一级政府要争取上一级政府的财政转移,就得报项目,而且上一级政府要求下一级政府对项目要配套资金,越是贫困地区,政府的配套资金就越少,得到的项目就越少,得到的转移支付就越少,又变成了逆向调节。对于急需补贴的弱势公民来说,由于没有机会参与这些项目,从这些项目中自然得不到财政转移,收入的两极分化进一步拉大。是故,与其在起征点上纠缠,不如督促政府建立透明的公共财政体制,纠正政府的财政项目转移支付机制,进行综合税制改革。

(四) 学者的独立、良知和理性问题

在这次个税意见和建议的表达中,很多学者秉持独立的思想、良知的承载、理性的分析,提出了自己的建议,如综合税制改革的建议,虽然触动了某些阶层的利益,比如他们自己的利益,因为学者应该处于中等以上收入阶层(以工薪记),然而他们坚持了学者的操守。但也有个别“学者”的建议明显违背了独立、良知和理性的原则。再看我们现在的社会,似乎这样的“学者”有越来越多的趋势,他们成了某些集团的代言人,甚至突破不损害弱势阶层利益的社会底线。这需要引起学术群体乃至整个社会的高度警惕。否则,社会被他们引领到何处去实在堪忧,我们的社会风气已经堪忧了。

四、结 语

个税改革的实质是国民之间的利益调整,在国民利益调整过程中,人大常委会决定向社会公开征求意见,是立法机构尊重民意的体现,民众表达利益诉求是公民的权利。但公民表达利益诉求时,其出发点更倾向于个体利益,而忽视社会的整体利益。这时就需要社会有良知的理性声音在个体利益和社会整体利益之间进行理性的综合,在个体利益和社会整体利益平衡的基础上,追求社会整体利益的最大化,而不能是某些个体、某些阶层、某些地域的利益最大化。显然,简单地调整个税的起征点和级距税率无法实现社会整体利益最大化的目标,唯有进行综合系统的税制改革才能实现这个目标。

参考文献:

- [1] 中金在线财经编辑部. 个税修正案一审未通过 人大常委建议个税 4 000 起征[EB/OL]. (2011-04-05) [2011-04-26]. <http://news.cnfol.com/110425/101,1277,9742891,04.shtm>.
- [2] 杨 威. 个税调整征求意见结束 23 万条民意聚焦收入差距[EB/OL]. (2011-05-31) [2011-06-01]. [http://](http://news.sohu.com/20110531/n308907141.shtm)

- news.sohu.com/20110531/n308907141.shtm.
- [3] 佚名. 个税新方案最快下半年实施 专家与网友分歧严重[EB/OL]. (2011-06-01) [2011-06-02]. <http://finance.qq.com/a/20110601/000533.htm>.
- [4] 李丽辉. 个税改革,众口难调怎么看[N]. 人民日报, 2011-05-23(10).
- [5] 刘植荣. 个税改革,重锤落在哪[EB/OL]. (2011-05-26) [2011-05-27]. <http://zhirong.blog.sohu.com>.
- [6] 佚名. 学者批新个税草案简陋脱节:调节收入差距是空想[EB/OL]. (2011-05-25) [2011-05-26]. <http://news.sohu.com/20110525/n308425580.shtm>.
- [7] 徐蕊,何雨欣,韩洁. 23 万条民意创征求意见数之最 提高个税免征额呼声强烈[EB/OL]. (2011-05-31) [2011-06-02]. http://www.npc.gov.cn/huiyi/lftz/grsdsfzx/201106/01/content_1657409.htm.
- [8] 蒋旭峰,刘向,刘亚男,等. “劫富济贫”,个税是个好杠杆[N]. 参考消息,2011-05-23(11).
- [9] 白永秀. 由“前改革时代”到“后改革时代”[J]. 西北大学学报:哲学社会科学版,2010,40(2):5-9.
- [10] 郭俊华,卫玲. 后改革时代的特征分析[J]. 西北大学学报:哲学社会科学版,2010,40(2):10-13.
- [11] 任保平. 后改革时代的主要矛盾,改革趋向及其重点[J]. 西北大学学报:哲学社会科学版,2010,40(2):14-17.

Benefit adjustment and comprehensiveness rationality: an example analysis of opinions about Chinese personal income tax adjusting in 2011

SUN Shou-zeng

(Department of Magazines Publishing, Chang'an University, Xi'an 710064, Shaanxi, China)

Abstract: Based on the views of comprehensive and rational voice in benefit adjustment, an example analysis of opinions about Chinese personal income tax adjusting in 2011 was carried out. It is pointed out that Chinese reform has got into the stage with comprehensive and systematic features. At this stage, the active and independent function of the standing committee of the national people's congress, the top design plan, the citizen's idea development and the rational stating of scholar and public opinions are very important for deeping Chinese reform successfully.

Key words: personal income tax; benefit; stating; comprehensiveness; rationality