

经济研究·个人所得税改革与优化专题

【主持人语】税，乃国之重器也。税制改革，亦如棋局变幻，创造大格局。个人所得税改革是全社会关注的财税焦点，与每个人的利益息息相关。“十三五”期间，我国对《个人所得税法》进行了第七次修正，2019年开始实施新《个人所得税法》，迄今已近三年时间。本专题的三篇文章旨在解读新《个人所得税法》的制度优势与实践进展，分别从个人所得税的公平性、税款追征制度、国际反避税视角重新审视和解读其历史性进步与现实性约束。税收公平、有效追征与反避税规则的明晰既是衡量个人所得税法完善程度的重要标准，也是我国进一步推进新时代税制改革的目标取向。

《我国个人所得税公平性的多维评价及制度优化路径》从不同收入阶层、不同收入性质、不同地区等角度评价我国个人所得税的公平性，拓展了税制公平理论研究的视野和深度，衍生拓展了公平性的政策要义与制度内涵。《完善我国个人所得税税款追缴制度路径探究》从跨区域协同追缴机制、税收保全制度、分类追征期限、自然人税收信用等角度探索个人所得税税款追征制度的完善与现实应用，具有较高的实践价值。《我国个人所得税反避税规则的优化——以税务透明化背景下高净值人群跨境避税与税收征管为视角》从CRS与个人所得税反避税规则切入，探讨合理商业目的原则、经济实质原则的演化驱动，从反避税规则优化视角倒逼税务透明化激励财富合规传承的法制化进程。三篇文章各有侧重，分别聚焦个人所得税制度优化的经济实质、法理支撑与价值取向，我们也希望借此推动对个人所得税制度优化及实践应用的深入研究，最大限度发挥新《个人所得税法》的经济调节功能与公平正义导向效应。

(蔡 昌)

我国个人所得税公平性的 多维评价及制度优化路径*

蔡 昌

【摘 要】个人所得税体现量能课税的原则，彰显税收的公平性。本文以个人所得税的起源与发展为切入点，从不同收入阶层、不同收入性质、不同地区等多维度评价我国个人所得税的公平性，剖析当前零工经济税收政策的适用问题、高净值人士的避税定式问题。同时，结合当前我国税制改革要求提出以下提升个人所得税公平性的制度优化路径：一是完善个人所得税的税率结构；二是引入法定扣除额度动态调整机制；三是重点监控个人所得税的隐蔽性避税行为；四是完善个人所得税汇算清缴的奖惩机制；五是加强个人所得税数字化征管平台建设。

【关键词】个人所得税 税收公平性 汇算清缴 税制优化

【作者简介】蔡昌，管理学博士，中央财经大学财政税务学院教授、博士生导师。

(中图分类号) F812.42 (文献标识码) A (文章编号) 1000-2952(2021)06-0064-12

* 本文系国家税务总局税收科研课题“促进平台经济规范健康发展的税收问题研究”的阶段性成果。
感谢中央财经大学硕士研究生徐艳梅同学在数据搜集与分析方面所做的工作。

个人所得税于 1799 年起源于英国，至今已有 200 多年的历史。当时，英国为了筹集对拿破仑作战的军费，由时任英国首相小皮特（William Pitt the Younger, 1759—1806）主持颁布了世界上第一部个人所得税法，并开征个人所得税。因此，个人所得税又被称为“打败拿破仑的税”。^① 1802 年战争结束后个人所得税停征，后又因英法战争而复征与停征，直到 1842 年再次开征至今。个人所得税充分体现量能课税的原则，彰显税收的公平性。因此，个人所得税在英国开征不久，便被世界上大多数国家和地区采纳，成为国际上普遍征收的主流税种之一。

美国的个人所得税也因战争而生。1862 年，美国于内战期间首次征收个人所得税，且以所有收入为税基征税。1872 年，征收了十年的联邦个人所得税因违宪而正式停征。1894 年，美国国会出台法律，再次征收个人所得税，但很快又被法院裁定为违宪。第一次世界大战爆发后，个人所得税又得以重新征收，而战争一结束，个人所得税就应人们的呼声被取消了。第二次世界大战期间，出于战争需要，美国国会于 1943 年通过了预付税，即雇主代扣代缴雇员的收入，作为紧急资助作战的资金来源。第二次世界大战结束后，个人所得税的税率降低到 3%，税率降低促使税基扩大，并刺激了经济增长。自此，美国不再停征个人所得税。

大多数欧洲国家都在 19 世纪中后期开征个人所得税。一些属于英国或者其他欧洲国家的殖民地分布于亚洲、非洲、大洋洲以及拉丁美洲，这些殖民地也跟随其宗主国开征个人所得税。虽然这些殖民地后来都逐渐宣布独立，但却延续了殖民统治时期的税制，一直征收个人所得税。目前，世界上已有 140 多个国家征收个人所得税。在各国的税收实践中，个人所得税的公平性问题一直是备受关注的焦点。

我国于 1950 年公布的《全国税政实施要则》对个人征收的“薪给报酬所得税、存款利息所得税”是个人所得税的雏形，但在当时的影响力很小。改革开放后，1980 年第五届全国人民代表大会第三次会议通过《中华人民共和国个人所得税法》，开始对中国公民和在中国取得收入的外籍人员征收个人所得税，迄今已历 40 余载。其间，全国人民代表大会对《个人所得税法》进行了七次修正，个人所得税制度逐步完善。我国个人所得税在 40 余年间的税制变迁主要体现在统一外籍个人与中国境内公民的税制、提高月费用扣除标准等方面。2004—2008 年，我国的基尼系数是逐渐上升的，并在 2008 年达到最高值 0.491。虽然 2009 年以后我国的基尼系数开始下降，但 2016 年的基尼系数仍然维持在 0.465 的较高水平。^② 根据国家统计局公布的数据，2017—2020 年我国的基尼系数分别为 0.467、0.468、0.465、0.468。我国的基尼系数十几年来居高不下，反映出我国的贫富差距现象日益严重，利用税收手段进行收入分配调节已成为迫切之举。当前，我国税制改革的天平也在效率与公平的权衡中偏向后者。党的十八大报告提出，初次分配和再分配都要兼顾效率和公平，再分配更加注重公平。^③ 在这一时代背景下，体现个人所得税的公平性成为税制改革的重要方向，它关系到个人所得税能否实现缩小居民贫富差距、促进社会公平正义的初衷。

一、我国个人所得税立法公平性的多维评价

美国政治学家塞缪尔·亨廷顿认为：“首要的问题不是自由，而是创建一个合法的公共秩序。很显然，人类可以无自由而有秩序，但不能无秩序而有自由。”^④ 税收作为政府干预经济的重要手

① 蔡昌主编：《一本书读懂新个人所得税法》，中国法制出版社 2019 年版，第 2~3 页。

② 方敏：《不断完善中国特色社会主义新时代的分配关系》，《政治经济学评论》2018 年第 2 期，第 17 页。

③ 胡锦涛：《坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进 为全面建成小康社会而奋斗——在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告》（2012 年 11 月 8 日），《人民日报》2012 年 11 月 18 日。

④ [美] 塞缪尔·亨廷顿：《变革社会中的政治秩序》，李盛平、杨玉生等译，华夏出版社 1988 年版，第 8 页。

段,不仅承担着为国家筹集财政资金的重要职责,更是政府调节收入分配、促进社会公平的重要方式,也体现着一种人类社会的秩序观。因此,一项税收制度的建立、改进与完善,不仅要考虑经济效率,更要关注公平性,这是制度的秩序规则所要求的。这里的公平性主要是经济视角的评价,即经济成果在社会成员之间分配的状态。亚当斯的公平理论指出,职工的被激励程度不仅受到其所得报酬的绝对额的影响,而且受到其所得报酬的相对比较的影响。^①公平标准与法律和社会理性密切相关。

个人所得税作为我国税制体系中少有的直接税,相较间接税而言,在调节收入分配、减轻纳税人税收负担、促进税收公平实现上有着更重要的作用。税收公平原则最早由经济学鼻祖亚当·斯密在《国民财富的性质和原因的研究》中提出:“一切国家在制定税法时……设法使赋税尽可能地保持公平。”^②后来随着经济社会的发展,税收公平原则被赋予不同的含义。税收公平原则主要是指纳税人的税收负担应与其经济状况相适应,即应给予具有相同经济条件的纳税人以同等的税收待遇。税收公平一般分为横向公平和纵向公平。横向公平是指经济条件相同的纳税人缴纳数量相同的税收。比如,同样收入水平、同样经济条件的纳税人,其税收负担应该大体相同。纵向公平是指经济条件或纳税能力不同的纳税人应承担不同数量的税收,收入越高者应承担的税收越多。比如,平衡个人所得税不同收入来源的税负,代表在不同纳税能力的纳税人之间实现纵向公平。

(一) 不同收入阶层的个人所得税公平性评价

我国个人所得税采取七级超额累进税率,自2019年始,法定扣除额大幅提高(达到5000元/月),三档低税率(3%、10%、20%)级距适度扩大,并引入子女教育支出、赡养老人支出等6项专项附加扣除项目,彰显了此次个人所得税改革的公平优先、兼顾效率的政策导向。

具体来看,一方面,首次采用综合与分类相结合的征收模式,将劳务报酬所得、稿酬所得和特许权使用费所得并入综合所得,与工资薪金所得共同适用七级超额累进税率。这样的综合征收模式在一定程度上实现了收入数量相同但来源不同的纳税人能够承受相同的税收负担,也即保证了经济条件相同的人缴纳相同数量的税收,促进了横向公平的实现。同时,年终汇算清缴的制度设计也大大压缩了纳税人通过将上述综合所得在不同项目间转移、拆分实施避税的空间,从而尽可能保证综合所得内部的横向公平。

另一方面,法定扣除额由3500元提高到5000元,这使得超过1亿人无须再缴纳个人所得税,大大减轻了中低收入者的税收负担。三档低税率(3%、10%、20%)级距的扩大,有效拉开了个人所得税的税负跳跃点,使得高税负向高收入者转移,降低了中低收入者的税负水平,促进了纵向公平的实现,有助于缩小社会贫富差距。此外,专项附加扣除政策的引入是此次个人所得税改革减轻纳税人税负的又一有力措施,充分显示出此次税改的精细化与人性化价值取向。

通过上述对此次个人所得税改革相关措施的定性分析,可以初步认为此次税改减轻了整体税负。其中,中低收入者的减税效果较为明显,这在一定程度上提升了税收的公平性。下面借鉴相关文献的做法,^③针对不同收入阶层,对此次税改的公平性进行定量分析,研究其实际运行效果。表1是根据新旧个人所得税税率表计算得出的税改前后综合所得的平均税率变化情况。平均税率是判断个人所得税性质的重要指标,能够较好地衡量其收入调节功能。

① 关力:《亚当斯及其公平理论》,《管理现代化》1988年第4期,第46页。

② [英] 亚当·斯密:《国民财富的性质和原因的研究》下卷,郭大力、王亚南译,商务印书馆1974年版,第386页。

③ 胡华:《平均税率与个人所得税的收入调节功能比较研究》,《数量经济技术经济研究》2019年第6期,第98~116页。

表 1 税改前后综合所得的平均税率变化情况

综合所得（元）	税改前平均税率（%）	税改后平均税率（%）
3500	0	0
4500	3	0
5000	3	0
5500	4.75	3
6500	6.5	3
7500	7.38	3
8000	7.67	3
9000	9.91	4.75
10000	11.46	5.8
12500	13.83	7.2
15000	16.26	7.9
17000	17.56	8.25
20000	18.91	10.6
25000	20.33	12.95
30000	21.21	14.36
35000	21.81	16.13
40000	22.45	17.4
50000	24.08	20.2
58500	24.99	21.76
70000	26.72	23.98
80000	27.8	25.45
90000	29.39	27.16
100000	31.01	29.04

注：本文所用平均税率=应纳税额/应纳税所得额。

图 1 是根据表 1 的数据绘制的折线图，直观地呈现出此次税改前后综合所得的平均税率变化情况。可见，税改后的综合所得平均税率曲线整体下移，说明此次税改确实使同一收入水平的应纳税额绝对数有所降低，整体税负水平均有所下降。其中，综合所得收入在 5000 元以下的平均税率为 0，

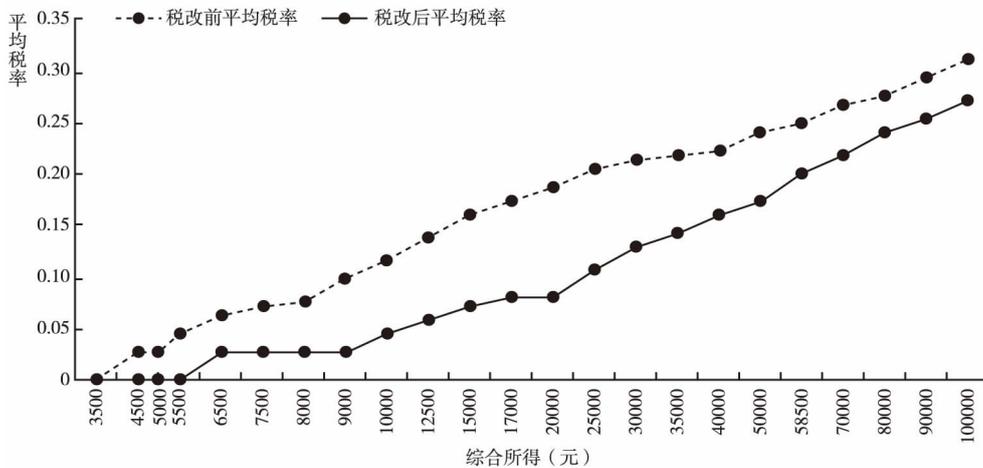


图 1 税改前后综合所得的平均税率变化情况

随着该收入的不断提高,新旧税制下综合所得平均税率的差距呈现先扩大后缩小的趋势,也即中低收入阶层的减税效应最为明显,低收入和高收入群体税负下降程度较小。这一结果的出现与此次税改扩大税率级距不无关系。由于级距的扩大主要针对三级低税率,故其带来的减税效应也集中体现在中低收入群体中。因此,从平均税率的角度来看,此次税改降低了整体的税负水平,且不同收入阶层的减税效应不尽相同。

研究个人所得税政策的公平性不仅要明确其实施是否减轻了纳税人的税收负担,还应该进一步衡量其收入再分配能力。若改革只是减轻了纳税人的绝对税负,但不同收入阶层之间的相对税负差距没有缩小,则贫富差距依旧很大,社会公平并没有通过征税措施得到很好的实现。因此,有必要对此次税改的收入分配效应做进一步分析。衡量税收的收入再分配能力最常用的指标是基尼系数,该系数越大,说明越不公平,系数等于0,则说明绝对公平。本文借鉴宋丽颖、崔帆的研究数据,将新旧税制下不同收入阶层^①的基尼系数用图的方式予以呈现(见图2)。

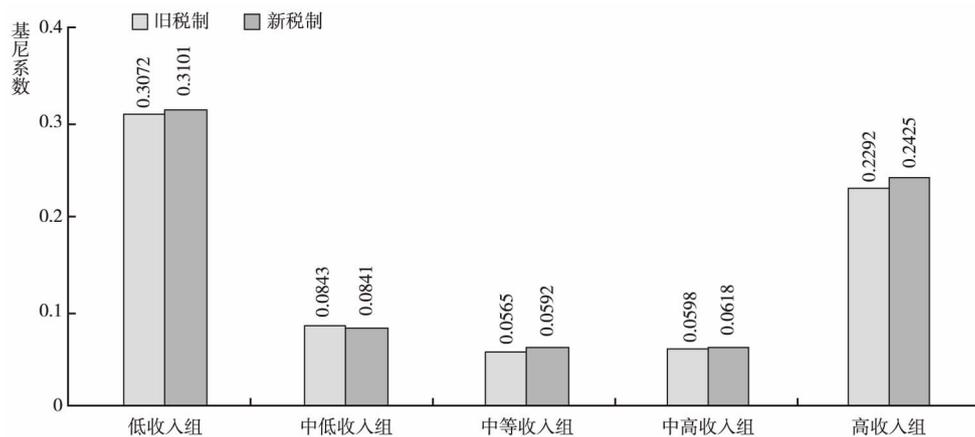


图2 新旧税制下各收入阶层基尼系数比较

数据来源:宋丽颖、崔帆:《个税新政之公平价值与经济效率的实证评估》,《中南大学学报》(社会科学版)2021年第2期,第98页。

由图2可见,就整体基尼系数水平而言,中间阶层显著低于低收入阶层和高收入阶层。这说明个人所得税的不公平集中体现为低收入阶层和高收入阶层的不公平,这也是实现个人所得税公平目标的痛点和难点。具体来看,除中低收入组的基尼系数在此次税改后略有下降外,其余各收入阶层的基尼系数均有不同程度的上升。换言之,此次税改并没有充分发挥个人所得税调节收入分配、促进税收公平的作用,虽然整体税负下降,但相对差距并未得到有效缩小。

阿道夫·瓦格纳认为,税收的平等性的含义是“尽可能根据经济能力(economic capacity)来征税”,“那就应该对高收入者实施累进税率(即税收比应税所得增长得更快),而不该采用单一比例税”。^②总体来看,此次税改虽然有效降低了各收入阶层的绝对税负水平,但其调节收入差距、提升税收公平性的改革效果并不明显,除对中间阶层有一定的调节作用外,如何缩小两端的贫富差距仍有待进一步的机制设计与制度安排。造成这种现象的原因通常被认为是平均税率的大幅下降抵消了个人所得税的累进性,从而使整体的收入分配效应并未得到优化。

^① 收入阶层的划分参考国家统计局的方法,将处于最高20%的收入群体划分为高收入组,之后依次为中高、中等、中低和低收入组。

^② [德]阿道夫·瓦格纳:《财政学三论》,[美]理查德·A.马斯格雷夫、[美]艾伦·T.皮考克主编:《财政理论史上的经典文献》,刘守刚、王晓丹译,上海财经大学出版社2015年版,第32页。

（二）不同性质所得的个人所得税公平性评价

1. 劳动所得、资本所得与经营所得的税制情况

根据《个人所得税法》的规定，劳动所得具体分为工资、薪金所得，劳务报酬所得，稿酬所得和特许权使用费所得。一般把个人因受雇或任职而取得的各种劳动报酬视为非独立性劳动所得，如工资、奖金、津贴等；而把个人以非雇佣的独立劳动者身份从事各种劳动或劳务而取得的报酬视为独立劳动所得，如稿酬、劳务报酬等。劳动所得被纳入综合所得统一管理，先在获得时按照税款预缴制进行预扣预缴，等到年度汇算清缴时再进行统一汇算，确认其所适用的综合税率，即劳动所得适用的边际税率最终取决于综合所得的高低，而不取决于某一项所得金额的大小。总之，可以粗略地认为，在不考虑税收预缴制所形成的税款支出的货币时间价值的情况下，劳动所得内部基本实现了税收公平。

资本所得主要包括利息、股息、红利所得，财产租赁所得，财产转让所得等，属于分类所得项目，适用20%的比例税率。针对不同金额的资本所得，比例税率基本没有税收调节作用。在资本所得的各项中，股息、红利按照全部金额征收20%的个人所得税，储蓄存款在2008年10月9日（含）后孳生的利息所得暂免征收个人所得税，财产租赁所得、财产转让所得均以收入总额减除相关成本后的余额作为税基计算征收个人所得税。

经营所得是指个体工商户从事生产、经营活动所得，个人独资企业、合伙企业生产和经营所得，以及个人依法从事办学、医疗、咨询等有偿服务活动所得。不同于劳动所得和资本所得，经营所得被允许将经营中的成本、费用、损失予以扣除，即经营所得以每一纳税年度的收入总额减除成本、费用以及损失后的余额为应纳税所得额，适用5%~35%的五级超额累进税率。

2. 劳动所得、资本所得与经营所得的税收公平性评价

《个人所得税法》将与劳动相关的所得纳入综合所得的征收范围，统一适用3%~45%的七级超额累进税率。这一规定虽然在综合所得内部实现了税收公平，但横向比较不同来源性质的所得就会发现，此次税改并未有效解决“同收入不同税负”的问题，甚至在一定程度上加剧了该问题的严重性，从而使得不同来源性质的所得的个人所得税公平性难以体现。在市场经济条件下，资本和劳动在全国范围内自由流动，全国统一市场的建立要求对流动性税基尽可能实行统一的税制。而我国个人所得税采取综合与分类相结合的征收模式，造成了劳动所得与资本所得的分流局面。这样的税制设计虽然减轻了纳税人的税收负担，但也造成了不同来源性质的所得之间的不公平性。一方面，作为创造财富的所得，劳动所得的边际税率理应低于资本所得，以维护纳税人的劳动积极性，促进社会实体经济的发展。然而，此次税改后劳动所得最高45%的边际税率远远高于资本所得20%的比例税率，从而造成了二者之间税负的巨大差异。当劳动所得较多时，劳动所得的综合税负率高于资本所得的税负率，这显然与传统的劳动创造财富的观念相悖，不能很好地体现税收公平的原则。另一方面，个人所得税法定扣除额6万元、六项附加扣除项目及七级超额累进税率政策，使得劳动所得和资本所得税负大致相当的综合所得范围为26万~36万元。因此，对于高收入群体而言，他们可以通过各种合规手段，将不同性质所得进行拆分并转移，即将劳动所得转化为资本所得，从而降低个人所得税的综合税率。显然，此次税改为纳税人提供了避税空间，这不仅损害了国家的税收权益，也降低了个人所得税的累进性，高收入与高税负不匹配，税收公平的原则没有被很好地贯彻。

经营所得不同于劳动所得和资本所得，它依附于生产、经营活动，允许扣除为获取经营所得而发生的成本、费用和损失，故而在计算税金时具有一定的灵活性和可操作性。具体而言，经营所得的五级超额累进税率制的最高边际税率为35%，高于资本所得20%的比例税率，低于综合所得（劳动所得）45%的最高边际税率，是一个税率水平适中的所得类型。比较这三类所得的税率结构及税率大小，可以得出如下结论：在现实经济活动中，当个人获取的劳动所得过高时，倾向于转化为经营所得或资本所得；当经营所得过高时，倾向于转化为资本所得。也就是说，三项所得的适用税率

呈阶梯状排列，这进一步加剧了“同收入不同税负”的问题，无法体现税收的横向公平性。同时，这也使得纳税人不同来源性质的所得之间的转移更具便捷性、隐蔽性，提高了避税操作的可能性。由于中低收入阶层的收入来源主要是劳动所得，而经营所得和资本所得多存在于高收入群体中，因此不同来源性质的所得的操控性转移，又导致税收的纵向公平性遭到损害，社会不同收入阶层之间的贫富差距进一步扩大。

阿道夫·瓦格纳从社会正义的角度论证不同来源性质的所得的征税原则：“相对于勤劳所得来说，来自于土地和投资的收入（即财产收入），应该征收更高的税。这就需要建立起累进税制，根据收入的不同来源实行不同的累进措施，或者在一般税制（特别是一般所得税）基础上征收附加税——例如对奢侈品征收附加税，或者对一般财产与资本征收附加税。”^① 托马斯·皮凯蒂在《21世纪资本论》中指出，没有全球资本税或一些类似政策，全球最富的1%人群所拥有的财富占全球财富的份额将继续无限增长。^② 这说明世界范围内的个人所得税制度总体上并未能有效抑制高收入人群与中低收入人群之间财富分配的不公平现象。为此，托马斯·皮凯蒂建议“对每个人所控制的净资产征税。对于那些全球最富的人，税收应该基于个人的净财富”。^③ 智研咨询发布的《2020—2026年中国税务服务行业市场投资及发展趋势分析报告》数据显示：2019年中国个人所得税收入为10388.48亿元，占各项税收的6.58%。^④ 根据《中国私人银行2019》的数据，在2018年参与调研的3399位高净值人士中，66%的人主要所得来源为经营利润所得，13%的人主要所得来源为工资和福利。^⑤ 可见，高收入者持有的经营所得或资本所得并没有负担与之相匹配的税率水平。不同来源性质的所得之间不合理的税率配置是当前个人所得税制度下影响税收公平性的重要因素。

（三）不同地区的个人所得税公平性评价

《个人所得税法》提高了基本费用扣除标准，由3500元/月提升至5000元/月。新的扣除标准虽然使得一部分低收入者不再需要缴纳个人所得税，减轻了其税负，但这一扣除标准实际上忽略了另一个维度上的公平性。基本费用扣除这一政策的主要理论依据是西斯蒙第提出的不能对纳税人维持生活所必需的那部分收入课税，即“税收不可侵犯纳税人最低生活费用”的税收原则。也就是说，基本费用扣除的政策规定是为了保证纳税人在维持基本生活需要的基础上承担纳税义务。然而，受历史、地理环境等各种因素的影响，在长期的发展过程中，我国东、中、西部地区的经济发展水平呈现出较大的差异性。不同地区的人均GDP与人均消费支出不尽相同，如表2所示。

表2 2019年我国东、中、西部地区人均经济指标

区域	人均GDP(元)	人均消费支出(元)
东部地区	94371.12	29149.87
中部地区	58727.86	18504.70
西部地区	53741.53	17287.09

数据来源：笔者根据国家统计局相关数据计算整理。参见国家统计局编：《中国统计年鉴·2020》，中国统计出版社2020年版。

① [德]阿道夫·瓦格纳：《财政学三论》，[美]理查德·A. 马斯格雷夫、[美]艾伦·T. 皮考克主编：《财政理论史上的经典文献》，刘守刚、王晓丹译，第32页。

② [法]皮凯蒂：《21世纪资本论》，巴曙松等译，中信出版社2014年版，第535~536页。

③ [法]皮凯蒂：《21世纪资本论》，巴曙松等译，第533页。

④ 《2019年中国各项税收收入达157992.21亿元，保持平稳增长趋势[图]》，<https://www.chyxx.com/industry/202006/876900.html>，2021年7月5日。

⑤ 《〈中国私人银行2019〉报告全文》，<http://m.sinotf.com/News.html?id=335711>，2021年7月5日。

可见，东部地区的人均 GDP 最高、中部地区次之、西部地区最低，与之相对应的是东部地区高昂的生活成本。简单来说，各地区的经济发展水平、物价水平等与居民生活息息相关的经济指标之间存在巨大的差异。因此，全国“一刀切”的基本费用扣除标准显然无法满足地区间个人所得税公平性的要求。5000 元/月的扣除标准可能在西部地区基本能够满足纳税人每月的消费、住房需求，但在东部一线城市可能仅仅得以支付房租。因此，基本费用扣除这一规定并未有效促进实现地区之间的税负平等，税收公平性没有得到很好的体现。应考虑在不同地区之间设置差别费用扣除标准，以应对各地区实际经济状况的差异性，从而将扣除标准的公平效应发挥到最佳水平。

除了基本费用扣除这一政策规定体现出较为明显的区域间税收不公平之外，由于我国的分税制背景以及区域性税收优惠的存在，区域间税收竞争也较为常见，从而进一步削减了个人所得税的公平效应。“税收洼地”是造成区域间税收不公平的一个重要因素，如霍尔果斯、喀什等都是很有名的“税收洼地”。“税收洼地”因其优惠的税收政策、优厚的财政返还以及核定征税方式，平均税负率远低于其他地区，对纳税人有强大的吸引力。

国内一些地区的地方性个人所得税优惠政策同样也使个人所得税的公平效应在地区间呈现出明显的异质性，主要包括经营所得的核定征收以及一些财政返还政策等。例如，重庆黔江、上海崇明、上海奉贤、江苏沛县、江苏宿迁、山东寿光、安徽金寨等地区，均对经营所得征收个人所得税时实行核定征收政策。以重庆黔江工业园为例，由于当地是少数民族聚集地，其经营所得在缴纳个人所得税时可采取核定征收方式：个人独资企业核定征收是按照五级累进税率制度核定，服务行业按照企业开票额的 10% 作为核定利润，然后再按照 5%~35% 的五级累进税率计算应纳税额，从而将个人所得税负担率控制在 0.5%~2.19%。^①

概言之，全国统一的个人所得税法定扣除、专项附加扣除标准以及一些区域性的个人所得税优惠政策与当前税制改革追求的公平优先原则相悖，尤其是专项附加扣除标准不能采用全国整齐划一的固定扣除额形式，因为这恰恰体现了一种税制上的不公平。不同地区的经济发展水平、居民收入水平、消费水平都是不同的，这种地区差异也需要体现在个人所得税的税制设计上。因此，个人所得税的税制改革要求在降低整体税负水平、缩小不同收入阶层之间贫富差距的同时，也应考虑地区间差异引发税收不公平的客观存在性，从而充分发挥个人所得税调节收入分配、促进公平正义的积极作用。

二、我国个人所得税征管实践的公平性剖析

税收公平作为一种价值观，不仅是历史的、变化的，而且衡量标准也是多维的，与税收实践紧密结合在一起。社会现实中的公平本身具有三重含义：一是竞争的起点公平，二是受益公平，三是道德伦理意义上的结果公平。从税收公平的角度分析，需要建立兼顾横向公平与纵向公平的实践准则，同一收入阶层群体应该承受相同的税收负担，不同收入阶层群体应该承受不同的税收负担。

一个不争的事实非常重要，即虽然我国个人所得税的名义税率不低，但最近 30 年我国个人所得税占税收收入的比重一直低于 10%。这一比重远低于其他国家，中国经济增长的奇迹并未在个人所得税方面得到充分体现。这不禁令人深思，是什么因素影响了我国个人所得税收入的增长？个人所得税的基本税制肯定是重要影响因素，但更重要的是个人所得税的税收征管实践的公平性，这可能是制约个人所得税收入增长的更为现实的因素之一。下文将从零工经济和高净值人士两个方面剖析我国个人所得税征管实践的税收公平性。

^① 蔡昌主编：《业财法税融合：大建安财税筹划平台新模式》，中国财政经济出版社 2020 年版，第 24 页。

（一）零工经济税收征管实践与税收公平性

零工经济是指自由职业者利用信息通信技术参与劳动分工过程、快速匹配劳务供给的经济业态，主要包括群体工作和借助信息通信技术完成的按需工作两种形式。零工经济成为一种新的经济业态是多种因素叠加的结果：一是大数据时代的年轻人比他们的父辈更向往自由、更灵活和更敢于创新，新经济业态的蓬勃发展为年轻一代的择业提供了更多灵活性选择，无单位约束的零工经济业态已成为当下劳动供给的新潮流；二是宏观经济下行趋势叠加新冠肺炎疫情使越来越多的人凭借专业技能、依靠打零工维持生计，这一状况可能会成为一种常态；三是数字化平台经济蓬勃发展，利用网络缓解资源错配、减少劳动力供求双方的匹配成本，大大提高了平台经济的运行效率。因此，数字化平台具有的操作便捷、成本低廉的特性吸引越来越多的线下零工向线上迁移。

零工经济对税收征管具有三大正向功能：一是零工经济促进税收增长。零工正成为一种被社会普遍接受的、灵活的就业方式，解决了一部分就业问题，促进了相关新兴产业的发展，也有效扩大了税源。二是数字化平台促进零工经济集聚，降低了税收征管的难度。在数字经济背景下，信息畅通、便捷高效的数字化平台吸引了越来越多的供需方入驻，餐饮服务、物流配送、中介服务等机构纷纷参与网络平台运营，为零工经济的集中式税收征管提供了条件。三是电子支付、微支付、第三方支付等支付方式减少了现金交易，能够实现对真实交易和应纳税额的监管与核查，便于后续的税务审计、评估与稽查。

与此同时，零工经济的发展也对个人所得税制度与税收征管方式产生极大的冲击效应。首先，零工经济游离于传统经济之外，隐蔽性强、数量多、范围广、成本低，从而进一步加大了税收征管的难度。大量灵活就业人员存在不按税法申报纳税的情况，包括故意逃避纳税义务和因知识、经验欠缺而没有能力实现税收遵从两种情形。其次，数字化平台摆脱了地域和时间的限制，可以利用相对零散的工作安排增加平台的运营成本，并利用征收率较低的小规模纳税人身份规避纳税，使个人所得税出现一定程度的流失。最后，数字化平台能够提供基于劳务报酬项目的增值税专用发票，从而使无法抵扣进项税额的工资薪金项目向劳务报酬项目转化，增加了接受零工经济模式的企业与社会机构的增值税抵扣力度和税前列支金额，使企业所得税也呈现下降趋势，从而影响了税收的公平性。

零工经济的发展及其对税收的冲击，再次提醒我们思考个人所得税的公平性问题。这种灵活用工模式转变薪酬给付方式的做法无疑改变了薪酬体系所适用的税收政策。具体而言，员工与企业之间的劳动关系或劳务提供者与企业之间的劳务关系转变为一种类似于业务承揽的关系，由灵活用工平台作为业务承揽活动的组织者（组织完成合同签订、交易、支付等），并最终为委托方开出发票。因此，原来的劳动报酬和劳务报酬统统不存在了，取而代之的是企业对于具体的业务承揽给予合同约定的报酬。

不过，这种改变薪酬体系的实践创新模式虽然在实践中已经屡见不鲜，但实际上并未得到现行税收政策的完全支持和税制的合法确认。这一模式创新是否会造成薪酬给付方的税收流失？其底层逻辑是否由薪酬体系的税负率过高所致？它是否暗示着个人所得税体系的实际运行有失公允？目前，针对这些问题还没有权威答案和明确政策。根据相关法理和实践操作分析，至少存在一些争议或有待商榷的地方。人力资源和社会保障部、国家发展改革委等八部门联合发布的《关于维护新就业形态劳动者劳动保障权益的指导意见》（人社部发〔2021〕56号）^①首次明确平台用工的特殊性，在现有劳动法体系中确立了除“有劳动关系”“无劳动关系”外，不完全符合确立劳动关系情形的“第三

^① 《维护新就业形态劳动者劳动保障权益！多部门联合发布指导意见》，<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1706085669102490613&wfr=spider&for=pc>，2021年7月5日。

类劳动者”，这为外卖骑手、网约车司机、电商主播等构建了权益保护网。当然，还有一些灵活用工模式亟待政策完善与有效监管。因此，在当前社会经济背景下，政府及税务部门有必要加强对零工经济的税收监管，捕捉其发展动向，对线上和线下各类零工经济实行同样的个人所得税政策与税收征管要求，加强对灵活用工平台以及个人线上提供服务的规范化监督与税收管理。

（二）高净值人士避税定式与税收公平性

高净值人士避税的现象在全世界范围内都比较普遍。在美国，很多跨国公司的董事长或者 CEO 在财富排行榜上名列前茅，但他们的年薪却仅为 1 美元。这些富豪多为企业的重要股东甚至控股股东，坐拥庞大金额的股权，但却通过“一元年薪”游离于个人所得税监管制度之外，合法规避缴纳边际税率高达 45% 的个人所得税。他们一般通过股息红利的方式获取财富，其实际税率由 45% 降至 20%，从而有效规避了个人所得税负担。

现阶段，我国收入阶层存在严重分化，高净值人士特别偏好通过设立家族信托的方式进行避税。家族信托是高净值人士经常采用的实现长期财富规划与风险隔离的重要工具。高净值人士通过家族信托将资产委托给信托公司打理，委托资产的所有权就不再归属高净值人士本人，但相应的收益依然根据其意愿收取和分配。家族信托有效实现了资产的所有权与收益权的分离，如果高净值人士离婚分家、意外死亡或被人追债，这笔钱都将独立存在，不受任何影响。所以，家族信托因有助于帮助高净值人士实现资产避税和财富传承而受到青睐。

针对综合所得的超额累进税率制度，高净值人士还倾向于采取一系列手段将各类归入综合所得的劳动所得予以分解或转移，从而形成一种典型的个人所得税避税定式。例如，高净值人士本来需要通过以劳务报酬的方式取酬，但由于累进税制会抬高其收入的平均税负率，他们就会采取如下途径分解或转移劳务报酬：一是将其应获取的劳务报酬转化为家庭成员的报酬，当然家庭成员必须适用较低的边际税率以实现有效避税；二是将其应获取的酬金转移至“税收洼地”，比较典型的如影视界演员或导演将其酬金转移至新疆霍尔果斯、西藏拉萨等地区发放，甚至利用自贸区、自贸港等特殊区域的税收优惠政策规避个人所得税；三是将其应获取的酬金转化为个体工商户或独资企业、合伙企业的经营所得，从而适用 5%~35% 的五级超额累进税率。

上述高净值人士的避税问题，暴露出我国个人所得税征管实践中的税收漏洞，损害了个人所得税征管执法的公平性。因此，税务部门应加大税务稽查力度，查证相关业务活动与交易实质，有效遏制高净值人士的避税行为。

三、提升个人所得税公平性的制度优化路径

综上所述，我国个人所得税还存在较多的制度缺陷，需要进一步强化个人所得税改革，真正建立起一种公平性和科学性兼备的个人所得税制度。

（一）完善个人所得税的税率结构

1. 税率结构的调整方向：劳动轻税、资本重税

个人所得税汇算清缴将工资、薪金所得，劳务报酬所得，特许权使用费所得，稿酬所得这四项劳动所得视为综合所得，并要求合并计税，这在无形中提高了劳务报酬所得、特许权使用费所得、稿酬所得的适用税率，增加了个人所得税的综合税负率，遏制了社会民众的劳动积极性。从后金融危机时代个人所得税改革实践来看，全球个人所得税改革又重回减税之路，“以降税率、窄税基的方式持续降低劳动所得税负，将中低收入者作为主要减税对象，并持续提升资本所得的税率”。^① 因此，

^① 国家税务总局成都市税务局课题组：《全球视野下我国个人所得税改革研究：比较、评估与优化》，《国际税收》2020 年第 10 期，第 34 页。

笔者提出以下两点个人所得税的税率结构优化建议：第一，在税率级距调整的基础上降低综合所得的适用税率，重塑“劳动轻税、资本重税”的观念，提高中国特色社会主义制度下的劳动者积极性，鼓励劳动者为社会创造更多的财富，尤其要对拥有专业技术特长的专家型人才给予一定的税收减免待遇。第二，在我国个人所得税征收实践中，前三个低税率经常使用，而后两个高税率基本上很少使用，这暗示着我国对高收入阶层的税收监管漏洞较大，税收调节收入分配、缩小贫富差距的功能在弱化。我国应借鉴国际立法经验，将投资收益、财产租赁所得、财产转让所得等财产性收入和资本利得纳入综合所得的课税范畴，防止高收入阶层通过收入分拆和性质转化等手段将劳动所得转化为财产性收入或资本利得，从而避免适用高边际税率，导致税款流失。

2. 不同收入阶层分类管理：降低综合所得的实际税负率

按照莫里斯（Mirrlees）的最优税制理论，对高收入者和低收入者适用相对较低的边际税率，对中间收入者适用相对较高的边际税率，这一结论被经济学界称为倒“U”型最优税率结构原理。该理论是在充分考虑公平与效率的基础上得出来的，即个人所得税的边际税率不宜过高，边际税率越高，其替代效应越大，超额负担也越大。因此，在“简税制、宽税基”的前提下，过高的边际税率不仅会导致税收效率损失，而且也难以达到税收调节收入分配的目的。相反，个人所得税在较低的累进税率条件下更容易发挥收入调节作用。总之，我国需要对累进税制的税率级次进行精心设计，针对不同收入阶层构建公平的个人所得税制度体系，实现不同收入阶层的分类管理，适当降低综合所得的最高边际税率，在减轻中低收入阶层税负的同时兼顾对高收入阶层的税收监管与调控，不断提高个人所得税对不同收入阶层的分类管理能力。

（二）引入法定扣除额动态调整机制

制定法定扣除额的初衷是维护个人生计权益，这是《个人所得税法》体现民生思想的地方。随着宏观经济环境中物价水平的变动，法定扣除额也须随之动态调整，这样才能确保法定扣除额实现维护个人生计权益的目的。从《个人所得税法》多年的实施过程来看，我国自1980年开征个人所得税以来，40余年间共调整过四次法定扣除额，从1980年的每年800元调整到2018年的每年6万元。但是，基本上平均十年一改的调整速度显然不能满足我国经济发展要求，而长时期偏低的法定扣除标准造成税收红利在部分人群中消失，导致个人所得税的再分配效应被削弱。此外，不同地区之间的经济发展水平、居民收入水平、消费水平不同，需要根据各地具体情况制定差异化的法定扣除额标准，而动态调整机制则能适应这一要求。因此，我国应在个人所得税扣除制度基础上引入法定扣除额动态调整机制，即借鉴美国、英国的做法，根据每年的通货膨胀率及不同地区的经济发展水平，对法定扣除额标准实行指数化调整，推行动态法定扣除额制度。

（三）重点监控个人所得税的隐蔽性避税行为

《个人所得税法》对综合所得采取年度汇算清缴制度，这在无形中提高了综合所得的适用税率，增加了个人劳动所得的实际税负率。面对综合所得的高税负率困局，个人获取的一部分劳动所得可能会出现转移、转化或被分解处理的现象，从而导致典型的个人所得税隐蔽性避税问题。例如，部分灵活用工平台、电商平台以及交通、服务类共享经济平台存在明显的制造虚假业务、虚开发票等税收违法行为。针对此类避税甚至逃税等违法行为，税务部门应加强对平台经济的税收监管，加大税务稽查力度，以降低这些行为发生的概率及其带来的危害。此外，自然人还会利用转让定价进行避税，这集中体现在操控财产转让（包括股权转让）所得、特许权使用费所得和高附加值劳务所得等方面。因此，对于不合理的关联定价、不符合商业目的原则的交易活动以及不当税收利益转移行为，应该开展反避税调查。

（四）完善个人所得税汇算清缴的奖惩机制

目前，与我国个人所得税汇算清缴工作相配套的奖惩制度不够完善，对纳税人自行申报纳税的

约束力较弱，纳税人积极性不高，存在逃避税收现象，降低了纳税申报的效率。因此，有必要建立一套完善的个人所得税汇算清缴奖惩机制，对纳税人的相关行为做出明确约束。借鉴美国“三号合一”的方式，将个人身份证号码、税务代码和社会保障号码相统一，及时锁定纳税人的身份，并借鉴日本的纳税信用管理体系，将纳税人的纳税情况与个人信用相关联，直接挂钩社会信用管理体系，给予逃避税款者严厉的惩罚。同时，对于自觉申报缴税的纳税人，在其纳税遵从度达到一定标准时给予奖励，以提高社会各界人士的纳税遵从度。

（五）加强个人所得税数字化征管平台建设

个人所得税的预扣预缴与汇算清缴的网上操作对数字化税收征管平台建设提出了较高的要求。税务机关不仅需要建立一套清晰明了的网上申报系统，并开设线上纳税咨询服务，同时还要对纳税人的真实收入信息与自行申报信息进行整合比对。庞大的工作量要求强大的税收征管平台作支撑，以实现涉税信息的实时共享。

目前，我国数字化税收征管系统并不完善。随着个人所得税网上申报的普及，需要构建一个现代化程度更高的数字化税收征管平台，以进行涉税信息处理；同时，应简化个人所得税汇算清缴的操作程序，因为复杂的流程和繁琐的体系通常是无效率的，而且也会因为过于复杂而导致不平等，甚至纳税人会因花费过多精力而逐渐失去缴税的耐心。应以“简税制、宽税基、低税率”为宗旨推进个人所得税的征管与汇算工作，从而推动个人所得税汇算清缴不断迈向高效化、便捷化、普适化。

（责任编辑：任朝旺）

Multidimensional Evaluation of the Fairness of China's Personal Income Tax and the Path of System Optimization

Cai Chang

Abstract: Personal income tax embodies the principle of taxability by quantity and demonstrates the fairness of taxation. This paper starts with the origin and development of personal income tax, and evaluates the fairness of China's personal income tax from the perspectives of different income classes, different income natures and different regions. It analyzes the policy application of the gig economy taxation and the tax evasion pattern of high-net-worth individuals at present. Moreover, in consideration of the requirements for China's current tax reform, the following system optimization paths are proposed to improve the fairness of personal income tax: First, improving the tax rate structure of personal income tax; Second, introducing a dynamic adjustment mechanism for statutory deductions; Third, focusing on monitoring the hidden tax evasion of personal income tax; Fourth, improving the reward and punishment mechanism for the final settlement of personal income tax; Fifth, strengthening the development of a digital collection and management platform for personal income tax.

Keywords: personal income tax; tax fairness; final settlement; tax system optimization