

税收法治视角下我国个人所得税的税收改革研究

苏吉余

浙江经济职业技术学院, 浙江 杭州 310018

DOI: 10.61369/SSSD.2025170021

摘 要 : 本研究从税收法治的视角出发, 参照我国历次个税制改革的实践、比较考察了我国个人所得税制度的历史演进、价值定位及存在问题, 并且参考了个人所得税制改革的国际经验。研究发现, 我国个人所得税制度在税收法治思路、征税重点、费用扣除金额等方面仍存在诸多不足。基于税收法治视角, 本文提出了完善法治服务思路、征税重点迁移、完善立法权威、推进公平原则维护等法治化跃迁的改革路径。

关 键 词 : 个人所得税; 税收法治; 税收改革

Research on China's Individual Income Tax Reform from the Perspective of Rule of Tax Law

Su Jiyu

Zhejiang Technical Institute of Economics, Hangzhou, Zhejiang 310018

Abstract : This research, from the perspective of rule of tax law, examines the historical evolution, value orientation, and existing problems of China's individual income tax system by referencing the practices of past tax reforms in China and drawing comparative insights from international experiences in individual income tax reform. The study finds that China's individual income tax system still has numerous shortcomings regarding the rationale of rule of tax law, the focus of taxation, the amount of deductible expenses, among other aspects. Based on the perspective of tax rule of law, this paper proposes reform paths for a transition towards greater legalization, including improving the rationale of legal services, shifting the focus of taxation, enhancing legislative authority, and advancing the maintenance of the fairness principle.

Keywords : individual income tax; rule of tax law; tax reform

一、问题的缘起

2023年8月30日, 由国家税务总局发布了国家税务总局公告2023年第14号关于个人所得税有关专项附加扣除标准政策的公告。该公告进一步完善了我国个人所得税专项附加扣除政策的相关规定, 由于其遵循了程序正义、民主科学的立法原则受到广大民众的关注, 一时成为舆论热议的重点。环顾改革开放以来我国7次个人所得税的税改历程, 伴随着我国经济改革的步伐, 个人所得税的改革在整个收入分配体制改革中的重要性日益凸显。在当前我国急需刺激内需的条件下, 由于个人所得税与普通居民的个人生活息息相关, 作为一种影响到居民收入的直接税, 它深刻关系到国家与自然人(家庭)之间的收入分配。它给普通居民带来的税痛极为显著, 由其所形成的收入分配效果自然为社会关注。

尽管个人所得税在理论上有着较强的收入分配功能, 但是在现实实践中由于税制、征管在程序正义或结果正义上的偏差, 导致经历7次税改仍很难说取得了较为理想的效果。尽管我国个人所得税在筹集财政收入的必要功能日益显著之外, 收入分配调节

功能尤其是保障民生推动税收公平正义仍未能发挥出制度性的效能。客观地说, 我国个税的第7次税改采用的综合与分类征收的“混合制”有其积极价值, 尤其是推动提高个税起征点、增加专项扣除、专项附加扣除以及其他扣除等政策, 均对中等收入群体产生积极且有益的影响。

显而易见, 税收法治原则在未来我国个人所得税的税制改革居于核心地位。因为随着个人所得税改革的演进, 如何制约和规范我国政府在立法中的角色定位, 如何切实保障纳税人个体的生财权利、区分针对其劳动所得和资本所得合理采取征税方式, 都是立法者和政策制定者需要认真审视的法治问题, 这样的法治问题是我国顺利推进经济改革、有效实现目标的制度基石。

二、税收法治视角下我国个税的价值与定位

(一) 核心价值: 社会公平与国家治理的“天平”

我国个人所得税在设计之初就履行直接税和属人税的职能, 必须根据纳税人的具体收入情况, 确定其税收负担能力, 推进

税收公平和量能课税原则的落实。而我国居民收入的基尼系数在2020年以来一直保持在高位运行的态势，它们分别是0.468、0.466、0.467、0.47、0.468，均是高于国际公认的警戒线0.4的标准。这样的税改结果与我国个税税改的愿望仍然存在着较大的落差。考虑到第6和第7次税改的初衷，无论是生计费用扣除标准的提升、专项附加扣除的设计和细化都深刻地体现了税收法治的精神、揭示了保障人权民生的意图。税改的细节之处特别在于适用低税率的中低收入级距拉大，无疑是针对中低收入群体的立法照顾，这既符合税收法治的精神又契合我国居民收入分配的现状^[1]。

从税收法治视角，最新税改切实推进了税收法治和税收公平原则的落实。其中，工资薪金所得的费用扣除标准的提高，显然关注到了居民个人不断提高的生活成本；专项扣除、专项附加扣除的增设非但体现了量能课税、保障民生的税收法治精神；而针对中低收入群体的低税率适用范围的扩大显然照顾了这一群体的权益。所有这些税收制度上的设计改革都是秉持公平与正义的原则去重塑我国原有的个税的格局。

（二）税收法治：我国个人所得税的价值所在

税收法治是指一国税收政策的法律之治，即依赖于税收法律将税收的征纳行为纳入法治约束的轨道，其核心在于良法善治。税收法治是一种由全国人大及常委会正式订立、程序性执行，税务机关、纳税人及涉税中介机构均需要遵守的，具有强制性和权威性的规则体系实现的社会治理方式。公正性、明确性、透明性和稳定性是税收法治的基本特征^[2]。

税收法治化体现在规范和制约政府的立法、征税和用税等方面的权限，保障个人的税收权益和明确个人纳税义务的政策内容和政策程序。而税收政策的规范化、程序化的过程，具体表现为两个方面：内容的法治化和程序的法治化。内容的法治化即政策内容不能与现有法律法规相矛盾相抵触，待政策内容成熟完善之后，将其以法律形式予以固化，政府税收行为只能在法律授权范围内行使，它不拥有超越税收法律的特权，它必须承担起税收法律所规定的责任。程序的规范化即政策从制订、执行、落实到上升到法律的过程均应遵循正当既定的程序，整个程序形式需要符合法律的规定。尽量减少或避免不必要的“税收裁量权”所给征纳双方带来的寻租空间以及给纳税人造成法律上的困扰。

（三）全员参与：我国个人所得税的功能定位

在我国经历的7次税改过程中，公民个体的积极参与始终是体现税收法治化的重要一环。除了常规的公开征求意见阶段，公民个体可以各抒己见踊跃发表看法，更为重要的是，在针对不同收入群体召开的专题听证会中，立法者可以与公民个体有效互动、积极讨论，针对立法中的重点难点展开辩论和质疑。个人所得税的立法由于影响范围深远，不同阶层、人群的意见博弈会推动立法的民主化、法治化的进程。尤其是针对个税的专项附加扣除标准的制定，理应允许建立一种标准的动态调整机制，由人大代表或政协委员甚至是普通市民参与到扣除标准调整的讨论中来。税收法治化的成熟形式一定形成了“纳税人－征税机关－立法者”三位一体的利益博弈的共同体。这促使公民个体在税收法治化进程不但感受到义务约束，更能体验到作为纳税主体的权利尊严^[3]。

三、“良法善治”法治化思路是我国税收改革的法治化跃迁的路线图

（一）建立“义务本位”向“权利本位”嬗变的税收法治改革（形成正态分布式的收入分配格局）

尽管我国个人所得税的改革基本上与改革开放的进程几乎同时起步，但是经历了七次重大改革的个税依然令人困惑。鉴于我国的税收基本法尚未成型，我国宪法第56条所规定的“公民有依法纳税的义务”几乎彰显着纳税人的“义务本位”的思想，而“权利本位”的思想鲜见于我国税收学者的文章中。纵观我国个人所得税7次税改的历史进程，在改革开放之初我国较为强调“义务本位”的税收法制是可以理解的，这是迫于当时筹集财政资金的迫切需要。发展经济改善人民生活是当时税收立法的基本立场。随着我国经济发展的深入，个人所得税的收入筹集功能慢慢地让位于收入分配的功能，那么强调“权利本位”的税改思路逐渐在个税税收实践中作为税收法治的形式确立起来^[4]。

（二）征税对象重点由“劳动所得”向“资产所得”迁移

尽管我国目前针对劳动所得（工资薪金所得、劳务报酬所得、稿酬所得和特许使用费所得），实行了年终的按年计税和平时的代扣代缴两种计税模式，而对于资产所得的计税一般均采用按月的代扣代缴。相对于资产所得实行的比例税率，劳务所得所适用的7级超额累进税率显然更加繁重和繁琐。而针对劳动所得征税的群体主要是中低收入人群，大约占我国个税征税人群的近9成，针对资产所得征税的群体主要是中高收入人群，他们占我国个税征税人群的比例不足1成。在当前税制下，劳动所得通常面临高边际税率且预扣预缴较为严格，严重抑制劳动者的积极性；而资本利得、利息股息红利所得、财产租赁所得、财产转让所得等实际税率（20%）低于劳动所得的平均税率，加剧了马太效应的发生。更令人感到不安的是，全球资产总额/GDP比例从1970年的200%上升至2023年的400%（IMF数据），但是资产所得的个税并未实现同步增长。资产所得的税基潜力有待挖掘^[5]。

（三）养老、住房、教育三座大山对于费用扣除金额造成的动态影响

尽管我国第7次税改中已经提出了专项扣除、专项附加扣除和其他扣除等项目来减轻对于民众生计造成的压力，但是它远未达到可以消除民众生计压力的程度。

①针对生活成本的问题，个人建议采用差异化扣除标准。比如可以按照地区生活成本的不同设置动态扣除系数（如一线城市住房贷款利息扣除可以上浮60%，二线可以上浮40%，三线20%等）。而对于某些低收入群体扣除应纳税所得额后低于最低收入标准的家庭发放税收补贴，试行“负所得税”的税收机制。

②对于个人养老方面，可以试行“个人递延型养老扣除”，即允许公民个体按照收入的10%比例存入个人养老金账户，平时并不计入应纳税所得额；待等到退休时将提取金额的50%计入应纳税所得额。这样既缓解了老年人的未来养老压力，又可以将其收入递延实现。

③对于个人住房方面，建议实施“首套房税收抵免”的优惠政策：按照房价金额的1%直接抵免个人所得税的应纳税额，最高

不能超过5万元/年。直接降低年轻夫妻购买首套住房时的还款压力,鼓励他们不降低婚后生活水平的同时促进生育水平的回升。

④实行教育信贷的税收优惠:对于助学带来利息允许双重税前扣除,既可以是借款人,又可以是共同还款人,扣除时间可以从教育者毕业后开始工作后计算。对于热衷于自学或努力上进者,申请设立“终身教育扣除账户”,该账户涵盖职业技术培训等持续性教育支出等。

对于抚养受教育者的家庭来说,允许家庭每年定额存入免税账户(2.4万元/人),用于其基础教育阶段至高等教育各阶段的学历教育。

(四) 规范个税的地方政府减免,强化税收立法的法治权威

①构建起法治约束的框架。建议修订《税收征管法》,拟订《税收基本法》,明确税收法定原则。进一步将地方政府的税收优惠权严格限定于法律授权范围,禁止越权减免。在《税收基本法》或《个人所得税法》中,明确增设“地方/行业特别减免条款”,界定授权边界与相关的程序要件。

②拟定负面清单制度。由国务院或者全国人大拟定《个税禁止性税收优惠目录》,明确将“财政返还”、“财政补贴”或“税收洼地”等变相减免纳入禁止范畴,增强我国个人所得税法的严肃性。此举在于规范和约束地方政府的不法行为。

③建立动态的央地个税分成的调整机制。国务院有必要在税收征管的法律文件中明晰地方财政需求的增长必须与税收遵从度相结合。所有的减免矛盾或纠纷均在法律框架内规范或者解决,并不需要通过行政命令的方式来处理。

(五) 效率原则适当地向公平原则让步,推动消费力松绑解放

尽管第7次税改在我国取得较大的进步,将我国分类式个税征收模式向混合式的征收模式转换,它有效促进我国个税从注重效

率原则向注重公平原则的倾斜,在当前特殊经济情境下促进消费潜力的一次松绑。

①简化超额累进税率的层级,简化税率负担。建议将目前综合所得的按年计税或工资薪金所得/劳动报酬所得的预扣预缴适用的7级超额累进税率简化为3-4级,最高边际税率由原来的45%逐步降低至40%。经济学揭示,拉弗曲线显示过高的边际税率抑制了劳动供给,从而促使劳动者选择以休闲代替劳动。OECD国家平均最高税率约为41.6%。

②将财产所得也纳入综合所得的计征范围。建议将资本利得、财产转让所得、财产租赁所得、利息股息红利所得等均纳入综合所得的范围,均统一采用超额累进税率予以计征。

这样既将原来的综合所得和财产所得的界限抹平,又将两者所得的计税方式统一起来,让纳税人尤其是中低收入群体感到公平和正义^[6]。

四、我国个人所得税税收法治的改革展望

我国个人所得税未来的改革底层逻辑一定是由原来的“管理本位”逐渐过渡到“服务本位”,即真正地服务于每一位公民个体的自由、财产或权利。个人所得税税制改革在我国不应仅是汲取财富的工具,更是调节社会公平、守护公民财产权益、赋予个体自由发展的治理机制。在税收改革的实践中需要平衡劳动所得与资本所得的课税方式与征收思路,这需要立法者从更为广泛的税收法治的视角去审视个人所得税的改革,切实在未来的《税收基本法》中有效确立纳税人的权利章节,最终实现税收法定主义与国家治理现代化的深层契合。正如詹姆斯·托宾所言:“对纳税人最好的尊重,就是让每一个硬币的流向都经得起阳光的审视”。

参考文献

- [1] 刘剑文. 法治财税论——治理现代化的中国进路[M]. 北京: 中国财经经济出版社, 2017.
- [2] 咸春龙. 中国个人所得税流失及其成因研究[M]. 北京: 中国经济出版社, 2012.
- [3] 陈红国. 个人所得税法律制度的演进路径[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2014.
- [4] 王利明. 法治: 良法与善治[M]. 北京: 北京大学出版社, 2015.
- [5] 李林木. 高收入个人税收遵从与管理研究[M]. 北京: 中国财政经济出版社, 2013.
- [6] 徐晔、袁莉莉、徐战平. 中国个人所得税制度[M]. 上海: 复旦大学出版社, 2010.