

# 构建“民生价值”取向的我国个人所得税改革路径的思考

苏吉余

浙江经济职业技术学院

**摘要：**反映我国居民收入差距的基尼系数一直居高不下，日益呈现出令人不安的贫富差距。因此，一直以来全国两会均在扎实地推动居民收入实现“共同富裕”。就个人所得税税制而言，如何构建围绕民生价值的价值取向去实现切实缩小居民的收入差距，努力迈向共同富裕的阶梯是我国个人所得税改革面临的巨大挑战。本文分别从征税模式、内容侧重、费用扣除标准、通胀形势等方面来论述推进改革个人所得税的税制内容，以便真正实现税法实践中的“民生价值”。

**关键词：**民生价值；个人所得税；改革路径

**【DOI】** 10.12252/j.issn.2096-6288.2023.03.114

## 一、民生价值的困境

据中国统计局官方公布的数据，我国居民收入的基尼系数在2018-2022年间一直在0.468-0.464之间徘徊，尽管超越了0.4的收入警戒线，但仍有维持高位震荡的态势。而一份来自2022年网络流传很广的中金公司关于居民收入数据的调研报告宣称，中国人月收入在5000元以下的人口达到了13.28亿，占全国人口的94.87%，月收入在20000元以上的人口统计数字仅是70万人，占比不足0.5%，呈现出金字塔形态的收入格局。按照中金公司的数据调研，我国居民收入的基尼系数理应超过0.6的贫富差距的矛盾临界点，这是非常令人困扰的。

即便我们相对保守地采信中国国家统计局的数据，我国居民收入差距的现实也是令人不安的：四十年改革开放的成果带来的并不是居民收入分配呈现出理想中的正态分布的格局，相反地，它最终表现出的金字塔分布形式透视出我国财富分配的不均衡、不公平和极端化的特点。如果不加以规范和约束，目前收入差距所呈现的心理落差只会日趋显著，民生价值目标就会被收入分配的困局所偏移，改革开放初衷必然会因为现实收入困局而失去说服力。在这里，民生价值是指人的幸福、人的尊严、社会公正、社会和谐。那么如何去实现居民的民生价值呢？如何利用税收工具（例如个税）来规范和制约收入分配差距的拉大，已经无可避免地摆在决策者的面前。

收入分配制度改革是我国促进居民共同富裕的基础性制度，它在全面建设社会主义现代化国家战略安排中居于核心地位，也是全体公民期盼实现共同富裕的根本

所在。这是未来针对我国现实国情所做出的国内国外双循环并重，以国内循环为主，实现共同富裕的重大战略部署。

## 二、为什么需要构建“民生价值”取向的个人所得税的改革路径

在我国特色社会主义语境下，民生价值的取向是指什么？学界对此有着不同的见解：一种观点认为：当前民生价值的思想和实践的价值追求在于，是人的幸福、人的尊严、社会公正、社会和谐。另一种观点则认为：这是我党的最新执政理念。以人为本是民生价值取向的最基本认知。综上所述，无论哪一种认知，其实民生价值取向最为关键的着力点在于“以人为本”，而幸福、尊严、公正、和谐都是“以人为本”的衍生价值，两者是纲与目的关系，纲举目张。只有厘清纲目，民生价值取向的含义才能准确予以把握。

学者杨盛军认为，“税收正义”是财税国家之税法的核心价值，税收维系着一个国家政府机关的正常运行，它同时关涉着个人生存权、财产权与发展权，以及社会整体的福利水平。这里的税收正义，除了税收在维持国家财政的收入功能之外，最为关键的是指税收的分配功能实现居民收入的公平分配，彰显税收的“民生价值”。一种税收体制的“民生价值”的基础，在于其能够实践平等课税、公平税负和效率征收的理念。而“共同富裕”的和谐社会则需要公平合理的税收体制作为支撑，需要一个真正体现程序正义、结果正义和制度正义（体现“民生价值”）的税收体制的构建。

中国四十多年的改革开放的历史就是渐进式的城市

化进程。在这伟大的历史变革中，教育、住房和医疗形成了新的“三座大山”压在每一位个体身上喘不过气来。民众需要承担的20年教育费用、30年房贷支出和20年医疗养老费用均是无比沉重，通过税收民生价值的彰显来减轻税负已经成为民众望眼欲穿的希望之光。在个人所得税的税制设计上，主流思想主张根据综合所得概念针对宽所得税基课以累进的税率，通过税前扣除和各种减免实现“民生价值”的目标。这一思想强调通过税基来实现税收的横向公平，通过累进税率来实现税收的纵向公平。这一理念指导下的综合税制（包括其过渡形态的混合税制）设计长期以来是很多国家的现实选择。

安德里斯（Andreas）在税收累进的衡量标准中指出综合所得才是真正能够使累进税率发挥作用的基础，通过再分配的累进税率可以实现更大程度上的公平。杨（Young）指出政府选定社会福利函数的形式后，就确定了政府的公平目标，然后通过设计合理的累进税率结构来实现收入的再分配。而哈耶克（Hayek）在他《税收与再分配》中只认可征收单一比例税率的个人所得税，强烈反对累进税率。他支持在综合税基的基础上征收单一税率，认为综合所得税为社会提供了一条规则，能够限制政府的无限制权力的扩张，以实现“终极自由”。除了这些税制的纵向公平所能带来的“民生价值”外，横向公平的税制设计则给中低收入者的“民生价值”赋予更多意义。阿特金森（Atkinson）从综合所得的扣除项目的角度研究了税率的累进程度，他认为税前的扣除项目实际上可以改变税率的累进程度和税收负担。

### 三、如何去构建“民生价值”取向的个人所得税的改革路径

2019年我国最新一次的个人所得税改革采用的是混合型的课征税制。较之以往所采用的分类型的课征税制，无疑这是近四十年税改以来最大的一次进步。本次税改的理念不但提升个税的免征额（升级至5000元），并增加了多层次的税前扣除，把工资薪金所得、劳务报酬所得、稿酬所得、特许使用费所得合并为综合所得按年计税，其他非劳动性所得仍在沿用分类征收办法。尽管本次税改较之以往进步很大，但是对比个人所得税制度较为完善的国家仍存在着一定缺陷，亟待在未来的税改中予以完善。

#### 1、综合型征收模式更为注重“民生价值”

真正能够体现“民生价值”的个税税改应该是“个性化”的。所谓“个性化”是建立在综合型应税所得的基础上针对不同的纳税人设置不同的生计扣除、专项扣除、专项附加扣除，辅以不同的征收税率。首先，混合型课税仍然以劳动类所得（综合所得）和非劳动类所得“二分法”为前提，然后给予两者不同的计税办法予以课征。令人难堪的是，我国的劳动类所得一直占据个税税额的近6成左右，个人所得税几乎沦为了尴尬的“工资税”。而资本资产所得的课税不但平均税率较低，并且其税收负担也是相对较轻。这样的底层逻辑令人困惑，对于同样作为纳税人的所得，无论是劳动所得还是资本资产所得，现实中税法困境最终导致的是高收入群体可以从个税缴纳中获得收益，这与个人所得税的立法宗旨相悖。有鉴于此，综合型的征收模式应该提上日程，针对个人取得的全部收入，扣除掉生计费用、专项扣除与专项附加扣除后，辅以超额累进税率予以征收。当然，我国可以模仿先进的经验，促使纳税人选择在个体或家庭两种单位模式征收，切实降低家庭的生活生育赡养成本，有效提升家庭的“民生价值”。

#### 2、资本资产所得亟待规范，压缩贫富差距

我国的资本资产所得的税收负担相对较轻，针对这些税目征税模式的诟病始终不断。即便现在的分类制模式，资本资产所得依然可以通过转移（变换）所得、隐瞒收入、影响政策优惠等手段予以规避。至于财产收益，财产租赁和财产增值过程中发生的维修维护费用以及财产的市场价值的确认本身就是一个复杂的过程，因此，其税基确立相对而言较为艰难，更不用说，资本资产增值过程中可能因为人为因素导致的各种“猫腻”的存在。目前我国针对资本资产所得采用的是比例税率，相对于综合所得实行的累进税率，个人所得税对其他收入类型的非综合所得项目调节能力相对欠缺。不言而喻的是，财产性收入和资本性收入在高收入群体中的收入比重较大，因此逐步将资本资产所得纳入综合所得的征税范围，将目前混合型的课税模式转型为综合型课税模式。这种转型不仅有利于提高个税针对高收入者分配调节的力度，体现公平税负的程序正义，还有利于增加个税税收收入的规模，缩小日益增加的贫富之间收入差距，提升中低收入群体的“民生价值”。

### 3、改进与民生相关的费用减除标准

我国个人所得税的基本减除费用标准已经超过了最大化收入再分配效应的拐点，因此每次提高减除费用标准，税式支出都会不必要地补贴给高收入群体。这一思想较之以往不断提高免征额的实践有着较大的回旋余地，并且提供更多的税收优惠。随着三年疫情影响而导致当前经济形势较为困难，即便保持目前基本减除费用不变的情况下，它所带来的调节收入分配的效果应该愈加显著。在未来经济形势企稳之后，建议考虑采用税收抵免制度部分替代减除费用办法。具体而言，未来可以考虑将部分专项附加扣除改为税收抵免制度，如婴幼儿护理、学前幼儿教育、老人赡养看护等项目由原来的专项附加扣除按照一定比例（30%）折算后作为税收抵免额。这一措施不仅可以简化日益复杂的个税计算，它也不会增加税收征收成本和纳税遵从成本。显而易见的是，日常生活的教育、医疗等生活压力将会减轻，有效改善中低收入群体的“民生价值”，加大后的分配调节力度有效促进共同富裕。

### 4、缓解通货膨胀带来的“民生困境”

规则公平强调所有纳税人在国家征纳税活动中参与纳税的规则必须是公平正义的，即针对所有的活动过程的约束是一致的，也称程序正义。程序正义者认为，在统一的纳税规则的规范下，个人所得分配与个人贡献的税额相一致才是公平的、符合正义的。

央行数据显示，截至2022年12月末，广义货币（M2）余额266.43万亿元，同比增长11.8%，增速分别比上月末低0.6个百分点，比上年同期高2.8个百分点。天量的货币投放尽管在CPI上体现得不明显，但是因为物价传递时间可能存在着的滞后效应，未来的物价大概率会上涨。为应付日益增加的生活成本，纳税人的工资薪金所得甚至综合所得略有抬升，但是体现在7级的超额累进税率表中它所适用的名义税率会发生“税档攀升”现象，最终导致这部分纳税人的税额负担增加，“民生价值”会出现下降的趋势。针对通货膨胀所带来的税收困境，很多西方国家采取的是每隔两年左右审视物价变化（CPI超过3%），一旦超越了物价界限，伴随着生计扣除、专项扣除或专项附加扣除等费用减除标准均可以做对等的调整，尽量减缓或对冲由于通货膨胀给

纳税人带来的“民生价值”困扰。

### 四、总结与展望

若想提升中低收入群体的“民生价值”，个人所得税必须在税基、税率甚至税收优惠等方面发挥其再分配效应的功能。基本减除费用标准过高其实并不能改善个税的再分配效应，实践中采用税收减免制度则更为科学合理。按照党的20大关于完善居民收入分配制度的部署，根据目前我国日益严峻的经济形势与税改经验，只有真正地分析个人所得税的“民生价值”触发点，充分发挥税收在促进共同富裕目标实现中的切实作用，我们才能采取有效措施去改善纳税人的“民生价值”。

### 参考文献

- [1] 梁季. “两个比重”与个人所得税[J]. 税务研究, 2010(03).
  - [2] 罗涛. 公平正义视阈下税收调节居民收入分配机制探析[J]. 税务研究, 2010(03).
  - [3] 罗伯特·E·霍尔、阿尔文·拉布什卡. 单一税[M]. 史耀斌译. 北京: 中国财政经济出版社, 2003.
  - [4] 高培勇、张斌. 个人所得税: 迈出走向“综合语分类相结合”的脚步[M]. 北京: 中国财政经济出版社, 2011.
  - [5] 石坚、陈文东. 中国个人所得税混合模式研究[M]. 北京: 中国财政经济出版社, 2012.
  - [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.
  - [7] 周云波、覃晏. 中国居民收入分配差距实证分析[M]. 天津: 南开大学出版社, 2008.
  - [8] 蒋励佳. 公民权利语境下的我国个人所得税改革[J]. 税务研究, 2012(02).
  - [9] 杨盛军. 税收正义—兼论中国遗产税征收的道理[M]. 长沙: 湖南人民出版社, 2015.
  - [10] 张志勇、靳东升、田志伟. 共同富裕目标下优化个人所得税再分配效应的思考[J]. 国际税收, 2023(01).
- 2022年浙江经济职业技术学院一般课题《构建“民生价值”取向的我国个人所得税改革路径的思考》（项目编号: X2022061）阶段性成果。