

# 试论完善个人所得税征收管理问题<sup>\*</sup>

陈 燕

( 经济管理系)

**摘 要** 我国个人所得税收入一直不尽如人意,并不是税源问题,而在于税制本身,即税收法规的不完善和征管方式上的漏洞<sup>19</sup>。为此,参照国际惯例,结合中国国情,来完善个人所得税法、规范税制,改进个人所得税的征管方式,加强征管工作<sup>19</sup>。

**关键词** 完善;个人所得税征管;问题

**分类号** F812 .42

## 0 引 言

个人所得税是一具有广阔发展前景的税种,这是因为国民经济收入分配结构发生了很大变化<sup>19</sup>。1993 年我国的 GDP 为 31 380 亿元,最终分配的结构为国家所得占 12 .81%,集体所得占 21 .98%,个人所得占 65 .3%,这与 1978 年相比,个人所得上升了近 15 个百分点<sup>19</sup>。随之即来的居民储蓄存款也在巨额猛增,个人所得税收入相当于储蓄存款增长额的比例只有 1 .14%<sup>19</sup>。由此可见,我国居民对税收的承受能力已经增强,而且其潜力也很大<sup>19</sup>。因此,要大力发展个人所得税,加强完善个人所得税征收管理<sup>19</sup>。

## 1 个人所得税的地位和作用

### ( 1) 维护国家权益,增加财政收入

在西方发达国家,个人所得税在国家财政收入中占的比重很高,1992 年美国个人所得税占联邦税收的 43%,日本为 38%,澳大利亚为 55%,而我国 1994 年这一比重只达到 1 .6%,从收入角度看,目前个人所得税在我国财政收入中所占比重是比较低的,与这些年我国经济高速发展,个人收入大幅度增加的势态不相吻合,而从另一方面看,这正是我国个人所得税的潜力所在,要采取有效措施,加强征管力度,有助于为国家更多地积累资金,为满足国家行使其职能需要而组织财政收入<sup>19</sup>。

### ( 2) 合理调节个人收入,公平税负

个人所得税是不论什么人,只要取得税法规定应该征税的收入,就要缴税,因而征税具有

收稿日期:1996-12-20<sup>19</sup>。 陈 燕,女,1963 年生,讲师<sup>19</sup>。

<sup>\*</sup> 校级基金资助课题<sup>19</sup>。

相当的普遍性,由于个人所得税直接以所得额测定个人纳税能力的大小,从而可以调节个人收入分配水平,能够在一定程度上解决收入分配不公的问题<sup>19</sup>。因此,加强对居民高收入的税收调节,加强征管力度,调解社会分配不公的矛盾,抑制通货膨胀,促进社会安定团结,保障社会主义市场经济体制的建立和发展<sup>19</sup>。

### (3) 有利于增强公民履行纳税义务法律观念

我国宪法明确规定,公民有依照法律纳税的义务,但是由于我国人均国民收入水平较低,对公民个人纳税的税种很少,公民依法纳税的观念淡薄,征收个人所得税,使公民直接向国家履行纳税义务,有利于增强公民的法制观念和爱国思想<sup>19</sup>。

## 2 个人所得税征收管理的现状

### (1) 公民纳税意识薄弱,主动交税者寥若辰星,偷逃税现象严重

目前个人所得税是漏税大户,究其原因有纳税人本身主观上并没有偷逃税的动机,但由于不懂税收法律、法规,当发生纳税义务后全然不知自己应当承担的纳税义务,或是由于会计核算及财务管理水平低,不会按照税法要求确定计税收入,特别是不会核算计税成本费用,不会确定应税所得额,从而导致错缴或漏缴税款,再有对税法理解发生偏差,造成少缴或错缴税款<sup>19</sup>。另一种纳税人明知应当缴税却挖空心思,想方设法不缴或少缴税款,他们当中相当一部分人为了自己发财致富,不顾国家利益,不惜以身试法,千方百计偷逃税款,以达到最大限度地积累财富的目的<sup>19</sup>。还有一些人本不想偷逃税,但看到有些纳税人偷逃税款且屡屡成功得不到惩罚和制裁,就觉得自己吃了亏,最终也会仿效违法者偷逃国家税款,使失衡的心态得到安慰<sup>19</sup>。

### (2) 个人收入多元化、隐蔽化,对工薪之外的收入缺乏监控手段

随着市场经济的发展,我国个人收入来源渠道广泛,纳税人面广、量多、流动性大,且现金交易多,收入具有不确定性、隐蔽性,难以据实征收和控管,而我国个人所得税制征管措施也不力,操作难度大,首先,没有以法律形式建立严密的代扣代缴制度和社会各部门配合制度,致使法律职责界限模糊不清,税法刚性不足<sup>19</sup>。许多代扣代缴义务人和社会各部门没有履行其义务,也没有追究其责任<sup>19</sup>。同时,法律也没有赋予税务机关一些强硬的执法手段,如查封财产,冻结银行账户等,造成执法力度弱化,不能及时有力地打击犯罪<sup>19</sup>。再由于无银行存款实名制,银行现金管理控制不住,社会上大量的收付的现金形式实现,国家尚无可操作的个人收入申报法和个人财产登记制度,致使人们的收入除了工资薪金还可以监控外,其它收入基本上处于失控状态<sup>19</sup>。另外,群众性的协税护税网络和举报制度也处于空白<sup>19</sup>。

### (3) 个人所得税采用分类课征的办法存在的问题

个人所得税采用分类课征的办法会造成所得来源多,综合收入高的人少纳税或不纳税,而所得来源少,收入相对集中的人则要多纳税的矛盾,从而不能全面地衡量纳税人的真实纳税能力,不能做到“量能负担”,也难以收到有效地调节个人收入差距的效果<sup>19</sup>。另外,征管上分项进行源泉扣缴是分类制的伴生物,例如,对工资、薪金所得,劳务报酬所得,必须按月取得时缴纳税款,会产生一些对纳税人不合理的征税现象<sup>19</sup>。如甲、乙两个纳税人,甲在一年12个月内每个月都取得800元的工资所得(全年共获得9600元的所得),不需要扣税;而乙在一个月一次取得9600元的报酬,其余11个月收入很少甚至无收入,却要就其一个月的9600元所得缴纳1

760 元税款,这显然是不合理的,也容易被纳税人钻空子,通过“化整为零”的方式造成合法避税,减少应纳税额,导致税源流失,这也是需要进一步规范和完善的<sup>19</sup>。

#### (4) 费用扣除方面不科学

我国现行个人所得税只考虑对中国公民扣除 800 元,对外国公民扣除 4 000 元的基础扣除,而未考虑家庭总收入、抚养未成年子女、赡养老人等因素,即没有采用生计扣除法,不能不说是一种缺陷<sup>19</sup>。

#### (5) 税收征管漏洞多,刚性差

个人所得税法明文规定,收入达到征点的纳税义务人应当自行申报纳税,但是现实生活中,公民主动到税务机关申报纳税者很少,偷税、漏税、抗税现象屡有发生、征管法规定时拖欠的税款按每天 2‰的比例征收滞纳金,按此规定计算,纳税人滞纳税款长达 500 天时才受到滞纳税款一倍的罚款<sup>19</sup>。力度较轻,难以起到应有的制裁作用<sup>19</sup>。对偷逃税收打击不力,一些地方为了本地区局部利益随意变通税法,实行“定税”、“包税”、“预征税收”,擅自减税,免税或缓缴税款;对已查出的偷逃税案件的补代罚,以罚代刑,形不成威慑作用,至使纳税人认为偷逃税款既便被查获至多不过罚点钱,权当是破财消灾,没什么了不起<sup>19</sup>。

#### (6) 税务干部素质普遍较低,征管手段落后

全国 80 万税务干部能熟练掌握税收业务知识的人不多,很多税务干部参加工作多年却不会到企业查帐,不敢因答纳税人的问题<sup>19</sup>。实际工作中因税务干部不熟悉或不懂得税收法规而错算、错收税款以及向纳税人发放的定案通知书中存在明显政策错误的事时有发生;利用职务之便“吃、拿、卡、要、报”现象较为严重普遍,少数干部甚至以税谋私,收受贿赂<sup>19</sup>。再有,受主管员“上门收税,服务到户”的传统征管模式的影响,当前税收征管规程仍不规范,各地做法也不尽统一,严重影响了征管质量和征管效率的全面提高<sup>19</sup>。另外,当前大量征管工作仍然靠手工操作,靠人海技术,很多地区虽然引进了计算机管理,但在开发使用上基本上是各自为政,检查偷逃税案件效果不明显<sup>19</sup>。

### 3 强化个人所得税征管的相应建议和措施

#### (1) 加强税收宣传教育,培养公民自觉纳税意识

通过各种各样的传播媒介(如广播、电视、报纸等各种宣传阵地),向老百姓讲清楚为什么要纳税,从中小学生抓起,要将税法写入教科书中,使每个公民从小就懂得,依法纳税是每个公民应尽的义务,培养公民纳税光荣的意识<sup>19</sup>。

#### (2) 全面实行银行存款真名制度和收付票据化

参照国际上的有效做法,为了对个人所得税实行有力监控,防止纳税人多头或多地化名在银行存款,逃避国家包括税务部门的监控,必须以法律作保证,在全国范围内统一实行银行存款真名制度,所有的公民和纳税人实行全国范围的统一编码,以改变目前人们的收付大量的现金方式实现,从而造成个人所得税税源流失的状况<sup>19</sup>。

#### (3) 搞好调查研究,摸清控管税源,实行目标管理

青岛市地税局二分局自税务机构分设以来,在如何加强个人所得税的征收工作作了许多有益的探索,逐步形成了自己的一套基本做法,取得了一些成绩,1995 年完成个人所得

1 219 万元,是 1994 年个人所得税完成额 103 万元的 11.83 倍<sup>19</sup>。1996 年上半年组织入库个人所得税 1 695 万元,与 1995 年同期相比,增长 241 个百分点<sup>19</sup>。总结青岛地税局的经验,如何强化个人所得税的征管:第一,通过各家各户逐门牌开展拉网式检查,摸清税源底数,经分类整理,在税源分布上划分个人所得税的稳定性税源户,变动税源户和无税源户,确定征收对象;在税源数量上划分 100 万元以上的税源大户,10 万元至 100 万元的中等税源户和 10 万元以下的小税源户,明细了税源的构成;在税源控管上划分公开性税源,半公开性税源和隐蔽性税源,明确工作的难点和疑点,取得工作的主动权;第二,对税收任务做到按级负责,计划分解,工作量化,实行目标管理,使个人所得税征收由软指标成为硬任务<sup>19</sup>。

#### (4) 实行个人所得税举报奖励办法

纳税人,扣缴义务人不按规定办理纳税申报,任何单位和个人都有权向地税机关举报,举报的重点是歌手、名厨、律师、美容美发师、房屋出租大户和个体行医者,企事业单位的厂长、经理、承包承租经营者和购销人员,业余提供讲学、设计、修理、技术服务等劳务的第二职业者等,并发给举报人一定数额的奖金以鼓励<sup>19</sup>。

#### (5) 引入指数化法、健全扣除制度

个人所得税的课税对象是个人净所得,涉及到各种费用的扣除<sup>19</sup>。由于各国经济发展水平和人民生活水准不同,各国扣除制度的内容和发达程度也不同,扣除制度是否发达已成为衡量个人所得税制水平高低的标准<sup>19</sup>。综观世界,扣除制度中的扣除项目一般包括成本费用,个人负税,生计费三项扣除,成本费用是指为取得该项所得而花费的各种必需费用,个人负税是为了体现量能,公平的原则而设置对某些所得给予照顾性的减免项目,生计费是指维持纳税人及其赡养人的生存所必需的最低费用,是扣除制度的中心内容,我国应制定一套科学合理的扣除制度,在扣除取得该项所得花费的必要费用后,要合理确定生计、赡养、抚养等基本扣除,确保纳税人的基本生存需要,维持社会的稳定,为了避免通货膨胀对个人所得税的冲击,增强税制的弹性,使税率能够适应经济的发展<sup>19</sup>。西方一些先进国家纷纷实行了“指数化”的方法<sup>19</sup>。就是在税率结构不变的情况下,依据物价上涨指数来调整各个税率级次适用的计税所得范围,以保证课税的合理性,保持税法的严肃性、灵活性<sup>19</sup>。我国由于也存在着通货膨胀,因而也应考虑它对个人所得税税率的影响因素,在税率结构上实行“指数化”方法<sup>19</sup>。不仅如此,还要把这种方法推广运用到费用扣除制度上,使税率级次对应的所得范围、费用扣除标准能够随着物价的上涨灵活地加以调整,真实地反映纳税人的纳税能力,增强个人所得税制的弹性<sup>19</sup>。

#### (6) 推行混合税制

税制模式有三种:分类制、综合制、混合制、分类制是一种应税所得采取正列举的方法,把所得按其源泉、性质划分若干种类,分别判定不同的税率,其缺点在于不能体现量能负担和公平税负<sup>19</sup>。综合制则采用反列举的办法,把列为课税基础的全部所得合计,减除各项法定扣除后的净额,并按统一的累进税率课程<sup>19</sup>。综合制体现了量能课税的原则,但因采用自行申报制度,要求公民纳税意识要强,征管效率要高,而混合制是两者相结合,是按分类所得源泉课征,再对个人全年所得额超过一定限度的部分综合累进计征<sup>19</sup>。可见,混合制不仅嫁接了两者的优势,而且还考虑了我国收入不公,纳税意识不强,征管效率不高的具体国情<sup>19</sup>。

#### (7) 实行自行申报制与源泉扣缴制相结合

自行申报制不仅有赖于较强的纳税意识,而且需要有较强的税收征收管理水平,鉴于我国

目前纳税状况:我国纳税意识不强,税源分散,税务部门效率低,那么纯粹采用自行申报制一种方式,会便于偷税者,难以控管<sup>19</sup>目前我国采用源泉扣缴制实践证明了它存在的缺陷,也会便于偷税者,难以控管<sup>19</sup>因而,采用自行申报制和源泉扣缴制相结合,就是纳税人自行申报和代扣代缴义务人申报的结合,以纳税人申报为主,税务部门对双向申报所提供的资料进行交叉核实,防止少报、漏报、错报<sup>19</sup>代扣代缴义务人事先向税务机关申报预扣所得税额后,纳税人再按期(年)按实申报,税务机关交叉稽核,综合清算,多退少补,对不按期申报的,要进行经济处罚,不据实申报的,均视为偷税行为,要依法严惩<sup>19</sup>。

(8) 大力推广计算机在税收征管领域的应用,不断提高电算化网络水平<sup>19</sup>。

在税收征管环节采用电子计算机等先进技术手段,是建立严密、有效的税务监控网络的必由之路,也有利于降低税收经常性成本<sup>19</sup>。合理选择先进而实用的机型,优化工作主机系统的设置,积极而适时地实现计算机联网,从税务登记的建立,纳税申报的处理,税款的收缴与核销,中止申报与滞纳的催促和催缴,到税务检查对象的筛选与有关纳税人各种资料信息的查询等等,均通过计算机处理,设置计算机控制中心,并在全国各地形成联网,与其它各部门门进行信息交换,形成比较广泛和严密的税收监控网络,而且配备充足的专职人员,尽早实现纳税申报表的归档、分类、读取和处理,全部电算化<sup>19</sup>。纳税者的交纳由电脑通知,税款的退还也自动转入纳税者的银行帐户,从不同渠道收集来的信息均存入电脑,任何时候只要税务官员想核查,都能随意取得,还可分类进行处理<sup>19</sup>。大大降低税收征管的成本<sup>19</sup>。

(9) 提高税务干部素质,强化税收征管的刚性<sup>19</sup>。

首先要对税务干部加强思想教育,提高政治素质,使他们能够做到秉公执法,廉洁自律,消除以权代法,以税谋私的现象<sup>19</sup>。再有定期地对税务干部进行业务培训,使他们不断地掌握新知识,研究新问题以提高业务水平,建立透明度较高的税收法律,制定严格的税收处罚办法<sup>19</sup>。例如对偷税事实一经查获,就得下台,倾家荡产、坐牢,并建立举报奖励制,建立严格的税务稽查制度,建立强有力的司法保障,与司法部门配合,成立专门的税务案件审判庭<sup>19</sup>。严厉打击各种偷税行为,使我国个人所得税的征管工作能够上一新的台阶,以维护、捍卫税的严肃性和权威性<sup>19</sup>。

## 参 考 文 献

- 1 王国清等. 社会主义税收若干问题研究. 成都:西南财经大学出版社, 1996, 196~228
- 2 王陆进. 个人所得税改革与遵循国际惯例. 税务与经济, 1994, 11~16
- 3 马哲实. 论进一步完善税收征管体制改革的思路. 税务与经济, 1994, 30~34
- 4 李圣君. 关于个人所得税征管问题的若干思考. 财政问题研究, 1995, 28~33
- 5 王振宇. 论我国个人所得税制的思考. 税务与经济, 1996, 20~22.