



中國人民大學
RENMIN UNIVERSITY OF CHINA

专业硕士学位论文

THESIS OF PROFESSIONAL MASTER DEGREE

论文题目： 我国实行综合型个人所得税

课税模式的可行性研究

(英文): A Feasibility Research on

Implementation of Comprehensive Pattern

of Individual Income Tax in China

作者： 陈 洋

指导教师： 代 鹏 副教授

2006 年 12 月 25 日

论文题目：

(中文) 我国实行综合型个人所得税课税模式的可行性研究

(英文) A Feasibility Research on Implementation of Comprehensive
Pattern of Individual Income Tax in China

所在院、系、所：公共管理学院

专业名称：公共管理硕士(MPA)

指导老师

姓名、职称：代鹏 副教授

论文主题词：个人所得税；综合税制；公平；匹配度

学习期限：2005年3月至2006年12月

论文提交时间：2006年12月9日

独创性声明

本人郑重声明：所呈交的论文是我个人在导师指导下进行的研究工作及取得的研究成果。尽我所知，除了文中特别加以标注和致谢的地方外，论文中不包含其他人已经发表或撰写的研究成果，也不包含为获得中国人民大学或其他教育机构的学位或证书所使用过的材料。与我一同工作的同志对本研究所做的任何贡献已在论文中作了明确地说明并表示了谢意。

签名：_____陈洋_____ 日期：_____2006.12.9_____

关于论文使用授权的说明

本人完全了解中国人民大学有关保留、使用学位论文的规定，即：学校有权保留送交论文的复印件，允许论文被查阅和借阅；学校可以公布论文的全部或部分内容，可以采用影印、缩印或其他复制手段保存论文。

签名：_____陈洋_____ 导师签名：_____代鹏_____ 日期：_____2006.12.9_____

摘 要

改革开放以来，随着经济快速发展，我国城乡居民收入大幅增长，生活日益改善。与此同时，我国居民收入分配差距呈逐步拉大趋势。在构建和谐社会形势下，政府运用再分配手段调节贫富差距显得尤为重要并提到了相当的高度。

在很多国家，个人所得税自身纠偏收入分配的优势，使它成为调节收入分配、实现社会公平的优先选择。然而，在我国，个人所得税还没有充分发挥其调节收入分配的积极作用，相反出现“逆向调节”，进一步拉大了收入差距。由此，改革我国目前个人所得税制，社会上有很高的期待和呼声。研究我国实行综合型个人所得税课税模式的必要性和可行性，有着重大的理论和实践意义。

本文除引言外，分为3章，从分析我国个人所得税功能定位入手，首先阐述我国实行综合税制的必要性，并通过构建实行综合税制所需一般条件的数理模型，重点对我国实行综合税制的匹配度进行实证分析，同时对如何构建具有中国特色综合税制和解决我国实行综合税制的约束条件提出一些思考和建议。

第1章，主要阐述我国实行综合税制的必要性以及对实行综合税制所需一般条件进行模型分析和构建。通过分析，当前和今后一段时期我国个人所得税功能定位应为公平优先兼顾效率。综合、分类和混合是个人所得税三种课税模式，它们既有联系也有区别，既有优点也有缺点。实行综合税制，是个人所得税制自身完善、自我调适的必然要求，也是与国际接轨和构建社会主义和谐社会的迫切需要。基于综合税制特征优势和现实情况，我国实行综合税制具有重大的现实和深远意义，应成为我国个人所得税课税模式改革的目标取向。

一般而言，课税模式的实行受生产力发展水平、社会经济结构和税收征管水平等诸因素的制约，综合税制也不例外，其实行也需要一定的经济社会条件。本文认为，综合税制的实行一般应满足以下六方面条件，据此本文构建一个六维度的数理模型以为下文深入考量我国实行综合税制的可行性做准备。一是纳税诚信。它是推行综合税制的首要前提，其主要由个人纳税道德水平和社会评价体系完善度来衡量。二是市场化。它是实行综合税制的重要前提，可以从企

业、机关、事业单位、农民、其他等五类人员的交易市场化程度考量。三是货币化。市场化是货币化的基础，也是综合税制的重要条件。可以从企业人员、公务员、事业单位人员、农民、其他人员等五类人员收入货币化程度予以考量。四是税收信息化。它是综合税制实行的内在要求和关键因素。社会信息化、税务部门信息化、涉税信息资源共享情况可作为衡量的指标。五是法治化。法治化是推行综合税制的重要保障，其包括税务部门法治化、纳税人法治化、协税部门法治化等三方面衡量指标。六是征管能力。税收征管能力是综合税制最终能否落到实处的直接条件，主要由征管效率和质量等因素衡量。在构建模型的基础上，通过定性、定量和经验观测等方法的匡算，本文认为实行综合税制的匹配度应在 4.27—6.0 之间。

第 2 章，主要介绍综合税制国际经验及我国实行综合税制路径设计问题。通过简要介绍典型国家实行综合税制情况，可以看到典型国家在实行的背景和做法上有一定的相同之处，并从中可以得到一些启示。我国应在学习借鉴的基础上，以构建具有中国特色的综合税制为目标，进行整体设计和相关制度安排。首先，明确改革的目标和思路。其次，确立公平、便利、成本三大设计原则。再次，做好相关制度安排，包括：在中央统筹下整体规划、分步实施；提高国民诚信纳税意识；确定纳税主体居民身份；运用“S-H-S”所得理论，扩大应税所得范围；减少减免范围；降低税率，合理税负；以家庭为纳税单位；建立健全收入分配、财产登记、存款实名等相关配套法律法规；创新个人所得税管理，为个人所得税公平功能实现提供保障。此外，城市与农村区别施行，并做好“混合”模式的试点和推行，为向“综合”过渡打好基础。

第 3 章，主要对我国实行综合税制的可行性进行分析和考量。在第 1 章数理模型基础上，从纳税诚信、市场化、货币化、信息化、法治化、征管能力等六个维度，对我国实行综合税制的匹配度进行实证分析，得出目前我国实行综合税制具有一定的可行性的结论。但是，我国离实行综合税制还有一定的差距：一是纳税诚信对税收工作的挑战；二是个人收入多元化、隐性化、现金化情况突出；三是没有一个现代化的综合信息网络和征管程序；四是现有的税务代理远不适应现实的需求；五是社会配套制度不够完善，法治化有待加强等。那么，如何解决这些矛盾和不足？一是科学规范管理程序，建立信息化支撑系统。二是推行新的征收管理方式。三是推进社会配套改革，促使个人收入显性化。四

是解决好纳税人的后顾之忧，建立纳税积分的互动良性机制。五是加大税收违法打击力度。六是扩大纳税人知情权，促进纳税意识提高。为进一步验证综合税制在我国的可行性，本文以广东为例，考量广东实行综合税制的可行性及其匹配度，得出广东尤其珠三角地区初步具备了实行综合税制的基础和条件的结论。在此基础上，建议选取珠江三角洲先行局部试点并提出了实施建议。

本文认为，税制模式没有优劣之分，只有最适合的。通过分析，综合型个人所得税课税模式在我国是一个必要的、可以实现的课税模式。我国应以构建具有中国特色的综合税制为个人所得税课税模式改革的目标。目前，我国实行综合税制具有一定的可行性。考虑改革风险和成本，建议在珠江三角洲等经济发达地区进行局部试点。可以预见，实行综合税制将对经济社会和人们生活产生新的深刻的影响，有利于完善税收征管和税收进一步增长，有利于促进税负公平、调节收入再分配的实现和建设社会主义和谐社会。但税收不是万能的，只是宏观经济调控的重要手段之一，不能把调节分配，实现社会公平等问题的解决完全寄望于一种税制的实施。

关键词：个人所得税；综合税制；公平；匹配度

Abstract

China has made a remarkable achievement in economy since it adopted the reform and opening policy. The income of the citizens, no matter who live in city or countryside, has increased in a great proportion with the improvement of their living standard. However, at the same time the gap of income distribution is enlarging and deteriorating. With the common goal of building a harmonious society, it is extremely important for the government to adjust the gap between the rich and the poor with a moderate redistribution method.

Owing to its specialty of rectification, the individual income tax becomes the first choice to adjust the income distribution so that it can provide a fair society in many countries. In China, however, the individual income tax does not take a positive effect in adjusting income distribution. On the contrary, it enlarges the gap between the rich and the poor. This phenomenon is called “adverse adjustment”. Therefore, to reform the individual income system has become a voice of the masses. The research of how to make the comprehensive individual income tax pattern play a better role in adjusting the distribution has its theoretic and realistic significance.

Besides the introduction, this paper consists of 3 chapters. At first, it will discuss the necessity for China to implement a comprehensive pattern of individual income tax by analyzing the function of its individual income tax reform. Then, it will conduct the real diagnosis research through the construction of the mathematical model of implementing the comprehensive system of individual income tax and the focus will be on the practical study on the matching degree on the comprehensive tax implemented in the country. At the end, it will put forward a proposal and thinking on how to construct the comprehensive system of individual income tax with the Chinese characteristics and how to resolve the limited conditions on the comprehensive tax system implemented in the country.

In chapter 1 , it will mainly elaborate the necessity and conditions for China to implement a comprehensive tax system by analyzing the function of its individual income tax reform and construct the model according to these current conditions. According to the analysis, the function of individual income tax in China will base on the principle of fairness and the efficiency as well. The schedule, the comprehensiveness and the mix are the three tax-levy patterns of individual income tax. They differ but closely relate to each other and have their own advantages but also disadvantages. To implement the comprehensive tax system in China is not only the demand of the self-consummation and self-adjustment of individual income tax but also the demand of building a harmonious socialist society. Based on the characteristics of comprehensive tax system and the reality of China, to implement comprehensive tax system has its historic and realistic significance. Therefore, it should become the aim for China's reform of system pattern of individual income tax.

Generally speaking, the implementation of tax-levy model should be limited by the factors such as the productivity, social economical structure and the tax-levy ability, so it is with the comprehensive tax system, and it needs to meet the requirement of social economical conditions. In the paper, it raises that the implementation of the comprehensive tax system needs to meet the following six conditions, according to which, the paper sets up a six dimensional mathematical model for further research on the preparation of the feasibility of the comprehensive tax system. One:tax-pay credibility. It is the initial precondition for the implementation of the comprehensive tax system, and it is mainly evaluated by the individual tax-pay moral and the matching degree of the social evaluation system. Two: marketability, it is the important precondition for the implementation of the comprehensive tax system. It can be considered from the trade marketability of five types of members such as the entrepreneur, government organ, institution, farmer and other. Three: capitalization. It is the foundation and also the important condition for the comprehensive tax system. It can be considered from capitalization extent of the five types of members such as the entrepreneur person, civil servant, institution

person, farmer and other. Four: informationalization. It is the internal requirement and key factor for the implementation of the comprehensive tax system. It mainly targets on the informationalization of the society, tax-levy department and the share on the tax-levy information and resources. Five: legalization. It is the important guarantee for the implementation of the comprehensive tax system, and it includes the three guidelines such as the legalization of the tax-levy department, tax-payer and associated tax-levy department. Six: tax-levy ability. It is the direct condition for the realization of the success of the implementation of the comprehensive tax system. It is mainly evaluated by the efficiency and quality of the tax collection and management. On the base of the model structure, this paper holds that the matching rate should be set between 4.27 and 6.0 through qualitative analysis and quantitative analysis and experiential observation.

In chapter 2, it will mainly introduce the international procedure of comprehensive tax system and design its way to implement in China. Through the introduction of the implementation of comprehensive tax system in typical countries, we can discover that there are similarities in the background and method in these countries and obtain some enlightenment. Through these countries' experience, China should carry out an overall design and the related system arrangement with the aim to establish the comprehensive tax system with Chinese characteristics. First, it should be clear about the goal and thinking of tax reform. Second, the principles of equity, advantage and cost of cost should be established. Third, systems related to tax reform should be well designed, which requires the central government to pay attention to the followings: To have an overall design and implements it step by step; To improve the consciousness of the citizens to pay their tax honestly; To confer the identities of the main body of tax paying people; To expand the scope of individual income tax collecting by using the theory of S-H-S; To cut down the reduction or remitting taxation scope; To lower the tax rate and set up a rational standard for tax burden; To take family as the tax paying unit; To establish and amplify the law and regulation of income distribution, property registration, deposit with a real name, lifetime tax paying ID; To innovate the individual income tax administration to

insure the fairness of income tax collecting. Besides, the implementation in city and countryside should be distinguished. The government should carry out the “mixed pattern” experiment and execute it in order to build the foundation for the transition to “the comprehension”.

In chapter 3, it mainly focuses on the quantitative analysis on the feasibility of the comprehensive individual income tax pattern. Basing on the mathematical model mentioned in the first chapter, it concludes that it is feasible to implement the new tax model in China, after the matching analysis of the comprehensive individual income tax model on the six dimensionalities of tax-levy credibility, marketability, capitalization, informationalization, legalization and the government’s ability of tax administration and collection. However, we also need to recognize that it is still far away from the implementation of the comprehensive individual income tax model. First of all, the challenge of social credibility; second, the diversification, concealment and cash paying of individual income; three, lack of the modern comprehensive information network and tax-levy procedure; four, the tax agent is hardly to meet the need of reality; finally, the imperfect sub-matching social system and requirement to strengthen the legalization. Hence, how to resolve the problems? Firstly, we should set up the informative system to scientifically regulate the administration procedure. Secondly, it needs to implement new tax-levy management method. Thirdly, we should promote the social sub-matching reform to illustrate individual income. Forthly, it is important to console the worries of tax-payers by establishing a positive interactive system of accumulating bonus scores. Fifthly, we need to strengthen the punishment of violating tax-levy. Last, it is necessary to expand tax-payers’ rights-to-know. Furthermore, in order to further check the feasibility and the matching degree of the implementation of the comprehensive individual income tax pattern, the paper takes Guangdong province as an example, and concludes the possibility of implementing the comprehensive individual income tax pattern in Guangdong province, especially in the Pearl River delta preliminarily. As the analysis above, it suggests that we can experiment the new model in the Pearl Rive delta.

In this paper, it demonstrates that there is no good or bad tax system, but suitable or not. Through analysis, the comprehensive individual income tax pattern in our country is the one that is needed and realistic. We should set the reform goal as the comprehensive individual income tax model with Chinese characteristics. At present, it is feasible to implement the comprehensive individual income tax model in our country. Considering the reform risk and cost, it should implement in the developed area, for example, the Pearl River delta. It can be predicted that implementation of the comprehensive individual income tax model will have a profound impact on people's life, promote the growth of tax levy and enhance the tax management. In addition, it will establish a fair tax-levy system, realize the income redistribution and help to construct a harmonious socialist society. However, the tax system is not omnipotent, but just one of important methods for the macro-economy control. It is not realistic to rely the realization of redistribution, social fairness on the implementation of one tax system.

Key words: **Individual Income Tax** **Comprehensive Tax System**
 Equity **Match[qiuxw1]ing Degree**

目 录

| | |
|--------------------------------------|----|
| 引 言 | 1 |
| 第 1 章 个人所得税课税模式研究 | 4 |
| 1.1 个人所得税功能及模式的界定 | 4 |
| 1.1.1 个人所得税功能定位：公平优先、兼顾效率 | 4 |
| 1.1.2 三种课税模式的涵义 | 12 |
| 1.1.3 综合、分类和混合课税模式的联系与区别 | 13 |
| 1.1.4 进一步比较：三种课税模式的优劣 | 14 |
| 1.2 我国实行综合税制的必要性分析 | 16 |
| 1.2.1 在分类税制下我国个人所得税现状及存在问题 | 16 |
| 1.2.2 居民收入差距扩大化，亟需税收调节收入分配 | 20 |
| 1.2.3 我国实行综合税制的意义 | 23 |
| 1.3 综合税制所需一般条件的理论分析与模型构建 | 28 |
| 1.3.1 纳税诚信 | 29 |
| 1.3.2 市场化 | 30 |
| 1.3.3 货币化 | 32 |
| 1.3.4 信息化 | 33 |
| 1.3.5 法治化 | 35 |
| 1.3.6 征管能力 | 36 |
| 第 2 章 个人所得税综合税制国际比较与借鉴 | 41 |
| 2.1 典型国家综合税制的考察与借鉴 | 41 |
| 2.1.1 英国、美国、德国等发达国家综合税制的选择与实践 | 42 |
| 2.1.2 墨西哥、马来西亚等发展中国家综合税制的选择与实践 | 47 |
| 2.1.3 俄罗斯等转型国家综合税制的选择与实践 | 48 |

| | |
|-------------------------------------|----|
| 2.1.4 韩国、新加坡等新兴国家综合税制的选择与实践 | 50 |
| 2.1.5 典型国家综合税制的共同点及借鉴意义 | 51 |
| 2.2 构建具有中国特色的综合所得税制的路径设计 | 54 |
| 2.2.1 确立建设具有中国特色的综合税制为改革目标 | 55 |
| 2.2.2 设计原则：公平、便利、成本三大原则 | 56 |
| 2.2.3 改革设计和相关制度安排 | 57 |
| 2.2.4 建立健全相关配套制度 | 61 |
| 2.2.5 创新管理——个人所得税公平功能实现的保障 | 62 |
| 2.2.6 实行的重点和难点：城市与农村区别施行 | 63 |
| 2.3 走向“综合”的过渡：做好“混合”模式的试点和推行 | 64 |
| 第3章 我国个人所得税实行综合税制实证分析与可行性研究 ... | 67 |
| 3.1 我国实行综合税制的可行性分析与考量 | 67 |
| 3.1.1 纳税诚信分析和考量 | 67 |
| 3.1.2 市场化分析和考量 | 71 |
| 3.1.3 个人收入货币化分析和考量 | 74 |
| 3.1.4 社会和税收信息化分析和考量 | 76 |
| 3.1.5 法治化分析和考量 | 79 |
| 3.1.6 征管能力分析和考量 | 81 |
| 3.1.7 我国实行综合税制匹配度的综合考量和预测 | 86 |
| 3.2 我国实行综合税制的约束条件 | 88 |
| 3.2.1 纳税诚信对税收工作的挑战 | 88 |
| 3.2.2 个人收入多元化、隐性化、现金化 | 89 |
| 3.2.3 没有一个现代化的综合信息网络和征管程序作为支撑 | 90 |
| 3.2.4 现有的税务代理远不适应现实的需求 | 91 |
| 3.2.5 社会配套制度不够完善——法治化有待加强 | 91 |
| 3.3 解决约束条件的现实思考和实施建议 | 92 |
| 3.3.1 科学规范管理程序，建立信息化支撑系统 | 93 |

| | |
|----------------------------------|-----|
| 3.3.2 推行新的征收管理方式 | 94 |
| 3.3.3 推进社会配套改革，促使个人收入非现金化 | 95 |
| 3.3.4 引入缴税良性互动机制：纳税积分制 | 96 |
| 3.3.5 加大税收违法处罚力度：威慑理论的应用 | 96 |
| 3.3.6 扩大纳税人知情权，促进纳税意识提高 | 98 |
| 3.4 实证分析：以广东为例分析综合税制的可行性 | 99 |
| 3.4.1 广东地域特征与经济社会发展情况 | 99 |
| 3.4.2 广东实行综合税制的可行性分析与考量 | 100 |
| 3.4.3 广东及珠江三角洲实行综合税制匹配度的估算 | 109 |
| 3.4.4 以珠江三角洲地区为试点的实施路径思考 | 111 |
| 结 束 语 | 117 |
| 附 录 | 118 |
| 附录 1 关于个人所得税有关问题的调查问卷 | 118 |
| 附录 2 调查问卷汇总（全国） | 120 |
| 附录 3 调查问卷汇总（广东） | 121 |
| 附录 4 广东地税新一代税收征管信息系统 | 122 |
| 附录 5 广东地税税收实时监控系統 | 123 |
| 参 考 文 献 | 124 |
| 后 记 | 131 |

图 表 索 引

| | | |
|---------|--|------------------|
| 表 1- 1 | 新中国成立以来我国个人所得税改革大事记..... | 6 |
| 表 1- 2 | 1974 年、1993 年英国、加拿大税收影响基尼系数情况 错误！未定义书签。 | |
| 表 1- 3 | 1994-2005 年我国主要经济指标情况 | 9 |
| 表 1- 4 | 近年我国城乡居民人均收入的比较 | 10 |
| 表 1- 5 | 2005 年以来与收入分配和个人所得税相关的重大改革 | 11 |
| 表 1- 6 | 1994-2005 年我国个人所得税、税收收入和 GDP 增长情况 | 16 |
| 表 1- 7 | 近年我国个人所得税占财政收入比重 | 18 |
| 表 1- 8 | 世界各类国家个人所得税占财政收入比重情况..... | 18 |
| 表 1- 9 | 我国最高收入行业与最低收入行业职工年平均工资比较表..... | 22 |
| 表 1- 10 | 世界主要国家和地区的个人所得税课税模式..... | 23 |
| 表 1- 11 | 世界主要国家（地区）人均 GDP 与国家个人所得税课税模式情况..... | 25 |
| 表 1- 12 | 纳税诚信度与综合税制可行性关系 | 30 |
| 表 1- 13 | 个人交易市场化程度与综合税制可行性关系..... | 31 |
| 表 1- 14 | 个人收入货币化程度与综合税制可行性关系..... | 33 |
| 表 1- 15 | 信息化程度与综合税制可行性关系 | 34 |
| 表 1- 16 | 税收法治化程度与综合税制可行性关系 | 36 |
| 表 1- 17 | 征管能力与综合税制可行性关系 | 37 |
| 表 1- 18 | 综合税制匹配度与一级、二级模型之间关系..... | 39 |
| 表 2- 1 | 1860 年左右有关国家的经济发展指标 | 42 |
| 表 2- 2 | 25 年来英国个人所得税税率及结构变化情况 | 43 |
| 表 2- 3 | 1840 年、1910 年四国国民生产总值和出口情况..... | 44 |
| 表 2- 4 | 1900 年普鲁士个人所得税申报情况 | 46 |
| 表 2- 5 | 1995-1999 年俄罗斯自然人所得税税率结构变化表 | 49 |
| 表 2- 6 | 20 世纪 80-90 年代初部分国家个人所得税制改革情况表 | 53 |
| 表 2- 7 | 1978-2005 年我国经济相关指标统计 | 55 |
| 表 2- 8 | 中国、美国、日本、英国个税税率档次和幅度比较..... | 60 |
| 表 3- 1 | 中国市场经济程度测度指标及评分 | 72 |
| 表 3- 2 | 近年我国信息化基础设施发展情况 | 76 |
| 表 3- 3 | 全国税务系统拥有计算机数量情况 | 77 |
| 表 3- 4 | 1995-2004 年全国税务系统人员情况表 | 82 |
| 表 3- 5 | 各地区 1996-2003 年税收征管效率提高值 | 83 |
| 表 3- 6 | 税收收入增加额的影响因素分析表 | 85 |
| 表 3- 7 | 实行综合税制我国目前匹配度匡算表 | 87 |
| 表 3- 8 | 新中国成立以来我国个人所得税改革主要历程及预测..... | 87 |
| 表 3- 9 | 关于服务态度对企业纳税遵从度影响的调查问卷..... | 98 |
| 表 3- 10 | 广东 G 市 F 中心（事业单位）某员工 2005 年收入情况..... | 102 |
| 表 3- 11 | 1995-2005 年广东地税收入和个税收入及其比重情况 | 103 |
| 表 3- 12 | 2005-2006 年广东地税开具个税完税凭证情况 | 错误！未定义书签。 |
| 表 3- 13 | 广东地税近年征管质量情况之一 | 107 |

| | | |
|---------|-----------------------------------|-----|
| 表 3- 14 | 广东地税近年征管质量情况之二 | 108 |
| 表 3- 15 | 1996-2003 年珠江三角洲七市地税收入情况表 | 111 |
| 表 3- 16 | 个人所得税预缴税率表 | 113 |
| 表 3- 17 | 个人所得税缴税率表 | 113 |
| 图 1- 1 | 拉弗曲线 | 7 |
| 图 1- 2 | 威廉姆逊倒“U”型曲线 | 8 |
| 图 1- 3 | 城乡居民收入差距之比折线图 | 10 |
| 图 1- 4 | 关于个人所得税功能定位的调查问卷 | 12 |
| 图 1- 5 | 我国个人所得税与 GDP、税收收入的弹性系数情况 | 17 |
| 图 1- 6 | 关于我国个人所得税调节功能发挥情况的调查问卷 | 19 |
| 图 1- 7 | 我国农村居民与城镇居民人均收入变动趋势（可变价） | 20 |
| 图 1- 8 | 1990-2001 年我国城乡收入差距变动 | 21 |
| 图 1- 9 | 关于对现行个人所得税改革的调查问卷 | 22 |
| 图 1- 10 | 关于收入分配公平程度和收入差距严重程度的调查问卷 | 27 |
| 图 1- 11 | 实行综合型个人所得税课税模式应具备一般条件的数理模型 | 38 |
| 图 2- 1 | 美国个人所得税边际税率改革情况 | 45 |
| 图 2- 2 | 启动综合税制先要解决问题的调查 | 57 |
| 图 2- 3 | 关于个人所得税的调查问卷 | 58 |
| 图 2- 4 | 关于农民将来是否列入综合税制课税范围的调查问卷 | 58 |
| 图 2- 5 | 关于个人收入来源的调查情况 | 59 |
| 图 2- 6 | 关于个人收入来源情况的调查 | 59 |
| 图 2- 7 | 关于夫妻是否综合申报的调查问卷 | 61 |
| 图 2- 8 | 关于将来农民是否列入综合税制课税 | 64 |
| 图 3- 1 | “十五”期间我国税务登记率和申报率情况 | 69 |
| 图 3- 2 | 1994-2005 年我国税收收入和个人所得税收入情况 | 70 |
| 图 3- 3 | 2001 年、2005 年我国税收保全和强制执行情况 | 70 |
| 图 3- 4 | 近年我国市场化程度测度 | 74 |
| 图 3- 5 | 五类人员收入货币化程度的抽样调查情况 | 75 |
| 图 3- 6 | 历次调查网民总数 | 77 |
| 图 3- 7 | 历次调查不同上网方式网民总数 | 77 |
| 图 3- 8 | 1995-2004 年全国税务系统人员情况 | 83 |
| 图 3- 9 | 2001-2005 年度全国税收征管质量测算情况之一 | 84 |
| 图 3- 10 | 2001-2005 年度全国税收征管质量测算情况之二 | 85 |
| 图 3- 11 | 物价、经济增长和政策及征管因素对税收增长影响。错误！未定义书签。 | |
| 图 3- 12 | 关于个人月收入来源情况调查 | 89 |
| 图 3- 13 | 依法治税与纳税人、征税人（税务机关）关系 | 97 |
| 图 3- 14 | 1995-2005 年广东省地方税收收入增长情况 | 100 |
| 图 3- 15 | 广东五类人员收入货币化程度的抽样调查情况 | 102 |
| 图 3- 16 | 广东个人所得税增长率及占税收比重情况 | 104 |
| 图 3- 17 | 广东地税 e 税通电子纳税申报系统 | 106 |

引 言

改革开放以来，随着经济快速发展，我国城乡居民收入水平大幅提高，生活日益改善。与此同时，我国居民收入分配差距呈逐步拉大的趋势。表现为：最高收入与最低收入差距继续扩大；区域之间收入差距也在扩大；行业之间收入差距同样呈扩大趋势；城乡之间贫富差距也越来越大。

收入分配差距问题的产生固然有多方面的原因，一个主要原因是收入纠偏机制的缺失和不足，也就是收入、税收、财政、社会保障等政策制度的缺失、不足、不规范或不完善。

个人所得税作为直接税，是现代税收制度中的主要组成部分。它既是政府财政收入的重要来源，同时更是国家实现宏观经济政策目标不可或缺的手段。个人所得税自身的特征优势，决定了它成为调节收入分配、实现社会公平，作为收入分配纠偏机制的优先选择。从国际经验看，一个完善的个人所得税制对缩小居民差距能够起到显著的作用。

然而，在我国，作为调节分配的个人所得税并没有充分发挥好应有的作用。相反，出现税收“逆向调节”，进一步拉大了收入差距。一个社会的消费者中穷人太多，富人太富，迟早要出问题。（舒尔茨，1979）由此，改革我国目前的个人所得税制，社会上有很高的期待和呼声。

在这种情况下，政府运用个人所得税等再分配手段对贫富差距进行调节提到了相当的高度。2006年10月，十六届六中全会通过的《关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》要求“加强收入分配宏观调节，在经济发展的基础上，更加注重社会公平……实行综合与分类相结合的个人所得税制，加强征管和调节。”关于个人所得税的改革从2005年至今已三次列入国家最高决策层的重要改革议程，必将有力推动理论研究和实质性改革。

20世纪40年代以来，国际上许多国家个人所得税制纷纷由分类制或混合制转为综合制。二战后，英国、法国等过去传统采用分类制或混合制的发达国家，

巴西、玻利维亚等拉丁美洲国家，其他一些中等收入国家和发展中国家，纷纷原本分类制或混合制转为综合制。据不完全统计，在 110 国家或地区中（如表 1 - 8），实行综合制的国家（地区）有 87 个，约占 80%，实行分类、混合国家（地区）分别有 15 个、8 个，比例仅占 13.6%、7.3%，反映了实行综合税制成为当今世界各国个人所得税课税模式改革的重要趋向。

在这样的国内国际背景下，基于研究具有较强的前瞻性考虑，笔者感到，研究如何通过个人所得税更好地发挥调节收入分配功能，具有十分重大的理论和实践意义，特别是从公平角度构建适合我国国情的课税模式，具有特殊的时代意义。而在个人所得税分类、综合、混合三种课税模式中，最能体现公平、目前世界上普遍实行的课税模式是综合型个人所得税课税模式。有鉴于此，在导师的指引下，笔者选择，研究综合型个人所得税课税模式在我国可行性作为论文选题。

关于税收、个人所得税及其调节收入等相关问题，古今中外思想家、经济学家作了许多的研究和论述，为本文提供了丰富的文献资料和开启了探讨的思路，也为文中问题的阐述和路径的设计提供了许多的理论依据和思想基础。以弗里德曼为主要代表的货币学派主张改变个人所得税的税率结构，提出了“负所得税”（Negative Income Tax）制度。哈维·S·罗森运用“黑格 - 西蒙斯（H-S）准则”分析综合所得税界定所得的公平性，对综合税制中的扣除额、免税额、税率、纳税单位、简化税制等要素进行分析并提出改革完善的建议。

个人所得税一直是理论研究的热点，国内外许多专家、学者对此已经研究得十分全面而深入，要想在前人的基础上实现突破乃至创新，难度显而易见。从掌握文献资料看，专门对我国实行综合型个人所得税课税模式可行性进行探讨，特别是建构综合税制应具备一般条件的数理模型以及由此考量我国实行综合税制的匹配度尚是空白。因此，本文在前人诸多相关研究的基础上作这一探讨，算是本文的一种尝试或摸索。

本文核心是，研究我国实行综合型个人所得税课税模式的必要性和可行性。为了考量我国实行综合税制的可行性，首先构建实行综合税制所需一般条件的数理模型，在此基础上，重点对我国实行综合税制的匹配度进行实证分析和可

参见本论文：第 1 章，第 24 页。

行性研究。同时，为建立具有中国特色的综合税制进行进行路径设计，并对我国目前实行综合税制存在的约束条件提出解决问题的思路和建议。

在研究过程中，本文以科学发展观为指导，在建设和谐社会框架下，坚持辩证唯物主义立场和观点，应用定量、比较、定性、实证、规范等多种研究方法，尽量用数字和事实说话，力使研究更具说服力、可读性和启发性。特别是，为使研究更深入和切合实际，笔者设计社会调查问卷在广东和全国进行随机调查，以此获得第一手材料，为本文探讨提供数据支撑和开启探讨的思路。

在笔者看来，对我国实行综合税制可行性进行研究是一项艰巨的任务，由于水平和掌握资料有限，在研究过程中一定遇到不少的困难。例如，对综合税制应具备一般条件分析与模型建构，以及对我国实行综合税制可行性的实证研究和解决约束条件的路径设计等，都是在研究过程中遇到的重大理论和现实问题。

第 1 章 个人所得税课税模式研究

个人所得税 (Individual Income Tax) 是以纳税人的所得为课税对象的一种税收。在所得课税中, 个人所得税的地位举足轻重, 其课税模式分为综合制、分类制和混合制三种类型。从理论和现实情况看, 我国实行综合型个人所得税课税模式具有十分重大的意义。本章主要分析我国实行综合税制的必要性, 并构建实行综合税制应具备一般条件的数理模型, 以便为第 3 章考量我国实行综合税制的匹配度做准备。

1.1 个人所得税功能及模式的界定

在讨论我国实行综合所得税制必要性前, 先对个人所得税功能定位作一个讨论。我们知道, 个人所得税是经济社会运行的内在稳定器, 不仅具有组织收入, 而且具有调节分配等功能。在我国, 远在两千多年前的周代就曾规定: “凡宅不毛者, 有里布; 凡田不耕者, 出屋粟; 凡民无职事者, 出夫家之征; 以时征其赋。” 明显地, 这是运用税收以促进经济发展。

1.1.1 个人所得税功能定位: 公平优先、兼顾效率

马克思说: “赋税是喂养政府的奶娘……赋税是与财产、家庭、秩序和宗教相并列的第五位天神。” 税收是一个十分古老的财政范畴, 是国家为了实现其职能, 凭借政治权力, 按照法律规定, 强制地取得财政收入的一种分配形式。它在人类社会乃至现代社会发挥着越来越重要的作用。

1799 年, 世界上最早的个人所得税产生于英国。在 1773 年英法战争时, 为了满足军费开支的需要, 皮特政府于 1789 年创立一种称为“三步合成捐”(Triple

参见《周礼·地官司徒·载师》。

参见马克思, 恩格斯:《马克思恩格斯全集》, 第 7 卷, 第 94 页, 北京, 人民出版社, 1965 年。

Assessment)的新税,这是英国所得税的雏形,并于1799年改为所得税,称之为皮特(Pitt)“所得税”。美国于1860年南北战争期间为满足战争支出需要开征个人所得税。法国早在1848年就有实行所得税的倡议,但到1914年才引进个人所得税。目前世界上已有140多个国家开征个人所得税。

相对于西方发达国家而言,我国个人所得税开征较晚,大致经历了以下发展阶段:

1.萌芽于清朝。我国个人所得税制度的创建受欧美国家和日本建立个人所得税制度的影响,始议于20世纪之初。清末宣统年间,曾经起草过《所得税章程》,其中包括对个人所得征税的内容。

2.产生于国民政府时期。1936年,国民政府公布《所得税暂行条例》,其中包括对个人所得征税的内容,自同年10月1日起陆续开征。至此,我国历史上第一次开征了个人所得税。由于当时的中国政治腐败,经济落后,富人大量逃税,而穷人又无力纳税,所得税法只是徒有虚名,不可能很好地实施。

3.新中国开征和改革发展时期。期间,个人所得税主要经历九个改革发展阶段(见表1-1)。最值得关注的是,1980年,为了解决对来华工作的外国人的所得征税的问题,五届全国人大第三次会议通过了《个人所得税法》,这是新中国成立以后制定的第一部个人所得税法;1993年,八届人大常委会第四次会议通过了《个人所得税法》修正案,1994年国务院发布了《个人所得税法实施条例》,这是为全面实行1994年新一轮税制改革作铺垫的重要前奏之一;为加大收入分配调节,2006年,实行综合与分类相结合的个人所得税制改革目标列入我国“十一五”规划和党的十六届六中全会决议。

可见,我国个人所得税是在特定的历史条件下产生并在实践中不断改革和逐步完善。个人所得税是对个人(自然人)取得的各项应税所得征收的一种税收,体现了国家与个人之间的分配关系。它具有以下特点:

一是课税公平。个人所得税的这一特点是由个人所得税的征收方法所决定的。个人所得税以纯收入(Net Income)为计征依据,并且实行累进征税方法,这从两方面促进了个人所得税的发展。一方面,与其他税种相比,以所得作为税基的个人所得税最恰当地反映了支付能力原则;另一方面,与其他税率相比,累进税率(Progressive Tax Rate)最适用于个人所得税。

二是收入弹性(Elasticity of Income)。这是指个人所得税与国民收入具有高

度相关关系。由于个人所得税实行累进税率，因而会出现税额超过所得变化速度而变化的情况。当经济增长速度过快，个人所得税将随之超速增长，原来不纳税的人开始纳税，原来按较低税率纳税的人改按较高税率的纳税，从而形成对经济的抑制作用；反之，当经济处于衰退期时，税收变化呈相反方向，从而延缓经济衰退，促进经济复苏。个人所得税由于具有这一特点，通常被称之为经济的“内在稳定器”。

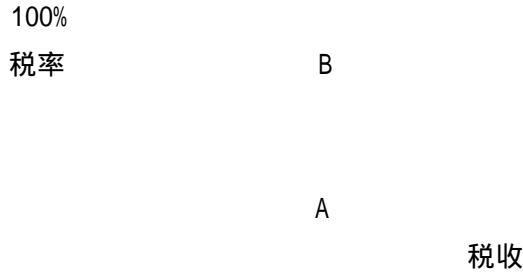
表 1-1 新中国成立以来我国个人所得税改革大事记

| 时间 | 改革主要内容 |
|------------------|--|
| 1949—1978 年 | 酝酿和初步开征时期。1950 年公布的《全国税政实施要则》列举了对个人所得进行征税的税种。 |
| 1980 年 9 月 | 全国人大五届三次会议通过并公布了新中国第一部《中华人民共和国个人所得税法》，免征额确定为 800 元。 |
| 1986 年 1 月 | 国务院发布了《中华人民共和国城乡个体工商户所得税暂行条例》，自 1986 年起施行。 |
| 1986 年 9 月 | 国务院发布《中华人民共和国个人收入调节税暂行条例》，对本国公民的个人收入统一征收个人收入调节税。 |
| 1993 年 10 月 | 通过了《关于修改 中华人民共和国个人所得税法 的决定》的修正案规定不分内外，所有中国居民和有来源于中国所得的非居民，均应依法缴纳个人所得税。 |
| 1994 年 1 月 | 国务院发布了《中华人民共和国个人所得税法实施条例》。 |
| 1999 年 8 月 | 开征个人储蓄存款利息所得税。 |
| 2002—2005 年 10 月 | 2002 年，个人所得税收入实行中央与地方按比例分享。2005 年，全国十届人大常委会第 18 次会议通过了《中华人民共和国个人所得税法》修正案，费用扣除标准提高到 1600 元/月。明确个人所得超过国务院规定数额的纳税人须自行申报纳税，扣缴义务人须办理全员全额扣缴申报，以强化对高收入者的税收征管。 |
| 2005 - 2006 年 | 综合与分类相结合的个人所得税改革目标先后列入十六届三中全会决议、国家“十一五”规划和十六届六中全会决议。 |

三是避免重复征税。个人所得税是对纳税人最终收入的课征，因而一般不存在重复征税，也较少如西方学者所说的额外负担 (Excess Burden)，即个人所得税的课征，对私人或企业在市场经济中的决策产生扭曲程度较小，相应地使私人或企业所承受的实际负担比较真实。

但是，个人所得税除了具有以上鲜明特点之外，也有一些弱点。如对征管水平和实施条件有较高的要求；累进税率会在一定程度上压抑纳税人生产和工作积极性的发挥，特点是边际税率 (Marginal Tax Rate) 过高，对经济发展不利。

如图 1 - 1，拉弗曲线正表明了税率与税收（或 GDP）关系，税收收入随着税率上升而增加，在 L 点达到最高峰，然后在 100% 的税率时降为零，因为此时经济活动已经被完全抑制了。



以上分析表明，个人所得税既是政府取得财政收入的方式，也是调节社会成员收入差距的主要手段，还是人才竞争的因素之 I

调节收入分配（Income Distribution）的手段主要有税收、财政、社会保障等政策制度。个人所得税自身特征优势，决定了它成为调节收入分配、实现社会公平，作为收入分配纠偏机制的优先选择。因为，通过贯彻量能负担税收原则，达到纳税能力大者多纳税，纳税能力小者少纳税，没有纳税能力者不纳税，由此公平税负，缩小贫富差距，缓解社会分配失衡的问题。从国际经验看，一个完善的个人所得税制度对缩小居民差距能够起到显著成效。如表 1-2，加拿大

表 1- 2 1974 年、1993 年英国、加拿大税收影响基尼系数情况

| 国家 | 年份 | 税前基尼系数 | 税后基尼系数 |
|-----|------|--------|--------|
| 英国 | 1993 | 0.53 | 0.37 |
| 加拿大 | 1974 | 0.38 | 0.34 |
| | 1993 | 0.37 | 0.33 |

1974 年纳税人的税前基尼系数为 0.38，税后基尼系数降低为 0.34；到 1993 年，纳税人的税前基尼系数为 0.37，税后基尼系数降为 0.33。1993 年，英国家庭原始收入基尼系数为 0.53，税后收入的基尼系数明显降为 0.37。

公平（Equity）与效率（Efficiency），是个人所得税功能定位的两个基本取

参见中国保险监督管理委员会网：《收入分配体制改革：一场“静悄悄的”革命》，载 http://www.circ.gov.cn/Portal0/InfoModule_401/34700.html，2006 年 8 月 11 日。

向，但不同历史阶段、不同国家会有不同的选择和侧重。下面，本文从两方面分析我国个人所得税改革的功能定位。

首先，从理论上说，我国到了需要加强调节收入分配的阶段。萨缪尔森说：“市场并不必然能够带来公平的收入分配。市场经济可能会产生令人难以接受的收入水平和消费水平的巨大差异。”在市场经济体制下，社会存在一定程度的贫富差距也是不可避免的，出现收入分配的“非均衡”(Disequilibrium)也是必然的。威廉姆逊(J·G·Williamson)认为，在经济发展初期，非均衡过程是经济增长的必要条件，而当经济发展到一定阶段后，均衡过程又构成经济增长的必要条件，即整个发展过程呈倒“U”型过程(如图1-2)。也就是说，收入分配

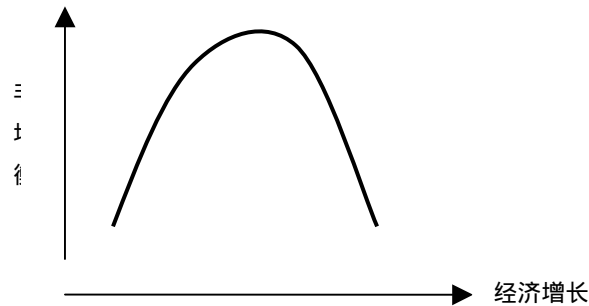


图 1-2 威廉姆逊倒“U”型曲线

的差异在我国发展的初期是客观存在的，但如果贫富差距过大，造成社会分配严重不公，政府就不能不采取必要的干预措施了。一般而言，个人所得税功能在实践中的演绎逻辑是，财政收入功能 调节收入差距功能 调控经济稳定功能 各种功能相机协调。(焦建国，2001)

从表 1-3 看，1978-2005 年，我国 GDP 总量由 3645.2 亿元增至 182320.6 亿元，增长了 49 倍多，位居世界第四位。人均 GDP2005 年是 1978 年的 4 倍多。税收增长迅猛，由 1994 年的 5126.88 亿元增加至 2005 年的 30866 亿元。27 年间，财政收入增加了 28 倍，到 2005 年税收收入占财政收入的比重达 97.59%。可见，我国税收聚财功能得到了极大的发挥，但同时我国城乡、地区、行业收入差距呈现扩大化，表明了我国经济进入了“非均衡”的发展阶段。因此，税收发展应由“组织财政收入功能”阶段转向“调节收入差距功能”阶段，逐步加大个人所得税收入调节力度。

参见[美]保罗·萨缪尔森等：《经济学》(十七版)，第 30 页，北京，人民邮电出版社，2003 年。

其次，从现实情况来看，我国迫需把发挥个人所得税调节收入分配功能摆在更加突出的位置。在我国，50年代开征之初的目的就是调节高收入者收入水平。高培勇指出：“个人所得税的改革性来源于目前居民之间收入分配的差距，1993年设计个人所得税的时候，就是作为调节分配差额的手段来利用的，但是

表 1-3 1994-2005 年我国主要经济指标情况

| 年份 | GDP 指标 | | | 人均 GDP (元) | 税收收入 | | 财政收入 | |
|------|------------|-----------|--------------------|---------------|------------|-----------|------------|-----------|
| | 总值 (亿元) | 增长 (%) | GDP 总量 世界 排位 | | 收入 (亿元) | 增长 (%) | 收入 (亿元) | 增长 (%) |
| 1978 | 3645.2 | | | 381 | | | 1132.26 | |
| 1994 | 46759.4 | 29.8 | | 4044 | 5126.88 | 18.58 | 5218.10 | |
| 1995 | 58478.1 | 25.1 | | 5046 | 6038.04 | 17.77 | 6242.20 | 19.63 |
| 1996 | 67884.6 | 16.1 | | 5846 | 6909.82 | 14.44 | 7407.99 | 16.78 |
| 1997 | 74462.6 | 9.7 | | 6420 | 8234.04 | 19.03 | 8651.14 | 14.16 |
| 1998 | 78345.2 | 5.2 | | 6796 | 9262.80 | 12.62 | 9875.95 | 15.88 |
| 1999 | 82067.5 | 4.8 | | 7159 | 10682.58 | 15.33 | 11444.08 | 17.05 |
| 2000 | 89468.1 | 9.0 | 6 | 7858 | 12581.51 | 17.78 | 13395.23 | 22.33 |
| 2001 | 97314.8 | 8.8 | 6 | 8622 | 15301.38 | 20.59 | 16386.04 | 15.36 |
| 2002 | 104790.0 | 7.7 | 6 | 9398 | 17636.45 | 12.07 | 18903.64 | 14.87 |
| 2003 | 117251.9 | 8.5 | 7 | 10542 | 20017.31 | 13.50 | 21715.25 | 21.56 |
| 2004 | 136515 | 9.5 | 7 | 12336 | 25718.00 | 28.47 | 26396.47 | 19.82 |
| 2005 | 182321 | 9.9 | 4 | 13985 | 30866.00 | 20.00 | 31627.98 | |

数据来源：2006年《中国统计摘要》，《中国税务年鉴》，<http://www.cfdoor.net>。

10年之前，人们之间的收入差距和现在相比已不可同日而语”。改革开放以来人们收入大幅增加，但同时我国在地区、城乡、行业之间收入分配差距不断拉大。据测算，目前我国基尼系数(Coefficient of Gini)超过0.45，超过了国际公认的警戒线，贫富悬殊的严重程度早已为人们所共睹。

从表 1-4 看，1985 年城镇居民人均可支配收入(Disposable Income)是 739 元，同期农民人均纯收入(Net Income)为 397 元，前者是后者的 1.86 倍，相差

参见高培勇：《现行税制有失公允 个人所得税改革尚无时间表》，<http://cn.news.yahoo.com/040802/55/24ntk.html>，2004年8月2日。

参见《贫富差距逐渐拉大 基尼系数已达到 0.45》，载 <http://www.labournet.com.cn/ldnews/fileview.asp>，2006年1月10日。此测算结果，由联合国开发计划署(UNDP)委托中国发展研究基金会组织撰写的《中国人类发展报告二 五》显示。联合国规定，基尼系数以 0.4 为警戒线，当一国或地区的基尼系数大于 0.4 时，便认为收入分配差距过大，出现了社会不公平。

342 元。到 2005 年，这个数字扩大到 3.22 倍，绝对差距为 7238 元。从图 1-3 看，我国城乡居民收入差距 20 年间呈上升趋势。由于农民基本不能享受社会保障，而城镇居民享受各种福利和补贴，每年人均约 3000 元，加上此因素，实际的城乡差距可能更大。

表 1-4 我国城乡居民人均收入的比较

| 年份 | 城镇居民人均可支配收入(元) | 农村居民人均纯收入(元) | 城乡居民收入差距 | |
|------|----------------|--------------|----------|---------|
| | | | 城乡居民收入之比 | 绝对差距(元) |
| 1985 | 739 | 397 | 1.86 | 342 |
| 1990 | 1510 | 686 | 2.20 | 824 |
| 1995 | 4283 | 1578 | 2.63 | 2705 |
| 1998 | 5425 | 2162 | 2.51 | 3263 |
| 1999 | 5854 | 2210 | 2.65 | 3644 |
| 2000 | 6280 | 2253 | 2.79 | 4027 |
| 2001 | 6860 | 2366 | 2.90 | 4494 |
| 2002 | 7703 | 2476 | 3.11 | 5227 |
| 2003 | 8472 | 2622 | 3.23 | 5850 |
| 2004 | 9422 | 2936 | 3.21 | 6486 |
| 2005 | 10493 | 3255 | 3.22 | 7238 |

数据来源：历年《中国统计年鉴》。

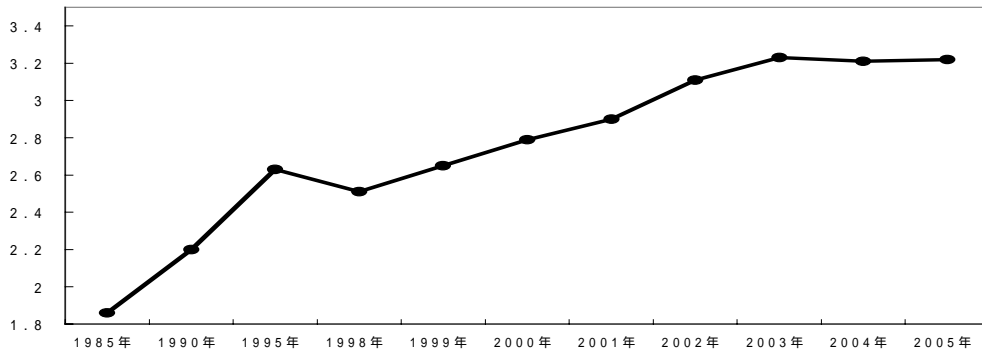


图 1-3 城乡居民收入差距之比折线图

除了城乡居民收入差距扩大化外，地区、行业之间收入分配差距也呈扩大化。收入分配差距过大不仅影响社会稳定，而且阻碍经济发展。近年来，我国政府采取措施予以解决，但与严峻的社会现实相比力度还是明显不够的。

鉴于上述情况，国家通过个人所得税调节收入分配进行了渐进式改革（见表 1-5）。2003 年，十六届三中全会《关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》也提出，要“推进收入分配制度改革”；随后收入分配制度改革的紧迫

性被更加重视，“十一五”规划建议中增加了“加快”推进收入分配制度改革的表述，并在原先“十一五”规划建议中的“注重社会公平”前面加上了“更加”；2006年10月，十六届六中全会通过的会议决定指出，“在经济发展的基础上，更加注重社会公平，着力提高低收入者收入水平，逐步扩大中等收入者比重，有效调节过高收入，坚决取缔非法收入，促进共同富裕……实行综合与分类相

表 1-5 2005 年以来与收入分配和个人所得税相关的重大改革

| | |
|-------------|--|
| 2005 年 10 月 | 全国十届人大常委会通过《个人所得税法》修正案，费用扣除标准提高到 1600 元； |
| 2006 年 3 月 | 实行综合与分类相结合个人所得税制目标列入我国“十一五”规划； |
| 2006 年 5 月 | 中共中央政治局召开会议，专门研究改革收入分配制度和规范收入秩序问题； |
| 2006 年 10 月 | 十六届六中全会通过的《关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》，指出收入分配等方面问题比较突出，要求加强收入分配宏观调节，更加注重社会公平，实行综合与分类相结合的个人所得税制。 |

结合的个人所得税制，加强征管和调节”。在短短一年时间里（2005-2006 年），国家作出上述诸多重大举措，充分表明了国家最高决策层高度关注收入分配调节问题并把个人所得税作为调节收入公平的重要措施列入改革的重要议程。

在目前中国的税制格局条件下，个人所得税主要担任的是调节收入分配的职能。（高培勇，2005）无论从中国税制建设的历史和现状看，还是从各个税制建设的分工和功能上看，特别是在目前我国离一个完善的个人所得税制的建立还有较大距离的情况下，个人所得税都必然是一个以调节收入分为主要功能的税种。（刘桓，2005）新浪网的一项“您认为目前我国征收个人所得税的最主要目的应该是什么”的调查共有 112148 人参加，其中 69.59% 的受调查者认为最主要目的是“调节贫富差距，减轻低收入者负担”。在笔者“调查问卷”里，72%（见图 1-4）人认为，我国下一步个人所得税改革的功能定位应为调节收入

参见《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》：《中国青年报》，2006 年 10 月 19 日，第 1、3 版。

参见高培勇：《个税改革 专家视点》，载《中国税务》，2005 年，第 11 期，第 8 页。

参见刘桓：《个税改革 专家视点》，载《中国税务》，2005 年，第 11 期，第 8 页。

参见《2005 最具媒体影响力的争议话题》2006 年 8 月 2 日，载 <http://media.cnhubei.com/2006-08-02/cms135569article.shtml>。

参见本文全国抽样问卷调查（以下简称“调查问卷”，附录 1、2）：共发出 800 份，收回有效问卷 734 份，样本对象包括：广东九市共 643 人，以及人大 MPA2004、2005 级税务班、建设班共 40 人，2005 级总局硕士班 20 人，普通全日制硕士生 31 人。其中男 353 人，女 381 人；25 岁以下 380 人，25-35 岁 261 人，35-45 岁 79 人，45 岁以上 15 人；专科或以下 424 人，本科 210 人，研究生 100 人；机关事业单位人员

分配为主兼顾收入。民意的反映，尽管可能是管窥蠡测，但一定程度上反映了民众渴望加大个人所得税调节力度的呼声。

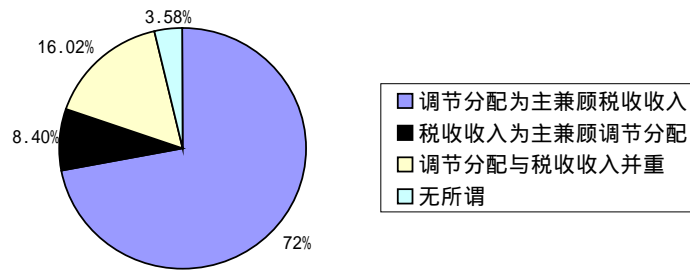


图 1-4 关于个人所得税功能定位的调查问卷

综上所述，本文认为，当前和今后一段时期我国个人所得税功能应定位为公平优先、兼顾效率。也就是说，应充分发挥个人所得税在促进社会公平方面的功效，这是由财政收入功能的有限性和调节收入分配功能的重要性决定的。

1.1.2 三种课税模式的涵义

综观世界各国的个人所得税制，由于各自的经济、政治、文化环境的不同而有差异，可以将个人所得税课税模式分为三种类型：分类型个人所得税课税模式、综合型个人所得税课税模式、混合型个人所得税课税模式（也称之为二元或综合与分类相结合的个人所得税制）。

分类型（Scheduled Pattern）个人所得税课税模式起源于英国，是指归属于一个纳税人的各类所得或各部分所得，如薪金、股息、营业利润或偶然所得，每一类都要按照单独的课税规定（如税前扣除、税率等）纳税。换言之，其全部所得各自以独立的方式纳税，互不干扰。分类所得课税的理论依据是对不同性质的所得项目采取不同的税率。勤劳所得（Earned Income），如工资薪金，要付出辛勤劳动，应课以较轻的税；投资所得（Capital Income），如营业利润、利

225 人，教师医生科研人员 35 人，企业公司人员 108 人，个体户、经理 27 人，学生 309，其他 30 人；月收入在 2000 元以下 154 人，2000-4000 元 190 人，4000-7000 元 28 人，1 万元以上 7 人，无收入 342 人。

关于个人所得税的课税模式，也有学者称之为“税制模式”，因而本文对这三类课税模式的表述在书写上互相通用，如：综合型个人所得税课税模式称之为综合税制、综合所得税制或综合型课税模式。

息、租金、股息等收益靠运用资财而得，所含辛勤劳动较少，应课以较重的税。

综合型（Comprehensive Pattern）个人所得税课税模式。“综合所得税……逐渐为越来越多的国家所接受，成为当代所得税课税制度的一个重要发展趋势。”它是指归属于同一纳税人的各种所得，不管其所得来源何处，都作为一个所得总体来对待，并按一个既定税率和公式来计算其应纳税额。其指导思想认为，个人所得税既然是一种对人的税，就不应该对个人所得进行分类，而应综合个人全年各种所得作为应纳税所得额，再减除各项法定的宽免额和扣除额的净额，然后按统一的税率课征。

混合型（Mixed Pattern）个人所得税课税模式，1917年法国首先提出并实施，是指先按不同的所得项目分别计算征税，以利于实现源泉控制，然后对各种所得综合计算应纳税所得额，再用累进税率计算应纳税额。在综合计税时是可以加入各种宽免项目，以实现个人所得税对收入水平的调节，从而有利于实现公平分配。

1.1.3 综合、分类和混合课税模式的联系与区别

分类和综合税制既有联系也有区别。首先，综合税制本身是建立在分类税制基础之上的。其次，不管是属于综合税分类税形态，都能筹集到大量的税款。再次，为了达到税负的公平分配和组织足够的税收收入，无论采用哪一种税制，个人所得税制的充分实施必须要有有效的管理技术作为后盾。此外，分类和综合税制只是一个总框架，还必须在这个框架里补充更具体的税收规定，都需要花费大量物力、人力和财力征管。

在综合税制与分类税制区别上，首先，综合税制结构显然比分类税制结构更可取，更能体现税负公平，有利于调节收入分配。“按照综合所得计税，既有利于国家广泛地取得财政收入，也有利于实现纳税人的合理负担。”而分类税制仅注意收入的性质而不是数量，实施会带来许多严重问题，如拉大收入差距，甚至导致两极分化。其次，综合税制允许所得税合理个人化，即考虑某些必需的生活费用，这些生活费用降低了纳税能力和个人负担。而分类模式却虚假纳

参见高培勇，崔军：《公共部门经济学》，第209-210页，北京，中国人民大学出版社，2004年。

参见代鹏：《公共经济学导论》，第170页，北京，中国人民大学出版社，2006年。

税能力，甚至出现税收“逆向调节”(Adverse Adjustment)。再次，分类税制其税务管理比综合税制略微简单一些。但分类税制也有其复杂性，因为它实行比例税率，运作复杂，这种情况下可能招致纳税的减少。此外，综合税制对税务管理的要求比分类税制的要求高。

混合税制是分类制和综合制的相互交叠。理论上，它既保留了分类和综合税制对所得分门别类的区别性对待，又考虑了纳税人支付能力。但事实上，混合制操作更复杂，实施中大大地偏离了其理论设想。西尔文·R.F.普拉斯切特指出：“当我们考察混合税制的实际执行情况时发现，所得税负的横向和纵向分配并不与真正的公平标准相一致，甚至于偏差很大……从税负的垂直累进分配的角度看，混合税制不可能比连续实行的综合税制更好，因为实际上，附加税的免征额定在相当高的总所得水平上，低于这一点的所得不适用累进税率，而且，分类税不可能在分类内部累进”。从这个意义上说，混合税制并没有使公平得以实现和想象中那么的完美。

1.1.4 进一步比较：三种课税模式的优劣

下面，从公平和效率原则对这三种税制进行比较，考察三种模式的优劣。

1. 从税收公平原则看：所得课税的公平性表现在它是否合乎支付能力(Ability-to-pay)原则。支付能力原则包含着两重涵义：其一，课税应以纳税人的支付能力为依据；其二，支付能力相同者同等课税，支付能力不同者在课税上应有所区别。为了根据支付能力调整每个纳税人之间的所得税负担应该采用累进税率。累进税率可以使纳税能力高的多纳税、纳税能力低的少纳税。

(1) 在综合税制下，采用的是累进税率(Progressive Tax Rate)。这种对所得汇总计算净所得，应用累进税率的方法贯彻了按支付能力纳税的原则，从纵向和横向对税收负担进行分配。因此，理论上综合税制最能体现税收公平。

(2) 在分类税制下，一般采用比例税率(Proportional Tax Rate)。比例税率也具有再分配作用，可以缩小绝对差距，但是无法缩小相对差距。虽然分类税制也认为来自资本的各种所得应比来自劳动的各种所得课以更高的税率，以

参见[比]西尔文·R.F.普拉斯切特：《对所得的分类综合及二元课税模式》，第167页，北京，中国财政经济出版社，1993年。

此来提高所得课税的公平性。但是，对有限储蓄而节俭生活的老人所取得的来自资本的所得和对富有的资本家所取得的来自资本的所得采用同一税率的不公平性却无法解决。因此，分类所得课税的公平性较差。

(3) 混合税制，它保留了分类税制对所得按照不同性质采用不同的税率，又考虑了纳税人的经济力量——支付能力。从理论上说，这种模式在一定程度上结合了以上两种模式的优点，也克服了分类和综合税制的缺点。

2. 从税收效率原则看：一种税制如果看起来公平合理，但是缺乏在管理上的可行性或实行时效率低下，那么，这种课税模式就不是值得选择的。由于税制的实施效率与其征管制度的实际情况相联系，在这里我们就从三种税制的征管制度入手，主要分析三种税制的稽征方法。

(1) 在分类税制下，个人所得税是建立在源泉扣缴制度基础上的。源泉扣缴法具有这样的优点：它既满足了纳税人无痛苦的要求，也满足了税务管理的效率要求。然而这种方法仅适用于少数几类所得，例如工资薪给和金融投资收益，对于个人之间的资本交易所得和普遍的独立个人劳务所得等其他类型的所得则很难采用这种方法。

(2) 在综合税制下，个人所得课税是建立在自行申报基础之上的。纵观世界采用综合税制的国家，其征收和稽查方面都存在着共同的特征。这些特征是：一是纳税人自行申报缴税，即纳税人向税务机关索取税收申报表，自己或委托中介机构填报上一年度的个人所得申报表，在规定的的时间和地点向税务机关申报。二是绝大多数个人所得税的税款通过源泉扣缴和采用预付税款的形式提前缴纳，到了纳税年度终了以后进行汇算清缴。三是税务部门的主要工作是负责纳税申报表的处理、稽核和复议裁决等。

可见，在自行申报下，纳税人要完成自己一个纳税年度的税收计算、填报、汇缴、清算的工作。这就要求纳税人有较高的纳税意识，税务机关有较强的征管和稽查能力。

(3) 在混合税制下，由于对纳税人各类所得按分类所得的各项税率分别征收，然后对高收入的一部分人再按综合所得税率（附加税形式）征收。从理论上讲，分类税制摒弃了综合税制要求纳税人填报年度申报表的规定，只选择了对高收入的那一部分人进行，这样，减少了对税务机关在征收与稽查上的要求。

综上所述，在三种课税模式中，分类税制最无法体现公平，综合税制最为

公平，但在效率上，两者却相反，分类税制最具征管上的简便可行，而综合税制要求具有较高的征收管理水平。混合税制是对以上二者的折中处理。

1.2 我国实行综合税制的必要性分析

我国实行综合税制，是对我国现行分类税制存在弊端的反思和改进，是个人所得税制自身完善、自我调适的必然要求，也是与国际接轨和构建社会主义和谐社会的迫切需要。

1.2.1 在分类税制下我国个人所得税现状及存在问题

我国现行个人所得税采用分类税制，主要是基于我国公民的纳税意识比较淡薄、税收征管比较落后的现实。这种课税适应了源泉课税的要求，一定程度上有利于防止税收的流失。

我国正式开征个人所得税以来，各级税务部门严征细管，推动了个人所得税迅猛增长。从表 1-6 看，我国个人所得税从 1980 年的 0.0016 亿元，增长到

表 1-6 1994-2005 年我国个人所得税、税收收入和 GDP 增长情况

| 年份 | 个人所得税 | | | | 税收收入 | | GDP | |
|------|------------|-----------|----------|----------|------------|-----------|------------|-----------|
| | 收入 (亿元) | 增长 (%) | 弹性 系数 | 弹性 系数 | 收入 (亿元) | 增长 (%) | 总数 (亿元) | 增长 (%) |
| 1994 | 72.67 | 43.8 | 1.47 | 2.36 | 5126.88 | 18.58 | 46759.4 | 29.8 |
| 1995 | 131.49 | 80.9 | 3.22 | 4.56 | 6038.04 | 17.77 | 58478.1 | 25.1 |
| 1996 | 193.19 | 46.9 | 2.91 | 3.25 | 6909.82 | 14.44 | 67884.6 | 16.1 |
| 1997 | 259.93 | 34.5 | 3.56 | 1.81 | 8234.04 | 19.03 | 74462.6 | 9.7 |
| 1998 | 338.65 | 30.3 | 5.83 | 2.40 | 9262.80 | 12.62 | 78345.2 | 5.2 |
| 1999 | 414.31 | 22.3 | 4.56 | 1.46 | 10682.58 | 15.33 | 82067.5 | 4.8 |
| 2000 | 660.37 | 59.4 | 6.60 | 3.34 | 12581.51 | 17.78 | 89468.1 | 9.0 |
| 2001 | 996.02 | 50.8 | 5.77 | 2.47 | 15301.38 | 20.59 | 97314.8 | 8.8 |
| 2002 | 1211.07 | 21.6 | 2.81 | 1.79 | 17636.45 | 12.07 | 104790.0 | 7.7 |
| 2003 | 1417.33 | 17.0 | 2.00 | 1.26 | 20017.31 | 13.50 | 117251.9 | 8.5 |
| 2004 | 1736.20 | 22.5 | 2.37 | 0.79 | 25718.00 | 28.47 | 136515 | 9.5 |
| 2005 | 2093.96 | 20.6 | 2.08 | 1.03 | 30866.00 | 20.00 | 182321 | 9.9 |

注：“弹性系数”指个税增长与GDP增长之比的弹性系数；“弹性系数”指个税增长与税收增长之比的弹性系数。

数据来源：《中国税务年鉴》、《中国统计年鉴》及国家税务总局统计司资料等。

2005年的2093.96亿元，25年间增幅达1109375倍。90年代以来，我国个人

所得税继续保持高增长态势。1995年增幅最高达80.9%，11年中有7年增幅达到30%以上，1994-2005年年均增长达37.6%，大大高于同时期税收增长和GDP增长速度，是同一时期收入增长最快的税种。同时，从图1-5看，个人所得税与GDP、税收的弹性系数除2004年外均大于1而且绝大部分在2以上。目前，在一些省市个人所得税收入已经成为除营业税收入之外的第二大地方收入。可见，个人所得税与国民经济息息相关并在现代社会中发挥着越来越重要的作用。

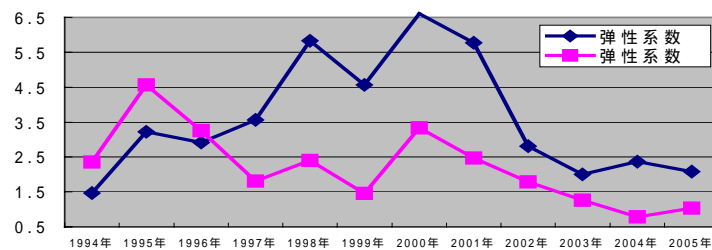


图 1-5 我国个人所得税与 GDP、税收收入的弹性系数情况

但是，随着形势发展，我国个人所得税分类制所存在的缺陷以及由此产生的问题已经到了亟需解决的时候。

首先，我国个人所得税收入在国家财政收入中的比例明显偏低。从历史数据看，我国个人所得税的增长幅度是相当明显的，但是该税种在我国财政收入总额中所占的比重仍然很低。从表 1-7 看，1990 年个税仅占财政收入的 0.72%，2005 年我国财政收入总额为 31627.98 亿元，而个人所得税的收入是 2093.96 亿元，仅占财政收入的 6.62%。而在发达国家，个人所得税收入的比例一般为 40%以上，在中等发达国家也达到 10% - 20%，即使低收入国家也在 6% - 10%左右（表 1-8）。可见，世界上大多数国家其个人所得税都是主体税种，而我国个人所得税收入在国家财政收入中的比例是明显偏低的。

其次，现行分类税制本身存在明显的弊端，主要表现在以下几个方面：

1. 违背了税收公平，不利于充分贯彻立法原则。一是现行税制对不同来源的所得采用不同的征收标准和方法，不能全面、完整地体现纳税人的真实纳税能力，从而造成所得来源多、总体收入高的纳税人反而不缴税或少缴税，而所得来源少，收入相对集中的却要缴较多的税。例如，甲有多项收入但较平均且都没有达到免征额，就不需要纳税，而乙只有一项超过免征额的收入，虽然总收入

表 1-7 近年我国个人所得税占财政收入比重

| 年份 | 个人所得税收入(亿元) | 财政收入(亿元) | 个人所得税占财政收入比重(%) |
|------|-------------|----------|-----------------|
| 1990 | 21.10 | 2937.10 | 0.72 |
| 1994 | 72.67 | 5218.10 | 1.39 |
| 1995 | 131.49 | 6242.20 | 2.11 |
| 1996 | 193.19 | 7407.99 | 2.61 |
| 1997 | 259.93 | 8651.14 | 3.00 |
| 1998 | 338.65 | 9875.95 | 3.43 |
| 1999 | 414.31 | 11444.08 | 3.62 |
| 2000 | 660.37 | 13395.23 | 4.93 |
| 2001 | 996.02 | 16386.04 | 6.08 |
| 2002 | 1211.07 | 18903.64 | 6.41 |
| 2003 | 1417.33 | 21715.25 | 6.53 |
| 2004 | 1736.20 | 26396.47 | 6.58 |
| 2005 | 2093.96 | 31627.98 | 6.62 |

数据来源：由《中国税务年鉴》、2006年《中国统计摘要》相关数据整理得出。

远低于甲，但必须纳税。二是目前税收体制单纯以个人为纳税单位，忽视纳税人的自然状况，如婚姻、家庭、健康、养老等，这与体现税收的负担能力相悖。三是对同是勤劳所得的工薪所得和劳务所得适用税率差异较大。工薪所得按5%~45%的超额累进税率征税，劳务所得按20%的比例税率征税，不能体现“多

表 1-8 世界各类国家个人所得税占财政收入比重情况

| | 个人所得税占财政收入比重 | 国家举例(1991年) |
|--------|--------------|---------------------------------|
| 高收入国家 | 一般 35%以上 | 美国 51.62%，丹麦 37.62%，日本 71.16% |
| 中等收入国家 | 一般 10%-20% | 泰国 9.90%，墨西哥 13.72%，罗马尼亚 20.91% |
| 中低收入国家 | 一般 6%-10% | 印度 7.68% |

数据来源：蔡秀云《个人所得税制国际比较研究》，第48页，北京，中国财政经济出版社，2002年。
注：泰国、墨西哥分别为1992年、1989年数据。

得多征，公平税负”的原则，不能有效地贯彻个人所得税“调节高收入，缓解个人收入差距悬殊”的立法原则。在“调查问卷”里(如图1-6)，达75.21%人认为，我国个人所得税调节功能作用发挥得十分差，反映了目前个人所得税确实存在调节个人收入分配功能的缺失。

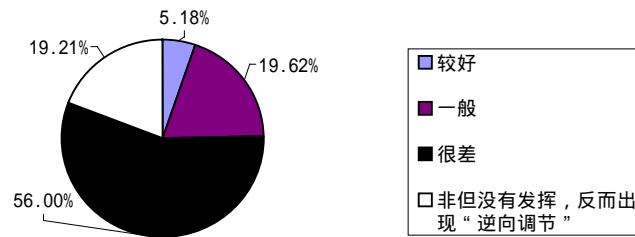


图 1-6 关于我国个人所得税调节功能发挥情况的调查问卷

2. 容易造成合理避税，导致税源流失。在现行分类税制下，纳税人可将同一项目的所得分解为多次取得，化整为零，以避税逃税。例如现行税法规定对劳务收入按次计算，按次扣除费用，纳税人就可以将一次性劳务收入改为多次领取，从而使扣除费用增加，减少应纳税额，甚至可以使每次的收入都低于费用扣除标准以达到不纳税的目的。

3. 不能涵盖各种收入，与经济发展不相适应。随着市场经济发展，个人收入来源渠道增多，而分类制弊端日益凸显，出现了一些应该征税的收入却没有列举的现象。例如，单位或企业主所发放的实物、津贴等以及免费午餐、误餐补助等。据统计，附加福利所得占全国职工工资总额的 15% 以上，这部分收入不纳税导致国家税收的大量流失。

4. 对经济变化缺乏弹性。个人所得税在发达国家被作为“自动稳定器”，可随着经济周期自动调整税收负担，平抑经济周期的较大波动。在综合税制中，可以根据零售物价上涨指数调整免征额及级距而维持税负不变。而分类所得税制下，税收负担难以随通货膨胀而得到及时调整。我国经济发展中曾出现过高通货膨胀，今后也很难完全避免，如何在这种经济形式下保持税负水平相对稳定，是分类所得税制的一个难点。

5. 难以促进国民纳税意识的提高。纳税意识是决定纳税成本高低和税制运行效率至关重要的因素。目前，我国全民的纳税意识还相对淡薄，在分类税制下，征收过程以扣缴为主，纳税人主动申报的不多。在代扣代缴前提下，税务机关不找上门纳税人就不会主动纳税，这就难以促进国民纳税意识的提高。

中国税务咨询协会丁芸教授分析说：“目前造成收入相同、税负不同的现

象，实际上反映了分类所得税制的弊端”。可见，我国现行的个人所得税分类税制存在明显的弊端和不足，日益不能适应新形势下经济社会的发展。对改革现行个人所得税分类税制，社会上有很高的呼声和期待。

1.2.2 居民收入差距扩大化，亟需税收调节收入分配

改革开放以来，我国居民收入不断增加，与此同时我国城乡、行业、地区之间收入差距呈现扩大化趋势。

首先，城乡居民收入差距呈不断扩大。从图 1 - 7 不难看出，1990 以来农民收入的增幅明显低于城镇居民，二者之间的收入绝对额的差距逐年扩大。按可比价计算，1990 年城镇居民的人均收入比农民高出 824 元，1995 年高出 1578 元，2000 年高出 4027 元，2003 年高出 5850 元。也就是说，在过去 13 年期间，城乡之间居民收入的绝对额差距上升了 7 倍以上，即使扣除物价因素的影响，这一差距也扩大了 3 倍以上。

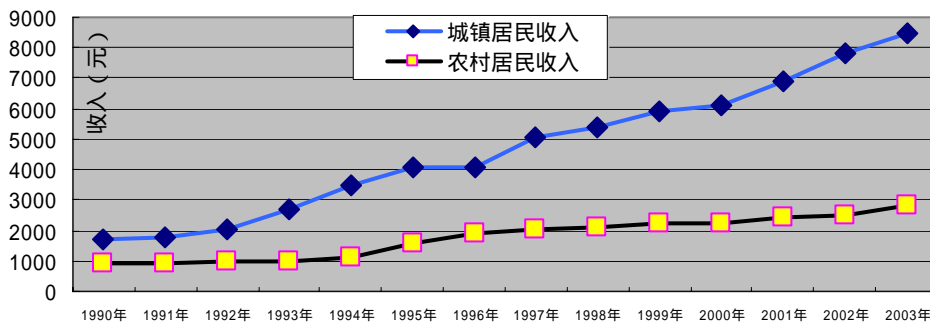


图 1-7 我国农村居民与城镇居民人均收入变动趋势（可变价）

从图1 - 8看，城乡之间的相对收入差距，从20世纪90年代以来出现一个先上升后扩大的过程。从1994年开始，城乡之间收入差距出现了下降的趋势，但是从 1998 年起又逐步扩大。到了 2001 年城镇居民的人均收入几乎是农村居民的 3 倍。如果把城镇的实物性补贴、养老金保障、失业保险、最低生活费救济

参见丁芸：《个人所得税“变法”进行时 高收入者税负增加》，载 <http://www.nen.com.cn>, 2004 年 8 月 2 日。

参见高培勇等：《中国财政经济理论前沿（4）》第 118 页，北京，社会科学文献出版社，2005 年。

等考虑进去，有人估计城乡收入差距可能要达到 4-5 倍，甚至 6 倍。如果这仅仅看货币收入差距，非洲的津巴布韦 的城乡收入差距 比中国稍微高一点，但是如果把非货币因素考虑进去，中国的城乡收入差距是世界上最高的。

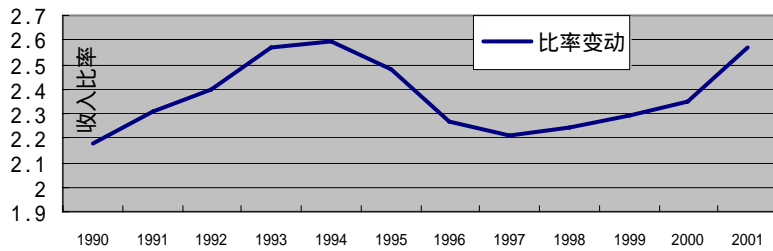


图 1-8 1990-2001 年我国城乡收入差距变动

其次，地区收入差距进一步拉大。从不同地区农民人均纯收入看，1978 年末，东部、中部和西部农民人均纯收入分别为 150 元、127 元和 122 元，2003 年各增长到 3770 元、2377 元和 1959 元。东部和中西部的差距从 1 : 0.85 : 0.8 扩大到了 1 : 0.63 : 0.52。2005 年我国农村家庭年人均纯收入上海市最高，为 8960.4 元，贵州省最低，为 2660.6 元，前者是后者的 3.37 倍。从不同地区城镇居民人均可支配收入看，1997 年，东部、中部和西部城镇居民年人均可支配收入分别为 6276 元、4318 元和 4484 元，2004 年各增长至 11523 元、7829 元和 7895 元。七年间，东部与西部的城镇居民年人均可支配收入从 1782 元拉大至 3628 元，差距拉大到 2 倍多。可见，地区收入差距在扩大。

再次，行业之间收入差距扩大。改革开放以来，各行业就业者收入水平都有了较大的提高，但提高的程度各不相同，导致各行业收入差距进一步拉开，差距相当大，且呈逐年扩大趋势。如表 1-9 所示，1985 年最高收入行业的平均工资为最低收入行业平均工资的 1.81 倍，2004 年已扩大至 4.6 倍，最高收入行业和最低收入行业收入之比不断扩大。从相对数来看，工资收入差距似乎不太显著，但从绝对数来看，其差距是很大的。1985 年最低收入行业平均工资与最

按照货币收入计算，城乡收入差距比我国大的只有南非和津巴布韦，其中最大的津巴布韦，1990年城乡之间货币收入差距的比率为3.57:1，我国2000年城乡之间货币收入的比率是2.79:1。

参见高培勇等：《中国财政经济理论前沿（4）》第118页，北京，社会科学文献出版社，2005年。

参见国家统计局：2005年《中国统计年鉴》，2006年《中国统计摘要》，中国统计出版社。

高收入行业平均工资相差 629 元，到 2004 年相差升至 27377 元，绝对差额比 1985 年扩大了 43.5 倍。

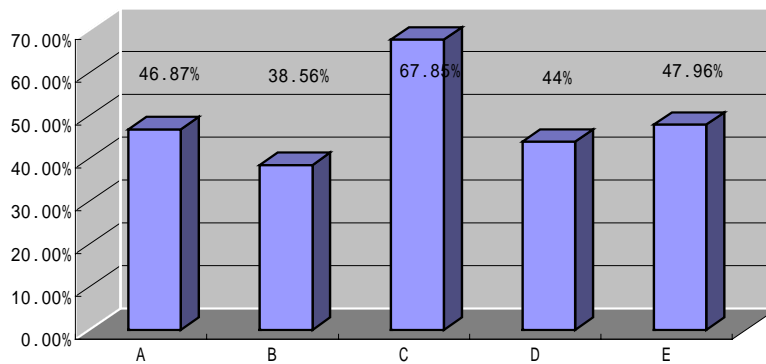
表 1-9 我国最高收入行业与最低收入行业职工年平均工资比较表

| 年份 | 1985 | 1990 | 1995 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 |
|------------|------|------|------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 最高行业工资额（元） | 1406 | 2656 | 7843 | 13620 | 16437 | 19135 | 32244 | 34988 |
| 最低行业工资额（元） | 777 | 1541 | 3522 | 5184 | 5741 | 6398 | 6969 | 7611 |
| 相对比值 | 1.81 | 1.72 | 2.22 | 2.63 | 2.86 | 2.99 | 4.63 | 4.60 |
| 绝对差（元） | 629 | 1115 | 4321 | 8436 | 10696 | 12737 | 25275 | 27377 |

资料来源：据 2005 年《中国统计年鉴》相关数据整理得出。

可见，我国目前收入分配差距现状不容乐观。随着经济的发展，收入分配差距有进一步扩大的趋势，这不仅影响到我国改革发展稳定的大局，而且也会影响到共同富裕宏伟目标的实现。

存在上述城乡差距问题的原因是多方面的，既有经济发展不均衡的因素，也有市场经济“马太效应”的因素，还有政府宏观调控弱化的因素，等等。就调控而言，税收（主要是个人所得税）调节不力是造成个人收入差距过大的主



注：A：加大收入调节力度，促进社会再分配公平；B：简化税制，降低税率，减少税率级次；C：由现行的个税分类课征模式转变为最能体现税负公平、目前许多国家实行的综合课征模式；D：加大税法宣传和普及力度，提高公民纳税意识；E：提高个人所得税免征额。

图 1-9 关于对现行个人所得税改革的调查问卷

要原因之一。目前，我国个人所得税制设计上存在缺陷，把征税重点放在低收入的工薪阶层，而对高收入者征收的力度较弱，因而无法正常发挥其应有的调节收入分配的功能，也是其中一个重要的原因。同时，由于个人所得税征管制

度上的缺陷，使目前我国仍难以有效地将某些不合理或不合法收入纳入个人所得税征管及其调节范围，更是加剧了收入分配上的不公平，扩大了贫富悬殊。关于对现行个人所得税制的改革，笔者做了一个调查问卷，在复选情况下，46.87% (图 1-9) 人希望加大收入调节力度，促进社会再分配公平，67.85% 人希望由现行的分类税制转变为最能体现税负公平、目前许多国家实行的综合税制。

综上所述，在目前收入分配不公社会现实下，人们迫切要求改革现行个人所得税制使其发挥调节作用，实现税负公平和社会再分配的公平。

1.2.3 我国实行综合税制的意义

第一，实行综合税制是与国际接轨、融入世界经济一体化 (Economic Integration) 的客观需要。二战后，英国、法国等过去传统采用分类制或混合制

表 1-10 世界主要国家和地区的个人所得税课税模式

| 综合税制：○ | | 分类课税模式：* | | 混合课税模式：● | | | | 国 |
|------------|----|----------|----|----------|----|-------|----|------|
| 国家 | 模式 | 国家 | 模式 | 国家 | 模式 | 国家 | 模式 | |
| 欧洲： | | | | | | | | |
| 葡萄牙 | ○ | 希腊 | ○ | 西班牙 | ○ | 爱尔兰 | ○ | 意大利 |
| 英国 | ○ | 比利时 | ○ | 奥地利 | ○ | 荷兰 | ○ | 法国 |
| 芬兰 | ○ | 德国 | ○ | 丹麦 | ○ | 瑞典 | ○ | 挪威 |
| 瑞士 | ○ | 卢森堡 | ○ | 捷克 | ○ | 斯洛伐克 | ○ | 冰岛 |
| 俄罗斯 | ○ | 乌克兰 | ○ | 匈牙利 | ○ | 波兰 | ○ | 罗马尼亚 |
| 保加利亚 | ○ | 克罗地亚 | ○ | 拉托维亚 | ○ | 白俄罗斯 | ○ | |
| 立陶宛 | ○ | 爱沙尼亚 | ○ | 斯洛文尼亚 | ○ | | | |
| 亚洲： | | | | | | | | |
| 孟加拉国 | ○ | 尼泊尔 | ○ | 缅甸 | ○ | 印度 | ○ | 斯里兰卡 |
| 巴基斯坦 | ○ | 印度尼西亚 | ○ | 菲律宾 | ○ | 泰国 | ○ | 马来西亚 |
| 土耳其 | ○ | 也门 | * | 约旦 | * | 以色列 | ○ | 中国 |
| 香港 | * | 新加坡 | ○ | 日本 | ● | 中国 | * | 老挝 |
| 黎巴嫩 | * | 叙利亚 | * | 伊朗 | ○ | 哈萨克斯坦 | ○ | |

| | | | | | | | | | |
|--------------|---|-------|---|-------|---|-------|---|----------|---|
| 南北美洲： | | | | | | | | | |
| 玻利维亚 | ○ | 洪都拉斯 | ○ | 萨尔瓦多 | ○ | 尼加拉瓜 | ○ | 多米尼加 | ○ |
| 秘鲁 | ○ | 牙买加 | ○ | 危地马拉 | ○ | 哥斯达黎加 | ○ | 哥伦比亚 | ○ |
| 智利 | ● | 巴西 | ○ | 巴拿马 | ○ | 墨西哥 | ○ | 阿根廷 | ○ |
| 委内瑞拉 | ○ | 海地 | ● | 美国 | ○ | 加拿大 | ○ | 特立尼达和多巴哥 | ○ |
| 非洲： | | | | | | | | | |
| 苏丹 | * | 塞内加尔 | ● | 利比亚 | ○ | 赞比亚 | ○ | 莱索托 | ● |
| 科特迪瓦 | ○ | 摩洛哥 | ○ | 埃及 | * | 尼日利亚 | ○ | 津巴布韦 | ○ |
| 喀麦隆 | ● | 博茨瓦纳 | ○ | 毛里求斯 | ○ | 突尼斯 | ● | 阿尔及利亚 | ● |
| 布隆迪 | * | 中非 | ○ | 乍得 | ○ | 加蓬 | ○ | 索马里 | * |
| 扎伊尔 | * | 埃塞俄比亚 | * | 卢旺达 | * | 莫桑比克 | * | 南非 | ○ |
| 纳米比亚 | ○ | 刚果 | ○ | | | | | | |
| 大洋州： | | | | | | | | | |
| 新西兰 | ○ | 澳大利亚 | ○ | 所罗门群岛 | ○ | 西萨摩亚 | ○ | 斐济 | ○ |
| 巴布亚新几内亚○ | | | | | | | | | |

注：1. 资料来源：由[比]西尔文·R.F. 普拉斯切特的《对所得的分类综合及二元课税模式》和夏琛舫的《所得税的历史分析和比较分析》有关内容整理得出，表中反映的税制是上述各国家（地区）1999年的个人所得税制。 2. 有的学者将日本归类为综合制。

的发达国家开始转为综合制，至 20 世纪 70 年代基本转换完毕。受发达国家影响，巴西、玻利维亚等拉丁美洲国家普遍从 20 世纪 60 年代转向综合制。其他一些中等收入国家和发展中国家也在六七十年代完成转换。受这种转换的趋势的影响，许多原本采用分类制的国家综合征收的所得范围逐步扩大。据不完全统计，在 110 个国家或地区中（如表 1 - 10），实行综合制的国家（地区）87 个，约占 80%，实行分类、混合制（地区）分别有 15 个、8 个，比例仅占 13.6%、7.3%。“从数量上看，大多数国家采用综合制，可见公平是大多数国家个人所得税建设的重要目标”，“从发展趋势上看，由分类制或混合制逐渐转向综合制似乎是一种趋势”。最重要的是，综合制本质上最能体现“税负公平”，特别能很好地体现税负的纵向公平。

20 世纪 80 年代以来，无论是发达国家还是发展中国家，都纷纷以“降低税

参见夏琛舫：《所得税的历史分析和比较分析》，第 151 页，大连，东北财经大学出版社，2003 年。

率、扩大税基、简化税制、加强征管”为基本原则进行了税制改革，掀起了世界性减税浪潮。因此，税收制度必须在经济全球化进程中顺应国际趋势，及时作出调整和变革，减少国际经济交往中的制度障碍，而综合型个人所得税课税模式的实行，将有利于加强国际税收协作，强化税源监控和税收征管，治理国际避税和打击偷逃税款，有利于维护国家经济利益和实现合作双赢。

在表 1-10 的基础上可以整理出表 1-11。从表中可以看出：一是目前世界上采用综合税制的国家最多，达 80.4%，而分类和混合仅占 12.2%和 7.4%，说明了综合税制得到世界绝大多数国家的推广和实施。二是从最低最高人均 GDP 情况看，选择综合税制的国家的最低人均 GDP 仅 277 美元，分类和混合同样较低，仅 103 美元和 546 美元，表明人均 GDP 低的国家也可以采用综合税制。但

值得关注的是，津巴布韦作为最低收入国家之一也选择综合税制，主要原因在于津巴布韦是世界上贫富悬殊最严重的国家之一，出于国情的考虑其选择综合税制以加强对收入分配的调节。三是从国家人均 GDP 收入水平高低情况看，实行综合税制高收入国家占比例最大，达 27.1%，但与中高、中低和低收入国家所占的比例相差不大，分别为 21.5%、18.7%、13.1%，说明综合税制在各类型国

表 1-11 世界主要国家（地区）人均 GDP 与国家个人所得税课税模式情况

| | | | 实行 综合税制 | 实行 分类税制 | 实行 混合税制 |
|---------------------------------|--------------------------|------------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| 从人均 GDP 最低、最高值 分布范围情况看 | | 人均 GDP 最低至 最高的范围 | 277 ~ 69056 美元 | 103 ~ 24581 美元 | 546 ~ 36486 美元 |
| | | 最低、最高 所在的国家 | 津巴布韦、 卢森堡 | 布隆迪、 中国香港 | 莱索托、 日本 |
| 从在 四类 国家 分布 情况 看 | 高收入国家 (1 万美元以上) | 国家数量(个) | 29 | 1 | 1 |
| | | 比例 | 27.1% | 0.9% | 0.9% |
| | 中高收入国家 (1 万—3000 美元) | 国家数量(个) | 23 | 2 | 2 |
| | | 比例 | 21.5% | 1.9% | 1.9% |
| | 中低收入国家 (3000—1000 美元) | 国家数量(个) | 20 | 3 | 1 |
| | | 比例 | 18.7% | 2.8% | 0.9% |
| | 低收入国家 (1000 美元以下) | 国家数量(个) | 14 | 7 | 4 |
| | | 比例 | 13.1% | 6.5% | 3.7% |
| 数量合计(个) | | 107 | 86 | 13 | 8 |

| | | | | |
|------|------|-------|-------|------|
| 比例合计 | 100% | 80.4% | 12.2% | 7.4% |
|------|------|-------|-------|------|

注：1. 划分为上述四类国家的依据是世界银行的划分标准。

2. 根据世界 179 个国家人均 GDP 排名顺序，本文从高至低依次将这些国家划分为四类，即：人均 GDP 在“1 万美元以上（含 1 万美元）”称为“高收入国家”；“1 万—3000 美元（含 3000 美元）”称为中高收入国家；“3000—1000 美元（含 1000 美元）”称为“中低收入国家”；“1000 美元以下”称为“低收入国家”。

3. 根据表 1-3 所示，资料共列 110 个国家（地区）。由于扎拉脱维亚、牙买加、扎伊尔的人均 GDP 值空缺，故计算国家数量及比例时减除这 3 个国家，统一以 107 为分母计算。

4. 各国（地区）的人均 GDP 值详见附件。除玻利维亚（2004 年）、哥斯达黎加（2003 年）、博茨瓦纳（2001 年）外，其他各国均为最新（2005 年）数据，来源于 <http://zhidao.baidu.com>。

家均有分布。总言之，实行综合税制成为世界各国改革的趋向；尽管世界上采用综合制的国家大多为高收入国家，但是课税模式与国家的发展程度并没有必然的联系，低收入、中低收入等国家同样可以采用，关键在于各国国情需要。

第二，实行综合税制是发展市场经济(Market Economy)的内在要求。许光建认为，“市场在收入分配方面应当说是有失灵问题的，如果没有政府干预，收入分配差距只能是越来越大，必然会造成相当大的贫民阶层。”市场经济原则是效率优先，兼顾公平。我国实行社会主义市场经济以来，经济快速发展，人们收入大幅增加，但同时收入差距逐步拉大，甚至呈现两极分化的趋势，由此实现了“效率”，却缺失了“公平”。在笔者调查问卷里（图 1-10），关于我国当前个人收入分配公平问题，高达 91.3% 人认为收入分配不公平。关于目前我国个人或家庭收入（贫富）差距严重问题，34.6% 人认为“差距扩大化”，57.39% 认为“严重”，可见当前公平的缺失导致了贫富两极分化。而综合型个人所得税制，相比于分类、混合税制最大特点是税负公平，能有效调节收入再分配。因此，实行综合税制是发展市场经济的内在要求。作为社会主义国家，我国要建立共同富裕的“大同社会”，由此“公平”变得更加重要和紧迫。

参见许光建：2005 年 7 月 8 日，人民网“强国论坛”，载 <http://www.people.com.cn/GB/32306/32313/32330/3528245.html>。

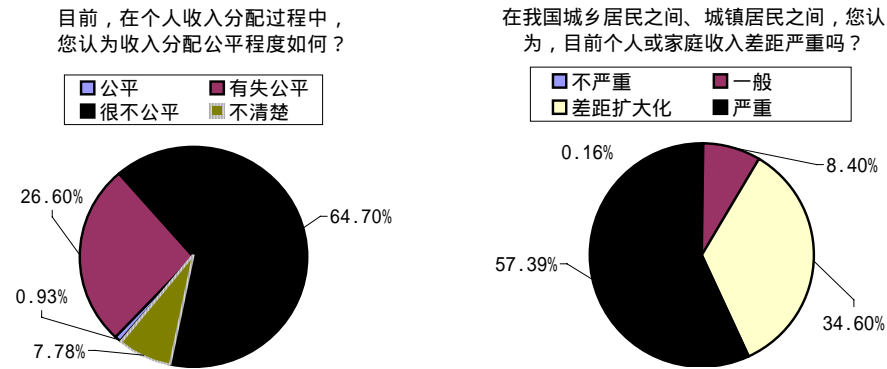


图 1-10 关于收入分配公平程度和收入差距严重程度的调查问卷

第三，实行综合税制是由我国国情决定的。我国幅员辽阔，地区发展不平衡。邓小平同志曾说：“鼓励一部分人先富起来，也正是为了带动越来越多的人富裕起来，达到共同富裕的目的”。但是，“先富”提法只是路径手段，最终达到“共同富裕”才是真正的诉求点。作为调节分配的重要工具之一的综合个人所得税制的实行将有利于调节收入再分配，有利于社会保障、转移支付(Transfer Payments)等的实现和促进共同富裕。此外，为了增加公共物品和服务，集中力量办大事，我国需要大量的财政资金，而通过综合税制，可以进一步完善税务管理，加强税源监控和征管，可以大幅增加财税收入。

第四，实行综合税制是解决我国当前社会问题及构建和谐社会的迫切要求。不可否认，当前我国存在收入分配差距这一突出的社会问题，收入分配差距过大会引起社会心理冲突、误解与不和谐。一方面，收入差距过大通过消费表现引起阶层冲突和社会心理冲突；另一方面，对非法收入和腐败收入的案例打击和宣传造成对富人的收入好像都来自非法与腐败的误解与夸大。其次，缺乏正常的公益慈善通道及部分富人骄奢淫逸的行为引发仇富心理。根据 2004 年全国绑架案立案 3863 起，绑架对象主要是企业家、名人和富人家庭的中小学生，索要赎金从几万元到几十万元，最多的达数百万元。可见，我国目前社会心理冲突剧烈，和谐度差。如果较大规模的低收入人口收入长期停滞甚至下跌，极易诱发社会不安和动荡。因此，通过税收等政策工具调节高收入者收入，可以一

参见邓小平：《邓小平文选》，第三卷，第 142 页，北京，人民出版社，1993 年。

参见汝信等：《2005 年：中国社会形势分析与预测》，北京，社会科学文献出版社，2004 年。

一定程度上平息许多贫困者的仇富心理，并可以取得更多的税收收入来实施社会保障和提供公共产品和服务。有鉴于此，改革和实行综合税制具有重大的现实意义，有利于缓解当前社会矛盾，是构建社会主义和谐社会的迫切要求。

高培勇认为，“十六届三中全会提出了实行综合和分类相结合的个人所得税制的改革目标。但是从长远看，改革的方向是走向综合制。”综合前面三方面的分析，可以得出一个结论：我国个人所得税课税模式改革势在必行，实行综合制应成为我国个人所得税课税模式改革的方向和目标。

1.3 实行综合税制所需一般条件的理论分析与模型构建

课税模式，是指一个国家在一定时期内税收制度改革的基本方向和所要达到的基本格局。一般而言，课税模式的选择和确立，要受生产力发展水平、社会经济结构、经济管理体制、经营管理水平和税收征管水平等因素的制约，这些制约因素则构成了税制模式依存的社会经济条件。

1. 生产力发展水平和国民收入增长水平是选择和确立课税模式的首要条件。国家的经济状况、生产力水平以及人均国民收入与课税模式的选择是息息相关的，它直接决定了该国实行什么样的课税模式，是实行一定课税模式的前提和基础。

2. 社会经济结构和经济管理体制是选择和确立课税模式的必要条件。一定历史发展阶段上的经济制度，即生产关系的总和，构成了社会的经济结构。所有制结构对税制结构的决定作用表现在不同的税制结构上。同时，经济管理体制对税制结构的选择和确立也有决定作用。在所有制因素既定的前提下，调整生产关系，促进生产力发展，主要是通过对经济管理体制的调整来实现的，其中对分配关系方面管理体制的调整又居于关键地位。因此，作为分配手段的税制不能不受经济管理体制，特别是分配关系的管理体制制约。

3. 经营管理水平和税收征管水平是选择和确立课税模式的重要条件。一般地说，不同的税种，其征收管理的复杂程度是不同的。比较而言，所得税是一个十分复杂的税种，它对征纳双方都有严格的要求。目前，发达国家多采用以所得税为主体的税制模式，除了受生产力水平、社会经济等因素的制约外，同

参见高培勇：《个税改革 专家视点》，载《中国税务》，2005年，第11期，第10页。

其税收征管水平是有直接联系的。此外，课税模式的选择和确立，还要考虑纳税人的纳税能力、纳税习惯以及居民对税收的心理感应和承受能力等因素。

综合税制作为一种课税模式也不例外，它是一项社会系统工程，其实行需要一定的经济环境、制度环境、社会环境和其它相关配套条件。基于前面对三种课税模式的界定和上述对课税模式依存的社会经济条件分析，并结合研究成果和国外实践经验，本文认为，一般情况下，综合税制的实行至少应满足：纳税诚信 (Tax-pay Credibility)、市场化 (Marketability)、货币化 (Capitalization)、信息化 (Informationalization)、法治化 (Legalization) 和征管能力 (Ability of Tax Collection and Administration) 等六个方面的条件。如果一国或地区具备了这些条件而且达到一定程度，则在该国或地区实行综合税制具有可能性，反之不具有可行性。为进一步分析研究，本文试通过构建一个数理模型加以讨论。

1.3.1 纳税诚信 (Tax-pay Credibility)

诚信即是一种在社会交往与经济活动中必须遵守道德规范和行为原则。古人说：“人而无信，不知其可”，“行不信者，名必耗；言不信者，行不果”。市场经济是信用经济，诚信是市场经济对企业和个人的根本要求。“如果没有信用制度，我国 GDP 将损失 10%-20%。我国有的企业坏帐率高达 30%，远远高于西方企业平均 0.25%-0.5%的坏帐率”。自行申报是综合税制特点之一，如果没有良好的纳税诚信，税务机关将无法对税源进行监控并课之以税，综合税制将无法落到实处并取得预期的成效。可见，纳税诚信是推行综合税制的首要前提。

那么，纳税诚信是如何产生的？我们知道，除了法律强制性约束外，个人纳税诚信还来源于两方面：(1) 主观上，纳税道德促使。纳税诚信是一个人素质的重要体现，也是个人信用的重要标准。因此，出于个人修养、道德等因素影响，个人会主动纳税，否则自我受到道德、良心乃至社会的谴责。(2) 客观上，社会评价体系约束。随着社会的发展，纳税诚信将受到一系列社会评价标准等客观因素的影响。比如，西方国家实施个人信用制度，以此作为个人求学、出国、就业、投资等的重要依据。这种情况下，理性的人会主动选择诚实纳税，否则个人信用记录就会“抹黑”，影响到切身利益。

参见陈新年 (国家发改委): 在 2006 年中国信用高峰论坛上发言,《中国青年报》, 2006 年 6 月 5 日, 第 7 版。

由此，本文将纳税道德、社会评价体系作为衡量纳税诚信的主要组成因素。为便于研究，将税收的“纳税诚信”量化为“纳税诚信度”，用Q表示，纳税道德、社会评价体系完善度分别用 Q_1 、 Q_2 表示。当纳税道德和社会评价体系水平越高时，纳税诚信度越高时，实行综合税制就越可行，反之亦然。

但是，当纳税道德水平、社会评价体系完善度达到多大程度时实行综合税制模式才有可行性？从掌握资料看，目前尚未对此作过量化研究，实际上在现实中也难以量化。为便于研究，本文简单地将纳税道德水平、社会评价体系完善度划分为“低”、“一般”、“较高”、“高”四级，在0%-100%之间相应取值分别是，低：0% $Q < 30\%$ ，一般：30% $Q < 60\%$ ，较高：60% $Q < 80\%$ ，高：80% $Q < 100\%$ 。根据有关研究结论和实践情况，综合税制的实行要求国民伦理道德水平和社会评价体系完善度最低达到“一般”以上程度（30% $Q < 60\%$ ），实行综合税制具有可行性，相反不具可行性（如表1-12）。由于人总是追求利润最大化，因此，税制的实行不宜对纳税诚信寄予太大的希望。所以，建议 Q_1 、 Q_2 建议下限值。那么有：

表 1- 12 纳税诚信度与综合税制可行性关系

| | 纳税诚信度 (Q) 在 0%-100%之间取值 | | | |
|------------------|-------------------------|---------------------|---------------------|---------------------|
| | 0% $Q < 30\%$: 低 | 30% $Q < 60\%$: 一般 | 60% $Q < 80\%$: 较高 | 80% $Q < 100\%$: 高 |
| 纳税道德水平： Q_1 | N | Y | Y | Y |
| 社会评价体系完善度： Q_2 | N | Y | Y | Y |

注：用Y和N分别表示综合型个人所得税课税模式可行和不可行（下同）

$$\text{已知 } Q_1=30\% \quad Q_2=30\%$$

$$\text{所以 } Q= (Q_1+Q_2)=60\%$$

也就是说，纳税诚信度要达到60%以上时实行综合税制才具备可行性。否则，实行综合税制的难度相当大，不利于把税制落到实处并发挥其应有的功能作用。

1.3.2 市场化 (Marketability)

市场化是指在经济运行中，市场机制对资源配置作用持续增强和作用范围不断扩大的演变过程。其特征是：市场主体独立，经营决策自主，所有制成分及实现形式多样化，产品和要素流通自由，一切交易行为在市场环境下契约化、

透明化、法制化。只有市场化高，人们的交易行为才能在市场大环境下阳光交易，个人所取得的收入才能在市场大系统中得到如实反映，如银行系统有记录、付款单位账面有列支，有利于防止个人为避税逃脱而虚报或瞒报个人收入。也就是说，市场化可以大大降低个人取得收入的隐蔽性和不可监控性，有利于防止地下经济（Underground Economy）和隐性交易，便于税务部门加强税源监控和税款征收。可见，市场化是实行综合税制的重要前提。

为便于研究，设市场化程度为 K ，全部交易为 H ，通过市场交易为 k ，那么市场化程度： $K=k/H$ 。当 $K=1$ 时，市场化程度最高，经济交易达到完全市场化，实行综合税制最有利；当 $K=0$ 时，市场化程度最低，经济交易完全非市场化，实行综合税制最不利。

按照市场交易主体类型，可以将市场交易分为：企业、机关、事业单位、农民、其他（如个体、各类高收入者等）等五类人员的市场交易，它们各自交易市场化程度分别设为 K_1 、 K_2 、 K_3 、 K_4 、 K_5 。由于实际中很难对这五类人员交易市场化进行量化，所以，本文把交易市场化程度分为低、一般、较高、高四级。在 0%-100% 之间相应取值分别是，低：0% $K < 30\%$ ，一般：30% $K < 60\%$ ，较高：60% $K < 80\%$ ，高：80% $K < 100\%$ 。

表 1-13 个人交易市场化程度与综合税制可行性关系

| | 各类人员交易市场化程度(K)在 0%-100%之间取值 | | | |
|--------------------------|-----------------------------|--------------------|--------------------|--------------------|
| | 0% $K < 30\%$:低 | 30% $K < 60\%$:一般 | 60% $K < 80\%$:较高 | 80% $K < 100\%$:高 |
| 企业人员交易 市场化程度: K_1 | N | N | N | Y |
| 机关人员交易 市场化程度: K_2 | N | N | N | Y |
| 事业单位人员 交易市场化程度: K_3 | N | N | N | Y |
| 农民交易 市场化程度: K_4 | N | Y | Y | Y |
| 其他人员 交易市场化程度: K_5 | N | N | N | Y |

根据实践和研究情况，实行综合税制须有较高的交易市场化程度，否则有失综合税制体现税负公平的意义。因此，当市场化指标中的 K_1 、 K_2 、 K_3 、 K_5 达到“高”，同时 K_4 达到“一般”时（考虑农民不是个人所得税缴纳的主体，故可取

中间值 $K_4=50%$), 实行综合税制具有可行性 (如表 1 - 13)。那么有:

$$\begin{array}{llll} \text{已知} & K_1=80\%-100\% & K_2=80\%-100\% & K_3=80\%-100\% \\ \text{同时} & K_4=50\%-100\% & K_5=80\%-100\% & \\ \text{所以} & K=\overline{\sum} (K_1+K_2+K_3+K_4+K_5)=74\%-100\% & & \end{array}$$

也就是说, 当市场化程度在 74% 以上或左右时, 实行综合税制具有可行性。

1.3.3 货币化 (Capitalization)

货币化就是在经济活动中, 人们利用货币进行市场交易的演变过程。市场化是货币化的前提与基础, 但市场化不一定等于货币化。一般而言, 市场化指数越高, 该地区市场经济越发达, 因而货币化程度高、商品流转速度快、产销越旺盛, 由此带来的税收越充裕。综合税制, 是在综合各类所得基础上采用统一的累进税率进行征税的课税模式。而要综合汇总应税所得, 就必须对个人各种收入货币化, 把货币收入和非货币收入一并计算, 共同作为应税所得缴纳个人所得税。如果没有收入货币化, 则人们取得收入过程中可能出现实物或福利等, 那么在综合应税所得时就无法计入, 导致少综合所得甚至无法综合所得, 而且尽管存在货币化可能性, 但个人为了逃避税收, 总是设法使个人收入实物化、隐性化, 变相地取得各种收入或福利。从发达国家实践上看, 西尔文.R.F. 普拉斯切特说: “最近几十年间经济社会方面的广泛发展增强了实施综合税制的可能性。在发达国家, 财务报告的质量正在提高。农业生产者人数的下降使经济进一步并且是完全地货币化了。换言之, 申报各种所得的方法变得更加相似, 并能非常容易地针对实际的而不仅仅是假设的所得。”从这个意义上说, 收入货币化有利于减少个人自行申报的难度, 是进入税务、银行等监控系统的前提, 是实行综合税制的关键环节。

下面设个人收入货币化程度为 M , 全部收入为 y (包括货币收入、实物收入等), 货币形式收入为 n , 则个人收入货币化程度: $M=n/y$ 。当 $M=1$ 时, 收入货币化程度最高, 实行综合税制最有利; 当 $M=0$ 时, 收入货币化程度最低, 实行综合税制最不利。

参见[比]西尔文.R.F. 普拉斯切特:《对所得的分类综合及二元课税模式》, 第 185 页, 北京, 中国财政经济出版社, 1996 年。

为研究和调查统计的方便，本文按照收入的主体，把社会上收入人群分为：企业公司人员、公务员、事业单位人员、农民、其他人员（如个体户、明星等）等五类人员，其“收入货币化程度”分别用 M_1 、 M_2 、 M_3 、 M_4 、 M_5 表示。同样地，将收入货币化程度划分为：低、一般、较高、高四级，在 0%-100% 之间相应取值分别是，低：0% $M < 30\%$ ，一般：30% $M < 60\%$ ，较高：60% $M < 80\%$ ，高：80% $M < 100\%$ 。但是收入货币化达到多大程度，采用综合税制才是可行的？根据国外实践经验，当个人收入货币化五项指标中的 M_1 、 M_2 、 M_3 、 M_5 达到“高”，且 M_4 达到“较高”时，实行综合税制才具有可行性（如表 1 - 14）。那么有：

$$\begin{aligned} \text{因为 } M_1 &= 80\% - 100\% & M_2 &= 80\% - 100\% & M_3 &= 80\% - 100\% \\ & & M_4 &= 60\% - 100\% & M_5 &= 80\% - 100\% \\ \text{所以 } M &= \overline{(M_1 + M_2 + M_3 + M_4 + M_5)} = 76\% - 100\% \end{aligned}$$

表 1-14 个人收入货币化程度与综合税制可行性关系

| | 各类人员收入货币化程度 (M) 在 0%-100% 之间取值 | | | |
|----------------------|--------------------------------|------------------|------------------|------------------|
| | 0% K < 30% : 低 | 30% K < 60% : 一般 | 60% K < 80% : 较高 | 80% K < 100% : 高 |
| 企业人员收入货币化程度: M_1 | N | N | N | Y |
| 公务员收入货币化程度: M_2 | N | N | N | Y |
| 事业单位人员收入货币化程度: M_3 | N | N | N | Y |
| 农民收入货币化程度: M_4 | N | N | Y | Y |
| 其他人员收入货币化程度: M_5 | N | N | N | Y |

也就是说，当个人收入货币化程度在 76% 以上时，实行综合型个人所得税课税模式是可行的，相反不可行。

1.3.4 信息化 (Informationalization)

信息化是指加快信息高科技发展及其产业化，提高信息技术在经济和社会

这样分类，主要考虑到目前社会上这些群体的个人取得收入具有明显的特征。如公司企业个人取得收入货币化程度较高，而一些机关事业单位相对低一点，因此为研究和调查统计方便，分为上述五类人员。

这样取值的原因是，目前个人所得税税源主要来自城镇，而农民主要生活在农村，另外四类人生活在城镇，当农民收入货币化程度相对低时对个税征收影响不大，但当另外四类人收入货币化不高时，意味着其收入非货币化（如实物）较大，则实施综合申报的难度相当大，有失税负公平的意义。因此，在取值上，将企业人员、公务员、事业单位人员、其他人员定位在“高”，农民定位在“较高”。这样，有利于提高税制效率，更好发挥综合税制的功能作用。

各领域的推广应用水平并推动经济和社会发展的过程。这里的“信息化”指税务部门使用计算机水平，以及社会协税护税的网络化程度。综合税制特点之一就是要求纳税人自行申报。随着个人收入渠道增多，为保证个人和所得的支付者及时、全额地将个人收入情况报告税务机关，税收征管信息化程度必须达到相当高水平，才能及时足额课征税款并体现税负公平。同时，为监控收入情况，防止收入隐性化、现金化，不但要求税收征管高度信息化，而且要求有发达的工商、金融、消费、社保、户籍等社会管理信息系统。从国外实践情况看，采用综合模式的国家在信息化建设方面均达到相当高程度，整个国家形成一个强大的个人收入管理监控系统。只要个人在一处取得收入，支付单位系统即可反映出来，进而进入社会其它监控系统，加之法律健全，违法成本极高。因此，在这种情况下个人逃脱不了纳税义务，从而实施综合税制可行性较高。可见，税收征管及协税护税的高度信息化是综合税制实行的内在要求和关键因素，否则税制难以实施甚至无从谈起。

这里，设税收信息化程度为 C。将涉及个人所得税的社会信息化程度、税务系统使用计算机手段征收的税款占总税收收入的比例、相关协税护税部门中计算机系统开通的比例作为衡量综合税制信息化程度的指标，分别用 C_1 、 C_2 、 C_3 表示。同样，将信息化程度划分为低、一般、较高、高四级，在 0%-100% 之间相应取值分别是，低：0% $K < 30\%$ ，一般：30% $K < 60\%$ ，较高：60% $K < 80\%$ ，

表 1- 15 信息化程度与综合税制可行性关系

| | 信息化程度 (C) 在 0%-100% 之间取值 | | | |
|------------------|--------------------------|---------------------|---------------------|---------------------|
| | 0% $K < 30\%$: 低 | 30% $K < 60\%$: 一般 | 60% $K < 80\%$: 较高 | 80% $K < 100\%$: 高 |
| 社会信息化程度： C_1 | N | N | Y | Y |
| 税务部门信息化程度： C_2 | N | N | N | Y |
| 协税部门信息化程度： C_3 | N | N | Y | Y |

高：80% $K < 100\%$ 。根据国外经验和有关研究结果，当社会信息化在“一般”程度以上（考虑到综合税制对社会信息化要求较高，因此可取值 50%）；用计算机手段进行税源监控及其征收的税款占总税收收入的比例在“高”以上，且相关协税护税机构的网络化系统的开通并连通税务部门网络的比例达到“较高”

以上时，则实行综合税制可行（如表 1 - 15）。那么有：

$$\text{因为 } C_1=50\%-100\% \quad C_2=80\%-100\% \quad C_3=60\%-100\%$$

$$\text{所以 } C=\overline{\sum (C_1+C_2+D_3)}=63.33\%-100\%$$

也就是说，当税收信息化程度在 63.33%以上时，实行综合税制具有可行性。

1.3.5 法治化 (Legalization)

法治化就是国家在管理经济社会中运用法律、法规、规章等治理国家的动态过程。综合税制的实行还必须要有较高的法治化水平。它的实行要求：一是个人要如实、及时将取得收入和允许扣除情况定期向税务机关申报。二是付款单位（或个人）所有支出必须通过银行系统实现，禁止现金往来，并主动将支付给个人的所得的信息报告税务机关。三是税务机关要依法治税，公正执法，一视同仁，做到应收尽收。四是社会其它部门如工商、银行、保险、社保、公安、法院、街道等，必须互通信息，加强合作，形成一个强大的协税护税网络。在这种情况下，从纳税人的诚信纳税到支付单位的主动申报，从税务机关的征收管理到其它有关部门的协税护税，都必须依靠法治保障，有法律作为依据，明确规定各自的法律权利、义务和职责，否则违法会受到法律的惩罚。例如，单位在支付款项时必须使用可置于社会监控的银行信息系统，如果没有立法规定，则容易导致现金交易，逃脱了税务机关的监控进而造成税收流失。对于银行、工商等部门掌握的信息，也必须通过立法，允许税务机关能采集和共享，只有这样才能及时、有效监控税源和便于税务稽查。同时，对于公安、法院等部门也要规定其负有协税护税、与税务机关一道共同打击偷逃税现象的法律义务。但是，仅有立法是不够的，必须做到有法必依、执法必严、违法必究。例如，税务机关作为个人所得税的征管部门，在执法中必须公开、公平、公正，一视同仁，不得有任何的私心和偏颇。可见，法治化是推行综合税制的重要保障。

一般地，税收法治化量化指标应包括以下三方面指标：一是对制订给税务部门内部贯彻执行的法律、法规等，简称税务部门法治化程度，用 L_1 表示；二是制订来规范纳税人权利和义务的法律、法规等，简称纳税人法治化程度，用 L_2 表示；三是制订来规范、约束社会各个协税护税单位的法律、法规等，简称协税部门法治化程度，用 L_3 表示。同样，对法治化程度按低、一般、较高、高四级

分别进行取值（如表 1-16）。根据有关研究和实践情况，当 L_1 、 L_2 均达到“高”，且 L_3 达到“较高”，实行综合税制可行，否则不可行。同时，设违法收益为（即法律漏洞、不完善等），违法成本为（即违法受到的惩罚）。那么有：

表 1-16 税收法治化程度与综合税制可行性关系

| | 税收法治化程度 (L) 在 0%-100% 之间取值 | | | |
|-------------------|----------------------------|------------------|------------------|----------------|
| | 0% L < 30% : 低 | 30% L < 60% : 一般 | 60% L < 80% : 较高 | 80% L 100% : 高 |
| 税务部门法治化程度 : L_1 | N | N | N | Y |
| 纳税人法治化程度 : L_2 | N | N | N | Y |
| 协税部门法治化程度 : L_3 | N | N | Y | Y |

因为 $L_1=80\%-100\%$ $L_2=80\%-100\%$ $L_3=60\%-80\%$

所以 $L = \bar{\Sigma} (L_1+L_2+L_3) = 73.33\% - 100\%$

同时 $= (L_1+L_2+L_3)$

则 $L = / = (L_1+L_2+L_3) /$

也就是说，当法治化程度在 73.33% 以上时，实行综合税制可行。同时，当 $L > 1$ ，则违法行为多，综合税制不可行；当 $L < 1$ ，则违法少，综合税制可行。

1.3.6 征管能力 (Ability of Tax Collection and Administration)

税收征管能力是指税务机关和税务人员贯彻执行税收政策、组织税收征管活动的能力和素养。征管质量与税收征管效率是衡量征管能力的重要标尺。西尔文.R.F. 普拉斯切特说：“现在许多国家正在进行的向综合税制的转移要有适当有效的税务管理。如果这个条件未满足，综合税制虽然从公平的观点看是可取的，但结果是一张以税收公平的假象欺骗社会的漫画：实际税负大大偏离名义税负的事实证明无限额的累进税率掩盖了严重的不公平。累进税率情况下相应税负的扭曲比比比例税率情况下更严重。综合税制是严格的，因为它要求高水平的税务管理。”实行综合税制要求高水平的税务管理，实际上就是要求有较强的税收征管能力。从理论上说，综合税制要求税务机关必须有强大的征管信

参见[比]西尔文.R.F. 普拉斯切特：《对所得的分类综合及二元课税模式》，第 160 页，北京，中国财政经济出版社，1996 年。

息系统和大量的业务能力强的税收工作人员，即括税源分析、征管效率和质量、税务稽查、纳税服务等方面的能力。只有不断提高征管能力，才能加强税源管理和税务稽查，特别是受理年度申报时需要大量的计算机及工作人员核准申报表和准予扣除额。从这点上说，强大的税收征管能力直接决定了综合税制能否最后落到实处。因此，征管能力是实行综合税制的直接决定性条件。

表 1-17 征管能力与综合税制可行性关系

| | 征管能力 (D) 在 0%-100%之间取值 | | | |
|---------|------------------------|------------------|------------------|----------------|
| | 0% K < 30% : 低 | 30% K < 60% : 一般 | 60% K < 80% : 较高 | 80% K 100% : 高 |
| 综合税制可行性 | N | N | N | Y |

鉴于征管信息系统、队伍素质、税务稽查、纳税服务等指标难以在实际中量化和有关研究资料缺乏，所以考量征管能力，本文主要从征管效率和质量进行衡量。设征管能力为 D, 将征管能力划分为低、一般、较高、高四级，在 0%-100% 之间取值分别是，低：0% K < 30%，一般：30% K < 60%，较高：60% K < 80%，高：80% K 100% (如表 1-17)。根据国外实行综合税制经验和有关研究结论，征管能力要达到“高”，即 D=80%-100%时，实行综合税制可行，否则不可行。

此外，实行综合税制除了需要具备社会诚信、市场化、货币化、信息化、法治化、征管能力等条件外，它的实行还受其它条件的制约。比如，如果战争、动乱、自然灾害等不可抗拒的因素，则实行综合税制也是不可行的。为了下面进一步分析我们把这一类因素称为“其它因素，设为 X。

根据上面的分析和假设，我们将实行综合税制的一般条件设为综合税制匹配度 (Matching Degree)，用 Y 表示。同时，将信息化 (C) 和社会诚信 (Q) 合并称为信息预得度，用 A 表示；货币化 (M) 和市场化 (K) 合并称为经济体制，用 B 表示；法治化 (L) 和征管能力 (D) 合并称为社会管理系统发育程度，用 S 表示；其它条件用 X 表示。在此基础上，可以建立一个包含两级的数理模型，如图 1-11 所示。它们函数关系如下：

$$Y=f(A,B,S,X) \quad (1)$$

$$\text{其中：} A=f(C,Q) \quad B=f(M,K) \quad S=f(L,D) \quad X=f(X_i) \quad (2)$$

$$\text{当中：} M=n/y \quad K=k/H \quad L= / = (L_1+L_2+L_3)/ \quad (3)$$

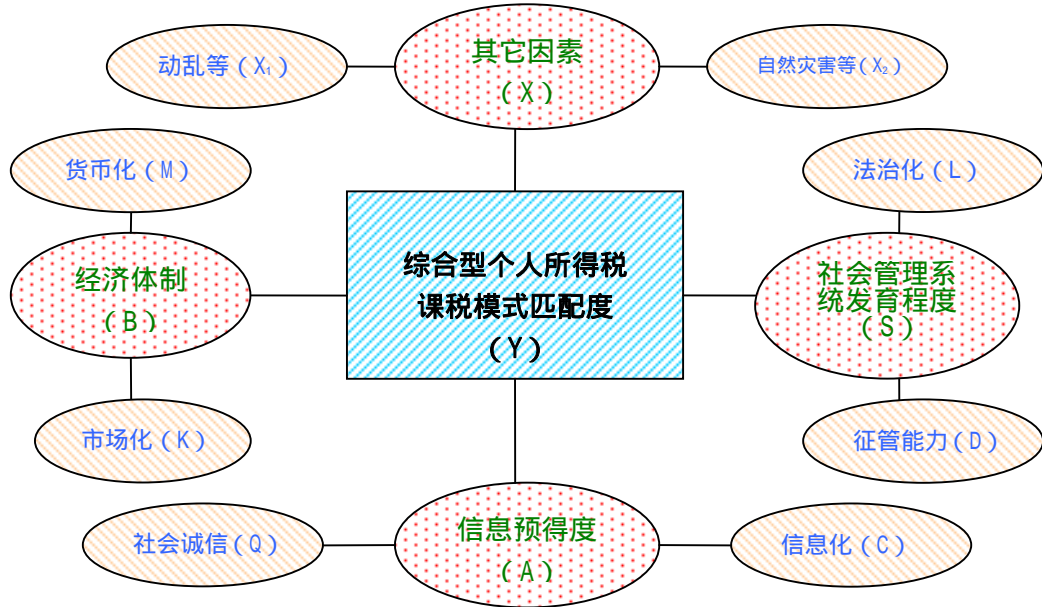


图 1-11 实行综合型个人所得税课税模式应具备一般条件的数理模型

上述中，Y 与 A、B、S 之间存在着正相关关系，Y 与 X 呈负相关关系。当 A、B、S 程度越高时，匹配度 Y 越高，实行综合税制越可行；当 A、B、S 程度越低时，匹配度 Y 越低，实行综合税制越不可行。

通过上述分析，再建立一个二级模型（如图 1-11），也就是说 A 与 C、Q，B 与 M、K，S 与 L、D 之间存在着正相关关系。当 P、Q 越高时 A 就越高，M、K 越高时 B 越高，L、D 越高时 S 越高，实行综合税制越可行；当 C、Q 越低时 A 就越低，M、K 越低时 B 越低，L、D 越低时 S 越低，实行综合税制越不可行。两级模型和综合税制匹配度关系如表表 1-18 所示。

根据上述系列分析和函数式（1）（2）（3），可以进一步得出以下关系式：

$$Y = (Q+K+M+C+L+D-X) \quad (4)$$

关系式（4）表明了综合税制匹配度与社会诚信、市场化、货币化、信息化、法治化和税收征管能力等要素之间的数理逻辑关系。根据前面对一般条件分析，假如在没有动乱、自然灾害等出现的情况下，利用关系式（4）可以估算出实行综合税制的匹配度，即：

$$\begin{aligned} \text{已知 } Q=60\%=0.60 & \quad K=74\%=0.74 & \quad M=76\%=0.76 \\ C=63.33\%=0.6333 & \quad L=73.33\%=0.7333 & \quad D=80\%=0.80 \quad X=0 \\ \text{所以 } Y= (Q+K+M+C+L+D-X) \\ & =0.60+0.74+0.76+0.6333+0.7333+0.80-0=4.27 \end{aligned}$$

所以 $Y=4.27$ (即可行性在 4.40 ~ 6 之间)

也就是说,一般而言,当综合税制匹配度达到 4.27 以上,并同时满足六大条件在具有可行性的下限值以上时,理论上认为,实行综合税制具有可行性。但由于目前文献资料所限,从查阅文献情况看尚未有学者对此作出过任何量化的相关研究,而且实际上在目前情况下,很难对上述六大因素作科学、准确的量化分析。所以,本文所测算出的匹配度仅是通过经验观测和在查阅有关文献基础上匡算出的一个参照值。随着条件的许可,也不排除将来对实行综合课税模式条件模型的设计更科学、更完善,测算出的综合型个人所得税课税模式实行的条件匹配度更精确、更可靠。

实际上,综合税制所需条件并非绝对,上述所分析的条件只是理论意义上的一般条件。综合税制这样一些制度,它的能否施行关键在于该国或地区的现实可能性,视具体情况而定。例如,非洲一些欠发达国家,它们虽然经济发展水平较低,但由于国内改革者的意志,它们照样可以实行综合税制。

表 1- 18 综合税制匹配度与一级、二级模型之间关系

| 一级模型构成 | | 二级模型构成 | | 综合型个人所得税课税模式匹配度 (Y) |
|-----------|--|----------------|--|---------------------|
| 纳税诚信度 : Q | | 信息预得度 : A | | |
| 信息化程度 : C | | | | |
| 市场化程度 : K | | 经济体制 : B | | |
| 货币化程度 : M | | | | |
| 法治化程度 : L | | 社会管理系统发育程度 : S | | |
| 征管能力 : D | | | | |
| 其它条件 : X | | 其它条件 : X | | |

制定一项新税制的除了要考虑其社会效益，还要考虑其经济效益。因此，我们认为，综合税制带来的税收数额必须大大超过征税成本和纳税成本之和。也就是要衡量纳税成本(Ratepaying Cost ,用 R 表示)、征税成本(Imposure Cost ,用 I 表示)和税收收入 (Tax , 用 T 表示) 的比例关系。从理论上说， $R+I/T < 1$ ，实行综合税制可行；如果 $R+I/T \geq 1$ ，则实行综合税制完全不可行。从实践上说，若要综合税制可行，则 T 要远远大于 R+I，否则这项制度是低效不可行的。

第2章 个人所得税综合税制国际比较与借鉴

个人所得税是一个具有二百多年的世界性税种。本章主要介绍典型国家采用综合税制的背景和主要做法，并归纳各国实行综合税制共同点，主旨在于为第3章可行性分析作准备，以及为构建具有中国特色的综合税制提供经验借鉴。在此基础上，本章最后对如何构建具有中国特色的综合税制进行了路径设计。

2.1 典型国家综合税制的考察与借鉴

国际上，在发达国家、新兴国家、发展中国家、转型国家中都有大量国家先后实行综合税制的国家。它们实行综合税制均有着一定的相同之处，也有着自己的国家特色。本文选取以下国家，主要考虑到：考察发达国家可以为我国提供许多成功的经验和做法。英国是世界上第一个开征个人所得税的国家，而且由分类制转向综合制；美国是世界上综合税制实行较为成功的国家，有许多经验值得借鉴；综合税制最早起源于德国普鲁士，考察其选择综合税制的历史渊源和做法十分必要和有益处。考察发展中国家和转型国家，主要是其发展阶段与我国相同，参照性更强。墨西哥、马来西亚作为发展中国家与我国发展阶段非常类似，俄罗斯由计划经济转向市场经济与我国发展十分相像。考察韩国、新加坡等新兴国家，主要是这些国家属亚洲国家不仅地域上与我国接近，而且他们勇于改革、成功推动经济社会繁荣发展的许多做法值得我们学习借鉴。

参见国家税务总局税收科研所：《外国税制概览》（修订版），北京，中国税务出版社，2005年。

参见王晓刚，王则柯：《美国税制》，北京，中国经济出版社，1999年。

参见[英]M.M.波斯坦等：《剑桥欧洲经济史》（第八卷），北京，经济科学出版社，2004年。

参见蔡秀云：《个人所得税制国际比较研究》，北京，中国经济出版社，2002年。

参见李本贵：《调节收入分配的税收政策研究》，北京，中国税务出版社，2004年。

2.1.1 英国、美国、德国等发达国家综合税制的选择与实践

自从 18 世纪 60 年代资本主义工业革命以来，西方许多国家纷纷走上了发展的快车道。为适应发展，英、德、法、美、加等许多西方发达国家先后采用了综合税制，下面主要介绍英、美、德对综合税制的选择和做法等情况。

1. 英国

1799 年，英国开征了世界上最早的个人所得税，称之为皮特（Pitt）“所得税”。该税制要求收益者在其税务申报表中分门别类地申报各类所得。这可能是在所得税的历史上第一次使用“分类”（Schedules）这一词语。受亚当·斯密（Adam.Simth）“自由放任”（Laissez-faire）经济思想的影响，英国实行贸易自由主义。18 世纪 60 年代率先掀起工业革命，加速了国家工业化进程，到 19 世纪 30 年代末基本完成，这时的英国号称全世界最发达的国家。从表 2-1 看，1860 年，英国人均工业化、人均 GNP 均为世界第一，分别为 64%、575 美元。直至 20 世纪初，英国仍是世界强国，国民生产总值和出口总额分别位居世界第二、第一位（如表 2-3）。在国家工业化、信息化、法治化程度相当高背景下，受德国综合所得税制的影响，1909 年，英国改革个人所得税，将各类所得汇总计算，综合征收，从而实行 100 多年的分类税制逐步转向了综合所得税制直至今在。

表 2-1 1860 年左右有关国家的经济发展指标

| | 人均工业化水平（%） | 农业生产率 （百万卡路里） | 人均 GNP （1960 年的美元及价格） |
|------|------------|------------------|--------------------------|
| 法国 | 20 | 12.2 | 380 |
| 德国 | 15 | 12.2 | 350 |
| 俄国 | 8 | 5.9 | 200 |
| 瑞士 | 26 | 9.1 | 415 |
| 联合王国 | 64 | 18 | 575 |

资料来源：[英]M.M.波斯坦等：《剑桥欧洲经济史》（第八卷），北京，经济科学出版社，2004 年。

在做法上，英国采用标准税和附加税相结合的形式，即先征收比例税率的标准税，再对较高所得征收累进税率的附加税。从表 2-2 看，1978-2000 年，税率一直呈下降趋势，较低和较高税率分别由 25%、83%降至 10%、40%。纳税人分为居民和非居民，课税对象对居民就其来源于国内外的一切所得征税，对非居民仅就其来源于英国的所得征税。在应税项目的列举上英国采用“正列举”形

式。计税依据是所得税分类表规定的各种源泉所得，各自扣除允许扣除必要费用后，加以汇总，再统一扣除生计费用后的余额。允许扣除的生计费用包括：基础扣除、抚养扣除、劳动所得扣除、老年人扣除、病残者扣除、寡妇(鳏夫)扣除和捐款扣除等。在征收方法上，英国个人所得税采用源泉扣缴和查实征收两种方法，前者主要适用于对工资、薪金、利息所得的征税，后者主要适用于对其他各项所得的征税。

表 2-2 25 年来英国个人所得税税率及结构变化情况

| 财政年度 | 较低税率 (%) | 基本税率 (%) | 较高税率 (%) |
|-----------|----------|----------|----------|
| 1978-1979 | 25 | 33 | 40-83 |
| 1979-1980 | 25 | 30 | 40-83 |
| 1980-1986 | | 30 | 40-60 |
| 1986-1987 | | 29 | 40-60 |
| 1987-1988 | | 27 | 40-60 |
| 1988-1992 | | 25 | 40 |
| 1992-1996 | 20 | 25 | 40 |
| 1996-1997 | 20 | 24 | 40 |
| 1997-1999 | 20 | 23 | 40 |
| 1999-2000 | 10 | 23 | 40 |
| 2000-2003 | 10 | 22 | 40 |

资料来源：《世界税收信息》，2004 年第 7 期，第 35 页。

2. 美国

19 世纪 80 年代以来，美国经济发展迅猛。从表 2-3 看，1910 年远远领先于大英帝国，GNP 达 1178 亿美元，成为世界头号经济强国。这时的美国经济发达，其劳动生产率、国内生产总值和对外贸易额均居世界首位。当时美国市场化、货币化程度非常高，美国人一般很少随身携带大笔现钞，而是带着一大叠信用卡进行购物、吃饭等消费活动，极少出现现金交易。美国银行已经完全实现信息化，掌握着存储者和借贷者的大量详尽数据，极大地方便税源监控和税款征收。1912 年，威尔逊总统上台，推行“新自由”改革，包括降低关税、征收累进所得税等举措。

在这样经济政治背景下，美国现代意义上个人所得税应运而生，1913 年 10 月美国通过了美国历史上第一部个人所得税法，实行综合税制。现行的课税模式主要是依据 1986 年美国国内收入法法典征收的综合模式的个人所得税。

在做法上，具有以下特点：一是个人所得税有灵活、及时、直接的特点。因为建立在完善的信用制度基础上的个人所得账户能及时显示个人的收入流量，并按照收入状况实行累进税，所以高收入者多纳税，对不确定的临时性收入可及时征税。二是美国个人所得税有大量的不予计征的应税所得（Taxable Income）项目。这一特点使税收全面介入再生产过程，对不同的经济活动起到调节的作用。如美国个人所得税在确定应税所得时，允许一定的扣除项目和个

表 2-3 1840 年、1910 年四国国民生产总值和出口情况

| 单位：百万人， 百万美元 | 1840 年 | | | 1910 年 | | |
|-----------------|--------|--------|-----|--------|--------|------|
| | 人口 | 国民生产总值 | 出口 | 人口 | 国民生产总值 | 出口 |
| 法国 | 34.2 | 10700 | 150 | 39.5 | 26100 | 1160 |
| 德国 | 31.2 | 8300 | 135 | 64.6 | 47700 | 1760 |
| 联合王国（英国） | 26.5 | 10750 | 254 | 44.9 | 43300 | 2049 |
| 美国 | 17.1 | 10600 | 116 | 92.4 | 117800 | 1790 |

资料来源：[英]M.M.波斯坦等：《剑桥欧洲经济史》（第八卷），北京，经济科学出版社，2004 年。

人宽免额。扣除（Deductions）项目包括“商业扣除”和“个人扣除”。前者是为了取得所得而发生的必要的费用支出，如商业或营业性支出的广告费、折旧费、日常水电费、办公费；另外还有雇员发生的费用，如交通费、招待费、以及财产转让损失。这类扣除的原则是“实报实扣”，没有限制。而“个人扣除”是有限制的，这类扣除是从调整后的总收入中所做的扣除，包括个人的某些特殊生活开支以及个人为获利而支付的“非业务费用”，例如医药费支出、慈善捐赠、个人支付的各种税款、个人意外损失。对这些扣除，纳税人须在纳税申报表中一一列出，即“分项扣除”（Itemized Deductions）；也可以不列明细只选择一个固定数，也就是说纳税人不必考虑真正发生的个人费用有多少，只选择一个固定的数做为标准，即“标准扣除”（Standard Deductions）。个人宽免（Individual Exemptions）是免除对纳税人满足最低生活水平的那部分生计费或生存费的税收。由于高收入者不缺少这种生计费，所以纳税人调整后的总收入超过一定限额，个人宽免额会减少，直至为零宽免。而随着物价上涨，宽免额会逐年增加，这是非常合理的。三是实行超额累进税率并逐年降低边际税率。从图 2-1 看，2000 年以来，3-6 档税率一直在削减（含计划中），如最高税率从 2000 年 39.6%

减至计划中 2006 年的 35%。现行有四个基本税率档次,即 10%、15%、25%、28%和两个高税率档次 33%、35%。**四**是为了减少通货膨胀对税收的影响,美国从 1981 年开始实行税收指数化调整,以实现自动消除通货膨胀对实际应纳税额的影响。现行个人所得税中的个人宽免额、标准扣除、税基档次和个人劳动所得税收抵免等都实行指数化。**五**是在纳税申报上,以夫妻合并申报为主,每年 4 月 15 日前向联邦税务局填报纳税表格。

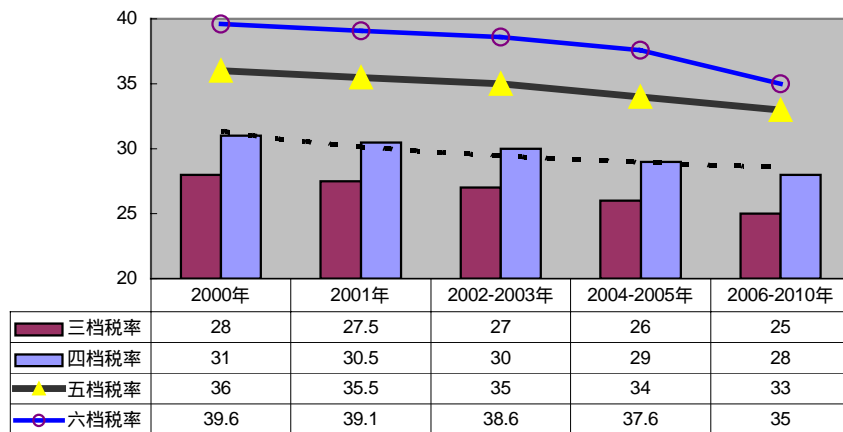


图 2-1 美国个人所得税边际税率改革情况 (单位: %)

3. 德国

1871 年,德意志帝国成立,按照财政原则规定,帝国收取邦国的间接税,而直接税以及国营收入则归各邦国。1891 年,“由米奎尔引入的普鲁士一般所得税挣脱了普鲁士税收二元性 最后的羁绊:通过合并不同领域纳税人的两种税为统一标准的所得税,结束了由于城乡税收待遇差异导致的累进所得税和累进税共存的局面。”由此,世界上最早的综合型个人所得税课税模式诞生于德国的普鲁士邦,当时被称之为“一般所得税”或“一般综合所得税”。M.M.波斯坦认为:“普鲁士所得税,在那时代被认为是欧洲最现代的,与 1891-1893 年普鲁士财政改革和邦国财政关系有关联”。

从表 2-4 看,1900 年,普鲁士 62.4%人个人收入低于 900 马克而没有自行申报,由税务检查官定税,而仅有 37.6%的人自行申报,说明了普鲁士尽管已经

即:累进税和累进所得税。在当时,累进税被看成是对穷人征收的,累进所得税则针对富人征税。
 参见 M.M.波斯坦等:《剑桥欧洲经济史》(第八卷),第 402-403 页,北京,经济科学出版社,2004 年。
 .参见 M.M.波斯坦等:《剑桥欧洲经济史》(第八卷),第 405 页,北京,经济科学出版社,2004 年。

实施综合税制，但当时自行申报率非常低。

德国现代意义上的综合税制正是在普鲁士模式基础上发展起来的，于 1920 年在全国推广实行。在做法上，德国鲜明特点是征税重点盯住高收入者。德国个人所得税的纳税人分为无限制纳税人和限制纳税人，在德国境内拥有住所的称无限制纳税人，就其国内外的全部所得缴纳所得税，在德国非定居者称为限纳税人，仅就自己来源于德国境内的所得缴纳个人所得税。德国个人所得征税对象包括 7 种所得：1) 农业、林业所得；2) 营业所得；3) 独立劳动所得，主要是自由职业所得；4) 非独立劳动所得，包括工资、退休金等；5) 资产所得包括利息、分红等；6) 租赁所得；7) 其他所得（指终身劳保津贴、投机行为所得、出租动产所得）。德国个人所得税采用超额累进税率，免征额单身为年制

表 2-4 1900 年普鲁士个人所得税申报情况

| | 应税所得的税率级次（马克） | 估算的人数，包括家庭成员 | |
|----------|---------------|--------------|----------|
| | | 总数 | 占人口比重（%） |
| 由税务官估定收入 | 收入低于应纳税界线的免税 | 20890000 | 62.4 |
| 个人申报收入义务 | 900-29999 | 9692000 | 28.9 |
| | 3000-5999 | 909800 | 2.7 |
| | 6000-9499 | 240200 | 0.7 |
| | 9500-30499 | 200700 | 0.6 |
| | 30500-99999 | 41480 | 0.12 |
| | 100000 以上 | 8678 | 0.03 |

收入 4536 马克，已婚者为 9072 马克，非限制纳税义务人缴税适用税率在 22%-56% 之间；限制纳税义务人缴税适用税率在 25%-56% 之间。在征收方法上，德国个人所得税的纳税年度为历年制（5 月 31 日前），采用夫妻合并申报法，但对工资、股息等所得采用源泉课征法，纳税人在每年的 3 月、6 月、9 月和 12 月的 10 日前预缴所得税，年终汇算清缴。

为加强税源管理，德国对一些高收入的“名人”进行重点监控，而对于普通百姓则进行随机抽查。德国法律还赋予税收部门刑事侦查和拘捕权，增强税收制度威慑力。对于依法按时纳税者，德国税务部门则奖励纳税信用等级分。

纳税信用等级分直接关系到纳税人工作机会和消费信誉。这样奖惩分明的机制，使德国人形成纳税光荣的风气。

2.1.2 墨西哥、马来西亚等发展中国家综合税制的选择与实践

冷战结束后，许多发展中国家纷纷开始改革开放，走向经济发展的道路。墨西哥、马来西亚等国家属于典型的发展国家。下面，主要介绍墨西哥、马来西亚实行综合税制情况。

1. 墨西哥

墨西哥是美洲大陆印第安人古老文明中心之一。20世纪70年代，墨西哥靠举借外债实现了“石油”繁荣，但导致了1982年的债务危机，此后墨经济连续多年保持中低速增长。社会贫富悬殊严重，贫困人口占总人口的43%。八十年代起，政府靠人民必需品公司低价出售农牧产品，以保证人民基本生活水平，是一个典型的发展中国家。

尽管如此，但国内税收改革没有止步。在个人所得税方面，墨西哥实行综合所得税制，其税制颇具国家特色。（1）在免征额上，墨西哥规定个人所得税的起征点为0.01比索（约合0.00092美元，1美元约合10.86比索），即所有人的全部收入都需要交纳所得税，但是凡月收入在32700比索（约合3008.13美元）以下的人都能享受到国家财政提供的纳税补贴。（2）在申报上，以个人为单位，个人可选择按月申报或按年申报，同时也有很多机构负责代缴。（3）在计征时，有趣的是，墨西哥实行纳税补贴，这种补贴制度切实保护了低收入阶层的利益。（4）在税率上，墨西哥实行累进税率，每一级还对应一个固定的纳税数额，这两项相加之和就是实际纳税总额。（5）在税收法治上，墨西哥的税法对于违法行为都做出了明确的处罚规定，而严重的逃税行为将被处以监禁等刑事处罚。（6）在税收信息化方面，墨西哥税务部门不断加快税收电子化改造。2002年在全国推出类似银行卡的“纳税卡”，上面记载着纳税人的姓名、税号等信息，可在全国范围内使用，给纳税人带来了极大方便，也大幅度降低了税务部门的工作量和差错率，并有效地避免了纳税过程中的腐败现象。目前，墨西哥已有近90%的纳税人用上了这种“纳税卡”。另外，网上纳税系统也已在墨西哥得到

了广泛使用，墨西哥税法规定，所有法人以及年收入超过 175 万比索的自然人必须通过网上纳税系统纳税，当然其他自然人也可以选择使用该系统。

2. 马来西亚

马来西亚独立以来，国家不断调整产业结构，制造业、建筑业和服务业发展迅速。20 世纪 80 年代中期，因受世界经济衰退影响，政府采取刺激外资和私人资本增长措施后，经济明显好转。1987 年以来经济持续高速发展，年均国民经济增长率一直保持在 8% 以上，成为亚洲地区引人注目的新兴工业国之一。

在个人所得税方面，二战后马来西亚改革实行采用综合税制。居民在马来西亚取得的收入和由马来西亚境外汇入国内的收入，以及非居民在马来西亚工作期间取得的收入均应缴纳个人所得税。对于居民个人而言，个人应税所得为其所得总额减除个人免税额，税率采用 0%-30% 的累进税率，对符合相关规定的，可予以减免。已婚妇女所得分开课税，一般情形均会导致整体应课税额降低，分别课税的范围涵盖其一切所得的来源；但妻可选择合并课税，且其夫可享受马币 3000 元的妻子免税额，实际上鼓励夫妻合并申报。居民个人的税负，可依下列规定扣除其宽减额：个人所得不超过马币 1 万元者，其宽减额为马币 110 元。如已婚选择综合申报，另外可享受马币 60 元的宽减额。如妻子选择分开申报，且其所得不超过马币 10000 元，可享受马币 110 元的宽减额。

对于非居民而言，来自于马来西亚境内的所得，须依所得的性质逐一予以课税，所得税率为 29%。除对在马来西亚短期逗留和在马来西亚工作不满 60 天的非居民取得的收入可予免税外，非居民的其他收入不享有减免优惠。对于非居民个人在马来西亚期间取得的下列收入，须预先交纳特定的所得税，包括：因提供专利的所得预先缴纳的税率为 10%；银行存款利息所得预先缴纳的税率为 15%；大众演出的所得预先缴纳的税率为 15% 等。

2.1.3 俄罗斯等转型国家综合税制的选择与实践

所谓转型国家，指过去实行计划经济，目前正在向市场经济体制过渡的国家，包括中东欧国家、前苏联国家、越南等国。这些国家先后实行综合税制。

参见国家税务总局税收科研所：《外国税制概览》（修订版），第 273-278 页，北京，中国税务出版社，2005 年。

这里，主要介绍俄罗斯综合税制改革的有关情况。

俄罗斯即前苏联，自 20 世纪 90 年代初开始向市场经济转轨。1991 年 12 月，在国际货币基金组织参与下，俄罗斯政府开始设计制定税收体制，对原来的“居民所得税”进行了改革，更名为“个人所得税”，并以颁布《个人所得税法》的形式，取消原来所得税分类课税制，实行综合申报的个人所得税课税模式，标志着综合课税模式在俄罗斯的实行。

从表 2-5 可以看出，这些年俄罗斯个人所得税税率档次由 3 级至 6 级逐步增多的同时最高边际税率也有 5 个百分点的提升，税率的累进程度加剧。影响俄罗斯税率变化的因素很多，最主要的是日益扩大的贫富差距使得政府强化了调节收入的功能，因而政府在制定税制时增加税率档次提高边际税率，以求控制高收入者收入差距的继续扩大。但结果却是贫富差距还在进一步扩大的同时，国家税收收入大幅流失，多税率档次在执行过程中显示了与理论相反的结果。出现这样结果的原因在于，首先，俄罗斯经济处于转轨时期，税制同样存在许多漏洞，这样不健全的税制、较重的税负和又较复杂的税制结构只会增加纳税人“偷逃”税款的动机和机会。其次，从计划经济中过来的纳税人普遍存在纳税意识不高的习惯，而税务机关也同样存在征管的问题。

表 2-5 1995-1999 年俄罗斯自然人所得税税率结构变化表

| 1993-1994 年 | | 1995 年 | | 1996-1997 年 | | 1998-1999 年 | | 2001 年 |
|-------------|-----|---------------|-----|---------------|-----|---------------|-----|--------|
| 应税收入 | 税率 | 应税收入 | 税率 | 应税收入 | 税率 | 应税收入 (新卢布) | 税率 | 税率 |
| 100 万以下 | 12% | 1000 万以下 | 12% | 1200 万以下 | 12% | 2 万以下 | 12% | 13% |
| 100 万-200 万 | 20% | 1000 万-5000 万 | 20% | 1200 万-2400 万 | 20% | 2 万-4 万 | 15% | |
| 200 万以上 | 30% | 5000 万 | 30% | 2400 万-3600 万 | 25% | 4 万-6 万 | 20% | |
| | | | | 3600 万-4800 万 | 30% | 6 万-8 万 | 25% | |
| | | | | 4800 万以上 | 35% | 8 万-10 万 | 30% | |
| | | | | | | 10 万以上 | 35% | |

资料来源：<http://www.qitax.net/c/hpcs>

由于转轨的激进性，俄罗斯税制建设一开始基本上是照搬西方国家的税制模式，很少考虑国情，不得不对已经公布的各种税法不断进行修订和补充。(1) 简化和降低税率。从原来的 6 级超额累进税率改为 13% 的单一税率。此外，对意外获奖（包括彩票中彩）收入、居民存款由于超高利率（超过中央银行再贷款利率 3/4）而获得的利息收入等按 35% 计征；非俄罗斯居民纳税人的各种收入按

30%计征。(2) 拓展税基。确定税基时要考虑纳税人的所有收入,包括其以货币形式、实物形式或者物质优惠形式的收入。(3) 细化免税收入和税收扣除。为了保障低收入阶层基本生活需要和应得利益,通过规定各种必要的免税事项和收入扣除来体现个人所得税的社会公正性和收入分配调节功能。新税法规定了32种免税项目,涉及保障居民基本生活需要以及体现政府各项经济社会政策因素的收入。(4) 在纳税申报上,采用夫妻各自申报形式,实行定期预缴税款(即逢5、8、12月的15日预缴),年度申报时汇算清缴,多退少补。

随后,俄罗斯进行新一轮的税制改革中,最醒目的是将个人所得税税率从最高达35%的六级累进税率改为仅有13%一档的比例税率,几乎与前税率最低的12%相持平,而且新的税制中还削减了各类宽免,使得税制空前简洁。一年后,事实证明了这一大幅的减税行动非但没有降低个人所得税收入,相反在扣除通货膨胀后,同比增长49.7%。而这一年俄罗斯获得了5%的经济增长。

2.1.4 韩国、新加坡等新兴国家综合税制的选择与实践

新兴国家主要是指在20世纪50年代以来经济迅速发展起来的韩国、日本、新加坡等国家(地区)。它们多数选择了综合税制。这里主要介绍韩国、新加坡实行综合税制有关情况。

1. 韩国

韩国20世纪50年代独立,为国家的各项改革注入了新的活力。在这样经济政治背景下,韩国改革个人所得税,于1954年设立综合所得税制,与分类所得税制并行。尽管如此,但国内外学术界仍把韩国模式称为“综合型”。

韩国的个人所得税基本上以西方税制为模式,在做法上:(1) 纳税人。包括居民与非居民两类,居民承担无限的纳税义务,非居民承担有限的纳税义务。(2) 所得项目。共有四大项:综合性收入(劳务所得、利息所得、股息所得、不动产所得、经营所得、其他所得) 退休金收入、资本所得、森林所得等。(3) 实行税收预提。通常支付利息、股息、薪金、工资、退休金和经营所得或其他所得的个人或实体,支付时须预提所得税,并于次月10日前缴纳。雇主应按“简易申报表”从雇员每月的所得中预提所得税。在年终,雇主有责任计算当年的税额,并补征(或退还)预提数与实际税额的差额。(4) 征收。原则上一年一

征，纳税人在次年的5月1日至31日向税务部门提交上一年度申报单，实行夫妻各自自行申报。为了确保纳税人诚实纳税和依法纳税，韩国税法鼓励纳税人进行“中间预纳”，即提前半年交纳50%的税额。

2. 新加坡

新加坡是一个热带岛国，得天独厚的地理条件使之发展成为一个重要的商业、运输、通讯、旅游中心，是亚洲四小龙之一。新加坡市场化程度高，经济发达，为整个社会提供了大量的就业机会，新加坡的失业率几乎为零。先进的通讯设备及信息传递系统，快捷的交通设施，完善的旅游服务，优越的居住条件（90%以上的人拥有自己的房子）和生活水准，高素质的国民文化教育及其高速成长的经济，使新加坡成为世界上最有竞争力的国家之一。而且法治化程度高，公民遵纪守法，新加坡的经济格局、政体模式是亚太地区许多国家效仿的样板，治安环境更是亚洲地区的成功典范。

良好的经济社会背景为新加坡税制完善及推行综合税制提供了优越的条件。在做法上，新加坡个人所得税是按收入来源地征税的。个人所得税的征税范围为应税雇佣所得和股息、利息等，其中：应税雇佣所得包括现金报酬、实物所得。现金报酬，如工资、假期工资、佣金、养老金、额外补贴等；实物所得，如假期旅费、雇主提供的住房及机动车等。雇员捐赠给中央储备基金（CPF）的款项不计入应税所得，除非其金额超过了规定标准。在进行征税时，新加坡也会提供一些税务回扣（或称特殊减免）项目，这包括抚养父母、专业技术课程学费、人寿保险保费及生养第3个孩子等。简单地说，属居民的个人，在新加坡赚取的收入和在新加坡收到的海外收入要纳税；属非居民的个人，在新加坡所收到的海外收入不需要在新加坡缴税。其实行的是0%至22%的13级超额累进税率，每年的4月15日之前，所有应纳税者必须将前一年的各项收入如实填入税务申报登记表中，并及时上报国内税务局。2002年，实行7级超额累进税率，即9%-26%。新加坡拥有较为完善的个人所得税征收体系，其中新加坡国内税务局是该国最大的税收机构，负责评估、收取和实施在税收法令下的各种课税。

2.1.5 典型国家综合税制的共同点及借鉴意义

通过上述介绍分析，可以看到各国实行综合税制除了具有本国特色外，同时他们也具有一些共同点。从可行性角度看：

1. 综合税制在世界各国实行较为普遍。从各国实践经验来看，无论在发达国家、新兴国家，还是在转型国家、发展中国家，实行综合税制相当普遍。据不完全统计，在110个国家或地区中，有87个国家（地区）先后采用了综合税制，比例高达80%，包括非洲、亚洲等许多转型国家、发展中国家。但采用综合税制国家的所得综合程度有一定差异，英、美、德等发达国家综合程度较高。应该说，综合税制没国界，与经济发展水平没有必然的联系。

2. 选择综合税制主要原因在于对税负公平、能有力调节收入再分配的偏好。从理论上讲，在三种个人所得税课税模式中，综合税制最能体现税负公平，有利于实现社会公平，得到政府决策层的重视和推广。而且，由于该模式首先在西方发达国家实行，取得实践上的成功，受此影响许多国家先后采用了这一课税模式。综合税制在各国的成功推行，反映了其强大的生命力和受欢迎度。

3. 综合税制的实行，与经济社会环境有一定的关系，但决策层起决定作用。尽管税制与经济发展水平之间没有必然联系，但客观上讲，一种税制模式必然源于、存于一定的经济社会环境，是经济社会发展需要的必然结果，它反过来又调节和促进经济社会的发展。但这仅是充分条件，说到底一种制度是否被予以实行，关键在于国家的决策层及领导意志。(1) 获得决策层的政治支持是税制改革成败的关键。实践证明，即使是最好的改革战略，若没有强烈的政治愿望，也往往容易导致失败。因此，税务部门必须采取必要措施，获得政府重视支持并上升为改革议程，使新税制得以落到实处。(2) 制定税收政策和实施管理策略时，应当优先考虑和安排目前有条件、有资源的有关重点工作，循序渐进，分步实施，这是税制改革成功的前提条件。实践证明，税制改革不能完全照抄照搬，必须结合国情，有借鉴地进行学习、改良和设计。

4. 由其他税制转向综合税制成为一种改革趋势。二战结束后，英国、法国等过去采用分类制或混合制发达国家开始转向综合制，至20世纪70年代基本转换完毕。受发达国家影响，巴西、玻利维亚等拉美国家普遍从20世纪60年代转向综合制。其他一些中等收入国家和发展中国家也在六七十年代完成转换。受这种转换趋势的影响，许多原本采用分类制的国家综合征收的范围也逐渐扩大。

从做法上看，典型国家综合税制也存在一些相同点，主要是：

1.从纳税人看，绝大多数国家同时行使居民税收管辖权和收入来源地税收管辖权。纳税人分为居民纳税人、非居民纳税人。居民纳税人负无限纳税义务，非居民纳税人负有限纳税义务。

2.从课税范围看，税基普遍较为宽泛。除了赡养费、社会保障收入等项目外，其他所得类别几乎都要纳税。

3.从扣除范围看，在扣除项目上：(1)大多数国家有个人宽免的规定，允许纳税人扣除必要的生计费用，以维持劳动力的再生产。(2)对必要的经营费用，多数国家允许纳税人进行扣除，扣除方法分为标准扣除、分项扣除。(3)对非经营费用，多数国家限制扣除或不允许纳税人进行扣除。(4)对于亏损，多数国家都不允许冲减所得，少数国家允许分项弥补经营亏损和资本盈亏。

4.从税率及级次看，全球各国纷纷降低税率，减少级次。20世纪70-80年代初，整个西方世界经济处于一种通胀与失业并存的“滞胀”局面。面对“滞胀”这种新的经济现象，税制本身的不适应性也暴露出来，高边际税率大大挫伤了人们储蓄、劳动供给的积极性，抑制了企业家精神，还导致普遍的逃税和避税现象，税负不公平。从表2-6看，80年代以来，美国里根政府以降低边际税率为

表 2-6 20 世纪 80-90 年代初部分国家个人所得税制改革情况表

| | 最高边际税率(%) | | | 税率级次(级) | | | 国家类型 |
|------|-----------|-----|---------|---------|-----|-------|------|
| | 改革前 | 改革后 | 降幅(百分点) | 改革前 | 改革后 | 减幅(级) | |
| 美国 | 70 | 33 | 37 | 11 | 3 | 8 | 发达 |
| 比利时 | 72 | 55 | 17 | 13 | 7 | 6 | 发达 |
| 英国 | 60 | 40 | 20 | 6 | 2 | 4 | 发达 |
| 加拿大 | 34 | 29 | 5 | 10 | 3 | 7 | 发达 |
| 日本 | 70 | 50 | 20 | 15 | 5 | 10 | 发达 |
| 匈牙利 | 60 | 48 | 12 | 11 | 5 | 6 | 转轨 |
| 克罗地亚 | | | | 10 | 2 | 8 | 转轨 |
| 巴西 | 45 | 25 | 20 | 9 | 3 | 6 | 发展中 |
| 印尼 | 50 | 35 | 15 | | | | 发展中 |
| 菲律宾 | 60 | 32 | 28 | | | | 发展中 |

资料来源：1. 靳东升：《税收国际化趋势》，第 335 页，北京，经济科学出版社，2003 年。

2. 马拴友：《税收政策与经济增长》，第 353-363 页，北京，中国城市出版社，2001 年。

主要措施的税制改革的成功，掀起了世界性税制改革的浪潮。从表2-6看，美国

最高边际税率由70%减至33%，级次有11级降为3级，降幅达37个百分点为各国之最。其他各国无论是发达国家、转轨国家，还是发展中国家，为了促进经济增长，提高国际竞争力，也纷纷围绕着大幅降低税率、减少级次和增进横向公平展开了较深较广的个人所得税改革。最高边际税率改革后，一般在40%上下，比利时最高为55%；级次一般降为3-5级，英国和匈牙利最低为2级。

所以，最低、最高边际税率应处于这样一个水平，即不会引起普遍的逃漏税，也不会降低其聚财的功能。同时，应简化级次，一般在4-5级以内。

5. 为了避免国际间重复征税，实施综合税制的国家大多数实行税收抵免。

6. 从申报身份选择看，主要有夫妻合并申报、夫妻各自申报、自行选择申报等三种申报选择，其中夫妻合并申报评价较高，美国就是采用这一形式的典型国家。因为夫妻合并申报能更全面、准确地反映一个家庭的负担能力，比较符合公平原则，但操作较为繁琐，也可能会扭曲妻子对工作和闲暇的选择。从实践看，申报身份的选择具有一定的地域性。例如，西欧国家多用联合申报；北欧、大洋洲、东欧前社会主义、前苏联独立国家多采用夫妻各自申报。

7. 从征收管理看，一是管理趋向人性化，体现以人为本。如许多国家在申报身份上可自由选择，免费提供各种纳税服务。二是强化法治，法律面前人人平等。一方面是制订税源监控和税款征收方面的法律法规，另一方面制订约束纳税人、有关部门遵守的法律法规，而且严格执行，注意增强法律的震慑力和惩罚力。三是很多国家实行指数化调整净应税所得；以年度为申报期，一般年度终了后4个月内完成申报；强化预扣预缴制度，年终汇算清缴。四是税收征管高度信息化，强化征管和监控。最近15年来，OECD国家纳税人自核自缴申报表，80%使用电子申报。五是国民诚信纳税意识较高，社会形成一个诚信纳税和协税护税网络的氛围。

2.2 构建具有中国特色的综合所得税制的路径设计

通过上述分析，典型国家为我国综合型个人所得税课税模式改革提供了许多的经验教训。因此，应在国际借鉴的基础上，以科学发展观为指导，提出构建具有中国的特色的综合所得税制目标，按照公平、便利、成本的原则，转变

观念，明确方向，积极地进行改革设计和相关制度安排。

我国幅员辽阔，全国 30 多个省份，人口 13 亿多，实行社会主义制度，东部与西部、沿海与内地地区间发展差异较大。对于国外实行综合税制的有益经验，应有选择地借鉴引进到我国个人所得税综合税制改革中来。例如，美国实行家庭申报、对课税所得实行“反列举法”，墨西哥建立“纳税卡”制度，俄罗斯采用低税率、简税制。此外，税收高度法治化、信息化，注重纳税服务等，都对我国未来所得税课税模式的改革有较好的借鉴意义。但是，不能完全照搬，如“单一税”，我们必须则应持一种审慎的态度。

2.2.1 确立建设具有中国特色的综合税制为改革目标

改革开放以来，我国经济社会得到迅猛发展，为实行综合税制奠定了一定的经济、制度和社会基础。据统计（如表 2-7），1978 年到 2005 年，我国 GDP 由 3624.1 亿元增加到 182320.6 亿元，增长达 49.31 倍；人均 GDP 由 379 元增加到 13985 元，增长 35.9 倍。同时，城镇居民可支配收入、农村居民纯收入也大幅增长，城镇、农村居民恩格尔系数也分别由 57.5%、67.7%降低到 36.7%、45.5%。我国市场经济逐步完善，整个国家正向市场化、法治化、信息化方向迈进。经济社会的发展，一方面客观上要求经济体制改革加快，另一方面也为实行综合税制奠定了经济社会基础。因此，应认清形势，坚定信心，明确目标，积极进行一些改革探索和尝试，为实行综合税制未雨绸缪。

表 2-7 1978-2005 年我国经济相关指标统计

| 年份 | | 1978 | 1989 | 1997 | 2004 | 2005 |
|----------------|--------------|--------|---------|---------|----------|----------|
| 国内生产总值（GDP，亿元） | | 3624.1 | 16992.3 | 78973.0 | 159878.3 | 182320.6 |
| 人均国内生产总值（元） | | 379 | 1519 | 6420 | 12336 | 13985 |
| 城镇居民平均可支配收入（元） | | 343.4 | 1374 | 5160 | 9422 | 10493 |
| 农村居民人均纯收入（元） | | 133.6 | 602 | 2090 | 2936 | 3255 |
| 恩格尔系数 | 城镇居民恩格尔系数(%) | 57.5 | 54.5 | 46.6 | 37.7 | 36.7 |
| | 农村居民恩格尔系数(%) | 67.7 | 54.8 | 55.1 | 47.2 | 45.5 |

资料来源：1.《新中国五十五年统计资料汇编》，北京，中国统计出版社，2005 年。

2.2006 年《中国统计摘要》，北京，中国统计出版社，2006 年。

首先，明确改革的目标和思路。我国实行综合税制的目标应是，以科学发

展观为指导，由分类型走向综合型，建立具有中国特色的综合型个人所得税课税模式，服务和服从于社会主义和谐社会建设。其次，从实际出发，分步骤分阶段实施，不要搞“一刀切”，允许地区差异、行业差异，可以先城市再农村，先东部沿海在内地省份，先东部沿海后西部省份，先重点行业再其它行业。

鉴于当前我国经济社会条件，根据“实行综合与分类相结合的个人所得税制”改革目标列入十六届三中全会决议和“十一五”规划，因此我国宜先实行“混合型”课税模式再逐步向完全综合的“综合型”过度。这是基于我国国情的建立具有中国特色的综合税制的现实选择。

2.2.2 设计原则：公平、便利、成本三大原则

综合税制在许多国家得以实行，实际上他们都坚持一定的原则来设计该税制模式，即公平、便利、成本原则。正因为如此，才保持其生命力和受欢迎度。

(1) 公平原则(Equity Principle)。这里的公平，是指在设计课税模式时，必须全面考虑各种情况，在纳税人、应税所得、扣除范围、税率、税收抵免、纳税申报等方面体现公平公正，而且要执行公平，一视同仁，不能歧视、不能偏颇，实行多重标准。否则，综合税制难以实施和持续存在。

(2) 便利原则(Advantage Principle)。这里的便利，是指综合税制的设计要方便简捷，便于纳税人、税务部门和社会的正确理解和贯彻执行，不能因此产生新的诸多的麻烦和不方便，加重实行非可行性甚至产生腐败行为。正如亚当·斯密说，“缴纳的时间、缴纳的方式、应纳的数额，对每一个人纳税和对所有其他的人都应当是清楚明白的。如其不然，每一个纳税人就会或多或少地受到征税人员权力的支配，后者可以对令人讨厌的纳税人加重税额，或用加税的恐吓来索取礼物或贿赂……从所有国家的经验看，极大程度的不平等也不及极小程度的不确定的害处那么大。”

(3) 成本原则(Cost Principle)。这里的成本，是指综合税制的实行要注意实行的税收成本和收益情况，尽量减少制度成本，使其产生更大的制度收益。不要因为实施而付出了大量的人力、物力和财力，而税收收入低微，则这项税

参见[英]亚当·斯密：《国富论》(下卷)，陕西人民出版社，第894-895页。

制没有实行的必要和意义。

2.2.3 改革设计和相关制度安排

建立具有中国特色的综合税制是一项社会综合系统工程，面临着许多需要完善和解决的问题。据中国经济景气监测中心会同中央电视台中国财经报道，2002 年对北京、上海、广州 700 余位居民的访问调查显示（以下简称“京沪穗调查”，如图 2-2），最优先需要解决的问题，37.5%的受访居民认为是必须有真实的收入记录，建立严格规范的个人收入申报制度，这是保证综合计量和有效监控的重要前提和基础性工作。32.4%认为公民纳税意识还需要提高。大力提高公民的纳税意识，也是促进综合税制成功的重要力量和社会氛围，反之再好

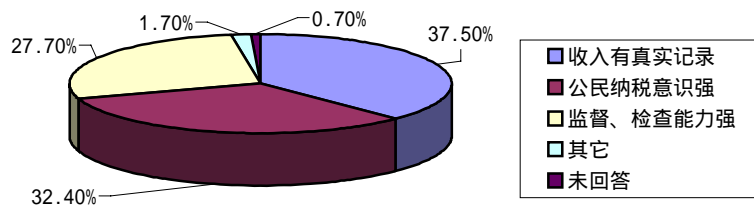


图 2-2 启动综合税制先要解决问题的调查

的征税办法，也难以得到群众的响应。27.7%人认为监督、检查能力一定要加强。这是规范纳税人行为的重要措施和手段，舍此就无以惩戒偷漏税现象。因此，应全面做好改革规划和相关制度安排：

1. 在中央领导下整体规划和推进。中央政府担负起整体规划和组织协调的职责，并以国家名义进行综合税制等制度性的论证和设计，包括纳税人、应税所得、扣除、税率、税收抵免、纳税申报、税收征管等。例如，为禁止现金交易，推进涉税部门信息联网等，必须依靠由中央政府牵头组织实施并以立法形式予以强制执行。可以说，中央在实施综合税制上起到关键性的作用，关系到税制能否实行、怎样实行和取得怎样的实行效果。

2. 加强源头税法宣传，提高国民纳税意识。提高国民纳税意识对实行综合税制至关重要。因为良好的纳税意识，可以降低综合税制的推行难度和减少税

收成本。在笔者调查问卷里(图 2-3),仅 6.81%人认为对个税了解很多,而 63.22%人认为了解一点,23.71%人认为不了解,希望加强个人所得税宣传。可见,税法宣传十分必要和紧迫。提高公民诚信纳税意识,营造诚实守信的税收环境,需要全社会共同努力。一是转变宣传理念。由税收宣传转向税法宣传,更多地向公民宣传义务权利及税法常识。二是从娃娃抓起,使每个公民从小树立诚信纳税意识。三是建立诚信纳税档案数据库,增强对个人信用约束,为税收监控提供数据信息,为逐步建立完善社会信用体系提供依据。四是国地税加强合作,整合宣传资源,进一步加大税法宣传力度和增强税法宣传实效。五是创新形式,开展全方位、立体式的税宣活动,在全社会形成诚信纳税的良好氛围。

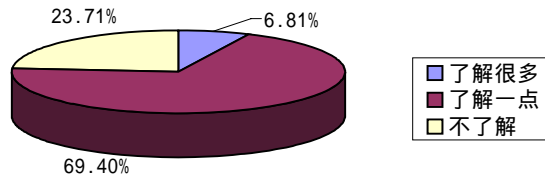


图 2-3 关于个人所得税的调查问卷

3.按国际惯例确定纳税主体居民身份。我国要坚持居民税收管辖权和收入来源地税收管辖权并行应用原则。在我国拥有永久住所,或没有永久住所但在我国连续 5 年每年逗留 183 天以上者从第 6 年开始,确定为永久居民,就其来源于境内外一切应税所得(不论是否汇入我国)承担无限纳税责任。在中国境内没有永久住所,但在一个纳税年度内在中国境内外所得承担纳税责任,则境外所得以汇入原则征税,即汇到中国的部分才要纳税,没有汇入的部分不纳税。在中国境内没有永久住所且在一个纳税年度内在中国境内逗留不到 183 天者为非居民,只就其来源于中国境内所得承担纳税责任。

另外,当前我国占总人口 80%以上的农村人口基本上不缴纳个人所得税。在笔者调查问卷里(图 2-4),52.18%人认为,农民应列入个人所得税的征税范围。

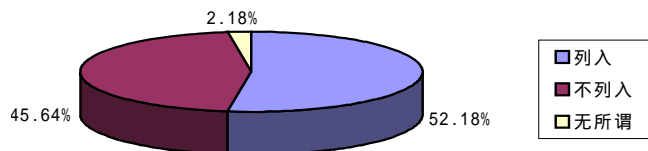


图 2-4 关于农民将来是否列入综合税制课税范围的调查问卷

因此，将来随着农民收入水平提高、农业税制完善，农业人口也应成为个税纳税人。这符合公平原则的内在要求。

4. 运用“S-H-S”所得理论，合理扩大应税所得（Taxable Income）范围。熊兹（Schanz）海格（Haig）和西蒙斯（Simons）认为，个人应税总所得（简称广义“S-H-S”所得概念）的计算应以该期个人全部资产价值的增加为依据，所得的范围不仅包括有形收入和投资收益，还包括实物折合的市场价值、已实现的资本收益和纳税人拥有的财产价值在 1 年内的增减额以及由于财产的实际处理引起的损益。

改革开放以来，人们收入不但大幅增长而且多渠道、多元化。据“京沪穗调查”显示（图 2-5），除 10.2% 的受访居民称没有月收入外，只有 32.9% 表示收入来源仍较单一，37% 表示有不定期意外收入，19.9% 甚至表示有多项收入。可

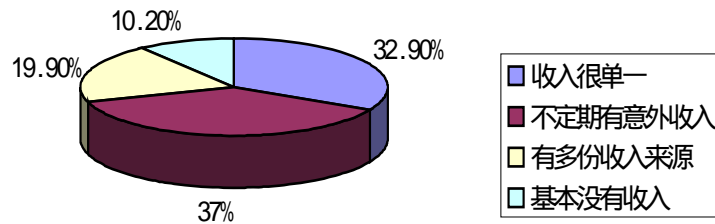


图 2-5 关于个人收入来源的调查情况

见，人们收入来源的渠道变得宽泛。在复选情况下（图 2-6），分别有 60.1%、58.4%、54.1%、48.3%、43.2% 的受访居民认为，个税应税所得应包括奖金、经

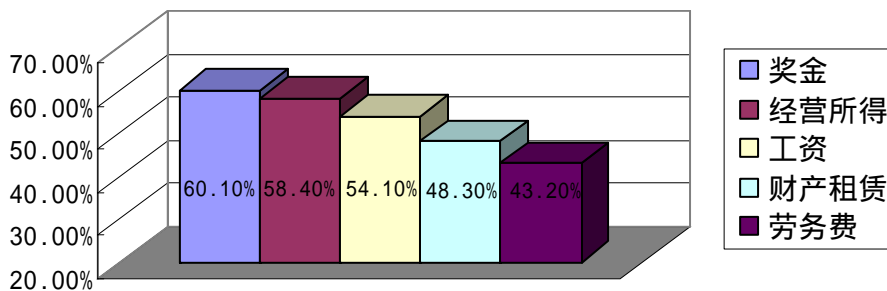


图 2-6 关于个人收入来源情况的调查

营所得、工资、财产租赁所得、劳务报酬等。可见，奖金、经营所得已经排在

工资前面。如此收入来源呈多渠道，应税项目秩序发生变化，使得按照传统分税制逐一单项计税不仅操作上繁琐，还容易导致有的收入重复计税、有的收入没有计税，更不合理处在于，由于不同收入来源税率不同，甚至导致相同总收入的两个人所缴纳税款不同。

因此，理想状态的应税所得应是尽可能地囊括个人取得的一切所得，包括有形的货币和无形的其他收入。具体而言，征税所得范围应包括在工资薪金所得、各种劳务所得、投资所得（包括利息、股息、特许权使用费所得等）、财产租赁和转让所得等非营利性质的所得。

5. 减少减免范围。西方发达国家 20 世纪 80 年代中后期的个人所得税改革一个基本趋势就是扩大税基，把原先一些减免的项目纳入了征税的范围，这样可以有效地避免税源流失，杜绝征收漏洞。根据我国国情，除以下可保留的减免税项目外，其他都要列入征税范围。1) 失业救济金或其他救济金、抚恤金、保险赔款；2) 法律规定予以免税的各国使、领馆外交代表、领事官员和其他人员所得；3) 按国际惯例，中国政府参加的国际公约、签定的各种协定中规定的免税所得；4) 经国务院、财政部批准免税的所得。

6. 降低税率，公平税负。米尔利斯 (J.Mirrlees) 等人在假定政府目标是使社会福利 (效用) 函数极大化等一系列限定条件下，认为倒“U”型税率结构是最优的。世界银行前工业部顾问基思·马斯顿 1983 年采用实证分析方法选择 21 个国家作为样本，研究得出税收与经济增长的变量关系是：税收占 GDP 比值每增加 1 个百分点，经济增长率就下降 0.36 个百分点。

降低税率，减少级次是目前世界各国个人所得税改革的主要特征。2000 年以来，美国、加拿大、法国、德国等国纷纷降低个人所得税率及级次。从表 2-8

表 2-8 中国、美国、日本、英国个税税率档次和幅度比较

| 国家 | 中国 | 美国 | 日本 | 英国 |
|------|--------|-----------|-----------|---------|
| 税率档次 | 9 | 5 | 4 | 3 |
| 税率幅度 | 5%-45% | 15%-42.9% | 10%-47.8% | 10%-41% |

可以看出，目前我国税率级数最多，最高边际税率达 45%，其他三国少于或等于

5 级的累进税率，而我国高达 9 级，在国际上是罕见的。如此复杂的累进税率实际上无助于税负公平的实现，也与简化税制的发展趋势相背离。在笔者问卷调查里，关于平均税率和最高边际税率改革问题，有 47.28% 人呼吁要降低平均税率和最高边际税率。

因此，为了有效调节我国收入分配问题和有利于人才竞争，在宽税基的前提下，采用较低累进程度的所得税容易促进再分配目标的实现，超额累进税率级数设置应不超过 5 级，最高边际税率不超过 40%。

7. 以家庭为纳税单位。个人所得税的最基本目标是有利于实现收入分配的公平化。选择以家庭为纳税单位的最重要之处就是可以实现相同收入的家庭缴纳相同的个人所得税，以实现按综合纳税能力来征税；并且可以以家庭为单位实现一定的社会政策目标。如对老年人个人所得税的减免，对无生活能力的儿童采用增加基本扣除的方法，对有在校学生的、贷款购房的、购买保险的、捐赠的家庭都可以采取一定的措施，通过个人所得税的有关规定实现一定的政策目标。据调查问卷统计(图 2-7)，36.1% 人认为，应采用夫妻单独申报，63.22% 人认为实行夫妻综合申报缴纳好。

因此，建议实行夫妻联合申报。为了使家庭综合申报落实到实处，更加体现人性化，有特殊困难的纳税人可以采用上门纳税申报等服务方式，增强综合税制的可行性和实施效果。

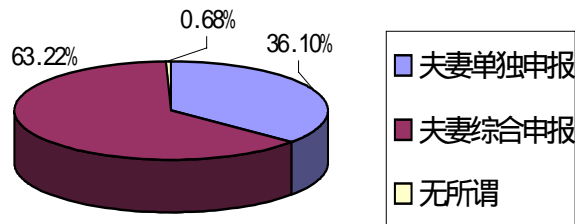


图 2-7 关于夫妻是否综合申报的调查问卷

2.3.4 建立健全相关配套制度

实施综合税制是一项社会系统工程，除了上述制度外还需要相关配套措施，主要是：（1）规范初次分配，完善收入分配（Income Distribution）制度，使个人各种收入通过金融系统纳入工资管理体系，有利于税务部门加强税源监控。

大量研究表明，当前导致出次分配秩序混乱的体制性因素，主要在于公平竞争的市场机制还很不完善，特别是基于垄断特权形成的利益输送机制和“寻租”机制，对分配关系产生了严重的扭曲作用。而初次分配的起点和过程公平，比政府再分配政策对初次分配结果的调节和矫正更为紧迫和重要。离开起点和过程公平，仅仅把关注的重点放在结果公平上，不仅难以根本缓解和抑制收入分配差距扩大的趋势，而且不利于经济发展和效率的提高。因此，改变初次收入分配体制性扭曲，应成为深化收入分配制度改革的重点。要改变初次分配关系的扭曲状况，就要特别重视公共服务供求矛盾与收入分配格局的关系，政府要真正转型成为一个权责对称的公众服务型政府。（2）尽快建立个人财产登记制，通过界定个人财产来源的合法性以及合理性，将纳税人的财产收入（Income of Assets）显性化，便于税务机关加强对个人收入监控。（3）实行并完善储蓄存款实名制。这一举措已在2000年实行，但只是初步的，还很不完善。不但要在所有银行之间联网实行储蓄存款实名制，而且要在银税微机联网的基础上实行储蓄存款实名制，这将在一定程度上克服和解决税源不透明、不公开、不规范的问题。（4）实行居民身份证号码与纳税号码固定终身化制度，在存、取款和债券、股票交易时均需登记居民身份证号码，为税务机关掌握个人收入创造有利条件。（5）要修改完善《税收征管法》，使之更适应个人所得税的征收管理需要，为个人所得税的征管工作提供有力的法律保障，以确保综合税制度的顺利实施。（6）解决个人所得税与企业所得税衔接问题，避免重复征税。

2.2.5 创新管理——个人所得税公平功能实现的保障

综合税制能否取得预期的政策效果，最终决定于税务管理执行能力，它对于综合税制改革和实现调节收入分配公平功能至关重要。

首先，运用科技化的管理手段，改变过去税务管理中运用的高压和原始方法，推进税收信息化建设，构建资源共享的统一信息平台，依靠全社会的力量，建立成熟的个人信用制度，对所有纳税人进行全方位的综合管理和社会化的税源监控。

其次，树立为纳税人服务的观念，构建和谐互信的征纳关系。在国外，税务机关除继续把执行税法、征收税款作为中心工作外，也日益把发放家庭补助、

提供学生贷款等社会计划项目纳入工作范畴。因此，要不断拓宽服务的领域，创新服务的方式，而且要进一步优化服务质量和提高工作效率。

第三，要切实贯彻税法，严惩偷逃税者，保证税收法定主义的实现。偷逃税者不仅在物质上占有了巨大的财富，损害了个人所得税的公平功能，而且有时在心理上还有反向激励的效果，即偷逃税额越大，心理荣耀度也越大。因此，改变纳税人的这种心理状态有利于实现公平功能。有实验结果显示，在税收检查率为0.3时，如果惩罚率从0.1提高至0.5，平均遵从率则从0.0226提高到0.528；当惩罚率进一步提高到2.5时，平均遵从率则达到0.802。可见，加大惩罚力度可以显著影响纳税人的守法决策。

第四，在重视正式制度的同时，应加强对非正式制度的培养，尤其要建立与我国传统文化相适宜的税收文化(Tax Culture)。按照新制度经济学的观点，科学、合理的正式制度固然可以提高制度运行的效率，节约交易成本(Commercial Cost)，进而达到提高管理能力的目标。但是，在整体制度变迁过程中，不能忽视非正式制度的作用，尤其是对于我国这样一个传统文化与现代文明交融的国家而言，非正式制度的建设更有利于在全国形成良好约束。

2.2.6 实行的重点和难点：城市与农村区别施行

我国现阶段居民收入存在地域和行业差别形成的收入差异。从地域居民收入分析，沿海高于内地，东部高于西部，中心高于边远。从行业居民收入分析，目前高收入者主要集中于石油、烟草、电力、金融、电信、房地产等行业。从城乡税收分布看，目前我国税收基本上来源于城市，农村除了农业特产税（目前已取消，保留烟业税等），农民几乎不用缴纳任何的税收包括个人所得税。根据我国国情，在将来很长一段时间，城市缴纳的税收仍然是我国税收的主要来源，因此，在实行综合型个税课税模式上，城乡应分类管理，重点在城市，难点在农村，先城市后农村，重点研究在城市如何更好地实施。

2003年10月，十六届三中全会通过的《关于完善社会主义市场经济体制的决定》明确提出将“创造条件逐步实现城乡税制统一”。按照现行个人所得税法，农民也是个人所得税的纳税人。在笔者调查问卷里（图2-8），有53.19%

参见孙玉霞：《个人所得税征管中的信息非对称问题》，载《税务研究》，2003年，第4期。

人认为，将来随着农民收入的增加，农民应列入个人所得税的征税范围。但也有 46.81% 人认为，农民太苦太累，不应列入征税范围。让 9 亿多农民纳入综合型个税课税模式不在于交纳多少的税收（起码达到起征点的为数不多），而在于对提高整个国民纳税意识，甚至实现税收公平有着极为重要的意义。

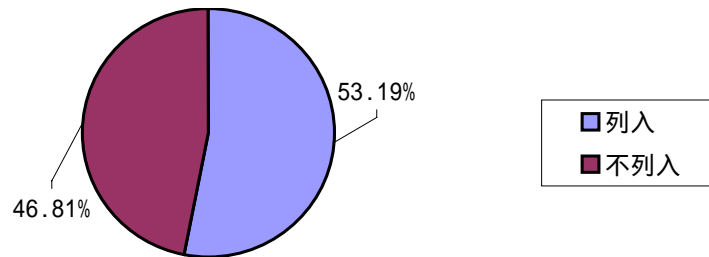


图 2-8 关于将来农民是否列入综合税制课税

因此，将来随着农民收入增加，建议将农业生产所得纳入个税的征税范围，比照个体工商户计税征收，在实际征收中可以实行定额征收。由于我国大多数农户经营规模很小，农民又大都没有记账的习惯，因而可以以确定的标准农业所得作为基准，结合土地面积情况计算农民的农业所得，作为课税的依据。由于个人所得税设置了免征额，可以将绝大多数农民排除在征税范围之外，只有规模化经营的有一定收入水平的农业生产者才承担税负。

2.3 走向“综合”的过渡：做好“混合”模式的试点和推行

课税模式必须与一国国情相适应，不能过分超前。税收是一个操作性很强的工作，一个税制在社会经济生活中实际所起的作用，在很大程度上取决于税务机关的执行能力。如果在税制设计时忽略了管理和操作能力，片面强调理论上的合理性，而在实施时得不到征收管理的支持，将会严重扭曲该税制的作用。由前面分析可知，我国个人所得税的课税模式目标应是综合型个人所得税课税模式。然而，鉴于我国国情，目前完全放弃分类制而直接实行综合程度很高的综合制显然是不现实的。考虑征管水平和外部环境的限制，我国在中近期宜采取“小综合”逐步转向“大综合”的改革思路。也就是说，首先扩大综合制的适用范围，实行综合和分类相结合的课税模式（即混合模式），然后逐步过渡到综合程度较高的综合制。

1. 在纳税单位选择上, 不搞一刀切, 为增强可行性, 可考虑以家庭为纳税单位, 因为对个人收入的调节完全可以集中到对家庭收入的调节上, 但同时兼顾以个人方式申报。

2. 科学划分应税所得项目。对有连续性或经常性收入的应税项目, 如工资薪金所得、承包承租经营所得、个体工商户生产经营所得、劳务报酬所得等, 实行按年综合课税, 并实行按月或按季预缴、年终汇算清缴的办法。对其他非经常性所得, 如财产转让所得、财产租赁所得、特许权使用费所得、稿酬所得、股息红利所得、偶然所得等, 实行分类课征。这样处理, 既可以对个人大部分收入实行有效调节、公平税负, 又可以加强对某些难于征管的所得项目的管理, 堵塞征管漏洞, 或者对个别项目给予优惠奖励。将来视条件成熟程度, 在逐步过渡到综合税制。

3. 合理设计扣除项目。扣除项目的设置应该有合理的区别对待。充分考虑纳税人个人的具体情况, 比如家庭负担、个人身体状况等等。在适当的时候, 还应该引入税收指数化, 排除由于经济波动给税收造成的不良影响。统一中、外籍的费用扣除标准。另外, 考虑部分免税项目难以监控, 应取消部分减免税项目, 如福利费、退休工资、省部级奖金等。

4. 适当降低边际税率, 调整级距, 提高偶然所得的税率。应参照周边国家税率水平和国际减税趋势, 并结合企业所得税税率水平, 将现行 45% 的最高边际税率降低, 将 9 级超额累进税率简化为 4-5 级。

5. 调整居民与非居民的居住时间判定标准。将居民纳税人和非居民纳税人的居住时间判定标准与国际通行做法一致, 由原来的 365 天改为 183 天。

6. 强化纳税人和扣缴义务人的法律责任。掌握个人收入信息是征管环节的核心所在。要全面掌控个人收入情况, 必须从以下三个方面采集信息: 一是纳税人自行申报的收入; 二是扣缴单位支付给个人的所得; 三是第三方掌握的个人投资、劳动就业、支取收入、经营交易等情况。因此, 明确规定, 所有纳税人在纳税年度终了均须向主管税务机关申报个人应税所得。同时, 单位和个人有向税务机关提供与纳税人相关资料信息的义务。

7. 建立纳税人识别号, 可以通过全国税务机关的信息网络, 归纳汇总个人

考虑到个人缴纳的养老保险已在税前扣除, 个人退休后取得的退休工资, 不应再给予免税。

来自全国各地的收入，评估其是否足额纳税，这是税收征管规范化和监控税源的有效手段。

8. 采取必要的征管措施。要使混合税制有效发挥作用，还必须采取必要的征管措施：(1) 建立全国联网的信息化系统，以方便快捷地处理众多纳税人的申报表；建立个人收入、纳税档案；给每个纳税人开具完税凭证；(2) 与其他部门建立信息共享系统，以适应市场经济中个人多渠道、多种类收入监控的需要；(3) 调整个人所得税收入在中央、地方政府间分配办法，以解决综合征税必然面临的补税、退税问题。

第3章 我国实行综合税制实证分析和可行性研究

在第1章和第2章分析基础上，本章对我国实行综合税制的可行性进行定量分析，匡算出实行综合税制我国目前具备的匹配度。同时，分析目前存在的约束条件，由此进行现实思考和提出解决问题的建议。为进一步验证我国实行综合税制的可行性，本文以广东为例进行实证分析，并提出珠江三角洲试点综合税制的路径设计。

3.1 我国实行综合税制的可行性分析与考量

从解放初期到21世纪的今天，我国发生了翻天覆地的变化。50多年来，人们思想解放，我国经济社会发展迅猛，社会主义市场经济日益完善，逐步向市场化、信息化、法治化方向迈进。这些可喜的变化，为我国实行综合税制初步提供了一些有利的前提和条件，但同时也存在一些不足和矛盾。

3.1.1 纳税诚信分析和考量

诚实信用是税收法律关系主体应当严格遵守的道德和伦理准则，也是其享有权利和履行义务的基本原则。

我国老百姓自古以来有视纳税为一种美德的观念。《诗经》中讲到：“有龠萋萋，兴雨祈祈，雨我公田，遂及我私。”这里说的公田私田，是指商代实行的井田赋税制度，即借助民力助耕公田，以劳役地租代替交税。该诗以平实的口吻，赞美老天爷及时下雨，从而保证了公田、私田的丰收，间接反映出一种先公后私的古朴民风。可见，皇粮国税，古已有之，我国老百姓对其早有认同。

在社会主义的今天，诚实守信、依法纳税一直是个人道德的重要标准和体现。在传统观念里，“纳税光荣、偷税可耻”已经深入人心。近年，全国税收宣

参见《诗经》中的《小雅·大田》篇。“龠”音yuè，古代管乐器名。

传月一直以“依法诚信纳税、共建小康社会”为主题，使人们纳税道德有进一步的提高。2006年3月，胡锦涛提出“八荣八耻”中就讲到“以诚实守信为荣、以见利忘义为耻”。具体到纳税方面，人们对诚信纳税何为荣、何为辱自然一目了然。

近年来，税务文化建设促进了公民纳税道德（Tax-pay Moral）的提高。现代税收工作需要全社会尊重纳税人。近年来，税务机关坚持依法治税和以德治税相结合，开展税收文化建设，努力为纳税人提供优质的纳税服务，用心服务、诚心服务、精心服务，努力实现税务管理由“监督打击型”向“管理服务型”的转变，促进了征纳关系的改善和纳税道德的提高。实践证明，近年来我国税收之所以大幅增长，其中有一种不易被察觉、但却起着巨大作用的因素，就是纳税人纳税道德及意识的提高。

综上所述，尽管市场经济下个人追求利益最大化，但受法律约束以及伦理道德等影响，我国公民纳税道德有了一定的提高，但不能说现阶段我国公民纳税道德很高，因此，我国公民纳税道德大概在“低”（ $0\% \leq Q < 30\%$ ）与“一般”（ $30\% \leq Q < 60\%$ ）水平之间，可取值 $Q_1=30\%$ 。

其次，我国社会评价体系逐步建立健全。近年来，我国税务机关实行纳税信用评级制度，把纳税人分为A、B、C、D四级。其中，符合财务制度健全、依法申报纳税、没有偷漏税不良记录等条件的纳税人评以A级。对于被评为A级以上的纳税人在各大新闻媒体公开，而对于偷漏税严重的“钉子户”税务机关则不定期在报纸等新闻媒体上公布，一定程度上促进了纳税意识及纳税遵从度的提高。同时，我国正在建立社会信用体系。姜增伟说：“我国的社会信用体系建设全面推进，初见成效。”国家工商总局建立了已录入600多万家企业基本信息的企业信用信息数据库；中国人民银行已经建立了全国联网的企业和个人信息登记系统，覆盖了4.88亿自然人的信用记录和82%的企业信贷总额；海关总署对在册30多万家企业实施信用分类监管。这些将大大促进诚信纳税意识的提高。但从现状看，目前对个人和企业的社会评价体系还是相当欠缺的。

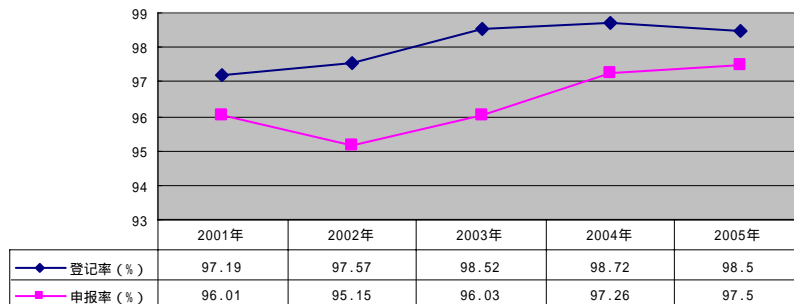
可见，目前我国对企业和个人的社会评价体系建设尚处初级阶段，其完善

参见胡锦涛：《分清是非善恶美丑 树立社会主义荣辱观》，载 <http://www.cctv.com/news/china/20060305/100428.shtml>，2006年3月5日。

参见姜增伟（商务部副部长）：在2006年诚信兴商高层论坛上的讲话，载《经济日报》，2006年9月14日，第5版。

度大概在“低”水平（ $0\% \leq Q < 30\%$ ），可取 $Q_2=20\%$ 。

再次，近年来我国纳税遵从度不断提高。从图 3-1 看，2001 年-2005 年，我国税务登记率和纳税申报率分别从 97.19%、96.01% 提高到 98.5%、97.5%，4 年间分别增加 1.3、1.5 个百分点，登记率和申报率呈上升态势，说明了我国公民纳税意识和纳税遵从度均得到相应的提升。据报道，2005 年，广州地税稽查



数据来源：《国家税务总局关于 2005 年度暨“十五”期间税收征管质量考核情况的通报》，国税函[2006]381 号。

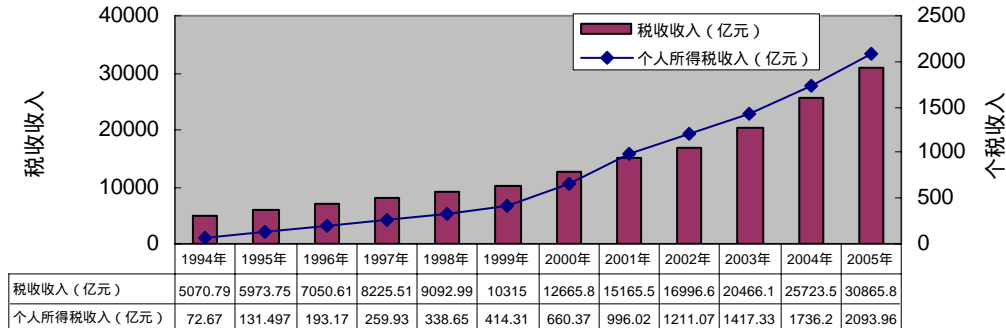
图 3-1 “十五”期间我国税务登记率和申报率情况

部门开展对重点行业税收专项检查和集中力量对大型重点企业税收情况进行检查，全年共检查业户数近 3000 户，其中发现问题户数为 2000 多户，占检查户数七成，全年查补入库金额达 8 亿多元，查补入库金额比 2004 年下降了两成多。广州地税稽查局负责人表示，从稽查情况来看，查补金额比往年有所下降，这一方面反映出企业的纳税遵从度在不断提高，另一方面也说明了税法宣传和打击涉税违法行为取得了成效。

第四，我国税收连年大幅增长与我国公民和企业纳税诚信度的提高密不可分。1994 年以来，我国税收和个人所得税增长迅猛（如图 3-2）。“十五”期间，全国税收收入实现历史性突破，税收年收入 2001 年、2003 年、2004 年分别突破 15000 亿元、20000 亿元和 25000 亿元，2005 年超过 30000 亿元，达到 30866 亿元，五年共入库税款 109217 亿元（不包括关税和农业税收，未扣除出口退税），年均增长 19.5%，五年翻了一番多。个人所得税从 1994 年的 72.67 亿元增加到 2005 年的 2093.96 亿元，11 年间共征收个税 9525.2 亿元。我国税收连年持续增长，除了与经济因素、征管因素、物价因素等有关外，还与我国公民和企业

参见广州政府网：《广州地税去年稽查三千户补税八亿元》，<http://www.gz.gov.cn/jsp/content/content.jsp>，2006 年 1 月 24 日。

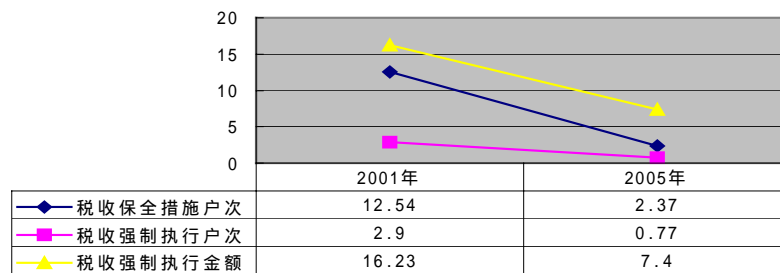
诚信纳税密不可分，说明了公民纳税意识和企业纳税诚信度逐步提高。



数据来源：《中国税务年鉴》，国家税务总局计划统计司。

图 3-2 1994-2005 年我国税收收入和个人所得税收入情况

此外，我国税收保全措施、强制执行措施呈逐年下降趋势，表明了纳税遵从度在提高。从图 3-3 看，十五期间，全国税收保全措施、强制执行措施户次由



数据来源：《国家税务总局关于 2005 年度暨“十五”期间税收征管质量考核情况的通报》，国税函[2006]381号。

图 3-3 2001 年、2005 年我国税收保全和强制执行情况 (单位：户次、亿元)

2001 年的 12.54 万户次、2.9 万户次分别下降到 2005 年的 2.37 万户次、0.77 万户次，金额由 2001 年的 78.64 亿元、16.23 亿元分别下降到 2005 年的 21.4 亿元、7.4 亿元（如图 3-3）。主要原因：一是各地税务机关严格按照征管法及《纳税担保试行办法》等相关规定，进一步规范执法行为；二是随着社会经济的良性发展和税务机关不断加强税收征管、优化纳税服务以及税法宣传力度的进一步加大，纳税人的纳税意识逐渐增强，违反税法的行为不断减少，采取税收保全措施、强制执行措施的户次金额明显下降。

综上所述，纳税道德的提高、社会评价体系的完善、人类文明进步和税法

宣传的加强，促使了我国公民纳税意识显著提高。那么有：

已知 $Q_1=30\%$ $Q_2=20\%$

所以 $Q= (Q_1+Q_2)=50\%$

可见，我国纳税诚信度等于 50%，临近可行性条件的下限值 ($Q=60\%$)，理论上说明了我国实行综合税制在纳税诚信方面接近了可行性。但从实际情况看，纳税诚信情况不容乐观，对实行该课税模式仍存在一定的挑战和距离。

3.1.2 市场化分析和考量

1978 年，我国开始对计划经济体制进行改革；1992 年 10 月，明确提出建立社会主义市场经济体制的改革目标；2002 年，我国社会主义市场经济体制初步建立；2006 年 3 月 6 日，胡锦涛指出，“要毫不动摇地坚持改革方向，进一步坚定改革的决心和信心，不断完善社会主义市场经济体制，同时要加强和改善宏观调控，保证经济社会又快又好发展。”可见，我国市场化进程不断加快，而且一如既往坚持改革开放，市场经济不断向纵深方向发展和完善。

首先，政府职能从服务于计划经济转向服务于市场经济，市场在资源配置中发挥了基础性作用。政府逐步从直接的大量的企业管理中退了出来，成为宏观管理和社会管理者。1994 年财税、金融、外汇、投资等体制改革后，我国已建立了与市场经济相适应的宏观管理体系。

其次，多种所有制经济共同发展的格局基本形成。据国家统计局测算，中国非国有经济创造的增加值占 GDP 比重，1992 年为 53.57%，2001 年增加到 63.37%。另据世界银行所属国际金融公司估算，1998 年中国 GDP 中各种所有制企业的比重，国有为 37%，集体为 12%，私营为 24%，外资为 6%，股份制为 3%，农户为 18%，也说是说私营部门的比重已经达到 51%，非国有经济已成为支撑国民经济的重要力量。同时，国有企业市场化程度大大提高，国有企业已基本按照市场规则运行，转制成为市场主体。此外，中国政府采取措施鼓励外商直接投资，欧美许多世界著名的跨国公司，如摩托罗拉、西门子、阿尔卡特、诺基亚和飞利浦等都在中国市场获得了巨大成功。

参见胡锦涛：《毫不动摇地坚持改革方向 为实现“十一五”规划目标提供强大动力和体制保障》，载 <http://news.sohu.com/20060604/n243556249.shtml>，2006 年 6 月 4 日。

再次，市场体系逐步完善。金融市场从无到有并日趋完善，劳动力市场近年来发展快速，房地产市场稳步发展，技术市场、信息市场逐步形成。商品、生产要素和服务品的价格绝大多数由市场形成。利率正在市场化，以市场为基础的、有管理的浮动汇率制度有效地发挥着作用。中介组织的发展明显加快，已初步形成了有多种机构类别、多种组织形式和多种服务方式的中介组织体系。市场的管理与监督也在不断改善与加强。特别是，“实行社会主义市场经济”已写入我国宪法，确立了各种市场经济主体的平等地位。综上所述，我国已初步建立起市场经济体制，市场化逐步提高，已成为一个发展中的市场经济国家。

根据调查研究和评估测度（如表 3-1），截止 2001 年底，我国市场经济程

表 3-1 中国市场经济程度测度指标及评分

参见李晓西：《2003 年中国市场经济发展报告》，北京，中国对外经济贸易大学出版社，2003 年。

我国实行综合型个人所得税课税模式的可行性研究

| | 指标名称 | 1992 | 2000 | 2001 | 2001年 得分 |
|----|-------------------------------------|----------------|-------|-------|-------------|
| 1 | 政府消费占 GDP 的比重 (%) | 13.11 | 13.09 | 13.58 | 2 |
| 2 | 企业所得税 (含费) 平均税率 (%) | 37.35 | 29.36 | 30.92 | 3 |
| 3 | 政府投资占 GDP 的比重 (%) | 2.24 | 3.54 | 3.90 | 3 |
| 4 | 政府转移支付和政府补贴占 GDP 的比重 (%) | 5.12 | 6.70 | 7.36 | 3 |
| 5 | 政府人员占城镇从业人员的比重 (%) | 17.86 | 14.39 | 13.90 | 3 |
| 6 | 非国有经济固定资产投资占全社会固定资产投资的比重 (%) | 31.95 | 49.86 | 52.69 | 3 |
| 7 | 城镇非国有单位从业人员占城镇从业人员比重 (%) | 39.03 | 65.00 | 68.09 | 2 |
| 8 | 非国有经济创造的增加值占 GDP 比重 (%) | 53.57 | 60.62 | 63.37 | 2 |
| 9 | 非国有经济税收占全社会税收的比重 (%) | 33.00 | 57.72 | 64.42 | 2 |
| 10 | 非国有经济进出口总额占全部进出口总额比重 (%) | 27.45 | 54.59 | 55.04 | 3 |
| 11 | 财政对国有企业的亏损补贴占 GDP 比重 (%) | 1.67 | 0.31 | 0.31 | 2 |
| 12 | 经营者由市场选聘的企业比例 (%) | 7.9 (1993) | 79.98 | 89.22 | 2 |
| 13 | 拥有决策自主权的企业比例 (%) | 54.9 (1993) | 90.46 | 93.14 | 2 |
| 14 | 分地区常住人口与户籍人口数之差占户籍人口比重 (%) | 1.39 | 2.35 | 2.57 | 3 |
| 15 | 行业间职工人数变动率 (%) | 2.14 | 5.20 | 4.96 | 3 |
| 16 | 工资由雇主和雇员自愿谈判的企业比例 (%) | 70.2 (1993) | | 81.35 | 2 |
| 17 | 资本形成总额中外资、自筹和其他资金所占比重 (%) | 57.27 | 74.69 | 75.28 | 1 |
| 18 | 外方注册资金占外商投资企业总注册资金的比重 (%) | 59.75 | 69.68 | 71.11 | 1 |
| 19 | 城镇土地使用权的拍卖面积占土地使用权出让面积的比例 (%) | 5.70 | 13.34 | 12.00 | 3 |
| 20 | 社会消费品零售总额中市场定价的比重 (%) | 94.10 | 96.80 | 97.30 | 1 |
| 21 | 农副产品收购总额中市场定价比重 (%) | 87.50 | 95.30 | 97.30 | 1 |
| 22 | 生产资料销售总额中市场定价比重 (%) | 81.30 | 91.60 | 90.50 | 2 |
| 23 | 平均关税税率 (%) | 43.20 | 16.40 | 15.30 | 4 |
| 24 | 从国际贸易中获得的税额占进出口额的比重 (%) | 2.33 | 1.91 | 1.99 | 3 |
| 25 | 违反不正当竞争法规的案件立案查处率 (%) | | 87.82 | 80.90 | 3 |
| 26 | 知识产权案件中立案查处率 (%) | | 79.57 | 86.29 | 2 |
| 27 | 非国有银行资产占全部银行资产的比重 (%) | | 24.59 | 26.74 | 4 |
| 28 | 非国有金融机构存款占全部金融机构存款的比重 (%) | 19.50 | 26.58 | 32.22 | 3 |
| 29 | 三资、乡镇、个体、私营企业短期贷款占金融机构全部短期贷款的比重 (%) | 7.08 | 14.85 | 15.74 | 4 |
| 30 | 最近五年通货膨胀率的平均值 (%) | 9.94 | 1.86 | 0.34 | 1 |
| 31 | 各种金融机构一年期贷款利率全距系数 (%) | | 60.00 | 60.00 | 3 |
| 32 | 资本项下非管制的项目占项目总数的比例 (%) | | | 28.00 | 4 |
| 33 | 人民币对美元汇率与新加坡本金无交割远期汇率月平均差偏离度 (%) | | 1.68 | 0.55 | 2 |

度达到 69% ，反映了我国市场经济程度超过了市场经济临界水平（60%）。另据商务部在《2005 中国市场经济发展报告》 最新公布，2002 年和 2003 年我国市场化指数分别达到 72.8%和 73.8%，再次证明了我国市场化不断加快，已经是发展中的市场经济国家。（图 3-4）

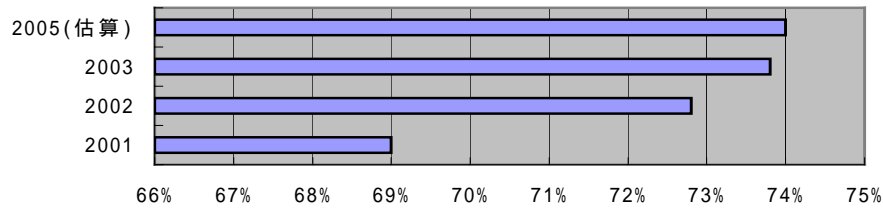


图 3-4 近年我国市场化程度测度

由上面分析可知，2003 年我国市场化程度 $K=73.8\%$ ，十年间市场化程度平均每年提高 7.4 个百分点。经过近三年的改革发展，目前我国市场化程度应该超过了 2003 年的市场化水平，至少达 74%，即 $K=74\%$ （估算值），临近可行性条件的最低下限值 74%，理论上说明了我国初步具备了实行综合税制的市场化条件，但与欧美等市场经济发达国家比还有一定的差距。

3.1.3 个人收入货币化分析和考量

伴随着市场化程度的提高，我国居民收入货币化程度也在逐步提高。1992 年，我国开始建立社会主义市场经济体制，由计划经济转向市场经济（Market Economy），人们结束了“福利(Welfare)”、“实物”时代，收入主要通过工资薪金、劳务报酬等货币形式获得。据笔者调查问卷显示（图3-5），最多人（77.25%）认为，现在一个企业公司员工收入货币化在“高”（ $M_1=80\%-100\%$ ，下同）的程度；最多人（66.21%）认为，机关工作人员收入货币化在“高”的程度；最多人（62.27%）认为，事业单位员工收入货币化在“高”的程度；最多人（67.31%）认为，“影视歌”星、律师等人员收入货币化在“高”的程度；最多人（52.32%）认为，农民收入货币化在“一般”（ $M_4=30\%-60\%$ ）的程度。

本课题是由国家商务部委托北京师范大学经济与资源管理研究所完成，历时近 2 年，调查设定 33 个变量指标，参照美国传统基金会的评分方法，最后形成《2003 年中国市场经济发展报告》。

参见北京师范大学经济与资源管理研究：《2005 年中国市场经济发展报告》，北京，中国商务出版社，2005 年。

参见本文附录 1、附录 2。

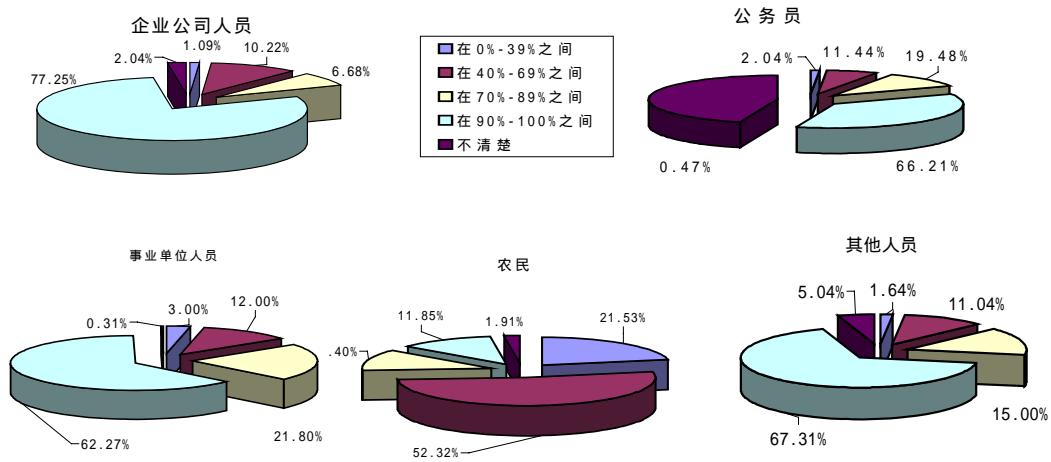


图 3-5 五类人员收入货币化程度的抽样调查情况

从现实情况看，随着市场经济深入，目前企业公司要经受市场竞争，必须提高经济效益，降低经营管理成本。因此，在员工薪酬管理日趋科学规范，员工收入以货币收入为主，很少实物发放等附加福利。因此，目前企业公司员工收入货币化程度应在“中高”程度，即 $M_1=90\%$ 。

随着“收支两条线”财政制度在全国的实施，目前全国许多省份在公务员工资管理上基本上以货币收入为主，一些省份还实行“阳光工资”，以前国家机关实物、购物卡等附加福利 (Additional Welfare) 目前规定是不允许的，否则受到审计、监察机关的查处 (每年均进行年度审计)。因此，目前公务员收入主要是货币收入，其收入货币化程度应该达到“中高”水平偏下，取 $M_2=85\%$ 。

事业单位员工收入方面，由于其本身财务独立，自主性较强，而且不是审计、监察的重点监控对象，因此，现实中员工收入管理要比企业和机关松动。结合上述调查，事业单位员工收入货币化程度大概介乎“较高”(60% M < 80%) 与“高”水平 (80% M 100%) 之间，因此可取 $M_3=80\%$ 。

个体户、明星、律师等其他人员在收入过程中，可能收受别人的一些实物福利作为劳务报酬，如明星获得房子、汽车等收入。因此，结合上述调查情况，这类人员收入货币化程度大概介乎“较高”(60% M < 80%) 与“高”水平 (80% M 100%) 之间，可取值 $M_5=80\%$ 。

虽然问卷中还有 53% 的人认为农民收入货币化程度在“一般”水平，但由于

农村难以受市场经济渗透，因此，农民收入货币化程度应在“低”水平（ $0\% < M < 30\%$ ）略高一点，取 $M_4=40\%$ 。

综上所述，可以估算出目前我国个人收入货币化程度，即：

已知 $M_1=90\%$ $M_2=85\%$ $M_3=80\%$ $M_4=40\%$ $M_5=80\%$

所以 $M = \bar{\Sigma} (90\%+85\%+80\%+40\%+80\%) = 75\%$ （模型值 $M=76\%$ ）

可见，目前我国基本接近了实行综合税制的货币化条件。随着市场经济发展，我国收入分配制度改革深入和法律建立健全，人们收入货币化程度将越来越高，我国真正推行以货币为计量的应税所得的综合税制将日益可行。

3.1.4 社会和税收信息化分析和考量

社会信息化不断提高为实行综合税制提供了物质基础和有利条件。为推进我国信息化建设步伐，2005年11月，国务院通过并实施《国家信息化发展战略（2006-2020年）》。在中央和地方政府的重视和推动下，我国信息化事业发展迅猛，建设步伐不断加快。从表3-2看，2000-2005年，我国城镇、农村家用电脑、普通电话以及电话普及率和移动电话普及率均得到较快增长，其中城镇家用电脑和电话普及率增长最快，均超过30%。具体详见表3-2。

据中国互联网络信息中心(CNNIC)发布第18次互联网报告显示，截止2006年6月30日，我国网民总人数为1.23亿，增加2000万人，与去年同期相比增长19.4%。从图3-6和3-7看，2001以来，我国上网人数高速增长。在1.23亿

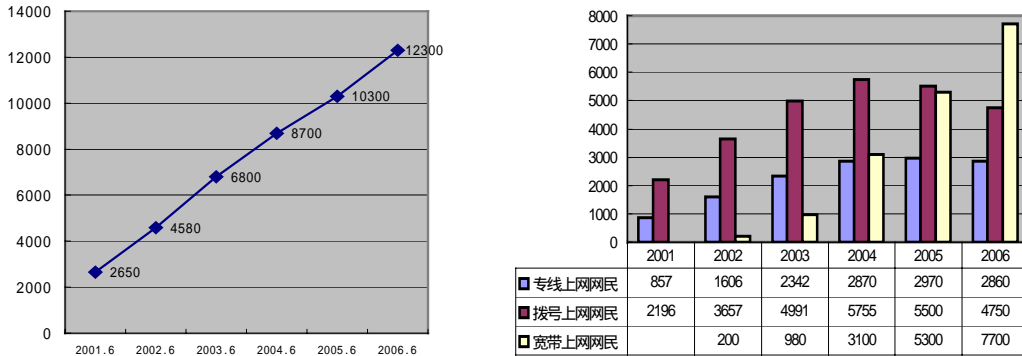
表 3-2 近年我国信息化基础设施发展情况

| 年份 | | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 |
|---------------|----|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 家用电脑（台/百户） | 城镇 | 9.7 | 13.3 | 20.6 | 27.8 | 33.1 | 41.5 |
| | 农村 | 0.5 | 0.7 | 1.1 | 1.4 | 1.9 | 2.1 |
| 普通电话（部/百户） | 城镇 | | | 93.7 | 95.4 | 96.4 | 94.4 |
| | 农村 | 26.4 | 34.1 | 40.8 | 49.1 | 54.5 | 58.3 |
| 全国电话普及率（部/百人） | | 20.10 | 25.90 | 33.60 | 42.16 | 50.03 | 57.30 |
| 移动电话普及率（部/百人） | | 6.77 | 11.20 | 16.10 | 21.02 | 25.91 | 30.30 |

数据来源：2006年《中国统计摘要》，北京，中国统计出版社，2006年5月。

网民中，专线上网网民人数为2860万人，与去年同期相比减少了110万人，同

比下降 3.7%；拨号上网网民人数为 4750 万人，与去年同期相比减少 750 万人，



数据来源：《第 18 次互联网报告发布 网民总人数为 1.23 亿人》，<http://tech.tom.com/2006-07-19/0520/14265556.html>，2006 年 7 月 19 日。

图 3-6 历次调查网民总数(万人) 图 3-7 历次调查不同上网方式网民总数(万人)

同比下降 13.6%；宽带上网网民人数为 7700 万人，与去年同期相比增加了 2400 万人，增长率为 45.3%。可见，专线及拨号上网的网民人数有所减少，而使用宽带上网的网民人数保持高速增长，我国互联网进入一个新的快速发展时期。

信息化基础设施建设和互联网迅猛发展为我国社会信息化发展、税收信息化建设及要求自行申报的综合税制提供了十分有利的基础和条件。

在我国 13 亿多人口中，互联网人数 1.23 亿，但由于我国农村信息化程度极低，因此这 1.23 亿网民主要来自城市，也就是扣除 9 亿农民后 4 亿城市居民中有 1.23 亿人在使用互联网。而个人所得税又几乎全部来源于城市居民缴纳（不是每个市民都要缴纳）。所以，理论上涉及个人所得税的社会信息化程度，可以大致衡量为： $C_1=1.23/4 \times 100\%=30.75\%$ 。

近年，税务部门大力推进税收信息化建设，为实行综合税制提供了技术条件和智力支持。（1）信息化基础建设快速发展。1994-2001 年，税务系统计算机总量从 2.5 万台增加到 30 万台，增加 11 倍（如表 3-3）。截至 2003 年底，全国国税系统四级广域网已全部联通，广域网联通节点 9401 个，上网运行的工

表 3-3 全国税务系统拥有计算机数量情况

| 年份 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 |
|---------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 总台数（万台） | 2.5 | 4.5 | 8.5 | 12.2 | 15.7 | 20 | 25 | 30 |

| | | | | | | | | |
|---------|--|----|------|------|------|------|----|----|
| 比上年增长+% | | 80 | 88.9 | 43.5 | 28.7 | 27.4 | 25 | 20 |
|---------|--|----|------|------|------|------|----|----|

资料来源：2003年《中国税务年鉴》，第517页，北京，中国统计出版社。

作站 228865 台；省级地税局已全部与总局联网，部分省地税系统建成开通了省内广域网，全国地税部门广域网联通节点 9754 个，上网运行的工作站 166031 台。税务系统各种硬件配备也达到一定规模，目前共有小型机 1661 台，PC 服务器 26972 台，PC 机 536351 台。这些为综合型个税课税模式的自行申报、资料储存等奠定了物质基础。（2）税收征管信息化全面实施。1）国家税务总局从 1995 年起就编制了统一的税收征管业务流程，开发了统一综合征管软件并推广使用。目前，全国已有 161 个城市运行综合征管软件。2）在总局部署下，各省立足实际，陆续统一和规范了本省的征管业务和征管软件，全面提高了征管的信息化水平。目前，全国税务系统已经形成了“以纳税申报和优化服务为基础，以计算机网络为依托，集中征收，重点稽查，强化管理”的税收征管模式。通过电话申报、网上申报等多种申报方式，以及与银行、国库等部门联网，提高了办税服务水平，通过涉税事项的“一站式”服务，以及 12366 纳税服务热线和税务网站，提高了纳税服务质量。（3）为推进标准化、一体化建设，国家税务总局陆续出台了一系列标准、规范和管理办法，如税收分类代码、数据管理、网络安全、应用系统建设规范、工程运行规范、征管业务规程等，为税收管理信息化奠定了重要的业务规范和管理规范基础。（4）经过多年的引进和培养，全国税务系统形成了一支高素质的信息化专业队伍。截至 2003 年底，信息中心战线的工作人员已经有 25058 人，共有高中级技术人员 5000 余人，为税收信息化建设奠定了重要的人才队伍基础。截至 2003 年底，全国已有约 2600 万户纳税人纳入征管信息系统管理，计算机处理纳税额占全国税收总收入的 80%以上，在全国许多省份可能比这个比例还要高。因此，税务系统信息化程度应介于“较高”和“高”之间，可以取值为 80%，即 $C_2=80\%$ 。

相关协税部门大力推进信息化建设，逐步与税务部门信息连通和资源共享，为实行综合税制提供了信息来源和大力支持。一直以来，税务部门积极与工商、银行等部门的信息系统连网并不断取得进展。根据商务部官员介绍，国家工商

上述有关数据均来源于 2005 年《中国税务年鉴》，北京，中国税务出版社，2005 年。

参见姜增伟(商务部副部长)：在 2006 年诚信兴商高层论坛上的讲话，载《经济日报》，2006 年 9 月 29

总局建立了企业信用信息数据库，到目前为止，已录入 600 多万家企业的基本信息；中国人民银行已经建立了“全国银联”系统，以及企业和个人登记系统，覆盖了 4.88 亿自然人的信用记录和 82%的企业信贷总额；海关总署建立“金关工程”，对在册 30 多万家企业实施分类监管；公安部建立了“金盾工程”，正在建设全国人口基本信息资源库、全国违法犯罪人员信息资源库等八大基础性、共享性信息资源库；国家税务总局正在全面建设“金税工程”三期，以实现对纳税人的综合管理和监控；财政部依托中国注册会计师协会，建立了注册会计师、注册资产评估师、诚信档案系统；司法部正在建立律师行业信用系统。此外，建设部、国家质检总局、国家食品药品总局、国家外汇总局等部门也对企业实施分类监管。同时，国务院信息化工作办公室积极推进工商、国税、地税、质检等部门的企业基础信息共享，这项工作已在杭州、济南等城市试点后，正在全国推广。全国 27 省区市建立了推进机制，北京市、天津市、浙江省、杭州市、宁波市、深圳市、汕头市都建立了统一的信息（涉税）公享平台。协税护税部门的信息化建设的进展有利于税务机关及时全面掌握纳税人基本情况和收入情况，有利于税务机关加强税源监控、税务稽查等。根据上述情况，相关协税护税部门税务信息化程度大概在“一般”水平（ $30\% < K < 60\%$ ），可取值 $C_3=50\%$ 。

综上所述，根据第 1 章模型，可以估算出目前全国税收信息化程度，即：

已知 $C_1=30.75\%$ $C_2=80\%$ $C_3=50\%$

所以 $C = \bar{\Sigma} (30.75\% + 80\% + 50\%) = 53.58\%$ （模型值 $C=63.33\%$ ）

可见，目前全国税收信息化程度 53.58%，比可行性条件的最低值相差近 10 个百分点，理论上说明了我国仅具备了实行综合税制的税收信息化的一些基础条件。因此，需要进一步加强税收信息化建设，特别是加强协税护税部门的税收信息化建设，尽快实现部门涉税信息资源共享。

3.1.5 法治化分析和考量

改革开放以来，我国税收法治取得了较大的进展。1980 年，我国颁布第一部《个人所得税法》，也是税收法治中为数不多的一部以法律形式颁布的税法。2001 年颁布新《税收征管法》颁布，“新征管法增强了防范涉税违法行为的措

施，加大了打击偷逃骗税的力度，大量增加了保护纳税人合法权益和纳税人依法享有权利的内容和条款”。2005年，全国人大修改颁布个人所得税法。据不完全统计，20多年来我国共颁布或出台了50多部专门性或税收相关的法律、法规、规章、条例等。多年来，全国税务系统把依法治税作为税收工作的灵魂，目前依法治税理念在全国税务系统深入人心，而且税务干部严格执行法律、法规和有关规定。应该说，包括个人所得税在内的我国税收法治取得了明显的成绩，税务干部法律意识和税收执法能力不断增强。

但是，由于纳税对象的多样性、经济事务的复杂性、国际环境的开放性等情况，不可避免地给我国税收法治的施行带来一些亟待解决的问题。如随着知识经济、信息经济的迅猛发展，凭借专利权、著作权等知识产权获得高收入的人会越来越多，如果不能采取有效法治措施，税收收入大量流失的局面不可避免，税收执法的刚性被弱化，公平性也无从体现。这种形势下，我国税收法治明显地暴露出比较弱化的一面，主要是颁布税收方面法律的数量少、级次低而且威慑力不够。

由上分析，我国目前税务部门法治化程度大概在“较高”（60% $K < 80\%$ ）水平，鉴于目前税务部门不断强化税收执法，但达不到上限值，因而可以取中间值，即 $L_1=70\%$ 。而纳税人法治方面，由于纳税人法治意识淡化而且目前这方面法律不够完善，所以约在“一般”（30% $K < 60\%$ ）水平，取 $L_2=50\%$ 。

另外，在制订来规范、约束有关协税护税单位的法律、法规等方面，我国一直以来做了不懈努力并不断取得新进展。2001年全国人大修订颁布新《税收征管法》，进一步强化税收法治和增加纳税人权利；2005年修改《个人所得税法》，主要提高免征额等；2005年，国家税务总局下发《个人所得税管理办法》，进一步细化税源监控和管理，并对纳税人、扣缴义务人以及有关协税护税部门提出部门职责和工作要求。这些法律法规、政策规定为约束有关部门做好协税护税工作提供了有力的保障，有利于加强个人所得税的税源监控、税款征收和税务稽查。但是，目前我国在这方面的法律太少、级次太低，而且处罚轻，在实际中执行不力，甚至个别部门出于部门利益有意阻扰税务部门开展税收工作。例如，征管法第七十三条对银行或金融机构不配合税务机关造成税款流失的行为

参见金人庆：2002年3月31日，新征管法颁布一周年接受新华社采访谈话，载 <http://www.e521.com>。
参见中国税务出版社编写组：《依法治税相关法律法规汇编》，北京，中国税务出版社，2003年。

处罚偏轻。对于我们现在这样一个大流通的社会，对银行或金融机构处以 10 万元以上 50 万元以下的罚款，特别是对直接负责的主管人员和其他直接责任人仅处 1000 元以上 10000 元以下的罚款，显然是不足以对其构成威慑的。因此，本文认为，在协税部门法治程度方面，目前我国大概在“低”水平（ $0\% \leq L < 30\%$ ）偏上，可取值 $L_3=40\%$ 。

由上分析和考量，可以估算出目前我国税收法治化程度，即：

已知 $L_1=70\%$ $L_2=50\%$ $L_3=40\%$

所以 $L = \bar{\Sigma} (70\%+50\%+40\%) = 53.33\%$ （模型值 $L=73.33\%$ ）

可见，税收法治化程度 53.33%，与可行性的下限值相差 20 个百分点，理论上说明了我国仅有实行综合税制的税收法治化的一些条件和基础，要实行综合税制而推进税收法治化的任务还相当的艰巨。

3.1.6 征管能力分析和考量

1. 从征收管理信息系统情况看，构建了一个以信息化为主要特征的现代税收征管新格局。

首先，税务分设初期，国家税务总局提出了“以纳税申报和优化服务为基础，以计算机网络为依托，集中征收，重点稽查，强化管理”现代征管新格局的目标。经过 10 多年建设和发展，全国税务系统基本实现了国家税务总局和各省、市、县、乡镇局（所）五级的计算机联网，税务登记、税源监控、税款征收、发票购销、税款入库等基本实行了信息化，初步构建了一个以信息化为主要特征的现代税收征管新格局。

其次，积极推进申报缴纳税款方式的转变，基本形成了以直接上门申报、简易申报、网络申报的多元化申报格局。据统计，“十五”期间以信息化手段为支撑的电子申报方式得到了迅猛发展，电子申报户数呈逐年上升趋势。其中，国税局由 2001 年 255.8 万户增加到 2005 年的 647.8 万户，增加 392 万户，增长 153.24%，采用电子申报方式的户数在“十五”期末超过了传统的直接上门申报方式户数，成为最主要的申报方式；地税局由 2001 年 119.6 万户增加到 2005 年的 329.8 万户，增加 210.2 万户，增长 175.75%。此外，部分省市区局还根据

参见《国家税务总局关于 2005 年度暨“十五”期间税收征管质量考核情况通报》，国税函[2006]381 号。

“科学化、精细化”要求，开发了“税收管理员平台系统”、“纳税评估智能系统”、“税收行政执法责任制考核系统”等，强化了税源监管，促进了依法治税。

再次，改善和优化纳税服务，各地陆续开通了 12366 纳税服务热线，热线受理次数呈上升趋势。其中，国税局由 2001 年 586.46 万次增加到 2005 年的 1171.4 万次，增加 584.94 万次，增长 99.74%；地税局由 2001 年 681.78 万次增加到 2005 年的 915.4 万次，增加 233.62 万次，增长 34.27%。

2. 从队伍情况看，首先，人员素质不断提高，税务系统是一个革命化、知

表 3-4 1995-2004 年全国税务系统人员情况表

| 年度 | 总人数 | 党员 | 党员比例 | 研究生 | 本科 | 本科以上比例 | 年龄 | | 45 岁以下比例 |
|------|--------|--------|--------|------|--------|--------|--------|-----------|----------|
| | | | | | | | 35 岁以下 | 36 - 45 岁 | |
| 1995 | 733986 | 269879 | 36.77% | 482 | 42293 | 5.83% | 480101 | 166108 | 88.04% |
| 2000 | 973578 | 404571 | 41.56% | 2999 | 98314 | 10.41% | 533364 | 302398 | 85.84% |
| 2001 | 890036 | 396753 | 44.58% | 4217 | 118748 | 13.82% | 463586 | 316320 | 87.63% |
| 2002 | 868759 | 412574 | 47.49% | 5772 | 141940 | 17.00% | 425318 | 330402 | 86.99% |
| 2003 | 851871 | 430059 | 50.48% | 6516 | 176816 | 21.52% | 390995 | 334547 | 85.17% |
| 2004 | 844245 | 451479 | 53.48% | 9124 | 230536 | 28.39% | 353738 | 352200 | 83.62% |

资料来源：由历年《中国税务年鉴》整理得出。

识化、年轻化队伍。据统计（如表 3-4），1995-2004 年，全国税务系统党员比例由 36.77% 增加到 53.48%；学历层次增幅最大，1995-2004 年，本科以上学历比例从 5.83% 增加到 28.39%，增幅近 23 个百分点；截止 2004 年，全国税务系统 45 岁以下人员占 83.62%（如图 3-8）。其次，税收理念由依法治税作为税收工作灵魂，转向依法治税和纳税服务为税收工作灵魂，税务人员更注重管理、注重服务，积极建设学习型、法治型、服务型、和谐型税务机关，管理、执法和服务能力不断提高。

参见《国家税务总局关于 2005 年度暨“十五”期间税收征管质量考核情况通报》，国税函[2006]381 号。

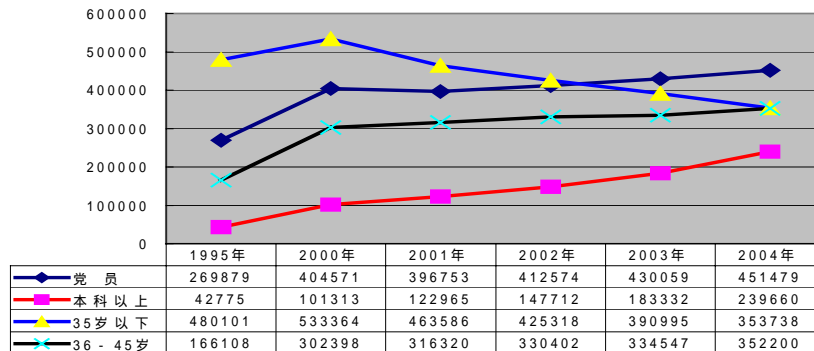


图 3-8 1995-2004 年全国税务系统人员情况 (资料来源: 同上表)

3. 从税收征管效率情况看, 近年各地区税收征管效率明显提高, 表明了税收征管能力显著增强。根据崔兴芳等 利用 Malmpuist 指数 计算公式, 得出各地区 1996-2003 年税收征管效率提高值 (如表 3-5)。从中看到, 除贵州、西藏税收征管效率有所下降外, 各地区税收征管效率都有明显提高, 而且增幅比较大。征管效率提高较大的省份主要集中在东部发达地区, 数据的算术平均值为 96%, 说明我国 1996-2003 年税收征管效率平均提高了 96%, 这也是分税制以来税收迅猛增长的主要原因。进一步地, 以 1996-2003 年各地区税收增长率 (RTAX) 为因变量, 以经济增长率 (RGDP) 和税收征管提高效率 (MAL) 为自变量进行 OSL 回归分析 (崔兴芳等, 2006), 计量结果如下:

$$RTAX = -0.727 + 1.171RGDP + 0.654MAL$$

$$(-2.020^{**}) \quad (3.884^{**}) \quad (6.782^{**})$$

$$R\text{-squared} = 0.72 \quad DW=1.84 \quad OBS = 31$$

上式回归系数均在 95%的置信区间内通过显著性检验, 总体拟合水平较好, 说明税收征管效率每提高一个百分点, 税收增长 0.654 个百分点, 充分显示了分税制以来税收征管效率的提高是税收超常规增长的重要原因。可见, 分税制以来, 绝大部分地区税收征管效率有了大幅提高, 平均来说, 我国 1996-2003 年税收征管效率提高了 96%, 这也是分税制以来税收迅猛增长的主要原因。

表 3-5 各地区 1996-2003 年税收征管效率提高值 单位: %

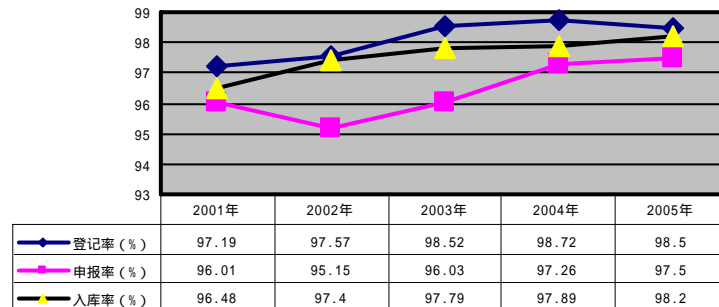
参见崔兴芳等:《税收征管效率提高测算及对税收增长的影响》,《税务研究》,2006 年第 4 期。

Malmpuist 指数最早由曼奎斯特 (Malmpuist, 1953) 作为一种消费指数提出, 它是距离函数的比值, 普遍用于企业技术进步效率的评估。

| 地区 | 征管效率提高值 | 地区 | 征管效率提高值 | 地区 | 征管效率提高值 | 地区 | 征管效率提高值 |
|----|---------|-----|---------|-----|---------|----|---------|
| 江苏 | 344 | 福建 | 123.9 | 江西 | 76.2 | 山西 | 39.6 |
| 浙江 | 297.1 | 河北 | 110.3 | 辽宁 | 63.2 | 海南 | 39.3 |
| 上海 | 201.3 | 广西 | 108.5 | 青海 | 60.7 | 四川 | 34 |
| 湖北 | 185.2 | 天津 | 87.7 | 河南 | 56.5 | 宁夏 | 31.9 |
| 山东 | 180.2 | 吉林 | 77.8 | 黑龙江 | 53.3 | 云南 | 30.1 |
| 北京 | 163.7 | 湖南 | 77.5 | 甘肃 | 50.1 | 西藏 | -25 |
| 广东 | 163.3 | 内蒙古 | 77 | 新疆 | 48.9 | 贵州 | -27.5 |
| 陕西 | 132.6 | 安徽 | 76.4 | 重庆 | 40 | | |

数据来源：《税务研究》，2006年第4期。

4. 从税收征管质量情况看，我国税收征管质量逐年提高，显示出税收征管能力逐步提高。据统计（如图 3-9、3-10），2001-2005 年，全国税收登记率、



数据来源：《国家税务总局关于 2005 年度暨“十五”期间税收征管质量考核情况的通报》，国税函[2006]381 号。

图 3-9 2001-2005 年度全国税收征管质量测算情况之一

申报率、入库率分别由 97.19%、96.01%、96.48% 增加到 98.50%、97.50%、98.20%，57.10%、13.78% 增加到 95.30%、96.50%、91.40%、36.70%，分别提高了近 3.1、15、34、23 个百分点；而欠税增减率则由 2001 年的 10.48% 减少到 2005 年的 2.60%。这些指标，说明了我国税收征管质量处在较高水平而且逐年提高，为实行个人所得税综合税制提供了管理执行能力的保证。

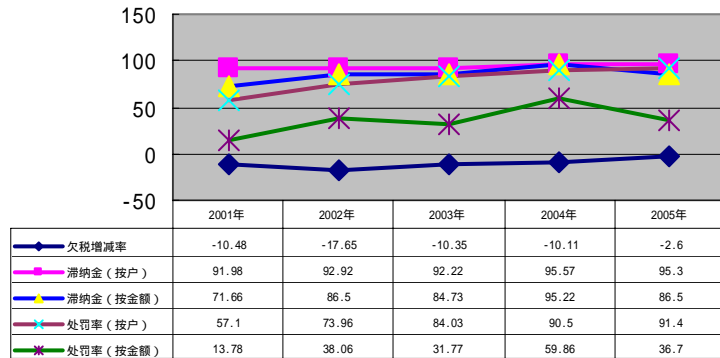


图 3-10 2001-2005 年度全国税收征管质量测算情况之二 (数据来源: 同上图)

此外, 1997 年以后, 税收的超收税收政策特别是税收征管则成为影响税收收入增长的主要因素。从表 3-6 可以看出, 10 年间税收政策及征管因素的平均

表 3-6 税收收入增加额的影响因素分析表

| 年份 | 税收收入增加额 (亿元) | 物价变动影响 | | 经济增长影响 | | 税收政策及征管影响 | |
|----------------|--------------|----------|--------|----------|--------|-----------|--------|
| | | 影响额 (亿元) | 比重 (%) | 影响额 (亿元) | 比重 (%) | 影响额 (亿元) | 比重 (%) |
| 1995 | 911.16 | 778.42 | 85.43 | 588.55 | 64.59 | -455.82 | -50.03 |
| 1996 | 871.78 | 397.27 | 45.57 | 618.84 | 70.99 | -144.33 | -16.56 |
| 1997 | 1324.22 | 65.35 | 4.93 | 715.51 | 54.03 | 543.36 | 41.03 |
| 1998 | 1028.76 | -258.06 | -23.43 | 761.69 | 72.89 | 525.14 | 50.54 |
| 1999 | 1419.78 | -320.39 | -23.77 | 796.86 | 57.34 | 943.31 | 66.44 |
| 2000 | 1898.93 | -191.60 | -10.09 | 846.77 | 44.59 | 1243.76 | 65.50 |
| 2001 | 2719.87 | -123.40 | -4.54 | 1076.15 | 39.57 | 1803.12 | 66.29 |
| 2002 | 2335.07 | -232.29 | -9.95 | 1369.44 | 58.65 | 1197.92 | 51.30 |
| 2003 | 1380.86 | -20.04 | -0.84 | 1704.92 | 71.61 | 695.98 | 29.23 |
| 2004 | 5700.69 | 700.49 | 12.29 | 2170.47 | 38.07 | 2829.73 | 49.64 |
| 1995-2004 年平均值 | 2059.11 | 79.58 | 7.52 | 1065.92 | 57.17 | 917.22 | 35.31 |
| 1998-2004 年平均值 | 2497.71 | -63.61 | -8.62 | 1248.04 | 54.58 | 1318.42 | 54.04 |

数据来源: 孙玉栋, 《中国税收负担研究》, 北京, 中国人民大学出版社, 2006 年。

影响 35.31%, 最高时税收收入增加额的 2/3 是由于税收政策及税收征管因素带来的, 各因素影响变化曲线图见图 3-11。这些说明了我国税收征管能力逐步增强, 成为税收连年大幅增长的主要因素之一。

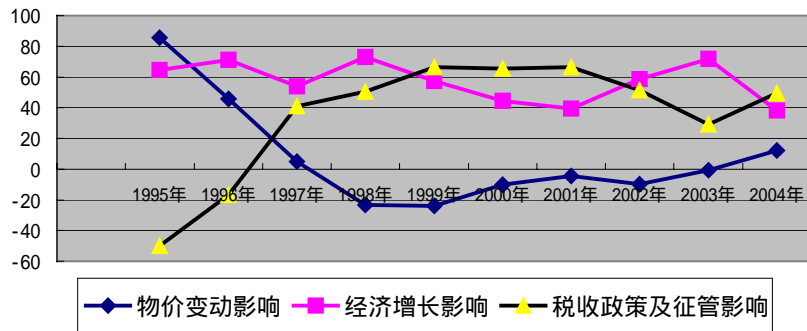


图 3-11 物价、经济增长和政策及征管因素对税收增长影响

综上所述，我国个人所得税管理日益趋向科学化、精细化，征管效率和质量不断提高，税收征管能力得到明显的增强，为综合税制的实行起到了决定性的作用。高培勇说：“近年带动中国税收收入增长的主要因素是征管，其贡献率大概占 70%以上”。由此，目前我国税收征管能力应该在“高”(80%-100%)水平上，但相比于发达国家我国还是初级水平的，因此可取下限值 $D=80\%$ 。

可见，征管能力达到了第1章模型分析提出的80%的可行性条件，初步具备了实行综合型个税课税模式征管能力方面的条件。但是，对于要求年终受理自行申报而导致税务工作量极大的综合税制模式而言，还必须不断提高队伍素质，不断提高工作质量和效率，不断提高纳税服务水平。

3.1.7 我国实行综合税制匹配度的综合考量和预测

通过上述可行性分析和考量，利用第 1 章关于综合税制可行性的条件模型，在没有战争、自然灾害等出现的情况下，可以匡算出，目前我国实行综合税制的匹配度（表 3-7），即：

已知：

$$Q=50\% \quad K=74\% \quad M=75\% \quad C=53.58\% \quad L=53.33\% \quad D=80\% \quad X_1=0$$

所以：

$$Y=Q+K+M+C+L+D-X=60\%+74\%+75\%+53.58\%+53.33\%+80\%-0=3.86$$

可见，目前我国实行综合税制的匹配度 3.86 低于模型匹配度 4.27，两者相差 0.41 个点，理论上说明了当前我国实行综合税制具备了一定的基础和条件。

参见高培勇：2006年10月16日，北京，第二届中国经济学博士后论坛，<http://www.hqcj.com.cn/news>。

而这 0.41 的差距，主要表现在纳税诚信、社会信息化、税收法治化等方面的欠缺和不足。

表 3-7 实行综合税制我国目前匹配度匡算表

| 模型取值 | | 我国目前综合型个人所得税课税模式匹配度 (Y) |
|-------------------|---|-------------------------|
| Q=50% | Q ₁ =30% Q ₂ =20% | Y=Q+C+K+M+L+D+X=3.86 |
| C=53.58% | C ₁ =30.75% C ₂ =80% C ₃ =50% | |
| K=74% | K=74% | |
| M=75% | M ₁ =90% M ₂ =85% M ₃ =80% M ₄ =80% M ₅ =40% | |
| L=53.33% | L ₁ =70% L ₂ =50% L ₃ =40% | |
| D=80% | D=80% | |
| X _i =0 | X _i =0 | |

纵观我国个人所得税改革历程，可以发现平均 5-6 年作一次改革或调整(如表 3-8)。1980 年，我国颁布第一部《个人所得税法》；1986 年，国务院发布《中华人民共和国城乡个体工商户所得税暂行条例》和《中华人民共和国个人收入调节税暂行条例》；1993 年，通过了《关于修改 中华人民共和国个人所得税法的决定》的修正案；1999 年，开征个人储蓄存款利息所得税；2005 年，综合与分类相结合的个人所得税制改革目标先后列入十六届三中全会决议和国家“十一五”规划。依此类推，可望在“十一五”规划结束(即 2010 年)前我国实行“混合”课税模式。在“混合”模式大约实施 5-6 年后，也就是在 2015 年前后，我国实行综合型个人所得税课税模式改革目标有望被提上改革的重要议程。如果考虑目前社会分配不公、贫富悬殊，而亟需个人所得税发挥调节收入功能等现实情况，那么改革实行综合税制可能来得要早一些。

表 3-8 新中国成立以来我国个人所得税改革主要历程及预测

| 年份 | 改革内容 |
|----|------|
|----|------|

| | |
|-------|---|
| 1980年 | 我国颁布第一部《个人所得税法》； |
| 1986年 | 发布《城乡个体工商户所得税暂行条例》和《个人收入调节税暂行条例》； |
| 1993年 | 通过《关于修改 中华人民共和国个人所得税法 的决定》的修正案； |
| 1999年 | 开征个人储蓄存款利息所得税； |
| 2005年 | 全国个人所得税免征额调整至 1600 元；实行综合与分类相结合的个人所得税目标先后列入十六届三中全会决议和国家“十一五”规划； |
| 2010年 | 预测：全面实行综合与分类相结合的个人所得税制； |
| 2015年 | 预测：综合型个人所得税课税模式改革目标有望被提上改革的重要议程。 |

综上所述，随着国民诚信纳税意识提高，市场化、货币化、信息化、征管能力逐步提高，进一步强化依法治税，在经过实行综合与分类课税模式的经验总结后，可以预见，不久的将来我国实行综合税制不仅十分必要而且现实可行，个人所得税对调节收入、实现公平的贡献将得到进一步的发挥和体现。

3.2 我国实行综合税制约束条件

采取综合税制是比较理想、也是比较现实的选择。对纳税人来说，是一个比较公平的税制模式，因为它考虑了纳税人所有来源的收入，从而可以确保其所支付的税收份额公平，实现部分的再分配目标。通过上面的可行性分析和考量看到，我国实行综合税制具备了一定的基础和条件。但同时也发现，我国实行综合税制还存在不少的问题，这些问题是制约将来我国能否实行该课税模式的关键所在。从理论和现实角度看，有必要找出这些问题并采取有力措施切实加以解决。存在的问题，主要体现在以下几方面：

3.2.1 纳税诚信对税收工作的挑战

前面可行性分析充分地肯定了纳税诚信和纳税遵从度的提高，对实行综合税制有着积极的意义。但是，随着市场经济的发展和个人第二职业的增多，人们收入渠道日益增多，呈现多元化、隐蔽性甚至采用现金结算。由于现阶段法治不健全和政策上的漏洞，正常的制约关系很不完善，部分人钻法律、政策的空子，为

了实现个人利益最大化，个人设法使收入隐性化、现金化，导致税务部门对个人收入难以监控，对高收入阶层的临近监控更是薄弱。据国家有关部门估计，目前中国个人所得税的漏征率超过 50%，而一般国家的这个比例都低于 30%，一定程度上反映了我国居民纳税的不遵从。

因此，纳税诚信的不足仍然对综合税制的实行产生一定的困难和挑战。如果实行综合税制，申报方式将转化为源泉扣缴和个人自觉申报并行，那么，纳税人年终能否主动自觉申报全年纳税情况，其纳税申报是否具有真实性、准确性也令人担忧。

3.2.2 个人收入多元化、隐性化、现金化

近年，随着市场经济深入，经贸活动和人员往来日益频繁，人们收入渠道越来越多。2002 年，据“京沪粤调查”显示，除 10.2%的受访居民称没有月收入外，只有 32.9%表示收入来源仍较单一，37%表示有不定期意外收入，19.9%甚至表示有多项收入（图 3 - 12）。可见，人们收入来源的渠道变得宽泛，日益呈现多元化、多渠道化。

同时，经济转轨过程中，由于存在着许多“隐性收入”、体制外收入，致使个人收入数量不清楚、不透明，而且收入现金化、附加福利情况突出。据劳

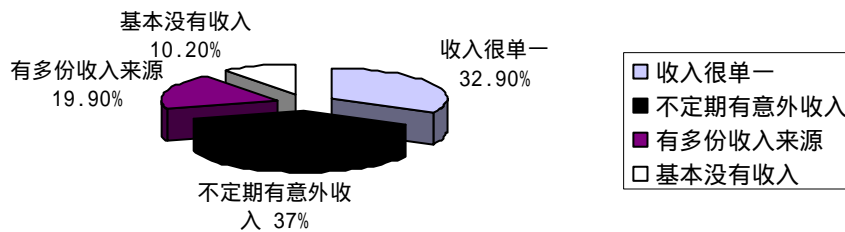


图 3-12 关于个人月收入来源情况调查

动部的估算，目前体制外收入已占工资总额的 50%以上。据国家统计局等七部委对 15 万户居民家庭的调查，截至 1999 年 8 月，城镇职工的工资性收入占总收入的 44.5%，比 1981 年的 87.3%减少了近 43 个百分点，比 1990 年的 67.5%下降了 23 个百分点，而工资外收入已占总收入的 55.5%，对总差距贡献率达

李本贵：《调节个人收入分配的税收政策研究》，第 69 页，中国税务出版社，2004 年。

57.6% , 超过工资性收入贡献率。而且随着各种生产要素参与个人收入分配的渠道增加, 范围扩大, 个人收入来源在呈现多元化的同时, 也更加隐蔽化, 半透明、不透明的非规范性的个人收入大量存在, 加上由“小金库”和账外账进行的个人收入分配, 使个人收入分配数量不清楚、不透明。这部分工资外的收入实质是现金形式或附加福利收入, 据估算其比例在 90%以上。同时, 个体户和承包、承租户现金交易多。在经济欠发达地区, 在乡镇、农村和边远地区, 人们收入货币化程度更低, 较多使用现金交易, 都使税务机关难以掌握、确认和监控纳税人收入以及生产经营所得的真实情况。

个人收入的多元化、隐形化、现金化(或附加福利), 使得税务机关难以掌握这些“灰色收入”, 造成征管信息失灵, 这种征管中信息不对称(Information Failures)问题会直接影响征管质量。在现阶段我国公民纳税意识、信息化程度、法治程度等不高的情况下, 收入渠道多, 数量不清楚、不透明, 而且收入现金化、附加福利化, 无疑增加了税务机关的监控难度, 也给综合税制的实行带来相当大的挑战和难度。从某种意义上说, 这种现状是我国推行征管完善乃至税收征管改革的主要“瓶颈”之一, 对技术要求较高的综合税制而言更是一个重要而亟需解决的矛盾和问题。

3.2.3 没有一个现代化的综合信息网络和一套科学规范的征管程序作为支撑

近年来, 虽然我国信息化程度逐步提高, 但离实行综合税制仍存在一些不足。在税务系统内部: 各地之间、国地税之间信息化建设发展的不平衡, 影响了整体效能的发挥; 由于信息系统前些年分开设计建设, 应用系统分散化问题未得到根本解决; 信息资源利用率低, 安全性低, 技术和业务的联动和协调不够。在税务系统外部: 有关协税部门信息系统尚未与税务信息系统完全接通, 资源无法共享, 税务机关难以掌握个人收入情况, 而且各部门信息化建设标准不一, 甚至部门不配合、不支持, 这些都是亟需解决的重要问题。

特别是, 没有一个现代化的综合信息网络和一套科学的、规范的征管程序作为支撑, 实施困难较大。主要原因是:

一是综合税制是以完善的税源监控手段为基础, 但目前尚不具备该基础。

李本贵:《调节个人收入分配的税收政策研究》, 第 69 页, 中国税务出版社, 2004 年。

全国尚未建立统一的信息网络，各地计算机运用程度差别大，统一的信息网络建成尚需时日。

二是综合税制实行后可能对纳税人的信息数据处理量会大幅增加，要以高效的征管系统为保障。目前的征管系统和征管人手尚不能应付由此改革增加的工作量。综合税制下，综合各项目如对工薪所得，生产经营所得，承包承租经营所得，租赁所得按月预扣预缴；对劳务报酬所得，财产转让所得按次预缴，年终再进行汇缴。若采用这种方式，基层征收单位必须为每一个纳税人提供纳税编码，每一个纳税人的每一次纳税申报都要输入电脑，掌握每一个纳税人一年的总收入，费用扣除额和已缴纳的税款，并由电脑程序在每年汇缴期间统计，多退少补。这种做法需要巨大的服务器来储存和运行此庞大的数据。

三是综合税制要求对纳税人的相关纳税信息能够掌握并监控，但在短期内尚很难做到。只有金融、户籍管理、税收等有关部门对纳税人信息都能够联网、查询，才能如实掌握纳税人的各项收入情况。

四是征管信息化不仅取决于税务系统和相关部门的信息化建设，纳税人的计算机运用普及率以及文化程度亦成为制约的因素。

在征管程序上，个人所得税征管缺乏一套程序清晰、责任明确、管理严密的制度为依据，制约个人所得税管理的效率和水平的提高。

3.2.4 现有的税务代理远不适应现实的需求

个人所得税涉及的人数众多，要处理的资料信息量巨大，单靠税务机关自身的力量要做好这项工作是不够的，必须依靠社会力量。除了严格执行源泉扣缴，发挥代扣代缴的重要作用外，更要充分利用社会中介机构尤其是税务代理机构的力量。但我国目前，税务代理还处于起步阶段，有资格进行税务代理的专业注册税务师，到2003年全国仅有5.6万人，其中执业注册税务师16000人，而税务代理机构的设置更加少之又少，全国仅有2488家，从业人员50000人。

3.2.5 社会配套制度不够完善——法治化有待加强

实行综合税制需要较为完善的社会法律法规配套。西方发达国家能较好地实行包括综合税制等在内的许多税收制度，并非他们纳税意识比我们高多少，一个重要原因是这些国家有严格的法律法规约束，违法成本太大，代价太高，以至于身败名裂，使得个人“不能偷税、不敢偷税、不想偷税”，结果纳税遵从度高，便于税法的贯彻执行。

改革开放以后，人们的收入水平逐渐提高，但公民纳税意识相对比较淡薄，富人逃税、明星偷税好像是习以为常的事情。据“京沪粤调查”显示，仅有12%的受访居民宣称自己完全缴纳了个人所得税。与此同时，有将近24%的受访居民承认只缴纳了部分或完全未缴纳个人所得税，是完全缴纳者的2倍。而我国在分配、金融、财产、保险、社会保障等方面存在制度约束的缺失，立法没跟上，造成社会对个人收入监控的缺失，一些现金收入、灰色收入逃离税务部门监控之外，个人也没有如实向税务部门申报收入情况。尽管我国现行税收征管法规定，对偷税等违法行为给予不缴或者少缴税款5倍以下的罚款。但由于税务机关只注重税款的查补而轻于处罚，致使许多人认为偷逃税即便被查处了也有利可图。另一方面，在税收执法过程中，由于没有规定处罚的下限，税务机关的自由裁量权过大，因而人治大于法治的现象比较严重，一些违法者得到庇护时有发生。所有这些都客观上刺激了纳税人偷逃个税的动机。

同时，也没有明确的法律规定工商、银行、保险、公安、法院、机关企事业单位等部门配合税务部门开展协税护税工作，特别是税务部门进行税源监控、税务稽查时需要得到相关部门的支持和协助。从法律角度讲，目前这些部门根本就无任何法律责任和义务配合税务部门开展工作，甚至出现不协调、有意阻挠的情形，导致税务部门单枪匹马，必将影响综合税制的实行效果。

3.3 解决约束条件的现实思考和实施建议

为实行综合税制创造条件是一项综合系统工程，需要政府、税务部门和社会各界的共同努力和支持配合。本文认为，解决问题的关键取决于信息化系统的建立，建立一套科学系统的征管程序，并提高税收法治化水平。整体的思路是：充分利用现有资源，与我国正在进行的各项改革相配套，运用信息化手段，

以完善加强对高收入者控管为重点，加快建立健全对个人所得税重点纳税人的监控系统，实施精细化管理；科学分解个人所得税征管职能，规范和细化征管流程，提高专业化管理水平；强化税收法治刚性，加大税收违法惩处力度。

3.3.1 科学规范管理程序，建立信息化支撑系统

具体地讲，就是运用现代的计算机管理技术，建立以个人身份证为纳税编码的识别号码，以重点纳税人为重点，以纳税人纳税申报资料为基础，逐步与相关部门连接，收集个人收入、纳税情况等资料，建立个人收入信息库；提高对信息的统计、分析与运用能力；针对不同纳税群体，不断研究管理办法，提高管理的效率；规范纳税申报、资料建档、内部台帐的建立、分级管理、纳税服务等制度，合理划分、细化管理职能，使管理更加规范、透明、责任明确。

1. 建立全国统一的计算机征管系统。我国的税收信息化建设应制订一个全国统一的长远规划，在全国税务系统形成从上到下的计算机联网系统，不能“各自为战”，自成系统。能在网上共享的设备、软件、数据、尽量采用共享方式，降低成本，减少设备或软件闲置、低效率使用现象，真正提高现有信息和资源的利用率。目前，广东在这一方面已经先走一步，基于省级数据集中的“大集中”工程已经在全省 21 个市局成功上线。

2. 建立纳税人单一身份号码登记系统。这是实施综合税制的一个前提。我国全国性个人身份号码登记制度已经实施，这个可以直接作为全国性纳税人身份系统，每一个纳税人只能对应一个身份号码，或者说一个身份号码只能由一个纳税人使用。这一身份号码还可以用于社会保险费用的缴纳，养老金和医疗保险的缴费和领取，以及失业补助和最低生活保障的付款等。

3. 合理设置数据存储方式。实行分级存储管理方式，将信息系统的管理中心放在多处取得收入和高收入个人上。设置审核条件，将一部分人排除在汇算清缴之外，减少工作量。

4. 加强部门间信息的交流和利用，最终实现全社会涉税信息共享。一是与工商部门实现纳税人办理工商登记的信息交流，从源头控制投资者投资情况。二是与银行、保险、建设、土地管理、交通（车辆管理）部门实现纳税人金融资产、固定资产等信息的交流和共享，掌握纳税人资产状况，为稽核评税，反

避税、稽核选案、税收保全和查处“非正常户”提供资料。三是与公安部门实现人员户籍、流动情况的交流，为监控纳税人的异地所得提供资料。四是国地税机关联网，交流相关税种申报缴纳情况。发达国家各个社会部门提供给税务机关的信息都是通过立法确定的，而我国这方面的法律依据比较薄弱。新的税收征管法虽然在这方面有了一定的发展，但力度仍不够。再就是各个社会部门的信息化建设水平也直接决定了双方信息交流的实效。因此，实现广泛的信息共享还需要循序渐进地进行。

5. 开发申报端配套、统一的申报软件。申报数据是税务机关实施一系列管理的起点。开发统一的申报端软件，可以大大减少录入工作量，提高申报的准确性。通过申报软件开发和使用，纳税人可以随时随地选择互联网或办税厅完成申报事宜。

6. 建立网络化的信用等级制度。纳税人是否正常进行纳税申报，纳税申报材料是否真实可靠等等这些信息可以采取一种网上公示的制度，并对诚信度不同的纳税人分级进行管理，定期在网上向社会公众公布纳税人的信用等级，实行社会监督。

7. 提高信息的安全性。随着英特网的广泛应用，数据的接收、传送很容易被窃取，税务机关系统内部的密码也会被破解导致一些重要数据被修改，这对于税务机关能否长期和准确掌握纳税人的信息是一个比较大的隐患。税务系统应通过建立各级技术层次的安全体系，户进入系统和合法用户越权操作，避免系统遭到破坏，防止系统数据被窃取和篡改。同时，健全工作人员的操作规范，有效采取身份认证、密码签名、访问控制、防火墙等技术手段，加强内部网络和数据库安全管理，保护纳税信息和办公信息的安全，以适应税收信息系统安全运行的需要。利用网络系统、数据库系统和应用系统的安全机制设置，拒绝非法使用。

3.3.2 推行新的征收管理方式

1. 推行电子申报方式。根据目前我国信息化程度，要求所有的企业、单位和个人一律实行电子申报，最大限度地推行申报电子化。

2. 实行“双向申报”制度，实现“全员全额”管理。现行税法没有明确所

有纳税人申报个人所得的义务，既不利于税务机关监管税源，又淡化了纳税人应有的责任和义务。考虑到我国的税收征管能力还一时做不到，对于扣缴义务人则必须实行严格的规定，即不论是否达到纳税标准，都必须向主管税务机关全员全额申报，同时年收入达到一定标准的纳税人也必须向税务机关申报。按照渐进式改革的思路，随着条件许可，不仅纳税人和扣缴义务人同时要向税务机关申报（即“双向申报”），而且必须对所有纳税人实行“全员全额”申报管理，达到对个人所得税的全面准确管理。

3. 实行按月预缴，年终一次申报汇算清缴的征收方式。实行双向申报制度以后，如果还是实行原有按月、按次申报的制度，将不仅加大税务工作人员的工作量，还会大量占用计算机系统的存储空间，加大税收成本。因此，必须改为依照上年平均纳税水平按月（或按季度）预缴，不用申报，年终汇总纳税人各种应税所得一次申报，汇算清缴。这种办法既符合纳税能力原则，又可以相对减少数据录入人员的工作量和计算机存储空间的占用，从而降低税收成本。

4. 坚持源泉扣缴办法。即在支付或取得所得时预扣、预缴税款，严格执行代扣代缴制度。在目前收入来源多样化的条件下，源泉扣缴制非常重要。为防止代扣代缴单位在扣缴了纳税人的税款后不将税款及时入库，可考虑要求代扣代缴单位向纳税人出具由税务机关开出的完税凭证，以确保税款的入库。

5. 进一步加强对高收入者的征收管理。一是继续落实个人独资、合伙企业经营者征收个人所得税的规定，对律师事务所等效益高的独资、合伙企业经营者加强管理；二是加强对足球俱乐部、垄断企业、三资企业、股份制企业等高收入单位的征收管理；三是加强对境外所得、私房转让、出租收入的征收管理。

6. 规范和推行税务代理工作。实行综合课税模式，需要不断地强化个人自行申报，而税务代理可以把税务机关和纳税人、扣缴义务人紧密地联系起来，因而对于综合课税模式的有效运作具有重要作用。目前，税务代理在我国才刚刚起步，还是一项新的尝试。国家税务部门应监督、指导税务代理活动的正常开展，税务代理的行业管理机构也应加强对工作机构的监管。

3.3.3 推进社会配套改革，促使个人收入非现金化

一是改进工资管理范围，将各种渠道发放的、各种形态的收入，规范纳入工资管理。同时，明令禁止发放实物等附加福利。二是改进工资支付方法，强

制推行个人工资账户，所有的工资发放一律通过银行工资账户进行。三是发展和完善信用制度，减少现金支付。对于一次支出达到 5000 元的支付，不得使用现金，一律通过信用卡或银行账户支付。四是建立和健全个人收入监测体系，每个人从事各种职业的收入(如不动产获得的收益、继承遗产的收益、银行利息收入、工资薪金收入等)最终都应从各部门(福利部门、银行、海关、公司、企业雇主等处)汇集到税务部门，以利于税务机关有效地展开监控。五是进一步完善储蓄存款实名制，尽快实现全国范围内的储蓄机构计算机联网。六是积极创造条件实现个人所有金融资产和不动产实名制。七是坚决禁止各商业银行为揽储而接受企事业单位和个人工商户多头开户。八是在个人涉税事项和领取社会保障金等经济活动中，强制使用个人编码制度。九是对个人购房、汽车、保险等大宗财产实行实名登记制度，据此税务部门对此类人员进行重点监控。

通过上述配套改革，可以促进个人收入来源的规范性和合法性，将纳税人的收入和财产显性化，将有利于税务部门加强监管，避免个人尤其高收入阶层通过把现金转为财产来逃避缴纳个人所得税。

3.3.4 引入缴税良性互动机制：纳税积分制

平常，不少纳税人埋怨自己缴税却不知税用何处，造成了纳税人不愿意纳税的抵触情绪甚至想方设法偷漏税。为了彻底消除纳税人的这种顾虑，应尽快引入一种缴税和个人社会保障基金正相关的互动良性机制——纳税积分制。也就是以纳税人缴纳个人所得税多少进行累计积分，积分越多将来享受的社会保障基金就越多。故此，建议将个人所得税按一定比例专户储存，作为纳税人将来的养老金、医疗保险金或其他之用，体现出纳税越多未来的受益也就越大。纳税人偷逃税款也要根据偷逃税款情况罚款性扣分，在按纳税人的纳税积分中扣。这种在制度和利益上保证纳税人的切身利益，远比仅靠“纳税光荣、偷税可耻”的宣传口号，响亮得多、实用得多。

3.3.5 加大税收违法处罚力度：威慑理论的应用

加大税收违法处罚力度是我国实行综合税制的重要措施，也是目前我国实行综合税制的主要约束条件之一。通过加大税收违法处罚力度，可以有效提高

纳税遵从度，减少税收违法数量。

根据威慑理论 (Deterrence Theory) ，一定时期的违法数量可以用一个函数表示如下： $o=o(p,f,s,\mu)$ ，其中 o 表示一定时期的违法数量， p 表示一桩违法行为遭受惩罚的可能性， f 表示一桩违法行为遭受的惩罚轻重， s 表示从违法行为发生到遭受惩罚所经历的时间， μ 表示影响违法数量多少的其他因素。其中， p 、 f 的任何增加都会减少违法行为的预期效用，即可减少违法的数量。 s 越小，违法者受到的威慑就越大，违法的数量也就越少。

据研究表明，对于大多数违法行为，起主要作用的是 p 和 f 。一般地认为，违法数量对 p 的反应更为敏感， f 的增加很难带来 o 的减少，这意味着违法者在观察范围对风险是持偏重态度的。有实证研究表明，在税收检查率为 0.3 时，如果惩罚率从 0.1 提高至 0.5，平均遵从率则从 0.0226 提高到 0.528；当惩罚率进一步提高到 2.5 时，平均遵从率则达到 0.802。可见，加大惩罚力度可以显著影响纳税人的守法决策。因此，对查出的税收违法行为要加大处罚分量和力度，处罚具有一定的威慑力，使其不敢或无力再违法。

基于上述分析，一是增加税收立法数量和提高立法层次。目前，为强化税源监控、税款征收和优化纳税服务，可以说税务部门绞尽脑汁。但我们发现，除了《税收征管法》和《个人所得税法》等少数几个法律外，以国家最高立法机关名义颁布的法律少之又少，可以说税收管理法律存在严重缺失。因此，建

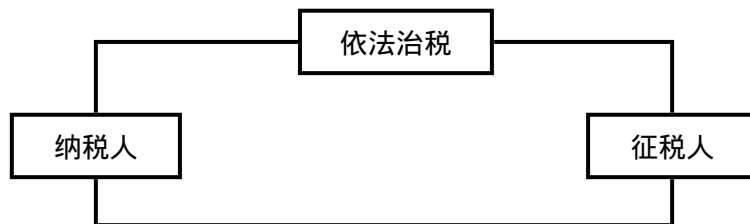


图 3-13 依法治税与纳税人、征税人（税务机关）关系

议加大税收立法的力度，增加立法数量，提高税收立法层次。二是税务机关要强化依法治税理念，进一步加大对税法的贯彻执行力度。所谓依法治税，要全

参见[美]加里·贝克尔：《人类行为的经济分析》，上海，上海三联书店出版社，1995年。
参见孙玉霞：《个人所得税征管中的信息非对称问题》，《税务研究》，2003年第4期。

面理解，依法治税不仅仅是对纳税人而言的，即纳税人必须依法纳税；依法治税同时又是对征税人而言的，即征税人必须依法征税。在法律面前，纳税人与征税人是平等的关系，可用图 3-13 表示。同时，税务机关要坚持税收日常检查和税务专项稽查，把税法威慑力落到实处。三是法律要明确规定有关部门有协税护税的法律责任和义务。这点在我国当前十分重要。据了解，某省人民银行明文规定各国有商业银行不准向税务机关提供涉及个人收入的银行信息。正是因为部门的不配合、不协调，导致税收征管出现“真空地带”，使一些纳税人钻法律空子，税务机关无法对个人收入实施监控并课之以税。

3.3.6 扩大纳税人知情权，促进纳税意识提高

法理上讲，权利义务应该是对称的。但是，我国税收存在权利与义务不对的现实，即个人履行纳税义务与否，并不影响其对公共产品和服务的享有，这样必然使“纳税光荣”只剩下空洞的口号，丧失了税法公平、正义之本。恰恰是，目前在税法宣传上更多的是宣扬纳税人义务而淡漠纳税人权利。因此，可以相信，如果解决纳税人权利后，其纳税积极性将会大大增强。为此，应扩大纳税人的知情权，增加政府财政预算、财政开支的透明度。纳税人不仅对征税过程清楚，而且对税款流向也明白，使纳税人消除纳税抵触情绪。政府职能正常运转与纳税人的纳税行为密切相关，政府部门使用纳税人税款，纳税人应享有监督政府部门工作和接受政府部门服务的权利，而纳税人的监督能有效防止诸多重复建设、浪费，也是遏制腐败的一剂良方。

同时，要优化纳税服务，不断拓宽服务的领域，创新服务的方式，进一步提高服务的质量和效率。这样不仅可以获取纳税人的相关信息，取得其信任，

表 3-9 关于服务态度对企业纳税遵从度影响的调查问卷

| 样本来源 | 样本总量 | 选择比例 | | | |
|------|------|-------|-------|-----|------|
| | | 会显著提高 | 会有所提高 | 没关系 | 合计 |
| 企业 | 223 | 21% | 51% | 28% | 100% |
| 税务 | 375 | 6% | 40% | 54% | 100% |

数据来源：《税务研究》，2006 年第 8 期，第 91 页。

还可以构建和谐的征纳关系，有利于纳税遵从度的提高。据调查，优化服务态度可以提升纳税遵从度。从表 3-9 可以看到服务态度的重要性，70%以上的企业人员和 46%的税务人员认为，服务态度对纳税遵从度的提高产生积极的影响。

3.4 实证分析：以广东为例分析综合税制的可行性

进一步，为验证综合税制在我国的可行性，本文以广东为例，简要介绍广东经济社会情况，分析广东及珠三角地区实行综合税制的匹配度。在此基础上，建议综合税制在珠江三角洲先行试点并提出了实施路径。

3.4.1 地域特征与经济社会发展情况

广东地处祖国大陆的南部，全省常住人口 9194 万人，下辖 2 个副省级城市、19 个地级市。由于历史原因，广东发展形成珠江三角洲、粤东、粤西和粤北山区四大区域，海陆空交通便利，汉代时就在广州设立通商口岸，到了清朝末年，广州成了中国唯一对外开放的通商口岸。

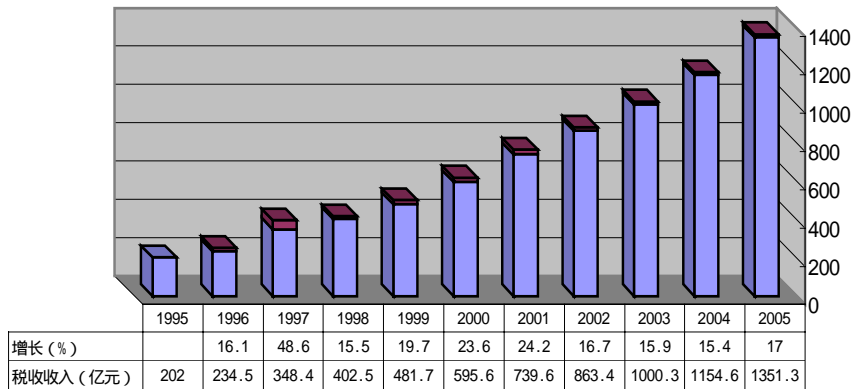
20 多年来，广东按照邓小平同志指引，坚持“两手抓、两手硬”方针，“紧紧抓住了时代机遇，赶上时代列车，二十多年，一直是中国的经济中心之一，并努力争做全球视野下的区域中心，在其他诸多方面，也力争成为某些层次的中心”。广东国内生产总值（Gross Domestic Product）从 1978 年的 185.85 亿元增加到 2005 年的 21701.28 亿元，年平均增长 13.7%，超出全国同期年平均增长率 4 个百分点，远高于世界同期增长速度。全省地方一般预算财政收入达 1806.01 亿元，同比增长 27.4%；全省城镇居民人均可支配收入 14769.9 元，农村居民人均纯收入 4690，城乡居民家庭恩格尔系数分别为 36.1%、48.3%。同时，社会事业全面进步，社会人文环境得到较大改善和提升。上述种种，为广东深化各项改革，建设和谐社会提供了坚实的物质基础和强有力的保障，也为综合税制在广东的推行提供了许多有利的条件。

下列数据除特别标明外，均来自《2006 年广东省情手册》，广东省委办公厅编印。
参见黄树森：《广东九章——经典大家为广东说了什么》，第 1 页，广州，广东人民出版社，2006 年。

3.4.2 广东实行综合税制的可行性分析与考量

1994 年国地税机构分设以来，广东地税始终坚持改革、发展和创新，先后实施“三大战略”（梯级税源战略、科技兴税战略、人本治队战略）、增创“五大新优势”（观念新优势、体制新优势、管理新优势、机制新优势、税收法治新优势），创建“六个一流”（一流的执法、一流的管理、一流的班子、一流的队伍、一流的业绩、一流的形象），实施“3+2工程”（规范化建设工程、信息化建设工程、教育培训工程，以及党风廉政建设工程、纳税服务工程），建设“和谐发展的税收强省”等系列重大战略举措。

通过这些努力，广东地税系统不仅税收连年持续较快增长，而且思想解放，依法治税步伐加快，征管效率提高，信息化建设全面推进，纳税服务不断优化，积累了许多有益的治税经验。据统计（图 3-14），广东地税收入从 1995 年 202.0 亿元增加到 2005 年 1351.3 亿元，2005 年为 1995 年的 6.7 倍多，保持年均 21% 左右的增长态势，连续 10 年位居全国第一，占全国地税收入 1/7 强。



资料来源：广东省地方税务局

图 3-14 1995-2005 年广东省地方税收收入增长情况

最近，谢旭人局长视察广东税务工作时指出：“广东省国、地税局在省委省政府和国家税务总局的正确领导下，在全省税务干部的共同努力下，工作都取得了新的巨大的进步，无论是在税收收入上，还是在征管质量和征管效率上都名列全国前茅，宏观税负除京津沪外位于全国第二”。

鉴于综合税制的优点，加之经济的发展和先进技术与管理经验的应用，特别

参见谢旭人（国家税务总局局长）：2006 年 10 月 15 日，视察广东税务（南海）信息处理中心时的讲话。

是计算机技术飞速发展和在税收征管中的普遍应用，税收征管的经验积累，纳税意识的提高，税收法治的加强等等，综合税制在广东实行具备较大的可行性。

1. 广东经济发达，市场化程度高，运作较规范，财力充裕，为实行综合税制提供了市场前提和物质基础。广东是改革开放前沿阵地，1978年率先进行经济体制改革，经过近20多年发展，广东市场化程度日趋提高。据统计，2002年广东的经济市场化指数达到9.74（取值范围为0-10），位居全国首位。有鉴于此，广东市场化程度应达到“高”水平（80% K 100%），相应地市场化程度等于9.74，即 $K=97.4%$ ，远远超过了模型要求的74%水平。

同时，广东经济发达，积累了充裕的财政收入（Financial Income）。据统计，2005年广东财政收入达1418.51亿元，是1978年的39.46倍，增长了35.95倍，财力位居全国第一。强大的财力作为后盾，为实行综合税制所需的资金投入（如计算机、人才等）提供了强有力的财力和经费保障。

2. 个人收入货币化程度高为实行综合税制提供了重要前提。市场经济是法治经济。经过多年市场经济的运行和完善，广东经济运作日益规范，越来越多的经济行为通过市场交易及货币往来，从而经济行为和个人收入进入市场交易的社会记录和监控系统，促使个人收入规范化、透明化，税务等有关部门对其监控成为可能。据笔者调查问卷（如图3-15）显示，最多人（80.25%）认为，在广东，现在一个企业公司员工收入货币化在“高”（80%-100%）的程度；最多人（69.21%）认为，机关工作人员收入货币化在“高”的程度；最多人（66.72%）认为，事业单位员工收入货币化在“高”的程度；最多人（69.36%）认为，“影视歌”星、律师等人员收入货币化在“高”的程度。

另外，为了进一步了解广东事业单位人员收入货币化程度，笔者对广东G市F事业单位一位员工做了一个访问。据了解，在全年31704元的收入中（表3-10），附加福利仅占7.25%，即92.75%为货币收入。

从实际情况看，广东市场化程度较高，薪酬管理较为规范透明，附加福利极少。因此，实际中广东的企业公司员工、公务员、其他人员、事业单位人员

参见樊刚，王小鲁：《中国市场化指数——各地区市场化相对进程报告（2004年度报告）》，经济科学出版社，2004年。

参见笔者所做的调查问卷（广东）：问卷共发出700份，收回有效问卷643份，样本来源于广东省的广州、潮州、惠州、梅州、韶关、佛山、云浮、茂名等九市，覆盖珠三角、粤东、粤西、粤北山区等地，包括公司白领、公务员、中介机构人员、经理人、教师、学生等人员。详见本文附录1、附录3。

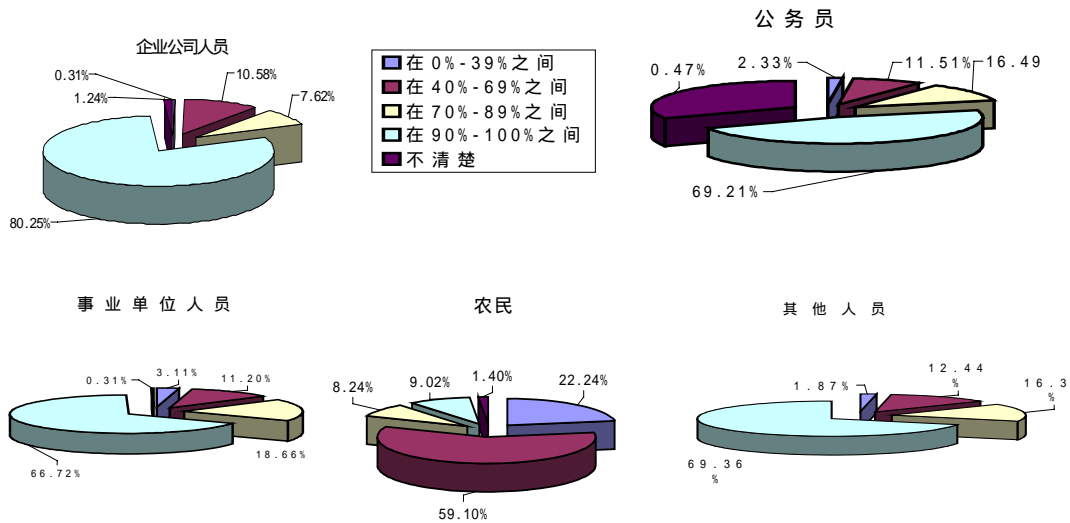


图 3-15 广东五类人员收入货币化程度的抽样调查情况

四类人员的货币化程度比“高”（80%-100%）的下限值还要高。所以，此四类人员收入货币化程度可以取值为： $M_1=95%$ ， $M_2=90%$ ， $M_3=90%$ ， $M_5=90%$ 。另外，分别有 59.10%、53%认为，农民收入货币化在“一般”（30%-60%）的程度。结合

表 3-10 广东 G 市 F 中心（事业单位）某员工 2005 年收入情况 单位：元

| 月份 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 | 12 | |
|-----------------------------------|------------------------|---------|---|---|---|---|---|---|---|---------|-----------|----|--|
| A.工资收入 | 各月工资收入 2267 各月手机补贴 100 | | | | | | | | | | | | |
| B.其它收入 | 春节补贴 1000 | | | | | | | | | | | | |
| C.附加福利（非货币收入） | 洗衣票 300 | 购书券 300 | | | | | | | | 月饼票 200 | 休假福利 1500 | | |
| 全年全部收入=31704 货币收入=29404 附加福利=2300 | | | | | | | | | | | | | |
| 货币收入比例=92.75% 非货币收入比例=7.25% | | | | | | | | | | | | | |

实际情况，农民收入货币化程度应在“一般”（30%-60%）上下，因而可取中间值，即 $M_4=50%$ 。由此，可以匡算出广东省个人收入货币化程度，即：

$$\text{已知 } M_1=95\% \quad M_2=90\% \quad M_3=90\% \quad M_4=50\% \quad M_5=90\%$$

$$\text{所以 } M = \bar{\Sigma} (95\%+90\%+90\%+90\%+50\%) = 83\%$$

可见，广东个人收入货币化程度 83%超过了模型要求的 76%水平，具有实行综合税制的可行性。

3. 强化税法宣传，公民纳税意识逐步提高。1994 年以来，广东地税重视税收宣传，着力提高纳税人纳税遵从度，不断加大宣传力度。不仅形式多样，有声有色，经常电视有图像、报纸有文字、广播有声音、街上有广告，而且不定期税法进校园、税法进企业、税法进社区等活动。在社会中，税收由一个陌生的概念而变得为广大百姓所知晓。随着人类文明进步，经济发展，法律建立健全，税法宣传的加强，人们的纳税意识将逐步提高。

近年，人们纳税道德的提高促进了纳税意识的增强。改革开放以来，广东

表 3- 11 1995-2005 年广东地税收入和个税收入及其比重情况 单位：亿元

| 年份 | 广东省地方税收收入 | | 个人所得税 | | 个税占地税比重 (%) |
|------|-----------|--------|-------|--------|-------------|
| | 税收收入 | 增长 (%) | 个税收入 | 增长 (%) | |
| 1995 | 202.0 | | 22.1 | | 10.9 |
| 1996 | 234.5 | 16.1 | 27.6 | 24.9 | 11.8 |
| 1997 | 348.4 | 48.6 | 35.5 | 28.6 | 10.2 |
| 1998 | 402.5 | 15.5 | 47.8 | 34.6 | 11.9 |
| 1999 | 481.7 | 19.7 | 65.2 | 36.4 | 13.5 |
| 2000 | 595.6 | 23.6 | 84.7 | 29.9 | 14.2 |
| 2001 | 739.6 | 24.2 | 116.2 | 37.2 | 15.7 |
| 2002 | 863.4 | 16.7 | 162.1 | 39.5 | 18.8 |
| 2003 | 1000.3 | 15.9 | 200.3 | 23.6 | 20.0 |
| 2004 | 1154.6 | 15.4 | 237.7 | 18.2 | 20.5 |
| 2005 | 1351.3 | 17.0 | 283.9 | 16.4 | 21.1 |

数据来源：广东省地方税务局

经济较快发展，人们思想解放，道德观念不断更新。据中山大学广东发展研究院和中山大学社会学系调查显示，广东人的道德观念依然走在全国的前列。实际上，在广东，人们在分享改革开放成果后，对国家更具认同感、自豪感，对政府施政予以理解、配合和支持。具体到税收工作，纳税人逐渐认识到，纳税是对社会的回馈，也是为了自己在大好社会环境下的可持续发展，交纳一定税收是应该的、必要的。同时，随着富人的增多，很多人在满足物质需求后追求美国心理学家马洛斯提出的“需求五层次”论中的“尊重需求”，希望通过纳税

来体现个人价值和对社会的贡献。

事实上，从近年广东个人所得税迅猛增长中，可以看到纳税人纳税道德及意识的提高。据统计，广东个人所得税由 1995 年 22.1 亿元，增加到 2005 年的 283.9 亿元，2005 年为 1995 年的 12.85 倍，连续 10 年全国第一，占税收的比重也由 10.9% 增加到 21.1%。具体详见表 3-11 和图 3-16。个人所得税迅猛增长增长固然有多方面的因素，但与广东纳税人纳税道德提高密不可分。

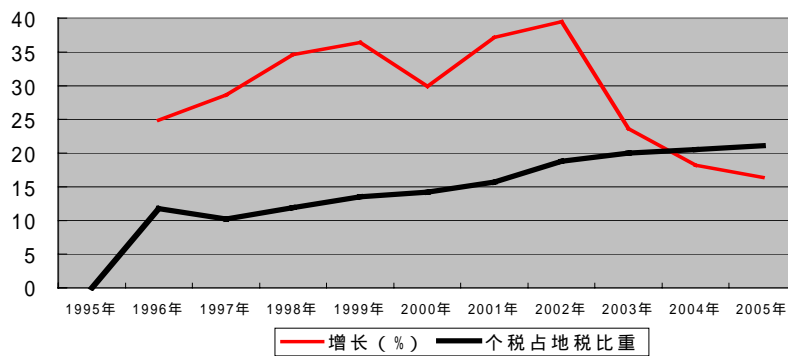


图 3-16 广东个人所得税增长率及占税收比重情况

同时，广东不断优化纳税服务，纳税人纳税遵从度逐渐提高。近年，为优化纳税服务，广东地税成立 21 个地市纳税人服务中心，主动开展纳税辅导、送税法上门等服务，税务机关和企业沟通更多、关系更密切，促进了纳税遵从度的提高。2005 年以来，广东地税在全国率先为纳税人开具完税凭证达 1200 多万（表 3-12），得到纳税人好评和欢迎，促进纳税人对税收的理解和支持配合。

表 3-12 2005-2006 年广东开具个人所得税完税凭证情况

| | 2005 年 | 2006 年 |
|-------------|--------|--------|
| 开具个税完税凭证（份） | 217 万 | 1000 万 |

数据来源：广东省地方税务局

另外，广东社会评价体系也逐步建立健全。近年来，广东省国、地局专门成立评审小组实行纳税信用等级制度，规定以 2 个纳税年度为周期，对各自管辖的企业和纳税人纳税信用分为 A、B、C、D 四个等级进行评审，并将评审结果向社会公示和发布。实践证明，该制度对纳税人有较大的触动和影响，促进纳

税遵从度提高。因为税务机关对企业明榜公示,相当于免费为企业纳税人宣传,可以为企业、纳税人获得更多的商机和经济利益。如 2004 年,经广东省国税局、省地税局审核,确定广州白云国际机场股份有限公司等 3147 户企业及法人为广东省“纳税信用 A 级纳税人”,取得良好的社会效应。

基于上述情况,广东纳税人纳税道德 Q_1 应该达到“一般”水平(30-60%),但毕竟是低水平的。因此, Q_1 可以估算为 30%。而在社会评价体系方面,鉴于广东省实际情况,社会评价体系水平也大概在“一般”(30%-60%)水平,可以取 Q_2 为 30%。那么有:

$$\begin{aligned} & \text{已知 } Q_1=30\% \quad Q_2=30\% \\ & \text{所以 } Q= (Q_1+Q_2) =60\% \end{aligned}$$

可见,目前广东纳税诚信度 60%,说明了在纳税诚信方面初步具备了实行综合税制的条件,但这仅是低水平的、初级阶段的。

4. 社会和税务信息化建设全面推进,为综合税制的实行提供了技术条件。

(1) 从社会层面看,广东省历来重视信息化建设,努力打造以电子政务、电子商务为主要内容的“数字广东”。随着市场发展和政府推动,广东省信息化不断深化。据广东省信息产业厅统计公布,2005 年广东省信息化指数达 64.6,比 2004 年的 64.1 提高了 0.5 个百分点,互联网用户共达 940.13 万户。因此,衡量税收的社会信息化程度,可以得出:可以得出: $C_1=64.6\%$ 。

(2) 从税务部门内部看,广东地税始终把税务信息化工作作为税收工作的重中之重,广东地税“3+2”工程中就包括“信息化建设工程”。

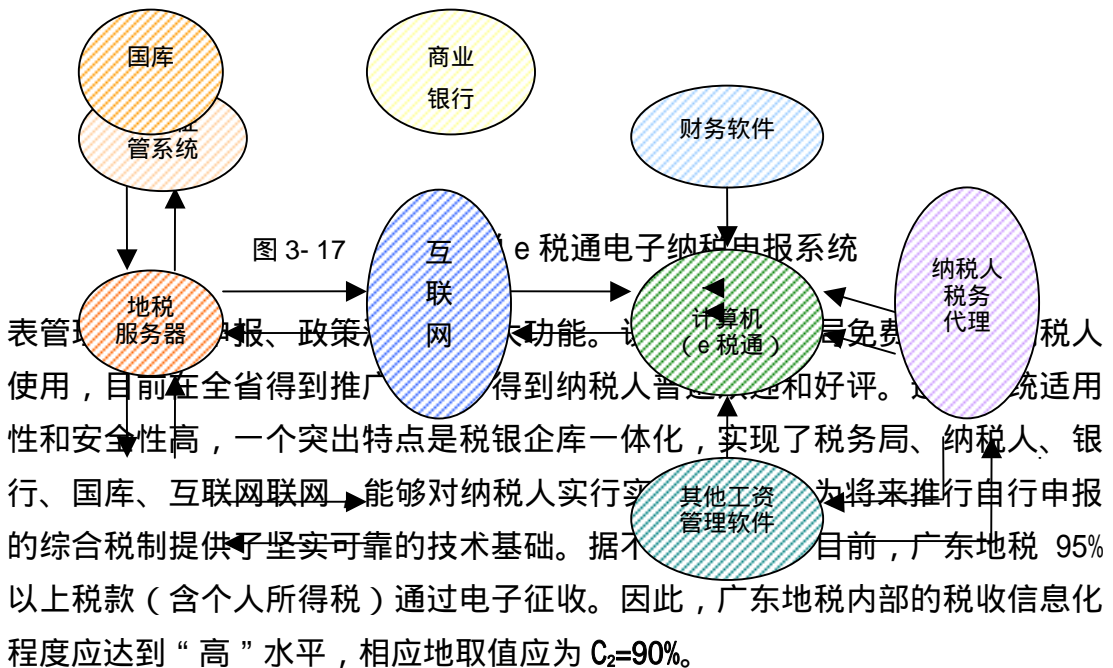
1) 2002 年广东地税率先在南海建立基于省局数据集中的“大集中”工程。工程总投资 5 亿元,分为建设一、二期。建设一期(2003 年 3 月 - 2004 年 6 月),主要是完成新一代税收征管信息系统的基本征管和稽查管理部分的开发,并于 2004 年 1 月率先在广州市上线运行。首批上线功能包括税务登记、纳税申报、税款征收、会统核算、发票管理、文书流转、行政处罚和稽查管理等功能模块。建设二期(2004 年 10 月 - 2006 年 6 月),主要解决精细化管理和信息安全问题,包括个人所得税管理、税源监控、社保费征缴以及纳税评估、智能选案、征管质量考核等智能型、综合型决策支持模块的开发,以及安全体系的建立和灾备

参见 <http://www.gdst-1-tax.gov.cn/gogao/20040623.asp>, 2004 年 6 月 23 日。

数据来源 2006 年 3 月 26 日 广东省信息产业厅发布消息 载 <http://it.heshan.gov.cn/ReadNews.asp>。

系统的建设。“大集中工程是一场变革，是一项连通省、市、县、乡镇四级计算机网络的系统工程。通过对全省税收征管业务流程的同意规范和税收收入的实时监控，从更大程度上规范了税收执法的自由裁量权，做到‘外防偷税、内促廉政’，既强化了依法治税，又促进了队伍建设和党风廉政建设。”

2)建设税银库企一体化工程(又称“e税通电子纳税申报系统”,如图3-17)。“e税通”是一个借助互联网开发的电子纳税申报管理系统,包含基础资料、报



(3)从协税部门看,目前广东税务机关已实现了与银行、工商、社保、等

参见吴升文(广东省地税局局长):在广州市地税局“大集中”上线仪式上的讲话。
参见本文附录4、附录5。

协税部门的联网或定期交换资料，及时信息资源共享，逐步与海关、房产、车管、街道、公安、检察、法院等部门联网，由此逐步形成一个庞大的协税护税网络，使对个人收入情况进行有效监控成为可能。因此，目前广东协税护税信息化程度应接近“一般”水平（30%-60%），取值应为55%，即 $C_3=50\%$ 。

通过上述分析，可以匡算出目前广东税收信息化程度，即：

已知 $C_1=64.6\%$ $C_2=90\%$ $C_3=50\%$

所以 $C=\bar{\Sigma} (64.6\%+90\%+50\%)=68.2\%$

可见，广东税收信息化程度68.2%超过了模型要求的63.33%水平，说明了广东实行综合税制在信息化条件方面初步具备了可行性。

5. 征管能力逐年增强。2000年，我省地税推行人事、机构和税收征管“三项”改革，重新理顺机构，科学界定职能，优化人员组合，促进了征管质量和行政效能的提高。据统计（如表3-13、3-14），2001-2005年，全省税收登记率、

表 3-13 广东地税近年征管质量情况之一

| 年度 | 登记率 (%) | | | 申报率 (%) | | | 入库率 (%) | | |
|------|---------|-------|-------|---------|-------|-------|---------|-------|-------|
| | 企业 | 个体 | 合计 | 企业 | 个体 | 合计 | 企业 | 个体 | 合计 |
| 2001 | 97.60 | 93.40 | 94.66 | 96.80 | 94.80 | 95.43 | 96.20 | 97.20 | 97.16 |
| 2004 | 96.86 | 94.36 | 95.01 | 98.49 | 97.01 | 97.48 | 97.39 | 98.19 | 97.45 |
| 2005 | 98.48 | 97.32 | 97.64 | 98.08 | 96.78 | 97.21 | 98.38 | 98.95 | 98.43 |

数据来源：广东省地方税务局征管处

申报率、入库率分别由94.66%、95.43%、97.16%增加到97.64%、97.21%、98.43%，滞纳金加收率、处罚率也得到提升，显示了征管能力不断增强。

此外，队伍素质提高和征管手段现代化，为征管能力的增强提供了基础和条件。近年，广东地税全面推进信息化建设，实施“大集中”工程，优化纳税服务，用现代化手段不断提升税收征管效能和行政效率。至2005年底，全省市、县、乡镇三级的基层建设（办税场所、办公楼等）全面完成，有利于改善征管条件。全省地税系统倡导建立学习型、服务型、创新型税务机关，实施“教育培训”工程，加大干部教育培训力度，干部素质能力不断提高。据统计（表3-14），2000年至2005年，广东省地税系统人员由23249人增加到27660人，其中大学本科以上（含硕士、博士）由2912人增加到12509人，增长3倍多，2005年全省地税系统45岁以下约占60%。广东地税一支素质高、年轻化、能力强的队伍形象

在社会得到树立和好评。这些条件为征管能力的提高奠定了坚实的基础。

表 3- 14 广东地税近年征管质量情况之二

| 年度 | 欠税增减率 (%) | 滞纳金加收率 (%) | | 处罚率 (%) |
|------|-----------|------------|-------|---------|
| | 比率 | 按户 | 按金额 | 按户 |
| 2001 | -26 | 96.90 | 96.80 | 56.00 |
| 2004 | -8.41 | 99.19 | 88.56 | 98.47 |
| 2005 | 11.92 | 99.28 | 99.8 | 93.99 |

数据来源：广东省地方税务局征管处

基于上述分析，广东地税征管能力接近“高”水平，相应取值应为 85%，即 $D=85\%$ ，说明了广东实行综合税制在征管能力应该现实可行。

6. 推进“数字管税”网络建设，税收法治较为有力。一直以来，广东地税积极推进纳税、协税、护税网络建设并取得了明显的成效。目前，全省地税建立了省、市、县、镇四级征管信息和办公自动化系统，初步实现了“信息不落地”和“数字管税”。

广东地税坚持把依法治税作为税收工作灵魂，坚决执行国家各项税收法律、法规、条例等政策法规，坚持日常税收检查与税务稽查相结合，并在“大集中”系统中开发“税收执法责任制考核”模块，将有力促进依法治税落到实处。据统计，近五年来，广东地税干部违纪违法案件在 3%以内，这在政府各部门中是罕见的，得到了广东省主要领导肯定和好评；在广东省行风评议中满意率名列前茅，2005 年达 93.4%；同时多次被省政府评为“全省文明单位”。2006 年 9 月，为配合中央 6 大媒体采访报道行政执法责任制情况，国家税务总局确定广东地税作为接受采访单位之一（全国国、地税各选 1 家），表明了广东依法治税走在全国前面。从这个意义上说，广东税务部门法治程度应达到一个“较高”（60%-80%）水平，可以取值为 80%，即 $L_1=80\%$ 。

同时，广东严格执行国家关于个人所得税纳税人和扣缴义务人的有关法律法规，而且出台许多相应的实施细则和管理办法，加大日常税收检查与专项稽查力度，促使纳税人、扣缴义务人不敢轻易偷逃税款。因此，广东纳税人法治化程度应在“一般”（30-60%）水平，相应取值应为 60%，即 $L_2=60\%$ 。

此外，广东加强和工商、银行、企业、国库、社保、公安、法院等的沟通协调并取得积极进展，形成了相关协税护税制度或有关管理办法。例如，与工商联商定形成定期的联席会议制度，企业工商登记和变更信息定期交换，及时实现资源共享；税务机关可以从银行获得相应信息，对一些个人收入进行监控和查核；全部实现了与国库、社保的信息联网；随时联合公安、检察、法院等对偷逃骗税款犯罪活动开展专项整治和打击。但这方面毕竟是税务部门与有关协税部门商定形成的一些制度而已，尚未能形成法律层面的规范和约束，法治程度还很低。因此，协税部门税收法治化程度约介乎“低”和“一般”之间，可以取值为 50%，即 $L_3=50\%$ 。

同样地，可以估算出广东税收法治化程度，即：

$$\begin{aligned} \text{已知} \quad L_1=80\% \quad L_2=60\% \quad L_3=50\% \\ \text{所以} \quad L=\bar{\Sigma} (80\%+60\%+50\%) =63.33\% \end{aligned}$$

以上说明了广东实行综合税制仅具备一些法治方面的条件，但与模型要求的 73.33% 相差 10 个百分点，而要真正实行综合税制，在法治方面广东同全国情况一样存在较大的差距。

3.4.3 广东及珠江三角洲实行综合税制匹配度的估算

通过上述系列的定量分析，在没有战争、自然灾害等情况下，可以匡算出广东实行综合税制的匹配度，即：

$$\begin{aligned} \text{已知：} Q=60\% \quad K=97.4\% \quad M=83\% \quad C=68.2\% \quad L=63.33\% \quad D=85\% \quad X=0 \\ \text{所以，得出：} \end{aligned}$$

$$Y= (Q+K+M+C+L+D-X) =70\%+97.4\%+83\%+68.2\%+63.33\%+85\%-0=4.57$$

可见，目前广东实行综合税制的匹配度 4.57 高于模型的匹配度 4.27，但必须同时满足六大条件要求的下限值，而在税收法治化方面广东目前还存在较大的差距。因此，理论上说明了当前广东实行综合税制仅接近了可行性。

珠江三角洲位于广东省的中南部，毗邻港澳，是广东社会经济发展的先行地区。1994 年广东省委、省政府正式宣布建立的珠江三角洲经济区，范围包括广州、深圳、珠海、东莞、中山、佛山、江门共 7 个省辖市，以及惠州市区和所属惠阳、惠东、博罗三县，肇庆市的端州区、鼎湖区和四会、高要两县，人

口 2262 余万人。它是我国第一个打破行政区划，按照经济区划原则建立的经济区，成为广东乃至全国商品经济最活跃和最具有发展潜力的地区之一。

改革开放以来，珠江三角洲地区因开放程度大、经济发展快、收入水平高而成为全国改革开放的一个样板。以 2000 年珠江三角洲的主要综合经济指标为例，人口约占广东省 30% 的珠江三角洲，其 GDP、税收等主要经济指标占广东省的份额的 80% 以上，均是人口比重的 2 - 3 倍以上，是广东省实力最强、经济最发达的地区。珠江三角洲在全国的地位也很突出，人口只占全国的 1.82%，第三产业增加值占全国的 11.09%，而外贸出口额占全国的 34.01%，实际利用外资占全国的 21.13%，是全国对外开放程度最高的地区之一。

市场化方面。广东地区发展极为不平衡，珠三角和粤东、粤西和粤北山区经济社会发展差距悬殊。根据上述情况分析，珠三角地区市场化程度肯定高于全省平均水平（97.4%），因此可取值 $K=98\%$ 。

纳税意识方面。从税收收入和比重情况看，珠三角税收占全省平均 80% 以上（表 3-15），2003 年达到 93.32% 之多，而且经济社会运作较为规范，法治化程度高，社会信息体系相对健全。因此，珠三角地区纳税意识应比全省水平（60%）高 5 个百分点，达到“较高”水平，可以取值为 $Q=65\%$ 。

收入货币化程度方面。珠三角地区工业化、城镇化程度极高，不仅城镇居民经济交易手段利用货币，而且农民也大量采用货币进行贸易、投资等市场活动，因而珠三角地区五类人员收入货币化程度更高，可以比全省水平（83%）高 2 个百分点，取值 $M=85\%$ 。

税收法治化方面。市场经济是法治经济，由于珠三角地区市场化程度较高，因此该地区法治化程度较高。从珠三角地税部门看，珠三角地区税收工作比全省其它地方更为规范、高效，依法治税工作走在全省前面，税收违纪违法行为以及及被查出的重大涉税案件都比粤东、粤西和粤北山区要少。因此，法治化程度可以比全省水平（63.33%）高 2 个百分点，即 $L=65\%$ 。

税收信息化方面。从社会信息化、税务部门信息化、协税护税部门信息化程度看，珠三角水平均高于全省平均水平（68.2%），因而，近似地信息化程度取值为 70%，即 $C=70\%$ 。而征管能力也应超过比全省水平（85%），达到 90 以上，因此可以取值 $D=90\%$ 。

表 3- 15 1996-2003 年珠江三角洲七市地税收入情况表 单位：亿元

| 年度 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 |
|---------|--------|--------|--------|--------|--------|---------|
| 广州 | 115.55 | 164.08 | 224.28 | 301.57 | 316.37 | 375.86 |
| 深圳 | 121.13 | 136.93 | 155.02 | 201.20 | 251.37 | 286.41 |
| 珠海 | 16.31 | 18.48 | 21.93 | 26.46 | 29.17 | 32.70 |
| 佛山 | 27.07 | 35.60 | 52.65 | 73.47 | 91.90 | 108.27 |
| 东莞 | 12.39 | 15.69 | 25.97 | 41.09 | 60.86 | 72.67 |
| 中山 | 8.63 | 10.83 | 13.73 | 18.83 | 24.92 | 31.32 |
| 江门 | 13.92 | 14.50 | 16.66 | 19.46 | 22.19 | 26.23 |
| 七市合计 | 315 | 396.11 | 510.24 | 682.08 | 796.78 | 933.45 |
| 全省合计 | 397.77 | 511.91 | 600.42 | 790.60 | 925.90 | 1000.30 |
| 七市占全省比例 | 77.19% | 77.38% | 84.98% | 86.27% | 86.05% | 93.32% |

数据来源：《2004 年广东地税调研成果汇编》，广东省地方税务局编，2005 年。

由此，可以简单地匡算出珠三角地区实行综合税制的匹配度，即：

已知 $K=98%$ $Q=65%$ $M=85%$ $L=65%$ $C=70%$ $D=90%$

所以 $Y=98\%+65\%+85\%+65\%+70\%+90\%=4.73$

可见，珠三角地区综合税制匹配度 4.73，超过模型 4.27 值，理论上说明了珠三角初步达到了实行综税制的条件。但毕竟是理论上的经验观测值，而现实将更为复杂，特别是综合税制要求自行申报，并且由此给税务部门带来巨大的工作量和对计算机存储与处理提出了更高的要求和挑战，等等。这都是在实际中可能遇到的困难和问题。

3.4.4 以珠江三角洲地区为试点的实施路径思考

珠江三角洲面积和人口约占全省 1/3，而珠三角 GDP、税收均占全省的 80% 之多。珠三角地区经济社会发展发达，区域发展平衡，而且税收事业走在全省前列。同时，由前面理论分析可知，珠三角地区初步具备实行综合税制的条件，匹配度比全省值高出 0.16 个点。总言之，无论理论上说还是从现实情况看，珠三角地区比广东全省更具有实行综合税制的可行性，条件更为成熟和具备。因此，考虑改革风险和成本，建议在珠江三角洲等经济发达地区进行局部试点，时间约两年左右。通过设计税收增长、纳税人满意度、税收成本、调节收入差

距的显现度等量化指标来评估运行成效。然后，在此基础上总结经验，为全省全国提供经验借鉴。

首先，宏观筹划方面：一是确立指导思想。按照科学发展观要求，以完善个人所得税征管、实现个人所得税税负公平为出发点和落脚点，坚持公平、便捷、经济原则，从实际出发，务实推进，为广东建设税收强省和率先基本实现社会主义现代化作出应有贡献。二是明确试点目标。就是建立一种体现公平、操作简便、节省成本的具有中国特色的综合型个人所得税课税模式。三是划分试点阶段。考虑广东区域发展不平衡，可以分地区分阶段试点实行，第1-2年：在经济发达的珠江三角洲广州、深圳、珠海、佛山、东莞、中山、江门等地试点；第3年开始在全省的粤东、粤西和粤北山区全面推行。

其次，具体实施方面：

1. 税制基本要素设计。(1) 纳税义务人，分为居民和非居民，实行同等对待。居民从国内外取得的所得，非居民在中国内取得的所得，按同样规定缴纳个人所得税。在居民与非居民判定上，建议以183天为标准。(2) 课税所得。取消或减少某些特定的税负减免项目，把原来未列入应税项目的收入，如个人证券交易所得、个人股票转让所得、资本利得等归入综合所得之中；对于附加福利有市场价格的按市场价格计算，无市场价格的按国家统一规定标准计算，严格管理予以课税；对个体工商户或个体专营种植业、养殖业、捕捞业的高收入者一并征收个人所得税。总之，为体现综合税制本质，对经常性、偶然性、临时性等各类收入一律综合计征，按既定扣除规定、统一税率和税收优惠进行计税。(3) 费用扣除。为便于操作，可以以现行1600元的扣除标准作为生计支出等费用，作为税前扣除。但随着条件许可，应更加细化和规范个人税前扣除标准，如生计、教育、赡养、医疗等费用，而且允许地区差异和根据物价指数进行适当调整。(4) 税率（如表3-17）。把最高边际税率定为40%，将现行9档税率的一二档合并为一档，并设立最低税率5%，适当拓宽中低收入者的税率级距，使中低收入者适用最高税率不超过10%，这样可以大大降低中低收入者的税负。(5) 税收优惠。取消奖励所得、外籍人员、国债的税收优惠，允许捐赠额有限税前扣除。(6) 征收方式。鉴于珠三角实际情况，可以先“两条腿走路”——实行源泉扣除和自行申报相结合的征收方式，即是实行月预缴（如表3-16），年终按综合所得适用税率（如表3-17）和总费用扣除情况汇算清缴。对于月收

表 3- 16 个人所得税预缴税率表

| 级数 | 月应纳税所得额 | 税率 |
|----|---------------------|-----|
| 1 | 不超过 2000 元 | 5% |
| 2 | 超过 2000 元至 10000 元 | 10% |
| 3 | 超过 10000 元至 30000 元 | 20% |
| 4 | 超过 30000 元至 50000 元 | 30% |
| 5 | 超过 50000 元部分 | 40% |

入在 1 万元以下的纳税人，由扣缴义务人在收入支付时按照预缴税率表代扣代缴。这样，对于仅有劳动所得而且收入稳定的纳税人而言，年终就不存在汇算清缴补退税问题，那么大量的纳税人可以不用在年终汇算清缴，大大减少了税务机关工作量，增强了新课税模式执行的可行性。对于月收入在 1 万元以上的少数纳税人，可以按照 30% 的扣缴率预缴，这样规定的意义在于，对于适用税率低于 30% 的纳税人，年末会主动自行申报，申请补税；对于适用税率高于 30% 的纳税人，年末应是补税的，由于他们是高收入者，人员数量少，因此，税务机关能够较全面掌握情况，监管到位，不会出现年末逃税情况。这样，既能堵塞漏洞又能简化征管。（7）期限、时间和地点。纳税期限应以年度为单位，即公历 1 月 1 日-12 月 31 日，更能体现量能负担原则，年终汇算清缴时间应定为年终终了后 3 个月内，即 3 月 15 日前。申报地点应规定，扣缴义务人向其主管税务机关申报纳税，年终自行申报汇算清缴时，由纳税人自行选择并固定在经常居住地或某一所得来源地申报纳税，汇算清缴。申报方式可以网上、邮寄、委托多种等多种方式。

2. 建立纳税人单一身份号码登记系统。就是建立以个人身份证号为纳税编码的登记（信息）系统，要求在珠三角工作的个人都应在此系统登记个人信息，包括姓名、性别、年龄、住址、婚否、主要职业、兼职情况、月收入、银行账户等，以便于税务机关进行税源监控，也可以用于社会保险费的缴纳，养老金和医疗保险的缴纳和领取，以及失业补助和最低生活保障的补贴等。

3. 实行“双向申报”制度。实行“双向申报”要求实行属地征收原则，也就是个人在那里取得的收入就在那里缴纳税款。一方面，建立个人收入申报制度。规定个人主动向支付收入机构的财务人员提供个人纳税编码（个人身份证

号),并及时索取完税凭证。年度终了后纳税人将全年收入详细资料向税务机关报送,并缴清所有税款。另一方面,建立付款单位向税务机关报送个人支付情况明细表的制度。规定所有单位或个人凡是支付给个人的收入,都必须向税务

表 3- 17 个人所得税缴税率表

| 级数 | 全年应纳税所得额 | 税率 |
|----|------------------|-----|
| 1 | 不超过 2.4 万元 | 5% |
| 2 | 超过 2.4 万元至 12 万元 | 10% |
| 3 | 超过 12 万元至 36 万元 | 20% |
| 4 | 超过 36 万元至 60 万元 | 30% |
| 5 | 超过 60 万元部分 | 40% |

注:应纳税所得额为收入额减除费用扣除标准后的余额。

机关报告收款人、支付原因、支付金额、支付时间等详细信息,以便税务机关及时掌握和监控、审核个人申报纳税情况。要做到这点,关键在于提高单位主要领导及其财务(出纳)人员有较高的纳税意识和税法水平,并通过严格的立法,强制要求支付他人所得时必须如实扣除税款并及时向税务机关申报,否则有关人员受到法律惩处。

4.规范银行收支,禁止现金往来。当前个人所得税征管的难点之一就是交易现金化、隐性化,税务机关无法掌握个人收入情况。因此,法律规定,所有单位在发生业务往来时必须通过银行支付,而且只允许提取一定数量的现金,并限定提现的次数和说明现金用途。同时,设置一定的申请程序,以增加提现的难度和繁琐,使单位或个人不愿意“使用现金”。这样可以大幅减少现金交易,有利于税务机关对个人取得收入加强监控和征收的税款。

5.加快“e 税通”和“大集中”系统开发完善进程,尽快建立便捷、安全、可靠的纳税申报和征管监控信息系统。“e 税通”是“大集中”系统的前端子系统,实施以来取得明显效果。实践证明,它对推行自行申报的综合税制具有较大适用性,要进一步开发完善,强化它对个人收入信息获得的广泛性和真实性,使更多的个人收入信息都进入该系统登记和存储,从源头的“第一道关口”掌握个人收入情况。“大集中”系统是税务信息化的大平台,经过近两年的试点运行,“大集中”效能开始显现,促进了“数字管税”的良性互动。因此,要进一步优化和完善,增强系统稳定性、快捷性和安全性,做好灾准备份和系统维护。

同时，鉴于实行综合税制后由于业务量非常大，因此一方面必须加大存储运行容量，另一方面必须增加一线征管和信息处理方面的技术人员，加大人力、物力和财力的投入以确保系统正常、安全运转。

6. 实现数据资料一定范围内的共享。一方面，地税部门要和工商、银行、海关、保险、证券、房地产、交通、公安、国税、司法、土地管理、街道办事处等单位建立经常联系制度，互通信息，以全面掌握个人收入、财产的资料信息。另一方面，地税部门也要在制度上确定协调与沟通的具体办法，真正实现信息资源共享，避免各自为战的不良局面。

7. 要切实贯彻税法，加大稽查，严惩偷逃税者，保证税收法定主义的实现。偷逃税者不仅在物质上占有巨大的财富，损害了个人所得税的公平功能，而且有时在心理上还有反向激励的效果，即偷逃税额越大，心理荣耀度也越大。因此，改变纳税人的这种心理状态有利于实现公平功能。为此，应赋予税务机关相应的执法权利，使税务机关具有要求相关部门提供纳税人的存款和财产的权利，必要时还可以要求有关部门和人员配合，协助提供相应偷税证据或者阻止出境，并有权冻结纳税人的账户，封存、拍卖纳税人的财产等权力。

8. 授予税务机关评估税额征收的权利。市场经济条件下，个人追求利益最大化，再好的制度，再高的公民素质，总会有一些人千方百计地隐匿收入，逃避缴税，这已被实践所证明。为了遏止这种现象，有必要借鉴其他国家的做法，授予税务机关评估税额征收的权利。比如个人申报纳税的收入，明显低于财产增加和生活支出，又不能说明来源的，税务机关可以评估税额征税。

9. 规范初次分配环节，加强现金管理。要规范初次分配，取缔非法收入，增加低收入行业和低收入者收入，打击各种腐败活动。个人取得的收入，不管企业和单位以什么名义和什么方式支付，都要纳入工资管理，列入工资科目，而且规定必须通过银行工资账户支付报酬。同时，要加大社会保障力度，及时向低收入者、贫困者和特殊困难者提供最低生活保障，促进社会稳定和谐。

10. 尽快建立和推行个人信用制度 (Credit System)。首先，切实实施储蓄存款实名制。这项举措在 2000 年时实行，但只是初步，还很不完善。每人建立一个实名账户，将个人工资、薪金、福利、社会保障、纳税等列入该账户。这需要税务、银行、司法部门密切配合和强大的计算机网络。其次，实行居民身份证号码与纳税号码固定终身化制度，做到“全市统一、一人一号”。第三，珠三

角各地可以颁布实施《个人信用制度》，用法制的形式对个人帐户体系、个人信用记录与移交、个人信用档案管理、个人信用级别的评定、披露和使用，个人信用主体的权利义务及行为规范做出明确的规定，用制度保证个人信用制度的健康发展。

11. 创新税法宣传，提高纳税遵从度。鉴于目前现状，税法宣传要实现“三个转变”：一是由税收宣传转向税法宣传，更多向纳税人宣传法律法规、义务权利，特别是违反税法受到法律的惩罚；二是由形式宣传转向效果宣传，要更加注重宣传的效果，不仅要追求形式的多样化，而且要达到效果的显著性，防止投入大产出小，加重税收成本。三是由成人宣传转向娃娃宣传。今天的娃娃就是明天的纳税人。实践证明，向成人灌输依法纳税的意识远比向娃娃灌输依法纳税的意识难得多，而向娃娃宣传税法的成本更低廉、效果更明显。同时，要结合实际工作抓好正面典型宣传，并对反面案例进行曝光，拓展教育面和影响面，有力推进依法治税，不断提高和增强全民纳税意识。

此外，加强部门协调配合，为试点提供组织保障。实行综合型个人所得税课税模式，是一项社会综合系统工程，涉及到社会方方面面，需要上下努力和相关部门的大力支持和密切配合。为此，在珠江三角洲地区进行试点应在省委省政府和国家税务总局的领导下统一行动，有序开展。同时，除了政府和税务部门努力外，还需要工商、银行、保险、交通、国土、国税、公安、人行、信息、财政、法院、检察院和各类新闻媒体的大力支持配合，可以通过授权广东省出台有关法律、法规，通过立法形式明确有关部门的职责和义务，也可以形成联席会议制度以定期协商解决问题。部门通力协作、政府大力支持，将为综合税制在珠三角的成功试点提供有力的组织保障。

可以相信，综合型个人所得税课税模式的推行是一场变革，将对该地区经济社会和人们生活产生新的深刻的影响，有利于完善个人所得税征管和税收进一步增长，有利于促进税负公平、调节收入再分配的实现和建设社会主义和谐社会，也将为广东实行综合型个人所得税课税模式摸索出许多有益的经验借鉴。

结 束 语

个人所得税与人们息息相关。在国际税制改革浪潮的背景下，改革我国个人所得税使其发挥应有的功能作用已是社会共识和大势所趋。我国推行综合税制不是赶时髦，而是改革的需要，是对我国个人所得税制的进一步调适和完善，是与国际接轨和建设社会主义和谐社会的客观需要和必然要求。

综合型个人所得税课税模式是一个重大的理论和实践问题。本文所作的研究仅是通过定性、定量等方法构建一个综合税制条件模型对我国个人所得税转型的可行性进行一个不成熟的探讨。由于文献资料和本人的能力有限，在构建模型时可能存在不少的局限性，对我国实行综合税制匹配度的考量，可能存在调查采样的片面性和简单化，等等。所以，本文所匡算的匹配度仅提供一个参照而已，并不代表我国已经具备或不具备实行综合税制的条件。

改革开放实践表明，一项改革往往是经历由试点到推广，由局部到全局，由初步迈向纵深的过程，最后形成成熟的改革设计和实践决策。

本文认为，个人所得税转型改革涉及面广，必须慎重。在改革过程中，必须照顾各地经济社会发展情况，也要考虑财政状况、政策制度、社会文化等诸多因素的综合作用。因此，可以循序渐进，分步实施，但不能强行搞“一刀切”，也不能因噎废食，裹足不前。本文联系广东及珠江三角洲实际情况，对珠三角地区可能的转型路径进行思索和设计，以期为我国未来综合所得税制的全面改革做出基础性的工作。

附 录

附录 1 关于个人所得税有关问题的调查问卷

尊敬的女士/先生：

您好！首先感谢您在百忙之中填写本调查问卷！这是一份纯学术性质的研究问卷，主要目的在于了解个人对我国个人所得税现状和改革的看法、意见和建议。本问卷采用不记名方式作答，请您如实、认真填写，所填的所有内容仅供学术研究分析之用，绝不用于其他用途，敬请放心作答。再次对您的热心协助与支持表示感激和谢意！

第一部分 以下资料仅为统计分析之用，请放心填写。请在相应的小方格上打“ ”。

- 1、您的性别是： 男 女
- 2、您的年龄是： 25 岁以下 25-35 岁 35-45 岁 45 岁以上
- 3、您的教育程度是： 专科或以下 本科 研究生
- 4、您目前的职业是： 机关事业单位人员 教师医生科研人员
 公司企业上班族 个体企业主/经理人
 学生 其他
- 5、您目前的月收入是： 2000 元以下 2000-4000 元 4000-7000 元
 7000-10000 元 1 万元以上 无收入

第二部分 根据您的看法，请在相应的一个选项上打“ ”。（单项选择）

- 1、目前，在个人收入分配过程中，您认为收入分配公平程度如何？
A、公平 B、有失公平 C、很不公平 D、不清楚
- 2、在我国城乡居民之间、城镇居民之间，您认为，目前个人或家庭收入（贫富）差距严重吗？
A、不严重 B、一般 C、差距扩大化 D、严重
- 3、您认为，我国个人所得税在调节收入分配、实现社会公平方面的作用发挥得如何？
A、较好 B、一般 C、很差 D、非但没有发挥，反而出现“逆向调节”
- 4、鉴于目前个人收入情况和个人所得税制现状，您认为，在我国下一步的个人所得税改革中，个人所得税的功能定位应是什么？
A、调节分配为主兼顾税收收入 B、税收收入为主兼顾调节分配
C、调节分配与税收收入并重 D、无所谓
- 5、据您的了解，您认为我国以下几类人员在个人全部收入中货币形式的收入大概占多大比

例？（全部收入包括个人货币、实物等各种形式的收入）

1) 公司、企业人员在个人全部收入中货币收入大概占多大比例？

A、0%~39% B、40~69% C、70%~89% D、90%~100% E、不清楚

2) 公务员在个人全部收入中货币收入大概占多大比例？

A、0%~39% B、40~69% C、70%~89% D、90%~100% E、不清楚

3) 事业单位人员在个人全部收入中货币收入大概占多大比例？

A、0%~39% B、40~69% C、70%~89% D、90%~100% E、不清楚

4) 农民在个人全部收入中货币收入大概占多大比例？

A、0%~39% B、40~69% C、70%~89% D、90%~100% E、不清楚

5) 其他人员（如个体户、明星等）在个人全部收入中货币收入大概占多大比例？

A、0%~39% B、40~69% C、70%~89% D、90%~100% E、不清楚

6、对于个人所得税平均税率和最高边际税率的改革，您有什么期待？

A、提高平均税率，提高最高边际税率 B、提高平均税率，降低最高边际税率

C、降低平均税率，提高最高边际税率 D、降低平均税率，降低最高边际税率

7、将来随着农民收入的增加，您认为农民是否列入个人所得税的征税范围？

A、列入 B、不列入 C、无所谓

8、如果从公平税负角度看，您认为，个人所得税以夫妻（收入）单独分别申报缴纳好，还是以夫妻（收入）汇总申报缴纳好？

A、夫妻单独申报缴纳好 B、夫妻综合申报缴纳好 C、无所谓

9、你对个人所得税了解怎样？

A、了解很多 B、了解一点，希望加强个税宣传 C、不了解，希望加强个税宣传

10、对于我国未来个人所得税改革，您有什么期待、意见和建议？（可多选）

A、加大收入调节力度，促进社会再分配公平 B、简化税制，降低税率，减少税率级次

C、由现行的个税分类课征模式转变为最能体现税负公平、目前许多国家实行的综合课征模式

D、加大税法宣传和普及力度，提高公民纳税意识 E、提高个税免征额

其它建议：

1、

2、

3、

附录 2 调查问卷汇总 (全国)

第一部分

| 题号 | 选项 1 | 选项 2 | 选项 3 | 选项 4 | 选项 5 | 选项 6 |
|--------|-------|-------|-------|------|-------|-------|
| 1、性别 | 353 人 | 381 人 | 0 人 | 0 人 | 0 人 | 0 人 |
| 2、年龄 | 380 人 | 261 人 | 79 人 | 15 人 | 0 人 | 0 人 |
| 3、教育程度 | 424 人 | 210 人 | 100 人 | 0 人 | 0 人 | 0 人 |
| 4、职业 | 225 人 | 35 人 | 108 人 | 27 人 | 309 人 | 30 人 |
| 5、收入情况 | 154 人 | 190 人 | 28 人 | 7 人 | 13 人 | 342 人 |

第二部分

| 题号 | A | 比例 | B | 比例 | C | 比例 | D | 比例 | E | 比例 | |
|----|-----|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|-------|
| 1 | 8 | 1.09% | 218 | 29.70% | 457 | 62.26% | 51 | 6.95% | | | |
| 2 | 2 | 0.03% | 56 | 7.63% | 249 | 33.92% | 427 | 58.17% | | | |
| 3 | 38 | 5.18% | 144 | 19.62% | 411 | 56.00% | 141 | 19.21% | | | |
| 4 | 522 | 71.12% | 62 | 8.45% | 123 | 16.76% | 27 | 3.68% | | | |
| 5 | 1) | 8 | 1.09% | 75 | 10.22% | 49 | 6.68% | 567 | 77.25% | 15 | 2.04% |
| | 2) | 15 | 2.04% | 84 | 11.44% | 143 | 19.48% | 486 | 66.21% | 6 | 0.82% |
| | 3) | 22 | 3.00% | 88 | 12.00% | 160 | 21.80% | 460 | 62.27% | 4 | 0.55% |
| | 4) | 158 | 21.53% | 384 | 52.32% | 91 | 12.40% | 87 | 11.85% | 14 | 1.91% |
| | 5) | 12 | 1.64% | 81 | 11.04% | 110 | 15.00% | 494 | 67.31% | 37 | 5.04% |
| 6 | 57 | 7.77% | 79 | 10.76% | 258 | 35.15% | 340 | 46.32% | | | |
| 7 | 383 | 52.18% | 335 | 45.64% | 16 | 2.18% | | | | | |
| 8 | 265 | 36.10% | 464 | 63.22% | 5 | 0.68% | | | | | |
| 9 | 50 | 6.81% | 510 | 69.48% | 174 | 23.71% | | | | | |
| 10 | 344 | 46.87% | 283 | 38.56% | 498 | 67.85% | 451 | 61.44% | 352 | 47.96% | |

调查样本说明：

调查共 734 人。其中：广东 643 人，包括广州、潮州、惠州、梅州、佛山、顺德、云浮、茂名、韶关等 10 城市，覆盖广东的珠三角、粤东、粤西和粤北山区，有公务员、公司白领、教师、学生、事业单位人员以及公司经理人等。全国（人大）91 人：样本来源于人大 MPA2004、2005 级税务、建设班，税总 2005 级单考班，人大全日制硕士生，人员覆盖全国各地，有公务员、学生、事业单位人员等。

附录 3 调查问卷汇总 (广东)

第一部分

| 题号 | 选项 1 | 选项 2 | 选项 3 | 选项 4 | 选项 5 | 选项 6 |
|--------|-------|-------|-------|------|-------|-------|
| 1、性别 | 292 人 | 351 人 | 人 | 人 | 人 | 人 |
| 2、年龄 | 357 人 | 202 人 | 70 人 | 14 人 | 人 | 人 |
| 3、教育程度 | 424 人 | 186 人 | 33 人 | 人 | 人 | 人 |
| 4、职业 | 177 人 | 34 人 | 108 人 | 27 人 | 268 人 | 29 人 |
| 5、收入情况 | 115 人 | 165 人 | 26 人 | 7 人 | 11 人 | 319 人 |

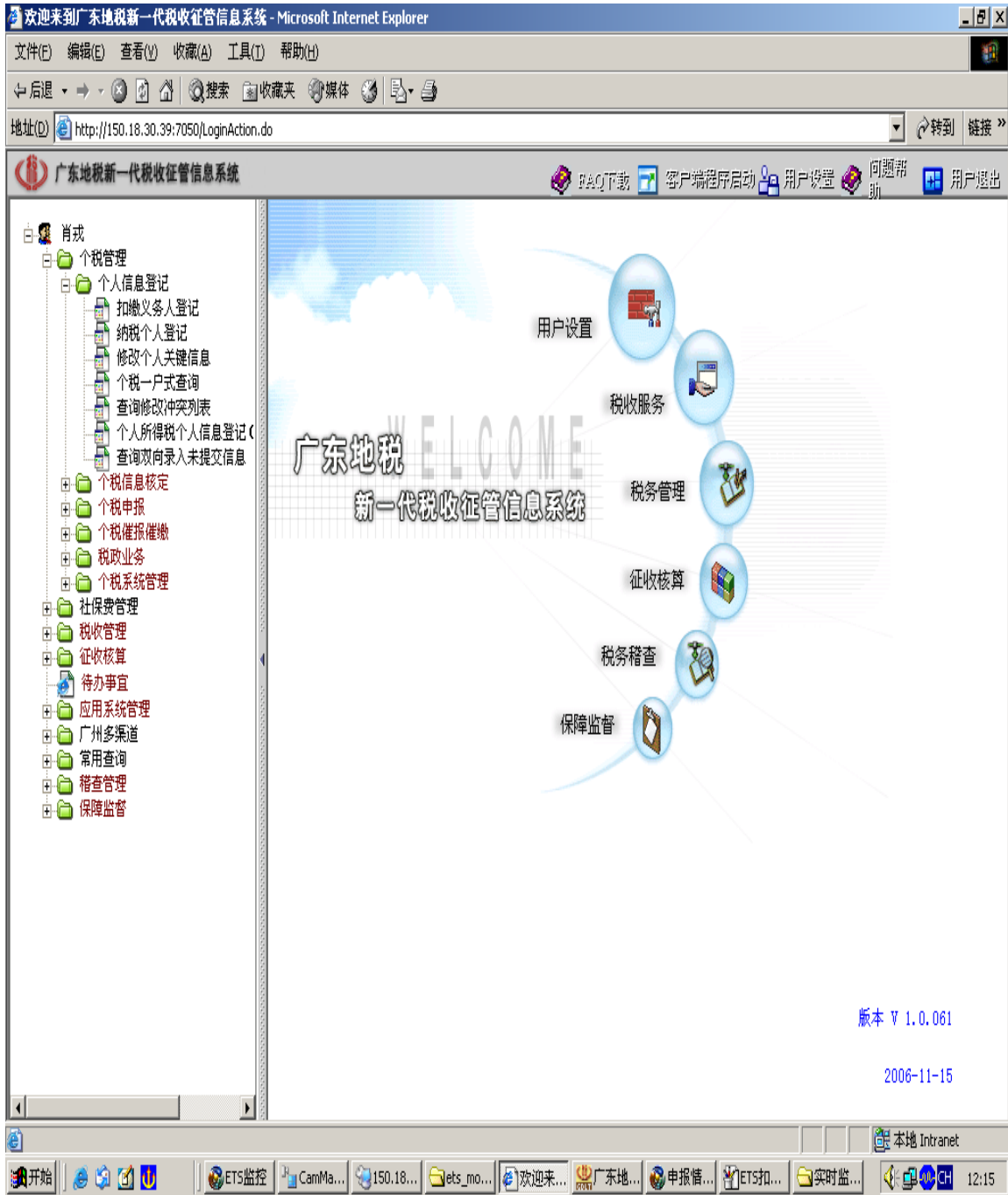
第二部分

| 题号 | A | 比例 | B | 比例 | C | 比例 | D | 比例 | E | 比例 | |
|----|-----|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|-------|
| 1 | 6 | 0.93% | 171 | 26.60% | 416 | 64.70% | 50 | 7.78% | | | |
| 2 | 1 | 0.16% | 54 | 8.40% | 219 | 34.60% | 369 | 57.39% | | | |
| 3 | 37 | 5.75% | 143 | 22.24% | 370 | 57.54% | 93 | 14.46% | | | |
| 4 | 463 | 72% | 54 | 8.40% | 103 | 16.02% | 23 | 3.58% | | | |
| 5 | 1) | 2 | 0.31% | 68 | 10.58% | 49 | 7.62% | 516 | 80.25% | 8 | 1.24% |
| | 2) | 15 | 2.33% | 74 | 11.51% | 106 | 16.49% | 445 | 69.21% | 3 | 0.47 |
| | 3) | 20 | 3.11% | 72 | 11.20% | 120 | 18.66% | 429 | 66.72% | 2 | 0.31 |
| | 4) | 143 | 22.24% | 380 | 59.10% | 53 | 8.24% | 58 | 9.02% | 9 | 1.40% |
| | 5) | 12 | 1.87% | 80 | 12.44% | 105 | 16.33% | 446 | 69.36% | | |
| 6 | 49 | 7.62% | 60 | 9.33% | 230 | 35.77% | 304 | 47.28% | | | |
| 7 | 342 | 53.19% | 301 | 46.81% | | 0% | | 0% | | | |
| 8 | 228 | 35.46% | 415 | 64.54% | | 0% | | 0% | | | |
| 9 | 14 | 2.18% | 464 | 72.16% | 165 | 25.66% | | 0% | | | |
| 10 | 278 | 43.24% | 241 | 37.48% | 420 | 65.32% | 413 | 64.23% | 341 | 53.03% | |

调查样本说明：

调查共 643 人。包括广州、潮州、惠州、梅州、佛山、顺德、云浮、茂名、韶关等 10 城市，覆盖广东的珠三角、粤东、粤西和粤北山区，有公务员、公司白领、教师、学生、事业单位人员以及公司经理人等。

附录 4 广东地税新一代税收征管信息系统
(个人所得税信息管理系统)



附录 5 广东地税税收实时监控

ETS监控

ETS扣税情况实时监控

税务机关: 广东省地方税务局 查询起始时间: 2006-11-15 00:00 [查询] [停止]

| | | | | | | | | | |
|----------|----------------|----|---------------|----|---------------|----|------------|----|---------------|
| 申报笔数: 总数 | 32555 | 上门 | 7794 | 电子 | 2449 | 电话 | 999 | 其他 | 21313 |
| 扣税成功金额 | 158,243,760.44 | 上门 | 48,336,000.65 | 电子 | 49,228,746.72 | 电话 | 368,955.38 | 其他 | 60,310,057.61 |
| 申报户数: 总数 | 21912 | | | | | | | | |

| 缴款流水号 | 征收机关 | 申报方式 | 纳税人编码 | 纳税人名称 | 金额 | 行种类 | 返回码 | 录入时间 | 操作员 |
|-------|------------------|------------|------------|---------------|---------------|------------|------------------|---------------------|-------------|
| 32531 | 3200611122851944 | 中山地税市本级 | 简易申报 | 4420001155198 | 中山市沙溪镇群英美食店 | 552.43 | 农行 3001 帐户余额不足 | 2006-11-15 10:39:32 | 4420000249 |
| 32532 | 3200611122851901 | 珠海市中心预算收入 | 网络申报 (Int) | 04010510765 | 江原技术(珠海)有限公 | 1,388.66 | 中行 0000 成功 | 2006-11-15 10:39:32 | 4440400090 |
| 32533 | 3200611122851062 | 广州番禺地税局 | 直接(上门)申 | *81090216 | 广州市番禺龙桥机电装 | 0.01 | 农行 0000 成功 | 2006-11-15 10:37:32 | 44401130111 |
| 32534 | 3200611122851956 | 珠海斗门区预算收入 | 直接(上门)申 | 04010480507 | 珠海华影数码印刷企业 | 283.80 | 农行 0000 成功 | 2006-11-15 10:39:32 | 44404210131 |
| 32535 | 3200611122851922 | 江门市江海区地税局 | 直接(上门)申 | 07000018893 | 江门市志力贸易有限公司 | 6,003.28 | 广发行 0000 成功 | 2006-11-15 10:39:32 | 44407040085 |
| 32536 | 3200611122851928 | 坡头区地方税务局 | 简易申报 | 08041090184 | 龙头百氏车修厂 | 78.00 | 村信用社 3001 帐户余额不足 | 2006-11-15 10:39:32 | 44406040036 |
| 32537 | 3200611122851950 | 佛山市禅城区地税局 | 简易申报 | 08033009194 | 佛山市石湾区好时光数 | 40.00 | 农行 3002 帐户不存在 | 2006-11-15 10:39:32 | 44406041305 |
| 32538 | 3200611122851961 | 广州花都地税局 | 电子申报(专) | 743568636 | 广东电网公司广州花都 | 255,736.72 | 工行 0000 成功 | 2006-11-15 10:39:32 | 44400009999 |
| 32539 | 3200611122851965 | 珠海斗门区预算收入 | 网络申报 (Int) | 04101101898 | 珠海斗门田洋贸易有 | 3,585.60 | 市商行 0000 成功 | 2006-11-15 10:39:32 | 4440400090 |
| 32540 | 3200611122851962 | 广州市荔湾区地方税务 | 电子申报(专) | 714276543 | 广州市邑伟货运代办服 | 812.90 | 市商行 0000 成功 | 2006-11-15 10:39:32 | 44400009999 |
| 32541 | 3200611122851934 | 广州市越秀区地方税务 | 电话申报 | 4401045013308 | 广州市越秀区金茂绿电 | 219.60 | 建行 0000 成功 | 2006-11-15 10:39:32 | 44400009999 |
| 32542 | 3200611122851968 | 广州市荔湾区地方税务 | 电子申报(专) | 718110479 | 广州市荔湾体育发展有 | 1,098.30 | 工行 0000 成功 | 2006-11-15 10:39:32 | 44400009999 |
| 32543 | 3200611122851964 | 广州市白云区地方税务 | 电子申报(专) | 753458641 | 广州市白云区光健科技 | 475.73 | 村信用社 0000 成功 | 2006-11-15 10:39:32 | 44400009999 |
| 32544 | 3200611122851966 | 中山地税市本级 | 直接(上门)申 | 4420001001207 | 中山铜合力仓储设施 | 420.00 | 中行 0000 成功 | 2006-11-15 10:39:32 | 44200000459 |
| 32545 | 3200611122851958 | 潮安地税局 | 直接(上门)申 | 51211700083 | 潮安县星晨食品有限公司 | 1,656.00 | 工行 0000 成功 | 2006-11-15 10:39:32 | 44451210063 |
| 32546 | 3200611122851949 | 广州花都地税局 | 直接(上门)申 | *00416436 | 广州市花都赤泥志聪土 | 23.70 | 建行 0000 成功 | 2006-11-15 10:39:32 | 44401144006 |
| 32547 | 3200611122851927 | 佛山市禅城区地税局 | e税通申报 | 08100007893 | 佛山市理想装饰工程有限公司 | 15.00 | 建行 3802 银行主机系统 | 2006-11-15 10:39:32 | 44406041305 |
| 32548 | 3200611122851957 | 中山地税市本级 | 网络申报 (Int) | 4420000201174 | 中山市古镇中赫建材贸易 | 352.00 | 交行 0000 成功 | 2006-11-15 10:39:32 | 44200000521 |
| 32549 | 3200611122851975 | 潮州地税开发区分局 | 简易申报 | 51131340148 | 张献华 | 208.50 | 建行 3001 帐户余额不足 | 2006-11-15 10:39:32 | 44451970018 |
| 32550 | 3200611122851925 | 开平市地税局 | 简易申报 | 4407839001191 | 麦丽庆 | 109.34 | 农行 3001 帐户余额不足 | 2006-11-15 10:39:32 | 44407830010 |
| 32551 | 3200611122851947 | 开平市地税局 | 简易申报 | 07830173585 | 张美珍 | 24.75 | 村信用社 3001 帐户余额不足 | 2006-11-15 10:39:32 | 44407830057 |
| 32552 | 3200611122851963 | 广州花都地税局 | 电子申报(专) | 737184190 | 广州市花都区旭升铸造 | 610.43 | 村信用社 3001 帐户余额不足 | 2006-11-15 10:39:32 | 44400009999 |
| 32553 | 3200611122851955 | 增城市地税局 | 直接(上门)申 | 4401835009048 | 广州市增城德城注塑加 | 3,613.40 | 中行 3007 帐户未与银行 | 2006-11-15 10:39:32 | 44401830161 |
| 32554 | 3200611122851941 | 江门市蓬江区地税局 | 直接(上门)申 | 07000014661 | 江门中航集团有限公司 | 4,606.34 | 广发行 0000 成功 | 2006-11-15 10:39:32 | 44407030156 |
| 32555 | 3200611122851981 | 广州市荔湾区地方税务 | 电子申报(专) | 4401030000340 | 广州永元电力科技有限 | 357.10 | 民生银行 0000 成功 | 2006-11-15 10:39:32 | 44400009999 |

共检索出 3 / UU 条记录 2006-11-13 12:14:04

开始 ETS监控 CamMa... 150.18... ets_mo... 欢迎来... 广东地... 申报情... 申报情... 实时监... 12:14

参考文献

中文版参考文献(含书籍、期刊文章、学位论文、年鉴等)：

1. 邓小平：《邓小平文选》，第三卷，北京，人民出版社，1993年。
2. 孙翊刚，陈光焱：《中国赋税史》，北京，中国税务出版社，2006年。
3. 郑仲兵，孟繁华，周士元：《中国古代赋税史料辑要》(言论篇上、下册)北京，中国税务出版社，2004年。
4. 郑仲兵，孟繁华，周士元：《中国古代赋税史料辑要》(纪事篇上、下册)北京，中国税务出版社，2003年。
5. 翁礼华：《古今中外话财政》，北京，经济科学出版社，2002年。
6. 袁振宇，朱青，何乘才，高培勇：《税收经济学》，北京，中国人民大学出版社，1999年。
7. 王传伦，高培勇：《当代西方财政经济理论》(下册)，北京，商务印书馆，1995年。
8. 陈共：《财政学》，北京，中国人民大学出版社，2000年。
9. 邓子基，邱华炳：《财政学》，北京，高等教育出版社，2001年。
10. 高培勇，崔军：《公共部门经济学》(修订版)，北京，中国人民大学出版社，2004年。
11. 高培勇，杨之刚，夏杰长：《中国财政经济理论前沿(4)》，北京，社会科学文献出版社，2005年。
12. 贾康，高培勇，刘佐：《中国财税论坛2003》，北京，中国财政经济出版社，2004年。
13. 代鹏：《公共经济学导论》+《公共经济学导论：背景与案例》，中国人民大学出版社，2003年。
14. 代鹏：《经济增长的革命》，经济科学出版社，2002年。
15. 於鼎丞：《税收制度与经济发展》，北京，经济科学出版社，2005年。
16. 安体富，孙玉栋：《中国税收负担与税收政策研究》，北京，中国税务出版社，2006年。

17. 安体富, 王海勇:《当前中国税制改革研究》, 北京, 中国税务出版社, 2006年。
18. 解学智:《所得课税论》, 沈阳, 辽宁人民出版社, 1992年。
19. 杨益民:《中国税收政策前沿问题研究》(第三辑), 北京, 中国税务出版社, 2002年。
20. 金人庆:《中国当代税收要论》, 北京, 人民出版社, 2002年。
21. 李本贵:《调节个人收入分配的税收政策研究》, 北京, 中国税务出版社, 2004年。
22. 钱晟:《税收负担经济分析》, 北京, 中国人民大学出版社, 2000年。
23. 许建国:《中国经济发展中的税收政策》, 北京, 中国财政经济出版社, 1998年。
24. 岳树民:《中国税制优化的理论分析》, 北京, 中国人民大学出版社, 2003年。
25. 孙玉栋:《中国税收负担研究》, 北京, 中国人民大学出版社, 2006年。
26. 邓远军:《中国所得课税管理研究》, 北京, 中国财政经济出版社, 2006年。
27. 汪孝德, 尹音频, 刘蓉:《中国税制模式设计、预测与运行研究》, 成都, 西南财经大学出版社, 2000年。
28. 刘佐, 刘铁英:《中国税制》, 北京, 中国税务出版社, 2006年。
29. 刘佐, 靳东升:《中国所得税》, 北京, 民主与建设出版社, 2005年。
30. 夏琛珂:《所得税的历史分析和比较研究》, 大连, 东北财经大学出版社, 2003年。
31. 王晓刚, 王则柯:《美国税制》, 北京, 中国经济出版社, 1999年。
32. 宋延康:《中国税收管理体制的制度研究》, 北京, 中国税务出版社, 2006年。
33. 赵惠敏:《所得课税理论创新与中国所得课税优化设计》, 北京, 中国财政经济出版社, 2002年。
34. 周广仁:《中国税收征管能力问题研究》, 北京, 中国税务出版社, 2006年。
35. 蔡秀云:《个人所得税制国际比较研究》, 北京, 中国财政经济出版社,

1996年。

36. 刘隆亨：《2005 财税法论坛》，北京，中国税务出版社，2006年。

37. 中国税务学会学术研究委员会：《完善个人所得税问题》，北京，中国税务出版社，2003年。

38. 国家税务总局政策法规司：《中国税收政策前沿问题研究（第三辑）》，北京，中国税务出版社，2006年。

39. 国家税务总局税收科研所，中国改革开放论坛，法国埃克斯—马赛法律，经济和科学大学：《中欧所得税比较研究》，北京，中国税务出版社，1999年。

40. 各国税制比较研究课题组：《个人所得税制国际比较》，北京，中国财政经济出版社，1996年。

41. 国家税务总局信息中心：《2005年综合征管数据处理报告》，北京，中国税务出版社，2006年。

42. 中国税务学会学术研究委员会：《宏观经济调控和税收政策研究》，北京，中国税务出版社，2006年。

43. 中国税务学会学术研究委员会：《税收信息化研究》，北京，中国税务出版社，2006年。

44. 国家税务总局：《税源监控管理及其数据应用分析》，北京，中国税务出版社，2006年。

45. 国家统计局国民经济综合统计司：《新中国五十年统计资料汇编》，北京，中国统计出版社，2005年。

46. 安体富，王海勇：《公平优先、兼顾效率：税收理念的转变及政策调整》，载《涉外税务》，2005年，第9期。

47. 杨斌：《不能用西方最优税收理论指导我国的税制改革》，载《财政与税务》，2005年，第8期。

48. 谢旭人：《认真贯彻十六届五中全会精神 努力做好十一五时期的税收工作》，载《中国税务》，2006年，第1期。

49. 董再平：《我国个人所得税制的功能定位和发展完善》，载《税务与经济》，2005年，第4期。

50. 王宪瑞，万伟平，蒋军民：《新税制模式下个人所得税税率的实证研究和个案设计》，载《涉外税务》，2005年，第3期。

51. 靳东升：《个人所得税的改革与完善要实现税收公平》，载《财政与税务》，2005年，第9期。
52. 温海滢：《税制改革的路径依赖分析》，载《财政与税务》，2005年，第10期。
53. 楼继伟：《稳步推进个税改革》，载《财政与税务》，2005年，第10期。
54. 邓力平：《浅谈“和谐导向型”的税制改革》，载《涉外税务》，2005年，第6期。
55. 郭庆旺，匡小平：《最优课税理论及对我国税制建设的启示》，载《财政与税务》，2001年，第9期。
56. 荆霞，岳树民：《调整个税税率优于提高扣除标准》，载《财政与税务》，2005年，第11期。
57. 沈彤：《试述当前个人所得税征收管理的信息化发展方向》，载《税收研究》，2004年，第4期。
58. 汤贡亮：《改革与完善个人所得税》，载《中国税务》，2004年，第4期。
59. 郭庆旺，吕冰洋：《十年来税制运行的基本特征分析》，载《中国税务》，2004年，第11期。
60. 刘威威：《个税带您走入美丽新世界》，载《中国税务》，2004年，第4期。
61. 孙一冰：《个税缴纳心态实录》，载《中国税务》，2004年，第4期。
62. 陈双专：《个税改革 专家视点》，载《中国税务》，2005年，第11期。
63. 匡小平，肖建华，林颖：《个人所得税制优化与创新管理》，载《税务研究》，2004年，第11期。
64. 李斌：《建立个人所得税费用扣除体系的设想》，载《税务研究》，2004年，第11期。
65. 蔡德发，王曙光：《个人所得税模式转型及其相关问题的研究》，载《税务研究》，2004年，第11期。
66. 汤贡亮，陈守中：《个人所得税费用扣除标准调整的测算》，载《税务研究》，2004年，第11期。
67. 孙玉霞：《个人所得税征管中的信息非对称问题》，载《税务研究》，2003年，第4期。

68. 张斌：《税收制度与收入再分配》，载《税务研究》，2006年，第8期。
69. 崔兴芳，樊勇，吕冰洋：《税收征管效率提高测算及对税收增长的影响》，《税务研究》，2006年，第4期。
70. 王长胜：《2005年：中国与世界经济报告》，社会科学文献出版社，2004年。
71. 汝信，陆学艺，李培林：《2005年：中国社会形势分析与预测》，北京，社会科学文献出版社，2004年。
72. 张成福，党秀云：《公共管理学》，北京，中国人民大学出版社，2001年。
73. 樊刚，王小鲁：《中国市场化指数——各地区市场化相对进程报告（2004年度报告）》，北京，经济科学出版社，2004年。
74. 王梦奎：《中国中长期发展的重要问题 2006-2010》，北京，中国发展出版社，2005年。
75. 黄树森：《广东九章——经典大家为广东说了什么》，广州，广东人民出版社，2006年。
76. 李建军：《我国个人所得税的完善研究》，2005年，武汉大学硕士论文。
77. 王超慧：《试论个人所得税政策取向及改革方向》，2005年，东北财经大学硕士论文。
78. 马新慧：《个人所得税比较研究——以澳大利亚与中国为样本》，2004年，东北财经大学硕士论文。
79. 赵恒：《个人所得税论》，2003年，东北财经大学博士论文。
80. 相关年度《中国税务年鉴》、《中国统计年鉴》等。

中译版参考文献：

1. [德]马克思，恩格斯：《马克思恩格斯全集》，第7卷，北京，人民出版社，1965年。
2. [德]马克思，恩格斯：《马克思恩格斯选集》，第4卷，北京，人民出版社，1996年。

3. [英]约翰·梅纳德·凯恩斯：《就业、利息和货币通论》，北京，商务印书馆，1999年。
4. [法]雅克·勒卡荣，克里斯安·莫里松：《收入政策》，北京，商务印书馆，1998年。
5. [美]Roger LeRoy Miller等：《公共议题经济学》，台北，智胜文化事业有限公司，2006年。
6. [美]保罗·萨缪尔森，威廉·诺德豪斯：《经济学》（十七版），北京，人民邮电出版社，2003年。
7. [美]多恩布什，费希尔，斯塔兹：《宏观经济学》（第七版），北京，中国人民大学出版社，1996年。
8. [英]锡德里克·桑福德：《成功税制改革的经验与问题 第3卷 税制改革的更为关键的问题》，北京，中国人民大学出版社，2001年。
9. [英]锡德里克·桑福德：《成功税制改革的经验与问题 第1卷 成功的税制改革》，北京，中国人民大学出版社，2001年。
10. [英]M.M.波斯坦，D.C.科尔曼：《剑桥欧洲经济史》（第八卷），北京，经济科学出版社，2004年。
11. [比]西尔文·R. F.普拉斯切特：《对所得的分类、综合及二元课税模式》，北京，中国财政经济出版社，1993年。
12. [美]高峻伊东（Takatoshi Ito），安恩·克鲁杰（Anne O. Krueger）：《税制改革的政治经济学》，北京，中国人民大学出版社，2003年。
13. [美]哈维·S.罗森（Harvey S. Rosen）：《财政学》（第六版），北京，中国人民大学出版社，2003年。
14. [美]哈尔·R.范里安：《微观经济学：现代观点》，上海，上海人民出版社，2003年。
15. [英]克莱夫·W.J.格兰杰（Clive W.J. Granger）：《经济学中的建模经验——设定与评价》，北京，中国人民大学出版社，2005年。
16. [德]柯武刚（Wolfgang Kasper），史漫飞（Manfred E. Streit）：《制度经济学·社会秩序与公共政策》，北京，商务印书馆，2004年。
17. [英]亚当·斯密：《国民财富的性质和原因的研究》（下卷），北京，商务印书馆，1974年。

18. [美]加里.S. 贝克尔 :《人类行为的经济分析》, 上海三联书店, 1995 年。

19. [美]曼昆 :《经济学原理》, 北京, 北京大学出版社, 1999 年。

英文版参考文献 :

1. Bradford, D.F., *Untangling the Income Tax*, Harvard University Press, 1986.

2. G. Fromm and P. Taubman, *Public Economic Theory and Policy* Macmillan, New York, 1973.

3. David N. Hymai, *Public Finance: A Contemporary Application of Theory to Policy*, the Dryden Press, 1990.

主要参考网站 :

1. 国家统计局网站 : <http://www.stats.gov.cn>

2. 国家税务总局网站 : <http://www.chinatax.gov.cn>

3. 信息产业部网站 : <http://www.mii.gov.cn>

4. 中国宏观经济信息网 : <http://www.macrochina.com.cn>

5. 中国税务信息网 : <http://www.chinesetax.net>

6. 中国网 : <http://www.china.com.cn>

7. 世界银行官方网站 : <http://www.worldbank.org>

后 记

经过8个多月的努力，论文终于付梓了。此刻感受最深的是，一是意味着为期两年的MPA学习生活行将结束，心中有很多的依恋和不舍；二是深感论文写作是一项劳心劳力的艰辛劳动，但可以学到知识，锻炼思维，更是一个磨练意志和提高素质的过程，同时也感到论文还有很多需要完善的地方。

两年前的春天，带着向往和感恩，来到了人民大学这所全国著名的高等学府；两年后的今天，自己不仅克服了在北方生活的困难和不适应，而且融入了学校的大家庭，深深地爱上这里的一草一木以及可亲可敬的老师同学们。细回想，为拥有这段学习磨炼的时光，见识这么多恩师和寒窗好友，建立纯洁深厚的友谊而倍感荣幸，欢欣鼓舞。两年的光阴，将定格为我人生最为美妙的一幕，所学所获所悟将励我从容前行，奔向未来。

能在工作之余重返校园学习充电，首先感谢的是人大和税务总局的领导。是领导的高瞻远瞩，才使我们有机会迈进人大MPA的殿堂。董克用、许光建院长等领导不仅给我们传道授业，而且情系MPA学子，在百忙中数次召集同学们开会听取意见和建议。许院长还经常深入同学当中，嘘寒问暖，和大家探讨学术问题。院领导崇高的为人处世的风范，永远值得我们敬仰和感激！

两年来，令我们倍感荣幸、印象最深的是，马蔡琛、毛寿龙、代鹏、孙玉栋、李青、张成福、张余文、崔军等（以姓氏笔画为序）一大批学识渊博、年轻有为的专家、学者给我们授课。老师旁征博引，讲解深入浅出，新颖内容，信息量大，让我们在享受中茅塞顿开，视野宽广，增长了知识。在记忆深处，老师不仅工作敬业，学术严谨，而且为人坦诚谦和，和蔼可亲，十分地关心和爱护MPA莘莘学子。一切难以言表，却让我们心中充满感激和敬佩。老师渊博的知识、崇高的人格魅力，是我们的荣幸和骄傲，永远值得我们学习和发扬！在此，我由衷地向各位老师表达最深的谢意和敬意！

我的导师代鹏副教授是一位年轻有为的学者，能师从代教授是我今生莫大的荣幸！他高深的学问、豁达的胸襟和敬业的精神，是我一生学习的榜样和楷模。曾记得代老师出差广州时，百忙中抽空看望和指导我。是老师耐心的指导、得力的帮助和温暖的鼓励，才使我知难而进，顺利完成论文写作。

也要感谢MPA教学管理办公室李静荣等老师。她们不仅为我们争取到在校栖身之地，而且精心安排我们课程和学习，还不远千里为我传真、打电话，予我关心、鼓励和帮助，使我在紧张的学习生活中度过愉快难忘的两年硕士生涯。

此外，感谢广东省地税局领导、我的家人和同学们。是省局及办公室领导的推荐和支持，是同事无私地承担我的工作，才使我有机会脱产读书。还要感

谢一大批亲密无间的同学们（由于篇幅有限无法一一命名），不仅大家相处融洽，而且从他们身上学到了很多的东西，都是值得我感谢和珍藏的。还有，感谢家人在后方默默鼓励支持我，使我安心读书，认真学习。

选择个人所得税作为论文选题，主要考虑到结合社会热点和实际工作，且研究具有较强的前瞻性。但也深感压力巨大，毕竟关于个人所得税国内外专家学者已研究得十分广泛而深入。而要在前人基础上实现突破，在有关数据资料缺乏情况下，难度显而易见。所幸的是，有导师、老师和同学同事的关心、鼓励和帮助，特别是崔军、孙玉栋、张余文、马蔡琛、李青等老师给我鼓励和点拨，自己坚定了信心，迎难而上，开启了这项于自己而言属于全新的挑战。

“梦里寻她百千度，那人却在灯火阑珊处。”为了按时完成论文写作，在家上班，初衷是白天写新闻，晚上写论文，结果由于种种原因白天黑夜都在写新闻，论文一再搁浅。回到学校，由于时间紧迫，白天黑夜都在写论文，经常还挑灯夜战，直至凌晨三更五更。为了找资料，自己见缝插针，翻遍单位图书室，而在学校图书馆，深感一张一卡通不够用而东借西借。为了找一个数字、一份资料不至于忘记，写了不知多少张小纸条。忘不了为避免电脑文档丢失，而至今在电子邮箱保存论文达110多篇次；更忘不了国庆期间，为把握时间，自己一个人关在家里苦思冥想写论文，而不能去探望在弥留之际的外祖母，至今为未能见上外祖母最后一眼而深感愧疚、悲伤和难过！

“衣带渐宽终不悔，为伊消得人憔悴。”有努力，就有回报。不敢说论文写得很好。但于自己而言已是一种进步和超越。开始至今，自己一直立足平和心态，把论文写作当作一种学习锻炼、探讨问题的过程。正因为如此，深感通过论文写作，逻辑思维得到了锻炼，增长了知识，开阔了视野，增强了能力，更重要的是磨练了意志，提高了个人素质。这也许是论文写作的最大收获之一吧。

然而，由于本人学识和时间有限，基层工作经验和文献资料缺乏，尽管作了很大的努力，但论文中的不足之处和不成熟的认识仍会存在。我恳望得到各位老师、专家和同学的批评和帮助，以提高我对理论和实践的认识水平。

“独上高楼，望尽天涯路。”一个学习的结束意味着新的学习的开始。带着MPA学习领悟到的公共管理理念（公共、民主、法治、效率和创新），带着老师的教诲和期待，还有单位领导以及家人的厚望，我深感自己需要学习、加强的东西很多，身上的担子很重。请各位老师、同学一如既往地关心、鼓励和帮助我。你们的关心将是我学习进步永恒的动力和源泉。

陈洋

2006年12月于人大红三楼