



十四五 个税要怎么征

向民生倾斜 拉住收入分配公平这辆大车

随着零工经济时代到来，生产经营所得和劳动所得越发难以明确区分，这给个税调整提出了新问题。与此同时，下调个税45%最高边际税率呼声由来已久，在留住人才和保证公平两方面如何权衡？未来五年，且看个税改革如何闯关夺隘！



漫画 张玉佳

中青报 中青网记者 张均斌

万亿元大税种的每个微小变动都会牵动公众的神经，这其中又以个人所得税获得的关注度最高。迄今为止，中国已经进行了七轮个税改革。

2018年，以新个税法的修订为标志，我国历史上第七轮个税改革拉开序幕，这也是历次个税改革中力度最大的一次。将个税免征额提高到5000元仅是小礼包，无论是首次引入综合计税模式还是添加六项专项附加扣除，对个人钱袋子的影响都比提高免征额重要得多。

从目前看，这轮改革的成效显著，纳税人满意度颇高。在两年时间里，这项改革让2.5亿人享受到减税红利，预估减税规模超过5000亿元。在十三五收官及十四五开局之年，大家想知道的是，这项改革如何继续和深化下去。

个税作为直接税，是调节收入分配的重要工具。而对于个人收入的调节，《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》（以下简称《建议》）指出，要完善再分配机制，加大税收、社保、转移支付等调节力度和精准性，合理调节过高收入，取缔非法收入。

财政部部长刘昆近期撰文指出，十四五时期将进一步完善综合与分类相结合的个人所得税制度。适时推进个人所得税改革修法，合理扩大纳入综合征税的所得范围，完善专项附加扣除项目，完善吸引境外高端人才政策体系。

北京国家会计学院财税政策与应用研究所所长、教授李旭红对照了《建议》和刘昆文章中关于个税的表述，她认为，十四五期间，个税改革会服务于整体税制结构调整，推动科学公平的现代税收制度体系进一步完善和发展。重点已经不再是大规模减税，而是让税制更加公平。

经营所得或率先纳入综合所得

第七轮个税改革首重“公平”，这从个税中首次引入综合计税模式就能看出来。

2019年以前，我国的个税采取分类征收模式，即不同类别的收入，适用的税率、扣除标准等不同，这使得不同类别收入个税负担不同，有悖于公平原则。因此国际上采用分类征收单一模式的国家极少。

为改变这一现状，财税部门对税制进行了重塑，即将以工资薪金、劳务报酬、特许权使用费、稿酬统一为综合所得，采取统一的超额累进税率，确保这四项收入适用相同的税率，而非此前不同的税率，这体现了公平性。

李旭红对此评价很高，她说，该模式将纳税人综合负担水平纳入考虑范围，促进了不同类别收入间个税负担的平衡，有效降低纳税人的综合税负水平，是税收公平原则的一次有效实践。

而由于综合计税对征管能力和税收遵从度有较高要求，在初步阶段，改革仍将具有易征管、不易转嫁或避税等特征的工资薪金等四项收入先行纳入综合所得范

围，对经营所得，利息、股息、红利所得，财产租赁所得，财产转让所得，偶然所得等，仍采用分类征收方式，按照规定分别计算个人所得税。由此，我国初步建立了综合与分类相结合的个税体制。

这是为了改革的平稳过渡。山东大学财政系主任、中国税务学会理事李华说，考虑到公平性，综合所得必然是要继续扩围的，但这是一个逐步推进的过程。现在这种“小综合”实际是在征收征管和税制公平中作了一个权衡。

刘昆文章中“合理扩大纳入综合征税的所得范围”的表态，意味着十四五期间，这项改革将继续完善下去，而经营所得被认为是最有可能率先被纳入综合所得计税的。

工资薪金、劳动报酬等四项统一为综合所得主要是考虑这些都是劳动所得，性质相近，而经营所得从原理上来说也是和劳动所得相近的。李华打了个比方：个人被单位雇佣取得工资薪金，经营所得相当于自己雇佣自己。

经营所得种类比较广泛，包括个体工商户从事生产、经营活动所得，个人独资企业投资人、合伙企业的个人合伙人来源于境内注册的个人独资企业、合伙企业生产、经营的所得；个人对企业、事业单位承包经营、承租经营以及转包、转租取得的所得等。

中国财政科学研究院研究员梁季认为，随着零工经济时代到来，生产经营所得和劳动所得越发难以明确区分，所以有必要将其纳入综合计征。而从计税模式上，经营所得也与综合所得相近，两者目前都适用累进税率，并入综合计征范围也相对较为容易。

唯一的困难是两者税率的不同。综合所得应纳税所得额是收入减除6万元免征额、专项扣除、专项附加扣除等余额，然后适用3%、45%总计7档超额累进税率；经营所得应纳税所得额是收入总额减除成本、费用以及损失后的余额，适用5%、35%共5档超额累进税率。

有人建议，未来可以考虑适当下调综合所得45%最高边际税率。

统筹考虑税率水平

事实上，下调个税45%最高边际税率的呼声由来已久。

2018年8月31日，十三届全国人大常委会第五次会议举行了闭幕会，这次会上通过了3部法律，分别是电子商务法、土壤污染防治法和新修订的个人所得税法。

随后，全国人大常委会办公厅在人民大会堂举行3部法律的专题新闻发布会，现场的记者们一共问了12个问题，和个税相关的有8个。有记者提问：目前45%的边际税率是否应该有一定的下调，在接下来的税制改革中，是否会根据实际情况有所变化？

财政部税政司司长王建凡回答：45%的税率，这个问题还是要综合地看。新税法出台了组合性的措施为纳税人减负，所以适用45%税率的这些人同样也有减税。

但他同时指出，我国收入分配差距较

大的现象仍比较突出，因此个人所得税的税率结构的设计，包括最高边际税率的设计，还是要兼顾到调节收入分配的要求。下一步随着征管和配套条件的不断改善，这都会统筹考虑。

长期以来，不少学者建议适度下调45%最高边际税率。华夏供给经济学研究院院长、财政部原财政科学研究所所长贾康认为，这个税负水平无疑调节了高收入，但企业单位却面临着稳定高端人才队伍的困难。

高端人才会用脚投票，国内个税高，他们就会被境外的公司拉跑。贾康说，这给市场造成了巨大压力，因此，2019年以来，我国对包括粤港澳大湾区、上海自贸区临港片区、海南自贸港等地的高端人才或紧缺人才，出台了个税优惠措施，降低相关人才个税税负。

刘昆的文章并未提及十四五期间是否考虑下调个税最高边际税率的问题，但学者们普遍认为，完善吸引境外高端人才政策体系事实上就会涉及这一点，只是适用范围和调整幅度大小的问题。

从国际上来看，个税的最高边际税率普遍在30%、35%左右，我们明显还有降低的空间，更在现实生活中感受到了其迫切性。贾康呼吁，有关部门应该赶快考虑跟踪分析实际运行的情况，有必要的及时跟进一些缓解矛盾的措施，如果个税能启动新一轮的改革，降低最高边际税率和适当扩大综合征税范围、纳入一些非劳动所得应该结合起来。

向民生倾斜

这个轮个税改革中最贴近民生的举措是引入子女教育、继续教育、大病医疗、住房贷款利息或住房租金以及赡养老人等六项专项附加扣除政策。此举考虑了个人或家庭实际支出负担不同，给予相应的抵税金额，让个税体制更加公平。

李旭红认为六项专项附加扣除政策体现了税收政策向民生领域倾斜的特点，有利于合理减轻纳税人的整体负担，有效保证税制改革落到实处，惠及民生，提高税制的公平性。

中国政法大学税法法研究中心主任施正文对此也很推崇，他说，六项专项附加扣除政策设计时考虑了横向的公平，进步是很大的。这是属于对生计费用扣除的范畴，生计费用体现了对民生的保障。

目前，除了允许个人大病医疗在8万元限额内据实扣除，其余5项专项附加扣

除均采用定额扣除，比如每个子女教育扣除标准为每月1000元，住房贷款利息也为每月1000元，（独生子女）赡养老人扣除标准为每月2000元。

施正文告诉中青报 中青网记者，目前这种定额的扣除方式一方面是基于征管简便的考虑，另一方面也考虑了财政的承受能力。但问题也很明显，无法真实准确地反映纳税人在某项生计费用支出的具体数额，会在一定程度上造成不公平。

刘昆对此表态，下一步要完善专项附加扣除项目，这意味着专项附加扣除将进一步改革。此前，财政部副部长程丽华表示，根据教育、住房、医疗、养老等民生支出变化情况，个税专项附加扣除暂行办法在执行过程中还将进行动态调整。

施正文认为，下一步完善专项附加扣除主要是扣除标准动态调整，进一步帮助个人和家庭减负。比如，扣除内容上考虑得更全面，扣除方式上更科学，扣除标准上更贴近实际支出的数额。

梁季建议，可以考虑房贷利息的据实扣除，因为房贷利息有真实数据，纳税人和征管机构都可以取得，这个可操作性更强。还有完善二孩扣除政策，鼓励生育，缓解人口老龄化问题。

目前，专项附加扣除项目主要惠及年轻纳税人群体。李旭红做了很多相关的研究，她表示，专项附加扣除政策对民生很重要，下一步应该结合地区经济发展水平、家庭结构、实际负担等现实因素，制定适度差别化的扣除标准，并允许扣除标准随经济社会发展状况和宏观调控需要在合理范围内波动，统筹确定性与灵活性，兼顾公平与效率。

同时，综合考虑各纳税群体的税收特征，平衡不同纳税群体间的受惠差异，增加对于特殊群体和弱势群体的定向扣除项目，切实关照民生的方方面面，充分发挥个人所得税的再分配功能，进一步提高税收公平性，增进人民福祉。

做大个税蛋糕

中国社会科学院副院长、学部委员高培勇曾表示，十四五时期对直接税的改革很关键。我国优化现行税制结构就是要实现现代税收职能，即通过税收制度的安排实现公平正义，这依托于直接税的建设。

直接税是指税负不易转嫁，直接由纳税人承担的税收，例如所得税、财产税；间接税则指通过层层流通环节，税负最终由消费者承担的税收，如增值税、消费税等。二者的区别在于理论上能否转嫁，即负税人与纳税人是否一致。

施正文表示，我国十四五规划中关于税收改革这一方面，中心思想是要优化税制结构，建立更加科学、公平、规范的现代税收制度，进而更好地发挥税收在收入分配中的调节作用，更好地促进社会公平，促进共享发展，推进现代国家治理。

他认为，提高直接税比重，关键是深化个人所得税改革，既要进一步调整税率和完善费用扣除制度，也要整体上谋划提高个人所得税收入规模。

2019年，我国个人所得税收入10388亿元，占全国税收收入的比重是6.6%。从规模上看个税是万亿元的大税种，但从比例上看，个税仍是个小税种，让它去拉收入分配公平这辆大车还是有难度。李华说，只有做大个税，它才能真正发挥调节收入的作用。

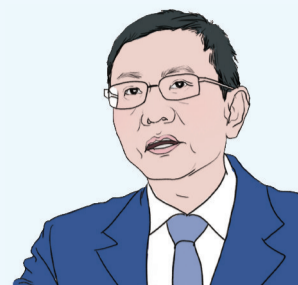
目前，个税在我国税收收入中所占比重和一些发达国家相比还比较低，财政部副部长程丽华此前曾表示，随着我国经济的发展，大家收入水平在提高，国家也采取了一系列的措施在改善收入分配的结构，将来会有越来越多的人有能力进入到个人所得税纳税者的行列，这也是发达国家走过来的一个经验，个人所得税对于税收的贡献今后可能还会有所上升。

她还说，随着改革的不断推进，我国会逐步地迈向一个规范的综合与分类相结合的个人所得税制，必将在筹集财政收入以及调节收入分配方面发挥更好的作用。

这是一个系统性的工程。对于个税的发展方向，贾康说，在中低收入人群中应该进一步降低税负，在中等收入群体中应该适当考虑不再增加税负，对真正高收入群体要加强征收，但也要注意把握积极性和公平性之间的平衡，消减现在高端收入调节方面所存在的明显的对劳动收入的税收歧视和过高的力度。

优化再分配关键是“提低控高”，在不断完善的过程中解决问题。《建议》中是这么说的：改善人民生活品质，提高社会建设水平。这一切的背后是“公平”，是民生。

漫说个税改革



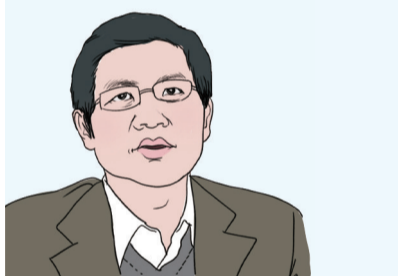
华夏供给经济学研究院院长贾康：下一轮个税改革，压低最高边际税率和适当扩大综合征税范围、纳入一些非劳动所得应该结合起来。



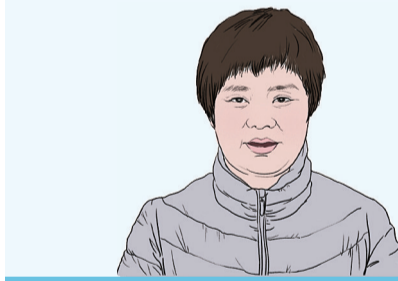
山东大学财政系主任李华：要做大个税蛋糕，让它去拉收入分配公平这辆大车。只有做大个税，它才能真正发挥调节收入的作用。



北京国家会计学院财税政策与应用研究所所长李旭红：十四五个税改革的重点已经不再是大规模减税，而是让税制更加公平。



中国政法大学税法法研究中心主任施正文：提高直接税比重，关键是深化个税改革，既要进一步调整税率和完善费用扣除制度，也要整体上谋划提高个税收入规模。



中国财政科学研究院研究员梁季：完善专项附加扣除可以考虑房贷利息的据实扣除，还有完善二孩扣除政策，鼓励生育，缓解人口老龄化问题。

文字 张均斌 漫画 张玉佳

个税改革如何增进人民福祉

要扩大专项附加扣除的覆盖范围，综合考虑不同收入纳税群体的税收特征，平衡不同纳税群体间的受惠差异，增加对于残障人士、老年人等特殊群体和弱势群体的定向扣除项目，切实关照民生的方方面面，充分发挥个人所得税的再分配功能，进一步提高税收公平性，增进人民福祉。

李旭红

个人所得税是我国直接税体系中的重要组成部分，个税的改革发展与我国现代税收体系的健全密切相关。十四五期间，《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》中明确提出，要完善现代税收制度，健全直接税体系，优化税制结构，提高直接税比重。

具体到个税改革，应该在以下几个方面进一步完善。

第一，适时推进个人所得税改革修法。

十四五时期提出直接税比重的要求，目前我国的直接税主要包括企业所得税和个人所得税两种，从现有的税收结构来看，企业所得税的占比大于个人所得税，但提高直接税的比重企业所得税的空间并不大；从国际比较去看，世界上大多数国家的税源结构中自然人的税收贡献度大于企业，并且根据2020年OECD成员国的税收数据去看，企业所得税的平均税率已降低至23.5%，低于我国现有的企业所得税法定税率。另一方面，近年来随着我国经济发展水平的不断提高，居民收入也在大幅增长，个人所得税的总量在不断提高，从2020年我国各税种的增幅去看，个人所得税的同比增幅是较其他税种更具税收贡献增长潜力的税种。因此，适时推进个人所得税改革修法，是落实十四五规划战略部署的举措。

第二，合理扩大纳入综合征税的所得范围。目前，我国综合征收的范围包括工资薪金、劳务报酬、特许权使用费、稿酬四大类，有利于平衡以劳动收入为主要来源的纳税人税负。但是，税制中仍存在

5种分类计征的税目，主要集中在资本利得项目，如财产转让所得、股息红利所得、财产租赁所得。十三五的改革成效实现了中低收入人群的减税，但也反映出来了资本利得与人力资本税负上的差异。十四五期间，合理扩大纳入综合征税的所得范围，进一步完善综合与分类相结合的个人所得税制度，可以平衡我国不同收入类型之间的税负水平，有利于调整我国的税制结构，健全直接税体系，促进现代税收制度的完善和发展。同时，扩大纳入综合征税的所得范围之后，如果能够适当降低税率水平及减少税率级次，将有助于减轻人力资本税负，激励人力资本积累，促进税制与高质量发展目标的相互协同，使人才与技术在此外期间经济中发挥更强大的优势。此外，关于经营所得，其主要适用于个人独资企业或个体工商户的征税，在所得的确认上充分考虑到企业经营的各项营业收入及成本、费用。个人所得税经营所得的构成与企业所得税的所得构成近似，仅是纳税

主体不一样，个人所得税经营所得的征税对象为不具有法人资格的个人独资企业或个体工商户。因此，假设将经营所得纳入综合所得的计税范围，则必须考虑到税基的衔接问题，尤其是作为投资者其经营所得、工资及分红在税基中的衔接问题。

第三，完善专项附加扣除项目。目前，专项附加扣除项目主要惠及年轻纳税人群体。在下一步个人所得税改革过程中，一是要调整并改进现有专项附加扣除项目的费用标准，结合地区经济发展水平、家庭结构、实际负担等现实因素，制定适度差别化的扣除标准，并允许扣除标准随经济社会发展状况和宏观调控需要在合理范围内波动，统筹确定性与灵活性，兼顾公平与效率；二是要扩大专项附加扣除的覆盖范围，综合考虑不同收入纳税群体的税收特征，平衡不同纳税群体间的受惠差异，增加对于残障人士、老年人等特殊群体和弱势群体的定向扣除项目，切实关照民生的方方面面，充分发挥个人所得税的再分配功能，进一步提高税收公平

性，增进人民福祉；三是在专项扣除中应进一步综合考虑个人与家庭因素的影响。

十三五的个税改革中专项附加扣除的多个项目已经考虑到了虽然以个人为单位去纳税，但是综合考虑家庭为单位去扣除，例如子女教育、赡养老人、大病医疗等均允许在家庭成员之间进行分摊。在我国的社会结构中，家庭扮演着重要的角色，通过家庭成员的互相帮扶分担了一部分社会的压力及困难，因此，在个人所得税的完善中应进一步考虑以个人为单位还是以家庭为单位计征的问题。

第四，完善吸引境外高端人才政策体系。人才是促进经济社会发展的重要基础，完善吸引境外高端人才的个税政策体系将对我国的发展具有积极作用。一方面，个税将进一步强化调节收入分配的作用，适当扩大人力资本费用扣除范围及力度，增强对于人力资本的减税优惠力度，构建公平合理的人力资本课税制度，激发创新活力，提高我国整体税制和税收环境对人才的吸引能力；另一方面，适当增加

对境外高端人才的个税优惠，通过合理降低税率、加大扣除范围、加快税收退还等多种方式和手段提高对高端人才的税收扶持力度，在国际人才市场中形成具有竞争力的吸引人才“强磁场”。此外，还应考虑境内外高端人才税收的公平性问题，充分调动境内外高端人才的积极性，结合国家发展战略，有导向性地重点地区和重点行业引流，为我国经济高质量发展提供人力支撑，不断服务于更高水平开放型经济新体制的需要，全面发挥税收对人力资本的激励作用。同时，还需要关注到，通过落实法定的形式给予人才税收优惠激励会通过财政返还的方式更好，因为后者有可能会引致地方财力竞争，加剧了地方财政收入差距产生的虹吸效应。

第五，强化税收收入分配功能。十四五期间，通过调整累进税率级距和边际税率、扩大综合收入范围、完善并扩充专项附加扣除项目、对捐赠支出给予更多政策倾斜等方式，完善居民个人收入分配调节税制，促进税制改革向横向公平和纵向公平目标继续迈进。同时，提高税收征管水平，建立健全个人收入信息系统，清理“灰色收入”，严厉打击税收违法行，确保个税“应收尽收”，进一步提升征管效能及税收便利度。

（作者系北京国家会计学院财税政策与应用研究所所长、教授）