

个人所得税税前扣除的概念厘清与制度完善

——以混合所得税制改革为背景

蒋 遐 维^{*}

摘要:个人所得税应纳税所得额依据收入额减除法定扣除额计算而得,其中计算的关键是个人所得税法如何规定征税时可以减除的扣除项目及其扣除标准。2018年《中华人民共和国个人所得税法》的修订,实现了个人所得税制由分类所得税制转向综合与分类相结合的混合所得税制。长期以来,因税前扣除的概念存在认识偏差,税前扣除制度虽几经修改,但收效甚微。在混合所得税制下,厘清税前扣除的定义及性质是讨论个人所得税制度完善的先决条件。无论是“起征点”还是“免征额”,都无法准确界定混合所得税制下税前扣除项目的内容。混合所得税制下的税前扣除项目呈现多维度、多环节的特征,包括一般性标准扣除、政策性专项扣除和差异性列举扣除。未来完善个人所得税税前扣除制度的基本思路应是:允许纳税人据实申报可扣除费用,并由纳税人选择适用固定额度的标准性扣除或据实申报的差异性扣除,以避免扣除制度间内容重复和性质重叠的问题;扩大税前扣除的适用范围,以提升税法公平性;增加税前扣除单位可选择性,以体现量能负担原则。

关键词:个人所得税 混合所得税制 税前扣除 标准扣除 专项扣除 列举扣除

一、问题的提出

《中华人民共和国个人所得税法》(以下简称《个人所得税法》)于2018年8月进行了大规模修订。此次修订,将个人所得税的税制模式从分类所得税制改为分类与综合相结合的混合所得税制(以下简称混合所得税制)。混合所得税制的建立为税前扣除制度改革奠定了基础,税前扣除制度由以往单一的定额定率的扣除模式转化为多环节多维度的扣除模式,加入了考虑个人实际税负能力的专项附加扣除,提升了个人所得税的公平性。

税前扣除是个人所得税税基确定的重要因素,是个人所得税法的核心制度。当下,学界对税前扣除的研究多集中于几个方面:一是探讨如何确定税前扣除的项目及标准,有学者认为生计支出的扣除应考虑个人效用函数的不同而增加一些特殊项目的扣除;^①有学者则认为费用扣除标准不仅应考虑

^{*} 北京大学法学院博士研究生

^① 参见郝春虹:《税收纵向公平原则与个人所得税制度优化》,《财贸研究》2003年第6期。

人均的消费支出,还应区分个人在区域、家庭中纳税能力的差异。^① 二是研究税前扣除与累进性及收入分配效应的关系,如有学者指出仅靠提高工薪所得免征额的做法无法提升个人所得税整体的累进性;^②另有学者提出免征额的提高从总体上恶化了个人所得税的收入分配效应。^③ 三是对税前扣除制度修改提出具体建议,如有学者认为扣除费用应分为成本费用、生计费用和特殊政策费用,且生计扣除应当摒弃“一刀切”的定额或定率扣除方式而采用据实扣除法;^④还有学者建议我国个人所得税免征额制度的修改可以借鉴美国个人所得税标准化与差异化相结合的扣除方法。^⑤

通过文献梳理,不难看出,当前对税前扣除进行研究的文献在概念运用上较为混乱,有学者认为在讨论个人所得税的计税扣除时存在混淆“免征额”和“起征点”概念的现象,强调厘清概念的重要性;^⑥另有学者统计了个人所得税开征以来文献中相关概念的使用情况,指出“免征额”和“起征点”概念混淆的现象严重。^⑦ 尽管如此,税前扣除制度相关概念的混淆情况依旧严重,“起征点”“免征额”“费用扣除”“生计扣除”“工资薪金税前扣除”等是专业文章、政府文件及新闻报道中描述税前扣除制度的常见用词。不同概念的含义不尽相同,随意混用会造成公众对这一制度的认知混乱,学术研究中需要选取一个固定的概念来定义税前扣除以保证研究的准确和严谨。

以往有关税前扣除制度概念的研究只强调概念区分的重要性,并未明确界定《个人所得税法》中规定的税前扣除的概念和项目内容。此次税制转型促使税基确定方式大规模调整,根本性改革了税前扣除制度,在此背景下应如何定义和理解我国现行税前扣除制度尤为重要。概念的厘清是在现行税制下进行具体制度研究的基本前提,只有明确现行个人所得税法中“税前扣除”的概念和性质,才能探讨制度改革进程中存在的问题,并对税前扣除制度进行深入准确的研究,为《个人所得税法》未来进一步的发展完善提供思路和建议。

二、我国混合所得税制改革与税前扣除概念的厘清

(一)个人所得税制模式的主要类型

个人所得税制是指个人所得税征收的模式或类型。综合来看,目前个人所得税制主要可分为3类:分类所得税制、综合所得税制和混合所得税制。^⑧

① 参见刘剑文:《对个税工资薪金所得费用扣除标准的反思与展望——以人权保障为视角》,《国际税收》2009年第1期。

② 参见岳树民、卢艺、岳希明:《免征额变动对个人所得税累进性的影响》,《财贸经济》2011年第2期。

③ 参见徐建炜:《个人所得税改善中国收入分配了吗——基于对1997年—2011年微观数据的动态评估》,《中国社会科学》2013年第6期。

④ 参见施正文:《分配正义与个人所得税法改革》,《中国法学》2011年第5期。

⑤ 参见曹桂全:《美国个人所得税免征额制度及其对我国的启示》,《经济社会体制比较》2017年第4期。

⑥ 参见潘明星:《改革个人所得税免征额之我见》,《税务研究》2005年第11期。

⑦ 参见纪益成、吴思婷、李亚东:《“免征额”与“起征点”:概念的混淆、扭曲和误用》,《现代财经(天津财经大学学报)》2018年第1期。

⑧ 有的国家实行单一税制和二元税制,我国也不乏学者研究并主张这两种税制,认为其或可成为我国税制改革的方向。参见朱为群、陶瑞翠:《当代世界各国单一税改革的特征分析》,《审计与经济研究》2016年第3期;卢艺:《从国外二元所得税制的经验看我国个人所得税课税模式选择》,《税务研究》2010年第6期。笔者认为,单一税制和二元税制仅在税基确定方式和税率适用上存在一定的特殊性,本质上也可归入3种主要所得税制的类型之中,文中不再将其单列讨论。

分类所得税制,是就不同类型的所得分别征税。^①将个人收入按来源和性质进行分类,不同所得类型适用相应的扣除和税率分别计税课征,不同所得类型可以适用不同的征管方式。分类所得税制模式下税收计算相对简单,对征管成本和能力要求不高,便于从所得源头进行管控,保障国家税收筹集财政收入职能的实现。随着经济发展和社会进步,分类所得税制的弊端日益凸显。首先,收入来源的多样化使得所得类型的划分和穷尽列举愈发困难。其次,引入累进税率以后,暴露了分类所得税制在收入分配调节方面的天然缺陷。最后,分类所得税制的分类扣除方法难以体现量能课税原则,导致税收调节收入分配的功效无法发挥,这也是其被广为诟病而要求改革的主要原因。

综合所得税制则是不论收入的来源和性质,就个人的全部所得课税。其将个人在纳税年度内的全部所得汇总,减去法定减免和扣除后,适用统一的累进税率依法计征。由于综合所得税制将个人的全部所得视为一个整体,全部所得进行法定扣除后适用统一税率,因此最能体现纳税人的实际负担水平。^②综合所得税制的税基范围大,一般适用累进税率,体现出较强的调节收入分配的能力,也更符合课税公平的要求。但是,其弊端在于计税依据的确定相对复杂,对征纳双方的要求都较高,需要纳税人具有较高的自觉遵守税法的意愿和能力,征管机关的技术也需要相对成熟方可避免漏征、少征问题的出现。

综合所得税制和分类所得税制从理论上来说是所得税制的两极,在两极之间存在着很多同时拥有分类所得税制和综合所得税制因素的税制类型,^③统称为混合所得税制。混合所得税制可兼具分类所得税制与综合所得税制的优点,更好地兼顾效率与公平,是一种比较理想的税制模式。然而,现实中的混合所得税制模式各有特征,难以对其统一定性。例如,有学者将混合所得税制再细化为“综合分类所得税”和“分类综合所得税”。^④此外,经济合作与发展组织(以下简称经合组织)在报告中提及的“半综合”“半二元”“二元”等也都是混合所得税制的类型。^⑤其实,不同模式或类型的混合所得税制之间的主要区别在于收入分类的组合、税前扣除方法及税率设定的差异。总体而言,混合所得税制下税前扣除制度的设计较缺乏理论上的统一制式。

(二)我国税制模式与税前扣除制度的改革

我国个人所得税长期对所得分类计征与扣除,是典型的分类所得税制。我国早就确定建立混合所得税制的目标,2018年对《个人所得税法》的修订终于初步实现这一重大变革,将我国沿用了近40年的分类所得税制改为混合所得税制。

1993年我国第一次形成“内外统一”的《个人所得税法》,确定了其后我国沿用多年的分类扣除模式,该种模式主要是为了适应当时的分类所得税制,以便于管控税源,降低向个人征税的成本和难度,保证国家财政收入的需求。“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

① 参见[美]V.图若尼:《税法的起草与设计》(第2卷),国家税务总局政策法规司译,中国税务出版社2004年版,第494页。

② 参见张守文:《税法原理》,北京大学出版社2018年版,第209页。

③ 参见[美]休·奥尔特、[加]布赖恩·阿诺德:《比较所得税法——结构性分析》,丁一、崔威译,北京大学出版社2013年第3版,第189页。

④ 参见马国强:《论个人所得税基本模式》,《税务研究》2013年第9期。笔者认为,这两类按其性质都属于混合所得税制类型,因此不在文中作更细化的区分。

⑤ See OECD, Fundamental Reform of Personal Income Tax, OECD Tax Policy Studies No. 13, 2006, p.72.

的工具,是所谓税收分配纠偏机制的优先选择。”^①然而,我国个人所得税调节收入分配的效用一直不甚理想,^②一方面是因为我国个人所得税的税收在国家总收入中的占比较低,另一方面则是分类所得税制和分类扣除模式限制了个人所得税有效发挥调节收入分配的可能性。对不同类型的所得适用不同的扣除方法会造成税收负担不公平和通过转移收入来源进行避税等问题。工薪阶层因为收入类型单一且税负难以转移成为纳税主力军,工薪所得的扣除制度设计未考虑个人税负能力的差异性,采取“一刀切”的扣除方式致使个人所得税不但无法缩小收入差距,还加剧了分配不公的现象。

2018年修法对这些热点问题作出了回应,将我国个人所得税长期以来实施的分类所得税制改为混合所得税制,修改和完善了所得的分类,将部分所得类型归为综合所得合并纳税。混合所得税制的建立为税前扣除制度结构性改革提供了前提条件,我国税前扣除从纯粹的分类扣除模式变为综合扣除与分类扣除相结合的混合扣除模式。

2018年修法是《个人所得税法》颁行以来规模最大的一次税制改革,它打破了传统的分类所得税制结构,将工资薪金、劳务报酬、稿酬、特许权使用费这几类所得合并征收,统称为综合所得,对其他所得依旧分类课征,建立了混合所得税制的征收模式。另外,此前我国的税前扣除实行分类扣除,将个人所得按收入来源划分为11个类别,不同类别的所得适用对应不同的扣除方法和额度,且基本采定额或定率扣除法,不同类型的所得之间的扣除不可相互抵扣。2018年修订的《个人所得税法》引入综合扣除的做法,把4类劳动性所得合并计征后,将纳税年度的综合所得汇总计算并统一扣除法定扣除额,而其他类型的所得依旧实行分类扣除。修法之后,我国个人所得税的税制模式及扣除模式均呈现混合所得税制下分类性与综合性明显并存的特征。每一纳税年度的综合所得可扣除的包括6万元的定额扣除、专项扣除和专项附加扣除,其中专项附加扣除是首次增加的扣除项目。虽然专项扣除看似也是新增扣除项目,其实仅是将《中华人民共和国个人所得税法实施条例》(以下简称《个人所得税法实施条例》)和《财政部、国家税务总局关于基本养老保险费基本医疗保险费、失业保险费住房公积金有关个人所得税政策的通知》中有关规定的效力层级提升至法律层面加以确立。同时,专项扣除已于税收征管实践中实行多年,制度运作较为成熟。

(三)混合所得税制下税前扣除概念的厘清

如前所述,学界不乏关于税前扣除的功能效用和如何完善税前扣除制度的研究,但对税前扣除制度的定义和定性一直众说纷纭。在基本概念都无法界定清楚的情况下探讨税前扣除制度的相关问题是缺乏说服力的,这使得我国税前扣除制度历年来数次修改的效果一直不太理想,无法发挥其应有效用。因此,首先应当厘清税前扣除的定义及其性质,这是讨论制度完善的先决条件。

1. 免征额、起征点和税前扣除的概念辨析

笔者认为,此前混用“免征额”“起征点”“工资薪金费用扣除”等词定义工资薪金所得税前扣除并不合适。以下重点讨论这3个概念的异同之处。

(1)起征点。起征点即征税起点,是指税法规定对课税对象开始征税的最低标准。以所得作为课税对象为例,所得低于起征点对全部所得不予征税,而所得高于起征点时则对全部所得进行征税。起

① 陈洋:《个人所得税综合所得税制可行性研究》,中国税务出版社2016年版,第8页。

② 参见岳希明、徐静、刘谦、丁胜、董莉娟:《2011年个人所得税改革的收入再分配效应》,《经济研究》2012年第9期;徐建炜:《个人所得税改善中国收入分配了吗——基于对1997年—2011年微观数据的动态评估》,《中国社会科学》2013年第6期;汪昊、姜峰:《中国财政再分配效应测算》,《经济研究》2017年第1期。

征点一般被用于增值税中,如《中华人民共和国增值税暂行条例》第 17 条规定:“纳税人销售额未达到国务院财政、税务主管部门规定的增值税起征点的,免征增值税;达到起征点的,依照本条例规定全额计算缴纳增值税”。

(2)免征额。免征额是指税法规定对课税对象减免征税的额度,对这一部分的额度不予计税,只就超出免征额的部分课征,一般适用于所得税中。免征额一词来源于欧美国家的税法规定,如美国和英国的税法中虽然用词和具体内容有所不同,但均对免征额作出规定。例如,《美国国内税收法典》第 151 条规定了免征额的额度和确定方法;英国所得税法中也规定了免征额的适用对象和额度,即个人免征额对不同身份的个人适用不同的免征额度,高收入的个人免征额相应减少,甚至对收入过高的个人不再适用免征额。根据美国和英国税法的规定,免征额是每一个纳税人在符合规定的情况下都可适用的。

(3)税前扣除。在计算所得税应纳税所得额时,并非归属于课税范围的所有所得都为税基,确定税基时还须将无法反应税负能力的部分和因税收政策而不计入课征的部分减除,减除的部分即为税前扣除。税前扣除的实质是从所得中减除不能反映纳税人真实税负能力的部分。所得税遵从对“净所得课征”的原理,^①仅以纳税人可支配的所得作为课税对象,“必须是个人可支配的所得,方可进行课税。如果是不可支配的所得,则应自课税所得中扣除”。^②税前扣除根据扣除的对象又分为成本费用扣除、生计费用扣除和政策性费用扣除。从所得中扣除为获得收入所支出的成本、必要费用和损失是为体现纳税人客观的给付能力;从所得中扣除其个人的基本生存和家庭扶养等相关费用是为体现纳税人主观的给付能力。^③

综上,起征点、免征额和税前扣除的计算原理、设计理念、适用税种都略有差别。起征点和免征额看似是可相互转换的概念,在一定条件下两者的减免效果相同。例如,在所得税中,当所得低于起征点和免征额的标准时,应纳税所得额均为零,即纳税人无须缴纳税款。而收入所得高于起征点和免征额的标准时应纳税所得额的计算呈现不同结果——当收入所得高于起征点时将全部所得作为应纳税所得,而当收入高于免征额时仅将超出免征额的部分作为应纳税所得。可见,将减免额度设置为起征点或免征额将完全改变税基的计算方式,并影响适用税率乃至纳税额度的计算,纳税人相应的税收负担也截然不同。因此,免征额和起征点的概念并不可互为替换,两者的使用需要明确区分。此外,笔者认为税前扣除相比于起征点和免征额应是更为宽泛的概念,一般情况下免征额属于税前扣除的一个项目,与其他扣除项目共同组成个人所得税的税前扣除。

2.混合所得税制下税前扣除的定义

2018 年修订的《个人所得税法》第 6 条规定的综合所得每一纳税年度可减除的 6 万元究竟应该如何定义与定性,是该法实施后的重要问题。过去概念混淆严重的情况也局限于对工资薪金所得扣除的讨论,因此笔者在此首先着重明晰综合所得可减除费用扣除的界定问题。

如果将《个人所得税法》中规定的减除额度定义为起征点,以综合所得的减除费用 6 万元为例,收入低于 6 万元时无须缴纳税款,而收入高于 6 万元时则对包括 6 万元在内的全部所得计征课税。这

① 参见[美]Marvin A. Chirelstein:《美国联邦所得税法原理》,刘兴源译,台湾“财政部”财税人员训练所 1984 年版,第 83 页。

② 陈清秀:《税法各论》,法律出版社 2016 年版,第 103 页。

③ 参见陈清秀:《税法各论》,法律出版社 2016 年版,第 184 页。

显然与我国的税法规定和税收实践相背离,根据《个人所得税法》的规定,所得收入额减除费用后的余额才为应纳税所得额,税收征管中也按照这样的规定执行,而非在收入超出减除费用后,对全部收入计征课税。由此可见,减除费用绝非“起征点”。

从字面意思理解,似乎免征额的概念与我国个人所得税的综合所得减除费用的规定相一致,即只对高于减除额度的所得部分计征课税。然而,还需要分析这一制度要素的设计理念和实践中的具体做法。纵览国外个人所得税中相关制度,免征额其实是生计扣除的一种表现形式,其法理依据与生计扣除一致,都是在考虑纳税人生计费用的基础上设定减免额度。例如,《美国国内税收法典》第 151 条规定,免征额的调整要依据生计费用的变化逐年进行调整,^①英国免税额也因为考虑纳税人的生计费用与收入所得的比例才设定高收入者不享受免税额,体现了对低收入者的生存保障。根据英国、美国等国的规定,免征额是适用于纳税人的全部所得可扣除的额度,并不单独适用于某一类所得,而往往将纳税人的所得加总计算后扣除免征额。然而,我国新混合课税模式下依法予以扣除的 6 万元只适用于综合所得收入,并不是所有纳税人都可享有的免征额度。根据 2018 年修订的《个人所得税法》规定,只有综合所得才可依法扣除 6 万元,如果没有取得综合所得中任一项收入,则不享有 6 万元的扣除额度,因此将其定义为免征额也不够准确。

笔者认为,应将这 6 万元的扣除额度定义为综合所得的标准扣除。如前所述,2018 年修订的《个人所得税法》中综合所得的税前扣除由 3 部分组成,即减除费用、专项扣除和专项附加扣除。^② 减除费用沿用了修法前《个人所得税法》对工资薪金所得扣除的相关规定,仅上调了额度并扩大了适用范围,法理依据基本相同。修法之前,我国个人所得税中工资薪金所得的扣除兼具生计扣除和成本扣除的功能,由于定额扣除方式无法对扣除的具体内容进行细分,因此并没有区分所含扣除内容。而现行法下综合所得的扣除同样考虑了纳税人的主观纳税能力和客观纳税能力,扣除也兼具生计扣除和成本扣除的作用。与新增加的专项附加扣除相比,费用减除对纳税人的扣除并不考虑纳税人赋税能力的差异,是一种标准性的扣除。

综上所述,将综合所得减除费用的 6 万元定义为兼具生计费用扣除和成本费用扣除的一般性标准扣除最为准确。专项扣除是为避免重复征收个人按照国家规定的范围和标准缴纳的社会保险费和住房公积金等,应将其定义为政策性专项扣除。专项附加扣除则是为了减除子女教育、赡养老人等不同个人的生计、成本费用支出的差异性列举扣除。

三、域外个人所得税制与税前扣除制度的立法实践

纵观各国个人所得税制,几乎所有的综合所得税制均包含一些分类所得税制的因素。经合组织报告称,大部分成员国的所得税制度原则上都基于综合所得税制进行构建,但实践中的税制安排略有不同。^③ 个人所得税制模式变革受到了从分类走向综合和从综合走向分类这两股相反趋势的作用,结果是混合所得税制成为个人所得税制演化的主流。^④ 如前所述,对混合所得税制进行类型化研究尚非易事,若要讨论和比较各国的具体制度和规则就更加复杂。但是,一国的税制模式深刻影响其制

① See I.R.C. § 151(d)(4).

② 参见《中华人民共和国个人所得税法》第 6 条、《中华人民共和国个人所得税法实施条例》第 15 条。

③ See OECD, Fundamental Reform of Personal Income Tax, OECD Tax Policy Studies No. 13, 2006, p.73.

④ 参见李林木:《综合与分类相结合的个税改革:半二元模式的选择与征管》,《财贸经济》2012 年第 7 期。

度设计,了解个人所得税所采用的征收模式,有助于理解该税制下诸如税前扣除等具体制度为何如此规定。因此,若要从国际比较的角度对税前扣除制度的相关经验予以借鉴,则需要先了解各国税制模式及其扣除制度的基本状况。

(一)美国综合所得税制下的税前扣除

美国是极具代表性的综合所得税制国家。理论上受海格、西蒙斯提出的“任何已实现的财产增益均是所得的‘增值概念’”^①影响,美国个人所得税法对所有来源的全部所得征税。实际立法中也充分体现所得税制的综合性,如《美国国内税收法典》第 61 条明确定义总收入为法定排除项以外所有收入的总和,不区分所得来源。^②

美国个人所得税应纳税额根据《美国国内税收法典》的规定可通过五个环节来进行计算:第一环节是合计纳税人的全部收入并减除法定免征的收入计算总所得。^③第二环节是总所得减除法定扣除项目计算调整后的所得。^④第三环节是计算应纳税所得额,^⑤这一环节纳税人可选择适用标准扣除或列举扣除。纳税人还可就免征额进行扣除,^⑥应纳税所得额是在扣除免征额、标准扣除或列举扣除后的剩余所得额。第四环节是适用相应税率计算出应纳税额。第五环节是从前项中减除可适用的税收抵免,计算最终缴纳的税额。

美国个人所得税法中的扣除由税前扣除与税后抵免组成,税前扣除又分别经两个环节进行扣除。首先,上述第二环节扣除的为“线上扣除项目”,这些项目虽类属列举扣除,但即使纳税人后续不选择列举扣除也不影响这些费用的扣除。其次,与之相对的概念为“线下扣除项目”,包括上述第三环节中的免征额、标准扣除和列举扣除。根据规定,无论是选择适用标准扣除还是列举扣除的纳税人,都允许扣除免征额,共同申报的家属和无收入的配偶享有额外免征额度。^⑦这一环节的扣除须分标准扣除和列举扣除两种情况讨论,纳税人在两者之间只能择一进行扣除。标准扣除包括基础额度及老人、盲人的额外额度,每一纳税年度都为法定的固定额度,逐年依通货膨胀影响作指数化调整。^⑧列举扣除则为纳税人据实申报的费用项目,其中选择列举扣除的纳税人不得再对“线上扣除项目”重复扣除。^⑨标准扣除是定额扣除,列举扣除则为据实扣除,纳税人可依实际情况自由选择更为有利的扣除方式。标准扣除的申报方式相应简单,无须提供额外材料,而列举扣除的申报程序较为复杂,需要纳税人在申报时逐一勾填真实情况并提供相关凭证,申报成本较高,因而大多数纳税人会选择适用标准扣除。

2018 年《美国减税与就业法案》对税前扣除制度进行了大规模的简化。首先,将个人免税额度调整为 0,相当于在计算应纳税所得额时无须再扣除个人免税额。其次,《美国减税与就业法案》对标准扣除进行调整,几乎将标准扣除的额度在原有基础上翻倍,这意味着许多纳税人将不再选择列举扣

① [美]维克多·瑟仁伊:《比较税法》,丁一译,北京大学出版社 2006 年版,第 234 页。

② See I.R.C. § 61(a).

③ See I.R.C. § 61.

④ See I.R.C. § 62.

⑤ See I.R.C. § 63(a).

⑥ See I.R.C. § 151(a).

⑦ See I.R.C. § 151(a)(b)(c).

⑧ See I.R.C. § 63(b)(c).

⑨ See I.R.C. § 63(d).

除,并且可以更简单地计算和缴纳税款。^①

(二)英国混合所得税制下的税前扣除

根据《英国所得税法案》第6条的规定,需缴纳个人所得税的所得类型为:雇佣所得、养老金所得、社保所得、经营所得、财产所得、储蓄和股息所得、其他所得、公益信托与应收所得等。^② 英国个人所得税对收入依据来源划分类别,是分类所得税制的典型做法。然而英国个人所得税应纳税额的计算并不单纯采用分类所得税制的方式。英国个人所得税应纳税所得额的计算分为以下几个步骤:^③ 第一步,确定纳税人在该纳税年度所有须纳税所得类型的金额总和,即为“总所得”,其中每一个单独的部分被称为组成总所得的“类别”。第二步,从总所得中减除扣除项目计算出净所得,扣除项目包括养老金、慈善捐赠、离婚抚养费等。第三步,从净所得中减除个人免征额,不同纳税人将对应不同免征额度。^④ 第四步,将余额适用相应税率级次计算各项应纳税额。^⑤ 第五步,加总第四步算出的应纳税额。第六步,减除法定的税收抵免。第七步,加计附加税额后为该纳税年度的应纳税额。

英国个人所得税应纳税额的计算充分体现了税制的综合性与分类性并存的特征:一方面延续了长久以来分类所得税制对收入所得类型化的做法,将所得按照性质和来源划分,对每一类型所得分别扣除对应的成本费用后,再将各类所得余额汇总计算总所得。对每一类所得分别扣除成本费用是典型的分类所得税制扣除方法。另一方面,从总所得中减除养老金、捐赠和个人免征额等,是综合所得税制的常见做法。另外,对一部分所得适用累进税率、一部分所得适用比例税率的做法,也凸显其税制综合性与分类性并存的特征。由此可以看出,英国是典型的分类所得税制与综合所得税制相结合的混合所得税制。英国个人所得税的扣除也分为税前扣除和税后抵免,而税前扣除中分类扣除和综合扣除并存,其中对各类所得的成本费用进行分类扣除,而综合扣除的基本为与纳税人生计相关的费用及政策性费用。

(三)日本混合所得税制下的税前扣除

日本的个人所得税采混合所得税制。在开征初期,日本采取分类所得税制,其后向综合所得税制转型,但保留了根据收入来源对所得进行分类的做法。日本个人所得税法中收入来源和所得分类细致,并且与扣除相关的制度也较繁琐,以致其应纳税额的计算相对复杂。

依据《日本所得税法》第21条的规定,个人所得税额的计算步骤分为以下几个步骤:^⑥ 第一步,根据《日本所得税法》第2节“各种所得金额的计算”的规定对各类所得额分别进行汇总,包括利息所得、股息所得、不动产所得、经营所得、工薪所得、退休所得、山林所得、转让所得、偶然所得和其他所得。第二步,在上述各类所得额的基础上进行盈亏总计和损失结转扣除,计算出总所得金额、退休所得金额或山林所得金额。第三步,从总所得金额、退休所得金额或山林所得金额中减除基础扣除等所得扣除,分别计算出应纳税所得总额、退休应税所得额和山林应税所得额。第四步,对应纳税所得总额、退休应税所得额和山林应税所得额适用相应税率计算应纳税额。第五步,从应纳税额中减除符合扣除

^① See IRS, Tax Reform Basics for Individuals and Families, Publication 5307, 2018, p.5.

^② See UK Statute 2007 c. 3 Pt 2 c. 1 s. 3. 该条还列举了注册养老金、社会保障养老金及避税类别。其规定并不影响所得类型的分类,因此本文不将其归入正文部分提及的所得类型。

^③ See UK Statute 2007 c. 3 Pt 2 c. 3 s. 23.

^④ See <https://www.gov.uk/income-tax-rates>, 2019-04-30.

^⑤ 根据《英国所得税法案》第6条的规定,储蓄股息所得和非储蓄股息所得的适用不同税率。

^⑥ 笔者根据《日本所得税法》第21条“应纳税额计算步骤的规定”的法条翻译整理。

要求的外国税额扣除和股息扣除,计算出实际所缴纳所得税额。

根据《日本所得税法》对个人所得税额计算的规定可知,根据收入来源将所得分类并分别计算所得额体现其税制的分类性,加总计算并减除扣除后适用统一的累进税率体现了税制的综合性,混合所得税制的特征显而易见。日本个人所得税法的扣除分税前扣除和税后税额扣除,其中税前扣除也体现混合所得税制的特征,采取分类扣除与综合扣除相结合的做法。首先,在计算每一类型所得金额时都分别从该类收入中扣除成本费用,其主要目的在于减除为取得各类收入而支付的成本费用,以保障再生产的可扩大。其次,合计所得金额后,计算应纳税所得总额之前减除的所得扣除部分即为综合扣除,所得扣除又分为人的扣除和其他扣除。人的扣除项目主要包括基础扣除、配偶扣除、扶养扣除、残疾人扣除、寡妇(鰥夫)扣除、勤工学生扣除。人的扣除以外的其他扣除为“着眼于支出和损失优惠性的、政策性的”^①扣除项目,包括意外灾害扣除、医疗费扣除、社会保险费扣除等。其中,基础扣除是所有纳税人均可从总应纳税所得总额、退休应税所得额和山林应税所得额中扣除的项目,是出于对纳税人基础的生计费用不课税的考虑,为达到保障纳税人生存的目的而设置的扣除,因此随着纳税人所得金额的增加,基础扣除额度相应递减乃至消失。此外,在日本个人所得税的税前扣除中,人的扣除均为定额扣除,而除工薪所得扣除以外的成本费用扣除和其他扣除,如医疗费、社会保险费和捐赠金等都为据实扣除。

四、我国个人所得税税前扣除制度的完善

鉴于我国刚引入混合所得税制,随着立法与征管经验的不断累积,《个人所得税法》未来仍有继续完善的必要,而修法进路的选择则须在厘清原有关于税前扣除概念的误识和总结国外扣除制度经验的基础上进行。

(一)调整税前扣除的内部项目

标准扣除和专项附加扣除的概念和性质界定长期处于混乱状态,制度之间存在功能重叠的问题。因此,必须明确区分个人所得税标准扣除与专项附加扣除的内容和性质,确定其扣除的功能目的和方式,未来进行制度设计和安排时才能有的放矢。

其一,我国标准扣除与专项附加扣除的扣除内容有所重复。标准扣除的设定是出于纳税人生计费用和成本费用不予纳税的考虑,而专项附加扣除中赡养老人、子女教育、住房租金等费用扣除也是为了减轻纳税人生计费用负担,当前同时适用标准扣除与专项附加扣除存在重复对生计费用进行扣除的问题。

未来个人所得税税前扣除制度进行修改时,为避免对生计费用重复扣除,无论将生计费用完全归入标准扣除还是专项附加扣除都不是最优方案。这是因为,一方面若仅将生计费用作为专项附加扣除的内容,必然须从标准扣除中剔除生计费用的部分,这一做法难以付诸实践,因为如何确定标准扣除中生计费用和成本费用的占比是一个难题。另一方面,若将标准扣除作为唯一的生计费用扣除,意味着要从专项附加扣除中删除有关生计费用的内容,个人所得税中有关生计费用的扣除则又回归不考虑个体差异的“一刀切”扣除模式,在公平性上显然是一种倒退。因此,建议同时保留标准扣除和专项附加扣除中的生计费用部分,而扣除内容重复的问题或可参照美国税前扣除制度改革的经验拟定解决方案,即通过赋予纳税人选择权的方式以避免重复扣除。

^① [日]中里实:《日本税法概论》,郑林根译,法律出版社2014年版,第103~104页。

2018年《美国减税与就业法案》实施前,美国的税前扣除制度也存在重复扣除的问题。其税前扣除由免征额和标准扣除或列举扣除组成,纳税人都可从该纳税年度的所得中扣除对应的免征额,而标准扣除和列举扣除只能择一进行扣除。美国税法中规定的免征额和标准扣除都是标准性的定额扣除,列举扣除则是差异性的据实扣除,允许纳税人按照实际基本生活费用的支出进行扣除,体现了纳税人之间生计费用支出和税收负担能力的实际差异。^① 2018年《美国减税与就业法案》将个人所得税免税额的额度规定为0,将标准扣除额度修改为前一纳税年度的2倍,^②相当于将免税额的扣除并入标准扣除中,不再就免税额单独扣除。由于纳税人在标准扣除和列举扣除之间只能择一适用,解决了税改前免税额和标准扣除内容和性质重复的问题。美国这一制度设计较为特殊,通过赋予纳税人选择权,由纳税人自行决定对自己更为有利的方式进行扣除,允许纳税人选择更偏重公平的据实扣除方式或更偏重高效便利的定额扣除方式。较之由立法者在立法时抉择如何平衡税法中的公平效率,赋予纳税人选择权更体现了对纳税人的尊重及其权益的保障。同时,这一做法也能增强税法的确定性和稳定性,并提升纳税人的满意度与税收遵从度。

其二,现行标准扣除与专项附加扣除间的性质差异难以彰显。目前标准扣除和专项附加扣除都包含相同的扣除内容,两者性质应作区分。标准扣除是适用于所有纳税人的无差别扣除,因此采取定额扣除的方式。而专项附加扣除则是考虑了纳税人个性化因素的差异性扣除,若同样采取定额扣除的方式,难以体现专项附加扣除的性质,与标准扣除也存在功能重叠之嫌。

纵观美国、英国和日本个人所得税法税前扣除制度,扣除方式兼有定额扣除和据实扣除。理论上,据实扣除较之定额扣除更符合实质公平的要求,即便是总所得相同的纳税人,可支配收入会因自身情况和纳税期间的特殊状况而不同,因此据实扣除更能真实反映其真实税负能力。然而,实践中据实扣除的方式对征税机关和纳税人都极具挑战性,纳税人的申报成本和征税机关的稽征成本较高,且纳税人有避税意愿时征税机关的核实难度较大,因此各国的个人所得税法都在税前扣除制度中设定了定额扣除,其中尤以生计费用的扣除为典型。定额扣除的引入可节省举证及查证的负担,降低征纳成本,这一制度设计体现了对征纳效率的重视。^③ 日本个人所得税法的生计费用虽采定额扣除,但并不乏对纳税人个性化因素的考虑,根据纳税人的年龄、健康、婚育等实际生计负担状况设定额外扣除,如根据纳税人需要扶养的人数确定扶养扣除额度以及针对残障人士额外的残疾人扣除等。另外,规定纳税人均可扣除的基础扣除额度将随着所得的增加而递减乃至消失,也体现日本个人所得税法对公平的追求。综上所述,定额扣除并非只能体现征纳效率,通过合理的制度设计也可同时兼顾公平与效率。

在我国,根据《个人所得税专项附加扣除暂行办法》的规定,现行专项附加扣除制度虽在一定程度上体现了税前扣除对个性化因素的重视,但实际只允许纳税人对大病医疗费用在一定限额内进行据实扣除,其他项目均采用定额扣除的方式。由此可见,目前标准扣除和专项附加扣除总体上都采定额扣除方式,在两者扣除内容明显重复的情况下,若未来专项附加扣除不更多采用据实扣除的方式,实在难以达到其为显示不同纳税人实际税负差异性的目的。专项附加扣除为新增加的扣除制度,相关稽征经验尚有不足,在建制初期先大规模采用便于征管的定额扣除方式,最能节省征管成本,也利于

① 参见曹桂全:《美国个人所得税免征额制度及其对我国的启示》,《经济社会体制比较》2017年第4期。

② See I.R.C. § 151(d)(5).

③ 参见黄茂荣:《税法总论》(第一册),台湾植根法学丛书编辑室2012年版,第246页。

制度的推行。其中,规定大病医疗费用采用据实扣除的方式,一方面证明我国据实扣除的征管条件已然成熟,另一方面也为以后采用据实扣除的方式积累征管经验。

我国未来《个人所得税法》的税前扣除应进一步彰显专项附加扣除的差异性,允许纳税人据实申报扣除费用,并借鉴美国税前扣除的制度设计,允许纳税人在固定额度的标准性扣除与据实申报的差异性扣除中择一适用。这样既避免了重复扣除,也最大程度地保护了纳税人的权益。另外,未来修法时要留意标准扣除、专项扣除和专项附加扣除制度之间存在的联动效应,综合考虑税前扣除制度的多个环节之间的联系,不能只重视某一项制度的修改,而不考虑其与其他制度之间的协调。

(二)逐步扩大税前扣除的适用范围

首先,2018年修订的《个人所得税法》规定只对综合所得适用税前扣除不符合公平原则。我国现行税前扣除制度将所得分为“无扣除所得”和“有扣除所得”,^①劳动所得可适用新的税前扣除制度,其他所得虽然也有相应的费用减除规定,但2018年修订的《个人所得税法》并未规定其他所得可适用标准扣除、专项扣除和专项附加扣除。标准扣除和专项附加扣除旨在体现国家对纳税人生存权利的保障,而无论纳税人的所得来源是否劳动所得,其生存权利都应该受到保障,因此仅允许劳动所得适用生计扣除是不合理的,也不符合《个人所得税法》的立法宗旨。

无论是个人所得税制基于综合所得税制的美国,抑或是混合所得税制的英国和日本,都对生计费用进行综合扣除,允许纳税人从规定纳税期间的全部所得中扣除生计费用。从纳税人的全部所得中扣除生计费用保证了个人所得税制的公平性。个人所得税之所以是最符合公平价值的税种,是因为其征税客体是最能衡量纳税人经济负担能力的指标。^② 所得税的课征须着重考虑纳税人经济上的实际负担能力,对无法反映纳税人实际税负能力的所得部分不予征税。各国所得税应纳税额的确定基本上都遵循这一原则,即仅对纳税人可支配的所得部分进行征税,因此将有关纳税人生存的费用及消费从税基中扣除为共通的逻辑。这一方面是对个人不能支配的所得不予课征所得税理念的表现,另一方面也具有因消费而减免综合所得税的特征。^③ 允许对全部所得适用生计费用扣除,才能在课税时最大限度地保证该项费用不被计入税基。否则,如果依所得类型分别规定生计费用的扣除额度,将因纳税人之间收入结构的差异而产生重复扣除或扣除不足的问题。^④ 因此,从全部所得中扣除生计费用能使最终确定的税基最大限度反映纳税人经济上的真实税负能力,符合量能课税的原则,也使个人所得税制更加公平。

其次,现行税前扣除制度有潜在扭曲纳税人就业选择的危险。由于所得税会对职业、教育、培训以及成为创业者或雇员的选择造成影响,同时影响个体在职业生涯中的收入方式和雇佣方式,^⑤因此所得税的制度设计应该避免扭曲和影响纳税人在这些方面的选择,而我国现行税前扣除制度则存在这一隐患。最新修订的《个人所得税法实施条例》第15条规定:“取得经营所得的个人,没有综合所得

① 参见张守文:《改革开放——收入分配与个税立法的完善》,《华东政法大学学报》2019年第1期。

② 参见[德]Joachim Lang:《一个合于公平的税法体系》,柯格钟译,台湾《月旦财经法杂志》2013年第11期。

③ 参见黄茂荣:《税法总论》(第一册),台湾植根法学丛书编辑室2012年版,第176页。

④ 假如对不同类别的所得规定不同的生计费用扣除,需要特别注意如何确定每一类所得的扣除额度和方式,才能避免有多种所得收入的纳税人发生重复扣除的可能性。另外,为了避免重复扣除的可能性,较为便利的方式是只允许纳税人从某一类所得扣除生计费用,但这就可能导致合计全部所得时可扣除额度在分类扣除时无法完全扣除的问题,这将刺激纳税人通过所得转移获取更多扣除额度的动机。

⑤ 参见[英]詹姆斯·莫里斯:《税制设计》,湖南国税翻译小组译,湖南人民出版社2016年版,第45页。

的,计算其每一纳税年度的应纳税所得额时,应当减除费用 6 万元、专项扣除、专项附加扣除以及依法确定的其他扣除。专项附加扣除在办理汇算清缴时减除。”从内容上看,这一规定似乎没有将经营所得排除在扣除制度体系之外,但经营所得适用标准扣除、专项扣除、专项附加扣除的前提是“没有综合所得”。这样的规定无疑会影响纳税人在综合所得和经营所得收入之间的选择。纳税人在劳动的同时,兼顾经营的情况并不少见。但是,现行税前扣除制度可能造成对劳动和经营兼顾选择的扭曲,纳税人为了适用税前扣除制度可能会倾向于只选择获取其中一项收入,更有甚者将会刺激纳税人通过转移所得进行避税。

最后,对全部所得综合适用税前扣除将提升税法的确定性。以生计扣除为例,若分类扣除生计费用,对每一类所得都须单独规定扣除标准,将增加税制的复杂性。为避免重复扣除和扣除不足,还要为多种所得来源的纳税人单独设计扣除标准,这将增加立法上的难度,也不利于纳税人对税法的遵从。“只有在税法立法和对税法加以补充时,使纳税义务人有预见和计算可能,租税负担才可能为纳税人所接受。”^①美国、英国和日本对成本费用扣除的设计就较为复杂,若不通过专业的报税中介纳税人自己较难完成纳税申报,而生计扣除因采用综合扣除方式则相对简单,这样将极大提升税法的确定性,也可保证纳税人基本生计费用得以扣除。而 2018 年修订的《个人所得税法》并未规定除综合所得以外其他所得可适用的税前扣除,不利于税收法定主义的体现。将专项扣除的效力层级上升至法律层面以后,税前扣除相关的授权性条款使用减少,相关规定的确定性和可预测性提高。然而,经营所得的税前扣除另由《个人所得税法实施条例》规定的做法,不符合税收法定原则,且使得税前扣除制度复杂化,不利于稽征效率的提升,也难以体现对纳税人权益的保障。

综上所述,笔者建议将税前扣除的适用范围逐步扩大,允许综合所得以外的其他所得也可适用税前扣除。如果因税制模式和征管技术的限制而无法实现对所有所得都适用税前扣除,那么可以先允许经营所得、财产租赁所得及财产转让所得进行税前扣除,以更好地实现税收法定,提升个人所得税法的公平性,避免对纳税人的收入选择造成扭曲。

(三)加入家庭因素的考量

美国、英国和日本的个人所得税税前扣除制度都结合纳税人家庭因素进行设计,充分体现纳税人经济负担能力,符合税负公平和分配正义的要求。总所得相同的纳税人之间也会因婚姻、生育和家庭健康情况的不同,形成家庭扶养负担需求的差异。而纳税人因家庭成员工作状况和获取所得来源的不同,所得总额相同的家庭之间也会有支付能力的差异。因此,各国涉及生计扣除的部分,均特别注重家庭因素的考虑,如美国的标准扣除根据纳税人是否已婚以及扶养的人数差异设定不同额度,并且允许以夫妻分别申报或合并申报的方式计算扣除额度即纳税,也允许户主将家庭所得合并申报进行扣除。英国的个人免征额也分别规定单身、已婚和高龄已婚纳税人享有不同的额度。日本个人所得税法上对家庭因素的考量更加明显,配偶扣除及特别配偶扣除、扶养扣除、残疾人扣除、寡妇或鳏夫扣除等都是在考虑可能影响纳税人实际税负能力的家庭因素后进行设计的扣除项目,充分保证不同税负能力家庭之间的差异扣除。

我国现行法下的税前扣除制度忽视了对家庭因素的考虑。从当前各国个人所得税税前扣除制度来看,以家庭为单位是确定个人扣除标准的重要因素。“为了平等对待有相同共同收入的所有夫妇,

^① 葛克昌:《所得税与宪法》,北京大学出版社 2004 年版,第 6 页。

税收和福利制度必须将夫妇视作一个整体。”^①我国个人所得税的课征以个人为单位,将导致不同收入结构的家庭之间适用不同的扣除标准。假如纳税人的配偶处于待业或失业状态而没有所得收入,该纳税人的实际税负能力要低于其所得收入所显示的经济支付能力,并且其税负能力一定低于纳税人夫妻双方都有收入的家庭。然而根据现行税前扣除制度的规定,实际经济支付能力低的家庭可扣除的额度反而更少,这并不符合量能课税原则,且极大地降低了个人所得税的公平性。

为了使个人所得税税前扣除制度更加公平,《个人所得税法》应增加夫妻联合申报制度,同时,还可以在税前扣除中根据纳税人的婚姻状况而设定不同的标准扣除额度。或可借鉴美国个人所得税法,规定几种不同的纳税单位申报的方式,如单身、户主、夫妻联合申报、夫妻分别申报等,允许纳税人选择适用符合自身情形的方式进行申报。这样的做法既能在税前扣除方面充分考虑纳税人税负能力的差异,更好地体现税收的量能负担公平原则,又能体现税收的婚姻中性原则,避免“婚姻奖励”或“婚姻惩罚”,充分尊重和保障纳税人的选择权。

五、结论

税前扣除制度是《个人所得税法》中最为关键的制度,它直接决定了纳税人的税基宽窄。然而对税前扣除制度的研究长期存在定义、定性混乱的问题,概念杂乱阻碍理论研究的深入发展,不利于立法的完善。我国混合所得税制下综合所得的税前扣除应界定为一般性标准扣除、政策性专项扣除和差异性列举扣除。《个人所得税法》颁行时考虑不周的问题,在现行税前扣除制度中依然存在,未来的修法要重点注意扣除项目之间内容重复、性质重叠的问题,避免重复扣除。同时,税前扣除为更好地体现量能课税原则,应当尽早实现据实扣除,并在税前扣除中加入对家庭因素的考量,充分反映纳税人在税负能力上的差异性,促使个人所得税税收负担的分配更加公平。

《个人所得税法》的发展和完善并非一蹴而就,持续进行的税制改革会不断引发理论和实践的新问题、新难题。我国个人所得税税前扣除的制度设计从分类所得税制下采用无差别定额、定率扣除模式,到 2018 年建立起混合所得税制,形成多维度、多环节的一般性与差异性相结合的扣除模式,税前扣除制度日臻完善。面对新兴问题和难点问题,只有做到厘清概念、准确定性,明晰混合所得税制下的税前扣除制度之不足,方能逐步解决来自理论和实践的挑战,为税法的发展和完善提出有效的建议。

责任编辑 翟中鞠

^① [英]詹姆斯·莫里斯:《税制设计》,湖南国税翻译小组译,湖南人民出版社 2016 年版,第 64 页。