

个税改革对税收治理能力影响机理的研究

刘炜烨

(中共新邵县委党校, 湖南 邵阳 422900)

【摘要】2021年全国税收工作会议上强调加强税收治理能力,为国家治理现代化贡献税收力量。党的十九届六中全会也再次强调完善现代税收制度,深化税收征管改革,为税收治理提供方向。随着个人所得税在治理中的地位不断升高,个税改革已经成为新经济背景下实现国家治理现代化的重要途径之一。但是由于征管环境、征管效率、纳税满意度等因素制约,国家实现税收治理现代化存在诸多瓶颈,那么个税改革能否成为提高税收治理能力的重要驱动力呢?本文通过全方位阐述个税改革和税收治理能力的理论基础,剖析两者的关系,进一步明确我国个税改革对税收治理能力的影响机制。

【关键词】税收治理能力;个税改革;影响机理

一、选题背景和意义

(一) 选题背景

党的十九大明确提出构建现代财政制度,加强社会治理制度体系,提高国家治理现代化水平,突出治理重点和现实意义。党的二十大再次强调基本实现国家治理体系和治理能力现代化,完善现代税收制度,深化税收征管改革,为税收治理提供方向。税收治理是通过一系列的税收制度管理经济社会事务。个税作为社会民众关注的热点税种,其治理完善是一项重要的民生工程,从分类税制发展到分类与综合相结合的税制,个税改革始终是实现国家税收治理现代化的主要途径之一。

随着我国经济的迅速发展和居民收入水平的大幅提高,个税在税制结构中的重要性越来越突出,因此个税改革是新经济背景下建立现代财政制度的重要内容和体现。此次的个税改革通过提高免征额,扩大扣除范围等措施,实现普惠制改革到定点改革减负的转变,是我国个税向现代税收制度转换的良好开端。可见本轮个税改革不仅是调整纳税人税收负担,更是促进国家治理现代化的重要改革,同时也是我们观察和思考本轮个税改革的研究背景和落脚点。认为税制改革目的就是提升税收治理能力,为增强税收在国家治理中基

础性、支柱性、保障性作用,推进税收治理能力是实现其目标的必然要求。

(二) 研究意义

目前我国关于税收治理能力的研究主要集中在税收征管以及信息化纳税服务这两个方面,对于税收治理能力内涵以及税收治理影响机制的了解还不够全面,本文在中国步入新时代中国特色社会主义的大背景下,从个税改革的角度研究税收治理能力提升,一方面丰富我国税收治理能力的理论内容,为推进国家治理现代化建设提供税收建议;一方面解决个税改革所存在的问题,优化税制结构,深化税制改革,进一步加快现代化财政制度的建立,推进税收治理的现代化。

二、税收治理能力的概念界定

治理最开始认为是国家统治的一种,到后来治理成大众认为是一种管理模式,其主体更宽泛,范围更宽广,成为多主体协同的结果,到如今税收治理被众多学者认为是通过运用设置税收权利,彼此合作互动,最终达到控制,服务税收目标的过程。就我国的情况而言,现如今的税收治理是在国家治理现代化背景下产生的一种新型模式,与传统的税收治理有较大区别,其主要表现为主体的不同,以前的传统税收治理主要侧重于税务

部门主管所有的税收事务，而现如今更强调多主体协同管理，提高效率；还表现在政策的落实方面，现如今的税收治理更加强调机制，制度，体系等创新和改革；也表现在现如今的税收治理带有一个从上至下的强制性，更多考虑纳税人需求，而税收管理已经变成现代税收治理的重要组成部分。

三、税收治理能力的理论基础

我国于2013年十八届三中全会提出治理概念，用治理代替管理不仅代表着国家社会组织模式的改变，更是社会参与事物的民主性表现，而税收治理作为国家治理的基础部分，有着极其丰富的理论基础。

（一）税收制度建设层面

税制建设一直是各政府及其主题的基础工作，首先表现为税收法定，其立法的参与过程是指民意的代表，必须建立在纳税人的参与通过的基础上，通过对税制的不断优化创新，提高民众对税收的满意度以及改革的信任感。

（二）税收服务体系层面

税收服务是政府对缴纳税款所进行的一系列工作和服务，但目前我国存在税收服务体系完善，但是流于形式的问题，一方面服务体系配套措施不齐全，导致服务体系开端良好，售后不足，另一方面服务体系工作流程完善，但是可能存在人员专业能力差，法律意识弱，工作不到位情况。

（三）征管体系层面

征管体系是征管活动中各要素相互作用形成的一种运作系统，现如今的税收征管主要包括企业政府互通信息，解决征纳双方的信息不对称，同时各权力部门联合稽查，自主审查，大大提高政府税务部门的征管效能，加大违规犯法查处。

（四）经济发展层面

经济是任何政策改革的根本动力，改革的进行离不开经济发展的作用，好的改革会促进经济发展，两者互为因果，经济稳定与前者一致，只有改革顺利，保障能力才会得到重视，才会不断在增强，同时保障能力的增强是提高税收治理能力的捷径。

总的来说，税收治理能力既是国家治理现代化的实现标志，也是理顺政府和市场界限，充分发挥市场作用，政府手段的重要工具，因此，在我国各税种改革发展成果的基础上，在税收绩效和税收职能两大层面确定税收治理能力的理论基础。

四、个税改革对税收治理能力的影响机理

个人所得税改革的最终目标是平衡居民税收差距，是中等收入群体少缴税，高等收入群体多缴税，但这与大背景时代下所提出的税收治理能力不谋而合，虽然从表面上来看，个人所得税并没能直接影响税收治理能力，但是新一轮的个税改革却与税收治理有着密切往来，同时个税改革所取得的具体效果，与税收治理能力是否有关又是各界所关注的重点问题。从税收征管，分配公平，税制优化，纳税满意，税收遵从以及经济效率和稳定等方面重点阐述个税改革是如何影响到税收治理能力。

（一）提高纳税遵从度

个税属于直接税，对人直接征收，会产生强烈的征收意识，纳税人的税收感知能力更强，可观察性强。从国家税收治理角度来看，观察性强的税种更有利于国家及时调整政策，有利于调整权重参与政府政策制定积极性，提高政策科学公平，政府执行透明化程度，反向激励政府对纳税人需求的满足负责性，最终提高税收遵从。

（二）提高税收意识

个税以自然人为纳税主体，其覆盖面广，数量多的特点，使得群众表达需求的力量更强大，途径更便捷，相互影响下提高社会责任感和税收道德水平。对于国家税收治理能力来说，这种在政府和群众之间建立的协商影响利益机制，对于推动政策改革执行，践行人民当家做主的理念以及提高国家税收治理能力有正向效应，并能延伸至除了国家税收之外更多领域。

（三）促进社会公平

个人所得税以个人所得为税基，但实际上，我国是以个人净所得为实际税基，是从所得中扣除不符合自身纳税能力的有关项目，最终构成应税所得，

每个国家的扣除项目是不同的,而在我国主要涉及生计,成本,免税收入等。对国家税收治理而言,扣除项目的选择和扣除标准的制定,在一定程度上促进社会分配公平。以2018年个税改革为例,我国个税改革综合扣除项目包括基本扣除,专项扣除,附加扣除等等,考虑到不同纳税人承担符合自身的纳税能力的原则,在基本扣除和专项扣除的基础上,采用因人而异的附加扣除。

(四) 提高征管效率

税收征管是政策改革落地的必要保障,如果征管效率低,征纳双方关系就会差,政策改革目标就难以实现,国家治理能力也会进入恶性循环。从这个角度阐述了税收征管是国家税收治理能力提升的根本条件,而个税对于征管的要求标准高,主要原因是涉及的信息量复杂且大,涉及部门多,税收在教育,医疗,经济等领域发挥作用,无所不在。征管流程难度大,主要是环节多,包括代扣代缴,自主申报,稽查环节,退税补税等。

(五) 促进经济稳定发展

我国个人所得税采用累进税制,累进税制的功能是在经济波动中,起到平缓稳定作用,而这一制度设计安排正好提高个税的适应能力,从税收治理层面来看,随着个人收入的增加,累进税率会提高税收在收入的占比,提高平均税率,因此在经济发展过程中,个税会随着经济发展而自动增减,自动影响社会总需求,促进经济稳定。

参考文献:

- [1] 冯守东,顾慧武.新时代税收治理理念的形
成与发展[J].税务研究,2019(12):29-34.
- [2] Fatih Guvenen, Anthony A. Smith. Inferring
Labor Income Risk and Partial Insurance From
Economic Choices. 2014, 82(6): 2085-2129.
- [3] 个人所得税改革方案及征管条件研究课题
组,高培勇,杨志强,王炜,石坚,张斌,蒋震.个
人所得税改革方案及征管条件研究[J].税务研
究,2017(02):38-44.
- [4] 高培勇.把握积极财政政策立足高质量发展
理解配置格局的深刻变化[J].财经界,2019(16):39-41.
- [5] 胡怡建.更好发挥税收在国家治理中作用的
思考[J].税务研究,2019(04):3-7.
- [6] 黄晓虹.分类综合个人所得税制改革效应的
测算研究——基于2018年个税改革方案[J].华东经
济管理,2019,33(09):111-118.
- [7] Jonathan Heathcote, Kjetil Storesletten,
Giovanni L. Violante. The macroeconomics of the quiet
revolution: Understanding the implications of the rise
in women's participation for economic growth and
inequality. 2017, 71(3): 521-539.
- [8] 江轩宇,朱琳,伊志宏,于上尧.工薪所得税
筹划与企业创新[J].金融研究,2019(07):135-154.
- [9] 江苏省苏州工业园区地方税务局课题组,马
伟,谭军.略论税收治理能力指标体系的构建[J].税
务研究,2016(04):106-111.
- [10] 姜巍,张苑航.税改是事关国家治理现代化
的深刻变革——专访中国财政科学学院院长刘尚
希[J].中国发展观察,2016(16):7-9+17.
- [11] 袁建国,胡明生,陶伟.国外个人所得税改
革趋势及借鉴[J].税务研究,2017(07):54-58.
- [12] 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[J].经济研
究,2012,47(09):113-124.
- [13] 刘华,王婷,伍岳.个人所得税税收遵
从行为与纳税人收入来源的关系研究[J].税务研
究,2016(05):98-104.
- [14] 漆亮亮,赖勤学.共建共治共享的税收治理
格局研究——以新时代的个人所得税改革与治理为
例[J].税务研究,2019(04):19-23.
- [15] 田志伟,胡怡建,宫映华.免征额与个人所
得税的收入再分配效应[J].经济研究,2017,52(10):113-
127.

作者简介:刘炜烨(1996—),女,汉族,湖
南邵阳人,教师,研究方向:财税政策。