

摘 要

20 世纪 90 年代中期起,我国已将个人所得税的改革目标定位于建立综合与分类相结合的个人所得税制,直至 2018 年改革目标正式实现,与此税制配套实施的个税汇算清缴政策才应运而生。个税汇算清缴政策的执行,关系着税收公平原则的落实,是发挥个税调节收入差距作用、构建自然人税收征管服务体系的重要内容。因 2019 年我国才首次执行个税汇算清缴政策,其国内研究尚处于起步阶段,现有研究多以个税汇算清缴的政策设计为研究对象,少有针对政策执行情况的系统性梳理和实证研究。

本研究以肇庆市个税汇算清缴政策执行为研究对象,采用问卷调查法、访谈法等研究方法,运用米特-霍恩政策执行系统模型,从政策标准与目标、政策资源、组织间沟通与执行活动、执行机构的特性、执行人员的价值取向、社会环境等影响因素,分析肇庆市个税汇算清缴政策执行存在的问题及其原因,在此基础上,借鉴佛山、东莞等市个税汇算清缴政策执行的经验,提出完善肇庆市个税汇算清缴政策执行的对策建议。

本文针对肇庆市税务系统的工作实际,提出了完善个税汇算清缴政策执行的对策建议:明确个税汇算清缴政策的目标定位,重视对高收入高净值人群的管理;提高自然人税收征管服务意识;加强数据共享机制建设,协调外部门多方参与提供信息资源;加强征管与稽查的协调配合,加大对违法自然人的处罚力度;科学完善政策执行程序,分类分批分策引导自然人办理个税汇算清缴;加强宣传引导,构建起自然人税收信用评价机制,从而加快形成诚信纳税的社会氛围。

关键词: 政策执行; 税收征管; 汇算清缴

Abstract

Since the mid-1990s, The reform goal of individual income tax in China has been to establish a comprehensive and classified individual income tax system. It was not until nearly 40 years later that the reform goal was officially realized, and the individual tax settlement policy matching this tax system came into being. The implementation of the individual tax settlement and payment policy is related to the implementation of the principle of tax fairness, and is an important part of exerting the role of individual tax in adjusting the income gap and constructing the tax collection and management service system for natural persons. Since it was implemented for the first time in China in 2019, domestic research on individual income tax settlement and settlement policy is still in its infancy. Most of the existing studies focus on the policy design of settlement and settlement, and there are few systematic sorting and empirical studies on policy implementation.

This study in zhaoqing city tax liquidation policy implementation as the research object, using the methods of questionnaire investigation, interview method, using the Meter and Horn`s model of policy implementation process,, from policy standards and goals, resources, organizational communication and enforcement activities, characteristics of the actuator, the value orientation of executive, social environment and other influencing factors, This paper analyzes the problems and causes in the implementation of individual income tax settlement and payment policy in Zhaoqing city, and on this basis, draws lessons from the experience of foshan, Dongguan and other cities in the implementation of individual income tax settlement and payment policy, and puts forward countermeasures and suggestions for improving the implementation of individual income tax settlement and payment policy in Zhaoqing City.

In view of the actual work of zhaoqing's tax system, this paper puts forward

countermeasures and suggestions for improving the implementation of individual tax settlement and payment policy: clarifying the target positioning of individual tax settlement and payment policy and attaching importance to the management of high income and high net worth people; Raise awareness of tax collection and administration services for natural persons; Strengthen the construction of data sharing mechanism, coordinate the participation of foreign departments to provide information resources; Strengthen the coordination and cooperation between collection and inspection, and increase the punishment of natural persons who violate the law; We will scientifically improve policy implementation procedures and guide natural persons to handle individual income tax settlement by classification and policy in batches; Strengthen publicity and guidance, build up the construction of natural person tax credit evaluation mechanism, so as to accelerate the formation of a social atmosphere of good faith tax payment.

Key words: Policy implementation; Tax collection and management; Annual tax settlement

目 录

摘 要	I
Abstract.....	II
第一章 绪论	1
1.1 研究背景和意义.....	1
1.1.1 研究背景.....	1
1.1.2 研究意义.....	3
1.2 文献综述.....	4
1.2.1 国外文献综述.....	4
1.2.2 国内文献综述.....	6
1.2.3 简要评价.....	9
1.3 核心概念和基本理论.....	10
1.3.1 核心概念.....	10
1.3.2 基本理论.....	11
1.4 研究思路和方法.....	12
1.4.1 研究思路.....	12
1.4.2 研究方法.....	13
第二章 个税汇算清缴政策及肇庆市执行的措施	15
2.1 政策出台的背景、意图和政策的主要内容.....	15
2.1.1 政策出台的背景与意图.....	15
2.1.2 政策的主要内容.....	16
2.2 肇庆市执行个税汇算清缴政策的主要措施.....	17
2.2.1 组建团队建立快速反应机制.....	17
2.2.2 研发最优缴税方案计算工具.....	18
2.2.3 柔性应对申报疑点.....	18
2.2.4 加强自然人数据安全.....	19
2.3 本章小结.....	20
第三章 肇庆市执行个税汇算清缴政策存在的问题及原因分析	21

3.1 存在的问题.....	21
3.1.1 纳税场景设计不全面.....	21
3.1.2 疑点审核依赖纳税人自证.....	23
3.1.3 催报催缴力度不足.....	26
3.1.4 事后管理手段少.....	27
3.2 原因分析.....	28
3.2.1 政策目标与标准模糊且偏离工作实际.....	28
3.2.2 数据共享机制尚未建立健全.....	29
3.2.3 对征稽互动的重视程度不足.....	31
3.2.4 执行程序脱离原有的行业征管基础.....	32
3.2.5 诚信纳税的社会氛围尚未形成.....	35
3.2.6 对加强自然人征管的意识薄弱.....	36
3.3 本章小结.....	37
第四章 佛山、东莞等市执行个税汇算清缴政策的经验与启示	39
4.1 佛山、东莞等市执行个税汇算清缴政策的经验.....	39
4.1.1 佛山市执行个税汇算清缴政策的经验.....	39
4.1.2 东莞市执行个税汇算清缴政策的经验.....	40
4.2 启示.....	40
4.2.1 将预扣预缴环节纳入风险管理.....	40
4.2.2 退税审核与跟踪一体化.....	41
4.2.3 加强事后抽查力度.....	41
4.2.4 宣传辅导以行业协会带动企业，以企业带动自然人.....	41
4.3 本章小结.....	42
第五章 完善肇庆市个税汇算清缴政策执行的对策建议	43
5.1 明确个税汇算清缴政策的目标定位.....	43
5.1.1 科学确立政策目标.....	43
5.1.2 重视对高收入高净值自然人的管理.....	43
5.2 提高自然人税收征管服务的意识.....	43

5.2.1 转变传统的征管观念.....	43
5.2.2 加强风险管理意识.....	43
5.3 加强数据共享机制建设.....	44
5.3.1 建立健全税务系统与外部门数据共享机制.....	44
5.3.2 提高数据的利用率.....	44
5.4 加强征管与稽查的协调配合.....	45
5.4.1 重视征稽互动.....	45
5.4.2 加大对违法行为的惩戒力度.....	45
5.4.3 完善专业管理团队的建设.....	45
5.5 科学完善政策执行程序.....	45
5.5.1 分类管理和服务纳税人.....	45
5.5.2 引导纳税人分批完成汇算清缴.....	46
5.5.3 科学设置审核规则.....	46
5.6 加快形成诚信纳税的社会氛围.....	46
5.6.1 构建自然人税收信用评价机制.....	46
5.6.2 分类宣传培训.....	46
5.7 本章小结.....	47
结 论	48
参考文献	50
附 录	54
攻读硕士学位期间取得的研究成果	59
致 谢	60

第一章 绪论

1.1 研究背景和意义

1.1.1 研究背景

个人所得税是以个人所得为计税基础的税种，在增加国家财政收入、调节居民收入分配差距等方面起着重要的作用。目前，各国实行的个人所得税制可分为三种，即分类所得税制、综合所得税制以及综合与分类相结合的所得税制。分类所得税制，即在取得环节对所得按来源进行分类后，分别对其采用不同的计税办法计算征收。综合所得税制，是指对纳税人一定时期内的全部所得不作分类、直接加总后统一计算缴纳税款，纳税人在平时无需预征。综合与分类相结合的所得税制，即上述两种计征方式相结合，在各类所得发生时先分类预征税款，待年度结束后，再加总全年所有所得，计算得出全年最终的应纳税额，对比已预征税额后多退少补，此做法即汇算清缴；可见，个人所得税综合所得汇算清缴是综合与分类相结合的所得税制下配套的政策设计。综合与分类相结合的所得税制所包含的年终汇算清缴环节，是在分类计征环节以外、个人所得税公平职能的重要体现。

在 2018 年以前，我国实行的是个人所得税分类所得税制，可早在 1996 年八届人大四次会议通过的“九五”计划，已明确提出要建立覆盖全部个人收入的“分类与综合相结合的个人所得税制”，其后国家“十五”计划纲要、“十一五”规划纲要、“十二五”规划纲要、“十三五”规划纲要、“十四五”规划纲要以及党的十六届三中全会《决定》、十八届三中全会的《决定》均强调要“建立综合与分类相结合的个人所得税制”。直至 2018 年个人所得税法历经了第七次修改，2019 年 1 月 1 日，我国才正式建立起综合与分类相结合的个人所得税制。

回顾个人所得税自 1980 年开征以来经历的多轮改革：1986 年个人收入调节税和城乡个体工商户所得税开征；1994 年对原先按照纳税人类型分别设立的个人所得税、个人收入调节税和个体工商户所得税进行合并，并完善了税基设计、税率安排等；1999 年对储蓄存款利息所得征收个人所得税；2006 年工资、薪金所得减除费用标准由每月 800 元提高到 1600 元，另对全员全额扣缴申报作出规定；2007 年降低了对储蓄存款利息所

得征收的个人所得税的税率；2008 年对利息所得暂免征收个人所得税，对工资、薪金所得减除费用标准提高到 2000 元；2011 年上述减除费用再调高到 3500 元，并调整了税率表；至此，1980 年立法通过的个人所得税法经历了六次修改。而为加快建立综合与分类相结合的个人所得税制，我国在 2006 年出台了《个人所得税自行纳税申报办法》，在分类所得税制这一基础上增加了综合申报制，分类计征与综合申报开始并行运作。

2018 年 8 月，个人所得税法历经第七次修改，在获得十三届人大常委会第五次会议决定通过后予以公布，这标志着我国正式建立起综合与分类相结合的个人所得税制，计征方式从分类转变为综合计征，个人所得税改革上了一个全新的台阶。新的个人所得税法有两项重大变化，一是年终汇总工资薪金、劳务所得等四项所得，适用新的税率综合计征；二为新增专项附加扣除。由于纳税人预缴申报时可能未享受专项附加扣除等因素，纳税人平时预缴税款可能并不完全等于全年综合计征的实际应纳税义务，为适应新修订后的个人所得税法和改革后的个人所得税制，综合所得年度汇算清缴政策由此确立。2020 年 3 月，个人所得税综合所得汇算系统正式开通，综合所得年度汇算清缴政策开始执行，这是我国首次执行个人所得税综合所得年度汇算清缴政策。

个人所得税综合所得年度汇算清缴（以下简称个税汇算清缴）政策的执行，是我国实施综合与分类相结合的个人所得税制的重要环节，关系着对税收纵向公平原则的贯彻落实，即收入能力低的人少纳税或不纳税、收入能力高的人多纳税，从而更有效地调节收入差距、构建起橄榄型的居民收入分配格局，为我国转变自然人征管服务观念、构建自然人税收征管服务体系积累丰富的实践经验。

笔者以公务员的身份在肇庆市税务机关工作，能通过访谈、问卷调查与政府文献资料搜集等方式获取一手的调查资料，尤其是肇庆市下辖的 9 个县（市）区税务局个税汇算清缴政策的执行情况，基于研究对象的可进入性和调查研究的便利度，本文选取了肇庆市税务机关执行个税汇算清缴政策的情况来研究。肇庆市与全国其他城市一样，于 2020 年 3 月起同步执行个税汇算清缴政策。个税汇算清缴政策是在全国范围内自上而下统一执行的，执行该项政策的是肇庆市各级税务机关。由于税务系统是实施垂直管理的，从组织关系来看，省级以下税务机关接受上级税务机关和地方的双重领导；而在贯彻执行税收法律法规、税收政策执行、组织实施税收征收管理工作等方面，由于税收政策的执行具有一定的刚性，因此，肇庆市与其他地级市的税务机关在执行税收政策方面

无太大的自由裁量权或操作空间。肇庆市税务局是广东省税务局下设的正科级单位，接受广东省税务局和肇庆市委、市政府的双重领导，下辖 9 个县（市）区税务局，在市、县两级税务机关开展个税汇算清缴政策的执行。汇缴期为税款所属年度的次年 3-6 月。肇庆市在汇算清缴期内共受理 2020 年度个税汇算清缴申报 304470 人，占肇庆市自然人纳税人人数的 50.3%，政策覆盖面大；应补税人数 16406 人，其中豁免补税 9374 人；应补税款 3228 万元，其中豁免补税金额 254 万元；应退税人数 160260 人，应退税款 5929 万元；其余纳税人则不退不补；纳税人自行申报的比重超 70%^{注1}，培养了纳税人自主申报、自觉履行纳税义务的意识；释放了减税降费的红利，取得了阶段性成果。与此同时，个税汇算清缴政策执行过程中也出现了催报催缴力度不足、事后管理手段少等问题。由于个税汇算清缴政策的执行模式是自上而下的，国家负责政策的制定，全国各地负责具体的执行，所以该政策执行的问题不是孤立的个案，也会不同程度地在广东省乃至全国其他城市存在；通过研究分析肇庆市个税汇算清缴政策执行的问题及原因，从而为完善政策执行提供可行的对策建议。

1.1.2 研究意义

1.1.2.1 理论意义

我国对个税汇算清缴政策的研究不多，现有研究集中于宏观层面的政策设计问题，如完善专项附加扣除的设计、第三方信息利用、建立预征制度等，学习借鉴国外的汇算清缴政策，基于政策设计、结合相关税制理论来进行规范分析的较多，实证分析的较少，缺少实证数据的支持。由于个税汇算清缴政策在我国的执行起步较晚，截止至 2021 年仅执行了两年，因此我国对政策执行问题的研究很少，结合相关政策执行理论或模型对个税汇算清缴政策执行进行系统分析的研究也比较少。本文以米特-霍恩政策执行系统模型作为理论基础，以肇庆市个税汇算清缴政策的执行为研究对象，探讨分析政策执行过程中存在的问题和原因，理论意义之一是运用访谈法、问卷调查法等开展研究，进一步聚焦研究个税汇算清缴政策执行中存在的问题以及原因，为我国个税汇算清缴政策执行的研究提供实证分析。

¹ 数据来源于自然人电子税务局分地区年度汇算清缴统计

在政策执行研究方面，学者们遵循自上而下的政策执行研究途径，不少学者采用当中的代表人物米特和霍恩提出的政策执行系统模型，按照影响政策执行绩效的多个要素来分析政策执行存在的问题。本文通过对模型包含的 6 个影响要素，如政策目标与标准的不清晰、政策资源受到限制等逐个进行分析，分析影响个税汇算清缴政策执行绩效的原因，理顺影响产生的逻辑过程，理论意义之二是为后续研究给我国个税汇算清缴政策的发展乃至个人所得税制改革起到抛砖引玉的作用。

1.1.2.2 实践意义

研究个税汇算清缴政策执行，一是为完善肇庆市乃至其他存在类似执行问题的城市提供具体而可行的对策建议。个税汇算清缴政策是 2020 年起全国同步执行的公共政策，在肇庆市执行尚未完善的时期，出现了纳税场景设计不全面、事后管理手段少等问题，这些问题背后的根源与政策目标的制定、执行程序、社会氛围等是密切相关的，因此通过分析政策执行问题背后的原因，能为完善该政策提供切实可行的建议。

二是为更好地落实和保障广大纳税人合法权益、落实个人所得税公平课税原则、完善综合与分类相结合的个人所得税制。通过研究个税汇算清缴政策的执行，对转变税务机关在自然人征管服务方面的理念、构建起自然人税收征管服务体系具有重要的实践意义。

1.2 文献综述

1.2.1 国外文献综述

美国学者亨利·西蒙斯最早提出建立个人所得税综合所得税制的主张，按照公平课税理论，税基设计是个人所得税制度设计中最核心和关键的部分，他提出要合并纳税人的全部所得来计算缴纳个人所得税^[1]。综合所得税制，简而言之是对纳税人一定时期内的全部所得，不作来源和用途的区分，通通纳入课税范围。由于亨利·西蒙斯的观点符合当时美国的国情，具有可操作性，同时也能兼顾税收公平，在当时获得了广泛的认可，由此美国综合所得税制的理论发展得到了促进。该税制的指导思想其实是源自施茨-黑格-西蒙斯准则，该准则将个人在一定时期内消费能力净增加的货币价值界定为应税所得，主张既然个税是对个人所得课征，就不应对所得进行分类，而应全部所得作为综合

应税所得额^{[2][3][4]}。

采用分类所得税制的多数是经济欠发达国家，随着其经济水平的提高，它们也会逐步转向综合所得税制。西欧文·普拉斯切特提出个人所得主要包含劳动所得和资本利得两大类，可先采用分类再综合的税款征收模式，既能便利纳税人，也能保障税款及时入库，提高征收效率^[5]。

根据对包括 OECD 成员国在内的超过 40 个国家的调查研究，大多数国家在征收个人所得税时，结合各自具体国情，在参照个人纳税信用等级的基础上，充分考虑各类所得来源的特征，既要求支付方履行源泉扣缴的义务，又要求纳税人自主申报。源泉扣缴即支付方如雇主、金融机构等，在向纳税人支付工资、报酬时，代纳税人计算、评估和缴纳税款，在这个过程中，税款征纳的主要责任从纳税人转移到了支付方。如果源泉扣缴不采用累计扣缴、而选择非累计扣缴的方式，纳税人就需要在年度结束后完成汇算清缴申报。众所周知，累计扣缴的方式能节约纳税人遵从成本和税务机关的征收成本，在 OECD 考察的 40 个采用源泉扣缴的样本国家中，采用累计扣缴的国家占 60%。而对于那些难以采用源泉扣缴的所得，40 个样本国家都选择了通过分期预缴的方式，保障税款及时入库，并以此来配合年终汇算清缴。对于实施预缴和年终汇算清缴的征收模式，估税即纳税人对税款的自我评估，是不可缺少的程序。虽然估税可减轻税务机关的负担，但为保证纳税遵从、减少偷逃税行为的发生，选案稽查、严厉惩处税收违法行为不可或缺^[6]。美国税法专家 Lawrence Zelenak 认为，个税汇算清缴政策能唤起纳税人的公民意识和责任，尽管美国个人所得税制十分复杂，纳税人自行申报、年度汇算的成本也很高，但他依然支持这个政策。他寄希望于简化税制，并建立一项结合精确代扣代缴和完全由纳税人自行申报汇算的个税制度^[7]。鉴于个税汇算清缴政策自身的复杂性，大多数国家如我国，是选择代扣代缴制和年度汇算相结合的方式的，通过预填申报单使部分纳税人免于年度汇算，从而节省征纳成本。根据 Hopper 的统计，现全世界有 20 多个国家实行不同程度的免年度汇算制，即税务机关通过信息系统为纳税人提供预填申报单服务。使用预填申报单的国家基本上实行免年度汇算制，而免年度汇算为纳税人提供了良好的纳税体验，提高了纳税效率，降低了纳税成本^[8]。

在研究汇算清缴政策的配套措施方面，学者们提出了完善第三方信息报告制度、纳税申报奖励制度、质量管理考核体系等等。第三方信息报告制度能有效加强和防范纳税

人偷逃税的行为,保障个税汇算清缴政策的有效执行。国外学者的研究指出,租金所得、家庭农场经营等所得的纳税遵从率不足 50%,自雇业者所得的纳税遵从率更低,这些所得很难实行代扣代缴计征个税,也缺乏第三方信息报告来监管;相反,那些实现了第三方信息报告的所得,遵从率高达 95%^[9]。另外,要完善纳税申报奖励制度,通过适当的利益引导,激励纳税人自主申报,在税收宣传中注重税收取之于民、用之于民的观念普及,使纳税人充分感受到纳税是必须履行的公民责任;建立纳税申报质量管理考核体系,对不同等级的纳税人在扣除金额、税收政策、征收程序等方面提供有区别的待遇,从而提高纳税人诚信申报的积极性和动机,提高申报质量^[10]。在加强个税汇算清缴申报政策的推广和教育方面,要提高人们对汇算清缴政策的认识,从而提升纳税人自行申报的参与度和有效性^[11]。

国外学者对个人所得税征管的研究可简要归纳为两方面:一是对税收遵从和逃税成本的研究。纳税遵从度和税务稽核存在很强的关联关系,当因逃税承担的罚款小于纳税人的获利时,纳税人就比较容易产生偷逃税的动机和意愿^[12]。如果将时间因素纳入影响因素的考量后,由于税务机关实施税务稽查的耗时较长,纳税人在自身经济处境不佳时,为摆脱困境可能会产生偷逃税款的念头。Nell Warren 提出,除躲避税务稽查的技术成本、被立案查处后缴纳罚款和滞纳金的成本以外,心理负担成本也属于偷逃税款成本的重要组成部分^[13],所以严肃、毫不手软地查处和惩戒偷逃税款的行为,对提升纳税人的遵从度是有效的^[14]。二是税务部门如何应对征纳双方信息不对称的情况。在涉税信息方面,相比于税务机关,纳税人自身掌握着信息的主动权,税务部门与工商、金融机构等相关部门应建立信息共享机制,从而扭转信息不对称的劣势^[15]。

1.2.2 国内文献综述

我国在 2019 年 1 月 1 日前个人所得税执行的是分类所得税制,直至新的个人所得税法施行,我国才迈出了由分类所得税制走向综合与分类相结合的所得税制改革的第一步,而个税汇算清缴政策则是我国个人所得税课税模式转变的重要标志。在 1996 年我国提出建立新的个人所得税制的改革目标后,国内对个人所得税课税模式研究渐渐丰富,大多主张实行综合和分类相结合的所得税制,因为它能兼顾公平和效率^[16]。鉴于我国国情和未来个人所得税改革方向,不少学者认为我国要加快建立综合与分类相结合的所得

以上内容仅为本文档的试下载部分，为可阅读页数的一半内容。如要下载或阅读全文，请访问：<https://d.book118.com/395130233201011123>