

摘要

个人所得税将个人取得的各项应税作为征税对象，是一种直接税，它在组织财政收入、促进社会公平以及缩小贫富差距方面发挥着重要作用。1994 年我国进行税制改革后，个人所得税发展迅猛，它在税收工作中扮演着越来越重要的角色。目前，我国个人所得税征收管理存在诸多问题，例如征收管理效率不高、税收监管力度不够、纳税人税法遵从度低等现象。尤其是 2019 年我国进行了个人所得税重大改革，增加了专项附加扣除内容，采取扣缴申报与自行申报相结合的申报制度。此次改革无论是对税务机关的税收征管能力，还是对纳税人的纳税遵从习惯都提出了更高要求。因此，提高个人所得税的征收管理水平，是各级税务部门面临的一项重要任务，个人所得税的征收能够直接影响财政收入和居民收入，意义非凡，当务之急应完善我国的个人所得税征收管理制度，提升征管效率。

本文研究案例选择为 C 县税务局的个人所得税征管工作，采用文献法、实地访谈、问卷调查等研究方法开展具体研究。研究表明，C 县个人所得税征收管理存在个人所得税征收管理效率不高、税收监管力度不够、纳税人税法遵从度低等问题，究其根本原因在于税收征收管理人力资源不匹配、税收监管机制不健全、纳税人税法遵从意识薄弱，为此，本文从加强税收征收管理人才队伍建设、健全个人所得税监管机制、提高纳税遵从的角度出发，提出了完善 C 县个人所得税征收管理的对策。

关键词：个人所得税 征收管理 个人所得税监管 纳税遵从度

Abstract

Personal income tax regards various taxable income obtained by individuals as the subject of taxation, and is a direct tax that plays an important role in organizing fiscal revenue, promoting social equity, and narrowing the wealth gap. After China's tax system reform in 1994, personal income tax developed rapidly and played an increasingly important role in tax work. At present there are many problems in the collection and management of personal income tax in China, such as low efficiency of collection and management, insufficient tax supervision, and low compliance with tax laws by taxpayers. Especially in 2019, China carried out a major reform of personal income tax, adding special additional deductions and adopting a declaration system that combines withholding declaration and self declaration. This reform has raised higher requirements for both the tax collection and management capabilities of tax authorities and the tax compliance habits of taxpayers. Therefore, improving the level of personal income tax collection and management is an important task faced by tax departments at all levels. The collection of personal income tax can directly affect fiscal revenue and resident income, which is of great significance. The urgent task is to improve China's personal income tax collection and management system and enhance collection and management efficiency.

This article selects the personal income tax collection and management work of C County Taxation Bureau as the research case, and conducts specific research using research methods such as literature review, on-site interviews, and questionnaire surveys. Research has shown that there are problems in the collection and management of personal income tax in C County, such as low efficiency of personal income tax collection and management, insufficient tax supervision, and low compliance with taxpayer tax laws. The root cause lies in the mismatch of human resources in tax collection and management, incomplete tax supervision mechanisms, and weak awareness of taxpayer tax compliance. Therefore, this article proposes targeted solutions from the perspective of strengthening the construction of tax collection and management talent team, the countermeasures to improve the collection and management of individual income tax in C county are put forward.

Key words: Individual income tax Collection management Personal income tax supervision Tax compliance

目 录

第 1 章 绪论.....	1
1.1 研究背景及研究意义.....	1
1.1.1 研究背景.....	1
1.1.2 研究意义.....	2
1.2 国内外研究现状.....	3
1.2.1 国外研究现状.....	3
1.2.2 国内研究现状.....	4
1.2.3 研究评述.....	6
1.3 研究内容与方法.....	6
1.3.1 研究内容.....	6
1.3.2 研究方法.....	7
1.4 研究创新与不足之处.....	7
1.4.1 研究创新之处.....	7
1.4.2 研究不足之处.....	7
第 2 章 个人所得税征收管理相关概念和基础理论.....	8
2.1 个人所得税征收管理的相关概念.....	8
2.1.1 个人所得税.....	8
2.1.2 个人所得税征收管理.....	8
2.2 个人所得税综合所得征收管理理论基础.....	10
2.2.1 税收遵从理论.....	10
2.2.2 信息不对称理论.....	11
第 3 章 C 县个人所得税征收管理现状分析.....	12
3.1 C 县个人所得税征收管理对象基本情况.....	12
3.1.1 C 县个人所得税税收情况.....	12
3.1.2 C 县个人所得税纳税人结构.....	13
3.1.3 C 县个人所得税收入结构.....	14
3.2 C 县税务局基本情况.....	16
3.2.1 C 县税务局机构设置.....	16
3.2.2 C 县税务局人员结构.....	18
3.3 C 县个人所得税征收管理现状.....	19
3.3.1 推行个人所得税全额申报管理.....	19
3.3.2 强化个人所得税日常监督管理.....	19
3.3.3 加强个人所得税税收政策辅导.....	20
第 4 章 C 县个人所得税征收管理存在的问题及成因分析.....	22

4.1 C 县个人所得税征收管理问题访谈和问卷调查.....	22
4.1.1 访谈对象选取及访谈内容.....	22
4.1.2 问卷设计发放及样本分析.....	23
4.2 C 县税务局个人所得税征收管理存在的问题.....	25
4.2.1 个人所得税征收管理效率不高.....	25
4.2.2 个人所得税税收监管力度不够.....	26
4.2.3 纳税人纳税遵从度低.....	27
4.3 C 县个人所得税征收管理产生问题的原因分析.....	29
4.3.1 税收征收管理人力资源不匹配.....	29
4.3.2 税收监管机制不健全.....	31
4.3.3 纳税人税法遵从意识薄弱.....	33
第 5 章 完善 C 县个人所得税征收管理的对策.....	35
5.1 加强税收征收管理人才队伍建设.....	35
5.1.1 提升人力资源效能.....	35
5.1.2 建立大数据专业队伍.....	35
5.1.3 设置合理的绩效考评方式.....	36
5.2 健全个人所得税监管机制.....	37
5.2.1 构建风险监管机制.....	37
5.2.2 健全纳税信用机制.....	38
5.2.3 规范税务代理机构市场监管机制.....	39
5.3 提高纳税遵从度.....	39
5.3.1 多管齐下加强政策宣传.....	39
5.3.2 增强政府信息公开透明度.....	40
第 6 章 结论.....	42
参考文献.....	43
附录 1:C 县税务局工作人员的访谈提纲.....	46
附录 2:C 县自然人个人所得税税收征收管理调查问卷.....	47

第1章 绪论

1.1 研究背景及研究意义

1.1.1 研究背景

个人所得税作为一种直接税，其征税对象是个体的应税，个人所得税的存在能够有效增加财政收入、缩小社会贫富差距。我国现代化税制改革于1994年，自此以后，我国个人所得税实现了迅猛的发展，在国家税收工作中的地位日渐凸显。但从税收结构角度分析，和世界发达国家相比，我国个人所得税在总体税收收入中占比显著偏低，这意味着我国个人所得税有待进一步改善。

2019年，我国针对个人所得税经历了一次力度空前、影响深远的改革，这次改革载入史册，发挥着里程碑式的作用。本次改革带来了如下变化：

其一，混合所有制制度的引用。目前国际针对个人所得税税制主要设计了三种形式，分别是分类所得税制、综合所得税制和混合所得税制，2019年个税改革前，我国使用的是分类所得税制，改革后使用的则是混合所有制。所谓混合所有制，就是将居民部分所得并入综合所得，剩余所得留在分类所得；

其二，增加了赡养老人、子女教育、大病医疗等六项专项附加扣除，这一动作正是本次个税改革的重要举措，专项附加扣除内容的设置，有效地拉近了居民的个人所得税和其家庭、住房、保险、教育等关系，税负率得到了降低，但是上述内容具有较强的隐私性，增加了税务部门的核查难度，不利于保证涉税信息的真实性；

其三，申报制度同时采取扣缴申报和自行申报两种形式。对于税务机关而言，过去的个人所得税征税只需要管理扣缴义务人，现在管理对象发生了变化，增加了纳税人，这说明税务机关需要面对十分庞大的自然人数量，站在自然人角度，自然人在个人所得税自行申报过程中同样也面临着巨大的考验。此外，本次改革还扩大了征税对象、调整了税率。

总体而言，在个人所得税征收管理改革如火如荼开展的背景下，个人所得税法修订也是必然举措，本次改革发挥了减税降费的重要作用，同时在新的制度下，税款计算难度增加、税务征收信息难以核实、政策覆盖对象更加广泛，上述问题增加了个人所得税的征管难度。信息技术在税务征管中的深入运用，使得个人所得税征收管理成效显著。但与此同时，当前阶段社会就业形式逐渐朝着多元化趋势发展，个人收入来源具有多样性和隐蔽性，社会普遍存在一定规模的个税税款流失和逃税现象，在此背景下，税务部门应急需思考如何提升个人所得税的征管能力。

C县经济发展势头良好，GDP数值和居民人均可支配收入都在逐年增长，为税收发展创造良好的环境，但相比于增值税、消费税等主流税种，个人所得税还是没有受到足够的重视，随着C县经济不断发展，自然人的应纳税所得额越来越多元化，越来越隐蔽，而C县税务局机关受到征收管理资源和条件的约束，治理个人所得税缺乏经验。个人所得税改革后，税法明确，但C县个人所得税的征收管理存在诸多问题，征收管理不善会加重纳税人的税收负担，造成税负的不公，导致个人所得税难以发挥调节收入分配、促进公平公正的政策效用，因此个人所得税的征收管理中的问题亟待发现和解决。

1.1.2 研究意义

就当前形势而言，结合新的个人所得税法的发布，开展对于个人所得税征收管理问题的研究，有利于及时发现征收管理问题，并在实践中加以改善和解决。针对性地开展相关研究也能够更好地实现个人所得税调节社会收入分配、筹集政府财政收入等重要职能。本次选题以基层税务征收管理问题为主要研究内容，主要有理论和现实两方面意义。

(1) 理论意义

2018年国家正式推行《机构改革方案》，对全国省级（及以下）的国税和地税部门进行整合；同年《个人所得税》经历了第七次修订，我国个税从分类税制朝着混合税制转变。上述针对个人所得税政策的实施，促使国家税收制度和征管体制发生了巨大的改变。本文从个人所得税改革这一背景出发，对基层税务局的个税征管实务进行了深入地研究，发现存在的问题和不足，该研究能够优化个人所得税税制改革，丰富税收征收管理理论。

(2) 现实意义

一是提高税务部门的综合管理能力。通过研究个税政策执行情况，尝试发现问题，分析问题产生的原因，根据税务实践提出更具实操性的解决措施，助力基层税务人员提高工作效率，提升执行力，防止发生潜在的风险。二是优化和健全个人所得税监管体系。监管体系的优化能够促进税款征收公平，使得纳税人更具获得感。三是改善纳税环境，引导社会参与共治。构建一个公平的税收环境，调动公民纳税意识，培养公民协税护税理念，向纳税人宣传税法，最终使得纳税人了解、遵从并敬畏税法，同时社会的参与也能够强化社会对于基层税务部门的监督。

1.2 国内外研究现状

1.2.1 国外研究现状

在一些以直接税为主要税种的国家,对于个人所得税的税制以及征收管理研究从未间断过,一直在探索中,至今已经有着比较完善的征收管理模式,对此,国外许多学者都贡献了自己的智慧。

(1) 关于税收与大数据的研究

Richara L.Nolan (1977)是一位非常著名的美国信息管理系统教授,他在税收信息化领域具有建树,他在“诺兰阶段模型”中指出信息技术包括六大发展阶段,该模型被世界大多国家视为信息化管理工具。他在研究中指出信息技术的发展会彻底改变税收征收管理工作,对现代化税收管理模式产生颠覆性影响,在其构建过程中,必要工具便是利用信息技术^①。

V.S.Datey (2016)在研究中指出发达国家普遍具有非常高的税收违法成本,这是因为发达国家信息平台十分完善,个人信用体系非常健全,这也有效地保障了当地税务征管工作的顺利实施^②。P Mehta 等(2019)研究了使用大数据分析技术来控制逃税的办法,认为税务部门可以利用大数据准确地监控税源,减少逃税现象的发生,并探索了利用先进算法和大数据技术来分析逃税机制^③。

(2) 提高税收遵从度的研究

Allingham&Sandmo(1972)开始税收遵从问题相关研究,并在经济学的角度上建立了 A-S 模型,即预期效用最大化模型,该理论模型指出,站在经济学视角,纳税人是理性人,在做纳税决策时能够考虑到自身的利益。例如,纳税人在纳税遵从与否问题上,通常能够科学衡量各自的成本、获益,最终做出合适的选择。该理论形成以下观点:如果政策想要提高纳税人的遵从度,就需要增加不遵从的成本,因为一旦纳税人选择不遵从,其成本高于收益,纳税人就更愿意选择纳税遵从,从而提高税收遵从度。具体的动作包括加大税收违法惩治力度,加强税收稽查等^④。

Apolonia Niemirowski(2003)针对澳洲的个人所得税纳税情况进行了分析,他指出税收被纳税人的避税态度、不遵从行为等因素共同影响^⑤。Ilde Rizzo 等人(2014)在

^① Richard L.Nolan and David P.Norton and William E.Bowen.Computers and hospital mangagement[J] Journal of Medical Systems,1977,187-203.

^② V.S.Datey Service Tax Ready Reckoner[J].New Delhi:Taxmann Publications Pvt.Ltd, 2016,1-7.

^③ P Mehta. Tax Reform Trends in OECD Countries [J]. Oecd Taxation Working Papers, 2019,3-6.

^④ Allingham M Ghe & A Sandmo. Income taxation evasion: a theoretical analysis[J]. Jouernal of Public Economics,1972,323-338.

^⑤ Apolonia Niemirowski, Tax related behaviours, beliefs, attitudes and values and taxpayer compliance in Australia[J].monash university,2013,13-21.

研究中指出,纳税人同样也是社会人,其纳税行为和纳税决策容易受到外界环境的影响,如果纳税人周围的人都选择依法纳税,那么该纳税人也会做出同样决策;如果纳税人周围的人都选择逃避纳税,且未受到惩罚,那么该纳税人也会效仿。因此如果政府可以提高税收工作的被认可度,获得公民的广泛认同,营造和谐的纳税氛围,一定程度上能够促进纳税人增强税收遵从度^⑥。

国外部分学者基于税收遵从度视角,深入研究了纳税人的偷逃税问题。JOHN (2014)在研究中构建了税收遵从模型,该模型指出相关部门在税收征管中,需要将纳税人的心理因素纳入考虑范围,一旦纳税人存在负罪感,其纳税遵从度就得到一定的提高,税收征收管理可以借鉴上述思路^⑦。Bhavik Parik 等人(2020)在研究中,广泛搜集了 OECD 成员国的税务征管数据,并对其进行深入分析,指出一国的税收道德较低,就很容易产生逃税避税现象,很多自然人为了达到避税效果,往返于避税港,将逃税视为一件再合理不过的事情。因此,他们提议,政府可以通过大力发展教育、提升公共服务质量,提高自然人的税收道德,从而加强税收遵从^⑧。

1.2.2 国内研究现状

随着我国个人所得税征收管理方式的不断改革,国内学者对于综合所得个人所得税征收管理的研究也有很多。主要包括提高征收管理效率、加大税源监管力度、税收征收管理信息化建设等方面研究。

(1) 提高个人所得税征收管理效率的研究

程永昌(1995)在研究中基于收益性视角,对税收征收管理效率进行了论证,研究结论表明当税收部门的税收收入能够达到既定标准,就意味着税收部门具有较高的征收管理效率。李大明(1998)基于上述研究背景,基于质量视角从两个方面,深入地剖析了机构和制度效率,并分别构建指标对征收管理效率进行评价^⑨。

刘志穷等(2006)指明税权划分行为一定程度上能够影响到征收管理效率,作者在研究中选择了 DEA 对征收管理效率进行测算,再借助于 Malmquist 指数对其进行评价,在上述研究中,征收管理效率不再被看成是一个整体概念,综合考虑了技术进步^⑩。陈鹏等人(2021)基于营改增背景,对征收管理效率的影响机制进行了讨论。

^⑥ Massimo Finocchiaro Castro, Ilde Rizzo. Tax compliance under horizontal and vertical equity conditions: An experimental approach[J]. International Tax and Public Finance, 2014, 28-29.

^⑦ JOHN C. B. COOPER: "UK Personal Income: an Application of the Pareto Distribution". Mathematical spectrum, 2014.

^⑧ David M. Kemme, Bhavik Parikh, Tanja Steigner. Tax Morale and International Tax Evasion[J]. Journal of World Business, 2020, 55-56.

^⑨ 程永昌,我国税收效率问题研究[J].财贸经济,1995(03):32-34.

^⑩ 刘志穷,卢盛峰,陈思霞,税权分配与税收征收管理效率——基于中国省际面板数据的实证分析[J].经济评论,2009(05):60-67.

上述研究丰富了税收征管效率内涵和外延^①。

(2) 税收征收管理信息化建设的研究

大数据时代背景下,税收征收管理工作迎来了重大的发展机遇,与此同时,涉税数据处理工作也迎来了较大挑战。赖慧婧等人(2016)认为,由于国家经济社会发展加速,税源信息日益复杂,涉税信息基本掌握在少数政府部门手中,当务之急应是强化不同部门间的协作,对涉税信息进行共享;尽管当前部分部门的信息已经实现了共享,但是仍然存在信息虚假、传输速度不快的问题。尤其在个税领域,这些问题更为严重^②。

宋远军等人(2020)表示,在互联网经济背景下,投资方式朝着多元化方向发展,加剧了纳税信息的不对称。他们指出要想缓解上述问题,需要保证个税征收管理的职能化。上述动作的顺利实施需要保障大数据发挥效能,凭借技术思维,收集整理大量零散涉税信息,并对其进行分析处理,促使第三方涉税信息共享机制妥善运行^③。

(3) 加强税源监管力度的研究

安琪等人(2016)立足于我国的高收入人群,对个税征收管理开展了研究。研究表明,现阶段尽管强调税收法治,但是高收入群体普遍不具备较高的主动纳税理念。税务部门并未针对该类人群开展高效的监管,缺乏执法刚性,致使这类人群存在着比较严重的税款流失现象,因此十分有必要加大这一群体的税源监控力度^④。费娟玲(2017)指出税务机关很难准确把握高收入群体的涉税信息,包括收入规模、收入来源、财产性所得在全部所得中的占比等,此外税务机关缺乏一些技术手段的支持,因此对高收入人群的税源监管不全面^⑤。朱梅琴(2018)认为,直接税在所有税收中的占比逐年提高,其中以所得税为典型,在新的经济发展形势下,建设完善的自然人纳税信用体系十分重要,同时还需要建立健全信用评价奖罚机制,加速多部门协同治理^⑥。唐学军(2019)指出需要调整《税收征收管理法》,借助于法律的威慑作用,强调税收信用管理的重要性,减少自然人偷漏税可能性^⑦。陈宝宇(2019)在研究中表明,税务机关要想避免发生税收征收管理过失,需要严格依法执法。同时也需要针对税务工作人员,强化其专业技能,定期开展职业素养教育,避免相关人员执法犯法^⑧。李嘉琦(2021)在研究中基于税源监控视角,对当前阶段个税征收管理问题开展了深入

^① JOHN C. B.COOPER:“UK Personal Income: an Application of the Pareto Distribution”. Mathematical spectrum,2014.

^② 赖慧婧,黄雅妮.加强涉税信息共享机制建设的思考[J].税务研究,2016(08):65-67.

^③ 汤火箭,宋远军.大数据时代个人所得税征收管理中第三方涉税信息共享机制研究[J].长春大学学报,2021,31(09):24-32.

^④ 安琪,张保林.2016.我国高收入阶层个人所得税征收管理优化分析.经贸实践,(22):111-112.

^⑤ 费娟玲.我国高收入者个人所得税征收管理问题探析[J].西部财会,2017(09):28-29.

^⑥ 朱梅琴.关于建立自然人纳税信用体系的研究[J].金融经济,2018(22),213-214.

^⑦ 唐学军.建立完善自然人税收信用管理机制的思考[J].中国税务,2019(11):38-39.

^⑧ 陈宝宇.我国个人所得税的流失及其治理对策[J].纳税,2019,13(05):24.

研究。他指出，当前个税税源监测法律制度不健全，缺乏监测依据和监控手段，信息闭塞；监控力度不够，征管质量不高；监控方式单一，难以发现隐蔽税源；监控道德不高，监控环境不佳等问题^⑨。

1.2.3 研究评述

综合分析以上国内外研究，国内学者近年来对于个人所得税征收管理的研究相对丰富，认识全面，从自然人征收管理现状，到发现个人所得税征收管理中存在的难点和问题，再到探索提出自然人税收征收管理中对策建议。国外对个人所得税征收管理研究较早，通过建立模型方式进行理论的验证，侧重于提高纳税人遵从度，加强大数据信息共享等因素，同时，也越来越注重纳税服务。这些理论的研究对本文的写作有很强的指导意义。

自然人税收征收管理受多种因素的制约，例如税收政策的难易、观点文化、征收管理水平等。我国的个人所得税处于改革状态，征收管理工作有待进一步完善，目前鲜少有文献资料针对新个人所得税法的实施开展研究。不管是在税收制度，还是在征收管理实务中，都存在着亟待解决的问题。当前阶段我国人均收入逐年提高，在新的经济形势下，社会面临的新挑战便是如何优化和改革个人所得税征收管理工作。上述征收管理工作的落实需要结合社会发展状态，把握效率和公平的关系，调整征管方式，真正发挥个人所得税的功能作用。

1.3 研究内容与方法

1.3.1 研究内容

此次研究主要分为5个内容：

绪论部分首先对选题背景、意义分别展开说明，并对本文的研究方法、各章内容、创新点和不足进行阐述。

第一章开门见山，介绍个人所得税研究背景与研究方法等。

第二章介绍了个人所得税征收管理概念，还介绍了税收遵从、信息不对称两个个人所得税征收管理理论基础。

第三章简要介绍了C县个人所得税征收管理现状。

第四章主要分析的是C县的个人所得税征收管理问题和原因。

第五章依据前章分析结论，提出了对策建议，完善个人所得税征收管理工作，进

^⑨ 李嘉琦.个人所得税征收管理问题及发展对策得思考[J].纳税,2021,15(03):1-2.

一步提升和加强 C 县个人所得税税收征收管理力度保护财政收入，做好纳税服务体现税收公平，为 C 县经济发展和协调做出贡献。

1.3.2 研究方法

(1) 文献阅读法

通过收集、整理、阅读相关文献，提取本研究领域当前讨论的热门问题和研究状况，并分析个人所得税征收和管理的其他领域的研究结果，结合个人所得税的特点进行研究，对如何进一步完善个人所得税制度与征收管理，分别给出本人的看法和建议。

(2) 实地访谈法

通过与税务机关相关业务部门工作人员进行访谈，了解目前个人所得税的征收管理现状以及税务机关相关业务部门在征收管理过程中存在的现实问题和阻碍。

(3) 问卷调查法

结合本文研究方向，整理个税征管相关问题，设计调查问卷内容。问卷内容分成两大部分，第一部分在于了解调查对象的基本信息和自身情况，第二部分在于了解调查对象对于个税征管相关问题的态度和行为。本次问卷调查使用问卷星制作问卷，通过微信发到企税联系群，并通过亲朋好友协助转发给政府职员、企业职员、自由职业者等，同时在办税服务厅、行政审批中心发放纸质问卷，共发放纳税人问卷 480 份，收回有效问卷 449 份，问卷有效率达 93.54%。

1.4 研究创新与不足之处

1.4.1 研究创新之处

本文基于综合和分类相结合的个人所得税改革的全新背景下，利用 C 县的实际数据做基础进行考证，着眼于基层税务机关个人所得税征收管理问题，了解基础部门的征收管理一线工作，并对现有的个人所得税征收管理问题提出建议。

1.4.2 研究不足之处

(1) 文献资料收集存在困难。新的个人所得税法正式实施于 2019 年，针对个人所得税征收管理的理论研究文献材料较少，这增加了本研究文献收集的困难。

(2) 研究经验不足。一方面新的个人所得税法仅实施四五年时间，缺乏必要的数据支撑；另一方面，本人缺乏充足的个税研究经验，这使得本文的政策梳理和数据分析存在不足。

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/708023065132006117>