

个人所得税收入能力 与税收流失的实证研究

——以山东省为例

李一花 董 晔 罗 强*

摘要: 本文以山东省为例,把个人所得税收入能力分为现实收入能力和潜在收入能力两个层面。山东省个人所得税现实收入能力较全国平均水平为低,更远远低于国际水平。而从潜在收入能力来看,山东省个人所得税潜在收入能力巨大,但转化能力不足,税收流失率从2000年的37.75%增加到2007年的58.70%。究其根源,信息不对称、征管权与收入归属权不匹配、纳税人遵从率低和税制的低效等是造成这一现象的主要原因。

关键词: 个人所得税 税收能力 地下经济 税收流失

一、问题的提出

关于税收收入能力的理解和测算是税收研究中极为重要的内容,国内外税收学界对税收收入能力的理解可以归纳为三个角度:一是从政府对资源占有的绝对量角度测算。Akin(1973)、Dethier(2000)、Barro(2002)认为税收收入能力是一个区域或政府单位在可用税收资源下,为公共服务融资的能力。刘新利(2000)、钱扬(2000)、谭荣华等(2005)的观点是:税收收入能力指在既定的税制下,一个国家或地区在经济运行中所形成的税收储量,它是一个税收潜在能力的概念。二是从估测税收收入能力的角度测算。Bahl(1971)、Chervin等(2000)、Yesin等(2006)主张“税收收入能力是一系列有效税率(统一税率或代表性税率)与相应税基相乘计算得到的税收比率”,郭庆旺(2002)则主张从标准税制角度出发估测政府可支配的税收收入。三是立足于征纳双方的角度测算。Coode(1984)论证了“税收收入能力的大小取决于该国民众的支付能力和政府的征税能力”的观点。杨元伟(1996)、张培森(2002)指出,税收收入能力是用来描述一个国家或地区在经济运行中形成的税收总规模。周广仁(2006)认为税收能力是根据经济规模、经济运行质量以及现行税收政策规定等,以法定税率估算的最大口径的税收收入规模,是对应100%征收率计算的。梁季(2007)研究了国内外有关文献提及的14种税收收入能力的定义后,综合经济环境、税制和征管因素提出了大、中、小三种税收收入能力的标准。刘合斌(2009)从税收供给能力和税收征收能力影响因素及其相互作用两个方面提出了“税收能力利用指数”来综合反映税收实现程度。笔者认为,研究税收收入能力的实质是反映政府以税收形式对社会资源的控制程度。为了区分实际控制和潜在控制程度,我们赞成有些学者把税收收入能力区分为“税收潜在收入能力”与“税收现实收入能力”两个层次。二者之差,即征税努力(Tax Effort)。在本文中,“税收潜在收入能力”是指在既定的税制下,一个国家或地区在经济运行中所形成的可征税收入总量。而“税收现实收入能力”则是指在征管模式、纳税人特征、治税环境等现实约束条件下,潜在收入能力最终实现的部分。

对于个人所得税收入能力的测算,王韬和朱文娟(1999)认为1997年中国的个人所得税规模应当在税收总收入的10%左右,但是实际上只有3.15%。梁朋(2001)估算我国1995年个人所得税的税收努力为43.7%。焦建国(2001)计算出我国1999年应征而未征的税收流失有1/2以上,约500亿元。刘黎明(2005)从纳税人个人收入的分布拟合曲线入手,利用税率计算标准,计算出2002年个人所得税的税收流失率为57.88%。贾绍华(2002)对地上经济采取了税基乘以标准税率的办法,计算了2000年地上经济的个人所得

* 李一花,山东大学经济学院,邮政编码:250100,电子信箱:liyh@sdu.edu.cn;董晔,山东省地税局,邮政编码:250002;罗强,山东电力研究院,邮政编码:250001。

税流失额为 732 亿元。同时测算 2000 年我国地下经济的规模有 5 111. 89 亿元之多,个人所得税流失 729. 47 亿元。辛浩(2008)基于一个改良的现金比率法测算出 2006 年地下经济规模高达 40 446. 6 亿元,税收流失额 6 676. 8 亿元,个人所得税的流失超过 400 亿元。上述文献的共同点是认为目前税制下个人所得税的潜在收入能力比较可观,但是现实税收流失严重。个人所得税的潜在收入能力转化为现实收入能力的比重在 30%~70% 之间。而之所以对个人所得税的潜在收入能力及其转化率的测算结果差距较大,源于研究者所站的角度不同,主观判断起了很大作用。有的算法忽略了个人所得税的税种特点,计算方法混同于其他税种,有的测算方法对个人所得税的税制要素考虑得不够周全,造成估算的失真。笔者认为,准确测算我国现行税制下的个人所得税收入能力,对于缓解征纳矛盾,构建和谐社会具有十分重要的意义。为此,本文以山东省为例,从个人所得税的税种特点出发,首先把个人所得税区分为现实收入能力和潜在收入能力两个层次,在重点研究个人所得税潜在收入能力时分为公开经济和地下经济两个部分。在公开经济的测算中,改进了现有的测算模式,按照个人所得税的税目,对个人所得税的潜在收入作出了较为细致的分项估计。对地下经济,在现金比率法的框架内,对统计数据进行了修正。最后得到了个人所得税收入能力及其流失比例的结论并进行了解释。

二、个人所得税现实收入能力

个人所得税现实收入能力,可以用个人所得税占总税收收入的比重和个人所得税占国内生产总值(GDP)的比重来描述。按照国际货币基金组织的统计,1988 年发展中国家个人所得税收入占 GDP 的平均水平为 2. 08%,占税收总收入的比重为 10. 99%。人均国民总收入(GNI)处于 750~1 619 美元的 low 中等收入国家个人所得税占 GDP 的比重为 2. 18%,占税收总收入的比重为 11. 71%。人均 GNI 在 670~7 500 美元的中等收入国家,个人所得税占中央税收收入的比重,泰国 1992 年为 9. 90%,匈牙利 1990 年为 5. 54%,墨西哥 1989 年为 13. 72%,罗马尼亚 1991 年为 20. 92%。进入 21 世纪后,我国的人均 GDP 已经达到中等收入国家水平,但以 2007 年为例,我国个人所得税占总税收和 GDP 的比重分别为 6. 98% 和 1. 28%,与国际水平相比明显偏低。而当年山东省个人所得税占总税收和 GDP 的比重仅为 4. 5% 和 0. 55%,其个人所得税现实收入能力不仅低于全国平均水平,更低于国际水平。

与其他税种的研究不同的是,由于个人收入信息的不对称,个人所得税现实收入能力主要取决于纳税人在一定条件下的行为选择。换句话说,由于个人所得税存在突出的个人信息隐秘的问题,在个人所得税的征纳双方关系上,矛盾的主要方面是纳税人遵从而非税务机关管理,税务机关只能通过各种征管模式去引导纳税人遵从。所以个人所得税的现实收入能力问题,也可以转化为纳税人的行为选择问题,而纳税人的行为选择受制于内、外两个方面,内部因素包括征管模式和纳税人自身特征,外部因素则是包括财政、法治和传统文化在内的社会环境。所以在潜在收入能力既定的前提下,个人所得税的现实收入能力是由这些因素共同决定的。

三、个人所得税潜在收入能力

根据宏观经济对个人所得税的影响机理不同,可以分为地上经济和地下经济两个部分,地上经济是指纳入政府监管、计入国民统计的国民总收入。地下经济则是相对于地上经济而言的,是指为逃避税收和其他财政负担,在官方正式登记注册的生产活动以外的其他经济活动。由此,个人所得税收入能力的测算也相应分为两个部分:一是地上经济所产生的个人所得税;二是地下经济所产生的个人所得税。

(一)地上经济个人所得税收入能力与流失规模测算

关于地上经济个人所得税的收入能力测算,国内外大致存在 4~5 种不同方法。应用比较广泛的有税收可计算一般均衡模型(CGE)、代表性税收方法(RTS)、税基税率法、回归法、税目分解法等,这些方法各有优劣。鉴于税目分解法最为科学精细,但是计算程序复杂,本文采取改进后的分类测算法。按照我国个人所得税制规定,在统计数据能够支持的限度内,将居民的收入按照个人所得税的税目细分为工薪收入、经营性收入和财产性收入三大类。

以山东省为例,因为占总人口 70% 的农村人口收入基本上处于起征点之下,所以本测算以城镇人口为纳税主体进行测算。假设考察期内城镇人口维持基本不变,估算区间为 2000 - 2007 年。山东省城镇居民人均收入从 2000 年的 6 521. 6 元增长至 2007 年的 15 366. 26 元,从表 1 可以看出,应税收入分为工薪收入、经

国际货币基金组织,1989:《政府财政统计年鉴》(1989),国际货币基金组织出版社。

各国税制比较研究课题组,1996:《个人所得税国际比较》,中国财政经济出版社。

营性收入和财产性收入三大类,从 2000年的人均 5 819. 4元上涨到 2007年的 12 849. 05元。由于个人所得税的税率累进性,人均收入的增加带动了个人所得税收入能力的成倍增长。税收收入能力在 2000年达到 435 239. 87万元,2007年增长到 2 686 017. 07万元。同时,税收流失也从 2000年的 84 533. 87万元增加到 2007年的 1 263 675. 07万元,流失比率从 2000年的 19. 42%提高到 2007年的 47. 05%,其中 2005年达到峰值 56. 21%。

表 1 山东省地上经济个人所得税收入能力与流失测算表

	逻辑关系	2000年	2001年	2002年	2003年	2004年	2005年	2006年	2007年
城镇居民年人均应税所得(元)	1	5 819. 4	6 313. 87	6 937. 16	7 756. 11	8 743. 89	9 670. 53	11 220. 89	12 849. 05
城镇居民应税收入总额(万元)	2	19 975 619. 48	21 672 932. 71	23 812 432. 29	26 623 552. 61	30 014 197. 24	33 194 973. 28	38 516 724. 9	44 105 532. 1
城镇人均工薪收入(元)	3	5 632. 83	6 072. 82	6 702. 95	7 418. 42	8 327. 11	9 026. 55	1 0442. 06	1 1814. 19
扣除额之上纳税人年收入总额(万元)	4	11 099 346. 88	12 298 057. 35	18 719 054. 47	20 389 392. 67	23 203 634. 75	30 371 772. 78	22 930 923. 35	40 292 823. 7
扣除额之上纳税人年平均收入(元)	5	5 317. 82	5 926. 75	9 304. 09	9 937. 68	11 213. 61	14 937. 37	11 191. 04	19 654. 27
扣除额之上纳税人月平均收入(元)	6	459. 17	505. 65	784. 46	847. 86	962. 45	1 244. 78	932. 59	1 647. 43
扣除额之上纳税人月应缴个人所得税(元)	7	12. 49	21. 32	21. 26	32. 29	47. 98	50. 49	52. 91	42. 81
扣除额之上纳税人年应缴个人所得税(元)	8	149. 90	255. 85	255. 16	387. 43	575. 78	605. 90	634. 90	513. 68
城镇人均经营性净收入(元)	9	74. 05	93. 22	155. 09	227. 91	299. 94	492. 12	558. 18	730. 15
经营性净收入年均应缴个人所得税(元)	10	6. 15	7. 83	13. 18	19. 14	25. 04	42. 32	47. 45	62. 43
城镇人均财产性收入(元)	11	112. 52	147. 83	79. 12	109. 78	116. 84	151. 86	220. 66	304. 71
财产性收入年均应缴个人所得税(元)	12	37. 36	49. 67	26. 90	36. 89	39. 02	52. 24	75. 02	104. 21
人均税收负担(元)	13	126. 80	202. 68	307. 52	352. 74	509. 20	648. 93	500. 46	782. 50
有效税率(%)	14	2. 18	3. 21	4. 43	4. 55	5. 82	6. 71	4. 46	6. 09
地上经济的个人所得税收入能力(万元)	15	435 239. 87	695 720. 78	1 055 598. 48	1 210 799. 54	1 747 859. 75	2 227 509. 82	1 717 863. 69	2 686 017. 07
年实际纳税额(万元)	16	350 706	552 246	621 535	650 650	799 089	972 351	1 145 906	1 420 357
法定减免(万元)	17				197	1 811	3 170	2 320	1 985
税收流失总额(万元)	18	84 533. 87	143 474. 78	204 561. 39	559 952. 54	946 959. 75	1 251 988. 82	569 637. 69	1 263 675. 07
实现比例(%)	19	80. 58	79. 38	58. 88	46. 25	45. 82	43. 79	66. 84	52. 95

注:(1)城镇人口以 2005年人口普查数 34 325 909人为准。

(2)第 2行数据等于第 1行数据乘以城镇人口数。

(3)第 4行数据(扣除额之上纳税人年收入总额)是指月收入在扣除标准之上符合纳税条件的人口比例乘以第 2行数据得出,扣除标准 2006年之前是每月 880元,2006年之后是每月 1 600元。其中人口比例是按收入等级分的工薪收入乘以权重加总得出。

(4)第 5行数据(扣除额之上纳税人的年平均收入)是按收入等级分的工薪收入乘以权重后,再乘以当年人口赡养系数得出。

(5)第 6行数据(扣除额之上纳税人月平均收入)是第 5行数据除以 12(月份)得到。

(6)第 7行数据为按照七分法收入等级划分中符合纳税条件的纳税人在每个纳税等级的所纳个人所得税乘以权重之后的加总。为了突出工薪收入所得税的累进性,避免平均收入拉低税收收入能力,最好使用个人收入的连续函数,但限于数据水平,本文按照《中国统计年鉴》所提供的七分法收入等级,将个人收入分为七个阶层,按照赡养系数还原了个人真实收入,在此基础上,分别计算了七个阶层的个人所得税纳税额,分别乘以各收入阶层所占的权重加总后得到总纳税额。经营性收入亦然。

(7)第 8行数据是第 7行数据乘以 12(月份)得到。

(8)第 10行数据(经营性净收入年均应缴个人所得税)是第 9行数据乘以经营性所得税率得出。

(9)第 12行数据(财产性收入年均应缴个人所得税)是第 11行数据乘以财产性所得税率得出。

(10)第 13行数据(年人均税收负担)是第 8、第 10、第 12行数据乘以权重加总的人均税收总额。

(11)第 14行数据(有效税率)是第 13行数据除以人均应税所得得出。

(12)第 15行数据(个人所得税潜在收入能力)是第 14行数据乘以城镇全部人口得出。

(13)第 17行数据法定减免自 2003年开始有统计数据。

(14)第 18行(税收流失总额)是第 15行数据减去第 16和第 17行数据得出。

(15)第 19行(个人所得税实现比例)是第 16行加第 17行数据之和除以第 15行数据得出。

资料来源:《中国统计年鉴》(2001 - 2008)、《中国金融年鉴》(2001 - 2008)、《山东统计年鉴》(2001 - 2008)、《山东税务年鉴》(2001 - 2008)计算而得。

(二) 地下经济个人所得税收入能力与流失规模测算

目前各国经济学家对地下经济规模的估测方法主要包括货币法和非货币法两类,其中以现金比率法最为严谨。现金比率法假设公开经济活动中所进行的交易使用现金或活期存款支票转账来进行,而地下经济活动中的交易,则主要以现金结算的方式来进行,因此存在一个合理的现金比率,如果现金大大超过这个比例,则可能意味着地下经济的膨胀。本文采用修正后的现金比率法,测算地下经济流失额,进而计算地下经济的个税流失比率。

根据古特曼现金比率法的基本模型(Guttman, 1997)假设: C 为现金余额, C_U 为地下经济中的现金余额, C_O 为公开经济中的现金余额; D 为实际活期存款余额, D_U 为地下经济活动中的活期存款余额, D_O 为公开经济中的活期存款余额; Y_O 为公开经济的收入规模, Y_U 为地下经济的收入规模,现金比率 $K_O = C_O / D_O$, $K_U = C_U / D_U$;而 V_O 为公开经济中收入的周转速度,即 $V_O = Y_O / (C_O + D_O)$, V_U 为地下经济中收入的周转速度,即 $V_U = Y_U / (C_U + D_U)$,为 V_O 与 V_U 之比,即 $V = V_O / V_U$ 。利用模型中 C 、 D 和 V_U 的定义式,可以得出地下经济规模 Y_U 的表达式为:

$$Y_U = 1 / V \times Y_O \times (K_U + 1) (C - K_O D) / [(K_O + 1) (K_U D - C)] \quad (1)$$

如果再给出一些更为严格的假设条件,则可以得到更为简化的表达式:

$$Y_U = Y_O \times (C - K_O D) / [(K_O + 1) D] \quad (2)$$

(2)式是简化后用于估测地下经济规模 Y_U 的现金比率模型。这些假设条件是:(1)地下经济活动唯一的交易媒介就是现金,地下经济活动中只使用现金来进行交易,绝对不使用支票活期存款支付,因此有 K_U 趋向于无穷大,即 $D_U \rightarrow 0$, $K_U \rightarrow \infty$; (2)在正常的公开经济活动中,人们对现金和活期存款的相对需求保持不变; (3)单位现金的购买力在地下经济和公开经济中是相同的,也就是说地下经济与公开经济中收入的周转速度相同,即 $V_O = V_U$, $V = 1$ 。

但是,中国的实际情况并非完全符合这三个严格的假设。有的学者直接将 C 与 D 的数据替代为M1和M2,这种方法虽然简便,却容易造成地下经济估计偏高的误差。在正常的公开经济活动中,人们对现金和活期存款的相对需求已经随着信用卡等电子支付手段发生了变化,本文对此进行了折算处理,即将信用卡的消费支付除以货币流转速度,相当于因此减少的现金支付,以此调增流通中现金,调减活期存款。这种原框架下的微调方法更为切合现金比率法的前提与内涵。

要估测 Y_U 的值,关键是先得到 K_O 、 Y_O 、 C 、 D 的值。 Y_O 、 D 、 C 的数据都可以直接从统计年鉴中获得。对于 K_O ,可以选定某一特定时期为不存在地下经济活动或者是地下经济的规模很小到几乎可以忽略不计的“黄金时期”来作为基期,那么基期的 $C = C_O$, $D = D_O$,因此可以求出该时期的现金比率(C/D)作为 K_O ,由于个人所得税开征于1980年,由逃避税收造成的地下经济可以以1979年为基期,有 $K_O = (C/D)_{1979} = 267.7 \div 909.4 = 0.2943$ 。当 $D_U = 0$ 时,有 $D = D_O$ 。如表2,山东省地下经济的规模从2000年的703.43亿元增加到2007年的1787.55亿元,个人所得税流失从12.82亿元增加到75.80亿元。

表2 山东省地下经济个人所得税收入能力及税收流失表

年份	流通中现金(亿元)	活期存款(亿元)	全国GDP(亿元)	V_O	信用卡消费额(亿元)	折合现金(亿元)	调整后流通中现金(亿元)	调整后活期存款(亿元)	山东省GDP(亿元)	地下经济规模(亿元)	税负率(%)	地下经济的个人所得税收入能力(亿元)
2000	14 652.70	38 494.50	89 403.60	1.68	1 057.95	628.91	15 281.61	37 865.59	8 337.47	703.43	1.82	12.82
2001	15 688.80	44 182.80	98 592.90	1.65	1 280.01	777.30	16 466.10	43 405.50	9 195.04	603.72	2.72	16.45
2002	17 278.00	53 603.80	105 172.30	1.48	1 874.83	1 263.56	18 541.56	52 340.24	10 275.50	475.37	2.89	13.74
2003	19 746.00	64 372.60	11 7390.20	1.40	3 285.75	2 354.48	22 100.48	62 018.12	12 078.15	578.40	3.90	22.58
2004	21 468.30	74 501.40	136 875.90	1.43	6 040.03	4 234.93	25 703.23	70 266.47	15 021.84	828.94	4.99	41.34
2005	24 031.70	83 247.09	183 085.00	1.71	9 595.33	5 622.39	29 654.09	77 624.70	18 516.87	1 253.88	5.71	71.55
2006	27 072.62	98 962.51	20 9407.00	1.66	18 936.50	11 397.25	38 469.87	87 565.26	22 077.36	2 472.47	3.79	93.62
2007	30 334.32	122 184.90	249 529.90	1.64	19 536.99	11 941.52	42 275.84	110 243.38	25 965.91	1 787.55	4.24	75.80

注:(1)由于《山东金融年鉴》从2006年开始编纂,流通中现金、活期存款均取自《中国统计年鉴》的全国年终余额,其流通比率视同山东水平。

(2)按陈宗胜等(2002)的观点,在可测算的范围内,各种地下经济形成的非法、非正常收入中,主体是以个体和私营经济为主的未申报收入,约占53%~76%,其次是走私类非法、非正常收入,约占13%~30%,经济犯罪官员的腐败收入占10%左右。

(3)税款流失总额由计算出的地下经济规模乘以表1测算出的税负率得出。税负率不同于有效税率,有效税率是相对于税基而言,税负率是相对于全部收入而言。

(4)由于信用卡等电子货币交易方式逐步普及,影响了流通中的现金与活期存款的比例,因此在M0内部对流通现金与活期存款做了相应调整,使之更符合实际。

资料来源:根据《中国统计年鉴》(2001-2007)、《中国金融年鉴》(2001-2007)、《山东统计年鉴》(2001-2008)、《山东税务统计年鉴》(2001-2008)相关数据计算而得。

四、个人所得税收入能力与流失规模的基本结论及其解释

(一) 个人所得税收入能力与流失规模的基本结论

将公开经济与地下经济的税收收入能力与税收流失加总,如表 3,山东省个人所得税的流失率从 2000 年的 37.75%,上升到 2007 年的 58.70%,其中以 2005 年 66.85%为流失的峰值。

表 3 山东省个人所得税收入能力与税收流失测算表

年份	地上经济个 税收入能力 (亿元)	地下经济个 税收入能力(地下经 济个税流失总额) (亿元)	个税现实 收入规模 (亿元)	个税总 收入能力 (亿元)	流失率 (%)		
					总流失率	地上经济流失率	地下经济流失率
(1)	(2)	(3)	(4)	(5) = (2) + (3)	(6) = [(2) + (3) - (4)] / (5)	(7) = [(2) - (4)] / (5)	(8) = (3) / (5)
2000	43.52	12.82	35.07	56.34	37.75	15.00	22.75
2001	69.57	16.45	55.22	86.02	35.80	16.68	19.12
2002	105.56	13.74	62.15	119.30	28.66	17.15	11.52
2003	121.08	22.58	65.08	143.66	54.69	38.98	15.72
2004	174.79	41.34	80.09	216.12	62.94	43.82	19.13
2005	222.75	71.55	97.55	294.30	66.85	42.54	24.31
2006	171.79	93.62	114.82	265.41	56.74	21.46	35.28
2007	268.60	75.80	142.23	344.40	58.70	36.69	22.01

数据来源:第(2)列数据来自表 1,第(3)列数据来自表 2,第(4)列数据来自历年《山东税务年鉴》。

值得说明的是,本测算有可能偏于保守。这是由于信息不对称,纳税人有隐瞒应税所得的动机,所以不仅税务机关难以查实,就连统计数据也很可能趋于保守。特别是高收入居民收入水平的统计远低于实际水平,对累进性的个人所得税影响更为明显。根据恩格尔系数和其他一些消费特征进行初步推算,占城镇居民家庭 10%的最高收入居民(约 1900 万户,5000 万人),2005 年人均可支配收入 9.7 万元,相当于原有数据(不到 2.9 万元)的 3 倍多。其他中高收入居民的收入也高于原有统计。推算城乡居民收入总额约 12.7 万亿元,而不是 8.3 万亿元,占国民总收入的 69%(但国民总收入也可能需要上调)。全国城镇居民收入中没有统计到的隐性收入总计 4.4 万亿元,相当于当年 GDP 的 24%,这就导致了应税所得水平整体下移。二是限于统计数据只提供了人均化的收入,这就降低了其对应的税率级次。特别是经营净收入一项,人为的降低了应缴税能力。

(二) 个人所得税税收流失的几点解释

个人所得税潜在收入能力巨大,但是转化为现实收入的比例还很不足,税收流失特别是地上经济流失严重,流失的原因可能主要有以下四个方面:

1. 信息不对称是造成个人所得税流失的主要原因

不论是公开经济,还是地下经济,信息的不对称性导致纳税人有实现隐瞒收入的可能性。从博弈的角度看,偷逃税款的税额越大,被发现概率越小,发现后被处罚的金额越少,越有可能助长纳税人隐瞒真实收入的动机。因此建议强化征管能力,运用社会综合治税、纳税评估、发票控税等征管手段来解决信息不对称的问题,并运用纳税信用等级评定等方式使纳税人更加注重个人的名声和荣誉,同时注重稽查线索,加大处罚力度,从正反两个方面改变纳税人逃税的支付函数,减少税款流失。

2. 征管权与收入归属权不匹配是导致征管部门激励不足的重要原因

2002 年所得税改革后,中央在个人所得税分配中拿走增量的大头,地方政府对个人所得税增收的热情与动力骤减。由于个人所得税的征管机关依然设为地税系统,地税部门受当地政府的影响与牵制,必然将征管力量更多地投入到对地方收入影响较大的税种,如营业税、资源税、财产税等,个人所得税的征收则动力不足,税收流失比例因此大幅增加。可以设想如果继续由地税部门而不是国税部门征收个人所得税,而依然由中央政府而不是地方政府获得大部分收入,个人所得税的流失则不可避免。因此个人所得税的现行征管格局不宜再维持下去,只有改变个人所得税的分成比例,或改地税征收为国税征收,才能解决由于征管权与收入归属权不匹配造成的征管动力不足的问题。

3. 税制不完善引发的纳税人不遵从是税收流失的动机之一

以 2005 年为例,之所以当年税收流失达到峰值,可以说与当时的税收制度有很大关系。2006 年之前,个人所得税的扣除标准是 800 元,地方有上浮 10% 的权力。这一标准定于 1980 年,几十年里曾经降低到 400 元,却未曾根据经济的发展和人民生活成本的提高而增加,更不要说扣除通货膨胀和提升生活质量的因

素了。扣除标准等一系列税制不完善导致纳税人抵触个人所得税,纳税不遵从现象普遍存在。这从 2006 年扣除额增加到 1 600 元,当年税收并未出现大幅下滑也可以得到佐证。因此,进一步完善个人所得税税制,强化税收的公平导向,是堵塞税收流失的治本之策。

4. 税制的低效带来的超额负担令纳税人具有将地上经济转入地下经济的动机

虽然对于“非法经济 征税与否还有争议,但是地下经济对整个国民经济的破坏力要远远大于税收流失一个方面,对公开经济的冲击也引发了一定程度的税收萎缩。因此,建议加大金融秩序的整顿力度,金融机构可以依法采取控制现金流量、推行银行卡、账户管理等方法,记录资金走向,限制地下经济交易媒介等,有力打击地下经济,配合税务部门治理税收流失。

参考文献:

1. 陈宗胜、周云波, 2002: 《收入分配: 经济学界如是说》, 经济科学出版社。
2. 郭庆旺 等编, 1999: 《公共经济学大辞典》, 经济科学出版社。
3. 贾绍华, 2002: 《我国税收流失的测算分析与治理对策探讨》, 《财贸经济》第 4 期。
4. 焦建国, 2001: 《个人所得税潜力分析》, 《税务研究》第 2 期。
5. 梁季, 2007: 《中国税收收入能力估测及其应用研究》, 经济科学出版社。
6. 梁朋, 2001: 《关于我国地下经济规模的测估及思考》, 《财贸经济》第 4 期。
7. 刘合斌, 2009: 《税收评价指数: 模型建立与实证分析》, 《税务研究》第 6 期。
8. 刘黎明, 2005: 《我国个人所得税流失的规模测算》, 《财政研究》第 4 期。
9. 刘新利, 2000: 《税收分析概论》, 中国税务出版社。
10. 钱扬, 2000: 《税收收入预测与税收收入能力估算的比较》, 《扬州大学税务学院学报》第 4 期。
11. 谭荣华、梁季, 2005: 《我国增值税收入能力的估测》, 《涉外税务》第 1 期。
12. 王韬、朱文娟, 1999: 《我国个人所得税负担能力的宏观分析》, 《涉外税务》第 10 期。
13. 王小鲁, 2007: 《国民收入分配状况与灰色收入》, 《21 世纪经济报道》第 6 期。
14. 辛浩, 2008: 《我国地下经济税收流失规模的测算》, 《管理现代化》第 4 期。
15. 杨元伟, 1996: 《关于税收收入能力的估算体系》, 《税务研究》第 10 期。
16. 张培森, 2002: 《中国税收经济问题计量研究》, 中国税务出版社。
17. 赵志耘、郭庆旺, 2002: 《我国的税收收入规模研究》, 《税务研究》第 10 期。
18. 周广仁, 2006: 《中国税收征管能力问题研究》, 中国税务出版社。
19. Akin, J. 1973. "Fiscal Capacity and The Estimation Method of The Advisory Commission on Intergovernmental Relations" *National Tax Journal*, 26 (2): 275 - 291.
20. Bahl, Roy W. 1971. "A Regression Approach to Tax Effort and Tax Ratio Analysis" MF Staff Paper, 18 (3): 570 - 612.
21. Barro, S 2002 "Macroeconomic versus RTS Measures of Fiscal Capacity: The Recital Foundations and Implications for Canada" Queen's University Working Paper 1: 1 - 19.
22. Chervin, S, and Urban Malls 2000. "Tax Base Migration and State Intergovernmental Aid" *Public Finance Review*, 28 (4): 309 - 326.
23. Dethier, J. 2000. "The Effectiveness of Decentralization in Hungary and Slovakia" International Monetary Fund Conference on Decentralization, Washington, DC.
24. Goode, R. 1984. *Government Finance in Developing Countries* Washington, D. C.: Brookings Institution.
25. Gutman, P. M. 1997. "The Subterranean Economy." *Financial Analyst Journal*, 33 (6): 26 - 34.
26. Yesim, Y., H. Sonya, N. Matthew, et al 2006. "Measuring Fiscal Disparities across the U. S States: A Representative Revenue System, Representative Expenditure System Approach—Fiscal Year 2002." Federal Reserve Bank of Boston.

An Empirical Analysis of Personal Income Tax Capacity and Tax Outflow: In the Case of Shandong

Li Yihua¹, Dong Yang² and Luo Qiang³

(1: School of Economics, Shandong University; 2: Local Taxation Bureau of Shandong Province; 3: Electric Power Academy of Shandong Province)

Abstract: Taking Shandong province as an example, this paper divides personal income tax capacity into real tax capacity and potential tax capacity. The real tax capacity of Shandong province is lower than the average level of China and greatly lower than the average of the world. The potential capacity of personal income tax of Shandong is great, but it is not fully transformed into reality. So the taxation outflow ratio increased from 37.75% in 2000 to 58.70% in 2007. The main causes of this phenomenon are information dissymmetry, dismating of taxation management power and revenue attributive power, noncompliance of some taxpayers and the inefficiency of taxation system.

Key Words: Personal Income Tax; Tax Capacity; Underground Economy; Tax Outflow

JEL: H24, H26

(责任编辑: 彭爽)