

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

□ 漆亮亮 赖勤学

内容提要:新时代为加强和创新税收治理,应打造共建共治共享的税收治理格局。共建共治共享的税收治理格局有着深刻的逻辑内涵与完整的运行框架。新时代我国个人所得税的改革与治理成为共建共治共享税收治理格局的实例典范。为打造共建共治共享的税收治理格局,我国应围绕税收共建、税收共治和税收共享三个维度采取举措。

关键词:新时代 共建共治共享 税收治理格局 个人所得税

DOI:10.19376/j.cnki.cn11-1011/f.2019.04.004

进入新时代,我国税收治理亟待加强和创新。为全面提升税收治理水平,我国应以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,打造共建共治共享的税收治理格局,从而推进我国税收治理体系和治理能力现代化。

一、共建共治共享的税收治理格局:逻辑内涵与运行框架

打造共建共治共享的税收治理格局是新时代加强和创新税收治理的必然要求。共建共治共享税收治理格局有着深刻的逻辑内涵与完整的运行框架。

(一) 逻辑内涵

以人民为中心是共建共治共享的核心要义与内在本质。共建共治共享的税收治理格局是全社会各相关主体在较为充分地协商和参与的基础上,尽可能达成较大共识后而采取协同配合的税收治理行动,是在单一式税收治理格局基础上的一种合作式税收治理格局,是一个将共建基础、共治过程和共享目标有机统一的新型税收治理模式和体系。

共建共治共享的税收治理格局包含税收共建、税收共治和税收共享三个维度。税收共建是指全社

会相关主体共同参与税收建设,例如,共同建设税收的制度规则、机构平台和人才队伍等;税收共治是指全社会相关主体共同参与税收治理,例如,共同参与税收的征收管理、宣传教育和司法保障等;税收共享是指全社会相关主体共同享有税收成果,例如,共同享有税收的信息价值、服务环境和福祉利益等。税收共建、税收共治和税收共享三个维度之间有着紧密的逻辑关联。首先,税收共建是税收共治和税收共享的前提和基础,对税收共治和税收共享有着根本性和决定性的影响。例如,全社会相关主体共建税收制度规则,会从制度规则上决定税收征收管理的参与方式和税收治理成果的共享方式。其次,税收共治是税收共建的实施,是税收共享的条件,不仅直接影响税收共享,也会进一步推动税收共建。例如,全社会相关主体共同参与税收征收管理,不仅会直接影响税收的服务环境,而且会推动全社会相关主体共建税收制度规则。最后,税收共享是税收共建和税收共治的结果,但税收共享也会反过来推动税收共治和税收共建。例如,全社会相关主体共享税收的福祉利益,会反过来促进全社会相关主体遵从税法 and 参与税收制度规则建

* 本文系中央高校基本科研业务费专项资金资助项目“我国税收共治格局构建研究”(项目编号:20720171012)、福建省2011协同创新中心——公共政策与地方治理协同创新中心暨厦门大学公共服务质量研究中心项目“税收协同治理研究”(项目编号:FJ2018JDZ038)和国家税务总局2018年度税收科研课题“共建共治共享的税收治理格局研究”的阶段性研究成果。

设。共建共治共享税收治理格局三个维度的逻辑关联见图1。

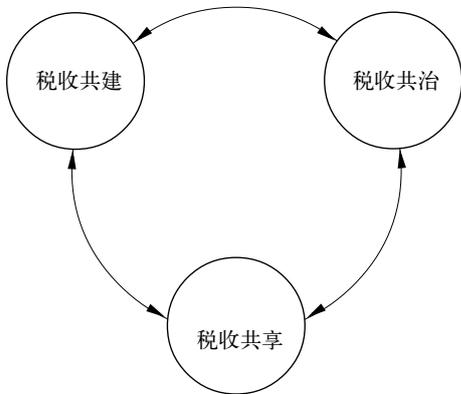


图1 共建共治共享税收治理格局三个维度的逻辑关联

(二) 运行框架

加强和创新税收治理是打造共建共治共享税收治理格局的动因,为此应充分发挥全社会相关主体的参与作用。第一,始终坚持党的领导,将党的政治、组织和宣传优势转化为引领、管理和服务优势,增强党对税收治理的领导能力,强化党对税收治理的统筹谋划和组织领导。第二,充分发挥政府牵头组织协调和制度规则保障等方面的优势,促进

部门配合和社会协同。第三,税务部门作为专司税收征收管理的政府职能部门,应担负税收治理的主要职责和主体责任。第四,相关政府部门和社会组织要与税务部门密切配合,协同开展税收治理。第五,社会公众应积极融入到税收治理体系中,成为税收治理的重要参与者。第六,要以税法及相关法律法规为依据,明确全社会相关主体的权利、责任和义务,运用法治的思维 and 方式来解决税收治理问题,保障税收治理的良性运行。在上述运行体制下,通过不断加强税收治理的社会化、法治化、智能化、专业化和信息化建设,最终实现税收治理体系和治理能力现代化的目标。共建共治共享税收治理格局的运行框架见图2。

二、实例典范：新时代的个人所得税改革与治理

党的十九大报告提出了“深化税收制度改革”的任务,个人所得税改革无疑是重要内容之一。根据党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》确立的“逐步建立综合与分类相结合的个人所得税制”的改革方向,

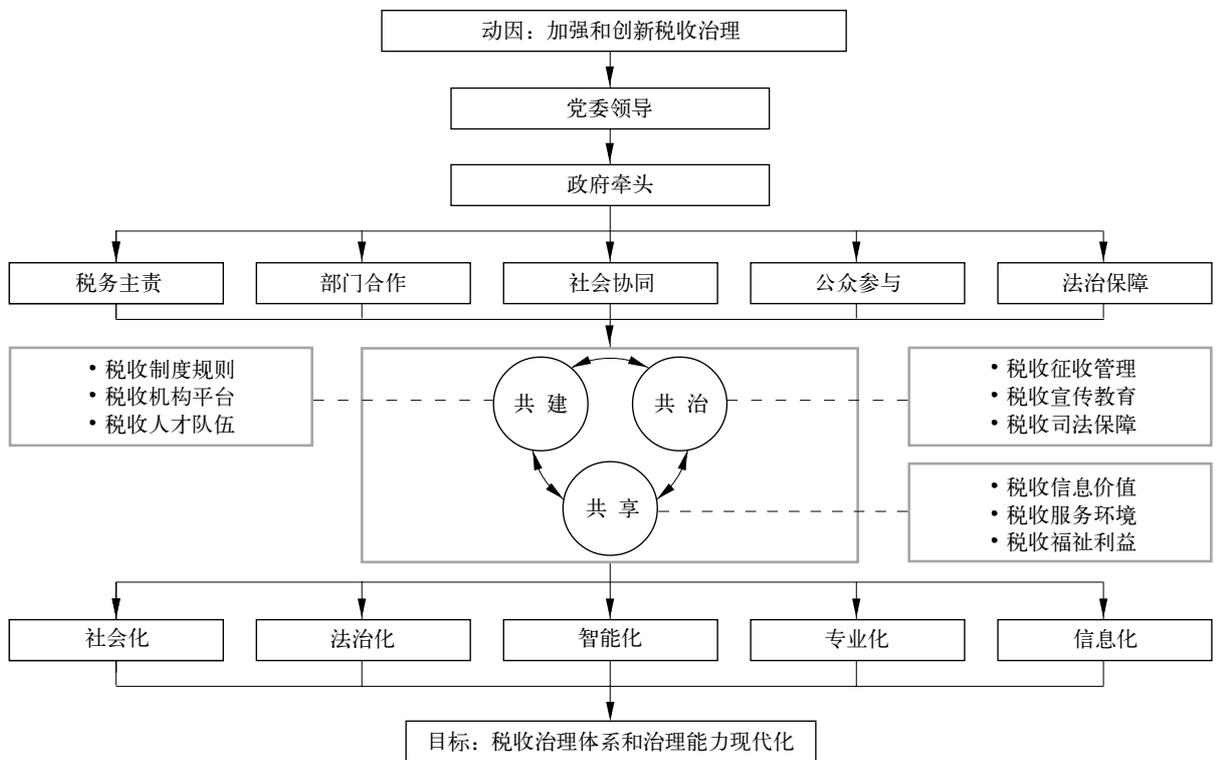


图2 共建共治共享税收治理格局的运行框架

我国在2018年对个人所得税制进行重大改革。围绕此次改革的个人所得税治理成为共建共治共享税收治理格局的实例典范。

(一) 个人所得税的共建共治共享

1. 个人所得税的共建。新时代我国个人所得税的共建,主要体现为全社会相关主体共同参与个人所得税制度规则的建设。个人所得税一直是社会各界关注的焦点,2018年启动的个人所得税改革就是对社会各界呼声的回应。2018年6月29日至7月28日,全国人大常委会将审议后的《中华人民共和国个人所得税法修正案(草案)》在中国人大网公布,向社会公开征求意见,在此期间收到的公众意见超过13万条。^①在听取部分公众意见后,全国人大常委会于2018年8月31日通过了《关于修改〈中华人民共和国个人所得税法〉的决定》。之后,财政部和国家税务总局于2018年9月中旬布置各地财税部门和专员办事处,以征求意见的方式,广泛听取各地人大代表、政协委员、专家学者和公众代表的意见。2018年10月20日至11月4日,财政部和国家税务总局将会同多部门起草的《个人所得税专项附加扣除暂行办法(征求意见稿)》和《中华人民共和国个人所得税法实施条例(修订草案征求意见稿)》分别在财政部官网和国家税务总局官网公布,向社会公开征求意见。在此期间,仅关于《个人所得税专项附加扣除暂行办法(征求意见稿)》的公众意见就收到16527条。^②期间,财政部和国家税务总局还连续召开多场座谈会,分别听取部分全国人大代表、政协委员、有关部门、地方财税部门、专家学者和群众代表的意见。在充分听取公众意见后,国务院才最终于2018年12月13日和2018年12月18日分别公布《个人所得税专项附加扣除暂行办法》和修订后的《中华人民共和国个人所得税法实施条例》。

2. 个人所得税的共治。新时代我国个人所得税的共治,主要体现为全社会相关主体共同参与个人所得税的征收管理。根据修订后的《个人所

得税法》,在个人所得税征收管理的过程中,相关部门和单位负有向税务部门提供协助或信息的义务。例如,公安、人民银行、金融监督管理等部门要协助税务部门确认纳税人的身份、金融账户信息;教育、卫生、医疗保障、民政、人力资源社会保障、住房城乡建设、公安、人民银行、金融监督管理等部门要向税务部门提供纳税人子女教育、继续教育、大病医疗、住房贷款利息、住房租金、赡养老人等专项附加扣除信息;个人转让不动产(或股权)的,登记机关应当查验与该不动产(或股权)转让相关的个人所得税的完税凭证。为加强个人所得税的征收管理,我国新修订的《个人所得税法》及其实施条例还特别强调扣缴义务人的法律义务和责任。只要是支付个人所得的单位或个人,即为扣缴义务人,要依法预扣或代扣税款,并按国家规定办理全员全额扣缴申报。相关部门和单位会依法将纳税人、扣缴义务人遵守《个人所得税法》的情况纳入信用信息系统,并实施联合激励或惩戒。例如,对纳税人提供虚假的专项附加扣除信息且情节严重的行为,相关部门将依法予以处理,并纳入信用信息系统并实施联合惩戒(如阻止出境、限制担任相关职务和禁止部分高消费行为等)。此外,我国还鼓励单位和个人依法检举纳税人和扣缴义务人的税收违法行为,对单位和个人实名向税务部门检举税收违法行为并经查实的,税务部门会根据其贡献大小依法给予奖励。

3. 个人所得税的共享。新时代我国个人所得税的共享,主要体现为全社会相关主体共同享有个人所得税改革与治理的各种成果。首先,共享减税带来的红利。虽然修订后的《个人所得税法》于2019年1月1日起施行,但为了让纳税人尽早享受减税红利,我国自2018年10月1日至12月31日,就已对纳税人实际取得的工资薪金所得按每月5000元的基本减除费用进行扣除,并适用修改后的税率表。相关数据显示,仅2018年10月,全国个人所

^① 张绵绵. 个税草案关注度高 收到意见超13万条 [EB/OL]. (2018-07-30) [2019-03-01]. http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/lfgz/lfdt/2018-07/30/content_2058472.htm.

^② 李丽辉. 财政部、国家税务总局有关负责人详解个税抵扣办法: 六大专项附加, 三步即可扣除 [EB/OL]. (2018-12-25) [2019-03-01]. <http://legal.people.com.cn/n1/2018/1225/c42510-30485452.html>.

得税减税额就达 316 亿元,有 6 000 多万税改前的纳税人无需再缴纳工资薪金所得的个人所得税;在 2018 年 10 月,每月工资薪金所得低于 2 万元的纳税人,相较税改前都有 50% 的减税幅度,占税改前纳税人总数的 96.1%。^① 2019 年 1 月 1 日开始全面实施修订后的《个人所得税法》后,由于专项附加扣除的引入使得纳税人的个人所得税负担进一步减轻甚至消除。个人所得税减负会直接促进居民消费,从而拉动经济增长,实现人民的长久利益。其次,共享税收的公平价值。修订后的《个人所得税法》将四项劳动性所得(工资薪金所得、劳务报酬所得、稿酬所得和特许权使用费所得)合并为综合所得,初步建立了综合与分类相结合的个人所得税制。相比税改前的分类个人所得税制,可以更好地兼顾纳税人的收入水平和负担能力,有利于加强收入分配调节。最后,共享税收的信息和便利。税务部门与相关部门共享个人信息,可在加强政府信息化管理能力和提高税收治理效率的同时,实现让“数据多跑路,百姓少跑路”,从而为纳税人提供极大便利。例如,2019 年 1 月 1 日起,年所得 12 万元以上的纳税人无需再办理自行纳税申报。

(二) 个人所得税共建共治共享的逻辑关联

新时代的个人所得税改革与治理体现了共建共治共享三个维度之间的紧密逻辑关联。

《个人所得税法》及相关重要法规在出台前,向社会公开征求意见并予以部分吸纳。一方面,有利于全社会相关主体在制度规则层面充分表达并实现部分利益诉求。例如,专项附加扣除增加赡养老人支出;适度提高住房租金扣除标准定额;适度提高大病医疗支出据实扣除限额,并将扣除对象由纳税人本人扩展到包括配偶和未成年子女。另一方面,也有利于使个人所得税制更符合征收管理的实际情况,从而减少征收管理实践的问题。例如,取消按月支付扣缴义务人手续费的规定,明确很多政策的具体细节事项,等等。

在新《个人所得税法》下,为加强个人所得税的征收管理,相关部门、单位和个人对税务部门负

有重要的协助责任和义务。一方面,有利于保障《个人所得税法》得到顺利和严格的实施,从而确保纳税人切实享受个人所得税改革带来的减税红利、公平价值和信息便利。另一方面,全社会相关主体协助税务部门,也对个人所得税制度规则和机构平台的建设提出了更高要求。例如,要完善行政协助相关法律法规,要搭建统一的涉税信息实时交换平台。

在具有实质性减税的新《个人所得税法》下,人民普遍享有个人所得税改革与治理带来的成果。一方面,有利于促进纳税人更好地遵从个人所得税相关法律法规。例如,个人所得税负担的减轻甚至消除会使纳税人的逃税行为大量减少。另一方面,也有利于推动纳税人关注和参与个人所得税制度规则的建设。例如,个人所得税的汇算清缴和专项附加扣除信息的自行填报,将使我国纳税人的纳税意识得到充分培育,从而有助于个人所得税制度的进一步共建。

三、打造共建共治共享税收治理格局的举措

为打造共建共治共享的税收治理格局,我国应围绕税收共建、税收共治和税收共享三个维度,采取相应的举措。

(一) 推动税收共建的举措

1. 推进税收制度规则共建。完善税收立法与改革中的公众参与机制,拓展公众有序参与税收立法与改革的途径和方式,推进税制建设的科学化和民主化。深度参与国际税收改革,积极主动参与国际税收规则制定,努力成为国际税收规则的引领者,推动构建全球税收治理新秩序。

2. 推进税收机构平台共建。加强对税收治理工作的领导,由税务部门和有关部门共同组建治税领导机构或小组。搭建涉税信息实时交换平台,统一规范涉税信息的数据采集标准和口径,提高涉税信息质量。加强与国际组织和国外政府机构的合作,组建多边税务中心,建立完善多边税务数据服务平台。

^① 韩辰辰. 个税改革实施首月减税 316 亿元 惠及工薪族及民营企业 [EB/OL]. (2018-12-02) [2019-03-01]. http://www.gov.cn/zhengce/2018-12/02/content_5345170.htm.

3. 推进税收人才队伍共建。推进实施人才强税战略,如充分发挥高等院校和境内外培训机构等资源优势,实行税务人才联合培养;积极与党政机关、大型企业、涉税行业协会及中介机构、国外政府机构、国际组织等开展合作,全面提升税务人才素质;加大税务部门与其他部门的干部交流力度;探索从符合条件的涉税行业人才中公开选拔税务干部。

(二) 推动税收共治的举措

1. 推进税收征收管理共治。以纳税信用联合奖惩机制为依托,建立健全税务部门与相关部门的合作机制,扩大税务部门与相关部门合作的范围和领域,实现信息共享、管理互助和信用互认。发挥涉税专业服务组织的积极作用,促进征收管理效能的提高。推动完善国际税收的合作与协调机制,加强国际税收的征收管理协作。

2. 推进税收宣传教育共治。全民税法普及教育和税收宣传是依法治税的基础性工作。加强税法普及教育,将税法作为国家普法教育的重要内容。把税法教育纳入国民教育体系,加强对青少年的税法宣传教育。扶持税法宣传教育的志愿活动,开展经常性的税收宣传工作,增强全民的税法意识。

3. 推进税收司法保障共治。鼓励社会公众同税收违法作斗争,适当加大检举税收违法为的奖励力度。健全公安部门派驻税务部门的联络机制,加强公安部门对涉税犯罪案件查处的力量。确保司法部门依法支持税务部门工作,促进税法严格实施。提升涉税案件审判队伍专业能力,探索建立涉税案件的集中管辖法院,增强人民陪审员制度在涉税案件审理中的作用。全面推行税务部门的税收法律顾问和公职律师制度。

(三) 推动税收共享的举措

1. 推进税收信息价值共享。规范涉税信息共享机制,促进税务部门利用第三方涉税信息解决征纳双方信息不对称问题,降低全社会的税收成本。推进税务部门信息公开,规范税务部门对外

提供税收信息的机制,促进相关部门利用税收信息优化公共服务。发挥税收大数据优势,加强数据增值应用,使之深刻反映经济运行状况,以服务经济社会管理和宏观决策,增强国家治理能力。加强国际税收的情报交换与信息共享,形成互利合作网络。

2. 推进税收服务环境共享。深化“放管服”改革,持续优化税收营商环境,促进企业发展和经济增长,增加就业岗位和人民收入。提升全社会的税收道德水平,树立全民“纳税光荣,逃税可耻”的观念,营造诚信公平的税收环境。进一步发挥税收调节收入分配的作用,助力实现社会公平与正义。

3. 推进税收福祉利益共享。在税法得到严格实施的基础上,通过实施更大规模的普惠性的减税降费政策,增强人民和企业的获得感,进而激发市场活力、扩大税基和涵养税源,从而实现人民就业、企业利润和税收收入的共赢。进一步优化财政支出结构,完善公共服务体系,改善民生和提高保障水平,实现税收取之于民、用之于民和造福于民。

参考文献:

- [1] 邓永勤. 税收共治的历史逻辑与实现路径[J]. 税务研究, 2016(12).
- [2] 朱新武, 王明标. 共建共治共享的社会治理格局: 理论阐释与体系构建[J]. 新疆大学学报, 2018(11).
- [3] 陈晓春, 陈文婕. 习近平国家治理思想下“三共”社会治理格局: 概念框架与运作机制[J]. 湖南大学学报, 2018(5).
- [4] 漆亮亮, 陈莹. 论构建税收共治格局中的党政领导——以“青岛模式”为例[J]. 中国领导科学, 2017(9).
- [5] 漆亮亮, 陈莹. 构建税收共治格局的“青岛样本”及其启示[J]. 中国国情国力, 2017(9).
- [6] 漆亮亮, 赖勤学. 基于整体政府理念的税务行政协助探讨——以国土资源部门为例[J]. 税收经济研究, 2014(6).
- [7] 刘燕明. 税收治理: 法治、共治与善治[N]. 中国税务报, 2015-04-22(B03).

作者单位: 厦门大学公共事务学院

国家税务总局福建省税务局

(责任编辑: 于嘉音)