

刍议赡养老人专项附加扣除制度设计及其完善

梁文永, 王天行

摘要: 2018年修订的《中华人民共和国个人所得税法》增设了赡养老人专项附加扣除制度,旨在保护老年人合法权益、促进家庭本位观念的落实和推进社会公平观念的实现。然而,该项制度设计引起了学界的争议,主要是赡养对象的年龄与资格的限制严格、范围过窄和附加扣除的内容与标准的单一化等。在结合赡养老人专项附加扣除制度逻辑前提评析上述争议的基础上,文章认为应妥善处理好纳税人、被赡养老人和国家税收三者之间利益,以及数个专项附加扣除制度之间的内部关系,平衡赡养老人专项附加扣除制度的合理性和可操作性。在此基础上,将专项扣除制度建设纳入中长期立法规划,分三个阶段完善赡养老人专项附加扣除制度。

关键词: 个人所得税法; 赡养老人; 专项附加扣除制度; 制度设计

作者简介: 梁文永,法学博士,常州大学史良法学院教授、硕士研究生导师;王天行,常州大学史良法学院硕士研究生。

基金项目: 国家哲学社会科学基金一般项目“对宗教活动场所实施税收管理的法律机制研究”(19BFX169);江苏省研究生科研创新项目“宗教组织捐赠收入课税之税法原理分析”(SJKY19_2141)。

中图分类号: D922.222; F810.42 **文献标志码:** A **Doi:** 10.3969/j.issn.2095-042X.2019.05.003

作为关系国计民生的一部重要法律,《中华人民共和国个人所得税法》(以下简称《个人所得税法》)先后经历了七次修订,而2018年的修订无疑是变革较大、影响较为深远的一次。在制度设计上,本次修订不仅改革了个人所得税的征收模式,即将工资薪金、劳务报酬、稿酬和特许权使用等四项个人主要所得纳入综合征税范围,从而实现了从分类征收向“准综合”征收的转变,而且改进了个人所得税费用扣除模式,即在提高基本减除费用标准的基础上,确立了赡养老人、大病医疗、继续教育、住房贷款利息或者住房租金、继续教育和子女教育等六项专项附加扣除制度。为了推进专项附加扣除制度的实施,2018年10月20日,财政部、国家税务总局联合发布了《个人所得税专项附加扣除暂行办法(征求意见稿)》,12月13日正式印发了《个人所得税专项附加扣除暂行办法》(以下简称《暂行办法》)。《暂行办法》规定了具体的操作规程,不得不承认,该办法规定的内容整体上较为抽象和模糊。可预见的是,在《暂行办法》的实施过程中,势必招致税收实务的批评和责难。尽管一些问题在《暂行办法》征求意见时就已提出,却并未被《暂行办法》有效吸纳。这一方面归结于《暂行办法》的制定过程比较仓促,缺乏深入的酝酿、讨论、解决分歧、形成共识的过程;另一方面是因为对专项附加扣除的事项范围、扣除条件、扣除标准和方式等重要内容,尚缺乏结合我国国情的专门研究。基于将专项附加扣除制度促

进分配公平、保障民生的功能贯彻落实的考量,现阶段实有必要对《个人所得税法》和《暂行办法》规定的六项专项附加扣除制度展开细致而深入的专门研究。不仅要发现、总结现有规定潜在的漏洞和实践可能引发的问题,而且还要探究隐藏在漏洞和问题中的原因,据此方提出可行的解决方案。因此,本文选取赡养老人专项附加扣除制度作为研究对象,研究和剖析该项制度规定面临的学理争议,进而提出完善性建议。为了使本文的观点更具说服力,笔者将先研究赡养老人专项扣除制度的逻辑前提。

一、赡养老人专项扣除制度的逻辑前提

任何一项重要的制度变革,其成败之关键在于是否廓清建立或完善了这项制度的逻辑前提。由此立足于这一逻辑前提,可以逆向审视制度设计是否合法、合理、可操作,预判制度实践的效果和趋势,并能根据社会形势的变化对制度主动做出相应的调整。对于赡养老人专项扣除制度来说,由近及远、由表及里,可归纳为“保护老年人合法权益、促进家庭本位观念的落实和推进社会公平观念的实现”三个前提。

将赡养老人作为专项附加扣除项目的第一个层次,旨在通过扣除反向激励和引导纳税人在经济上供养、日常生活照料、精神上慰藉老年人,从而保障老年人的特别需求。受计划生育等国家政策的影响,我国人口老龄化上升的趋势已经超过其他发展中国家,甚至比某些发达国家更严峻。因此,近年来国家积极调整了养老政策,即从强调国家和社会养老向国家、社会和个人(家庭)协同养老转变。2015年修订的《中华人民共和国老年人权益保障法》(以下简称《老年人权益保障法》)第四条就明确规定:“积极应对人口老龄化是国家的一项长期战略问题。”这与其说是法律规定,不如说是国家现阶段应对人口老龄化政策的重要宣示。作为一项战略任务,尽管国家要建立多层次的社会保障体系(第五条),各级人民政府建立稳定的经费保障机制(第六条),但是该法第十三条仍强调“老年人养老以居家为基础”。仅仅从措辞即能表露出国家政策导向的变化,因为1996年《老年人权益保障法》仅规定“老年人养老主要依靠家庭”(第十条),而新修订的法律更强调居家养老的基础地位。从修订的内容不难解读立法者的意图即旨在激活一种更为灵活和更有可能的养老模式:国家在财政能力许可的范围内为老年人提供基本的物质和医疗保障,各类社会组织在医疗护理、生活照料、心理咨询等方面提供公共产品,而个人(家庭)则履行法定的赡养义务。个人(家庭)的“赡养”主要体现在两个方面:其一,物质赡养,即为老人提供必要的经济帮助,起到兜底保障之作用;其二,生活赡养,即照顾老年人日常起居,给予生理和心理上的关怀。

通过引入赡养老人等专项附加扣除项目的第二个层次是逐渐实现以自然人为征税单位向以家庭作为征税单位转型。以自然人作为纳税单位和以家庭作为纳税单位,是目前世界上主流的两种个人所得税征税形式。虽然一些反对观点认为,以家庭为单位征收个人所得税,有违“婚姻自由”和“婚姻中性”原则,涉嫌对非婚人士的隐形歧视^[1],但是更多的学者认为按家庭征税将更为公平合理,因为以自然人为征税单位“没有考虑纳税人的婚姻状况、家庭成员构成、社会医疗保险以及受教育程度等基本情况,也没有考虑纳税人在赡养老人以及抚养小孩等方面的不同家庭负担”^[2]。简言之,以家庭为单位征缴个人所得税,不仅能够真实反映纳税人的生活成本和纳税

能力,客观上扩大减税福利惠及面,而且也能间接地维护家庭的稳定及和谐。尽管此次修订《个人所得税法》仍将纳税单位定位于“居民个人”,但是,在具体制度设计方面也适当吸纳了家庭征税模式的做法。其中,最具代表性的就是将赡养老人、子女教育、大病医疗等体现家庭本位理念的支出项目纳入专项扣除范围。可以肯定的是,借鉴家庭征税模式的经验和做法,是我国个人所得税改革的重要方向。因此,赡养老人等专项附加扣除项目具体的制度设计,也应该以维护家庭和睦为最终归宿。

赡养老人等专项附加扣除项目的第三个层次是弥补标准化免征额制度的缺陷,增强个人所得税的再分配效应。自1993年修改《个人所得税法》将工资薪金所得每月800元确定为免征额(基本减除费用标准)以来,免征额的调整俨然成为历次个人所得税税制改革的焦点问题。不过,正如学者研究所揭示的,标准化免征额制度存在两个明显的缺陷:一是无法根据不同收入人群的实际生活费用支出确定免征额;二是无法保证纵向公平,即当纳税人没有收入或者收入低于免征额时,纳税人并未享受该制度的收益^{[3]93}。实地调查数据也表明,单纯地提高免征额反而恶化了个人所得税的再分配效应,提高免征额降低了中高收入者的税负,而低收入者并没有因此受益^[4]。因此,亟需专项附加扣除等其他制度来补强个人所得税调节收入分配之功能。此次修订《个人所得税法》正是基于这一考虑,建立了个人免征额和专项附加扣除相结合的费用扣除模式,前者旨在保障“居民基本生活费用不课税的基本价值”^{[3]221}的实现,而后者将能真实反映个人或家庭的纳税能力,进而取代免征额制度成为强制性调节收入分配的基础制度。因此,专项附加扣除具体的制度设计应以反映纳税人生活负担、减轻纳税人税负、增强人民的“获得感”“幸福感”“安全感”为己任。

二、赡养老人专项扣除制度设计的争议与评析

就赡养老人专项扣除而言,虽然征求意见稿和正式印发文本在表述方式上存在较大差异,但是在规定的事项上却是高度契合的:第一,就赡养对象而言,仅限于年满60周岁的父母,以及子女均已去世的年满60周岁的祖父母和外祖父母;第二,就扣除标准而言,虽然区分了独生子女和非独生子女,但只能按照最高每月2000元的标准实施定额扣除;第三,就扣除方式而言,可以采用赡养人均摊、约定分摊或被赡养人指定分摊等方式,但是分摊方式和额度在一个纳税年度内不能变更。表述方式的转变,似乎做出了重大修改,甚至达成了基本的共识,实际上却巧妙地回避了针对赡养老人专项扣除具体实施规定的种种批评意见。这些批评意见并不会随着《暂行办法》的实施而消失,反而可能会因为实践中问题的涌现而愈演愈烈。因此,完善赡养老人专项扣除制度的前提,只能是认真对待批评。

(一) 赡养对象的年龄和资格限制

关于赡养对象的年龄要求,形成了两种对立意见。一种观点认为,将年龄限制在60周岁,实际上将年龄未达到60周岁,但因各种原因失去工作能力和生活自理能力的人排除在外,因此建议赡养对象涵盖未满60周岁但失去工作能力甚至失去生活能力的人^[5]。另一种观点则主张将赡养对象的年龄提高到70岁。后者主要是基于两个方面的考虑:一是人均寿命延长和人口老龄化是不容忽视的社会背景;二是身体残疾与健康自评、ADL与IADL、心理健康三个方面的评估

数据显示，70 岁为老年人身体状况显著恶化的临界点^[6]。两种意见在赡养对象年龄标准上的分歧，暗含着不同的设定逻辑。第一种观点类似民法上“完全民事行为能力人”的建构方式，对《暂行办法》的规定作扩大解释，在刚性的法律标准之外，考虑赡养对象实际的经济能力和生活能力。与此相对，第二种观点拟对《暂行办法》作限缩规定，虽然也考虑到了赡养对象独立生活的能力，但是忽视了老年人的物质赡养和日常生活赡养需求。而且如果将赡养对象的年龄提高到 70 岁，在我国人均预期寿命未超过 75 岁的情况下^[7]，纳税人享受专项附加扣除政策福利的时间将大大缩短，这一制度的现实意义也将大打折扣。因此，在价值取向上，前者体现了老年人利益的最大化，而后者更倾向于考量政府税收。

除了年龄上的限制外，还有学者提出应设定资格条件，即当老人无经济来源，或退休收入等经济来源低于当地最低生活保障标准时，纳税人才能进行费用扣除^[8]。这一观点的内在逻辑与上述第二种观点类似，即单纯地将赡养老人专项附加扣除等同于物质赡养支出的扣除，事实上漠视了纳税人在日常生活照料和精神慰藉方面付出的精力；要求老人经济来源低于当地最低生活保障标准的建议，也会产生负激励效应，即隐含要求纳税人仅须提供与当地最低生活水平相当经济赡养老人的风险。

（二）赡养对象的范围限制

将父母、祖父母、外祖父母作为赡养对象，并无任何异议，主要争议在于是否应当扩大赡养对象的范围。具体争议见表 1。

表 1 赡养对象范围争议

暂行规定	主要限制	争议理由
父母、祖父母、 外祖父母	直系血亲	(1) 没有考虑公公婆婆、岳父岳母等直系姻亲，即当纳税人配偶去世或没有赡养能力、经济收入，由纳税人实际承担赡养义务的情形。
		(2) 没有考虑叔父、婶母、伯父、伯母、兄、姐等旁系亲属，即当这些亲属没有子女或其子女不履行赡养义务时，由纳税人承担赡养义务的情形。
		(3) 没有考虑到可能存在曾祖父母、曾外祖父母的情形。
祖父母、 外祖父母	子女均去世	没有考虑子女虽在世，但没有赡养能力或不承担赡养义务，由孙子女、外孙子女进行赡养的情形。

从学理上讲，扩大赡养对象的覆盖面，与家庭本位的价值追求十分吻合。如果按照《暂行办法》规定的标准实施定额扣除，将直系姻亲、旁系亲属均纳入赡养范围，至少在制度的可操作性层面不会有过多的障碍。但是，将赡养对象作扩大化处理，却与“赡养”一词的法律文义存在实质性的冲突。按照《中华人民共和国婚姻法》《老年人权益保障法》等法律的规定，“赡养”主要是指子女（包括养子女和具有抚养关系的继子女）对父母、孙子女和外孙子女对子女已经死亡或子女无力赡养的祖父母和外祖父母的照顾和帮助。在这个意义上，《暂行办法》的规定与民事基本法律的概念逻辑是一致的。除此之外，夫妻、兄弟姐妹等亲属之间的相互帮助，应被称为“扶养”。因此，不宜对“赡养老人”的范围作扩张解释，而是应尊重法律概念内在逻辑的统一性。《暂行办法》关于赡养老人费用扣除最高额度的限制，大致也是在核算直系血亲基本赡养费用基础上做出的规定。当然，严格的语义规则并不会彻底阻断扩大赡养人范围的理论洞见，只需要将

“赡养老人”一词修改为“赡养和扶养老人”，这个问题可迎刃而解了。

（三）扣除内容和扣除标准的单一化

有批评意见认为,《暂行办法》按照统一的标准进行定额扣除,未考虑赡养对象不同的养老方式、年龄层次、健康状况对纳税人产生的不同影响,进而无法客观反映纳税人的赡养支出。因此,应当根据养老方式、年龄层次和健康状况对赡养对象进行合理分类,并由此确定相应的扣除内容、扣除标准和方式。比如,就养老方式而言,可以区分为自住养老、同住养老和养老机构养老等三种方式。同时,赡养对象的类型不同,需要扣除的费用也有所不同。赡养身体健康老人可以扣除生活费用,赡养身患疾病的老人可以扣除生活费用和医疗费用,赡养失能老人除了前两项费用外还可以扣除护理照顾费用^[5]。有的学者反对《暂行办法》所采用的单一标准定额扣除,建议根据家庭结构、被赡养人数量和身体健康状况,区分为基本赡养费用、医疗费用和护理费用等三项专项附加扣除标准^[9]。这些改革建议参考了美国、韩国、我国香港地区等先进的立法例,能够最大限度地涵盖纳税人可能发生的赡养费用,也能实现纳税人权利和被赡养人利益的平衡。值得肯定的是,根据年龄层次、患病情况、是否失能等来分门别类地核定赡养费用的扣除标准,是赡养老人专项附加扣除制度未来完善的方向。然而,应当理性思考,越是复杂的制度设计,其制度操作的成本也就越大,因为税务部门肩负起核查纳税信息真实性的重任。一旦某些违法行为(如自住养老伪造成同住养老)没有被及时查处,就可能形成“普遍违法”的尴尬局面。同时,部分观点仍有商榷之处。比如,将同住养老与养老机构养老所扣除的费用标准等同的观点^[5],就与我国《老年人权益保障法》第十三条规定的居家养老政策相冲突。

（四）赡养费用的扣除主体和分摊方式

考虑到中国较为复杂的家庭结构,《暂行办法》对赡养费用的扣除主体和分摊方式作了细化规定。《暂行办法》第二十二条区分了独生子女和非独生子女两类扣除主体,并规定独生子女纳税人以每月2 000元为标准实行定额扣除,而非独生子女纳税人则需要按办法规定的方式进行分摊,每人分摊的扣除额不能超过每月1 000元。虽然这样的制度设计符合税法上的量能负担原则,但是也存在明显的制度漏洞。有学者认为,非独生子女纳税人扣除额的限制有失公平,极有可能出现非独生子女中有人无力赡养老人或拒绝赡养老人的情形,不承担赡养义务却又能享受扣除福利实为不公^[10]。有学者甚至认为,赡养老人专项附加扣除未按照纳税人数量加倍扣除,忽视了被赡养老人的数量和复杂的家庭结构,因此建议根据纳税人所负担被赡养老人的数量分摊赡养费用^[9]。对此,可能的辩护意见会认为,《暂行办法》有关扣除主体和分摊方式的羁束型安排,致力于贯彻“简便易行”的原则,而且《暂行办法》规定“可以由被赡养人指定分摊”“指定分摊优先于约定分摊”,这意味着老人有权利根据实际的赡养支出决定扣除主体。遗憾的是,即便如此,指定分摊也要受到每月1 000元扣除额的限制。

三、完善赡养老人专项扣除制度应处理好的关系

任何的改革都无法一蹴而就,从改革政策的协商,到具体改革措施的确定,再到运用各种人力、物力和财力去保证改革措施的实施,经过一段时间后,再对改革措施的实施情况进行评估,然后根据评估结果对改革措施进行调整,由此一项改革才在真正意义上稳步推进。反观此次个人

所得税法专项附加扣除制度改革,就能发现其并没有经历这一过程。由于《个人所得税法》的规定保持了“宜粗不宜细”的立法传统,因而该法仍规定由国务院制定实施条例。对于专项附加扣除制度,该法只规定了一个条款(第六条第四款),即规定了专项附加扣除的事项,而“具体范围、标准和实施步骤由国务院确定,并报全国人民代表大会常务委员会备案”。这样就意味着,国务院必须在四个月内制定出专项附加扣除制度的实施细则。同时,行政法规的制定必须遵守其法定程序。制定时间上的紧迫性加上行政立法程序规范性要求,所导致的结果就是一些重要的理论问题并未形成初步共识。未来在完善赡养老人专项附加扣除制度时,以下重要的关系范畴都需要被认真探讨。

第一,合理性与可操作性之间的关系。合法性、合理性和可操作性是现代立法过程中评价立法质量的三大重要指标。合理性要求制定的法律规范符合公平、正义、人权等基本价值诉求,契合社会基本的道德准则,以及符合社会发展的客观规律^[11];可操作性则涉及所制定规则的可理解性和可接受性,即要求规定的制度和程序切合实际、高效便民、易于操作。在一般情况下,合理性与可操作性之间相互支撑,而且合理性是一项制度具备可操作性的必然前提,而一项制度属于颠覆性变革时,两者的协调性就会被打破。目前赡养老人专项附加扣除制度改革将陷入这样的被动局面之中。一方面,此次改革的积极意义被充分肯定,但是具体制度设计的合理性受到广泛质疑,人们期望这个制度在扣除对象、扣除内容、扣除标准和扣除方式等方面的规定都应相当齐备;另一方面,由于缺少制度实践所必需的环境,过于精细化的制度设计反而会降低实施效率,不仅存在被虚化和空置的风险,而且会间接增加人们违法的道德风险,即纳税人极有可能通过杜撰或篡改事实来谋取更多的扣除优惠,因此,《暂行办法》对赡养老人等专项附加扣除的制度设计作简化规定的做法,实乃平衡合理性与可操作性关系的无奈之举。

当然,作为权宜之计的《暂行办法》,会逐渐褪去“暂行”的帽子,与之配套的制度设计也会趋向完美,而可操作性难题也自然会随着制度操练而被化解。在这一过程中,非常关键的是需要将可操作性而可能引发的违法风险从民众转移给政府,由政府来承担收集和审核纳税信息真实性的责任。如果这些信息完全由纳税人进行单向传递,那么相应的纳税人就需要承担信息失真的风险,制度被大面积违反的情况极有可能发生。相反,在大数据时代,税务机关拥有通过其他政府部门获取纳税人信息的便利条件。由税务机关负责收集和审核纳税信息,一来可以提高征税效率,二来又能反向督促纳税人提供真实的费用信息。因此,将来在专项附加扣除具体操作过程中,应建立税务机关提供信息清单、纳税人进行审核和修正的制度模式。

第二,纳税人利益、被赡养老人的权益和国家税收利益之间的动态平衡。正如学者所言,“利益是客观存在的,法律并不创造利益。立法者不能借法律手段产生新的利益。立法者只是发现社会中的利益,并对多元的利益进行选择,对特定的利益予以承认或予以拒绝或予以平衡,然后,通过特定的形式予以表达”^[12]。在赡养老人专项附加扣除制度立法过程中,需要予以承认和平衡的利益主要有三个,即纳税人利益、被赡养老人权益和国家税收利益。

对于纳税人来说,其基本的利益诉求是尽可能的扩大扣除范围、提高扣除标准,因此,降低赡养对象的年龄和资格限制、提高费用扣除标准等做法符合其根本利益。对于老人来说,其与纳税人的利益诉求基本吻合,也可能发生冲突:一是存在纳税人享受扣除福利却未实际履行赡养义务的风险;二是当纳税人实际承担的赡养费用远超最高定额扣除标准时,就会驱使纳税人降低赡

养支出,相应的被赡养老人所享受的待遇也会降低。第二种冲突尤其可能在以下两种情况下发生:其一,盲目扩大赡养对象的范围,而扣除内容、扣除标准等没有随之做出调整;其二,被赡养老人某些特殊的赡养需求无法被扣除或按照较低标准扣除,比如养老院或老年公寓住宿费用。因此,在赡养老人专项附加扣除立法过程中,就应避免做激化两者矛盾的制度设计。例如,《暂行办法》规定扣除额度可由被赡养老人指定分摊。这一规定表面上尊重了老人的个人意愿,但也存在激化矛盾的嫌疑,毕竟现实中偏心的老人也不在少数。当两者不可避免发生矛盾时,应当优先保护老人的权益。

以个人利益为价值取向的纳税人利益和老人权益,似乎与代表公共利益的国家税收有着天然的矛盾,这种矛盾甚至会随着个人所得税收入占税收总收入比重的逐年提高,显得愈加难以协调处理。在这一对矛盾体中,矛盾双方所能支配的权力和资源并不对等。由于课税权是一项法定权力,因而国家在调处这对矛盾时居于天然的优势地位。正因为如此,现代各国宪法大致都规定税收法定原则,即要求税收要素法定、税收要素明确和依法稽征^[13]。然而,这一原则在实际运行过程中仍出现了异化。尽管个人所得税是较早实现税收法定的税种,但是《个人所得税法》将制定实施细则的权力赋予了国务院,而专项附加扣除制度也是由国务院确定“具体范围、标准和实施步骤”。这样一种变相授权的方式,表面上遵循了税收法定的要求,实质上却仍未摆脱传统税收体制的窠臼,也使得纳税人和被赡养老人的权益更难获得保障。因此,理性平衡三者利益的最佳途径就是贯彻落实税收法定原则。

第三,数个专项附加扣除制度之间的内部关系。在个人所得税立法过程中需注意调整两个基本关系:一是国家作为征税主体和国民作为纳税主体之间的纵向分配关系,即税负适度问题;二是纳税主体之间的横向关系,即税负公平问题^[14]。横向税负公平强调纳税人实际承担的税收与其收入和消费水平相适应,而系统协调扣除制度之间的相互关系恰是其中一个重要的考量因素^[15]。具体来说,扣除制度之间的相互关系涉及两个层面:其一,免征额等固定扣除与专项附加扣除之间的关系;其二,数个专项附加扣除制度之间的均衡问题。所谓均衡问题,即要求在设置专项附加扣除范围和标准时应建立在进行精确计算的统一尺度之上,要对扣除内容、扣除范围和标准进行系统核算,不能厚此薄彼,不能设置重复的扣除内容,不能随意调整某个专项附加扣除的扣除范围和标准。以赡养老人专项附加扣除为例,如果按照有的学者建议,将老人大病医疗费用纳入扣除项目且设置扣除标准,就会产生税负失衡问题,即与其他专项附加扣除相比,赡养老人整体的扣除标准要远高于子女教育、继续教育、住房贷款利息、住房租金等专项附加扣除。因此,基于税负公平原则,应将老人大病医疗费用整体划入“大病医疗”进行专项扣除。

四、完善赡养老人专项扣除制度的具体对策建议

正如上文所揭示的,随着免征额制度调节收入分配功能的弱化,专项附加扣除制度自然成为财税法学界反复争议的焦点,其在扣除项目、扣除范围、扣除标准、扣除方式等方面所做的任何变动,直接影响到各方利益之间的博弈均衡,势必会引起社会普遍的关注和讨论。因此,按照稳中求进、统筹兼顾的原则,将专项扣除制度建设纳入中长期立法规划,以实践带动理论研究、理论研究助推实践发展,最终建成符合中国国情的赡养老人专项附加扣除制度。具体建议细化为如

下三个阶段。

第一个阶段, 现有规定实施和评估实践阶段。尽管《暂行办法》的规定存在种种缺陷和疏漏, 表面上没有考虑不同地方的经济、文化等特殊情况, 但是从合理性与可操作性角度看, 却是现阶段符合税收效率和公平原则的权宜之策。因此, 在完善赡养老人专项附加扣除制度的第一个阶段, 应当严格遵循《暂行办法》有关赡养对象、扣除内容、扣除标准、扣除方式的规定。与此同时, 国家税务总局应按照立法后评估的程序, 以合理性、协调性、技术性、可操作性和实效性为标准, 对专项附加扣除制度的立法质量、实施效果、存在问题等进行实地调查和评价, 并提出相应的完善意见。在后评估过程中, 尤其需要注意收集、整理有关调整赡养对象范围、对扣除对象进行分类、扩大扣除费用的种类、为不同的扣除费用设置差异化的扣除标准等拟修订事项的公众意见, 为后续的制度完善奠定民意基础。

第二个阶段, 相关制度调整阶段。在立法后评估的基础上, 为了保证制度的安定性和实践的可持续性, 建议根据评估后报告作制度调整。制度调整主要包括以下四个方面: 第一, 适当扩大赡养对象的范围, 可以考虑将曾祖父母、外曾祖父母等直系血亲, 公公婆婆、岳父岳母等直系姻亲作为扣除对象。在此基础上重新核定直系血亲和直系姻亲作为扣除对象的条件: 对于公婆和岳父母等直系姻亲, 以纳税人配偶没有工资收入或赡养能力为条件; 对于曾祖父母、外曾祖父母等直系血亲, 则只需满足第一顺位赡养人去世或拒绝赡养、没有工作收入或赡养能力其中一个条件即可。相应的, “赡养老人”的表述也应修正为“赡养和扶养老人”。第二, 按照利于民生、方便群众的原则, 不宜对扣除内容和扣除标准作过于复杂的制度设计。在取消区分独生子女和非独生子女的基础上, 按照以家庭为单位计征个人所得税的原则设计改革方案。可供选择的改革方案主要有两个, 一是不再考虑养老方式、年龄层次和健康状况的影响, 按照纳税人(家庭或个人)实际赡养的老人人数核算扣除数额, 并设置最高扣除标准, 即每个老人每月1 000元, 最高扣除每月5 000元; 二是考虑上述因素的影响, 对生活费用 and 护理费用分别进行扣除。其中生活费用以实际赡养老人人数为单位, 按照每人每月1 000元、最高每月3 000元实行定额扣除; 而护理费用的扣除以老人丧失自理能力为条件, 按照每人每月3 000元实行定额扣除。第三, 将被赡养老人大病医疗费用(医保报销后个人负担部分)纳入“大病医疗”专项附加扣除, 由实际承担这部分费用的纳税人进行扣除。第四, 赋予被赡养人相应的救济途径。在赡养老人专项附加扣除这一法律关系中, 法律关系的主体除了税务机关和纳税人, 还应涵盖被赡养人, 即赋予被赡养老人相应的救济权利。当纳税人实际享受专项扣除政策, 却未实际履行照顾和关怀义务时, 老人有权向税务部门检举; 税务部门查证核实后, 则可以根据情节严重程度做出相应的行政处罚, 比如在一个纳税年度或数个纳税年度不再有权申报赡养老人专项扣除。税务部门不积极履行核查义务的, 被赡养老人还有权向法院提起诉讼。

第三阶段, 制度设计微调和成熟阶段。到了第三个阶段, 赡养老人专项附加扣除的各项制度设计和实践操作模式均已相对成熟, 借助大数据和智能化的信息平台, 专项附加扣除信息互通机制日臻完善, 即形成由掌握纳税信息的部门和单位提供、纳税人进行复核和补充、税务部门进行核实的良性信息共享机制。因此, 在这一阶段, 不宜再大动干戈地进行制度建设和调整, 而是可以随时根据专项附加扣除制度定期评估报告进行制度微调。比如, 考虑将叔父婶母、伯父伯母、兄弟姊妹等旁系亲属纳入赡养对象的范围, 同时适度提高其扣除标准。

通过评估、调整、微调三个阶段的修正和完善,能够增强赡养老人专项附加扣除制度的合理性和可操作性。使税收公平原则得以贯彻,社会公平得以实现。

参考文献:

- [1] 刘尚希. 按家庭征个人所得税会更公平吗?——兼论我国个人所得税改革的方向 [J]. 涉外税务, 2012 (10): 24-29.
- [2] 任晓兰. 财政预算的使命 [M]. 天津: 天津社会科学院出版社, 2014.
- [3] 曹桂全. 我国个人所得税免征额制度研究 [M]. 天津: 南开大学出版社, 2017.
- [4] 徐建伟, 马光荣, 李实. 个人所得税改善中国收入分配了吗: 基于对 1997—2011 年微观数据的动态评估 [J]. 中国社会科学, 2013 (6): 53-71.
- [5] 黄朝晓. 个人所得税赡养老人专项附加扣除制度建议 [J]. 税务研究, 2018 (11): 43-48.
- [6] 北京大学赡养老人支出扣除研究课题组. 赡养老人支出扣除研究 [J]. 国际税收, 2018 (11): 45-53.
- [7] 国家统计局社会科技和文化产业统计司编. 中国社会统计年鉴 (2014) [M]. 北京: 中国统计出版社, 2014: 36.
- [8] 盛常艳, 薛兴华, 张永强. 我国个人所得税专项附加扣除制度探讨 [J]. 税务研究, 2018 (11): 48-52.
- [9] 吴旭东, 王晓佳, 宋文. 个人所得税专项附加扣除研究 [J]. 财经问题研究, 2019 (2): 79-86.
- [10] 何锦前. 个人所得税法分配功能的二元结构 [J]. 华东政法大学学报, 2019, 22 (1): 39-52.
- [11] 孙晓东. 立法后评估的原理与应用 [M]. 北京: 中国政法大学出版社, 2016.
- [12] 张斌. 利益衡量论——以个体主义方法论为视角的现代立法研究 [M]. 深圳: 海天出版社, 2015: 60.
- [13] 张守文. 税法原理 [M]. 北京: 北京大学出版社, 2012: 35.
- [14] 张守文. 改革开放、收入分配与个税立法的完善 [J]. 华东政法大学学报, 2019, 22 (1): 6-16.
- [15] 钱稳稳, 李启平. 新时代个人所得税改革的价值取向及实现路径研究 [J]. 常州大学学报 (社会科学版), 2018, 19 (6): 24-30.

On the Design and Improvement of Special Additional Deduction for Supporting the Elderly

Liang Wenyong, Wang Tianhang

Abstract: Special additional deduction for supporting the elderly was added to the *Individual Income Tax Law of the People's Republic of China* amended in 2018, aiming to protect the lawful rights and interests of the elderly, enhance the implementation of the family-oriented concept and promote the realization of the concept of social justice. However, the system design has aroused widespread disputes in the academic circles, such as strict age and qualification limits and narrow scope of the dependent, the simplification of deductible items and the standard. Based on the logic prerequisite of special additional deduction for supporting the elderly to evaluate and analyze the above disputes, it is necessary to properly handle the interests among the taxpayers, the elderly and the national revenue, as well as the internal relationship among several special additional deduction systems and balance the rationality and the feasibility of special additional deduction for supporting the elderly. On this basis, the special deduction system construction will be incorporated into the medium and long-term legislative plans, and the special additional deduction for supporting the elderly will be improved in three stages.

Keywords: individual income tax; supporting the elderly; special additional deduction; system design

(收稿日期: 2019-05-20; 责任编辑: 晏小敏)