

# 建立个税指数化调整机制

如果能以个税改革为契机和起点，建立相关制度的指数化调整机制，必将对加强中国的数目字管理能力，完善国家治理的体制机制有很大裨益

□刘学良 宋炳妮

如七年前一样，修订个人所得税法引起了社会舆论的广泛关注。笔者借此机会，从个税调整机制和个税调节收入分配差距两个角度对个税相关问题进行讨论。

## 建立个税指数化调整机制

针对个税税法修改，社会舆论讨论最多的依然是个税起征点（免征额）问题，《中华人民共和国个人所得税法修正案（草案）》将个人所得税起征点由3500元/月提高至5000元/月。那么，为什么中国要不断调整个税起征点呢？这是因为个人所得税是累进税制，如果不调整的话，随着居民收入的快速增长，会出现个税实际免征门槛下降和档次爬升问题，使得纳税人实际税收负担升高。举个例子，2011—2017年，中国城镇居民人均可支配收入累计增长约95%，即若一个人2011年月收入是5000元，随着国家经济发展，到2017年收入将达到9750元。按照2011年调整后的个人所得税法，2011年他需交个税45元，平均税率0.9%，而到2017年他需交个税695元，平均税率7.1%。因此，在累进税制下，经济的快速增长和人们收入的提高会加

重老百姓、特别是低收入群体的纳税负担。

1980年9月，首部《中华人民共和国个人所得税法》颁布实施，首次确定个人所得税免征额为800元/月，自此之后，个税起征点共经历了三次调整，平均每12.6年才调整一次，调整频次未免过低，个税起征点不能及时跟上经济发展和人民收入提高的步伐。关键在于，中国的个人所得税法缺乏自动动态调整机制（特别是指数化调整机制），只有当个税税法修订时才会调整免征额等参数，而法律修订是一个低频的事情，几年乃至几十年都不修订是常有的事。中国现行个人所得税法缺乏指数化自动调整机制导致如下问题。

首先，法律修订频次低、时间长，每次公共讨论浪费时间精力。法律的修订需要一定的周期，提出建议、调研、讨论，数次审议后才能实施，立法和修改法律需要很多成本。由于法律不能及时修订，致使一些税费标准随着经济增长和通货膨胀而脱离实际。个税起征点调整的经济机制其实并不复杂，简单来说就是因为经济发展和居民收入的增长而需要调整，如果仅仅因为需要根据经济规律调整起征点而进

行重复的公共讨论并修订法律，无疑是对人力和物力的虚耗和浪费。实际上，在笔者看来，当前公众热议的个税起征点是细枝末节的事情，5000元起征还是6000元起征并没有本质不同。如果我们能按照比如居民收入增速、通货膨胀等统计指标来指数化自动调整免征额和税率结构，将会省去很多麻烦。

其次，缺乏指数化调整机制，容易导致公众关注程度高的法律，会更快被提上修订日程；而公众关注度低、缺乏大的利益集团推动的法律，则长期得不到修订。这些迟迟得不到调整的税、费会逐渐脱离实际情况，扭曲市场经济，降低公共福利。例如，对于工资、薪金所得的个税起征点从1980年以来已经历多次修改，从800元起征调到目前修正案草案的5000元；但是劳务报酬所得、稿酬和特许权使用费等收入的800元/月免征额，自1980年制定首部《中华人民共和国个人所得税法》以来却从未调整过。

建立个税指数化调整机制也是国际流行趋势，许多发达国家都建立了指数化调整机制。加拿大于1988年实行通胀率高于3%实行税收指数化，并实现了个人所得税完全指数化。美国于1986年颁布的

税收改革法案规定，各种税收法令所规定的美元名义变量都必须进行年度修正，以消除通货膨胀的影响。英国、法国、瑞典等国家也从20世纪60年代以来推行了个人所得税指数化法案。总体来看，指数化调整机制是一个利大于弊的政策措施。

值得一提的是，与美国、英国、加拿大等国家经济增长缓慢、通货膨胀率和居民收入增速相对较低不同，中国是一个经济快速增长的国家，居民收入的增速、通胀的速度要明显超过美国等发达国家，这使得中国更容易出现相关数字制度得不到及时调整的问题，因此，也比这些国家或地区更加需要建立指数化的自动调整机制。

同时，指数化调整机制还可以在更广阔的领域发挥作用。中国许多政策法规也和个人所得税法的修改一样面临相同困境，存在相关数目字调整不及时、背离实际生产生活、导致经济扭曲的问题。一个典型案例是，中国环境保护方面的排污收费制度。排污收费制度是政府部门按照排放污染造成的环境损失征收、实现排污单位环境外部成本内部化的途径和手段，在经济学上被称为庇古税。但是，与个税类似，中国的排污收费标准在制定后往往在很长时期内都不进行调整，致使排污收费标准随时间而远远低于排污对环境造成的实际损失或治理污染的实际成本，无法发挥纠正排污负外部性的功能。从最近几年环保方面法律法规的建设，以及国家发改委、财政部和环保部2014年联合发布的《关于调整排污费征收标准等有关问题的通知》等政策条文方面看，在建立排污收费的动态化

图 1870-2014年收入所得税占英国财政收入比重



数据来源：<https://www.ukpublicrevenue.co.uk>

数据来源：<https://www.ukpublicrevenue.co.uk>

指数调整机制方面也没有推进改革。

因此，笔者建议，相关部门在制定法律法规、政策条文时，凡涉及名义人民币变量的税、费等，从政策制定时即考虑明确调整机制，特别是指数化调整机制。当然，调整机制可多种多样。比如：一是可提前确定每几年就修订一次，避免长期得不到修订的情况。二是可制定根据通货膨胀率、居民收入增速、经济增速等进行指数化调整的机制。可制定完全调整机制，即完全跟从相应指数进行调整；也可制定部分调整模式（以避免数目字调整过于频繁），比如每当居民平均收入增长超过10%时，即达到自动调整免征额条件而进行调整。三是调整机制还可依据省份、领域不同而做出调整。在如何设定指数化调整机制方面，国外已经有许多经验可供参考，并不存在很大的技术操作难度。笔者相信，如果能以个税改革为契机和起点，建立相关制度的指数化调整机制，必将对加强中国的数目字管理能力，完善国家治理的体制机制有很大裨益。

## 完善个税调节收入分配差距的功能

对现代社会而言，个人收入所得税之所以重要，关键是因为个税是政府调节居民收入分配差距的重要工具。现代的个人收入所得税制是累进的，即适用税率随纳税者收入增高而增高，同时个税是直接税，税收不好转嫁。因此，相比其他税种，个税能切实起到调节收入分配差距的作用。

现代的累进个人收入所得税制始于英国。1799年，英国为筹集应对法国大革命的军费而开征累进的个人所得税，但在早期税制不稳定，个税几经立废，直到19世纪下半叶，个税才逐渐成为英国稳定的法定税种。在早期个税占英国政府财政收入的比重也不高，1870年个税占政府财政收入比重仅有10%（见图）。但是，个税的发展速度却较快，到1900年时个税占英国财政收入比重已达21%。特别是在两次世界大战时期，政府为筹集军费而加强个税征收，使得个税占政府财政收入比

重达到 50% 以上。若排除掉两次世界大战特殊时期的影响，则自 1920 至 2017 年近 100 年的时间里，个税占英国政府财政收入的比重基本稳定在 30%—40% 之间。

在开征个税之初，英国政府的目的是筹集战争经费，但随着时间发展，其调节收入分配的功能也被人们逐渐认识到。19 世纪也正是工业革命大发展的时期，马克思所描述的劳资矛盾、收入分配不均、两极分化问题在当时的西方普遍存在。但是，有意思的是，作为资本主义和工业革命领头羊的英国和美国，却没有发生严重的工人运动和暴力革命，这与英国和美国最早开征个税来调节收入分配、降低贫富差距有密不可分的关系。

而在中国，目前个税占政府财政收入的比重仍然过小，2017 年中国个税占政府税收收入的比重仅为 8.3%，占政府财政收入的比重则不到 7%，用财政部财科所前所长贾康的话说，几轮改革后，个税被“明显边缘化”。但实际上，中国个税占财政收入比重过低并不是新现象，而是一直如此，在之前个税占财政收入的比重甚至更低。如 1999 年中国个税占全国税收收入的比重仅为 3.87%，占财政收入的比重仅为 3.61%，当前个税占财政收入比例实际已经较当初明显提高了。

因此，当前中国个税占国家财政收入或税收收入的比重甚至远低于 1900 年前的英国，这样低的个税占比决定了中国目前的个税体系难以切实起到调节收入分配差距的功能。中国个税对收入分配差距调节能力过弱也被许多经验研究所证实。

根据相关研究，平均有效税率

的高低（平均税率是指各年人均个人所得税除以人均总收入，代表个人所得税纳税的人均水平）是个人所得税分配效应大小的主要决定因素，累进性则是次要的。目前中国个税在调节收入分配上的效果不佳，更有可能是较低的平均有效税率削弱了个人所得税在调节收入分配上的作用。横向比较，中国的个税累进性并不低，但关键是平均有效税率较低。1999 年，中国个税平均税率为 0.09%，2008 年上升至 0.61%，而 2004 年美国个税平均税率为 12.24%。近些年，虽然个税平均税率有所上升，但和发达国家相比仍有较大差距。

因此，若要使中国的个税制度切实起到调节收入分配差距的功能，从宏观角度讲，个税占国家财政收入比例不能过低，从微观角度讲，个税平均有效税率不能过低。当然，平均有效税率低，并不必然意味着要通过降低起征点、提高累进性等手段来提高平均税率（这样的措施反而容易激励纳税人逃税），而很有可能意味着要从提高税收征管能力入手。

在过去，从个税征收效率考虑，中国个税征收办法采取“以个人为单位征收、分项计征”模式，而不是“以家庭为单位征收、综合计征”的模式，原因是后者对政府的税收征管能力有很高的要求。中国个税以工薪阶层的工资缴税为主，对工薪所得的课税也是实行以单位代扣代缴为主的模式，征收成本低，效率高，体系完善，不容易偷税漏税，这也是在征管能力限制之下的无奈选择。这种征税体制导致对那些自雇劳动者、非正规就业者、高收入

者等的征缴存在很大不足。

因此，这次个税税法改革草案，及时提出了许多重要的改革措施，比如由过去的分项计征改为将工资、薪金所得，劳务报酬所得，稿酬所得，特许权使用费所得等 4 项劳动所得进行综合征税，有助于弥补中国个税征缴能力不足的缺陷。同时，随着信息技术的进步、互联网的发展、大数据的应用，特别是打通税务部门与公安、银行、金融监督管理的信息壁垒，搜集纳税人的应纳税信息，以及打通税务部门与教育、卫生、医疗保障、民政、人社、住建、银行、金融监督管理等相关部门的信息壁垒，搜集纳税人子女教育、继续教育、大病医疗、住房贷款利息、住房租金等专项附加扣除信息，将有助于更加全面地搜集纳税人信息，避免偷税逃税行为，加强税收征管能力，从而提高个税对收入分配的调节能力。

当然，这次个税调整仍有许多细节要明确。比如本次修改增设专项附加扣除，然而草案并没有提出细化方案。专项附加扣除的初衷是为了减轻纳税人的负担，但是，扣除应该有标准和上限，比如一个家庭将子女送进贵族私立学校就读，一年的就读费用超过 10 万元，将这种高额奢侈消费也全部纳入扣除显然是不合适的。因此，需对教育、房租等扣除项制定更明确的标准，既要切实落实扣除政策，同时也要避免一刀切、齐步走，避免出现的高收入群体低税率问题。

（作者单位分别为中国社会科学院经济研究所，中国社会科学院研究生院）