

# 建立个税指数化调整机制利大于弊

刘学良

国家金融与发展实验室国家资产负债表研究中心研究员

宋炳妮

中国社会科学院研究生院

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，必将对加强我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。

从6月29日起，《中华人民共和国个人所得税法修正案(草案)》(以下简称《草案》)在全国人民代表大会网站上征求意见，征求意见截止到2018年7月28日，这是自2011年修订个人所得税法后再次对该法进行修订。

一如七年前一样，修订个人所得税法引起了社会舆论的广泛关注。本次草案的一大亮点是将工资、薪金所得，劳务报酬所得，稿酬所得，特许权使用费所得等4项劳动性所得纳入综合征税范围，并使用按年计征的方式适用统一的超额累进税率。草案还对税率结构进行了调整，并增设了专项附加扣除，如子女教育支出、继续教育支出、大病医疗支出、住房贷款利息和住房租金等。

不过，社会舆论讨论最多的还是个税起征点(免征额)问题，本次《草案》将个人所得税起征点由3500元/月提高至5000元/月。那

么，为什么我们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，我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，这未免有些调整频次过低，个税起征点不能及时地跟上经济发展和人民收入提高的步伐。关键在于，我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。我国现行的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，立法和修改法律面临很多成本。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元启征还是6000元启征并没有本质不同。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，将会省去很多的麻烦。

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/月起征调到目前修正案草案的5000元/月。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。

特别是与美国、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，我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，这使得我们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。我国许多政策法规也和个人所得税法的修改面临相同的困境，存在相关数字调整不及时，背离实际的生产生活，造成经济扭曲的问题。一个典型案例是我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，我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实际的排污对环境造成的损失或治理污染的成本，无法实现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、财政部和原环保部 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指数调整机制方面也没有改革推进。

综上所述，我们建议相关部门在制定法律法规、政策条文时，凡涉及到名义人民币变量的税、费等，从政策制定时即考虑确立和明确

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进行调整；三是调整机制还可依据省份、领域不同而作出调整。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。我们相信，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，必将对加强我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。