

我国个人所得税 免征额制度研究

Research on the Allowance System of
Personal Income Tax in China

曹桂全 著

南开大学出版社

本项目由教育部人文社会科学规划项目（12YJA790004）资助

我国个人所得税免征额制度研究

曹桂全 著

南开大学出版社

天津

图书在版编目(CIP)数据

我国个人所得税免征额制度研究 / 曹桂全著. — 天津: 南开大学出版社, 2017.3

ISBN 978-7-310-05344-5

I. ①我… II. ①曹… III. ①个人所得税—税收制度—研究—中国 IV. ①F812.424

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 040402 号

版权所有 侵权必究

南开大学出版社出版发行

出版人: 刘立松

地址: 天津市南开区卫津路 94 号 邮政编码: 300071

营销部电话: (022)23508339 23500755

营销部传真: (022)23508542 邮购部电话: (022)23502200

*

唐山新苑印务有限公司印刷

全国各地新华书店经销

*

2017 年 3 月第 1 版 2017 年 3 月第 1 次印刷

230×160 毫米 16 开本 15.75 印张 2 插页 223 千字

定价: 38.00 元

如遇图书印装质量问题, 请与本社营销部联系调换, 电话: (022)23507125

序 言

个人所得税（简称个税）在我国社会经济生活中逐渐起到越来越大的作用，国家也越来越重视个人所得税的作用。2000年，个人所得税收入只有659.64亿元，到2015年已经达到8,618亿元，个人所得税占总税收的比重也从5.24%上升到7.79%，占国内生产总值（GDP）比重从0.66%上升到1.27%。但是，我们也看到，我国个人所得税还存在一些问题值得研究和思考。首先，与经济发达国家相比，我国个税在社会经济中的作用还相对较小，不仅个税规模较小，而且人们期望的个税再分配调节作用也很有限。其次，我国个税税法进行了多次修正，免征额（即税法中的“费用扣除标准”）进行了2006年、2008年和2011年三次调整，明确对一些新收入形式的征管方法，加强了对高收入者的征管，从起初的地方税种改革为中央和地方共享税种，但是，我国个税税制仍有很多方面需要完善，比如税制模式方面仍然采取分类税制，免征额标准方面对工资薪金所得规定了单一的费用扣除标准（也就是当前的每个纳税人每月3,500元），而且免征额多年调整一次而没有规范的调整秩序，个税税收增长波动远高于经济增长和总税收波动，缺乏稳定性。最后，免征额制度不健全，在免征额调整的热点中，形成了关于免征额调整的诸多不同认识，比如认为免征额调整弱化了个税应有的功能，使免征额调整陷入尴尬境地。这表明，尽管我国个税作用明显增强，但个税税制尤其是免征额制度还存在不少问题，而如何认识这些问题还需要进一步的研究。

本书是作者承担的教育部人文社会科学规划项目（12YJA790004）的部分研究成果，是关于我国个税免征额制度的专题研究，力

图梳理个税免征额制度理论，认识我国个税免征额标准确定方法和免征额调整方式，从而对我国个税免征额标准及其调整方式对税收规模、个税功能的影响做出合理解释，发现其中的不足，指出改革方向。全书从个税免征额的内涵、价值、免征额标准确定方法、免征额调整方式等方面对免征额理论进行了梳理，对我国个税免征额制度及其实践从个税免征额标准确定方法、免征额调整方式及其对税收规模的影响进行了考察，提出了关于改革我国个税免征额制度的建议。其中突出的理论创新和发现主要有以下几个方面：

第一，明确了免征额价值理论。免征额价值是保证居民基本生活费用支出不纳税，是实现个税成为良税的基础，对形成税收累进性也具有积极意义，实现免征额价值在个税税制中具有优先地位。免征额调整不过是免征额价值的动态体现，是持续实现免征额价值的要求，由于存在通货膨胀等因素，免征额调整具有必然性，免征额不调整将有损免征额价值，危及个税良税性质，在这个基础上追求个税功能是不现实的。按照当前我国的免征额确定方法，3,500元的标准化免征额在2016年将出现不足，应当在2017年进行调整，否则危害很大。我们认为通过降低免征额来扩大税收规模、提高个税功能、发挥个税在提高直接税比重中的建议是不可取的。

第二，提出了免征额确定方法理论和免征额局限性理论。作者对个税免征额的内涵、价值和免征额标准确定方法进行了考察，发现了免征额标准确定处于完全标准化免征额和依据纳税人实际进行确定的完全差异化免征额的选择范围。我国选择的是完全标准化免征额，而美国个税免征额标准确定方法体现了标准化和差异化的结合。但无论如何，免征额标准确定都不可能避免在税收公平和效率方面的局限性，免征额局限性理论是本书的创新性之一，有助于增强对免征额制度的认识，也有助于对免征额制度实践效果的认识。比如，有一些学者认为，我国提高个税免征额后，原来收入低于免征额的低收入者没有从中获得任何利益，而原来收入高于免征额的高收入者则获得利益，是不公平的，并以此为由不赞成提高免征额。根据免征额局限性理论，我们不能仅仅因为免征额具有这方面

的问题，就放弃免征额调整，关键的问题是比较局限性的危害程度与免征额调整保证持续实现居民基本生活费用支出不纳税的价值。

第三，提出了免征额适应性调整方式及其对税收规模影响理论。作者认为，免征额应当进行适应性调整，比如适应通货膨胀进行及时调整，适应居民基本生活实际费用支出增加而及时调整。同时，在进行适应性调整过程中，免征额调整幅度不会超过居民收入增长幅度，居民收入增长在个税累进税率结构之下必然带来税收规模扩大而不会降低，免征额价值与个税功能具有可协调性。我们可以推断，实际居民收入增长是个税规模的决定性因素。

第四，提出了标准化免征额理论。通过对中国个税免征额确定方法实践的考察，作者提出了标准化免征额理论，这是我国个税免征额确定方法的特征，即参考城镇居民人均消费支出、城镇职工平均负担系数确定标准化免征额。我国工资薪金所得税免征额实际是纳税人免征额，不是不考虑家庭赡养负担，而是平均考虑的，因此不是个人免征额。标准化免征额完全平均化考虑纳税人及其家庭基本生活费用支出、赡养负担，完全放弃了关于纳税人及其家庭在基本生活费用支出、赡养负担方面存在差异化的考虑，不公平性问题突出，应当进行改革。

第五，提出了免征额累积性调整方式及其对税收规模影响理论。通过对中国个税免征额调整实践的考察，作者提出我国个税免征额没有采取适应性调整方式，而是采取集中性、大规模、长周期的调整，这就是累积性调整方式。累积性调整包括后向型、前向型和混合型三种类型。我国实际采取的是混合型累积性调整方式，与应有免征额标准相比，存在偏高、适当和不足三种情形，导致与应有税收规模相比的税收不足、合理、过度三种情形，从而成为税收规模波动的原因。当然，税收规模是否实际下降，还要看决定税收规模的居民收入增长情况，这样才能客观评价免征额调整对税收规模以及个税再分配效应的影响。免征额累积性调整方式在我国个税纳税人较少、税收规模不大、个税重要性不高的情况下，问题也不是很大，而在当前情况，弊端已经很突出，尤其是 2011 年 9 月的

免征额调整具有很大的前向型累积性（有人称之为“前瞻性”），考虑可以多年适用，但成为 2012 年税收规模比 2011 年下降的重要因素，这种累积性调整方式应当转变。

第六，对我国个税免征额调整对个税规模的影响进行了实证分析。作者通过对免征额调整、城镇职工工资增长、城镇职工负担的消费支出增长在各个免征额适用期间、混合型免征额累积性调整期间的比较，预期免征额调整不会总体上降低税收规模，但是免征额调整年与调整前一年相比，存在不同程度的税收规模波动，而我国 2000—2014 年的税收规模变动实际与此相符。无论从理论上，还是从实践上看，累积性调整方式存在严重问题，导致了税收规模的不合理波动（从而个税功能也会波动），这与前述理论相符。认为个税免征额调整恶化了个税再分配效应的判断依据之一是免征额调整年的税收规模比前一年下降，显然忽略了免征额适用期间的总体效果，而且调整前一年存在过头税，不适合作为比较的基础；依据之二是同一收入分配之下高免征额对应低税收，这显然忽略了居民收入增长的税收效应，总体上缺乏理论支撑，也不符合我国税收规模变动实际。如前所述，2015 年在保持 3,500 元免征额不变的条件下，个税占国内生产总值的比重已经达到 1.27%，超过了存在过头税的 2011 年（1.25%）。我国个税免征额标准确定方法和调整方式的确存在问题，甚至问题也很严重，但没有必要较大范围地否认之前进行的改革。科学研究应当尽可能客观。

第七，提出了关于免征额制度改革与税制模式改革的关系的看法。我国当前面临的个税税制改革的重要任务是实行综合和分类相结合的税制模式。一方面，我们看到，进行免征额确定方法改革，如果采取类似美国联邦个税的个人免征额和分项扣除（同时设立标准化扣除）相结合的、标准化与差异化相结合的免征额确定方法，必须以建立综合和分类相结合税制模式为前提，税制模式改革具有基础性。而且，我们之所以进行税制模式改革，不仅仅是为了实行计算综合税基，也是为了免征额制度改革的推进；另一方面，如果税制模式改革缓慢，那么，在 2017 年也应当及时进行免征额调

整，同时改变长周期的、大幅度前向型免征额累积性调整方式，不大幅提高免征额，保证其能在当年使用即可。所以，我们也不需要将免征额调整与税制模式改革对立起来。

本书留下了两个问题值得进一步研究。一是，我国当前个税免征额标准参照城镇居民消费支出确定，经济不发达条件下的消费支出较大部分都属于基本生活费用支出，而在经济逐渐发达的条件下，这种情况将会发生变化，参照城镇居民消费支出确定免征额标准将出现偏高的情况，这需要国家组织力量进行研究。二是，免征额标准中引入考虑纳税人及其家庭基本生活费用支出实际的因素是必然趋势，但是究竟引入哪些支出项目，以及如何处理个人免征额与分项扣除关系，如何处理免征额与其他税制因素的关系，本书作者进行了一些分析，但还没有具体方案。这恐怕是免征额制度改革的难点，也是个税税制整体改革需要攻坚的课题。

本书作者希望通过序言对本书做一个介绍，帮助读者初步了解本书，如果能引导读者对本书产生兴趣，就达到了撰写序言的目的，书中观点和论证要靠读者自己评判。

目 录

第1章 绪论	1
1.1 研究背景和研究主题	1
1.2 研究现状	14
1.3 研究内容	25
1.4 研究方法	26
1.5 研究的创新和不足	29
第2章 个人所得税理论与我国个人所得税制度	33
2.1 国际视野中的个人所得税	33
2.2 我国个人所得税制度的形成和发展	48
2.3 我国个人所得税制度的实施和效果	59
2.4 我国个人所得税税制改革的政策方向	67
2.5 本章小结	69
第3章 个人所得税免征额的内涵、价值和标准	71
3.1 免征额的内涵和价值	72
3.2 免征额标准及其确定方法	77
3.3 标准化免征额的税收累进性和再分配效应	83
3.4 免征额的局限性	89
3.5 美国联邦个人所得税免征额标准的比较分析	100
3.6 本章小结	111
第4章 个人所得税免征额调整的必要性和调整方式	114
4.1 免征额调整的必要性	114
4.2 关于不赞成免征额调整理由的辨析	117

4.3 免征额适应性调整方式及其对个人所得税功能的影响·····	121
4.4 美国联邦个人所得税免征额调整的比较分析·····	126
4.5 免征额价值、免征额调整与个人所得税功能实现·····	133
4.6 本章小结·····	135
第5章 我国个人所得税免征额标准及其确定方法·····	137
5.1 我国税法关于免征额的规定和理解·····	137
5.2 我国个人所得税免征额标准确定方法的特点·····	142
5.3 免征额对个人所得税税收规模的影响·····	147
5.4 免征额对个人所得税税收累进性和再分配效应的影响·····	152
5.5 我国标准化免征额的弊端·····	154
5.6 本章小结·····	161
第6章 我国个人所得税免征额调整方式·····	163
6.1 免征额从长期不调整到不确定的周期性调整·····	163
6.2 免征额累积性调整方式的弊端和不良后果·····	169
6.3 我国个人所得税免征额调整效应的估计·····	174
6.4 关于税制改革时期再分配效应降低观点的商榷·····	184
6.5 居民收入增长过程中免征额提高不同幅度的可能效应·····	195
6.6 本章小结·····	199
第7章 我国个人所得税免征额制度改革·····	201
7.1 改革和完善个人所得税免征额制度的目标和原则·····	201
7.2 免征额标准确定方法的改革和完善·····	205
7.3 个人所得税免征额调整方式改革·····	212
7.4 综合与分类相结合税制模式与免征额制度的关系·····	218
7.5 本章小结·····	221
第8章 总结和建议·····	223
8.1 主要观点总结和建议·····	223
8.2 不足和展望·····	229
参考文献·····	231
后记·····	239

第 1 章

绪 论

1.1 研究背景和研究主题

1.1.1 我国个人所得税的功能和作用仍然较弱

个人所得税具有筹集财政收入和调节收入分配的重要作用，是当代经济发达国家重要的税种。2003 年，30 个经济合作与发展组织（OECD）国家的个人所得税占总税收比重平均（不加权）达到 24.9%，其中比重最高的是丹麦，达到 53.1%，最低（除墨西哥没有个税外）的是斯洛伐克，比重为 10.8%。典型的国家如法国为 17.5%，德国为 23.9%，日本为 17.5%，瑞典为 31.3%，英国为 28.7%，美国为 35.3%（欧尼斯（Ownes），2006）。我国个人所得税制度始于 1980 年，1993 年颁布修改后的个人所得税法实现了税制统一，自 1994 年开始实施，标志着我国个税制度的形成。21 世纪之前，我国城乡居民收入水平较低，税收规模较小。进入 21 世纪以来，税收绝对规模增长较快，从 2000 年的 659.64 亿元增加到 2014 年的 7,376.57 亿元。从个税税收占 GDP 比重表示的相对规模看，21 世纪也有较快增长，但 2011 年达到的峰值也只有 1.25%。同时，尽管我国强调建立所得税和流转税并重的双主体税种结构，但个税收入比重最高也只有 2005 年的 7.28%（见表

1.1)。

表 1.1 我国个税收入规模（2000—2014 年）

年份	个税税收 (亿元)	个税税收 增长率 (%)	总税收 (亿元)	总税收 增长率 (%)	个税占总 税收比重 (%)	GDP (亿元)	GDP 增长率 (%)	个税占 GDP 比重 (%)
2000	659.64	—	12,581.51	—	5.24	99,776.3	—	0.66
2001	995.26	50.88	15,301.38	21.62	6.5	110,270.4	10.52	0.90
2002	1,211.78	21.76	17,636.45	15.26	6.87	121,002.0	9.73	1.00
2003	1,418.03	17.02	20,017.31	13.5	7.08	136,564.6	12.86	1.04
2004	1,737.06	22.5	24,165.68	20.72	7.19	160,714.4	17.68	1.08
2005	2,094.91	20.6	28,778.54	19.09	7.28	185,895.8	15.67	1.13
2006	2,453.71	17.13	34,804.35	20.94	7.05	217,656.6	17.09	1.13
2007	3,185.58	29.83	45,621.97	31.08	6.98	268,019.4	23.14	1.19
2008	3,722.31	16.85	54,223.79	18.85	6.86	316,751.7	18.18	1.18
2009	3,949.35	6.1	59,521.59	9.77	6.64	345,629.2	9.11	1.14
2010	4,837.27	22.48	73,210.79	23	6.61	408,903.0	18.31	1.18
2011	6,054.11	25.16	89,738.39	22.58	6.75	484,123.5	18.4	1.25
2012	5,820.28	-3.86	100,614.3	12.12	5.78	534,123.0	10.33	1.09
2013	6,531.53	12.22	110,530.7	9.86	5.91	588,018.8	10.09	1.11
2014	7,376.57	12.94	119,158.1	7.81	6.19	636,138.7	8.18	1.16

注：各项收入指标均为名义量。

资料来源：国家统计局，国家数据网站，<http://data.stats.gov.cn/>。

从收入分配功能看，根据瓦斯塔夫（Wagstaff，1999）的研究，丹麦等 12 个 OECD 国家之中，再分配效应最强的芬兰达到了 16.09%，再分配效应最弱的法国也达到了 4.78%。其他典型国家如美国为 9.29%，英国为 8.54%，德国为 10.79%，瑞典为 13.18%。限于数据可得性，对我国个税再分配调节效果的研究结论差别比较大，且仅能测算个税对城镇居民收入分配的调节作用，但普遍认为我国个税再分配调节效果很弱。其中，根据城镇住户调查的税收数据估计个税降低城镇居民收入差距低于 1%，例如余红志（2010）、万莹（2011）、彭海艳（2011）、石子印和张燕红（2012）、曹桂全和任国强（2014）；而利用住户调查的收入数据和微观模拟方法测算税收，估计个税调节能力则要强一些，再分配效应可以达到 2%到 4%，例如，张世伟和万相昱（2008）、岳希明和徐静（2012）以及徐建炜、马光荣和李实（2013）。

总体上看,之所以我国个税税收规模较小、再分配调节效果弱,可以从税制、征管和居民收入水平三个方面寻找原因,但是不同研究者强调的侧重点不同,有的强调税制不公平,有的强调征管不利,有的强调居民收入水平低。税制公平是税收制度的基础,不能期望一个不公平的税制去发挥税收再分配调节作用,我国的个税分类税制模式、平均化免征额制度和免税收入过宽存在较大问题,改革和完善税制是重要的。个税征管相对复杂,加之重视不够,手段相对落后,征收率低是个税调节效果弱的重要因素,通过加强征管提高税收和扩大再分配效应有较大空间。个税为中央和地方共享税而由地方政府征收,为地方政府实行个税优惠政策创造了空间,一些地方政府利用个税返还政策实施招商引资和招揽人才。但比较而言,个税规模小、平均税率低、再分配效应弱的决定性因素是居民收入水平低,提高个税再分配效应和扩大个税功能必然是长期任务。

2006年以来,我国个税税制改革实施主要是在免征额调整问题上,这就使研究者对免征额调整对税收规模、个税再分配效应的影响给予了特别关注,并观察到个税规模变动与免征额调整的关联性,不少研究者将个税免征额调整与个税规模小、再分配效应弱、个税功能不强联系起来。

1.1.2 免征额调整对个人所得税功能的影响引起关注

免征额是个税税制的重要因素,我国1993年修改后的税法规定了适用于工资薪金所得每月800元的免征额扣除方法(本书除非注明,否则中国个税免征额均指工资薪金所得的每月免征额),并从1994年一直适用到2005年。2006年,工资薪金所得税免征额从800元调整为1,600元,开始了个税税制改革的新时期。自2008年3月1日起,免征额由1,600元调整为2,000元,这是工资薪金所得免征额的第二次调整。从2011年9月开始,免征额调整为3,500元,这是工资薪金所得免征额的第三次调整。第三次免征额调整的同时,减少了工资薪金所得的税率累进级次,从九级超额累进税率减少为七级,将

最低边际税率降低为 3%，将适用 25%的税率等级降低到 20,000 元，将适用 45%边际税率的应纳税所得额从 100,000 元降低到 80,000 元。

为表示免征额调整与个税税收变动对比关系，表 1.2 给出了 2000—2014 年个税免征额、居民收入（以城镇职工工资衡量）和税收增长的对比情况，其他相关情况参见表 1.1。直观地看，税收规模变动明显受到免征额调整的影响。2006 年免征额调整时，GDP 和居民收入增长超过了 2005 年，但个税税收增幅低于 2005 年，2006 年税收占 GDP 比重仅与 2005 年持平（1.13%）。2008 年免征额调整时，税收增长率比 2007 年大幅下降了 13 个百分点，比 GDP 和居民收入增长下降幅度大得多，税收占 GDP 比重也小幅下降了 0.01 个百分点。2011 年 9 月免征额调整的效果从 2012 年开始显现，而 2012 年税收绝对规模和税收占 GDP 比重双双下降，尤其是出现了税收绝对规模的唯一一次下降。

表 1.2 我国个税的免征额、居民收入与税收规模（2000—2014 年）

年份	月标准免征额（元）	月平均工资（元）	月平均工资增长（%）	个税税收（亿元）	个税税收增长率（%）
2000	800	778	—	659.64	—
2001	800	906	16.45	995.26	50.88
2002	800	1,035	14.23	1,211.78	21.76
2003	800	1,170	13.04	1,418.03	17.02
2004	800	1,335	14.10	1,737.06	22.5
2005	800	1,517	13.63	2,094.91	20.6
2006	1,600	1,738	14.57	2,453.71	17.13
2007	1,600	2,078	19.56	3,185.58	29.83
2008	2,000	2,408	15.88	3,722.31	16.85
2009	2,000	2,728	13.29	3,949.35	6.1
2010	2,000	3,045	11.62	4,837.27	22.48
2011	2,000	3,483	14.38	6,054.11	25.16
2012	3,500	3,897	11.89	5,820.28	-3.86
2013	3,500	4,290	10.08	6,531.53	12.22
2014	3,500	4,695	9.44	7,376.57	12.94

注：（1）2008 年 1—2 月的免征额实际为 1,600 元，2011 年 9—12 月的免征额实际为 3,500 元，表中统一写为 1,600 元和 2,000 元。（2）月平均工资为城镇单位就业人员平均工资。（3）工资等收入指标均为名义量。

资料来源：国家统计局，国家数据网站，<http://data.stats.gov.cn/>。

从个税占总税收比重看,2000—2005年,个税占总税收比重持续增长,2005年达到最高(7.28%),但2006年转而下降。2008年和2012年个税占总税收比重也明显由于免征额第二次、第三次调整而下降,尤其是2012年比2011年下降了0.97个百分点,幅度很大。税制稳定下来之后,2013年和2014年的税收相对规模开始小幅爬升。因此,将个税占税收比重下降与免征额调整联系起来是很正常的。

基于此,出现一些很重要的文献,从免征额调整的角度分析我国个税规模小、再分配效应弱的原因,详细的文献评述可以参见本书第1.2节和第6.4节。这里着重指出,将我国个税规模小、再分配效应弱归结为免征额调整甚至进而不同意免征额调整的原因大致有六种。

①我国个税免征额已经足够高,且我国缺乏合适的物价指数进行调整,不具备调整的条件,美国联邦个税的个人免征额只相当于其贫困线的一半,我国个税免征额没有必要提高。②将免征额调整等同于提高,看不到免征额调整部分原因是针对通货膨胀的调整,并不是实际免征额提高,也认识不到存在实际免征额提高的需要,从而否认免征额调整。③认为提高个税免征额对低收入者没有利益或者利益很少,而高收入者获益更多,存在明显不公平,甚至扩大收入差距,不利于发挥个税再分配调节功能,从而认为提高免征额不公平。④提高免征额减少应税所得,降低平均税率,不利于增加个税税收,也不利于实现提高直接税比重的政策目标。⑤个税再分配效应取决于个税税收累进性和平均税率,提高免征额尽管可能提高税收累进性,但降低了平均税率,而平均税率对再分配效应起决定性作用,提高免征额的结果是弱化再分配效应。也有文献认为,3,500元的免征额已经使我国个税税收累进性达到最大,进一步提高免征额已经没有任何必要,只能降低再分配效应,不利于扩大个税再分配调节功能。岳希明和徐静(2012)认为,2011年的免征额调整与扩大个税再分配调节功能的要求是背道而驰的,应该做的不是提高免征额,而是提高税率和降低免征额。徐建炜、马光荣和李实(2013)进行了实证分析,验证了提高免征额降低再分配效应的结果,认为2006年以来的以免征额调整为核心的税制改革恶化了个税再分配效应。⑥将免征额调整与发挥个税

功能、进行综合和分类相结合税制模式对立起来,认为税制模式改革重要,发挥个税功能重要,而免征额调整是局部的小事,不应过度关注,否则会误导我国个税改革。

应当说,免征额调整具有税收变动效应。但是,上述认识没有对我国免征额制度的特征和调整方式的特点进行考察,缺乏对免征额调整机制的理解,存在夸大免征额调整对个税功能影响的倾向,这将是本书研究的重点内容。本书的研究观点为:①个税免征额价值在于使居民基本生活费用不课税。免征额标准应当以居民基本生活费用支出充分扣除为基本准则,尽管关于居民基本生活和基本生活费用支出缺乏严格的界定,但如果认为当今中国每个城镇居民每月只需要 400 元(对应于 800 元的免征额)就能满足基本生活需要,则显然与实际情况距离太远了。美国个税免征额不仅包括个人免征额一项,还有比个人免征额更高的分项扣除(或者标准扣除),A. 马斯格雷夫和 B. 马斯格雷夫早就指出美国个税免征额相当于贫困线的界定标准。^①按理来说,美国联邦政府不会向收入不到贫困线一半的居民征收个人所得税的,任何理性的政府也都不应该如此。②个税免征额是决定个税性质的基础性税制要素,免征额价值不能实现的个税将丧失良税的性质,也就不能奢谈个税功能。由于物价水平上升、居民基本生活内涵和范围扩大,免征额调整(名义量提高)和提高(实际量提高)都具有必然性。免征额随物价进行调整,并不等于免征额的实际提高。除了免征额,其他个税的收入量比如纳税等级也应进行指数化调整,不调整将导致通货膨胀税。我国个税免征额调整还有一个重要原因,那就是经济体制改革导致居民承担的基本生活费用支出增加(原来为国家或者所在单位承担),免征额应当将这部分变动考虑进去,以配合改革的进行。③个税免征额与其他公共制度一样,也有局限性。个税免征额一旦设立就存在局限性,因为没有收入的居民不能得到免征额带来的税收减少利益。存在免征额的条件下,调整免征额也存在类似的问题,无法使本来收入低于原免征额的居民获得利益,而高收入者能够

① A. 马斯格雷夫, B. 马斯格雷夫. 财政理论与实践(第五版). 北京: 中国财政经济出版社, 2003: 337-338.

扣除的收入则是充分的。但是，不能夸大免征额的局限性，更不能因为有限性就否认免征额和免征额调整的价值，而是要认识局限性形成的原因，并通过一些制度设计，抑制局限性。美国免征额制度之所以复杂，一部分原因就在于抑制免征额的局限性，比如纳税人个人免征额数量缩减制度、分项扣除限制制度。^④现有文献缺乏对免征额调整实质的认识，只能从静态上看待免征额调整。免征额调整应当是适应物价水平等变化而进行的调整，而不是其他因素都不变条件下的调整。假定免征额是适应物价水平而调整的，物价涨了 10%，即使实际居民收入没有增长，名义收入增加了 10%，免征额也提高 10%，平均税率也就不会降低。如果物价涨了 10%，免征额不变，相当于提高了税率，税收当然增加了，但这不是国家税收追求的目标，没有一个理性的国家通过通货膨胀来征税的。实际上，税收增加应当来源于实际居民收入增加，这就是居民收入增加的税收效应。假定居民名义收入增长 15%，物价上涨 10%，实际居民收入增长 5%，免征额适应物价变化增长 10%，平均税率必然将提高。认为免征额提高必然降低平均税率的观点一方面陈述了一个简单算术关系，另一方面对国家政策来说则是荒谬的。其实质是静态地看待免征额调整，忽略了经济动态变化过程中的居民收入增长的税收效应。表 1.1 显示，2007 年、2009 年和 2010 年免征额没有调整，但是个税占总税收比重也出现了下降；2009 年免征额没有调整，也出现了个税税收占 GDP 比重的下降。所以，简单地将个税税收的变化全部归结于免征额的提高是不合理的，居民收入才是决定税收规模和平均税率的关键因素。^⑤现有文献缺乏对我国个税免征额确定方法和调整方式特征的认识。我国个税免征额的特征之一是采用统一的标准化免征额，加剧了免征额制度的局限性。我国个税免征额的特征之二是采取多年集中累积性调整一次的调整方式，每次调整并不（只）是针对上一年免征额的调整，2006 年的调整并不（只）是针对 2005 年，2008 年 3 月的调整不（只）是针对 2007 年，2011 年 9 月的调整不（只）是针对 2010 年。在这种情况下，用免征额调整年的税收规模、平均税率与再分配效应与调整前一年相比较，并不能说明调整结果合理与否，而是在更大程度上说明这