

## 也谈美国的税制

### U.S.TAXATION

张东来

#### 前言

中国正在进行经济改革,开始从过去由中央统筹的公有制经济向开放的市场经济转移,从现在的趋势来看,以后肯定会出现多种形式的所有制。因此,政府的收入将不能像以往一样单纯用征调企业利润的办法,而必须像大多数其他国家一样,要用征税的办法来取得。而且,当商品经济逐渐发达时,税制可以成为政府用来调节经济的一种重要手段。所以在讨论经济改革的同时,研究一些发达国家的税制是很必要的。

《科技导报》总第六期曾经刊载了一篇题为《美国的税制》的文章,对美国的税制作了一些扼要的介绍。这些介绍对国内的读者自然是有益的。但是,该文(以下简称《税制》)似乎只片面强调美国税制的优点,而完全忽略了美国税制在实际执行当中出现的缺点,给人一个错误的印象,似乎美国的税制已经十分完善。而且,《税制》一文所引用的资料主要是1977~1979年之间的,大部分已经过时,与今日美国的情形有许多地方并不符合。自从1980年里根当选美国总统以后,美国的税制发生了重大改变。这几年来,美国国会和人民对美国税法里存在的种种问题曾作过多次讨论。里根在1981年又推动了一次大幅度的减税计划,以刺激美国经济。这些在《税制》一文里并没有提到,这不能不说是一种遗憾。

另外,1986年秋天美国国会通过了一项革命性的“税制改革(Tax Reform)”立法。这是从1913年联邦所得税法被采用以来,对美国税制最彻底的一次改革,估计对未来美国的经济和社会发展都会有深远的影响。这项税制改革对于中国

以后建立所得税法,无疑会有重要参考价值。

本文的目的,乃是针对《税制》一文作些补充,并从不同的角度加以讨论,同时介绍美国税制最近几年的发展和改革。

#### 制定税法的基本原则

要了解美国的税制,我们首先要了解西方的经济学家制定税法的原则(Principles of Tax)。纳税不只是为政府提供财政收入,使之能够履行职责,去为人民服务,它还有其他的社会功能,比如财富的再分配(Wealth Redistribution)等。经济学家一般认为,制定税法应考虑四个要点:

- (1)税法的公平性,
- (2)对经济的稳定作用,
- (3)对有效利用社会资源的促进作用,
- (4)对社会的控制或调节作用。

第一点是最主要的。这就是为什么几乎所有国家的所得税法都是采用累进制的缘故。人们认为富人比较能够缴得起较大比例的税;而且根据“边际效用(Marginal Utility)”经济原理,对于高收入的人来说,多余的财富利用价值较低。另外从道德上来说,多征有钱人的税少征穷人的税也是比较合理的。累进制对第二点(即经济的稳定)也是有利的。当一个家庭的收入为某种原因突然增加时,因为要多缴税,故实际增加不至太多,而当这个家庭遇到不幸,收入减少时,也因为缴税大幅度降低而实际收入不至一下子降低太多。

第三点是用不同的征税办法来促进资源的有效利用。比如一个国家希望增加国民储蓄来筹集

经济发展的资金,那么把储蓄的利息免税便可以产生鼓励储蓄的作用。第四点是利用税法来促进社会的变化。比如许多人认为烟酒对人有害,若把烟和酒的税大幅度提高,那么卖烟酒的人便少了。

总之,税法是对社会有广泛影响的一个经济杠杆,不论在调节经济方面还是在促进社会变化方面,都有很大的利用价值。

## 美国税制的一般情形

### 社会保险

如《税制》一文所说,美国有许多种税,包括所得税、消费税、财产税等。但《税制》一文提及的“工资税”,严格说并不是一种税,而是由联邦政府管理的一种社会保险——叫做社会安全保险(Social Security)。这项保险是美国政府为了应付30年代大萧条时期的产物。那时候美国经济崩溃,大批的工人失业,民不聊生。罗斯福总统上任后,实行“新政策(New Deals)”,推动一系列新的立法来解决当时面临的社会问题。1935年的“社会安全法案(Social Security Act)”便是其中之一。根据这个法案,全国大部分的受薪工人加入了这个“社会安全保险”系统。当时主要是让退休工人能继续有收入(早期的企业很少给工人退休金)。这个社会保险制度后来逐步扩大,包括失业保险、医药保险等其他项目。

对于美国的受薪阶层来说,“社会安全”是一种强迫的保险制度。保险费由雇员及雇主双方分担。雇员支付的部分大约是他工资的7%左右。《税制》一文说,美国政府有很大一部分开支用在国民福利事业上,其实这些开支主要是由“社会安全保险”承担。

### 税的具体负担

就地区来分,美国有联邦税、州税、地方税(包括郡税,市税及学区税等)。联邦政府主要征所得税,这是每个家庭最大的税项,一个双职工的知识分子家庭每年支付所得税约数千至一万美元左右。州税的主要来源是商品税(Sale Tax),大部分州同时征收个人所得税,但税率比联邦征的低得多。地方税主要是财产税(Property Tax)。对一个家庭而言,最大的财产往往是住房,一个中等家庭每年为房屋缴的财产税大概是1 000多美元(税率因地而异)。所得税是累进税,联邦政府除了征收个人所得税外,对公司也征所得税。但由于企业界向政府不断地游说,公司所得税占的比例愈来愈小。在1984年,联邦政府的收入中,个人所得税占45%,社会安全保险占37%,而公司的所得税只占8%。

## 税法是由人民制定的吗?

《税制》一文认为美国的税法是由人民制定的,税收的使用权和分配权也属于人民,所以大家都愿意根据税法如实报税。事实上,美国人民对于美国税法的制定谈不上有什么决定权,他们大部分也不是心甘情愿纳税,许多人反而千方百计地想办法少缴一点税。

《税制》一文中说,美国宪法规定征税权属于国会,而国会是代表国民的机构,故“美国的征税权属于国民”。对美国的民主制度如此理解,似乎也太天真了。不错,国会议员是“民选”的,但“民选”的议员却不一定代表人民的利益。道理很简单,选举需要庞大的财力支持,要竞选一位参议员,往往要花数百万美元的竞选费用,这就必须有财团的支持才能成功。而选民,一般对候选人的政见了解很少,故竞选最主要的手段是电视广告。美国政界有这样一种说法:推销政客(指争取选票)与推销香皂是同样的原理”。一般的人民,对当选后的政客对各项议案的态度几乎完全不了解,也没有力量去影响这个政客对某项议案支持或反对。事实上大部分美国人对政治是漠不关心的。10年前的一项调查表明,有1/3的美国选民不知道当时的副总统是谁。相反,对美国国会影响力最大的倒是一些特殊利益集团(Special Interest Groups)。他们代表某些行业(比如石油公司)、工会或财团的利益,他们雇用专业的“说客(Lobbyists)”专门跟国会议员和政府官员打交道,争取对他们集团有利的立法。这些说客是高薪聘请的,他们往往是卸任的政府要员或者前任国会议员,与许多现任的议员有亲密的朋友关系。他们也可以帮助筹募竞选经费。故他们在国会里的影响力非常大。所以在绝大多数情况下,制定税法的权力实质上属于特殊利益集团。

不过,由于各利益集团争夺的结果,大部分新的税法,虽然会对某些集团有利,却不至对美国的经济造成可见的损害,以免间接危及许多其他集团的利益。而且,由于每隔数年就要面临一次选举,国会议员一般也不敢通过一些明显地损害选民利益的法案。

只有极少数地区性的征税法案,会经由选民用“公决(Referendum)”的形式让选民直接投票决定。

## 美国人为何甘愿纳税?

许多美国人能依法纳税的原因并不是他们满意于他们的民主制度,而是他们的法制比较健全,征税的办法也比较高明。首先,他们的税法是明文规定,到处宣传。税务局把报税表格说明每年

年底家家寄一份,又有许多税务人员为人民义务解答各项问题。第二,联邦政府在每个人每次领工资时已预先扣下估计的所得税,由雇主汇集直接交给政府。而且扣的往往比实际要缴的为多。这就不愁人在年终时不向税务局报税。(因为结账后可把多缴的税款取回来)。第三,政府经常抽查报税是否真实,如发现虚报逃税时,不但要罚款,还要坐牢。一般人当然不敢轻易以身试法了。

### 美国税制的问题

如前所述,美国人要交的最主要的一笔税是联邦政府征的所得税。这项所得税法70余年来经过无数次修修补补,可是,不但不是越来越完善,反而漏洞愈来愈多(主要是因为大多数修补都是为了照顾特殊利益集团)。许多美国人对他们的税制表示不满,认为它过分繁琐,不公平,鼓励人逃税。下面让我们看看美国税制几个最主要的问题。

#### 不断的自动加税

美国所得税制采取“累进制”,依每人收入的多少订立不同的“税率规格(Tax Brackets)”。收入愈高,税率规格也愈高,支付的税也就愈重。在1981年以前,美国最高税率规格是70%,即个人每增加收入1美元,其中的70美分要缴给政府。不过这个规格只适用于高收入(年收入超过10.83万美元)者。

在本世纪初,当联邦政府开始征收所得税时,税率定得非常低,只有非常富有的人才要纳所得税。在第二次世界大战期间,由于军费支出巨大,所得税一下子便提高了许多。在战后30多年里,税率规格基本上没有太大的变动。但是,税率规格的划分不变,并不表示人民纳税的负担没有增加。原因是通货膨胀使得国民的平均收入在数字上每年不断增高。例如1969~1979年,美国的“可支配个人平均收入(Disposable Personal Income per Capita)”从3 111美元上升到7 279美元(但若扣除通货膨胀因素,1979年的实际收入只相当于1969年时的3 996美元)。收入增加使得纳税人进入较高的税率规格,缴税的比例因而增加。于是在效果上政府是借通货膨胀自动加税。

事实上,美国人要缴纳的税几十年来一直在上升,而且升得很快。从附表1可以看出:1922年,美国平均每人仅交67美元的税。到第二次世界大战前(1940年),每人平均也只交96美元。到了1960年,每人交税已增加到628美元。到了1981年,每个美国人平均要交2 870美元的税。

表1. 美国人每年平均交税额  
(数目包括联邦、州及地方税)

| 年 份  | 每人缴税(美元) | 年 份  | 每人缴税(美元) |
|------|----------|------|----------|
| 1902 | 17.34    | 1960 | 628.47   |
| 1913 | 23.35    | 1962 | 666.32   |
| 1922 | 67.12    | 1964 | 722.78   |
| 1927 | 79.39    | 1966 | 820.86   |
| 1932 | 63.89    | 1968 | 926.27   |
| 1934 | 70.06    | 1970 | 1,145.98 |
| 1936 | 82.64    | 1972 | 1,260.78 |
| 1938 | 99.74    | 1974 | 1,489.12 |
| 1940 | 95.78    | 1975 | 1,555.15 |
| 1942 | 154.18   | 1976 | 1,668.82 |
| 1944 | 366.61   | 1977 | 1,940.17 |
| 1946 | 329.67   | 1978 | 2,146.89 |
| 1948 | 349.06   | 1979 | 2,382.77 |
| 1950 | 336.90   | 1980 | 2,535.24 |
| 1952 | 503.49   | 1981 | 2,870.17 |
| 1954 | 521.83   |      |          |
| 1956 | 547.61   |      |          |
| 1958 | 567.86   |      |          |

资料来源:《世界百科全书》(The World Encyclopedia)

那就难怪美国人对他们的税制不满意了。

#### 税法繁琐

美国光是所得税法就已经十分复杂,象上面提到的,依收入等级有多种不同税率规格(到1986年仍有14种,但对独身或已婚者,全家合报或分别报税者规格评定标准完全不同)。有关税法的法律不计其数,全部条文加起来有几千条。所以在美国,研究税法是一种专门学问。大公司和富豪都用高薪雇用税法律师(Tax Lawyer)和税法会计师(Tax Accountant),设法让他们少交税。为税而打官司也十分频繁。

#### 逃税的漏洞很多

由于税法繁琐,而且其中许多条文又是为了专门优惠某些利益集团的,这就为美国的资本家们制造了许多逃税的机会和办法。这些逃税方式包括几大类:(1)优惠(preferences),即用某种堂皇的理由,给某一个财团减税。例如石油集团向国会游说,为了支持美国能源工业的发展,政府给开采石油者以特殊的免税优惠。(2)庇护(shelters),即利用已有的法律条款来延缓交税或少交税。例如房地产的业主把房地产的折旧当作成本的一部分从租金的收益中扣除(但事实上该房产的价值往往因通货膨胀而上涨)。有时候

扣除的成本比租金的收入还多,可以在账面上造成负收入而把其他事业的收入也部分抵消了。(3)钻空子(loop holes),就是专门找法律的空隙,或者曲解某些法案的本意,利用条文规定不清楚的地方想办法逃税。钻空子不是一般纳税人能够做的,只有那些顾用得起税法律师的人才有资格去做。

### 税法不公平

由于有那么多逃税的办法,许多大企业和富有的人们都尽量设法逃税。订立所得税法的原意是让收入高的人支付较高比例的税,故采用累进制。但事实上执行的结果适得其反,有钱人由于可以雇用税法律师或者会计师千方百计地逃税,最后他们支付的税反而更少。在美国有655 000纳税人年收入超过20万美元,其中有295 000人经常使用“避税(tax shelter)”办法,他们平均只付11%的税(注1)。事实上许多年收入超过百万美元的富豪根本不必付税或只付象征性的税。一般靠工资过活的人,由于不能采用逃税办法,付的税反而很重。如果把社会保险、商品税等算在里面,穷人要交的税在比例上往往比富人更高。

### 非法逃税严重

由于许多人认为美国的税太重而且不公平,不少人便采用非法手段逃税。最常见的一种是隐瞒收入,把某些收益少报或不报。另外一种虚报免税项目(比如夸大向慈善事业的捐赠等),以降低“应付税的收入(taxable income)”。逃税者穷人富人都有,一般是在小范围内做手脚,因为假如明目张胆的大干,会招致税务局的调查而有牢狱之灾。但即使如此,对国库的损失也是巨大的。两年前税务局作过一项估计,非法逃税使联邦政府每年损失约900亿美元。

## 里根政府1981年的减税行动

由于美国税制有这样多问题,改革之声一直不断。近来较主要的一次税制修改是里根总统上台后推动的减税运动。1981年国会在总统支持下通过了一系列的修改税法法案,局部降低了联邦所得税。下面是这次减税立法的一些主要内容:

1. 降低所得税率。把个人所得税率降低1/4左右。最高税率从过去的70%降至50%。

2. 规定以后的税率规格依通货膨胀自动调整。这种做法在技术上叫做“指标化(indexing)。”例如,今年10 000美元至12 000美元之间的年收入的税率规格是18%,假如一年后有10%的通货膨胀,则在下一年18%的税率规格的起点和终点都提升10%(即从11 000美元到13 200美

元)。这样做可避免政府借通货膨胀加税。

3. 长期资本增益(long term capital gain)60%免缴所得税。这类收入包括买卖股票股权及房地产等。起先历时一年的才叫做“长期”,后来缩短成了半年。

4. 规定每人每年可存2 000美元入个人退休账户(Individual Retirement Account,简称IRA)”免缴税。用意是鼓励储蓄。

5. 对公司给予多种“投资回扣(Investment Tax Credit)”。例如钢厂投资新设备,10%的成本可从税中扣除,以增加投资意愿。

里根能成为美国近几十年最受欢迎的总统,与这项减税活动有很大的关系。至于这次减税在长远上对美国人民是否有利呢?里根当时提出一套非常动听的理论——叫做“供方经济(Supply Side Economy)”。主要的构想是这样的:减税,尤其是减有钱人的税可导致私人企业资本的增加,资本增加会促进经济发展,继而导致个人收入增加。这样,课税的基数(tax base)就加大了(因更多的人有较高的所得),可以弥补联邦政府降低所得税率造成的损失。

这套理论受到美国新保守派的大力鼓吹。里根总统代表美国的右派(也即保守派),主张美国回复到较纯净的资本主义社会(即减少政府对经济的干预,尤其减少政府在财富重新分配方面的功能)。这套“供方经济”理论的精髓就是要大力支持资本家,而这次减税活动也的确达到了这个目的。减税对谁有利是很明显的。把最高所得税率大幅度降低,得到实惠的只能是那些高收入的富人。而把60%的长期资本增益免税更是百分之百为资本家打算,因为资本家的主要收入不在领取工资而在利用资本去投资来获取利益,这项新法案等于把资本家的最高所得税率一下子降低到20%(即 $0.4 \times 0.5 = 0.2$ ),而一般靠工资过活的人全部收入要缴税,税率普遍高达30%~40%。

这次1981年的减税是否达到里根政府预期的结果呢?并没有。不错,这项减税办法大大的刺激了美国的股票市场。从1982年到现在,美国的股票平均上涨了120%。许多有钱人更加发财了。但美国的经济却并没有很大的发展,最近四年来美国平均每年的经济增长只有4%(到1986年已下降到2%),远低于日本和中国。美国目前的失业率仍一直维持在7%左右,远高于其他的发达国家。最严重的是,联邦政府收支完全失去平衡,出现了庞大的赤字(见表2)。在过去五年间,美国的国债增加了10 000亿美元。这趋势在未来几年内还会继续,估计美国政府每年要亏空2 000亿美元。(按:除了减税以外,里根任内的大力扩

表2. 美国联邦政府在1981年减税后的盈亏情况

(单位: 亿美元)

|                   | 1982  | 1983  | 1984  | 1985  | 1986  | 总计    |
|-------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 里根政府在推动<br>减税时之估计 | -450  | -230  | 0     | +60   | +280  | -340  |
| 实际情况              | -1130 | -1970 | -1830 | -2230 | -2260 | -9420 |

资料来源: David A. Stochman: "The Triumph of Politics",  
纽约Harper and Row公司1986年出版。

充军备也是造成赤字的主要原因。)

## 1986年的税制改革

美国的所得税法从1913年实施以来,经过许多修修补补,但始终没有彻底的改革。在1986年秋天,国会终于通过了一项税制改革法案,把美国所得税法几乎从头改写。这次税制改革被美国新闻界喻为“国会的奇迹”。因为改革税法牵涉到无数财团的利益,一些在现行税法里受到优惠的利益集团,自然不肯轻易放弃他们已得的好处,故纷纷出动游说力量,要把改革法案捏死于胎中。(当然一些在现行税法里得到的优惠不大的集团,会支持税法的改革。)不过美国税制毛病百出,已久为人所批评,故民主、共和两个政党都希望在选民前立一功,把税法改得合理一些。这次改革,其实也经过好几年的酝酿和奋斗,克服了无数的挫折后才诞生的。

这次税制改革主要是针对过去税制的繁琐和不公平。基本精神是与其订较高的税率鼓励人去逃税,不如一面降低税率,让人较自愿地纳税,另一面堵塞各种逃税的漏洞。税制改革的主要内容包括几点:

### 1. 简化及降低税率

现行个人所得税率有14种规格(Tax Brackets)改革后变为两种。以前个人最高税率为50%,改革后变为28%。同时对公司征的所得税也同样简化和降低。把公司所得税的最高税率从46%降至34%。

2. 把个人的“免税额(Exemption)”及“标准的课税扣除额(Standard Tax Deductions)”增加(注2)。

这样做有利于保障穷人,使最低收入的人可以不必交或者少交所得税。另外,也鼓励人不必在报税时逐项去扣除免税项目,使得报税的工作比较简化。

3. 取消大部分以前税法里的优惠及庇护条

款。

许多以前合法的逃税漏洞,比如用房地产的账面损失来逃税等办法,改革后都不再允许。有些以前为了鼓励某种工业发展的免税优惠,改革后普遍取消。

4. 资本增益不再有免税额,与工资收入同样要全部报税。

### 5. 加高最低税额(Minimum Tax)

公司或个人,如收入达到一定标准,则即使他有合法的减税办法去免除大部分的所得税,仍须缴不少于“最低税额”的税。新税制里的“最低税额”订得较高。改革后公司起码要缴20%的最低所得税。

这次税制改革无疑会使得美国的所得税较以前公平。它一方面减少逃税,另一方面对最穷的人也比较照顾。但是,受益最大的可能还是富有的人,因为最高税率大幅降低以后,年收入数百万美元的大资本家与领工资的中产阶级(比如行政或技术人员)付税的比例差不多一样。等于正式放弃“所得税应采取累进制”的原则。

## 结束语

总之,美国的税制十分复杂,离完善还差得远,现仍在不断摸索和修改中。目前的税法,已经背离原来创立所得税制度时采用累进制的基本精神。与欧洲的国家比较,美国的税制更加保护资产阶级的利益。经过这次税制改革以后,美国的税制可能会比以前公平一点,但还是明显地对富人有利。至于这次税制的改革对美国的社会和经济会发生怎样的影响,目前还难以预言。

注1: 美国《Newsweek》杂志,1986年8月25日,第15页。

注2: 申报所得税时,有一些支出(例如对地方政府的税,住房贷款的利息等)可以从收入中扣除,不必纳税。这些免税的扣除项目称为tax deduction。纳税人可选择划一的“标准扣除额”或根据自己实际情形,逐项去报。