

Research on U.S.
Personal Income Tax System

美国个人所得税制研究

王亭喜◎著

中国财经出版传媒集团



经济科学出版社
Economic Science Press

Research on U.S.
Personal Income Tax System

美国个人所得税制研究

王亭喜◎著

中国财经出版传媒集团



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

美国个人所得税制研究 / 王亭喜著. —北京:
经济科学出版社, 2016. 12

ISBN 978 - 7 - 5141 - 7567 - 7

I. ①美… II. ①王… III. ①个人所得税 - 税收
制度 - 研究 - 美国 IV. ①F817. 123. 2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 305093 号

责任编辑: 高进水 朱明静

责任校对: 辰轩文化

责任印制: 王世伟

美国个人所得税制研究

王亭喜 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

总编部电话: 010 - 88191217 发行部电话: 010 - 88191522

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

天猫网店: 经济科学出版社旗舰店

网址: [http: //jjkxcbs. tmall. com](http://jjkxcbs.tmall.com)

北京季蜂印刷有限公司印装

880 × 1230 32 开 6. 125 印张 160000 字

2017 年 1 月第 1 版 2017 年 1 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 7567 - 7 定价: 22. 00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 010 - 88191510)

(版权所有 侵权必究 举报电话: 010 - 88191586)

电子邮箱: [dbts@ esp. com. cn](mailto:dbts@esp.com.cn)

序 言

经济全球化使各国个人所得税制优化出现趋同趋势。而纵观当今世界，个人所得税制发展最为完善的就美国了。美国个人所得税制度经过了近百年的历史，已经比较完善，同时在调节收入分配的实践方面也积累了相当丰富的经验。而后金融危机时代和近期的“财政悬崖”危机的特点，使得美国个人所得税制必须进入新一轮的优化改革，才能适应整个美国社会的需要。因此，此时的美国个人所得税转型优化的思路，某种程度上可以代表美国个人所得税，甚至是世界个人所得税制改革的方向。本书基于美国“后危机时代”的收入分配危局，从横向断面和纵向历史演进相结合的角度出发，对美国个人所得税制进行整体的优化研究，进而总结出国际上个人所得税制优化的基本趋势。

本书首先介绍了“最优税制”的概念，并探讨了最优税制的两大主要目标：效率标准和公平标准。而在现实社会中完全实现这两大目标是很难的，最优税制只是个理想的参照系，现实中只能市场机制基础上，在政府适度干预下获取税制优化状态，在税制优化动态进程中追求税收效率目标、公平目标的并重。

本书的核心内容是从纵向历史演进分析和横向的税制要素分析两个角度来分析研究美国的个人所得税制优化问题。首先对美国个人所得税演进历史分十个历史阶段进行分析，同时从纵向角度分段作绩效总结。通过研究美国个人所得税法的起源和变迁历程，可以总结美国个人所得税改革的特征，从纵向角度总结美国个人所得税

制度优化的走向和趋势。

横向分析上,本书首先分析了美国个人所得税制累进性优化。首先,现阶段美国的个人所得税政策目标是:公平为主,兼顾效率。那就意味着个人所得税制度的建设首要考虑的就是公平原则。而累进性是评价税制公平性的最重要标准。本文以美国收入差距扩大和基尼系数变化为突破口,得出美国个人所得税的整体累进性有所增强结论。从美国近10年的分析可以得知,如果美国社会没有严格的累进税制,将是一个非常不公平的体系。即便是美国经济如何发达,国民财富如何惊人,其税收系统中都需要大量的再分配,个人所得税更是责无旁贷。美国建立了覆盖全国的完善的二次分配机制,以个人所得税为主体的二次分配规模通常占到GDP总量的20%~30%。美国的税前基尼系数经过个人所得税的调整以后,税后基尼系数普遍在下降,极大地提高了居民最终收入分配的平等程度,这也代表了美国个人所得税制的整体累进程度。其次,任何制度问题,都可以归结为两个方面:一是总量,二是结构。本书除了研究个人所得税的整体累进性以外,还研究了美国个人所得税制的结构累进性的优化问题。本书重点研究不同纳税单位的累进性、不同所得类型的累进性、不同区域的收入累进性、不同阶层的累进性等结构累进性的问题,得出美国结构累进性缺失的结论。最后,对美国个人所得税制累进性的优化趋势作了预测:在未来相当长的一段时间内,美国政府一定会继续强化个人所得税制的累进性。整体累进性和结构累进性同时规划,齐头并进。首先提高个人所得税调控社会分配的力度,同时在结构累进性设计中,既有结构性减税,又有结构性增税。针对不同收入阶层、不同所得类别、不同纳税单位、不同区域的结构累进性,进行精细化设计,使得美国个人所得税制的累进性总量上达标,结构上合理。

在美国个人所得税税制模式优化上,本书首先列举了国际上通用的三种税制模式,并对综合所得税模式、分类所得税模式、混合所得税模式的优缺点进行了细致的分析,对美国现行的个人所得税

综合所得税制模式进行综合的绩效评价。其次，本文结合两个税制模式重建理论，即单一税理论和二元所得税模式理论，对美国个人所得税制的简化趋势进行了分析。美国个人所得税制模式优化一直存在两种截然不同的思路：要么是对现有税制修补，要么对现有税制推倒重建。而在涉税实践中，税制修补占了主流，但美国无论理论界和实务界，一直有税制重建的理论和声音。美国虽然一直实行的是综合征收的税制模式，但理论界近些年来一直有两种新的税制模式理论被经常讨论，并有很多学者建议将现有税制模式改革为单一税模式或者二元所得税模式。虽然这些改革倡议并没有在美国个人所得税改革中真正推行，但是这两种新税制模式理论，无论从理论还是实践上，对美国税制模式的影响是非常大的。借鉴单一税理论进行简化税制的改革可以在保证税收收入总量的前提下，较好地解决美国的税收负担过重，税收制度繁杂，征管成本和纳税遵从成本高等问题，在一定程度上提升经济效率，因此受到美国学术界的肯定和政府的借鉴。同时，美国个人所得税制转向“双元化”，对资本所得实行比例税率，对劳动所得实行累进税率，这一方面简化了税制，同时还兼顾了效率和公平。同时将个人资本所得税税率设计等于公司所得税税率，通过归集抵免或其他方法，消除经济性双重征税。通过对资本所得征收低税，刺激经济增长，还可以降低通货膨胀的影响。最后我们对美国个人所得税制模式优化趋势作了预测：一国税制除了追求公平和效率两大原则以外，简单便利也是重要的目标之一。首先，美国综合所得税模式积重难返，恰恰是繁复税制的最典型代表。这种复杂累进税制导致两种看得见的交易费用——税务部门更多的行政成本和纳税人更多的合规成本，以及一种看不见的社会成本——效率损失。仅是这三种社会成本每年即有五六千亿美元之巨。美国朝野普遍对于税制繁杂问题有改革的共识，即要向一个更平滑的税制演化，但有很多不同的具体方案。所以，不管是单一税理论，还是二元税理论，之所以在美国的理论界和政府都有很大的市场，主要就是美国繁复的税法导致的。因此，

不管单一税和双元税能否在美国最终得到完全的实施,这两种理论所代表的税制简化、便利、效率原则对美国传统的综合税制模式的冲击是非常大的。而美国个人所得税制的改革历程也证明了税制简化是不可逆转的历史潮流和社会需要。

在美国个人所得税税基优化上,我们主要围绕美国个人所得税税基涉及的纳税模式、应税所得范围、税基大小、费用扣除、指数化等问题进行分析研究。在研究美国个人所得税税基时,首先要弄清楚美国个人所得税税基优化过程中非常重要的两个机制:一个是解决税基与通货膨胀的关系,即税收指数化机制;另一个是解决税基与净所得的关系,即弹性费用扣除机制。同时研究税基确认的三种特殊机制:选择性最大化扣除机制、最小税纳税机制、宽免消减机制。美国个人所得税制在税基优化上有很多经验值得借鉴,包括:目前美国的个人所得税中的个人宽免税、标准扣除、税基档次和个人劳动所得税收抵免等,都实行指数化处理,消除了通货膨胀对税基的影响。同时美国个人所得税制的弹性费用扣除和抵免项目非常人性化,并充分体现量能征税原则。美国的个人所得税法既给纳税人提供了主动选择的权利,例如选择性最大化扣除机制;同时又给了政府选择征税的权利,例如最小税纳税机制。弹性费用扣除制度中还有很多制度创新。例如,针对高收入者,取消其享受宽免的额度,推出“宽免消减机制”,真正的调控公平,真正体现税制的弹性。最后我们也对美国个人所得税税基优化的趋势作了预测:美国个人所得税的税基优化,并不是一味地追求“宽税基”,而是真正地追求“精细税基”。税基的设置“该宽则宽,宜窄则窄”。首先把全部的个人收入都纳入征收范围之内,使税基尽量宽泛,同时通过科学的指数化机制和弹性的费用扣除机制来进行个性化的调整,通过选择扣除最大化机制、宽免消减机制、替代性最小税机制来进行矫正,真正做到了对“纯所得”征税。所以,“精细税基”,才是未来美国个人所得税税基优化的方向。

在美国个人所得税税率结构优化上,本书首先对美国个人所得

税税率结构演变作了简要回顾分析，然后对比危机前后美国个人所得税税率结构的变化趋势，分析新的税率结构呈现起始税率较低、最高边际税率提高以及税率结构的减速波动的具体原因。美国个人所得税税率制度，是美国个人所得税制的核心要素，也充分发挥了其功能，主要包括：税率制度一直是美国政府调节经济活动的主要杠杆，是美国调节收入再分配的重要手段。它规定的减速累进路线，调节适度合理，对增加的所得的限制较为温和，累进效果更好，更能体现税率调节各个收入阶层的税收负担的作用。税率结构应适应宏观经济形式发展的需求，从美国联邦个人所得税税率结构的演变看，基本上围绕保证财政收入，促进经济发展，保持税收中性和提高征收效率等几方面进行改革，所以美国的税率结构经常处于变动之中，不仅边际税率变化，标准扣除额或级数也时常调整，这种灵活的方式有助于税收政策适应宏观经济形式发展的需求。美国的个人所得税根据不同的纳税身份，规定不同的级距和税率。根据不同纳税人身份，考虑纳税人综合纳税能力的差异，适用不同的税率表，体现税收的横向公平。美国的税率制度也存在一些问题。首先就是税率结构稳定性差，变动频繁，纳税人缺乏对此的预期的确定性。其次，美国的累进税率结构，并没有完全起到调控分配的作用，资本利得的比例税率，导致个人所得税制累进性变弱。再次，不同的纳税单位适用的税率不同，实践中会产生诸如“婚姻惩罚”“婚姻奖励”等问题。最后，本文对美国个人所得税的税率结构发展趋势作了预测：短期之内，由于美国金融危机和社会贫富差距拉大的影响，美国的税率结构由六级变成了现行的七级税率结构，好像税率结构变得更复杂了。但如果我们把眼光放到更长的一个期间内，税率结构必然还要继续向扁平化发展。同时考虑到美国对资本利得一直采用比例税率，虽然长期利得税率调整为 20%，但和劳动所得相比仍然较低。所以我们认为美国个人所得税税率结构从长期看，仍然有进一步降低和进一步简化的大趋势。同时税率结构的优化应该与税基的精细化、税制模式的转变密切配合，才能

真正达到政策效果。

在美国个人所得税制征纳机制优化上,从个人所得税的征管制度、纳税申报制度、社会涉税服务制度三个角度来分析美国的个人所得税的科学合理的征纳机制。首先美国个人所得税的征管是非常科学有效的。主要体现为以下几个方面:严密的收入监控体系、严密科学的交叉稽核制度、有效的处罚与约束机制、科学的个人所得税征管机构、科学绩效评估基础上的公务员奖励机制、执法服务型税收征管模式和信息化征管手段。同时美国个人所得税制还有精细化的纳税模式,其强调美国个人所得税的征纳机制是以纳税人为中心,对不同类型的纳税人进行不同的税收管理。同时建立纳税人服务局,大量设置服务机构,通过电话、互联网等途径提供纳税帮助,方便纳税人依法纳税。美国个人所得税的征纳机制,强调精细化管理。美国联邦税务局十分注重税收管理的精细化。如运用数据集中分析系统,利用最快捷的方式对纳税人的情况做到了如指掌,并进行有效的稽查,防止税款的流失。美国个人所得税的征纳机制,强调税务稽征的协作性。美国建立了严密的涉税信息共享制度。同时部门协作提供的涉税信息申报非常准确,明确规定了各种信息申报的内容、格式和填写说明。通过建立社会信息共享制度,一方面便于税务部门综合利用各种涉税信息推进税源管理,另一方面也方便纳税人全面准确掌握自己的收支情况,从而准确纳税,提高税法遵从。当然,完善的征纳机制,是要付出对应的代价的。所以,尽管个人所得税制每年给美国财政收入做出了巨大的贡献,但考虑到其征管成本,整体效率就未必高了。税收成本包括两个部分:税务机关的征收成本和纳税人的奉行费用。最后,我们对美国个人所得税征纳机制的优化趋势作了预测:美国个人所得税征纳机制,不能简单地归为“严征管”。严格征管,只是美国个人所得税征纳制度中的一个方面。美国推行的信息化征纳、精细化征纳、协作化征纳、社会化征纳的经验,共同体现了美国个人所得税征纳制度的科学性。金融危机对美国的影响没有完全消除,美国仍然处于

“后危机”时代。美国政府在税收征管上的精力更多地会集中在高收入阶层的监管和低收入群体的优惠管理上，同时对中产阶级也要服务到位。这种差异化的政策目标，意味着美国个人所得税征纳机制必然要朝着一个更加精细化、信息化、协作化、社会化的科学征纳方向发展。

在对美国个人所得税制优化进行横向和纵向的考察后，我们得出了其税制优化的基本思路。鉴于美国的经济地位和其个人所得税制度的代表性，其成功改革的经验更值得我们学习和借鉴。个人所得税在美国税种结构中是第一大税，并且在中国税种结构中的地位及其对经济制度、政治制度的影响也日趋重要。而世界性税制改革的特点非常明显，即改革方向的一致性。所以我们对美国个人所得税制优化趋势的分析，某种程度上也是借鉴着世界个人所得税制优化的经验。同时，中国的个人所得税制度改革不能脱离中国当前的国情，毕竟中国个人所得税主要还是针对国内居民征收，是为服务中国的经济和社会的发展而制定的。中国的经济改革包括税制改革，只有从中国的具体国情出发，以国情原则为第一原则才能取得成功。从其他国家的个人所得税制度改革也可以看出，个人所得税制度的变化也是考虑到了本国的经济和社会发展，并不是一味追求别国的经验和做法。中国当前是不发达的市场经济国家，居民收入有待进一步提高，收入差距有扩大的趋势，纳税人主动纳税意识不强等，都是在中国个人所得税制度改革时着重考虑的。

所以，我们在借鉴美国经验的时候，必须兼顾中国的国情和税制的差异性，从横向和纵向两个维度来比较中美个人所得税制的差异，从而得出适用的结论。首先，我们要纵向比较中美个人所得税发展历程。主要是从纵向的角度来剖析美国个人所得税发展的道路及其启示，少走美国走过的弯路，总结经验教训，更好推进个人所得税制度的优化。同时，从横向比较中美个人所得税制各要素的差异，包括税制模式的差异、累进性差异、税率结构差异、税基设计差异、征管差异等。结合这些不同要素的差异，在比较借鉴中得出

有益的改革结论。

美国个人所得税优化的新思路“精细税基、双元税率、简化税制、科学征管、强化累进”，对于中国推进个人所得税改革是非常有借鉴意义的。我们在讨论中国个人所得税改革的时候，也是从个人所得税的累进性优化、税基优化、税率优化、税制模式优化、征管优化五个角度按照这个思路展开的。当然，对于美国的这种个人所得税优化的思路，我们不能全盘照搬，而只能在充分借鉴、考虑国情差异的基础上，总结出中国个人所得税改革的整体思路，即在税制累进性优化上，强调“整体累进和结构累进必须齐头并进”；在税制模式优化上，强调税制模式改革的“简繁并举、简化为主”；在税基优化上，强调“拓宽税基、精细税基”的同步推进；在税率结构优化上，强调“简化税率、归并税率”的协同改革；在征纳机制优化上，强调“严格征管、科学征管”的协同推进。

目 录

第 1 章 导论 / 1

- 1.1 选题背景与研究意义 / 1
- 1.2 相关理论和文献综述 / 3
- 1.3 本书的基本结构 / 14
- 1.4 本书研究思路和分析方法 / 17

第 2 章 美国个人所得税的历史考察及绩效 / 19

- 2.1 美国个人所得税制的创设 / 19
- 2.2 “收入至上”原则指导下的个人所得税制优化
(1913 年~20 世纪 40 年代) / 22
- 2.3 “反周期型”理论指导下的个人所得税制
优化 (1945 年~20 世纪 50 年代) / 25
- 2.4 “需求型”理论指导下的个人所得税制
优化 (20 世纪 60 年代) / 26
- 2.5 滞胀期个人所得税制的优化
(20 世纪 70 年代) / 28
- 2.6 “供给性减税”的个人所得税制的
优化 (20 世纪 80 年代) / 29
- 2.7 “新平衡观”下的个人所得税制的
优化 (20 世纪 90 年代) / 31

- 2.8 “最争议的减税”法案下的个人所得税制
优化 (21 世纪初) / 33
- 2.9 金融危机背景下的个人所得税制
优化 (2007 ~ 2012 年) / 35
- 2.10 “财政悬崖”背景下的个人所得税制
优化 (2012 年至今) / 39

第 3 章 美国个人所得税制累进性优化 / 41

- 3.1 美国个人所得税制的目标 / 41
- 3.2 美国个人所得税制累进性设计存在的问题 / 45
- 3.3 美国个人所得税整体累进性的优化 / 49
- 3.4 美国个人所得税制的结构累进性优化 / 57
- 3.5 美国个人所得税制累进性优化的评价 / 77
- 3.6 美国个人所得税制累进性优化的趋势 / 80

第 4 章 美国个人所得税税制模式优化 / 81

- 4.1 个人所得税税制模式的划分 / 81
- 4.2 美国现行的综合所得税制模式 / 83
- 4.3 税制模式优化的理论创新 / 88
- 4.4 美国个人所得税制模式优化趋势 / 100

第 5 章 美国个人所得税税基优化 / 102

- 5.1 美国个人所得税税基设计及现状 / 102
- 5.2 美国个人所得税税基优化及其绩效 / 104
- 5.3 美国个人所得税的税基优化的趋势 / 116

第 6 章 美国个人所得税税率结构优化 / 117

- 6.1 美国个人所得税税率结构演变 / 117

- 6.2 美国个人所得税的现行的税率结构
及其特点 / 120
- 6.3 美国个人所得税税率结构优化的绩效评价 / 126
- 6.4 美国个人所得税的税率结构的优化趋势 / 127

第 7 章 美国个人所得税的征纳制度优化 / 129

- 7.1 美国个人所得税的科学征管体系 / 129
- 7.2 美国个人所得税精细化的纳税模式 / 132
- 7.3 美国个人所得税征纳机制的绩效评价 / 142
- 7.4 美国个人所得税征纳机制的优化趋势 / 143

第 8 章 借鉴美国经验，推进中国个人所得税制优化 / 145

- 8.1 中国个人所得税制存在的问题 / 145
- 8.2 美国个人所得税制优化的经验 / 146
- 8.3 中美个人所得税制优化的趋同和差异 / 152
- 8.4 借鉴美国经验，推进中国个人所得
税制优化 / 153
- 8.5 中国个人所得税制优化的思路 / 165

参考文献 / 166

第 1 章

导 论

1.1 选题背景与研究意义

1.1.1 选题背景

迄今为止，个人所得税制度已经有 200 多年的历史了，其在各国筹集政府收入、调控经济等方面功能显著。但与此同时，个人所得税也变得越来越繁杂和难以操作。因此，如何对现行个人所得税制度进行优化改革，成为欧美各国积极研究的课题。而纵观当今世界，个人所得税制度发展得最为完善的就美国了。美国个人所得税历经多次重大改革，它已经比较完善，世界各国一直将美国个人所得税优化的经验作为改革蓝本。而后金融危机时代的特点和近期的“财政悬崖”危机，使得美国个人所得税制为了适应新形势的需要，必须进入新一轮的优化进程。因此，分析和总结新时期美国个人所得税优化的路径，某种程度上可以归纳出世界个人所得税制优化的趋势和方向。因此，本书认为，在此背景下通过对美国的个人所得税制优化的研究，能更好地给我们以启发。同样，个人所得税的调整，对我国政治经济体制改革和收入分配的影响也日益重要。

中国近些年的收入差距迅速拉大,^① 国家统计局公布的 2013 年的基尼系数为 0.473, 这一指标已经连续 10 年超出国际公认的 0.4 的“警戒线”。民众寄望政府能推出系列分配制度改革, 缩小不同阶层、不同地域和城市乡村之间的分配差距, 真正实现社会公平。而真正要实现这种分配调控的目标, 个人所得税制的优化改革, 就是整个分配制度调整的突破口。然而, 我国现有的个人所得税制存在的问题还是比较多的, 无法满足整体税制改革的需要, 也无法满足整个社会分配制度的需要。首先, 我们的理论界对“税制优化”的理念认识严重不足, 尚无可参考的税制优化的规章条文, 尤其对个人所得税的优化问题缺乏足够的重视和研究。这种实务界和理论界对个人所得税制优化问题研究的双双缺位, 是和整个中国的社会经济体制改革, 尤其是税制改革极不相称的。因此, 政府和理论界加强对个人所得税优化的相关问题研究还是非常有价值的。

1.1.2 研究意义

经济全球化使各国个人所得税改革出现趋同趋势。美国是最大的发达国家, 中国是最大的发展中国家, 虽然两国的基本国情有非常大的差异, 但两国共同面对的一个焦点问题就是: 社会的贫富差距越拉越大。而要想真正解决不同收入阶层的收入差距问题, 既要从初次分配上推进改革, 也要从再分配手段上做文章。而政府的再分配制度最重要的一个机制, 就是个人所得税的政策手段, 它既和每一个纳税人都密切相关, 对社会分配又有着极大的影响。

本书基于美国“后危机时代”的收入分配危局, 从横向断面和纵向历史演进相结合的角度出发, 创新性地对美国个人所得税制进行整体的优化研究, 进而总结出国际上个人所得税制优化的基本趋势。同时, 国内分配差距不断扩大的现实和所得税制优化研究上

① 中华人民共和国国家统计局:《2013 年基尼系数数据》, <http://www.stats.gov.cn/>。

的不足,使得中国的个人所得税制的优化显得越来越迫切。所以我们应当借鉴美国经验,同时兼顾国情差异,顺利推进中国的个人所得税制的优化。美国个人所得税优化的一些重要理论,例如单一税理论、二元税理论,这些理论尽管没有在美国完全实施,但对中国的个税改革是非常有理论借鉴意义的。美国个人所得税制的实践经验,例如 ATM 制度、负所得税制度、个税指数化机制等,都将为我们推进个人所得税制优化提供政策参考,具有很强的现实意义。

1.2 相关理论和文献综述

1.2.1 税制优化的相关理论

1. 最优税制的概念。谈及“税制优化”理论,首先要对什么是“最优税制”进行概念上的界定。税收,是政府公共支出最基本的补偿方式;而课税行为又会对经济产生影响。那么,什么样的税收制度才符合社会的总体目标呢?现代经济学认为,税收制度优劣的基本评判标准有两个:一是公平,二是效率。所以,构建一种不造成任何经济扭曲,且符合公平原则的税收也就成为各国税制改革的目标,也就是我们经常所说的最优税收(制)。所以最优税制的特点是:纳税人经济行为的改变与税收无关,税收对经济保持中性。而且,理想中的最优税收理论要符合一系列新古典经济假设条件:

(1) 所有的经济主体都是信息完备、决策理性。

(2) 要素市场完全竞争,生产要素具备完全流动性,不存在外部成本或外部收益。

(3) 只有价格才能影响经济主体的行为选择,不受其他因素左右。

(4) 公共支出无法矫正税收对于相对价格的扭曲效应,也就难以影响相对价格。