

金融瞭望

7年



“十二五”国家重点图书出版规划项目

当代财经管理名著译库

2013年度国家出版基金资助项目

[美] 乔尔·斯莱姆罗德 乔恩·巴基哲 著

刘蓉 刘洪生 彭晓杰 译

课税于民

(第4版)

公众税收指南

TAXING OURSELVES

A Citizen's Guide to the Debate over Taxes

(fourth edition)

Joel Slemrod Jon Bakija

FE 东北财经大学出版社
Dongbei University of Finance & Economics Press



金融瞭望
1998



“十二五”国家重点图书出版规划项目
当代财经管理名著译库
2013年度国家出版基金资助项目

013058818

F817.123.2
11

[美] 乔尔·斯莱姆罗德

刘蓉 刘洪生 彭晓杰 译

课税于民 (第4版)

公众税收指南

TAXING OURSELVES

A Citizen's Guide to the Debate over Taxes

(fourth edition)

Joel Slemrod Jon Bakija



北航

C1669578

FE 东北财经大学出版社
Dongbei University of Finance & Economics Press

大连

© 东北财经大学出版社 2013

图书在版编目 (CIP) 数据

课税于民：公众税收指南 / (美) 斯莱姆罗德 (Slemrod, J.), (美) 巴基哲 (Bakija, J.) 著; 刘蓉, 刘洪生, 彭晓杰译. —大连：东北财经大学出版社, 2013. 7

(金融瞭望译丛)

书名原文: Taxing Ourselves: A Citizen's Guide to the Debate Over Taxes
ISBN 978-7-5654-1168-7

I. 课… II. ①斯… ②巴… ③刘… ④刘… ⑤彭… III. 税收政策-美国-指南
IV. F817. 123. 2-62

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 078373 号

辽宁省版权局著作权合同登记号：图字 06-2013-17

Taxing Ourselves: A Citizen's Guide to the Debate over Taxes, by Joel Slemrod and Jon Bakija, originally published by Massachusetts Institute of Technology.

Copyright©2008 by Massachusetts Institute of Technology.

No part of this book may be reproduced or transmitted in any form or by any means, electronic, mechanical, including photocopying or by any information storage and retrieval system, without permission in writing from the publisher.

All rights reserved.

本书简体中文翻译版由 MIT 授权东北财经大学出版社独家出版发行。未经授权的本书出口将视为违反版权法的行为。未经出版者预先书面许可，不得以任何方式复制或发行本书的任何部分。

版权所有，侵权必究。

东北财经大学出版社出版
(大连市黑石礁尖山街 217 号 邮政编码 116025)

教学支持: (0411) 84710309

营 销 部: (0411) 84710711

总 编 室: (0411) 84710523

网 址: <http://www.dufep.cn>

读者信箱: dufep@dufe.edu.cn

大连图腾彩色印刷有限公司印刷

东北财经大学出版社发行

幅面尺寸: 170mm×240mm 字数: 316 千字 印张: 22 1/4 插页: 1
2013 年 7 月第 1 版 2013 年 7 月第 1 次印刷

责任编辑: 李 季 王 玲 张士宏 责任校对: 赵 楠 王 娟
封面设计: 冀贵收 版式设计: 钟福建

ISBN 978-7-5654-1168-7

定价: 49.00 元

前言

阿尔伯特·爱因斯坦有一句名言：“人世间最难理解的东西就是所得税。”^①但是我们还必须理解它，因为它是美国政府影响所有美国人民生活的一个关键领域。不过，令人感到遗憾的是，当税制改革进入政治家的议事日程之后，这些关键问题的微妙之处往往在自利的争论与误导性的简化中消失殆尽了。针对这一主题的学院式处理方式，对于人数众多的且对经济学行话和方法不甚熟悉的公民来讲，几乎没有什么助益。

本书尝试着在那些电视新闻节目中插入的、与选举有关的录像片段和专题论文之间搭起一座沟通之桥。书中阐述了税收到底如何影响经济活动的已知和未知方面，为人们提供了评价税制的基本思想，并为人们评价当前的所得税制，要求取消它或要求对其进行改革的各种政策建议提供了充足的信息。我们尝试着用一种以文字叙述的、非技术性的方式为读者呈现这些信息，并努力避免由于过度简化而误导读者。对于到底应该如何改革美国的税制，我们并没有以自己的偏好给出任何结论性建议。因为我们的偏好不仅要求应用我们基于税收经济学的学术判断，而且还涉及我们自己的价值判断。不过，本书确实为读者们对于到底应该如何对自己征税这一问题做出合理判断提供了充分的信息。

读者们，尤其是那些使用本书作为经济学、会计学和法学课程的教材或者补充读物的师生们，对于《课税于民：公众税收指南》前三版的肯定性

^① 在本书第一版的前言，我们用了爱因斯坦这句被广为引用的话作为开头儿，但事后得知，爱因斯坦或许并没有说过这句话。即便这句话确系讹传，但它仍然表达了一个众所周知的观点，这便是所得税税制已经复杂到连人中龙凤都难以理解的地步。



回应使我们踌躇满志。我们收到的那些有所心得的读者发来的肯定性邮件同样使我们备受鼓舞。在麻省理工学院出版社，先是特里·沃恩（Terry Vaughn）后是约翰·考威尔（John Covell），对本书成书的全过程给予了始终如一的帮助，他们还对我们推出本书新版本给予了通力支持。我们呈献给读者的本书第4版已根据截至2007年4月的最新数据、经验研究证据和税法进行了大范围的修订，其涵盖了（例如总统顾问委员会关于联邦税制改革的2005年度报告等）税制改革的最新进展，并且沿着多个维度做出了改进。

密歇根大学的税收政策研究所（the Office of Tax Policy Research, OTPR）欣然允许我们使用了其全部资源，我们深感荣幸。本书的作者之一乔尔·斯莱姆罗德（Joel Slemrod）（关于乔尔·斯莱姆罗德教授的更多个人信息，可参见 <http://webuser.bus.umich.edu/jslemrod/>——译者注）是密歇根大学斯蒂芬·罗斯（Stephen M. Ross）商学院经济系的教授，而本书的另一位作者乔恩·巴基哲（Jon Bakija）在写作本书第1版时是该校的博士研究生。乔恩毕业后前往威廉姆斯学院（Williams College）的经济系任教，现在他在那里任副教授（乔恩·巴基哲已于2011年7月荣升为威廉姆斯学院经济系的教授。关于乔恩·巴基哲教授的更多个人信息，可参见 <http://econ.williams.edu/people/jbakija>——译者注）。我们特别感谢我们的同事杰拉德·布雷南（Gerard Brannon）、雷纳德·伯曼（Leonard Burman）、丹·福勒尔顿（Don Fullerton）、路易斯·卡普洛（Louis Kaplow），他们阅读了本书的初稿并做出了广泛深入的评论，这一特别感谢同样致以三位匿名评审人。我们还要感谢那些对本书的第1版和第2版给出极富洞见性的评论和建议的朋友们，尤其是戴维·布拉德福德（David Bradford），其所给出的评论和建议中的许多内容，我们已经设法补充到这一最新的版本之中。税收政策研究所的研究项目协调人玛丽·塞坎尼斯（Mary Ceccanese）（先后四次！）录入并整理了本书的全部手稿，并由始至终地给予了我们鼓励和建议。朱莉·斯凯尔顿（Julie Skelton）、布伦特·史密斯（Brent Smith）和莫妮卡·扬（Monica Young）帮助我们更新了信息和引用的内容，税收政策研究所的瓦



莎·温卡泰什 (Varsha Venkatesh) 帮助我们更新了第 2 版和第 3 版的内容。布鲁金斯协会 (the Brookings Institution) 的克瑞丝·蕾蒂 (Chris Lyddy) 和马库斯·考德哈里 (Marcus Choudhary)、亚历山大·格里伯夫 (Alexander Gribov) 分别为本书的第 3 版和第 4 版提供了无法用价值来衡量的研究助理工作。最后, 乔尔要感谢艾娃 (Ava)、安妮 (Annie) 和乔尼 (Jonny) 的支持以及他们对个人与国家之间的关系提出的极具挑战性的问题。乔恩要感谢瑞贝卡 (Rebecca)、米里亚姆 (Miriam) 和裘德 (Jude) 以及自己的父母给予他的爱、支持和理解。

目 录

1 导 言/1

- 1.1 对当前税制的各种抱怨/3
- 1.2 另一种课税途径/9
- 1.3 反对根本性税制变革的理由/11
- 1.4 当前税制已然出现的变化/12
- 1.5 客观分析的必要性/12
- 1.6 本公众指南的主要内容/13

2 美国税制总览/15

- 2.1 美国各级政府取得资金的方式/15
- 2.2 国际比较/17
- 2.3 历史视角下的美国税制/19
- 2.4 个人所得税/31
- 2.5 美国企业所得税的基本特征/53
- 2.6 社会保障工薪税/58
- 2.7 遗产与赠与税/59
- 2.8 结 论/61

3 公 平/62

- 3.1 纵向公平和税收累进/65
- 3.2 横向公平：条件相同者的公平待遇/93
- 3.3 过渡性公平/102
- 3.4 结 论/104



4 税收与经济繁荣/105

4.1 税制和经济周期/106

4.2 税收如何影响经济的长期繁荣：有据证实的第一次减税/117

4.3 税制如何影响经济繁荣：具体分析/123

4.4 结 论/159

5 简单性和可执行性/160

5.1 我们的税收制度到底有多复杂？/160

5.2 是什么让税制变得繁杂？/167

5.3 避税的条件：交易的复杂性/175

5.4 结 论/190

6 根本性税制改革的要素分析/191

6.1 单一税率/192

6.2 一个消费税基/197

6.3 一个清洁税基/217

6.4 结 论/231

7 替代税种有哪些？/232

7.1 消费税计划如何运行？/233

7.2 什么样的税率？/242

7.3 消费税计划的简单性和可执行性/246

7.4 消费税替代的分配影响/256

7.5 消费税计划的经济影响/264

7.6 结 论/269

8 从这里开始/271

8.1 综合：废除企业所得税的双重征税/272

8.2 公司福利和公司避税/275

8.3 通货膨胀指数/279

8.4 资本收益/280

8.5 所得税储蓄刺激/284

8.6	遗产税/289
8.7	简化所得税制/293
8.8	技术的进步和免纳税申报制度/295
8.9	总统联邦税制改革咨询小组/296
8.10	一种综合的方法：增值税和所得税相结合/300
8.11	结 论/302
9	一份对选民关于税收政策争论的指南/304
9.1	税收减免 VS 税收改革/305
9.2	税制不是万能的/306
9.3	公平性——模棱两可又至关重要的概念/307
9.4	对经济复苏方案的怀疑/307
9.5	税收制度能够被优化/308
9.6	2010 年：一个充满“魔力”的年份/309
	参考文献/311

1

导 言

在 20 世纪最后的 25 年，税收政策一直是美国经济政策的重要组成部分。这是不足为奇的，因为没有其他经济问题（并且或许根本就没有其他问题）像税收政策这样清晰地界定了美国两大主要政党的分歧。开启税收政策新纪元的是罗纳德·里根（Ronald Reagan）总统。在其总统竞选的过程中，里根把大幅减税当作了其竞选纲领的关键内容；1981 年，里根主持了美国历史上最大规模的减税运动；在里根的第二个总统任期内，其通过了美国历史上规模最大的一次税收改革方案——《1986 年税收改革法案》（the Tax Reform Act of 1986），该法案废除了多种税收减免，堵塞了多项税制漏洞，显著扩大了税基，并且实行了更低的税率。低税方案不可避免地造成了预算赤字，为了尽量降低赤字水平，美国 1990 年和 1993 年的税收改革提高



了高收入纳税人的税率。到 20 世纪 90 年代中期，越来越多的政治家和专家学者要求对美国税制进行根本性的反思，他们甚至提出完全废除所得税并且关闭美国国税局（IRS）。要求以“统一税”或者国内销售税取代所得税的建议，开始出现在国会的议案或参选总统的演讲词中，并且获得了公众空前的关注。

乔治·W. 布什（George W. Bush）在其任期内延续了里根总统的做法，于 2001 年颁布法案逐步对所得税和遗产税实施了大幅度的减税措施；2003 年，布什政府对股息税和资本利得税进行减税，加速实施《2001 年减税法案》；2004 年，对《2001 年减税法案》所通过的多样减税方案颁布了扩展实施细则。到 2004 年，联邦税收只占美国国内生产总值（GDP）的 16.1%，这是美国 45 年以来的最低水平。^①

由于布什政府任期内通过的所有税收改革法案按照日程都会在 2011 年到期，届时那一届议会将不得不做出哪些改革需加以保留，哪些改革需被迫放弃的决定，因此，立法机构须尽快结清账目。此外，除非有所变化，非常规最低税额（AMT）将很快普遍施行。非常规最低税额是指要求纳税人使用一种与普通个人所得税完全不同的规则组合来重新计算税单，然后按照两种方法中计算出来的金额较大的那一种来纳税。还有，人口老龄化问题及医疗费用问题日趋严重，意味着社会保障和政府医疗保险支出将远远超过预定税收额度，即未来的税收改革必然会将大规模增税（已向公众承诺收益的）与相当程度的减税相结合。

人们对于当前这场税制变革的前景，有着迥异的观点。保守派评论家布鲁斯·巴特利特（Bruce Bartlett）认为，从 2001 年到 2003 年的税制改革已将美国税收体制逐步推向“统一税制”。^② 城市协会的勒恩·伯曼（Len Barman）的观点则较为悲观，他认为这一时期的税制变革只是把所得税弄

^① OMB（2006b，表 2.1）。OMB 是美国行政管理和预算局，即 Office of Management and Budget 的简称，它是美国总统办事机构之一，是美国总统维持对政府财政计划控制的机构——译者注）。2004 财政年度联邦总收入占 GDP 总额的 16.3%，这是自 1959 年以来的最低水平，其时该项收入占 GDP 总额的 16.1%。

^② Bartlett（2003）。

成了一团乱麻，而这团乱麻将会“在自身的重压下轰然坍塌”。^① 另一派观点则认为，真正根本性的税制变革必然是艰难的，而且会涉及在政治上不受欢迎的利益权衡（而且不可避免地要产生赢家和输家），以至于这些改革要配上明显的减税措施作为“甜味佐料”。然而，通过在税制改革前实施减税措施以及通过在税法条文上添加更为具体的、能够带来更多选民支持的特殊优惠措施，对配得上“根本性改革”这一标签的任何变革的愿景而言都可能显得有些“黯然无光”。

2005 年，布什总统任命了一个顾问团来为联邦税收体制改革提供建议，11 月，该顾问团提出了两种备选的税收体制——一个是重新修订所得税，另一个是实施由所得税和消费税构成的混合方案。该报告并没有引起公众多大的兴趣，其建议也没能推动税制改革的立法进程。

税收制度之所以会引起所有这些关注，其实并无神秘之处，因为它是政府所有活动中对公众生产、生活影响最大的。人们收入的近 1/3 会被各级政府以税收的方式取走。虽然对于许多人来讲减税政策或许是最有吸引力的，但美国的公众同样拥有深入理解税收体制所发生重大变革的权利，他们会担心减税将造成巨额的财政赤字，政府只是用眼下的好时光换取未来更高的税收或者是一场金融危机。另外，还有人会担心根本性的税制改革可能只是将其所依赖的税收减免和税收抵免换成更低的税率，而这些税率在不久之后将会恢复到原来的水平，从而使他们的福利状况变得更糟。鉴于此，美国公众进而会担心税收负担分配将会越来越不合理。然而，即使没有这些担心，现有税收体制仍然存在着诸多方面的缺憾，我们的税制应该能够做得更好。

1.1 对当前税制的各种抱怨

公众对税收最普遍也是最为直接的抱怨是税收负担过高。从某种程度上讲，此类抱怨只是反映了人们的利己主义动机，正如没有人喜欢缴纳物业费

^① Burman (2003a, p. 1c)。



一样，没有人情愿交税。但是我们每一个人都从政府的活动中受益，而政府活动的资金是以税收的方式筹集的。正如美国最高法院首席大法官小奥利佛·温德尔·霍姆斯（Oliver Wendell Holmes, Jr.）曾经指出的，“税收是我们对文明社会支付的代价”。

一般而言，公众对税负总水平的不满来自以下两个方面：一是反对政府对社会活动干预得太多，二是关于政府只是在浪费钱财的信念（belief）。许多选民希望看到的是一个相对较小的政府，以及与此对应的较低的税负。^① 此类问题自然会引起诸多争议而且难以解决。但是，即使公众从政府规模角度对税收规模能够达成一致意见，但是如何征税的问题也难以解决。同样道理，那些对政府的适当规模持不同观点的人们也许会对如何设计税制问题达成默契。在以税负水平差异为主的政治争议中，税制设计有时并未引起足够的重视，但它的确是一个至关重要的问题。

1.1.1 税制太过复杂

美国税制广受诟病的另一个问题是它太过复杂。对于大多数公众来讲，遵循着类似于迷魂阵的税收条例行使他们充满了挫败感，他们深感成本过高。在美国，人们每年涉税的时间成本要以 10 亿小时计，这些时间成本包括保留完税记录、依照纳税指南完成全部登记工作、搜寻税收豁免与税务递延项目，以及为规避不必要的税务负担和利用税收优惠对个人或企业财务事项进行安排。

美国税制复杂性的代价之高昂是令人惊愕的。美国的个体纳税人花费在涉税事务上的时间总共要达到 30 亿小时，平均下来，每人每年大约需花费 27 个小时。^② 这超过了美国国税局 150 万个全职雇员的工作量（但

^① 有些人希望实行更低税负，即便是建立在减少政府项目这一代价的基础之上。关于这部分人在总人口中所占的比例，调查研究尚未给出准确的结果，并且该结果高度依赖于就这一问题的提问方式。2003 年 3 月，一项由美国全国公共广播电台（National Public Radio, NPR）、恺撒家庭基金会（Kaiser Family Foundation）、哈佛大学肯尼迪政府学院共同开展的民意调查结果显示，有 48% 的受访者坦诚“即使公共服务会更少，也希望税负更低些”，而另有 44% 的受访者则“宁愿得到更多的公共服务，即使这意味着需要承担更多的税负。”另外，有 80% 的受访者认为“维持诸如在教育、医疗保健和社会保障等国内公共基础服务项目上的支出水平”要“比降低你的税负重要得多”。

^② Blumenthal and Slemrod (1992, p. 185)。

这是隐蔽的且不付报酬的)！许多人需要买书或诸如 TurboTax (Borland 公司开发的系列软件——译者注) 之类的计算机软件程序来帮助他们顺利度过缴税季节。此外，一大半儿的个体纳税者还需求助于专业的会计师、律师或者其他咨询顾问来帮助他们计算应纳税所得额。^① 企业也同样需负担此类重负，一家普通的全球 500 强企业每年在涉税事务上的花费竟高达 460 万元。每年用于缴纳所得税的总成本高达 1 350 亿美元甚至更多。这超过了年度财政收入的 10%，^② 它包含了纳税人本来可以更好支配的数十亿小时光阴的价值。

当然，并不是对每一位纳税人来讲，缴税过程都如此繁杂，因为数以百万计低收入家庭无需缴税。对于 1.32 亿申报缴纳个人所得税的纳税人来讲，其中 16% 的人可以使用非常简单的 1 040EZ 纳税申报表格，22% 的人则可以使用非常简明易懂的 1 040A 表格。^③ 总而言之，调查表明在所有纳税人中有 45% 的人每年花费在涉税事务上的时间略高于 10 个小时，^④ 但对于企业和那些从事较为复杂的金融活动的个人来讲，税制复杂性所带来的负担恐怕确实是很繁重的。

1.1.2 税收征管的艰巨性

2005 年度，美国国税局的成本预算为 102 亿美元。^⑤ 一年之中，美国国税局处理了 1.74 亿笔应纳税所得额，其中包括 1.34 亿笔个人应纳税所得额，它对大约 130 万笔应税所得额进行了审计或者“检查”，并且对那些被怀疑已误报纳税义务的纳税人发出了 350 万份由计算机自动生成的通知书。美国国税局还对 15 亿份诸如银行、股票经纪人和抵押贷款者的经营业绩报

① 2004 年，全部个人所得税返还中的 59.7% 搅乱了税务代理机构的信号。正如 8.2% 的纳税人填报 1 040EZ 表格和 9.9% 的纳税人填报 1 040A 表格都通过付费税务代理进行申报这些事实所揭示的那样 (IRS, Statistics of Income Division, *Statistics of Income Bulletin*, Spring 2006, table 23)，许多使用专业税务代理机构的纳税人只有简单的返还。我们假设许多纳税人通过税务代理申报纳税并非因为他们的返还情况复杂，而是因为他们希望能尽快获得税款返还。

② Slemrod (2004)。

③ IRS, Statistics of Income Division, *Statistics of Income Bulletin* (Summer 2006, table 1)。

④ Blumenthal and Slemrod (1992, p. 189)。

⑤ OMB (2006a, p. 236)。这一数字是 2005 财政年度美国国税局的实际支出总额。



告文件与其报送的应税所得报告这两类数据资料进行了比对。^①

美国国税局的税收征管费用如此之高，然而这笔巨额费用是由公众埋单的，被美国国税局调查的纳税人承受着不堪之苦。尽管如此，在美国，大量的税务欺诈行为仍层出不穷，具体数字难以精确衡量。最近，美国国税局评估个人和企业所得税应缴而未缴金额近似达 3 450 亿美元，大约占所得税总额的 16%；其中的 2 900 亿美元则永远无法收缴。^② 在其他条件相同的情况下，这对于众多诚实的或者极少有机会实施税务欺诈的纳税人来讲，则意味着更高的税率和更重的税务负担。

偷税漏税背后的原因是美国国税局时常使用强硬手腕执行税法。20 世纪 90 年代后期，电视节目全程转播国会听证会内容，观众清楚地看到美国国税局执法时做出逾越行为。之后，美国通过了新的法案设立监察委员会以监管国税局，并且将税务法庭案件中的举证责任转移给美国国税局。自此，美国国税局开启了现代化、改进纳税服务以及改善形象的新纪元。但是伴随着一系列改革，美国国税局分内的审计与强制执行活动的数量锐减，有些人开始关注如何应对非法纳税案件。^③ 因此，最近税收征管的“钟摆”看来已经指向另一个方向，如安然公司（Enron）之类的企业及其高管滥用税盾的事件对其产生了影响，布什政府在 2003 年建议为美国国税局增加费用预算，包括为主动改进对高收入纳税者的服务和对企业进行税收征管所增加的一些经费。^④ 但是，诸多税收征管指标仍明显低于其十几年前的水平。

1.1.3 税制对经济有害无益

对税制优劣的政治争议通常围绕着税收到底如何影响经济这一话题。税制改革或减税的支持者几乎总是鼓吹他们期望从变革中获得经济利益，但反对者则认为这种想法其实只是痴人说梦。衰退时期，人们关注的焦点是减税

① 已申报并已经检查的税款返还的数据为 2005 日历年度数据，且来自于美国国税局（2006b，表 10；2006c），由计算机自动生成的通知和信息报告的数据为 2005 财政年度数据，且来自于美国国税局（2006b，表 25）。

② IRS, Office of Research, Analysis, and Statistics (2006)。

③ 参见本书第 5 章和美国审计总局（General Accountability Office, 2003）。

④ OMB (2003, p. 242) (2003 年 6 月 16 日查询)。

能否恢复疲软的经济；其他时期，人们关注的焦点则转向税制设计何以保持经济的长期繁荣。

2005 年，联邦税总规模是 2.2 万亿美元，这相当于美国国内总产值的 18%，同时各州和地方税种则另外占据了 9.5%，这表明后者对美国经济的运行方式也具有重大影响。^① 然而，除了税额大小，税收还影响着每个人或者企业制定经济决策的几乎每一个方面。税收影响着并且在极大程度上减少着人们从储蓄、努力工作、兼职以及投资于教育或培训中获得的回报。缴纳所得税挤占了人们用于慈善捐款、购买房屋或把孩子送日托的花费。企业是否在新技术上进行投入以及投资多少，或者到底是在美国当地还是在印度投资设厂等经营决策也大受此类行动税收后果的影响。因为税制改变了个人和企业与上述行为相关的激励并改变了人们对其他决策的评价，所以它必将影响人们的行为选择。而经济正是由所有这些行动集合而成的。

某些批评者对当前所得税制的指责主要集中在对富人课以高税率将阻碍其努力工作、创新以及发挥企业家才能这些能使经济获得勃勃生机的必要活动上。另有批评者则强调税收体制过度地“惩罚”了储蓄和投资，而这些正是维持和改善这个国家长期生活标准的根本要素。他们认为，税收体制对储蓄和投资的过度“惩罚”至少构成了美国的国民储蓄率无论从国际标准还是历史标准都处于低水平的部分原因。还有一派批评者认为，把整套个人和企业所得税税法弄得一团糟的优惠和处罚政策将显著地扭曲人们的经济选择。这种意见指出，各种各样的行为和投资的相对成本和收益本该由自由市场决定，但由于税收体制随意改变了其相对比例，从而导致人们将资源投入到错误的领域，这不仅阻碍了经济效率，而且束缚了经济增长。

1.1.4 税制的不公平性

2003 年，一项民意调查表明，美国人对美国税制是否具有公平性所持相反看法的比例几乎正好是一半对一半。只有 4% 的美国人认为联邦税制

^① 美国商务部经济研究局 (U. S. Bureau of Economic Analysis, 2007, 表 1.15、表 3.2、表 3.3 和表 5.10)。这些数字包括当年的税收收入、政府社会保障基金的缴款以及遗产和赠与税收入。



“非常公平”，另有 47% 的人认为它“相当公平”，这样，只有略微超过半数的人认为它在某种程度上是公平的；相反，有 32% 的人认为它“不太公平”，而另有 16% 的人觉得它“极不公平”。^① 舍去统计误差因素，这很接近 50% 比 50%。

到底是税收的哪些方面使人们产生了判断上的分歧呢？首先，人们对处于不同富裕程度的家庭如何分配税负就存在异议。当前的个人所得税是“累进式的”，这意味着收入较高的人们要将其收入的更大一部分用于缴税，他们显然要比收入较低的人们缴更多的税。对某些人来讲，税制的“公平性”应当意味着维持这种累进税制，或许还应当提高那些高收入者的税负。但是另一些人则将此视为“向富人多征税”或者“社会各阶层间的冲突”，因此，他们宁愿支持一种更低累进水平的税率结构。可以想见，税制对人们各自家庭产生冲击的强度强烈地影响了他们对税制公平与否的看法。

不过，即便是收入水平相当的家庭之间，其税负也可能存在很大差异。这主要取决于其家庭成员是否已婚、他们需要抚养几个孩子、他们捐赠给慈善团体的捐款额度、他们的现有住房是自购的还是租赁的，以及他们的主要收入是来自工资性收入、薪金性收入还是资本性利得。一个人的家庭的上述以及其他特征和选择是否会影响其税务负担，是一个存在争议并且常常引发分歧的问题，而且这一问题还是一个关于政府在鼓励或是惩罚特定类型的人群时以及进行特定类别的选择中应该充当何种角色的根本性问题。

最后，许多人深信某些个人和企业因为聘用了优秀的税务顾问、律师和会计师便可以操纵税法条款，并且可以利用税法漏洞和税收优惠政策来规避“分内的”税收。此类信念将促使人们支持对税制进行改革以减少避税的机会，或者促使人们支持建立一种更为有效的税收征管体制以防止将税收负担转移给那些不具影响力、没有逃税机会或倾向的人们。

^① 该项民意调查的详细结果请参见美国全国公共广播电台、恺撒家庭基金会、哈佛大学肯尼迪政府学院（2003）。