

美国

联邦所得税

变迁研究

郑幼锋 著

MEIGUOLIANBANGSUODESHUI
BIANQIANYANJIU



中国财政经济出版社



美国联邦所得税变迁研究

郑幼锋 著

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

美国联邦所得税变迁研究/郑幼锋著. —北京: 中国财政经济出版社, 2006.10

ISBN 7-5005-9411-9

I. 美… II. 郑… III. 所得税 - 研究 - 美国
IV. F817.123.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 119661 号

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100036

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

880×1230 毫米 32 开 7.75 印张 153 000 字

2006 年 11 月第 1 版 2006 年 11 月北京第 1 次印刷

印数: 1—3 000 定价: 20.00 元

ISBN 7-5005-9411-9/F·8166

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

序

美国联邦所得税制度从 1913 年建立以来，经过 90 多年的调整、改革和发展，已成为目前世界上最先进、最复杂的所得税制度之一。美国联邦所得税在美国税收制度中占有最重要的地位。从 1942 年起，美国联邦所得税收入占联邦总预算收入的比重就超过了 55%，如果不考虑社保收入，那么美国联邦预算收入的 80% 以上（有些年份甚至 90% 以上）来自联邦所得税。正是由于美国联邦所得税在联邦税收中的主体地位，以致在第二次世界大战之后美国的多次税制改革往往都是围绕着联邦所得税的改革而展开的。由于美国是全球最大的经济体，所以美国联邦所得税政策的变化，不仅对美国的税收制度、社会经济政策、甚至政治生态产生重大影响，对包括我国在内的其他国家也具有相当的冲击力，影响着各国税制的基本走向。

我国所得税制度建立较晚，但发展速度非常快。1994 年，我国进行了税制的重大改革，在所得税方面，为适应社会主义市场经济的要求，将之前对不同所有制企业分别征收的多种所得税合并为统一的企业所得税，把对不同个人征收的个人所得税、个人收入调节税和个体工商户所得税合并为统一的个人所得税。经过改革，我国的所得税制度不仅更加科学、完善，而且在整个税收体系中的作用也迅速提高。所得税收入占全部工商税收总额的比重从 1994 年的 14.83% 提高到 2005 年的 24.64%，使其第二大主体税的地位得到了

确立。当然我们也应该看到,我国目前的所得税制度还带有一些计划经济的痕迹,还不能适应市场经济发展的需要,特别是我国加入世贸组织后,随着经济全球化的不断加深,我国所得税制度存在的一些问题急需解决。在对我国内外资企业所得税实行“两法合并”,以及对个人所得税进一步完善的过程中,吸收国外税制改革的成功经验,尤其是借鉴美国联邦所得税制度改革的有益成果,对我国当前的所得税改革具有重要的意义。

《美国联邦所得税变迁研究》一书的出版为我们提供了一个了解、比较、借鉴美国联邦所得税制度的研究平台。该书在总结所得税相关研究成果的基础上,对所得税和消费税进行了全面、系统和深入的比较,然后对美国联邦所得税的历史变迁进行了分析和评价,尤其是对美国联邦所得税的最新改革方案进行了较全面的介绍、分析和评价,并据此提出了对我国所得税改革的可借鉴之处。全书内容丰富,资料翔实,有理论分析,有对实践的评价,其中不乏作者独到的见解,对我国当前的税制改革具有启发和现实意义。

《美国联邦所得税变迁研究》一书是郑幼锋博士在其博士学位论文的基础上修改完成的。值得一提的是,美国联邦所得税制度非常复杂,以此作为博士论文的选题具有较大的难度,但郑幼锋博士能够知难而进,花费了大量的精力寻找并阅读了大量的英文文献,并对第一手资料进行了细致的分析和研究,几易其稿,终归“功夫不负有心人”,其著作终于得以面世。

本书的出版,对郑幼锋博士来说无疑是一个良好的开端。在此之际,我欣然作序,一来表示对他的祝贺,二来希望他能够再接再厉,在将来的教学和研究工作中取得更多的学术成果。

孙 钢

2006年11月于北京

目 录

第一章 导 论	(1)
1.1 问题的提出	(1)
1.2 前人的研究	(3)
1.3 研究方法和结构安排	(15)
1.4 创新和不足	(17)
第二章 所得税理论	(20)
2.1 所得税与公平	(20)
2.2 所得税与效率	(34)
2.3 所得税与经济增长	(42)
2.4 所得税和消费税的比较	(62)
第三章 美国联邦所得税历史分析与评价	(78)
3.1 美国联邦所得税的历史分析	(78)
3.2 美国联邦所得税历史变迁的总体评价	(122)

第四章	当前美国联邦所得税改革建议的分析及评价	(151)
4.1	当前美国联邦所得税制改革建议的基本情况	(151)
4.2	美国联邦所得税改革方案的评价	(189)
第五章	美国联邦所得税变迁对我国所得税改革的启示	(203)
5.1	新中国所得税的发展变化	(203)
5.2	中美税收制度差异及其对我国所得税改革的影响	(206)
5.3	中美消费率和储蓄率差异对税制改革的影响	(211)
5.4	美国联邦所得税变迁对我国当前所得税改革的启示	(224)
	主要参考文献	(232)

第一章

导 论

1.1 问题的提出

美国是全球最大的经济体。根据联合国 2000 年发表的数据, 1998 年美国的国内生产总值为 82 303 亿美元, 占世界的 28.73%。而同期日本的国内生产总值 (37 829 亿美元) 仅相当于美国的 45.96%、德国 (21 342 亿美元) 为 25.93%、法国 (14 269 亿美元) 为 17.33%、英国 (13 571 亿美元) 为 16.4%、意大利 (11 718 亿美元) 为 14.23%。显然, 美国国内生产总值遥遥领先于其他发达国家。到 2005 年, 美国名义 GDP 为 124 794 亿美元, 占了世界 GDP 的 28.4%, 是中国 (占世界 GDP 的 4.4%) 的 6 倍, 更是印度 (占 1.7%) 的 16 倍。

美国经济的巨大规模对全球经济的影响力非常之大。可以毫不夸张地说, 美国经济的一举一动, 对全世界经济将产生很大的影响。就税收方面来说, 20 世纪 80 年代, 美国总统里根实施的规模庞大的减税措施, 就引起了全球

的巨大反响。其他国家纷纷仿效，大幅减税，掀起了全球减税浪潮。今天，美国总统布什又酝酿着一场新的、全面的、根本性的、消费税型的联邦所得税制改革。如果美国真的实现了联邦所得税向消费税的转型，那么，它将再次对全世界发生重大影响。所以，研究美国联邦所得税制的变迁，不仅从理论上具有非常重要的意义，而且从实践上看，也具有非常重要的意义。

这里，我们不禁要问的是，在美国有史以来改革最彻底的《1986年税制改革法案》通过20年后，为什么又要对美国联邦所得税进行根本性的税制改革？《1986年税制改革法案》成功之处在哪里？该改革法案在取得举世瞩目的成功的同时，又有哪些不足？它失败了吗？美国学术界呼吁要将美国联邦所得税连根拔起的原因是什么？所得税将要从美国联邦税制中消失吗？所得税在美国产生的原因和条件是什么？美国所得税产生和发展的历史过程又是怎样的？所得税发展到现在，其在美国赖以继续存在的条件没有了吗？如果美国最终实现了以消费为税基的根本性的联邦所得税改革，它对世界税制改革的影响是什么？我国从美国这次异常激烈的税制改革争论中又可以吸取哪些有益的东西？我国所得税制改革的方向又如何？这些都是本书试图回答的。

这里要说明的是，美国联邦税制改革，主要讲的是美国联邦所得税改革。这是因为，在美国联邦税制结构中，联邦所得税占主要地位，从1942年开始，美国联邦税制结构中，所得税占联邦总预算收入的约55%以上，如果

除去社保收入，约占预算收入的 80% 以上，近几年甚至超过 90%（见图 1-1）。正是由于美国联邦所得税在联邦税收中的主体地位，以致 1986 年的税改法案实际上是联邦所得税改革法案；2005 年 9 月 1 日，联邦税制改革总统顾问小组（The President's Advisory Panel on Federal Tax Reform，简称 PAPFTR）向布什总统提交的联邦税制改革报告，其内容也是联邦所得税改革的建议。

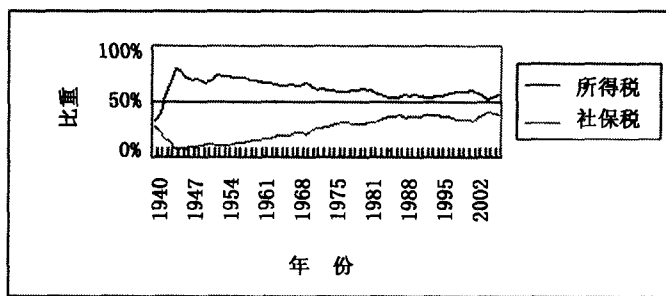


图 1-1 所得税占联邦总预算收入的比例

数据来源：2005 年美国总统经济报告。

1.2 前人的研究

总结前人的研究成果是从事任何研究的一个良好的起点。回顾关于美国联邦所得税已有的研究成果，可以为继续研究美国联邦所得税指明方向。研究美国联邦所得税，可以从历史和现实两个层面来进行。关于美国联邦所得税的历史研究，从文献检索到的结果来看，国内外专门论述

美国联邦所得税历史的文献较少。在国外的研究中，有美国国内收入署网站上在税收基础栏目对美国联邦所得税历史的简单介绍以及霍尔（Robert E. Hall）和拉布什卡（Alvin Rabushka）《单一税》小册子中单独有一节对美国联邦所得税历史有一个简单的回顾，其他关于美国联邦所得税的历史介绍基本上是穿插在美国联邦税收历史之中，而且主要是就税收论税收，没有结合每个历史时期特定的政治、经济和社会背景对所得税进行全面、详细和深入的论述；在国内的研究中，夏琛舸著的《所得税的历史分析和比较研究》中涉及到美国联邦所得税简短的历史介绍。从这些有关美国联邦所得税历史文献的内容来看，其共同之处在于：既没有结合美国每个历史时期特定的政治、经济和社会背景来论述，仅是就税收谈税收，就所得税谈所得税，显得比较苍白一些；也没有反映美国联邦所得税发展变化的主线——美国联邦所得税是围绕所得税在保证财政收入、实现公平和效率以及经济增长这条主线而发展变化的。正是由于这个原因，本书首先阐述了所得税与公平、效率以及经济增长的关系，然后在此基础上，紧密结合联邦所得税每个重大发展阶段特定政治、经济和社会状况，对美国联邦所得税历史发展过程进行了回顾，论述了美国联邦所得税在不同的发展阶段，分别反映了联邦所得税在保证财政收入、实现公平和效率以及经济增长等方面的要求。

从现实的角度看，当前关于美国联邦所得税的争论，主要是围绕税基而展开的，即美国联邦税制究竟应该以所

得为税基还是应该以消费为税基。这场争论，从 2005 年 9 月 1 日 PAPFTR 向布什总统提交的联邦税制改革报告中的两个方案——一个为所得税方案、另一个为消费税方案，也可以看出。

其实，在美国，关于联邦所得税向消费税转变的根本性税制改革的争论，始于戴维·F. 布拉德福德 1977 年指导研究的美国联邦所得税制改革成果——《基本税制改革蓝图》（以下简称《蓝图》）的出版。该《蓝图》被认为是著名的《1986 年税制改革法案》的前奏，它提出了两个改革方案，一个改革方案是对当时的所得税进行一系列的修补和重大调整，包括整合公司所得税和个人所得税、扩大税基、降低税率（将税率由当时的 14% 至 70% 降低到 8% 至 38%），但不改变所得税基；另一个方案是以消费为税基的现金流量税方案。《蓝图》设计的以消费为税基的现金流量税方案是美国历史上首次以立法建议的形式提出对美国联邦所得税进行根本性的改革。

随后，以消费为税基的根本性税制改革方案如雨后春笋般地产生。1981 年，美国斯坦福大学研究员霍尔（Robert E. Hall）和拉布什卡（Alvin Rabushka）在对繁琐复杂的传统所得税制度进行长期深入的研究后，提出了“单一税”（The Flat Tax）的新设想，积极倡导实施简明高效的所得税制度改革。美国财政部 1984 年报告中也曾考虑过单一税改革建议，并由此引发了一场有关税收公平与效率的争论，争论的结果，虽然此项建议未被政府采纳，但其中降低税率、扩大税基、简化征管的中性税收思

想却被广泛接受，并由此产生出《1986年税制改革法案》。1994年4月参议员皮特·多梅尼西和萨姆·纳恩提出储蓄无限宽免税。众议员比尔·阿彻和参议员理查德·卢格是联邦零售税立法的支持者。众议员塞缪尔·吉本斯是增值税立法的提案人。戴维·F. 布拉德福德是消费税改革的支持者，他设计的 David Bradford's X-tax 具有较大的影响力。这些改革建议都是以消费为导向的改革措施。2005年9月1日，PAPFTR 向布什总统提交的联邦税制改革报告（Simple, Fair and Pro - Growth: Proposal to Fix America's Tax System）提出了两个备选方案，其中一个方案也是以消费为税基的税改方案。

对于这场异常热烈的争论，支持现行所得税制的代表人物有 Reuven S. Avi-Yonah。他认为所得税除了一般性的公平作用之外，还有一个特别重要的作用就是限制私权。他认为，主张消费税观点的人们忽略了金钱除消费之外还有其他价值或作用。其最重要的一点是富人投资的权利和资源占有的权利，对这些非消费性权利的限制才是所得税要规范和实现的目标。比如，富人可以运用经济资源，对某一地区投资而对该地区的经济产生影响，进而对该地区的政治产生影响；再如，政治捐赠是投资还是消费也没有定论，富人可以通过其政治影响而将捐赠认定为投资而不缴纳消费税。这样，消费税仅能对富人消费了的部分产生影响，而对其占有资源的无形权利则没有任何影响，而后者恰好是富人的主要权利。因此，从富人权利的角度，Reuven S. Avi-Yonah 认为任何消费税都不能实现

累进性。当然，他也不认为所得税做得很好，但至少所得税起到了对富人权利的部分限制和规范作用。因为所得税可以及时实现对其所得征税，至少对无风险收益可以有效征税；而消费税（不论是预付还是后付消费税）都不能对未消费的所得征税。

相对于主张所得税观点的保守派来说，主张消费税的改革派呼声更大，主要代表人物有比尔·阿彻（Bill Archer）、罗伯特·E. 霍尔（Robert E. Hall）、查尔斯·E. 小麦克卢尔、乔治·R. 佐德罗、丹尼尔·谢威柔（Daniel

者。单一税具有单一税率、消费税基和整洁税基三大特征，它力图体现税制优化、易于征管的原则，尽可能降低税收的超额负担或效率损失。罗伯特·E. 霍尔和阿尔文·拉布什卡认为，他们设计的单一税方案是所有公布的消费税方案中最公平、最有效、最简单和最可行的方案。他们认为单一税方案的优势在于：第一，所有取得工资收入的人将比在现行税制下缴纳较少的税；第二，单一税方案通过明显改善人们工作、储蓄、投资和承担企业风险的动机，将会极大地推动美国经济的发展；第三，单一税将节约纳税人数以千亿计的直接和间接纳税成本；第四，单一税方案将消除现行税制对企业税前扣除办法引起的混乱情况；第五，通过停止对股利和资本利得的征税，单一税方案将解决对企业所得双重征税的问题。

查尔斯·E. 小麦克卢尔和乔治·R. 佐德罗是混合法直接消费税的支持者。混合直接消费税将针对企业活动的消费所得税处理的优点与针对个人的收益豁免税处理的优点结合起来。也就是说，企业须就利息所得、借款收入（除非已投资）纳税，而将贷出款项及利息支付予以扣除。比较起来，个人则忽略其债务的本金和利息的所有交易。查尔斯·E. 小麦克卢尔和乔治·R. 佐德罗认为，任何消费税制都比现行所得税好。基于所得的征税方式，从本质上讲是复杂的。相反，基于消费额的征税，则避免了所得税内含的复杂性。

Daniel N. Shaviro 在《以累进的消费税取代所得税》一文中指出，关于美国联邦所得税根本性改革的文献，已

汗牛充栋。一般观点认为，以消费税代替所得税的优点很明显，包括消费税的简单性和对储蓄和投资的中性而产生的巨大刺激，但其缺点在于消费税具有累退性。Daniel N. Shaviro 认为，消费税不能像所得税那样实现累进性的一般性观点低估了消费税实现税制累进性的潜力。他认为消费税不能对投资所得征税的观点是片面的。比起 Hall - Rabushka flat tax（单一税），他更重视 David Bradford's X-tax，因为 David Bradford's X-tax 可采用累进税率，更具有累进性。他认为，如果消费税能够实现累进性，那么，以消费税取代所得税还有问题吗？一般认为，消费税不能对资本所得征税，就惯性地认为消费税不能对财富征税，直到财富被消费之前。比如，对超级富翁比尔·盖茨，消费税在免除对资本所得征收的情况下，在其资本所得未消费之前，能否实现对其财富征税呢？答案是肯定的。按照 David Bradford's X-tax，经营所得要缴纳（收入 - 成本费用 - 投资）David Bradford's X-tax，所以比尔·盖茨的经营所得在未消费之前是可以征税的。这样的话，累进的消费税，如 David Bradford's X-tax，比起现实中的所得税而不是理想中的黑格 - 西蒙斯（Haig - Simons）所得税，其累进性方面的不足就不那么明显了。

默里·韦登鲍姆支持纳恩 - 多梅尼西储蓄无限宽免税方案。储蓄无限宽免税就是允许所得中的储蓄完全地、无限制地延期纳税，只有当本金和收益从储蓄中提取而用于消费时才纳税的一种消费税方案。他认为储蓄无限宽免税具有以下优点：第一，平等对待应税的一切所得，引起的

差别不在于所得的来源上，而在于消费和储蓄这两部分之间；第二，极大地简化了在资本设备上的所有投资的直接开支，并且鼓励对企业的耐用资产进行投资；第三，储蓄无限宽免税方案比起现行所得税大大简化了；第四，储蓄无限宽免税方案在许多方面导致更大的横向公平；第五，避免了以交易为基础的销售税或增值税的累退性、通货膨胀性，也不需要一套新的征税方式，而国民销售税或增值税需要一种新的并且是非常不同的联邦级的征税方式。

Joseph Bankman 和 David A. Weisbach 认为，所得税的支持者的以下观点是不对的：以消费税代替所得税的收益被高估了，消除对储蓄的征税势必会提高对工薪征税的税率，这样，消除对储蓄征税的好处就会被提高税率的效率损失所抵消；由于消费税免除了储蓄上的税收负担，所以消费税是累退的，多储蓄的人的境况比多消费的人的境况要好；所得税可以实现对财富的衍生利益，如权力、威望和安全感等进行征税，所以，所得税比消费税更加有优势。Joseph Bankman 和 David A. Weisbach 认为，所得税的支持者的上述替代效应（Trade-off）的观点存在问题，所得税对储蓄的征税实际上也是对产生储蓄的劳动征税，而对这部分劳动征税是无效率的；以一种对工薪的直接税或者在经济上等价于该税的消费税来取代所得税，将会带来效率改善；同时，以一种对工薪的直接税或者在经济上等价于该税的消费税来取代所得税，也不会导致税收负担的变化，同样工薪收入的人的税收负担是一样的，或者有着同样境况的人的税收负担是一样，这种替代可以实现水