

FEDERAL TAX POLICY

美国税收政策

[美]约瑟夫A·佩契曼 著 李冀凯 蒋黔贵 译

JOSEPH A.
PECHMAN

96
F817.120
1
2✓

美国税收政策

〔美〕约瑟夫A·佩契曼 著

李冀凯 蒋黔贵 译



3 0116 4972 4

北 京 出 版 社



C

089802

(京)新登字200号

(C) The Brookings Institution 1987

《美国税收政策》(Federal Tax Policy) 中文版第一版, 经

美国 The Brookings Institution 授权出版。

图书在版编目 (CIP) 数据

美国税收政策 / (美) 佩契曼著; 李冀凯, 蒋黔贵译.

北京: 北京出版社, 1993

ISBN 7-200-02181-4

I. 美…

II. ①佩…②李…③蒋…

III. 税收-美国

IV. F817.120

美国税收政策

MEIGUO SHUISHOU ZHENGCE

〔美〕约瑟夫 A·佩契曼 著

李冀凯 蒋黔贵 译

*

北京出版社出版

(北京北三环中路6号)

邮政编码: 100011

北京出版社总发行

新华书店北京发行所经销

香河县第二印刷厂印刷

*

850×1168 毫米 32 开本 13.875印张 250 000字

1994年3月第1版 1994年3月第1次印刷

印数 1—2000

ISBN 7-200-02181-4

F·174 定 价: 9.30元

内 容 提 要

《美国税收政策》(第五版)是美国布鲁金斯研究所在1987年出版的畅销书,被称之为税收政策领域最“经典”、最“优秀”的著作,已被译成各种文字出版。

随着改革的深入和社会主义市场经济体制的确立,税收政策正在成为政府、企业、公众最关心的热点问题。本书全面、系统地阐述了美国联邦税收制度的特征,税收政策对经济的影响,税收的立法过程,美国主要税种的结构,联邦、州及地方税收的关系。本书的特点是资料翔实,语言流畅,可读性强。既可供经济工作者借鉴和参考,又是纳税人了解与掌握税收政策的向导。

前 言

《美国税收政策》(第五版) [Federal Tax Policy] 是美国布鲁金斯研究所在1987年出版的畅销书。该书全面地、系统地阐述了美国税收制度的理论基础、立法及演变过程、主要税种的特征以及联邦、州、地方政府税收结构等有关美国税制的基本问题。同时针对80年代以来美国税收制度的“戏剧性”变化,在前四版的基础上,重点补充和强调了1983—1987年税收制度所碰到的新问题:如全面所得税制,税收对经济的激励作用,按照通货膨胀率调整所得税等。

作者约瑟夫A·佩契曼(Joseph A. Pechman几年前故去)从1962年至1983年在布鲁金斯研究所任经济课题负责人;同时兼任政府和公共机构的顾问,并在斯坦福、麻省理工学院、耶鲁等著名大学执教税收政策,是美国税收政策方面的权威。本书也被称之为税收政策领域最“经典”、最“优秀”的著作。据布鲁金斯研究所出版部主任罗伯特L·法赫蒂(Robert L. Faherty)最近说:“该书已被译成中文以外的各种文字出版”。

全书一共分为九章,约25万字。第一章概论,阐述了美国税收制度的特征及目标。第二章税收制度与经济政策,阐述了税收制度与经济发展和稳定、税收政策与整个经济政策的关系。第三章是税收的立法过程,阐述税收制度的立法及改进过程。第四章个人所得税。第五章公司所得税。第六章消费税。第七章工薪税。第八章遗产和赠予税。第四至八章,系统地阐

述了美国当今主要税种的特征、基本结构、对经济的影响以及近期的变化和没有解决的问题。第九章州和地方税，分析了与国家政策有关的州和地方税制问题。除此以外，在附录中还有关于联邦税收的历史回顾、税收基础、税收用项资料以及近90页的税收文档资料。

本书内容丰富，既有可供研究的、作为政策依据的翔实资料，又通俗易懂。作者“试图提供真实的分析性资料去帮助读者作出自己的判断”，使税收政策“跃出书斋”，“被市民所掌握”。是一部文献性、可读性都很强，市场面很广的书。目前，随着我国经济体制改革的深入和社会主义市场经济改革目标模式的确立，税收制度的改革已不可避免地提到议事日程上来。未雨绸缪，这本书的翻译出版，不仅对于我们按照市场经济的通用法则，设计未来的税收制度有重要的借鉴作用。同时对于提高广大群众的税收意识，了解和掌握与个人、与企业的“幸福和经济活力”息息相关的税收政策，会有重要的推动作用。

译者

一九九三年四月

引 言

联邦税收政策在80年代发生了一系列戏剧性的变化。1981年，国会将个人所得税率降低了23%，慷慨地实行了折旧宽让和鼓励储蓄的税收政策。可就是同一个国会，1986年对税收庇护和联邦税收制度中其它的不公平是如此愤慨，在多次反复之后，终于决定对个人和公司所得税进行改革。这部新的法案取消了巨额的税收优惠，堵住了许多主要的漏洞，并用其税收收入降低了税率。

尽管1986年实行了改革，但对联邦税收政策仍争论不休。对如何减少联邦预算赤字意见不一致，某些新的修正案已经遭到抨击；对联邦税收政策的经济影响又有了进一步的考虑。这本《联邦税收政策》第五版（中译本《美国税收政策》——译者注），与前几版一样，是为了阐述某些问题，使感兴趣的市民们可以更好地理解和参与税收政策的公开讨论。该版本反映了1983年至1987年间税收制度的发展变化，同时重点强调了一些新问题：全面所得税制度，税收制度对经济活力的影响，对所得税制度进行通货膨胀调整，超额累进的所得税和消费税的优缺点，以及联邦、州和地方政府之间的财政关系的变化等。为了简明扼要，在论述中省略了其它的也许是重要的细节。如果需要更进一步的资料 and 了解不同的观点，读者应该到附录提示中引用的众多报告中去查阅。

约瑟夫A. 佩契曼，过去是经济研究方面的负责人，现为布鲁金斯研究所的高级研究员，在税制研究和制订税收政策方面

拥有长期的实践经验。他再次对 Charles B. Saunders, Jr., Virginia C. Haaga, 和 Elizabeth H. Cross 在前几版中编辑方面的帮助, 对 Andrew T. Williams, John Yinger 和 Evelyn P. Fisher 在研究方面的帮助表示衷心的感谢! 他也对 Henry J. Aaron, Boris I. Bittker, Harvey Galper, Richard Goode, Arnold C. Harberger, C. Eugene Steuerle 和 Stanley S. Surrey 的建设性的意见和对前几版的评论表示感谢!

在撰写本版的过程中, 作者从 Leonard Burman, Gerard N. Brannon, Susannah Calkins, Eugene F. Corrigan, Bruce Davia, Philip M. Dearborn, Patrick Driessen, Steven D. Gold, Richard Good, Rick Kasten, Michael Lawson, Allen H. Lerman, Randall Mariger, Kathleen O'Connell, Robert A. Reischauer, Stanford G. Ross, Frank Sammartino, Marvin Schwartz, Joseph White 和 Bernard Wolfman 等人处汲取了许多有价值的建议和帮助。Charles R. Byce 编制了第四、五章中提出的所得税影响的计算程序。

作者特别感谢 Nancy D. Davia'son, 他编辑了这一版本和以前各版。Anay Hemstreet 准备了图表, Florece Robinson 准备了数据。Rob E. Luginbuhl 和 John A. Sarich 提供了研究方面的帮助, Victor M. Alfaro 和 Almaz S. Zelleke 复核了表格和正文使之更加准确。Richard Rice 用文字处理机进行打字。Vickie L. Baily 和 Myles E. Weber 用文字处理机进行计算机排版工作。

这本书是布鲁金斯政府财政研究第二卷中的23分册, 是专门论证税收制度和公共支出政策的。这种被包含在所得税结构特征中的收入和分配的研究, 首先得到了福特基金会继而得到国家科学基金会的支持。

作者的观点为他自己所有，而不应当归于福特基金会、国家科学基金会、或者官员、评论家以及布鲁金斯研究所的其他成员。

主席 布鲁斯 K. 麦克劳里

1987年6月

华盛顿, D.C.

目 录

第一章 概论	(1)
一、税收制度的特征	(1)
二、税收制度的目标	(6)
第二章 税收与经济政策	(8)
一、稳定的政策	(9)
1. 财政政策	(9)
2. 内在稳定器	(12)
3. 高就业时的 盈余或赤字	(15)
4. 调整支出和税收促进 稳定	(21)
5. 自动预算原则	(23)
6. 货币 政策	(25)
7. 理 论 预 测	(27)
二、促进经济增长 的 政策	(28)
1. 达到充分就业和 稳定 物价	(29)
2. 提高 增长率	(31)
3. 债务 负担	(33)
三、小 结	(37)
第三章 税收立法程序	(39)
一、税收提案的行政准备	(41)
二、提案在国会中的处理	(47)
1. 税收委员会	(47)

2. 众议院批准.....	(50)
3. 参议院财政委员会.....	(51)
4. 参议院辩论.....	(52)
5. 在两院联合委员会中的议案.....	(53)
三、总统的决定.....	(55)
四、税收立法程序的改进.....	(57)
1. 简化税收法.....	(57)
2. 代表公众利益.....	(58)
3. 改革税收结构.....	(60)
4. 通盘考虑整个财政政策.....	(61)
五、小结.....	(64)
第四章 个人所得税.....	(66)
一、联邦个人所得税的结构.....	(67)
1. 调整后的毛所得和应税所得.....	(68)
2. 税率.....	(70)
3. 申报要求.....	(73)
4. 付税方法.....	(74)
5. 年终税收调整.....	(76)
6. 经常性支付制度的修正.....	(77)
二、个人所得税对经济的影响.....	(78)
1. 稳定器的作用.....	(78)
2. 对工作的激励.....	(80)
3. 对储蓄的影响.....	(81)
三、结构特征.....	(83)
1. 个人宽免.....	(85)
2. 负所得税.....	(91)
3. 个人扣除.....	(96)
4. 转移支付和工资性补助.....	(106)

5. 家庭.....	(109)
6. 老人.....	(114)
7. 勤劳所得.....	(116)
8. 通货膨胀指数.....	(121)
9. 资本增益和亏损.....	(124)
10. 储蓄鼓励.....	(130)
11. 州和地方政府的债券利息.....	(131)
12. 所得平均.....	(135)
13. 最低限度税收.....	(137)
14. 税收庇护.....	(138)
15. 简化税制.....	(140)
四、小结.....	(142)
第五章 公司所得税.....	(144)
一、公司所得税的特征.....	(146)
1. 税基.....	(147)
2. 税率.....	(149)
3. 付税.....	(150)
二、公司所得税的转嫁和负担.....	(151)
1. 转移的机制.....	(152)
2. 统计依据.....	(155)
三、经济问题.....	(157)
1. 投资和储蓄.....	(158)
2. 股本筹资和举债筹资.....	(163)
3. 资源分配.....	(164)
4. 内在灵活性.....	(166)
5. 支付平衡.....	(167)
四、结构特征.....	(168)
1. 资本消耗宽让.....	(169)

2. 对采矿业的宽让.....	(177)
3. 金融机构.....	(179)
4. 免税机构.....	(182)
5. 公司的兼并与重组.....	(184)
6. 国外和出口所得.....	(184)
五、通货膨胀的计算.....	(186)
1. 折旧.....	(187)
2. 库存.....	(188)
3. 净金融资产和负债.....	(189)
4. 调整方法的选择.....	(190)
六、公司和个人所得税的合成.....	(193)
1. 红利的附加负担.....	(194)
2. 合成的方法.....	(195)
七、小结.....	(203)
第六章 消费税.....	(205)
一、消费税的类型.....	(205)
二、国内产品税问题.....	(208)
1. 国内产品税对经济的影响.....	(208)
2. 国内产品税的公平问题.....	(215)
三、是不是普遍的消费税?.....	(218)
1. 普遍的销售税.....	(218)
2. 增值税.....	(221)
3. 销售税或增值税与所得税比较.....	(224)
4. 支出税.....	(226)
四、小结.....	(230)
第七章 工薪税.....	(232)
一、工薪税的发展.....	(232)
二、同保险的相似性.....	(237)

三、工薪税的特征.....	(238)
1. 递减性.....	(238)
2. 内在灵活性.....	(240)
3. 对价格、就业和工资的影响.....	(243)
4. 对个人和公共储蓄的影响.....	(245)
5. 对福利费的征税.....	(246)
四、社会保险的筹措.....	(247)
1. 贡献分担制度.....	(247)
2. 改革建议.....	(249)
五、失业保险的筹措.....	(251)
六、小结.....	(253)
第八章 遗产和赠予税.....	(254)
一、财产转让税的作用.....	(254)
二、遗产和赠予税的特征.....	(257)
1. 遗产税.....	(257)
2. 赠予税.....	(258)
3. 税基.....	(259)
三、结构问题.....	(261)
1. 夫妻间的转让.....	(261)
2. 遗产税和赠予税的不完善统一.....	(264)
3. 用信托的办法隔代转让.....	(266)
4. 隔代直接转让财产.....	(271)
5. 慈善捐赠.....	(272)
6. 小企业和农户财产.....	(273)
四、对财产征税的其它模式.....	(275)
1. 继承或遗产增殖税.....	(275)
2. 年度财产税.....	(276)
五、小结.....	(278)

第一章 概 论

目前，美国联邦、州和地方政府的收入几乎占了国民生产总值 (gross national product) 的三分之一。它们来自各种各样的税、费、金和其它繁多的名目。税收几乎覆盖了所有的领域：所得税 (income taxes)、普遍和特别消费税 (general and selective consumption taxes)、工薪税 (payroll taxes)、遗产和赠予税 (estate and gift taxes) 以及财产税 (property taxes)。

尽管征集了巨额的资金——在1985年接近12000亿美元——这并不意味着美国的税收是世界上最高的（见表1—1）。大多数发达的欧洲国家的税收相对来说还要高些。例如，1984年，奥地利、比利时、西德、法国、东德、意大利、荷兰、挪威以及瑞士的税收占其国内生产总值 (gross domestic product) 的比例在38%至51%之间，而美国为29%（见附录表D—5）。日本的税收占GDP的27%，其税收负担是发达的工业国家中最低的。

一、税收制度的特征

美国税收制度最主要的特征是个人和公司所得税举足轻重。它们占了政府全部收入（包括来自社会保险税收入）的42%。在联邦这个层次上它们占了55%（见表1—1）。

第二个特征是自19世纪30年代社会保险制度建立以来开征

表 1-1 1985年联邦、州和地方
税收及其它税收收入的主要来源

主 要 来 源	税 收 收 入*	
	数 额 (10亿美元)	占总额的 百分比
联 邦		
个人所得税	338.4	44.9
公司所得税	73.6	9.8
国内产品税	35.5	4.7
遗产和赠予税	6.5	0.9
工 薪 税	277.8	36.9
其 它	21.3	2.8
小 计	753.1	100.0
州 和 地 方		
个人所得税	72.2	16.4
公司所得税	18.2	4.1
销 售 税	129.0	29.4
遗产和赠予税	2.6	0.6
工 薪 税	5.1	1.2
财 产 税	109.0	24.8
其 它	103.4	23.5
小 计	439.4	100.0
全 国		
个人所得税	410.6	34.4
公司所得税	91.8	7.7
销售和国内产品税	164.5	13.8
遗产和赠予税	9.1	0.8
工薪税	282.9	23.7
财产税	109.0	9.1
其 它	124.7	10.5
总 计	1,192.5	100.0

资料来源：国民收入和生产总量出自美国商业部、经济分析局。数据经园整过。

a. 税收收入是指国民收入总量减去除工薪税以外的社会保险收入。联邦的补助金不包括在州和地方的收入中。

的工薪税变得越来越重要了。这种税目前在美国已经跃居联邦收入的第三位和政府总收入的第五位。

第三个特征是这种税收制度的联邦制属性(见图1—1)。国家和州政府拥有独立的征税权，同时地方政府从州政府中获得它们的征税权。在这三个政府层次上有一部分税源是重复的，特别是在联邦政府和州政府之间，但是其税收结构显著不同。联邦政府主要靠所得税，州政府靠消费税，而地方政府靠实际财产税。

全部政府收入的63%归联邦政府。但是近几十年来州和地方的收入迅速增加，因为对州和地方政府服务的需求增长了。尽管所有政府的大部分收入需要从它们自己的来源中筹集，还是有一种比较成熟的政府之间的援助制度，将资金由政府的高层次向低层次转移。近些年来，联邦拨款已呈下降趋势，这种收入中至少有一部份已被州和地方税源所取代。

税收制度的大轮廓仍保持了二次大战时的原貌。那时，联邦政府大幅度开征个人所得税和提高公司所得税率。不过，其结构不是一成不变的；在过去的25年里，在政府的各个层次上都发生了很大的变化。联邦所得税率大幅度降低；个人宽免(exemption)的增长和采用的标准扣除(standard deduction)从所得税中删除，波及了大部分被官方规定为贫困的个人和家庭；宽免、标准扣除以及个人所得税率等级自1985年以来，已根据通货膨胀进行了调整；折旧宽让(depreciation allowances)进一步放宽；除了因稳定而暂停的两个短时期外，在1962年至1986年间实行了投资抵免(investment credit)；