

美国的税制及对我国的启示

<http://www.crifs.org.cn> 2008年8月26日 赵鹏

所谓税制，就是税收法规和稽征管理制度的总称。目前，美国实行的是联邦、州和地方（州以下的县、市以及供水、教育、消防等特殊区域）三级财政税收体制。联邦、州、地方三级政府根据权责划分，对税收实行彻底的分税制。联邦与州分别立法，地方税收由州决定，三级税收分开各自进行征管。

一、税制沿革

美国税制从其发展的全过程看，大体经历了3个阶段：

第一阶段，美国独立到1861年，实行以关税为主体的间接税制。1776年英属北美13个殖民地独立，1781年-1787年这13个州组成联邦国会。此时这一松散的州际联盟尚没有征税权。部分州只对有些船舶征收吨税或限制关税。在全部财政收入中，税收比重极低。1787年，美国制定新宪法，规定联邦政府享有独立征税权。关税成为联邦的主要收入来源，此外还征收少量消费税及一些直接税，各州政府主要课征财产税和人头税等。

第二阶段，1861年-1913年，逐渐从以关税为主体的间接税制向以直接税为中心的复税制转化。这一时期，联邦政府实行扩大消费税和提高税率的政策，消费税比重急剧上升，关税退居次要地位。至1902年，消费税占联邦税收收入总额的比例高达95%。在州一级税收收入中，财产税仍居于主导地位。

第三阶段，也就是1913年以后，实行以所得税为主体的复税。1913年，第16次宪法修正案赋予联邦政府以所得税征收权，美国税制开始向以所得税为主体过渡。到1917年，所得税收入已占全部税收收入的55%左右，1922年达65%；1937年，开征社会保障税。1939年制定了《国内收入法典》，1954年、1986年联邦税法分别进行了调整和完善，税收收入增加很快。到目前，美国各级政府的税收总收入占财政总收入的80%以上，联邦政府税收收入则占财政收入90%以上。

二、联邦政府与州、地方政府财权和事权的划分

（一）财权划分

在美国，三级政府税收收入的交叉重复较多，如个人所得税、公司所得税、工薪税（社会保险税）、遗产和赠与税、财产税、销售税及消费税（奢侈税或国内货物税）都由二级或是三级政府交叉征收，但税收来源还是有各自不同的侧重：联邦税以个人所得税、工薪税（社会保险税）和公司所得税为主，此外还有遗产与赠与税、消费税等。但最主要税收来源还是个人所得税等。关税是由

关税负责征收的，完全属于联邦的税种。从20世纪50年代至今的发展趋势上看，工薪税占联邦税收总收入的比重逐年提高，而公司所得税所占比重则逐步下降。各州一级税制不完全一致，一般以销售税为主，此外还有财产税、所得税、工薪税、遗产和继承税、机动车牌照税、州消费税等。从过去若干年情况看，财产税占州一级税收总收入的比重逐步下降，而个人收入所得税所占比重逐步上升。

地方主要以财产税为主（占70%以上），此外有对旅馆营业、供电、电话使用征收的营业税、许可证税等，一些非税收入，如对各种公共设施的使用收费，也是地方政府的重要收入来源。在州和地方政府税收收入之外，联邦政府还给予一部分资助，这部分来自联邦政府的赠款大约占到州和地方政府财政总收入的20%左右。

（二）事权划分

三级政府在财政支出方面的范围和责任比较明确：

联邦政府的支出主要用于社会保险和福利（养老保险、失业和残疾人员救济、65岁以上退休人员医疗保险以及针对贫困家庭的福利项目等）、国防（包括支付军队退休人员的养老金和发展与国防有关的原子能事业）、支付公债利息、医疗保健（针对穷人的医疗资助、培训医疗保健专业人员、医药研究事业等）、教育（资助州和地方公立初等、中等、高等及职业技术教育）、就业（资助社会培训和服务项目）、老兵补贴（支付二战、韩战和越战老兵的养老金、医疗、教育和人寿保险）、交通基础设施（兴建和资助各州的高速公路、机场、铁路、航运等大型基础设施）、环境保护（资源保护、生态保护、公共土地保养等）、基础研究（能源开发与利用、空间探索等）、资助小企业（通过联邦小企业管理局的若干计划扶持小企业的发展）、补贴农业（对农产品补贴、资助农业研究和农场土地保持）、救灾以及一般行政费和发展对外关系等。

州和地方政府的财政支出

主要用于：本州本地区的公共基础教育（K-12计划，即从5岁的幼儿园以及之后12年的小学、初中、高中公立义务教育）、公立高等教育（举办州立大学、学院）、社会福利和医疗、公共设施、公共治安、消防及一般行政费用等。

三、税制结构

在美国现行税制中，以个人所得税占比重最大。1970年代和1980年代，美国政府对税制进行了几次重大修改，目前税种多达80多个，税制极其复杂，这里简要介绍几个主要税种。

（一）个人所得税

纳税义务人为美国公民（出生在美国的人和已加入美国国籍的人）、居民外国人（非美国公民，但依美国移民法取得法律认可有永久性居住权持“绿卡”的人）和非居民外国人（其他外国人）。美国公民和居民外国人要就其在全世界范围的所得纳税，而非居民外国人仅就其来源于美国的投资所得和某些实际与在美国的经营业务有关的所得交纳联邦个人所得税。

个人所得税的计征对象是个人的年综合收入所得，包括：（1）薪水、工资、小费等；（2）利

息收入、股息收入；（3）赡养费收入；（4）经营商业纯收入；（5）资本收益；（6）出售或交换企业资产之收益；（7）养老金及养老年金收入；（8）房租、专利权、遗产、合伙收益；（9）农场收益；（10）失业救济金；（11）其他收入（除特定的免税项目外，所有收入都应列入课税）。

特定的免税项目是：（1）每个纳税人享有3000美元的免税额（没有独立经济来源、依靠其生活的配偶和每个不满17周岁的孩子，都可获得相应3000美元的免税额）；（2）每个65岁以上的老人相对于一般纳税人享有额外3000美元的免税额；（3）每个盲人相对于一般纳税人享有额外3000美元的免税额。

以下的费用可当作所得减除项目：（1）购房抵押贷款利息及其他偿付借款的利息；（2）已缴州和地方所得税额和财产税额（销售税额不能作为减除项目）；（3）因公出差费；（4）因工作关系而发生的迁移费用或交通费用；（5）慈善捐款；（6）大额医疗费用（超过收入的2%）；（7）取自政府储蓄计划的利息（存入个人退休储蓄户IRA的款项和存入自我雇用者退休计划户HR10的款项）；（8）提前领款的利息罚金；（9）抚养子女及赡养老人费用；（10）长期居住在国外取得的收入；（11）军人与退伍军人的津贴和年金；（12）州与地方有奖债券利息；（13）意外损失；（14）社团会员会费；（15）所得税申报费等。

此外，为了救济穷人，联邦政府还设置了标准减除额。那些实际减除额低于标准减除额的纳税人，都可采用标准减除额，这样就使许多穷人不用付税。

根据上述原则和规定，从收入所得中扣除免税项目和减除项目后的余额即为实际应税所得。联邦个人所得税依差额累进税率计税，按年计征，自行申报，每年4月15日为申报上一年个人所得税的截至日期，家庭可以采用夫妻双方共同申报办法。各州个人所得税税率不尽相同（都在10%以下），大部分实行差额累进税率，小部分州实行固定比例税率，内华达、德克萨斯、华盛顿等个别州没有州个人收入所得税。

（二）公司所得税纳税人为股份有限公司。

课税对象包括：利息、股息、租金、特许权使用费所得，劳务所得，贸易与经营所得，资本利得及其他不属于个人所得的收入。联邦公司所得税有15%、25%、34%、38%、39%等多档税率，但实际最高税率为35%。州和地方所得税1%—12%不等，可在联邦税前列支。每一个股份有限公司在其会计年度终了之后的两个半月内均需向联邦政府申报其年终营业所得税。一般而言在计算净盈余或亏损时，股份有限公司与其他的个人公司或合伙企业在形式上并无多大的差别，只是政府对于股份有限公司有些特殊的规定：——股份有限公司从其他非相关企业的股份有限公司收到的股息，其85%是免税的收入，如果是相关企业的股份有限公司，则是100%的免税。

——联邦政府允许股份有限公司，如果其股东人数少于15人，而且只发行1种股票，可依法申请以小型企业、公司的名义将公司的盈利或亏损，依各股东的股比转由各股东在其个人所得税中申报。这样，可免去被重复课税，或可利用公司的亏损与个人的收入相抵，而达到最低课税率的目的。

——股份有限公司可设员工退休金的制度，每一个雇员，可由公司给予相当于其一年总薪资的25%或32700美元，择其中之少者，公司所支付的该基金的金额可作为费用。

——股份有限公司赠与慈善机构的金额，每年不得超过其年终净利的5%，超过的部分可以在以

后的5年内扣减。这里所谓的净利在计算时不得包括下列几项扣减额：慈善机构的捐献，股息收入的减免额，任何以前年度亏损的抵消数额。

——年终净亏损额可以用来与以前的3个会计年度或以后的7年的净利相抵。

——其所分发的股息，不能作公司的费用，而股东则应在个人所得税中列为股息收入合伙企业所得税的申报：合伙企业每年都要向联邦及州政府申报所得。应付的税款则由各合伙人在其个人所得税中申报，合伙企业本身并没有纳税的义务，其年终净盈利的计算与其他形式的公司大致上是相同的，只是合伙企业不能减免其对慈善机构的捐献，以前年度的亏损也不能与本年度的净利相抵消，长期投资净利的减免额，也只能转移给每个合伙人。

（三）工薪税（社会保险税）

目的主要在于筹集专款以支付特定社会保障项目（养老金、伤残救济、遗属收入、医疗保险）。纳税人包括一切有工作的雇员、雇主、自营业者等。税基为规定限额内的雇员工薪总额（包括实物工资、奖金、手续费等，2002年为84,900美元以内，2003年将标准提高到87,000美元），对超过规定最高限额的工薪额不征税；采用15.3%的单一税率，雇员和雇主各自担负7.65%（自营业按15.3%缴税）。税基和税率可根据通货膨胀情况酌情调整，因此，工薪税占全部税收收入的比重逐步提高。该税也是对高收入者有利的税种，因为无论穷人工资多低，都要缴税，而高收入阶层超过最高限额的部分可以免税。

此外，雇主还必须缴纳失业保险税。该税种采用比例税率，税基由雇员人数及支付雇员工薪数决定。失业保险税也在各州征收，允许在州征税额中抵扣已交联邦失业保险税部分。所征税款主要为失业工人建立保险基金。此外还有专门适用于铁路工人的“铁路退休保险税”和“铁路失业保险税”。

（四）州销售税

各州税制不尽相同，纳税人大多以购买零售商品的消费者为主，在商品零售环节，由零售商对销售价按比例税率课征，之后将税款上缴州政府。各州税率和课税对象有所不同，如新罕布什尔、蒙他拿等州没有销售税，科罗拉多州销售税为3%，西弗吉尼亚州为6%，而加利福尼亚州最高为7% - 8.5%；西弗吉尼亚州所有零售商品都要缴纳销售税，而临近的宾夕法尼亚州则对食品和衣服免征销售税。

在某些特定情况下，慈善机构、宗教组织和教育机构往往可以免缴销售税。销售税是州级税收收入的主要来源，其主要用于支付本州的教育、公共福利和政府行政费用。

（五）财产税

纳税人为某些特定财富的拥有者。一般由地方政府对土地、房产和汽车、珠宝首饰、电脑、家具等财产课税。

四、税收稽征管理制度

在美国，税收征管机构为国内收入局与关税署，国内收入局负责联邦国内税征收及税法案执

行、评估税负、进行税务稽查等。关税署负责关税征收。国内收入局总部只对征收工作给予概括性指导与指示，实际征收工作由在全国分设的7个地区税务局负责。地区税务局有权对征管中的问题做出决定而无须总局批准。地区局下设若干区局，直接进行税收征纳管理工作。由于美国实行主动申报缴纳个人所得税为主的税制，所以地区局以下实际工作主要是对纳税申报表予以审查。

在严格税收征管的同时，美国政府也十分注重保护纳税人的权利。为此，1988年制定了专门保护纳税人各种权利的《纳税人权利法案》。经1994年和1996年两次修改，该法案逐步趋于完善、具体和明确，成为美国纳税人保护自身权利的重要法律依据。国内收入局也制定了很多规章制度，对各级税务官员严格执行《纳税人权利法案》，为纳税人提供全面而周到的服务作了非常具体的规定。这些，都使税务官员在执法中必须切实依法保障纳税人权利，积极为纳税人服务；另一方面，它也培养了纳税人对税法的遵从意识，进而提高了税收征管效率。

五、对我国的几点启示

（一）平衡统一中央政府

府与地方政府财权与事权。

由于不同层级政府之间的财权和事权的分配涉及政府整体的运作绩效，双方在对财权进行合理分配后，如何对等承担各自的职责成为必须面对的问题。我国1994年《预算法》的制定让财政分税制度成为财政分权的模式。鉴于当时中央预算收入比例持续下降的状况，《预算法》相应提高了中央财政的分配收入比例。但与此同时，也带来一定负面影响。在分税制改革之前，地方财政收入占全国财政收入的70%以上；改革后则基本稳定在50%以下。但财政支出的变化趋势与此不同，改革后，地方政府的财政支出占全国预算内财政支出的比重基本没有变化。而且，诸如基础教育、基础设施建设、公共安全和公共卫生等原本需要中央政府提供的公共产品，已经逐渐成为地方政府的重担。针对这一问题，可以借鉴美国的做法，平衡统一中央政府与地方政府财权与事权，解决地方政府财权与事权的不对等，重点要增强地方政府提供公共服务的能力。

（二）建立和完善省级以下分

税制。省以下地方政府分税制缺乏明确制度安排，也是当前我国税制的问题之一。要合理确定并给与省以下各级地方政府一定主体税种，将各种税收的比例和归属明确，使其体现地方经济增长相关性，形成完善的地方税体系，这样税收收上来之后直接解入基层政府的国库，而不是像现在一样先上缴省级政府然后再行划拨，保证地方经济和各级政府税收收入的稳定增长。

（三）继续推进个人所得税制

改革，研究综合与分类相结合的个人所得税制度，进一步提高个人所得税起征点，增加和完善特定免税和减税项目，加强对高收入者的个人所得税征管。

Copyright© 2005 财政部财政科学研究所 版权所有 All rights reserved
通信地址:北京海淀区阜成路甲28号新知大厦 邮政编码: 100142 联系电话: 86-10-88191430