

# 公平视角下中美个人所得税制度比较研究

刘玉香 雷良海(教授)

(上海理工大学管理学院 上海 200093)

**【摘要】** 本文紧紧围绕着“税收公平”这个被国内外学术界公认为最重要的税收原则之一,对中美两国个人所得税制度在征税范围、税率、费用扣除等几个方面做深入的比较研究。再根据结论和我国的实际情况,提出了一些具有针对性和可行性的建议。

**【关键词】** 税收公平 个人所得税 比较研究

根据世界银行2010年公布的数据,美国5%的人口掌握了60%的财富。根据美国税务局公布的数据,在美国收入最高的1%人群贡献了全美个人所得税的40%,前10%的高收入阶层,贡献了71%,而收入低于平均水平的50%人群,只缴纳了全美个人所得税总额的3%。这说明美国的个人所得税作为政府调节收入分配的主要手段,已经起到了作用。另外,根据世界银行同年公布的数据,我国1%的家庭掌握了全国41.4%的财富,而根据我国财政部2009年公布的数据,我国个人所得税的50%左右都由工薪阶层负担。由此可见,我国财富的分配和税收负担不对等。2011年9月,个人所得税中关于工薪所得的免征额从2000元提高到3500元以后,社会各界关于个人所得税的探讨和争论仍在继续,但讨论的重点已不再是免征额的问题,而是个人所得税制度应如何修改和完善才能最大限度地缩小日益扩大的贫富差距,促进社会公平。

## 一、文献综述

Robert Sarikas, Liu Xiaobing, Yin Zi 和 Arsen Djatej(2010)通过研究中美两国的个人所得税现状,认为我国个人所得税目前所存在的主要问题在于实际纳税人主要集中在工薪阶层,绝大部分富人因为逃避申报而免于交税。孙涛、徐向(2002)从生产力状况、所有制和经济体制三个方面对中美个人所得税进行比较,认为我国应充分发挥个人所得税的收入分配调节作用,提高个人所得税占税收收入的比重。吴桐(2009)通过对美国个人所得税费用扣除标准和我国现行个人所得税免征额进行比较与分析,认为我国的费用扣除缺乏弹性,应该增加费用扣除项目,并适时采用家庭联合申报制度。

以上研究成果对于我国个人所得税制的改革和完善,均具有一定的启发意义。然而他们的分析大多都是停留在理论层面缺乏说服力,政策建议也比较笼统缺乏针对性和可行性。本文从税收公平的角度,对中美两国个人所得税制度在征税范围、税率、费用扣除和纳税申报几个方面做深入的比较分析后,给出一些具有针对性的政策建议。

二、从公平角度对中美现行的个人所得税制度进行比较  
公平原则是制定税法时要遵循的重要原则之一,税收公

平原则是指国家征税要使各纳税人承受的负担与其经济状况相适应,并使各纳税人之间的负担水平保持均衡。税收公平包括横向公平和纵向公平两个方面。横向公平是指经济能力或纳税能力相同的人应当缴纳相同数额的税收,即应该以相同的课税标准对待经济条件相同的人;纵向公平是指经济能力或纳税能力不同的人应该缴纳不同的税收,即以不同的课税标准对待经济条件不同的人。

若想实现税收公平,充分发挥个人所得税的调节收入差距功能,国家在制定个人所得税的过程中应尽量做到以下几点:①普遍课税原则。课税要涵盖各类经济活动主体,体现税收的广泛性、平等性;②科学分类、统一税制。要合理区分各纳税主体的税收来源,对同类经济活动及其主体要实行统一规范的课税制度;③量能负担原则。既要科学设计税率的高低及结构,又要合理界定各纳税主体间的税收负担。

## (一)课税范围和税率的比较

1. 美国的课税范围包括劳动所得、资本所得、由他人处转移而来的所得和推定所得。具体纳税时视具体情况而定,包括但不限于以上所得,实行的是宽税基政策。美国个人所得税法的一个基本原则是“任何所得都是可税的”。在具体操作时,采用的是减法原则,就是将以上所有来源的所得,减去国内收入法典规定的不予列项目,然后再减去调整所得(符合规定的费用在计算调整后的毛所得时进行扣除的项目),得到调整后的毛所得。调整后的毛所得减去扣除项目和减免项目,就得到应纳税所得额,即税基。这种宽税基的纳税规定,可以全面了解个人收入、家庭收入,防止一些纳税人以非常规的收入方式偷税、漏税,但缺点是计算过于复杂。

在我国,对征税范围的规定采用的是列举法,即只对我国个税法中所列举的十一类项目的个人所得进行征税。这种方法优点是征收简便。但随着我国居民收入来源的多样性,这种列举的方式将相当一部分非货币收入排除在征税范围之外,如各种生活用品、购物券、免费午餐、免费公车、公费旅游以及低价购入公司住房等等。其不能全面衡量纳税人的真实纳税能力,会造成所得来源多、综合收入高的人不纳税或少交税,

而所得来源少、收入相对集中的人要多交税的现象。

2. 在美国,实行的是综合征收制,按年申报。即在准确计算纳税人收入的情况下,对包括劳动、资本所得、转移所得和推定所得在内的所有收入都适用6级超额累进税率,不论收入来源如何,收入低者少缴税,收入高者多缴税。

在我国实行的是分类征收制,不同的应税所得适用不同的税率。工资、薪金所得适用7级超额累进税率,个体工商户经营所得、对企事业单位的承包经营承租经营所得,适用5级超额累进税率,劳务报酬所得适用3级超额累进税率,资本所得、偶然所得和其他所得适用20%的比例税率。从税收公平的角度看,存在三个方面的缺点:

(1)工资、薪金所得和劳务报酬所得同属于劳动所得,唯一的区别就是前者是雇佣劳动所得,后者是非雇佣劳动所得,在我国要按照不同的税率和征收方式征税。如甲、乙二人,甲从事稳定的雇佣劳动,每月工资、薪金所得为6000元,需要缴纳的个人所得税为: $(6000-3500) \times 10\% - 105 = 145$ 元。乙从事不稳定的非雇佣劳动,每月劳务报酬所得也为6000元,需要为此缴纳的个人所得税为: $6000 \times (1-20\%) \times 20\% = 960$ 元。这违背了横向公平的税收原则。

(2)工薪所得和经营类所得也同属于劳动所得,在相同收入情况下,前者的税率要高于后者。如丙、丁二人,丙每月工资、薪金应纳税所得额为3500元,年应纳税所得额为42000元,每年应缴纳的个人所得税为: $(3500 \times 10\% - 105) \times 12 = 2940$ 元。丙生产经营所得全年应纳税所得额为42000元时,需缴纳的个人所得税为: $42000 \times 30\% - 4250 = 8350$ 元的个人所得税。这种税制设计,一方面造成了同类型、同数额的收入,不同的税收负担,另一方面增加了经营者的经营难度,降低了人们创业的热情。

(3)资本所得,适用20%的比例税率,缺乏累进性,对来自于资本所得的畸高收入起不到相应的抑制作用。据统计年鉴的数字显示,我国的财产性收入占个人年收入的比重从1990年的0.78%已经增加到2009年的21.5%,随着财产性收入占个人年收入比重的逐年增加,个人所得税的改革只盯住工薪收入的起征点,无法全面调节收入不平衡问题。

(4)纳税公平的前提是计算收入正确,如果按次纳税,一是造成许多临时性收入逃避个税,二是把诸如大学生暑假打工、作者稿酬等一些临时性劳务报酬计税,这样有失公允,极不合理。如A、B、C三人,A一次性获得劳务报酬6000元,需缴纳的个税为960元;B获得两次劳务报酬,分别为4000元一次、2000元一次,共计6000元,需缴纳的个税合计为880元;C获得三次劳务报酬,分别为3000元一次、2000元一次、1000元一次,共计6000元,需缴纳的个税合计为720元。同数额的总收入,获得的次数越多,缴纳的税收越小,这不但为逃避税收大开方便之门,也严重违背了税收的横向公平。

## (二)费用扣除标准的比较

1. 在美国,费用扣除额分为标准扣除和免税额。2010年单身标准扣除为5700美元,户主标准扣除为8400美元,夫妻合报(也可单独申报)标准扣除为11400美元,免税额为每

个家庭每个人3650美元,费用扣除额随着家庭人口的数量和组成不同而发生变化。美国贫困线是根据家庭人数和所在州来决定的,也因家庭人口数量和构成的不同而不同,这就使得每个家庭的费用扣除额都保持在贫困线左右,确保家庭负担不会因为人口的增多而增加。另外,65岁以上或是眼睛失明的纳税人再增加1400美元的标准减项;若孩子未满17周岁,则每个孩子有1000美元的抵税额。在具体的报税时,还有一些非常具有人性化的费用扣除,如子女教育投资、医疗费、看病的交通费用、为减轻过敏而购买的空调费用、戒酒戒毒的治疗费用、医疗上必需的减肥费用、配眼镜的费用、安装假牙或假肢等的费用、个人支出的培训费、购买书籍的费用、变换工作的搬家费用等等。

美国布什政府曾颁布法令降低高收入家庭的税率,同时为中低收入家庭减税,但因为中低收入家庭获得的减税利益不如富有家庭多,因此这项改革一直饱受批评。2011年,美国提出了新的个税改革方案,提高个人所得税的最高税率,加重富人的税收,同时为了不让低收入家庭因提高税率而收入减少,增加了低收入家庭的课税扣除。美国个人所得税制度的最大优点之一,就是减税天平一直向中低收入家庭倾斜,收入越低,家庭人口越多,得到的税收优惠越多。

2. 在我国,现行的贫困线标准为每人年收入1196元。当纳税人为单身时,工薪所得费用扣除额是家庭贫困线的35.12倍;当纳税人为夫妻二人、抚养1个孩子、奉养2位老人时,工薪所得费用扣除额是家庭贫困线的23.41倍。在这种考虑家庭人口的情况下,工薪所得费用扣除额和家庭贫困线的比就会随着家庭中参加工作的人数的减少,以及家庭总人数的增多而逐渐降低,税收负担越来越大。当夫妻二人只有一人工作、抚养1个孩子、奉养4位老人时,工薪所得费用扣除额和家庭贫困线的比就会为5.02倍。如果单从这个比例的数值来看,我国的情况似乎要比美国好很多,人数最多的家庭工薪所得费用扣除额仍是贫困线的数倍,但事实上,我国的贫困线标准远低于世界银行的每人每天1.25美元的贫困线标准,如果按照世界银行的贫困线标准,这个比例就会大幅度降低。

3. 当我国个人所得税工资、薪金所得免征额从2000元提高到3500元时,对按收入等级划分的城镇居民家庭可支配收入变化情况进行比较,可看出,此次免征额的提高已经将20%中等偏下户、20%中等收入户和20%中等偏上户排除在个人所得税的征收之外,在不同程度上减轻了他们的生活负担。10%高收入户和10%最高收入户也因免征额的提高而减轻了税负,但5%困难户、5%最低收入户和10%的低收入户却没有从此次个人所得税改革中得到任何好处,家庭可支配收入在改革前后没有任何变化,穷者虽然没有变得更穷,但因为高收入者的税收负担减轻,使得富者更富,贫富差距被进一步拉大了,如下页表所示。由于《中国统计年鉴》中所统计的分项目的居民收入没有按收入等级划分,但是在2009年的城镇居民收入中,工薪收入(12382.11元)占居民总收入(18858.09元)的65.66%,所以表中将居民收入全部作为工薪收入进行计算分析仍具有很强的合理性。

我国城镇居民家庭收入基本情况表

单位:元

项 目	按 收 入 等 级 分							
	困难户	最低收入户	低收入户	中等偏下户	中等收入户	中等偏上户	高收入户	最高收入户
	5%	5%	(10%)	(20%)	(20%)	(20%)	(10%)	(10%)
平均每户家庭人口(人)①	3.30	3.29	3.23	3.04	2.84	2.71	2.61	2.51
平均每户就业人口(人)②	1.22	1.32	1.46	1.53	1.49	1.49	1.51	1.55
平均每一就业者负担人数(包括就业者本人)(人)③	2.70	2.49	2.21	1.99	1.91	1.82	1.73	1.62
平均每人全部年收入(元)④	4 935.8	5 950.7	8 956.8	12 345.2	16 858.4	23 050.8	31 171.7	51 349.6
平均每户家庭全部年收入⑤=①×④	16 288.2	19 577.7	28 930.5	37 529.3	47 877.7	62 467.6	81 358.1	128 887.4
平均每个就业人口全部年收入⑥=⑤÷②	13 351.0	14 831.6	19 815.4	24 529.0	32 132.7	41 924.5	53 879.5	83 153.2
当免征额为2 000时,平均每个就业者应缴纳的个人所得税⑦	0.0	0.0	0.0	26.5	513.3	1 492.5	6 581.9	12 130.6
当免征额为2 000时,平均每个就业者可支配收入⑧=⑥-⑦	13 351.0	14 831.6	19 815.4	24 502.5	31 619.4	40 432.1	4 7297.6	71 022.5
当免征额为2 000时,平均每个家庭可支配收入⑨=②×⑧	16 288.2	19 577.7	28 930.5	37 488.8	47 113.0	60 243.8	71 419.4	110 084.9
当免征额为2 000时,平均每个就业者应缴纳的个人所得税⑩	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	356.4	2 855.3
当免征额为3 500时,平均每个就业者可支配收入⑪=⑥-⑩	13 351.0	14 831.6	19 815.4	24 529.0	32 132.7	41 924.5	53 523.2	80 297.9
当免征额为3 500,平均每个家庭可支配收入⑫=①×⑪	16 288.2	19 577.7	28 930.5	37 529.3	47 877.7	62 467.6	80 820.0	124 461.7

数据来源:根据《中国统计年鉴2010》上的数据计算整理而得。

### 三、研究结论

从税收公平的角度,对中美两国个人所得税的征税范围、税率、征税模式及费用扣除标准进行比较,得出以下结论:①我国的征税范围太窄,不符合普遍课税制原则,无法体现税收的广泛和平等。②分类征收制,会造成数额相同性质也相同的收入,仅仅因为收入形式的不同,纳税人就要承担不同的税收负担,不利于贯彻“多得多征、少得少征”的税收公平原则,甚至使公平收入分配程度恶化。③在考虑家庭状况的情况下,随着家庭中就业人数的减少和家庭人口的增多,税收负担越来越大。另外我国的个税免征额无论是从理论上还是从实践上来讲都没有太大的上调空间了,如果一味地提高免征额,减轻了一部分人的税收负担,却使得贫富差距的矛盾积累。

### 四、关于我国个人所得税制改革的建议

与美国历史较长、发展的较为完善的个人所得税制度相比,我国的个人所得税制度在对公平问题的考虑上存在诸多

问题。我国个人所得税可以在吸取美国个税发展过程中所积累的经验教训的基础上,立足我国国情,依据公平原则对我国个人所得税制进行全面性改革,充分发挥其调节功能,具体的改革构想如下:

1. 扩大税基,将一些导致收入差距拉大的非货币性收入纳入到征税范围中来,可通过源泉扣缴的方式进行征收。具体操作时,可通过立法减少日常生活和经营交易中的现金支付数额,扩大支票的流通范围,规范其使用方法。然后利用现在日益发达和普遍的计算机信息技术,通过税收系统和银行系统联网的方式对纳税人各项收入和支出进行监控。一方面可以缩小因非货币性收入所造成的收入差距的扩大,另一方面可以减少或者杜绝灰色收入和黑色收入。

2. 随着财产性收入占居民总收入的比例越来越高,其已成为拉大贫富差距的重要因素之一。针对此,资本所得应和工资薪金所得一样实行累进性征收,以缩小贫富差距并适当打击以财产买卖为主的投机活动。

3. 我国的发票制度现在仍不够健全,在计算工资、薪金所得的应纳税所得额时,尚不能对各类繁杂的生活费用实行逐一扣除。但我国现在仍然是家庭式养老,所以在制定费用扣除的时候需要考虑家庭负担,以家庭为单位进行纳税申报。另外,因我国特有的城乡二元体制,导致城市中的老人和农村中的老人在各项待遇上均存在明显的差别,所以在以家庭为单位进行申报时,应充分结合我国国情,不能采用一刀切的做法,只考虑家庭中的人口总数,否则仍然无法达到缩小收入差距的目的。具体实行时,应对家庭中老人

的年龄、有无退休工资以及退休工资的高低进行合理的区分。

4. 在提高免征额,减轻一部分人税收负担的时候,应对困难家庭和低收入家庭进行相应的补贴,如一些大额的医疗费用、教育费用和住房费用等,这样才不会因为高收入人群负担的减轻、可支配收入的增加而导致更大的贫富差距。

5. 对各项应税所得,应采用以源泉扣缴为主,然后个人按年进行申报,多退少补,对偷税漏税者给予严厉的惩罚。

### 主要参考文献

1. 胡怡建. 税收学. 上海: 格致出版社, 2008
2. 孙涛, 徐向. 中美个人所得税比较研究. 辽宁财专学报, 2002; 6
3. 吴桐. 中美个人所得税扣除标准的比较. 内蒙古科技与经济, 2009; 16
4. 郑春荣, 王清. 工资薪金所得的定义的中美比较. 社会科学家, 2011; 4