

· 理论综述 ·

个人所得税研究综述*

顾金龙

内容提要:长期以来美国个人所得税法不断调整,国外的经济和税收专家也发展了大量新的理论方法和研究视点来观察一系列税收政策问题,对它的实证分析也与之俱增,成果不断涌现。本文通过对他们的研究成果进行整理,以期能够给我国的个人所得税研究和改革提供新的思路和借鉴。

关键词:个人所得税 劳动供给 税负转变

一、美国 20 世纪 80 ~ 90 年代的税制改革

美国从 1861 年征收个人所得税到 1913 年最终确立个人所得税制度,其间经历了 52 年时间。20 世纪 70 年代的美国,财政收支不平衡,存在巨额财政赤字,而且呈不断增加的趋势,1983 年赤字占 GDP 的比重为 4.1%。在这个困境下,美国实施了刺激经济发展的税制改革政策。美国“80 年代的税制改革”主要是指 1981 年到 1989 年里根总统时期的税制改革。1981 年,里根总统上台后,面对长期的财政赤字和过重的税收负担,于 1981 年实施了以简化税制、扩大税基、降低税率为主要特征的“经济恢复税收法案”。但是“经济恢复税收法案”最终没有达到刺激经济增长、增加税收、平衡预算的目的,赤字进一步扩大,但也取得了低通胀、高增长的成绩。为了进一步扩大成果,在边际税率比较高的情况下,里根总统实施了综合性的税制改革。这个税制改革的核心内容就是“1986 年税制改革方案(TRA86)”。“TRA86”主要是以供给学派的税收理论为基础,用个人所得税双税率结构取代了以前 14 级的个人所得税税率档次,扩大了税基,并且提高了个人的免税额。这次税制改革的整体效应就是改变了个人所得税和公司所得税的税收结构。但是税制改革伴随着收入不公平的程度大幅度提高,即这次税制改革使富有者以牺牲欠富有者、至少是以相对欠富有者为代价而受益;或者说使低收入的个人变

得更穷,而使高收入者更加富有。

1993 年克林顿总统执政后,创造了美国经济连续十年增长的奇迹,实现了高增长、低通胀、低失业,财政赤字逐年减少,一度还实现了收支平衡。又将最高税率从 31% 提高到 39.6%,税率档次也增加到了 5 档。小布什总统上台后,又按照减税的思路进行了税制改革。2001 年 5 月 26 日美国国会通过了被布什称为“对付经济下滑的保险政策”的减税法案,宣布在未来 10 年内美国将减税 1.35 万亿美元。其主要内容有:(1)降低个人所得税税率。到 2006 年,个人所得税的最高税率将从 39.6% 降到 35%,36%、31%、28% 三档税率也分别降低 3 个百分点。此外,每个纳税人每年可以得到最高 300 美元的退税,一个单亲家庭可以得到 500 美元的退税,双亲家庭则可以得到最高 600 美元的退税。(2)个人用于教育支出的税前扣除最低限额从 5000 美元调整到 2000 美元,取消了以前对学生贷款利息税前扣除的限制,增加了可获得税收优惠的教育储蓄账户的限额,由 500 美元增加到 2000 美元。此次减税计划也是美国近 20 年来最为庞大的减税计划。美国联邦所得税从诞生至今发展迅速,从一个次要的税种已经变为了联邦政府收入的主要来源。以 2005 为例,联邦个人所得税 9669 亿美元,占预算内和预算外收入总额 21776 亿美元的 44.40%。可见,个人所得税在美国经济社会中占有很重要的地位。美国政府每一次的税制改革也主要是围绕联邦所得税进行的。

* 本文为国家社会科学基金项目“西北少数民族地区建设社会主义新农村(牧区)问题研究”的阶段性成果(基金编号 06XMZ024)。

二、美国 20 世纪 90 年代以来个人所得税法不断调整和改革后的实证研究成果

面对美国在 1993 和 1997 年实施的个人所得税法改革,国外的经济和税收专家发展了新的理论方法和视点来观察一系列税收政策问题,并且提供了大量证据来说明税收是如何影响家庭决策(例如劳动力供给、慈善捐款和一系列其他行为)的。下面是近年来的一些最新的研究结果。

1. 个人所得税对投资于基金行为的影响。401(k)是指美国的 401(k)养老计划,即根据 1978 年美国国内税法(Internal Revenue Code)个人免税退休投资账户 401(k)条款的规定所确立的一种雇主发起养老计划(Employer-sponsored pension plan)。美国国内税法规定,企业员工向 401(k)账户的缴款在规定限额内可在税前扣除,享受延迟纳税待遇。此外,401(k)账户中的投资收益可以累积投资,在最终提取之前不征收资本利得税。只有当员工因退休或其他原因开始从 401(k)账户提取款项时才需要就上述缴款及收益交纳相应的资本利得税和个人所得税。

2. 个人所得税怎样影响劳动供给。Engen 和 Skinner(1996)发现,对于 20 岁到 60 岁的男性来说,净工资变化对工作时数影响的绝对值很小,在统计上没有显著的意义,弹性估计值在 0 到 0.1 之间;Eissa(1995)分析了高收入已婚妇女在“1986 年税制改革方案(TRA86)”前后的劳动供给,并得出结论:已婚妇女的工作时间和劳动力参与决策,对净工资的变化十分敏感,劳动供给弹性为 0.8 左右;大约有一半的反应来自更多的已婚妇女成为劳动力,另一半来自曾是劳动力的人工作更多的时间。Slemrod, Joel.(2001)通过允许个人改变他们的劳动供给和规避努力来影响税收改变,归纳了税收影响“劳动—闲暇选择”的标准模型。税收的收入效应和替代效应依赖于偏好和规避技术,除非一个人能够区别可观察的规避成本的决定因素,计量经济分析通常也不能独立地识别这两种效应。他估量出随着实际收入的提高,规避成本会大幅度下降。在一个极端情况中,不考虑偏好时税收对劳动供给没有补偿效应,规避成本仅仅依赖于申报收入。税收影响“劳动—闲暇选择”的标准模型对于税收改革提供了一个概念上的结构来评估达到什么程度以及在什么情况下,规避会减轻实际的替代效应。

3. 个人税负向公司税负转变。从消费上说,个

人税负转向公司会导致个人可支配收入的增加,从而增加消费支出。但是却会在投资方面起抑制作用,因为公司税负的会增加减少“流动资金(cash flow)”,即税后收入减去折旧保留。Roger H. Gordon 和 Joel B. Slemrod(2000)认为最近数十年来,出现了两个最著名的现象,那就是个人所得税和公司盈利能力的不断下降。他们研究了这两个趋势,认为所得从公司所得税税基移动到个人所得税税基,通常是由个人所得税税率和公司所得税税率之间下降的差异所引起。他们提出证据认为,实际上自从 1965 年开始就已经发生所得移动。通过时间序列回归分析,揭示了相对于个人所得税税率,公司所得税税率增加了,这导致了申报的个人收入增加了,也导致了申报的公司所得税下降了。可以说所得移动的潜在重要性不仅仅是效率而且是税制结构改变的分配结果。

4. 发生通货膨胀时,“所得等级攀升(bracket creep)”对纳税人的影响。如果发生通货膨胀时,价格和所得提高,而美元价值保持不变,纳税人的所得就会被划入较高的税收等级,即使实际所得没有增加,其有效税率也会提高,这种有效税率的提高被称为“所得等级攀升”(bracket creep)。Saez, Emmanuel(2003)使用了“所得等级攀升”进行个人所得收入的典型调查,在税率改变时对收入灵敏度进行了估计。从 1979~1981 年,通货膨胀是比较高的(大约 10%),美国所得税计划在税法条款上是固定的。靠近一个税收等级顶端的纳税人更可能爬升到一个较高的等级,并因而在以后的年份中边际税率上的增加超过了其他的纳税人,他通过比较在收入变化上的差异,估计了接近于一个税收等级顶端的纳税人与其他纳税人之间的补偿弹性。

5. 按照劳动时间来衡量税收和劳动力供给的联系。Joel Slemrod(2000)认为根本性的税制改革,对高收入个人征税多少和怎样征税是最近出现的核心问题,并且得出结论:产生收入和财富的过程中,大量的个人经济活动有积极的(或负的)外部性。对富人征税多少和怎样征税也依赖于富人面临征税时将做出怎样的反应,从而导致为了避税富人追求最小的社会生产活动。Robert A. Moffitt 和 Mark Wilhelm(2000)检查了 1996 年税制改革法案对富人劳动供给的效应,这个法案在富人的边际税率上的降低超过了其他纳税人,通过使用具有多种识别变量的工具变量法,发现高收入人群的工作时间本质上对税收降低没有反应,没有发现这些人的小时工

资率在这个时期增加了。

6. 不同类型资本收益的税收待遇差别如何影响家庭证券投资结构。James M. Poterba 和 Andrew A. Samwick(2003)探究了家庭的边际所得税税率、家庭拥有资产的估价、这些资产与有价证券份额之间的关系。他们分析了1983、1989、1992和1995年消费融资的调查数据,并且发明了一个新的算法。实验结论提出,一个家庭的边际税率对它的资产配置决策有重要影响。一个家庭占有便利纳税资产的概率是与普通所得的税率强相关的。另外,延迟纳税账户(例如401(k)计划和个人退休金账户)的投资数量,是家庭边际税率的一个递增函数,持有的公司股票和免税债券也是家庭边际税率的递增函数。当家庭的边际税率增加时,持有很重税负的资产,随着财富的份额而下降。James M. Poterba(2001)对税收怎样影响家庭资产组合结构做了全面的评述,概括了可能被税收制度影响的资产组合行为的六个方面。这些方面是资产选择、资产配置、借款、资产定位在应纳税和延迟纳税的账户、资产流转以及是否直接地持有资产或者通过金融中介机构持有资产。James M. Poterba 和 Andrew A. Samwick,总结了当前税收怎样影响家庭决策的研究情况,讨论了证券结构和资产交易长期存在的问题,并得出结论:税收对承担风险的资产种类以及家庭资产组合的结构有系统性的影响。

7. 劳动收入所得税抵免(Earned Income Tax Credit, 以下简称为 EITC)的研究正在成为研究的一个重点领域。劳动收入所得税抵免是一种具有工作激励效应的福利计划,从1987年开始,EITC成为美国联邦政府反贫困战略的一个中心部分。EITC在工资收入较低时,福利收入以一定比例随着工资上升而上升,而当工资收入大于一定程度时,福利收入随着工资收入的上升以一定的比例下降。这样,有利于激励人们参加工作。

(1) Jeffrey B. Liebman 指出,EITC的两个关键特点是,首先,具有特殊的预算约束:如果不工作,则无法获得任何福利补贴,福利补贴的数额具有上限,达到这一上限之前,补贴额随着工资上升;达到这一上限之后,补贴额随着工资上升而下降。其次,EITC是通过税收系统来管理的,因此管理成本较低,覆盖率较高,但是滥用的问题比较严重。Liebman比较了传统的福利系统和EITC其关于管理成本占总福利总支出的比例,传统福利体系为16%,EITC为3%;关于覆盖率(符合条件的纳税人获得的福利

收入占总福利支出的比例),传统福利体系为75%,EITC为80%;关于滥用比例(过度支出的金额占总福利支出的比例),传统福利体系为6%,EITC为32%。

(2) Nada Eissa 和 Jeffrey B. Liebman(1996)研究了“1986年税制改革方案(TRA86)”以来EITC对劳动力参与和工作时间的影响。比较了有孩子的单身母亲与没有孩子的单身母亲在劳动力供给上的变化,在1984~1986年和1988~1989年间,有孩子的单身母亲相对于没有孩子的单身母亲其劳动力参与在73.1%的基础上增加了1.4个百分点;但没有发现EITC对有孩子的单身母亲的工作时间的效应,EITC对工作激励几乎没有什么扭曲。

(3)在1997年纳税年度,超过1800万的纳税人按计划接收到EITC,联邦政府的总成本是250亿美元,因EITC是可偿还的,所以超过家庭纳税义务的税收抵免的任何数量都被以现金的形式归还。税收抵免的鼓吹者主张这个再分配伴随着劳动供给的较小扭曲,超过了被其他福利制度的因素所引起的扭曲,这个流行的观点是税收抵免不可能在已婚夫妇之间拥有。Nada Eissa 和 Hilary Hoynes(1998)经过研究认为,主要的挣钱人(代表性地是男人)对EITC将增加劳动力参与,但是次要的挣钱人将对EITC做出降低劳动力参与的反应。

(4)在1984~1996年间,福利和税收政策戏剧性地发生了改变,福利救济金被削减了,EITC被扩大了,对于工作的穷人的医疗补助被扩大了,培训项目被更改,补贴或者免费的儿童保育也被扩大了。许多改变的项目被用来鼓励低收入的妇女参加工作。在这个时期里,单身母亲的就业和工作时间空前地增加了,特别是那些有孩子的单身母亲更是如此。Meyer, Bruce 和 Dan Rosenbaum(2001)经过研究发现,由于EITC的出现,单身母亲的劳动有较大幅度的增加,同时伴随着福利有较小比例的下降;也发现了这些政策的大部分结果是增加了工作时间。结论显示,通过税收和福利制度的财政激励已经对单身母亲的劳动供给产生了替代效应。

(5)自从1975年开始,EITC已经成长为最大的美国联邦基金资助的家计调查式现金援助计划,如果政府的目标是鼓励穷人参加工作,那么采用EITC而不是其他反贫困计划就有理论的依据。V. Joseph Hotz, John Karl Scholz对EITC的规则、目标、增长和范围做了一个广泛的项目统计,提供了1986、1990和1993年EITC扩大对劳动力参与和工

作时间的效应一致性的证据,发现 EITC 肯定影响劳动力参与,也发现 EITC 对工作时间有小的负效应。

三、美国税制改革理论研究对我国的启示

20 世纪 90 年代,美国的国民净储蓄率仅为 2% 左右,而我国的居民储蓄率远远超过了美国,而且目前主要投资于住房和股票上,投资方式比较单一,在目前没有比较完备的社会养老保障体系的情况下,一旦遭遇房地产泡沫和股灾,那么我国城乡居民的养老将带来危机。20 世纪 90 年代中期以来,中国劳动力市场就业压力日趋加重,劳动参与率出现降低趋势,“劳动—闲暇选择”的标准模型在我国目前劳动力供给大于需求的情况下有一定的现实意义。我国个人所得税税率累进程度较高,但并没有起到减缓社会劳动供给、诱导富人多消费一些闲暇、让渡部分工作机会的作用。个人所得税税率和公司所得税税率应该注意比较其均衡,否则很容易造成所得转移和税收流失。实行税收指数化政策,即根据物价变动状况,定期调整扣除数额,从而消除物价指数变动对纳税人税收负担的影响,保证税收负担水平相对稳定;在适度提高起征点的同时,减少级次、扩大级距并降低税率,对月收入并不是很高的一定区间内的居民应采取低税率政策,特别是工资薪金应纳税所得额在 10 万元以上部分适用税率为 45%,实际上每月应纳税所得额高于 10 万元的人凤毛麟角,由此征收的税款比重极低,没有实际意义,建议降低边际税率;税务部门要将大部分精力放在审计高收入者的纳税情况上,加大对偷逃个人所得税的打击力度,提高纳税人偷逃税款的不服从成本。面对我国目前失业人数增加,特别是在非熟练工人中存在着较高失业率的状况下,可以考虑通过减轻低收入家庭税收负担的 EITC,作为帮助贫困人口脱贫的手段以减缓其贫困程度。EITC 能够在不干预劳动力市场的同时补贴低收入者,将比最低工资法更有效率。我国从 1999 年 11 月起开始恢复征收储蓄利息税,初衷是扩大内需,期望把高额居民储蓄这只“笼中虎”赶出来,但征收后居民储蓄非但不减反而激增,2006 年居民储蓄余额已达 14 万亿元,利息税的征收并没有实现控制储蓄率增长的目标,而且

对已经征收所得税的收入再征收利息税是重复征税。从美国税制改革的历史经验和研究结果来看,税制改革的内容和方向并没有一定之规,应当根据我国的实际情况选择自己的改革内容,或根据当时的社会经济状况临时调整改革的方向。

参考文献:

- 焦建国,2002:《当今世界个人所得税改革趋势》,《中华工商时报》,2月21日。
- [英]锡德里克·桑福德,2001:《成功税制改革的经验与问题第一卷——成功的税制改革》中文版,张文春、匡小平译,中国人民大学出版社,第119~153页。
- Blumenthal, M., C. Christian & J. Slemrod(2001), "Do normative appeals affect tax compliance? Evidence from a controlled experiment in Minnesota", *National Tax Journal* 54 (1):125-136.
- Chan, L. K. C., Hsiu-Lang Chen & J. Lakonishok(2002), "On mutual fund investment styles", *Review of Financial Studies* 15(5):1407-1437.
- Gordon, R. H. & J. B. Slemrod(2000), "Are real responses to taxes simply income shifting between corporate and personal tax bases?" in J. B.
- Slemrod (ed.), *Does Atlas Shrug? The Economics Consequences of Taxing the Rich*. New York: Russell Sage/Harvard University Press.
- Moffitt, R. A. & M. Wilhelm(2000), "Taxation and the labor supply: Decisions of the affluent", in J. B. Slemrod (ed.), *Does Atlas Shrug? The Economics Consequences of Taxing the Rich*. New York: Russell Sage/Harvard University Press.
- Poterba, J. M. & A. A. Samwick(2003), "Taxation and household portfolio composition: US evidence from the 1980s and 1990s", *Journal of Public Economics* 87(1):5-38.
- Saez, E. (2003), "The effect of marginal tax rates on income: A panel study of bracket creep", *Journal of Public Economics* 87(5-6):1231-1258.
- Slemrod, J. (2000), "The Economics of taxing the rich", in J. B. Slemrod(ed.), *Does Atlas Shrug? The Economics Consequences of Taxing the Rich*. New York: Russell Sage/Harvard University Press.
- Slemrod, J. (2001), "A general model of the behavioral response to taxation", *International Tax and Public Finance* 8 (2):119-128.

(作者单位:南京人口学院人口经济系)

(责任编辑:香伶)