

[经济·社会]

美国个人所得税征收的志愿者服务制度及对我国的启示

韩丽荣¹ 马嫫霖²

(1. 吉林大学 商学院, 吉林 长春 130012; 2. 美国印第安纳大学 公共环境事务学院, 印第安纳 布鲁明顿 47408)

[关键词] 美国个人所得税; 税收征管; 志愿者服务

[摘要] 为了满足征税需要, 降低征税成本, 美国政府机构国内税务局(IRS)和非营利组织联合之路(UW)合作实行了志愿者服务制度。这一制度给对我国税制的完善带来了重要的启示, 即, 征税制度的完善需要相应的配套制度, 合理利用临时的志愿者公共组织可以极大地降低征税成本, 加强非营利组织的建设可以为征税工作做出更好的服务。

[作者简介] 韩丽荣, 博士, 教授, 博士生导师, 从事审计与税收研究。

[中图分类号] F810.42 [文献标识码] A [文章编号] 1009-9506(2016)03-0058-06

美国的个人所得税征收为了体现税收公平、税收累进和婚姻中性等原则, 设计了复杂的税制。这一税制的实施要靠强有力的征收管理才能实现, 在征收管理中, 如何提高效率、降低征税成本是关键的问题。我国很多学者讨论了美国税制的优点及其对我国的启示^①, 还有学者总结了美国个人所得税征收管理方面的经验, 包括建立严密的收入监控体系, 广泛推行双向申报制度, 实行严密的交叉稽核措施, 建立有效的处罚与约束机制^②, 完善税务机构设置, 增强纳税服务意识, 规范税务代理行为, 拓宽纳税服务范围; 明确自行申报和代扣代缴的范围, 加强账户管理和信息化建设, 涉税处罚方式多样化等^③。

然而这些研究还很少涉及美国在征收个人所得税时的一个重要经验, 即在个人所得税征收期间的志愿者服务制度。美国的个人所得税涉及人数众多, 据美国政府机构国内税务局(IRS)2012年统计, 约有1.45亿美国人申报了2011年度的个人所得税^④。按2011年全美3.15亿人口^⑤计算, 约46%的美国公民缴纳了个人所得税。另外个人所得税缴税时间集中, 呈现出季节性的特点, 在缴税季节, 需要大量的办税人员, 而缴税季节过后, 这种需要就会消失。如果政府雇用大量的公务人员, 必然会带来巨额的征税成

① 参见: 何俊雄. 美国的个人所得税制度[J]. 涉外税务, 1993(5): 23-26; 潘晓璐. 公平视角下美国个人所得税制度的借鉴[J]. 金融与经济, 2010(3): 69-72; 马君, 詹卉. 美国个人所得税课税单位的演变及其对我国的启示[J]. 税务研究, 2010(1): 94-97; 王德祥, 刘中虎. 美国的个人所得税制度及其启示[J]. 世界经济研究, 2011(2): 65-68; 刘玉香, 雷良海. 公平视角下中美个人所得税制度比较研究[J]. 财会月刊, 2012(5): 77-79; 吴彤琚. 中美个人所得税制度社会效应的比较与启示[J]. 会计之友, 2012(12): 77-80; 隋毅, 黄凤羽. 中美个人所得税制的比较与借鉴[J]. 国家行政学院学报, 2013(2): 123-127.

② 汪昊, 许军. 美国个人所得税征管制度的特点[J]. 涉外税务, 2007(12): 32-35.

③ 董锦治, 李星. 借鉴美国经验 完善我国个人所得税征管[J]. 涉外税务, 2012(2): 30-34.

④ <http://www.irs.gov/uac/SOI-Tax-Stats-Individual-Income-Tax>Returns,-Line-Item-Estimates>.

⑤ <http://www.census.gov/popclock/>.

本。为了解决这一问题,美国实行了个人所得税征收期间的志愿者服务制度,这一制度既满足了政府对办税人员的临时需要,又节约了征税成本,使得政府在少花钱或不花钱的条件下依然能够提供征税的公共服务。我国的个人所得税改革也在向着更加公平的方面发展,实行更加复杂的税制是一种必然的选择,如何解决税收公平与降低征税成本的关系将是我们未来面临的重要课题。除了借鉴美国在个人所得税征管过程中的其他经验,志愿者服务制度也是我们应借鉴的一项重要的制度安排。

本文首先阐述美国个人所得税制的特点,然后介绍个人所得税征收管理中的志愿者服务制度,最后重点阐述这一制度对我国的启示。

一、美国个人所得税制的特点

美国的个人所得税制于 1913 年正式确立,其后,个人所得税在美国的财政收入中占有重要的地位。2014 年,在联邦税收收入中个人所得税占全部收入的 57% 左右^①。个人所得税在为国家提供财政收入的同时又具有调节个人收入、实现社会公平等作用,个人所得税的征收一般遵循税收公平、税收累进、婚姻中性等原则。税收公平是指纳税人应公平地承担税收负担,具有相同经济能力的人应该承担相同的税负,具有不同经济能力的人应该按其经济能力的差异承担不同的税收负担;税收累进是指税收收入应随着个人经济能力的提高而呈现递增的趋势;婚姻中性是指个人承担的税收负担不应该因为婚姻状况不同而不同。但在实践中,要同时满足上述三项原则是很难做到的。美国的个人所得税制几经变革,试图趋近三项基本原则的要求,结果税制变得十分复杂,呈现出以下几方面的特点。

一是课税对象的复杂性。为了体现税收原则,美国目前设计了两类五种课税对象,将课税对象分为已婚人和未婚人,在已婚人中又分为夫妻联合纳税和各自单独纳税;在未婚人中,又分为单身、户主、鳏寡人士三种类型。纳税人需要根据自己的实际情况报税,力图实现税收的公平与婚姻中性等原则。对不同的课税对象,实行不同的税率和扣除额等,一般来说夫妻联合纳税和户主纳税是对报税人最有利的状态,能拿到更多的减免和优惠政策。

二是应纳税额计算的复杂性。主要体现在应纳税所得额计算的复杂性。目前对绝大部分个人所得税实行综合计征,应纳税所得额的计算主要分为三个步骤来完成。第一步:纳税人一年内的全部收入减去免税的收入项目,计算出毛所得;第二步:毛所得减去调整项目得出调整后的毛所得;第三步:调整后的毛所得减去标准扣除额(或分项扣除额)再减去个人宽免额计算出应纳税所得额。应纳税所得额计算出来后,用这一数额乘以适用的税率算出初算税额,这一初算税额并不是最后的实际应纳税额,还要再减去税收抵免款项,这样才能计算出最后的应缴税额或是应退税额。以上计算过程的每一个步骤都比较复杂,如全部收入是指纳税人在一个年度内从各种渠道所取得的收入总和,包括劳动收入、资本收入、由他人处转移而来的收入和推定收入等,费用扣除额分为标准扣除额和分项扣除额,不同的人可按对自己有利的方式选择扣除标准。2014 年单身(或夫妻分别报税)标准扣除额为 6 200 美元,户主标准扣除额为 9 100 美元,夫妻合报(或鳏寡人士)标准扣除额为 12 400 美元。免税额为每个家庭每个人 3 950 美元^②。

三是税收征收管理的复杂性。美国的个人所得税纳税人要向联邦和地方政府分别报税,在税收征管中实行源泉扣缴、日常预缴和年度综合申报等形式。申报的主体有纳税人和扣缴义务人,实行双向申报制度。雇主在支付收入时必须履行源泉扣缴义务,主要对工薪所得、股息和利息等所得实行代扣代缴,对于没有扣缴义务人的所得,纳税人应自行估算,并分四期预缴应纳税额,年度终了,所有纳税人必须对年度内

^① http://www.usgovernmentrevenue.com/breakdown_2014USrt_16rs1n.

^② <http://www.irs.gov/publications/p17/ch03.html>.

的所得进行综合申报,实行多退少补。为了保证所得税能够按时足额征收,美国建立了严密的收入监控体系,实行了严格的交叉稽核等措施,并对偷逃税款者实施严厉的制裁。

二、美国个人所得税征收管理中的志愿者服务制度

由于美国个人所得税制十分复杂,涉及的纳税人广泛且情况差别很大,在个人所得税的纳税季节(每年1月1日到4月15日为纳税申报时间),政府需要大量的工作人员。为了解决临时工作人员的需要,美国政府与非营利组织机构联合之路(United Way)合作实行了志愿者服务制度^①。

美国在每年征税季节之前就开始招募志愿者,志愿者主要来自于各高校在校的本科生和研究生,学生的专业并没有严格的限制,主要由商学、经济学、公共管理、法律等专业的学生参与。志愿者在工作期间并不会获得劳务收入以及其他的任何补贴,费用完全自行承担。尽管如此,学生们参加征税志愿者的活动还是十分踊跃。在对志愿者并不付给任何报酬的条件下,如何保证学生参与的积极性是一个重要的问题。为了解决这一问题,各高校与政府部门相配合实行实习课时制,也就是说在学校课程的设计上,就有对学生必须参加实习活动的要求,实习要达到一定的时间,学校根据实习机构正式的录用和考核文件给出相应的学分,这样,学生就有很高的积极性报名参加实习活动。尽管有很多能够获得报酬的实习机会,但是税务实习仍然具有很强的吸引力,一方面,参加征税志愿者服务工作能够满足学校对实习课程的要求;另一方面,相较于其他的实习活动,征税服务有利于学生更深入地接触美国社会,了解各阶层、特别是低收入者的工作和生活状况,增长工作经验和技能。另外,美国学生就业竞争压力大,好的实习经验是就业的一项重要保证,税务实习是一项能够给学生提供增长能力和技能的优质实习机会,即使得不到报酬和学分,学生们参与的积极性也是很高的。许多学校的课程安排也很合理,使学生有足够的时间参加税务实习活动。

如何保证志愿者的专业能力和职业道德也是征税志愿者服务制度的一个重要问题。由于美国的个人所得税制较为复杂,志愿者没有经过专门的学习、培训以及督导是难以胜任志愿工作的。为了保证志愿者服务的质量,美国政府和非营利组织设计了一整套合理的机制。首先,对报名者进行初选,这一过程通过面试来完成,通过面试淘汰一些学生,剩下的学生进入下一轮的学习过程。其次,按照事先编制好的培训教材,在网上提供标准化的课程,让学生采用自学的方式学习,分为初级课程和高级课程两个层次,初次参加者学习初级课程,一般是30个单元的内容;课程的内容实践性很强,主要是通过实际征税过程中的各种案例进行教学,学习期间,税务部门还提供一些专门的辅导答疑;接着,学生可以在学习结束后直接在网上参加考试,100分的题目得到80分以上才算通过,考试一般有两次机会。最后,经过系统的学习和考试合格以后,学生可以获得办税员的资格证书,经过再次岗前培训后就可以开始正式工作。资格证书分为初级和高级两个层次,已经获得初级资格证书并参加过征税工作的学生可以参加高级课程的学习,获取高级资格证书。获得初级资格证书的学生可以办理一些相对简单的业务,复杂的业务只有获得高级资格证书的学生才能办理。

为了保证工作质量以及保护客户的隐私,征税工作分组进行。一个小组由两个人组成,一位是办税者,一位是监督者,一位纳税人的资料只有两个人知道,办税者直接面对纳税人,监督者在后台进行严格的复核、指导和监督。一般情况下,志愿者是直接的办税者,监督者则由政府正式员工担任。初次参加服务的志愿者由于工作经验缺乏,监督者给予了有效的指导和帮助。为了保护纳税人的个人隐私,征税人员在整个业务办理完成后,要销毁有关的业务文件。

^① 本文作者之一马嫒霖参加了美国印第安纳州2014年和2015年的征税志愿者服务工作,这部分内容是根据她的亲身经历总结而成的。

三、美国个人所得税征收的志愿者服务制度对我国的启示

志愿者服务制度体现了制度间的相互关联和相互依赖。我国目前的个人所得税制还存在着一些问题,张海霞指出我国居民收入总体性差距、城乡居民收入差距、地区间差距、行业间差距呈现逐渐扩大的趋势,这一现象的出现与个人所得税未能充分发挥调节居民收入分配的作用密切相关,个人所得税课税模式欠公平,税基过窄,费用扣除标准不科学,税率设计不尽合理、税收征管存在漏洞等^①。为了使税收向更加公平、合理的方向发展,今后我国将会设计出更加复杂的税制,以有效发挥税收的调节作用。然而,复杂的个人所得税税制需要相关的征收管理等制度予以配合,如果没有有效的征收管理制度,再好的税制设计也将是一句空话。孙继辉指出目前我国个人所得税征收难度很大,税收流失严重。为做到应收尽收,应加强宣传,提高市民的纳税意识,提高征管能力^②。征收管理制度的完善同样也需要相应的配套制度,美国税收征管中的志愿者服务制度就是与之配套的制度安排之一,体现了制度间的相互关联和相互依赖。

一项制度的实施并不是孤立的,必须与其他制度安排相关联,制度具有互补性和整体性的特点,制度之间存在着相互依赖的关系。青木昌彦将制度解释为关于博弈重复进行的主要方式的自我维系系统^③,博弈在不同的域之间具有共时关联和历时关联^④,只有相互一致和相互支持的制度安排才是富有生命力和可维系的,否则,精心设计的制度很可能高度不稳定^⑤。美国设计了十分复杂的个人所得税税制,这一制度的实施需要其他一系列制度与之“耦合”和匹配,志愿者服务制度就是与之配套的制度安排之一,由于存在着税收征管中的志愿者服务制度以及其他一系列配套制度,才使得复杂的个人所得税制度得以实施。

我国已经对个人所得税制的改革酝酿很久,但迟迟没能改变,原因就在于相互依赖的制度之间具有稳固而连贯的整体性安排。正如青木昌彦所言:即使一直存在要求改进的渐进努力,帕累托次优的整体性制度安排因各制度元素的互补性仍将呈现耐久性和稳固性^⑥,制度之间具有相互依赖的互补性^⑦。因此,改革一项制度,一定要从整体上进行系统化的设计,不仅要改变一个单项的制度,还要设计和实施一系列的其他的制度安排与之相配套和协调。为了能够实施更加公平合理的个人所得税制度,我们除了要加强信息化建设、增加纳税人的纳税意识、加强税务代理等工作外,还应学习美国的志愿者服务制度。

志愿者服务制度给我们提供了降低征税成本的新思路。税务工作承担着为国家提供财政收入的重要任务,然而在征税的过程中,必然要付出很多人力、物力和财力,形成征税成本。特别是税制越复杂,征税成本会越高。降低征税成本,提高征税效率是公共管理和公共服务的重要课题。我国很多学者探讨了降低征税成本的问题,任寿根从征税成本领先性假设出发探讨了中国税务组织结构的优化问题^⑧;王奉炜将征税成本划分为征税过程中的成本和使逃税(缺口)最小化的成本两部分,提出了日常征税成本率和缺口征税成本率两个指标,认为一个好的税收制度,一个完善严密的征管机制,应体现为日常征税成本率低和缺口征税成本率高^⑨;王奉炜又对征税成本问题进行了进一步的实证检验^⑩。然而这些研究大多从税务机

① 张海霞.论我国个人所得税制度改革与完善——基于居民收入公平分配视角[J].学术交流,2013(4):83—86.

② 孙继辉.个人所得税征管中存在的问题及对策——以哈尔滨市为例[J].学术交流,2006(11):124—126.

③ 青木昌彦.比较制度分析[M].上海:上海远东出版社,2001:11.

④ 青木昌彦.比较制度分析[M].上海:上海远东出版社,2001:211.

⑤ 青木昌彦.比较制度分析[M].上海:上海远东出版社,2001:19.

⑥ 青木昌彦.比较制度分析[M].上海:上海远东出版社,2001:212.

⑦ 青木昌彦.比较制度分析[M].上海:上海远东出版社,2001:229.

⑧ 任寿根.征税成本领先性假设与中国税务组织结构优化——兼析中国国税、地税机构是否存在合并趋势[J].经济研究,2003(2):27—54.

⑨ 王奉炜.征税成本分析方法和降低途径的探讨[J].税务研究,2005(2):57—60.

⑩ 王奉炜.征税成本问题探讨与实证检验[J].税务研究,2008(3):82—83.

关本身的角度分析降低征税成本的方法,并未将视野拓展到其他的领域和组织。

征税工作既是国家的职责,也是全体社会成员的公共事务,公共事务可以通过公共的力量来完成。征税工作既可以由正规的国家公务人员来完成,也可以组织临时的公共组织来实现。临时的志愿者公共组织只要设计合理,组织得当,同样可以完成公共事务职责,并且可以是无成本或低成本来完成工作。美国个人所得税征管的志愿者服务制度正是政府和非营利组织合作的结果,通过非营利组织招募志愿者,由广大的志愿者免费提供了大量初级的征税工作,减轻了税务机关的压力,提高了征税的效率,大大节约了征税成本。美国个人所得税征管的志愿者服务制度给我们提供了降低征税成本的新思路,值得我们借鉴,国家也可以通过组织志愿者队伍在未来的个人所得税征收过程中实现降低征税成本的目标。

志愿者服务制度的建立仍需要相关的制度安排来实现。要保证志愿者服务的质量,应该建立一整套招聘、学习、考试、培训及督导制度。美国税收征管的志愿者服务制度也在这方面给我们提供了有益的借鉴。个人所得税征管中的志愿者来自高校的在校学生,他们临时参加征税工作,缺少税收方面的工作经验,如果没有系统化的培训、督导等完善的管理制度就很难保证工作质量。特别是个人所得税直接涉及广大社会成员的切身利益,如果发生差错,不仅会造成纳税人或政府的损失,还使得税收的基本原则得不到贯彻落实,甚至可能造成社会矛盾,导致社会动荡。如果我国今后建立了个人所得税征收的志愿者服务制度,也可以借鉴美国的成功经验,设计和实施相应的招聘、学习、考试、培训及督导制度,以保证志愿者服务的质量。

征税志愿者服务制度还需要高校相关配套制度的支持才能得以实现。美国的征税志愿者队伍来自于各个高等院校,高等院校在教学计划中设计了实习学分制度,并能保证学生参加社会实践活动的充足时间。在这一活动中,高校和政府密切配合,既保证了政府对志愿者的需要,同时又为学生提供了生动活泼的实践课堂,充分发挥了社会教学资源,让学生在实战中学习专业知识,掌握专业技能。学生通过这样的实践,虽然没有取得货币收入,但他们得到了锻炼,收获了学分。因此志愿者服务制度对政府、学校和学生是多方共赢的一项制度,这一点对我们也有很大的启示。目前我国高校本科生的教学计划一般都有对实习的要求,配备了相应的学分,实行征税志愿者服务制度总体而言是可行的,能够得到高校的支持和配合,学生也会积极加入到这一项目中来。但高校在实习制度上需要进一步完善,比如,实习一般安排在4年级的最后一个学期,从每年的3月份到6月份,而这一阶段与征税的时间并不完全匹配,另外,一般只有毕业班的学生才有实习的安排,非毕业班的学生要参加实习项目有一定的困难。另外我国高校学生课堂教学时间设计较多,平时学生参加实习可能有一定的难度。我国高校应逐步完善学生的实习制度,适当缩短教学课时,让学生在平时的学习中有足够的时间从事实践活动。

志愿者服务制度的建立需要进一步加强非营利组织的建设。美国个人所得税征收的志愿者服务制度是政府和非营利组织合作的产物,这一制度的建立离不开非营利组织的参与和协调。美国的非营利组织建设较为完善,服务的领域广阔,在公共服务领域中具有丰富的经验。我国改革开放后非营利组织也得到了长足的发展,从1988年的4446个增长到2013年的54万多个,在经济社会发展中发挥了重要作用^①。非营利组织已经存在于中国社会经济生活的各个主要领域。然而,目前仍存在许多制约其健康发展的一些问题。王名指出,我国非营利组织区域分布不均,活动范围有限,单体规模不大,资源不足,动员能力和专业能力不足,现行的法规和管理体制还存在着不利于非营利组织发展的一些限制等^②。李立国认为现行的社会组织管理制度与经济社会发展需要不相适应的矛盾日益突出,改革社会组织管理制度,对于激发和释放社会发展活力,推进国家治理体系和治理能力现代化意义重大^③。王斌、陈跃指出,要激发非营利组织活力,必须解决非营利组织在政治、社会、行政和法律上的合法性问题,这4个方面的“合法性”是非营利组织的生存的基础,另

① 李立国. 改革社会组织管理制度 激发和释放社会发展活力[J]. 中国社会组织, 2014(10): 8-10.

② 王名. 中国 NGO 的发展现状及其政策分析[J]. 公共管理评论, 2007(6): 132-150.

③ 李立国. 改革社会组织管理制度 激发和释放社会发展活力[J]. 中国社会组织, 2014(10): 8-10.

外还应完善非营利组织运行与发展的资源获取政策^①。

可见,我国征税志愿者服务制度的建立可能还有很多的工作要做,在具备一定条件的基础上非营利组织才能动员和组织社会的力量参与到政府征税管理的事务中来。个人所得税涉及的范围广泛,社会影响巨大,在征收管理中需要强有力的组织保障。非营利组织需要加强自身的建设,以便能够满足征税工作的公共服务需要,担负起社会责任。从另一个方面来说,我国个人所得税制的改革可能会推动非营利组织的改革和发展,复杂的个人所得税征收管理工作为非营利组织的参与提供了新的发展机会和动力,为非营利组织的建设提出了新的要求和方向,必然会促进我国非营利组织进一步发展壮大,转变管理模式,为社会提供更多和更加有效的服务,做出更大的贡献。

What We Can Learn from America's Experience in Using Volunteers in Collecting Personal Income Tax

HAN Lirong¹ MA Yinglin²

(1. Business School, Jilin University, Changchun, Jilin 130012 P. R. China;

2. School of Public and Environmental Affairs, Indiana University, Bloomington, Indiana 47408, the U. S. A.)

Key Words: the United States individual tax system; tax administration; volunteers' service

Abstract: In order to collect personal income tax at a lower cost, America's IRS has been working with non-profit organizations (NPO) in hiring tax collection volunteers. We can learn much from that practice. First, the tax collection system will fail to become perfect without supporting systems to match to it. Second, making wise use of public volunteer organizations can greatly reduce the cost of collection. Thirdly, strengthening the construction of non-profit organizations may contribute to the work of tax collection.

收稿日期:2015年11月21日

^① 王斌,陈跃. 治理现代化进程中非营利组织的困境与政府的责任[J]. 行政论坛,2015(2):78-82.