

从美国宪法第 16 修正案看国有资产

1913 年通过的美国宪法第 16 修正案全文很短，只有下面这一句：“国会对于任何来源的收入规定和征收所得税，无须在各州按比例进行分配，也无须考虑任何人口普查或人口统计”。但这短短一句话的深意，却涉及美国宪政和政治经济体制的根本问题。

很明显，第 16 修正案隐含着，从 1787 年美国宪法制定到 1913 年的一个多世纪中，美国联邦政府是无权征收所得税的，而今天公司和个人所得税则是美国联邦税收的主体（美国没有增值税）。读者自然会产生两个有趣的问题：第一，1913 年前，美国联邦政府为什么无权征收所得税？第二，在没有所得税的情况下，美国政府收入靠什么？

回答第一个问题，我们必须面对美国宪政的最大悖论：奴隶的代表权问题。美国宪法第一条第二款常被美国学者简称为“五分之三”条款。它的原话是：“众议员名额和直接税税额，在本联邦可包括的各州中，按照各自人口比例进行分配。各州人口数，按自由人总数加上所有其他人口的五分之三予以确定”。这句话内含的玄机很大。关键是把众议员名额和直接税税额相提并论。在 1787 年费城制宪会议的讨论中，北方各州不同意南方各州在国会代表的比例上把奴隶算进去，但在直接税各州按比例分担上北方却要求南方把奴隶算上。结果，一个奴隶算“五分之三”个自由人作为南北妥协写入了宪法。南方之能同意按“五分之三”人口比例负担“直接税”，还进一步和一个南北默契有关，即联邦政府将主要不靠“直接税”，而是以无法按人口比例征收的关税为主要税源。1894 年，美国最高法院在著名的“Pollock v. Farmer's Loan & Trust Co.”判例中，正是用所得税是“直接税”因而必须按人口比例分摊为由，判定当时一个含有所得税内容的法案违宪的。

那么，在没有所得税的情况下，19 世纪的美国政府收入靠什么？这第二个问题更和我国当前的有关国有资产的争论有关。对联邦政府而言，关税是主要的税源。但对州政府而言，政府参股成为一个重要收入来源。20 世纪美国的自由主义思想家路易斯·哈茨（Louis Hartz）写过一本研究 1776 至 1860 年间宾夕法尼亚州“混合企业”的书——混合在这里的意思是州政府作为股东之一参股于其他私人股东之中，相当于我们中国的国有股参股。（《经济政策和民主思想：1776—1860 年的宾夕法尼亚州》，哈佛大学出版社，1948 年）。

如果政府能够从国有资产的得到市场收益，则政府可以减少对所得税的依赖。这正是 1977 年诺贝尔经济学奖得主詹姆斯·米德（James Meade）的基本思想之一。他是凯恩斯的学生，也是现在世界各国使用的 GDP 核算法的两个发明人之一。他的“自由社会主义”理论使我们对美国宪法第 16 修正案和公有资产的关系可以有新的认识。

米德的最深刻的洞见就是“公有资产的市场收益可以降低对税收和国债的过度依赖，提高整体经济效率”。国家如果不能依赖国有资产的市场收益，则只能依赖

税收和国债。但税率过高会降低个人和企业工作和创新的积极性。这样国家不得不依赖发行国债。但国债过高后又会抬高利率，不利于生产性投资。

我们可以香港为例来直观说明米德的“自由社会主义”中公有资产收益和税收的关系。香港连续数年被国际评级机构评为世界上“最自由的经济体”，因为香港税率很低，鼓励人们创业和增加努力工作。但人们往往忘了提及香港之所以能承受低税率同时又能给居民提供免费的基本医疗，是因为香港政府有一大块公有资产——土地，其土地使用权的市场拍卖收益为政府所有。

令人兴奋的是，我国西部的直辖市重庆正在以比香港更大的规模和维度进行着“自由社会主义”的试验。由于重庆的“国资增值”，能够给政府提供“第三财政”（一般税收和基金之外），因此重庆国资不仅没有“与民争利”，反倒促成“藏富于民”。例如，当全国多数城市购房的契税是 3% 至 5% 时，重庆购房的契税一直保持在 1.5%。又如，中央给西部 12 个省市的西部大开发优惠政策之一是允许他们对工业企业只征 15% 的所得税，但目前只有重庆还在使用 15% 的税率，其他省市由于地方财政压力主动放弃了优惠，仍然在 2008 年 1 月 1 日前征收 33% 的企业所得税。因此，重庆的民营企业只需交较少的所得税，这也可以说是 1913 年美国宪法第 16 修正案之前州政府参股逻辑在中国的一种奇特的体现。