



E-PARCC

COLLABORATIVE GOVERNANCE INITIATIVE

Syracuse University

Maxwell School of Citizenship and Public Affairs

Program for the Advancement of Research on Conflict and Collaboration

明尼苏达 AccountAbility 实施所得税抵免

A部分

Bonnie Esposito 望着办公室的窗外，思考着下一步该怎么办。州儿童保护基金办公室最近发布的一份报告显示私人税收申报服务机构正在把提供给低收入工作家庭的福利转移到自己帐下。他们正在把税务申报服务市场化，并在最近开发了预期退税贷款（RALs）给低收入家庭。一个典型的低收入的钳工需要每年为这些税务申报服务支付大约 175 美元，管理费较高的贷款不均衡地集中在低收入地区。仅在一年时间里，该报告的作者估计约有 730 万美元的明尼苏达州公共资金被用来支付这些费用了，而这些资金以前是给工人的。

作为明尼苏达 AccountAbility 的执行主管——该机构是一个小的非盈利组织，专注于帮助人们进行税务申报——Bonnie 觉得这些调查结果发人深省。州的报告反应了在全国范围正在发生的现象。全国消费者法律中心，美国消费者协会和布鲁金斯学会也记录了向低收入的税务申报者提供的高利率的金融服务的爆炸性增长。虽然有资格获得联邦所得税抵免的人可以获得相当数量的退还，这要感谢为奖励劳动和回应税收系统的不平等而进行的公众政策，但现存的情况却创建了一个环境，在这里市场可以利用人们想要快速获得退还的欲望以及他们对于隐藏费用的误解来赚取利润。一个规模小的主要由志愿者支撑的非营利组织，在面大型全国性的营利性公司想要能够出售“快速退还”服务的时候，怎么才能对此进行介入呢？

这个案例是我们 2010-11 年度“协作公共管理，协同治理和协作问题的解决”的教学案例和模拟竞赛的 Snow 基金奖得主。这是由学术界和实务界组成的审查委员会的同行双盲审的。它是由明尼苏达大学 Humphrey 研究所的 Jodi Sandford 写的。这个案例的研究是由明尼苏达大学的教学技术基金支持的，它同样也从纽约的雪城大学的 Snow 基金得到了资助。特别鸣谢 Annie Anderson 对这个项目的研究给予的帮助。本案例是用于课堂讨论的，而不是为了评判所描述的情况下的处理是有效的还是无效的。本案例是由 E-PARCC 提供的，E-PARCC 是锡拉丘兹大学马克思韦尔学院的合作治理倡议的一部分，是（PARCC）的一个子集。如果需要，这个材料可以被多次复制，只是要对作者的工作给予充分的肯定。

政策背景

所得税抵免（EITC）是在 1975 年由国会创建的，目的是让那些中低收入的家庭，特别是需要抚养小孩的中低收入家庭受益。从 1980 年代后期开始，抵免在范围和两党立法会对其的支持上都扩大了。

享有所得税抵免的人常常不再受益于税法的其它部分。大多数税收减免，比如那些因为房屋抵押贷款利息或者州和地方的房产税而获得的减免，仅仅使有纳税义务的税务申报者获得了好处。然而，税收抵免——特别是那些可以退还的，比如所得税抵免（EITC）——可以使那些没有足够的纳税义务的人受益。因为这些工人的收入中的一个比较大的比例用在了工薪税、销售税和其他联邦和地方税收上，可退还的税收抵免可以帮助消除现有税收政策中的不平等。

事实上，EITC 是目前国内最重要的反贫困项目，它通过大量的税收退还，每年帮助大约 5000 万人脱贫。研究表明，EITC 对于帮助非洲裔美国人和移民家庭，尤其是抚养子女的妇女提高收入是特别有帮助的。EITC 的特殊价值取决于一个家庭的小孩的数量和收入水平；最近，夫妇两人联合报税被允许了，以让他们有稍微高些的收入水平。税收退还在所得税纳税申报表提交后进行一次性返还，研究明显它对于付清花费或进行投资以改善社会的流动性尤为宝贵。几千美元的退款，可以用来给家庭买新衣服，支付医疗费用或清理其不良信用。它可以用来做一些以前负担不起的事情，比如买车或进行新房首付。它也可以用于改善一个较长远经济目标，如储蓄，住房改善，或投资在高等教育上。

获得联邦 EITC 的资格，2010*

家庭规模	最高收入*	最高减免
2 个小孩	40363 美元	5036 美元
1 个小孩	35535 美元	3050 美元
没有小孩	13460 美元	457 美元

*作为联邦激励的一部分，有三个以上子女的家庭，目前能获得更多的补助。

**已婚夫妇联合报税可以增加 5000 美元。

EITC 给国家和地方经济带来了显著的效益。2005 年，超过 26 万的明尼苏达人申领了 EITC，这给全州带来了 4.3 亿美元。根据美国国家税务局（IRS），明尼苏达州的联邦退税是人均 1640 美元。对于许多人来说，这是他们直接收入的一个重要的补充；明尼苏达州申请联邦税收抵免的家庭中有高达 75% 的家庭其调整后的年总收入少于 25000 美元。

除了解决有关公平的问题，税收抵免的持续扩张是因为它为劳动创造了激励机制并给予劳动奖励。税收抵免几乎没有行政要求，因为它通过联邦税法来实施的。然而，从历史来看，人们并不容易知道自己是有资格申请的。大约全国每 5 个有资格的工人中，有 1 个没有申领 EITC 的抵免，这导致数百万没有急需的付款的人没有申请。

Bonnie Esposito 感到自豪的是明尼苏达州的比例比较高；75%-80% 的符合资格人士申领了联邦抵免。在她所在的州，家庭也受益于作为联邦抵免的补充的州税收政策。本州的工作家庭抵免（WFC）与联邦抵免的性质差不多，它以州层面的可退还税收抵免对所得收入进行奖励。这种努力——结合其他的教育和儿童抚养抵免——使明尼苏达州在可退还的

税收抵免上的规定是全部 50 个州里最慷慨的。在明尼苏达州，联邦和州的退款加起来最多可以达到一个人全年总收入的一半。然而，这些政策的潜在利益，创造了一个更大的任务，就是要创造有一个有效果的和高效率的方式，以便低收入工人进行税务申报。明尼苏达州 AccountAbility 是一个专注于这一目标的实体。

税务申报援助的非营利框架

要获得如 EITC 和 WFC 这样的税收抵免，人们必须完成联邦和州的纳税申报单。然而，对许多人来说，报税的过程是令人困惑和复杂的，对于教育水平低的人，新移民，或那些不把英语作为第一语言的人来说就更加困难。

中低收入客户有许多种方式得到他们的退税。他们可以雇佣一个付费的报税员，他的收费比较高（75 美元到 350 美元）；他们可以在家庭成员或者朋友的帮助下使用电脑软件；他们可以尝试自己完成申报单；或者他们可以在自愿性的所得税援助站点（VITA）获得免费的帮助。美国国家税务局创建了“VITA”项目，以减少税务申报的障碍。它向利用志愿报税员的非营利组织提供小额合同。明尼苏达州税务部也提供了类似的合同，以支持州政府层面的抵免。这些税务服务机构——在明尼苏达州约有 350 个——向低收入者提供免费的税务申报。非营利组织负责招募，培训，支持和协调志愿者，志愿者的工作时间很长以确保的税务申报的质量。然而，这种供给是不够满足需求的。明尼苏达州申请 EITC 的家庭中，约三分之二雇佣了付费的报税员，即使税务申报和电子申请的平均费用是 120 美元。

受到无偿的法律援助模式的启发，明尼苏达州 AccountAbility 于 1971 年由会计专业人士成立，它利用来自联邦和州政府的一般合同来稳定其运作。他们的做法在报税季节把志愿者放在整个 Twin Cities 都会区的以社区为基础的组织中。他们筹集了适度的私人资助，使他们能够扩大社区报税点的数目，有些一周运行几个小时，其它的一周运行几天。年复一年，他们扩大了志愿者规模，其中大部分是专业会计师，虽然也招募了一些大学生。到 20 世纪 90 年代后期，虽然在 27 个不同的地点运营着报税地点，但是正式组织并不太大，只有两个或三个工作人员和少于 15 万美元的年度预算。它的力量来自 390 个志愿者，他们在做税务的同时也担任组织的董事会成员。

在过去的十年中，AccountAbility 的客户越来越多样化，这反映了州移民人口的增加，尤其来自老挝，越南，拉丁美洲，俄罗斯，和索马里的移民。这创造了新的压力，机构需要招募来自这些社区的志愿者以增加这些寻求足够的纳税申报帮助的人的舒适感。董事会希望继续发展和壮大。一个本地的基金会——它的兴趣在增加家庭的经济稳定——表达了对这一目标的兴趣，并提供了一笔适度资助用于战略规划和机构评估。这个过程给董事会一个机会，退后一步并切实考虑如何为组织描绘一个更加雄心勃勃的未来。鉴于联邦和州政府政策的变化，他们意识到该组织已不能仅仅提供无偿会计服务了；该组织是一个真正的反贫穷组织，旨在把联邦和州的税收优惠落实到低收入和中等低收入工人手中。

在 2002 年，公司董事会决定聘请 **Bonnie Esposito** 作为新的执行主管。她带来了一些和之前的主管们非常不同的技能，这些前任都是会计师。**Bonnie** 一直在负责运作州的志愿者办公室并有反贫困工作的热情。她还认为，通过战略伙伴关系，该组织可能在一个全新的规模上成长及履行其使命。虽然有些变化可以作出（见附录 A），但该组织是从根本上是很坚固的。有些变化是容易操作的——培训更多的志愿者让他们准备用电子方式提交申报单，聘请更多样化的工作人员，改善与志愿者的沟通和对他们的认可。然而，还需要开发其他战略以扩大该机构的核心工作。

Bonnie 知道该组织的主要长处是它能够充分利用专业人士作为志愿者以帮助那些不幸的人。志愿者接受多个小时的广泛的培训，并通过这一过程，他们成为“VITA”资格认证中处于中间水平的。因为经验和税法的变化，培训要不断更新。由于投入的时间和专业知识的发展，很多志愿者对组织的忠诚度很高，许多志愿者参加了超过 10 年，有的甚至超过 20 年。在报税季节，从 1 月下旬到 4 月 15 日，他们自愿每周工作四到八个小时，帮助客户报税。

明尼苏达 **AccountAbility** 的另一个重要的资产是作为税收申报点的社区组织机构的网络——在 21 世纪出去，在都会区的站点超过了 40 个。对于这些主办机构，免费的税务申报服务扩大了他们可以向客户提供的服务，而且没有直接的成本。明尼苏达 **AccountAbility** 的志愿者来到这些申报点，而不需要主办机构提供现场协调，志愿者训练或质量保证。

然而，**Bonnie** 认为，原来的过程有点过于宽松。有些网站不明白自己作为合作伙伴的责任，而且沟通不良给志愿者制造了压力。运行这么多站点也为员工带来了运作复杂性，也让很多顾客感到困惑，因为他们很难记住哪个站点在一些特定的晚上开放。许多站点需要等待很长的时间才能完成纳税申报表。**Bonnie** 决定通过一项谅解备忘录，来正式化与站点的关系。与董事会和员工讨论后，他们也决定把站点的数量减少至 30 个。每个站点要运作更长的时间，以减少不必要的后勤困难和改善给纳税人的服务。

Bonnie 开始探索把这个非营利网络扩展到都市圈之外的可能性。基于一次研讨会，一个员工提到“给您带来的好处：了解税收抵免和扣除额”。她鼓励员工在全州范围的社会服务专业会议和研讨会上进行培训。她从企业和私人基金会募集了一些资金。她还从一个评估报告了解到，本州许多的社区行动机构已经在帮助低收入的人获取税收抵免，虽然它们没有明尼苏达 **AccountAbility** 能提供的技术支持或志愿者培训。

她也开始发展州层面的合作伙伴。作为国家反贫穷促进组织，儿童保护基金是明尼苏达州层面的税收抵免的长期支持者。那里的工作人员在做研究，监测抵免参与率和文件执行的挑战，如预期退税贷款的流行。她还会晤了社区行动机构的州政府的资助者——人群服务部的经济机会办公室，它对于寻求足够的资源以把 **AccountAbility** 的专长扩展到它们的全州的非营利网络非常感兴趣。同样，**Bonnie** 对资助了机构的战略规划和组织的当地投资机构采取了进一步行动。**McKnight** 基金会有兴趣投入它们的资源以进行公共反贫困计划；税收抵免的实施看起来是一个可行的点，**Bonnie** 确保基金的项目官员了解她对于扩大机构辐射范围的努力。

致力于这些问题，Bonnie 在她任期的前三年使组织明显地成长了。服务的纳税人的总人数增加了 51%，部分原因是由于她的关于减少都会区的站点总数并与大明尼苏达的一些站点进行合作的战略决策。2005 年，在志愿者和社区合作伙伴的帮助下，1170 万美元的退款进入了低收入纳税人的口袋。她还有意把服务扩大到拉丁裔社区，通过用西班牙语提供有关 AccountAbility 的信息以及招募和培训西班牙语流利的志愿报税员。渐渐地，部分报税点给其他的移民群体提供了服务，机构聘用了来自这些社区的季节性报税点协调员以降低进入社区的门槛。她还对国税局关于显著增加利用电子纳税申报表进行报税的任务做出了回应，通过帮助工作人员改变志愿者培训和把笔记本电脑分发到社区站点。总体而言，明尼苏达 AccountAbility 已经很强了并且还在增长。这就是为什么针对 AccountAbility 顾客的高利率的金融服务在不断增长的报告让她停下来思考。组织需要尝试作出回应吗？

政策执行问题

存在许多途径供人们进行纳税申报。然而，从历史来看，退款需要等待比较长的时间，因为邮寄纳税申报表，处理纳税申报表，美国国税局发出退款支票都需要时间。随着电子报税的利用率提高，无论是联邦政府和各州政府能够更迅速地处理退款。金融机构之间的电子转移的增加，也使向现有的支票或储蓄帐户直接存取的退款成为可能。

税收过程和金融服务的变化也给 EITC 的实施也创造了一个新的难题。虽然所有的客户都希望他们的退款能迅速拿到，低收入家庭的相对退款规模意味着快速发放的收益尤为显著。此外，由于许多低收入家庭是“不爱去银行的”，他们没有正规银行的储蓄或支票帐户，他们不具备一个可存入税收退款的帐户。这种需求在市场上创造了一个商业机会，这种机会受到一些商家的热切回应。从 1999 年开始，市民开始报告因为一些困惑的产品而被收取了很多费用。

大型的税务申报服务机构，如 H&R Block, Jackson Hewitt 和 Liberty TaxService, 提供了他们所谓的“预期退款贷款”(RALS)。虽然这会给报税服务机构带来有限的金融风险，该产品提供了短期的预付现金，并通过消费者的联邦退税所得来担保和偿还。为了让客户更容易获得这笔贷款，税务申报服务公司为贷款开发了借记卡产品。H&R Block 的“翡翠卡”，使客户能够获得他们的退款，避免支票兑现费，甚至还可以通过它获得其他的临时贷款资金，如果客户愿意付出显著的费用。这些贷款的利率高得惊人，年利率范围从 40% 到超过 700% (APR)。

在操作上，报税服务公司与银行合作创建一个临时帐户，可由国税局存入其给纳税人的退款。一旦出现这种情况，将被视为还清贷款，银行帐户关闭，这抢走了纳税人与金融机构发展持续关系的机会。如果他们选择使用借记卡，他们还必须花费其所有退款，而不能选择储蓄。客户无法建立自己的信用记录或增加他们的财富，使他们很容易在下一个报税季节需要另一个 RAL，而且在此期间他们只能使用额外的“边缘”金融选择（例如，检查现金储存）。

无意间，国税局的工具和做法心照不宣地促进了 RALS 的使用。一个政府的电子申报软件提供的度量标准就是债务指标，它确定了有过去的税项负债需要新的退款来抵消的客户。这些客户都特别容易高收费产品危害，因为销售人员会强调自己即时地解决这样的债务能力。美国国税局也允许商业化的报税服务在市场上销售他们的产品，并把它作为一个“国税局免费档案”项目。在现实中，这个认定意味着当商业报税机构向美国国税局提交了客户纳税申报表时，他们，作为申报服务机构，不用支付费用。这个认定对于那些在所谓的“免费档案”项目中被收取了显著的费用的人没有什么好处。

从 Bonnie Esposito 的立场来看，这些情况和做法的后果是明显的。客户来到明尼苏达 AccountAbility 的报税点带着一些疑惑和实例的故事，在这其中，他们显然没有阅读所有难懂的条文，他们真不知道从付费的报税员那里迅速得到的税收返还的累计代价。从全国性的研究数据来看，联邦 EITC 的受助人尤其是高息贷款目标对象；虽然 EITC 的受助人只占有所有纳税人的 15%，但超过一半的 RAL 客户得到了税收抵免。根据一项由全国消费者法律中心和美国消费者联合会进行的研究，预期退税贷款从获得 EITC 的工人手中抽走了 74900 万美元作为贷款费用和行政开支。这是公共资金没有像期望的那样进入低收入的人的口袋，而是进入到大型民营企业的收入中去。

这些做法的后果也有其地理范围。在明尼苏达州，有 EITC 资格的纳税人大量集中居住在北部的明尼阿波利斯和美洲印第安人保留区。这些贫困社区，尤其是预期退税贷款推广的目标区域：在一些北部印第安人保留区有超过 75% 的 EITC 申领者贷了 RALs，而这个比例在北部的明尼阿波利斯也高达 50%。

AccountAbility 考虑的选择

坐在她的办公室里，几个不同的行动路径在 Bonnie 面前展示。该组织正在蓬勃发展，成长，使更多的人获得免费税收申报服务并提高其志愿者的质量和范围。但仅靠免费税收申报服务已不能满足日益复杂的市场的需要。

一种路径是雄心勃勃的，这涉及到开发新的金融产品以和掠夺性的 RALs 竞争。那年夏天的早些时候，在其他“VITA”项目的全国会议上（由全国社区税务联盟召集的），她了解一种正在试行的方法。来自地处 Ithaca 的另一种联邦信贷联盟的 Bill Meyers，描述了一种产品，该产品使用现有的信用额度来提供他们所谓的“退款快车”这种产品。作为一个 VITA 站点，抵免联盟有和 AccountAbility 同样类型的客户。作为一个信贷联盟，他们收取适度的费用包括 20 美元的启动费和 11.5% 的名义年利率（APR），以控制他们的风险，从而为想要立即获得退款的低收入顾客提供安全和便捷的贷款。在第一年中，他们税务援助的客户中有 20% 要求贷款。对客户来说，总的平均成本是 25 美元，并且在一年后其中的 66% 的客户仍然保留了自己的银行帐户。在第二年，只有 10% 的客户贷款。这种的改变得益于现有帐户的可用性和对消费者的教育。信贷联盟在前两年并没有因为退款快车计划而发生财务损失。

也许这种模式在明尼苏达州是可行的。**AccountAbility** 的一个董事会成员，曾在大型商业银行工作。也有其他人和金融服务行业有各种各样的联系，并且都会区有一些小型的社区银行和信用联盟。一个潜在的合作伙伴将是美国联邦信用联盟，它在 2004 年开始运作志愿的税务服务，在 **AccountAbility** 的技术支持下。它向七个县的都市区提供金融服务，并在两年内，在它们服务点中的两个点为 275 个客户提供了免费税务申报服务。然而，机构就很难朝着这个方向努力。**AccountAbility** 从来没有提供实际的金融服务。融资环境是不确定的而且商业模式也是模糊的。许多利益相关者想要稳定组织的核心——税务申报服务，鉴于组织现在的辐射范围只是市场的一小部分。

另一条道路是，只是把精力集中在 **AccountAbility** 在州内的客户群的不断增长上。州经济机会办公室的领导通过他们最初与 **AccountAbility** 的谈话受到了启发。该办公室的全州的非营利性的服务提供商的网络，可以从 **AccountAbility** 的技术支持和志愿者培训中受益。该网络的使命是团结一致地扶贫。经济机会办公室和 **AccountAbility** 的共同努力可以减少没有获得联邦和州的税收抵免的低收入工人数量。他们可能增加对电子报税的关注，从而减少客户等待时间，使类似 **RALS** 的产品无法吸引客户。也许免费税务申报服务在全州的一些扩大可以集中在像美国印第安人保留区这样的地区，这些地区 **RALS** 非常普遍。

还有另一个路径，就是让她把注意力集中在加强明尼苏达 **AccountAbility** 组织在公益政策宣传上的能力。在全国社区税务联盟会议时，她总是听到强调把本地自愿税务申报服务和公共政策倡导联系起来的重要性的演讲。明尼苏达州参议员 **Coleman** 是一个消费者保护委员会的成员，他将乐意从一个以明尼苏达州为基地的组织那里听到更多有关国家政策改变的东西。也有方式加入到促进保护和扩大能给 **AccountAbility** 的客户带来好处的州层面的税收政策。

最后，一些明尼苏达州的私人基金会和联合之路的机构，非常受一些可以帮助客户创造财富的产品的激励。“税收返回时刻”为金融教育和储蓄提供了一个独特的机会。相匹配的储蓄账户的想法——被称为个人发展账户——得到了州政府的牵引；明尼苏达州在最近成为第一个拥有全州储蓄计划的，每 1 美元的个人储蓄将被州，联邦和慈善资源联合匹配 3 美元。要参与这个项目，账户持有人需要完成至少 12 小时的财务管理课程，以及额外的 10 小时的特定资产教育，并承诺每月储蓄计划。与其他补助的储蓄账户不同，如个人退休账户（**IRAS**）或 401（k）计划，**IDAS** 的目标人群是低工资的打工者，它通过匹配而不是通过税收优惠来提供补贴。也许，**AccountAbility** 可以开发这种产品作为一种机制，以鼓励他们的客户进行储蓄。当与税收返的一次性返款一起结合起来时，**IDAS** 能为低收入工人提供显著的储蓄福利。不过，和试图替代 **RALS** 的方案一样，这将要求该机构筹集大量的资金和开发新的核心竞争力。

所有的选择都有风险，也都展现了机会。有一点是肯定的，那就是在未来，明尼苏达 **AccountAbility** 组织需要继续改变，如果它要实现其代表中低收入工人的使命。什么是最具战略意义的前进方向？

附录 A: 组织简介, 2002 年年底

明尼苏达 AccountAbility 的使命: 利用志愿者资源为手段有限的个人和小企业提供纳税申报和会计服务。

获得服务的资格:

年收入 30000 美元以下的低收入纳税人或者家庭年收入在 40000 美元以下的家庭

客户简介:

- 服务人数: 7416 (比 2001 年增加 13%)
- AccountAbility 的客户的平均年收入刚超过 12000 美元
- 大约 40% 的客户是老挝, 西班牙裔, 索马里, 越南或俄罗斯移民
- 有 47% 的客户英语是其第二语言。
- 有 1552 名残疾客户, 比 2000 年增加了三倍。