

凤凰文库·政治学前沿系列

THE POLITICS OF TAXATION

A Comparative Perspective

税收政治学

一种比较的视角

[美] B·盖伊·彼得斯 著

郭为桂 黄宁莺 译



凤凰文库
PHOENIX LIBRARY

凤凰出版传媒集团
PHOENIX PUBLISHING & MEDIA GROUP

江苏人民出版社
JIANGSU PEOPLE'S PUBLISHING HOUSE

凤凰文库·政治学前沿系列

THE POLITICS OF TAXATION

A Comparative Perspective

税收政治学

一种比较的视角

[美] B·盖伊·彼得斯 著

郭为桂 黄宁莺 译



凤凰文库
PHOENIX LIBRARY

凤凰出版传媒集团
PHOENIX PUBLISHING & MEDIA GROUP
江苏人民出版社
JIANGSU PEOPLE'S PUBLISHING HOUSE

图书在版编目(CIP)数据

税收政治学:一种比较的视角/(美)彼得斯著;郭为桂,黄宁莺译. —南京:江苏人民出版社,2008.8

(凤凰文库·政治学前沿系列)

ISBN 978-7-214-04899-8

I. 税... II. ①彼... ②郭... ③黄... III. 税制改革-对比研究-世界 IV. F811.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 042584 号

The Politics of Taxation :A Comparative Perspective

Copyright © 1991 by B G Peters

This edition is published by arrangement with **Blackwell Publishing Ltd**, Oxford. Translated by **Jiangsu People's Publishing House** from the original English language version. Responsibility of the accuracy of the translation rests solely with **Jiangsu People's Publishing House** and is not the responsibility of **Blackwell Publishing Ltd**.

Simplified Chinese translation copyright © 2008 by JSPPH

All rights reserved.

江苏省版权局著作权合同登记:图字 10-2007-159

书 名 税收政治学:一种比较的视角

著 者 [美]B·盖伊·彼得斯

译 者 郭为桂 黄宁莺

责任编辑 刘沁秋 刘 焱

装帧设计 武 迪 姜 嵩 许文菲

责任监制 王列丹

出版发行 江苏人民出版社(南京市中央路 165 号 邮编:210009)

网 址 <http://www.book-wind.com>

集团地址 凤凰出版传媒集团(南京中央路 165 号 邮编:210009)

集团网址 凤凰出版传媒网 <http://www.ppm.cn>

经 销 江苏省新华发行集团有限公司

照 排 南京水晶山制版有限公司

印 刷 盐城印刷总厂有限责任公司

开 本 960mm×1 304mm 1/32

印 张 10.875 插页 4

字 数 281 千字

版 次 2008 年 8 月第 1 版

印 次 2008 年 8 月第 1 次印刷

标准书号 ISBN 978-7-214-04899-8

定 价 30.00 元

图书如有印装质量问题,可随时向我社出版科调换。

出版说明

要支撑起一个强大的现代化国家,除了经济、制度、科技、教育等力量之外,还需要先进的、强有力的文化力量。凤凰文库的出版宗旨是:忠实记载当代国内外尤其是中国改革开放以来的学术、思想和理论成果,促进中西方文化的交流,为推动我国先进文化建设和中国特色社会主义建设,提供丰富的实践总结、珍贵的价值理念、有益的学术参考和创新的思想理论资源。

凤凰文库将致力于人类文化的高端和前沿,放眼世界,具有全球胸怀和国际视野。经济全球化的背后是不同文化的冲撞与交融,是不同思想的激荡与扬弃,是不同文明的竞争和共存。从历史进化的角度来看,交融、扬弃、共存是大趋势,一个民族、一个国家总是在坚持自我特质的同时,向其他民族、其他国家吸取异质文化的养分,从而与时俱进,发展壮大。文库将积极采撷当今世界优秀文化成果,成为中西文化交流的桥梁。

凤凰文库将致力于中国特色社会主义和现代化的建设,面向全国,具有时代精神和中国气派。中国工业化、城市化、市场化、国际化的背后是国民素质的现代化,是现代文明的培育,是先进文化的发

展。在建设中国特色社会主义的伟大进程中,中华民族必将展示新的实践,产生新的经验,形成新的学术、思想和理论成果。文库将展现中国现代化的新实践和新总结,成为中国学术界、思想界和理论界创新平台。

凤凰文库的基本特征是:围绕建设中国特色社会主义、实现社会主义现代化这个中心,立足传播新知识,介绍新思潮,树立新观念,建设新学科,着力出版当代国内外社会科学、人文学科、科学文化的最新成果,以及文学艺术的精品力作,同时也注重推出以新的形式、新的观念呈现我国传统思想文化的优秀作品,从而把引进吸收和自主创新结合起来,并促进传统优秀文化的现代转型。

凤凰文库努力实现知识学术传播和思想理论创新的融合,以若干主题系列的形式呈现,并且是一个开放式的结构。它将围绕马克思主义研究及其中国化、政治学、哲学、宗教、人文与社会、海外中国研究、外国现当代文学等领域设计规划主题系列,并不断在内容上加以充实;同时,文库还将围绕社会科学、人文学科、科学文化领域的新问题、新动向,分批设计规划出新的主题系列,增强文库思想的活力和学术的丰富性。

从中国由农业文明向工业文明转型、由传统社会走向现代社会这样一个大视角出发,从中国现代化在世界现代化浪潮中的独特性出发,中国已经并将更加鲜明地表现自己特有的实践、经验和路径,形成独特的学术和创新的、思想、理论,这是我们出版凤凰文库的信心之所在。因此,我们相信,在全国学术界、思想界、理论界的支持和参与下,在广大读者的帮助和关心下,凤凰文库一定会成为深为社会各界欢迎的大型丛书,在中国经济建设、政治建设、文化建设、社会建设中,实现凤凰出版人的历史责任和使命。

凤凰文库出版委员会

译者的话（代）

举凡关心政治的人，去美国等西方国家考察后，都会发现，西方政治家和我国政治家关心的问题有一个很大的不同，这就是，税收及其分配（财政）是西方政治家永远的中心议题。当大选来临时，更成为重中之重。但在我国，税收在很长时间内都是无足轻重的，在“文化大革命”之前的历次党代会报告和政府工作报告中，税收根本就无从提起。只是从党的十二大以后，党代会和政府工作报告中，税收才被略略提及，但也只是在发展经济的大纲之下，作为财政分项之中的一个小目而已，充其量不过几十个字的概括要求。

为什么同样是税收，在西方和中国存在如此重大的差异？这要从制度和税收的属性两方面去寻求答案。在市场经济制度下，税收在未成为税收以前，其本质属性是公民的私有财产，一旦转化为税收，它只能为国民的公共福利服务而不能为少数人和利益集团服务，更不能据为私有。虽然任何现代国家征税的目的都是为了国民的福利和幸福，但如何征又如何用，怎样在公平与效率之间，在穷人与富人之间，在地区与地区之间找到平衡，则是关系到每一个国民公共利益的根本问题。“政治是经济的集中表现。”经济问题就这样成了政

治问题。而在计划经济体制下,虽然理论上国民都是有产阶级,但他们的财产由国家统一所有,统一使用,他们的公共利益由国家通过提供公共产品和服务来实现。在这种体制下,税收虽然还存在,但它的本质属性在成为税收之前已不是私人所能掌控的财产(在全民所有制下,单个人所占的股权比例之小,使他几乎没有话语权,而联合起来主张权利的任何动议都由于成本巨大而成为不可能),因此,此时的税收已经异化成为全民所有的资金,它可以通过上缴利润来实现,亦可通过价格来实现,还可以通过计划的资金调拨来实现。所以,前苏联曾经有一度动议取消税收,中国亦有此议。在这样的体制下,公民财产的所有权、使用权被国家越俎代庖了,所谓税收,不过是将自己左口袋里的钱移到右口袋的事,自然不成为话题,更不可能成为政治问题。1978年中共十一届三中全会以来的改革,其经济上的导向是市场经济体制。2004年第四次修宪,宣示“公民的合法私有财产不受侵犯”。这就使中国的税收从宪法上具有了同西方国家一样的体制和本质属性。1994年的分税制改革可以说是打破计划经济税制结构的真正的质的改革,它将1980年以来按经济性质设置的所得税税种合并为统一的企业所得税和个人所得税(还保留了外资企业所得税),其深远意义在于消除所有制歧视,还在于承认税收的本质属性。

虽然近年来国人对税收的关注程度日益提升,但从整体上来说,不论是政府还是百姓,甚至是理论界,对于税收的本质,对于财税体制的认识,对于税收与现代政治的关系,还缺乏深刻系统的认识。从这个意义上说,在改革开放30周年之际,盖伊·彼得斯的这本《税收政治学》的翻译出版,对于提升我们的认知水平,无疑是及时的。虽然其分析对象是经合组织成员国20世纪90年代之前的税收政策与税收政治,但正如作者所说的那样,尽管在时效性方面可能存在问题,然而“本书的基本主题和分析模式还是立得住脚的”。

对税收的研究,需要从技术性层面深入到法律层面、政治层面、

社会层面。税收作为民众的私有财产被政府征收,它凭借的法律是建立在这样的契约之上的,即民众委托政府用这笔钱为他们提供公共服务。为了保证税收的性质和用途不被扭曲,税收不被浪费,民众通过自己的代理人——议会(各级人大)选举政府官员和对政府进行监督,政府则对民众负责。因此,税收就有了这样多重的属性,它既是经济上履行义务的证明,又是政治上主张权利的依凭。纳税人比人民的称呼更能证明他对国家的责任和权利,而纳税人同公民的重叠,则使公民有了实质国家主人的意蕴。税收在我国30年间从沉寂到浮出水面再到逐渐成为管理层与民众重要话题的变化,实际上是它本质属性的回归。回顾中外历史,税收从来都不是单纯的技术问题或者经济问题,它更多的是一个政治问题。

首先,税收是国家运转循环的血液、国家机构形成的基本原因。我们的先人之所以要建立国家,是因为民众之间、群体之间有共同的利益、共同的事务要去维护和从事。这些事单靠个人和家庭要么不可能,要么成本太大,比如邻里财产纠纷、治理江河、保卫民族安全等等。于是成立国家这样的组织就成为生产力发展到一定阶段的必然要求。维持国家的运转必须有一定的经费,这不可能从天而降,只能由受益的全体国民共同负担,于是税收就产生了。尽管在国家发展的前期,由于缺乏监督、管理者坐大以及民众的愚昧,这种逻辑和关系被扭曲了、异化了,但根本的性质却不能改变;社会进步到今天,被扭曲、异化的关系基本已回到了本位,就是这种逻辑的力量。既是经济学家又是政治学家的马克思在《道德化的批评和批评化的道德》中说:“捐税体现着表现在经济上的国家的存在。官吏和僧侣、士兵和舞蹈女演员、老师和警察、希腊式的博物馆和哥特式的尖塔、王室费用和官阶表,这一切童话般的存在物于胚胎时期就已安睡在一个共同的种子——捐税中了。”接着,他进一步强调:“国家存在的经济体现就是捐税。”我们如果从字面上理解,财政,财政,财在先,政在后,没

有财就不可能有政。而税收与财政是一枚硬币的两面,先有税,后有财,收税是为了财政分配。所有这些,在在说明,没有税收就没有国家,诚如马克思所说:“取消赋税就是取消国家。”所以,税收是国家的骨骼和运转循环的血液,不可一日或缺。税收之于国家之于民众如此重要,它不是政治(众人事务)又是什么?!

其次,税收的意义还不止于此。它的征多征少,如何分配,还是关系到摆平社会各阶层利益、各地区之间利益的重要工具。无论税收负担是提升还是降低,都是利益的重新分配,都关系到每个人的切身利益。税制的每次调整,亦是如此。税收的调整不可能做到帕累托改进,如何平衡利益受损者更是政治问题。当今世界各国,税收特别是具有调节贫富作用的个人所得税、遗产税、赠与税、财产税的每次调整,虽然不再是为着最终消灭某一阶级,但仍然有着强烈的政治意义。无论是主张调整的还是反对调整的,都代表着一部分阶层、一些地区的利益,旗下都聚集着一群人,而这群人就是他的政治基础、选票。税收的背后就是政治。所以,在国外,政治家不懂税收,他就不是一个合格的政治家,而政治家的每一项税收主张、税收决策,都是政治决策,无不会掀起波澜。中国的未来走向,在税收上避免不了这样的争议,但其实是再正常不过的事情。

第三,统治者、政治家可以把税收当做他们维持统治、达到政治目的的工具,被统治者、纳税人当然更可以以税收为武器,或宣传自己的诉求,或以此为由头,达到更多、更高的目的。翻开中国的农民起义史、革命斗争史,每一次发难,苛重的税收、不公平的分配都是诉求的由头和爆发的导火索之一。撇开著名的秦末、汉末、唐末农民起义不提,北宋李顺、王小波起义的口号是:“吾疾贫富不均,今为汝均之。”明末李自成起义更是明确地喊响了“均田免赋”的政治主张,大获深受苛捐杂税之苦的百姓的支持与拥戴,最终推翻了明王朝,建立了大顺王朝。外国也是如此。引发美国独立战争的导火索是殖民地

政府征收额外的茶税,波士顿的士商倾倒了港口运来的英国茶叶,由此打响了独立战争第一枪。《独立宣言》中就说英国殖民政府“未经我们同意便强行向我们征税”。马克思在《1848年至1850年的法兰西阶级斗争》中曾指出:在法国历史上,酒税的恢复和废除对法国政权的更迭产生过巨大的作用,拿破仑垮台的最大原因,就是恢复酒税。当今世界,因为税收引起的对分配不公的不满,有的表现为暴力反抗,在西方国家,如20世纪90年代,英国首相撒切尔夫人推行的人头税政策引发街头暴乱,导致撒切尔夫人下台,但更多的表现为以手投票或以脚投票,从而导致一届政府下台。这方面的例子不胜枚举,几乎从西方国家政府(包括地方政府)的每一次更迭中都可以找到直接或间接的税收因素。

第四,税收有着自己的独立属性和运作规律,若违逆这种属性,就会搬起石头砸自己的脚。轻薄的人,若以为税收是可以予收予与的工具,随意使用的话,那就坏了。这种独立属性,一是公共属性,即它的使用只能限于公共范围,二是征收要有度,过度就会使纳税人不堪负担,经济遭到扭曲甚至破坏。这时报应就会接踵而来。即便是封建帝王,认为“溥天之下,莫非王土;率土之滨,莫非王臣”,他也不敢把税收全部用于自己和皇室的消费。唐代初期实行分封制,公主、皇女分封的土地,户数皆有限,“公主邑入至少至不能具车服”。有喜拍马屁的人“言其太薄”,为其争待遇。唐玄宗一口拒绝,曰:“百姓租赋,非我所有。”综观历史,无论中西,凡顺应税收基本属性和规律的,其社会稳定,经济发展;凡“杀鸡取卵”、“寅吃卯粮”、“竭泽而渔”的就经济凋敝,社会动乱,乃至国将不国。以中国为例,前者有“文景之治”、“贞观之治”、“康乾盛世”等;后者有秦二世而亡,两汉、唐末、宋末、明末等的衰亡。看似温驯的税收,其实并不容易驾驭,它像水,能载舟,亦能覆舟。某种意义上,亦可以说一个国家的繁荣、富强与衰落成也税收败也税收,端看政治家如何认识它的属性和规律,正确运用它,

为自己的政治目的服务。

说了这么多,意在纠正人们对税收认识的偏颇。中国在很长一段时间是个泛政治化的国家,什么事都能跟政治挂上钩,什么事都具有政治意义。但是最具政治意蕴的税收却在一段时间被有意无意地遮蔽了本质。税收被局限在经济属财政目,在宪法中它只是公民的一项义务。它的法律性质,它对政治的作用,纳税人在国家政治生活中的地位等等,都缺乏深入的研究和阐发。税收是国家的提款机,它的作用只限于此,是一个没有多少技术含量的行业和门类。

改革开放以来,学界和税务部门对微观税收的研究和宣传已经足够深入,但对宏观的税收,对政治的税收,其研究、认识还略欠深度。正是在这个意义上,笔者动了心思,以为可以建立一门“税收政治学”的学科。这门学科,其宗旨在于研究如何利用税收为政治服务(增进国民福利),如何把握税收的内在规律,促进建立民主政治机制,如何对扭曲的政治体制和行为进行影响和矫正。显然,它不仅对政治家有意义,亦可成为纳税人维护权益的有力武器。

拙文写作在前(成文于2007年10月,名曰“税收政治学刍议”),译者约请代撰译序在后,主观上没有默契,但客观上有巧合,这是否预示着,建立中国自己的税收政治学,当是时也?!

曹钦白

前 言

本书是我对税收政策长期(也许太长了)思考和研究的结晶。聊以自慰的是,在漫长的写作过程中,该主题始终让我兴味盎然。事实上,研究成果迟迟难以面世,在某种程度上是缘于各国税收政策的诸多变化,为了适应形势需要一改再改。即便如此,在本书完稿与出版期间所发生的某些事件,也可能使本书的一些内容显得不合时宜。这种情况即使不出现在出版之前,也一定会发生在出版之后,尽管本书的基本主题和分析模式还是立得住脚的。我对税收政策日渐了解和日益感兴趣,部分地是由 20 世纪 80 年代和 90 年代的许多税收改革激发的。此间,许多国家的税收政策发生了剧烈变化,各国居民也对此怨声四起,避之犹恐不及。尤其在美国,财政赤字危机和为解决危机而进行的税收方案大讨论,提升了人们对税收政策及其影响力的认知水平。以前,公民们对自己所缴纳的税收只有些模糊意识,但现在,只要公民有点用心,就不难盘算他(她)对公共领域持续的收入需求所作出的贡献。

对税收政策进行比较研究尤其重要。多数公民都对自己眼下为公共领域所作出的贡献一清二楚,但对政府融资的无形触角却知之

不多。这种认知局限甚至也存在于那些精明老到的公民和政策制订者之中,而人们指望这些人能够对自己的收入选择考虑得更加周全。由是观之,诸多税收政策似乎都被集体经验和各国文化所拘束。因此,通过比较、审视公共财政的诸多渠道,我们就能更清楚地知道可供政府选择的各种方案,或许还能找到税收和其他融资手段相结合的可行办法。这样做当然有囫囵吞枣之虞,并且可能对特定税收组合背后的文化和制度根基不甚了了,但至少它为我们提供了学习的机会。

除了潜在的实际好处之外,税收政策比较研究对提升政治科学和政策研究的智识贡献也是显而易见的。在本书中,我将从两种比较研究的视角探讨税收政策。一种是清晰地比较工业化民主国家的税收政策,以便找出其政策选择的共同点和不同点。另一种则相对含蓄,就是在税收政策和其他公共政策之间进行比较。文献资料中已经有许多假设认为,税收政策及其制订过程同其他政策领域差异明显。在本书中,我并没有检验这些假设,但提出许多例证来支持它们。事实上,在某种情况下可以说,税收政策和税收政策制订过程在不同国家之间的耦合性,要比它们与同一国家内部的其他政策领域之间的耦合性来得更强一些。随着经济全球化,民主国家不得不在财政事务上采取更加一致的步调,这些耦合性就更趋强化。本书的独到之处在于,它是一部关于税收政策的政治科学专著。公共财政和税收政策传统上属于经济学家、法学家和会计学家的研究领域,他们凭借狭窄的专业技能主导了这方面的讨论。政府如何征税以及与此相关的政府如何花钱的问题,根本上说是个政治问题,因此更应该从政治层面来探讨。我所收集的资料支持我如下的看法:虽然来自经济的和法律的考量可以发动税收政策的讨论,但讨论的最终结果和最终的法律框架将取决于政治。在经济发达国家,这或许不是什么了不起的发现,但它仍是公共政策制订过程的本质特征。从这方

面至少可以说,税收政策与其他政策没有什么区别。

上文已经说过,本书是一本关于工业化民主国家税收政策的专著。这种地域选择出于诸多理由。其一,是这样一个简单的事实,经济合作与发展组织(OECD)各成员国政府的可比数据十分丰富,为数据来源和数据分析提供了便利。另外,我自己的兴趣与专长也主要在发达民主国家,而不是其他政治体。从更具学术性的层面来说,在整个世界范围内比较收支状况,将极为困难,也势必充斥着众多例外的描述和讨论。这种描述或许是有趣的,但也将增加与这一专业领域相关的分析的难度。

我在这里还要表达对许多人的感激之情,正是他们的帮助让本书得以刊行。首先,理查德·罗斯(Richard Rose)最初对我循循善诱,告诉我税收政策可以作为政治学者的研究课题,之后又通过他的著作和我们之间的对话,一直为我提供这一领域的诸多洞识。吉利恩·皮尔(Gillian Peele)是本书初稿的富有助益的、建设性的批评者,随后在新一轮税收改革出现时,他还极力激励我完成书稿。布莱克威尔出版公司的肖恩·马吉(Sean Magee)和西蒙·普罗瑟(Simon Prosser)也先后给了我许多激励和帮助。圣加仑师范学院(Hochschule St Gallen),尤其是该校的欧内斯特·布烁(Ernest Buschor)教授,为我提供了一个十分惬意的场所,在那里,我完成了大部分手稿,同时欣赏了窗外桑蒂斯峰的美景。匹兹堡大学的多位研究生——主要有尤利乌·卡里翁(Julio Carrion)、雷琳·布茨(Raylene Boots)和安东尼·齐托(Anthony Zito)——为我的研究提供了实质性帮助。最后,一如往常,我的家人为我承揽了俗务的滋扰。

目 录

译者的话(代) 1

前言 1

1. 理解税收政策 1

 税收政策的政治基础 4

 政治文化 6

 公共舆论 8

 政党与意识形态 9

 集团政治 13

 政策理由 15

 影响税收的机构 16

 国际影响 19

 总结 21

2. 主题变奏:税收的性质 23

 税收总水平 24

 税收的种类 27

 所得税 28

 消费税 35

财产税	40
税外收入	43
谁在收税?	46
对税收的评估	50
税收的基础	50
经济标准	51
政治标准	55
行政标准	57
小结	59
经合组织国家的税收模式	59
国家群集,或者,日本真的像加拿大那样征税吗?	60
英美民主国家及其盟友	61
斯堪的纳维亚国家	62
宽税基国家	63
拉丁语系国家	64
对差异的解释	64
税收模式的变迁	67
向宽税基体制迈进	67
小结	69
结论:同与异,变与不变	70
总结	71
3. 公共开支:更多的主题变奏	73
开支类目	75
开支总水平	76
为公共目的而开销	82
公共开支的经济分类	92
谁在花钱?	95
花钱的机构	95
钱流向哪里?	98
人口统计学	98
政治	99

经济	100
小结	101
可以削减什么?	102
总结	104
4. 综合考虑收支双方:预算赤字和收入再分配	106
赤字和债务	106
什么是赤字和债务?	108
衡量	110
债务的政治分析	113
赤字之诠释	117
赤字和债务真的那么重要吗?	128
经济影响	128
怎么处理赤字?	133
预算平衡修正案	134
预算外的怪招	135
减轻负荷	137
多收税,少开销	138
微观层面的再分配	140
透过时间的再分配	147
收入再分配的其他形式	149
结论	150
5. 吁求:公民的税收主张是什么?	152
金发姑娘的问题:多少税刚刚好?	155
证据:税收与开支总水平	156
金钱的价值	160
证据:具体项目	161
小结	166
税收类型	166
非税收入	171
税收的公平性	173
谁埋单	174