


中 税 出 版

税收遵从行为与 纳税服务关系研究

邓保生 著

 中国税务出版社

税收遵从行为与 纳税服务关系研究

邓保生 著

中国税务出版社

图书在版编目(CIP)数据

税收遵从行为与纳税服务关系研究/邓保生著.

- 北京:中国税务出版社,2010.1

ISBN 978-7-80235-486-9

I. 税… II. 邓… III. ①税收理论-研究-中国②税收管理-研究-中国 IV. F812.42

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 016099 号

版权所有·侵权必究

书 名:税收遵从行为与纳税服务关系研究

作 者:邓保生 著

责任编辑:崔 玮

责任校对:于 玲

技术设计:刘冬珂

出版发行:中国税务出版社

北京市西城区木樨地北里甲 11 号(国宏大厦 B 座)

邮编:100038

http://www.taxation.cn

E-mail:taxph@tom.com

发行部电话:(010)63908889/90/91

邮购直销电话:(010)63908837 传真:(010)63908835

经 销:各地新华书店

印 刷:北京天宇星印刷厂

规 格:787×1092 毫米 1/16

印 张:14.5

字 数:195000 字

版 次:2009 年 12 月第 1 版 2009 年 12 月北京第 1 次印刷

书 号:ISBN 978-7-80235-486-9/F·1406

定 价:29.00 元

如发现有印装错误 本社发行部负责调换

序

为纳税人提供优质、高效、便捷的服务，是时代发展的要求，也是税务部门的重要职责。纳税服务已成为税务部门的核心业务之一，纳税人对税法的遵从也渐成社会的热点问题。税务部门和纳税人分别处于征纳关系的两端，两者的互动和博弈构成了税收领域永恒的主题，如何提高纳税人税收遵从水平也是中外税务部门面临的巨大挑战。

从我国税收实践来看，各级税务部门按照建设公共服务型政府的目标要求，在坚持依法治税的同时，大力强化纳税服务工作，优化服务手段，拓展服务内容，构建专业化服务机制，打造了纳税人满意、社会认可、具有鲜明特色的纳税服务品牌，纳税人的税法遵从度总体上有所提高，但要实现“始于纳税人需求、基于纳税人满意、终于纳税人遵从”的目标仍要不断努力。国家税务总局发布的《纳税人权利与义务公告》，既有利于增强纳税人维护自身权益的意识和能力，也有利于进一步推进依法治税，促进征纳和谐，提高纳税遵从。从国外税收实践来看，纳税服务也已成为世界各国现代税收征管发

展的新战略、大趋势。各国税务机关都在进一步加强对纳税人保护的前提下，突出“服务”理念，体现“客户”导向。

近年来，江西省地方税务局努力抓好纳税服务体系建设，密切了税收征纳关系，提高了税法遵从度，推动了干部队伍建设和政风行风建设。全省地税系统民主评议政风行风建设取得“五连冠”的优异成绩。尤其在2009年全省开展的机关效能建设评比中，省地税局在机关绩效考核、“百千万”内设机构测评、省市县三级监测点监测满意率全部位列第一。在国家税务总局开展的全国纳税服务调查中，江西地税名列前茅。

保生同志与我在党组班子里共事多年，他一直勤奋敬业，开拓进取，并自觉把学习当作一种精神追求、一种道德修养和一种工作责任，孜孜以求、潜心钻研，致力于税收理论与实践的融合，真正做到学以致用、用以促学。攻读博士学位之后，将自己的学习和研究心得付梓出版，是一件非常值得庆贺的事情。本书立足于税务机关的角度，梳理出纳税服务影响遵从水平的主要因素，建立了税收遵从行为与纳税服务之间的关系模型，论证了纳税人心理因素对遵从行为的影响，以提高纳税人税收道德水平为核心，重新设计了纳税服务体系，力图建构“用最少的成本，提供最便捷、最高质服务”的征管模式，对于纳税服务体系研究有积极的促进作用，对于完善纳税服务、促进税法遵从有理论上的指导意义。本书无论是理论的综述和阐释，还是模型的推理和建构；无论是篇章结构的布局，还是问卷调查设计，都反映出保生同志开拓的精神、务实的作风和严谨的性格，体现着学者型领导干部的睿智和敏锐。祝愿他在今后的工作中创造新的更大的业绩！

是为序。

胡幼桃
2009.12.26

前 言

纳税人的遵从行为一直是世界各国的社会热点问题，长期以来，各国税务部门主要依赖征管稽查手段维持纳税人的遵从水平，已形成了较为成熟的理论体系和实践经验。近年来税务部门正在全面完善纳税服务，而它对纳税人遵从行为的影响机制却不明晰。本书针对现行税制的具体实践，着重分析了纳税服务对税收遵从行为的影响，尽可能地为构建和谐征纳关系提供理论基础和政策建议。

本书对我国征纳双方的状况与发达国家进行了国际比较，证实了我国税务机关纳税服务水平不高和纳税人遵从程度相对较低的现实。基于传统的 A - S 模型，本书分析了税率、稽查率、处罚率以及收入水平这 4 个因素对纳税人遵从行为的影响，并介绍了在这一理论指导下美国、欧盟及澳洲国家的稽查实践。

针对 A - S 模型在理论和实践中的缺陷，本书提出纳税人心理是现实中影响税收遵从的重要因素，由此衍生出了税收道德理念。

税收道德是纳税人纳税的内在动机，它受到税收制度的复杂性、税款支出的公平性、征管程序的简便性等因素的影响，税务部门应该最大限度地激发和提升纳税人的税收道德水平，纳税服务在其中的作用，是促成纳税人的遵从心理向遵从行为转化。

本书综合了威慑型的 A-S 模型因素和税收道德因素，建立了税收遵从的计量模型，以更全面地定量考察纳税人的行为，并得到了税收道德与税收遵从之间存在正相关关系，而税务部门提供的纳税服务与税收道德之间亦存在显著的正相关关系等结论。这些发现，为进一步完善纳税服务体系的政策设计及评价提供了值得借鉴的量化结果。税务部门要想降低征管成本，最大化征管收益，尊重纳税人心理需要和个性特征、认可纳税人权利并提供以纳税人需求为导向的纳税服务是必然选择。基于这一分析，本书提出了构建纳税服务新体系的思路及方案。

最后，本书总结归纳了遵从行为和纳税服务之间的关系，概括了理论和实证检验两方面的结论，指出了今后的发展方向，界定了当前研究的局限和不足，并对完善我国纳税服务提出了改进方案。

目 录

1 绪论	(1)
1.1 研究背景及意义	(1)
1.2 国外研究现状	(2)
1.2.1 税收遵从	(2)
1.2.2 纳税服务	(6)
1.2.3 税收遵从与纳税服务的关系	(8)
1.3 国内研究现状	(10)
1.3.1 税收遵从	(11)
1.3.2 纳税服务	(12)
1.3.3 税收遵从与纳税服务的关系	(17)
1.4 研究重点与创新点	(19)
1.5 本书结构与主要内容	(21)
2 税收遵从和纳税服务体系的国际比较	(24)
2.1 我国的税收遵从状况	(25)
2.1.1 个人遵从状况	(25)
2.1.2 企业遵从状况	(27)
2.2 发达国家税收遵从状况	(29)
2.2.1 美国的税收遵从状况	(29)
2.2.2 澳大利亚的税收遵从状况	(31)
2.3 税收遵从率的度量	(34)

2.4	我国的纳税服务体系	(37)
2.4.1	纳税服务现状	(38)
2.4.2	纳税服务存在的主要问题	(41)
2.5	发达国家的纳税服务体系	(47)
2.5.1	美国的纳税服务体系	(47)
2.5.2	欧盟国家的纳税服务体系	(49)
2.5.3	澳大利亚的纳税服务体系	(51)
2.5.4	新加坡的纳税服务体系	(52)
2.6	本章小结	(54)
3	威慑型税收遵从理论与实践	(55)
3.1	威慑型税收遵从行为模型	(55)
3.2	A-S 模型中的影响因素	(58)
3.2.1	几个主要影响因素分析	(58)
3.2.2	稽查率和处罚率的关系分析	(60)
3.3	威慑型遵从理论下的稽查实践	(63)
3.3.1	美国的稽查实践	(64)
3.3.2	欧盟国家的稽查实践	(68)
3.3.3	澳洲国家的稽查实践	(70)
3.3.4	新加坡的稽查实践	(71)
3.4	本章小结	(73)
4	遵从行为中的心理因素	(74)
4.1	纳税人心理	(74)
4.1.1	威慑型模型中心理因素的缺失	(75)
4.1.2	征纳双方的心理契约关系	(76)
4.2	税收道德	(78)
4.2.1	影响税收道德的社会因素	(79)
4.2.2	影响税收道德的税收制度因素	(82)

4.3	道德型税收遵从模型	(83)
4.3.1	理论模型	(84)
4.3.2	实证分析	(86)
4.4	纳税服务与税收道德	(88)
4.4.1	纳税服务涵盖的层面	(88)
4.4.2	纳税服务对税收道德的影响	(92)
4.4.3	我国纳税服务意识缺失的原因	(95)
4.4.4	遵从成本	(97)
4.5	本章小结	(100)
5	税收遵从行为的实证分析	(101)
5.1	变量说明与模型假设	(101)
5.2	逃税规模的测算	(104)
5.2.1	MIMC 模型基本结构	(105)
5.2.2	MIMC 模型求解和计算	(110)
5.3	主体模型及结论分析	(112)
5.3.1	A - S 模型因素的回归结果及分析	(113)
5.3.2	其他因素的回归结果及分析	(115)
5.4	本章小结	(117)
6	纳税服务新体系的构建	(118)
6.1	纳税服务体系的新理念	(118)
6.2	“客户式”纳税服务理念的应用	(122)
6.2.1	“一站式”服务	(122)
6.2.2	江西省地方税务局的纳税服务新体系实践	(124)
6.3	办税服务厅的流程再造	(126)
6.3.1	办税服务厅的基础设施	(126)
6.3.2	办税服务厅的问题	(127)
6.3.3	办税服务厅流程再造方案	(129)

6.3.4 流程再造的实施	(133)
6.4 纳税服务考核评估系统	(134)
6.5 本章小结	(137)
7 总结与展望	(138)
7.1 基本结论	(138)
7.2 研究展望	(140)
附录	(142)
A. 关于税收道德情况的调查问卷	(142)
B. 动因还是理性：道德、准则和税收遵从 之间的因果关系	(145)
C. 税收遵从的社会准则：来自澳大利亚、 新加坡和美国的证据	(168)
D. 框架、性别和税收遵从	(190)
本书参考文献	(208)
后记	(220)

1

绪论

1.1 研究背景及意义

税收遵从问题古已有之，它的表现形式随着时间、地域和制度的不同而演化，是个世界性难题，也是个历久弥新的课题。纳税人的不遵从（偷逃税）行为不仅减少财政收入，损害公平，而且还扭曲经济资源配置，历来是公共部门和学者关注的重心。奥地利经济学会前主席 Schneider（2000）的研究显示，近 50 年来，大多数国家的地下经济规模迅速扩张，其中最主要的原因就是税收遵从度不高。目前，发展中国家地下经济规模占官方 GDP 的比重接近 50%，OECD 国家为 20% 至 30%，以税收征管严密而著称的美国也有 9.5%，偷逃税的普遍性和税收流失的严重性由此可见一斑。

税收涉及方方面面的主体，包含了错综

复杂的利益关系，其中最根本最核心的就是征纳关系。税务部门和纳税人分别处于征纳关系的两端，两者的互动和博弈构成了税收领域永恒的主题，如何提高纳税人遵从水平也是中外税务部门面临的巨大挑战。长期以来，各国税务部门主要依赖征管稽查手段维持纳税人的遵从水平，已形成了较为成熟的理论体系和实践经验。近年来税务部门正在全面完善纳税服务，而它对纳税人遵从行为的影响机制却不明晰。

显然，税务部门的纳税服务水平和纳税人对税法的遵从程度是有着直接联系的。我国当前正处于转型期，纳税服务渐成税务部门的工作中心，而纳税人对税法的遵从也渐成社会的热点问题。本书以江西省地方税务局为背景，详细考察遵从行为和纳税服务之间的关系，尽可能为构建和谐征纳关系提供理论基础和建议。

1.2 国外研究现状

税收遵从伴随税赋而生，是个古老议题，Smith（1776）的税收四原则中就有遵从问题的一席之地。然而学术界近距离考察税收遵从问题，却是最近几十年的事情。这期间研究范围和方法不断深化，迄今为止，已经形成了一个专题研究领域。纳税服务作为连接税务部门和纳税人之间的桥梁，不仅成为税务部门重要的工作，也成为学者研究的焦点。而税收遵从和纳税服务的关系研究也为实践工作提供了更为坚实的理论依据。

1.2.1 税收遵从

1972年 Allingham 和 Sandmo 建立了第一个规范的税收遵从模型，之后对这一领域的研究如雨后春笋般蓬勃发展起来（Andreoni, Erard 和 Feinstein, 1998）。欧美国家的税收遵从研究是和这些国家的税制紧密相连的，大多数研究都集中在个人所得税领域。综合现有文献发现，税收遵从是个相当宽泛的领域，它囊括了税收征管中

几乎各类主体的行为和各个环节的问题，各种视角和层次的研究层出不穷。

在研究各国税收遵从实践方面，最权威的工作机构当属美国联邦税务总局（Internal Revenue Service, IRS）。IRS 专门开发了纳税人遵从测量项目（Tax Complicant Measure Program, TCMP），该项目在 1963 年至 1994 年的 30 年间，平均每隔 3 年实施一次，后来因故中止。TCMP 是这样实施的：税务部门首先随机选取被稽查审计的对象，然后根据纳税识别功能模型（DIF）计算被选中纳税人的相应“分数”，“分数”越高意味着该纳税人偷逃税的概率越大，根据“分数”高低决定是否对该纳税人进行税务稽查审计。

IRS（1990, 1996）的研究显示，美国个人所得税的逃税额从 1973 年的 227 亿美元增加到 1992 年的 953 亿美元；但从逃税额占应纳税额的比例来看，这些年间的变动并不大，基本维持在 17.3% 左右。其他国家的学者对此问题也高度关注，比较典型的研究包括 Hessing（1992）对荷兰税制的研究，Ana, Migue（1994）等对西班牙的研究，Frey（1992）对瑞士的研究，Krugman（1992）对菲律宾的研究等等。所有这些研究都显示，逃税在每个国家都很严重，在发展中国家尤甚，譬如 Krugman（1992）发现，在菲律宾，所有具有纳税义务的纳税人只有 27% 进行了纳税申报，遵从程度远远低于发达国家。

即便对于循规蹈矩的纳税人而言，税收的遵从成本也是一项沉重负担。很多人认为遵从成本就是税务部门的执法成本，实际上它是纳税人在缴纳税款之外，花费的额外资源的价值。遵从成本的启蒙式研究起源于美国学者 Haig（1934），他试图对美国联邦和州税收的税收遵从成本进行测度，但是没有明确地对遵从成本加以定义。20 世纪 80 年代，英国巴斯大学的 Sandford（1989）对税收遵从成本的范围进行了权威定义，认为税收遵从成本包括时间成本、货币成本和心理成本。Sandford（1973）早期的一项研究显示，20 世纪 70 年代，英国的税收遵从成本占税收收入的比例在 2.2% 至

4.4%之间；Slemrod（1983，1995）的研究显示，税收遵从成本占美国税收收入的9%；而 Tran-Nam（2000）的研究发现，澳大利亚的这一比重高达11.3%。

毫无疑问，税收体系要有效地运行，大多数纳税人必须表现出遵从的意愿和行为。税收遵从度越高，税收收入损失就越小，税收也就越能发挥对资源配置和收入再分配等的宏观调控作用。因此，如何用经济学理论来解释遵从问题就显得尤为重要。

税收遵从理论模型的开山鼻祖当属 Allingham 和 Sandmo（1972），他们创立的模型被定名为 A-S 模型。在基本的 A-S 模型中，假设处罚的比例是基于未申报的收入额，根据期望效用最大化的原则，模型得到如下结论：当处罚比例和稽查的概率增加时，人们会减少未申报纳税的收入额，那也就意味着增加了纳税人的税收遵从度；如果纳税人的绝对风险厌恶系数是递减的，当人们的收入总额增加时，人们更倾向于从事有风险的活动，继而增加自己未申报纳税的收入额；税率对未申报收入额的影响是不确定的。当税率增加时，更高的税额使人们的收入减少，收入效应会减少人们未申报纳税的收入额，即收入效应是负的；但从另一方面来看，替代效应会促使人们增加自己未申报纳税的收入额，从而带来正的替代效应。负的收入效应和正的替代效应使得税率对未申报纳税的收入额的影响不能确定。由上面的结论可以看出，处罚比例、稽查的概率、收入总额、税率对人们的税收遵从行为都会产生正面或负面的影响，它们也就构成了 A-S 模型中影响纳税人遵从行为的基本变量。

Yitzhaki（1974）对基本的 A-S 模型的假设进行了修改，其假设处罚率是基于逃税额的比例，同样根据期望效用最大化的原则，此模型得到如下主要结论：随着税率的增加，人们会减少逃税额，提高税收遵从度。在 Yitzhaki 的模型中，由于处罚率是基于逃税额的，替代效应就消失了，而负的收入效应使得随着税率的增加人们会减少逃税额，提高税收遵从度。但是这一结论却与人们现实生活的直觉相违背。一般来说，较高的边际税率会增加人们的逃税额，

因为逃税可以获得更大的收益。虽然 Yitzhaki 的分析解决了原来 A - S 模型中税率的高低对税收遵从行为正反两方面的影响,但其影响税收遵从行为的变量仍然和 A - S 模型中的基本一致。之后的学者在不同方向上对逃税问题进行了延伸和拓展,在各个方面都取得了很大的进展,与此同时,也出现了一些与现实情况相违背的结论以及一些用理论无法解释的现象。

总体而言,当前西方经济学家对逃税模型的研究主要集中在以下三个方面:个人对征税和逃税态度的样本调查;从博弈论角度研究税收遵从;对个人所得税申报表的研究。

在个人所得税方面,Christianse (1980) 通过加入稽查率和法律之间的联系对 A - S 模型作了修改,根据这种联系的特征,他认为在某些情况下惩罚率的提高实际上可能会鼓励逃税。Pyle (1989) 分析了逃税与地下经济、资源配置和财政收入的关系。Mayshar (1991) 将税收隐瞒技术成本(逃税成本)引入 A - S 模型,即逃税耗费了纳税人的劳动进而减少收入,认为税收申报与税收隐瞒技术正相关。

除了税率、惩罚率这两个主要因素外,稽查概率也是学者们研究的热点。Alm (1992) 指出,美国的平均税务稽查率已经下降到了 1% 以下,按照 A - S 模型进行推导的结果,理论上应该出现的逃税比例要远远大于现实情况中的逃税比例,也就是说,在如此低的稽查概率下,大部分人会选择逃税,这与现实中大部分人依法纳税的现象相矛盾。可见,税率、惩罚率以及稽查率在在一定程度上会影响人们的税收遵从行为,但对现实情况的解释力度明显不够。

随着近年来委托—代理理论 (Principal - Agent Theory) 和博弈论的兴起,税收遵从领域也吸收了这两种新方法的特点。在委托—代理理论方面,Reinganum (1991) 是这方面的先驱, Sanchez 和 Sobel (1993) 的研究则堪称经典之作,他们解决的主要问题是激励税务人员努力完成税收收入。委托—代理理论主要应用于税务部门事前公布稽查计划的情况;如果事前并不确定比例,而根据和纳

税人的交互随时变动这一比例，则博弈论方法就派上了用场。Greenberg（1984）可视为这一领域的首创者，他采用了序贯博弈的架构，得出了最佳稽查概率和均衡解。

综合来看，税收遵从领域的主要研究内容包括：偷逃税的形成机理？偷逃税行为具有什么样的特征？税率提高有助于减少偷逃税行为吗？最优稽查力度如何设定？什么样的征管模式最有利于遵从成本的降低？最优税制、地下经济与偷逃税行为之间是何种关系？偷逃税对经济效率影响的再度量等。

1.2.2 纳税服务

纳税服务的理论依据根植于“主权在民”的契约国家理论（潘力、范立新，2004）。20世纪70年代中期以来，西方国家掀起了一场公共行政改革运动，这场主张运用市场机制和借鉴私营部门管理经验提升政府绩效的改革运动，被理论界称为新公共管理（New Public Management）运动，新公共管理主义强调商业管理的理论、方法、技术及模式在公共管理中的运用，新公共管理运动给西方国家纳税服务带来的变化，为世界各国特别是为正在向市场经济转型期国家构建新型纳税服务体系提供了可以借鉴的经验。国外有关纳税服务的研究，始终把纳税服务作为税收征管领域研究的一部分，相对独立的纳税服务研究较少。

从纳税服务的主体来看，主要有税务部门提供的纳税服务（Taxpayer Service）和税务代理机构提供的纳税服务（Tax Service）。从税务部门的角度而言，其最终目的是使税收收入最大化，最大限度地减少不遵从的行为，纳税服务作为税务部门的一种行为，也是围绕上述目标进行的。研究纳税服务要从研究人的行为开始。Lewis（1980）将纳税行为的原因拓展到了非经济的因素，包括税收道德、对税收制度公平性的感知、对政府的态度、预期社会对税收欺骗的惩罚等等。Spicer和Becker（1980）的研究表明纳税人对政府和税收制度的态度能够影响遵从行为，对税制不公平的感知会促使纳税