

诺 / 贝 / 尔 / 经 / 济 / 学 / 奖 / 获 / 得 / 者 / 丛 / 书

Library of Nobel Laureates in Economic Sciences

公共部门经济学

(第三版)

(下)

**Economics of the
Public Sector**

(Third Edition)



约瑟夫·E·斯蒂格利茨 (Joseph E. Stiglitz) 著



 中国人民大学出版社

诺/贝/尔/经/济/学/奖/获/得/者/丛/书
Library of Nobel Laureates in Economic Sciences

公共部门经济学

(第三版)

(下)

**Economics of the
Public Sector**
(Third Edition)



约瑟夫·E·斯蒂格利茨 (Joseph E. Stiglitz) 著
郭庆旺 校
郭庆旺 杨志勇 刘晓路 张德勇 译

中国人民大学出版社
· 北京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

公共部门经济学/ (美) 斯蒂格利茨著; 郭庆旺等译. —北京: 中国人民大学出版社, 2012. 12

(诺贝尔经济学奖获得者丛书)

ISBN 978-7-300-16936-1

I. ①公… II. ①斯… ②郭… III. ①公共经济学 IV. ①F062.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 306928 号

诺贝尔经济学奖获得者丛书

公共部门经济学 (第三版)

[美] 约瑟夫·E·斯蒂格利茨 著

郭庆旺 校

郭庆旺 杨志勇 刘晓路 张德勇 译

Gonggong Bumen Jingjixue

出版发行 中国人民大学出版社

社 址 北京中关村大街 31 号

邮政编码 100080

电 话 010-62511242 (总编室)

010-62511398 (质管部)

010-62501766 (邮购部)

010-62514148 (门市部)

010-62515195 (发行公司)

010-62515275 (盗版举报)

网 址 <http://www.crup.com.cn>

<http://www.ttrnet.com>(人大教研网)

经 销 新华书店

印 刷 北京市易丰印刷有限责任公司

规 格 160 mm×235 mm 16 开本

版 次 2013 年 1 月第 1 版

印 张 44.25 插页 2

印 次 2013 年 1 月第 1 次印刷

字 数 723 000

定 价 88.00 元 (上下册)

版权所有 侵权必究 印装差错 负责调换

目 录

第 5 篇 税收理论

第 17 章 税收导论	377
17.1 背景	377
17.2 税制的五个合意特征	382
17.3 税制选择的一般框架	398
第 18 章 税收归宿	403
18.1 竞争性市场中的税收归宿	405
18.2 无完全竞争环境中的税收归宿	418
18.3 等价税	421
18.4 影响税收归宿的其他因素	424
18.5 美国的税收归宿	428
18.6 附录：对垄断者的从价和从量商品课税效应的比较	431
第 19 章 税收与经济效率	436
19.1 消费者承担的税收效应	436
19.2 对税收扭曲的量化	439
19.3 生产者的税收效应	446
19.4 储蓄课税	449
19.5 劳动所得课税	452
19.6 衡量劳动力供给的税收效应	457
第 20 章 最适课税	465
20.1 最适课税的谬误	465

20.2	最适课税与帕累托效率课税	466
20.3	差别课税	476
20.4	对生产者课税	480
20.5	附录	483
第 21 章	资本课税	489
21.1	应该对资本课税吗？	490
21.2	对储蓄和投资的影响	493
21.3	对承担风险的影响	498
21.4	对资产价值的变化进行衡量	501

第 6 篇 美国税制

第 22 章	个人所得税	515
22.1	美国所得税概述	515
22.2	美国所得税的原则	522
22.3	所得税制实施中的实际问题	528
22.4	资本所得的特殊待遇	540
22.5	结束语	546
第 23 章	公司所得税	550
23.1	公司所得税的基本特征	550
23.2	公司所得税的归宿及其对效率的影响	552
23.3	折旧	562
23.4	个人所得税与公司所得税的综合效应	564
23.5	作为经济政策的公司税	572
23.6	跨国公司课税	572
23.7	应该有公司所得税吗？	574
第 24 章	让学生初识避税	579
24.1	避税原理	580
24.2	税收庇护	584
24.3	税制改革与避税	587
24.4	公平、效率与税制改革	589
第 25 章	税制改革	592
25.1	公平	593
25.2	效率	596
25.3	简化税法与降低征管成本	602

25.4	转轨问题与税制改革的政治学	608
25.5	21 世纪的税制改革	610

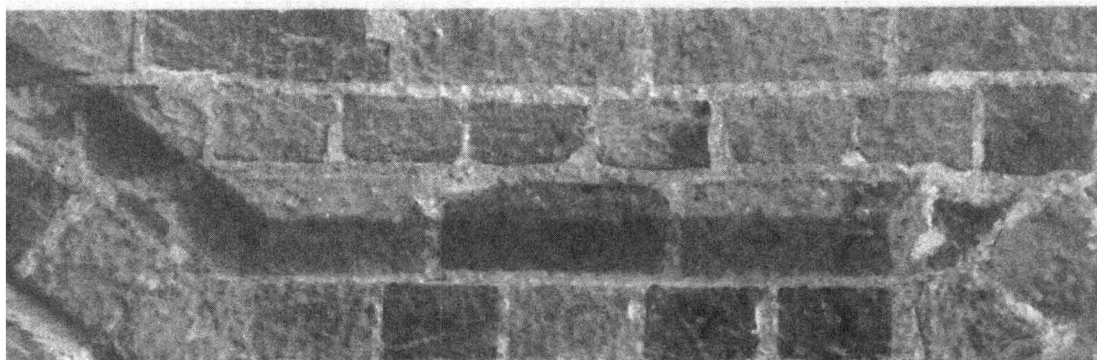
第 7 篇 深层次问题

第 26 章	财政联邦制	623
26.1	责任的划分	623
26.2	财政联邦制的原则	627
26.3	生产与筹资	635
第 27 章	州和地方的税收与支出	644
27.1	地方财政的税收归宿	644
27.2	资本化	647
27.3	地方层次的公共选择	652
27.4	多辖区税收问题	655
第 28 章	赤字财政	658
28.1	20 世纪 80 年代以来的美国赤字问题	659
28.2	政府赤字的后果	666
28.3	改进预算程序	671
28.4	长期问题：公民权利与老年人	672
参考文献		674

的。在市场经济条件下，国家作为社会公共权力的代表，其职能的履行需要大量的财政资金。国家财政收入的来源，除了国家所有的企业上缴的利润外，主要就是税收。因此，国家必须依法征税，以保障国家职能的履行。同时，国家征税也必须依法进行，不得随意增加税负，以保护纳税人的合法权益。国家与纳税人之间是一种法律上的权利义务关系，国家征税必须依法进行，纳税人也必须依法纳税。

第 5 篇

税收理论



此后两篇将讨论税收。第 5 篇讨论税收的一般理论。第 6 篇则较详细地考察美国税制。

第 17 章阐述税收的一般原则。第 18 章讨论谁是税收的承担者。第 19 章分析税收对经济效率的影响。第 20 章说明怎样在公平和效率之间保持平衡。第 21 章考察最重要的税收设计问题之一：如何对资本回报进行课税。

第 17 章 税收导论

和大多数自愿进行的从一个人到另一个人的资金转移不同，税收具有强制性。我们在第 6 章中曾指出，由于搭便车问题的存在，支持公共服务的款项需要具有强制性：除非对公共物品的支持是强制的，否则没有人愿意提供资金。讨论显示，强制向公共物品提供资金，能使所有人的处境都变得更好。

但是，政府强迫个人为公共物品提供资金的能力，也可被用来强迫人们支持特殊利益集团：它可以迫使一个集团把自己的资源转移给另一个集团。这些被迫的转移就像盗窃，二者之间只有一个关键差异：政府的转移通过政治程序，披着合法和尊敬的外衣。当一个国家的政治程序变得与公民无关，被用于向掌权集团转移资源时，税收和盗窃之间的区别也就变得模糊不清了。

对于美国的缔造者来说，这些问题至关重要。发展为独立战争的起义常常追溯至波士顿倾茶事件，而这一事件的根源就是人们相信对殖民地课征的税收是不公正的。“只课税而不给代表权的做法就是暴政”，这一口号代表了这次革命的一个中心主题。合法与非法使用税收权力之间的区别一直都是争论的热点。

17.1 背景

税收与有组织的政府一样古老。《圣经》中说，庄稼的什一税（十分之一）应该用于再分配，用于支持教会。我们不清楚当时的实施机制，《圣经》上也没有说明逃税的程度。在中世纪，个人直接向封建主提供服务，它们是有效的税收，但没有货币化。事实上，臣民

被迫提供这些服务，意味着他们在一定程度上是奴隶。有人认为，不应让现代税收是货币化的（monetized）这一事实——个人被迫提供的不是服务（征兵例外）而是货币——模糊了根本性的关系。例如，必须将自己的劳动所得的 1/4 交给政府，实际上是为政府工作了 1/4 的时间。

但是，在封建课征和现代税收之间有两个重要的区别。首先，对于前者来说，没有封建领主的同意，人们不能离开领地；今天，人们则可以选择愿意居住的地方，以及对他们进行课税的辖区。第二，在庄园制度下，个人被迫工作；而在现代税制下，个人只是被迫和政府分享劳动所得（或者投资所得，或者支出）。他们可以选择支付更少，如果他们愿意工作更少，自己得到更少的话。

在美国，由于担心税收权力滥用，产生了对哪些税收可以开征的特定宪法限制。例如，因为南部的农业州（当时美国的重要出口地区）担心人口更多的北方会对出口征税，迫使南部人民承担不成比例的政府成本份额，所以宪法明文禁止这类征税。宪法的其他条款努力保证税收不会以歧视的方式征收。例如，统一条款意味着税收必须统一征收，分摊条款指出直接税必须根据各州人口基数按比例分摊。这样的宪法约束意味着，政府不能征收所得税，直到 1913 年宪法修正案通过，联邦政府才可以开征此税。

对征税的限制反映了英国政府对美洲殖民地课征歧视税的经历。宪法的制定者没有（很可能也不想）考虑任何形式的歧视性征税。因此，尽管共和政体的缔造者努力通过宪法提供保护，但是税收问题一直是这个国家所面对的造成最多不和的问题。例如，在 19 世纪初期，对关税有相当多的争论。^[1] 尽管关税提供收入，对工业品的关税也保护了北方的工业，但南方却不得不承受要为所保护的商品支付更高价格的代价。

17.1.1 税收形式

政府征税的形式非常多。在不同时期，有对窗户的征税，对豪华游艇的征税，对债券销售的征税，对股利的征税，对资本利得的征税……还有对许多项目的征税。税收可分为两大类：对个人和公司征收的直接税，以及对各种商品和服务征收的间接税。

在美国，联邦一级的三种主要直接税是个人所得税；用于社会保障融资的工薪税（具有上限的工资的固定百分比）；对公司的净所得额课征的公司所得税。另一种重要的直接税是对一代人给下一代人遗留的遗

产征收的遗产和赠与税。个人所得税针对工资和资本所得征收，不仅影响劳动供给决策、退休决策、教育决策等，也影响储蓄和投资决策。在州和地方层次，还有一种重要的对财产征收的直接税。

联邦一级的主要间接税是对从境外进口的商品征收的关税；对电话服务、航空旅行和奢侈品等课征的消费税。许多州和地方政府也征收销售税，对所有零售销售的种类广泛的商品课征固定百分比的税收。一些州对食品免征销售税；一些州的免税范围则更大。许多外国政府在零售层次上不征收销售税，而是征收增值税：在生产的一个环节，增值额是销售额和购买（非劳动）投入额之差。

图 17.1 和图 17.2 显示了 1997 年联邦、州和地方政府的收入来源。在联邦一级，社会保障税和个人所得税共占了 80% 以上的收入，而公司所得税占大约 12%。所有其他税收相比之下较少。在州和地方层次，个人所得税和工薪税加在一起正好超过收入的 1/5 (22.6%)，财产税、销售税和联邦政府的转移支付各占 1/5。

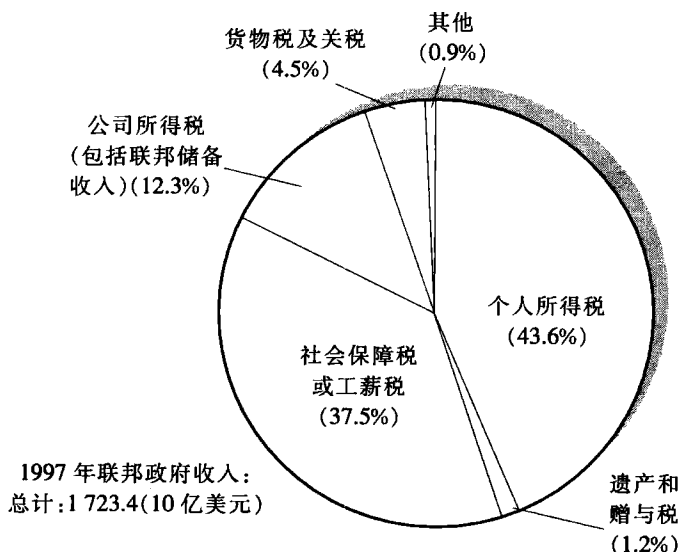


图 17.1 联邦收入来源 (1997 年)

个人所得税和用于社会保障的工薪税占联邦收入的最大一部分。

资料来源：U. S. Department of Commerce, Bureau of Economic Analysis, *Survey of Current Business*, May 1998, Table 3. 2.

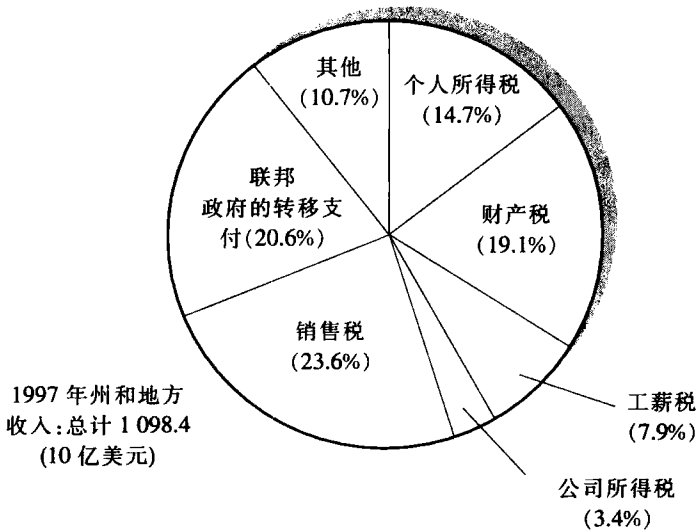


图 17.2 州和地方政府收入来源 (1997 年)

销售税、财产税和联邦政府的转移支付基本相同。所得税较不重要。

资料来源: U. S. Department of Commerce, Bureau of Economic Analysis, *Survey of Current Business*, May 1998, Table 3. 3.

17. 1. 2 美国税制模式的演变

随着 1913 年宪法第十六条修正案的通过, 个人所得税确立, 标志着美国税制结构的转折点。在此之前, 联邦收入的主要来源是消费税和关税。在 20 世纪, 这两种税的重要性下降, 个人所得税和社会保障税或工薪税成为联邦政府的主要收入来源。

图 17. 3 显示了过去一个世纪中各种税收的相对重要性的变化。特别是, 我们看到: (a) 直接对个人和公司课征的税收的相对重要性明显上升, 间接税的重要性显著下降; (b) 在直接税内部, 1960 年以来, 公司所得税的作用明显下降, 而工薪税的作用明显上升。

州和地方层次也有明显的变化趋势, 反映在图 17. 4 当中: 对所得税和销售税的依赖上升, 对财产税的依赖下降。

17. 1. 3 与其他国家的比较

在最近几十年间, 大部分欧洲国家已经转向依靠增值税。与其他发达国家相比, 美国更多地依靠个人所得税, 图 17. 5 清楚地显示了这一点。

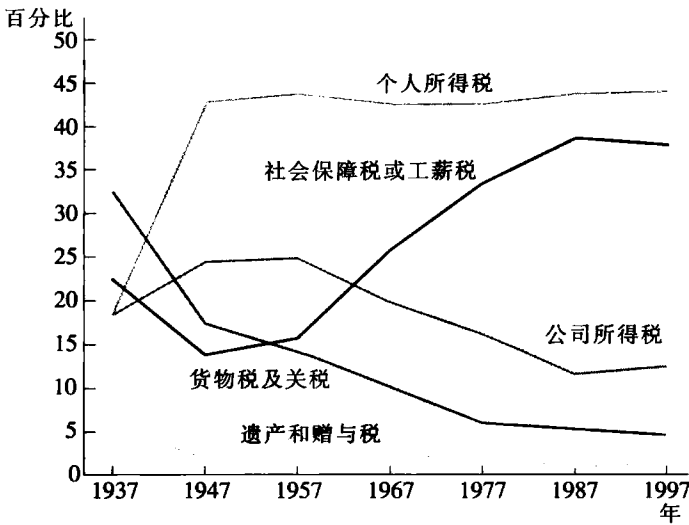


图 17.3 联邦收入来源 (1933—1997 年)

随着时间的流逝, 关税和货物税以及公司所得税的重要性下降, 而对于用于社会保障税或工薪税的依赖已经增加。

资料来源: U. S. Department of Commerce, Bureau of Economic Analysis, *National Income and Product Accounts of the United States*; 1929 - 1982; and *Survey of Current Business*, September 1988 and May 1998, Table 3. 2.

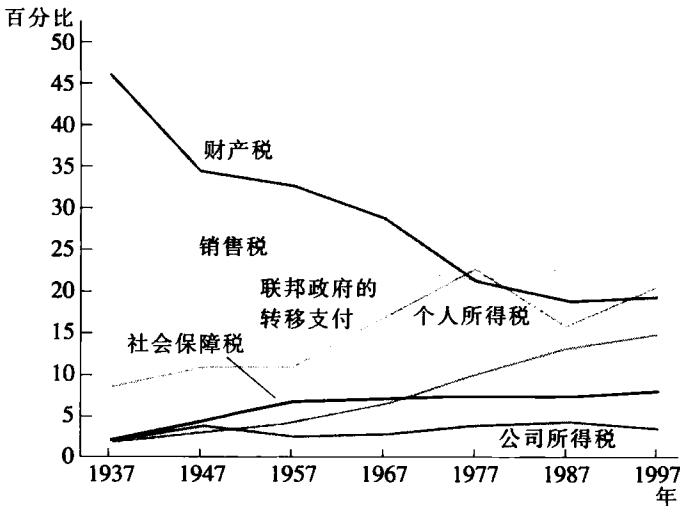


图 17.4 州和地方政府收入来源 (1933—1997 年)

财产税对州和地方收入的贡献已经在过去 60 年间大大下降, 而其他来源 (特别是销售税和社会保障税) 的重要性已经增加。

资料来源: *National Income and Product Accounts of the United States*; 1929 - 1982; and *Survey of Current Business*, September 1988 and May 1998, Table 3. 3.

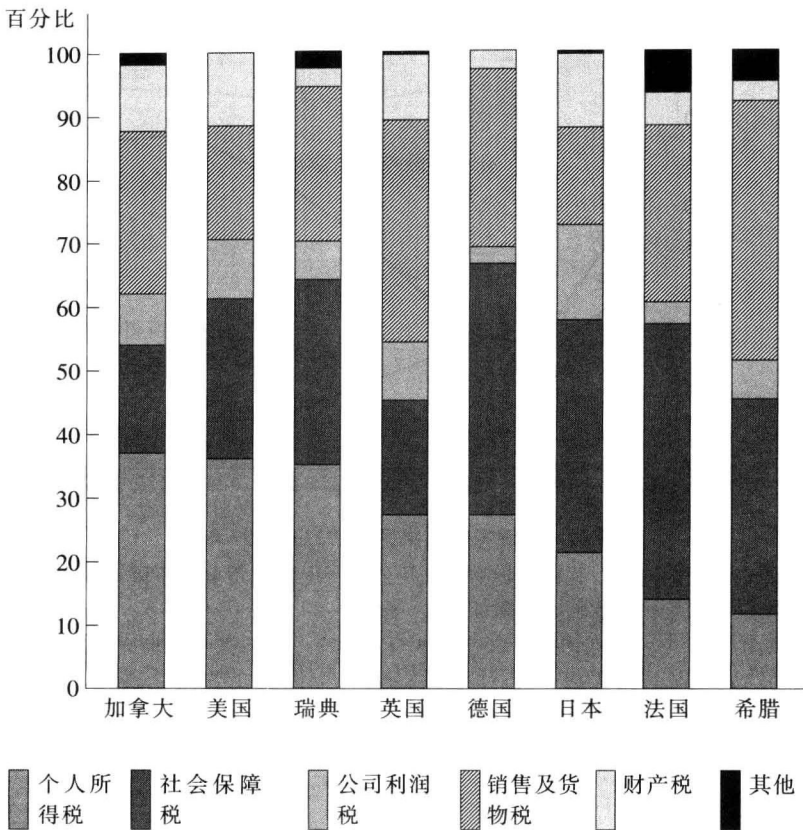


图 17.5 所选国家的收入来源 (1995 年)

个人所得税在美国比其他国家更重要，其他国家销售税和社会保障税所占比例较大。（销售税包括消费税、关税、增值税和一般销售税。）

资料来源：Organization for Economic Cooperation and Development, *Revenue Statistics 1965 - 1996* (Paris: 1997), Table 11, 13, 15, 23 and 25.

17.2 税制的五个合意特征

税收不可避免是痛苦的。毫不奇怪，税制设计一直是一个争议很大的主题。简单地说，大部分人希望自己的税收被削减。他们能够列出相当动人的理由，说明为什么其他人应该支付得更多。在决定如何最好地获得它所需要的收入时，政府一直在寻找一般性的原则。“好”税制有

五个可以接受的特征：

1. 经济效率：税制不应该干扰资源的有效配置。
2. 管理的简便性：税制应当易于管理，花费较少。
3. 灵活性：税制应该能够容易（在某些情况下自动）地对经济环境的变化作出反应。
4. 政治责任：税制设计应该保证个人知道他们支付了多少，并能评估税制在多大程度上准确反映了他们的偏好。
5. 公平：税制在处理不同个人的相对待遇方面应该公平。

税收原则

效率——税制不应是扭曲性的，如果可能，它应用于促进经济效率。

管理的简便性——税制管理和遵从的成本应该低。

灵活性——税制应能适应环境的变化。

政治责任——税制应当是透明的。

公平——税制应当是公平的，应该实现同等条件同等对待，对更能承担税负的人课以较高的税收。

17.2.1 经济效率

在不存在市场失灵的情况下，经济会自动有效地配置资源。市场价格传递的信息会带来生产效率、交换效率和产品组合效率，而且在使其他人的处境变得更糟的情况下，没有人会过得更好。大部分税收都会改变相对价格。结果导致价格信号被扭曲，资源配置被改变。

人们始终关注的是，税制会在多大程度上妨害储蓄和工作，扭曲其他与消费和生产有关的决策。例如，之所以美国有大量的阿拉伯马以及其他非常珍贵的马种，是因为税制结构上的一个独特的漏洞。天然气和石油的特殊待遇可能已经导致了开采过度。铁路货车车厢一度得到了税收庇护（tax shelter），此后则出现了数不胜数的其他手段。

税收历史上到处都是扭曲效应的例子。17 世纪英国征收窗户税的结果是建了没有窗户的房子。现代英国也有这样的例子。三轮车虽然可能不太安全，而且比四轮车便宜不了多少，但课税却比后者轻得多。因此许多人选择三轮车，而非传统的四轮车。由于有篷货车（没有窗户的客货两用车）的税收远比有窗户的客货两用车轻，许多人就被驱使着去购买这些车，尽管他们也不喜欢车后部的黑暗。在美国，活动墙^[2]的税收优惠待遇鼓励了使用活动墙的商务办公楼的建设，尽管从没想过要移

动它们。虽然活动墙确实带来了更大的灵活性，但活动墙通常隔音效果较差。因此，虽然我们不再有窗户税，但是现代税法仍然影响着建筑式样。

税收的行为效应。税收的多数经济效率影响非常微妙，难以评估。所得税可以通过影响税后教育回报来改变一个人受教育时间的长度，从而影响工作选择（因为对于某些工作来说，较大份额的回报能以不被课税的“利益”形式出现）——是加入劳动力队伍，还是留在家里照看孩子；纳税者的工作时间（当他能够自由选择时）；他是否找兼职以及努力的程度；个人储蓄的数量以及所采取的储蓄形式（银行账户还是股票市场）；退休年龄；在65岁后他是否还要从事非全职的工作。

税收效应不只限于工作、储蓄、教育和消费的决策。虽然对于税收影响个人婚姻决策的程度说法不一，但毫无疑问它影响着这些决策的时机选择。例如，美国税法对结婚日期是按整个日历年度计算的，即便婚礼是在12月31日才举行的。因此，两个收入相近的工作者，在12月和1月之间选择结婚日期时，所得税强烈鼓励选择1月。离婚时，正好与此相反。^[3]税制影响风险承担、对研发的资源配置以及经济的长期增长率；影响企业的投资水平和投资形式（包括机器的耐用性）；影响国民储蓄用于住房、其他建筑和设备比例；影响我们耗尽自然资源的速度。在我们的经济体中，几乎没有重要的资源配置决策在这样或那样的形式上不受到税收的影响。

在当前的税率水平下，对税收的考虑通常是关注最多的。和设计更好的项目或者生产更多相比，把精力放在降低税收上似乎更为有利。

税收的财务效应。有时，税制更多影响的是交易的形式，而不是内容。例如，如果不考虑税收，雇主是给员工钱去购买蓝十字健康保单，还是自己替员工购买，可能没什么实际区别。但如果考虑到税收，二者的差别就大了。前者，个人收到的是要纳税的“收入”；后者，得到的则是不征税的“津贴”。同样，我是直接为我的退休储蓄，还是我的雇主从我的工资中拿走一些，投资在（完全基金制）养老金计划上，就实际而言二者没什么差异，但其税收含义相当不同，结果个人被导向通过养老金计划储蓄，而非直接储蓄。当然，这些财务效应接着又会对经济产生进一步的实际效应：由于养老金计划所受到的限制，对基金的投资可能不同于为退休而进行储蓄的个人的投资。比如一般来说，它们不会对高风险的“低投资等级”的证券进行投资。而且，一些人通过养老金计划“被迫”进行的储蓄，可能超过他愿意自愿储蓄的数量。

同样地，由于股利、资本利得（资产价格的上升）以及利息的待遇不同，税制结构可能会显著影响美国公司的财务结构——例如，会对企业是通过举债，还是通过发行新股来为额外投资融资的决策产生影响。这些财务决策又会产生进一步的实际影响。与通过发行股票筹集大部分资金的企业相比，债务负担沉重的企业可能更不愿意从事风险项目。

税收的组织效应。税收会影响经济体的组织方式。其中大多数组织效应对于资源如何配置有实际意义——例如，承担多少风险。我们的税法在负有限责任的公司和负无限责任的个人与合伙企业之间做了区分。因为有无限责任，100 美元的投资给投资者带来的损失，可能远远超过这 100 美元，因此，不具有有限责任的企业在筹资时经常遇到困难，无限责任企业的经理也往往表现得非常厌恶风险。通过有利于或不利于公司的倾斜税制，可以鼓励或阻碍发生在公司内的经济活动，从而改变经济体的风险承担程度。

财务效应常常和组织效应混在一起。相对于其他的金融机构或安排，税制可能会鼓励或者阻碍银行，这可能导致企业通过银行筹集的资金增加或减少（比如说和股票市场或债券市场相比）。这会导致巨大的差异。例如，近来的研究表明，通过银行筹集更多资金的企业，在投资中的波动性较小，部分是因为银行更能了解企业发生资金短缺的原因——例如，是因为短期周期效应，还是因为管理不善。因为银行能够更好地认识问题的实质，当出现周期性的低迷时，它们可以更有效地作出回应，提供资本给暂时缺乏资金的好企业，停止向较为虚弱的企业提供资金。相反，依靠资本市场筹资（发行债券或者新股份）的企业，在萧条时期日子更加难过，它们发现，在这种时候，筹集资金几乎是不可能的或是极其昂贵的。

我们社会中的另一个主要经济组织是家庭。税法既影响家庭的构成，也影响家庭内部的财富分配。例如，税法通常只对公司向家庭（即对员工）的支付课税。它们不对公司内的消费课税。这样，税法鼓励“企业内部”的消费——大的公司汽车、昂贵的工作餐等等。在第二次世界大战前的美国那样的经济体中，通常是男人外出工作，女人留在家里，这样的税收政策明显有歧视效应，对双方都外出工作的配偶有利。

一般均衡效应。征税可以改变经济均衡，例如，对工资或资本回报征税就是如此。对利息课税可能会降低储蓄供给，最终降低资本存量，这接下来又可能降低工人的生产率和工资。我们称税收的这些间接的后续效应为**一般均衡效应**（general equilibrium effect）。