

CAMBRIDGE

[英] 马丁·唐顿(Martin Daunton) 著

范泽思 李欣 译

范泽思 校译

公平税赋

1914—1979年英国税收政治



Just Taxes

The Politics of Taxation in Britain, 1914—1979

中国财经出版传媒集团



经济科学出版社
Economic Science Press

CAMBRIDGE

[英] 马丁·唐顿(Martin Daunton) 著

范泽思 李欣 译

范泽思 校译

公平税赋

1914—1979年英国税收政治



Just Taxes

The Politics

1979

中国财经出版传媒集团



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

公平税赋: 1914—1979 年英国税收政治/(英) 马丁·唐顿 (Martin Daunton) 著. 范泽思, 李欣译. —北京: 经济科学出版社, 2017. 8

ISBN 978 - 7 - 5141 - 8111 - 1

I. ①公… II. ①马…②范…③李… III. ①税收制度 - 财政史 - 研究 - 英国 - 1914 - 1978 IV. ①F815. 613. 2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 134304 号

责任编辑: 周胜婷 周国强

责任校对: 刘 昕

责任印制: 邱 天

公平税赋

1914—1979 年英国税收政治

[英] 马丁·唐顿 (Martin Daunton) 著

范泽思 李欣 译

范泽思 审校

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

总编部电话: 010 - 88191217 发行部电话: 010 - 88191522

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: esp@esp.com.cn

天猫网店: 经济科学出版社旗舰店

网址: <http://jjkxcbs.tmall.com>

固安华明印业有限公司印装

710 × 1000 16 开 22.75 印张 500000 字

2017 年 8 月第 1 版 2017 年 8 月第 1 次印刷

印数: 0001—3000 册

ISBN 978 - 7 - 5141 - 8111 - 1 定价: 68.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 010 - 88191510)

(版权所有 侵权必究 举报电话: 010 - 88191586)

电子邮箱: dbts@esp.com.cn

中译本序

税收伴随着国家的产生而产生，国家的财政职能才能因此实现。税收是财政收入的主要来源之一，取之于民，用之于民，更好地实现社会公平。作为决定税赋的重要因素，税收政策通常是各个政府的主要政策，制定税收政策的财政部门在各国政府中通常也占据着最重要的地位，在英国也不例外。唐顿先生的《公平税赋》讲述了1914~1979年间英国税收政策的变化。考虑到中英两国发展水平的差异，了解英国这段时期的财税历史对于理解中国现阶段的改革推进有一定的借鉴意义，这也是译者翻译本书的目的所在。

政策的制定总会受到政治体制的影响，本书中英国税收政策的变迁亦与英国政治体制息息相关。作为威斯敏斯特体系的发源国，英国以其独特的议会体系著称于世，并使这一体系遍地开花，对后世产生了深远的影响，同属英联邦的加拿大、澳大利亚、新西兰、印度等国的议会均为威斯敏斯特体系。威斯敏斯特体系的特点是单一选区的代表由多数票决定，带给后世的主要遗产便是事实上的两党制和执政党与反对党之间的对立。在威斯敏斯特体系的议会中，执政党和反对党分属议长左右两边的议席，一定程度上代表了政见的对立。现在的英国议会，左右两组议席之间各保留了一条红线，两红线间隔2.5米，据说中世纪时若两侧议员均拔出剑，这一距离正好使双方无法刺到对方。这说明，即使是英国这样的古老的民主国家，对于高居庙堂之上的议员来说，其政见的对立同样也会引发争执和强烈的冲突。这种冲突实际上反映了不同党派代表的不同利益之间的角逐。唐顿先生在本书中讲述的历史在一定程度上也是1914~1979年间英国各方利益间的角逐。透过书中对不同派别、不同阶层、不同政见的描写，我们甚至可以联想到英国议会首相质询及财政大臣宣布预算时议会中的有趣景象：发言者言之凿凿，立场坚定，很少退缩；执政党议员频频以“aye”应和本党派发言者；反对党议员则多以“no”喝倒彩，甚至不乏高声喧哗、扰乱秩序者；议长声嘶力竭地喊着“秩序”（“Order!”），呵斥起哄的议员们肃静下来……

英国议会辩论的精彩之处在于两派议员的唇枪舌剑、言之凿凿、不让

分寸；类似地，本书的精彩之处在于观点的交锋。即便无法亲身聆听历史上英国政治家们针对税收发表的观点，我们也仍然能通过作者的描写，对历史上各方代表的利益窥见一斑，并在脑海中描绘不同政见者唇齿交锋的景象。

阅读本书，可以抓住以下两条线索：

1. 时任财政大臣的观点是英国税收在宏观上的短期变化的反映。

财政大臣（chancellor）是英国政府的二把手，对税收的制定有举足轻重的地位。因此，将时代特点和该时期财政大臣的观点和主要政绩结合起来，就可以从宏观上初步把握一段时期内英国税收的特点。比如，内维尔·张伯伦的第二次财政大臣任期（1931—1937）正是西方世界大萧条、法西斯势力在部分国家抬头之时。面对纳粹德国挑衅般的武装行动，他认为“利润增加很大程度上有赖于政府政策创造的条件，而且国防项目会直接带来国家开支，给公司以盈利的机会”，因此选择征收国防税^①。

2. 食利者（rentiers）和工薪阶层（salary-and wage-earners）间的利益平衡是英国税收在基层的长期形势的反映。

当今社会，靠财产获利和靠出卖劳动力赚钱意义大相径庭，二者分别代表了有产阶级和无产阶级，而这两个定义在本书中一般以食利者和工薪阶层的形式出现。食利者的收入是财产性收入，即“非劳动所得”（unearned income），如房租收入和股息红利收入等。财产性收入通常是社会不公的反映，因此针对财产性收入的税收——产权税、资本税和资本利得税等通常是为了维护社会公平、进行转移支付的手段。但是食利者势力强大，对政治颇具影响，对于这些会薅其羊毛的税收通常会表示极大反对，因此关于产权税和资本税的讨论在本书中出现频率最高，个中道理与李克强总理在2013年“两会”记者会上的“触动利益比触动灵魂还难”的回答完全一致。工薪阶层的收入则是“劳动所得”，面临的税种通常是个人所得税，个税累进对于工薪阶层更加公平。对于这两个群体，有区别的税收政策正是税收政策促进社会公平并维持有效激励的工具。例如，在二战后的1948年，面临着严峻的通胀压力，英国时任财政大臣斯坦福·克里普斯考虑到私营企业仍将存在，于是采取了调控物价而非资本税的措施，从而既让工薪阶层享受到税收优惠，又避免了挫败企业的信心，没有减少高收入人群的税收，反哺不富裕的人群^②。

^① 见本书146页。

^② 见本书185页。

20 世纪 60 年代末至 70 年代，整个西方社会陷入“滞涨”。相对于其他欧洲国家的工业，英国更加萎靡，经济更加糟糕，被称作“欧洲病夫”^①。此时执政的工党政府仍然忌惮私人利润和高额收入，并未足够重视保守党先前提议的、提升英国积极性和包容性的税收政策，进而导致了代表新自由主义的撒切尔夫人政府的上台。本书以这段历史结尾，但是历史的车轮仍然前进，人们仍然在不断探索，如何找到合适的税收政策，从而既最大限度维护公平，又保持经济活力。撒切尔政府的减税政策一定程度上将英国带出了“滞涨”，摘掉了“欧洲病夫”的帽子；布莱尔政府的增税政策则在经济繁荣时期使英国能够投入更多资金用于社会福利。治国理政，自古以来绝非易事，许多问题都此起彼伏。本书中不同时期的税收政策大都逻辑清晰、有理有据，但最终仍然未避免让 1979 年前的英国陷入混乱之中。希望读者朋友能从本书译本中得到些许启发，理解国家的激励机制和对食利者利益的打击。

本书的翻译前后共经历了一年多，从 2016 年 2 月至 2017 年 3 月，是由侯旭鲲先生倡议并组织范泽思、李欣等人进行翻译的。每章的译者如下：李欣第一章，邱业峰第二章，范泽思第三、六~九、十一、十二章，鄧斯嘉第四章，郭鹏飞第五、十章，并由范泽思进行全书的校对和统稿工作。特别鸣谢经济科学出版社对于本书出版的支持。

由于译者经验有限，译本中难免有缺憾，欢迎读者朋友们提出宝贵意见！

范泽思

2017 年 7 月 20 日于北京

^① W. D. Rubinstein. The British Industrial Decline (Review). Victorian Studies, 43.2 (2001) 348 - 350.

必须认识到，税收不再仅仅意味着增加财政收入，它还应当尽可能减少对私人和公共利益的干扰。税收具有重大的社会和经济影响，有意采用税收来实现社会和经济目标亦将十分重要，因此对税收的处理总会牵扯到其他因素；从财政方面考虑，税收问题有时甚至根本无法解决。对税收的财政考量和经济社会考量之间存在利益冲突，但是如果明白税收问题的复杂性，那么如何协调二者的冲突就更加重要。

——PRO, T171/427, ‘Enquiry into the taxation of income: review of the field’ (first draft, February 1950), A. Cockfield, Director of Statistics and Intelligence, Inland Revenue

税收对企业和资金供应的影响非常棘手……假设某种税收占国家财政收入的比例很高，而你又不得不继续提高这种税收，那么其结果不会对你有多少好处。尽管如此，社会公平与产业效率这两个目标确实是矛盾的。

——PRO, T171/427, Robert Hall to Edwin Plowden, ‘Taxation enquiry’, 18 May 1950

前言

尽管这是本内容独立的书，不过它也可看作我先前对税收政治研究成果——由剑桥大学出版社于2001年出版的《信任利维坦——1799—1914年英国税收政治》（*Trusting Leviathan: The Politics of Taxation in Britain, 1799—1914*）的续篇。由于政府收入占国民生产总值（GNP）的比例从拿破仑战争时的23%降至19世纪晚期的约10%，《信任利维坦》主要关注税收在英国受到遏制的过程，解释了税收先是受到遏制、随后变成国家治理的正当手段并为人们接受的过程。拿破仑战争后，税收成为政治争论的中心议题，而辩论的中心则是税收归宿（incidence of taxes）和利益分配。一些英国维多利亚时代早期和中期政治家，特别是皮尔（Peel）和格莱斯顿（Gladstone）等人，成功地让税收不再受到争议，而是将其打造成英国自由和稳定的象征，从而成为一个“正常”的话题。1900年前后，布尔战争（the Boer war）和社会改革消耗了英国的经济资源，一些问题又重新冒出来，但是在第一次世界大战时英国的财政体系仍然比大多数其他主要国家更加灵活、争议更少。一战的爆发使英国的税收水平又回到了拿破仑战争时期的历史高峰，此后这一水平也一直延续，由此引发了巨大的变化，这正是本书的主题。

本书的研究基于《信任利维坦》，但我希望这本书能吸引不同的读者。《信任利维坦》中对“漫长的19世纪”的研究最能引起历史学家的兴趣，而《公平税赋》（*Just Taxes*）这本书则不仅吸引历史学家，还会吸引任何关注当前财政政策和国家作用扩大等议题的人。20世纪90年代税收的善恶、形式和高低等问题十分突出，正因如此，税收才应该是政治家们商讨的中心议题，不应粗暴地拒绝就税收进行认真的讨论。20世纪早期政治家们的观点或多或少地为人知晓，因此也许现在的政治家们希望听到不同的观点。这本书在论述时也借鉴了一些不同的观点。对“漫长的19世纪”的研究提出的中心思想是，政治家们如何建立起国家和纳税者之间的信任感？

一种方式是应当实现公正无私和平衡，尽可能保证税收免受社团或行业利益冲突的影响。实现这一点，有必要对“缴税能力”（ability to pay）的定义进行细微的改变，让公众感受到税收体系的公平性。1914~1979年，税收

体系经常与人们对社会的规范定义的分歧联系在一起。说白了，是否应当用税收创造公平，从而使之满足道德所需或者实现某种形式的经济增长？或者税收是否应该用于刺激积极性和进取心？如何实现经济效率和社会正义之间的平衡？尽管“老工党”（‘old Labour’）和撒切尔夫人对这些问题存在明显分歧，但是本书探讨了许多中间立场——或许可以为当前对同样问题的争论提供一些历史背景。

在这里需要提一下这两本书间的联系。这两本书的完成都承蒙相同的资金和学术支持。努菲尔德基金会（The Nuffield Foundation）授予我“社会科学研究奖金”（Social Science Research Fellowship）。这一丰厚的奖金让我得以花一年时间在全国收集材料。我非常感谢那些给我提供帮助的档案保管员们和图书管理员们，特别感谢如下机构的档案保管员们和图书管理员们：“公共档案办公室”（Public Record Office）、华威大学（University of Warwick）的现代档案中心（Modern Record Centre）、曼彻斯特（Manchester）的工党档案（Labour Party Archive）、博德利图书馆（Bodleian Library）的保守党档案（Conservative Party Archive）。在本书的写作过程中，我得到了由“人文科学研究理事会”（Humanities Research Board），现在名为“艺术与人文科学研究理事会”（Arts and Humanities Research Board）资助的额外公休假。不过，英国学术界的质量把关和研究评估非常重要，我理解这反映了对学术的负责态度，虽然这减慢了本书写作进度。我还要感谢约翰·莫利尔（John Morrill）和大卫·卡纳丁（David Cannadine），他们两人建议我撰写一本税收方面的小书，不过后来按照他们的理解，所谓的一本小书变成了两大大书。朗文出版社的安德鲁·麦克勒南（Andrew MacLennan）和希瑟·麦克卡勒姆（Heather McCallum）、剑桥大学出版社的理查德·费舍（Richard Fisher）、伊丽莎白·霍华德（Elizabeth Howard）和索菲·里德（Sophie Read）出于理解和关心，帮助我联系一家又一家出版社。我还要感谢剑桥大学的同事们，他们为我营造了富有挑战性的学术环境，特别是彼得·克拉克（Peter Clarke）、亚当·图泽（Adam Tooze）和西蒙·茨雷特尔（Simon Szreter）。感谢罗德尼·洛（Rodney Lowe）提供的宝贵意见，特别是他对20世纪五六十年代内容的初稿所提出的建议。在澳大利亚国立大学（Australian National University）帕特里克·特洛伊（Patrick Troy）鼓励了我，让我度过了人生地不熟的难关。后来我还与洛有多次讨论，同样对此表示感谢。我从乔治·佩登（George Peden）的著作中获得了有关财政部的大量材料，从理查德·怀廷（Richard Whiting）那里得到了有关工党和税收的大量资料。他们最近出版的书中也有部分相同

的材料，我希望有了不同的兴趣和方式，我们可以更丰富地描绘 20 世纪英国的经济和社会政策。彼得·曼德勒（Peter Mandler）对本书的评论同样帮助巨大。在此，我还要感谢琳达·兰德尔（Linda Randall）的精心编辑，感谢奥瑞尔·格里菲斯-琼斯（Auriol Griffith-Jones）提供的精彩索引。约翰·范怀（John van Wyhe）快速地将参考文献制作出来，并对细节作了逐一审查。为出版这两本书我从克莱尔（Claire）那里借了一些钱，目前由于手头紧迫，尚无法还债。

缩 略 词

- CPA 保守党档案 (Conservative Party Archive)
- CRD 保守党研究部 (Conservative Research Department)
- DNB* 《英国传记词典》 (*Dictionary of National Biography*)
- EEC 欧洲经济共同体 (European Economic Community)
- EPD 超额利润税 (excess profits duty)
- FBI 英国产业联合会 (Federation of British Industries)
- GDP 国内生产总值 (gross domestic product)
- GNP 国民生产总值 (gross national product)
- ILP 独立工党 (Independent Labour party)
- LCC 伦敦郡议会 (London County Council)
- LPA 工党档案 (Labour Party Archive)
- LRC 劳工代表委员会 (Labour Representation Committee)
- LSE 伦敦政治经济学院 (London School of Economics)
- MRC 现代档案中心 (Modern Record Centre)
- NDC 国防费 (national defence contribution)
- NEDC 国家经济发展委员会 (National Economic Development Council)
- NHS 国民医疗保险系统 (National Health Service)
- NIB 国家投资委员会 (National Investment Board)
- PAYE 所得税预扣法 (Pay As You Earn)
- PRO 公共档案办公室 (Public Record Office)
- SDF 社会民主联盟 (Social Democratic Federation)
- SET 特定就业税 (selective employment tax)
- TUC 工会大会 (Trades Union Congress)
- VAT 增值税 (value added tax)
- WEWNC 战时紧急工人全国委员会 (War Emergency Workers' National Committee)

图字号: 01 - 2016 - 9975

This is a simplified Chinese translation of the following title published by Cambridge University Press:

Just Taxes: The Politics of Taxation in Britain, 1914 - 1979

ISBN 978 - 0 - 521 - 03979 - 6

© Martin Daunton 2002

This simplified Chinese translation for the People's Republic of China (excluding Hong Kong, Macau and Taiwan) is published by arrangement with the Press Syndicate of the University of Cambridge, Cambridge, United Kingdom.

© Cambridge University Press and Economic Science Press (2017)

This simplified Chinese translation is authorized for sale in the People's Republic of China (excluding Hong Kong, Macau and Taiwan) only. Unauthorised export of this simplified Chinese translation is a violation of the Copyright Act. No part of this publication may be reproduced or distributed by any means, or stored in a database or retrieval system, without the prior written permission of Cambridge University Press and Economic Science Press.

© 2017 中文版在中国大陆的专有出版权由剑桥大学出版社和经济科学出版社共同享有

目 录

图索引	1
表索引	2
前言	5
缩略词	8
第一章 税收国家：简介	1
第二章 “英国应税能力的有限性”：1914 ~ 1918 年战争财政	30
第三章 “可怕的战后痼疾”：1918 ~ 1925 年债务和税赋	51
第四章 “对不同螺丝钉的纹路做出调整”：1920 ~ 1929 年 所得税改革	87
第五章 “现代政治的巨大冲突”：1929 ~ 1939 年再分配、 大萧条与绥靖政策	120
第六章 “战争迫在眉睫”：1939 ~ 1945 年税制和 第二次世界大战	150
第七章 “税收的致命打击”：1945 ~ 1951 年工党与 国家重建	165

第八章	“英国经济体系中一个最有害的障碍”：1951 ~ 1964 年 保守党与税收	196
第九章	“充满活力的现代经济政策”：1951 ~ 1970 年 工党与税收	240
第十章	反思税收政策：1964 ~ 1979 年从机会国家到 企业社会	259
第十一章	“难以变革的壁垒”：地方税务政策	293
第十二章	结语	310
附录：1908 ~ 1983 年英国财政大臣和首相名录		318
参考文献		320

图 索 引

图 1.1	1900 ~ 1993 年公共支出总额（按当前市场价计算）占 GDP 百分比	2
图 1.2	1900 ~ 1980 年所得税标准税率	13
图 1.3	1900 ~ 1951 年中央政府收入中所得税、资本税（包括国民社会保险税）及消费税的百分比	13
图 1.4	1913/1914 ~ 1978/1979 财年中央政府国库净征缴收入结构	14
图 2.1	1900 ~ 1951 年中央政府债务费用占总支出的百分比	50
图 4.1	皇家所得税委员会成立前后，育有三个孩子的已婚家庭实际面临的所得税税率	88
图 4.2	1903/1904、1913/1914、1918/1919 财年，直接税与间接税占育有三个孩子的已婚家庭收入的比例	101
图 4.3	1918/1919、1923/1924、1925/1926 财年，育有三个孩子的已婚家庭缴纳的税收（直接税或间接税）占国家收入的比重	115
图 5.1	1937/1938 和 1941/1942 财年，育有三个孩子的已婚家庭缴纳的税收（直接税或间接税）占国家收入的比重	143
图 8.1	1913/1914 ~ 1956/1957 财年，两孩家庭的现金收入（2000 英镑）和实际等效收入（以 1947/1948 财年水平为标准）的税率，包括所得税和超额税	237

表 索 引

表 1.1	1900 ~ 1993 年总公共支出（按当前市场价计算）占 GDP 的百分比	2
表 2.1	1914/1915 ~ 1918/1919 财年政府收入（占净收入的百分比）	33
表 2.2	1913 ~ 1937/1938 财年联合王国/大不列颠及北爱尔兰联合王国总收入高于所得税免税额的人数	35
表 2.3	1913/1914 ~ 1929/1930 财年直接税与间接税占比	38
表 2.4	1913/1914 和 1919/1920 财年中央政府国库净征缴收入结构	39
表 2.5	1913/1914 和 1918/1919 财年所得税补贴及税率	39
表 3.1	1913/1914 ~ 1930/1931 财年债务占政府总收入的百分比	52
表 4.1	1918 年和 1920 年完全劳动所得缴纳的所得税	98
表 4.2	1920/1921 财年所得税结构	98
表 4.3	1928/1929 财年中央政府国库净征缴收入结构	118
表 5.1	1913/1914 ~ 1931/1932 财年直接税、间接税占国家收入的百分比	148
表 5.2	1938/1939 财年中央政府国库净征缴收入结构	149
表 6.1	1937/1938 ~ 1947/1948 财年英国个人收入所得税超过个税起征点的人数	153
表 6.2	1945/1946 财年中央政府国库净征缴收入结构	159
表 7.1	1939 ~ 1950 年所得税和利润税	166
表 7.2	1950/1951 财年中央政府国库征缴净收入结构	166
表 8.1	1950/1951 ~ 1974/1975 财年国民医疗保险系统资金来源	227
表 8.2	1938/1939、1945/1946、1950/1951、1956/1957 财年，两孩	

家庭的不同现金收入和实际等效收入（以 1947/1948 财年水平为标准）的税率，包括两种收入缴纳的所得税和超额税	238
表 8.3 1962/1963 财年中央政府国库净征缴收入结构	239
表 10.1 1962 年英、法、德三国税收占国民生产总值（GNP）的百分比与税收构成	262
表 10.2 1955/1956、1965/1966、1979/1980 财年育有两个孩子的已婚夫妇家庭缴纳的所得税	267
表 10.3 1976 年英、法、德、美四国所得税结构	290
表 10.4 1969/1970、1978/1979、1988/1989 财年中央政府国库净征缴收入结构	291