


中税出版

企业所得税改革 国际趋势研究

魏志梅 ■ 著

QIYE SUODESHUI GAIGE GUOJI QUSHI YANJIU

 中国税务出版社

企业所得税改革 国际趋势研究

魏志梅 著

中国税务出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

企业所得税改革国际趋势研究/魏志梅著. --北京: 中国税务出版社, 2010. 10

ISBN 978 - 7 - 80235 - 563 - 7

I. ①企… II. ①魏… III. ①企业 - 所得税 - 税制改革 - 研究 - 世界 IV. ①F811.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 185588 号

版权所有·侵权必究

书 名: 企业所得税改革国际趋势研究

作 者: 魏志梅 著

责任编辑: 庞 博

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: 17.5

字 数: 271000 字

版 次: 2010 年 10 月第 1 版 2010 年 10 月北京第 1 次印刷

书 号: ISBN 978 - 7 - 80235 - 563 - 7/F · 1483

定 价: 35.00 元

如发现有印装错误 本社发行部负责调换

前 言

企业所得税制的构建只有近百年的历史，远短于历时 200 多年的个人所得税制。最初，英法等西方国家开征所得税，是因为战争的需要，作为一种临时性措施而为之。由于所得税税种自身的特征以及功能，渐渐被认为是最能体现税收中性的良性税种。各国逐步将企业所得税从临时性税种确定为固定税种，美国于 1909 年、德国于 1920 年、法国于 1949 年、英国于 1965 年，分别正式征收了企业所得税。在 21 世纪的今天，企业所得税已成为世界最流行的国际化税种之一。近百年来，各国对企业所得税理论与实践的改革和完善，逐步使之成为适应世界经济发展的实际需要、充分体现税收公平与效率的企业所得税制度体系。

在世界经济一体化进程不断加快的今天，各国的税制改革与完善，呈现出越来越多的关联性和协调性。20 世纪以来，全球经历了五次大的世界性税制改革。其中，以 80 年代中期以来的第五次税制改革最具影响性。在企业所得税改革方面，发达国家和发展中国家都相继进行了一系列的降低税率、拓宽税基的改革措施。美国财政部于 1986 年提出实现公正、简化和中性的税制改革法案；英国于 1984 年实施企业所得税改革；澳大利亚于 1985 年 9 月和 1988 年 5 月提出两份税制改革报告；新西兰于 1984 年宣布、1985 年和 1986 年分别实施“减税和拓宽税基”的综合性税改方案；再如，玻利维亚 1986 年革命性的税制改革；哥伦比亚 1986 年到 1988 年的

简化税制、降低税率和指数化调整改革；印度尼西亚 1984 年企业所得税与个人所得税合二为一，适用同样税率、拓宽税基的改革；牙买加 1987 年简化税率、税基结构的税制改革；等等。30 多年来，世界各国一直对企业所得税改革和完善进行不懈的探索。

近些年，全球企业所得税税制改革的理念和实践，呈现出新的特点和变化趋势。如：全球应对金融危机的企业所得税措施，对国际运输企业以船舶吨位税代替企业所得税的改革，以公司现金流量税取代企业所得税的理念，等等。这些企业所得税改革的新思路，对完善我国企业所得税税收制度，具有重要的借鉴意义。

本书以当代世界性税制改革理论为基础，简要概括了当代世界性税制改革的背景、原因以及企业所得税改革的特点和趋势，从所得税一体化、通货膨胀调整、优惠政策演变、国际运输企业所得税改革、公司现金流量税理念以及企业所得税征管改革等方面，进行了理论分析和实证考察，并对中国企业所得税改革进行了系统的研究和分析。

首先，总括性地介绍了当代世界性税制改革理论和实践。在税制改革理论方面，介绍了西方国家税制建设的原则、20 世纪以来西方学术界形成的税制改革理论，各国学者和国际组织关于发达国家、发展中国家和经济转型国家的成功税制改革的评判标准。这些原则、理论以及评判标准，对各国税制改革的设计和 implementation 都产生了直接或间接的影响，并不断推进着税制改革的深化；在税制改革实践方面，分析了当代世界各国税制改革的背景、原因以及全球企业所得税改革的特点和发展趋势。从全球视角，借鉴了各国应对金融危机的企业所得税改革措施及征管改革实践，并就中国企业所得税改革的历史演变和现实情况进行了比较研究。

其次，在理论研究和背景分析的基础上，具体对企业所得税制的几个核心问题，进行了分析和研究。如企业所得税和个人所得税一体化问题、企业所得税通货膨胀调整问题、企业所得税优惠政策演变、国际运输企业船舶吨位税改革，等等。在所得税一体化问题上，结合 OECD 国家所得税一体化的历史及现状，对我国所得税一体化改革进行了比较研究；在企业所得税通货膨胀调整方面，介绍了各国通过税收指数化等措施，减轻通货膨胀影响的企业所得税改

革实践，并就中国企业所得税通货膨胀调整的措施进行了探讨；在企业所得税优惠政策改革方面，分析了发达国家和发展中国家在企业所得税优惠的侧重点和优惠方式上的不同，并就中国企业所得税优惠政策及存在的问题和改进措施进行了研究；在国际运输企业船舶吨位税制方面，介绍了近年来世界各海运大国，为鼓励远洋运输业的发展、防止本国船舶外移、吸引外籍船舶前来登记，而引入的船舶吨位税制度，以船舶吨位税取代公司所得税。

再次，介绍了国外热议的公司现金流量税理念以及部分国家的实践。由于现行企业所得税制采用权责发生制来确认收入和费用，导致税制设计复杂、征管难度加大。而公司现金流量税是根据收付实现制原则，对现金流入减去现金流出的余额征税。从技术上看，它定义清晰、衡量简便，大大简化了税制。现金流量税理念一经推出，就受到税制简化倡导者的推崇，个别国家也在部分行业和地区践行了这一颠覆企业所得税制的征税实践。

最后，本书也就各国企业所得税征管改革问题进行了研究。由于企业所得税制设计的复杂性等原因，企业所得税一直是各国税务当局公认的最难管理的税种。各国政府和学术界一直致力于税收征管包括企业所得税征管问题的研究和探索。在税务机构设置、风险管理和纳税评估的运用、纳税人分类管理、纳税服务和信息化管理等方面，进行了一系列改革和创新。在借鉴国外企业所得税征管改革经验的基础上，本书也对中国企业所得税征管存在的问题进行了分析和探索。

目 录

第1章 当代世界性税制改革理论	1
1.1 税制建设的基本原则	2
1.2 当代税制改革理论	6
1.3 成功税制改革的评判标准	15
1.4 税制改革理论的国际影响	20
第2章 当代企业所得税改革的国际实践	25
2.1 各国企业所得税改革的显著特点	25
2.2 全球应对金融危机的税制改革实践	37
2.3 中国企业所得税改革的历史进程	51
第3章 企业所得税与个人所得税一体化	59
3.1 企业所得税与个人所得税一体化问题的由来	59
3.2 企业所得税和个人所得税一体化的国际实践	66
3.3 所得税一体化国际理论及实践对我国的启示	84
第4章 企业所得税通货膨胀调整	88
4.1 通货膨胀概述	88
4.2 西方反通货膨胀税收政策理论	90
4.3 反通货膨胀税收政策的国际实践	98
4.4 我国企业所得税通货膨胀调整问题的研究	114

第5章 企业所得税优惠政策改革研究	123
5.1 税收优惠的经济学分析	123
5.2 企业所得税优惠政策的国际比较	130
5.3 完善我国企业所得税优惠政策的设想	143
第6章 国际海运企业与船舶吨位税制	153
6.1 国际海运贸易的地位及发展现状	153
6.2 国际海商法原则和惯例及其对税收政策的影响	157
6.3 国际海运企业的税收优惠政策	163
6.4 我国研究国际船舶吨位税制的现实意义	173
第7章 公司现金流量税的理论与实践	179
7.1 现行企业所得税制的固有弊端	179
7.2 公司现金流量税理论的产生和发展	183
7.3 公司现金流量税的国际理论研究	189
7.4 当今世界公司现金流量税的国际实践	198
7.5 公司现金流量税理念的启示	210
第8章 企业所得税征管改革研究	212
8.1 税收管理的理论分析	212
8.2 企业所得税征收管理的国际比较	222
8.3 我国企业所得税征管改革的设想	243
参考文献	258

第 1 章

当代世界性税制改革理论

近几十年来，随着全球经济一体化和区域化进程的加快，各国相继对本国的经济政策进行了一系列调整，其中引人注目的税制改革已陆续在世界范围内展开。税收制度是国家经济管理制度的重要组成部分。随着一国经济运行状况的变化以及经济管理制度的管理方法的变化，税收制度也要相应改变。

一般认为，对税收制度的某些技术性修正，属于税制改良（tax improvements），而对税收制度的重新构建，一般认为是税制改革（tax reform）。前者也称为渐进性税收改革，它基本上保持原有税制的纳税单位、税基和税率结构不变，改变的只是税制的细节；后者又称为根本性税制改革，它是用一种完全不同的新税制来取代原先的税制，它将改变纳税单位、税基和税率结构等。总之，税制改革是为了使税制更富有效率、更公平、更简单而作的重大改变。

20 世纪，全球经历了五次大的世界性税制改革。第一次世界性税制改革，起源于 1789 年英国创立所得税。开始还是一种临时税，美国 and 法国分别于 1913 年、1914 年先后采纳该制度。从此，所得税演变成一种几乎所有国家都适用的最为普及的税种。第二次世界性税制改革，源于 20 世纪 30 年代，许多国家普遍推行社会保障制度，开征了社会保障税。第三次世界性税制改革，源于 1954 年法国首先实行增值税，之后在西欧和北欧各国迅速推广，现在已经成为许多国家广泛采用的一个国际性税种。第四次世界性税制改革是对公司来源的所得免除双重征税，或者推行公司所得税与个人所得税一体化的其他形式，

以消除对再投资的不利影响。第五次世界性税制改革始于 20 世纪 80 年代中期,以“降低税率、扩大税基、简化税制、加强征管”为基本原则的税制改革浪潮席卷全球,从美国、西欧等发达国家逐步扩大到拉美、东南亚、非洲等众多发展中国家。20 世纪 90 年代,随着新经济的出现、全球化的发展,这场以减税为主的税制改革继续在世界各国深入进行。进入 21 世纪以来,为了应对全球经济增长放缓的趋势,各国纷纷推出了新的减税计划和方案,再一次掀起了新一轮的世界性减税浪潮。可以肯定地说,20 世纪 80 年代的第五次世界性税制改革的思想和理念,始于 20 世纪 70 年代末,经历了八九十年代蓬勃发展,贯穿于 21 世纪前 10 年,在可以预见的将来相当一段时期,仍将保持旺盛的生命力。

1.1

税制建设的基本原则

税制建设的基本原则

自税收产生以来,人们就在不断探索征税的原则和标准。税制建设的基本原则,也就是税收原则,是政府在设计税制或改革税制、实施税法过程中所遵循的理论准则,也是评价税收制度优劣、考核税务行政管理水平的基本标准。它是建立、改革和完善税制所应遵循的理论标准和一般准则,是一定时期治税思想的直接体现。

1.1.1 传统的征税原则

从历史上看,西方经济学家最早对税收原则进行研究,并形成对税制原则的系统论述,成为现代税制的理论基础。

1.1.1.1 威廉·配第的税收原则理论

按照西方税收界的说法,英国古典学派的创始人威廉·配第(William Petty)是最早提出税收原则的人。在 17 世纪中叶他的代表作《赋税论》(1662)和《政治算术》(1690)等著作中,他提出了著名的“公平、便利、节省”三原则理论。所谓公平,是指纳税人的能力不同,税收负担也就应当不同,而且要适当;所谓便利,是指征收的手续、程序、方法要简便,符合纳税人的习俗和具备的条件;所

谓节省,是指征收的费用不能过多,应尽量节省。

1.1.1.2 攸士第的税收原则理论

18世纪德国官房学派代表人物攸士第(Johann Herinrich Gottlobe von Justi)在《财政学体系》(1776)中,站在征税者的立场上,提出了税收六原则:一是促进国民自发纳税的课税方法,强调赋税应当自愿缴纳,要维护人民生活,保障私人的基本财产;二是赋税不得侵犯臣民的合理自由和增加对产业的干预,即课税不得限制人民的自由,更不得危害人民的基本生活和工商业的正常发展;三是赋税应该平等课征,做到公平合理;四是征税应有明确的法律依据,要迅速确实,不能有不当之处;五是选择征收费用较少的物品课税;六是征收手续简便,税款分期缴纳,时间安排得当。

1.1.1.3 亚当·斯密的税收原则理论

英国古典学派代表人物亚当·斯密(Adam Smith)在总结和继承前人税收原则理论的基础上,在其1776年出版的《国民财富的性质和原因的研究》(简称《国富论》)一书中系统地提出了“公平、确实、便利和经济”的著名税收四原则。亚当·斯密是财税学界公认的、把课税原则明确化、系统化的第一人。所谓公平原则(principle of equality),是指国民应依其在国家的保护下所得收入的多少为比例,向国家缴纳租税;所谓确实原则(principle of certainty),是指国民所纳税目与条例应该是确实的,而且纳税的时间、地点、手续、数额等,要有明确的规定,使纳税人明了;所谓便利原则(principle of convenience),是指政府对国民征税的时间、地点、方法等,应尽量使国民感到方便;所谓经济原则(principle of economy in collection),又称最少征收费用原则(principle of minimum cost),是指在征收任何一种税的过程中,其国家的收入额与纳税人所缴纳的数额之间的差额越小越好,亦即税务部门征税时所耗用的费用减少到最低程度。斯密的课税原则是从生产力的提高以资本增加为基础的立场出发,阐明如何使赋税的负担和征收合理化的问题,这些原则在近两个世纪都产生了广泛影响,至今仍然具有重要意义。

1.1.1.4 瓦格纳的税收原则理论

继亚当·斯密之后,西方经济学家,如西斯蒙第(Sismondi)、穆勒(Mill)、萨伊(Say)、赫尔德(Held)、诺曼(Neumann)等又提出了许多课税原则,试图从不同角度对斯密的课税原则予以补充。但

相比之下,发展得最为完备的当属瓦格纳的课税原则。

瓦格纳(Adolf Wagner)是德国社会政策学派的代表人物,处在19世纪下半叶资本主义由自由竞争向垄断过渡时期。在其代表作《财政学》和《政治经济学》中,他认为税收不仅要有纯财政的目的,而且要树立社会政策的目的,用以干预和调节国民所得及财产的分配,纠正财富分配不公。为此,在总结前人税收原则理论的基础上,他系统地提出了财政政策原则、国民经济原则、社会公正原则以及税务行政原则等四项税收原则。财政政策原则,是指课税能充足而灵活地保证国家经费开支需要的原则,也称之为财政收入原则。该项原则包含了收入充分原则(指赋税必须能够满足国家的财政需要)和收入弹性原则(指税收收入能随着经济增长而自动增加)。国民经济原则,是指国家征税不能阻碍国民经济的发展,以免危及税源,在可能的范围内,应尽量有助于资本形成,促进国民经济发展。该项原则包含税源选择原则(指要正确选择税源)和税种选择原则(指要考虑税负转嫁的作用)。社会公正原则,是指税收负担应普遍和平等地分配给各个阶级、阶层和纳税人。该项原则包含普遍原则(指课税应毫无遗漏地遍及社会上的每个人,不能因身份、地位等而有所区别)和平等原则(指社会上所有的人都应当按其能力的大小纳税,能力大的多纳,能力小的少纳,无能力的可不纳)。税务行政原则,是指税法的制定与实施都应当便于纳税人履行纳税义务。该项原则包含确实原则、便利原则、最小征收费用原则。由此可见,瓦格纳的课税原则要比斯密的课税原则更加完善。此外,瓦格纳在其课税原则中阐明的一些思想,为以后的税收理论发展奠定了基础。如收入弹性原则为建立弹性税制奠定了理论基础;平等原则为建立累进税率制度奠定了理论基础;最小征税费用原则,被后人发展成为纳税成本(compliance cost)理论;等等。

1.1.2 当代的征税原则理论

1.1.2.1 马斯格雷夫的税收原则理论

当代世界著名的经济学家马斯格雷夫(Richard A. Musgrave),在1973年发表的代表作《财政理论与实践》(Public Finance in Theory and Practice)中,对亚当·斯密以来经济学家的税收原则理论进行了总结归纳,提出了自己的六项税收原则理论:一是税收分配应该是公平的,应使每个人都支付他“适当的份额”。二是税收的选择应尽量

不干预有效的市场决策。也就是说,要使税收的“超额负担”最小化。三是如果税收政策被用于实现刺激投资等其他目标,那么应使它对公平性的干扰尽量地小。四是税收结构应有助于以经济稳定和增长为目标的财政政策的实现。五是税收制度应明晰而无行政争议,并且要便于纳税人理解。六是税收的管理和征纳费用应在考虑其他目标的基础上尽可能地较少。

1.1.2.2 纽马克的税收原则理论

纽马克(F. Neumark)是德国当代著名财政学家。他在1970年提出了国库收入原则(也称财政政策原则)、社会政策原则(也称伦理原则,即公正与再分配原则)、经济政策原则和税收技术原则等四项税收原则。

1.1.2.3 现代税收原则理论

进入20世纪以后,资本主义社会出现了1929年至1933年的经济大危机和“二战”后的“滞胀”等问题。在此期间,出现了凯恩斯主义学派、货币学派、供应学派等经济理论。这些学派都不同程度地对税收问题进行了研究,提出了相应的税收原则理论,可概括为效率、公平和稳定(又称机能财政原则)三大原则。

20世纪70年代以来建立在福利经济学理论基础上的税制优化理论,以资源配置的效率性和收入分配的公平性为准则,对构建经济合理的税制体系进行分析,由此确立了现代税收公平和效率两大基本原则。在现代财政理论中,评判税制的原则标准一般认为有两个:公平标准(equity criterion)和效率标准(efficiency criterion)。

公平标准包括两个概念:即横向公平和纵向公平(horizontal equity and vertical equity)。横向公平是指经济能力或纳税能力相同的人,应当缴纳数额相同的税收,亦即应以同等的课税标准,对待经济条件相同的人;纵向公平是指经济能力或纳税能力不同的人,应当缴纳不同的税收,亦即应以不同的课税标准,对待经济条件不同的人。税收公平原则要求税收必须普遍课征和平等课征。税收公平原则通常被认为是税制设计和实施的首要原则,并被推为当代税收的基本原则。

效率标准又包括税收的经济效率标准和税收的制度效率标准。税收的经济效率通常与税收中性(neutrality)有关。所谓税收中性,是指政府课税不应影响私人部门原有的资源配置状况。根据税收中性概念,税收的经济效率概念可以概括为:政府通过税收制度在把数量既

定的资源转移给公共部门的过程中，尽量使不同税种对市场经济产生程度不同的扭曲，通过偏离帕累托最优而对经济造成福利损失或无谓损失（welfare losses or deadweight losses）最小化。税收的制度效率，是指政府设计的税收制度，要在筹集充分收入的基础上使税务费用最小化。税务费用（taxation cost），一般包括管理费用或实施费用（administrative cost or enforcement cost）、纳税费用或服从费用（compliance cost）以及政治费用（political cost）。效率原则，也是西方财政经济学界所倡导的重要税收原则之一。

1.2

当代税制改革理论

当代税制改革理论

20 世纪以来，经济学家们在不断地探索良好税制的构成要素，形成了税制改革的理论分析基础。在 20 世纪五六十年代，占主导地位的理論是公平课税论（theory of equitable taxation）；20 世纪 70 年代兴起的最优课税理论（theory of optimal taxation）、供给学派的减税理论；以及 80 年代得到进一步发展的财政交换理论（theory of fiscal exchange）和内生增长理论（The Theory of Endogenous Growth），等等，这些理论对各国税制改革的设计和实施方案，都产生了直接或间接的影响，不断推进着税制改革的深化。

1.2.1 公平课税论

公平课税论（theory of equitable taxation），最初起源于亨利·西蒙斯（Henry Simons）的研究成果。他认为政府在设计 and 改革税制时要按照公平原则筹措资金，并限制政治程序对市场经济的干预，政府向社会提供的服务必须是私人部门不能有效提供的服务。西蒙斯认为，建立一种既能按公平原则筹措资金，又能限制政治程序干预市场经济方法的关键，在于选择适当的税基。西蒙斯根据香兹（Schanz）和黑格（Haig）的研究成果，构想出综合所得概念和综合税基概念。根据香兹—黑格—西蒙斯的所得概念，“毛所得”包括工资和薪金、经营所得（如合伙经营所得、独资经营所得以及农业所得等）、资本所得、

租金、特许权使用费、附加福利、耐用消费品的估算租金、转让所得、养老金所得以及赠与和遗产所得等。公平课税论认为这种宽所得税基能在不同的所得类型之间、不同的部门之间和不同的活动之间实现税收中性。同时，宽税基也有助于降低名义税率，从而使税收的超额负担或福利成本最小化。

公平课税论的核心内容是税收的公平原则。税收的公平原则包括：一是横向公平，即经济能力或纳税能力相同的人应该缴纳数额相同的税收；二是纵向公平，即经济能力或纳税能力不同的人应该缴纳数额不同的税收。公平课税论强调横向公平，认为个人自由是基本价值观，然后才公平，至于追求公平原则的效率成本是次要的问题。

公平课税论下的理想税制主要是根据综合所得概念对宽所得税基课征累进的个人直接税，以宽税基、低名义税率实现公平和效率的目标，并主张公司税、工薪税、间接消费税等税种的合理搭配。公平课税理论的见解被 20 世纪 80 年代的很多工业化国家的税制改革所证实。

1.2.2 最优课税论

最优课税论 (theory of optimal taxation) 的根源，可以追溯到古典经济学家约翰·斯图亚特·穆勒 (Mill) 首次提出的“牺牲”学说。穆勒认为，税收公正要求每个纳税人都要承担同等的牺牲。现代福利经济学将牺牲解释为效用的损失，并提出边际效用相等适宜作为使税收引起的总牺牲最小化的原则。1927 年，弗兰克·拉姆斯 (Frank Plumpton Ramsey) 在其经典性的论文《对税收理论的贡献》中提出了最优税收分析的一个初步框架，他关注税收效率方面的问题，即对具有不同弹性的商品应该怎样征税。弗兰克·拉姆斯、詹姆斯·米尔利斯 (James A. Mirrlees)、彼得·戴尔蒙德 (Peter Diamond) 和威廉·维克里 (William Vickrey) 等建立起来的当代最优课税论，也认为税制结构造成的总牺牲应当最小，但他们所界定的牺牲比较宽泛，把牺牲看做是社会福利的减少，而不仅仅是个人效用的损失。詹姆斯·米尔利斯和威廉·维克里通过引入数学分析的方法来研究激励效应，并且巧妙地处理了效用、物品与闲暇的关系以及引入拉姆齐的观点，最终解决了最优税收理论的问题，他们研究的“不对称信息条件下的”优化税制理论，获得 1996 年诺贝尔经济学奖。该理论已成为世界上大多数国家优化和完善税制结构的主要理论依据之一。

最优税收理论根源于福利经济学中的“最优”理论。从效率原则的基本内涵来看，绝大部分的税收都不符合最优原则，因为税收在市场有效配置资源的过程中加进了一个“税收楔子”。鉴于最优原则在税制建设中无法实现，经济学家就开始转用次优理论来研究“最优税收”问题。理想的最优税收还假定政府在建立税收制度和制定税收政策时，对纳税人的能力、偏好等信息是无所不知的、而且政府也具有无限的税收征管能力。但在现实生活中，政府对纳税人和课税对象等的了解并不完全，同时征管能力也有限。所以，最优税收理论自然也要研究在信息不对称的情况下，政府如何征税才能既满足效率要求、又符合公平原则。现代最优税收理论是福利经济学中的次优概念和信息经济学中的信息不对称分析在税收理论中的应用成果。

从实质上说，最优税收是从公平和效率的意义上使社会福利最大化的税收，或者说是社会对公平的期望程度一定的情况下，实现社会公平与经济效益最佳平衡的征税方式。最优课税理论以资源配置的效率和收入分配公平为准则，对构建经济合理的税制体系进行分析。按照最优课税论，公平目标和效率目标纳入到一个福利函数中综合考虑，设计出最优的公平——效率组合的税制结构。由于最优课税论在一个标准下把公平目标和效率目标统一起来，故它能分析累进性或纵向公平与激励或效率之间的取舍对税率结构设计的影响。

最优税收理论主要对以下四个问题进行了研究，对这些方面问题的研究构成了最优商品税理论、最优所得税理论、最优税制结构理论和最优征管理论：

一是最优商品税理论，即寻找一组特定效率和公平基础上的最优商品税理论。首先假定一个逆弹性命题，即在最适商品课税体系中，当各种商品的需求相互独立时，对各种商品课征的各自税率必须与该种商品自身的价格弹性成反比例。这种逆弹性命题也称为拉姆斯法则。最适商品课税，要求开征扭曲性税收。这是因为政府在大多数情况下不能获得完全的信息，而且征税能力受到限制，因此，按拉姆斯法则课征商品税不能保证生产高效率，还必须课征其他扭曲性税收。同时，要使商品税具有再分配功能，也必须征收扭曲性商品税。最优商品课税理论以拉姆斯定理和科利特—黑格法则为代表。

二是最优所得税理论,即在假定收入体系是以所得课税而非商品课税的基础上如何确定最适累进(或累退)程度,以便既实现公平又兼顾效率的最优所得税理论。其主要内容是,一方面所得税的边际税率不能过高。在政府目标是使社会福利函数最大化的前提下,社会完全可以采用较低累进程度的所得税来实现收入再分配,过高的边际税率不仅会导致效率损失,而且对公平分配目标的实现也无益。另一方面最适所得税率应呈倒“U”型。从社会公平与效率的角度来看,中等收入者的边际税率可适当高些,而低收入者和高收入者应适用相对较低的税率。最优所得课税理论以1996年诺贝尔经济学奖获得者维克里和米尔利斯为代表。

三是最优税制结构理论,即如何实现商品课税与所得课税之间的合理搭配问题的最优税制结构理论。阿特金森和斯蒂格里茨(Atkinson and Stiglitz)研究了商品税(间接税)和所得税(直接税)的适当组合问题,特别是用差别商品税来补充所得税是否可取的问题。得出的结论是,直接税与间接税应该是相互补充的,而非相互替代。因为这两大税系各自都有优缺点。税制模式的选择取决于政府的政策目标。如果政府的政策目标以分配公平为主,就应选择以所得税为主体税种的税制模式;如果政府的政策目标以经济效率为主,就应选择以商品税为主体税种的税制模式。

四是最优征管理论,即税收制度的征管效率理论。对税收制度的征管效率的研究是近些年才引起重视的一个问题。戴尔蒙得(Diamond)等学者研究表明,只有将税收征管因素纳入研究范畴,最优税收理论才能真正运用到实际的税制设计或税收改革中,在发展中国家尤其应该这样。一方面,最优税收理论必须对税收征管进行量化研究,对不同税收工具的征管成本进行比较估算;另一方面,还要加强对征管效应(逃避税问题)的量化研究。总之,最优税收理论只有将研究重点从对消费者偏好转向税收征管的因素及其技术问题,从最优税率的设计转向税收制度整体的考虑,才能对税制设计或税收改革提供更有力的指导。该理论研究的是政府在信息不对称的条件下,如何征税才能保证效率与公平的统一问题。由于该理论是建立在信息不对称即政府对纳税人的纳税能力、习惯偏好不完全了解这个基础之上的,因此更具有现实意义。