

税制改革译丛

成功税制改革的经验与问题

第4卷

税制改革的深层次问题

[英] 锡德里克·桑福德 主编

(Cedric Sanford)

许建国等译

中国人民大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

成功税制改革的经验与问题·第4卷/(英)桑福德主编;许建国等译
北京:中国人民大学出版社,2001
(税制改革译丛)

ISBN 7-300-03383-0/F·1004

I. 成…

II. ①桑… ②许…

III. 税制改革-研究

IV. F810.422

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2000) 第 10102 号

税制改革译丛

成功税制改革的经验与问题

第4卷

税制改革的深层次问题

[英] 锡德里克·桑福德 主编
许建国 等译

出版发行: 中国人民大学出版社

(北京中关村大街 31 号 邮编 100080)

发行部: 62515351 门市部: 62514148

总编室: 62511242 出版部: 62511239

E-mail: rendafx@public3.bta.net.cn

经 销: 新华书店

印 刷: 北京市鑫鑫印刷厂

开本: 850×1168 毫米 1/32 印张: 8

2001 年 1 月第 1 版 2001 年 1 月第 1 次印刷

字数: 178 000

定价: 16.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

《税制改革译丛》编委会

名誉主编	项怀诚			
顾问	陈 共			
主 编	高 强			
副 主 编	解学智	邓力平	郭庆旺	
策 划	郭庆旺			
编 委	(以姓氏笔画为序)			
	王建凡	邓力平	许建国	杨灿明
	高 强	郭庆旺	解学智	

《税制改革译丛》

总 序

20 世纪 80 年代初，美国对运行多年的税制进行了大规模的改革；之后，世界各国根据各自的情况，普遍对税制进行了不同程度的改革。至今，这股改革浪潮仍未见减弱的迹象。各国税制改革的模式不尽相同，有的对原有税制框架进行调整，以求税制更加完善和科学；也有的改变了原有的税制类型，进行重新构建。但各国的税制改革在以下两个方面始终是共同的：一是紧密结合世界经济实际，尽量采用国际上通行的规则，使本国税制与日益扩大的国际经济贸易交流相适应；二是充分体现税收公平和效率的原则，既鼓励不同的市场主体在国际、国内市场上开展平等竞争，又贯彻国家产业政策，促进高新技术的发展。各国在税制改革方面的这两个趋同点是由于世界经济的发展使各国之间经济的相互依存度日益增强而形成的，因此，税制改革不仅要解决国内现实问题，更要考虑参与国际竞争，注意国际经济贸易交流方面税收关系的协调；同时为适应现代社会经济发展的要求，税制应当更为简洁、规范、公平和有效。基于这种共识，80 年代以来各国的税制改革，基本上都坚持以降低税率、拓宽税基、简化税制、清理优惠、强化国家间税收协调为重点。与全球性的税制改革相同步，我国税制也遵循“先

易后难，由近及远，全面规划，分步实施”的原则，进行了一场根本性的变革。从20世纪80年代初的第一步利改税、第二步利改税，到1994年的工商税制全面改革，我国初步建立了符合社会主义市场经济发展需要，与国际税制相衔接，以流转税、所得税为主，其他税种为辅的复合税制体系。这是我国税制改革史上新的里程碑。改革后的新税制，不仅促进了国民经济的快速、稳定发展，对于有效组织税收收入，逐步提高我国财政收入占GDP的比重，也发挥了日益明显的作用。

世界即将进入21世纪，经济全球化的趋势将更加强劲，资本、人才、技术的流动将进一步加速，各国之间在经济上的竞争将更为激烈。我国即将加入WTO，中国经济与世界经济的合作与交流将更加密切，从而对税制建设国际化提出了更高的要求。随着人民生活水平的提高、人口老龄化的到来以及公共服务范围的扩大，政府财政支出的压力不断加大，税收组织财政收入的任务将更加艰巨。特别是新科学技术的不断涌现、电子商务的迅猛发展，以及社会对环境保护意识的日益增强，等等，都对传统税制提出了新的挑战。可以说，21世纪的税制改革任务将更为繁重，需要去研究、探索、开辟的新领域会更多。因此，需要广泛了解各国税制改革情况，借鉴各国税制改革的经验和教训，取其精华，弃其糟粕，扬其所长，避其所短，这对于不断改革和完善我国的税制具有重要的意义。

从1998年底开始，财政部税政司与中国人民大学、厦门大学、中南财经大学的有关专家共同组织了“21世纪的税制改革趋势”课题研究。作为课题研究的基础性成果，课题组组织翻译了《税制改革译丛》，译丛分为七册：《成功的税制改革的经验与问题》1~4卷、《税制改革的政治经济

学》、《发展中国家的税制改革》、《美国税制改革的经济影响》。本套译丛主要从不同角度讨论了税制改革的问题。第一，税制改革的基本原则问题，包括税制改革成功与否的评价标准、税制改革的条件，以及成功实现税制改革的途径。第二，一些主要国家（地区），包括发达国家与发展中国家（地区）的税制改革实践，以及正在酝酿的今后税制改革设想。第三，税制改革的经验和教训。该丛书概括了各国税制改革面临的问题和改革方向，揭示了当今世界税制改革的趋同点，对我们研究设计今后中国税制改革的模式将有很大帮助。

我希望该丛书的翻译出版，能让更多的专家学者和实际工作者分享课题组的研究成果，使全社会都能关注我国的税制改革，参与我国的税制改革，支持我国的税制改革，把我国的税制建设推上一个新的水平。

高强

2000年12月

目 录

第 1 篇 税制改革——结构问题

第 1 章 储蓄课税	3
引言	3
1.1 储蓄课税	4
1.2 税制目标	7
1.3 养老金的税收	13
1.4 基金所得的税收	18
1.5 养老金津贴的税收	20
1.6 结论	21
第 2 章 烟草课税	25
引言	25
2.1 税收和难以计量的吸烟成本	26
2.2 税收、需求和收入分配	33
2.3 税收结构和水平以及欧盟的税收协调	38
2.4 结论	41
第 3 章 碳税——征收时代已经来临？	44
引言	44

3.1 碳税的效率·····	46
3.2 时机·····	48
3.3 联合行动的必要性·····	49
3.4 税率·····	51
3.5 碳税的设计·····	52
3.6 碳税征收要点·····	54
3.7 障碍和缺陷·····	56
3.8 关于竞争力的争论·····	57
3.9 关于“累退”的争论·····	59
3.10 结论·····	60

第2篇 税制改革——管理问题

第4章 如何实现税务腐败最小化·····	67
引言·····	67
4.1 腐败与信息的关系·····	68
4.2 关注腐败的必要性·····	70
4.3 腐败的路径·····	71
4.4 官僚机构腐败的基本模型·····	74
4.5 推论·····	78
4.6 反腐败政策·····	81
4.7 结论·····	84
第5章 英国税法的简化·····	87
引言·····	87
5.1 税法简化的必要性·····	89
5.2 其他国家税法的简化·····	92
5.3 税法审核委员会的创立·····	96

5.4 英国税法的重写工程·····	97
5.5 结论·····	105
第6章 英国的试验：税务申诉与税务裁决员·····	107
引言·····	107
6.1 裁决员的职责·····	109
6.2 裁决员的作用·····	109
6.3 裁决办公室的工作·····	110
6.4 结论·····	120
6.5 建立统一的申诉办公室的价值·····	126
6.6 更深的含义·····	126
第7章 税收遵从——对税收征纳关系的管理·····	129
引言·····	129
7.1 税务机构职责的反思·····	130
7.2 对纳税人前景的理解·····	134
7.3 税务机构与纳税人之间关系的变化实质·····	135
7.4 主要的影响中心是什么·····	138
7.5 纳税人群体的分类·····	141
7.6 结论·····	147
 第3篇 税制改革——更为广泛的问题	
第8章 税收激励的作用——爱尔兰的经验·····	151
引言·····	151
8.1 爱尔兰税收激励的范围·····	152
8.2 一些理论性的讨论·····	153
8.3 委员会的观点·····	154

8.4 爱尔兰实行激励的背景	155
8.5 爱尔兰的教训	160
8.6 结论	164
第9章 使通货膨胀对税收影响最小化	167
引言	167
9.1 加快税款征收	169
9.2 从价税和从量税	170
9.3 调整税率级距和备抵项	171
9.4 税基全面调整的简单替代方法	173
9.5 全面调整体系	179
9.6 结论	181
第10章 管理对税收政策的制约	184
引言	184
10.1 解决问题的措施	188
第11章 80年代税制改革回顾——我们可从中 总结出什么	203
11.1 何谓税制改革	203
11.2 80年代的税制改革	204
11.3 税制改革在多大程度上取得成功	210

第四卷

第 1 篇

税制改革
——
结构问题

第1章

储蓄课税

引言

随着人类寿命延长、生活水平提高和不确定因素增多，随着政府越来越不愿意允诺提供目前看似充足的养老金、健康保护和高等教育资金，个人对储蓄的需求似乎也在增长。这种个人需求可能与政府希望有更多储蓄的愿望是一致的。之所以如此，一方面是宏观经济层面关注储蓄；另一方面，更多的个人储蓄在某种程度上是减少国家干预的一个先决条件。

在储蓄市场上，税收发挥着至关重要的作用，能够对人们如何储蓄产生重大影响，甚至不管他们是否储蓄并且储蓄了多少。在本章第二部分，笔者设计了一个描绘储蓄税收的

架构；在第三部分讨论了优化的储蓄税收目标；第四部分讨论在储蓄市场上占有重要地位的养老金，并在考察一系列税收模式的同时，考虑了增加收入的可行范围；第五部分总结全文。

1.1 储蓄课税

储蓄是复杂的。个人出于许多原因储蓄，并有许多种储蓄方式，从控制在某银行的短期现金余额，到储户可能几十年也收不到任何回报的养老金缴款。在探讨和实施储蓄的税收政策过程中，这种复杂性经常导致许多难题。在本部分内容里，笔者将为描绘和探讨储蓄税收设计一个架构，这一架构普遍适用程度足以允许在不同形式的储蓄税收之间进行直接比较。（该架构过去曾经在养老金税收的文章中被使用，参见迪尔诺特（Dilnot, 1996）和弗曼（Forman, 1997）。）

任何形式的储蓄都有典型的三个组成部分或者说三类交易，并且正是这些交易为税收提供了可能的机会：

- 向某种储蓄工具的最初支付；
- 储蓄工具中资金的所得；
- 从储蓄工具中提取资金。

在大多数国家的税制中，都有例子显示，可以在上述环节的各种可能组合上对储蓄征税。除了这种多样性之外，在对某些储蓄形式征税的共同模式中，最为显著的是短期计息储蓄和有资金来源的养老金供给。另外，在上述三个可能环节上的若干种征税模式，勾画出了各种税制理论的理想目标。

表 1—1 阐明了四种可能的税制，以是否在每个可能环节上进行征税来描述。这样一来，EET 制就是免税—免

税一征税，意即最初储蓄免税、资金所得免税、提款征税。在以下例子中，假定仅所得税税率为 25%，储蓄回报率是 10%，如果劳动所得为 100 元，存入一年后提取，考虑从中得到的个人缴款额。

表 1—1 可供选择的税收制度

特性	A (EET)	B (TEE)	C (TTE)	D (ETT)
收入	100	100	100	100
进入时的税额	—	25	25	—
养老金基金	100	75	75	100
净所得	10	7.50	5.63	7.50
提取时的资金	110	82.50	80.63	107.50
提款时的税额	27.50	—	—	26.87
提取的津贴	82.50	82.50	80.63	80.63

税制 A：储蓄和资金所得免税，提款征税 (EET)

这种税制允许储蓄从应税所得中扣除，换言之，允许整个 100 的劳动所得进入到储蓄资金，资金的投资所得免税，但对储蓄提款要全额征税。这种税收待遇就使储蓄的税后回报率等于其税前回报率。在这种税制下，个人收入 100 可以选择现期消费（不进入储蓄），即消费价值 75 的商品，并支付 25 的税收；或者选择即期储蓄，一年后消费价值 82.50 ($82.50 = 75 \times (1 + 10\%)$) 的商品。显然，这种税制是一种将纳税义务递延到消费发生时履行的方式，它在私人养老金的情况下也很常见。这种情况在第四部分将作进一步讨论。

税制 B：储蓄征税，资金所得和提款免税 (TEE)

这种税制不允许从应税所得中扣除储蓄，这样，最初的储蓄规模将从 100 减少到了 75。同税制 A 一样，投资所得

免税，资金的提取也无需纳税。这类税收的待遇也保持了税前与税后回报率的均等，在税制 B 下，投资所得免税保证了这一点。英国的个人公平计划（PEP）和免税特别储蓄账户（TESSA）正是利用该方式建立的（Banks and Tanner, 1996）。

税制 C：储蓄、资金所得征税，提款免税（TTE）

在大多数经合组织（OECD）国家，这项征税制度主要适用于计息短期储蓄。储蓄缴款没有税收扣除，投资所得全额纳税，而提取的津贴无需纳税，因为没有不纳税的投资所得。不像税制 A 和 B，这种税收待遇带来的税后回报率低于税前回报率。在此例中，税后回报率是 7.5%（ $80.63 = 75 \times 1.075$ ）。

税制 D：储蓄免税，资金所得和提款征税（ETT）

该税制产生的结果与税制 C 一样，因而税后回报率相同。津贴纳税和缴款免税替代了缴款纳税和津贴免税。

除了上述情形外，还存在着在这三个环节上的其他征税、减免组合。当然，如果储蓄征税真像上述例子那么简单，许多立法和储蓄业自身的复杂性就不存在了。第四部分将讨论在实践中如何增加该领域收入，尤其是与养老金制度的复杂性有关的一些问题。比如，我们已经假定能够辨别向储蓄资金的缴款，而非缴款性的雇主筹资养老金计划使之变得相当困难；还假设了资金的实际存在，但是有许多养老金计划没有资金供应，一些国家还实施有效的即走即付养老金计划（即不提存退休金基金。企业在职工退休时，从企业的普通基金或本期费用中一次支付，而不专门提取退休金。——译者注）。此外，我们还忽略了辨别投资所得的问题。例如，有的所得是以未实现的资本利得的形式出现；有的则是在代表个人利益、且边际税率不同的储蓄资金中，通

过配置投资所得给个人的形式出现。

最后，可能是最重要的一点，是忽略了通货膨胀。税制 A 和 B，没有对投资所得征税，通货膨胀没有造成任何问题；至于税制 C 和 D，投资所得被征税了，难题也就产生了。如果投资所得征税时忽略了通货膨胀，税后的真实回报就要远远低于税前回报。想像一下前面的例子，在 10% 的利率中，其中有 7.5% 是对通货膨胀的反应。为了维持储蓄的实际价值，要求有 7.5% 的税后回报率。税制 C 的结果是 80.63，准确地说是 75×1.075 。这样，税制 C 和 D 如果忽略了通货膨胀，在该例中会改变整个实际回报率。如果通货膨胀和实际回报之间的差额进一步向通货膨胀转嫁，税制 C 和 D 将产生负的税后回报率。不管通货膨胀与名义回报中的实际回报如何组合，税制 A 和 B 都会保持税前和税后实际回报率相等的特性。在通货膨胀为 7.5% 的情况下，税制 A 和 B 的实际回报率是每年 2.32%，等于税前的实际回报率 ($1.075 \times 1.0232 = 1.10$)。

税制 A 和 B 相当于传统上所谓的支出税，税制 C 和 D 则相当于综合所得税。应当实施哪一类税制的争辩，在本世纪下半叶的税收政策争论中一直占主导地位。早期的关键著作是卡尔多 (Kaldor, 1955)、美国财政部 (1977) 和米德 (Meade, 1978) 对支出税的论述，以及卡特委员会 (1960) 对综合所得税的论述。我们究竟应该实行哪一种税制，这需要对税制目标和储蓄本身有更深入的考虑。下一部分将转入研究这些问题。

1.2 税制目标

目前，在储蓄的税收待遇问题上，令人关注的首要问题