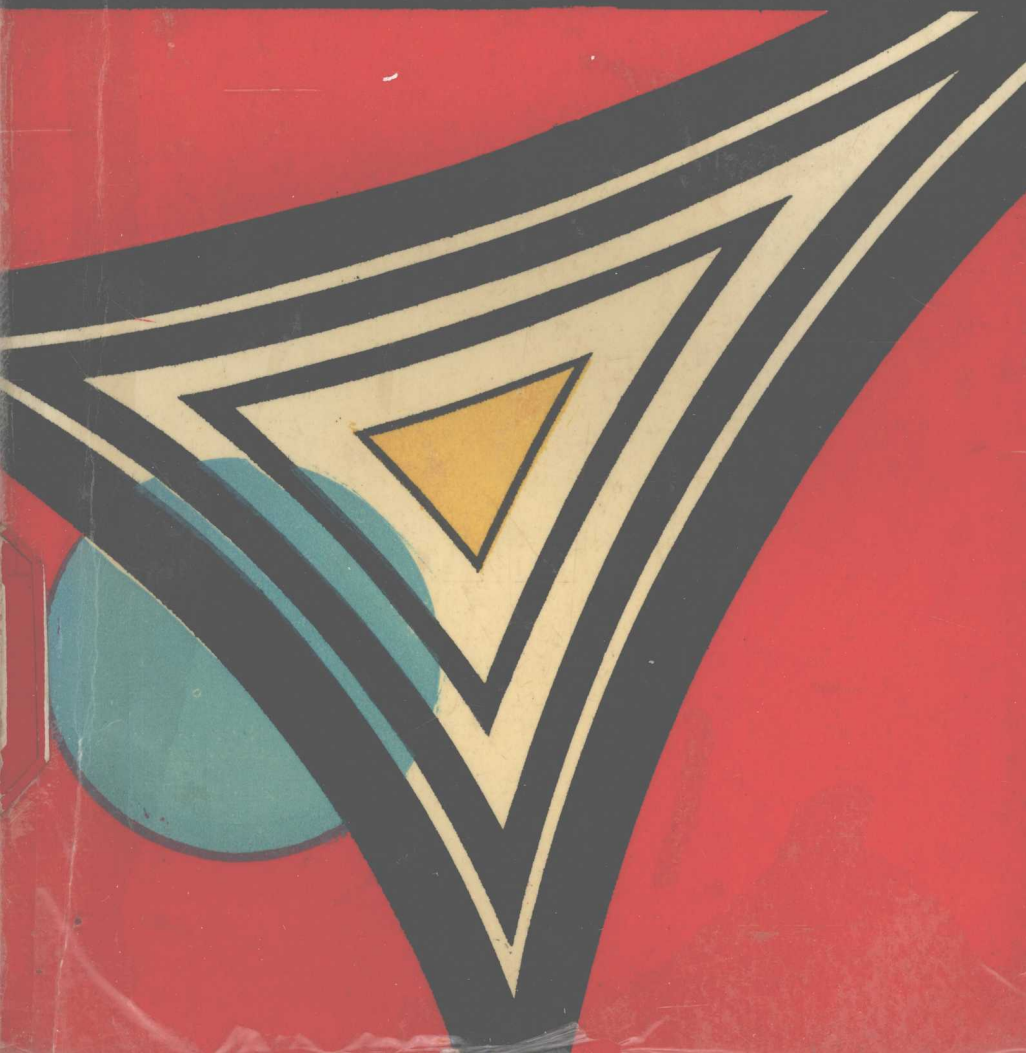


21世纪税收政策

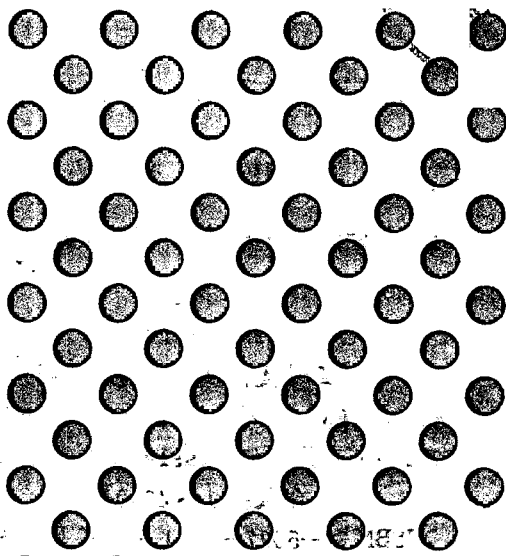
- 【美】赫伯特·斯坦／主编
- 罗晓林／李翔华／吴少华／译
- 海洋出版社



21

世纪 税收 政策

- 【美】赫伯特·斯坦／主编
 - 罗晓林／李翔华／吴少华／译
 - 海洋出版社
-



二十一世纪税收政策

罗晓林 李翔华 吴少华 译

※

海洋出版社出版发行

江西科技情报所印刷厂印刷

850×1168 1/32 8.9印张 230千字

1991年1月第1版 1991年1月第1次印刷

印数：1~4800册

ISBN 7-5027-1581-9 / F·78

定价：4.90元

译者前言

《二十一世纪税收政策》是一本在国际财政税收界深受读者欢迎的理论著作。它由里根总统经济政策顾问委员会成员、反通货膨胀委员会主席赫伯特·斯坦博士主编。赫伯特·斯坦是著名的经济学家和政策研究专家。早在1945年，他就是经济发展委员会的经济学家，曾担任该委员会研究所所长。在尼克松政府期间，任总统顾问委员会成员，并担任过主席之职。他还是美国企业公共政策研究会高级研究员，《华尔街日报》撰稿者，《AEI经济学家》编辑。

1987年10月，在华盛顿召开“二十一世纪税收政策国际会议”，美国、日本、欧洲国家和发展中国家的许多著名经济学家、财税专家、法学家、教授学者参加了会议。他们包括美国财政部长詹姆斯·贝克、哈佛大学教授劳伦斯·萨默斯、斯坦福大学教授查尔斯·麦克卢尔、美国供应学派重要代表人物保尔·罗伯茨、加拿大多伦多大学教授理查德·伯德、英国伦敦商学院教授约翰·凯、日本东京大学教授金户广、阿根廷财政部长马里奥·布罗德索等。会上，赫伯特·斯坦担任首席顾问和顾问委员会主席。《二十一世纪税收政策》就是基于这次会议代表提交的学术论文和会议讨论。

税收政策同政治、经济、国际贸易互为因果关系，其内在影响一直受到财政经济学家的关注并作为研究的重点。《二十一世纪税收政策》的中心议题就是税收政策同政治、经济和国际贸易的关系。作者在回顾二十世纪税收政策演变历史的基础上，揭示了税收政策对政治、经济和国际贸易的深刻影响，描绘了二十一世纪税收政策发展变化的轨迹，预测了影响二十一

世纪税收政策的政治、经济、国际贸易等因素，以及税收政策对它们的反作用，为各国制定财政、税收、经济、贸易政策提供了警示和依据。全书在内容上大致分为四大部分：第一大部分是二十世纪以来税收发展的经验总结，包括第一章、第二章、第三章、第十章、第十一章、第十二章；第二大部分是二十世纪国际税收协调历史及现状和二十一世纪国际税收协调发展趋向，包括第六章、第七章、第八章、第九章；第三大部分是影响税收政策的因素和二十一世纪税收展望，包括第四章、第五章、第十三章、第十四章、第十五章、第十七章、第十八章、第十九章、第二十章；第四大部分是介绍和评论供应学派，包括第十六章。第三大部分是本书重点，全面地论述了政治、经济增长、经济结构、体制、人口、污染、计算机等方面与税收政策的关系。

我国是社会主义国家，在税收政策上同资本主义国家有着本质区别。但是，随着改革开放向前发展，国际经济交往将更加频繁，在这种情况下，了解世界各国税收政策发展变化的历史、现状和趋势具有十分重要的意义；另一方面，如何改革我国财税体制，如何使我国税收政策具有更多的国际税收政策的共性，是当前迫切要求研究的难点和热点。因此，有批判地吸收外国的税收经验和掌握各国税收发展态势，也具有重大的现实意义。鉴于上述考虑，我们翻译了这本在当今世界财政、税收、经济界颇有影响的著作，并将其介绍给我国读者。本书不仅可供财政战线广大干部阅读，也可供大专院校财税师生和研究人员及各级政府领导阅读。

本书由罗晓林、李翔华、吴少华同志翻译。刘建兰、王少华、何香同志帮助做了大量基础工作。限于译者水平，加上时间仓促，书中难免存在粗疏甚至错误之处，恳请读者指正。

—译者—

1991年1月

目 录

译者前言	(1)
导 言 展望未来的紧迫需要	(1)
第 一 章 税收改革的冲击	(5)
第 二 章 立法方面的考察	(13)
第 三 章 一个世纪来变化的经验	(19)
第 四 章 财政水域里的人口鲨鱼	(34)
第 五 章 我们不再年轻	(46)
第 六 章 小世界的税收	(62)
第 七 章 协调性税收制度探讨	(72)
第 八 章 国际税法：结构性变化的必要	(84)
第 九 章 国际间合作的可能性	(96)
第 十 章 发展中国家的脆弱平衡	(110)
第十一章 欧共体税收发展的总结	(115)
第十二章 日本税制的历史、现状、改革和展望	(137)
第十三章 稳定原则的基本要求	(162)
第十四章 新世纪的政治现实	(171)
第十五章 信仰市场力量	(183)
第十六章 美国供应学派革命	(198)

附：供应学派的另一个方面·····	(204)
第十七章 越富越难征税·····	(208)
附：关于对富裕征税的再探讨·····	(223)
第十八章 污染税问题的意义·····	(226)
第十九章 塑造税收政策的力量·····	(236)
第二十章 税收征管计算机化·····	(248)
结 束 语 警告的价值·····	(258)
附 录 作者简介·····	(264)

(27)	·····	(27)
(28)	·····	(28)
(29)	·····	(29)
(30)	·····	(30)
(31)	·····	(31)
(32)	·····	(32)
(33)	·····	(33)
(34)	·····	(34)
(35)	·····	(35)
(36)	·····	(36)
(37)	·····	(37)
(38)	·····	(38)
(39)	·····	(39)
(40)	·····	(40)
(41)	·····	(41)
(42)	·····	(42)
(43)	·····	(43)
(44)	·····	(44)
(45)	·····	(45)
(46)	·····	(46)
(47)	·····	(47)
(48)	·····	(48)
(49)	·····	(49)
(50)	·····	(50)
(51)	·····	(51)
(52)	·····	(52)
(53)	·····	(53)
(54)	·····	(54)
(55)	·····	(55)
(56)	·····	(56)
(57)	·····	(57)
(58)	·····	(58)
(59)	·····	(59)
(60)	·····	(60)
(61)	·····	(61)
(62)	·····	(62)
(63)	·····	(63)
(64)	·····	(64)
(65)	·····	(65)
(66)	·····	(66)
(67)	·····	(67)
(68)	·····	(68)
(69)	·····	(69)
(70)	·····	(70)
(71)	·····	(71)
(72)	·····	(72)
(73)	·····	(73)
(74)	·····	(74)
(75)	·····	(75)
(76)	·····	(76)
(77)	·····	(77)
(78)	·····	(78)
(79)	·····	(79)
(80)	·····	(80)
(81)	·····	(81)
(82)	·····	(82)
(83)	·····	(83)
(84)	·····	(84)
(85)	·····	(85)
(86)	·····	(86)
(87)	·····	(87)
(88)	·····	(88)
(89)	·····	(89)
(90)	·····	(90)
(91)	·····	(91)
(92)	·····	(92)
(93)	·····	(93)
(94)	·····	(94)
(95)	·····	(95)
(96)	·····	(96)
(97)	·····	(97)
(98)	·····	(98)
(99)	·····	(99)
(100)	·····	(100)

导 言

展望未来的紧迫需要

赫伯特·斯坦

提出考虑二十一世纪的税收政策，初看起来似乎荒唐，因为即使是考虑次年的税收政策都几乎不可能。但是，依据一条熟悉的准则，税收是必然伴随着我们进入二十一世纪的少数几种现象之一。人们习惯于那些对下个世纪有重要影响的其它领域进行决策，即使这些决策建立在很不确定和推测的基础上。

财政部发行和人民购买到2018年才到期的债券；五角大楼设计到二十一世纪才服务的轮船和飞机；私人投资者建立二十一世纪才使用的大楼；母亲孕育着二十一世纪中期过后还活着的婴儿。所以，考虑二十一世纪的税收问题至少是值得的。

为了思考这个问题，由弗吉尼亚大学和唐特丹伊拉斯莫斯大学主持，菲利普莫里斯公司赞助，召集了一次经济学家顾问委员会，选出了许多我们认为是持久的和重要的课题，再将其提交给1987年10月在华盛顿召开的由许多国家决策者和学派领导人参加的国际会议。本书就是基于那次会议的记录和发言。

至于由菲利普莫里斯公司资助的3个早期计划——包括将来的工作（1979）、通讯（1981）和农业（1983）——目的不是命令或预言，而是了解政策制定者对一些重要问题的看法。

本书的目的是认识税收制度将发生的重大变化；政府应慎重地对这些变化施加影响，而不是鼠目寸光地走一步看一步，纳税人应了解可能发生的主要变化。

正如我们经常注意本年和上年的税收差别一样，我们并不了解企业50年或100年后税收制度的势态。但是，通过将今天美国的税收与1887年和1937年的税收比较，我们可以得到将来税收态势的某些提示。1887年，联邦政府收入约占国民生产总值（GNP）的3%。当时没有联邦所得税，收入的60%来自关税。国内税收几乎全部来自对酒和烟征收的消费税。1937年，联邦收入约占国民生产总值的5.5%。所得税（包括公司所得税和个人所得税）占全部收入的45%，薪工税（为社会保险而开征）占5%。一个有10000美元收入的4口之家，要支付约3.5%的联邦所得税。“累进的”所得税将差距拉大，一个收入为100万美元的家庭要支付68%的联邦所得税。

今年联邦政府的收入约占国民生产总值的20%，其中55%来自所得税，33%来自薪工税。1937年10000美元的购买力相当于现在的80000美元。按照1988年的税率，一个有80000美元收入的家庭，要支付约14%的税收，而1937年一个10000美元的家庭只支付3.5%的税收。但是，累进性已平缓。今年一个800万美元的家庭支付28%的税收，而1937年100万美元的家庭要支付68%的税收。

人们思考问题往往有这样一种倾向，认为历史到自己面前结束，将来发生的变化不会象过去那样彻底，其它事件是这样，税收也是这样。但是，通过将美国与瑞典的比较，我们至少可以从某一方面看出税收的变化状况。1983年，美国正常产业工人的边际税率为43%——所有的税收都加在一起。而瑞典为73%（根据经合组织的研究）。谁敢说缓慢的前进在50年后美国不会处于瑞典的目前状况——或者说这50年瑞典不会处于美国现在的状况呢？

研究二十一世纪税收政策引起的真正问题在于影响今后税收进程的主要趋向是否有把握加以确定。

可以明确预见的一个趋向是：大多数发达国家超过退休年龄的人比重将不断增大。这时政府支出和收入需要有重要意义，它引出了关于确定合适的收入来源这一重要问题。

第二个变得十分明朗的因素是生产、资本和劳动跨越国境将极为容易。这种移动加强了企业和个人寻找税收优惠场所的企图，它将迫使政府设法寻求较少变动的基本税收。国际竞争倾向于限制各国政府的征税税率，进而限制其支出。政府认定必要的国防和社会稳定支出与能够征收的税收之间的冲突将会更加尖锐。

这种状况也许导致税收政策的国际协调和使各国收入不受竞争腐蚀的要求。但是，要使税收政策国际协调，其它方面也必须国际协调。因此，由国际税收竞争导致的资源流动的重要性十分深刻。

另一个具有影响的趋向，是税收技术的变化。从一本关于税收历史的书中我了解到，如果人们仍然沿袭罗马数字体制，那么现代所得税很难管理。一个基本的教训可能是，税收制度要与管理机制的能力相适应。

当人们的每项经济交易很快就被储入中央数据库和可以立刻输出时，税收制度将会怎样呢？国内收入服务部是不是有一份关于每个人的终生收入和终生税收支付的最现代化的手续表格，自动调整个人账户上的终身支付与终身收入借贷数呢？国内收入服务部能否准确计算各股东在一公司中保留收入的份额，并对股东的这笔收入征税以保证充分的公司利润税呢？毫无疑问，机灵的人会寻找更多的途径，利用政府拥有的大量额外资料。

在今后50年中，可能或合意的税收进程的影响因素也可确定。毫无疑问，各国的人均收入将会增加。鉴于前一个世纪或更

长时间的经验，日益增加的人均收入一直与日益增加的政府服务要求和日益增强的纳税愿望相联系。问题在于我们是否临近该过程中的一个转折点？是否存在一种对减少政府计划和税收看来不断扩大影响的新的观念呢？更通俗地说，是否应重点强调经济增长和效率、强调公平（意为收入再分配）以及强调正在变化的环境问题呢？这是不是税收水平和特征的必然结果呢？

本书所收集的论文来自各国的专家对这些及其它一些可预见或设想的税收发展的观点。我们相信，这些文章足以进一步证实我们最初的那些有用的和重要的判断。

第一章 税收改革的冲击

詹姆斯·A·贝克

经济预测的不可捉摸性，对那些试图期待未来的人来说是一个警告。但与此同时，我们可以进行一些很可能实现的有意义的推测——我们必须这样做，否则将会对未来发生的事情感到十分惊诧并束手无策。

即使不能完全地预测未来，但今日的一些基本趋势却很有趣。1986年的税收改革和1981年的减税法案在许多方面表现出强有力的变化潮流。那些希望“重游”改革的人必须同这些因素作斗争。这些因素并不是一夜之间就出现在我们面前——它们深深扎根于过去，并对未来产生影响。

我认为下述几个趋势特别重要：

首先，世界经济的迅速一体化彻底地改变了税收的影响，从而带来了各国间税收政策强有力的竞争。

其次，先进的技术将给征税者和纳税人双方带来利益，同时也带来了复杂性。

最后，变化中的人口和社会模式给税收政策提出了新的挑战。

世界经济的一体化

世界经济的一体化带来了许多影响，特别是改变了税收政策的目的，改变了各国税收为什么按自己的方式征收的理由。

当然，税收包含着——一人从另一人手中获得财产的权力。毫无疑问，税收从开始就引起了人类情感——主要是消极情绪——从对珠宝的愤怒到恐惧的巨大变化。

事实上，在幼发拉底河下游地区的文明史上——有历史记载的最早文明——的泥桌上有这样一句格言：“你可能有一个君主，你可能有一个国王，但人们畏惧的是税吏。”历史的确不断被反抗税收的暴力所打断。这些斗争一直与地区争端、阶级敌对、文化对抗、宗派分歧以及简单地为生存而奋斗等紧紧地缠绕在一起，并经常受其分配。

美国的出现主要是由于反抗税收——伴随着要求自由、国家独立和其它深刻的信仰，以后关于关税的争论使得北方的制造商与南方和西方进口工业品的农场主相对立。在这里与之相连的是许多相似的社会冲突——城市与农村、富与穷、农场主与商人。

关税问题作为一个税收政策问题最终被1913年引进的所得税取代。随着美国经济的一体化，关于税收的地区争论平息了许多。税收政策在本世纪的大部分时间里是围绕高收入和低收入纳税人之间的辩论——一种为满足迅速增长的政府需要而强化了辩论。

在过去20年，税收斗争的性质再次变化——变成了人民与政府本身的斗争。在公众情绪中，这种转变的结果——立法是值得注意的。1980年，罗纳德·里根由于减税宣言当选为总统。1981年，他开始了美国历史上最大的减税——个人所得税大约减了1/4。

1986年，美国进一步降低了税率，扩大了企业和个人所得的税基。在短短几年内将美国的最高税率从70%降到35%以下，这将是里根政府的主要遗留物之一。

伴随这些巨大税收变化的是历史上最长的和平时期，美国的经济增长虽然不是尽善尽美，但一直比大多数其它工业国家

包括日本要快得多。美国超过1300万的就业增长——大大超过了其它工业国家的就业增长。人们对减税会引起通货膨胀的担心没有出现：美国的通货膨胀在这段扩张时期平均还不到4%。

最后，去年反对税收改革的人特别关心的投资，今年进展相当顺利，明年可望加速。照此下去，随着税收改革充分发挥效应，我们规划这次改革将使国民生产总值累计增长2%左右，美国将有一个总体上看更为灵活和强大的经济。

这些都是经济因素。社会变化也是具有历史意义的，在美国人民中，一种新的一致淡化了（虽然没有消除）旧的文化 and 地区差别。人们对个人和经济在旧的税收制度下，不幸遭遇有了新的认识。这正是我们所见到的为什么税收改革受到了民主党和共和党、自由的和保守的经济学家，从拉尔夫·纳德到通用汽车公司的主席以及大多数美国人民的支持。

纳税人将七十年代的经济困难归咎于高税收以及政府增长过快的一些其它因素。成千上万的中产阶级纳税人因通货膨胀使他们承担原来是富人适用的较高档次的税率而感到不安。特别税收优惠普遍被看作是对经济的破坏，例如某些措施引起了不动产业的过分扩张。

当然，税收改革的主要原动力是希望堵塞各种漏洞，公平的确是总统改革建议的核心部分，但总的说来——这是我的主要观点——这次税收改革没有过去那种激烈的、常常是自我拆台的热情。

最值得注意的也许是在没有保证情况下接受了较低的边际税率。不久以前，美国广泛实行了陡峭的累进税率。这次改革改变了对某些人征税而主张对大多数人按较低税率征税。总之，这十年的税收变化虽有不足之处，但它是一个和平民主进程的巨大胜利——是我们经济体制进程的里程碑。

经济一体化和国际竞争

诚然，能改变方式的立法在将来可能改变回来。但我相信，这些税收改革深深扎了根，这不仅是因为经济和社会发生了变化，而且还因为世界经济也发生了变化。激烈竞争的世界将给那些具有减税政治主张的政策制定者带来压力。

世界的一体化遍及各个方面——全球的生产、服务、贸易和投资。技术的迅速现代化使信息、商品、资金、人员甚至要素等跨越国境的移动更便宜和更容易。不仅如此，产品的寿命大大缩短，使公司更迅速地改变其战略（和位置）成为可能。以电信成本为例，预计20年后的成本为现在的1%。

当今世界产品贸易的三分之一是公司内部贸易，例如从日本的索尼零件厂运到墨西哥或圣地亚哥的索尼装配厂。跨国界的商业关系——如合资、许可证贸易、资源和分配管理——迅速地发展。国际商用机器公司（IBM）是第二大计算机公司，得克萨斯仪器公司是日本出口到美国最大的计算机集成电路的出口商之一。

可以归纳为这样一个简单问题，谁愿意在高税国投资或工作呢？

当然，低税率并不是在一国投资的唯一理由。但在这个新的世界，当大量的资本由于利率的微小变化而转移时，政策常常是关键因素——这一点比以前更为重要。政治领导者寻找着某些额外的东西，一个竞争优势——让我们面对这个事实，减少税收在政治上常常要比减少预算或改变法规更为容易。

1986年美国税收改革法的力量已被我们的贸易伙伴所认识。美国目前的个人所得税和公司所得税最高税率在各工业国中最低，给予设备以最优惠的折旧方法。

如果模仿是最诚挚恭维方式的话，那么税收改革就可能是

最诚挚的竞争方式之一。正当外国观察家担心美国将成为避税地和成为一个所谓“智囊流失”的受益地时，德国、法国、加拿大、日本和其它国家也开展了税收改革运动。我们也极为主张发展中国家进行税收改革，这不仅是发展中国家的需要，也是我们追求一个健康的第三世界经济的需要。还要补充的是，许多国家正朝着降低税率和扩大税基的方向变化。

从各国竞争角度看，这里应指出的是里根政府反对在美国实行高税率。我们不希望税收议案变成一个衰退的议案。不仅如此，政治家们常常发现增税比削减支出更为容易。甚至在国会中谈论增税都趋向于驱散任何的支出纪律（巨额支出是导致赤字的主要原因之一）。

那些赞成新税法的人所忽略的问题是惊人的程序已置于减少赤字之中。总统一直希望在减少预算上有政治作为（1987年财政年度美国的预算赤字减少了近730亿美元，占国民生产总值的比重下降了1.9%，1987年底政府和国会决定以后两年减少赤字790亿美元）。

在过去的4年里，美国将赤字减少了占国民生产总值的2.9%，是同一时期主要工业国家之中赤字减少最大的。当赤字占国民生产总值的比重达到3.4%时，美国的赤字就不会比大多数其它主要国家大多少。

国 际 税 收 协 调

世界各国税制彼此间的更一致能使社会繁荣。不相容的税收规定同更明显的贸易壁垒一样，对商业的流动带来威胁且搬起石头砸自己的脚。过去，美国有时单方面制定税收规定，很少考虑世界的反应。现在我们认识到，不一致的美国税收不仅会伤害美国自己在国际市场上的贸易，而且还会让其它国家钻美国税制的空子。

随着1986年税收改革的实施，美国希望不久将签定至少8或10个双边税收协定。这些协定将有助于资本的自由流动、减轻双重征税和改进税收情报的交换。此外，我们应该寻找各种方法向税收的多边协调努力。

当然，对各地的投资——在美国以及国外的投资——广泛征税会受到来自政治方面的压力。但是，直接依赖于国际资本流动的投票者，如外国公司子公司的雇员，数量上的增加将会抵销这一压力。

其它因素也决定着税收及税收政策的进程。事实上，某些事件可以完全使形势改变。我们清楚地记得上世纪的预测家预言纽约街头上因为马粪而完全不可能有交通。预测家虽然做了一些费力的数学计算，但却没有考虑到那些当时还没有出现的情况——汽车的出现。

技 术 上 的 变 化

同样，我们可以对技术和税收作谨慎的观察，但无法给出保证。技术除了会加速经济一体化外，还会极大地改变征税本身。征税是一种政策，它比任何其它政策对美国带来的影响要大得多——如果我们打出正确的牌，它就会起着积极的影响。

征税对政府来说具有节省费用的潜力，对纳税人来说则具有较少痛苦的潜力。美国的征税制度正迅速地由纸转变为电子。在5或10年内，4000万的美国人可采用电子计算机填表。计算机记录也将代替国内收入服务局的许多用纸填写的储存单。计算机能使官员们迅速回答公众的提问。Sap—top计算机能使代理商更快地完成审计，减少纳税人的麻烦。

在一定情况下技术当然也会给税收政策带来困难。新的财务手段和经营结构的骤增可能意味着更复杂的税收。例如，合