

税制改革译丛

成功税制改革的 经验与问题

第1卷

成功的税制改革

中国人民大学出版社
Renmin University Press

[英] 锡德里克·桑福德 著
(Cedric Sanford)
张文春 匡小平 译
郭庆旺 校



税制改革译丛

成功税制改革的经验与问题

第1卷

成功的税制改革

[英] 锡德里克·桑福德 著

(Cedric Sandford)

张文春 匡小平 译

郭庆旺 校

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1卷/(英)桑福德著;张文春,匡小平译
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张… ③匡…

III. 税制改革-经验-世界

IV. F810.42

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2000) 第 83449 号

税制改革译丛

成功税制改革的经验与问题

第1卷

成功的税制改革

[英] 锡德里克·桑福德 著

张文春 匡小平 译

郭庆旺 校

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)

邮购部: 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: 9.375

2001 年 1 月第 1 版 2001 年 1 月第 1 次印刷

字数: 213 000

定价: 18.00 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（地区）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

前言与致谢

长期以来，我一直对税制改革这种税收决策过程至少像对其结果一样感兴趣。作为一名讲授财政学的研究人员和巴斯大学财政研究中心主任，我密切关注着英国的税收决策，并且同一位政治学同事安·罗宾逊早在 20 世纪 80 年代初期就出版了一本这方面的著作（Robinson and Sandford, 1983）。在利弗休姆信托公司的资助下，我主持了一项课题，研究爱尔兰的税收决策，即《爱尔兰财富税：经济学和政治学的案例研究》（Sandford and Morrissey, 1985），而且有幸被聘为爱尔兰税收委员会（1982—1985）的顾问。1985 年，澳大利亚和新西兰正在拉开重大税制改革的序幕，我恰巧就在这两个国家，并成为这两国财政部的顾问。1986 年，加拿大政府授予我学术研究奖，这促使我对加拿大进行了一项小型研究，了解加拿大的税制改革，特别是研究评估卡特委员会 20 年来的影响。在 20 世纪 80 年代，我还多次访问过美国，了解那里的税制改革情况，特别是 1986 年税制改革法案的戏剧性变化。这些国家以各自不同的方式领导了 20 世纪 80 年代的世界税制改革潮流。

正是在这种背景之下，我构想了一个雄心勃勃的计划，对这六个国家的税制改革进行比较研究。当然，对于税制改革，已有一些研究（Pechman, 1988; Boskin and McLure,

1990),但是,这些研究一方面就其研究的方式、方法来说很有价值,而另一方面,这些研究过多地关注已经发生的事情而不是过程;而且,各国的研究报告是由不同的人分头撰写的,每个人的研究方法和观点都不尽一致,研究比较的内容也受编辑意见的约束。与他们不同的是,我主要研究税制改革的过程,试图找到税制改革成功与否的条件。同时,通过把所有六个国家的税制改革作为研究对象,由同一个人采用同一种方法,使用相同的定义和标准进行比较分析。

我能有这样的设想,完成这项工作,有赖于墨尔本大学和利弗休姆信托公司的资助,对此,我表示十分感谢。在1990年秋冬之际,受墨尔本大学的邀请,我接受了理查德·I·唐宁研究员身份。这项研究员基金是出于对理查德·唐宁教授的敬意和纪念而建立的,而这一研究员职位的任务就是研究理查德·唐宁教授晚年感兴趣的一个课题。由于唐宁教授的主要兴趣之一就是税制改革,故这个研究员身份为我提供了进一步了解澳大利亚和新西兰税制改革情况的机会。我之所以能在其他四个国家从事同样的工作,应该感谢利弗休姆信托公司,给我提供了“荣誉退休研究员基金”,解决了我访问加拿大、美国和爱尔兰并在英国采访的全部费用。我非常感谢墨尔本大学和利弗休姆信托公司,没有他们的资助,我不可能进行这项研究。特别是感谢利弗休姆信托公司,当我没能按计划进度完成研究工作时,他们对我的理解。

倘若没有六个国家的80多位人士(包括政治家、公务员和研究人員)——他们都是大忙人——的合作,我的研究是不可想象的。这些人士慷慨地挤出时间接受我的访谈,且坦诚地回答了我的问题。鉴于事先的协议,我不能公开他们的姓名。

当对六个国家的调查材料整理时，很容易出现事实与解释的错误。这种情况在很大程度上得到了避免，这就要感谢这些国家的一些有关人士，是他们认真阅读了本书的有关章节，提出了有益的意见。除了四位审阅人不愿意公开姓名外，我将其他人士的姓名列示如下，以示我的感激之情：

Richard Bird, Neil Brook, Donal de Buitleur, Andrew Dilnot, Michael Graetz, Gary Hawke, Miriam Hederman-O'Brien, Russell Mathews, Neville Norman, Francis O'Toole, Mark Prebble, Gillian Sandford, Sven Steinmo, Francois Vailancourt, Ian Wallschutzky, Pat Weller, John Wilkins, Brian Wurts。

我对以上所有人致以最诚挚的感谢，尤其是唐纳尔·德布特莱尔，他不仅通读了我的文稿，而且还给我以深刻且令我鼓舞的评论和建议。当然，本书可能出现的错误和表达的观点，由我个人负责。除了采访对象、阅读者和其他作者（列示在参考文献中，以示谢意）之外，巴斯大学和其他地方的同事以不同的方式帮我理清思路，形成自己的观点，特别要感谢约翰·库利斯和查尔斯·麦克卢尔在这方面的帮助。我还要感谢杰夫·波彼，他花费了大量时间，克服了许多困难，帮我查到某些我没有找到的统计资料和参考文献。

朱莉娅·霍华德以她惯常的速度和效率处理了我的文稿。最后，我想感谢我的夫人克里斯蒂娜和女儿安娜，是她们容忍我长期离家从事我的研究工作，而且和她们在一起时，我满脑子装的都是所研究的问题而有时走神。我要把此书献给她们。

我一直认为，鉴于图书的标准化格式和详细的目录，内容索引似乎是多余的，但本书最后附了一份人名索引。尽管本书没有内容提要，但有相近的小结。如果读者想迅速了解

本书的内容，可以直接阅读第1章、第2章和最后一章的小结。

锡德里克·桑福德

1993年8月

目 录

前言与致谢	1
第1章 导论	1
1.1 问题与定义	1
1.2 成功的标准	5
1.3 分析与方法论	7
1.4 小结	8
第2章 全球性税制改革综述	10
2.1 税制改革的全球性	10
2.2 税制改革的特征	12
2.3 税制改革的原因和时机的选择	18
2.4 税制改革的理论依据	23
2.5 各国间的差异	24
2.6 小结	25
第3章 英国	27
3.1 税制改革方案	27
3.2 政治制度与实践	32
3.3 宏观经济背景	34

3.4	税制改革背景	37
3.5	决策过程	40
3.6	外部影响	43
3.7	政治家、政治意愿和人际关系	45
3.8	税制改革的成功	49
第4章	新西兰	59
4.1	税制改革方案	59
4.2	宪法、政治体制与实践	64
4.3	宏观经济背景	66
4.4	税制改革背景	69
4.5	政策制定过程	72
4.6	外部影响	78
4.7	政治家、政治意愿和人际关系	78
4.8	税制改革的成功	81
第5章	澳大利亚	86
5.1	税制改革方案	86
5.2	宪法、政治体制与实践	91
5.3	宏观经济背景	95
5.4	税制改革背景	98
5.5	政策制定过程	101
5.6	外部影响	107
5.7	政治家、政治意愿和人际关系	109
5.8	税制改革的成功	110
第6章	美国	119
6.1	税制改革方案	119

6.2	宪法、政治体制与实践	123
6.3	宏观经济背景	127
6.4	税制改革背景	130
6.5	政策制定过程	134
6.6	政治家、政治意愿和人际关系	140
6.7	机遇的作用	142
6.8	税制改革的成功	144
第7章	加拿大	154
7.1	税制改革方案	154
7.2	宪法、政治体制与实践	158
7.3	宏观经济背景	162
7.4	税制改革背景	166
7.5	政策制定过程	171
7.6	外部影响	177
7.7	政治家、政治意愿和人际关系	179
7.8	税制改革的成功	181
第8章	爱尔兰	188
8.1	税制改革方案	188
8.2	宪法、政治体制与实践	195
8.3	宏观经济背景	199
8.4	税制改革的背景	202
8.5	政策制定过程	206
8.6	外部影响	211
8.7	政治家、政治意愿和人际关系	213
8.8	机遇的作用	214
8.9	税制改革的成功	215

第9章 税制改革的成功	221
9.1 导论	221
9.2 政治意愿和政治关系	222
9.3 改革过程	225
9.4 约束、条件与机遇	239
9.5 税制改革的成功程度	247
9.6 成功税制改革的关键	253
参考文献	257
英汉人名译名对照	273
译者后记	281

第1章

导 论

1.1 问题与定义

“成功税制改革的条件是什么?”这是本书试图回答的关键问题。在这个问题之下,属于次级和补充的问题是:“什么是税制改革的约束条件?”“是什么因素造成了税制改革的失败?”

这些问题的答案要从对六个国家的税制改革分析中寻找,这六个国家分别是:澳大利亚、加拿大、爱尔兰、新西兰、英国和美国。这些国家都是讲英语的国家,这对于一个除了本民族语言并不通晓其他语言的研究人员来说,显然是一个实实在在的优势:拓展了可获得文献的领域,避免了解释和翻译的花费,并使语言造成的误解最小化。但是,对这

些国家的选择并不完全是因为这种过于务实的理由，还有其他重要原因：说英语的国家包括英国、新西兰、美国和澳大利亚，它们开辟了税制改革之路，是税制改革运动的前沿。进一步说，这六个国家都提供了广泛的可以吸取的各种经验。在这六个国家当中，有三个国家属于中央集权制国家（unitary state），包括爱尔兰、新西兰和英国；有三个国家属于联邦制国家（federal state），包括澳大利亚、加拿大和美国。这两类国家的政体和政治习俗大为不同。一方面，这些国家在税制改革方面有着共同的思路（在下一章讨论），形成了“20世纪80年代税制改革”的特征，因此我们称之为一场“运动”；另一方面，这些国家的税制改革又千差万别，主要表现在以下一些方面：税收背景与历史方面的差异，税收决策过程方面的差异，政府部门的结构和各部门之间关系方面的差异，税制改革的重点目标方面的差异，税制改革范围方面的差异，税制改革的成功程度方面的差异。可以看出，这些国家的税制改革经验为我们提供了可供开采的“富矿”。从这些国家的多元化经验中，我们将试图发现税制改革成功的主要因素。

为了方便起见，我们关注的是我们所谓的“20世纪80年代的税制改革运动”。我们对这些国家的早期税制改革也感兴趣，原因在于，这可以让我们了解到后来的税制改革的背景，有助于我们解释后来的税制改革。然而，正如一位学者所指出的那样，“自然不是通过迂腐地坚持十进制来展示其统一性”。我们所说的20世纪80年代的税制改革，可以说始于20世纪70年代末，一直延续到90年代。因此，英国的自然起始点是1979年撒切尔政府的第一个预算，加拿大的改革也要追溯到1991年1月1日生效的用货物和服务税（GST）取代联邦制造商销售税。对于其他国家（爱尔兰