

◎ 经济管理研究丛书 ◎

NA SHUI REN NA SHUI XING
WEI DE JING JI XUE FEN XI

纳税人纳税行为 的经济学分析



周叶 著



上海财经大学出版社

经济管理研究丛刊

F812.42
Z811

纳税人纳税行为的经济学分析

周 叶 著

F812.42

Z811



上海财经大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

纳税人纳税行为的经济学分析/周叶著. —上海:上海财经大学出版社, 2009. 12

(经济管理研究丛书)

ISBN 978-7-5642-0640-6/F · 0640

I. ①纳… II. ①周… III. ①税收管理-研究-中国 IV. ①F812.42

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)195091 号

☐ 责任编辑 张 健

☐ 封面设计  游 麒

NASHUIREN NASHUIXINGWEI DE JINGJIXUE FENXI
纳税人纳税行为的经济学分析

周 叶 著

上海财经大学出版社出版发行
(上海市武东路 321 号乙 邮编 200434)

网 址: <http://www.sufep.com>

电子邮箱: webmaster@sufep.com

全国新华书店经销

上海竟成印务有限公司印刷装订

2009 年 12 月第 1 版 2009 年 12 月第 1 次印刷

710mm×960mm 1/16 10.25 印张 212 千字

印数: 0 001—2 000 定价: 26.00 元

前 言

纳税是现代人类社会的普遍现象。政府有征税的权力,纳税人有纳税的义务,这是现代社会的共识。

由于政府征税是对纳税人经济利益强制性的再分配或扣除,纳税人对待纳税义务采取躲避、逃脱的态度,也算自然和正常的。享受公共品,尽力不纳税,这是理性的经济人的正常心态;但税收是强制的,而不是自愿的,政府会运用警察、监狱来对付那些税收不法者。

税法和其他相关法律会设置如滞纳金、罚款、刑事处罚等条款来规范纳税人的行为,使其自觉遵守税法。但是,总有纳税人不因有了这些制裁条款的约束而不违法。现实中,各种各样的、新鲜的、复杂的、层出不穷的违反税法的现象和手段,让人们惊讶,难道这些人不惧怕处罚?

可以这么说,人类从缴税的那一天起,违反税法而不缴税的人就存在了。

这种简单而常见的现象,正是本书所研究问题的起点。用经济学的语言来解释人们的纳税行为,并分析纳税人违反税法的决定是怎样做出的;犯罪经济学为这项工作提供了一个基本工具。纳税人在面对税法、做出如何行动的决定前,会有一个预期。这个预期包含了纳税导致自身利益的损失,面对的税务机关会采取怎样的征管处罚政策,被检查的概率大小,偷税被发现造成的损失,等等。纳税人在充分、理性地做出上述预期后,经过自身风险偏好的“处理”,就会作出一个最大化自身利益的纳税决策:要不要缴税,缴多少税?

面对纳税人的理性决定,税务机关也是理性的“人”。税务机关在思考和决定怎样才能遏制偷税?税收负担的轻重与纳税人违法有什么关系?加重处罚或加强税务检查,哪一个更能抑制纳税人违法?这些问题都是“偷税的经济学分析”中所要努力探求的。

现实中,会看到有趣的现象:纳税人似乎不那么理性,有的纳税人并不“珍惜”偷税的机会,他们总是依法纳税。这个现象在更为广泛的层面上表现为,按照税务机关的检查率和处罚程度,应该有更多的纳税人违法;如果纳税人都这么理性的“计较”,纳税违法现象的数量及程度会大为增加和加重。

为什么纳税人要遵守税法,为什么纳税人不充分偷税?这是揭示纳税人行为的又一关键性问题。

纳税人常常表现得很有觉悟,他们的纳税道德水准常对其有规范约束作用。如果税法公平,政府公正、有效率,很多纳税人在纳税时也很配合,并非个个都是“势利小人”;纳税人也很有“教养”,道德约束很强,他们还很重视社会和周围的人对其评价,也不总是“见利忘义”;纳税人纳税时,会考虑精神上、名誉上的得失和荣辱,等等。这些问题就是“纳税人税收遵从分析”里所要探讨的。

现代社会的发展,社会分工达到前所未有的程度;税法越来越专业,纳税已经成为一种执业——税收顾问。依法纳税仍是纳税人的义务,但税收顾问能帮助纳税人出谋划策、“跑腿效劳”,方便纳税人履行纳税义务,这是纳税人对税收顾问的需求所在。

税收顾问正成为一个行业、一种供给,税收顾问提供服务,纳税人“买单”。这方面的需求和供给有什么特点呢?税收顾问帮助纳税人履行纳税义务,势必会对纳税人的纳税行为产生影响,这个过程是怎样的?纳税人是否“问计”于税收顾问,来对付税务机关?政府如何规范和管制税收顾问的行为?这些问题是本书第4章所涉及的。

纳税人有个人纳税人和公司纳税人之分。公司纳税人其纳税行为决定往往不是某个人做出的。多个人组成的集体如何理性地决策是个很有挑战性的问题,公司面临的税法也相对个人复杂得多。

一般认为,税法复杂性、公司财务压力、税务检查风险、不遵守税法的成本代价、税务机关的征税努力、公司所属行业和规模对等因素,对公司纳税行为产生影响。公司的组织结构和纳税决策体制,也会影响纳税决策的结果。这些问题在“公司纳税行为分析”的部分里讨论。

纳税行为不仅是纳税人的艰难选择,也是政府的问题。政府制定税法,取得财政收入,希望人人守法,少一些违法行为。除税法影响纳税人纳税行为外,政府的行为也影响纳税行为。纳税人在接受政府的公共品时,在感觉、衡量自己缴纳的税收与所得到的服务对称与否,满意的答案一般会使其乐于守法。对政府来讲,执法人员腐败问题不可回避,对违法者采取什么样的处罚措施更是一门“艺术”。税务机关代表政府征税,直接和纳税人打交道。从普遍的意义来讲,税务机关的征税活动也是一个“生产”过程,也要成本和效益核算,讲求效率,这和一般的工厂或公司等私人部门没有什么区别。税务机关要生产出让纳税人满意的“产品”,同时还要治理违反税法的行为、除恶扬善,“生产”让政府满意的“产品”。这些问题在“政府与纳税人行为分析”中讨论。

目 录

前言/1

第1章 导论/1

- 1.1 提出问题/1
- 1.2 研究框架/6

第2章 纳税人偷税分析/8

- 2.1 有关偷税的早期思想/8
- 2.2 世界范围内偷税的状况/11
- 2.3 偷税的经济学分析/14
- 2.4 偷税经济学分析进一步扩展/26
- 2.5 对偷税的实证和实验研究/34
- 2.6 偷税的经济学分析之不足/44

第3章 纳税人税收遵从分析/48

- 3.1 影响纳税人税收遵从决定的因素/48
- 3.2 税收遵从的衡量/55
- 3.3 税收道德/65
- 3.4 税收成本与税收遵从/78
- 3.5 我国纳税人税收遵从分析:问卷调查/83

第4章 纳税人、税收顾问和税务机关/88

- 4.1 纳税人对税收顾问的需求/88
- 4.2 纳税人支付税收顾问费用的决定/92
- 4.3 纳税人、税收顾问和税务机关之间的关系/94

第5章 公司纳税行为分析/106

- 5.1 影响公司纳税行为的因素分析/107
- 5.2 公司纳税行为的实证研究/112
- 5.3 公司纳税行为的进一步探讨/119

第6章 政府与纳税人纳税行为分析/124

- 6.1 公共支出与纳税人纳税行为/124
- 6.2 执法人员腐败及税务处罚制度分析/129
- 6.3 税务机关:优化纳税人纳税行为/135

参考文献/148

后 记/155

第 1 章 导 论

1.1 提出问题

对于纳税,最常见的一句话是,人生不可避免的两件事情是纳税和死亡。

生老病死,人之规律。纵是当今科技发达,长命百岁也是个不易实现的奢望。将纳税与死亡相提并论,是告诉人们,对待纳税义务,不应有投机取巧、侥幸的念头;依法纳税,照章缴税,和死亡一样是自然规律,不可违背。

纵然常人长命不过百岁,可是总有人祈求“仙丹”或“唐僧肉”,求长生不老。同样,现实中总有人梦想:能不能不缴税!

1.1.1 纳税:像死亡一样不可避免吗?

税收自有国家以来就有之,只是名称叫法可能不同。在现代经济社会,税收几乎时时刻刻存在于社会的各个角落。政府依靠征税来取得财政收入,依靠税收资金来履行政府的职能,依靠纳税人的纳税来弥补生产和提供公共品的成本(见图 1.1)。

有征税就有纳税,税收收入来源于纳税人,税收是对社会剩余产品的扣除。随着社会生产力的提高,纳税人收入和财富的增加,政府获得税收资金的潜力增加了。

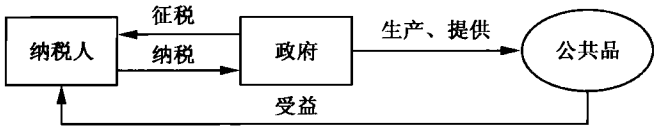


图 1.1 纳税人和政府

政府为向纳税人提供公共品,为服务纳税人,才需要征税,才具有征税的权力。一个只征税而不向纳税人、公众提供公共品的政府,它无法存在。

就一个社会来讲,如果纳税人不纳税或不需要纳税,那么政府就无法存在。因而,从社会的角度来看,纳税不可避免。

但是,一般来讲,单个的纳税人并不这么认为。尽管依法纳税是公民的义务,但向政府缴税,毕竟强制性地扣除了他们的经济利益,虽然政府运用税收资金为公众提供了公共品,但是“免费搭车”不是更好吗?(见图 1.2)

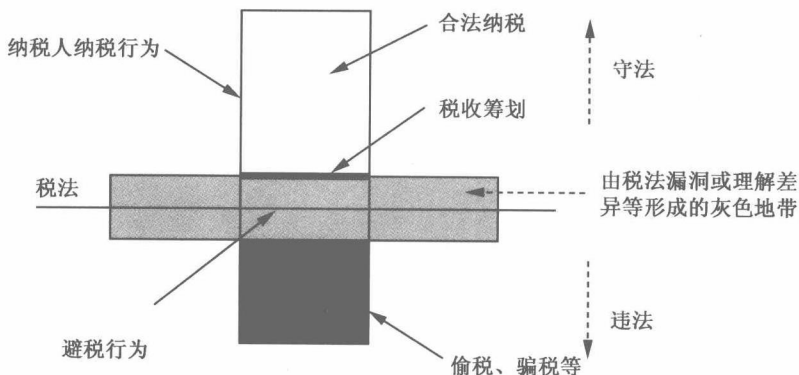


图 1.2 我国纳税人面对税法的选择

显然,当纳税人发生交易或取得收入所得时,面对税法确定的纳税义务,他可能守法,也可能会违法。从税收立法技术来讲,一般是采取正列举。合法纳税就是纳税人的纳税行为完全合乎法律的要求,及时、准确地缴纳了税收。对于合法纳税的纳税人来说,为了自身的经济利益,其采取合法的手段,减轻税收负担,使得缴纳的税收最小化,是合情合理的,这是纳税人在税收筹划。

纳税人纳税时,也可能采取违反税法及相关法律法规的行为,如偷税、骗税、抗税等。违反税法的目的往往是发生纳税义务时避免纳税,获取经济利益。

经济现象复杂多样,交易形式千变万化,税法有时在某一个时点上难以规范清楚所有的纳税义务;有时,税法对某一个交易或分配的税收界定,在时间、地点以及有关要素发生变化时,会存在征纳双方理解、解释的差别;还有的纳税人为了减轻税收负担,采取一些针对税法的行动,绕过税法等。这时,税法就存在有一个灰色地带。有的纳税人利用这个灰色地带来减轻税收负担,少缴税,这就成了避税。

这样,在一些纳税人看来,纳税不是不可以避免,而是可以避免的。

1.1.2 纳税人纳税行为

前文述及,纳税人面对税法的纳税行为(taxpayer behavior)可能是合法的,也可能是违法的,还可能是不违法但也不合法。

合法纳税就是纳税人严格、完全依照税法履行纳税义务,纳税人的行为完全在税法界定的框架内。某一税种的税法,对纳税义务的规定,一般包括纳税人、税目、计税

依据、税率、纳税时间等,这是实体法;税法还会对纳税的程序做出规定,如申报、纳税登记、发票管理、税务检查等,这是程序法。合法的纳税行为既要符合实体法,也要符合程序法。在合乎法律的框架内,纳税人寻求税收最小化(tax minimization),是税收筹划。

违法就是纳税人的纳税行为违反了税法,或是实体法或是程序法,只要纳税人的行为与法律违背,就是纳税违法行为。在我国,纳税违法有偷税、骗税、抗税、逃避追缴欠税等。那些既不违法但也不合法的纳税行为,是执法机关无法指证纳税人违法,但纳税人的行为确实又不能在税法中找到依据,一般认为是避税^①。

税收筹划(tax planning)是纳税人在其战略目标的指引下,在税法规定许可的范围内,在尊重、遵守和不违反税法和税收政策的前提下,为达到纳税人价值最大化的目标,依据成本与效益分析的原则,而对经营管理等涉税活动进行科学的决策、计划和安排。税收筹划的结果表现为纳税人涉税活动的优化,纳税人总体上税后收益的增加^②。

税收筹划具有合法性、筹划性、事前性和增值性的特点。

合法性,就是税收筹划只能在法律许可的范围内;筹划性,表示针对纳税事务事先计划、规划、设计、安排;事前性,事前性与筹划性是一致的,筹划总是在事前进行,对涉税行为或事项事前决策、运筹;增值性,指税收筹划是一种增值的经济行为,合理合法的税收筹划,降低纳税人成本,给纳税人带来节税(tax saving)的利益。

按照我国的法律规范,纳税义务人的违法纳税行为主要有以下几种。

(1)偷税(tax evasion),是违法的,税收违法活动中偷税影响很坏、现象最多^③。《中华人民共和国税收征收管理法》(简称《征管法》)第63条规定,纳税人伪造、变造、隐匿、擅自销毁账簿、记账凭证,或者在账簿上多列支出或者不列、少列收入,或者经税务机关通知申报而拒不申报或者进行虚假的纳税申报,不缴或者少缴应纳税款的,是偷税。对纳税人偷税的,由税务机关追缴其不缴或者少缴的税款、滞纳金,并处不缴或者少缴的税款50%以上5倍以下的罚款;构成犯罪的,依法追究刑事责任。

扣缴义务人采取前款所列手段,不缴或者少缴已扣、已收税款,由税务机关追缴其不缴或者少缴的税款、滞纳金,并处不缴或者少缴的税款50%以上5倍以下的罚款;构成犯罪的,依法追究刑事责任。

根据我国《刑法》第201条的规定^④,纳税人采取欺骗、隐瞒手段进行虚假纳税申报或者不申报,逃避缴纳税款数额较大并且占应纳税额10%以上的,处3年以下有

① 也有人认为,只要不违法就是合法;将既不违法也不合法的纳税行为,认为是税收筹划的一部分。

② 周叶:《税收筹划:理论、策略、案例》,上海财经大学出版社2003年版。

③ 国家税务总局征收管理司:《新征管法学习读本》,中国税务出版社2001年版。

④ 2009年2月28日,十一届全国人大常委会第七次会议表决通过了《刑法修正案(七)》,修订后的《刑法》对第201条用“逃避缴纳税款”的表述取代了原法律条文中“偷税”的表述。

期徒刑或者拘役,并处罚金;数额巨大并且占应纳税额 30%以上的,处 3 年以上 7 年以下有期徒刑,并处罚金。扣缴义务人采取前款所列手段,不缴或者少缴已扣、已收税款,数额较大的,依照前款的规定处罚。

(2)骗税。《征管法》第 66 条规定,以假报出口或者其他欺骗手段,骗取国家出口退税款,由税务机关追缴其骗取的退税款,并处骗取税款 1 倍以上 5 倍以下的罚款;构成犯罪的,依法追究刑事责任。对骗取国家出口退税款的,税务机关可以在规定期间内停止为其办理出口退税。

《刑法》第 204 条规定,对构成骗取出口退税罪的处罚分为三档刑:数额较大的,处 5 年以下有期徒刑或者拘役,并处骗取税款 1 倍以上 5 倍以下罚金;数额巨大或者有其他严重情节的,处 5 年以上 10 年以下有期徒刑,并处骗取税款 1 倍以上 5 倍以下罚金;数额特别巨大或者有其他特别严重情节的,处 10 年以上有期徒刑或者无期徒刑,并处骗取税款 1 倍以上 5 倍以上罚金或者没收财产。

(3)抗税。抗税是所有未按照规定缴纳税款的行为中手段最恶劣、情节最严重、影响最坏的行为。《征管法》第 67 条明确规定:以暴力、威胁方法拒不缴纳税款的,是抗税,除由税务机关追缴其拒缴的税款、滞纳金外,依法追究刑事责任。情节轻微,未构成犯罪的,由税务机关追缴其拒缴的税款、滞纳金,处拒缴税款 1 倍以上 5 倍以下的罚款。

《刑法》中把抗税罪的手段界定在“暴力、威胁方法”的范围内,规定:以暴力威胁方法拒不缴纳税款的,处 3 年以下有期徒刑或者拘役,并处拒缴税款 1 倍以上 5 倍以下罚金;情节严重的,处 3 年以上 7 年以下有期徒刑,并处拒缴税款 1 倍以上 5 倍以下罚金。

(4)欠税。税法中的“欠税”概念,是指超过税务机关核定的纳税期限,没有按时缴纳税款、拖欠税款的行为。对欠税要负的法律责任,《征管法》有多处规定:

第一,《征管法》第 65 条对逃避追缴欠税规定了严格的法律责任;《刑法》也对其规定了明确的制裁措施。欠税逃避追缴,是指纳税人欠缴应纳税款,采取转移或者隐匿财产的手段,妨碍税务机关追缴所欠税款的行为。

第二,违反法律、行政法规规定延缓征收税款要负法律责任。《征管法》第 83 条规定:违反法律、行政法规的规定,提前、延缓征收或摊派税款的,由其上级机关或者行政监察责令改正,对直接负责的主管人员和其他直接人员依法给行政处分。

第三,在规定的期限内不缴或者少缴税款的法律责任。《征管法》第 68 条规定,纳税人、扣缴义务人在规定期限内不缴或者少缴应纳或者应解缴的税款,经税务机关责令限期缴纳,逾期仍未缴纳的,税务机关除依照《征管法》第 40 条的规定采取强制执行措施追缴其不缴或者少缴的税款外,可以处不缴或者少缴的税款 50%以上 5 倍以下的罚款。

违法的纳税行为尽管有多种形式:偷税是少缴税而获益,骗税是多退税而获益,

抗税是通过暴力手段获得税收利益,欠税是拖欠税收而获益等,但基本的特点都是为获得税收利益而违法。故本书剖析的违法纳税行为,以税收违法活动现象最多的偷税为主。本书中,凡是为获取税收利益而违反税法的纳税行为,都简称为偷税。

1.1.3 初步分析

对纳税行为基本描述后,下面的问题就是,纳税人及当事各方面临怎样的环境,有怎样的决策空间,受到哪些因素的影响,他们考虑问题的基本方面是什么。

本书在研究中,一般将纳税人的合法纳税行为称为税收遵从(tax compliance),将违法的纳税行为称为偷税,将不违法但也不合法纳税行为称为避税(tax avoidance)。

纳税人当然希望自身的利益最大。他考虑问题首先想到税法是否完备严密;其次是执法机关的威慑阻碍措施,如税务检查、处罚等,是否有力;再次是考虑到社会规范(social norms)、社会道德评价的约束;最后是衡量遵从税法的成本(compliance cost,遵从成本)和违背税法的成本等。纳税人综合多方面的因素后,决定选择何种纳税行为(见图1.3)。

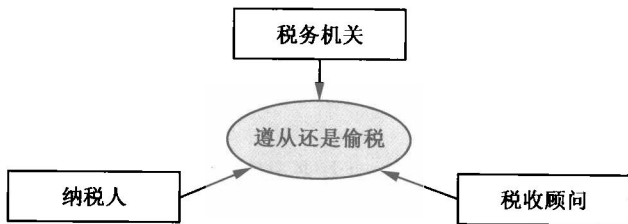


图 1.3 纳税人纳税行为问题的基本方面

税务机关考虑的问题是执行贯彻、执行税法,组织税收收入。为此,首先它要减少和消除偷税和避税,它可以采取提高处罚率和加强税务检查等措施。其次,它要完善税法,减少漏洞,使得税法便于执行和履行,同时还要处理好税法公平的要求与降低税法复杂性的关系。再次,管制规范好税收顾问的行为,规范好税收顾问市场^①。税务机关需要管理好税收执法人员,防止腐败发生。最后,税务机关履行职责,提供公共品,降低征税的成本。

税收顾问作为提供税收知识服务的市场行为主体,它的基本目标是销售产品、赢得客户、获取效益。它首要考虑的问题是,如何生产受欢迎的产品,保证产品质量;它不得不考虑的问题是,如何平衡好自己的风险和收益的政策,是否为纳税人非合法的纳税行为出谋划策。

^① 在本书的讨论中,将规范税收顾问和税收顾问市场的职责归于税务机关。

1.2 研究框架

1.2.1 研究思路

对于纳税人纳税行为,人们的疑问有:纳税人纳税行为是什么?纳税人纳税行为受到什么影响?如何影响和改变纳税人的纳税行为?

长期以来,经济学家一直在探索、追寻这些问题的答案。突破性的研究发生在1972年,Allingham和Sandmo运用犯罪经济学的思想提出了偷税问题的经典理论。从那以后,纳税人纳税行为的研究进入了一个新的时代,经济学家运用博弈论、信息经济学、风险理论、心理学的研究成果,剖析纳税人纳税问题。

本书研究的一个基本思路就是运用经济学的研究成果,来分析纳税人的纳税行为问题。以经济学理论为指导,并附以心理学、社会学等理论,来解释纳税人纳税行为是什么、纳税人纳税行为受到什么影响、如何影响和改变纳税人的纳税行为等这样一些有关纳税人纳税的基本问题。

首先是对偷税的研究。分析纳税人偷税决定的过程和机制是怎样的;一些变量,如税务检查率、偷税处罚率、税率、纳税人收入所得等,对纳税人偷税会产生怎样的影响;理论是如何发展的,还有什么不足,我国的情况怎么样等。这方面的内容在本书的第2章。

其次,纳税人为什么要遵从税法,动力来自哪里?社会规范、纳税人的伦理道德、社会公平、政府形象、遵从的成本等因素,对纳税人纳税行为决定产生怎样的影响?如何衡量税收遵从?我国纳税人如何看待影响税收遵从的因素等,这些很有挑战性的问题,在本书的第3章里讨论。

再次,分析和解释纳税人在纳税中聘请税收顾问的现象。纳税人为什么会聘请税收顾问,其需求来自哪里?税收顾问如何服务纳税人,这个供给有什么特点?纳税人、税收顾问和税务机关会形成什么样的关系?我国的状况如何?此内容在第4章阐述。

又次,法人(公司)纳税人纳税行为。经济学对纳税人纳税行为的基本研究假设及其模型和结论,一般是针对个人纳税人的;有关结论尽管可以运用到法人纳税人,但是,公司内纳税问题的决策体制和程序对纳税会有什么影响?公司所负担的税收种类的特点对纳税有什么影响?公司的经营环境和财务问题对纳税有什么影响?这些问题显然与个人纳税人不同,第5章阐述此问题。

最后,政府与纳税人的纳税行为。政府希望纳税人遵守税法,不偷税;但其行为的当否,会直接影响纳税人遵从水平的高低。政府的财政支出如何影响纳税人?税务处罚制度、税务执法人员腐败如何影响纳税人?为减少偷税,提高遵从,需完善税

制、提高税务机关的“生产”效率等,第6章讨论这些问题。

简言之,本书的研究就是:三个人(纳税人、税务机关、税收顾问)面对两种行为(偷税和遵从,避税的讨论较为简略),按照成本与效益比较的决策思想,他们如何行动,如何规范和优化。

1.2.2 研究方法和主要工作

本书研究中借助的经济学理论和思想包括:预期效用理论、博弈论、信息经济学等,还借鉴了心理学、社会学等研究成果。

本书涉及的实证和实验研究结论,一方面是借鉴和介绍经济学者的研究成果,这些结论来源于经济学家的问卷调查、统计实证以及实验室研究;另一方面,本书结合我国的实际情况,对影响纳税人纳税行为的因素进行了实证研究检验。

本书还努力将有关纳税人纳税行为的研究结论运用于我国的实践中,依据我国的国情,思考问题,解释我国的一些现象,提出一些建议。

本书研究主要在以下几个方面力争有所突破:

(1)比较系统地阐述了经济学理论对纳税人纳税行为研究的成果,并结合我国的实际国情,提出了一些观点。

(2)有区别地看待避税和偷税、税收遵从问题。尽管纳税人在纳税时可选择偷税、避税和税收遵从,但是由于避税问题的复杂性,需要更多地从纳税人的角度看待处理这个问题。

(3)地下经济、税收缺口与偷税或税收不遵从存在一定的差异,并结合我国的国情加以讨论。

(4)对我国纳税人的税收顾问需求和我国税收顾问市场结构进行了分析和解释。

(5)对公司内部纳税决策机制对纳税行为的影响,以及我国公司纳税行为复杂性,进行分析和解释。

(6)在税务检查率是内生变量还是外生变量的问题上,认为税务检查和纳税人纳税反应是互动的。

(7)对影响我国纳税人偷税、税收遵从以及公司纳税行为的因素,进行了实证检验。

(8)在我国的政府与纳税人纳税行为关系上,针对我国的公共管理、税务机关的纳税服务以及税务机关的“生产”效率,进行了分析和解释,并提出了建议。

第2章 纳税人偷税分析

大多数有关税收政策的经济学分析,都基于这样一个假设:人们都能够自觉遵守税法,税法在执行过程中得到全部的遵守;纳税人在遵守税法的过程中发生的成本忽略不计。实际上,这样的假设并不存在。在税收管理分析中,首先就是要消除这个假设。在美国,根据国内收入署(IRS)的估算,大约有17%的税收流失了;而为了实现税收而发生的成本支出约占税收收入的10%。在其他国家这两个数字可能会更高。税收政策的经济学分析结论在偷税和巨额的税收成本面前,显得“千疮百孔”。人们不得不对税收政策经济分析几近完美的模型和精妙的结论打个问号。这就像在实验室里真空条件下物理实验得到的结论,在实际应用时必须因温度、风向、环境等而要调整,税收也是这样。甚至有的学者认为,税收管理也是一种政策。

2.1 有关偷税的早期思想

我国古代的赋税思想浩瀚、丰富。

夏朝实行“任土作贡”、平等征赋的贡纳制度^①。贡是各地诸侯、臣属向夏朝廷贡纳的土特产和各种珍宝;赋是占有夏代土地的奴隶主和平民向夏王朝缴纳的农副产品。“赋出于田,自上税下;贡出于土。从下献上。”贡和赋都不是自愿的,而是强制、无偿的;夏朝部落若不缴纳贡,就会受到谴责和讨伐,谁不缴纳赋,就会受到处罚。“任土作贡”、平等征赋的思想和制度,说明了不能偷税,否则受到惩罚。同时“任其土地所有,定其贡赋之差”,按照田地等级,确定田赋等级缴纳,反映了公平的思想;弱化缴纳人不平等的感受,使其主动、自觉向统治者缴纳。

《周礼》把贡、赋和劳役的征发、管理看成使国家机构的一项重要职能。当时的冢宰官职位居百官之首,主管朝廷和宫中事务,总理百官;贡赋征敛与治理官府、驾驭群

^① 王成柏、孙文学:《中国赋税思想史》,中国财政经济出版社1995年版。

臣、统治万民一样,是冢宰的基本行政职能。各级政府都参与赋役的征管,政府中还设置了一批专管赋役的管制和机构;“制天下之地征,以作民职,以令地贡,以敛财赋”,这反映了《周礼》治理偷税等违法行为,保证国家政府收入。《周礼》还改变“任土作贡”,要求诸侯百姓拥有什么财物就向国君进贡什么财赋,“制其贡,各以其所有。”为体现公平,提出“平土地之政(征)”、“均齐天下之政(政)”;为促进生产,强调“任其力,以待其政令,以时征其赋”,“凡其徒役,勿过家一人”。这些主张和做法,反映了周朝的统治者,积极提高纳税人主动纳税的意识。

《诗经》中的不少诗篇,来源于民间歌谣;许多歌谣,反映了劳动人民对统治者的沉重赋役的谴责和抗议。“偕偕士子,朝夕从事;王事靡盬,忧我父母”,“予子行役,夙夜无已”,“予季行役,夙夜无寐”,“民亦劳止,汔可小息”,“哀我征夫,独为匪民”,“知我如此,不如无生”,“鲜民之生,不如死久矣”。这些反映了统治者横征暴敛、残暴统治,而百姓哀怨生活、对抗赋役、本能反抗压迫和剥削的思想。

孔子认为,赋敛必须“度于礼”,主张“敛从其薄”。他说:“君子之行也,度于礼,施取其厚,事举其中,敛从其薄”,“君子喻于义,小人喻于利”,“非礼勿动”,“义然后取”。孔子感叹“苛政猛于虎”,强调“政在节财”,“节用而爱人”。孔子将教化民众缴纳税收,规劝统治者爱民节用,进一步上升为政治高度。孔子主张“使民以时”,徭役不能影响农业生产;他说:“上好礼,则民易使也”,“择可劳而劳之,又谁怨?”这是在教导统治者如何让百姓遵从税法。孔子还主张足君先足民。他说:“四海穷困,天禄永终”,“凯悌君子,民之父母,未见子福而父母贫者也”。将天子比作父母,纳税的百姓比作儿子,显然,在孔子看来,统治者征税和百姓纳税是天经地义的,纳税人不能违抗。

孟子一生“言必称尧舜”,主张“仁政”。他说:“无君子莫治野人,无野人莫养君子”,“劳心者治人,劳力者治于人;治于人者食人,治人者食于人,天下之通义也”。就是说,纳税人应缴纳税收,满足统治者的需要;百姓纳税是应该的,不能看成是剥削。孟子还主张“恒产”,就是百姓要能够拥有一份“养生丧死无憾”的财产,“养足以事父母,俯足以畜妻子,乐岁终身饱,凶年免于死亡”。因此,“仁政”就要“贤君必恭俭礼下,取于民有制”。国家赋税取之于民,但只能是劳动者的剩余劳动部分。这是告诫统治者,“仁者爱人”,取之有度,不能超过纳税人的负担能力。

显然,我国古代早期的赋税思想已经将纳税人对税收的反应、纳税行为与税收制度的合理性、税收资金的运用、纳税人的被统治地位和处罚等因素联系起来。

汉武帝时期^①,向商贾、放高利贷者开征“缗钱税”(财产税)和“贯贷税”(利息税),要求纳税者如实呈报钱财,经官府验收后,按6%的税率征税。然而很多人心存侥幸,企图隐瞒钱财偷税。汉武帝法令如山,奖励举报,凡查实偷税者,除没收其全部钱财外,还要罚戍边一年。《汉书·食货志》记载:当时中家以上大抵“皆遇告破产”,

^① 伏杰:《我国古代对偷税的刑罚》,《中国税务报》2004年12月17日。

从而狠狠地打击了不法商人的偷税行为。

唐朝后期新开征的茶税成为财政收入的重要支柱。为防止贩私偷税,政府制定了严厉的处罚规定:“私鬻(卖)三犯皆三百斤,乃论死;长行群旅,茶虽少皆死;园户(茶农)私鬻百斤以上,杖背;三犯,加重徭。”(《新唐书·食货志》)当时偷逃小税种的税收,处罚也很重。凡隐瞒房产不报者,隐瞒一间杖六十;偷逃市场交易税一百文,杖六十,罚两千文。宋朝打击偷税更为严酷,凡贩卖私盐偷逃税的,贩一两以上“决杖十五”;敢于暴力抗税,“持杖盗贩私盐,三人以上,持杖及头首并处死”。贩卖私茶“一斤即杖一百,贩至二十斤以上弃市(处死后示众)”。贩私酒“五斗处死”(《宋会要辑稿》六)。

元朝对私贩盐、茶、酒等货物与偷税者同罪,均“杖七十,徒二年,财产一半没官”。就连邻居不告发偷税,也要杖一百。元代商税税率为 $1/30$,税负较轻,但“诸匿(偷)税者,物货一半没官,于没官物内一半付告人充赏,但(只要)犯笞(鞭打)五十”(《元史·刑法三》),处罚很重。明朝对贩卖蔬菜、水果等新开征的“市肆门摊税”(营业税),一旦偷税则要罚钞千贯。清朝咸丰三年(1853年)开征的“厘金”,虽然只对货物征收 1% 的税收,但只要偷税,就要处以偷税额 $3\sim 5$ 倍的罚款。

罗马人问基督:向恺撒缴税对还是不对?基督回答道:向恺撒缴纳他应该得到的,向上帝缴纳上帝应该得到的。

西方早期对偷税的讨论,往往有着强烈的伦理和宗教色彩,鲜有关于缴税问题的经济学分析。偷税问题经常是僧侣讨论的话题。

Martin T. Crowe(1944)对15世纪到19世纪的有关偷税的论述进行了整理和研究,并作了很好的综述。

卡尔文教派的 Angelus(1411~1495)认为,税法规定了纳税义务,但人们并不一定从心理上承认这种纳税义务;他声称,如果税收资金没有被正确使用,纳税人就不一定非要缴税。Antoninus(1389~1449)认为,有些人偷税者为自己申辩:他们缴纳的税收是不公平的,这种观点是错误的;如果有人不按法律规定缴税,这些人就是在掠夺、偷窃,他们要为自己所犯的罪恶承担法律责任,受到惩罚。Genicot-Salsmans(1856~1900)认为,政府要求纳税人缴纳的税收要有确定性,不能随意改变,否则纳税人有权不缴纳税收;他谴责偏袒偷税,并指出,政府没有权利不公正地让有良知、诚实缴税的纳税人承担更重的税收负担。Molina(1536~1600)指出,税法公正地确定了每个人对政府的负债,纳税人必须缴税。Billuart(1685~1757)强调,缴纳税收是自然法则(natural law),是公民义务,即便具体缴纳的数额由民法(civil law)规定,纳税人也必须缴税。Waffelaet(1847~1931)强调,政府花费金钱的数量以及如何筹集这笔钱,是由人民选出的代表决定的,因此人民有责任支付这些代表认为有必要花费的金钱;一旦政府确定了公民的缴税义务,它就有权力对偷税者进行处罚。

按照 Crowe(1944)的观点,税收必须做到:由合法的、权威的立法机关制定法律;