

第 1 篇

税制结构改革

第 1 章

对家庭课税

如何最佳地对夫妇课税是本世纪 80 年代最热门的经济论题之一。在英国，这个问题可能已影响到了大选结果，甚至关系到政党的命运。然而，十年甚至更多年苦苦争论的最终结果并未带来这方面的重大改革，随着时间的流逝，似乎没人敢改变现状。

对家庭课税的政策一直受到诸多实际性因素的支配：政治、经济状况、公众意识，经济学的表层影响。本章将尽力阐述这一点：首先，本章将着眼于英国对夫妇的课税在实践中是如何发展的，然后考察欧洲的其余国家是怎样处理这种问题的，最后，如果英国同欧洲国家之间在这方面有不同的话，那么我们回过头来看看关于这个问题的经济分析是怎样的。本章将集中讨论所得税。

1.1 联合王国对夫妇的课税

20 世纪 80 年代初，联合王国的税收制度混杂得让人吃惊。名义上该税制是对夫妇联合课税，但实际上更接近于单独课税。虽然相关税法的用语包含高度性别歧视意味，但在经济利益方面，则常常有利于妇女。

像大多数英国税收制度一样，相关税法是一步步形成的。其中很多从 19 世纪就形成了。那时，所得税相对还不是很重要，最多有 1 000 000 名纳税人，最高税率为 7%。在当时，甚至是富人的妻子也很少有自己的收入所得，她们的收入很少富裕到足够纳税。因此，将妻子的收入当作丈夫的收入似乎也就很自然了。关于这一点，最初在 1806 年的税收法规的某个著名段落中有明文规定：

“只要是同丈夫生活在一起的已婚妇女的所得税应税收入应该……为了税收的目的而被算作是其丈夫的收入而不是她自己的收入。

其结果便是，丈夫有义务代表他的妻子填写税款申报表并在上面签字。

所得税纳税人的数量及女性劳动力队伍在 20 世纪浪潮般地扩增，税收制度在种种的压力下逐步发展。

第一次让步产生于 1914 年：在独立的选举方案中，妇女被允许拥有有限数量的私人收入 [缘于国内税收收入局 (the Inland Revenue) 和作家乔治·萧伯纳 (George Bernard Shaw) 之间争论的部分结果，当时乔治·萧伯纳拒绝代表他的妻子填写税款申报表]。妻子现在能够选择填写单独的税款申报表，但当时税收收入局仍要将其汇总，由此来决定总税收负担。然后收入局按照双方大致的收入比例对双方分别

填写税票。这一方案从来就不很成功：它与夫妇俩汇总填写一张税票没什么区别。只要丈夫愿意的话，通常在丈夫的税票中有足够多的信息便于他推测出他妻子的收入。这一方案从来就没有被广泛接受。

一种付给已婚男子的额外津贴，以及给予每个小孩的税收津贴（tax allowances）在一战后被引进。

二战期间，税收制度发生了最大的变化。所得税纳税人的数目急剧上升。由于丈夫去当兵，大量妇女成为工厂劳动力。由于妻子的收入与其丈夫的收入合计在一起，而通常她们没有税收津贴，这样她们赚取的第 1 英镑就得交纳所得税。这引起了公开反对，反对的结果便是引进了妻子所获得收入津贴，就像其名称所揭示的那样，该津贴等于单个人的税收津贴，它只是就妻子所获收入而设置的。

在此，值得提及的另一项战时改革是引进了一项酝酿很久的“预扣所得税”（pay as you earn）方案。这一方案考虑到从大多数纳税人那里直接扣除确切数目的税收，而不必每年都填写税款申报表，但这一方案自身也带来它的一些问题。

1972 年产生了关于妻子所获收入处理的选择方案。已婚妇女可以选择就其所得单独纳税，但如果她们这样抉择，她们的丈夫则要失掉超过单个人津贴的已婚男子津贴的那部分剩余。如果妻子的被课以较低边际税率的收入能够弥补减少的税收津贴所产生的损失，则这一选择是有利于高税率纳税人的。

劳动力队伍中已婚妇女的数目在战后有所减小，但仍没退回到战前水平。在 20 世纪六七十年代，这一数字急剧上升。今天，大多数家庭都是双职工家庭，而呆在家里的已婚妇女中的 65% 都从事照管小孩及其他受赡养者之类的家

务事。

因而税制已演化成一个怪物。在该税制中，虽然其中的措辞隐含着高度的性别歧视，但挣钱的妻子较在传统意义上养家的丈夫享受更多的津贴。（这是因为如果将妻子所得的税收津贴与将大于津贴的全部收入结合起来为丈夫的收入的话，那就意味着夫妇双方的税收津贴都付给只由妻子工作的夫妇俩，而只由丈夫工作的夫妇俩则只有丈夫才能得到津贴。）这对于那些因为累加规则的实行而处境将更加恶化的人而言，对妻子所获收入的选择办法使该制度获得了一个更加有力的独立的税收要素。双职工夫妇理所当然享受夫妻双方所获收入津贴。这样，大量的税收津贴流入那些可证明是对其需要最少的家庭。

随着妇女独立性的提高，改革的压力越来越大。1976年工党政府开始准备发表一份绿皮书，但一直到1979年工党选举失败时，绿皮书也没发表出来。不过在1977—1978年，工党倒确实改革了过去的少儿税收津贴，将其转换成一般少儿津贴。1980年继任的保守党政府发表了他们自己的绿皮书（Cmnd, 8093）。该绿皮书格调悲观，断定所有可能的改革都存在较大困难，现行的税制还不是那么糟糕。

公众对绿皮书的回应并不乐观。在呈交的建议书中，实质上并不存在对现行税制的支持。大多数人支持完全独立的课征制，额外增加的税收将用于津贴支出上，尤其是少儿津贴。其他人则拥护有可转让津贴的独立课税制。

20世纪80年代中期，英国摆脱了衰退，进入长期繁荣期。税收收入急剧增加，这给了政府一个很大的展露拳脚进行减税改革的空间。对经济的信心高涨，“四处皆闻税改之音”（Kay, 1986）。在这样的氛围中，当时的政府大臣尼格尔·罗森（Nigel Lawson）在1985年的预算报告中宣布，政

府将再次考虑对夫妇的课税问题。

一年以后，他们的提案形成绿皮书（ Cmnd, 9756）。该绿皮书涉及的范围广泛，但主要是关于设置了全面可转让津贴的独立课税制度。夫妇各就其收入分别纳税，但一切未被使用的税收津贴都可以由其配偶占用。这利于平等对待单职工家庭与双职工家庭（因为单职工家庭的挣钱养家者将得到两份单人津贴）。这使其成为一场相对的平均主义式的改革。由于每位家庭成员都有一份平等的津贴，并对各自的收入负责，因此改革去除了性别歧视。由于单职工家庭享受更多的税收津贴，该项改革同时增加了一小部分完全不纳税的人数，因此有助于缓和“ 贫困的陷阱 ”。该项改革还有一个附带的未加声明的优点，即：如果中途在已婚男子津贴和单身者津贴之间设置一个新的津贴，那么相对简单的“ 无受损者 ” 方案可能产生。这样双职工家庭大体上可享受同样总数的津贴。在这里“ 无受损者 ” 的使用是审慎的：一项税收改革中，几乎总会有人受损。既然如此，养家的妻子很难得到保护。从政治意义上说，极为重要的是，税改决不能被看成是给任何特定的群体增加了所得税负担。

对此方案，又存在不利的反应。因为这样会增加几乎所有的单职工家庭和单身者的税收津贴。“ 无受损者 ” 的选择方案至少会花费 5 亿英镑，这样在政府的任期内税改就会抢先取尽几乎所有可得到的资源。很多人（包括本文作者：参见 Morris and Stark, 1986 ）认为应该通过利润增加，减少这一笔数字的损失。该提案也意味着单职工家庭中的已婚妇女，如果在外工作，则赚取的第 1 英镑就应纳税。这实际上把她们推回到了战前的地位。此外，由于积累的预扣所得税制度不易处理一个税收年度中各种各样的变化，英国的预扣所得税制度中的可转让津贴从来就运行不佳。

结果，该提案在 1987 年大选前被放弃了，当时保守党的财政改革更倾向于采取一系列的所得税税率削减（Giles and Johnson, 1994）。

在这一时期，其他主要政党在该领域都制定了许多提案，这些提案至少通常具有很多的经济意义，但从反面来看，政治理性不足。这很快触及一个基本的问题：在当时，提出增加所得税的详述计划在政治上是自取灭亡的。最糟的命运降临到了当时的社会民主党 / 自由联盟，他们在 1987 年初提出了一个相当温和的方案，在该方案下，已婚男子津贴将逐渐撤销（它将被首先冻结），额外的收入则用来增加津贴。由此造成的损失虽然很小（大约每周 1 英镑，主要是集中于已被雇佣的无子女夫妇），但对于传媒而言，落入任一个其最初的由税收而引起的混乱则是足够的，联盟的社会民主党羽尚未完全从中恢复过来。在这里具有一定讽刺意味的是：在读到联盟文件的税收部分时，令人吃惊的是，其所实施的力度之大——例如将对抵押的税收减免限制到基本税率水平及已婚男子津贴的真正冻结——在 80 年代末 90 年代初，财政状况恶化的情况下，保守党停止了对它的贯彻执行。

随着 1987 年的选举，保守党以一项新的提案杀回来，即独立课税制的“中途房屋”形式（该短语为 Norman Lamont 所创，他是当时的财政部长）。这实际上是一个完全独立的课税制度，每人都可得到单个非转让的津贴，但还有一种额外的已婚夫妇津贴，它等于已婚男子津贴与加到已婚男子最高限额之上的独身者津贴之间的差值（若男子不能使用，则归他妻子）。该制度简便易行，几乎不产生受损者（例外主要是养家的妻子）。但这其中也有一些受益者，他们主要是一些高税率纳税夫妇，他们分割全部收入，因此不会

损失在以前的妻子所获收入选择方案下的津贴 (Dilnot, Johnson and Stark, 1990)。在行政管理方面, 以夫妇各自单独的纳税单位来计算的话, 纳税人数量将显著地, 从 22 000 000 增加到 26 000 000。

新提案相对来说几乎没有出现反对意见。因此, 在 1990 年的预算中开始实行。

自 1990 年以来, 新的已婚夫妇津贴方案逐步被取消。这一津贴从来就不高。真正到了 1991 年, 由于非指数化而筹集的钱款被用于提高少儿津贴, 这是社会民主党的一种风格 (Oilnat, Johnson and Stark, 1991)。而且, 已婚夫妇津贴已转换成了税款信贷。这样, 不管纳税人的边际税率是多少, 它对所有的纳税人都有相同的价值 (这又是一个源于过去的社民党 / 自由联盟的借鉴方案)。自 1994、1995 预算年度以来, 这一税款信贷额已被定为 15%, 对一个基本税率纳税人来说, 削减它 $\frac{2}{5}$ 的价值。1993 年引进了津贴的真正可转让性, 这样, 即使其丈夫可以使用已婚夫妇津贴, 妻子也可以索要已婚夫妇津贴。

独立课税制带来了储蓄金课税的一些问题。最重要的结果便是综合税率方案的终止。在综合税率方案下, 大多数银行或住宅购建互助合作社账户上的利息收入均按正好反映储户中纳税人和非纳税人比例的综合税率纳税。夫妇收入聚集一块纳税的终止及随后的纳税人数目减少的结果都说明, 综合税率是站不住脚的。综合税率不断刺激人们从银行和住宅购建互助合作社取出资金以避免交纳综合税率的税款, 从而成为新的非纳税人。另一方面, 如果存在大量非纳税人, 那么综合税率将会大幅下降, 这也许会反过来又鼓励纳税人将资金存回银行和住宅购建互助合作社。非纳税人必须填写表格以申请免税。

许多人曾经预测，对于投资收入的税务处理会带来一些问题，比如像家庭里的一些成员将收入转让给适应更低或零的边际税率的成员。然而在实践中，很少有关于这方面的报道。自 1991 年以来，对投资收入征税一直没有引进反避税法。可能这是缘于 80 年代所得税率尤其是高税率的大幅度降低。

联合王国的这些改革似乎在很大程度上结束了争论，至少在当前是这样。在 1992 年的选举中，没有哪一个反对党在他们的宣言书中能就家庭课税制有可选择的提案，他们提出的那些税收政策无疑受到了公众的嘲笑。现在（1994）再也没有税改之音了：一部分是因为恶劣的宏观经济环境，一部分是因为 80 年代留下的改革创伤。尽管从现在到下一届选举时税收收入在增加，税制状况可能会有所改变，但在未来的任何财政调整中，直接削减所得税率将被证明为是一种比税制的深层调整更受欢迎的方式。

1.2 欧 洲

在比较联合王国与欧洲联盟成员国及其他发达国家的税改经验时，应牢记两点：首先，尽管很多欧洲国家在 80 年代都拉平了其税收发展的进度，但大多数国家还是较联合王国有更高累进程度的所得税，几乎所有国家都不像英国有很宽的基本税率带（Messere, 1993; Spencer, 1986）。因为任何形式的合并计税都有可能改变夫妇俩各自的边际税率，所以如果有什么比在英国更重要的东西，那就是税基的选择。这也意味着夫妇联合课税制及可转让津贴制不必接近——乃至等同于联合王国的情况。第二，除了爱尔兰以外没有任何国家有累加的预扣所得税制度，这意味着他们有更多的机动

空间，比如，可转让津贴更加适用。

不过，英国税制的变化在其他国家也有反映和表现。自 1970 年以来，9 个 OECD 国家已放弃了夫妇俩联合课税的一些形式而采取独立课税制，只有葡萄牙一个国家另辟道路。

那些实行典型的联合课税的国家使用了某种收入分割制度或收入份额制度的形式，突出的例子便是德国和法国。家庭所有成员的收入加总到一起，扣除津贴之后的结果便平分成两部分（德国）或除以反映家庭规模的婚姻系数（法国）。被分割后的收入便要缴纳所得税，这些所得税的总和就是税单的数字。若在两国的累进税率结构下，其结果是要使每个家庭都面对一个相等的、但又是低的边际税率。正如将夫妇的收入直接合并被英国人认为在税制上是不相关遭到反对一样，收入份额制度及与之类似的一些观点和做法已被奉为一种合法的解决婚姻双方财产关系问题的方法（Freedmen, Hammond, Masson and Morris, 1987），同时也被奉为解决在婚姻基础上分割的夫妇的收入和物品的合法所有权的问题的办法。

丹麦和荷兰两国均是拥有纯可转让津贴方案的很好例子。尽管如此，但这两国高的已婚妇女就业率较联合王国高。这一方面是因为两国拥有更高层次的累进税率结构，这一累进税率结构能保证妻子所赚取的第一份收入所面临的虽然不是英国那样的零税率，但至少是很低的边际税率。当然，其他因素——社会风俗、利润制度、少儿照管条款等很可能对实际的劳动力提供有更大不同的影响。

与英国相反，几个实行独立课税制的国家对投资收入实行了特别反避税条款。例如在荷兰，总是对各种各样的投资收入以最高的边际税率课税。然而随着边际税率下降，这些

措施变得不那么必要。有几个国家近来已放弃这些做法，值得一提的如瑞典。

也许当前最有趣的发展发生在东欧的前经互会国家。从根本上来说，资本主义世界所承认的无税制在社会主义下是必要的。大多数政府收入都作为中央计划的一个副产品来筹集，且收入被紧紧控制。新的市场经济需要一个快速发展的税收制度。在这些新税制中，所得税实际上已相对不重要，大多数收入通常通过工资税（类似于联合王国的国家保障）和增值税（VAT）来筹集。

然而尽管税制改革还有很多余地可以发挥，但如此发达的税制还是远不及西方经济学家的理想状态。一个很好的例子是捷克共和国。该国的所得税所筹集的收入不到政府总收入的 10%。由于税制的设计或多或少减少了已婚妇女的劳动供给，那么这从长期来说，可能变成是一件幸事。捷克当局担心在大量企业破产时期存在过多劳动力供给，担心民众会抵制共产党执政时的一些社会计划。到最后，如果妻子的收入超过某个界限，则已婚夫妇的额外税收津贴被完全取消，这导致了一种像联合王国政府竭力想取消的无限边际税率的产生。在其他方面，该税在某种程度上像当前英国的情况：即它是独立课税制，但丈夫拥有额外的津贴。

1.3 原则是什么？

如我们所见，在实践中，我们必须从实际出发。我们必须考虑改革的政治环境。从变革中尤其是从所得税变革中获得好处的人们可能不感谢你，然而那些从中损失了利益的人则很可能恨你。因此，只有当收入充分增加，以至于任何变革几乎不带来受损者时，改革才是可行的。这在大多数国家

几乎是不可能的。如果将理想模式仅作为我们在现实世界所见的许多混乱的妥协的判断标准的话，那么理想模式是值得怀疑的。不幸的是，除了相当狭隘的观点外，对家庭课税没有理想的模式。

此问题的核心存在着基本的不可解决的冲突。政府可以推行以个人为基础的税收制度，这对结婚就不会产生税收刺激（或无刺激）作用，但它对已婚夫妇的共同资源的处理是不同的，每个成员都面临着不同的边际税率；或者，你可以推行联合课税制，这样在原则上可以对夫妇平等对待，每个成员都面临着相同的边际税率，但这又将会改变婚姻双方在家庭中的地位（或者可能改变双方同居中的地位）。

家庭经济学是经济学又一块方兴未艾的领域。它试图研究对联合和个人单独课税进行选择的种种原则问题：在家庭成员间劳动力的分配（时间的分配），结婚的决定，家庭内部权力与冲突等等（最近的两个评述为 Ermisch, 1993 and Bryant, 1990）。在这一领域产生的模型常常将家庭成员的时间分配看作是在很大程度上受比较利益原则的支配，正如同国与国之间的贸易划分一样。然而，模型既复杂又具有争议，这部分是因为经济学从来不擅长于建立小群体相互作用的模型，而且作者的知识也从来没有系统地运用到公共财政问题上去。

近年来，学院类经济学家关于家庭课税的讨论中居于支配地位的实际上是考察劳动力供给，特别是妻子的劳动力供给。很多分析家认为，最好的制度就是在给定收入目标下使劳动力供给最大化的制度或者是最低限度扭曲工作与闲暇之间选择的制度。

这个方法有其明显的优点。它有着相当直接的分析思路，而且从经验上看，大多数需要理论论证的参数大都是由

计量经济学家用数据组来估算，例如英国家庭支出调查的数据。英国家庭支出调查记录了薪水、工作时数以及代表性家庭样本的家庭特征。

从这些调查中可以知道，至少可以广泛相信，已婚妇女（也委托单亲父母）较男子（尤其是已婚的养家男子）更可能针对工薪的变化改变他们的工时（包括因课税带来的净工资变化）——用经济学家的话来说，妇女有更大的劳动力供给弹性。要么做兼职工作，要么接受工资，妇女似乎是更为真实可靠的。

于是问题就成为著名的拉姆齐法则的应用（Ramsey, 1927）该法则可以阐述为为了实现最小的扭曲，针对供给弹性最小的商品应课以最高税率：在这种情况下，弹性最大的劳动力供给应该适用最低的边际税率。（由于丈夫净工资的变化会影响妻子的劳动力供给，反之亦然。这就产生特别的“交叉效应”，因此这里需要的是对这一法则进行修正。）

因此，如果交叉弹性并不高，那么从这个观点出发，最理想的办法则是对已婚妇女，尤其是那些兼职的妇女的收入课以较低的边际税率。然而如今，明确对妇女实行不同的税制是很困难的。但也另有选择，即建立独立的税制并设置一系列累进税率。近来有许多论文对这个方向进行讨论：在其他论文中，布朗德尔（Blundell）和沃克（Walker, 1998）将这一探讨运用于英国；斯帕恩（Spahn）等人（1992）则运用于德国。

从某种程度上讲，英国已向税改方向发展。其改革不但包括在这里讨论的改革，而且包括于 1991 年引进的降低所得税税率带 20%。然而，在应用这一分析时，还是存在一系列的问题。

首先，尽管英国已将减小的税率带问题处理得相当好，

但高度累进的所得税结构又将扩张英国累加的预扣所得税制度。很多人争论说英国无论如何应该转向统一的年终评估，但在目前的极度的财政保守主义情绪下，他们不可能走得很远。

第二，在实践中，对那些低报酬的妇女而言，低所得税率的效应已被所得方面的其他呼吁，有名的包括家计调查收益和社会保险工资税所淹没。在英国，政府似乎已意识到了这一点，且近年来主要通过国民保险的改革及 1988 年家计调查收益制度的修改在消除对低收入的预算限制方面取得了一些进展。

第三，尽管存在很多新家庭经济学的非决定性特征，但现存的争辨指向对家庭联合课税。很简单，如果家庭的时间分配真正被相关的生产率所支配，为什么要通过在家庭成员的生产率之间打进一个大税楔（tax wedges）来改变各种情形呢？独立课税制也许意味着从总量上看更多的劳动力供给，但如果这以减少家庭产出（也许尤其是照管少儿）为代价，那么就全社会而言或许将没有任何好处。格林哈佛（Greenhalgh, 1981）对这些问题发表了争论，如我们以上所提及的，这对于建立正式经济模型而言是一个非常困难的领域。但是近来的论文（Pigott and Walley, 1994）使用了很多模型将由于独立课税制的引进而产生的可能的利得与家庭产出的损失进行比较。研究结果可以发现很多联合课税会产生出净利得的例子，在有小孩的家庭中尤其如此。

1.4 结 论

简单而言，关于如何对夫妇课税并不存在正确答案。然而此刻，所有的压力都化为一条：趋向于更多地对单个人课

税而不是对作为一个家庭的成员课税。

主要参考文献与推荐读物

Blundell R. and I. Walker, “Labour Supply Incentives and the Taxation of Family Income”, *Economic Policy*, 6, 1988.

Boskin M. j. and E. Sheshinski, “Optimal Tax Treatment of the Family: Married Couples” *Journal of Public Economics*. pp. 281 – 297, 1983.

Bryant W. K. , *The Economic Organisation of the Household* , Cambridge University Press, 1990.

Dilnot A. , P. Johnson and G. Stark, “Tax Policy and the 1991 Budget”, *Fiscal Studies* , Vol. 12, No. 2, May 1991.

Dilnot A. , P. Johnson and G. Stark, “Savings, Independent Taxation and the 1990 Budget”, *Fiscal Studies* , Vol. 11, No. 2, May 1990.

Ermisch J. , “Family Oeconomica”, *Scottish Journal of Political Economy* , Vol. 40, No. 4, 1993.

Giles C. , and P. Johnson, “Taxes Up, Taxes Down”, *IFS Commentary* , No. 41, February 1994.

Greenhalgh C. , “Taxation of Husband and Wife”, *Fiscal Studies* , Vol. 2, No. 2, 1981.

Freedman J. , E. Hammond, J. Masson and C. Morris, *Property and Marriage : An Integrated Approach* , IFS Report Series, No. 29, 1988.

Kay J. , and C. Sandler, “Taxation of Husband and Wife”, *Fiscal Studies* , Vol. 3, No. 3, 1982.

Kay J. , “Tax Reform in Context: a Strategy for the

1990s”, *Fiscal Studies*. Vol. 7, No. 4, November 1986.

Messere K., *Tax Policy in OECD Countries*, IBFD, 1993.

Morris C. and G. Stark., *The Reform of Personal Taxation*, IFS Commentary, May 1986.

Pigott J. and J. Whalley, *The Tax Unit and Household Production*, NBER Working paper No. 4820, August 1994.

Ramsey F., “A Contribution to the Theory of Taxation”, *Economic Journal*, Vol. 37, 1927.

SDP/Liberal Alliance, *Alliance Policy on Benefits and Taxation*, 1987.

Spahn P., H. Kaiser and T. Kassella, “The Tax Dilemma of Married Women in Germany”, *Fiscal Studies*, Vol. 13, No. 2, May 1992.

Spencer N., “Taxation of Husband and Wife: Lessons from Europe”, *Fiscal Studies*, Vol. 7, No. 3, August 1986.

Stark G., “Partially Transferable Allowances”, *Fiscal Studies*, Vol. 9, No. 1, 1988.

The Reform of Personal Taxation, HMSO, Cmnd. 9756, 1986.

The Taxation of Husband and Wife, HMSO, Cmnd. 8093, 1980.