

# 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  $75 \times 1.075$ 。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

是财政中性，即渴望实现一种尽可能避免对各类行为的税收歧视，以及各种选择不受税收影响的税制结构；其次是渴望通过取消某些行为的税收补贴来增加收入；其三是关注储蓄总水平。

没有一种可行的税制既能增加收入，又能够在各方面达到财政中性。税收不可避免地扭曲经济行为，所以，人们能够做得最好的，就是消除对中性不必要的偏离，并选择那些在整个经济影响中破坏性最小的税种。在考虑储蓄的税收待遇时，有两种激励特别重要：一种是对储蓄而不是消费的激励；另一种是储蓄形式的选择。下面分别考虑这两种激励。

与储蓄决策相关的财政中性有两种解释方式，即寻求消费和储蓄之间的中性，或者寻求当前消费和未来消费之间的中性。消费和储蓄之间的中性通过一种对所有实际收入课征的综合所得税就可达到。不管收入来源如何，不管它是来自储蓄还是工作，而且不论它是用于消费或储蓄，必须以同一方式按同等税率征税。值得注意的是，如果是综合所得税（我们前面所讨论的 TTE），储蓄就被简单地视为同消费密切联系的一种商品。但是一般来说，人们并非为了储蓄而储蓄，储蓄本身并不是商品，而是未来消费的一种方式。因此，有理由认为，中性概念不存在于消费和储蓄之间，而是存在于当前消费和未来消费之间。

通过 EET 或 TEE 税制来影响当前和未来消费间的决策，就可以实现财政中性。这些制度提供了以下替代选择：是当前消费或者通过储蓄以及提款时才纳税的方式递延税款（EET），还是现在纳税但储蓄回报或者提款不纳税（TEE）。这样一来，当前消费和未来消费就按相同税基征税。如上所述，对应于支出税的 EET 或 TEE 制度，保持了税前和税后回报的公平，这表明，在当前消费还是未来消费的决策上不

存在扭曲。

与上述方法形成鲜明对比的是，综合所得税或 TTE、ETT 方法降低了储蓄的税后回报率，打击了递延消费。在一个存在通货膨胀，并对名义投资所得征税的社会里，递延消费实际上是被征收了罚款。如果人们向往的是当前和未来消费之间的财政中性，那么，最优的税制应该是支出税制。

财政中性的第二个概念，涉及的是各种储蓄被征税的方式。在这里，中性要求各种形式的储蓄按相同方式征税。否则，税收待遇优惠的储蓄形式将吸引较多的储蓄，而不论其经济效率如何。

一般说来，经合组织（OECD）各国对不同储蓄的征税方式有着很大的差异。尽管很难对此进行概括，但有两种形式的储蓄，即房主自有住房和私人养老金，仍然显得突出，因为在许多国家它们被给予了相对优惠的税收待遇。在 80 年代 ~90 年代，各国政府声明，要将各种储蓄形式间的财政中性作为一个重要目标，但是迈向该目标的进程是令人失望的（OECD, 1994）。其中有两个主要原因。首先，尽管作出的许多声明赞成综合所得税类的待遇，但任何国家都没有付出认真的努力，像对待资本利得一样调整通货膨胀下的投资所得。第二，政府缺乏勇气消除与房主自有房屋和私人养老金相联的许多特权。例如，英国购房利息支付的税收抵免值减少了，但是没有转移到对购房储蓄回报的征税之上，该回报属资本利得和房主居住期的应计收入。因此，英国的购房税收仍然比 TEE 制稍微优惠，而养老金的税收比 EET 制更加优惠。未能采取行动消除特权的原因部分在于，人们普遍认为，对某几种储蓄提供特别的激励措施是非常必要的。下面讨论这个问题。

支持对某种储蓄（如养老金或住房，有时也包括小企业

或新企业的投资)给予税收优惠待遇,有两个常见的理由:一个理由是某种储蓄比其他储蓄更为重要;其次,它应该比一般储蓄更多地从税收激励中受益。

家庭因为各种原因而储蓄。人们储蓄是为了在有生之年再分配收入,将其用于年老、生病或失业之时,或者用于当幼儿出生降低了家庭收入并增加了支出之时。他们储蓄是为了积累资产,从中获得收益(房主自有住房的住房劳务),或者用来设立或开发一家企业。他们储蓄还是一种防患于未然的谨慎。储蓄还可能是为了把钱留给下一代。

很难立刻明白为什么某种储蓄必须从这份清单中挑选出来,虽然它们都有值得选出的动机。在某个时候或某个地方,各种储蓄都曾经以一种不协调的方式被挑选出来,赋予了财政特权。其中可能有几种理由。

首先,个人也许不能准确地预见既定时期内的可能需求,在该领域的预见或信息失灵比在其他领域更为严重。该理由常用在退休上,因为当人们为退休而开始有意义的储蓄时,年老还看似非常遥远。这是一种典型的家长式理由,认定政府比老百姓更了解什么东西对他们更好。而且,政府使用税收来矫正个人偏好,这种无效率的尝试必然会扭曲个人选择。

挑选储蓄的第二个理由是,储蓄在减少其他形式的国家支出方面特别重要。如果个人没有为其老年储蓄,国家将不得不在那段时期给他们提供收入。当然在大多数国家,至少有一部分支撑老年人的社会保障系统支付了同收入相联的津贴。如果政府能够鼓励更多的人为退休进行储蓄,而且鼓励那些已经储蓄的人更多地储蓄,政府付给退休人员的津贴支出将会降低。该理由的重要性显然因国家而不同,它能够用于包括健康保护、教育和抚养儿童,以及退休的储蓄之

上。简而言之，上述理由涉及的是一个分配问题。如果某种储蓄对一些特殊集团尤其重要或者方便，它在某种情形下便可获得特别待遇。

最后，对某种储蓄形式给予税收激励，还与整个储蓄水平相关。大多数 OECD 国家的储蓄率太低，美国、英国、澳大利亚是明显的例子，但日本和德国不存在这个问题。表 1—2 列示了各国储蓄率的多样性。在应用经济学中最长久的争论是，对某种储蓄形式给予新的税收激励，将会把整个储蓄水平提高到什么程度。这从加拿大的注册退休储蓄计划 (RRSP) 的经验中可清楚地看出。再比如，美国的个人储蓄账户 (IRA)、英国的 401 (K) 计划、个人养老金、TESSA 及 PEPS (Carroll and Summers, 1987; Venti and Wise, 1986; 国民审计办公室 1991) 和整个人口的私人养老金储蓄，如果仅以流入政府的税收和涉及的人数来衡量，新的或现有的对某几种储蓄的税收优惠制度，应当说是获得了广泛的成功。

表 1—2 可支配的家庭收入中家庭储蓄的百分比

国 家	年 份	1988	1993
	美 国		4.5
英 国		5.7	11.5
澳大利亚		6.5	4.2
日 本		14.3	14.6
德 国		12.8	12.1

资料来源：OECD Economic Outlook

但是，这种成功的衡量标准在评估上述计划对整个储蓄水平的影响时，往往少有帮助。当然，对某种储蓄的税收激

励会吸引资金，但必须弄清税收激励对其他储蓄形式的资金有什么影响，以及新计划对政府税收收入的影响。因为我们所关注的是所有储蓄的衡量方式，是国家储蓄。后者包括公共部门储蓄，而不仅仅只包括私人部门储蓄。

在有些情况下，一种新的储蓄激励看似成功，但实际上减少了私人 and 公共部门的储蓄，从而减少了整个国家储蓄 (Munnell, 1982)。如果未来某一天，一个人有着相对固定的消费需求，但税收给予储蓄苛刻的待遇，引进税收激励在没有降低整个未来消费水平的同时减少了当前储蓄，这样就降低了私人部门的储蓄水平。同时，由于税收激励会减少税收收入，公共部门的储蓄也会下降。

有许多使用微观经济数据的实证研究，试图提供税收激励的可能效应的结论性证据。然而，这是个尤为困难的研究领域，因为它对数据的要求非常严格：完整的答案需要有长期的、关于个人大量样本的全部资产、收入、偏好和预期的详细信息。如果达到了意见一致的程度，税收激励可能在某些情形下增加个人储蓄，并且在考虑了税收减收因素之后，国民储蓄可能会有小量增长 (Bovenberg, 1989; Feenberg and Skinner, 1989; Feldstein, 1992; Poterba and Wise, 1993; Venti and Wise, 1987 等，提出了代表性的观点)。但是，另一些人甚至对国民储蓄是否会发生小量增长表示怀疑。对这些结果的争议仍在继续，而且由于税制的实质和储蓄决定因素等的作用，国与国之间的差别非常大。引进对某种储蓄有利的税制 (该储蓄先前被课以重税)，对个人来说可能是重要的，比如说养老金，其成功的可能性极大。当然，用税制差别来解释储蓄的跨国差异，仅仅只是迈出了一小步。

在大多数场合，人们简单地假定储蓄越多越好，认为对

储蓄的税收激励是实现国民储蓄水平变化的有效、合适的方式。即使我们接受那些支持高储蓄的理由，笨拙地调整税制并非就是增加国民储蓄的一个好方法。但是，这并不意味着一个递延消费的税后回报率对增加国民储蓄就没有意义。如果不是为了压制储蓄，那么，我们必然期待着将一种税收待遇扩大到一般储蓄上，即对储蓄回报不征税。从一个对一些储蓄回报或所有储蓄回报征税的税制开始，转轨到一个只对少数储蓄回报征税或对所有储蓄回报不征税的税制，可能会增加国民储蓄。但是，在许多发达国家，储蓄的课税制度差别相当大，某些储蓄的税后回报率高于税前回报率，另一些则远远低于税前回报率。结果，在该领域内进行有把握的预测，就变得非常困难。

### 1.3 养老金的税收

本节将详细考察养老金的税收。随着人口老化和收入增长，政府越来越不愿意提供靠税收筹资的巨额养老金。在一些传统上依赖国家养老金的国家里，养老金主要由政府供给转向更多地由私人养老金供给，这种变革发展很快，且在继续进行着。在没有政府供给传统的国家，私人供给也在快速发展。由于这一趋势，养老金形式的储蓄将继续成为最重要的储蓄形式之一。养老金储蓄本身是复杂的，经常受制于相当复杂的税收制度，而且由于它的规模，常常被认为是更多收入的一种可能来源。由于这些原因，需要更加细致地考察这一领域。本节从描述一组国家目前的养老金税制开始，然后讨论通过改变税收待遇来增加收入的可行范围（表 1—3 只是一种简化）。

表 1—3

## 私人养老金的税收

国 家	养 老 金 制 度
澳大利亚	EET (接近于)
比利时	EET
加拿大	EET
丹麦	EET (接近于)
芬兰	EET
法国	EET
德国	EET
希腊	EET
爱尔兰	EET
意大利	EET
日本	EET
卢森堡	EET
荷兰	EET
新西兰	EET
挪威	EET
葡萄牙	EET
西班牙	EET
瑞士	EET
瑞典	EET
英国	EET
美国	EET

资料来源：FORMAN (1997)。

表 1—3 中几乎所有的国家对于能够支付的缴款和（或）津贴水平都强加了一个上限，尽管这些上限仅仅影响少部分工人。许多国家出于税收目的，对养老金的一次性支付比分期支付要优惠得多。如日本、澳大利亚、爱尔兰和其他英联邦国家便属于此类。其他国家如加拿大和法国却极其不同，享受税收优惠的养老金不允许一次性支付，其他应该一次性

支付的养老金和分期支付一样纳税。从表 1—3 中可清楚地看到，大多数国家运行的制度类似于上述的 EET 制，它本身非常接近于支出税，也可以视为一种递延支付的制度。这些表面上非常慷慨的制度，其运作具有长期的典型性。

值得注意的是，澳大利亚和新西兰在过去十年内改革了它们的养老金税收，都转向了不那么慷慨的制度。改革至少有部分目的是为了增加收入，同时也是为了提高整个机制的效率和公平程度。新西兰采取的行动最为大胆，要求对所有的储蓄缴款和对所有的资金所得都征税（没有通货膨胀抵免）。正如过去在新西兰引起的争论那样，这将养老金储蓄同普通计息账户的储蓄放到了同等待遇上。

澳大利亚的改革朝着类似的方向前进，但形成了更为复杂的制度。雇主的缴款继续予以扣除。当雇主的支付低于给定水平时，雇员的缴款在一定限额内的部分予以扣除，并且所有的减让逐步撤到大致平均的收入水平之上。这些限制阻碍了雇主增加规定水平之外的缴款，在该水平上，雇员失去了扣除的权利，并且产生了许多其他的扭曲。可以扣除的缴款要缴纳 15% 的预提税；资金的投资所得征税 15%，如同资本利得，但资本利得只是在调整通货膨胀后才予征税，从这一角度来说，资本利得比资金所得更有吸引力。一次性津贴没有起征点，一律按 15% 征税，养老金津贴的个人边际税率低于 15%。

与上述框架有所区别的另外两类制度——法国和德国的制度值得特别注意。在法国，职业养老金通过随走随付制即补偿制进行支付。雇主向一个集体养老金计划支付，从而为它们所代表的雇员获得了许多点数。计划中的工人退休时，将各自的点数记录贷入他或她的账户，这样就决定个人收受的养老金数额。单个养老金点数的价值每年会予以审核并随

收入变化。养老金点数的成本由资金的年流出量决定。这样一来，没有为未来义务筹措资金，因此，也没有重大的养老金资产或义务。雇主在此基础上进行的缴款可以从雇主应缴纳的公司税中扣除，雇员缴款可从其应税所得中扣除。养老金按一般所得纳税，虽然享有一些特别的减让。

在德国，普通的私人养老金筹资方法是通过使用记账准备金会计，其中没有特定的资金；预期养老金义务每年根据企业的损益表和资产负债表来征收。如果计算的征收额与税务局同意的标准相一致，就可以在核定公司税纳税义务时予以扣除。在母公司清算时，计划成员和其他债权人列属同类。因此，立法要求投资的津贴和支付的养老金必须有保险。这类保险的年金反过来也可以进行税收扣除。养老金被当作其他所得征税，适用于低所得的低税率。如果一个德国雇主确实设立了一项独立的资金，雇主将就代表自身利益的缴款纳税。这类资金相应很少。

尽管法国和德国的制度设置不同于其他许多国家，只适合于一些国家中的主导群体。这些国家从养老金中获取的税收收入，主要来源于养老金支付时的税收。比如，美国对既定津贴计划的雇员缴款，就拒绝给予抵免，结果雇员缴款非常少。

私人养老金税收待遇的国际相似性程度之高，令人震惊，EET 制占据了显著的主导地位。但是，该制度初看起来有悖于 80 年代和 90 年代以“宽税基，低税率”为特征的税制改革。这样，对放弃 EET 制所能增加的收入范围产生争论，就不足为奇了。就 EET 制的税收待遇而言，在以下三个领域进行改革，可以尝试增加收入。这三个领域是：缴款的税收、养老金的税收和付出津贴的税收。对这些私人养老金改革措施是，不给予减免，或者给予有限的减免；这类减

免既可存在也可取消，或者限定只征收低税，或者受制于一个最高税额。但是，如果不同时考虑雇主缴款的税收待遇，私人养老金的变革就显得毫无意义。由此看来，对所有形式的养老金缴款给予相同的税收待遇，是不可避免的。否则，雇员和养老基金等就会以最有效率的方式来安排他们的事务，在这种情形下，失败者将是那些被误导或者不会利用最少纳税途径的人。如上所述，在美国，对雇员缴款通常不给予免税待遇，因而雇员缴款非常少，所增加的税收收入也不多。

如果雇员的缴款应该纳税，那么雇主的缴款也应如此。雇员缴款的纳税几乎没有实际操作问题，应纳税额应当按包括缴款在内的所得额，而不是将缴款排除在外的所得额进行简单计算。但雇主缴款的情形却产生了困难。原则上说，代表雇员缴纳的雇主缴款，应该被视作给予雇员的一项津贴，从而应视作雇员的所得纳税。这种情况在雇主缴款被明确规定并与雇员个人相联时，是不存在问题的。但是，当雇主向与工薪总额相关的基金进行总缴款时，就会在一些普通程序上产生问题。

这样一来，将雇主缴款配置给雇员的任务具有了挑战性。一种可能的方法是要求雇主将总缴款分配给雇员个人，但施行起来比较困难。另一种方法是，对指定津贴计划成员的雇员，就其获得的养老金权利的价值征税，而不是对缴款额征税。向指定津贴计划的缴款继续享有税收扣除，但以实物津贴形式来增加养老金权利则应该纳税。这种方法要求对权利的价值是什么这一问题给予回答，而估价这些权利至少同配置总缴款一样困难。当最终养老金是受雇年限和最终工资的函数时，估价尤其困难。值得注意的是，养老金计划中的权利常常限定得很窄，支付养老金远比享受权利频繁。如