

中国经济丛书

中国税收政策 理论与实践

陈穗红 著

中国财政经济出版社

序 言

在现代经济中，税收不仅仅是国家取得财政收入的重要手段，而且是国家调控经济的重要工具。税收政策作为国家经济政策的重要组成部分，对社会和经济的发展起着十分重要的作用。税收政策的选择和实施是否成功，不仅影响到经济的发展，甚至关系到政权的更迭。

在不同的经济体制条件和不同经济发展阶段中，税收政策的目标选择、内容、作用形式、作用范围和程度都有着很大的差异。建国初期，国家曾成功地运用税收政策，促进了生产资料的社会主义改造，推动了公有制经济的发展壮大。但计划经济条件下，税收政策对市场的作用受到了很大的制约。改革开放以来，我国的税收政策作用的范围和能力明显加强，在经济体制转轨、对外开放、经济发展等方面起了十分重要的推动作用。特别是在建设社会主义市场经济体制过程中，税收作为国家间接调控经济的重要手段，越来越成为国家制导资源配置的重要工具。因此，税收政策只有不断发展、调整，才能适应社会和经济的发展要求。才能解决发展中出现的一系列问题。如当前碰到的控制通货膨胀和投资

规模膨胀后，出现需求不足和通货紧缩的问题；解决了能源、交通等国民经济发展的瓶颈问题后，出现了产业结构调整的产业升级缓慢的问题；经济连年高速增长以后，出现了经济速度下降的问题；人民生活水平提高的同时，出现了收入差距拉大的问题；加入WTO后，税收将面临着经济全球化全面挑战的问题等等。解决这些问题的过程，就是我国税收改革的过程，也是我国税收政策调整的过程。在这样一个重要的转变时期，我们研究税收政策，必须根据邓小平同志确定的三步走战略目标，以2050年中等发达水平为标准，研究税收政策的理论问题。特别是根据“两个大局”战略的要求，在实施西部大开发的背景下，税收如何看待区域间、个人之间差距的问题。存在差距是为了更好的发展，最终达到消除差距的目的。我们在选择税收政策上，就必须从正面对差距问题进行正确的引导。

税收政策的研究属于应用经济学的范畴。要搞好税收政策的研究，就必须以马克思主义的基本原理为指导思想，充分吸收西方经济理论的精华，结合我国改革开放的实践，以适应经济全球化的客观要求。只有这样，研究成果才有现实意义。马克思主义关于经济基础与上层建筑关系的理论，社会再生产理论和经济与分配关系的理论，明确了税收的定位、税收的性质等一系列问题。根据这些原理，我们在研究税收政策的过程中，必须坚持经济与税收的辩证统一关系，坚决反对税收中性论，强调税收对国民经济调节的主体地位和制导作用；

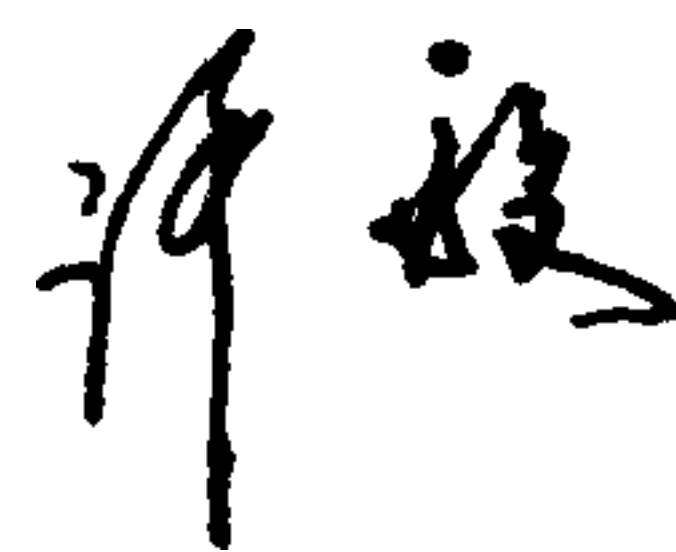
必须坚持理论与实践相结合的基本研究方法，全面总结我国建国50年来，特别是改革开放以来我国广大税收工作者在实践中取得的经验，充分吸收西方经济理论的成果；必须坚持理论分析与实证分析相结合的原则，在坚持以马克思主义理论分析税收问题的同时，借鉴西方的实证分析方法，充分应用数学等工具，探索税收内在的运行机制。

陈穗红同志的《中国税收政策理论与实践》一书中，较好地体现这些基本的原则，体现了如下几方面特色：一是对税收政策本身的作用机理进行了理论的分析，客观地分析了影响税收政策作用效果的相关因素；二是从税收政策目标与税收原则的关系入手，提出了关于税收政策目标的理论，建立了层次分明的税收政策目标体系；三是通过税收政策目标的国际比较和我国历史回顾，明确了税收政策目标和社会经济发展的关系，并针对当前国内外形势的发展，提出了我国税收政策目标调整的一些基本原理；四是对我国目前一些重大的税收政策问题进行了深入的分析，在宏观税负政策上与宏观调控政策协调、政府收入结构调整、个人收入分配体系、鼓励投资与技术进步的税收政策体系、加入WTO后税收政策取向等方面，提出了可操作性较强的建议。

全书结构严谨，资料翔实，行文流畅，可读性强，是陈穗红同志对税收政策理论与实践的成功探索，也是她在该领域研究与教学成果的初步总结。

税收政策涉及到千家万户的利益分配，是每一届政

府施政方针的重要组成部分。有一个比较好的税收政策体系，不仅是国家履行职能的需要，更是江泽民同志“三个代表”思想的重要体现。因此，我们要大力提倡税收理论研究，切实把税收理论与实践结合起来，真正使税收工作为2050年的发展目标服务，为实现邓小平同志提出的三步走战略目标作出我们应有的贡献。

A handwritten signature in black ink, consisting of two characters: '江' (left) and '泽民' (right), written in a cursive style.

2002年3月

税收，这根古老的魔杖，多少年来吸食着百姓乳汁，滋润着人类文明。它的法力曾诱惑过无数君王，留下多少兴衰故事。千百年岁月流逝，它的魔力犹存，变幻更加。在税金可用电子货币交付的时代，它依然是无数学者、政治家为之倾心研究的对象。人类创造了税收，却在为如何操纵它而殚思竭虑。

— — 作者

责任编辑 / 张立宪

《中国经济丛书》

编辑委员会

主 编 杨天赐

副主编 袁中良 张立宪

委 员 丁朝泉 王文军

刘 静 陈迈利

肖健龙 张立宪

张燕茹 杨天赐

杨东星 周桂元

林治滨 陶家凤

袁中良 梁 涛

黄 媛

封面设计 / 颜 黎

中 国 经 济 丛 书

中国经济是一个运行变化中的十分复杂的复合体。推动它健康发展或制约影响它正常运行的因素错综复杂。国内外都在广泛地关注它、研究它，与它的变化密切相关。

《中国经济丛书》力求多角度、全方位地深入反映、剖析中国经济领域的重点、热点和难点问题，具有科学性和权威性。其中既有理论问题，也有实际问题；既有宏观问题，也有微观问题；既有以往的历史过程，也有长远的发展战略。

我们计划将这套丛书延续不断地出版，使之逐渐成为研究中国经济问题的一个重要论坛和资料库。

真诚欢迎大家来关心它、培植它，为它撰稿，并不吝赐教。



目 录

第一篇 税收政策的作用

第一章 税收对经济的影响	(1)
一、税收对资源配置的影响	(2)
二、税收对收入分配的影响	(8)
三、税收对经济增长和稳定的影响	(14)
第二章 影响税收政策作用的相关因素	(23)
一、税收政策的功能与作用	(23)
二、税收政策与经济体制	(24)
三、税收政策与财政	(28)
四、税收政策与经济政策和社会发展政策	(30)
五、税收政策与税制	(31)

第二篇 税收政策目标

第三章 税收政策目标	(35)
一、税收政策目标与税收原则	(35)
二、税收政策最终目标和中间目标	(38)
三、税收政策目标的相互矛盾	(40)
四、税收中性与税收政策目标	(42)

第四章	税收政策目标的国际比较.....	(50)
一、	20世纪80年代中期以来发达国家的税制改革与税收政策目标的变化.....	(50)
二、	发展中国家的税收政策目标.....	(59)
第五章	中国税收政策目标变迁分析() ——改革开放以前的税收政策目标	(63)
一、	新中国建立初期的税收政策目标.....	(63)
二、	第一个五年计划时期的税收政策目标.....	(66)
三、	大跃进时期的税收政策目标.....	(70)
四、	国民经济调整时期的税收政策目标.....	(71)
五、	“文革”时期的税收政策目标.....	(73)
六、	改革开放以前我国税收政策目标的特点.....	(74)
第六章	中国税收政策目标变迁分析() ——改革开放以来的税收政策目标	(78)
一、	党的十一届三中全会以后至1994年税制改革前的税收政策目标.....	(78)
二、	1994年税制改革后的税收政策目标的变化.....	(85)
第七章	我国税收政策目标的转换.....	(89)
一、	我国税收政策目标转换的客观要求.....	(89)
二、	税收政策目标转换的主要内容.....	(100)

第三篇 中国重要税收政策问题分析

第八章	宏观税负水平合理化.....	(103)
一、	我国政府收入构成与宏观税负合理水平的界定范围.....	(104)
二、	我国宏观税负的变动及原因.....	(108)

三、我国宏观税负水平分析.....	(115)
四、我国宏观税负合理水平选择与实现途径.....	(125)
第九章 公平收入分配.....	(131)
一、经济体制转轨时期个人收入差距的扩大和税收可调节领域.....	(131)
二、我国个人收入分配领域税收政策分析.....	(137)
三、健全个人收入分配领域的税收调节体系.....	(140)
四、个人所得税政策和制度的健全与完善.....	(144)
五、开征社会保障税及有关政策.....	(157)
第十章 鼓励投资与技术进步的税收政策.....	(167)
一、投资与技术进步对经济增长和发展的意义.....	(167)
二、我国投资领域税收政策的转换.....	(176)
三、鼓励企业投资与技术进步税收政策的国内外比较.....	(181)
四、我国鼓励企业投资与技术进步税收政策的改进和完善.....	(188)
第十一章 开放经济的税收政策.....	(201)
一、我国吸引和利用外资税收政策分析.....	(201)
二、吸引外资税收政策的调整与完善.....	(207)
三、促进外贸出口的税收政策.....	(215)
主要参考书目.....	(221)
后 记.....	(222)

第一篇 税收政策的作用

第一章 税收对经济的影响

在现代经济活动中，税收不仅仅是政府籍以获取收入的手段，而且已成为最重要的经济政策工具之一。税收政策就是政府通过各种税收手段，达到筹集财政收入和促进经济与社会发展目标的策略。

税收政策之所以能够具有调节经济的功用，源于税收与经济间的客观联系。这种客观联系的存在使得征税的结果不仅为政府取得了收入，而且对经济生活各方面产生了一系列的影响，它是税收政策的内在依据。任何政府的税收政策作用都是建立在税收与经济的客观联系基础之上的。深入地研究和认识这些客观联系和影响，是政府正确制定税收政策的必要条件。这些客观联系和影响随着经济的社会化和市场化程度的提高而日趋复杂化，政府税收政策也因此呈现出更加多面化的效应。

税收与经济之间的客观联系是双方面的，首先是税收来源于经济，税收的规模、税源构成、税收形态和方式均取决于经济；而另一方面，税收对经济运行也产生十分重要的影响，后者对于税收政策的研究和选择无疑具有更为重要的意义。在这方面，西

方早在重商主义时期就已经对税收负担及其引起的经济影响有所阐述，到了古典主义时期，亚当·斯密在创建其税收理论体系的过程中对利润税、地租税、劳动工资税、人头税、消费税等各种税收的税负转嫁与归宿，及对经济的影响等问题作了比较具体的研究。亚当·斯密以后新古典主义时期的经济学家提出税收超额负担理论，进一步研究了税收对市场效率的影响。在当代，特别是近几十年，西方经济学家对这方面的研究有了更加广泛和深入的进展，几乎各种流派的经济理论，都关注到政府税收对经济的影响和作用，并在研究中更多地运用了数学化的方法和语言。我国在计划经济时期，政府主要采取直接的、行政性的办法来管理国民经济，税收只是政府集中收入的手段之一，对经济的现实影响较小，传统的计划经济税收理论对这一问题的研究是非常薄弱的。改革开放以后，随着社会主义市场经济体制的建立，税收对经济的影响受到越来越多的重视，西方现代税收理论和分析方法的引进，对于认识市场经济条件下税收对经济影响具有重要借鉴意义。本章将借鉴西方税收理论的分析方法，以完全竞争市场为背景，分析税收总体和不同种类税收对社会经济的资源配置、收入分配和经济增长各方面的基本影响。

一、税收对资源配置的影响

在市场经济中，市场机制是资源配置的基础力量。除此之外，政府也参与资源配置，税收是政府进行资源配置的重要手段之一。税收对资源配置的影响体现在两个方面：一个是使资源在微观经济单位和个人（私人部门和公共部门）之间重新配置，形成两者之间的不同配置比例。由于微观经济单位和国家的资源用

途不同，从而改变了资源的原有配置结构。另一个是在分配过程中，影响人们的经济利益和经济行为，从而改变市场的配置结果。税收对资源配置产生的这两个方面影响是彼此有联系的，也可以是相对独立的。即使是在私人部门和公共部门资源配置比例一定（税收总量不变）的情况下，也可能会由于具体税收的征收内容与方法不同，而对市场产生不同的作用，导致市场资源配置结果的不同。因此税收政策既要重视总量的问题，又要重视结构的问题。

税收是作为国家政权机构取得收入的手段而产生的，其最基本的作用就是使资源在微观经济单位和国家（私人部门和公共部门）之间重新配置。尽管税收不是国家取得收入的惟一手段，从欧洲一些国家的财政发展史看，赋税曾经是充当君主借款的一种担保而产生的，但公债通常要以现金缴纳的赋税来偿还。因此，公债不过是延期的赋税，在现代经济中税收是国家取得收入的主要手段。从经济的角度看，税收的产生表明国家作为社会经济中的一个独立部分而存在，为了维持其存在并实现其职能必须运用税收手段，汲取一部分社会经济资源。由于在资源一定的情况下，微观经济单位和国家在资源总量中所得的份额是彼此消长的，两者的用途也是有差异的，不同的配置比例会导致不同的国民经济产出水平和社会发展水平。因此税收所形成的国家占有资源比重是否合理，成为影响经济和社会发展的一个重要因素。比例合理时，经济繁荣，社会稳定。比例失调时则经济受损，社会动荡。在古代，凡无道君王横征暴敛之时，必然造成民生凋蔽，乱起四方，是税收配置比例不当所致恶果的典型表现；在现代，各国政府通过调节宏观税负水平来刺激或紧缩经济，也是利用了税收对资源配置比例的重要影响。

税收是除价格之外改变人们经济活动相对利益的重要力量。

在市场经济条件下，人们根据市场的供求关系及价格信号决定自己的购买或生产。当税收使商品和生产要素的相对价格发生变化时，就会影响人们的经济行为，改变纯粹市场机制自发配置的结果，导致资源在不同社会成员和不同用途之间的重新配置。这种影响较之前一种影响更为复杂，在不同的市场条件、征税对象和交易对象情况下，影响的过程和结果都是不同的。

以下的简单分析将说明在完全竞争市场情况下，几种主要税收如何影响资源配置的基本原理。

1. 在向商品的生产者征收产品税时，对均衡产量的影响。

以图1-1中的横轴为产量，纵轴为价格。假设某商品的需求与供给都是有弹性的，在政府征税以前其均衡点为E，此时的均衡产量为 Q_0 ，均衡价格为 P_0 。政府对该商品的生产厂商征收产品税后，增加了厂商的生产成本，供给曲线从S上移到 S_t ，新的均衡点为 E_t ，均衡产量从 Q_0 减少到 Q_t ，产品的价格由 P_0 上升到 P_t 。而产品税的一部分由于产品价格的上升而转嫁给了消费者，实际上产品税是由生产者和消费者共同负担的。均衡产量减少幅度的大小和税收负担转嫁部分的大小，取决于该商品的供给弹性与需求弹性。如果对不同的商品课以不同水平的产品税时，会影响商品生产者的相对收益水平，生产者会趋于增加无税或轻税产品的生产量，减少征税或重税产品的生产量，引起社会资源的配置向无税或轻税产品商品倾斜。即使对不同的商品课以相同水平的产品税，由于各种商品的供给弹性和需求弹性差异，导致均衡产量的变化不同，仍然也会引起原有资源配置的变动。图1-2中的商品需求弹性大于图1-1中的商品需求弹性，试比较两者，可见在征收相同税收的情况下，所导致的均衡产量和价格的变动结果是不同的。

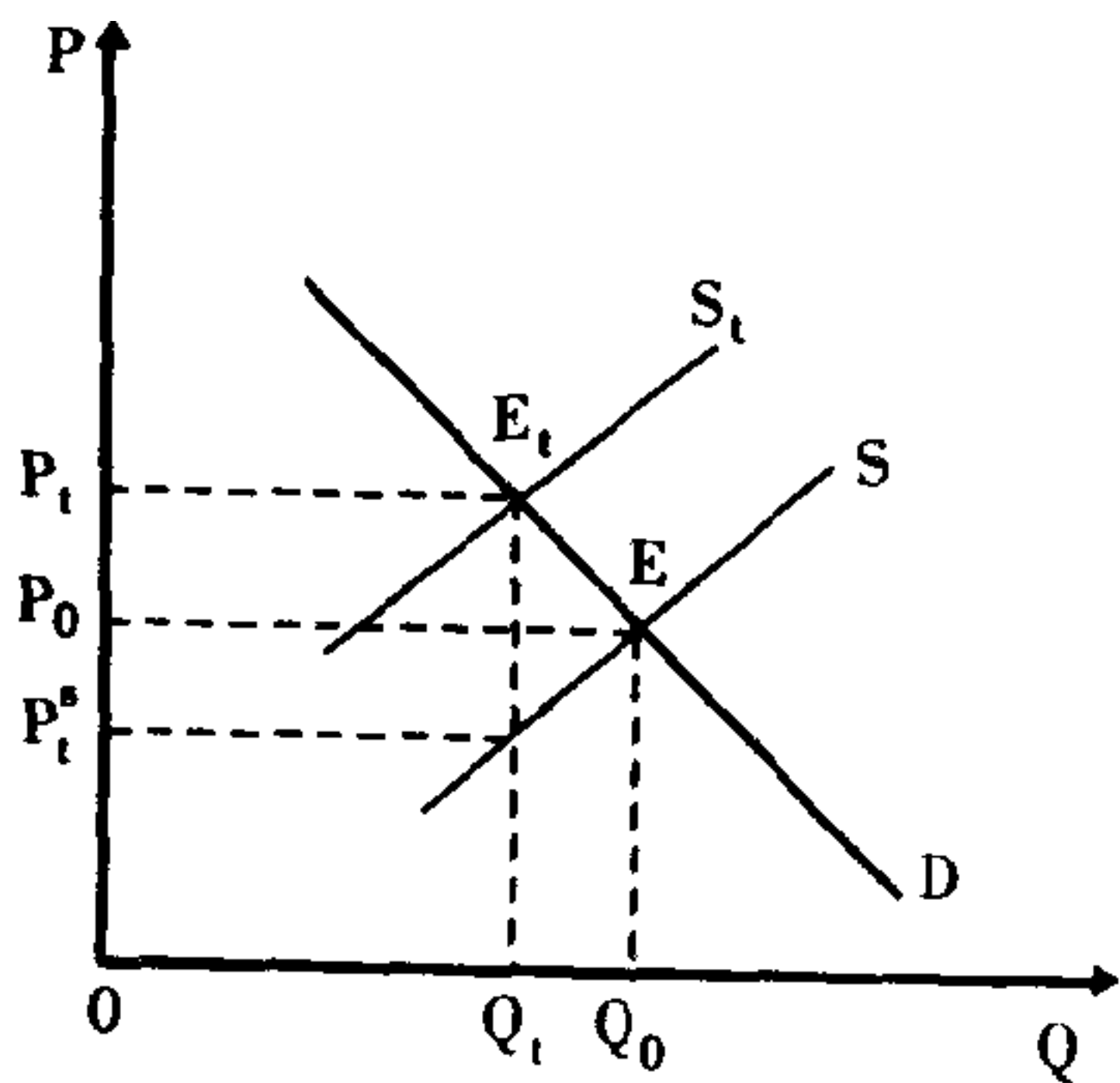


图 1 - 1

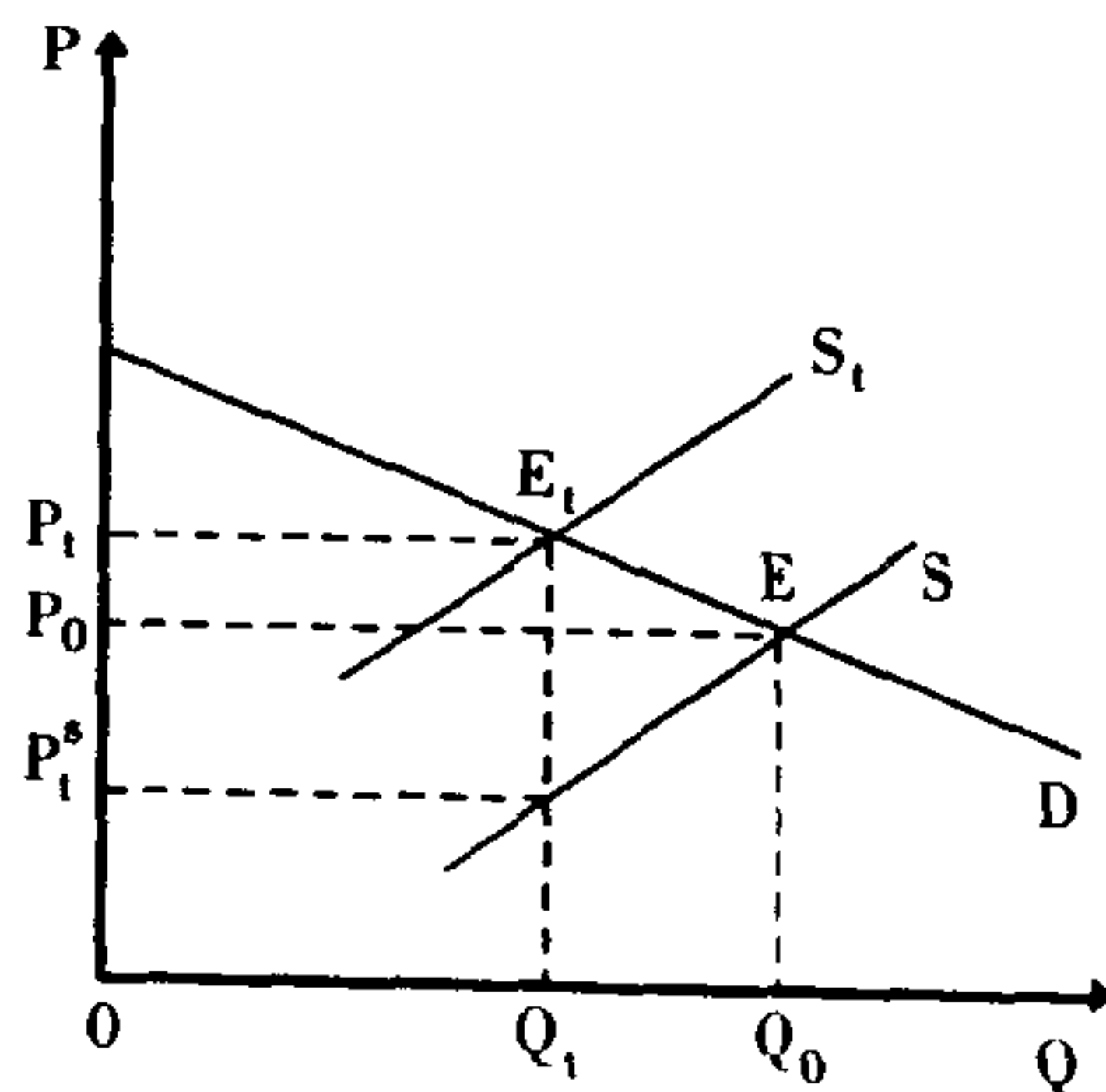


图 1 - 2

2. 在向消费者征收消费税时，对均衡产量的影响。

政府对消费者征收消费税后，增加了消费者的购买费用，在消费者名义收入不变时，消费者的需求会相应地减少。在图1-3中，需求曲线从 D_0 下移到 D_t ，新的均衡点为 E_t ，均衡产量从 Q_0 减少到 Q_t 。消费者实际支付费用（包括商品的市场价格和消费税）为 P_t 。与税前的均衡价格相比，消费者的消费者剩余减少了 $POPE_tE$ ，生产者也减少了相当于 $POPtE_tE$ 的生产者剩余。在竞争性市场中，以消费者为课征对象的消费税实际上也是由消费者与生产者共同承担的。同样，均衡产量的变动幅度与税收负担转移部分的大小也取决于商品的供给弹性和需求弹性。

3. 征收工资所得税对就业和名义工资的影响。

在劳动供给有弹性的情况下，政府对工资收入者征税，会对就业和名义工资产生影响。从图1-4看，劳动力市场初始的均衡点为 E 点，政府对工资收入者的工资收入征税后，实际上意味着劳动供给成本的提高，从而劳动供给线将由 S 上升为 S_t ，在