

第一章 税收导论

什么是税收,政府为什么征税,税收有哪些特点,税收是如何产生的,又是如何发展的,税收由谁来缴,纳税人依据什么缴税,缴多少税,税收规模如何确定,这些问题既是税收的基本问题,也是本章所要研究和分析的主要问题。

第一节 税收特征

一、税收

税收在历史上也被称为税、租税、赋税或捐税,它是国家为向社会提供公共品,凭借行政权力,按照法定标准,向居民和经济组织强制地、无偿地征收而取得的财政收入。税收这一定义可从以下几个方面进行理解。

(一) 税收是财政收入的一种形式

从字义上理解,“税收”一词包括“税”和“税的征收”两重含义。其中税是指特定的社会产品,即归政府支配的这一部分社会产品;而税的征收是指把这部分社会产品转为国家所有或支配的运动过程和方式。税和税的征收习惯上称为税收,并作为专有名词使用,特指国家财政收入形式。税收不但是财政收入形式,而且是财政收入的主要形式。在现代经济社会,国家财政收入除了税收以外,还有债、费、利等多种形式。其中,税收是财政收入的主要形式,也是各国财政的最主要收入来源。

(二) 行使征税权的主体是国家

税收又称国家税收,是国家为了履行其向社会提供公共品职能的需要而存在,是随着国家的产生而产生,并随着国家的消亡而消亡。因此,行使征税权的主体必然是国家,也就是税收法律由国家制定,征税活动由国家组织进行,税收收入由国家支配管理。由于政府是国家的具体形式和现实体现,因此,征税权具体由代表国家的政府行使。行使征税权的政府包括中央政府和地方各级政府。

(三) 国家凭借行政权征税

行使征税权的主体是国家,而国家一般具有双重身份,既是社会公共品的提供者,

又是公共财产的所有者。因而,国家就能同时行使两种权利,即行政管理权和财产所有权,国家可以同时凭借两种权利取得财政收入。财产权即财产所有权,在财产归属国家所有的前提下,国家对其拥有的财产可以凭借财产所有权取得财产收益。行政权也称为国家行政管理权,国家对其行政权力管辖范围以内的个人或经济组织,可以凭借行政权取得税收收入。国家征税是基于公共权力,在国家为整个社会提供公共品,满足社会公共需要的前提下,由国家作为公共权力的代表来行使征税。

(四) 征税目的是为社会提供公共品

国家是以履行社会公共职能为基础的行政权力机关,国家在履行其公共职能的过程中必须要有相应的人力和物力消耗,形成一定的支出。国家履行其公共职能的支出,一般具有受益的非排斥性和享用的非竞争性特点,也就是国家提供的公共品能使社会成员普遍受益,不存在一部分社会成员享用而排斥另一部分社会成员享用,因此,国家履行公共职能的公共支出一般不可能采取自愿出价的方式,而只能采取强制征税的方式,由居民和经济组织来负担。反过来也就是说,国家征税的目的是国家为了满足履行其提供公共品的财政需要。这具有两方面的含义:一方面说明国家征税的目的是满足国家提供公共品的财政需要;另一方面也反映了国家征税要受到提供公共品目的制约,国家税收必须用于满足提供公共品需要,非公共品需要的财政支出不宜用税收来提供,而应当采用其他方式来解决。

(五) 税收须借助于法律形式进行

法律是体现国家意志,强制调整人们行为的规范。法律作为体现国家意志的行为规范,用于调整社会生活和经济生活的各个方面,其中调整经济关系是法律规范的重要功能。法律调整与其他规范调整相比较,具有体现国家意志的强制性、公正性和普遍适用性的特点,这就决定了税收必须借助于法律的形式来进行。税收是国家为实现其提供公共品职能,而向居民和经济组织征收的财政收入,税收只有通过法律的形式,才能使社会成员在纳税上得到统一。由于征税引起企业、经济组织和个人一部分利益的减少,这就必然会使国家与纳税人之间发生利益冲突,国家只有运用法律的权威性,才能把税收秩序有效建立起来,也只有通过法律形式,才能保证及时、足额地取得税收,并使国家在税收上的意图得到贯彻执行。

二、税收特征

税收作为财政收入的一种形式,具有区别于其他财政收入形式的特点。税收特征可概括为强制性、无偿性、规范性。

(一) 税收的强制性

税收的强制性是指政府凭借行政权,以法律形式来确定政府作为征税人和社会成

员作为纳税人之间的权利和义务关系。这种权利和义务关系表现在：首先，政府作为征税人具有向社会成员征税的权利，并同时承担向社会成员有效提供公共品和公共服务的义务；而社会成员作为纳税人具有分享政府所提供的公共品和公共服务利益的权利，并同时承担向政府纳税的义务。其次，政府征税是凭借政府行政权强制执行的，而不是凭借财产权协议解决的。最后，税收征纳双方关系以法律形式来确定，对双方当事人都具有法律上的约束力。税收的强制性是税收范畴最为明显的形式特点，这是由税收作为补偿公共品或公共服务价值这一性质所决定的。政府向社会成员提供公共品和公共服务的非排斥性特征决定了分享公共品和公共服务的消费者不可能自愿出价，而只有采取强制征税的方式，使政府向社会提供公共品和公共服务的价值得以补偿。

（二）税收的无偿性

税收的无偿性是就政府与具体纳税人而言，权利和义务关系是不对等的。政府向纳税人征税，不是以具体提供公共品和公共服务为依据，而纳税人向政府纳税，也不是以具体分享公共品和公共服务利益为前提。因此，就政府和纳税人之间具体关系而言，纳税人从消费公共品和公共服务分享利益是无偿的，而政府向纳税人征税也是无偿的。税收的无偿性也是由税收作为补偿公共品和公共服务价值的这一性质所决定的。尽管政府税收同政府提供公共品和公共服务在价值上必须是对等的，否则公共品和公共服务就无法提供。但消费者对公共品并不表示偏好，提供公共品的政府对消费者的公共品受益也无法测度，因而不能采取直接的价格形式，只能采取间接的税收形式，从而决定了税收的无偿性特点。

（三）税收的规范性

税收的规范性是指政府通过法律形式，按事先确定的标准实施征税。首先，税收规范性表现在对什么征税、征多少税、由谁缴税必须是事先明确的，而不是任意确定的；其次，税收的标准必须是统一的；最后，税收征纳关系以法律为依据，是相对稳定的。税收的规范性特征既是税收补偿公共品价值的内在要求，同时也为政府提供公共品创造了条件。

第二节 税收要素

税收分析和研究会涉及很多问题，但需要解决的最基本问题是：对什么征税，征多少税，向谁征。这些基本的问题涉及税基、税率和纳税人三个税收基本要素。税收三要素不但回答税收的基本问题，也是税收理论分析、政策制定、制度设计的基本工具，是税收的基本范畴。

一、税基

税基是课税的客观基础,主要解决对什么征税的问题,是明确征税对象、确定计税依据、划分税收类型的主要依据,也是调整政府税收收入和纳税人税收负担的重要政策工具。税基可以从广义、中义和狭义不同角度分析。

(一) 广义税基

这是指抽象意义上的课税基础。从宏观角度进行考察,可以把整个税基归为以下几种类型:

(1) 国民收入型。这是以国民收入为课税基础的税收统称,如各种所得税就属于这种类型。

(2) 国民消费型。这是以居民消费支出为课税基础的税收统称,如各种商品税就属于这种类型。

(3) 国民财富型。这是以社会财富为课税基础的税收统称,如各种财产税就属于这种类型。

(二) 中义税基

这是指具体税种的课税基础,也可称为课税对象,是从微观角度进行考察,是确定税种的主要标志,也是税收分类的主要依据。由于具体税收种类很多,不可能一一列举,现仅就最具典型的典型税种的课税基础进行介绍。

(1) 以商品销售额为课税基础,主要有销售税、消费税、营业税、周转税等税种。

(2) 以商品增值额为课税基础,主要有增值税。

(3) 以企业利润为课税基础,主要有企业所得税。

(4) 以个人收入为课税基础,主要有个人所得税。

(5) 以工资额为课税基础,主要有工薪税或社会保险税。

(6) 以财产价值额为课税基础,主要有财产税和财产转移税。

(三) 狭义税基

这是指计算税额时的课税基础,也可以称为计税依据,是计算政府税收和纳税人税收负担的最重要因素。相对于中义税基而言,狭义税基的范围和规模都比较小。因为在现代税制中,由于计税时的各种扣除,使计税依据仅为课税对象中的应税部分。例如,商品税是以商品销售收入为课税对象,但很多国家实行选择性商品税,仅对部分商品的销售收入征税;又如,个人所得税是以个人收入为课税对象,但计税依据是应税所得,允许有多种项目的税前扣除,仅对部分个人所得征税;再如,企业所得税是以企业利润为课税对象,也允许有多种项目的税前扣除,从而使部分利润免于征税。计税依据必须按税法规定予以计算。我们平时习惯上讲的税基就是指狭义税基,扩大税基

是指扩大课税对象中的征税部分,而税基侵蚀则是指课税对象中的征税部分缩小。

二、税率

税率是税额与税基的比率,用公式表示: $\text{税率} = \text{税额} / \text{税基}$ 。税率主要是解决征多少税的问题。税率也是影响并决定政府税收和纳税人税负的最重要因素。作为税收基本要素的税率可以从税率形式和税率分析方法两方面同时考察。

(一) 税率形式

税率按形式特征可以分为累进税率、比例税率和定额税率三种。这是最基本的税率分类方法,在制定税法、计算税额等实际工作中被广泛使用。

1. 累进税率

如果在税率公式中,随着税基的扩大,税率也相应上升,我们把这种税率形式称为累进税率。累进税率在设计时一般把税基按从小到大的顺序分为若干等级,并相应地把税率按从低到高的顺序排列,根据税基和税率来确定、计算税额。累进税率又可进一步分为全额累进税率和超额累进税率(参见表 1-1)。

表 1-1 全额累进税率和超额累进税率

	收入级距(元)	税 率	应纳税额(元)	
			全额累进	超额累进
1	0~1 000	10%	100	100
2	1 000~2 000	20%	400	300
3	2 000~3 000	30%	900	600
4	3 000~4 000	40%	1 600	1 000
5	4 000~5 000	50%	2 500	1 500

注: 全额累进税按全部收入乘以收入的最高边际税率计算应纳税额;超额累进税按每一收入级距的收入乘以相应税率计算应纳税额。例如,个人收入为 5 000 元时,按超额累进税率计算的应纳税额=1 000×10%+1 000×20%+1 000×30%+1 000×40%+1 000×50%=1 500(元);按全额累进税率计算的应纳税额=5 000×50%= 2 500(元)。

(1) 全额累进税率。这是把税基全部数额作为计税依据,按最高边际税率计算税额的一种税率形式和税额计算方法。

(2) 超额累进税率。这是把税基全部数额作为计税依据,并分别按税基各等级所适用的相应税率计算税额的一种税率形式和税额计算方法。

2. 比例税率

在税率公式中,随着税基的扩大,如果税率保持常数不变,或税收与税基的比率保持不变,我们就把这种税率形式称为比例税率。比例税率又可以进一步分为单一比例

税率和差别比例税率。

(1) 单一比例税率。这是指同一种税只设置一个比例税率,所有纳税人按同一税率计算纳税。

(2) 差别比例税率。这是指同一种税设置两个或两个以上的比例税率,不同纳税人要根据不同情况分别按不同税率计算纳税。差别比例税率可以按产品、行业或地区设计。

3. 定额税率

定额税率是按课税对象的实物量计算税额的一种税率形式和税额计算方法。实物量指标可以按不同对象特点选择吨、千克、箱、包、度等计量单位。

(二) 税率分析方法

累进税率、比例税率、定额税率三种基本税率形式,是税制设计、税额计算和缴纳的基本工具,在税收管理的实际工作中被广泛使用。然而,从理论研究和实证分析要求来看,仅使用累进税率、比例税率和定额税率是不够的。作为分析工具,累进税率和累退税率、边际税率和平均税率、名义税率和实际税率被更广泛地使用。

1. 累进税率和累退税率

这是分析税率调节效果的工具。在税率计算公式中,如果随税基扩大,税率相应上升,这种税率形式可称为累进税率;反之,如果随税基扩大,税率下降,这种税率形式可称为累退税率。虽然从现行税收制度中还难以找到使用累退税率的情况,但累退税率作为一种分析方法已被广泛使用。因为一些使用比例税率或定额税率的税种,可能具有累退特点。例如,消费税一般使用比例税率,但由于随个人收入增加,个人消费支出占个人收入比例下降,税收占个人收入比例也下降。因此,也可以把它看作是累退的,如表 1-2 所示。累进税率和累退税率作为分析工具,可以从以下几方面分析税率调节效果:从公平角度分析,累进税率由于随收入增加而税负加重,使收入高的纳税人上缴税收占收入比率高于收入低的纳税人,使税后高低收入者之间的收入差距比税前缩小。而累退税率则起到相反的效果。从效率角度分析,累退税率由于随收入增加而上缴税收占收入比例下降,对个人增加收入起到激励作用,而累进税率则起到相反的效果。

表 1-2 比例消费税的累退性

收入级距 (元)	边际消费 倾向	消费支出 (元)	税率	消费税 (元)	消费税占 收入比率
0~1 000	0.9	900	10%	90	9%
1 000~2 000	0.8	1 700	10%	170	8.5%

(续表)

收入级距 (元)	边际消费 倾向	消费支出 (元)	税率	消费税 (元)	消费税占 收入比率
2 000~3 000	0.7	2 400	10%	240	8%
3 000~4 000	0.6	3 000	10%	300	7.5%
4 000~5 000	0.5	3 500	10%	350	7%

注：消费支出为收入乘以边际消费倾向，当收入为 5 000 元时，消费支出=1 000×0.9+1 000×0.8+1 000×0.7+1 000×0.6+1 000×0.5=3 500(元)；在消费税税率为 10%时，消费税=3 500×10%=350(元)。

2. 边际税率和平均税率

这是分析税率调节效应的工具。边际税率是最后一个单位的税基所适用的税率，而平均税率是全部税额与收入之间的比率，或者称为平均负担率。边际税率和平均税率之间具有紧密的内在联系。在累进税制的情况下，平均税率随边际税率的提高而上升，但平均税率低于边际税率。在累退税制的情况下，平均税率随边际税率下降而下降，但平均税率高于边际税率。在比例税制的情况下，边际税率就是平均税率。边际税率和平均税率作为分析工具，可从以下几方面分析税率调节效应。从调节方式来看，边际税率偏重于分析税率的心理影响，因为纳税人印象最深的是边际税率，而很少关心平均税率；而平均税率偏重于分析税收负担率。从调节对象看，边际税率偏重于调节的结构分析，作为分析税收对供给影响的工具；而平均税率偏重于调节的总量分析，作为分析税收对需求影响的工具。从调节效应看，边际税率偏重于分析税收的替代效应，分析税收对人们选择决策的影响；而平均税率偏重于分析税收的收入效应，分析税收损失的弥补方式(参见表 1-3)。

表 1-3 边际税率和平均税率

收入级距 (元)	累 进 税			累 退 税		
	边际税率	应纳税额(元)	平均税率	边际税率	应纳税额(元)	平均税率
0~1 000	10%	100	10%	50%	500	50%
1 000~2 000	20%	300	15%	40%	900	45%
2 000~3 000	30%	600	20%	30%	1 200	40%
3 000~4 000	40%	1 000	25%	20%	1 400	35%
4 000~5 000	50%	1 500	30%	10%	1 500	30%

注：平均税率是收入乘以相应边际税率，再除以收入总额。如收入为 5 000 元时，累进税率下应纳税=1 000×10%+1 000×20%+1 000×30%+1 000×40%+1 000×50%=1 500(元)；平均税率=1 500÷5 000=30%。

3. 名义税率和实际税率

这是分析税收负担的工具。名义税率即法定税率，也就是税法所规定的税率，而

实际税率是税收实际负担率。名义税率和实际税率一般具有比较大的差异,差异的原因主要由于现代税制允许有大量的税前扣除,也由于通货膨胀因素。名义税率和实际税率的差异可分为两种情况:如果税收制度允许税前扣除,那么名义税率就会高于实际税率;如果实行累进税制,在通货膨胀的情况下,名义税率低于实际负担率。

三、纳税人

纳税人是享有法定权利,负有纳税义务,直接缴纳税款的单位或个人。纳税人主要解决向谁征税或由谁纳税的问题。纳税人可分为自然人和法人两类。

(一) 自然人纳税人

在法律上,自然人是指基于出生而依法在民事上享有权利,承担义务的人,包括本国公民和居住在所在国的外国公民。在税收上自然人也可进一步分为自然人个人和自然人企业。自然人个人就是指个人,是一般意义上的自然人。自然人作为纳税人必须是本国公民,以及在所在国居住或从事经济活动的外国公民。自然人企业是指不具备法人资格的企业,如独资企业和合伙企业虽属企业,但不具备法人资格,以个人名义直接行使企业权利,并由个人承担义务,企业不独立纳税,而是由财产所有者作为自然人纳税。

(二) 法人纳税人

法人是指依法成立并能以自己名义独立参与民事活动,享有民事权利和承担民事义务的社会组织。它具有以下基本特征:必须是经国家认可的组织;能够独立取得和处理财产;能够独立地承担民事上的财产义务以及能以自己的名义参加民事活动和诉讼。法人包括从事生产经营、取得利润的营利性企业,以及非营利性的公益组织。

同纳税人既有联系又有区别的另一个范畴是负税人。从严格意义上讲,纳税人是法律上的纳税主体,而负税人是经济上的负税主体,纳税人和负税人既可以合一,也可能分离,完全取决于税负转嫁。一般认为,当存在税负转嫁的情况下,纳税人和负税人分离,而在没有税负转嫁的情况下,纳税人和负税人是合一的,即纳税人就是负税人,负税人也就是纳税人。

第三节 财政职能

税收的财政职能,是税收所具有的、从社会成员强制性地取得一部分收入以便政府提供公共品、满足公共需要所需物质的功能。

一、税收收入的特点

税收收入作为财政收入的主要形式,在财政收入中占有主要地位,是与税收收入的特点相联系的。与其他财政收入相比,税收具有其他财政收入形式所不具备的以下特点。

(一) 来源的广泛性

税收征收是以政府提供公共品为依据,政府提供公共品使社会成员分享利益,从而有权对所有分享公共品的社会成员征税,使税收具有广泛收入来源。相对而言,其他形式财政收入在行使权力方面有很大的局限性。例如,利润上缴由于是以财产权为依据,要受到国有企业所有权制约,超越国有资产所有权,政府无法取得此类收入。

(二) 形成的稳定性

税收稳定性是由多种因素决定。首先,税收来源广泛,使不确定因素对税收影响较小。其次,税收按法定标准征收,只要有稳定的收入,就有稳定的税收。最后,税收受法律制度保护,强制征收,从而保证税收收入的实现。相对而言,其他财政收入因财源狭窄,无固定标准,缺乏强制性等原因,使形成稳定收入发生困难。

(三) 获得的持续性

税收由社会成员直接缴纳,但最终来源于国民收入,只要社会再生产连续不断地进行,国民经济正常运行,国民收入被源源不断地创造,税收就能持续地获得。同时,也由于政府取得税收后收入归政府所有,无须直接归还给纳税人,能为政府长期占有。相对而言,其他财政收入形式因有偿归还或其他原因而难以持续。

二、税收收入的规模

政府的税收收入规模应该有多大,并不是政府主观意愿的结果,而是由政府提供公共品需要和政府取得收入的可能这两方面因素共同决定。

(一) 提供公共品的需要

税收是为政府提供公共品的需要而存在,因此,税收收入规模首先取决于政府提供公共品的财力需要。但是,由于公共品分为纯公共品和准公共品两类,而两类公共品在提供方式上又有不同的特点,因此,需要把两类公共品的提供加以区别分析。

1. 提供纯公共品的需要

公共品是指社会成员普遍需要,但由于非排斥性和非竞争性特点,无法由市场提供,而只能由政府提供,并且必须通过税收进行价值补偿的产品和劳务。因此,税收规

模首先取决于政府提供公共品所需要的收入规模。由政府支出提供的公共品的项目主要有：国防支出；行政管理支出（包括行政、警察、司法、消防、国际关系等）。提供纯公共品需要是政府税收收入规模的最低需要。

2. 提供准公共品的需要

准公共品是指社会成员普遍需要，但由于不完全具有非排斥性和非竞争性，因而具有公共品和私人品两者兼备的特点，可以由市场提供，也可以由政府提供，选择哪一种提供方式主要取决于效率、公平等多种因素考虑。如果准公共品由政府提供比市场提供效率更高，或更有利于公平，那么，税收收入规模就要考虑政府提供准公共品的需要。由政府支出提供的准公共品的项目主要有：社会福利（包括老年、失业、伤残、医疗、保健、住宅）、教育、交通等。但准公共品不同于纯公共品必须由政府提供，也可以由市场提供。而且准公共品在提供方式和提供范围上有很大的弹性，因此，使政府在提供准公共品的税收方面弹性也相对较大。政府提供准公共品的需要是政府税收收入规模的第二层次需要。

（二）取得收入的可能

税收收入规模不但取决于提供公共品的需要，也取决于取得收入的可能，而收入的可能主要由收入的来源和征收能力两方面因素共同决定。

1. 收入来源

税收收入来源于国民收入，因此，从取得收入的可能考虑，税收收入规模首先取决于国民收入规模。在一般情况下，国民经济比较发达的国家，国民收入水平较高，税收来源比较充裕，为扩大税收收入规模提供了可能；反之，在国民经济比较落后的国家，国民收入水平比较低，增加税收的余地也就比较小。由此可以推论，随着一个国家的经济发展，税收收入规模会有一个长期增长的趋势，这种增长不仅反映在税收规模绝对值的增加上，也反映在税收规模相对值的增加上。

2. 征税能力

国民经济的发展，国民收入水平的提高，为税收收入规模扩大提供了可能。但是，要使国民收入转化为税收收入，使税收收入的可能转化为税收收入的现实，还取决于政府的征税能力。一般而言，在国民经济和国民收入水平相近的情况下，税收制度比较合理，税收征管比较严密，政府征税能力比较强，税收收入规模就会相对大一些；征税能力弱，税收收入规模就会相对小一些。

三、税收的财政职能

税收既要为政府提供公共品筹集足额稳定的收入来源，又应适度、合理地征收，以利于社会经济的发展。

（一）税收足额、稳定

1. 税收收入足额

这是指税收要由政府筹集足额资金,以满足社会公共需要。税收足额是一个相对量的概念,是相对于政府支出而言。同样额度的税收相对于支出比较小的政府是足额的,而相对于支出比较大的政府却是不足的,因此,政府支出也要受财政收入的制约。政府既可以通过增加税收使财政收入由不足变为足额,也可以通过减少支出使税收收入由不足变为足额。量出为入与量入为出相结合,是税收收入足额的辩证内涵。

2. 税收收入稳定

这是指税收收入要相对稳定在同国民生产总值,或国民收入的一定比例的合适水平上,非属特殊情况,不宜经常或急剧变动,以避免税收对经济正常秩序造成的不良冲击。税收收入的稳定又是相对于政府的合理支出需要而言的,在发生较大的经济变动或政府职能变动时,必然要求打破旧的稳定,建立新的稳定的税收收入水平。在正常情况下,税收应保持持续稳定增长。

（二）税收适度、合理

税收收入的足额、稳定,是从短期来考虑保证财政的需要,而税收收入的适度、合理,则是从长期来考虑保证财政的需要。或者说税收收入的足额、稳定,主要是从财政本身来考虑税收收入问题,而税收收入的适度、合理,则主要是从财政和经济的关系来考虑税收收入问题。

1. 税收收入适度

这是指税收收入取之有度,税收征收率不能过高,要尽可能避免过度征收而伤害企业和个人的积极性,影响经济的持续、稳定发展,最终又影响税收收入增长。它要求征税应注意培养税源,不伤及税本。所谓“生财有大道,生之者众,食之者寡,为之者疾,用之者舒,则财恒足矣”,讲的就是处理聚财与生财的关系在于税收要取之有度。

2. 税收收入合理

这是指在税收收入总量适度的前提下,取之于不同经济主体的税收,要相对合理。要照顾到地区差异、行业差异、资源条件差异等因素,做到多得多征,少得少征,无得不征,使税收收入在个量上也要做到适度而符合常理,也即纳税人的负担合理。



本章小结

税收是国家为向社会提供公共品,凭借行政权力,按照法定标准,向居民和经济组织强制地、无偿地征收取得的财政收入。税收具有强制性、无偿性和规范性的形式特征。税收基本要素为税基、税率和纳税人,分别回答对什么征税、征多少税、向谁征税三个税收基本问题。税基可从广义、中义

和狭义不同角度分析。税率按形式特征可以分为累进税率、比例税率和定额税率三种,而作为分析工具,累进税率和累退税率、边际税率和平均税率、名义税率和实际税率被更广泛地使用。纳税人主要有自然人和法人两类。税收收入作为财政收入的主要形式,与其他财政收入相比,具有来源的广泛性、形成的稳定性和获得的持续性三个基本特征。税收收入的规模由政府提供公共品需要和政府取得收入可能两方面因素共同决定。



思考题

1. 国家为什么征税?
2. 国家凭借什么征税?
3. 税收具有哪些形式特征?
4. 简述税基和税源的关系。
5. 简述累进税率、比例税率、定额税率的主要区别。
6. 消费税为什么在形式上是比例征收而实质上具有累退性?
7. 累进税率和累退税率的边际税率与平均税率关系有何不同?
8. 税收收入有哪些特点?
9. 税收收入规模如何决定?

第二章 税收效率

效率问题既是经济的基本问题,也是税收的基本问题。税收效率主要分析税收征收与经济效率的关系。即在市场所决定的资源配置有效的情况下,由于征税将导致效率损失,有效的税收应保持中性。而在市场所决定的资源配置低效或无效的情况下,由于征税有可能改善资源配置效率,有效的税收应发挥税收杠杆作用。

第一节 税收效率原则

税收的效率原则是就资源配置而言的,也就是税收对经济资源配置应依据效率准则,或实现效率目标。

一、经济效率

经济效率也即资源配置效率,是指在经济资源稀缺的条件下,如何充分利用资源,使资源得到最有效合理的安排,以最少的资源投入取得最大的经济效益。

(一) 经济效率内涵

经济效率一般以帕累托效率来定义。如果资源的配置和使用已经达到这样一种状态,即任何资源的重新配置已不可能使一些人的境况变好而又不使另一些人的境况变坏;或者说,社会分配已经达到这样一种状态,任何分配的改变都不可能使一些人的福利有所增加而不使其他人的福利减少,那么这种资源配置已经使社会效用达到最大,这种资源配置状态被称为资源最优配置状态,或帕累托最优。实现帕累托最优须同时符合交换最优、生产最优和交换生产结合最优这三个条件。其中,交换最优是指任何两个消费者,对任何两种商品进行交换时的边际消费替代率相等;生产最优是指任何两个生产者,使用任何两种资源进行生产时的边际技术替代率相等;交换和生产结合最优是指同时满足交换和生产最优条件,即商品消费的边际替代率同商品生产的边际技术转换率相等。

(二) 经济效率实现条件

根据帕累托效率的定义,只有同时满足交换最优、生产最优、交换和生产同时最优

时,经济资源配置才是最有效的。而实现帕累托效率,必须具备两个条件,即经济处于完全竞争,并且不存在外部经济影响。

1. 完全竞争市场

完全竞争市场是指不受任何阻碍和干扰的市场经济。在完全竞争市场中,存在大量的买者与卖者,任何一个买者或卖者都无法以个人的力量影响商品价格;产品是同质,无差别的;各种生产资源可以完全自由流动。在完全竞争市场,由于上述条件,长期均衡能够达到边际收益等于边际成本,等于平均成本,达到帕累托最优。对生产者来说,达到利润极大化,生产成本最低,产出最大;对消费者来说,由于面对的生产平均成本最低,所以商品价格也最低;对市场来说,实现资源的最优配置,即以价格为导向,通过竞争,使资源得到最合理的配置。

2. 不存在外部经济影响

外部经济影响包括外部成本影响和外部收益影响。当存在外部成本时,生产的私人成本和社会成本之间存在差额,私人成本低于社会成本的差额即外部成本。由于按边际收入等于边际成本的利润极大化决定企业产出,当存在外部成本情况下,按私人成本计算的产出必然大于按社会成本计算的产出。当存在外部收益时,生产的私人收益和社会收益之间也存在差额,私人收益与社会收益之间的差额即为外部收益。当存在外部收益的情况下,按私人收益计算的产出必然小于按社会收益计算的产出。因此,无论是外部成本还是外部收益,都使企业产出偏离完全竞争市场的最优产出,无法实现资源最优配置。因此,只有在完全竞争市场,又没有外部经济影响的条件下,才能达到资源配置最优。

同资源配置最优状态相联系的问题是资源配置效率的改进,或称为资源次优配置。如果生产资源在各部门之间的分配和使用处于这样一种状态,当生产资源重新配置时,不使任何人受损,却使一些人受益,那么,这种资源重新配置就是一种效率的提高。或者可以进一步说,即使生产资源的重新配置使一些人受损,但却使另一些人受益,只要资源重新配置使一些人的受益大于另一些人的受损,那么,这种资源重新配置也可被看作是一种效率的提高。

二、税收效率原则

税收效率原则就是通过税收实现效率目标,包括提高资源配置效率和减少效率损失两个方面。从效率定义我们可以引申出这样的结论:如果社会资源配置已经处于最优配置状态,那么任何资源的重新配置都是低效的或无效的;反之,如果资源配置还没有处于最优配置状态,那么,通过资源的重新配置有可能提高资源配置效率。从资源配置的行为主体进行分类,整个社会资源配置可分为市场配置和政府配置两类。市

场配置是以企业和个人为主体,通过价格机制自发地调节生产和消费,平衡供给和需求,引导资金流量和流向。而政府配置则以政府为主体,通过税收、政府支出、公债、货币等经济手段和计划、行政、法律等手段来引导、安排资源配置的实现。在市场经济体制下,以价格为核心的市场对资源的配置被认为是最有效的,而政府对资源的配置是基于市场配置的局限和缺陷,通过对资源的重新配置来提高资源配置效率。因此,税收效率原则应该是:当以价格为核心的资源配置作为最基本的资源配置方式已经使资源处于最优配置状态时,政府税收对资源的重新配置都将干扰经济效率有效发挥,使经济变得低效或无效,在这种情况下税收应避免或减少对经济的干预,以避免或减少效率损失;反之,如果市场并没有使资源处于最优配置状态,那么有可能通过税收对经济资源的重新配置,提高资源配置效率,在这种情况下税收有必要积极干预经济,从而提高经济效率。

第二节 税收效率影响

税收对资源配置效率的影响首先体现在对生产和消费的影响上。税收对资源配置的效率取决于经济条件:在场所决定的资源配置处于有效的情况下,税收将导致效率损失;在场所决定的资源配置处于低效或无效的情况下,税收有可能改进效率。

一、税收导致效率损失

税收导致效率损失是假定场所决定的资源已经处于最优配置情况下,税收征收必然使资源配置偏离最优配置状态,从而导致效率损失。也就是在完全竞争、又没有外部因素影响的情况下,税收征收将导致效率损失。税收导致的效率损失可以用税收导致的超额负担来说明,也可以用税收导致的偏离帕累托最优的条件来说明。

(一) 税收产生超额负担

税收的超额负担是指政府税收导致纳税人的福利损失大于政府税收收入,从而形成税外负担,引起效率损失,税收的超额负担可用消费者剩余净损失或生产者剩余净损失来说明。

所谓消费者剩余,是消费者为购买商品,由边际收益曲线所决定的愿意支付的价格与实际支付价格之差。征税使消费者支付价格上升,需求数量减少,消费者剩余减少,但政府税收收入增加,消费者剩余减少大于政府税收增加的差额称为消费者剩余净损失。消费者剩余净损失引起的超额负担,用公式表示为:超额负担 = $1/2\eta P_0 Q_0 t^2$,其中, η 是该商品需求弹性的绝对值。

所谓生产者剩余,是生产者出售商品实际取得的价格与由生产的边际成本曲线所决定的生产者希望得到的价格之间的差额。征税使生产者生产成本上升,供给数量减少,生产者剩余减少,但政府税收增加,生产者剩余减少大于政府税收增加的差额称为生产者剩余净损失。生产者剩余净损失引起的超额负担,用公式表示为:超额负担 $=1/2\epsilon P_0 Q_0 t^2$,其中, ϵ 是该商品供给弹性的绝对值。

消费者剩余和生产者剩余的净损失总和,为征税引起的总超额负担。总超额负担 $=1/2 P_0 Q_0 t^2 / (1/\eta + 1/\epsilon)$ 。超额负担的大小同需求弹性 η 、供给弹性 ϵ 、税率 t 和税前购买支出 $P_0 Q_0$ 相关,尤其同税率 t 呈几何相关。

(二) 税收改变消费选择

税收引起超额负担导致效率损失的主要原因,是征税干扰了由市场决定的纳税人消费、生产等方面的选择,从而使资源配置偏离了最优配置状态,即偏离帕累托最优条件。

有X和Y两种商品,现假定对X商品征税,而对Y商品不征税,税后个人消费与税前相比,会减少对X商品消费,增加对Y商品消费。这种商品税对个人消费选择的影响可分为收入效应和替代效应。其中,收入效应是指由于征税使商品价格提高,在预算收入不变的情况下,可购买的商品数量减少。这种收入效应的结果使个人同时减少对X商品和Y商品的消费,而不改变个人对两种商品选择的组合。替代效应是指由于只对X商品征税,而对Y商品不征税,使得X商品相对于Y商品价格提高,因此个人以增加Y商品消费来替代X商品消费。这种替代效应的结果使个人减少对X商品消费,增加对Y商品消费,改变个人对X和Y两种商品选择的组合。

二、税收改善资源配置效率

在经济处于资源最优配置时,征税引起的资源重新配置导致效率损失,即在经济处于完全竞争并没有外部因素影响时,征税将导致效率损失。然而,在经济没有处于资源最优配置时,征税引起的资源重新配置有可能改善配置效率,也就是说,在经济没有处于完全竞争或存在外部因素影响时,征税有可能改善配置效率。

(一) 税收与产生外部经济性商品

税收与外部经济性商品,可分为税收与产生外部成本商品和税收与产生外部收益商品两种情况。

1. 税收与产生外部成本商品

外部成本是相对于内在成本而言,也就是在私人成本中没有得到反映的成本,或者说是私人成本和社会成本之间的差额。如企业污染就属于比较典型的没有计入企业成本、不需由企业负担补偿、却给社会带来损害的外部成本。当存在外部成本时,社会成本高于私人成本,所以由社会成本决定的价格高于由私人成本决定的价格,而由

社会成本决定的产出就会小于按私人成本决定的产出。由于按私人成本而没有按社会成本计算产出,增加的产出就会给社会带来损害,为此需要控制产生外部成本的企业生产,而税收是一种比较有效、可行的办法。现假定对该产生污染的产品征税,税率 t 相当于边际损害,征税使企业成本上升,税后均衡价格和产出同由社会成本决定的价格和产出一致,税后价格上升,产出数量减少。通过征税一方面减少社会损害,另一方面导致超额负担,但减少的社会损害大于超额负担。由于减少社会损害相当于增加社会福利,扣除超额负担,征税带来社会损害净减少或社会福利净增加,改善了资源配置效率。

2. 税收与产生外部收益商品

外部收益是相当于内在收益而言的,也就是在私人收益中没有得到反映的收益,或者说是私人收益和社会收益之间的差额。如利用三废(废水、废气、废渣)作为原材料生产的三废利用品就属于比较典型的没有计入企业收益,企业无法获得,却给社会带来福利的外部收益。由于企业是按 $MR = MC$, 即边际收益等于边际成本时的利润极大化来决定价格和产出,在存在外部收益的情况下,按企业内部收益计算的产出必然小于按社会收益计算的产出,按企业内部收益计算的商品价格也低于按社会收益计算的商品价格。如果对产生外部收益的商品减税或给予补贴,减税或补贴额相当于边际外部收益,也可以使企业达到按社会收益计算的产出生产,增加负超额负担,即社会福利。

(二) 税收与社会有益(有害)商品

有益或有害商品是指给消费者带来物质以外利益或损害的商品,因此,不能完全以货币来衡量它的价值。有益商品最为典型的是教育。如果教育商品化,那么教育不仅提供给受教育者知识、技能,而且提高受教育者的道德情操,是一种有利社会进步的商品,因此,教育商品的收益不能完全以货币来衡量。而有害商品比较典型的是烟、酒,烟、酒不仅有损于消费者的身心健康,而且容易引发社会问题,因此,烟、酒的成本也不能完全以货币来衡量。文化商品也是一种有益商品或有害商品,取决于文化商品的内容,因此也不能完全以货币来衡量它的价值。对于有益商品应受到社会鼓励,而有害商品应受到社会限制。从政府角度来讲,除了在法律上予以规范以外,也可以通过对于有益商品给予减税或补贴,对于有害商品提高税率,以鼓励有益商品发展,限制有害商品发展。

第三节 税收效率选择

税收征收一方面导致效率损失,另一方面又能起到改善资源配置效率作用,因此,

从效率出发,税收的目标应是:在市场对经济资源配置有效的情况下,保持税收中性,以减少效率损失;在市场对经济资源配置低效或无效的情况下,强化税收杠杆作用,提高资源配置效率。

一、税收中性与经济效益

税收中性是指税收应采取不偏不倚的姿态,不干预市场经济的决策,使超额负担极小化。在市场对经济资源配置有效的情况下,税收的干预必然会使资源配置偏离有效配置状态,导致效率损失,这时,税收的目标应选择中性税收,以取得税收收入为目的,减少税收对经济的干预,减少效率损失。由于效率损失是以超额负担的大小为依据,因此,减少效率损失也就是使超额负担极小化。

(一) 税种选择

在现代税制中,主要有商品税和所得税,这里主要是从资源配置角度分析比较商品税和所得税对资源配置效率的影响。

在完全竞争市场、又没有外部因素影响的情况下,对商品选择性征税导致的效率损失大于所得税。有 X 和 Y 两种商品,现对 X 商品征收商品税,而 Y 商品不征税,或者不对 X 商品征收商品税,而对个人收入征收等额的总额所得税,比较结果是:商品税对个人的效用损失要大于所得税对个人的效用损失,差额部分也就是超额负担。总额税引起的超额负担要小于选择性商品税,是因为商品税干扰消费者的商品选择,而总额税没有对消费者的商品选择进行干扰。如果在税前资源配置处于最优配置状态,在征收总额税后,只产生减少个人收入的收入效应,没有产生影响个人选择的替代效应,仍然满足资源最优配置条件。如果对 X 商品征收等额税收,不但产生减少个人收入的收入效应,也产生影响个人选择的替代效应,不符合资源最优配置条件。

总额税与所得税相比,在效率影响上既有共同点,又有不同点。现行总额税的主要形式是人头税,因此,它只与人头有关,而同个人所取得的收入无关,即不管个人收入大小征收同样的税。而所得税课征表现为对个人所得征税,无论是比例税率还是累进税率,都反映为个人收入越多,缴税也越多。所得税与总额税的相同点为,征税都反映为预算线向原点方向平行移动,而不改变预算线的斜率。因此,如果收入是固定的,则所得税就应该是一种总额税。然而,一旦我们考虑到有关收入的选择,则显然所得税并非总是与总额税相当。因为征收所得税虽然不改变个人把收入用在商品上,不改变对商品的选择,但可能改变个人对劳动和闲暇的选择,即减少闲暇增加收入(劳动),或增加闲暇减少收入(劳动)。如果我们把闲暇也看作一种商品,则所得税也改变个人的劳动与闲暇的商品选择,产生超额负担。

（二）税基选择

税基是课税基础,主要涉及课税对象、征税范围等范畴。由于课税对象同税种有关,这里是在税种确定的情况下,从资源配置角度,分析比较征税范围的大小对资源配置效率的影响,主要分析商品税的税基选择对资源配置效率的影响。按征税范围的大小,可把商品税分为选择性商品税和一般商品税。选择性商品税是选择部分商品征税,具有税基比较狭的特点;而一般商品税是选择全部商品征税,具有税基比较宽的特点。从资源配置效率角度分析,一般商品税的超额负担小于选择性商品税,因为选择性商品税干扰市场决定的消费者对商品的选择,而一般商品税没有干扰市场决定的消费者对商品的选择。因此,一般商品税优于选择性商品税。

（三）税率选择

不但税种和税基的选择影响资源配置效率,税率的设计也影响到资源配置效率。对于一般商品税,有单一税率和差别税率两种。一般商品税如果选择单一税率,即所有商品都按相同税率征收;一般商品税如果选择差别税率征收,即对于不同商品按不同税率征收。在实行一般商品税的情况下,如果选择差别税率,从资源配置的效率角度分析,对资源配置的影响相当于选择性商品税。因为差别税率影响到不同商品的比价关系,从而影响到由市场决定的商品选择,在市场所决定的资源配置处于最优的情况下,将使资源偏离最优配置状态。

（四）价格弹性

实行差别税率的一般商品税和选择性商品税比较,从资源配置的效率角度分析,具有相似的影响,因此劣于实行单一税率的一般商品税。为减少效率损失,应选择单一税率的一般商品税。但如果必须实行差别税率的一般商品税或选择性商品税,那么,依据反弹性法则选择征税商品或设计差别税率,才能够减少效率损失。所谓反弹性法则也就是征税商品选择或税率高低差异应同价格弹性相反,选择价格弹性大的商品不征商品税,或按较低税率征收,而选择价格弹性小的商品征收商品税,或按较高税率征收,可以达到减少对市场决定的经济干扰,减少效率损失的目的。

二、税收杠杆与经济效率

在市场对经济资源有效配置的情况下,税收征收将使资源偏离最优配置状态,导致效率损失。因此,税收应保持中性,以减少效率损失。但在市场对经济资源配置低效或无效的情况下,税收征收有可能改善资源配置状况,提高配置效率。因此,应发挥税收在合理配置资源方面的杠杆作用。税收在资源配置方面的杠杆作用主要反映在以下四个方面。

（一）纠正外部成本和收益

在市场经济条件下,由于外部经济的影响,企业的会计成本和收益不能真实反映企业的实际成本和收益,因而会使企业决策偏离有效资源配置状态,导致效率损失。从提高资源配置效率角度考虑,应选择对产生外部成本的产品征税,或税率高于一般产品,以税收来反映企业外部成本;对产生外部收益的产品补贴,或税率低于一般产品,以补贴来反映企业外部收益。从而纠正企业的决策偏差,提高资源配置效率。

（二）配合价格平衡供求

在市场经济条件下,由于一部分行业和产品具有自然垄断的特点,而一部分行业和产品又需要实行保护,因此,市场经济是一个不完全竞争的市场。在不完全竞争市场,由国家对一些行业和产品制定垄断价格和保护价格就不可避免。国家定价虽然体现了国家的价格政策,但也会使国家定价产品发生偏离由市场决定的资源配置效率。如果价格定得高,一方面使高价产品的边际收益大于边际成本而扩大产出,另一方面因价高而使产品消费减少,出现供过于求;如果价格定得低,又会出现相反的情况。通过选择性税收和差别税率,对高价产品实行高税,低价产品实行低税,可以弥补国家定价的部分局限,改进资源配置效率。因此,选择性商品税和差别税率是配合政府定价,弥补价格缺陷的一种政策手段。

（三）以税代费调节资源级差收益

资源作为一种商品,有它的价格,因此,对于使用矿产、土地等自然资源应实行有偿收费,并按市场原则制定资源使用价格。否则使用资源的企业就不能真实反映生产成本,使企业决策偏离资源有效配置状态。同时,为了使资源收益归国家所有,也可以以税代费,以资源征税来调节资源级差收益,促使企业节约资源使用,合理资源配置,提高资源使用和配置效率。

（四）有益商品和有害商品的税收引导

对于有益商品和有害商品除了行政和法律上的支持和限制,也可以在税收上区别对待,以鼓励有益商品发展,限制无益和有害商品发展。

第四节 税收成本效益

税收经济效率是从资源配置角度,分析税收对资源配置的影响;而税收行政效率是从税收行政管理角度,分析税收投入和产出关系。下面分析税收行政效率。

一、税收成本

税收成本是指为取得税收而必须付出的代价,即税收制度的运行费用,税收效益是指税收收入。税收的效率,从资源配置角度来讲,就是要尽可能减少超额负担,或者尽可能增加负超额负担;而从成本效益角度来讲,就是要尽可能减少税收成本,或者尽可能增加税收收入。

税收成本,即税收制度的运行费用,包括征税费用和纳税费用两方面的费用支出。税收的征税成本是指政府税务部门为行使征税职责而发生的各种费用支出,包括税务部门的人员经费、公用经费和建设费用。如用于保存记录、检查账目、印制有关票据、支付税务人员工资,为税务人员提供相关设备等支出,均为征收成本。税收的纳税成本是指纳税义务人为履行纳税义务而发生的各种费用支出,包括纳税人为处理纳税事务而发生的人员经费和公用经费等直接费用支出,以及为纳税而承受的间接费用支出。纳税费用主要可归纳为以下四种情况:第一,在自行申报纳税制度下,纳税人首先要对其在本纳税期限内的应税事项向税务机关提出书面申报,并按期缴纳税款。在这一过程中,纳税人要投入一定的人力、物力和财力,花费一定的时间。第二,纳税人按税法要求,必须进行业务登记、保持完整的账簿。第三,纳税人为了正确地执行比较复杂的税法,要聘请税务顾问;在发生税务纠纷时,还要聘请律师,准备翔实材料。第四,纳税人为了在不违反税法规定的同时,尽量减少纳税义务,需要组织人力进行税收规划。

税收的征税费用一般比较直观,也易于掌握,能够从税务行政部门的预算支出中得到现成的统计资料;而税收的纳税费用一般比较隐蔽,也不易掌握,因为纳税人办理纳税事宜可以由税务代理部门代理办理,也可以由纳税人自己完成。由税务代理部门代理,费用支出还比较清楚,但纳税人自己完成,不可能单独核算,难以统计。而纳税间接费用就更加难以掌握。因此,税收成本一般只是统计征税费用,并把征税费用和税收收入对比,得出征收费用率,作为反映税收征收管理效率的主要依据。如果有条件,还可以进一步按税种计算征税费用率,作为比较不同税种征收管理效率的主要依据。

二、影响税收成本的主要因素

税收成本是衡量税务行政效率的主要指标和依据,因为在税收收入确定的情况下,主要通过降低税收成本费用来提高税务行政效率。税收成本费用受多方面因素影响决定,但这些因素可以归纳为税法制度和税务行政两方面的因素。

(一) 税法制度

影响税收成本的税法制度因素主要表现在两个方面,即税收法律的复杂性和税制

结构类型。

1. 税收法律的复杂性对税收成本的影响

税法既是税务行政部门履行征税职责的法律依据,也是纳税人履行纳税义务的法律依据,税收法律的复杂性自然就会影响到税务行政部门征税和纳税人纳税两方面成本。因此,简化税法能够降低税收成本,而增加税法复杂性也会增加税收成本。影响税法复杂性的最主要因素是税收特别条款。一般来说,基本税法在它实施的有效期内是不会变化的,相对稳定,也比较简单。但由于地区、企业、个人的情况千差万别,比较原则性的基本税法不可具体操作实施,需要制定实施细则。由于基本税法和实施细则颁布后,为适应经济情况的不断变化和税法实施中不断出现的新的问题,需要不断补充新的条款。由于根据国家政策要求和纳税人的客观实际,也需要制定特别优惠措施,这一切都增加了税法的复杂性,给税法实施带来了难度。因此,随着社会发展,税法制度愈加严密复杂,税收成本也会有所增加。

2. 税制结构类型对税收成本的影响

虽然税法制度的复杂程度会影响到税收成本,但在同等复杂的税法制度上,由于税收种类不同,税收成本也会不同。

(1) 流转税的税收成本低于所得税。因为流转税的核算、征收、管理要比所得税简单。在流转税内部,增值税的成本又要高于其他流转税,主要也是因为增值税在核算、征收、管理方面相对比较复杂。

(2) 对企业征收的税收成本低于对个人征收的税收成本。对企业征收的税收成本低不但是因为企业税源比较大,可以发挥征税的规模效应,而且企业制度比较健全,征收、管理比较方便。对个人征收的税收成本高,主要是因为个人税源比较小,征收管理比较困难。

(3) 在城市征收的税收成本低于在农村征收的税收成本。这是因为城市税源大而集中,征收管理方便;农村税源小而分散,征收管理难度较大。

由于不同类型税种的税收成本不同,因此,不同结构类型税制的税收成本也不同。以流转税为主体的税制结构,税收成本低于以所得税为主体的税制结构;以企业税收为主体的税制结构,税收成本低于以个人税收为主体的税制结构。

(二) 税务行政

影响税收成本的税务行政因素主要涉及机构设置、人员素质和技术手段。

1. 机构设置对税收成本的影响

由于税务行政部门的征税费用主要由人员经费、公用经费和建设费用构成,而税务机构设置同这些费用具有密切联系。对机构设置影响比较大的是税收管理体制。在分税制改革以前,由于按税收收入在中央和地方之间划分各自收入,地方只设单一

的税务征管机构。实行分税制后,要按税种划分中央和地方各自收入,需要在地方设立国税征管机构和地方税征管机构,分别履行中央税和地方税的征收管理职责。机构分设后,人员编制、公用经费和建设投资费用都将增加。同时,机构设置、布局是否合理都对税收成本产生影响。

2. 人员素质对税收成本的影响

税务行政费用支出主要取决于税务行政效率,税务行政效率除了税收管理体制和机构设置、布局因素以外,最重要的是税务行政人员的素质。提高税务行政人员的素质,不但可以提高工作质量,也可以提高工作效率,减少人员,节约支出。

3. 技术手段对税收成本的影响

运用现代化的税收征管手段,特别是信息管理手段,不但是技术经济发展的内在要求和必然趋势,也可以提高征管质量,提高征管工作效率,减少人员经费支出。但运用现代技术手段需要投资,税收成本具体取决于技术手段的投资成本和提高工作效率节约的费用支出之间的关系。

三、提高税务行政效率的主要途径

由于已经分析了影响税收成本的主要因素,因此,提高税务行政效率就在于采取有效措施,控制影响税收成本的主要因素。这些措施可归纳为:在保证税收收入和提高税收质量的前提下,简化税制、严密税法、减少税收漏洞、合理设置机构、提高人员素质、改进征管手段、加强征收管理、提高工作效率,以达到降低税收成本,提高税收效益的目的。



本章小结

税收效率包括提高资源配置效率和减少效率损失两个方面。税收对资源配置的效率取决于经济条件,在场所决定的资源配置处于有效的情况下,税收征收将导致效率损失,因此,税收应尽可能保持中性。就商品税和所得税而言,所得税优于商品税;就一般商品税和选择性商品税而言,一般商品税优于选择性商品税;在实行选择性商品税和差别税率的情况下,应依据反弹性法则选择征税商品或设计差别税率,才能够减少效率损失。在市场对经济资源配置低效或无效的情况下,税收征收有可能改善资源配置状况,提高配置效率。税收在资源配置方面的杠杆作用主要为纠正外部成本和收益、配合价格平衡产销供求、以税代费调节资源级差收益、有益商品和有害商品的税收引导。税收行政效率是从税收行政管理角度,分析税收投入和产出关系。影响税收成本的主要因素有税法制度、机构设置、人员素质和技术手段,提高税务行政效率的主要措施为简化税制、严密税法、减少税收漏洞、合理设置机构、提高人员素质、改进征管手段、加强征收管理、提高工作效率。



思考题

1. 什么是超额负担？征税如何产生超额负担？
2. 税收怎样改善资源配置效率？
3. 对于存在外部成本的商品应如何设计税制？
4. 对于存在外部收益的商品应如何设计税制？
5. 对于有益(有害)商品税收应如何引导？
6. 在什么情况下税收应保持中性？
7. 在市场有效情况下应如何选择税种？
8. 在市场有效情况下应如何选择商品税税基？
9. 在市场有效情况下应如何选择商品税税种？
10. 在市场有效情况下应如何确定商品税税率？
11. 如何以税代费调节资源级差收益？
12. 什么是税收成本？影响税收成本有哪些主要因素？
13. 如何提高税务行政效率？

上海财经大学出版社

第三章 税收公平

税收公平主要分析在场所决定的个人收入分配前提下,税收对个人收入分配的影响,以及如何通过所得税、商品税、社会保险税和财产税来改善场所决定的个人收入分配状况。但税收在实现公平目标时又必须考虑效率目标,为此,也需要进一步分析研究最优税收,即如何在实现税收的公平目标时兼顾效率,或在实现税收的效率目标时兼顾公平。

第一节 税收公平原则

税收的公平原则是就收入分配而言的,也就是税收对收入再分配应依据公平准则或公平目标。

一、公平标准

从收入再分配方面来说,税收对收入再分配所依据的准则或所要实现的目标是公平。然而,由于对公平的不同角度的认识,形成了对公平不同的理解和衡量标准,主要有机会标准、效用标准和均等标准这三种标准。

(一) 机会标准

公平的机会标准事实上指的是机会均等标准,按这样的标准,在市场经济中每一个社会成员都具有同等的权利和机会来参与市场竞争,即使竞争的结果由于个人之间在智力、体力、偏好(个人在工作和闲暇之间选择)上的差异而导致分配上的差异,那么这种分配上的差异也被认为是公平的。这种机会均等标准以禀赋原则为基础,主张个人对自身努力所取得的成果应具有当然的权利,而政治制度应保障个人这种合法权益。机会均等标准是以参与竞争的权利和机会是否均等为公平分配的基础,因此,只要个人参与竞争的权利和机会是均等的,不管收入分配的结果差异如何大,都被认为是公平的;反之,参与竞争的权利和机会是不均等的,不管收入分配的结果差异如何小,也被认为是不公平的。

（二）效用标准

公平的效用标准事实上是社会效用极大化标准,即公平收入分配应使社会效用极大化。由于个人总效用随个人收入增加而递增,边际效用随个人收入增加而递减,因此,个人收入水平越高,边际效用越低,而个人收入水平越低,边际效用越高。因此,如果个人之间存在收入分配差异,只要将高收入者的收入转给低收入者使用,在社会总收入不变的前提下就能增加社会总效用,从而增加社会福利,一直到社会成员的个人边际效用完全相等,社会效用达到极大化。因此,按效用标准,只有在社会成员的个人边际效用完全相等时,收入分配才是公平的;反之,则可以通过收入再分配来增加社会效用,增加社会福利。

（三）均等标准

公平的均等标准从极端意义上来讲,是指均等财富或均等收入分配,或者称为平均主义分配。因为,既然社会生活中的每个人都应有同等价值,那么,每个人都应得到同等的福利,否则,社会收入或财富分配就是不公平的。

均等标准和机会标准是两种完全不同的公平观。按机会均等标准,公平分配在于分配的前提,只要机会是均等的,即使社会收入或财富分配存在极大差异也被认定为是公平的,这种公平也可以称为公平竞争;按均等标准,公平分配在于分配的结果,只要社会收入或财富的分配结果存在差异,不管这种分配的前提条件如何,都被认定为是不公平的。均等标准和效用标准是两种相近的公平观,分别以收入、财富和边际效用相等作为衡量公平的标准。在个人效用曲线相同的情况下,均等标准和效用标准是一致的。因为,在个人效用曲线相同的情况下,当个人边际效用相同时,社会效用极大化,个人收入也均等化;在个人效用曲线不一致的情况下,个人的边际效用相等,达到社会效用极大化,但个人收入没有均等化。极端均等标准是均等收入或财富,除此以外,非极端的和比较缓和的均等标准,并不要求收入和财富的分配绝对平均,但从人道主义角度考虑,既承认收入和财富差异,又要缩小这种差异,并保证每个社会成员生存权利,即社会成员都必须具有为生存而必需的基本收入或财富。

二、税收公平原则

税收是在市场对个人收入分配已经决定的前提下,对个人收入进行的再分配。在市场经济条件下,个人收入的初次分配是按要素报酬进行。劳动取得工资,资本取得利息和股息,土地供应取得地租。个人的劳动能力和拥有资本规模大小直接决定了个人收入水平和收入结构。由市场决定的个人收入分配从公平分配的意义上来看存在很大的局限性,这种市场分配的缺陷也不可能由市场本身解决,需要由政府主要运用税收来予以解决。从纠正市场分配的缺陷考虑,税收的公平原则应是创造平等竞争环

境,按受益征税,依据能力负担,可以概括为竞争原则、受益原则和能力原则。

(一) 竞争原则

税收的竞争原则是着眼于收入分配的前提条件,通过税收为市场经济的行为主体,即企业和个人创造竞争环境,鼓励平等竞争。由于按公平的机会标准是创造平等竞争的机会,因此,在市场已经为行为主体提供了平等竞争的环境下,税收应不干预经济活动。对于因市场的缺陷,而无法为行为主体提供平等竞争环境的前提下,税收应为行为主体的平等竞争创造条件。如由于企业资源条件差异、行业垄断、个人的遗产继承等原因而导致不平等竞争,形成收入和财富的差异,税收应对形成不平等竞争和收入财富差异的条件进行调节,促进平等竞争,实现平等竞争的目标。

(二) 受益原则

税收的受益原则是根据市场经济所确立的等价交换原则,把个人向政府支付税收看作是分享政府提供公共品利益的价格,因此,个人税收负担应根据各人分享的公共品受益大小来确定。按受益标准,征税和受益应是对等的。对于从政府提供公共品受益多的人,应承担较多的纳税义务;反之,则应承担较少的纳税义务。受益原则的运用是假定市场所决定的收入分配是合理的,税收分配是一种资源的转移,因此需依据对等原则进行。受益原则作为政府征税的依据,作为解释税收存在原因自有它的理论意义。但是,由于公共品受益的非排斥性特点,使公共品受益边界无法确定,即无法确定谁受益,受益多少,从而无法通过竞争价格由市场提供,因此,受益标准作为一般原则无法在实践中推行。但在特定情况下,以税代费,按受益标准征税也是可行的。主要是对于部分由政府提供的准公共品,这些公共品受益边界较为清楚,消费的竞争性又较强,由于受收费效率原因而征税,谁受益、谁纳税,并按受益大小确定纳税,可以提高分配效率。

(三) 能力原则

税收的能力原则是以个人纳税能力为依据行使征税。由于公平的均等标准是均等个人收入和财富的分配,或缩小个人收入和财富的分配,而由市场决定的个人收入和财富分配的结果必然不符合均等标准。因此,以个人收入或财富作为衡量能力的标准,按个人纳税能力行使征税,使负担能力比较强的人承担较多的纳税义务,负担能力比较弱的人承担较少的纳税义务,通过税收调整个人收入和财富分配结果,实现均等收入的公平目标。能力原则包括普遍征税和能力负担两个方面。

1. 普遍征税

依据普遍征税原则,市场经济中的行为主体凡是具有纳税能力的都必须普遍征税,消除税收上的一切特权。同时,排除对不同行为主体的区别对待,以及对某些行为主体不应有的减税和免税,并制止和消除逃避纳税行为的发生,使税收普及于税收管

辖权下的一切行为主体,包括自然人和法人,体现在税收法律面前人人平等的这样一种平等思想。普遍征税主要是强调税收的横向公平。

2. 能力负担

依据能力负担原则,凡是具有同等负担能力的纳税人应同等纳税,以体现税收的横向公平;凡是具有不同负担能力的纳税人应区别纳税,以体现税收的纵向公平。税收的横向公平和纵向公平都涉及负担能力的指标选择。反映个人纳税能力的指标主要有收入、支出、财富三种。

(1) 以个人收入为衡量纳税能力指标。个人收入是个人货币收入的统称,包括工资、薪金、利息、股息、租金等收入。个人收入反映了个人的纳税能力,同样收入的纳税人可以被看作具有同等纳税能力,而不同收入的纳税人可以被看作具有不同纳税能力。以个人收入作为衡量个人纳税能力的指标,具有资料全面、基础广泛、易于掌握的特点。然而,由于具有同等能力的个人因不同偏好,如对劳动和闲暇的选择偏好不同,从而具有不同收入,同样收入的纳税人因不同的个人情况,如独身和已婚、少子女和多子女、健康和疾病等差异,从而具有不同的纳税能力,因而给纳税能力的确定也带来了技术上的困难。

(2) 以个人支出为衡量纳税能力指标。个人支出是个人收入扣除个人储蓄后的余额。在净储蓄为正值的情况下,个人支出小于个人收入;在净储蓄为负值的情况下,个人支出大于个人收入。个人支出也反映了个人的纳税能力,同样支出的纳税人可以被看作具有同等纳税能力,而不同支出的纳税人可以被看作具有不同纳税能力。以个人支出作为衡量个人纳税能力的指标同以个人收入作为衡量个人纳税能力的指标比较,同样具有支出相同的纳税人因个人情况不同而给个人纳税能力的确定带来技术上的困难的问题。所不同的是以个人支出为衡量个人纳税能力指标,在基础上不如收入广泛,一般由于储蓄因素使支出小于收入;在管理上不如收入易于掌握,这是因为收入相对集中,而支出极其分散。

(3) 以个人财富为衡量纳税能力指标。个人财富是个人收入的积累,有动产和不动产,有形财产和无形财产,自有财产和转移财产(如财产赠与、继承等)之分。同以收入和支出为衡量个人纳税能力指标比较,在基础上财富不如收入广泛,在管理上财富也比收入、支出更不易掌握,特别是动产或无形财产。

从收入、支出、财富三种指标比较分析,相对而言,收入基础广泛,管理上可行,是反映个人纳税能力的最主要的指标。而支出、财富也是反映个人纳税能力的重要指标。因此,公平税收应主要以个人收入为课税基础,同时,还可以选择支出和财富为课税基础。

第二节 税收公平影响

在现代市场经济的税收制度下,对个人收入分配产生影响的税种主要有三种类型:直接对个人所得征收,对个人收入分配产生直接影响个人所得税;间接对个人所得征收,对个人收入分配产生间接影响的商品税;专款专用、对个人收入分配产生辅助影响的社会保险税和对历年财富积累征收的财产税。

一、所得税的个人收入分配影响

个人所得税是对个人所得课征的一种税,个人所得税征收减少个人可支配收入,既减少个人收入水平,也调整个人收入结构,影响个人间收入差异。个人所得税主要是从税基、税率和征税方式三个方面对个人收入分配产生影响。

(一) 税基对个人收入分配的影响

个人所得税的税基是应税所得,应税所得是个人所得减去扣除项目。在计算应税所得时,一般有两种扣除方法,即标准扣除和分项扣除。标准扣除是按固定数额扣除,分项扣除是按项目扣除。在对个人所得进行标准扣除情况下,由于不同所得的个人按同样标准数额扣除,一般低收入者扣除比例高于高收入者。即使在比例税率下,也具有累进征收的特点,以利于缩小高收入者和低收入者之间的收入差异。在对个人所得进行分项扣除的情况下,由于是选择项目进行扣除,因此,对个人收入分配的影响取决于扣除项目的选择。如果是选择同个人生活基本支出有关的费用项目进行扣除,有利于减少低收入者纳税,缩小高收入者和低收入者之间的收入差异。

(二) 税率对个人收入分配的影响

个人所得税的税率是税额与个人收入的比例,一般有比例税率和累进税率两种税率形式。在比例税率情况下,对于取得不同收入的个人,按同样比例征收,只影响个人收入水平,不改变个人收入分配结构,即高收入者和低收入者之间的收入差异。在累进税率情况下,由于税率随个人收入增加而递增,低收入者按比较低的税率计算征税,而高收入者按比较高的税率计算征税,不但影响个人收入水平,也改变个人收入分配结构,缩小高收入者和低收入者之间的收入差异。累进税率幅度越大,个人所得税的再分配功能也越强。

(三) 征税方式对个人收入分配的影响

个人所得税的征税方式一般有综合所得税和分类所得税两种征税方式。在分类所得税的情况下,如果对工资所得和资本所得在税收上区别对待,使工资所得税率低于资本所得税率,由于个人收入差异主要在于资本所得,区别对待的税收也能够改变

个人收入分配结构,缩小高收入者和低收入者之间的收入差异。在综合所得税的情况下,只能以税基确定和税率形式选择对个人收入分配产生影响,综合所得税本身不能体现对不同所得在税收上的区别对待。相对于分类所得税,综合所得税由于把个人各种收入汇总,统一按综合税率计算征收,更为公平、合理。

(四) 负所得税对个人收入分配的影响

负所得税是在征收所得税的情况下,对于个人所得低于平衡所得,计算给予补助的方法。平衡所得是指由政府部门确定的,既不纳税,又不享受补助的收入点。负所得税的基本计算公式为: $P = tY - B$, 其中 B 为基本补助金, t 为税率, Y 为个人收入, P 为补助或纳税,正数代表纳税,负数代表补助。在负所得税的情况下,由于收入低于核定水平,可以享受补助,补助额度同收入成反向运动,即在收入低于平衡所得时,收入越低,补贴越多。负所得税加强了所得税对个人收入再分配的效果。

二、商品税的个人收入分配影响

商品税是对企业销售商品所取得的收入,或对个人购买商品所支付的金额征收的一种税。由于商品税作为间接税是可以转嫁的,因此,商品税征收既减少个人购买能力,也调整个人消费结构。商品税可分为一般商品税和选择性商品税,两种商品税对个人收入分配产生不同影响。

(一) 一般商品税对个人收入分配的影响

一般商品税是对商品实行普遍征收的一种商品税。假定对商品实行普遍征税,又按相同的税率征收,在商品税可以转嫁的情况下,普遍地提高了商品的销售价格,或个人购买商品的货币支付。因此,一般商品税减少个人商品购买能力,相当于减少个人收入水平,产生税收的收入效应。一般商品税对个人收入再分配效果被认为是累退的。这是因为随个人收入增加,边际消费倾向递减,收入中用于消费部分减少,在按比例对个人消费征收商品税的情况下,商品税占个人收入比重随收入增加而递减,从而扩大高收入者和低收入者之间的收入差异。一般商品税对个人收入分配的影响是基于一般商品税是可转嫁的税种,如果一般商品税不能转嫁,那么,一般商品只是对企业的收入再分配,而不是对个人的收入再分配。

(二) 选择性商品税对个人收入分配的影响

选择性商品税是选择部分商品征收商品税。选择性商品税对个人收入分配的影响主要取决于选择哪些商品征税。如果选择非生活必需品和奢侈品征税,那么,可以使选择性商品税对个人收入分配产生累进效果。这是因为随个人收入增加,个人收入中用于购买生活必需品的比重减少,而用于购买非生活必需品和奢侈品的比重增加。因此,选择非生活必需品和奢侈品征税,使选择性商品税占个人收入比重随个人收入

增加而递增,使按比例征收的选择性商品税产生累进效果,从而缩小高收入者和低收入者之间的收入差异。如果选择生活必需品征税,那么,对个人收入分配将比一般商品税产生更强烈的累退效果。如果实行一般商品税,但按差别比例税率征收,在调整个人之间收入差异方面将同选择性商品税产生同样的收入分配效果。选择性商品税对个人收入分配的影响也是基于选择性商品税是可转嫁的税种,否则,选择性商品税也只是对企业收入分配。

三、社会保险税的个人收入分配影响

社会保险税是对个人或企业所得征收,专款用于医疗保险、失业救济、退休养老等社会保障事业的税收。社会保险税对个人收入分配的影响取决于纳税人的选择,社会保险税可以选择个人或企业征税。

(一) 对个人征税的个人收入分配影响

对个人收入征收社会保险税,直接减少个人收入水平,但对个人收入结构,即对个人之间收入差异的影响,取决于征税项目的选择。如果是以个人综合所得为课税对象,按比例征收,社会保险税对个人产生收入分配的比例效果;按累进征收,社会保险税对个人产生收入分配的累进效果。如果以个人工薪所得为课税对象,按比例征收,社会保险税对个人产生收入分配的累退效果。因为低收入者的收入主要来自工薪所得,而高收入者的收入主要来自资本所得,以工薪所得为课税对象,扩大了高收入者和低收入者之间的收入差异。

(二) 对企业征税的个人收入分配影响

对企业征收的社会保险税对个人收入分配的影响取决于社会保险税的负担归宿,如果通过提高商品价格或减少职工工资,由消费者或职工负担,社会保险税对个人产生收入分配的累退效果;如果由企业所有者负担,社会保险税对个人产生收入分配的累进效果。

以上社会保险税对个人收入分配影响只从收入角度考虑,而没有考虑社会保险税的支出,如果考虑社会保险税的支出主要用于低收入者,社会保险税将减少对个人收入分配的累退性,或增加对个人收入分配的累进性。

四、财产税的个人收入分配影响

财产税可分为财产收益税、财产占有税和财产转移税。对财产征税一般会产生调节财产所有者和非财产所有者之间的收入再分配效果。

(一) 财产收益税对个人收入分配的影响

它是对财产出租取得收入征税,对财产收益征税会产生与所得税相近的收入分配

效果,缩小财产所有者与非财产所有者之间的收入差异。

(二) 财产占有税对个人收入分配的影响

它是对财产所有或占有征税,一般是对不动产从量定额征税,如土地税、房产税。由于一般不能用财产来抵缴税款,财产占有税也会缩小财产所有者与非财产所有者之间的收入差异。

(三) 财产转移税对个人收入分配的影响

它主要是指遗产赠与税。财产转移税如果用收入缴税,会缩小财产继承或受赠者与非继承受赠者的收入差异。财产转移税如果用财产抵税,会起到减少财产集中程度的作用。

第三节 税收公平选择

具有收入再分配功能,实现公平的税收制度必须是一定累进程度的累进税制。所谓累进税制是指在一种税制下,收入水平较高、消费支出较大、拥有财富较多的个人或家庭比收入水平较低、消费支出较小、拥有财富较少的个人或家庭,支付的税额占其收入、消费或财富的份额较高。累进税制包括累进所得税、累进消费税和累进财富税。

一、累进所得税与公平分配

由于累进所得税随个人收入增加,税收占个人收入比例递增,因此,高收入者纳税占其收入比例高于低收入者。对个人收入征收累进所得税,可以缩小税后高收入者和低收入者之间的收入差异,达到均等收入的公平分配目标。所得税的累进程度越大,收入分配越趋于公平,累进所得税与转移支付结合运用能进一步增强收入分配的公平性,如表 3-1 所示。

表 3-1 累进所得税与公平分配

	第 1 组		第 2 组		第 3 组		第 4 组	
	数量	百分比	数量	百分比	数量	百分比	数量	百分比
人口	25	25	25	25	25	25	25	25
税前收入	10	10	20	20	30	30	40	40
税后收入	9	12.86	16	22.86	21	30	24	34.29
转移支付后收入	19.5	19.5	24.5	24.5	27.5	27.5	28.5	28.5

表 3-1 为累进所得税与公平分配关系表。现将社会人口按等额分成四组,每一组人口占社会总人口的 25%。由市场经济决定的收入分配为税前收入,第 1 组 25% 的人口拥有全社会收入的 10%;第 2 组 25% 的人口拥有全社会收入的 20%;第 3 组 25% 的人口拥有全社会收入的 30%;第 4 组 25% 的人口拥有全社会收入的 40%。四组人口的收入比为 1:2:3:4,最低收入组与最高收入组收入之比为 1:4,说明高低收入组之间收入差异较大。现按累进所得税对个人收入征税,在不考虑税收返还的情况下,第 1 组至第 4 组各组个人收入的税率分别为 10%、20%、30%、40%。税后第 1 组至第 4 组个人收入占全社会收入的比重分别为 12.86%、22.86%、30% 和 34.29%,税后 4 组人口的收入比为 1:1.78:2.33:2.67,最低收入组与最高收入组收入之比由税前的 1:4 降为税后的 1:2.67,税后高收入组与低收入组之间收入差异比缩小。如果在累进所得税的情况下,进一步考虑税收转移支付,假定转移支付按第 1 组至第 4 组各组税收返回分别为 10.5、8.5、6.5 和 4.5,在 30 的税收实行转移支付后,第 1 组至第 4 组个人收入占全社会收入的比重分别为 19.5%、24.5%、27.5% 和 28.5%,实行转移支付后,最低收入组与最高收入组收入之比由转移支付前的 1:2.67 进一步降为转移支付后的 1:1.46,转移支付后高收入组与低收入组之间收入差异进一步缩小。

二、选择性商品税与公平分配

选择性商品税包括选择部分商品征税和实行差别税率两种情况。由于商品税按比例征收,在个人边际消费倾向递减的情况下,随个人收入增加边际消费支出递减,商品税占收入比重下降,使商品税比例征收具有累退特点。如果选择高收入者较多使用的商品征税,或对高收入者较多使用的商品征收较高的比例税率,能使商品税比例征税产生累进的效果。如对生活必需品不征税,只选择非生活必需品和奢侈品征税,或对生活必需品按低税率征收,对非生活必需品和奢侈品征税按高税率征收,可以减少税后高收入者和低收入者之间的收入差异,在一定程度上实现公平收入分配目标,如表 3-2 所示。

表 3-2 商品税的累进性

个人收入	100	200	300	400	500
非必需品支出	10	40	90	160	250
应纳税收	2	8	18	32	50
税收/收入	2%	4%	6%	8%	10%

表 3-2 为商品税的比例征收和累进特点。假定 5 位个人的收入分别为 100、200、300、400 和 500,由于随收入增加用于非必需品的支出递增,在 5 位个人用于非必需品支出的比例分别为 10%、20%、30%、40%和 50%的情况下,支出分别为 10、40、90、160 和 250。在对非必需品消费按 20%比例税率征税的情况下,5 位个人非必需品支出纳税分别为 2、8、18、32 和 50,5 位个人税收占收入比例分别为 2%、4%、6%、8%和 10%。在对非必需品按 20%比例税率征税的情况下产生了累进的效果。

实现均等收入分配目标,从商品税来讲取决于选择性商品税所选择的商品和税率幅度,只有选择非生活必需品征税,并对奢侈品按较高税率征收,才能使选择性商品税具有累进税制特点,促进个人收入公平分配。在商品税为主导地位的发展中国家,由于个人所得税规模过小,制度不完善,多为分项课征,在公平分配矛盾突出时,运用商品税进行适度的间接再分配也是必要的。

三、社会保险税与公平分配

现行国际上通行的社会保险税如果仅从收入角度考虑,由于社会保险税一般按工资收入比例征收,随个人工资收入增加,税收占工资比例没有上升,随个人非工资收入上升,因而税收占个人总收入比例反而下降,使比例征收具有累退特点。社会保险税如果从支出角度考虑,则对个人收入公平分配具有重要意义。因为社会保险税给个人失业救济、退休养老、医疗保险提供了资金来源,使个人基本生活得到社会保障。现行的社会保险税缴纳和社会保障利益享受之间仅存在较小的联系,从其用途来看,社会保险支出却具有十分明显的收入再分配性质,如表 3-3 所示。

表 3-3 社会保险税的累退性和社会保险体系的累进性

个人总收入	100	200	300	400	500
个人工资收入	90	160	210	240	250
社会保险税	9	16	21	24	25
社会保险利益	28.5	23.75	19	14.2	9.5
社会保险净利益	19.5	7.75	-2	-9.8	-15.5
社会保险税/个人收入	9%	8%	7%	6%	5%
社会保险净利益/个人收入	19.5%	3.875%	-0.67%	-2.45%	-3.1%

表 3-3 为社会保险税的累退性和社会保险体系的累进性关系。假定 5 位个人总收入分别为 100、200、300、400 和 500,其中,工资收入占总收入比重随总收入增加而递减,5 位个人工资收入占总收入比重分别为 90%、80%、70%、60%和 50%。个人工

资收入分别为 90、160、210、240 和 250。在社会保险税按工资收入的 10% 征税的情况下, 5 位个人的社会保险税分别为 9、16、21、24 和 25, 社会保险税占个人总收入的比例分别为 9%、8%、7%、6% 和 5%, 反映为社会保险税具有累退性。但考虑到个人从社会保险支出的利益随收入增加而递减, 假定 5 位个人的社会保险利益分别为税收的 30%、25%、20%、15% 和 10%, 在社会保险税为 95 的情况下, 5 位个人的社会保险利益分别为 28.5、23.75、19、14.2 和 9.5, 个人社会保险利益减税收的净利益分别为 19.5、7.75、-2、-9.8 和 -15.5, 占个人总收入的比重分别为 19.5%、3.875%、-0.67%、-2.45% 和 -3.1%, 从而使社会保险体系具有累进性。

因此, 要使整个社会保障体系具有累进性, 发挥公平分配功能, 应改变社会保险税累退性和加强社会保险税支出的累进性。从社会保险税来说, 个人由工资收入扩大到非工资收入, 企业由按工资征收改为按利润征收。从社会保险税支出来说, 应扩大对低收入人口的社会保障项目和资助力度。

四、财产税与公平分配

依照纵向公平原则, 应对财产征收累进税。虽然从财产税在税制体系中的地位看, 收入意义不大, 但财产税对增加整个税制结构的累进程度具有很大意义。因为财产税一般只由社会上最富有的少数人缴纳, 虽然财产税总收入额很小, 但财产税占纳税人的收入比例并不低。此外, 财产税还是所得课税必要的补充, 因为所得税无法对尚未实现的资本利得征税, 而财产税由于包括对资本利得征税, 可以弥补所得税的缺陷。

第四节 最优税收

效率和公平是税收政策和制度设计的两个基本准则, 即税收应同时符合效率和公平目标。但效率和公平目标往往是冲突的, 提高效率往往以牺牲公平为代价, 而实现公平也往往以牺牲效率为代价。因此, 要同时实现税收的效率和公平目标, 必须在两者之间作出权衡, 牺牲部分效率以换取公平目标的实现, 或牺牲部分公平以换取效率目标的实现。最优税收就是同时实现效率和公平目标的权衡。

一、最优商品税

政府在制定商品税政策和设计商品税制度时首先需要解决的是: 在收入既定的情况下使税收超额负担极小化, 以实现税收的效率目标; 同时, 为兼顾税收的公平目

标,如何在实现公平和牺牲效率之间权衡。

(一) 商品税的效率分析

在有关商品税超额负担的分析中,我们已经得出了这样的结论:选择性商品税与单一税率的一般商品税比较,选择性商品税改变由市场所决定的个人消费选择和企业生产选择,引起超额负担导致效率损失,因此,从效率角度分析单一税率的一般商品税优于选择性商品税。而选择性商品税与实行差别税率的一般商品税比较,从资源配置的效率角度分析,具有相似的影响,都会改变由市场所决定的个人消费选择和企业生产选择,因此,实行差别税率的一般商品税劣于实行单一税率的一般商品税。为减少效率损失,应选择单一税率的一般商品税。但如果必须实行差别税率的一般商品税或选择性商品税,那么,只有依据反弹性法则选择商品征税或设计差别税率,才能够减少效率损失。所谓反弹性法则,也就是征税商品选择或税率高低差异应同价格弹性相反,选择价格弹性大的商品不征商品税,或按较低税率征收,而价格弹性小的商品征商品税,或按较高税率征收,可以达到减少税收对市场的经济干扰,减少效率损失的目的。

(二) 商品税的公平分析

虽然从效率角度考虑单一税率的一般商品税优于差别税率的一般商品税和选择性商品税,但从公平角度考虑实行差别税率的一般商品税和选择性商品税有可能优于单一税率的一般商品税。这是因为单一税率的一般商品税是中性税,不改变由市场所决定的个人收入分配,从经济学分析单一税率的一般商品税具有累退性,是不利于公平收入分配的。因为随个人收入增加,个人边际消费倾向递减,按比例税率征收的单一税率的一般商品税占个人收入比重也将随个人收入增加而递减,高收入者纳税占个人收入比例低于低收入者。而实行差别税率的一般商品税或选择性商品税有可能改变单一税率一般商品税的累退性,使比例税率的商品税具有累进性。这是因为商品税虽然按比例征收,但如果依据弹性法则,实行差别税率或选择性征税,对于占低收入者消费支出比重较大的必需品设计低税率或免税,而对于占高收入者消费支出比重较大的非必需品或奢侈品设计高税率征税,可以通过差别税率的一般商品税或选择性商品税来改变由市场决定的收入分配,缩小高低收入者的税率收入差距,实现税收的公平分配目标。

(三) 最优商品税分析

由于从效率角度分析,为使超额负担极小化,应依据反弹性法则征税。在选择性商品税的情况下,应选择弹性小的商品征税;在一般商品税的情况下,如果实行差别税率,应使弹性小的商品税率高于弹性大的商品。而从公平角度考虑,为实现公平分配目标,应依据弹性法则征税。在选择性商品税的情况下,应选择弹性大的商品征税;在

一般商品税的情况下,如果实行差别税率,应使弹性大的商品税率高于弹性小的商品。因此,上述商品税的效率和公平目标的税收政策措施相冲突,即依据反弹性法则征税同税收的公平目标相违背。因此,为了在实现税收效率目标时兼顾公平,需要对商品税的反弹性法则作出修正。假定在 X 和 Y 两种商品中,X 商品是必需品,而 Y 商品是奢侈品,低收入阶层更多消费 X 商品,而高收入阶层更多消费 Y 商品。假定在社会福利函数中,给予低收入者的效用以较大的权数,而给予高收入者的效用以较小的权数,这样即使 X 商品的需求弹性比 Y 商品小,最优商品税也要求对 Y 商品以较高的税率征税,而对 X 商品以较低的税率征税。以较高税率对 Y 商品征税虽然产生了相对较大的超额负担,但是利于公平收入分配。社会可能宁愿以较高的超额负担的代价以求得更公平的收入分配。即对必需品适用低税率或免税,对奢侈品适用高税率征税。

二、最优所得税

政府在制定所得税政策和设计所得税制度时首先需要解决的问题是:在市场所决定的收入分配前提下,通过税收来缩小个人收入差距,以实现税收的公平目标;同时,为兼顾税收的效率目标,在实现公平和牺牲效率之间进行权衡。

(一) 所得税的公平分析

在所需的税收收入确定时,税收的公平目标是使社会效用极大化。当个人的效用函数相同时,个人的效用仅同收入有关,即个人效用函数表现为随着个人收入的增加,其总效用增加,但边际效用递减。在全社会收入总额既定的情况下,要使社会效用极大化,应使个人收入的边际效用相等。如果个人效用函数相等,则只有在个人收入水平相等时,收入的边际效用才相等。从社会效用极大化的所得税的公平目标考虑,税收政策和制度的设计应使个人税后收入分配尽可能地均等。因为高收入者的边际效用要比低收入者小,在同样税收收入的情况下,对高收入者征税导致的社会效用损失小于对低收入者征税。依据收入均等化为公平目标的所得税应实行高低税率差异悬殊的累进税。

(二) 所得税的效率分析

上述激进的累进所得税结构建立的假设条件是社会收入总额固定,税收对生产的产出没有任何影响。但从现实来看,个人的效用不仅取决于收入,还取决于闲暇。因此,所得税会扭曲工作决策并产生超额负担。这样累进所得税就不可避免地陷入两难困境:一方面要求所得税使税后收入分配均等;另一方面,由于所得税的超额负担,均等收入分配将导致社会实际收入总额下降。为此,可考虑建立一个线性所得税模型,模型考虑了个人在收入与闲暇之间的选择,线性所得税函数公式为:税收收入 = $-a + tY$,其中, $-a$ 为政府固定补贴, t 为税率, Y 为个人收入。计算的结果是负数时

为政府补贴数,计算的结果是正数时为向政府缴税数。线性所得税的特点是将政府补贴和比例税率结合,使税收产生累进效果。即个人收入越高,税收占个人收入比例也越高。线性所得税累进程度取决于 a 和 t 的值。 t 值越大,税制越具累进性。但较高的 t 值在产生较高的累进性的同时,还产生较大的超额负担,也就是说边际税率越高,替代效应越大,超额负担也越大,经济效率损失越大。同时,边际税率高也不一定有助于收入分配公平,因为高边际税率导致的效率损失使低收入阶层所获得的免税额或补助额不能有效增加,高边际税率虽然限制了高收入者的收入水平,但无助于低收入者的福利水平的提高。

(三) 最优所得税分析

最优所得税就是要寻找 a 和 t 的最佳组合——在课征一定数额的税收这个约束条件下能使社会效用最大化的 a 与 t 值。并不是边际税率越高越有利于公平收入分配,而是应找到有利于公平分配的最优税率。

所得税税率应按反弹性法则设计,则劳动供给越具弹性, t 的最佳值就越低。这是因为征税会产生超额负担,劳动供给弹性越大,对劳动课税的超额负担就越大。因此,较高的劳动供给弹性意味着较高的再分配代价,所以当劳动供给弹性较高时,应该尽可能降低税率。

所得税税率设计还取决于给予低收入者与高收入者的效用以不同的社会权数时所产生的影响。给予低收入者效用的权数大于给予高收入者效用的权数,表现了更为平均主义的偏好。一个较有意义的极端例子就是最大最小准则,根据这个准则,在社会福利函数中,唯一获得所有权数的人是效用最小者。根据实证分析发现,最大最小准则要求约为80%的边际税率。若社会有极端平均主义的目标,则要求高税率。但即使是极端平均主义也不要求税率为100%。

如果考虑两个边际税率,可得出“倒U形”最适所得税率结构,即从社会公平与效率的总体角度来看,中等收入者的边际税率可以适当高些,而低收入者和高收入者应适用相对较低的税率,拥有最高所得的个人适用的边际税率甚至应当低于处于低收入阶层者的边际税率。这个结论的含义是:通过降低高收入者的边际税率,会诱使高收入者提供更多的劳动,而且,增加的税收收入可被用来降低低收入者的税收负担。重要的是,虽然边际税率随着收入增加而降低,但是平均税率却随着收入的增加而升高,因此,最优所得税制仍然是累进的。



本章小结

在市场经济条件下,个人收入的初次分配是按要素报酬进行,从公平分配的意义上来讲存在很

大的局限性。为纠正市场分配的缺陷,税收应创造平等竞争环境,按受益征税,依据能力负担,可以概括为竞争原则、受益原则和能力原则。能力原则包括普遍征税和能力负担两个方面,反映个人纳税能力的指标主要有收入、支出、财富三种,而收入是衡量个人能力的最主要指标。在现代市场经济的税收制度下,对个人收入分配产生影响的税种主要有直接对个人所得征收,对个人收入分配产生直接影响的个人所得税;间接对个人所得征收,对个人收入分配产生间接影响的商品税;具有专款专用,对个人收入分配产生辅助影响的社会保险税和对历年财富积累征收的财产税。实现公平的税收制度必须是具有一定累进程度的累进税制,累进税制包括累进所得税、累进消费税和累进财产税。效率和公平是税收政策和制度设计的两个基本准则,但效率和公平目标往往是冲突的,提高效率往往以牺牲公平为代价,而实现公平也往往以牺牲效率为代价。因此,要同时实现税收的效率和公平目标,必须在两者之间作出权衡,牺牲部分效率以换取公平目标的实现,或牺牲部分公平以换取效率目标的实现。最优税收就是同时实现效率和公平目标的税收,其中,最优商品税要求必需品适用低税率或免税,对奢侈品适用高税率征税。最优所得税要求累进税制,但应减少累进性。



思考题

1. 在什么情况下可按受益原则征税?
2. 应选择什么指标来体现能力原则征税?
3. 所得税征收对个人收入分配会产生什么影响?
4. 商品税对个人收入分配会产生什么影响?
5. 社会保险税对个人收入分配会产生什么影响?
6. 财产税对个人收入分配会产生什么影响?
7. 如何运用累进所得税促进收入的公平分配?
8. 如何运用选择性商品税促进收入公平分配?
9. 如何运用社会保险税促进收入公平分配?
10. 最优商品税如何在公平和效率之间权衡?
11. 最优所得税如何在公平和效率之间权衡?