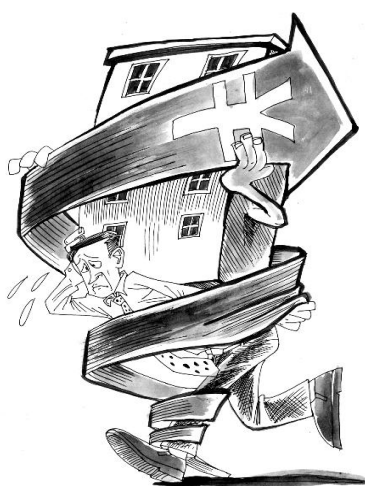


拒绝掠夺 从税开始

2008公民税权手册

——“税收与中国经济困局”特辑



主 编：岑 科

顾 问：陈志武

撰 稿：郭玉闪 陈青蓝 席斯 朱中原

漫 画：王伟宾



传知行社会经济研究所

2008 年 12 月出品

(建议使用B5纸打印阅读)

序

2008 年对多数中国人来说，是不平凡的一年：中国遭受了冰雪、地震、洪水等自然灾害的侵袭；也经历了火车出轨、地区骚乱、奶粉致命等重大事故的冲击；北京成功举办奥运会，在世界上赢得高度赞誉；中国宇航员首次漫步太空，使大众的民族自豪感空前高涨。

这一年，正值中国改革开放 30 周年，媒体、学界纷纷举办活动，为中国的前途和命运思考探索；这一年，还有一个声音，在中国乃至世界媒体的见证下，预见了中国经济的忧患与坎坷……

“今年恐怕是中国经济最困难的一年。”2008 年 3 月，温家宝总理在十一届全国人大一次会议中反复强调。不知是幸或不幸，事实的发展完全印证了他的判断。

困难是来自多方面的，最初的担心是通货膨胀恶化。2007 年下半年以来，物价上涨日益明显，给群众生活、特别是低收入群体带来很大的困难。2008 年 7 月 10 日，河南郑州市，一名中年妇女在一家食品商店偷肉被抓。随后，她以头撞墙，说儿子正上高中，如果看见，自己就没法活了。在审讯中，她还说，因为供养儿子上学的花费很大，家里已经两个月没吃过肉，偷肉是为了让儿子吃得好一点。

一个多星期以后，国家税务总局发布消息，2008 年上半年，中国税收达到 32553 亿元，同比增长 30.5%，增长速度相当于 GDP 增速的 3 倍。至 2008 年 9 月，政府税收同比增长 26%，实现财政盈余 1.252 万亿元，是 2007 年财政盈余的 10 倍。

与此同时，在广东、浙江等地，出现了一股企业亏损、倒闭潮。广东省统计局 6 月 30 日公布的报告显示，2008 年前 5 个月，广东规模以上工业企业亏损数量达 11006 家，增长 12.7%，占全省工业企业的 26.0%；同时，企业亏损额增长 49.3%，增幅同比提高 25 个百分点。而在市场经济发达的浙江台州，5371 家规模以上企业中亏损 1111 家，亏损面达到 20%，亏损企业亏损额为 3.09 亿元，增长 55.7%。另据浙江省工商局统计，今年上半年浙江全省有 1200 多家企业歇业关停，这在浙江连续 10 年的历史上都是没有的。

——这本读物的目的，就是描述这些看似不相关的事件之间的联系。

在影响人们收入与福利的各种经济关系中，“税”是极其重要的一环。从本质上看，“税”是一个社会中人们为了维持正常的分工与合作，不得不向政府支付的费用。但在不同的体制下，这种付费的自愿程度，它的来路和去向，以及对不同社会群体产生的激励，具有很大的不同。

一个经济体系中，对普通百姓来说，要想提高收入或改善生活，有这样一些可能：第一，市场能提供更多更便宜的商品；第二，企业愿意以更高的工资雇佣员工；第三，在工资收入中，有更多的可支配数额；第四，经济中有更多、更好的创业机会和条件。——所有这些，都与政府征税多少有关。政府征税越多，百姓收入越低，这是显而易见的道理。

一个社会中，如果民众的税负过重，又不能通过合法途径减轻这种负担，就会导致企业生产积极性降低和居民生活的恶化。河南郑州出现的“偷肉母亲”是当下中国的一个特例，但它反映的一部分百姓收入下降、生活艰难的事实，却是普遍现象，而大批企业倒闭，为这种现象提供了注解。

对政府职员、特别是其中的高职位者而言，税收似乎越多越好，那意味着更高的工资、更好的待遇和更大的资源调配能力。但从动态的角度看，一个社会的税收如果超过了合理的界限，将损害企业的生产能力，减少长期的税收来源，使政府得不偿失。所以，即便从政府的利益去考虑，税收也不是越多越好。

中国当前的税负水平是高是低？这不是一个能轻易回答的问题。本书首先明确了税的来源和本质，区分了“明税”、“暗税”和“净税”——所谓净税，是政府从百姓手中拿走、并为自己花掉的钱——通过中美两国“净税”状况的对比，说明中国社会的税负高于发达国家的事实；而出现这种状况的原因，是中国的老百姓向政府缴税的时候没有讨价还价的余地，并缺乏对政府支出的有效监督；要改变这种状况，就必须推动中国的财税体制向民主、宪政方向转型。这是本书第一部分“税的基本原理和观念”的主要内容。

在本书的第二部分，我们进一步说明，2008年中国经济中出现的巨大困难，包括通货膨胀、企业倒闭、结构失衡等，是与税收过快增长密切相关的。问题的核心是政府在经济增长中切走的蛋糕太大，动态均衡被打破了，因而不可持续。为此，我们对影响企业经营和居民收入最明显的两个税种——增值税和个人所得税进行分析，并提出减税的建议。最后，我们对影响中国经济发展的一个中长期重要问题——中央与地方的税收关系进行探讨，希望在这个问题上为读者提供有益的见解。

这本书的读者，无论是媒体记者、政府官员、公司白领，或普通工人，如果再看到“偷肉母亲”这样的报道，或看到我们周围每一个为生活苦苦奋斗的身影，

就想起“形势大好”的税收增长并为之感到忧虑，我们的努力就没有白费。我们相信，对政府和纳税人关系的清醒认识，是推动中国今后三十年向现代文明社会转变的重要动力。愿本书的观念，能传到更多的人心中。

——编者 2008 年 12 月

来自 www.3722.cn 中国最大的资料库下载

目 录

上篇·税的基本原理和观念

第一章 揭开“税”的面纱

- 人人都是纳税人
- 我们交了哪些税
- 深度阅读：税收如何减损社会福利
- 附录：现行税目、税率一览

第二章 中外税负比较

- 明税·暗税·净税
- 中美净税比较和结论
- 附录：中国的“暗税”——部分政府收费机构和项目

第三章 中国现行税制弊端

- 单方面强制征税
- 税的合法性不足
- 征管混乱随意
- 参考阅读：纳税“光荣”吗？

第四章 税制改良的未来

- 怎样的税制才算优良
- 历史与现实：如何走向宪政税制
- 参考阅读：深圳公民的“公共预算之旅”

下篇·税收与当前经济困境

第五章 “最困难的一年”

- 减税：解困中国经济的关键
- 税收与财富增长的秘密
- 附录：一次网民自发的“经济普查”

第六章 减税焦点之一：增值税

- 增值税的优缺点
- 中国增值税制的问题

第七章 减税焦点之二：个人所得税

- 当前个人所得税亟待调整
- 个税改革的长远方向

附录：国外个税制度一览

第八章 中央地方税收关系

- 1994 年：税制改革的转折点
- 进一步改革的焦点

参考阅读：地方政府为何“变坏”

后记

来自 www.3722.cn 中国最大的资料库下载

• 上篇 •

税的基本原理和观念

来自 www.3722.cn 中国最大的资料库下载

第 1 章

揭开“税”的面纱

税是民众购买政府（人员）服务的费用

2008 年 8 月 8 日晚，从北京的夜空向下俯瞰，有一处辉煌壮丽的景观——俗称“鸟巢”的中国国家体育场，正在举行的第 29 届奥林匹克运动会开幕式。在这里，绚丽多姿的灯光，梦幻神奇的场景，气势恢宏的表演，加上五彩缤纷的焰火，被电视信号传送到全球几十亿观众眼前，使世界为之惊叹。

十六天后，奥运会顺利结束。中国恢复了另一种状况：上海和深圳的股市波动牵动着几千万股民的神经；数百万高中毕业生，正准备进入大学开始新的生活；突如其来的“毒奶粉事件”让全社会为之震惊……在中国 960 万平方公里的土地上，数以亿计的工人、农民、教师、学生、公务员、公司职员、家庭妇女、退休老人等各种不同身份的人，正以各种方式追逐自己的梦想。

那位农民工，在建筑工地上挥汗如雨，他希望按时领到工资，不再为女儿的学费发愁；那位推销员，在大街上行色匆匆，他希望拿到一笔大的业务提成，还清银行的住房贷款；那位公司老板，在写字楼里熬夜加班，他担心到月底的时候，公司的收入够不够给员工发工资；那位退休老人，在公园里悠闲散步，他希望自己不要生病，以免给子女增加负担……人们或许会问：这些普通人的生活愿望，与刚刚结束的奥运会是否有关？

在今天的社会中，每个人的衣食住行、生老病死，乃至生活中最常见的愿望与理想，都与“钱”有关。每个人生活所需的物品和服务，要用钱去购买；钱要靠我们的劳动或服务去挣得；为了满足自己的需要，人们总是在想办法多挣钱，并发挥它的最大效用。此时，如果我们意识到，举办奥运会花掉了一大笔钱（据报道近 3000 亿元），并且这些钱主要由普通民众上交而来，奥运与百姓的关系就变得真实起来。

“税”是理解这种关系的关键。在现代社会中，政府之所以征税，原因之一，就是要举办奥运会这样的大型社会活动；反过来，如果不举办这样的活动，民众就有更多的钱可以花在吃饭、穿衣、租房、上学、治病等其他用途上；所以，是否举办这样的活动，花多少钱来举办这样的活动，就成了事关百姓福祉的重大问题。

在本书的第一章，我们要说明：（1）社会为什么有税收；（2）税收由谁来承担；（3）税收对百姓生活有何影响；（4）我们交了哪些税。这些内容将使读者把握税收的本质和来源，揭开“税”的真面目。

（一）

人人都是纳税人

在美国南达科他州，拉皮德城附近的拉什莫尔山上，有一组世界上最大的人面雕刻——美国四位总统华盛顿、杰佛逊、西奥多·罗斯福和林肯的头像。面对这些影响历史进程的伟人的头像时，人们很容易想起西方社会的一句格言：“税收与死亡，是人生难免的两件事”。而在遥远的东方，被万里长城蜿蜒怀抱的中国，也流传着“皇粮国税，古已有之”的谚语。

“税”是社会中最常见的事物之一。从古到今，在世界各国，“税”所体现的人与人之间的关系并不完全相同，并包含着一部社会进步的演变史。但在今天，关于税的很多基本问题——例如它存在的基础是什么，其背后隐藏着怎样的社会关系等等，很多人并不理解。下面从一些生活现象开始，逐步说明这些问题。

事例一（真实）·桥的命运

中国湖北某地，有座桥建于1965年，由于水流冲击和腐蚀，逐渐成了危桥。为了延长这座桥的寿命，镇政府在河的上游约1公里处修起了一座新桥，供车辆通行。旧桥一般只走人和自行车。近年来摩托车渐渐普及，由于从新桥走要绕行2公里左右，一般驾驶技术稍好的人都从旧桥走。本来就腐朽不堪的旧桥终于垮掉了。

旧桥垮后，有人在尚未垮掉的部分旧桥和河水之间用沙土筑了一条路，在水面上架起一座浮桥，无论人、自行车、还是摩托车，每人次收费5毛，一天可以收费数百元。但很快，有人抱怨收费太贵，也有人说不应该收费。大约半个月以后，那座桥不见了。据说有人往上举报，上面有人来查。建桥的人把桥拆了，木板、树由四人一分而光。

不久之后，一座新桥出现在河面上。这桥是在桥头开店的一个生意人捐建的，与先前的收费的木桥有些相似，不过所铺的木板要窄一些，木板下的树捆扎得有些潦草。他在桥的中间还树了一块简陋的广告牌，声明免费之外，“欢迎你到桥头商行”。

免费的桥在一两个星期之后就开始出现险情，桥的一端出现垮塌，开始出现通行不便。然而骑摩托车的人依然艰难地从此通行，直到有一天，汛期来临，河水上涨、变宽、变猛，有一次大雨之后，免费的桥被彻底冲毁。

事例二（虚拟）• 楼道路灯

夏光是一位年轻老师，住学校的职工宿舍楼。他注意到，楼道里的灯泡经常是坏的。黑夜里上下楼时，他想：怎么没人来换灯泡呢？如果谁家里洗手间的灯泡坏了，肯定很快买新灯泡换上；但楼道的灯泡却没人管。

有一天，夏光自己掏钱换上了一只新灯泡。楼道的居民看了，纷纷表扬他，说他做了一件好事，不过没有人打算分摊买灯泡的费用。不久后，灯泡又坏了，夏光准备再买新的去换，但转念又想：楼道的灯泡以后还会坏，总不能一个人无休止地做好事吧？他觉得买灯泡的钱应该由楼道里的居民分摊。

夏光去找楼道的居民谈这件事。有 5 家愿意分担费用，另外 3 家却不愿意，有人说：“我家不需要路灯，你们需要的话自己买好了。”夏光想，这家人肯定需要路灯，而且肯定会受益于路灯，可是他即便不付费，也无法把他排除在路灯的使用范围之外。无奈之下，夏光只好放弃了买灯泡的想法。到了晚上，楼道里依旧漆黑一片。

事例三（虚拟）• 新年的焰火

新年来临的时候，S 小镇的居民非常高兴，很多人外出游乐，买来烟花爆竹助兴。有一种大型烟花，效果很好看，但价格比较昂贵，在 1 万元左右，很少有人购买。小镇企业家欧文进行了调查，发现全镇 500 个居民中，每个人至少愿意出 30 元来观看这种焰火。欧文想，如果他买来这种烟花燃放供大家观赏，并向每人收费，他不仅能赚到一笔钱，还能满足大家的需要，是一件皆大欢喜的事。

欧文决定举行一场焰火表演。但他在卖门票时候遇到了麻烦。很多人想，一旦欧文向天空发射焰火，他们不买票也能看到，所以，尽管本来愿意出 30 元观看焰火，但出于“搭便车”的想法，很多人并不买票。欧文经过核算，

发现卖出的票不能弥补购买焰火的成本，只好宣布退票，取消了这个计划。

这三个故事，初步说明了“社会为什么有税”的问题。简单地说，生活中有一些产品或服务，每个人都需要，但由于某种特点，人们往往不会单独去购买或配置它，例如横跨全国的公路，城市里的街道、绿地、排污管道，还有前面说到的桥、路灯、焰火等等，这些物品不可分割，很多人能同时使用，一来价格比较昂贵，普通人难以承担；二来，某个人购置这种物品，往往会有其他人白占便宜。所以，这些物品很难像面包、衣服、汽车、住房一样，以个人购买、个人消费的方式来组织生产——这就是所谓的公共物品。

今天，只要你走出家门，举目四望，公共物品几乎无所不在。广泛地看，一个社会的治安消防、公共卫生、贫困救济、环境保护等，都属于公共物品。公共物品的存在对一个社会的运行和发展来说至关重要。想象一下，如果城市里的环卫工人罢工，警察解散，交通、消防、环保等机构停止运行，会对社会秩序造成什么冲击？后果不堪设想。

公共物品是社会运行必需的，但在简单形态的市场上，没有人购买公共物品，就不会有资源去投入生产。为此，人们只好组织一个特殊机构，专门提供公共物品。当然，这个机构不可能凭空变出公共物品，这个机构里的人也不能不养家过日子，它必须向大家要钱——这种钱就是税收，这个机构就是政府。在现代社会里，政府的角色定位是向民众征收税款，同时负责提供一系列公共物品和公共服务——如上面所说的公路、街道、路灯、治安、消防、环保等等。可以说，税收体现的是政府和大众之间的一种交易关系，它构成了社会运行与经济发展的重要基础。

很多人认识不到这一点，一方面是因为在历史上——包括今天的世界上，某些国家的政府和民众之间确实不是交易关系，而是某种程度的掠夺与被掠夺关系。回顾人类历史，在社会进入现代文明之前，政府和盗匪集团之间并没有一条不可逾越的界限：当政府不顾民众的感受，利用合法暴力大肆收刮民财的时候，就成了盗匪；当盗匪愿意放弃对民众的掠夺，转而向他们收取合理的保护费的时候，就成了政府。这种不合理的关系，由于长期存在，被很多人当作社会制度的“真面目”，根深蒂固地印射在头脑中。

另一方面，在现实中，税的表现形式很复杂，往往给人一种错觉，认为社会中并不是每个人都在纳税，有些老百姓是在免费享受政府提供的服务。最典型的场景是，中国的受灾群众得到政府救济或居民的财产损失被警察追回时，一定会大张旗鼓地“感谢政府”。2006年，全国免除了农业税后，也有人很高兴地表示：

农民终于不用交税了！还有六、七年前，政府部门有人提出“为纳税人服务”的口号，遭到上级的批评。批评者说，政府不能光为纳税人服务，而要为全体人民服务。言下之意是，“人民”中的一部分人没有纳税。

事实是怎样的呢？

到目前为止，中国共有 20 多种税，包括增值税、消费税、营业税、企业所得税、个人所得税、资源税、房产税、城市维护建设税、城市房地产税、城镇土地使用税、土地增值税、耕地占用税、车辆购置税、车船税、契税、印花税、烟叶税、关税、船舶吨税等，其中有些由个人上交，有些由企业上交。在个人上交的税种中，最常见的是个人所得税、车辆购置税、车船税以及买卖房屋涉及的契税和印花税。在日常生活中，因为买房、买车的通常是中高收入人群，而个人所得税又有一个起征点，所以很多人觉得，收入较低的人不是严格意义上的纳税人。针对这种误解，经济学家茅于軾写过一篇文章《我们到底交了多少税》，其中写道：

任何一样消费，不管是在超级市场买东西，还是用电交电费，打电话交话费，里面统统都有税。只不过你不知道而已。国外一般把价和税分开，居民花的钱里多少是价，多少是税，都很清楚。而在我国，有意无意地把价和税混在一起，所以大家搞不清自己交了多少税。

茅先生的这段话，揭示了一个非常重要的事实：在中国，商品标价实行的是含税价，价格中包括了国家征收的税金——可能是增值税、消费税、营业税，也可能是城建税和教育费附加等，这些税或多或少要由消费者承担一部分，所以，无论是谁，每购买一件商品，就在向政府交一次税。

以下，是有人根据中国税率计算出的一些日常商品中的含税份额：

- 一袋价格为 2 元的盐，包含大约 0.29 元的增值税和 0.03 元的城建税。
- 你去餐馆吃饭，最后结账时不论多少，餐费的 5.5% 是营业税及城建税。
- 每瓶 3 元的啤酒包含大约 0.44 元的增值税、0.12 元的消费税和 0.06 元的城建税。
- 如果你吸烟，每包烟 8 元，其中大约 4.70 元是消费税、增值税和城建税。
- 你去理发店理发，费用的 5.5% 是营业税及城建税。
- 你花 100 元买了一件衣服，其中包含 14.53 元的增值税和 1.45 元的城建税。

· 如果花 100 元买一瓶化妆品，其中除 14.53 元的增值税外，还包含 25.64 元的消费税和 4.02 元的城建税。

.....

这里可以清楚地看到，一个人生活在社会中，哪怕是乞丐，只要有购买行为，就免不了交税。此外，人们在生活中的其他场合也可能交税，例如，当你的工资收入超出一定标准，要交个人所得税；如果你买车，要交车辆购置税、车船税；如果你买房、卖房，要交相关的契税、印花税，也可能交营业税、个人所得税和土地增值税；如果你办企业，从事生产经营活动，涉及的税就更多，包括增值税、消费税、营业税、资源税、城建税、房产税、城镇土地使用税等。可以说，在生活中的每一天、每一个角落，税收无处不在。人人都是纳税人。

当人们明白这个道理时，一个奇怪的现象出现了。

正如前面所说，社会中，每个人的衣食住行、生老病死，以及生活中常见的愿望与理想，都与钱有关；为了满足自己的各种需要，人们总是在想办法多挣钱，同时使这些钱发挥最大的作用。在花钱时，任何一位家庭主妇，甚至智力刚刚成熟的孩子，都知道如何实现自己的最大利益——就是用同样的钱，争取更多的服务；或者以更低的价格去购买同样的商品。为此，她们对自己的每一笔开销精打细算，而对提供服务的人百般挑剔。

但在“税”的问题上，人们似乎失去了常识。例如，在观看奥运会开幕式上声势浩大的焰火表演时，很少有人为它的费用感到忧虑；当受灾地区的民众收到政府救济时，他们会跪倒在地，高呼“感谢政府”；在政府税收以两倍于 GDP 的速度迅猛增长时，还有不少专家学者建议，要开征新的税种；在政府部门的办事机构里，面对办事人员的拖沓冷漠，没有人会发出消费者常有的抱怨……人们似乎忘记了，政府收支的每一笔钱，都与自己的钱包有关；政府对民众的服务，是收取税金之后应尽的义务和应该做好的工作。

事实上，税是民众购买政府（人员）服务的费用，它与我们生活中的其他费用，例如付给饭馆、理发店或保姆的钱没有区别。所以，很自然，人们在纳税上的负担，会影响他们的收支状况与福利水平。老百姓交的税越多，可以用来购买其他商品的钱就越少。从企业的角度看，交的税越多，利润越少。虽然企业可以把一部分税转嫁给消费者，但这种转嫁会减少消费者的购买力，进而减少企业的生产和投资，最终结果，会减少居民的就业机会以及获得更高工资的可能。下面的故事，形象说明了税收对人们福利状况的负面影响（有关数理证明见本章“深度阅读”）。

事例四（虚拟）·阿星的蛋糕店

在电影《功夫》的结尾，阿星打败了不可一世的火云邪神，与好朋友肥仔开了一家蛋糕店。阿星是这家店的老板，肥仔是员工。在经营蛋糕店的过程中，他们碰到了税收上的问题。

这天，阿星接到税务局的通知：为了给新政府大楼筹集资金，市政府决定本年度个体店的营业税率由10%提高到15%。阿星算了一笔帐，自己的蛋糕店每月营业额在2万元左右，加税之后，每月多付税款1000元，平均每个蛋糕要分摊税款8元钱。

阿星不能无动于衷。首先，他决定提价——当然，他不敢把全部税款都加在原来的价格上，那样会冒在市场竞争中落败的风险；他给每个蛋糕提价4元，这样一来，多付的税款有一半由顾客来承担。

接下来，阿星找到肥仔，问他要不要继续干下去。几年来，肥仔攒了一些钱，想自己开一家店。这次税金增加，阿星准备对肥仔的岗位减薪300元，如果他想离开，这是个合适的时机。但肥仔说，他愿意继续干下去，因为市道不好，自己开店未必赚钱。阿星说：“那就坚持一段时间再说吧。”

其实阿星每月也要少挣200块钱。他本来有开第二家店的计划，现在也搁置了。

通过这个故事，我们可以看到税收对人们生活状况的影响：第一，影响商品价格——税收越高，商品价格越高，消费者支付的代价越高。第二，影响员工工资——税收越高，企业减薪的可能性越高，提高工资的可能性越低。第三，影响企业利润——税收越高，企业利润越低，扩大投资的意愿越低。第四，影响个人创业——税收越高，个人创业成功的可能性越低，人们通过创业致富的机会越少。

总之，税收既影响每个人的收入，又影响每个人的支出，是对人们福利状况影响最大的一种社会关系行为。“纳税人”是每个人最重要的社会角色。为此，我们要像关注自己的钱包一样，关注税收状况的变化；要像抵制抢劫一样，抵制不合理的税收政策；要像争取自己的财产一样，争取有利的税收格局。

（二）

我们交了哪些税

在北京新街口北大街珠八宝胡同的北京市西城区地税局，经常是一派业务繁忙的景象。大楼外停满轿车，来办理税务手续的企业代表和个人络绎不绝。他

们走进一层大厅，在不同的业务窗口之间穿梭等待。有人皱着眉头，在场地中央填写表格；有人满脸虔诚，向工作人员咨询着什么问题；更多的人排成长龙，以焦急的心情张望前方，希望尽快完成任务，早点离开。在中国各地，有成千上万这样的场景，使“纳税人”的形象变得无比真切。

中国的税收制度是高度行政主导的。到目前为止，我国财政、税务、海关等部门负责征收的“法定税收”共有 20 多种，主要包括：增值税；消费税；营业税；企业所得税；外企所得税；个人所得税；资源税；城镇土地使用税；耕地占用税；城市维护建设税；土地增值税；固定资产投资方向调节税（2000 年 1 月 1 日起暂停征收）；房产税；城市房地产税；车船税；车辆购置税；印花税；契税；筵席税（由各省决定是否开征，目前各省均已停征）；烟叶税；关税；船舶吨税，等。

这些税中，表面看来，很多都不对个人征收，而是通过企业征收的，如增值税、营业税、消费税等，但正如前面所说，这些税或多或少要由消费者承担一部分，而企业的股东最终也是个人构成的，所以税收最终负担者都是老百姓。2007 年，中国政府的税收总额是 49449 亿元。这个数额是如何构成的？它们与百姓生活有何关联？下面作一些重点介绍：

• 增值税

增值税无处不在，因为它是对所有“商品生产、流通、劳务服务中多个环节的新增价值或商品的附加值”征收的。所以只要你消费，你就要交增值税。增值税的一般税率是 17% 或 13%。税率 13% 的商品是明确列举的，主要包括 5 类。除这五类以外的其他货物和加工、修理修配劳务的增值税率都是 17%。一般小规模纳税人的增值税率是 6%，商业小规模纳税人的增值税率是 4%，但是不能与进项税抵扣。

当我们出门购物的时候，无论是买车还是买衣服，无论是买米还是买书，付款的同时都在交税；当我们在家开火做饭、看电视、洗澡，除了要交煤气费、电费、水费之外，我们还要交税。就这样“不知不觉”地，2007 年，中国政府共征收了 15610 亿元增值税，占到其法定税收总收入的 32%。

• 营业税

增值税主要针对产品和加工、修理修配服务征收。此外的其他服务，政府征收营业税，即对有偿提供应税劳务、转让无形资产和销售不动产的单位和个人，就其营业收入额征收的一种税。主要面向七个行业：一、交通运输业；二、建筑业；三、金融保险业；四、邮电通信业；五、文化体育业；六、娱乐业；七、服务业。此外，个人和企业转让无形资产和销售不动产也要交纳营业税。

营业税是由经营者交的，然而，正如上一节“事例四（虚拟）·阿星的蛋糕店”里看到的，营业税的一部分会被转嫁到消费者头上，由经营者转到政府的手中。所以，无论什么税种，都会增加企业的产品成本和消费者支付的代价。

2007 年，政府共征收了 6583 亿元营业税，占“法定税收”收入的 13%。

• 消费税

消费税从 1994 年开始征收，据说是为了抑制某些特殊商品的消费。最初选择了烟、酒、小汽车等 11 类应税产品。2006 年 4 月 1 日，国家首次对消费税进行调整，消费税税目由 11 个增至 14 个。

凡是列入消费税税目的商品，既要征收增值税，又要征收消费税。比如你在商场买一套价值 500 元的化妆品，这 500 元中就包含：72.65 元增值税和 128.21 元营业税；你买烟一条，花费 100 元，其中包含增值税 14.5 元和营业税 38.46 元（实际上烟价中含税比例非常高，这里只是列出增值税和营业税）。

2007 年，政府共征收消费税完成 2207 亿元，比上年增长 17%，增收 321 亿元。

消费税和上面的增值税、营业税，是主要的流转税，顾名思义，是在经济活动过程中征收的。目前，流转税在中国的税收体系中占有非常重要的地位。2007 年，国内增值税、消费税和营业税三项流转税共完成 24400 亿元，增长 23%，占税收收入的比重为 49%。

增值税和消费税都是针对国内产品而言的，实际上只要在国内市场上流通的商品，都会被征收增值税和消费税，从国外进口的商品也不例外。不过，进口商品的增值税和消费税是由海关代征的。2007 年，海关代征进口税收完成 6153 亿元，比上年增长 24%，增收 1186 亿元。这部分由海关代征的税最终也还是由消费者“消化”的。

• 个人所得税和企业所得税

这两种税是与公民收入关系最为密切的，因为所得税是从“纯利润”中抽取，它意味着：只要你有收入，政府就可以从中抽“份子”。

2007 年，个人所得税完成 3185 亿元，增长 30%，增收 733 亿元。

2007 年，企业所得税、外商投资企业和外国企业所得税共完成 9675 亿元，增长 37%，增收 2594 亿元。

• 城市维护建设税

它是直接依附于增值税、营业税和消费税的。在纳税人交增值税、营业税和消费税的时候，也必须随之交纳城建税。其实际效果相当于提高了这三个税种的税率。依纳税人所在地的不同，城建税的附加率分为 1%、5% 和 7% 三档。

在三项流转税的基础上附加 1%、5%或 7%，看起来是很不起眼，然而因为流转税无处不在，因此，人们不知不觉地也交了一大笔城建税。2007 年的这一税额为 1156 亿。

• 城镇土地使用税、土地增值税、房产税

这几个税种都与房地产相关。2007 年，房产税收入为 575 亿元，比上年增长 12%；城镇土地使用税收入 385 亿元，比上年增长 118%；土地增值税收入 403 亿元，比上年增长 74%。

• 契税、印花税

契税是对在中华人民共和国境内转移土地、房屋权属时向承受土地使用权、房屋所有权的单位征收的一种税。由于房地产业的飞速发展，契税已从小税种一跃而为较大的税种，成为地方政府收入的重要增长点。

印花税是对在经济活动和经济交往中书立、领受印花税暂行条例所列举的各种凭证所征收的一种兼有行为性质的凭证税（10 种合同上要贴印花，营业账簿、房屋产权证、工商营业执照、商标注册证、专利证和土地使用证等上都要贴印花）。

买卖股票，每一次交易都要缴纳印花税。2007 年 5 月，政府突然将股市交易印花税税率从千分之一提高到千分之三。由于股市交易非常火爆，2007 年全国印花税收入为 2262 亿元，比上年增加了 5 倍。

——以上是与我们日常生活密切相关的税种（完整税目见本章附录）。为了更具体地说明税收与居民和企业的关系，来看几个事例：

事例五 • 工资与税金

假设你每月的税前工资是 1 万元，需要交的项目有：

1. 养老金。目前北京养老保险缴费比例为单位 20%（其中 17%划入统筹基金，3%划入个人帐户），个人 8%（全部划入个人帐户），共计是 2800 元；
2. 医疗保险。缴费比例为单位 10%，个人 2%+3 元，共计是 1203 元；
3. 失业保险。失业保险缴费比例为单位 1.5%，个人 0.5%，共计是 200 元；
4. 住房公积金。各企业所交比例不同，姑且按照企业和个人各交 10%来计算，则共计是 2000 元。

从 1 万元中减去个人所交“三险一金”，得到所得税的基数为：

$$10000 - 800 - 203 - 50 - 1000 = 7947 \text{ 元}$$

需要交的所得税为：894.4 元（如何快速计算个人所得税，我们在下文

中会略作介绍)。

税后月工资是：7052.6 元。

如果不交税的话，你一年的工资所得应为： $14150 \times 12 = 169800$ 元；

而交完税以后，你的实际所得为： $7052.6 \times 12 = 84631.2$ 元。

很容易计算出来，你一年的工资中拿到手的只有一半，其他的你都交给政府了。

事例六·买一辆车的税费负担

假如你在北京，你要买一辆 14 万的车，你要给政府交多少钱？

1、增值税： $140000/1.17 \times 17\% = 20341.88$ 元；

2、消费税： $140000/1.17 \times 5\% = 5982.91$ 元；

3、车辆购置税： $140000/1.17 \times 10\% = 11965.81$ 元；

4、上牌照费用：包括各种手续费约 300 元；

5、检测费：一般在 150 元左右，其中有七种国产轿车实行了免检制度，即：夏利、桑塔纳、捷达、富康、红旗、奥拓、切诺基等，无需交纳检测费，一般只收取十几元的手续费；

6、移动证费：3 元；

7、车辆行驶证费：5 元 - 8 元；

8、养路费：220 元/月，2640 元/年。据报道，“北京养路费欠费率已高达 7%，年欠费额约 3 亿元”，据此推算，北京市一年养路费的收入就高达 43 亿元；

9、交强险：从 2006 年的 7 月 1 日开始全国范围内推行交通强制保险，家用 5 座车的费用是 1050 元/年；

10、车船税：从购车之日起至当年年底，按月份计算，北京原先为 200 元/年，据报道将涨到 480 元/年；

11、城市环路通行费：在强大的民意压力下，北京于 2004 年取消了五环的收费，但是六环和机场高速等市内道路依然收费（新开通的六环路黄村—良乡段，采取封闭式规定起价计程收费方式，按一、二类车起价 5 元，三、四、五类车起价 10 元。一类车每公里 0.50 元、二类车每公里 1.00 元、三类车每公里 1.50 元、四类、五类车每公里 2.00 元的标准计程收费）；

12、占地费：办理一个停车证的费用约在 1700 元左右。

我们可以把这些项目分为两类，一为上路前税费，一为上路后税费。前者包括第 1 至 7 项，是比较固定的费用，需要在买车前后支出，共计为：

$20341.88+5982.91+11965.81+300+150+3+5 = 38748.6$ 元，占到车价的 32.38%;

后者包括第 8 到 12 项，每年费用至少为 5870 元。

事例七·在中国办企业究竟要交多少税（转自互联网，作者不详）

先来谈一下税收以外有关企业的费用问题，因为这是每个企业首先要碰到的，一是工商登记，也就是注册获取营业执照，往银行账上放点钱，比如说 500 万，没有的话借来也可以，等验资通过了再还给人家，这样你就有了 500 万的注册资金，不过你得交 0.05% 的验资费 2500 元和 0.08% 的工商登记费 4000 元。二是税务登记，税务登记有两个，一个是国税，一个是地税。这不知又是从哪个国家学来的，以前好像只有一个，不过这样也好，可以让更多的人来花我们纳税人的钱。这里办证倒是只收一点工本费，我是忽略不计的。不过当你取得一般纳税人资格后，另外还有一点费用我不得不提一下，一是金税卡开票系统 1581 元，以前的 DOS 版还要贵，多少我忘了。二是论证系统 300 元，这二项每年还要收 576 元的服务费，这样极其普通的软件为什么这么贵？呵呵！明显就是官商勾结鱼肉百姓的结果！还有那个网上申报，地税不花钱也能申报，国税凭什么要收取每年 180 元的“狗屁 DN”费。

以上费用加上忽略不计的大概 1 万以上了，接下来要花的是租赁厂房和购买生产用机器设备等等，这里我只能作一个保守的假设：一共就算花掉了 100 万元，还有 400 万元全部作为生产用流动资金，招收职工 100 人，经过一年的辛苦劳作，谢天谢地，总算一帆风顺，到年底产生了 2000 万元（不含税）的营业收入。行业也算不错，毛利 15%，这里的毛利我解释一下，就是产品的制造成本（含工资、福利、折旧）除以 85% 等于产品的销售价（不含税）。接下来我们就来计算一下你所要交的税和各种费用。

一、增值税，它是国税的主要来源，税率为 17%，通过进项税和销项税相互抵扣来确定应交额，字面上看上去是产品增值以后才要交的税，也就是说有了 15% 的毛利才要交，要是 0% 就不用交了。这你就错了，因为包含在产品成本中的工资、福利、折旧等成本它是不允许抵扣的，即使你不赚一分钱，增值税还是要交的，那么这不能抵扣的到底有多少呢？我们来计算一下：工资，平均每人 1500 元，不算高，个税都不用交，但超过了规定的计税工资 960 元，关于计税工资我在后面的所得税计算中再详细介绍，这样，100 个职工一年的工资就是 180 万，福利是工资的 14% 为 252000 元，折旧分二项，因为厂房是租用的，所以每年 10 万元的租金应计入折旧中，还有生产用机器设

备我们按原值 89 万，残值 3%，使用期 8 年来计算，一年的折旧为 207912.5 万元，以上三项合计 2259912.5 元。下面我用三个公式来表示应交增值税：

$$\text{进项税} = (20000000 \times 85\% - 2259912.5) \times 17\% = 2505814.88$$

$$\text{销项税} = 20000000 \times 17\% = 3400000$$

$$\text{应交增值税} = \text{销项税} - \text{进项税} = 3400000 - 2505814.88 = 894185.12$$

二、城市维护建设税，应交增值税的 5%，为 44709.26 元。

三、教育费附加，应交增值税的 4%，为 35767.4 元。

四、水利建设专项基金，营业收入的 0.12%，为 24000。

五、印花税，营业收入的 0.03%，为 6000。

六、社会养老保险金，每人每年 1795.2 元，为 179520 元。

七、所得税，所得税的计算比较复杂，这里涉及到管理费用、财务费用和营业费用，为了简便，假设财务费用和营业费用均为 0，因为没有向银行借一分钱，全部是用自己的钱来投资，所以没有利息的支出；因为产品对路，用不着做什么广告销售也不错，一般是上门带款提货，所以也没什么营业费用。至于管理费用，一个正常的企业不可能是没有的，但为了避免超出国家规定的限止范围，特别是业务招待这方面，省吃简用、朴素艰苦，几乎可以忽略不计。但是每月的食堂支出、水费、差旅费、办公费等等等等，为了不被说过分，就假定为平均每月 5 万元，一年是 60 万。（不包括上面提到的几个费种）。好了下面我就用公式来表示一下所得税的计算过程：

$$\begin{aligned} \text{利润总额} &= \text{营业收入} - \text{营业成本} - \text{上面二至六提到的税费合计} - \text{管} \\ \text{理费用} &= 20000000 - 17000000 - 289996.66 - 600000 = 2110003.34 \end{aligned}$$

$$\text{计税工资超支调整} = (1500 - 960) \times 100 = 54000$$

$$\begin{aligned} \text{应纳所得税} &= (\text{利润总额} + \text{调整}) \times 33\% = 2164003.34 \times 33\% = \\ &714121.1 \end{aligned}$$

$$\text{税后净利} = 2110003.34 - 714121.1 = 1395882.24$$

好了，总结一下，上面提到的是我国某个地方某个行业的纳税基本情况，由于国家的税收政策针对的面广、点多，税种其实相当复杂，再加上各种各样地方法规，企业的负担远远不止上面所提到的这些，上面的企业如果是自己建造厂房，还得交土地使用税和房产税，如果买了车，还要交车船使用税。这样的企业在现实中其实是有的，纯属为了计算纳税情况面虚构的，只是为了向大家说明这样一个问题：你用 500 万的投资，产生了 2000 万的营业收入，139 万的利润。交了增值税 89.4 万，所得税 71.4 万，地方税费合计 29

万，三项合计 189.8 万，超过了利润的 36.5%，也就是说税金永远高出你的利润，不管你赚多少还是亏多少，这个比例始终存在着。

有人可能会很满意投资 500 万赚了 139 万这个结果，可他没注意到 189 万的税金，这里的例子已经很理想化了，那些做出口外贸纯加工没什么技术含量的企业；那些贷款金额和营业收入差不多的企业；那些做了 1000 万产值只卖了 200 万销售的企业；真不知道他们是在怎么过的。

通过这些事例，我们发现，中国老百姓在日常生活与商业活动中，面对的税务非常庞杂。所缴纳的税金，在收入或支出中占据很大的比重。有人说，中国现在的税制特征是“国富民穷”、“藏富于国而非藏富于民”，即国家财政和税收收入逐年增长，而国民人均纯收入则增速缓慢，老百姓生活负担仍然很沉重。

国家税务总局的数据显示，2007 年全国税收收入完成 49442.73 亿元（不含关税、契税和耕地占用税），比上年增收 11806 亿元，增长 31.4%。而据中央财经领导小组办公室副主任、中央农村工作领导小组办公室主任陈锡文介绍，2007 年，中国农民的人均纯收入达 4140 元，和 2006 年相比增加了 553 元，比上年同比 9.5%。

另据人力资源和社会保障部、国家统计局联合发布的数据显示，2007 年中国城镇单位在岗职工平均工资为 24932 元，比上年增长 18.7%，扣除物价因素，实际增长 13.6%。这个数据遭到了许多专家的质疑，因为计入统计的平均工资实际上不能真实反映工资状况。即便是这个数字，13.6%的增长幅度与全国税收的增长幅度相比，也远远落后了。

上述事例还表明，除了法定的税种，中国的居民和企业还面临不少稀奇古怪的收费，这些收费同样构成了他们的生活和商业成本，也形成了本书提出的一个重要概念——暗税，我们将在下一章详细讨论。

深度阅读

税收如何减损社会福利

现在考虑向一种物品的卖方征税。假设政府通过法律要求冰淇淋蛋卷的卖方每卖一个冰淇淋向政府支付 0.5 元。这项法律有什么影响呢？由于对卖方征税提高了生产和销售冰淇淋的成本，因此，税收减少了每一种价格时的供给量，导致供给曲线向左移动（或者说同样可以说向上移动），如右图：

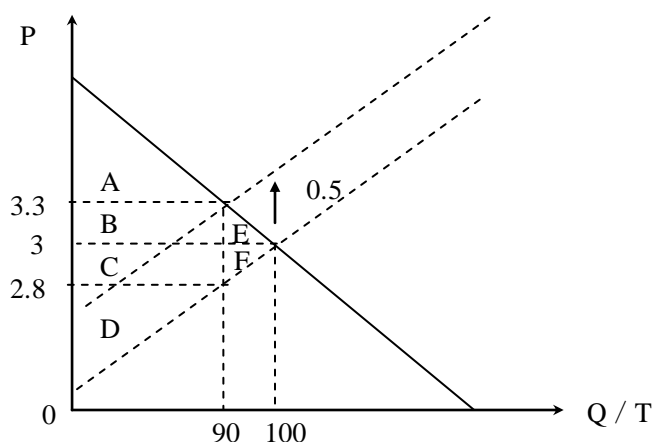
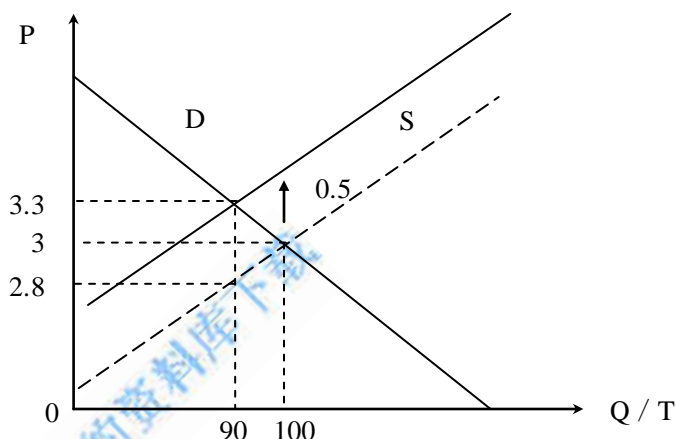
我们可以准确地知道移动的幅度。在任何一种冰淇淋的市场价格时，卖方的有效价格——他们在纳税之后得到的量——要降低 0.5 元。例如，如果一个冰淇淋蛋卷的市场价格正好是 3 元，卖方得到的有效价格将是 2.5 元。无论市场价格是多少，卖方仿佛在与比市场价格低 0.5 元的价格时来供给冰淇淋数量。换个说法，为不诱使卖方供给任何一种既定的数量，现在市场价格必须高 0.5 元，以便弥补税收的影响。如图，供给曲线向上从原来的位置移动到新的位置，移动幅度正好是税收量（0.5 元）。

我们现在可以比较原来的均衡与新均衡。图形说明，新均衡时，冰淇淋的价格从 3 元上升到 3.3 元，而均衡数量从 100 个减少为 90 个。税收减少了冰淇淋市场的规模。而且，买卖双方分摊税收负担。由于市场价格上升，买方为每个冰淇淋比纳税前多付了 0.3 元。卖方得到的价格高于没有税收时，但有效价格（在纳税之后）从 3 元下降到 2.8 元。

对买方征税和对卖方征税是相同的。在这两种情况下，税收仿佛在买方支付的价格和卖方得到的价格之间打入了一个楔子。这个楔子使供给和需求曲线的相对位置移动。在新均衡时，买方和卖方分摊税收负担。对买方和卖方征税的惟一区别是谁把钱交给政府。

税收会对社会福利产生不利的影响。下图描述了这种变化。在税收前，社会总福利是 $A+B+C+D+E+F$ 。税收使得消费者剩余减少了面积 $B+E$ ，只剩下 A ；生产者剩余减少了面积 $C+F$ ，只剩下 D 。税收等于交易数量乘以 0.5，在图上表示为 $B+C$ 。也就是说，税收使买方和卖方状况变坏了，而政府状况变好了。

总福利的变动包括消费者剩余的变动（是负的），生产者剩余的变动（也是负的）和税收收入变动（是正的）。但是，当我们把这三块相加后会发现，与征税前相比，市场总剩余减少了面积 $E+F$ 。因此，买方和卖方由于税收遭到的损失大于政府筹集到的收入。这种损失称为无谓损失，即面积 $E+F$ 。



市场可以有效地配置稀缺资源，供求均衡使得买方和卖方的总剩余最大化。但是，当税收提高了买方的价格而降低了卖方的价格时，它对买方的激励比没有税收时少消费，而对卖方的激励是比没有税收时少生产。这样，市场规模缩小到其最优水平之下。可见，税收扭曲了激励，引起资源配置的低效率。

（摘自《大家的经济学》）

来自 www.3722.cn 中国最大的资料库下载

附录

现行税目、税率一览

一、增值税

纳税人	税率（征收率）	范围	说明
一般纳税人	基本税率 17%	销售或进口货物	个别商品按 6% 简易征收
		加工、修理修配劳务	
	低税率 13%	农业品	包括动物类和植物类在内的初级农产品
		粮食、食用植物油、鲜奶	
		暖气、冷气、热水、煤气、石油液化气、天然气、沼气、居民用煤炭制品图书	
		图书、报纸、杂志	
		饲料、化肥、农药、农机、农膜	
		金属矿采选产品、非金属矿采选产品	
		国务院规定的其他货物	
小规模纳税人	4%-6%	商业 4%；其他企业 6%	不得抵扣进项税

说明：一般纳税人在特定项目简易计算时也使用 4%或 6%的征收率。

二、消费税

税目	从量计征的计税单位	税率（税额）
一．烟		
1. 卷烟		
定额税率	每标准箱 (50000 支)	150 元
比例税率	每标准条 (200 支) 对外调拨价格 50 元以上	45%
	每标准条对外调拨价格 50 元以下	30%
2. 雪茄烟		25%
3. 烟丝		30%
二．酒及酒精		
1. 粮食、薯类白酒	0.5 元/每斤	20%
2. 黄酒	吨	240 元
3. 啤酒	每吨出厂价在 3000 元以上	250 元
	每吨在 3000 元以下	220 元
	娱乐业和掩饮食业自制	250 元
4. 其他酒	包括糠麸白酒，其他原料白酒、土甜酒、复制酒、果木酒、汽酒、药酒；用稗子酿制的	10%

	白酒比照糠麸酒征收。	
5. 酒精	包括用蒸馏法和合成方法生产的各种工业酒精、医药酒精、食用酒精	5%
三. 化妆品	包括成套化妆品	30%
四. 贵重首饰及珠宝玉石		10%
五. 鞭炮、焰火		15%
六. 汽车轮胎	子午线轮胎免征消费税	3%
七. 成品油	汽油 柴油 溶剂油 润滑油	0.2 元/升
	航空煤油 燃料油 菜油	0.1 元/升
八. 摩托车	汽缸容量在 250ml 以下	3%
	汽缸容量在 250ml 以上	10%
九. 小汽车	不包括电动汽车	
1. 乘用车		
汽缸容量在 1.5L 以下		3%
汽缸容量在 1.5L~2L		5%
汽缸容量在 2L~2.5L		9%
汽缸容量在 2.5L~3L		12%
汽缸容量在 3L~4L		15%
汽缸容量在 4L 以上的		20%
2. 中轻型商用客车		5%
十. 新增的税目		
1、高尔夫球及球具		10%
2、高档手表	不含税价格在 10000 元（含）以上	20%
3、游艇		10%
4、木制一次性筷子		5%
5、实木地板		5%

三、营业税

税目	税率	范围	说明
一、交通运输业	3%	陆路运输包括铁路运输、公路运输、缆车运输、索道运输及其他陆路运输。	
		水路运输	打捞，比照水路运输征税。
		航空运输通过空中航线运送货物或旅客的运输业务。	通用航空业务，航空地面服务业务，比照航空运输征税。
		管道运输	
		装卸搬运	

二、建筑业	3%	建筑	
		安装	
		修缮	
		装饰	
		其他工程作业	
三、金融保险业	5%	金融业务包括贷款、融资租赁、金融商品转让、金融经纪业和其他金融业务。	贷款包括自有资金贷款和转贷。典当业的抵押贷款业务，按自有资金贷款征税。人民银行的贷款业务，不征税。
		保险	一年期以上返还性人身保险业务免征营业税。
四、邮电通信业	3%	包括邮政、电信	
		邮政包括传递函件或包件、邮汇、报刊发行、邮务物品销售、邮政储蓄，其他邮政业务。	邮政部门销售集邮商品，征收营业税。
		电信包括电报、电传、电话、电话机安装、电信物品销售及其他电信业务。	
五、文化体育业	3%	包括文化业、体育业	
		文化业包括表演、播映、其他文化业。	经营游览场所的业务，比照文化业征税。
		体育业包括举办体育比赛，为体育比赛或活动提供场所。	
六、娱乐业	5%-20%	幅度税率	
	20%	歌厅、舞厅、卡拉 OK 歌舞厅、音乐茶座、高尔夫球、壁球、射击、游艺机、跑马、狩猎等项目	
	5%	台球、保龄球及其他游艺项目。	
七、服务业	5%	代理业, 旅店业, 饮食业, 旅游业, 仓储业, 租赁业, 广告业及其他服务业	
八、转让无形资产	5%	转让土地使用权, 专利权, 非专利技	

		术, 商标权, 著作权, 商誉	
九、销售不动产	5%	销售建筑物及其他土地附着物	

四、城建税和教育费附加

	税率	范围	说明
城建税	7%	市区	计税依据是纳税人实际缴纳增值税、消费税、营业税的税额
	5%	县城、建制镇	
	1%	其他地区	
教育费附加	3%		

五、关税

2007 年最新中国海关税率税则查询表 <http://www.china-customs.com/customs-tax/>

六、资源税

原油		8—30 元 / 吨
天然气		2—15 元 / 千立方米
煤炭		0. 3—5 元 / 吨
其他非金属矿原矿		0. 5—20 元 / 吨或者立方米
黑色金属矿原矿		2—30 元 / 吨
有色金属矿原矿		0. 4—30 元 / 吨
盐	液体盐	10—60 元 / 吨
	固体盐	2—10 元 / 吨

注：1. 根据财税[2007]15 号文，自 2007 年 2 月 1 日起，焦煤适用税率改为 8 元/吨
2. 根据财税[2007]5 号文，自 2007 年 2 月 1 日起，北方海盐资源税暂减按每吨 15 元征收，南方海盐、湖盐、井矿盐资源税暂减按每吨 10 元征收，液体盐资源税暂减按每吨 2 元征收

七、土地增值税

级次	增值额占扣除项目金额比例	税率	速算扣除率
1	50%（含）以下	30%	0
2	50%以上~100%（含）	40%	5%
3	100%以上~200%（含）	50%	15%
4	200%以上	60%	15%

八、城镇土地使用税

级别	人口	税额	
大城市	50 万以上	1. 5 元至 30 元	
中等城市	20 万-50 万	1. 2 元至 24 元	
小城市	20 万以下	0. 9 元至 18 元	
县城、建制镇、工矿区		0. 6 元至 12 元	

注：依据 2007 年 1 月 19 日颁布的财税[2007]9 号文统计

九、房产税

按房产原值一次减除 10%—30%后的余值计征	1. 2%
-------------------------	-------

按房产出租的租金收入计征	12%
个人按市场价格出租的居民住房	4%

十、车船使用税

项 目	计税标准	每年税额	备注
载客汽车	每辆	60-660 元	包括电车
载货汽车	按自重每吨	16-120 元	包括半挂车、牵引车、挂车
三轮汽车低速货车	按自重每吨	24-120 元	
摩托车	每辆	36-180 元	
船舶	按净吨位每吨	3-6 元	

十一、印花税

税 目	范 围	税 率	纳税人	说 明
1. 购销合同	包括供应、预购、采购、购销结合及协作、调剂、补偿、易货等合同	按购销金额万分之三贴花	立合同人	
2. 加工承揽合同	包括加工、定作、修缮、修理、印刷、广告、测绘、测试等合同	按加工或承揽收入万分之五贴花	立合同人	
3. 建设工程勘察设计合同	包括勘察、设计合同	按收取费用万分之五贴花	立合同人	
4. 建筑安装工程承包合同	包括建筑、安装工程承包合同	按承包金额万分之三贴花	立合同人	
5. 财产租赁合同	包括租赁房屋、船舶、飞机、机动车辆、机械、器具、设备等	按租赁金额千分之一贴花。税额不足一元的按一元贴花	立合同人	
6. 货物运输合同	包括民用航空、铁路运输、海上运输、内河运输、公路运输和联运合同	按运输费用万分之五贴花	立合同人	单据作为合同使用的，按合同贴花
7. 仓储保管合同	包括仓储、保管合同	按仓储保管费用千分之一贴花	立合同人	仓单或栈单作为合同使用的，按合同贴花

8. 借款合同	银行及其他金融组织和借款人（不包括银行同业拆借）所签订的借款合同	按借款金额万分之零点五贴花	立合同人	单据作为合同使用的，按合同贴花
9. 财产保险合同	包括财产、责任、保证、信用等保险合同	按保费收入的千分之一贴花	立合同人	单据作为合同使用的，按合同贴花
10. 技术合同	包括技术开发、转让、咨询、服务等合同	按所载金额万分之三贴花	立合同人	
11. 产权转移书据	包括财产所有权和版权、商标专用、专利权、专有技术使用权等转移书据	按所载金额万分之五贴花	立据人	
12. 营业账簿	生产经营用账册	记载资金的账簿，按固定资产原值与自有流动资金总额万分之五贴花。其他账簿按件贴花五元	立账簿人	
13. 权利、许可证照	包括政府部门发给的房屋产权证、工商营业执照、商标注册证、专利证、土地使用证	按件贴花五元	领受人	

十二、契税

征税对象	纳税人	税率
国有土地使用权出让	承受方	3%-5%的幅度内，由省、自治区、直辖市人民政府按照本地区的实际情况确定
土地使用权转让	买方	
房屋买卖	买方	
房屋赠与	受赠方	
房屋交换	付出差价方	

十三、烟叶税

纳税人	纳税目	应纳税额	税率	征税机关
境内收购烟叶的单位为烟叶税的纳税人	晾晒烟叶；烤烟叶	烟叶收购金额×税率	比例税率 20%	地方税务机关

十四、企业所得税

档次	税率	纳税年度应纳税所得额
1	18%	3 万元(含 3 万元)以下

2	27%	3 万元至 10 万元(含 10 万元) 以下
3	33%	10 万元以上

注：2008 年 1 月 1 日后改按 2007 年 3 月颁布的《中华人民共和国企业所得税法》执行

十五、外商投资企业和外国企业所得税

纳税人			税收管辖权	征税对象	计税依据	税率
外商投资企业	中外合资经营企业		属我国公民	生产经营所得和其他所得	应纳税所得额	30%比例税率；15%优惠税率；24%优惠税率另加 3% 地方所得税
	外资企业					
外国企业	中外合作经营企业	组成共同法人	属非我国公民	来源于我国的利息、股息、租金、特许权使用费及其他所得	一般为全部收入	目前减按 10%征预提所得税
		未组成共同法人				
	在我国境内设立机构场所的外国企业					
	在我国境内设立机构场所的外国企业，但有来源于我国所得的外国企业					

注：1. 因涉外所得税税收优惠政策较多，切各地区差异较大，限于篇幅这里不再展开

2. 2008 年 1 月 1 日后改按 2007 年 3 月颁布的《中华人民共和国企业所得税法》执行

十六、个人所得税

(一) 工资薪金所得

级数	全月应纳税所得额(含税)	全月应纳税所得额(不含税)	税率(%)	速算扣除数	说明
1	不超过 500 元的	不超 475 元的	5	0	1. 本表含税级距指以每月收入额减除费用 1600 元后的余额或者减除附加减除费用后的余额。 2. 含税应纳税所得额适用于由纳税人负担税款的工资、薪金所得；不含税应纳税所得额适用于由他人(单位)代付税款的工资、薪金所得。
2	超过 500 元至 2,000 元的部分	超过 475 元至 1825 元的部分	10	25	
3	超过 2,000 元至 5,000 元的部分	超过 1825 元至 4375 元的部分	15	125	
4	超过 5,000 元至 20,000 元的部分	超过 4375 元至 16375 元的部分	20	375	
5	超过 20,000 元至 40,000 元的部分	超 16375 元至 31375 元的部分	25	1375	

6	超过 40,000 元至 60,000 元的部分	超 31375 元至 45375 元的部分	30	3375	
7	超过 60,000 元至 80,000 元的部分	超 45375 元至 58375 元的部分	35	6375	
8	超过 80,000 元至 100,000 元的部分	超 58375 元至 70375 元的部分	40	10375	
9	超过 100,000 元的部分	超 70375 元的部分	45	15375	

(二) 个体工商户的生产、经营所得和对企事业单位的承包经营、承租经营所得适用

级数	全年应纳税所得额 (含税)	全年应纳税所得额 (不含税)	税率 (%)	速算扣 除数	说明
1	不超过 5,000 元的	不超过 4750 元的	5	0	1. 应纳税所得额指每一纳税年度的收入总额, 减除成本, 费用以及损失的余额。 2. 含税应纳税所得额适用于个体工商户的生产、经营所得和对企事业单位的承包经营承租经营所得。不含税应纳税所得额适用于他人(单位)代付税款的承包经营、承租经营所得。
2	超过 5,000 元至 10,000 元的部分	超过 4750 元至 9250 元的部分	10	250	
3	超过 10,000 元至 30,000 元的部分	超过 9250 元至 25250 元的部分	20	1250	
4	超过 30,000 元至 50,000 元的部分	超过 25250 元至 39250 元的部分	30	4250	
5	超过 50,000 元的部分	超过 39250 元的部分	35	6750	

(三) 劳动报酬所得,

劳务报酬所得一次收入畸高的实行加成征收。(减除法定费用后适用税率 20%)

级 距	劳务报酬所得	税率
1	20,000 以内部分	20%
2	超过 20,000-50,000 元部分	30%
3	超过 50,000 元部分	40%

(四) 稿酬所得, 特许权使用费所得、财产租赁所得, 每次收入不超过 4000 元的, 减除费用 800 元; 4000 元以上的, 减除 20% 的费用, 然后就其余额按比例税率 20% 征收。

其中, 稿酬所得应纳税额减征 30%, 即按 70% 征收。

财产租赁所得的应纳税所得额为收入依次扣除相关税费、修缮费用以及税法规定费用扣除标准后的余额。

(五) 财产转让所得, 减除财产原值和合理费用后的余额, 按比例税率 20% 征收。

(六) 利息、股息、红利所得, 偶然所得和其他所得, 以每次收入额比例税率 20% 征收。

第 2 章

中外税负比较

重要的不是税收了多少，而是政府为自己花掉了多少

王明志是一名河南农民。2004 年，他来到北京工作，在建筑工地打工。有一天，在干活时，一名工友焊枪上的火星点着他正在涂的防水材料，他的衣服烧起来，整个人成了火球。一个小时后，他被送进医院。但 40 多天后，他被迫离开医院，因为老板垫付的住院费用完了，他的善心也到此为止。王明志留下了严重的烧伤，几根手指粘在一起，嘴唇不能合拢，口水止不住外流。后来，他留在北京，在外国人居住区的中心地带——别墅、酒店、商场和会议中心之间游荡，靠乞讨为生。

“王明志式”的故事，在中国并不罕见。这里要追问的是：如果故事的主角不是生活在中国，而是生活在其他国家，命运会有所不同吗？或许。在美国，低收入人口通过联邦政府的医疗保险计划，享受公共医疗；在欧洲许多国家，政府医疗保障系统覆盖到每一个人；日本也实行普遍医疗保险制度——那儿的人们不会因为手头没钱而被迫离开医院，中止重大治疗，留下终生的伤痛。

在中国，“看病难”还不是老百姓担心的唯一问题。近年来，中国民间流传着“房改把人掏空；教改把二老逼疯；社保让你明天喝西北风”的说法，反映了中国百姓在居住、教育、养老、就业等问题上缺乏安全感的残酷现实。

在现代社会中，对贫困人口进行救助，为每个人提供基本的生活权利保障，已成为公共物品的一种重要形态。在北欧国家瑞典，政府对全体老年人实行基本养老金，对退休老人实行补充退休金制度；还有全民的医疗保险制度；并广泛推行了失业保险（或失业救济）制度，对病休职工的现金补贴提高到工资的 90%；还向大学生普遍提供的奖学金和贷款，对贫困家庭进行补贴，对有未成年子女家庭进行补贴，等等。

在上一章，我们反复强调，税是影响人们福利状况最大的一种社会关系；税收越多，社会的福利损失越大。但比较不同国家的税负水平，却产生了令人困惑的现象，例如瑞典，它的宏观税负（税收占 GDP 的比重）远远高于中国，但社会福利却比中国好得多。为什么？难道“税收越多，社会的福利损失越大”的推论是错误的？如果真是这样，中国是否应该进一步增加税收，以提高老百姓的福利水平？

要回答这些问题，就要进一步考察政府和百姓的关系以及公共物品的组织生产过程；在此基础上，区分“明税”、“暗税”和“净税”的概念。只有对一个国家的净税进行考察，才能对它的税收状况作出正确的判断。

(一)

明税·暗税·净税

《福布斯》是一本美国流行商业杂志，以报道中小企业的创新著称。但最近几年，中国人听说这本杂志，更多地和税收有关。在它公布的“全球税收痛苦指数排行榜”上，中国连年位居前列——2004 年排第四，2005 年排第二，2006 年排第三。对此，国内媒体报道很多，各种研究、评论也很多。很多人把《福布斯》的排行作为考察中国税收状况的一个论据。

2007 年，中国税收总额 49449 亿元，占 GDP 的 20%。2007 年 8 月，国家税务总局在其官方网站登载一篇文章，论证“中国宏观税负目前仍处于世界较低水平”。文章表示，近年来中国的宏观税负都在 18% 左右，而世界上其他发展中国家基本在 21% 以上，发达国家则普遍高于 30%， “所谓中国税负水平位居全球第二或第三位的结论，是没有科学依据的，也是违背事实的。”

这些说法是否靠得住？以下是来自维基百科网站上的一份统计资料（见下页）：

2005 年各国政府税收占 GDP 的百分比

瑞典	51.3	荷兰	38.2	爱沙尼亚	30.9
丹麦	50.3	巴西	37.4	澳大利亚	30.9
比利时	45.5	英国	37.0	爱尔兰	30.8
挪威	44.3	新西兰	36.6	瑞士	29.7
法国	44.0	捷克	36.3	拉脱维亚	29.4
芬兰	43.9	西班牙	35.6	斯洛伐克	29.3
冰岛	42.4	保加利亚	35.9	立陶宛	28.9
奥地利	42.0	塞浦路斯	35.6	日本	27.4
意大利	40.6	马耳他	35.3	罗马尼亚	27.3
斯洛文尼亚	40.5	葡萄牙	35.3	美国	27.3
德国	38.8	波兰	34.2	韩国	25.5
匈牙利	38.5	加拿大	33.4	墨西哥	19.9
卢森堡	38.2	土耳其	32.3	智利	18.3

从这份统计资料来看，与发达国家相比，中国的税负水平的确不高。2005 年，中国税收与 GDP 的比率是 17.5%，非但不高，还有些偏低。另外，我们也发现，在发达国家之间，税负水平相差也很大，例如英国为 37.0%，日本为 27.4%，相差 10 个百分点，但两国的人均 GDP（2005 年）都在 36500 美元左右。这就让人产生了疑问：我们前面提到的税收越高、社会福利损失越大的论断，是否真的成立？如果中国要向发达国家迈进，是不是应该进一步增加税收？为了回答这些问题，来看生活中的一个事例：

事例（虚拟）• 装修费用和保姆工资

阿龙和海亮是一处新建小区的邻居，两家人入住不久就认识了。这天，为了增进邻居之间的感情，海亮邀请阿龙夫妇到家里作客。

一进到海亮的家，阿龙夫妇对屋里的装修赞不绝口，说他们家环境舒适，格调优雅。阿龙问海亮装修花了多少钱，海亮说“3 万”。阿龙很惊讶：“才 3 万？不可能吧。我们家花了 8 万，感觉比你家差远了。”海亮一解释，才搞清楚，他家的装修是包工不包料，装修用的材料是自己买的，3 万块只是设计和人工费，“要加上材料费，就得 10 万块不止了。”海亮说。阿龙这才打消了心中的疑惑。

这时候，海亮家的保姆小田从厨房出来，拎着袋子去买菜了。海亮媳妇低声问龙嫂：“你们家请的小张一个月工资多少？”龙嫂说是一千，海亮媳妇说“差不多”。但她又说，不想用小田了，她觉得每次小田买菜回来，报的价

钱都有水分，“每个月恐怕多一两百块呢。”海亮倒不那么计较，说：“多就多点吧。现在找合适的保姆可不容易！”龙嫂也说：“这事哪家都有，别太离谱就行。”海亮媳妇一听，才释然起来。

在这个故事中，我们可以看到，在比较某件事的成本和费用的时候，应该把总成本和人员费用分清楚。例如，在比较装修费的时候，材料成本和人工费要分清楚，不能混为一谈。另外，在计算人工费用的时候，有时候可能涉及到一些隐藏费用，例如故事里提到的保姆买菜时虚报的“水分”。——在考察民众与政府的交易关系的时候，也是如此。

前面说过，税是民众购买政府（人员）服务的费用。人们需要政府，是因为在简单形态的市场上，企业不能单独提供公共物品，要由政府来组织提供。但这并不意味着在生产公共物品的过程中，只有政府在发挥作用；也不意味着，民众交给政府的税款全部都是政府服务的报酬。比方说，在 A 国，政府收到 10000 元税款后，拿出 2000 元修马路，2000 元盖学校，2000 元建医院，剩下 4000 元给政府官员作办公费用和发工资。这时候，马路、医院、学校等具体事项，都可以由企业来承办。为此花出的 6000 元钱，民众并没有真正“给”政府，只是委托政府，让他作为一个承包人，用这些钱去组织资源，向他们提供简单市场上无法购买的公共物品。而在 B 国，政府收了 5000 元的税，但除了招募警察和公务员，什么也不管，显然，它的服务费用就比 A 国政府高。

前面也提到，在历史上——包括今天的世界上，某些国家的政府和民众之间不是纯粹的交易关系，所以，税的形式比较复杂。比如在中国，一个企业除了交税之外，还面临着工商、质检、消防、卫生等部门的收费。此外，碰到学校扩建、街道翻新、举办庆祝活动等，也会有政府部门找他们“集资”。甚至，出现财物被盗之类的案件，公安部门也会提出“办案经费不足”，要求他们资助。有人曾问一个饭馆老板，需要向政府交多少税费。老板拿出的单子显示，除了税务部门和工商部门，有其它 19 个政府部门的收费，共 69 项。这些费用，虽然不是法律上规定的税，但确实是政府的收入，也是企业的负担。

因此，在衡量一个国家税负高低的时候，首先要区分“明税”和“暗税”的概念。所谓明税，就是法律规定的、由税务部门征收的税款（也就是上一章谈到的各种税项）；所谓暗税，就是政府在税务部门之外，通过其他渠道向老百姓取得的收入（下面将详述）。明税加暗税，才是税收的全部。在此基础上，我们不能光看政府收了多少税，还要看政府把这些钱花在什么地方。正如上面的故事所说，客户给装修公司的钱，不等于装修公司的服务报酬。在税收问题上，重要的

不是税收了多少，而是政府为自己花掉了多少。政府在社会福利和公共物品上的开支，是对民众的利益返还，不是真正意义的税；而政府通过税收为自己花掉的钱，才是政府服务的报酬，即“净税”。它们之间的关系，可以用一个公式来表达：

$$\text{净税} = \text{明税} + \text{暗税} - \text{社会公共开支} = \text{政府服务报酬} = \text{民众真实负担}$$

在这个公式中，与其他国家相比，中国的明税确实不高。但是，暗税的情况如何呢？

先看农村的情况。在大多数工商业落后的农村乡镇，因预算内收入来源很少，占乡级财政很大比重的是各种收费和罚没收入，其中最重要的一项收入是“超计划生育罚款”（即所谓“社会抚养费”，实际上我们可称之为“生育税”）。该项罚款高达某些乡级财政收入的一半左右。另外，农村乡镇的提留、统筹款也是非常重要的政府收入来源，而这项收入通常是由一家半官方的商业机构——粮食收购站代为征收的。更显荒谬的是，一些农村地区的中小学校，也被当地政府当成了税费征收机构，县、乡政府往往会以剥夺受教育权相威胁，将农村中小學生作为无偿的征税中介，通过他们向他们的家长收取各种合法与非法的税费。

而在城市地区，政府的收入来源比较复杂、征收途径更加多样，因此，享有征管权力、负有征收责任的机构也就更多。我们发现，县市以上几乎所有的政府职能部门、“事业单位”、“人民团体”、检察司法机关均具有几项到几百项之多的“执收执罚”权限（如北京市城管队拥有的合法罚款权竟多达 285 项），因此，除了税务部门之外，其他很多部门，如国土、公安、交通、城建等，也都是名副其实的征管机构。仅就“合法”——指具有法律、行政法规依据或具有省级以上“文件、通知依据”——的收费项目来说，全国大概有上千种（本章附录列出了一些比较重要的“合法”征收项目）。

根据《2005 年中国经济普查年鉴》的统计，2004 年，在财政税收之外，我国工商、质监、城管、消防、交通等政府部门，年收费达 9367.67 亿，加上检察院和法院所收的 356 亿，共计 9723.67 亿。在此基础上，中央党校教授周天勇估算，2005 年，全国各级行政、司法部门的收费，有 12500 亿左右。

除了这些“预算外收入”，近年来，在中国各级政府的收入中，还有一项很重要的来源——土地出让金。所谓土地出让金，就是政府在招商引资，或开发房地产的过程中，通过支付少量象征性的补偿，从农民手中征用土地，然后高价转给企业使用，从中获得的收益。根据国土资源部的统计，2006 年，全国的土地

出让金收入为 7700 亿。而据一些学者在全国范围的调查，农民被征地得到的补偿，与土地出让价格相比，平均水平是 4%，如果把“村集体”得到的补偿加上，大约是 10%。以这个标准计算，2006 年，政府转让土地使用权的净收入，大约是 7000 亿元。在很多地方，土地转让已成为政府的财政支柱。

以上这些政府收入，是能摆上台面，大家看得见的。另有一些政府收入，是不能摆上台面，或者大家看不见的。例如，一些企业或个人，为了得到某种商业机会或经营许可，或到政府办事的时候更“方便”，对政府官员进行贿赂，这也是一种暗税。再如，在政府垄断的行业，如电信、石油、金融等，有很多国有企业，每年都能从市场上获得巨额收入。这些收入中，有一部分，是因为政府的垄断，使普通百姓额外支付的；同时，这些收入中，除了正常上交的税款之外，有一部分成本摊销和利润分配，是与政府官员支出有关的——这部分由老百姓额外支付、又由政府官员受益的国有企业收入，其实也是暗税。

“腐败税”和“垄断税”是隐形的，所以更难计算。一些机构和学者曾对中国的腐败金额作过推测，结果从 3000 亿元到 1 万亿元不等。我们采用保守的估算。在十届全国人大五次会议上，最高人民法院院长肖扬透露，2006 年，全国共查处政府部门贿赂案件 8310 件，但他没有透露涉案金额。假设被查处的贿赂案件平均数额是 50 万元（已披露出的最高受贿记录是 4700 万元），查处率是 10%，那么，政府官员实际接受的贿赂，至少有 4000 亿元。至于“垄断税”，我们参考中国经济体制改革研究会公共政策研究中心的一项研究，把国有垄断企业高出社会平均利润率的那部分利润，视为消费者对政府的额外支付，其数额在 2000 亿元以上。

以上面这些数字计算，中国政府税收占经济总量 GDP 的比重，就不是 18% 了。以 2006 年的税收为基础，如果加上预算外收入（各种行政收费）12500 亿元，土地出让收益 7000 亿元，这个比重就变成了 27%；如果再加上“腐败税”4000 亿元，“垄断税”2000 亿元，这个比重又变成了 30%。与发达国家相比，这个比重仍然不高。在前面的“2005 年各国政府税收占 GDP 的百分比”列表中，有三分之二以上的国家宏观税负超过 30%；有 10 个国家超过 40%；最高的两个国家丹麦和瑞典甚至超过了 50%。但正如前面所说，从真实税负的角度看，我们不能光看民众交了多少钱，还要看他们交钱后得到了什么；不能光看政府收了多少钱，还要看政府如何花掉这些钱。

在现实中，北欧国家以税负高而著称，但在这些国家，民众享受的公共福利也很高。以瑞典为例，福利可谓五花八门，有未成年人津贴、父母津贴、寡妇抚恤金、妻子生活补助等；还有住房补助、医疗补助。从小学到大学，全部免交学

费，中小学生免费午餐。丹麦也是如此，公立学校不用交学费，电脑上网是免费的，而且政府每月都对学生来有补助，补助足以支付每月的开支。瑞典首相的年薪，与一般工人相比，纳税后为 2：1；首相住在居民区，没有保镖，出入不带随从；家中无公务员和厨师，上下班乘公共汽车或开私家车……这些情况，可以从他们的政府支出得到印证。以下是几个明税最高的欧洲国家的财政支出情况：

2005 年瑞典、丹麦和法国的财政支出结构

（单位：百万美元）

支出项目	瑞典		丹麦		法国	
	数量	百分比	数量	百分比	数量	百分比
财政总开支	1,508,138	100.00%	824,841	100.00%	919,700	100.00%
一般公共服务	205,568	13.63%	105,452	12.78%	123,608	13.44%
国防	46,562	3.09%	24,015	2.91%	32,897	3.58%
公共秩序和安全事务	35,818	2.37%	15,796	1.92%	23,846	2.59%
经济事务	136,537	9.05%	55,829	6.77%	49,684	5.40%
环境保护	10,998	0.73%	8,539	1.04%	14,004	1.52%
住房和公共设施事务	24,882	1.65%	9,233	1.12%	31,283	3.40%
医疗保健	186,663	12.38%	106,781	12.95%	125,580	13.65%
娱乐、文化和宗教	29,066	1.93%	24,844	3.01%	25,479	2.77%
教育	195,417	12.96%	123,365	14.96%	105,613	11.48%
社会保障	636,627	42.21%	350,986	42.55%	387,706	42.16%

数据来源：根据 OECD 网站数据整理而得

从上表中可以看出：瑞典、丹麦和法国的财政支出结构非常近似。对于这三国而言，社会保障、教育、医疗保健和一般公共服务是花钱最多的四项，共占去全部支出的近 80%。尤其是社会保障，在这三个国家的财政支出中都占到 42% 以上的比例；而教育医疗支出合计起来也都占到总支出的 25% 以上。这意味着民众的社会福利非常高。把社保、教育、医疗、环保等公共事务支出加起来，占到了瑞典等国财政支出的绝大部分。根据前面的公式“净税 = 明税 + 暗税 - 社会公共开支”，这些国家的净税并不高。

——反过来，再看中国：九亿农民，基本没有医疗保障。医院的条件越来越好，但收费也越来越高，一天的药费就是半年的庄稼钱，不少农民因为看不起病，“小病拖、大病捱，快死才往医院抬”。本章开头提到的王明志，正是广大农民悲惨命运的一个缩影。教育方面，年年有考上大学却因缴不起学费而无缘读书的凄凉报道。不要说内地“老少边穷”地区，就是在北京、上海、广州这些富庶地区，家庭经济条件不太好的市民，孩子考上大学也是一件让全家人发愁的“大喜

事”。至于失业，1999 年有条例规定，建立失业保险基金，用人单位按照工资额 2% 缴费，个人按照工资的 1% 缴费。失业金按照缴费时间计发，贡献多者标准高些，享受待遇时间长些。但实际上，在中国上千万的失业者中，得到失业救济的微乎其微……与发达国家相比，中国民众享受的公共福利少得可怜。为什么？从逻辑上分析，原因很简单，就是在中国，税收的大部分都被政府部门自己花掉了。

事例（真实）· 政府浪费知多少

在全国政协十届五次会议上，九三学社中央副主席、浙江大学教授冯培恩委员表示，政府控制行政成本的努力还亟待加强。他列举了六种政府浪费行为：

公务用车浪费——我国目前大约有 400 万辆公车，每年消耗超过 2000 多亿元，其中真正用于公务的约占 1 / 3。

公款吃喝消费——粗略统计，公款吃喝每年不少于 2000 个亿，至少吃掉一个三峡工程。

公费出国消费——近年来官员出国考察和培训热在各地持续升温，目前我国官员公费出国一年耗资已经超过 3000 亿元。

政府会议浪费——例如西部某县 2003 年召开涉及乡镇的会议达 375 次，其中县委县政府召开会议 95 次，以县委办政府办名义召开的会议 147 次，县级各部门自行召开会议 117 次。

“政绩工程”和办公楼建设浪费——一些政府举债建设超豪华大广场、大剧院、大体育馆、大机场、高尔夫球场等。还有，一个省级贫困县政府的办公楼耗资 7000 多万元，相当于全县年财政收入的 1 / 3；西部一个镇建起了形似天安门城楼的办公楼；南部一个只有 7 个村干部的村委会，耗资 400 多万元兴建办公楼。

能源和资源浪费——据专家估计，我国政府机关单位建筑面积的能耗是美国 1999 年平均水平的 133 倍，我国公务员人均纸张耗用量每年以 10% 的速度递增，是部分发达国家的 10 倍。

总之，从净税的角度，以“政府从百姓手上拿走、并自己花掉的钱”的标准来衡量国家税负的高低，中国的税负一定不是政府官员所说的“处于世界较低水平”。相反，从政府收费繁多、花销巨大并且公共福利薄弱这几个方面来看，中国被《福布斯》杂志多次列为“全球税收痛苦指数排行榜”的前几名，反映的恰

恰是社会净税水平较高的现实。在下一节，我们将通过具体的案例和数字进一步说明这种状况。

(二)

中美净税比较 和结论

静静的泰晤士河，秀丽的富士山巅，神奇的极地风光，高耸的自由女神，都标志着一片繁荣富足的乐土。但在同样繁荣富足的背后，却蕴含着一个有趣的悖论。2005 年，英国和日本人均 GDP 都在 36500 美元左右，但两国的宏观税负相差很大，英国为 37.0%，日本为 27.4%；同样是发达国家，瑞典和美国相差更大，前者为 51.3%，后者为 27.3%。这似乎表明：高税收可以促成经济发达，低税收也可以促成经济发达。如何解释这个悖论？要用净税的概念。

在大部分欧洲国家，如英国和瑞典，虽然名义税负很高，但政府提供的社会福利也高，用明税减去福利开支，净税并不高。而在日本和美国，民众的医疗、教育、住房等问题更多地是直接通过市场解决，政府“转手”的钱相对较少，所以明税就没有欧洲国家那么高。正像在装修市场上，有的公司包工包料，有的公司只出人力一样，这里只有交易形态的不同，而没有服务报酬的根本差别。所以，在发达国家之间，净税没有看上去相差的那么大。

美国是工业化国家中社会福利支出较低的国家，并且人口众多，幅员辽阔，与中国较为相似。在此，我们以美国为对象，来比较中国与外国的净税情况。在上一节中，我们知道，净税的本质是政府从税收中取得的服务报酬，也就是财政支出中为自己花掉的钱。因此，我们只要考察一个国家的财政支出状况，看有多少钱用于提供公共产品和服务，多少钱被政府自身消耗了，就可以大致了解这个国家的净税水平。

中国的财政支出流向是怎样的呢？以下是国家统计局网站上关于财政开支的最新数据（见下页）：

2006 年中央和地方财政主要支出项目 (单位: 亿元)

项 目	国家财政支出	中央	地方
年度总支出	40422.73	9991.40	30431.33
基本建设支出	4390.38	1483.52	2906.86
挖潜改造和科技三项费用	1744.56	432.19	1312.37
企业挖潜改造资金	964.62	13.11	951.51
科技三项费用	779.94	419.08	360.86
增拨企业流动资金	16.58	15.65	0.93
地质勘探费	141.82	37.95	103.87
工业、交通、流通部门事业费	581.25	135.13	446.12
支农支出	2161.35	194.39	1966.96
农、林、水利和气象支出	1956.85	164.44	1792.41
农业综合开发支出	204.50	29.95	174.55
城市维护建设支出	1698.69		1698.69
城市维护建设费	1537.45		1537.45
环境保护和城市水资源建设支出	161.24		161.24
文教、科学、卫生事业费	7425.98	719.07	6706.91
教育事业费	4780.41	295.23	4485.18
科学事业费	483.36	315.89	167.47
卫生事业费	1320.23	24.23	1296.00
文体广播事业费	841.98	83.72	758.26
抚恤和社会福利救济费	907.68	5.61	902.07
社会保障补助支出	2123.90	241.20	1882.70
国防支出	2979.38	2947.34	32.04
行政管理费	3355.81	461.07	2894.74
公检法司支出	2174.23	98.68	2075.55
武装警察部队支出	388.03	335.38	52.65
外交外事支出	109.01	95.40	13.61
对外援助支出	82.37	82.37	
支援经济不发达地区支出	220.10	4.18	215.92
政策性补贴支出	1387.52	550.22	837.30
其他部门的事业费	1461.60	111.46	1350.14
其他支出	3721.90	510.77	3211.13
中央预备费			
地方预备费			
教育费附加支出	388.64		388.64
行政事业单位离退休经费	1330.20	109.40	1220.80
用车购税收入安排的支出	656.36	445.03	211.33
预算外资金改革支出			
国内外债务付息支出	975.39	975.39	

上表中的支出项目是按照用途分列的，虽然很详细，但比较复杂。从这些复杂而凌乱的项目中，很难判断政府的开支结构是怎样的。我们需要对其做一个合理的分类。财政支出的分类方法非常多，按国家职能，可分为经济建设费、社会文教费、国防费、行政管理费和其它支出五大类。国家统计局公布的数据中就包括按照这个方法汇总的各类支出。下面作一些说明：

经济建设费主要包括：基本建设拨款、国有企业挖潜改造资金、科学技术三项费用（即新产品试制费、中间试验费、重要科学研究补助费）、简易建筑费、地质勘探费、增拨国有企业流动资金、支援农村生产支出、工交商等部门的事业费、城市维护费、国家物资储备支出、城镇青年就业经费等等。2006 年的经济建设费为 10734.63 亿元，占全部财政支出的 26.6%。

社会文教费包括用于文化、教育、科学、卫生、出版、通信、广播、文物、体育、地震、海洋、计划生育等方面的经费、研究费和补助费等。2006 年的社会文教费为 10846.20 亿元，占全部财政支出的 26.8%。

国防费包括各种武器和军事设备支出，军事人员给养支出，有关军事的科研支出，对外军事援助支出，民兵建设事业费支出，用于实行兵役制的公安、边防、武装警察部队和消防队伍的各种经费和防空经费等。2006 年的国防费为 2979.38 亿元，占全部财政支出的 7.4%。

行政管理费包括用于国家行政机关、事业单位、公安机关（包括国家安全机关）、司法机关、检察机关、外交机关（包括驻外机构）等方面的各种经费、业务费、干部培训费。2006 年的行政管理费为 7571.05 亿元，占全部财政支出的 18.7%。还有 8291.47 亿元是“其他”支出，占 20.5%。

——按照国家职能来对财政支出分类，虽然能揭示出一定的问题，但是还是不能回答本节开头提出的问题：有多少财政支出用于提供公共产品和服务？有多少是政府自身的消耗？

并不是所有政府开支都是“公共性开支”，由于政府自身受约束程度不同，其开支真正用于“公共”的比例也有所不同。为了更好地揭示这个问题，我们尝试提出一个财政开支的新方法。全部政府支出可以分为五大类：公共服务支出、公共事务支出、转移性支出、政府自身消耗、政府选择性支出。

公共服务支出，指政府为了提供公共产品和服务而作的支出。包括：教育事业费，卫生事业费，农、林、水利和气象支出，城市维护建设支出，抚恤和社会福利救济费等（基本建设支出和用车购税收入安排的支出的一部分也属于公共服务支出，由于没有其明细项目，所以不知道具体属于公共服务支出有多少）。

公共事务支出，指政府为了维持社会的基本秩序，需要处理一些不能由市场

处理的“公共事务”而作的支出。包括：国防支出，公检法司支出，武装警察部队支出，外交外事支出等。

转移性支出，指的是政府为了缩小公民之间和地区之间的收入差距，而做出的一些支出，包括：社会保障补助支出，支援经济不发达地区支出，政策性补贴支出，国内外债务付息支出等。

政府自身消耗，指的是政府为了其自身的存续和运转，所支出的各种费用。包括：行政管理费，工业、交通、流通部门事业费，其他部门的事业费，行政事业单位离退休经费，预算外资金改革支出等。

政府选择性支出，指的是在以上四种之外，由于政府对其职能的理解，而自主做出的一些支出安排。包括：基本建设支出，增拨企业流动资金，地质勘探费，科学事业费，文体广播事业费，挖潜改造和科技三项费用，农业综合开发支出，对外援助支出，教育费附加支出，用车购税收入安排的支出，其他支出等等。

这五类支出，前三类支出可归到“公共性开支”，后两类则属于“非公共性开支”。根据这个分类方法，我们再对 2006 年的财政开支数据略作整理，可以计算出这五类支出及其所占全部支出的比例为：

中国财政支出的五类结构

支出类别	2006 年支出数量（亿元）	占支出总量比例
公共服务支出	10663	26.4%
公共事务支出	5650	14.0%
转移性支出	4707	11.6%
政府自身消耗	6728	16.6%
政府选择性支出	12672	31.4%

从以上我们可以很清楚地看到，在中国各级政府所作的财政支出安排中，真正用作公共性开支的比重非常低。太多的财政资金被政府自身消耗了，还有大量的资金被安排在本可以由市场来解决的经济领域。

下面再看美国的情况（见下页）：

美国政府的开支结构（单位：百万美元）

类别	2003	2004	2005	2006
总开支	2,160,117	2,293,006	2,472,205	2,655,435
国防	404,778	455,847	495,326	521,840
国际事务	21,209	26,891	34,595	29,549
一般科学、太空和技术	20,873	23,053	23,628	23,616
能源	735	-166	429	782
自然资源和环境	29,703	30,725	28,023	33,055
农业	22,497	15,440	26,566	25,970
商业和住房信贷	728	5,266	7,567	6,188
预算内	5,973	9,396	9,358	7,263
预算外	-5,245	-4,130	-1,791	-1,075
交通	67,069	64,627	67,894	70,244
社区和地区发展	18,850	15,822	26,264	54,531
教育、培训、就业和社会服务	82,603	87,990	97,567	118,560
卫生保健	219,576	240,134	250,614	252,780
联邦医疗保险（老人）	249,433	269,360	298,638	329,868
收入保障	334,632	333,059	345,847	352,477
社会保障	474,680	495,548	523,305	548,549
预算内	13,279	14,348	16,526	16,058
预算外	461,401	481,200	506,779	532,491
退伍军人福利和服务	57,022	59,779	70,151	69,842
司法管理	35,340	45,576	40,019	41,016
一般政府	23,168	22,347	17,010	18,215
净利息	153,073	160,245	183,986	226,603
预算内	236,618	246,473	275,822	324,325
预算外	-83,545	-86,228	-91,836	-97,722
未分配弥补性收入	-54,382	-58,537	-65,224	-68,250
预算内	-44,780	-47,206	-54,283	-56,625
预算外	-9,602	-11,331	-10,941	-11,625

数据来源：总统经济报告 2007.

这是美国 2003 年到 2006 年的政府开支结构。表中的一些支出项目的内涵并不能从名称中直接看出，需要略作一点说明：

“社会保险”，特指对老年人、残疾人、死者遗属提供的生活保障，其中老年保险（养老金制度）是美国社会保障制度的核心；

“收入保障”，目标是通过财政转移支付来减少和消除贫困，其中包括：退休及残疾保险，失业救助金、住房补助，主要针对贫困家庭、母婴和儿童的食品和营养计划；

“联邦医疗保险”，是一项全国性的医疗保障制度，其资金来源是由雇主与雇员平均分担的 2.9% 的医保工薪税；

“卫生保健”，其中的 85% 直接用于支持各类医院、诊所，这项支出今年将使 3000 多万低收入者受益。目前，美国艾滋病成年患者中的 50%、儿童患者的 90% 由该项目提供医护费用。

如按照我们自己定义的五类分类法，美国的支出项目中，公共服务支出包括：交通、社区和地区发展、教育、培训、就业和社会服务、卫生保健；公共事务支出包括：国防、国际事务、自然资源和环境、司法管理；转移性支出包括：卫生保健、联邦医疗保险、收入保障、社会保障、退伍军人福利和服务、净利息；政府自身消耗包括：一般政府；政府选择性支出包括：一般科学、太空和技术，能源，农业，商业和住房信贷，未分配弥补性收入。之所以将联邦医疗保险、收入保障、社会保障都归入转移性支出，因为政府并不直接提供相关的产品和服务，而只是将从所有纳税人中得到的收入作再分配。卫生保健虽然也具有转移支付的性质，但是由于政府将此项支出的大部分都直接用于支出各类医院和诊所，我们还是将其归入“公共服务支出”类。

美国政府支出的五类结构

支出类别	2006 年支出数量（百万美元）	占支出总量比例
公共服务支出	496,115	18.68%
公共事务支出	625,460	23.55%
转移性支出	1,527,339	57.52%
政府自身消耗	18,215	0.69%
政府选择性支出	-11,694	-0.44%

上表中数据存在的一个问题，就是政府自身消耗的数量和比例过低，因为美国的统计方法与中国不同，各个支出项目中本身就含有行政费用，所以政府自身的消耗不能直接从其各支出项目中计算得出。但无论如何，将中美两国的情况加以对比，我们不难看出以下重要区别：

第一，中国政府将更多的财政资源用于直接提供公共产品和服务；

第二，美国政府的公共事务支出比例更大，主要是国防费用较高；

第三，美国政府将非常多的财政资源用于转移支出，主要用于医疗、健康和社会保障；

第四，中国政府的自身消耗和选择性支出大大超过美国，前者体现政府行政成本之高，后者体现出财政支出的“随意性”和“非规则性”；

第五，总的来说，美国政府将绝大部分（约 90%）财政支出用于公共目的，而中国政府用于公共目的的支出仅占 52%。

中央党校教授周天勇做过的一项研究，他以 2003 年的数据为例，比较中国和美国财政支出结构的差别，其中，用于行政公务的开支：中国是 37.6%，美国为 12.5%；用于公共服务和社会管理的开支：中国 25.0%，美国 75.0%；用于“经济建设”的开支：中国 11.6%，美国 5.0%；用于“其他”的开支：中国 25.8%，美国 7.5%。按照这一结果，中国政府用于“行政公务”的开支比重，三倍于美国，再考虑到“其他”这一富有弹性的支出项目占到中国政府开支的 25.8%，可以肯定，中国的净税水平远远高于美国。

从前面的净税公式来看，它的另一个含义是政府服务报酬，对应着民众的真实经济负担。净税的高低，可以从社会就业形势得到体现；或者说，会影响人们的就业取向。当社会的净税水平较高时，政府部门的工作报酬（包括隐形收入）就会提高，而在市场部门创业或工作的负担就会加重，政府部门就会成为社会就业的热点。

公务员吃香在中国是一个普遍现象，近两年这种趋势更明显。2006 年，中央国家机关面向社会公开招考 10282 人，报名人数近百万，其中通过了资格审查有 50 多万，参考人员平均被录用的机会不超过 2%，职位竞争空前激烈。2008 年，这一数字几乎翻了一番。另据调查，在当今的大学毕业生中，有 70% 的人首选公务员为求职目标，也反映出政府部门在就业中的热门地位。

政府在社会中不直接创造财富。因此，当更多的就业者希望从市场转向政府的时候，表明这个社会创造财富的动力正在衰减，这就是我们前面所说的税收越高——确切地说是净税越高，社会福利损失越大的真正含义。

种种迹象表明，中国的税收增长正成为经济健康发展的巨大障碍。沉重的税负，意味着政府开支的膨胀，特权利益的固化；创业成本的增加，创新动力的消退；就业机会的减少，公众福利的流失。这些问题积累起来，有一天全面爆发，就会给经济带来异乎寻常的困难。我们将在第五章“最困难的一年”中详细论述。

附录

中国的“暗税”——部分政府收费机构和项目

政府机构	收费项目
国土资源部门	征地管理费、征地补偿费、耕地开垦费、土地复垦费、土地闲置费、土地登记费、土地出让金（代财政部门征收）、建设用地批准费、土地价格评估费、土地政策咨询费、土地使用权出租、转让、抵押代理费、地籍档案咨询费、征拨用地勘测费、新菜地开发基金、地质成果资料费、矿产资源勘察登记费、采矿登记费、矿产资源补偿费、探矿权价款、控矿权使用费、采矿权使用费、储量审批费
建设管理部门	工程质量监督费、工程安全鉴定费、定额测定费、房产登记费、拆迁管理费、道路占用挖掘费、工程承包资格审查费、绿化补偿费、绿地延续费、绿地占用费、环卫费、白蚁防治费、职称评审费、建筑师、结构师培训考试注册费、招投标服务费、住房（非住房）转让手续费、房屋租赁手续费、建筑材料检测费、规划设计费、测绘工程费、勘察设计费、各种城建基金
公安机关	户口簿、户口迁移证、身份证、暂住证、护照、签证、特种通行证等证照费，驾驶证、行车证等培训、考试、审验费，特种行业许可费、危险品购买运输销售许可费、戒毒费、养犬服务费，各种治安、刑事、消防、交通违章罚款
交通运输管理部门	养路费、公路运输管理费、公路客运附加费、出租车特许经营费、路桥通行费、机动车牌照费、机动车安检费
工商管理部门	集市贸易管理费、个体工商户管理费
民政部门	婚姻证明费、收养登记费、社团登记费、民办非企业登记费、殡葬费、社会老人代养费、殡仪服务费、公墓墓穴费、骨灰存放费、收容救助查询费
计划生育管理部门	社会抚养费（即“超生罚款”）、生育（未生育）证明费、计划生育服务费、强制节育手术费、计生药具费
技术监督质检部门	生产许可证费、代码证书费、生产标准认证费、特殊产品（如棉花、锅炉与压力容器、管道、防护服、电梯等）强制检验检测费、计量器具检测检验认证费
水利部门	防汛费、水资源费、河道采砂管理费、水土保持补偿费、水土流失防治费、渔业资源费
环保部门	排污费（超标排污罚款）、环境监测测量费、化学品进口管理费
食品药品监管部门	注册审批费、GMP 认证费、药品登记费、药品行政保护费、生产标准品种审批费、中药保护费、新药评审费、药品检验费、医疗器械生产准许费、医疗器械检验费、新资源食品（保健品）评审费、药政管理费
文化管理部门	文化市场管理费、营业性演出管理费、涉外演出管理费、演员个人

	演出管理费、文物管理费、文物鉴定费
卫生管理部门	综合医院等级评审费、医疗机构登记费、医疗机构检验费、执业医师注册费、专业资格认定费、妇幼服务许可费、母婴保健许可费、出生证费、护士注册费
知识产权部门	专利申请、审查、维持、续展费、专利强制许可费、专利纠纷调处费、集成电路保护费、著录事项手续费、商标申请、审查、维持、延长费、专利检索费、商标检索费
新闻出版管理部门	版权管理费、图书报刊市场管理费、作品鉴定费、出版物条形码费、印刷品质检验费、计算机软件登记费、软件著作权续展费
广电管理部门	接收卫星境内节目许可费、接收卫星境外节目许可费
物价管理部门	收费许可证费、收费许可年审费、财物价格鉴定费、服务价格监审费、涉案物品鉴定费、价格纠纷鉴定费、事故损失鉴定费
劳动人事部门	劳务市场管理费、工作调动手续费、推荐安置费、求职服务费、职业介绍费
林业管理部门	森林植物检疫费、伐木许可费、木材调运管理费、野生动物保护费
城管综合执法队	拥有市容卫生、城市规划、园林绿化、市政管理、环境保护、工商行政、交通管理方面的各种现场罚款权

第 3 章

中国现行税制弊端

政府单方面强制征税，是当前税制最核心的问题

2008 年 10 月 29 日，国家税务总局在网站上发布了《关于个人通过网络买卖虚拟货币取得收入征收个人所得税问题的批复》，明确规定，个人通过网络收购玩家的虚拟货币，加价后向他人出售取得的收入，应按照“财产转让所得”项目计算缴纳个人所得税。

该规定是国家税务总局针对北京市地方税务局《关于个人通过网络销售虚拟货币取得收入计征个人所得税问题的请示》作出的批复。随后，北京市地税局相关负责人表示，按照“财产转让所得”项目计算，缴纳个人所得税的税率固定为 20%，北京地税还将出台核定个人销售虚拟货币财产原值的相关办法。

无论在中国还是外国，网络虚拟货币都是一项新生事物。通过政府上下级部门之间一个“请示”和“回复”，就把这项事物的税率给确定下来，在世界上很多国家是不可想象的。其背后，是国与国之间税收制度的不同。

很多时候，普通民众对税的意识往往很淡漠，但当我们拿到工资单的时候，下意识的问题是：为什么工资会被扣了这么多？我们的税交到哪里去了？是谁来规定收这么多税的？这些规定又是怎么来的？这些问题，都与一个国家的税收体制有关。

近年来，中国政府的税收快速增长，平均速度在 20% 左右，远远超过经济增长速度，也超过居民收入增长速度。与此同时，政府的公共服务，尤其是能让民众直接感受的、直接关系到民众生计的公共服务却在减少。正如上一章所说，财政收入超常规增长、而公共品供应却相对减少，意味着中国的净税很高。这种情况的根源依然是国家税收体制。

当今世界上，以宪政主义为特征的现代税收体制，发源于 17 世纪的英国。经过几个世纪的演变，在很多国家，宪政税收制度已经形成了一整套完整的体系，成为现代政治制度的一个组成部分。对比通行于大多数国家的现代化税收制度，可以清晰地看出中国现行税制的问题所在。

——不经纳税人同意，政府单方面制定税收种类和税收标准，并强制征收，而且不向公众提供对于税收的申诉和抗辩渠道，是目前中国税制最核心的问题，也是所有其他税收问题产生的根源。本章将对这种高度垄断的财税体制的弊端进行描述。

(一)

单方面强制征税

对普通民众来说，征税是他熟知的一种政府强制形态。你辛辛苦苦地挣了一笔钱，可能很多，也可能很少。税务官马上就跑过来找你，要求你拿出部分交给政府。你的任何一位邻居都不可能对你提出这样的要求，在大街上看见乞丐，你可能会起怜悯之心给他两块钱，但如果你不给，他也不能把你怎么样。但是，你不可能这样对待税务官，他可以强制你。如果你不掏钱，税务局可能罚你的款，甚至把你关入监狱，如下面的事例：

事例（虚拟）· 张胖子与“国家规定”

骄阳似火，屠夫张胖子正在卖肉铺子里打盹，午睡正酣，突然被一阵急促的敲门声惊醒，张胖子一看，来了几个身穿制服的人上前就说，现在国家规定要征收一种新的税种，是为了保护生猪不突发病菌，所征税将用于国家对生猪病菌药物的研发，并用于补贴因病猪而受较大损失的养猪户。

张胖子纳闷：“这不是一直都在征收生猪屠宰税吗？怎么还要征收什么什么税？”来人说：“这还用骗你吗？这都是国家规定。”

张胖子问：“国家规定我怎么不知道呢？”来人说：“你懂宪法吗？”

张胖子说：“我懂宪法，但我一直都在按法律交税啊。”来人说：“懂宪法你还敢这样抗税？宪法上怎么说的？纳税是每一个公民应尽的义务。”

张胖子说：“可是我一直在纳税啊。为什么又要征收新的税种呢？”来人说：“国家的政策难道还要经过你同意？再说了国家规定难道还能有错？国家规定难道你敢违抗？”

张胖子哑口无言……

在生活中，相信很多人跟张胖子一样，一旦听说是“国家规定”的税收，就不敢质疑，也无法申辩。而且，很多政府税收人员也认为，只要是国家规定的税收，就有天然的合理性，神圣不可侵犯。事实是这样的吗？

在现代政治社会中，税收的作用包括两个方面，一是公民以税收的方式向政府购买公共服务。政府利用公民缴纳的税款为社会提供一些无法通过市场交易产生的公共服务，比如外交、国防、紧急救援等等，也就是政府用大家的钱为大家办事。第二就是政府通过税收对社会财富实现二次调节。对于税收的这两个作用来说，公民的授权都是必不可少的前提条件。也就是说，税收应该是双方面协商的结果，而绝不应该是征税一方单方面制订出来的强制性措施。

正因为税收必须要经过公民的授权，所以，围绕着财政税收制度，现代政治文明发展出了一整套公民授权、监督机制以及运行办法。这套制度既是高度政治化的，也是高度技术化的。概括来说，这种授权和监督机制以民选的最高权力机构——议会为核心，以法案表决和预算监督为主要手段。现实中，这种机制基本上有效地形成和保持了政治领域的均衡和稳定，同时，这个机制及其运转构成了现代意义上的政治生活的主要内容。

考察现代宪政制度之发源地英国的历史，人们立刻就会发现，英国尽管没有现代意义上的单一成文宪法文本，但历史上曾经出现、并始终有效的几份古老的宪法文本，一直以税为核心，不论是《大宪章》、《权利请愿书》，还是《权利法案》，均是如此。而它们关于税的宪法性规定，都反复申明一点：未经议会同意，国王不得征任何税。征税乃是代表人民的议会的排他性权力。

这样的规定，构成了宪政主义的根本原则，同时也规定了税的根本性质。可以说，税的性质，决定着民众与政府关系的本质。税究竟是民众为了获得政府提供之公共服务和公共品而自愿授予政府的，还是政府强制向民众征取的而毋须回报民众？这决定着政体的根本架构。如果是后一种安排，那这个国家的基本制度框架就是国家权力至上，民众不过是国家卑微的臣仆。如果是前一种，那这个国家奉行的就是人民主权，而政府的权力必然是有限的。

为了体现这个人民主权原则，宪政国家都建立了议会，而关于税的一切重大决定，都由这个议会决定：规定税种、税率的税法是由议会制定颁布的，每年一度的政府财政预算，也是由议会审议、并以法律形式通过的。比如，美国宪法第一条第七款明确规定：“一切筹集税入的法案均应由众议院提起，但参议院得提出或共同提出修正案，一如在其他法案中那样”。日本现行宪法第六十条也规定：“预算案必须先由众议院提出。对预算案，如参议院作出与众议院不同的决议，

根据法律的规定，举行两院协议会而仍不能取得一致意见时，又在参议院接到众议院已经通过的预算案后，除国会休会期间外，在三十日内仍不作出决议时，即以众议院的决议作为国会决议。”

可以说，一个旨在保障个人自由、约束政府权力的宪法，其中必然包含着关于人民在税的问题上的权利的规定。具体而言就是：一个宪政主义的宪法必须规定，由最接近人民、最能全面地反映各个群体民众之意愿的机构，来决定税的问题和年度预算。这个机构当然是人民直接而自由地选举产生的代议机构，即现代立法机构。若没有这样的规定，则宪政根本无从成立。

反观中国，现行宪法关于税的唯一规定是第五十六条：“公民有依照法律纳税的义务”。纳税仅仅是一种义务，是由国家施加给民众的义务。至于征哪些税、向谁征、征多少、怎样征，民众根本无权与闻。

在政制安排上，并没有一个具有充分资格的机构来代表民众控制税。全国人大本身并不是民众直接选举产生的代议机构。相对于行政部门，人大与民众的距离更近一些。但是，即便是人大这样的机构，也未被授予在税的问题上的排他性权力。宪法上并无如此规定。现实中，中国现有 20 多个税种，但由全国人大立法制定的税种法只有两个：《个人所得税法》和《外国投资企业和外国企业所得税法》。在程序法方面就有一部《税收征管法》。除此之外，增值税、消费税、营业税、关税等都是通过国务院制定的条例生效的。

类似地，在预算问题上，宪法及预算法并未明确规定，包括全国人大在内的各级人大享有发起权。到现实中，预算的编制由行政部门全程控制，各级人大只有审议和批准的权力。在审议过程中，人大及其常委会对于行政部门提出的预算草案没有修正权。更不要说，还有大量收入，根本就不进预算，而由行政部门任意支配。这样，预算就根本起不到约束行政部门的作用。

可以说，目前中国的税收种类和标准，除了少数经过了人大的表决程序以外，其余几乎全都是由行政部门自行制定。即使是经过人大表决的税收，其实也不能反映纳税人的真实意志。也就是说，中国现行的税制，是由征税一方，也就是政府单方面决定的。纳税人的意志在现行税制中并无系统、正规的体现。

那么，为什么会形成和保持这样一种单方面的强制税收制度？

如果拿英格兰历史来对照，立刻可以发现中国主流财政理论关于税的性质的说法是十分荒唐的。所有教科书几乎一致地把税收的性质概括为三点。第一，强制性。也即，税收是政府依据法律强制征收的，纳税人只要有了应纳税的收入，发生了应纳税的行为，就必须依照税法的规定如数把该缴的税缴上来。第二，无偿性。也即，政府通过税收所取得的收入，既不需要偿还，也不需要支付任何代

价。所以，税收收入的利用，一般不会给政府带来“额外负担”。第三，数额的相对固定性。它表明，政府在征税之前，要以法律形式预先确定征税对象与征税数额之间的数量比例。除非变动税法，否则，在经济发展水平一定的前提下，政府通过税收组织的收入，便是一个既定不变的量。应当说，这三点，基本上只是讨论税法确定之后的情形，而没有涉及税法是如何制定的。

这种关于税的理论是十分可怕的，它足以让历史上的所有政治学家、财政专家震骇。这种可怕的税收理论，要为当代中国税制之严重扭曲承担重要责任：既然税是政府单方面强制向民众收取的，那政府在确定税种、税率的时候，当然可以根本不管民众的想法，而随意地开征新税，或者提高税率。既然税是无偿的，那政府当然可以在征税之后把税款用于建造楼堂馆所，用于给自己涨工资，而根本不用考虑向民众提供公共品，因为，政府本来就没有答应过民众。假如有民众对税收有异议，那就用国家暴力机器强制他缴纳，而根本不用修改税法。

这种可怕的税收理论，源于一种崇尚暴力的权力至上的国家理论，经典表述可见于恩格斯的《家庭、私有制和国家的起源》一书，他说，国家“照例是最强大的，在经济上占统治地位的阶级的国家，这个阶级借助于国家而在政治上也成为占统治地位的阶级，因而获得了镇压和剥削被压迫阶级的新手段。”列宁在《国家与革命》一文中也指出：“国家是阶级统治的机关，是一个阶级压迫另一个阶级的机关。”这种国家理论把国家视为一台一部分人压迫与剥夺另一部分人的机器，而法律及一整套国家机器不过就是统治阶级统治、压迫、剥夺被统治阶级的工具。

既然国家的统治完全依靠暴力，则税当然就是统治阶级强加于被统治阶级的，甚至说，掌握权力的一部分人强加于不掌握权力的大多数人。这是一种真正的“征收”，或者毋宁说是“没收”。作为征收者的国家与被征收的大多数处于截然不同的政治、经济地位，两者绝无谈判、协商、讨价还价的可能性，当然也不可能存在对双方同时具有约束力的契约。国家之征收权完全来自于其对暴力的绝对垄断，在暴力面前，没有契约可谈，个人也没有提出异议的权利。假如被征收者不服从，那国家就使用暴力机器予以无情的强制和镇压。根据这种国家理论，税当然是强制的、无偿的。

另一方面，中国现行的政治体制是由政府全面控制社会的计划经济体制改革而来。在计划经济体制下，虽然政府从社会中提取了大量财富，但使用的手段并不是大多数政府采用的税收方式，而是采用在独占、垄断的基础上直接兴办国有企业，通过国有企业上缴利润这种直接的方式来获取财富。这种有些隐密的提取财富的方式极大地扭曲了政府和社会的关系，造就了一种怪异的观念，这种观念

至今仍然被许多官员所信奉，那就是：政府不是由人民供养的，而是相反，人民是靠政府养活的。于是，政府为社会提供的应有的公共服务反倒成为要求人民对政府感恩戴德的理由。

在向公众宣传纳税时，政府官员经常说的一句话就是：公民要有纳税意识。官员希望通过这句口号使公众认识到纳税的重大意义，从而主动、积极地按照政府的要求去缴税。但是，却从来听不见有人说政府要有征税意识。其实，这后一句话才更为重要。所谓征税意识，就是政府必须首先具有符合现代公共财政体系要求的执政意识。政府的任何税收行为和税收制度都不能违反公共财政体系的要求，不能违反纳税人的意志。

只有政府首先依照合法的程序，在纳税人同意的情况下，确定税收的种类和额度，然后才谈得上公民的纳税义务。对于未经合法程序确立的税收，公民本不应有任何纳税的义务，也更谈不上什么纳税意识。对此，人们往往采取消极抵抗的方式，就是尽可能偷税漏税，或者是为了少缴税向有关官员行贿。单方面制定的税收显然不可能在社会中具有任何权威性和正当性。在中国社会，人们普遍不以偷税为耻，也不以为此而行贿为耻。这种普遍的“道德败坏”正是政府单方面的强制税收导致的。

(二)

税的合法性不足

中国是一个半法治国家，法治水平一直处于一种徘徊状态，这在税收立法上体现得同样明显。许多法律长期被搁置，取而代之的则是一些由国务院或国务院各部门所制定的行政法规。税收立法上，存在着行政法规多、国家立法少，以行政立法取代国家立法的状况，结果是，征税的行政本位突出，没有国家宪法和法律作为依据，使得税收的合法性不足。具体表现在以下几个方面：

一是作为税法立法依据的宪法规定过于简单，难以为我国的基本税法立法提供直接的宪法根据。

现行宪法只有第 56 条规定：“中华人民共和国公民有依照法律纳税的义务。”这种规定乃是官方税收理论的逻辑结果：官方的税收理论认为，税是国家向公民强制地、无常地征取的，因此，宪法就自然地认定，纳税是公民对政府的义务。这是一种单向的义务，宪法没有规定，公民在税的方面有任何权利。而世界各国的宪法对有关税收的基本问题都要做出规定。

在关于全国人大及其常委会的规定中，没有任何一条直接提及全国人大及其

常委会具有就税作出决策的排他性权力。第六十二条关于全国人民代表大会的职权，只列举了：“（九）审查和批准国民经济和社会发展规划和计划执行情况的报告；（十）审查和批准国家的预算和预算执行情况的报告”，并无一字提到税。那么，税权究竟掌握在谁手里？宪法上没有规定。当然，在现实中，这种权力是由其他机构，即党政机构掌握的。

二是缺乏税收基本法和一系列配套的单行税收法律。

自 1980 年至今，作为基本法律由全国人民代表大会制定的税收法律只有两部，其中，一部是 1980 年 9 月 10 日由五届全国人大三次会议制定的《中华人民共和国个人所得税法》，后分别于 1993 年 10 月 31 日和 1999 年 8 月 30 日由八届全国人大常委会和九届全国人大常委会作了修改；另一部是 1991 年 4 月 9 日七届全国人大四次会议制定的《中华人民共和国外商投资企业和外国企业所得税法》（此法取代了 1980 年 9 月通过的《中华人民共和国中外合资经营企业所得税法》和 1981 年 12 月通过的《中华人民共和国外国企业所得税法》；2008 年被统一的《企业所得税法》取代）。作为一般法律由全国人大常委会制定的税收法律只有一部，即 1992 年 9 月 4 日由七届全国人大常委会第二十七次会议通过的《中华人民共和国税收征收管理法》，后在 1995 年和 2001 年分别作了修改。从现在立法情况看，税收基本法没有制定，虽然全国人大常委会制定了程序法《税收征收管理法》，但没有制定出一系列与其地位相当的实体法，程序法的作用不能得到有效发挥。

三是税收行政法规比重过大，国家行政机关几乎囊括了所有税收立法。

全国人大在 1984 年，颁行了一道授权立法条例：第六届全国人大常委会第十次会议根据国务院的建议，决定授权国务院在实施国营企业利改税和改革工商税制的过程中，拟定有关税收条例，以草案形式发布试行，再根据实行的经验加以修订，提请全国人民代表大会常务委员会审议，国务院发布试行的以上税收条例，不适用中外合资经营企业和外资企业。依据这一条例，制定和征收赋税成为了政府部门几乎不受控制的权力。结果，除上述极少数的税法是由全国人大及其常委会制定的外，税法中的实体法部分基本上都是由国务院及其主管行政部门制定的。据不完全统计，国务院制定的有关税收的暂行条例 30 多个，部门规章和地方规章 90 多个。行政法规和部门规章的效力层次低，权威性不高，难免内容重复、繁杂、交叉重叠，尤其是在部门利益保护主义和地方利益保护主义倾向的驱使下，法出多门，极易产生法律规范相互冲突、矛盾的现象。

像这样，由行政机构规定开征大量税种，决定其税率及征管方式，当然完全违反了税的自愿性原则。在有些国家，行政首长比如总统或首相、总理，也是由

民众自由而直接地选举产生的，或者由通过自由而直接选举产生的下院的多数党领袖自动担任，因而，可以推定，这些的行政首长尚能在一定程度上反映民众的意愿。但即便如此，大多数国家也规定，他们无权就重大的税事进行决定，比如，他们无权决定开征一种新税。这是议会下院的专属权力。在中国，最高行政首长本身不是民众自由而直接选举产生的，选举他的全国人大也不是民众自由而直接选举产生，然而，就是这样的行政首长，却可以通过颁布条例的方式对民众开征一种税。通过如此程序开征的税，当然只能是政府强加于民众的义务，而不可能是民众对政府的授予。

正是这样的行政主导型税制，导致了中国税制另一个十分严重的问题：存在大量税外政府收费。有专家估计，过去的税费比例一度高达 1:1，而经过治理乱收费之后，目前的税费比例仍然达 1:0.6。以江苏为例，2005 年非税收入总量为 1107 亿元，占地方财政总收入的 30% 以上。

问题的要害在于，整个税制就不是以自愿原则为基础的，而是以强制原则为基础，整个税制的运作是国家本位、行政控制的。大量正规的税本来也并不是以经过同意的法律的方式征收的，而是通过行政命令的方式征收的。正是这样的税制逻辑，赋予了政府以不受限制的征税权。各种税外收费，不过是对这种不受限制的权力的一种运用而已。

当然，目前，税收法定主义已经获得人们的广泛认同。在制度层面上，2000 年通过的《中华人民共和国立法法》确认了全国人大及常委会的税收立法权，第八条明文规定关于财税的基本制度只能制定法律。虽然事实上过去全国人大及常委会把相当大一部分税收立法权授权给行政机关，但是从将来的趋势来看，全国人大及常委会收回税收立法权只是时间的问题。

不过，我们已经看到，由于税收的合法性不足，造成了中国社会所谓的“公民缺乏纳税意识”。有人往往比照一些发达国家，希望中国也会形成那种严格纳税，甚至以纳税为荣的社会心理。但是，如果政府不首先具备足够的征税意识，不首先建立起现代意义上的公共财政体系，不把税收建立在纳税人同意的基础上，人民的纳税意识是永远不会形成的。人民没有任何理由在这种情况下具备什么纳税意识，更不用提什么“纳税光荣”了。同时，政府和社会之间本来可以出现的良性互动、彼此合作的关系将很难出现，实际中形成的只能是“谁有能耐谁少缴税”的社会心理。

其次，由行政部门作为行政的主体，必将导致“政出多门”的局面。税收，作为政治体系的核心问题，只应该由民选的拥有最高权力的立法机构来统一决策，然后方可由相关部门具体实施。由于立法机关“政出一门”，这样自然会形

成协调一致的税收体系，并使纳税成本和征收成本最小化。相反，如果政出多门，出现如 2007 年印花税调整时发生的财政部不知国税局改变税收的事情，也就不足为奇了。那一次印花税调整中政府表现出来的、被广为诟病的出尔反尔、自相矛盾，其实并不见得是由于故意的欺骗，更可能是由于政出多门造成的程序紊乱和部门间的互相抵触。

不仅如此，行政部门主导税收还必然会造成税收的透明度很低，并使得税收的成本居高不下。人们对于自己纳了多少税，什么时候纳的税，是否合理，有无差错，往往都是一头雾水。这种情况自然会加剧税收的复杂和多变。由于透明度不高，相关的行政部门还会有机会谋取各种不当得利，从而造成税收的流失和腐败的源泉。仅仅以种种名目繁多的税控机和税控软件来说，所有办过企业的人都会知道，在税务部门的强制要求下，企业为此必须要花费多少资金和人力。这里，显然就是税收成本的灰色地带。行政性质的税收部门在没有纳税人和立法机关的监督下，有无数种办法把税收成本转移到纳税人那里去。这其中，当然也就存在着无穷的腐败源泉和浪费。

在监督政府开支方面，全国人民代表大会的预算权也高度残缺。1994 年通过的《预算法》第十四条这样规定：“国务院编制中央预算、决算草案；向全国人民代表大会作关于中央和地方预算草案的报告；将省、自治区、直辖市政府报送备案的预算汇总后报全国人民代表大会常务委员会备案；组织中央和地方预算的执行；决定中央预算预备费的动用；编制中央预算调整方案；监督中央各部门和地方政府的预算执行；改变或者撤销中央各部门和地方政府关于预算、决算的不适当的决定、命令；向全国人民代表大会、全国人民代表大会常务委员会报告中央和地方预算的执行情况。”——结果，国务院就是预算的真正控制者，全国人大及其常委会只具有“审查和批准权”。

《预算法》第十二条还规定，“全国人民代表大会审查中央和地方预算草案及中央和地方预算执行情况的报告；批准中央预算和中央预算执行情况的报告；改变或者撤销全国人民代表大会常务委员会关于预算、决算的不适当的决议。全国人民代表大会常务委员会监督中央和地方预算的执行；审查和批准中央预算的调整方案；审查和批准中央决算；撤销国务院制定的同宪法、法律相抵触的关于预算、决算的行政法规、决定和命令；撤销省、自治区、直辖市人民代表大会及其常务委员会制定的同宪法、法律和行政法规相抵触的关于预算、决算的地方性法规和决议。”——这里存在一个很大的漏洞：对于行政部门提出的预算草案，全国人大及其常委会要么批准要么不批准，不能按照自己的意愿对预算草案进行调整。

上述规定显示，中国的预算编制程序的显著特征是行政控制。这一点，与征税权行政主导，如出一辙。也因此，在中国，预算并不是严格意义上的法律，《立法法》也没有把预算决议作为法律。全国人大关于预算所做的决定被称为“决议”，其正常表述是“决定批准某年预算草案的报告”。这一表述同样表明，预算的编制权在行政部门手中，全国人大只是被动的审查者。

正是这样的预算程序，决定了预算本身的约束力就不具有刚性。预算案本身并不是法律，相反，不过是行政部门自行编制的一个收入、支出计划而已。因此，行政部门可以决定哪些收入编入预算，哪些收入不编入；也可以决定哪些支出写入预算，哪些支出不写，或者写入的支出具体到何种程度，等等。

于是，人们看到了一种奇怪的现象：在中国，尽管中央三令五申，公款吃喝、公款旅游等腐败现象还是屡禁不绝；尽管审计部门对中央和地方很多部门的违规支出进行曝光，严令整改，但到了下一年，同样的问题又会出现；如果审计部门不进行曝光，民众更是无法知道其中的违规支出到底有多严重。这些现象，不断腐蚀着政府的公信力和执政基础，对社会的长治久安形成严重威胁。

(三)

征管混乱随意

税收征管是整个税制体系的关键一环。严格地说，征管体制的选择甚至比征收数量的多少更加重要。如果一个政府只需通过简单的程序、便捷的方法、文明的手段就能够确保应征税款按期入库，就能够顺利筹集到政府所必需的各项财政收入，这说明税制的合理性很高、整个社会对税收的认可度很高；反之，如果一个政府不得不动辄以国家暴力相威胁，采取普遍的威慑、强制或欺诈手段才能完成税收征管任务，那么，税收的合理性、税制的合法性也就大为可疑了。

依照中国现行法律和行政法规，正式税种的征管机构共有四家。这四家法定征管机构及其征管范围如下：

- **国家税务局系统**——负责征收消费税、车辆购置税等中央税，增值税、企业所得税等共享税；
- **地方税务局系统**——负责征收营业税、房产税等地方税，个人所得税等共享税；
- **海关系统**——负责征收关税、船舶吨税，并代征进口环节增值税、消费税；
- **财政系统**——负责征收耕地占用税、契税（少数地区由税务局代征）。

但是，如果人们以为中国就只有这四家征管机构，或者，如果人们真的以为

政府收入都是由这四家法定征管机构所征收的，那可就大错特错了。如前面所说，中国政府的收入中，有大量的“暗税”，是由非税务系统收取的。但无论是税务系统，还是非税务系统，其运作过程都非常混乱和随意。

首先，我们来看各征管机构依据哪些法规来行使其税费征管权。

中国现行关于税费的法规体系十分混乱和复杂。如前面所说，第一，没有税收基本法；第二，由全国人大及其常委会通过的税收法律也只有区区三部，即《个人所得税法》、《外商投资企业和外国企业所得税法》（2008年被内外资统一的《企业所得税法》取代）、《税收征收管理法》；其三，中央级的其他涉税法规主要是：由国务院发布的二十多部各税种“暂行条例”，其他法律和行政法规中的罚款规定，财政部和税务总局发布的数以百计的涉税“细则”、“文件”和“通知”；中央政府其他部门批准收费的文件；其四，省级的涉税法规主要是：各省级、副省级政府及其财政、税务、物价部门发布的数以万计的“文件”、“通知”、“批复”和“函”，其他各部门发布的批准收费文件；其五，还有低层级政府及其职能部门违法越权发布的数以十万、百万计的各种乱收费乱罚款文件等。

这一套法规体系总的结构特点是：立法层次低、分散零乱、错综复杂、条条抵触、块块冲突、漏洞百出、极不严肃。由此，给具体的征管机构留下了极大的自由裁量空间。

这套法规体系还有一个更加突出的特点，就是法规的实际效力随立法层次递减，恰与其名义效力成反比。即：“通知”、“文件”大于“细则”、“条例”和法律，其中，本地的“通知”和“文件”又要大于上级的“通知”和“文件”——上级已发布执行而本级尚未“转发”的，或只“转发”而尚未“落实”的，概无实效。而效力最高的征管规则，最有实效、显效的则是本部门最近的“会议精神”、一把手的“最新指示”、以及根据这些“精神”和“指示”向纳税人发出的各种临时通知。在各地，凡是与征管机构打过交道的人都知道，此类临时通知几乎每月都有，税务局有，行业主管部门有，其他各征管机构也都有。企业、个体户是否了解税法倒无关紧要，但每到纳税缴费之前，学习、领会这些临时通知是必修的功课。不管这些通知是否合理合法，纳税人如果不想给自己添麻烦、不想成为征管机构的眼中钉，默默服从是最优选择。很显然，这类临时通知的执法效力要优越于上述所有的明文法规。当然，这一特点并不仅仅体现在税费征管领域，在整个行政体系中，这种通知高于法律、县官不如现管的现象均属常态，只有在上司表示出意外的“震怒”时，此种状态才会出现一些短期的局部性扭转。

至于非税务系统，其征管模式就更为复杂，可谓“八仙过海，各显神通”。大体上，我们也可以将其分为三种模式类型：第一种模式，行政垄断型征收——

通过政府的行政事业性事务、经营服务性事务和其他行政垄断事务对行政或服务对象进行周期性的固定征收，如土地出让金、养路费、特许经营费、路桥通行费、各种证照费的征收；第二种模式，暴力执法型征收——由暴力或准暴力机关对执法对象进行一次性、突击性的强制征收，如扫黄罚款、交警罚款、城管罚款的征收；第三种模式，变相征收——通过实施歧视性、欺骗性、不公正的公共政策，或者通过具体的行政乱作为或行政不作为，将本应由政府负担的支出非法转嫁给特定的公民群体或不特定的社会大众。

非税务部门所执掌的收罚项目分两类：行政事业性收费和经营服务性收费。在本书中，我们采取另一种分类方法：第一类是比较“合法”（此处“合法”是广义的，指具有法律、行政法规依据或具有省级以上“文件、通知依据”）、相对规范、长期不变的收罚项目，它们属于固定征收；第二类是各种临时性、随意性的乱收费、乱罚款项目，它们或者毫无法规依据，或者虽有依据但依据本身不合法，属于短期“创收”性质。这第二类的收罚项目名目繁多、变动频繁、各地不同，既没有可供查证的完整资料，更没有全国性的统计数据，我们暂且不论。第一类的收罚项目也因时因地而异，全国大概有数千种以上（一些比较重要的“合法”征收项目可见上一章附录）。

总结当前的税费法规体系，可以说，中国的税费征管体制存在着严重的先天不足，依法治税、依法收费的制度环境非常恶劣。

在实际运转中，税收征管存在着严重的行政指令性特征。税务机关将税收指标作为考核税务机关工作人员的唯一标准，并以此进行税务官员的升迁提拔，大大助长了税务机关的行政不作为、滥作为和乱作为作风，税收工作人员在老百姓心目中，成了人人可憎、毫无人情味的人物。具体表现为以下四个特点：

第一，行政性指令+公司化激励。现在大多地方税务局都采用了一种商业化的公司运作模式和行政鼓励模式相结合的税收管理体制：将税收额度与个人绩效、升迁提拔相结合。既有强烈的行政指令性特征，同时也带有某种商业化的公司激励机制。它们有明确的利润目标——即与上级“敲定”的收入任务，它们有一套“业务员管理体制”——自局长以下，人人都是“包税人”，且征管绩效与“提成”、晋级挂钩，奖优罚劣，股室连坐，官身荣辱自在其中。

第二，“四铁精神”。所谓“四铁精神”，即：铁石心肠、铁面无私、铁的手腕、铁的纪律，被中国税务系统视为战无不胜的“葵花宝典”。但这是一些非常可怕的字眼。它透露出了浓厚的“专政”意识——对纳税人深怀敌意、充满了深深的不信任感、暴露了强烈的征服欲与惩罚欲。所以，我们并不奇怪，在税务局的工作总结中压根儿就没有提到纳税人的权利，也极少提及纳税服务，这正是因

为所谓“四铁精神”的背后逻辑，就是对一切纳税人做“有罪推定”、“刁民推定”。

第三，“税负调整”。所谓“税负调整”主要是针对“双定户”（定期定额纳税户）的。“双定户”一般是中小企业、个体工商户，他们得不到依法纳税、按率纳税的正常待遇，纳税定额须由征管机构和征管人员自由裁量。动辄调高税率10%以上，这说明征管机构对广大中小企业的征管行为轻率随意、极端人治主义。

第四，“向征收管理要收入，向稽查要收入”。征、管、查三者本应各司其职、相互制衡，征得不合理的、征多了的、管过头了的、查得没道理的，应通过内部制衡机制予以纠正。然而，税务机关仅仅以“要收入”为管和查的唯一目的，那么，所谓的专项检查、综合整治、税务稽查也就很难避免加重征收、重复征收、野蛮征收、暴力征收的情况出现，必然对纳税人造成巨大的困扰。征管机构竟以“要收入”为荣，这说明他们的征管观念是何等的悖谬。

在这种单一的强调税收征收指标的制度体系下，中国的税务机关都将加大税收征缴力度作为工作的重中之重。而所谓“加大征管力度”，无非是以下几种手段：

1. 层层设防、步步设卡。颠三倒四地发文件、下通知，让纳税人填更多的表、盖更多的章、签更多的字、跑更多的路、受更多的气、接受更多的审查、花费更多的人力物力。

2. 歧视性分类、敌视性政策。将纳税人分成三六九等，诸如A类B类C类、“规模以上”与“规模以下”、“一般纳税人”与“小规模纳税人”、普通户与“双定户”等等。这样的歧视性分类不可小看，它实际上意味着对税法、税则、税率的越权修改，不同类别的纳税人必须按照完全不同的税率和大不相同的纳税方式缴税。比如，对“小规模纳税人”来说，增值税扭曲成了销售税，对“双定户”来说，营业税扭曲成了人头税。由此，既扩张了征管机关的自由裁量权、滋长了税务腐败，又扭曲了税制、造成了纳税人之间税负相差悬殊。有时候，纳税人为了保留其原定的类别不降级，甚至于不得不按照征管人员的授意而做假帐多报税。

3. 专项行动、联合整治。这是一种“运动”式的征管方式，通常由多个政府部门联合出击，呼呼啦啦、浩浩荡荡，人哭鬼叫、惊天动地，有如鬼子进村一般。比如什么“打击偷逃养路费专项行动”、“收缴黑摩的专项行动”、“图书音像市场集中整治”、“扫黄打非月”之类。此类“运动”简单粗暴、令人生畏，说明政府一味迷信专政手段，疏于日常管理和制度建设。除了积累社会矛盾之外，这类“运动”得不到任何积极的效果。

4. 突击性检查、报复性执法。这是各部门对于“重点户”、“钉子户”们“加

大征管力度”所常用的招数。一旦某个纳税人得罪了“有关部门”，就有可能被从此打入另册，受到报复性、惩罚性的超额征管。

中国税收征管体制存在的这些弊端，导致了严重的后果：第一，政府的征收成本特别高昂，达到了西方国家平均水平的 10 倍左右；第二，税收的额外负担很高，对企业、纳税人造成了极大的困扰。在税收征管大军防不胜防的无穷骚扰之下，大多数企业穷于应付、疲于奔命，为了维持正常经营而不得不普遍采取消极抵制的方式与政府周旋；第三，暴力执法式征管和变相征管等政府不良行为严重恶化了官民关系和社会秩序，对政府的形象造成了难以弥补的巨大损害。

从根本上来说，中国税制已落后于经济和社会的发展程度，已经逐渐成为中国进一步发展的障碍。历史上，因为税制的严重弊端，最终引发了重大社会危机乃至社会动乱的事例屡见不鲜。税收是所有政治制度的关键和基础因素之一。尽快建立起现代意义上的公共财政体系，决定着中国改革开放的前途、命运和中国社会的长治久安。如何实现这个目标？我们在下一章讨论。

来自 www.3722.cn 中国最大的资料库网

参考阅读

纳税“光荣”吗？

在当今，“纳税光荣”似乎是个天经地义的口号。然而，纳税“光荣”吗？不见得。只有把藏在国家背后的食税者看成是至高无上的绝对统治者，把公民看成是只有服从义务的臣民时，纳税才是光荣的。其实，这已经不是纳税了，而是家长制下的纳“贡”进“献”了。所以，“纳税光荣”是个臣民现象，这个口号本身就是专制主义的。要求个人为国家（实为官家）纳“贡献”，凭什么？每个纳税人都是应该是平等的，有尊严的公民凭什么把自己的钱财无条件地奉送少数掌权的人？

不仅如此，纳税人既然被视为臣民，就免不了沦为专政的对象。在北京，代表当地政府的公路发展集团常常在其辖内的道路电子显示屏上常常打出这样的字样“坚决打击偷逃养路费”。很显然，在这里，纳税人被当作国家专政机器的打击对象了。在宪政国家，作为纳税人的公民，不论欠缴多少税款，都不应成为国家暴力机器的打击对象。如果一位主人欠了他们家保姆的工资，保姆能说坚决打击这位主人吗？凭什么用这样的语言对待纳税人？

专政的统治手段还常常不经意地流露出来。例如，政策制定者和一些媒体，特别偏爱“组合拳”这个术语，为一记重重的政策组合拳拍手叫好。政府对谁打组合拳？对政府自己吗？肯定不是的，而对老百姓、纳税人打组合拳。例如，用印花税和加息的组合拳来偷袭股市，拳头却重重地落在股民的头上。按照宪政的原理，政府是作为纳税的公民花钱雇来的仆人，怎么能对公民一再打出组合拳，而且还在自己的媒体大加渲染？

但是所有这些，包括坚决打击偷逃养路费，都有宪法基础。因为宪法本身不承认政府和老百姓之间是平等的雇佣关系，规定中国是个实行专政的国家。宪法规定这个国家是为人民的，而不是为公民的。然而，一个国家只为人民服务，那谁为公民服务？要公民纳税，却不为公民服务，于情于理，怎么讲得通？

有人也许会说，即便不能用“打击”之类的字眼，那么，说“偷逃”可以吗？不，当然不可以！说公民偷逃税也是毫无道理的，在今天的中国，尤为不妥。税是纳税人的财产中应该交给政府的那一部分。在未缴税之前，这些财产都是纳税人的，不是别人的，故不能说是“偷逃”。其道理就像一户居民要从每月的收入中拿出一部分来缴水电费一样。在未缴水电费之前，该月收入是居民的合法财产，即使拖欠水电费也不能改变该月收入作为合法财产的性质。所以，指责公民“偷逃”，不仅是子虚乌有，而且是对公民的尊严的严重侵犯。如果“光荣”之类的字眼是虚假的抬高，那么，“打击”与“偷逃”之类的字眼，是对公民的地位严重贬低。在中国，“打击”、“偷逃”之类的字眼表明，纳税人被当作臣民，乃至专政对象。

有人会问，如果不是偷逃，是拖欠吗？在中国，说纳税人拖欠，也缺乏正当依据。在现代宪政国家，纳税人有权不给未经同意的食税者纳税。纳税缴税的义务，只能基于契约产生。在中国，根本就不存在这样的契约。因此，当下任何纳税的义务都是单边强加的。最高当局

也一再重申，中国不实行代议制。中国的立法机关只有人民代表，没有公民代表。即便这些“人民”代表中的绝大多数也是官员。况且，宪法也规定立法机关是被执政党领导的机关，不具有独立性。所以，现在的纳税是没有代表的纳税。未经纳税人及其代表同意，纳税的义务就是单边强加的义务。若是单边强加的义务，其正当性有多少？这是不言而喻的。一个人回避单边强加的义务，也决不能算是“偷逃”，也不能算是“拖欠”。因为纳税人根本就没有机会在公平的契约中做出这样的承诺。况且，作为纳税人的公民如果没有挑选、监督食税人的权利，其纳税的义务从何产生？

退而言之，如果纳税人拖欠税款算是偷逃，那么作为食税人的官员，滥花纳税人的血汗，算是什么吗？纳税人是在花自己的钱，哪怕其中一部分该缴税。食税者却是在花纳税人的钱。他们花的每一分钱都来自纳税人。纳税人花自己的钱不叫偷，未经同意花纳税人的钱那才是真正的偷。食税者偷花纳税人的钱，这才是真正要打击的，而且要在纳税人监督下来打击。

纳税基于的公理是对等的同意：不征得同意不能拿别人的东西。这一公理有两个要素，一是同意，二是平等。不经过纳税人及其代表的同意，政府不能拿纳税人的钱；不经过政府的同意，公民不能拿国库里的钱。如果公民不能自由提取国库里的钱，而政府却可以任意征收纳税人的钱，这就违背了上述的公理，因而侵犯了纳税人的权利，伤害了纳税人的利益。

在现实中，食税者们不仅无度挥霍起纳税人创造的财富，建豪华办公大楼，豪华轿车，公款考察旅游，公款高档消费，而且还不把纳税人当公民，甚至干着加害、欺辱纳税人的勾当。据报道，前不久，陕西省宁陕县民政部门把失去纳税能力的纳税人跨县扔到秦岭荒野，致其惨死。这是纳税人花钱让政府做的吗？如果某个公民有一天自己无力纳税，他能确保自己不被食税者扔掉吗？

中国已经进入了纳税人时代。社会生活中的每个公民都是纳税人，都是税负的实际承担者。纳税人没有义务为国家做贡献，国家有义务为纳税人服务。纳税人还要行使自己作为公民的权利。纳税人要操心不是如何为那些“食税人”做贡献，而是要操心怎样防止食税人偷食我们的税！在纳税光荣的专政国家中，主权者是食税者；在有代表才纳税的宪政国家中主权者是公民。纳税光荣，打击偷逃是专政现象，有代表就纳税才是宪政现象。纳税人的根本权利是有权挑选谁来做他的仆人。仆人一定要差额选拔，竞争上岗，从最低一级的仆人到最高一级的仆人，概莫能外。中国的纳税人何时才能行使这样权利？不能行使这样的权利，是不可能心甘情愿纳税的！

在公民时代，国家存在的唯一理由就是为作为纳税人的公民服务，凭什么要求作为纳税人的公民无条件地为国家服务，为掌权者做贡献？作“贡献”不应该是公民的干的事情。“贡献”是臣民与农奴的专属。所以，“贡献”式的纳税不光荣！这样的口号是每一个有尊严的公民应该坚决抵制的。在宪政国家，公民纳税不过是纳税人给公仆发工资，让公仆办点事，这些事无关“光荣”。即使是有条件的纳税也无关光荣！纳税人拒绝“贡献”，拒绝沦为臣民才光荣。捍卫纳税人的权利，就是捍卫公民的权利！捍卫纳税人的尊严，就是捍卫公民的尊严。

（本文作者：刘军宁）

第4章

税制改良的未来

走向优良税制的动力，在民众自身

中国深圳，有三位普通公民——吴君亮、李德涛和万宇涵，从2006年开始，向十几个中央部委、十几个地方政府提出了查看预算案的申请。2008年5月27日，他们终于看到了深圳市政府的2008年度部门预算草案；10月27日，卫生部向他们公布了一份接近完备的本级部门预算。在新中国的历史上，这两次回应都是第一次。

在上一章，我们描述了当前税制的种种弊端。这些弊端的根源在于，目前的整套税制是国家本位的，而非民众本位的。对此，民众已经十分不满。过去十几年来，随着自由主义理念的传播，中国大多数民众已具有不同程度的权利意识。人们相信：政府的钱取之于民，需要首先得到民众的同意，而民众对于政府怎样花钱，也应当享有控制权。当人们带着这样的观念观察现实，自然会有强烈的失望和不满。如上面所说的三位公民，已经行动起来，争取自己的权利（详情见本章“参考阅读”）。

即便是政府，也意识到了变革的必要性。政府已经明确提出了建设法治政府的目标，在财税制度方面，也提出要建设“公共财政”。公共财政是对原有的主流财政理论的一种颠覆，因为原有理论强调的是国家进行统治的绝对权威，公共财政理论则更多强调政府的公共服务功能。这也许更多地只是姿态，但是话语的转变本身也具有十分重要的意义。

在现实中，人们也看到某种重大变化。《立法法》就有了一个相当明显的突破，该法第八条规定，涉及“基本经济制度以及财政、税收、海关、金融和外贸的基本制度”的事项，“只能制定法律”。此处的法律是指严格意义上的法律，即全国人大及其常委会制定的法律。也就是说，《立法法》已经明确，关于税收事项，只能由全国人大及其常委会以立法的形式予以决定。这就排除了行政部门对在税的重大问题上的控制权。

当然，仅有一纸法律，并不足以改变久已形成的行政主导的税制。因为在目前的政治架构中，各级人大本身也缺乏代表民众的强烈意愿，它们更愿意选择密切配合党政部门的工作。即便属于自己的税权，人大也乐意轻易出让，授权行政部门处理。比如，2007年6月29日，全国人大常委会表决通过关于修改个人所得税法的决定，授权国务院根据国民经济和社会发展的需要，可停征或减征利息税。尽管利息税已经引起民众广泛关注，但人大常委会却并不想在这个问题上直接面对民众的诉求。

很显然，中国需要一场彻底的税制变革。这场变革的目标，是建立优良、合理的税收体制。什么是优良的税收体制，如何才能实现这样的税收体制，就是本章要讲述的内容。

(一)

怎样的税制 才算优良

根据某些税收理论，税是政府强制民众缴纳的一笔钱。但假如是这样，人们就不免怀疑，政府收税跟黑社会收“保护费”、山大王拦路设卡收“买路钱”有什么区别？没有一个政府愿意人们把它与黑社会、山大王相提并论。也因此，随着历史演进，越来越多的政府把自己与黑社会、山大王区别开来，采取强制之外的另外一套机制来征税，这套机制可以称为宪政主义的税收体制。

宪政主义的税制在西方国家已有数百年的实践了。经验显示，这种税制相对于人类已经实践过的任何其他税制来说都要优良。

自愿性是宪政主义税制的根本特征。一个优良的税制必须体现自愿性原则，也即，必须通过种种民主程序，保证税是由民众授予政府的，而不是政府强行从民众那里拿走的。为此，各宪政主义国家都建立了权力分立与制衡制度，这其中必然包括议会。大多数国家的议会实行两院制，其中至少有一个由民众直接而自由地选举的民众院（下院、众议院），关于税的所有重大问题，都是由这一院发起、审议并决定的。

一个优良的税制，首先有一个合适的决策主体——代议机构，它能够最充分地反映民众的意愿，且能够不受任何其他力量的不正当影响。从英国历史可以看出，现代议会制度就是因为税而出现并发育成熟的，追求自由、财产权的民众，正是借助议会制度来限制国王任意征税的权力，从而把本来由国王强制征收的税，变成了民众为享受某些公共服务和公共品而给予国王的自愿授予。可以说，议会就是为了税而存在的。离开了健全的议会制度，宪政主义的税制就不复存在。

这个代议机构就必须具备几个条件：

——它的代表由民众自由地选举产生；

——它的代表由民众直接选举产生，而不能是间接选举产生；

——这些代表享有其议事所需要的权利、特权和豁免权，比如，他们在议会的发言不受任何追究，非经议会本身同意不受逮捕等等权利；

——议会作出的决定具有法律效力。

这样的议会，乃是一个优良税制的基础。如果没有一个这种性质的代议机构，而是由国王、行政官僚机构、某个政党、或者控制政府的军队来就税的问题作出决定，那国民所缴纳的税，就必然是被人强加的，而不是自愿授予的。

另一方面，某个国家，即使有一个代表机构，但是，民众选举其代表的过程是不自由的、不公正的，该代表机构也缺乏足够独立性和权威，在实际运转过程中受到军队、行政部门或政党的控制，不能独立地、自由地、公正地对税的问题进行讨论、作出决策，那么，它所作出的有关税的决策，就很有可能偏离民众的意愿，甚至可能更糟糕。这个代议机构在税的问题上根本就不能发挥决定性作用，不过是给行政、政党、军队等更有力量的机构作出的决策加盖一个图章而已。这时候，这个国家的税制就必然严重地偏离自愿性原则，变成披着法律外衣的掠夺工具。

按照这一标准来衡量，中国的税制远不能说是优良的。尽管宪法确定，全国人民代表大会是最高国家权力机关，但是，这个代表大会却不是直接选举产生的；即使其代表的间接选举程序，也存在严重弊端，比如，大量人大代表就是各地各部门的行政官员；更不要说，各级人大代表的选举严重地受到政党、行政的控制。这样，人民代表大会很难充分而完整地反映民众的意愿，该机构对于税这一涉及无数民众权利和利益的重大问题，向来就十分漠视。

目前的人民代表大会还有另一个致命的缺点，每年仅仅召开一次会议，会期不足两周。代表们根本不可能对政府所汇报的事务，包括涉及税的事务，进行详尽、认真、负责任的辩论、审议，它最后作出的决策带有很大任意性，在很大程度上受制于行政、政党的意志。相对来说，各级人大常委会倒是长期开会，但是，人大常委会的选举更为间接，基本上与民众没有关系，因而，他们在议事的时候是否关心民众意愿，令人怀疑。

不得不承认，中国民众虽然在理论上是国家的主人，但从税制上看，税却依然是被权力强加的，是政府从民众口袋里拿钱，而不是民众自愿地授予政府以税款。这就从根本上决定了，中国的税制是一种国家本位的税制，从税种、税率到征管，均以增加政府财政收入为宗旨，至于民众是否愿意、民众的财产权如何得

到尊重，在整个税制框架中很少得到考虑。

民众如果希望按照自己的意愿决定政府可以获得的税，唯一的出路就是努力建立健全的代议制度，将目前间接选举产生的人民代表大会，改造成直接选举产生的代议机构，把一年只开一次会议改为长期议事。因为，只有通过定期的自由选举迫使代议机构对民众负责任，代议机构对关于税收所做的决策，才最接近民众的意愿，从而最充分地体现出税的自愿性。只有代议机构长期议事，代议机构才能把税权紧紧掌握在自己手中，而不被其他机构僭夺。

在自愿的基础上，优良的税制必须体现税的法定性原则。——需要注意的是，税收法定原则中的“法”，一般是指狭义的法律，即各国最高立法机关所通过的法律，不包括各国最高行政机关所颁布的行政法规。因为，只有通过最高立法机构通过的法律来规定税的重大事务，才最接近于税收自愿的宪政主义原则。

此种法律所要确定的关于税的事务范围是十分广泛的。它首先包括税的宪法安排。当然，这方面的安排本身已属于宪法范畴，比如，规定民众直接选举产生的代议机构是税的决策机构，规定政府使用税款的基本原则。其次，关于税的重大事务，包括宏观税负总水平的确定。这一水平未必需要是精确的，但人民直接选举的立法机构必须时刻盯住人民的纳税意愿。第三，在此水平下，确定具体的税种结构。第四，再决定各税种的税率，等等。

总体而言，税的法定性可以从三个层面来讨论。

第一个层面是宪法层面。宪法是民众为自我治理而制定的政治契约，而税作为民众设立及维持政府的一个重要基础，当然也应当在宪法中予以明确规定。考虑到宪政主义宪法的主要宗旨是保障民众的自由与权利不受政府权力的肆意侵害，因而，税收入宪的主要目的也是为了确保政府所获得之税款始终来自民众的自愿授予。所以，涉及到税收，宪法必须明确地规定：只有民众自由且直接选举的代议机构有权对税事作出决策，除此之外的任何机构均无这样的权力。

第二，在宪法层面之下，关于税的重要决策，必须体现为民众自由而直接地选举产生的最高立法机构所制定之法律。因为，这种法律只有经过复杂而刚性的程序才能够通过，而恰恰是这样的程序，可以最大程度地过滤税的随意性，可以让代议士们对于税的必要性、民众的承受力进行深思熟虑。以如此程序通过的税法当可最大限度地接近民众的意愿。英国人说“没有代表权就不纳税”，实际上等于说，“没有法律不纳税”。

第三个层面：预算同样必须是法定的。

在英国宪政实践的初期，税本身是与预算交织在一起的，或者是因为预算而有税的。国王需要一笔钱用于某项开支，因此，需要议会授予某笔税。英国议会

的征税立法在某种程度上是附属于预算立法的。很多税种是需要通过这种预算来议会一年一度予以确认，凡未被议会确认者，即丧失法律效力，政府不能再行收取。

随着现代行政部门扩张，政府的开支不断增加，预算的编制就逐渐转移到行政部门手中。但是，预算的最终决策权仍然保留在代议机构手中。英美等不少国家甚至直接将立法程序适用于预算审批的过程，通过的预算即成为法案，与议会通过的其他法律具有同等的法律效力。这样，政府的一切收入和支出，都必须经由立法机构最严格的审查。这种审查能够最大限度地把民众意愿导入预算中，从而使预算收入和政府开支都最大限度地逼近民众的偏好。当然，这种审查也是对行政部门预算权的一种限制和制约，而没有这种限制和制约，行政部门肯定会倾向于滥用自己的权力，从而使财政收入的自愿性质越来越淡薄，甚至变成对民众的强制征收；而财政支出的公共性也越来越淡薄，从而成为政府官员分肥的对象。

假如预算采取的是立法程序，预算立法就必然成为议会最重要的立法活动，因为议会每年都要制定这样的法律，而且，这种立法乃是其他几乎所有立法的基础和实现条件。现代议会的立法通常并不是制定严格意义上的法律，即哈耶克所说的“一般性正当行为规则”。相反，议会立法中的很多涉及到具体的利益分配，比如，兴建某项工程、向部分民众提供某种福利、设立某个监管机构等等，所有这些最终都与预算有关。没有预算立法的支持，这些立法就难以付诸实施。所以，制定和审议预算，成为议会最重要的日常工作。

为了适应预算立法的需要，现代各国代议机构都在议会内部建立了完整的预算编制组织体系。无论是一院制议会，还是两院制议会，预算的具体审核都是由议院的各种常设委员会与其属下的各种小组委员会负责进行，各院都会设立预算委员会，负责对预算进行统筹，而最终的预算案则由议会大会——通常两院联合大会——审议表决。除此之外，参、众两院的拨款委员会及其小组委员会也在很大程度上行使着预算审核权。除了这个政治程序之外，议会还会建立支持性机构，如美国国会设有自己的预算局，负责在经济形势预测和财政收入估计方面给两院的预算委员会提供技术上的帮助。尽管总统已经设立了预算管理局，但议会仍然建立自己的机构，为的是向国会议员提供更为客观中立的预算数据。

正是通过这样一套体系，宪政国家的议会确实具有完整的编制、审查预算的能力。这种能力确保了议会不可能在预算问题上被行政部门欺骗，可以独立地制定出符合议会多数意愿的预算法案。民众大体上可以相信，这样的预算法案不会被行政部门控制，而是最大限度地体现着民众的意愿。

总之，税收法定原则的含义就是，税法主体的权利义务必须由民众直接而自

由选举产生的代议机构所制定之法律予以规定，税收要素必须由这种法律予以明确规定，征纳主体的权利义务只以法律规定为依据，没有法律依据，任何主体不得征税或者减免税收。

既然税是法定的，那反过来也可以说：所有在相关法律之外所征收的税，都是不合法的，不论政府以什么借口、通过什么样的文书、以什么样的形式收取。税收法定与权力法定的原则是一样的：政府官员只能行使法律明确授予的权力，而不得行使法律未明确授予的权力。同样，一切税收都需要以明确的法律授权为基础，任何没有法律授权的税收，都不具有合法性，人民可以予以拒绝和抵制。

（二）

历史与现实： 如何走向宪政税制

现在我们已经知道，宪政主义的税制是一种优良税制。这套体制的根本原则就是“同意”：政府之所以可以向我们征税，是因为我们同意向政府交税。当然，“同意”二字，说来容易，但真正地要变成一种对政府具有约束力的制度，却经过了一个漫长而艰难的过程。宪政税制首先是在近代西方确立的，为了从历史中得到启示，我们不妨来看看这些伟大的宪政故事。

事例一（真实）· 未经臣民同意不得征税——英国的自由大宪章

中世纪的英国，国王和贵族在土地等级分封制的基础上形成了整个政治社会的两大势力。国王占有大部分政治和经济资源，并贪婪地要求贵族们缴纳贡赋、履行保卫国家安全的义务。同时，国王也有义务保护贵族的利益，象征性的邀请其参与政治活动，以免贵族们在利益得不到保障的情况下，产生积怨，并进而威胁到国王的统治权。这种简单维持的关系虽然没有通过法律予以确认，然而，习俗的力量却使得两者之间基本保持了一种政治上的平衡，但这种平衡却在后来临任英王的横征暴敛下完全被打破了。

1066年，诺曼底公爵威廉征服了英格兰，根据诺曼底传统，威廉将大片土地分封给随其征服英格兰的男爵。同时，也采取了一系列手段来削弱男爵的实力，如征收丹麦金、兵役免除税、领地继承税等种类繁多的税收。这些措施最终导致了男爵的不满与叛乱的频发，但这些反对随意开征税收的叛乱，却纷纷以失败而宣告终结。

约翰王时期，为了支付对法兰西战争的庞大军费开支，其不得已而对臣民开征沉重的税赋，这极大地侵害了封建贵族的经济利益，他们不满国王

政策的情绪中开始酝酿相应的对策。1214年，男爵集会，商议强迫约翰承认权利宪章——《男爵条例》，如果约翰不同意，他们将诉诸武力。1215年1月，约翰王面对男爵提交的《男爵条例》勃然大怒，断然拒绝。男爵遂采取了军事行动，5月17日，男爵在高级教士和平民的普遍拥护下进入伦敦，6月15日，约翰被迫在《自由大宪章》上盖了章。

《自由大宪章》的大部分内容是重申贵族和僧侣的特权，也有少数涉及市民的，如统一度量衡等。其中最为经典的规定是，除固定税金外，国王若要征收其他税金必须召开贵族会议决定，否则不得征收额外税金等。《大宪章》第12条规定“朕出下列三项税金外，不得征收代役税和贡金，唯全国公意所许可者，不在此限……”《大宪章》是英国宪政发展的开端，也是租税法定主义的萌芽。它的签署标志着英国国王对臣民的首次屈服，表明君主的权力并非无限，尽管《大宪章》并不是英国国王对人民的宣言，仅是对封建贵族妥协让步的契约，但这里表现了一个原则——课税必须经被课税者同意，这是租税法定主义原则的本意。“尽管《大宪章》所带来的改革十分有限，但它却标志着法律对专断权力的胜利。”

随着议会制度在英格兰的逐渐建立，议会成为制约国王征税权力的最有力工具。之后，英国民众不断地重申自己的这种权利。十七世纪中期的英国革命，也是因税而起。国王滥用权力征税，议会重申未经议会同意，国王不得随意征税。结果引发冲突，导致国王查理一世人头落地。

1668年，英国爆发了“光荣革命”政变，荷兰执政威廉继承了英国王位。政变后威廉接受了国会提出的权利宣言并制定了《权利法案》。《权利法案》第4条规定：“凡未经国会准许，借口国王特权，为国王而征收，或供国王使用而征收的金钱超出国会准许之时限或方式者，皆当违法。”至此，确立了英国在人类历史上第一个宪政国家的地位。

在这里，可以看到英国的租税法定主义的历史沿革——首先表现为封建诸侯反对国王随心所欲行使租税的课征；后来采取的是团结新兴的市民阶级经过长期抗争迫使国王让步的形式；最后表现为未经国民议会的承诺，国王不得课征赋税。英国宪法的妥协性和发展性在这里得到了充分的体现。最后，革命使国王和议会交换了位置，国王必须遵守议会的法律。

事例二（真实）·无代议士不纳税——美国倾茶运动

1764年和1765年，英法战争结束后，英国政府苦于无力承担驻北美殖

民地军队的开支，分别在北美殖民地强制征收砂糖税和印花税。砂糖税针对输往殖民地的糖浆和其他物资课征，每加仑征收 3 便士，这就对殖民地糖酒工业造成了极大的损害。印花税则将殖民地所有印刷品和法律文书纳入征税范围，其影响远远超过砂糖税。英国统治者的倒行逆施，激起了北美人民的反抗。他们立即做出了强烈的反应，组成了“自由之子”等组织开展轰轰烈烈的抵制运动。1765 年 10 月，马萨诸塞等 9 个殖民地的代表举行了针对《印花税法》的会议，并通过决议要求“非经他们自己亲口同意，或者有他们的代表表示同意，是不能向他们课税的，这是与人民的自由以及英国人毫无疑问的权利分不开和至关重要的……唯一能代表这些殖民地人民的是那些由他们自己在殖民地选出的人，除非经由他们各自的议会谁也不曾向他们征过税，也不能够合乎宪法地向他们征税……”

在殖民地的强大压力下，英国议会当时虽然采取了妥协态度撤销了《印花税法》，但 1767 年又故伎重演，试图对殖民地的玻璃、铅、茶叶、纸张等开征一系列的税收，使得其与殖民地的关系越来越紧张。随后，英国为了帮助陷入困境的东印度公司起死回生颁布了《茶税法》，向殖民地征收进口茶叶税，此举引起了殖民地人民的强烈不满，从而爆发了波士顿茶叶事件，美国人民自此开始了对“无代议士不纳税”理论的再次实践。在将征税视为宪法问题的争论中，其焦点始终指向“无代议士不纳税”的原则上。该论战和抵制运动充分暴露了英国统治权威和殖民地社会成员自由之间的激烈矛盾，并最终导致了 1774 年独立战争的爆发。1775 年 4 月，英军发起的战争却结束了其在北美的统治。

美国独立后，即着手组建各州同盟，成立联邦政府，并确认“各州保持其主权、自由和独立”。鉴于社会动荡不安、政权不稳定，国家迫切需要一个强有力的中央政府来维持社会稳定，以促进经济的发展，于是，在 1787 年制定了美国宪法。其中国家租税的征收权作为一项重要的权力被赋予联邦国会。美国宪法第 1 条第 7 款明确规定：征税法案应由众议院提出，但参议院的提出修正案或表示赞同。第 8 款直接规定，国会有下列各项权力：赋课并征收直接税、输入税与国产税，偿付国债，并计划合众国的国防与公益；但所有的各种税收、输入税与国产税应全国划一；等等。美国宪法中的这些规定，成为实践租税法定主义的又一个里程碑。

事例三（真实）·拒绝缴税的理由——梭罗的公民不服从

梭罗（1817~1862）是美国哲学家、文学家，其作品《瓦尔登湖》是美国文学史上的经典之作，也深受中国读者的喜爱。但很少有人知道，梭罗也是一位民权理论家与行动者，他的著作《论公民不服从的义务》改写了民权运动的历史，印度的甘地 and 美国的马丁·路德·金均称自己受到他的影响。

梭罗反对美国的蓄奴制度，也反对美国发动战争，侵略墨西哥。1842年，他开始拒绝向美国政府缴税。他认为，缴税给这个政府，等于帮助他们蓄奴，等于出钱让他们去打一场不义的战争。

在1846年7月的一天晚上，当梭罗进城去到一个鞋匠家中要补一双鞋时，忽然被捕，并被监禁在康城监狱中。他在狱中住了一夜，一点也不在乎。第二天，因梭罗的姑妈替他付清了人头税，就被释放。出来之后，他还是到鞋匠家里，等补好了鞋，然后穿上它，又和一群朋友跑到几里外的一座高山上，漫游在那儿的越桔丛中——这便是他的有名的入狱事件。

梭罗之所以拒绝缴税，是因为在他看来，政府用他缴的钱去支持战争（美国人欺负墨西哥人）及黑奴制度，有违他的个人良知，他要以他自己的独特方式，投身于这场政治斗争，即立即的、反抗的行动来抵制他认为是错的法制。他说：“面对不合理的法制时，我们应该盲目地遵从吗？还是暂且遵从，同时慢慢地循合法途径去改革？还是立即地反抗，来抵制、破坏这个法制？”他说：“盲目的遵从是最低级的愚蠢。不必考虑。寻求改革途径，时间拖得太长。人生有多少日子？又不是吃饱饭没事干，一天到晚绿头苍蝇似地去改造社会。人生在世为了生活，不是为了改革。所以对付一个不合理的制度，最好的办法就是立即地抵制。”

梭罗获释后，就发表了著名的演说——《论公民的不服从》，表示了他的立场。而他倡导的非暴力反抗的思想也因此成为美国民主精神的一个重要组成部分。梭罗认为政府施用强力，强迫公民做违反他良心的事情时，公民应有消极抵抗的权利。他说：“你可以遵守法律，但是，你要更尽心的去遵守正义。”

仔细考察梭罗关于拒绝纳税的理由，根本说来，梭罗是在警示我们，征税权力必须是合法的，必须是经过纳税人同意的，同意是权力合法与否的关键。在他看来，如果一个社会的征税权力是不合法的，那么，作为公民，就有权利拒绝缴税。而且，由于“政治家和议员们，完全置身制度之内，从不能识其真相。他们空谈管理社会，却不能置身事外来观察。”因此，只有靠公民自己来为自己负责，

政府是靠不住的。这就是梭罗拒绝缴税的根本理由。

事例四（真实）·“凭什么超预算购买豪华车？”——中国农民蒋石林诉财政局案

蒋石林，1964年生，湖南常宁市荫田镇爷塘村主任。

2006年1月18日，他从一位县人大代表处听说常宁市财政局去年“违法购买了两辆小车”一事后，当即给市财政局寄去了《关于要求常宁市财政局对违法购车进行答复的申请》，认为财政局的湘D72783号别克牌小车和湘D72583蒙迪欧牌小车是违法所购，是对纳税人的钱的不当利用。依据《宪法》有关规定，他有权要求财政局将对此事的处理情况给予答复。2月16日，财政局党组成员、纪检组长雷柏生一行专程到了蒋石林家里，对他的申请材料进行了简单的面对面答复。

但是，蒋石林对雷柏生的答复不满意，于4月3日将一纸诉状递到常宁市人民法院，提出了三条诉讼请求：一、确定被告拒不履行处理单位违法购车和给原告答复的法定职责行为违法；二、确认被告在2005年超政府预算超政府小车编制购买两辆豪华轿车，滥用国家税款侵害纳税人合法权益的行为违法；三、依法将违法购置的轿车收归国库，维护财政“管家”的职责。

4月10日，经审查，常宁市人民法院立案庭作出了《行政裁定书》并送达蒋石林。《行政裁定书》说“起诉人蒋石林所诉事项不属于人民法院行政诉讼受案范围，不符合起诉条件，故法院不予受理。”对此，常宁市财政局局长周年贵问道：如果每个人都起诉，那岂不是给购车的单位带来很多的麻烦？他同时质疑，原告蒋石林是一个农民，现在已经取消农业税，他是否具有纳税人的资格呢？

蒋石林诉财政局一案，虽然没有胜利，仍然是我国纳税人权利发展的一个标志性事件。因为，这件事情不仅最直观地反映了纳税人权利意识的觉醒、政府官员对纳税人权利的无知，也开启了公民依法监督政府机关的一个先河。

现代社会运行一个基本常识是，良好的公共服务和社会公正是人民所需要的，人民因此而纳税。因此国家、政府与纳税人之间，就天然存在着一种权责对等的契约关系。换言之，纳税人缴纳了税款，也同时获得了权利。而这种权利主要体现于两个层面，一是体现于纳税人与征税机关的关系中。二是从纳税人与国家关系的角度而言，体现于宪法所规定的纳税人权利，如民主监督权。

但这种最基础的契约知识并不为包括财政局长这样的政府官员在内的大多

数人所知，实在是与一直以来，税收征纳双方并不对等的征纳关系有极大关系。一方面，传统的皇粮国税观念所导致的索贡与纳贡的格局，阻碍了现代社会纳税人意识的培育，另一方面，将纳税人意识简单地等同于纳税意识，过于强调依法纳税是公民应尽的义务而忽略了纳税人应享有的权利，不仅导致了由纳税人养活的政府官员自身对纳税人权利的无知，同样也导致了纳税人自身的模糊。在报道中，当蒋石林疑惑于“他们为什么敢这样乱花钱？”并想搞个明白时，朋友们都说他是“狗拿耗子多管闲事”，正是这种模糊状态的真实写照。

在目前，这类诉讼在我国并没有具体的司法程序的支持。这是法律规定本身的不足。事实上，我们并没有一部《纳税人权利法》。而在美、英、加、法等国家，都将纳税人权利写进了宪法，并制定了相应的保护纳税人权利的法律，颁布了诸如《纳税人权利宣言》和《纳税人手册》等法规文件。在此案中法院将面临两难抉择：无论判决哪一方胜诉，都会引起社会的共振。目前各级政府组织违反财经法纪的情况非常普遍，老百姓对此也是心知肚明。如果判决原告蒋石林胜诉，可以想象得出，将会有更多人提起此类诉讼；相反，如果判决原告败诉，又将在某种程度上纵容此类违规行为，也会降低法院本已不高的公信力。退一步讲，不论输赢，此一个案一旦得以立案，至少确认了纳税人此种情况下的诉权，这就已经为此类诉讼打开了缺口。

通过种种事例，我们可以看到，税制改良和税收立宪的根本动力，在于民众自身。在今天的历史条件下，为了推动中国税制朝宪政方向前进，我们可以做很多事情，例如：

- 对于每一项税事，都积极利用各种舆论展开理性的公共辩论；
- 利用舆论，呼吁改变不合理的税制；
- 抵制你认为不合理的税，不惜为此到法庭上与税务机关理论；
- 如果行政部门随意决定税事，就予以抨击，推动其还权于人大；
- 毫不留情地对税收增长过快予以抨击；
- 对于任何开征新税及提高税率的想法、建议保持警惕，毫不留情地批评其似是而非的依据；
- 推动各级人大、尤其是全国人大在税事问题上承担责任；
- 鼓励那些在税事问题上勇于承担责任的人大代表及常委会组成人员；
- 时刻提醒政府，把税款用于我们需要的领域，坚定不移地要求政府提高税款的使用效率；
- 为了上述所有事情，成立虚拟的或实体性纳税人同盟；
- 帮助那些在税事问题上维护自己权利的人和团体；等等。

为了产生这些行动，观念的转变尤其重要。因为政府基于现实的利益考虑，当然愿意继续坚持原有的国家税收理论，而民众要想真正地控制税、监督税，让税服务于自己的需求，就应当彻底抛弃原有的税收理论，真正地树立其宪政主义的国家观念、税收观念。假如这些观念在民众中成为常识，则官方的税收理论自然就失去正当性，制度变革也就只是个时间问题了。如果更多的人像下面提到的三位公民一样（见参考阅读），积极行动起来，争取自己的权利，相信中国的宪政税制一定能早日到来。

来自 www.3722.cn 中国最大的资料库下载

参考阅读

深圳公民的“公共预算之旅”

“这是最后的印本，是送市人大通过的，不外借，也不准复印，你们只能看。”5月27日下午，在深圳市财政局阅览室，工作人员将一本粉色封面的厚书递给吴君亮、李德涛和万宇涵。

这是一本16开、厚约300页的大书，封面上一行银字：深圳市本级2008年部门预算（草案）。

三个人不动声色，内心满是欣喜，但马上喜去忧来：这么厚一本书，只凭记忆，哪里记得过来！

“可以拍照吗？”为首的吴君亮问道。

工作人员迟疑了片刻，“可以拍照，没有讲不许拍照。”吴一阵狂喜，随即取出数码相机将这本预算案从封面到封底，一页不漏地拍了下来。

“深圳成了中华人民共和国历史上的第一个向普通公民公开政府预算的城市，到目前为止，这也是惟一的一次。”10月18日，接受南方周末记者采访的吴君亮回忆起五个月前的场景，仍然激动不已。

他没法不激动。除了深圳市和市辖的几个区之外，他还曾向十多个中央部委和十几个大城市提出过查阅政府预算的申请，为了看到这些标明纳税人税款去处的预算案，他等了将近两年。

对这些旨在推动中国公共预算改革的志愿者而言，虽然仅有一次目睹预算“真容”的体验，但有了这几百张照片，就有了原始的资料，就有了研究的基础。

公共预算水准=社会文明程度

48岁的吴君亮是深圳君亮资产管理公司的CEO。1980年代赴美留学，拿到了休斯敦大学政府管理学硕士。此后，在美国一呆就是近20年。

20世纪初，美国经历了一场由民间研究机构推动的轰轰烈烈的公共预算改革，那场运动不仅重塑了美国政府，而且深刻改变了政府和社会民众的关系。“向纳税人负责”从此成为每一届政府不可逾越的信条。

这段历史让吴君亮坚信，公共预算改革是政府跟公民共同参与的进程，而一个社会公共预算的水准，不仅可以衡量它的进步程度，也可以衡量它的人文觉醒程度。

身在美国的吴君亮一直密切关注着国内于1998年启动的公共财政改革，后来，由于自己公司的投资顾问业务与中国联系越来越多，同时为了近距离地观察中国的预算改革，2005年底，他干脆把公司搬到了深圳。

2006年，吴君亮出资创办公益性的“中国预算网”。网站声明中写道：“只要大家一起努力，我们相信，在我国建立起一个公开透明的、科学进步的公共预算制度，将为期不远。”老板的理想主义也感染了公司里的年轻人。26岁的李德涛是土生土长的深圳本地人，两年前在法国拿到硕士学位，当时，君亮资产管理公司吸引他的地方只是可以从事所学的财务分析专业。加入老板的公共预算研究团队之后，他发现自己变了。

“以前我从来不关心社会事务，现在我知道，我们需要关心自己的城市。”在澳大利亚

拿到硕士学位的万宇涵是研究团队的另一个“海龟 80 后”，这一老二少，构成了君亮公司志愿者们们的核心。

吴君亮给自己的研究团队开出了条件：除了本职工作之外，每位志愿者每天可以花两个小时工作时间在公共预算研究上，必要的开支和差旅费也由吴本人“赞助”。

那些没有加入研究团队的公司员工，态度也逐渐由反对转为理解。“开始我觉得老吴有些不务正业，毕竟我们是公司，以盈利为目的。”君亮公司投资总监陈先生对南方周末记者说。后来，他转变了态度，“咱不讲什么理想主义，但毕竟脑子还没完全坏死。”

就是要看到预算

但是，想看预算不容易，往往是志愿者们千言万语，政府职能部门两个字就挡了回来——保密。

就在大家的信心几乎耗尽的时候，2007 年 4 月，国务院发布《政府信息公开条例》（以下简称《条例》），其中明确规定：各级政府的预算和决算报告是需要主动公开的“重点政府信息”，必须向公众开放并提供便利的查阅条件。

犹如枯木逢春，志愿者们开始耐心地等待。2008 年 5 月 1 日，《条例》正式实施，他们立即冲出了“起跑线”。

按照网上查到的政府部门联系方式，吴君亮团队发出一份份申请电邮、传真或信函。申请的开头一般是这样的：某某部门，我们是一群公共预算观察志愿者，现根据 5 月 1 日正式实施的《政府信息公开条例》，特向贵单位申请公开 2008 年度部门预算……

在申请的结尾处，他们还会附上各自的身份证复印件，郑重其事地向对方证明自己的“公民身份”。

他们向财政部、卫生部、发改委、教育部、科技部、农业部、国家统计局、人民银行等十多个部委，以及上海、北京、广州、重庆、成都、等十几个城市发出了申请，除了证监会之外，基本都有回复。

但这些最初的回复无一例外地拒绝了申请，有的说公共预算属于机密，有的则说预算内容跟他们无关。

有备而来的申请者们并没有停止行动，他们继续向各个部门发出第二次、第三次、第四次申请。部门不回复就发给该部门首长。工作团队在每一个程序和细节上都要求做到完整、标准和透明。对每一个部门的申请，都设立一个文档，详细记录过程和相互往来，包括每次电话交流，都会整理成通话纪要，许多时候还要传给对方确认。他们希望以最符合法定程序的、最经得起检验的方式，推开这扇沉重的“预算门”。

循规依法又锲而不舍的申请之后，事情开始变得有趣起来。某些部门开始主动打电话来跟他们沟通，表示“这是件好事，但我们还没得到授权”；有的自知保密理由无法成立，但传来一堆没有分类和说明的数据，表示这就是本部门预算；还有的在几个往来之后，不理不睬，当作没这回事了。

“我能够理解他们的犹豫。”吴君亮操着四川口音的普通话对南方周末记者说，“这个过程会很曲折，但我们是业余研究，也不图什么，可以慢慢来。我们有足够的耐心。”5 月 26 日，志愿者的努力迎来了第一次回报。经过 10 天的联系和沟通，深圳市财政局批准了他们“看预算”的申请。

5 月 27 日下午，吴君亮、李德涛、万宇涵终于看到了那本粉色封面、银色标题的厚书——《深圳市本级 2008 年部门预算（草案）》。

在向深圳市政府申请预算公开的同时，他们也分别向福田区、龙岗区、南山区和罗湖区政府提出了同样的申请。开始时各区财政部门只是推托自己没有公开预算的权力，要向区长和书记请示。

当他们获得市级部门预算资料，再度与区政府沟通时，对方的回答更加客气委婉了：“既然市级预算都公开了，我们应该也可以吧，我再替你们申请一下。”然而还未等到申请回复，他们就接到了市财政局工作人员语带怨怒的电话：“我们给你们看了预算，怎么能拿报告照片去要挟区政府呢？”“要挟政府？”志愿者们显得莫名其妙，“要挟他们做一件法律规定早就该做的事吗？”在志愿者们申请公开预算的过程中，类似的误会每隔几天就要上演一次。一位在电话中表示理解和赞同他们行为的政府工作人员，无意中说出了某些人的疑虑：“你们跟政府对着干，是没有结果的。”

valueformoney: “这个词值 1000 亿”

在获得第一份完整的市级部门预算报告后，急不可待的分析师们转眼便将照片中的数据“大卸八块”，分门别类地整理，做成了标准的财务数据库。

在经过初步分析后，他们罗列了数十条值得关注的数据现象，打算作为一个个专题进行深入分析。然而此时身为“局外人”的志愿者们遇见了一个棘手的难题：在这份涉及 103 个部门、5 万多名人员编制的预算中，对每个部门的职责和工作目标却缺乏最基本的陈述，比如这个部门是干什么的，每年的工作任务包括哪些等等。

“这就好像买东西不知道商品是什么，怎么能知道钱花得合不合理？”吴君亮表示，他并不怀疑政府内部有人知道这些“商品”的内容，但他认为，政府预算这个“账本”既然要公开，就应该让普通公众和纳税人能够看懂，毕竟通过纳税购买政府公共服务的，是普通纳税人，而不是政府部门本身。

在吴君亮看来，“看不懂预算”的背后，其实隐含着各政府部门在多大程度上愿意向社会公众出让预算监督权的问题，“让你看得见，但是看不懂，也谈不上参与监督”。

普通人看得懂的预算是怎么样的？吴君亮指着自已办公桌上堆厚厚的复印资料说，就像这份香港特区政府的预算报告一样，“我刚看到这份预算报告时，第一个念头就是应该在内地出版，让更多人理解什么叫看得懂的政府预算。”在这份长达上千页的报告中，对每个部门的预算描述之细，到了令人叹为观止的程度。比如特区审计署的工作预算，在报告中被细列为数十个需按期向政府提交的报告，然后评估每个报告所需的工时，以此推算出审计署年度工作所需的预算开支。各部门对其职责非常具体，并有量化指标，许多工作都详尽到明白陈述需要多少个人工小时来完成。

这也是香港政府预算编制的核心理念：衡工量值（valueformoney）——这个在西方社会源远流长的财政理念，国内大多用“行政效率”或“绩效”来陈述。但在吴看来，香港的这个翻译更加“精确和美妙”。“绩效或效率是要事后才能评估的。”吴君亮表示，“衡工量值”则是一个典型的预算概念，也含有购买的概念，“在政府部门花钱之前和花钱之后，都能让公众直观地感受到投入和结果之间的关系”。

更为重要的是，衡工量值标准的引入，使得公众对政府工作绩效有了一个更加直观的评估尺度，各政府部门的预算重点在是否最合理和有效地使用公共资源上，也将因此而面临更加广泛而直接的监督。“如果衡工量值这个标准能够在内地推广，全国每年至少能节省 1000 亿行政经费。”吴君亮一脸认真地向南方周末记者说。

令人期待的“领跑者”

据吴君亮团队的初步估算，2008 年深圳市本级预算中，内容重叠的项目支出，加上公车使用费等公共开销，占到了 160 亿元部门总预算的三到四成，按照衡工量值的标准，这些支出可以砍掉大半。

“人大预算委员们关注的政府投资项目当然很重要，但从公民参与的角度，其实我们更关注部门预算。”吴君亮向南方周末解释道，这首先因为部门预算具有常规性，“某个部门今年乱花的钱，明年还会继续乱花。”而作为外部观察者，志愿者们对这种规律性支出的分析，往往能够起到“堵小洞、省大钱”的效果。而且，人大预算委仅有十来位委员，又不是专职，每年只能在 103 个预算部门中，抽审两个部门，一圈下来，需要 50 年，监督力度显然不够。

在吴君亮看来，政府投资项目背后往往是利益集团的博弈，所有的利益相关方都会尽力争取对自己有利的条件；而部门预算除了政府部门这个预算主体之外，缺乏与之相对应的利益关注者，因此更需要公众关注。“政府修一条地铁会有很多地区和部门去争取自身利益，然后平衡出一个相对合理的局面，至少在理论上是如此；但政府部门增加开支，其他机构却不一定会有人感觉自己遭受了直接损失。”而更加重要的是，在对部门预算的研究与监督过程中，志愿者们能够真实地感受到自己作为公民，参与推动社会进步的自豪与骄傲。

在他们一次次的申请下，越来越多的中央部委机构开始给出正面回应，表示一旦部门内部的信息公开细则制定完毕，就会及时向研究小组公开本部门的预算详情。

“我们在内部有个打分机制，跟每一个部门沟通后都会按反馈情况打一个分数。”吴君亮笑着向南方周末记者表示，评分最高的机构有可能成为中央部门中最早公开部门预算的“领跑者”。

在他们的计分表上，环保部、民政部、科技部等几个领先部委的分数一直此起彼伏，“田径赛还让人期待”。

10 月 29 日早上，身在美国的吴君亮转发给南方周末记者一份邮件：卫生部在 10 月 27 日向他们公布了一份接近完备的卫生部本级部门预算，极有希望成为中央部委中最早向志愿者们公开部门预算的“领跑者”，这让他们始料未及。早先，在经过三次申请被拒之后，第四次申请时，志愿者们将申请书的抬头改成了卫生部的部长。

“看来陈部长还是开明的。”吴在邮件中写道。

（本文来源：南方周末；作者：黄河）

• 下篇 •

税收与当前经济困境

来自 www.3722.cn 中国最大的资料库下载

第 5 章

“最困难的一年”

在各行各业普遍陷入困难的时候，只有政府，依然风光无限

2008 年对多数中国人来说，是不平凡的一年。

这一年，中国遭受冰雪、地震、洪水等自然灾害的侵袭；也经历了火车出轨、地区骚乱、奶粉致命等重大事故的冲击。这一年，北京成功举办奥运会，在世界上赢得高度赞誉；中国的宇航员首次漫步太空，使大众的民族自豪感空前高涨。这一年，中国进入改革开放 30 周年，媒体、学界纷纷举办活动，为中国的前途和命运努力探索；这一年，还有一个声音，在中国乃至世界媒体的见证下，预见了中国经济的忧患与坎坷……

“今年恐怕是中国经济最困难的一年。”2008 年 3 月，温家宝总理在十一届全国人大一次会议中反复强调。不知是幸或不幸，事实的发展完全印证了他的判断。

困难是来自多方面的，最初的担心是通货膨胀恶化。2007 年下半年以来，物价上涨日益明显，给群众生活、特别是低收入群体带来很大的困难。2008 年 3 月，居民消费价格指数同比上涨 8.3%；4 月份达到 8.5%。在人代会结束后不久，网络媒体上出现“要在家里储备粮食”的说法。一时间，全国各地因为担心通货膨胀恶化，传言四起，人心惶惶。

面对通货膨胀，央行执行紧缩的货币政策。到 6 月份，物价上涨出现缓和，但企业经营困难的问题却浮出水面。1~5 月，全国企业利润增速快速回落 20 个百分点，央企利润同比减少 10.3%。企业倒闭风潮愈演愈烈。美国金融危机的恶化加剧了这种风潮。10 月，位于珠三角的东莞大型玩具厂商、香港合俊集团旗下两家工厂宣告倒闭，6000 多名工人一夜之间失业，集体走上讨薪之路，直接对社会秩序造成影响。

股票市场下跌了 60% 以上，大批股民被套牢，损失惨重者不在少数。房地产市场也发生逆转，深圳、上海、北京等大中城市，房屋销售价格已较去年下半年的最高水平下跌了 15%~20%，房屋成交量最大跌幅在 40% 以上。由于开发商减缓了建房计划，对建筑、机械、制造等行业的需求减少，电力、钢铁、煤炭等上游产业也出现产量下降……

一场经济寒冬似乎已经到来。更麻烦的是，由于经济中的深层次矛盾没有解决，政策调整面临进退失据的处境。而就在各行各业普遍陷入困难的时候，只有政府，依然风光无限；在各种经济数据普遍低迷的时候，只有一个指标——税收，依然高歌猛进。这是为什么？

在本章中，我们将从当前的经济形势出发，提出摆脱经济困境的重要思路，并分析中国经济走入困境的深层次原因，最终阐明企业、政府和社会财富创造之间的根本关系。

（一）

减税：解困中国 经济的关键

位于东莞的合俊玩具厂的倒闭，是一个标志性的事件，它不仅留下了失业的 6500 名工人和被拖欠货款达一年之久的供货商，也折射出多数制造厂商当前的困境。自 2005 年汇改以来，人民币兑美元汇率升值幅度接近 20%；为防止经济过热，央行连续 6 次上调贷款利率；新《劳动合同法》实施后，企业普遍反映用工成本上升。合俊集团半年报显示，2008 年上半年，尽管在成本减省及与客户洽谈价格方面付出大量努力，最终仍然亏损约 2620 万港元。合俊玩具厂的倒闭，标志着倒闭风已从中小企业蔓延到大企业。有人预计，还会有越来越多的企业加入倒闭行列。

2008 年的中国经济，经历了戏剧性的变化。政府的政策重心由年初的“双防”——防止经济过热和防止通胀过急，改为下半年的“一保一控”——保持经济平稳较快发展和控制物价过快上涨。是什么导致了这种变化？

事例（真实）· 广东与浙江企业面临巨大困难

据媒体报道，广东省统计局 6 月 30 日公布的报告显示，2008 年前 5 个月，广东规模以上工业企业亏损数量达 11006 家，增长 12.7%，占全省工业企业的 26.0%；同时，企业亏损额增长 49.3%，增幅同比提高 25 个百分点。

而在市场经济发达的浙江台州，5371 家上规模企业中，亏损 1111 家，

亏损面达到 20%，亏损企业亏损额为 3.09 亿元，增长 55.7%。

浙江省经贸委发布的《上半年工业经济运行状况和发展趋势》报告显示，在宏观政策从紧、国际经济波动、通货膨胀明显等压力下，浙江工业经济处于紧运行状态。

1 至 6 月份，规模以上企业工业增加值和利润总额增幅比去年同期分别回落 5.5 个和 17.8 个百分点。1 至 5 月规模以上亏损企业有 1.07 万家，亏损面达 19.6%。其中，各行业分化较明显，多数轻纺行业特别是皮革、化纤、服装、印刷等亏损较大。

另据浙江省工商局统计，今年上半年浙江全省有 1200 多家企业歇业关停，这在浙江连续 10 年的历史上都是没有的。

沿海地区大量企业的亏损和倒闭，引起了政治高层的关注。7 月 20 日，国家主席胡锦涛到山东青岛调研企业生产经营情况。此前，7 月 4 日至 6 日，温家宝总理在江苏、上海进行调研；4 日至 5 日，国家副主席习近平在广东调研；6 日至 8 日，国务院副总理李克强在浙江调研；3 日至 5 日，国务院副总理王岐山在山东调研……与那些令人眼花缭乱的宏观数据不同，企业的大面积亏损倒闭，将直接导致民众失业和生活状况恶化，对社会稳定造成威胁，其严重性不亚于通货膨胀。可以想象，各地企业的困难景象，开始对决策层产生影响。但在 8 月，由于奥运会的盛大举行，全国百姓一片欢腾，舆论的注意力被转移，经济政策调整并未提上议事日程。

进入 9 月后，形势产生微妙变化，通货膨胀指数进一步下降。央行开始试探性放松货币供应，降低了贷款利率和银行准备金率；银行监管部门也表示，将推动金融创新，为融资困难的小企业提供更多融资工具。与此同时，房地产市场出现了引人注目的变化。过去几年，房价一直上演着只涨不跌的神话，各地的炒楼现象也风风火火。但进入 2008 年，房地产市场的风向逐渐转变，各个楼盘看房者云集的景象越来越多地被楼房促销广告四处泛滥的情形取代。

一年前，为了争论深圳房价走势，北大中国经济研究中心教授徐滇庆与财经评论员牛刀“打赌”，如果房价下降，他将公开向民众道歉，结果深圳房价从最高点下跌了近 30%。在全国各地楼市，越来越多地出现了房价下跌与销量下滑的景象。北京电视台《北京议事厅》栏目 9 月份作过一个关于房价的调查，结果是这样的：

· 北京：二手房成交降 27%；新房成交量跌 4 成

- 天津：成交量跌两成
- 青岛：商品房成交跌 7 成
- 上海：8 月成交 7 成；房价最高跌 8532 元/平
- 杭州：日均销售仅 50 套
- 南京：房价涨幅连降 3 月
- 广州：房价创周期新纪录；二手房成交降 10%
- 东莞：房价暴跌 34%
- 大连：成交量减少 9.06%
- 武汉：新房、旧房销量降一半
- 重庆：房价连续 2 月下降
- 成都：房价下降 20% 成交量跌 17%

在房价下跌的压力下，大部分民众感到欢欣鼓舞，但政府却有另一番感受。很快，各地的政府部门（如西安、南京等）出台了补贴居民购房等“救市”政策。不过这些措施普遍遭到民意的强烈反对。大部分舆论认为，政府这么做，是在维护自身和开发商的利益，结果却使大众无力购买住房，并推高已经存在的房地产泡沫。在强烈的民意反对下，房地产政策调整陷入僵局。

就在这时，始于去年的美国次贷危机发展到新的阶段。在华尔街四大投行中，随着雷曼兄弟公司面临破产厄运，美林公司接近达成协议出售给美国银行，信贷危机已经撼动到了美国金融体系的核心。接下来，在美国金融体系中举足轻重的“大得不能死”的美国国际集团也开始清点资产，面临破产风险。此时，美国金融市场已是风声鹤唳，岌岌可危。为了避免美国国际集团重蹈雷曼兄弟公司的覆辙，引发市场崩溃，美国政府决定出面挽救危机。以鲍尔森为首的财政部提出一套耗资 7000 亿美元的救助计划，在舆论和学者的激烈争论下，几经波折和修改，终于在国会通过。

危机在世界的蔓延，使中国政府和经济学者对经济衰退提高了警惕。东莞市合俊集团的工厂倒闭后，引发了大约 6500 名被拖欠工资工人的抗议活动。在中国，住宅投资占经济的比重比美国还大，约 10%。由于建筑业的放缓，中国 9 月份的钢铁产量也比上年同期下降了 5.5%。这导致钢铁价格下跌，一些小厂家被迫倒闭。家用电器的销售也步入低迷，厂家已开始减产：9 月份空调的产量下降了 21%，电冰箱的产量减少了 6.5%；煤、电等重要工业品的产量，也大幅度下降。形势越来越严峻。

在这样的情况下，中国政府开始“救市”。10 月 21 日，财政部、国家税务

总局联合发布通知，将部分纺织品、服装、玩具出口退税率提高到 14%。10 月 22 日，财政部和央行同时宣布，对部分房产交易实行税项减免，并降低首次购买普通自住房贷款的利率下限和最低首付款比例。央行还表示，鼓励银行加大对中小企业的信贷支持力度。很显然，政策的目标，是希望扭转房地产交易急剧萎缩的势头，防止经济大幅下滑。

这些政策能达到预期的目的吗？前景不容乐观。

一般认为，中国经济遭遇当前的困难，是这几个因素造成的：一是人民币汇率升值，导致企业出口的困难；二是《劳动合同法》和最低工资法等行政法规的出台，导致企业的用工成本增加；三是中央银行执行紧缩的货币政策，造成企业资金流动的困难。所谓的“救市”，就是从反方向减弱这些因素的影响。但进一步分析，如果按照这样的方向进行调整，短期内可能有一定刺激作用，但无法解决经济中的深层矛盾。

首先，提高出口退税能改善沿海企业的出口状况吗？可以。但我们要知道，在这之前，为什么要降低出口退税和提高人民币汇率。过去几年中，中国的商品出口持续增长，出口企业也过得不错，但这种境况是伴随着价格扭曲和经济失衡而来的。最显著的特征是贸易顺差不断增长，外汇储备迅速攀升。在此过程中，为了收购企业出口换来的外汇，央行被动发行大量货币——据统计，2005 年以来，中国广义货币供应量 M2 的增速大多保持在 17% 左右，远远高于 10% 左右的 GDP 增长，成为国内房地产泡沫和物价上涨的根源。而且，由于出口数量相对 GDP 的比重太大，中国经济严重依赖外部需求的结构失衡越来越明显。很多经济学家指出，出口退税是一种不正常的价格干预；人民币被低估，是造成中国通货膨胀与经济失衡的重要原因。正因为如此，降低出口退税和提高人民币汇率才成为政府迫不得已的选择。如今，要靠提高出口退税来挽救企业，无异于把毒品发给戒毒过程中的病人。

在信贷问题上，货币增长过快是关键。过去一年中，如果不是因为货币增长导致的房地产泡沫和物价上涨愈演愈烈，央行也不会执行越来越紧的货币政策。这种政策一方面抑制了通货膨胀，另一方面也给企业经营带来了困难。然而，再度放松货币供应是危险的。当前房地产市场的低迷，导致建筑、建材、装饰、装修、家电等行业的下滑，这是事实；但在过去几年中，房价上涨过快，严重脱离了民众的购买力水平——并且很多行业正是受益于这种不正常的房价上涨，也是事实。如果处理不当，随意放松信贷，会把尚未挤破的房地产泡沫重新推高，为将来更严重的危机埋下隐患。

劳动力成本问题。正如部分观察人士所说，《劳动合同法》有关企业用工的

一些规定，以及最低工资法的强制实施，增加了企业的劳动力成本，相对中国目前的发展水平而言有拔苗助长的嫌疑。但正如 TCL 董事长李东生在 9 月的一次演讲中所说，劳动力成本在企业制作成本中的比重其实不是那么大；并且，从长远看，工人工资的增加和福利待遇的提高，是经济发展的目的所在——这不是一件坏事。因此，劳动力成本的提高，对中国经济来说是一个不可逆转的趋势。

总之，政府正在实施或即将实施的“救市”政策，大部分是难以奏效的。最根本原因是，当前的经济困境是由过去一系列政策调整带入的，而这些政策调整，是为了走出之前的经济困境而作出的。因此，简单的改弦易辙不能真正解决问题，只能让我们从当前的困境回到以前的困境中。换句话说，当前政策调整的效果，只能在经济下滑和通货膨胀之间游走。极端的情况是严重的通货膨胀或经济下滑，较好的情况是一定程度的通胀和低增长并行——也就是事实上的经济零增长。那对中国来说是难以接受的。

有没有别的办法，避免如此糟糕的局面呢？办法是有的，关键是政府愿不愿意去做，或者舆论是否强大到迫使政府必须去做。那就是减税。

首先，减税能解决出口下滑的问题吗？可以。减税与提高出口退税有相似之处——都能降低产品的实际价格，进而增加销售；所不同的是，减税不仅鼓励企业出口，更鼓励企业扩大内销。假如仅仅提高出口退税，结果会使企业把产品大量销往国外，重复过去的经济增长模式。而假如政府对企业和个人实施减税（降低增值税和个人所得税），将形成商品价格下降和居民收入提高并行的局面，结果会使企业内销扩大，弥补出口下滑，从而改变前几年经济增长过于依赖外需的失衡局面。

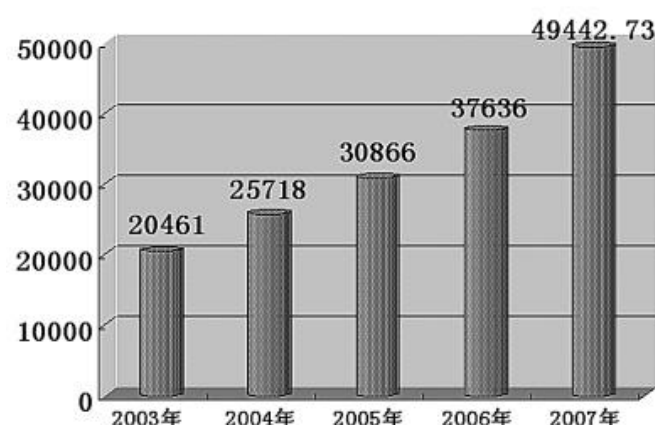
第二，减税能解决房地产下滑的问题吗？也可以。首先要澄清，在房地产市场上，价格下跌不是问题，销售和投资减少，影响相关产业的发展，才是问题。中国的房地产市场中，蕴含着巨大的真实消费需求。只要房价有一定程度的明显下降，消费者的真实需求就会释放出来，重新带动房地产和相关产业的繁荣。降价是解决问题的关键。要实现降价，一方面房地产企业必须减少利润，另一方面是政府减税。只要政府愿意减税，不管是明税（如企业的增值税、营业税）还是暗税（如土地出让金），都能促使房价下降。

第三，减税能改善企业的信贷环境吗？也是可以的。过去一年多，央行之所以执行紧缩的货币政策，主要目的是遏制房地产泡沫与通货膨胀。如果政府对全国企业普遍减税，一方面，会降低企业的税负成本，有助于降低产品价格，抑制通货膨胀的趋势；另一方面，减税会使投资创业变得更加有利可图，使人们的注意力从财务投资转到实业投资上，减少房地产乃至股票市场的投机冲动。所以，

减税虽然不能直接扩大信贷，却能为央行放松货币供应创造良好的条件，改善信贷环境。

综上所述，在当前的经济困境下，其他政策调整都无法解决经济中的深层矛盾，只有减税是兼顾全局的办法。问题是，减税直接涉及到政府自身的利益，政府有能力、有决心推行一场实质性的减税计划吗？

2008年7月，《南方都市报》采访天津财经大学财政学科首席教授李炜光时，也提出这个问题。李炜光回答：“（政府）完全有这个条件和实力，这不是‘能不能’的问题，而是‘为不为’的问题。近年来，中央政府的财政收入一直呈现爆炸式的增长。”——李炜光教授所指的“爆炸式的增长”究竟是什么景象，来看一张图：



这张图反映的是最近四年中国政府的税收增长状况。在四年的时间里，中国的税收总额翻了一番多。近四年来，每年税收增长速度都在20%以上，2007年增长高达30%——都大大高于GDP增长。没有计入这张图的2008年，1~9月税收同比增长26%，政府实现财政盈余1.252万亿元，是2007年财政盈余的10倍。这与各地、各行业企业经营困难、倒闭失业严重的景象形成鲜明对比，让人不禁怀疑，税收的高速增长，是否正是当前经济困境的重要原因。

经济学家已经注意到这一点。2008年3月，中央党校经济部主任王东京在一篇文章中提到，“财政目前存在较大的减税空间。”7月，著名经济学家吴敬琏在一次论坛上表示，18年来国家财政收入增长每年都超过了20%，“眼下到了该减税的时候”；耶鲁大学教授陈志武接受媒体采访时也说，“为了减轻企业的压力、减轻老百姓家庭的压力，应该减税、退税”；8月，北京大学教授周其仁谈到中小企业困难时，同样表示，解决中小企业困难的途径在于减税和减少财政支出……

减税已成为经济学界的普遍呼声，但政府的反应非常冷淡。过去一段时间，政府有过一些税收减免政策，例如利息税，印花税，房地产交易税等。但这些政策大多是临时措施，属于细枝末节的调整。在重大税种上，看不到政府有较大规模的减税计划或意图。2008年10月，曾有媒体报道，财政部9月初提交的增值税全面转型方案已获国务院批准，减税规模保底为1500亿元，有望达到2000亿元。但很快，财政部新闻办就表示，对此事“不清楚”。直到11月5日，在国务院工作会议上，温家宝总理宣布，将推出1200亿的减税计划，人们终于迎来好消息。

与这次减税计划同时公布的，还有一个庞大的投资计划：政府准备在两年的时间里，在交通、水利、住房等基础设施上安排总计4万亿元的投资，引领经济走出低谷。在经济下滑趋势明显的情况下，这一大手笔的救市计划受到世界各国的瞩目，也得到多数舆论的肯定。不过，也有观察家指出，相对于政府投资的短期效应和潜在副作用，减税是推动中国经济增长的更重要因素。甚至有学者认为，已经公布的减税计划力度可能不够，“建议把增值税平头减去若干百分点，给当下摇晃要倒的公司一个立竿见影的帮助。”

为什么减税是推动经济增长的更重要因素？如果不推行实质性的减税措施，中国经济将面临怎样的前景？我们在下一节详细论述。

(二)

税收与财富增长 的秘密

1974年的一天，美国经济学家阿瑟·拉弗和一些著名记者及政治家坐在华盛顿的一家餐馆里。他拿来一张餐巾并在上面画了一幅类似抛物线的图，向在座的人说明税率与税收收入的关系：税率高到一定程度，总税收收入不仅不增长，反而开始下降。这便是著名的“拉弗曲线”。为了理解拉弗曲线的意思，来看一个故事：

事例（真实）·土匪的生存危机

1913年，中国大地上军阀混战，社会动荡。四川省广汉县位于成都通往陕西交通要道上，境内有五帮土匪在川陕大道上专事抢劫。当时，由于抢劫的土匪太多，强度太高，以至于没人敢走这条路。不仅一般的百姓不敢走，就是小规模军队，比如说一个排的军队都不敢走。抢来抢去，广汉境内的人纷纷逃避，逐渐荒凉，土匪没东西抢了，遇到了生存危机。于是，五帮土

匪聚在一起商量怎么办。结论是，不能这么下去了，要改革。

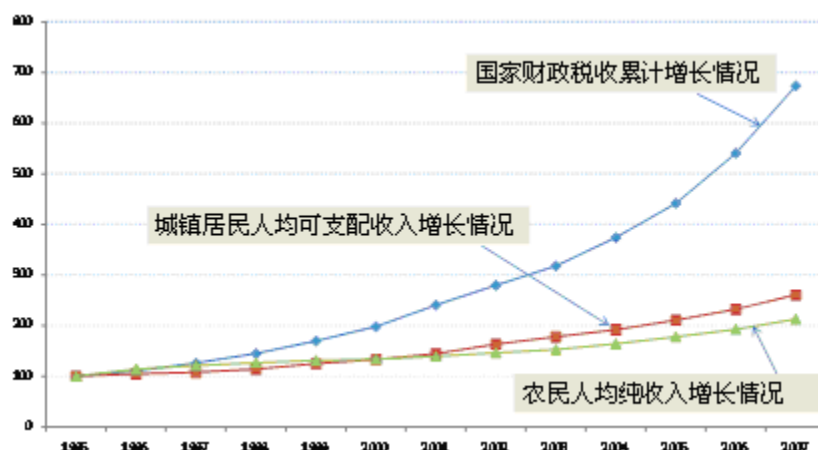
怎么改？比如说广汉县境内有一百里的道路，五帮土匪分配好，每一拨土匪管 20 里，在路口建立一个收费站，空手客来了收五毛，带包裹的小商小贩收一块。收了之后，保证这二十里之内不再重复收费，而且维护这一段的道路安全，然后到下一段又开始收。当时的一块大洋折合现在的人民币三十五六块钱，空手客大概就是现在的十七八块钱，跟现在的高速路收费标准差不多。改用这个制度之后，川陕大道渐渐恢复了人烟。

这个故事来自著名历史学者吴思先生关于“血酬史观”的一次演讲，讲的是土匪抢劫，但却有助于理解拉弗曲线的意义。拉弗曲线的意思是：税率高并不等于实际税收就高，税率太高，人们就被吓跑了，结果是什么经济活动都不发生，你反而收不上税来。只有在税率达到一个最优值时，实际税收才是最高的。这个原理并不复杂，我国古代名篇《文子·七仁》中就说过：“先王之法，不涸泽而渔，不焚林而猎。”古代名著《管子》中也说要“取民有度”，就是要把适当的税收标准作为治国安邦的根本政策。

在上一节，我们说到减税是中国经济走出困境的重要途径，政府也有了减税的意向。但要真正实施减税，还面临很多障碍，其中有利益原因，也有观念原因。两者是互相影响的。本位利益会影响人们的观念表达，而观念表达也会改变利益博弈的格局。在阻碍减税的观念因素中，有两种观点特别值得注意。

2008 年 7 月以来，中国的税收增长发生一个变化：速度出现下降。今年前 9 月，全国财政收入累计 48946.86 亿元，同比增长 25.8%；但在 7、8、9 三个月，财政收入分别增长 16.5%、10.1%、3.1%，增速依次下降，并首次回落至个位数。在 9 月、10 月，财政收支还出现了少量赤字。这种情况下，一种声音高涨起来：中国的财政收入有下滑风险，还不具备减税的条件。这个时候提出这种观点，似乎无懈可击。但深入分析，我们就知道，目前中国税收增长速度放慢，不但不能说明减税的困难，反而说明减税已经到了非常迫切的程度。

本节一开始，就提到拉弗曲线的原理和“不涸泽而渔，不焚林而猎”的古训，意思就是税收不能超出社会的承受底线，如果超出这条底线，不仅税收难以增长，连税收的基础就要毁掉。过去数年中，中国的税收增长速度都在 20% 以上，是 GDP 增长的 2~3 倍。民间学者和大众媒体对此批评不断。但是，官方的研究机构总是有一些理由——例如税收增长和 GDP 增长没有关系、中国还处于发展中国家等等，来说明中国的税收增长是正常的。这些说法是否站得住脚？首先来看一张图：



这是耶鲁大学经济金融学教授陈志武在《我们的政府有多大》一文中对 1995 年以来中国税收增长与个人收入增长的比较。据陈志武计算，1995 年到 2007 年的 12 年里，政府财政税收年均增长 16%（去掉通货膨胀率后），GDP 的年均增长速度为 10.2%，城镇居民可支配收入年均增长 8%，农民的纯收入年均增长 6.2%。由于政府收入增长速度远高于 GDP 的增长，到 2007 年，政府财政收入增加 5.7 倍，城镇居民人均可支配收入增加 1.6 倍，农民人均纯收入才增 1.2 倍，政府收入与居民收入直接出现了巨大差距。结果就是居民没有能力消费，形成经济增长中内需不振、严重依赖出口的畸形结构。

官方研究机构经常强调，税收增长高于 GDP 增长并不是一个问题。我们作一个推算：假如中国的税收增长依然保持 20% 的速度，而经济增长为 10%，再过 10 年，结果是什么？

	2007 年	2008 年	2009 年	.....	2016 年	2017 年	2018 年
税收（亿元）	49000	58800	70560	.....	252000	302700	363000
GDP（亿元）	246600	271260	298000	.....	483000	532000	585000
税收/GDP	19.8%	21.7%	23.7%		52%	57%	62%

如上表所示，到 2018 年，中国的宏观税负将达到 62%。当然，这是一个虚拟的数字，不可能真的发生。正如第二章里谈到的，在目前名义宏观税负不到 20% 的情况下，中国的净税水平就已经超过了美国等发达国家，如果名义税负上升至 60%，中国经济恐怕早已无法支撑下去。根据“拉弗曲线”，经济中有两种极端的情况：一是政府税率为 0，结果税收为零；二是税率为 100%——也就是企业和个人的全部收入政府都想拿走，结果经济活动将停止，税收同样为零。在 0

到 100% 之间，有一个转折点，使得政府的税收随着税率（或征管强度）的提高而从上升转为下降。这是广大企业不堪重负的信号。

我们要注意，2008 年 7 月以来，中国税收增速的下降，是在大量中小企业倒闭和企业利润下滑之后发生的。虽然税务部门一直强调近年来中国的名义税率并未提高，但从税收与 GDP 的比重变化来看，税收的征管强度一直在提高。如果把税收占 GDP 的比重看作宏观的实际税率，可以说，当前税收增速的下降，是实际税率不断提高的结果。这时，如果不及时降低名义税率，或采取实质性的减税措施，很可能迎来政府税收零增长、甚至负增长的局面——当然，也将伴随着企业倒闭、个人创业意愿下降、劳动者减薪失业等经济衰退现象的发生。从各地、各行业的反映来看，这种情况已经日益明显（见本章附录）。所以，减税是政府不可回避的重大课题。

但另一方面，2008 年中国发生了很多意外灾害，如雪灾、地震、有毒奶粉事件等，需要政府支付巨额款项，为此，很多人认为，政府不仅不能减税，“可能还要增税”。

在第二章，我们曾提出“净税”的概念。这一概念表明，在政府税收不变的情况下，公共开支与政府报酬是此消彼长的关系。公式“净税 = 政府服务报酬 = 明税 + 暗税 - 社会公共开支”也可表示为“净税（政府服务报酬） + 社会公共开支 = 明税 + 暗税”，从中可以看到，实质性的减税——即减净税，与扩大公共支出并不矛盾；扩大公共开支可以通过减少政府服务报酬来实现。

所谓“减少政府服务报酬”，就是要减少政府自己所花的钱。为什么要这么考虑？因为在过去数年的税收增长中，只有小部分被用于增加社会公众的福利，大部分都被政府部门自身消耗掉了。

先看教育。根据世界银行 2001 年的统计，澳大利亚、加拿大、法国、日本、英国和美国等高收入国家公共教育支出占 GDP 的均值为 4.8%，而哥伦比亚、古巴、约旦、秘鲁等中低收入国家公共教育支出占 GDP 的均值为 5.6%。以下是中国的情况（见下页）：

教育投入统计简表（2001-2005）

	1996	2001	2002	2003	2004	2005
全部教育经费	2262.3	4637.7	5480	6208.2	7242.6	8418.84
占 GDP 的比重	3.33	4.83	5.35	5.29	4.52	4.60
国家财政性教育经费 （亿元）	1671.7	3057	3491.8	3850.62	4465.86	5161.08
占 GDP 的比重（%）	2.46	3.19	3.41	3.28	2.79	2.82
其中：预算内教育经费 （亿元）	1211.9	2582.4	3114.24	3453.86	4027.82	4665.69
比上年增长（%）	17.84	23.81	20.6	10.91	16.62	15.84
占财政支出的比重（%）	15.27	13.66	12.13	14.68	14.9	14.58

数据来源：根据历年《全国教育经费执行情况统计公告》和国家统计局网站相关数据整理。

首先，可以看到，中国的教育投入低于世界平均水平；其次，2003 年以来，政府对教育投入的增长低于税收增长。而且人们怀疑，这些投入大部分被行政部门消耗。因为“教育局吃教育”的情况屡见不鲜，如国家级贫困县湖南省新田县，修建教育局新办公大楼和购置豪华车，耗资巨大，导致亏损 1100 多万元；广东省吴川市教育局有 17 个办公室，在短短一年里“吃分”教育经费 600 多万元……最后，我们看到的结果是，近年来各地的政府大楼是越盖越气派，但公立中小学的校舍基本没有改观。

医疗方面，民众所能享受到的公共服务与政府支出规模很不相称。根据卫生部公布的数据，1990 年政府投入在卫生总费用中占 24.09%，社会投入占 37.95%，个人投入占 37.6%。政府投入原本就不足，却一直在下降。到 2003 年，政府投入占到 17%，社会投入 26.9%，个人投入所占比例为 56.1%。从医疗投入占 GDP 的比例来看，美国是 13.9%，而我国只有 4.5%，在全球 191 个国家中排名第 188 位。

更严重的是，有限的政府投入，大部分被花在少数人身上。2006 年 9 月 16 日，在上海举行的第二届健康产业高峰论坛上，原国家卫生部副部长殷大奎说，“政府投入的医疗费用中，80%是为了 850 万党政干部为主的群体服务的（中科院调查报告）；另据监察部、人事部披露，全国党政部门有 200 万各级干部长期请病假，其中有 40 万名干部长期占据了干部病房、干部招待所、度假村，一年开支约为 500 亿元”。

另一方面，随着税收的迅速增长，政府整体的开支和花费大幅度提升。2007 年 6 月 27 日，在著名的中文论坛网站天涯社区，《新闻调查》节目联合“天涯杂

谈”版征集各地豪华楼堂馆所图片，全国网友纷纷贴出各地的豪华办公大楼、超级广场的图片，出现的场景令人惊叹。其中，一个省级贫困县政府的办公楼耗资 7000 多万元，相当于全县年财政收入的三分之一；西部一个镇建起了形似天安门城楼的办公楼；南部一个只有 7 个村干部的村委会，耗资 400 多万元兴建办公楼；还有各种版本、各个档次的“白宫”等等。

除了硬件设施的花费，政府人员的开支也有大幅度提高。近年来公务员多次加薪，已成为社会关注的焦点；随后，据知情人士透露，公务员工资由明涨改为暗涨。公务员的福利待遇也有扩大化的趋势，如带薪读书、学费政府买单，出国培训；再加上职务消费，如车子、办公用品、交际应酬、培训等支出都以补助形式发放到个人等等。总的来看，政府的灰色支出数量惊人，如在全国政协十届五次会议上，九三学社中央副主席、浙江大学教授冯培恩委员提到，我国目前大约有 400 万辆公车，每年消耗超过 2000 多亿元，其中真正用于公务的约占三分之一；粗略统计，公款吃喝每年不少于 2000 个亿，至少吃掉一个三峡工程；近年来官员出国考察和培训热在各地持续升温，目前我国官员公费出国一年耗资已经超过 3000 亿元。

由于进政府工作的诸多好处，使公务员成为社会就业的热点。

2008 年 10 月 25 日零时，2009 年国家公务员考试报名截止。据媒体报道，中央国家机关公务员考试报考审查通过人数达 97 万余人，预计到 26 日审核最后一天，人数将突破百万，远远超过 2008 年的 80 万大关。各职位平均竞争比例为 73:1，最热门职位的竞争率也是三年来首次超过 4000:1，持续多年的“公务员热”被推向新的高潮。

著名经济学家张维迎曾说，中国改革 30 年，最大的变化是人力资源配置的变化。两千多年来，中国第一次出现了大规模的最优秀人才由政府向企业的转移，由此带来了世界瞩目的经济高增长。根据他的研究，按照 31 个省市自治区来划分：政府官员占的人口比例越低，地方 GDP 的增长越高。在就业人口当中，仍然是在政府部门工作的人越高，这个地方 GDP 的增长越低。如果把整体的国有部门、包括政府和国有企业都放进去，得到的结论也大致相同。

可见，人们喜欢进政府不是好事。最近几年，政府对社会资源的掌控有所增强，并且大学扩招后，很多人就业有困难，政府的吸引力越来越强，这对中国的经济发展不是一个好消息。根本原因在于，政府部门主要功能是分配财富，企业部门却在创造价值。企业家要讨好消费者，官员要讨好上级。如果优秀的人去政府，要花大量的精力勾心斗角，浪费了宝贵的人力资源；而做企业的话，必须为社会创造价值才能赚到钱。所以，最聪明的人去政府，而不去企业，经济增长不

仅难以持续而且可能会下降。

特别是在市场经济不成熟和缺乏政治竞争的社会中，政府权力规划有很大的随意性。从追求自利的本性出发，政府官员倾向于扩大自己的权力，以便不受约束地向企业家和创业者征税、寻租等等。近年来，在中国，越来越多的人发现，在市场上创业投资和自谋职业的风险越来越大，甚至朝不保夕，无奈之下，只好把目光转向“旱涝保收”的政府部门。公务员成为社会就业的热点，反映了政府权力扩张和市场环境恶化的趋势，是一个危险的信号。

税收增长速度连年高于经济增长速度，税收在 GDP 中的比重不断上升，与上述趋势是对应的。税收增长过快，不仅直接增加企业和居民的负担，更从根本上改变了社会的人力资源配置，使人们的聪明才智由创造财富转向争夺财富，损害长期的社会生产力。所以，减税不仅走出当前经济困境的关键步骤，也是保障中国经济长期发展的重要条件。

减税不仅要着眼于明税，更要着眼于减暗税和净税。前一项工作要由政府机构的领导者作出决断，后一项工程更依赖于宪政税制在社会中的发育和进展。在明税中，对企业经营和居民收入影响最明显是增值税和个人所得税，在后面两章，我们将分别对这两个税种的历史、现状和改革前景进行分析。

来自 www.3722.cn 中国学术资源库

附录

一次网民自发的“经济普查”

2008年10月10日，在著名中文网站天涯社区的经济论坛版块，一位名为“jackwubj”的网友发起一次民间“经济普查”，请各地、各行业的网友通报自己所在公司的情况，以反映中国的经济形势。这个帖子共有两千多人回复，以下是部分内容摘录：

网友：jackwubj 提交日期：2008-10-10

大家说说各自公司的情况，汇总一下，看看经济形势!!!! 以我开始：

我公司，北京，上市公司，机械行业，年初就开始形势不好，从6月份开始，工厂开始积压产品，这个月要开始裁员。

网友：fsjn 回复日期：2008-10-10

广州，大型国企，上市公司下业绩最好的子公司。从6月份到现在车间开工严重不足，各车间竞相轮休。8月份和9月份亏损共约3.5千万。老员工说，是这个公司从来没发生过的事情。寒冬了。

网友：生存与梦想 回复日期：2008-10-10

广东，IT业。今年未见异常，明年估计比较困难。

另外自己有一餐馆，开了3年，今年最差，估计活不过明年了。

网友：你叫我说什么好呢 回复日期：2008-10-10

上海，公司的客户是房产商，去年捂盘的房产商从去年底今年初就贷款困难了，今年准备开工的房产商业也因为贷款困难而延期了。他们对销售倒不很担心，一是原先成本和现在的房价相比尚有一定的利润空间。二是现在开始建的话，等2年后销售时正好市场回暖。所以主要问题是现金流不行，如果国家政策又开始支持投资的话，就没问题了。我们作为房地产的下游服务行业，今年似乎还好，明年的项目也有希望，倒是去年很糟糕，今年比去年好得多。做生意本来就是有起伏的。

网友：xinlinghuchong 回复日期：2008-10-10

山东，老牌发电厂，今年因煤价过高发电巨亏，年初尚可，下半年明显下滑。山东各个电厂包括我们都不愿发电，职工收入锐减，也就是以前的一半多。据我估计，发电企业已经再无翻身之日了。

网友：NTwo1f 回复日期：2008-10-11

深圳，上市公司，IT、汽车。目前IT定单减少，汽车新项目很多，公司把注意力放到新能源了。裁员一次。今年没长工资，压力比以前大得很多。

网友：robinlien88 回复日期：2008-10-11

河北邯郸，制造企业，制造紧固件。今年上半年形式还很好，可是2个月前钢材突

然降价，到现在货物堆积。十一前，公司开始放假，到现在是陆续开工。但是形势还是不容乐观，听说钢材还要降价，不知道怎么办啊。

网友：sishaogua 回复日期：2008-10-11

武汉，医药零售行业。营业额较去年增长，但利润却在下降，工资颇低。

网友：nbwcw 回复日期：2008-10-11

浙江宁波，厨房设备，上半年还好，下半年就不行了。8月份裁员了一批，自己是老员工，留了下来。现在项目不多，已定项目今年做完，明年不知道还有什么可做的。年底奖金肯定很少。不抱希望，想辞职。不知道做什么可以养家糊口!!

网友：good93539353 回复日期：2008-10-11

山东枣庄，某大型国有煤炭企业。工资明显在降低，奖金近一年基本没见，一月工资发到手8、9百元。煤炭涨价煤炭职工没有得到什么好处，工资比电力少多了（煤炭职工的工资可是卖命钱）。最近煤炭销售也不太好，价格在下降，需求在减少。

网友：长头发人 回复日期：2008-10-11

廊坊，能源行业，民企，最近公司内部财务指标都很不乐观，特别是贸易公司的。今年的任务算是完不成了。整个资金链有问题，缺钱啊。

网友：dgsun 回复日期：2008-10-11

东莞，港资企业，主要产品为灯饰、电动工具、办公电器等，产品全部出口。公司规模从06年的五千多人减到目前三千左右。现在继续裁员，听讲年底前要减到二千左右。本来有三家分厂，现已关掉一家。今年的订单不到去年一半，未来三个月的订单更少。工作时间从以前的六日制并且星期天及平时晚上经常加班，到这个月开始改为五日制。不允许加班。实际上减薪了。八月份的工资一直拖到今天才发，看来快要失业了。

网友：耕地的猪 回复日期：2008-10-12

河北唐山，钢材贸易私企。8月以前形势很好，但近两个月来钢材价格下降了40%多，感觉这个行业上半年挣的越多现在赔的越多。

网友：化石的岁月 回复日期：2008-10-12

云南，做翡翠珠宝的，准备缩小规模，储备过冬。剩者为王。

网友：红尘苍驹 回复日期：2008-10-13

珠海，建筑工程造价咨询。现在做的几个项目进度要求没那么急了，以前经常加班。老婆在某家电制造业上市公司，以出口为主，貌似影响不太大，但公司从去年起就开始裁员了，收入不可避免要下降了。但愿这个冬天不要太长。

网友：迷失六楼 回复日期：2008-10-13

厦门，建材行业（做卫浴的）。今年全面飘绿，去年做到8000-9000万，今年估计只有5000万左右。还很多款都没收回来，老大要发彪了，准备组织追债小组了，找地

产商要钱（还都是一些知名的地产商）。公司前景渺茫了点，毕竟买房的少。明年如果还不好，就麻烦了，估计准备打包闪人了。PS：前台小姐都调去做店员去了。哎

网友：键盘很重 回复日期：2008-10-14

福州，海运业。今年以来出口量急剧下滑，各条航线箱量锐减。欧地，美加，澳线，中东西非，东南亚各航线的货量都呈直线下降趋势。各船公司大打价格战以争夺有限的货源，导致欧地中东等航线的运价水平下降 60%有余，且仍在急速下降中。各船公司员工收入普遍下降 25%，仍然处于下降通道中。

网友：hotstone 回复日期：2008-10-15

苏南，纺织面料工厂，外贸。资金严重吃紧，公司开会说全部带款提货，老客户也不例外。机器全部在转，但是成品仓库检验明显清闲。公司外贸部一片愁云中。

网友：ABoss 回复日期：2008-10-16

郑州，卖钢材的。库存 3000 多吨，钢材价格从 7 月底开始雪崩，卖不出去货。老板的头发这几天白了不少，而我可能也要面临失业了。

网友：今_我_来_思 回复日期：2008-10-16

辽宁大连，机械行业。2007 年底就开始形势不好，从 2008 年 5 月份开始削减工资，从老职工开始，今年 7 月份就减到我了。刚开始每月减几百元，现在已经砍掉了工资 60%，到手几百元（还不如刚毕业的学生）。一直想找个新工作，今年太难找了。

网友：5742290 回复日期：2008-10-17

苏南，某经济发达市的个体出租司机。10 月份前，一个白天营收少则 400，多则 500-600，而现在始终在 250 左右徘徊。除了 03 年非典时期，从来没有象现在这么差过。

网友：13581058114 回复日期：2008-10-18

山东，物流行业司机。现在长途运输车辆效益明显下降，已经出现亏损了。都是贷款买车，日子不好过。

网友：胆战心惊 回复日期：2008-10-22

杭州，广告业。从 07 年开始就隐约有问题了，本来年年增长 20%，但是 07 年没有完成指标，08 年就不用提了……还算能活吧。

网友：幕后高手 回复日期：2008-10-26

青岛，轮胎行业。减产中，出口受阻，管理层裁员。

网友：leon0739 回复日期：2008-10-27

湖南，建筑设计行业。由于房地产不景气，现在已经两个月没发工资了。

网友：ifulyou 回复日期：2008-10-28

天津，国际货运。从年初业绩就开始下跌，现在靠公司自身实力勉强度日。

网友: SXXSXXXX 回复日期: 2008-10-28

义乌, 市场卖玩具的。从去年 9 月开始生意很淡要开始亏本了。难啊, 老婆还说没本事; 惨啊, 国家还不减税。现在全世界都减税, 就是 GCD 不减。

网友: 11472258 回复日期: 2008-10-31

重庆, 建筑设计公司。从今年开年来, 就没有接过新项目, 更可气的是, 有一个项目, 本来方案都做完了, 已经报建了, 结果来个传真说此项目暂停....

网友: 神风之子 回复日期: 2008-11-1

上海, 美资汽车零部件企业。最近销售订单急剧下降! 今天公司已经开始裁员了, 身边一个兄弟离开了公司, 公司要求 2 小时内离开公司。美国总部一直有裁员的消息不断传来。

网友: ericds 回复日期: 2008-11-1

昆山, 外资, 制造业。10 月销售额不到去年同期的一半, 降薪 20%。集团内另一分公司直接裁员 50%。

网友: 七月也飞雪 回复日期: 2008-11-2

安徽, 汽车制造业。销量略有下滑, 更致命的是利润下滑十分严重, 据说要裁员 3000 人, 奖金一个月比一个月低。

网友: blusunny 回复日期: 2008-11-9

沈阳, 制药企业, 大型国企。本来工资就低, 没降也没涨。大多车间停产中。

网友: 一衣秋水 MM 回复日期: 2008-11-11

湖南郴州, 机械行业。市场一片惨淡, 我们准备放年假了。

网友: 内蒙刘子云也 回复日期: 2008-11-12

内蒙古, IT 业。裁员四成。工资低, 没业务, 苦苦支撑。

网友: 哲 linda 回复日期: 2008-11-13

北京, 私企, 汽车像塑制品配件公司。8 月份定单就开始下降。现在上一天休一天, 工资也是上一天给一天, 半个月的休息给北京最低工资的一半。12 月份可能全休, 现还坚守岗位中!

网友: jackwubj 回复日期: 2008-11-15

从大家的踊跃跟贴中暂时得到一下结论:

- 1、外贸行业普遍不景气, 南方出口型经济影响严重。
- 2、钢铁, 水泥, 建材, 机械, 电子, 服装等业绩急转直下
- 3、房地产行业, 包括房产中介业绩开始下滑。

总结: 实体经济开始下滑, 经济形势进一步恶化。

第 6 章

减税焦点之一：增值税

当前中国的增值税制，导致了严重的重复征税

2008 年 11 月初，一个消息振奋了许多人：国务院常务会议决定，在全国所有地区、所有行业全面实施增值税改革，鼓励企业技术改造，预计减轻企业负担 1200 亿元。这条消息背后，有几层含义。

第一，增值税需要改革。增值税有生产型、消费型、收入型之分，中国目前的增值税类型是生产型的，而全世界绝大多数国家（超过一百个）都采用的是消费型增值税。从理论上讲，生产型增值税不合理，需要转型。在中国，增值税的改革提议从 1996 年就开始了，财政部和国家税务总局先后出过三个方案，最终在十六届三中全会时通过一个，随后 2004 年在东北地区八个行业开展了改革试点，2007 年试点又扩大到中部 6 省的 26 个市。但是直到 2008 年底才开始全面的增值税转型改革。

第二，增值税改革会带来减税效果。增值税从生产型向消费型转型时，固定资产部分不再双重纳税，企业从而得以减轻税负，这不仅仅是理论上的共识，而且也是增值税改革试点以来发生的实情。东北地区增值税试点在从 2004 年 7 月到 2006 年两年里，根据政府统计，共减收约 93 亿。正是因为增值税改革会造成税收下降，才会使得增值税改革喊了这么多年始终缺乏真正有力的动作。而改革方案也一退再退，从最开始的“允许抵扣所有固定资产存量与增量”到“允许抵扣所有自新政策颁布之后所有新增固定资产”再到最终的“允许抵扣新政策颁布之后新增固定资产中投资部分”；最后的方案已经将财政减收的负面作用减低到了最低点，但依然需要先试点后才能全面推行；即使如此，在试点工作开展后正式的指导文件里，2004 年 9 月 14 日财政部与国家税务总局颁发的 156 号文件又规定“纳税人当年准予抵扣的进项税额不得超过当年新增增值税税额”，这表明政府是多么看重税收的稳定增长，而减税的改革多么艰难。

第三，既然增值税改革会带来减税，减税会让企业减负从而刺激企业扩大投资，所以当国家经济陷入困境时，增值税改革可以帮助经济脱困。相反，如果政府判断经济过热，需要控制企业投资规模，在推广增值税改革时就会有所顾虑。比如，2004 年启动增值税改革试点，开始预定在东北地区 8 个行业推广，后来政府判断 2004 年上半年经济“过热”，所以又将试点行业从 8 个缩为 6 个。而到今年，整体经济陷入困局，不仅 GDP 增速滑落，而且上半年就有约为 6.7 万家中小企业关闭。为了撬动内需重新振奋经济，中央政府出台计划，预计到 2010 年要投入 4 万亿的规模来带动社会投资。同时，增值税改革对企业减负的作用开始被重视，政府也把增值税改革作为促进经济的手段之一而大力推广。

可见，在当前经济背景下，增值税改革已经成了减税焦点之一。但是，增值税是一个什么样的税种？中国现行的增值税制究竟给经济带来了什么负担？为什么需要改革为消费型？消费型增值税就是最好的税制吗？本章将一一探讨。

（一）

增值税的优缺点

增值税的思想最早可以追溯到 18 世纪一位德国经济学家，但是作为一种税制真正出现要等到 1954 年，当时，法国税收当局的总负责人之一，经济学家 Maurice Lauré 设计了这种税制，用于替代销售税（retail sales tax），开始是在规模比较大的交易环节上使用，但是到 1968 年，就扩大到了各种商业环节。丹麦是第二个采纳增值税的国家，从 1967 年开始也在部分批发环节用以替代销售税，到 1978 年也推广到适用于所有的商品与部分劳务。欧共体从 1967 年开始改革，经过十年酝酿，终于在 1977 年开始大规模推行增值税，甚至把开征增值税作为成员资格条件之一。随后是南美洲、非洲、亚洲 时至今日，增值税已经在全世界至少 135 个国家里实行。在重要的工业国里，只有美国是唯一的例外，至今还在拒绝使用增值税，并且销售税在州一级依然是主流税种之一。

在这些国家里，增值税的名称也会有所不同，在法国，增值税称为“TVA”（taxe sur la valeur ajoutée），在英语国家里，增值税主要被称为“VAT”（Value-added Tax），在澳大利亚、新西兰、新加坡，被称为“GST”（Goods and Services Tax）。不管是何种名称，增值税都代表了一种特殊的销售税，被采纳用于替代传统的销售税（retail sales tax）。

从发明出来到在全世界风靡一时，增值税在全世界的普及速度超过了其他任何税种；而且这么多国家都纷纷摒弃了传统的销售税，改采用增值税，可见增值

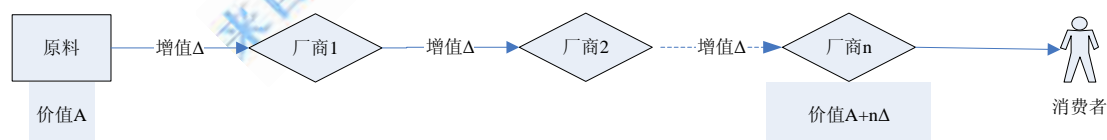
税一定具有销售税所不具有的优点。这也正是我们要首先分析的。

增值税与销售税

广义的说，销售税与增值税都可以称为消费税（consumption tax）。消费税的其他形式还有单一税（flat tax），个人消费税（personal consumption tax）等。所谓消费税，顾名思义，就是消费者购买商品时在价格之外要承担的税负。从消费税的角度看销售税与增值税，两者在本质上是没有任何区别的，也就是说，无论是销售税还是增值税，最终税负都是由购买并消费商品的人承担。换言之，在商品的所有生产环节里，不管实际上是由哪一个环节的企业在向税务机关缴纳税收，这个税的实际承担者总是最终购买它的消费者；所以，谁缴税并不意味着就是谁承担税负：税负是可以转嫁的，这种可以转嫁的税负我们也称之为间接税。

当然，这是很粗略的比较，事实上，销售税与增值税的区别非常大，尤其体现在税收的征收方式上。按商品的全部价值来征税，这是销售税（retail sales tax）的做法，而增值税计算税负的方法是：用产品增值部分（即企业销售额减去企业各项投入品的成本）作为税基，而不是产品的全部价值。

简单的说，一个产品从原料到生产到到达最终消费者手里，经历了一系列环节，涉及到了很多企业，如果按销售税来征税，那应该是在最后阶段与消费者打交道的企业按销售额缴纳全部税负，如果是按增值税征税，那么就是整个生产环节中所有的企业都按所在环节产生的增值缴纳税负，在理想的情况下（即不存在逃税与免税的条件并且税率一致下），这两种税收方式的结果应该是一样的。如下图所示：



产品生产从价值为 A 的原料开始，中间经过 n 个环节厂商的加工，最后卖给消费者，假设每个环节的厂商都会对产品产生增值 Δ ，那么最终产品卖给消费者时总价值为 $(A + n\Delta)$ ，又假设增值税与销售税的税率一致，比如都为 17%，那么

此时如果按销售税的方式征税，税负应该为：

$$(A + n\Delta) \times 17\% ;$$

如果按增值税的方式征税，总税负应该为：

$$A \times 17\% + \square \times 17\% + \cdots + \square \times 17\% = (A + n\square) \times 17\%$$

可见，销售税与增值税在总税负上是一样的，而且，总税基也是一样的，都是 $(A + n\square)$ ；只是销售税只在最后一个环节征收，而增值税则每一个环节都按增值征收。

那么，既然两者效果是一样的，而增值税似乎需要涉及的环节更多，更复杂，那为什么几乎所有的国家不辞劳苦最终都用增值税来替代销售税呢？

原因很简单：在实际征收时，销售税太容易出问题了；从上面简单的示意图我们可以知道，按照设计，销售税只能对整个生产环节中最后一个环节的企业征收，如果不在最后一个环节的企业也被征收了销售税，也就是说错收了中间环节，那么这个企业自然而然会选择把被征收的税负往下一个环节传递，最终还是消费者承担了所有的税负；此时不但消费者在消费此商品时被重复征税，而且社会生产、消费该产品的市场调配机制也受到影响从而变得没有效率。一项产品的生产环节越复杂、生产的中间环节越多，那么它所承担的税负就可能越重，从市场的角度看，效率受到的影响也就越大。

所以，征收销售税关键的困难是正确区分企业是否处在全部生产环节的最后一个环节；但是，这一点在实践中实现的很不好。比如美国的销售税，根据不同年代不同专家的估算，在全部税收收入中，错收了中间环节的，高的要占到 58%，低的也有 39% (Joel Slemrod, et al, *Taxing Ourselves*)！这是非常惊人的比例。

销售税还有第二个问题。在销售税制下，首先消费者并不关心把产品卖给他的零售商是否纳税了，其次，零售商有很大的动机去逃税，因为一旦成功，他获得的好处是按产品最终总价值计算的税负，而不仅仅是他在零售环节产生的增值。销售税的税率越高，逃税的动力就越大，所以在国际上，实施销售税的国家都有共识，销售税率一般不会超过 10%，少数几个税率超过 10% 的国家后来都转向增值税了。

当然，销售税面临的这些问题并非不可解决：一旦销售税转型为增值税，这些问题要么大大减轻，要么几乎根除。这正是增值税魅力所在，也是增值税能在那么多国家里大规模的替代销售税的原因。

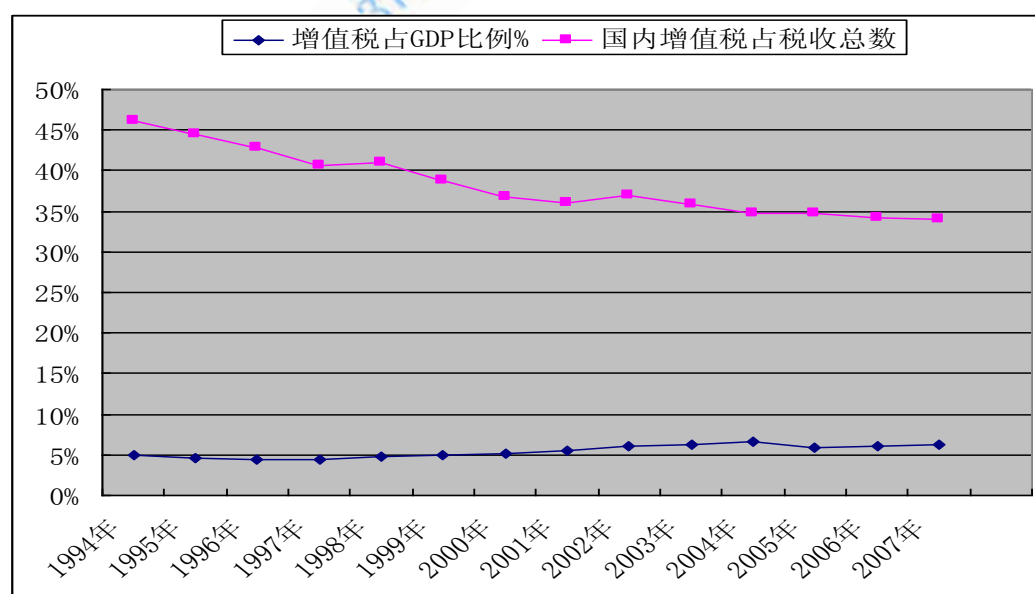
在前面图示里，我们已经说明，增值税是让生产环节上所有的企业都按本环节所产生的增值额纳税，在实践中，增值税的征收方法一般都采用发票一抵扣型 (credit-invoice)。使用这种方法时，每个企业都要做两件事情：第一，在卖出产

品时要开发票（invoice）给买家，发票里规定了此次交易政府要收走的税，企业在卖出产品后就得按这个税负标准缴纳给政府；第二，在买入产品（投入品）时要向卖家索要发票，同样这个发票也规定了在这次交易里政府征走的税负，然后企业用此发票所证明的纳税额向政府申请抵扣（credit）；也就是说，企业一方面在缴纳税，一方面又在抵扣税负，这两项的差额就是此企业真正需要缴纳的税负，而这个税负正好是按它所处的这个生产环节里产生的增值额缴纳的税负。

从增值税的这种征收方法里，我们就可以发现，第一，增值税环环相扣，很难出现不该收的也收了的情况，第二，由于每个环节里的企业只有从上个环节的企业那里得到发票才可以申请相应的抵扣，所以每个企业都有巨大的激励向上个环节的企业索要发票；而这个发票正是上个企业缴纳税负的凭证，这使得相关环节的企业互相监督，也使得处在中间环节里的企业即使想逃税也非常困难；第三，最终端的零售商逃税动机也大大降低，与销售税不同，在增值税下，零售商逃税获得的好处不过是在他这个环节所产生增值该纳的税，显然这个好处相比销售税时是非常有限的。

所有的行业都受累了

毫无疑问，增值税的征收是非常严密的，所以才会被这么多政府当作一种可靠的财政汲取手段广泛使用。比如，在中国，自从1994年税制改革后，这么多年来增值税一直是最大的税种，如下图所示：



从1994年到2007年，增值税占中国整体税收的规模一直在35%-45%之间波动，远远超过第二大税营业税（大约占15%左右），而且占当年GDP的比例始终稳定在5%左右，换言之，增值税一直在以与GDP一样的速度在增长，考虑到这十多年来中国GDP持续高速增长（1991年-2007年GDP平均年增长率10.3%），增值税为中国政府的财政做出的贡献也就不言而喻了。从绝对量看，1994年（国内）增值税征收了2338.6亿，到2005年突破1万亿，2007年达到了15609.9亿！所以，若要在中国目前二十多种税种中论贡献度，增值税将以绝对的优势排在第一位。

但是，尽管增值税对政府财政意义重大，增值税却不是越高越好。增值税越高，说明政府从经济增长中强行拿走的份额越大，对经济的负担也就越大，而且，更重要的，对所有的行业造成的不利影响也越大，同时，对每一个人福利的影响也越大。

高增值税对经济是一个负担，这一点很好理解；所有承担增值税的行业，如果税负过重，会让整个行业的生产积极性下降，当然就拖累了经济。可是为什么说高增值税也影响到每一个行业呢？毕竟，从表面上看目前中国增值税的收入主要来自制造业、采矿业、电力生产与供应业、批发和零售业等，并不是所有的行业都开征了增值税。

这就是向公司征税会给人们带来的困惑之一，似乎承担税负的只有这些行业里的公司，因为正是他们向税务局报告收支，开出了增值发票并缴纳税负。事实上，一个行业的负担最终会变成所有行业的负担；一个行业的波动会影响到所有行业的情况。一个行业的税负高了，在这个行业投资的回报率就低了，也就变得不那么有吸引力了，此时，社会投资就会更多的流向其他行业；但是随着投资从第一个行业不断转移到其他行业，那么其他行业的竞争也开始加剧，最终也会把其他行业的回报率拉低，直到与第一个行业的回报率相等。也就是说，一个行业的税负变重会带来一系列的调整，而调整的结果是不仅仅是这个行业的回报率被拉低，而是所有行业的回报率都被拉低到了同一个水平。

这个经济推理逻辑不容易明了，不过可以用一个例子来说明，这个例子也是美国税制研究专家Joel Slemrod在小书《*Taxing Ourselves*》里举过的。假设从郊外大型社区到城市有两条高速公路可以走；长久以来，每天从郊区到城市上班的人已经形成了各自的出行习惯，会各选取一条偏爱的高速路去城里，而且在每条高速路花的时间相等。有一天，突然有一条高速路上新修了一个收费站，刚开始，受影响的是习惯走这条路上班的人，他们需要花更长的时间在路上，但是随着时间的推移，他们就会开始调整，越来越多的人放弃了走这条路，改走另外一条高速路，于是另一条高速路也开始变得拥挤，在这条路上要花的时间也开始变

长，这些调整要直到最后在两条高速路上花的时间再次相等时才告终止，此时，已经不仅仅是修收费站的那条高速路受影响，而是两条高速路都受影响，人们上班在路上要花的时间比没有收费站时都变长了。

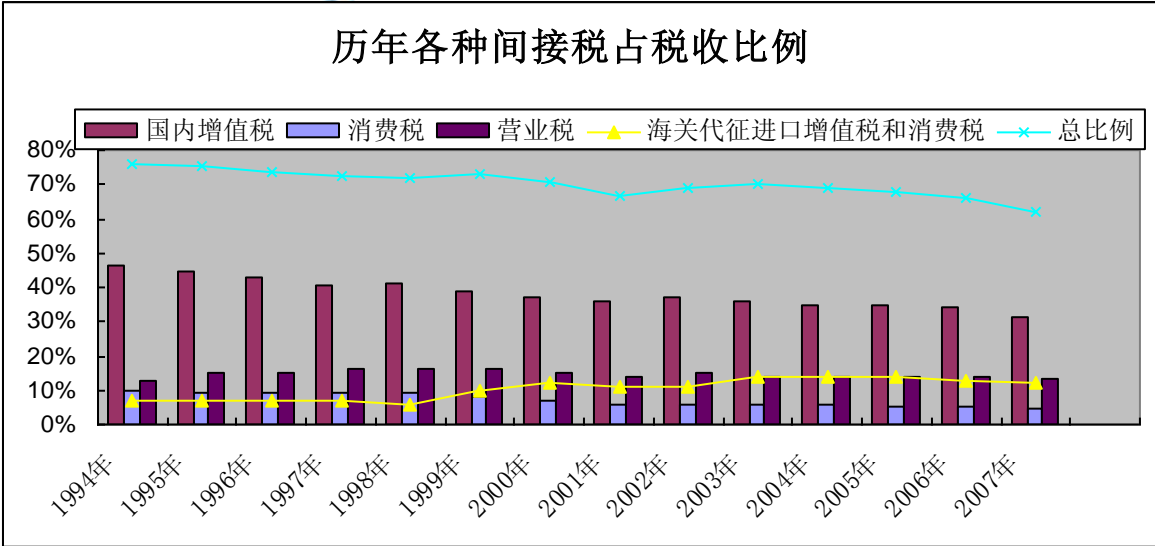
所以，尽管不是所有的行业都要征收增值税，但在这十多年里，增值税一直以和GDP一样的速度在增长，它可不仅仅是给直接征收增值税的行业带来影响，事实上所有的行业都受累了。

增值税是“隐形”收入税

作为间接税的一种，增值税的影响还不止于此。

我们前面提过，间接税的特点是交税的人未必是最终承担税负的人，这就使间接税的征收带有隐蔽性，真正负担税收的人可能根本就没有意识到他已经承担了一笔税负。而且由于中国的商品在出售时没有在价格之外明示税额，所以间接税的隐蔽性就更被强化了。在日常生活里，一般人的经验都是认为企业的纳税额远远超过个人，企业的贡献也要大大超过个人；我们经常会看到各地政府褒奖利税大户的新闻，那些在各地被评为纳税大户的企业也会很自豪的把这认为是对他们贡献的肯定。

的确，通过企业，政府收到了很多税。尤其在中国，包括国内增值税、消费税、营业税、海关代征进口环节增值税和消费税这四种间接税，在从1994年到2007年期间平均要占到总税收的70%，这些间接税全部都是公司缴纳给政府的，这么高的比例，确实说明了人们的印象不是空穴来风（见下图）。

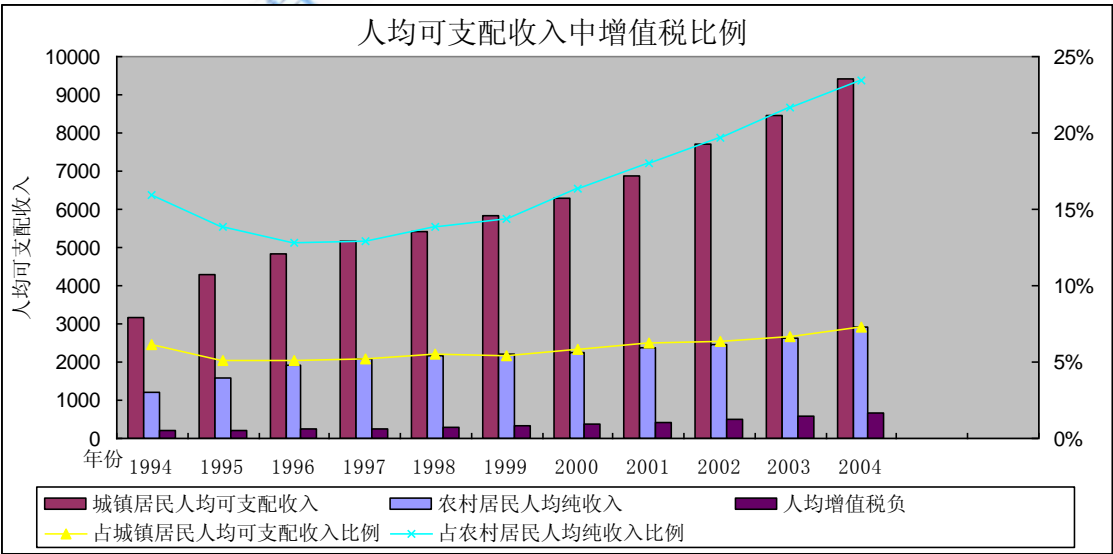


但是，这些认识都不确切。税，最终承担的总是人，不是企业。企业的目的是盈利，无论它的税负有多重，无论它实际向税务局缴纳了多高的税，最后它都会原原本本的将这些承担转移到它的消费者身上。在一个产品的整个生产链条上，每个环节的企业都要缴纳税，但是最终这些税负都会层层传递到最后的消费者身上，即使这些中间环节的企业并不实际面对消费者；这也是为什么我们在开始就说，在理想情况下，销售税与增值税是一样的。

谁是税负的实际承担者？这是税制改革的大问题。要搞清楚这个问题，首先就必须澄清在法律上有纳税责任的未必就是该税负的最后承担者。比如，企业都要给员工代缴个人所得税，这并不是说，个人所得税就是由企业来承担了。事实上，企业在聘用人员时已经将税转给员工了。在生活中，我们都知道企业招聘时开出的报酬有税前与税后的区分。对于员工来说，无论企业承诺了多少工资，能真正带回家的肯定是要让企业减掉各种税负（包括个税，三险一金等）之后的那部分工资。

如果不能把实际税负的承担者搞清楚，那么所有关于“税负公平”的价值观都是无法真正落实的。比如，如果我们的价值观是“越富的人应该交越多的税”，为了在税赋制度上贯彻这个价值观，我们就需要把所有间接税在富人和穷人之间的分担都搞清楚，这样我们才可以出台正确的税赋制度。

所以，从实际税负的角度看，增值税是一种“隐形收入税”，它以间接税的隐蔽形式从每一个消费者身上收取；增值税越高，消费者的税负就越重。由于增值税都发生在购买、消费商品环节，它直接影响的就是所有居民的可支配收入。我们可以从统计数据上看出增值税的实际影响，如下图所示：



从1994年到2004年，人均增值税占城镇居民人均可支配收入的比例大体在5%–7%之间波动，但人均增值税占农村居民人均纯收入的比例则高的多，2002年之前，在13%–18%之间波动，平均要占到15%，而2002年开始，则开始超过20%，最高到23%，也就是说，农民的可支配收入中有1/5左右都用于纳税了，这是非常高的比例。

而且，我们上从图还可以发现，在这些年份里，农村人均纯收入与城镇收入水平的差距在逐渐拉大，从可支配收入比较，农村人均纯收入占城镇人均可支配收入的比例从1990年的接近49%一路掉到了2004年的31%。可见，相比城市，农村越来越穷了。但是，农村平均承担的增值税却远比城镇居民高。所以，作为“隐形收入税”，增值税还是累退的，农民在生活里间接承担的税负比例要远远超过城镇居民！

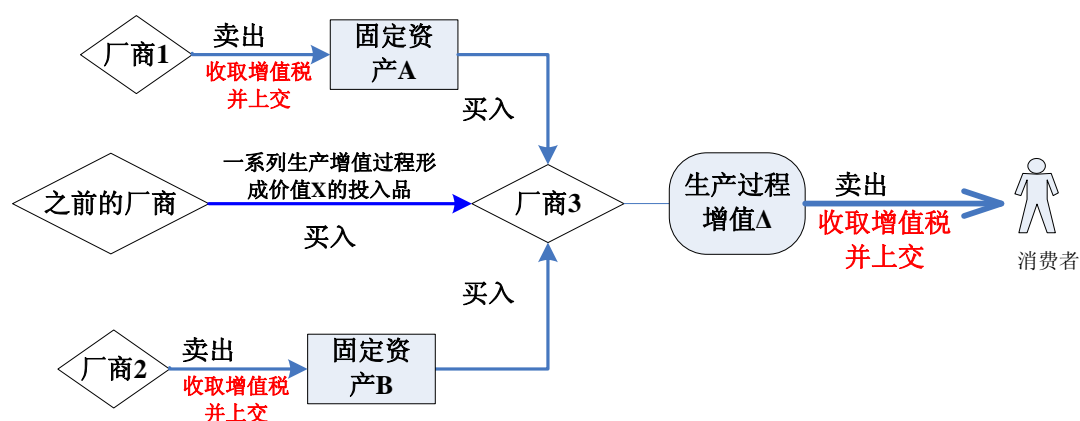
(二)

中国增值税制问题

除了上面分析的这些增值税的优缺点，增值税还有很多中国式的问题。有意思的是，在新闻和各类财税专家的评论文章里，人们讨论起中国目前的增值税或者增值税改革，总要说起至少两条问题，第一，中国的增值税是生产型增值税；第二，在目前中国的增值税制下，对小规模纳税人存在歧视。当然，中国增值税的问题远不止这些，我们会在下面一一来分析。

从生产型到消费型

生产型增值税与消费型增值税的区别很容易说清楚，两者的区别只在企业购买的固定资产算不算在税基里；在生产型增值税下，企业无法将购买固定资产时支付的增值税从最后销售时缴纳的增值税里抵扣掉，也就是说，企业购买的固定资产被视为企业的增值，被纳入到税基里，因此购买该企业产品的企业或者消费者就得为该固定资产再缴一次增值税，从整个生产环节来看，该固定资产被重复征税，而且重复征税的税负最后都会传导到最终消费者身上。



从上面示意图可以更好的理解生产型与消费型增值税之间的区别。假设厂商3处于生产的最后一个环节，他一方面从前面生产环节购买了价值 X 的投入品，另一方面为了生产需要从厂商1与厂商2处分别购买了固定资产 A 与固定资产 B ，在购买过程中，分别在价格之外为 A 和 B 支付了一笔增值税，并从厂商1与厂商2处得到一个增值税发票。厂商3又经过了一个生产加工的过程，期间形成了 Δ 的增值，厂商3将以 $(X + \Delta + A + B)$ 的价值卖给消费者，同时收取增值税并上交给税务局。如果是消费型增值税，那么厂商3在上交卖给消费者时收的增值税时，可以抵扣掉他在购买 A 和 B 时支付的增值税（凭借购买时得到的增值税发票）再上交，但如果是生产型增值税，那么固定资产 A 和 B 不仅在厂商3购买时由厂商3交了一次增值税，而且在消费者购买时又由消费者交了一笔增值税，所以政府在固定资产 A 和 B 上将总共收取两次增值税，也就是我们所说的重复征税。

在中国被增值税覆盖的行业范围相当广，在生产型增值税制下，这些行业内发生的固定资产投资都要面临重复征税，毫无疑问这给相关的行业带来了巨大的负担，进而给整个经济都带来消极影响。这些行业的固定资产投资占全社会的固定资产投资份额越高，生产型增值税的消极影响就越大。

以2003年到2006年四年为例，全年固定资产投资最多的行业是制造业（几乎占到全社会固定资产投资的30%），而制造业正是面临生产型增值税的主要行业之一。如果把征收增值税的几个主要行业的固定资产投资都算进来，可以发现，几乎占到全社会固定资产投资的一半；如下表所示（见下页）：

2003 年	亿元		2004 年	亿元	
缴纳增值税的行业	固定资产投资	占全社会比例	缴纳增值税的行业	固定资产投资	占全社会比例
农林牧渔业	1652.3	3%	农林牧渔业	1890.7	3%
采 矿 业	1775.2	3%	采 矿 业	2395.9	3%
制 造 业	14689.5	26%	制 造 业	19585.5	28%
电力燃气及水的生产和供应业	3962.4	7%	电力燃气及水的生产和供应业	5795.1	8%
信息传输计算机服务和软件业	1660.7	3%	信息传输计算机服务和软件业	1657.7	2%
批发和零售业	922.7	2%	批发和零售业	1273.0	2%
合计	24662.8	44%	合计	32597.8	46%
全社会固定资产投资总额	55566.6		全社会固定资产投资总额	70477.4	
2005 年	亿元		2006 年	亿元	
缴纳增值税的行业	固定资产投资	占全社会比例	缴纳增值税的行业	固定资产投资	占全社会比例
农林牧渔业	2323.7	3%	农林牧渔业	2749.9	2%
采 矿 业	3587.4	4%	采 矿 业	4678.4	4%
制 造 业	26576.0	30%	制 造 业	34089.5	31%
电力燃气及水的生产和供应业	7554.4	9%	电力燃气及水的生产和供应业	8585.7	8%
信息传输计算机服务和软件业	1581.8	2%	信息传输计算机服务和软件业	1875.9	2%
批发和零售业	1716.4	2%	批发和零售业	2265.3	2%
合计	43339.5	49%	合计	54244.8	49%
全社会固定资产投资总额	88773.6		全社会固定资产投资总额	109998.2	

由于缴纳增值税的行业总体来说投资固定资产的比例很高，相应的生产型增值税对固定资产重复征税给它们带来的负担也就很大。不仅如此，正如我们前面分析的，这些负担最终会拖累全社会，而前面我们介绍过增值税相对于销售税的优势在于它环环相扣，不会出现对中间环节的企业多征税的问题。但是生产型增值税把这个优势几乎破坏殆尽。

正因此，生产型增值税一直被视为最不合理的增值税，对此自从1996年以来在中国一直都有改革的呼吁。而且比较一致的意见都是要将生产型转化为消费型，也就是要消除固定资产被重复征税的问题，毫无疑问，如果能成功改为消费型的话，那也就意味着对增值税所覆盖行业的减负。

改革最大的一个障碍是政府对财政减收的忧虑，这也是全世界政府的“通

病”：政府总是希望税收能一直稳定增长；在中国，生产型增值税还被政府视为对付“经济过热”的干预手段，通过对固定资产双重征税来降低企业扩张投资的冲动，这是在中国从生产型增值税转向消费型增值税的第二个困难。

当然，反过来说，在经济低迷时刻，如果政府想刺激经济，它就可以通过改革税制来给企业减负，鼓励企业扩大投资。这也是为什么中国政府会选择在目前经济很消沉的情况下宣布要进行增值税改革。按官方的新闻，从2009年元旦开始，企业将被允许抵扣其购进设备所含的增值税，这项改革被舆论称为“史上单项税改减税最大一次”，根据相关估计，从生产型转为消费型会给增值税直接影响的行业带来1200亿的减负。

如果没有经济萧条的威胁，这样力度的改革是很难想象的；尽管增值税依然存在很多问题，但无论如何，增值税向消费型的转变，总是中国税制的一项进步。

小规模纳税人

重复征收之外，中国增值税另外一个严重的问题是有关小规模纳税人。在中国，缴纳增值税的主体按政府规定有两种：其一为一般纳税人，其二为小规模纳税人。

把缴税主体分为一般纳税人与小规模纳税人，是很奇怪的一种安排，很难理解。按照目前政府的规定，一般纳税人与小规模纳税人之间的区别在经营规模上，具体说，如果是做货物批发或者零售的，年销售额超过180万，就按一般纳税人对待，低于此标准的按小规模纳税人对待；如果是生产企业或者供应劳务为主的，年销售额超过100万就享受一般纳税人待遇，低于此标准的，就按小规模纳税人对待。

小规模纳税人纳税的方式是按全部销售额乘以相应税率；这与增值税完全不同，我们前面解释过了，增值税的缴纳方式是按企业在所在环节产生的增值额乘以相应税率。而且，小规模纳税人与一般纳税人不仅是形式上不同，税率上也完全不同；简单说，一般纳税人按从事业务不同，税率分为17%和13%两档，小规模纳税人在最近的增值税制改革之前有两档税率：从事批发或零售的商业企业按4%征收，其他企业按6%征收。

其实，准确的说，虽然小规模纳税人纳的税也被称为增值税，但事实上是一种销售税，并且是一种很糟糕的变种销售税。我们知道，销售税的特点也是按全部销售额乘以一定税率来征收，但是它只能对在最后一个环节面向最终消费者的企业征收，不能对生产过程中中间环节的企业征收；正如我们之前比较增值税与销售税时所分析的，实践中因为难以区分最后环节与中间环节的企业，导致对中

中间环节的企业错收税，所以才有增值税在各个国家对销售税的替代。而小规模纳税人，收税方式与销售税一样，也是按全部销售额缴纳税负，但是既不区分企业是中间环节还是最后环节，也不强调只能寻找最后环节的企业增税，因此这样的收税方式毫无疑问必然导致小规模纳税人的产品会被多重征税（不仅仅是双重收税）。

最难以理解的是，这样的征税方式居然还被称为增值税；追究根由，无非是小规模纳税人销售给一般纳税人时可以开出增值税发票给一般纳税人用于抵扣，但实际上，这仅有的一点在实际操作中也相当麻烦：现行政策下小规模纳税人没有权力直接开出增值税发票，只能到当地税务机关申请。

举个例子可以说明的更清楚。假设一家贸易公司 A，由于规模关系，只是小规模纳税人，A 用了 100 万（不含税）从一个一般纳税人 B 处进了一套电机设备，又用价格 X（含税）的价格卖给另一个贸易公司 C，此贸易公司 C 规模比 A 大，是一般纳税人，C 用价格 Y（含税）卖给了一家工厂 D，这个工厂 D 是电机设备的最终消费者。考虑下这里面的税收负担：A 从 B 进货时，因为 B 是一般纳税人，所以 A 还要向 B 付 17 万的增值税，而且这 17 万的增值税无法抵扣，所以 A 只有把这个负担在将电机设备卖给 C 时转嫁给 C，也就是说，A 卖出的价格 X 至少要有 117 万才不亏，假设 A 在转手时要净赚 3 万，那么 A 卖给 C 的不含税价格是 120 万，由于 A 只是小规模纳税人，又是贸易公司，还要按 4 % 的比率缴税，也就是价外税为 4.8 万，所以最终 C 付出的含税价 X 是：124.8 万；当 C 卖给最终消费者，也就是工厂 D 时，假设他想净赚 5 万，那么不含税的卖出价应该为 125 万，由于 C 是一般纳税人，在销售时要缴纳 17% 的增值税，所以含税价格 $(Y = 125 + 125 \times 17\% = 146.25)$ 万；其中，税负为 21.25 万；由于 C 只可以抵扣增值税 4.8 万，所以从 C 到 D 的交易环节，虽然只增值了 5 万，但实际上国家征收的增值税为 $(21.25 - 4.8 = 11.65)$ 万，远远超过了实际应该收取的增值税 $(5 \times 17\% = 0.85)$ 万！而且从 B 到 A 的环节，国家已经收取了 17 万的增值税，所以国家在从 B 到 D 的环节，总共收取的增值税为 $(11.65 + 17 = 28.65)$ 万，可是，从 B 到 D，真正的增值只不过 $(A 的 3 万 + B 的 5 万 = 8 万)$ ，如果按 17% 的最高增值税率计算，该收取的增值税也不过 1.36 万！

可见，工厂 D 为 125 万的电机设备实际承担的税率为： $(28.65 / 125 \times 100\% = 22.92\%)$ ，大大超过 17% 的最高增值税率。最终消费者 D 在购买此电机设备时遭受到了多重征税，而且在电机设备生产与交易的多个环节中，如果小规模纳税人参与的环节越多，最终消费者面临的多重征税就越严重，税负也就越高。

另外，小规模纳税人的税率是 4% 或 6%，一般纳税人如果选择从小规模纳税人处购买产品，在销售时要按 17% 或 13% 的比率纳税，而抵扣只有 4% 或者 6%；这

大大限制了一般纳税人与小规模纳税人的交易热情，而且从竞争的角度看，小规模纳税人相对于一般纳税人在先天上就处在一个很弱势的地位：这是小规模纳税人的另外一个不利之处。

还是以上面例子说明。假如在 A 之外，还有一个贸易公司 E，E 是一般纳税人，E 也从 B 处按 100 万价格进了一台电机设备，由于 E 此时可以将 17% 的价外税在最后销售时抵扣掉，所以假设 E 和 A 一样，也只想净赚 3 万，那么他的不含税卖出价为 103 万，远低于 A 的 120 万，对于买家 C 来说，此时购买 E 的产品，不但价格要低，而且假设 C 还能以 125 万的价格卖给最终消费者厂家 D 的话，那么 C 将净赚 22 万！而且还不至于此，对于最终消费者 D 来说，即使最后购买时价格不变，他的实际税负也从 22.92% 降低为 17%！毫无疑问，如果在 E 和 A 之间选择，C 一定会选择一般纳税人 E，A 几乎没有什么竞争优势可言。

所以，一个明显的结论是：只要按规模将企业分为一般纳税人与小规模纳税人，由于小规模纳税人与一般纳税人都在相同的行业内，经营着相同的业务；此时，小规模纳税人根本无法跟一般纳税人产生什么交易，对一般纳税人来说，只要同样的产品其他一般纳税人可以提供，那么它肯定选择与一般纳税人交易，而不是与小规模纳税人交易。这会给行业带来一个奇怪的后果，即规模大的企业只和规模大的企业交易，小企业的市场空间被严重的限制在一个比较小的规模。而且，更奇怪的结论是，小企业的小规模纳税人身份需要缴纳的增值税率越低，那么小企业相对于大企业的竞争劣势就越大。所以，只要在增值税率上按企业规模划分不同纳税率，那么，此时即使给小企业降低税率，也未必意味着就是好事。因为与此同时，小企业由于税率降低，带大企业带来的增值税抵扣率也跟着降低，那么与小企业做生意的吸引力也跟着降低，这就使得小企业的市场机会进一步被压缩。

因此，尽管 2008 年 11 月份国务院宣布的这一轮增值税改革将小规模纳税人的两种税率统一降低为 3%，表面上看，小规模纳税人的税收负担降低了，事实上，反而进一步促使大企业只与大企业做生意，更不愿意“照顾”小企业的生意。

而且，即使在小企业被压缩了的市场空间里，也就是小企业与小企业互相做生意，或者小企业与负担其他税种（比如营业税，消费税等）的企业做生意，由于小规模纳税人的税负实际上是一种糟糕的销售税，存在严重的重复征税现象，所以 3% 或 4% 或 6% 的税率也未必见得有多低。在现代市场里，一件产品经过多家企业转手最后到达消费者手里的情况比比皆是。如果一个产品的生产环节要经过 3 家企业转手，那么即使小规模纳税人的增值税率是 6%，实际上也意味着 18% 的总税率。如果产品要经过 6 家企业，那么 3% 的税率也意味着 18% 的总税率；这都超过了一般纳税人面临的 17% 的增值税率。而我们都知，现代市场的分工细密

程度远超想象，有些产品中间经超过 10 个企业的倒手也是毫不足奇的。因此，即使小规模纳税人只与小规模纳税人作交易，由于它的税负方式是不区分企业处在中间环节还是最后环节，所以重复征税导致的结果是最终消费者承担的实际税负会远超过向一般纳税人购买同样的产品。在一个可以自由选择的市场里，消费者都会倾向于购买一般纳税人的产品，这会进一步压缩小企业的市场空间，同时大企业的市场空间却再次得到强化。

小规模纳税人带来的经济后果这么明显，很难明白为什么这么多年中国始终坚持要在企业中间按规模区分出小规模纳税人。其实假如没有小规模纳税人的存在，所有企业不论规模，全部都实行增值税，表面上看似乎这些小企业的税负一下子变大了，事实上，反而是所有人都得利了：消费者会减免多重征税带来的税负，小企业和大企业也都增加了交易的选择空间，这都会刺激市场更好的发展。

无论是理论还是实践，小规模纳税人对经济影响的严重程度都要超过生产型增值税，生产型增值税不合理的地方在于固定资产的双重征税上；而小规模纳税人不仅存在多重征税的问题，而且还人为将市场割裂开来，阻碍了小规模企业与大规模企业之间的业务往来，扭曲了市场的资源配置机制。所以，中国在增值税的改革上，继生产型转型为消费型之后的另一步改革，应该是取消小规模纳税人，用严格的增值税取代目前小规模纳税人缴纳的糟糕的销售税。

增值税应该是彻底的

一个彻底的增值税，可以完全替代各种销售税，使得经济结构中重复征税的现象降到最低程度；但是，当前中国的增值税很不彻底。不但有固定资产上的重复征税，也就是我们前面提的生产型增值税的问题；而且在增值税里又分出了小规模纳税人，缴税方式根本不是增值税做法，按照我们前面的分析，反而是增值税所欲替代的销售税做法，而且还是一种比较糟糕的销售税，存在着多重重复征税。

不仅如此，和小规模纳税人带来的问题一样，中国间接税里其他几个大税种，比如营业税、消费税等，也存在重复征税的问题，其中尤其严重的是营业税。

事实上营业税就是标准的销售税。而销售税的问题在哪都一样，只要对中间环节的企业收税了，那么最后就会出现重复征税的情形。中国目前的营业税，与小规模纳税人一样，并不对企业所处环节作任何区分，这样必然会导致最终消费者承担了大量的重复征税。

小规模纳税人、营业税等销售税与增值税并存，正是中国增值税不彻底的表

现之一；这种并存，相当程度上抵消了增值税原本能带来的好处，使得重复征税的情况难以杜绝，同时，也扭曲了经济体制，让市场交易人为的割裂开来。这点在分析小规模纳税人时我们已经提及。

本来，市场交易是不分行业的，只要交易有利，一切行业之间，一切业务之间都可以发生经济往来。而且原则上，这种自由往来的机会越大，经济就越活跃。可是，小规模纳税人的存在，鼓励了大企业与大企业交易，打击了小企业与大企业之间的业务往来。营业税、消费税等的存在，也有类似的结果。营业税也是销售税，而且营业税还不能像小规模纳税人那样可以让一般纳税人用以抵扣税负，这会促使一般纳税人除非万不得已否则不会与缴纳营业税的企业合作，这大大限制了市场交易的空间与机会。

目前中国的增值税在割裂市场上表现非常严重；除了小规模纳税人、营业税等外，甚至在一般纳税人中也存在问题。我们知道，在一般纳税人中，有少部分行业只需要缴纳 13% 的增值税；和小规模纳税人的分析类似，尽管较低的税率看起来让这些行业的税负减轻了，事实上，因为一般纳税人要按 17% 缴税，如果从这些行业的一般纳税人处进货，就只能按 13% 的比率退税，这无形之中就增加了这些一般纳税人的税负，所以只要还有选择空间（比如选择进口），这些一般纳税人肯定会选择不与这些缴纳 13% 增值税的一般纳税人交易，这当然又人为的造成市场的分割。

可见，增值税在中国的改革，还远未到终点；取消一般纳税人分等、小规模纳税人，取消营业税等其它的销售税，都是未来改革可以采取的内容。我们必须知道，不是固定资产纳入可以抵扣税负名单，就可以让中国的增值税变成全世界都在实施的消费型增值税了。全世界多数国家实行的增值税，都是用于将销售税彻底取代，并不是中国的做法，还给增值税按规模大小作区分，按行业不同设定不同增值税率等。中国增值税改革，依然任重道远。

第 7 章

减税焦点之二：个人所得税

进一步提高个税起征点，在当下中国有重要的现实意义

2008 年 11 月 8 日下午 1 时 30 分，位于新加坡宏茂桥 10 巷的德义民众俱乐部礼堂，正在举行新加坡新公民的宣誓仪式。中国著名影星巩俐也在其中。宣誓仪式历时约 1 小时，巩俐和其他 149 名新公民一起将右手按在左胸，宣誓效忠新加坡共和国，随后巩俐上台从国会议员李美花的手上接过了粉红色的新加坡身份证。

巩俐加入新加坡国籍在中国引起了不小的关注。虽然大家知道中国的影星很多已经不是中国籍，但对深受影迷喜爱的巩俐放弃中国国籍，很多人仍然感到惋惜和失落。据巩俐说，她加入新加坡国籍一个考虑是新加坡护照比中国护照使用更方便，因为有很多国家对新加坡护照免签，其他非免签的国家签证也非常好办。其实巩俐没有说的另外一个相当重要的原因，可能是个人所得税。

新加坡的个人所得税率是 2%~20%，最高税率仅为 20%，而且新加坡的最高个人所得税率“门槛”排名世界第四，年收入在 32 万新元（23 万 6641 美元）以上的国民才需付 20% 的上限税率。而相比之下，中国的最高边际税率高达 45%。如果巩俐年收入 1000 万元人民币，加入新加坡国籍之后，仅个人所得税一项，就可以省下 250 万人民币，相信这对巩俐来说也不能算一个小数字。

事实上，新加坡的个人所得税率在亚太地区是最低的之一，仅次于香港。用最低的个人所得税率来吸引中高端人才，是新加坡的既定战略。事实证明，他们这个政策取得了相当的成功，源源不断的高端人才的涌入给新加坡带来了经济发展的动力。

中国这三十年虽然经济快速发展，但毫无疑问是一个人才净输出国。人才的流失让中国的经济发展始终停留在较低的层次，一旦国际经济环境发生变化，脆弱的沿海加工业就难以为继。采取什么样的个税政策，是劫富济贫，还是采用低税率来吸引人才，让中国重获经济增长的源头，是摆在全社会面前的一个重要的问题。

从占税收总量的比例来看，个人所得税在中国其实是一项无足轻重的税收，只占税收总额的 7% 左右，但这却是最受大家关注的一项税收，因为这是可以看得见的直接从每月的收入当中扣下来的一块，对每个纳税人来说，这样的税收能够让他们真正感受到“税痛”。因而，相对于增值税、企业所得税、营业税之类高深莫测的税收来说，个人所得税的增减更让每个普通老百姓关注。

在本章，我们将说明调整当前个人所得税的必要性，并从长远角度探讨未来个人所得税的改革方向。

(一)

当前个人所得税
亟待调整

2008年3月，中国个税起征点从1600元提高到2000元。2007年开始实施的年收入12万元以上自行申报个税的政策也实行了一年了。2008年10月，作为应对国际金融危机的措施，个人所得税的一种——利息所得税暂时停征。而与此同时，个税仍然已超过人均GDP收入增长两倍以上的速度在飙升。2008年1—6月，个人所得税2136.73亿元，同比增长27.2%。其中，工薪所得税收入1308.05亿元，同比增长41.2%，而储蓄利息所得税收入下降28.9%。储蓄存款利息所得税大幅下降的原因主要是在去年8月，居民储蓄存款利息所得税税率由20%下调到5%。

可以看出，2008年在个税改革方面除了把起征点象征性地提高了400元之外，并没有任何实质性的改革。但起征点的提高也并没有让大家满意，因为这并没有给我们的生活带来明显的变化，几十元的“减税”额度在通货膨胀率接近两位数的情况下基本上不会对改善生活和消费起到任何作用。如下表所示：

起征点调整：个税少交20~80/月（单位：元）

月收入	1600 起征点	2000 起征点	节省额度
2000	20	0	20
5000	385	352	60
10000	1305	1225	80

基于上述状况，很多人提出，应该进一步调整当前的个人所得税。

清华大学经济管理学院教授魏杰认为，个税收入飙升意味着上调起征点至2000元仍不到位，他赞成再次提高个税起征点，个税起征点应该从目前的2000元上调至5000元，只有这样才能使居民收入大幅度增长。

中国人民大学财政金融学院财政系教授安体富也表示，2008年物价一路上涨，相形之下，2000元的起征点确实太低。他建议，“应该积极研究个税起征点挂钩CPI的机制”，如此个税起征点的调整才不至于陷入“始终慢一拍”的尴尬。

与上个世纪相比，尽管我国职工的工资水平相应得到提升，但是与之相对应的则是各项生活开支的剧烈上升。在北京、上海等一线城市，即便是每个月1万元的收入，也并不能保证较高的生活质量，没有幸福感。

以商品房为例，自2007年上半年始，上海可售商品房每平方米均价已经“破万”，而北京则高达1.2万元。不单这两个城市，全国商品房均是“涨声一片”。统计数据显示，2007年8月，全国70个大中城市房屋销售价格同比上涨8.2%。除了住房支出，民众还要为子女教育、医疗、养老等方面储备积蓄。

面对刚性开支以及预防性需求的增加，职工的薪资虽然有所上涨，却无法将增加的收入转化为消费。而偏低的个税起征点，更是大面积地降低了民众的可支配收入。现行“年收入12万元以上”的收入者需要履行纳税申报手续的规定，已然将“月收入1万元”作为中高收入群体的划分标准。在这些所谓的“高收入者”中，无房、无车者不在少数，这些人是否属于“中产阶层”尚成疑问。扩大中等收入者比重，构建两头小、中间大的“橄榄形”收入分配结构是我国社会稳定、经济实力快速壮大的基础。

开征个人所得税的主要目的是调节收入差距，依靠转移支付来调节、分配社会财富。个税起征点偏低虽然可以在短期内增加财政收入，但却导致个税的实施愈来愈偏离财富合理分配的轨道。其结果是，高收入群体与中低收入群体对个人所得税的贡献出现失衡，并且最终压制了中等收入者的积累和消费能力，这种局面极不利于整体的社会进步。

进一步提高个税起征点，在当下中国具有重要的现实意义。

首先，2008年，中国居民消费价格(CPI)总体呈上涨态势。今年的物价上涨，已经使公众特别是低收入群体，明显感到生活开支的压力骤然增大，普遍表达了在物价上涨的同时也应适当提高工资的强烈要求。在这种形势下，特别是在相当多工薪阶层的工资还没有或不能提高的情况下，再次提高个税起征点，可以起到增加工资待遇的作用。这对于物价上涨给公众带来的压力，无疑也有着一定的缓解作用。

其次，现实生活中，贫富差距不断拉大。十七大明确提出，要进一步缩小贫富差距。如何缩小贫富差距，自然应当采取多种手段，而提高个税起征点对于缓解贫富差距也是具有一定积极作用的。尽管这种作用在实际表现中可能不是十分明显，但它是缩小贫富差距众多手段之中的一种重要方式。

现在的问题，不是是否再次提高个税起征点，而是提高个税起征点的幅度应该多大才较为合适。《国际金融报》2007年11月14日曾报道说，1981年职工平均工资约为每月60元，而起征点为800元，大约为月工资的13.3倍；那么，根据国家统计局2007年10月29日公布的数据，07年前9个月城镇职工月平均工资为1853元，按13.3倍计算，个税起征点就应该是在24644元左右。为此，经济学家茅于軾曾建议，个人所得税起征点应该提高到8000元。

根据中国青年报今年所作的一项针对个人所得税的调查显示：3698名参与者中，有97.0%的人认为目前的个税起征点不合适。同时，也有同样比例的人期待能将其调高。从这个角度说，提高个税起征点，就不仅是一个单纯的经济问题，而且也是一个政治问题和社会问题，必须同时从政治的高度来考量。

要解决社会分配不公，必须提高个税起征点。个人所得税是调节收入分配、促进社会公平的重要手段。征收个人所得税的主要目的就是限制高收入阶层的收入，保护中低收入阶层的利益。而实际情况是，目前的个人所得税政策，与其说是限制高收入阶层的收入，不如说是挤压中低收入阶层的收入。2000元的起征点，意味着效益稍稍好一些的单位都是纳税的范围，即使是打工者，也绕不开这一起征点。事实上，在目前的工资水平下，2000元也仅仅是中等偏下的水平。这样的起征点，不能起到调节收入分配、促进社会公平的作用。

要规范收入分配，也应该提高个税起征点。2000元是如何测算出来的，外界并不太清楚。据官方提供的数据，到2007年9月份，城镇职工月平均工资已经达到1853元，也就是说，工薪阶层中相当一部分人都需要缴纳个人所得税了。事实上，许多单位，特别是机关事业单位，实际收入水平还远不止这么高。虽然有关部门明确了应纳税额，实际上又有多少单位按照这一要求去做呢？按照目前的实际收入水平和个税起征点，机关事业单位职工难道每个月缴纳几十元就够了吗？显然是弄虚作假，或者进行过技术处理。但是，按照目前的起征点，不作些技术处理，上交的个税也确实太多了点。因此，要想规范收入分配行为，真正做到按实际收入缴税，就必须调整个税政策，大幅提高个税起征点。同时，将一切合法收入都纳入征税范围。

当然，也有部分经济学者认为提高个税起征点仍然只是权宜之计。

部分经济学家认为，遏制物价的最佳方式并非提高个税起征点。财政部财政科学研究所税收研究室主任孙钢表示，进一步上调个税起征点，只是令少数高收入者获益，低收入者受益不大。与提高个税起征点相比，通过下调增值税降低企业生产成本、抑制过快增长的物价，政策效应将更为明显。

经济学者安体富认为，调整个税起征点不如尽快施行个税征收指数化，这也

是税收改革的方向。将个税起征点与收入变化以及通货膨胀等因素挂钩，按照消费物价指数的涨落，确定应纳税所得额的使用税率和纳税扣除额，实行不同年度浮动的个税起征点制度，从而保护低收入者利益，有利于减轻中低收入者特别是困难群体的负担，实现税负公平。

(二)

个税改革的长远方向

回顾中国个人所得税的历史，从1980年起征点800元的“富人税”时代到2008年起征点2000元的“平民税”时代，参照欧美国家的税制，有人认为，这是一个正确的方向。因为直接纳税人群的扩大，是人民权利的觉醒的关键一步，而这种权利的觉醒其实是中国建立民主宪政体制的一个重要基石。从长远看，个税的改革更具根本意义的问题有这么三个：

第一，全民税还是富人税？——收税的目的是凑份子支付公共开支还是调节贫富？均摊还是吃大户？单一税还是累进税？第二，放到整体税制结构中来看，税收应该以流转税为主还是直接的个税为主？第三，地方税还是中央税？这三个问题，归结起来其实就是一个问题：我们要什么样的个税？是纳税人自己凑钱办事的份子钱，还是政府对我们收的保护费。以下是值得探讨的方向：

第一，回归个税本质，减少均贫富的功能。

个人所得税的目的是回归到大家凑份子办公共事务的本质，还是强化均贫富的再分配功能，其实是我们应该关注的本质问题。强化个税的再分配功能，无疑会对经济效率产生严重的损害，从而最终影响了每个人的生活水平，而且穷人会受害更重。

先看两个概念：人头税 vs. 个人所得税。

人头税就是每人都交的税一样多，大家均摊公共费用；而现代的个人所得税则是以财产和收入为依据来收税，富人多交、穷人少交，就像电影《蜘蛛侠》里面说的那样：“能力越大，责任越大。”

在现代人听来，人头税好像是个贬义词，但从理论上来说这其实是一个很公平的税种。所谓人头税（head tax, poll tax），实际上就是按人头每个人交同样的份子钱。打个比方，几个朋友一起到餐馆吃饭，没人请客的话就得AA制，10个人吃饭，最后结账是500元，每个人就交50元的份子钱。这个时候就不考虑你是穷人还是富人。在饭局上，大家都吃同样的东西，每个人付相等的钱是天经地义。如果在结账的时候，有钱的朋友坚持要替穷朋友付份子钱，或者让他少付

一点，那个穷人还会不高兴，认为富人瞧不起他。朋友凑份子的时候，大家都明白这个道理，可是一旦放到国家的背景下，同样的问题大家却态度不同。其实这两者的道理并无分别。政府维护公共安全、铺路架桥、修路灯，不管穷人还是富人都得到了同样的服务（且先不考虑政府腐败、官商勾结的因素），当然就应该付同样的钱。

从公民自由的角度上来说，实行均摊的人头税使得这项税收不至于赋予政府以直接干预公民个人生活和自由的权力。在经济学上，人头税被认为是最理想的税制。按人头收税，数额固定，不会因为收入多少或生意好坏而转变，所以这种税收不会影响资源的有效使用，对经济的影响是最小的；成本也是最低的，不需要养着大量的税务官员，社会也不用养着数量庞大的税务筹划师、会计师、律师等等；人头税也是最接近税收本质意义的税，那就是分担公共开支，而没有承担调节贫富差距的功能。而现代的个人所得税按照收入的多寡来征收，有很大的弊端。

当代各国普遍实行累进的个人所得税制，意思是收入越低，交税的税率越低，收入越增加，就需要按照更高的税率来交税。目的是为了调节贫富，让富人多交税。理论依据是富人财富增加的边际效益比穷人低，意思是富人多挣一块钱对他们来说意义不大，而这一块钱对穷人来说就作用更大，因此富人不如把这一块钱都交税，再通过政府转给穷人用，这样对富人没有什么损失，却帮助了穷人。

这种理论自然是似是而非。因为累进税率影响的不只是最富的阶层，而是影响到从低收入者到中产阶级的各个阶层。税收的增加会抑制人们创造财富的热情，这可能对某个单个的人身上看不出来，但在边际上累积起来，影响就会很大。

实际上，实行单一税率，富人（相对穷人来说的富人而已，其实也是工薪阶层）已经比穷人多交税了，如果实行超额累进税率，则更是对聪明、能力、辛勤劳动和创造财富的激情的惩罚，对懒惰、能力低的奖励，对于整个社会来说，这无疑是对社会进步和财富的扼杀，其结果，不仅仅是惩罚了富人和有创造能力的人，而且由于社会财富的减少，穷人就更无法从社会的进步中获得收益，而穷人由于其在市场上竞争能力较低，他们在经济衰退中遭受的损失比富人会更严重。

事例（虚拟）· 酒吧传奇

有 10 个人每天到一间酒吧喝酒，他们的帐单一共是 100 元。他们决定依照他们付税的方式来分摊他们的帐单，所以：

前 4 个人（最没钱的）不用付钱；

第 5 个人付 1 元；

第 6 个人付 3 元;

第 7 个人付 7 元;

第 8 个人付 12 元;

第 9 个人付 18 元;

第 10 个人 (最有钱的) 付 59 元。

他们每天快乐地喝酒, 倒也相安无事, 直到有一天酒店老板说: “既然你们都是好顾客, 我决定开始给你们 20 元的折扣。从今天开始, 十人的酒钱只收 80 元!”

这些人还是决定按照付税的方式来付酒钱, 所以前 4 个人还是免费喝酒。

那剩下 6 个要付钱的顾客呢? 他们怎么分配突然多出来的 20 元折扣呢? 如果平均分配, 20 除以 6 是 3.33 元。但是如果从每个人的帐单扣掉 3.33 元, 第五跟第六个人不但不用付钱, 还有钱进口袋。这想想不太通。于是酒店老板提议, 根据每个人付钱的比例来减好了, 于是他提出了以下的新帐单:

第 5 个人现在付 $1 \times 0.8 = 0.8$ (节省 0.2 元);

第 6 个人现在付 $3 \times 0.8 = 2.4$ (节省 0.6 元);

第 7 个人现在付 $7 \times 0.8 = 5.6$ (节省 1.4 元);

第 8 个人现在付 $12 \times 0.8 = 9.6$ (节省 2.4 元);

第 9 个人现在付 $18 \times 0.8 = 14.4$ (节省 3.6 元);

第 10 个人现在付 $59 \times 0.8 = 47.2$ (节省 11.8 元)。

这 6 人每个人都赚到了, 而前 4 个人还是一样有免费的啤酒喝。于是他们快乐地付了酒钱。但是一旦他们踏出酒吧大门, 他们开始比较他们每个人省下的钱。

“在 20 元的折扣中, 我只省到 6 毛钱”, 第 6 个人忿忿不平地说, 并指向第 10 个人, “但他省下了 11 块 8 毛!”

“是啊是啊”, 第 5 个人说: “我只省到 2 毛, 第 10 个人省到的钱比我多 50 倍不止, 真是不公平啊!”

“那是真的,” 第 7 个人也吆喝着, “为什么有人拿 11 块 8 毛, 而我只拿 1 块 4 毛? 有钱人占尽所有便宜!!”

“什么?”, 前 4 个人也嚷嚷起来了, “我们什么都没拿到! 这个制度剥削穷人!!”

于是 9 个人起来将第 10 个人毒打一顿。

隔天晚上, 他们继续去酒吧。第 10 个人没有出现, 于是 9 个人也没等他坐下来喝酒。当帐单来的时候, 才发现他们加起来连一半的酒钱都付不起!

可见，打击富人的结果是穷人受累。实行单一税率，废除累进税，对社会进步和繁荣来说至关重要。不过，在目前来说，减少累进税率的层级，大幅度降低最高税率和各级累进税率，则更加现实一些。

第二，税收主流应转向以个税为代表的直接税。

现在我国的税收是以流转税为主，即大多数的税收是在生产和流通环节来征收，而直接向个人征收的个人所得税只占 7% 的比例。而在美国和欧洲，个人所得税所占总税收的比例都超过 50%，是税收的主体。这是宪政体制的必然结果。

个人所得税是直接税，它的特点是作为纳税人，很清楚自己交了多少钱。

在欧洲宪政制度确立过程的早期，拥有选举权的往往必须是交纳直接税的个人。例如法国大革命后的选举法即规定“每年缴纳直接税达三天工资以上者享有选举权”，称为“积极公民”，而达不到这个标准的称为“消极公民”，没有选举权。其理由是直接税纳税人对国家的贡献、监督都远远超过间接税纳税人，而后者则普遍因为搭便车的心理而更有可能接受非宪政的税收制度。直接税与间接税最大的不同是，人们必须从自己的财产中拿出一部分来交税。因此，在所有的税种中，只有个人所得税最能引起纳税人的“税痛”，最能增强其“纳税人意识”，纳税人对税率的提高都会极为敏感，对政府如何使用税收的问题也最为关切，因而也只有个人所得税为主的税制结构对于宪政民主的转型具有特殊的意义，有助于在私人财产权和国家税收之间构建起宪政性质的联系。如今，西方发达国家普遍采用直接税制，其中又以个人所得税为主体税种，就是这个道理。

流转税是一种间接税，它的纳税人并不是税负人，随着商品的流转，流转税的大部分都会被转嫁给后续环节。如穆勒所说：“所谓间接税是这样一种税，虽然表面上是对某人征收这种税，实际上此人可以通过损害另一个人的利益来使自己得到补偿。”日本当代著名税法学家北野弘久也指出：在间接税制下，“纳税人作为主权者享有监督、控制租税国家的权利，并承担义务”这样的宪政理念“几乎不可能存在”，他指出：“只要消费税占据了国家财政的中枢，就会造成人们不能监督、控制租税国家运行状况的可怕状态。”

让更多的人参与到纳税当中，有助于建立纳税人主权的意识，从而在根本上实现宪政转型。从减税的角度来看，更多的纳税人的压力，将使得加税的政策面临民众更大的反对而难以出台，使得减税的政策更能够获得更多人的支持而通过。

但必须强调，扩大个人所得税纳税人范围的同时一定要将流通领域的税收大幅度削减，真正将间接税为主的体制转变成为以直接的个人所得税为主的体制，

而不是片面的增加个人所得税纳税人范围。

第三，个人所得税率应由各地自行确定。

由于个人享受的政府服务绝大多数来自于地方，按照谁受益谁买单的原则，个人所得税应当主要作为地方政府的支出。

由于每个地方的公共开支各不相同，当地选民对公共开支的项目偏好也各不相同，例如有的地方居民喜欢公园和绿地，有的地方的治安不好、需要加强警察力量，有的地方需要架桥，有的地方需要修码头，因此作为凑份子的个人所得税不可能也不应该全国统一税率。而且全国各地经济发展不太平衡，收入也不一样，譬如，如果北京、上海等发达城市执行 2000 元的个税起征点，可能就过低，而在西部云南、贵州等经济相对落后的地区，同样执行这个起征额可能就偏高。譬如北京执行 5% 的个税税率就能够覆盖公共开支，而在上海则需要 10% 的个税税率才能覆盖公共开支。所以各税税率不应该由中央统一制定。而应该由各地居民组成的代议制机构——人民代表大会或者议会来自行制定。

当前，谈到个税，都会提到两个问题：起征点和以家庭为单位纳税。但仅仅把目光放在个税起征点和以家庭为单位纳税上，却容易掩盖个税的存在其他更为重要的问题。

中国的个人所得税的调节贫富功能大家都很看重，且不说个税不应该用来调节贫富，而应该回归其均摊公共开支的功能，就单说累进的个人税率是否能够达到调节贫富的功能就是一个问题。累进个税税率越高，高收入者逃税动机越强烈，而高收入者往往拥有很多合理避税的方式，导致的结果是，累进税率越高，高收入者越不纳个税，而使得工薪阶层成了事实上的纳税主体。与其提高起征点，还不如降低个税税率，比如将个税最低 5% 的税率调低至 1%，最高税率也大幅调低，例如 10%（当然这应该是由各地方人大来确定，而不是由中央来确定）。或者干脆不按照收入来交税，而是以支定收，每年由人大审议政府提出的预算之后按照居民人数均摊费用。

从长远看，有关个人所得税改革的方向有这样几个：第一，变流转税为主体为个人所得税为主体；第二，地方自行确定税率；第三，累进税向单一税率过渡；第四，以收定支，实现真正意义上的“人头税”。

附录

国外个税制度一览

英国：最早实行个人所得税

英国是世界上最早实行个人所得税的国家，1799 年就开始征收。

英国居民的个人所得税，针对来源于国内外的一切所得征税；对非居民，仅就其来源于英国的所得征税。

英国个人所得税的计税依据是应税所得，是指所得税分类表规定的各种源泉所得，扣除必要费用后加以汇总，再统一扣除生计费用后的余额。而允许扣除的生计费用包括：基础扣除、抚养扣除、劳动所得扣除、老年人扣除、病残者扣除、寡妇(鳏夫)扣除和捐款扣除等。这些扣除项目的金额，按法律规定，每年随物价指数进行调整。

2007 年 3 月，英国政府宣布，从 2008 年 4 月起，将个人所得税基本税率从 22% 减至 20%，为 75 年来的最低点。

美国：国际公认的完善税制

美国于 1861 年首次成功地实行了个人所得税制度，是国际社会公认的比较完善的税制。

美国目前采用的个人所得税有灵活、及时、直接的特点。在美国，每个纳税人都有一个惟一的社会保障号码，纳税人的各项收入信息汇集在它下面。美国国内收入局在要求纳税人如实申报纳税的同时，建立了严密高效的信息稽核系统，有效地实现了对纳税人诚信纳税的监控。一旦发现问题，立即从计算机系统中调出来单独审核。对故意逃税的人将给予严厉处罚。由于个人所得账户能及时显示个人的收入流量，并按照收入状况实行累进税，所以高收入者多纳税，不确定的临时性收入也可及时征税。

目前，美国的最高税率是 35%，约 1/3 的联邦个人所得税由年收入 50 万美元以上的人缴纳。另外，美国个人所得税有大量的不予征收的应税所得项目、所得扣除项目和税收抵免等优惠政策。

日本：减去生活必需费用后征税

日本《所得税法》规定，对于日本境内居住者而言，除固定的工资收入外，稿费、投资分红、受赠、继承、土地和房屋出租等，所有收入都必须纳税。日本政府还建立了一整套严格、完善的税赋征收、稽查制度，对偷税漏税者严惩不贷。

日本纳税者的个人所得税都是按照规定的税率，对减去家庭生活必需的最低费用后的所得纳税。也就是将纳税者本人生活所需的最低费用、抚养家属所需的最低费用以及社会保险费用等免征所得税。

许多日本人尽管年收入相同，但如果抚养子女、需赡养老人的数量不同，需交纳的所得税税款也大为不同。因此，日本的所得税问题十分复杂，很多人都需在税理师的指导下，在税务年度结束后向税务当局提出纳税申告，对纳税情况进行清算。

韩国：设“免征点”照顾弱势群体

为照顾低收入人群和弱势群体，韩国在征收个人所得税方面采取免征、低税率、所得扣除等措施。韩国个人所得税的“免征点”是年收入 1500 万韩元以下的家庭(以四口之家为标准)和年收入 482 万韩元以下的个体营业者。而所得扣除指的是给予一些费用优惠或免征所得税，其中包括一部分家庭生活费、医疗费、学费、保险费、特殊稿费等。一般的纳税标准为：年收入 1000 万韩元以下税率为 8%，收入越高税率也越高，8000 万韩元以上的税率为 35%。这里包括带有财产税性质的综合房地产税以及继承税和赠与税等。

2003 年韩国纳税者比例仅是全部劳动者的 51%左右，明显影响了国家税收。为此，韩国政府发表了《2006 年税制改革方案》。根据此方案，韩国纳税人享受的一些优惠将取消，个人所得税增幅达 15%，远远超过韩国人每年工资增长率 5%至 6%的标准。

印度：抓“大”放“小”力求公平

印度的个税起征点是水涨船高、因势而变，征收对象是一个纳税年度内的所有收入，每年的变动幅度主要根据该纳税年度的中央政府财政预算调整。经济发展决定着财政预算，作为一个正在崛起的发展中国家，提高个税起征点不仅真实地反映了经济的发展变化，也使个人所得税调节贫富的功能更好地发挥出来，使社会成员的收入分配趋于公平合理。

在 2005 年纳税年度，个人所得税的起征点是 10 万卢比(约合人民币 2 万元)；而在上一纳税年度，个人所得税的起征点还是 5 万卢比。除此之外，起征点还因性别不同而不同，一般说的起征点，都是针对男性而言，对于女性，则又高出一些，如本纳税年度妇女的个税起征点是 13.5 万卢比。由于起征点规定得比较高，在印度这个 10 亿人口的大国只有 3000 万人具有纳税人的“资格”。为体现公平原则，印度个税还采用超额累进税率，分 3 个档次以 10%-30%的比例累进纳税。

第 8 章

中央地方税收关系

合理的中央地方税收关系，应该遵循财权和事权相对称的原则

位于北京市西城区三里河的国家发改委，可谓中国经济的中枢。

2008 年 11 月 5 日，为推动中国经济走出困难，国务院出台了两年内以 4 万亿元投资刺激经济的方案，其中年底前向各地新增 1000 亿元投资项目，发改委的官员说，这 1000 亿元不仅仅是拨付下去，而且是在 50 天的时间里要花掉。

一时间，三里河的宾馆、酒店全部爆满，连深居于居民楼小区的如家快捷酒店也门庭若市，来晚的人只能遗憾地被告知，100 多个客房已经全部住满。甚至据说周围胡同的地下室也住满了来客，都是各省市来跑项目的。

不仅酒店、餐饮生意火爆，三里河一带各个复印店的机器也在不停地疯转，将各省官员带来的准备上报国家发改委的项目报告书复印或装订成册，有的报告书被复印装订了 10 多套，垒起来有一个书柜格那么高……

三里河的故事其实并不新鲜，“跑部钱进”成为人所共知的俚语已经有十几年。所谓“跑部钱进”，就是全国各省市的政府派出官员，到北京各部委游说，争取各种名目的财政拨款，用于本地政府的开支。这是中国特色税收体制的一个侧影。

在一个国家的税收体制中，中央与地方的关系是一个非常重要的内容。其核心是中央和地方政府间的财权和事权的关系，实质是谁掌握多少钱，谁做多少事。掌握的钱是财力，支配这些财力的控制权就是财权，做事就是事权。在特定含义上，事权反映的各级政府管理职能的划分，突出的是行政隶属关系，包括政府管理行政事业、经济管理、社会发展和社会服务等方面的权利和义务。财权是指在法律允许下，各级政府负责筹集和支配收入的财政权力，主要包括税权、收费权及发债权。

中国目前的中央与地方财权、事权关系，是 1994 年分税制改革定下来的。建国以来，中央与地方间的财权调整经历了多次，从改革开放之前的中央集中制到开放后，放权让利的主导下，地方财力的增强，中央财力的减弱，到 1994 年分税制改革后出现的中央财力的强势，如今又回到了调整的时期。

在本章中，我们将回顾改革开放以来税制改革、特别是 1994 年分税制改革的内容和影响，并对当前中央地方税收关系的博弈状况和未来走向进行探讨。

（一）

1994 年： 税制改革的转折点

中国是一个大国，人口众多，地域辽阔。在这种类型的国家，地方和中央之间的关系是核心的政治问题之一。而在地方和中央之间的关系中，地税和国税之间的分配又是重中之重的问题。税收的分配结构直接决定了地方和中央之间的权力分配。改革开放 30 年来，财政和税收体制改革始终是中国整体改革的重要组成部分。

1980 年，在经济体制改革之初，农村改革方兴未艾之际，中国选取财政分配为政府管理体制改革的突破口，向地方下放财权，改变“收支挂钩，总额分成，一年一变”的财政体制，按照经济管理体制规定的隶属关系，明确划分中央财政和地方财政的收支范围，实行“划分收支、分级包干”的财政管理体制，简称“分灶吃饭”体制。

1985 年，在第二步利改税基础上，将“分灶吃饭”的具体形式改为“划分税种，核定收支，分级包干”，即按照税种和企业隶属关系，确定中央、地方各自的固定收入（所得税、调节税等），另有共享收入（产品税等）；支出仍按隶属关系划分。这时已有“分税制”的概念和讨论，但体制的实质仍是渐进过程中的财政包干制。

1988 年，在 1985 年体制的基础上，对收入上解比重较大的 17 个省、直辖市和计划单列市，实行了“收入递增包干”和“总额分成加增长分成”等几种（后来曾发展、归结为六种）不同形式的包干办法，简称“地方包干”。这使中国渐进改革中的企业包干加上财政包干，形成了包干制的“鼎盛时期”。

对于一个大国来说，地方的作用是至关重要的。因为中央不可能充分考虑到各个地方的具体情况。地方建设的动力和适当的治理只能来自于地方，而不可能来自遥远的中央。历史上的专制国家，由于权力高度被集中到中央，于是几乎无一例外地形成了首都等政治核心地区高度发展，而远离政治中心的地区的发展则

往往非常滞后。这种严重的发展不平衡是所有专制国家无法解决的难题。而这正是地方权力被压制的结果。

改革开放以前的中国，中央高度集权，地方几乎完全成为中央权力的延伸。这正是造成国内各地区发展高度不均衡的重要原因之一。各地方的发展，高度依赖于中央的关注。这方面的典型例子是，在经济改革进行多年以后，邓小平在回顾改革时，指出当初没有把上海列为开放特区是一个失误。也就是说，假如中央在更早的时候把上海列为经济特区，上海会取得比现在高得多的成就。而深圳就是因为被中央列为经济特区，于是便得到了突飞猛进发展的机会。上海后来取得的飞速发展证明，在改革的初期，上海并不是没有如深圳那样快速发展的条件，只不过运气不好，没有得到中央的政策而已。这种完全依赖中央意志的情况，很不正常。各地方的发展受到其资源禀赋和各种历史条件的限制，这不足为奇，但是，如果仅仅是由于遥远的、几千里以外的一些人的意志，就决定了某地的未来，这当然是应该尽快被改变的状态。除非重新恢复到人与人之间不平等的等级制度，否则，地方和中央之间是不应该保持这种不正常的关系的。

如前所述，改革开放以来，重要的发展之一就是中央大大放松了集权的程度，许多权力被下放到地方。那个时期的中央和地方政府关系被称为“分灶吃饭”，地方上先把收入匹配好了，有多出来的再上交中央。这也造成了中央财政和地方财政之间每年都要经过讨价还价确定地方留多少，上缴中央多少。结果，1985—1993年，中央政府预算收入占全国预算收入的比重呈现不断下降的趋势。更多的钱由地方政府支配。原有的中央高度集权逐渐转化为地方分权的格局。可以说，这正是中国改革开放取得多年持续发展的根本原因之一——也许是最为重要的原因。

另一方面，在“分灶吃饭”财政体制下，各级财政支配的财力在极大程度上取决于地方上缴、中央补助或共享分成的比例和基数的高低，而这些的核定又缺乏充分的客观性，难以避免种种讨价还价因素，各地都倾向于增加支出基数，压缩收入基数，提高分成比例。同时，预算支出虽“分级包干”，但在许多具体事项上并不能划清范围，结果“包而不干”，最后矛盾集中反映为中央财政“打破了统收，却实际并未打破统支”的困难局面；中央日子过不下去，又反过来向地方财政寻求财力，“分灶”之后调整基数和让地方“作贡献”的做法屡屡发生。

为了改变这种局面，1994年1月1日，分税制财政管理体制诞生了。按照国务院1993年12月25日批转的国家税务总局《工商税制改革实施方案》，1994年税制改革的总的指导思想是：统一税法，公平税负，简化税制，合理分权，理顺分配关系，规范分配方式，保障财政收入，建立符合社会主义市场经济要求的

税制体系。

分税制改革的基本内容，包括以下三个方面：

第一，根据中央和地方政府的事权确定相应的财政支出范围。中央财政支出主要包括：中央统管的基本建设投资，中央直属国有企业的技术改造和新产品试制费、地质勘探费等，国防费，武警经费，外交和援外支出，中央级行政管理费和文化、教育、卫生等各项事业费支出，以及应由中央负担的国内外债务的还本付息支出。地方财政支出主要包括：地方统筹的基本建设投资，地方国有企业的技术改造和新产品试制经费，支农支出，城市维护和建设经费，地方文化、教育、卫生等各项事业费和行政管理费，价格补贴支出以及其他支出。

第二，按税种划分中央财政与地方财政收入。基本原则是，将一些关系到国家大局和实施宏观调控的税种划归中央，把一些与地方经济和社会发展关系密切、以及适合于地方征管的税种划归地方，同时把收入稳定、数额较大、具有中性特征的增值税等划作中央和地方共享收入。中央固定收入主要包括：关税，消费税，海关代征的消费税和增值税，中央企业所得税，铁道部门、各银行总行、各保险总公司集中缴纳的收入等。地方固定收入主要包括：营业税，地方企业所得税，个人所得税，城镇土地使用税，固定资产投资方向调节税，城市维护建设税，房产税，车船使用税，印花税，屠宰税，耕地占用税，农牧业税，对农业特产收入征收的农业税，契税，国有土地有偿使用收入等。中央和地方共享收入包括：增值税（中央分享75%，地方分享25%）、证券交易税（中央和地方各分享50%）和资源税（其中海洋石油资源税归中央）。按税种划分中央与地方财政收入后，要相应分设中央和地方税务机构。中央税种和共享税种由中央税务机构负责征收，共享税按比例分给地方。地方税种由地方税务机构征收。

第三，实行中央对地方的税收退还制度。税收退还制度就其性质而言，是一种转移支付，是年年都有的经常性收入返还。中央财政对地方税收退还数额，以1993年为基期年核定。按照1993年地方实际收入以及税制改革后中央和地方收入划分情况，合理确定1993年中央从地方净上划的收入数额，并以此作为中央对地方税收退还基数，保证1993年地方既得财力。1994年以后，税收退还额在1993年基数上逐年递增，递增率按全国增值税和消费税增长率的1:0.3系数确定，即全国增值税和消费税每增长1%，中央财政对地方的税收退还增长0.3%。

概而言之，1994年的分税制改革明确划分了中央和地方税收收入，增值税从地方税调整为按75:25的比例在中央和地方间分享。当时中央政府承诺改革不会减少地方政府收入，所以以2003年地方的增值税收入为基数，增长的部分实行分成。

实行分税制后，中央税包括了增值税的 75% 部分、企业所得税和个人所得税的 60% 部分，关税、海关代征消费税和增值税，消费税，中央企业所得税、实行汇总纳税的企业集团所得税，车辆购置税，船舶吨税，证券交易印花税 94% 部分，利息所得税（2008 年 10 月 8 日取消），海洋石油资源税。

属于地方财政的收入包括营业税，地方企业所得税，个人所得税的 40% 部分，城镇土地使用税，城镇维护建设税，房产税，车船使用税，印花税，耕地占用税，契税，土地增值税、国有土地有偿使用收入，增值税 25% 部分，证券交易印花税 6% 部分和除海洋石油资源税以外的其他资源税。

分税制运行十多年后，中央财力不足等问题得到了有效解决，中央财政占总财力的比重从 1994 年的百分之十几到 2007 年的 55.75%（包含了给地方的转移支付和原体制补助）。在分税制改革后，固定资产投资方向调节税，屠宰税，农牧业税，农业特产税等地方主要税收随着税制改革的不断推进被陆续取消，地方财力雪上加霜。新的问题随之出现：地方政府尤其是基层政府事权过多，相应财力却很少，使其无法完成现有的事权。由此，催生了地方政府的种种“不良行为”（详见本章“参考阅读”）。

现在看来，1994 年分税制的内在机理是一种权力主导型的分税制。什么税收归本级政府，什么税可由下级政府收，下级政府上缴的什么税返还多大比等，均由上级政府凭借权力单方面决定。于是，在这种权力主导型的分税制下，财权一级级向上转移，而事权却相对下移。

当今世界上，不论是联邦制，还是单一制国家，在政府及其财政体制上，绝大多数采用三级政府、三级分税。我国则设有中央、省、市（州）、县、乡（镇）等五级政府，一级政府享有一级财权，五级政府就要按五级分税。由于纳入中央税和共享税的若干主导税种占全部税收的 90% 以上，加之中央分享比例高，地方税体系薄弱，目前的分税制体制仍停留在中央对省级分税的层次，部分省（区）延伸至省对市（州）分税。如再要往下延伸，县、乡（镇）两级政府实际上已无税可分。

另外，中央对地方的财政转移支付远远称不上完善。省以下，特别是县乡两级处于政府级次的末端，转移支付链条过长。在经过了多级次财政的缺少透明度的转移后，资金到政府级次末端已所剩无几。

结果，地方政府在承受越来越多事务的同时，却面临着逐渐紧张的财政。要做的事还要做，收入却大幅度减少，唯一办法自然是“乱收费”与借债。以安徽省为例，截止 2003 年底，安徽省县乡政府负债约 313 亿元，其中县政府负债 181 亿元，县均负债 2.29 亿元，乡镇负债 132 亿元，乡均负债 753 万元。

全国范围内，近 40% 的县的预算均呈赤字状态，乡镇基层债务额已超过 5000 亿元，其中乡镇一级净负债超过 2300 亿元，村级负债则超过 2500 亿元。而且，乡镇政府的债务每年还以 200 多亿元的速度在递增。县、乡干部工资无法保证足额发放，拖欠工资成了常事。为了确保政府机构能运转，除了借债就是巧立明目去收费。

近年来，为了弥补地方收入的不足，地方政府通过转让国有土地大量获利。结果，造成土地价格直接决定地方政府收入的格局。这种局面一旦形成，就会对土地资源的开发利用造成严重影响。政府会鼓励有利于土地价格上升的资源格局。这其实是近年来各地房价不断攀升的重要原因。在许多地方，地价实际上占据了房价相当大的比例。

从政治权力分配的角度来说，中央政府占有了主要的收入，并以转移支付的手段下拨给地方。这无疑成为中央控制地方的强有力的制度手段。应该说，这种趋势是和三十年来的改革开放的大方向背道而驰的。从某种程度上来说，甚至可以从看出计划经济复活的迹象。经济改革的成功带来的政府财力增长似乎正在成为改革继续深化的最大障碍。

(二)

进一步改革的焦点

如上所述，1994 年的分税制改革并不是一个完整的财税体制改革，在中央和地方间分税的同时，此次改革基本未动政府间的事权划分。政府间关系距离财权与事权匹配的关系越走越远。参与改革的学者回忆，当年分税制改革的推行遇到了很大障碍，中央与地方间争论非常大，为了尽快推进改革，当时采取了间接性的办法，把收入收上去，通过转移支付返给地方，但没有制度框架说清楚中央与地方的事权划分，这造成了后来体制上的混乱。中央与地方的现状是，财权过度上收在中央，事权过度下移到地方。从逻辑上来看，未来的改革应当事权上收，财权下移。但要真正推行这样的改革并不容易，因为有关各方对改革中的几个重要问题有着不同的理解和诉求。

第一，政府应该做多少事？

分税制改革后，中央和地方的财力走向了两个方向，中央政府财力逐渐雄厚，地方政府除了增值税和所得税的大头要给中央，随着农业税费的取消，税收来源萎缩严重。同时，地方政府，尤其县乡基层政府的事权却没有减少，2003 年以后对政府公共服务职能的强化，使基层政府的财力需求不断提高。在这样的矛盾

中，中国的基层政府开始举债运行。

事例一（真实）·举债度日的焦作市

焦作市市本级政府债务余额今年年初为止为 40 多亿，这些都是焦作市在发展过程中举借的债务，有的是政府直接债务，有的是政府担保债务。焦作市属于河南省的工业城市，过去煤炭工业比较发达，现在由于资源枯竭，煤炭工业逐渐衰退，政府面临下岗职工就业、低收入家庭补助等社保支出，同时还要进行城市基础设施建设。农业税的取消，也让焦作失去了重要的税收收入。

财权向中央的转移，使地方政府越来越不足以支撑其承担公共服务和发展的各种需求。所以即便法律上不允许地方政府举债，但同全国各地一样，焦作市开始了举债度日。很多地方政府处在借新债还旧债的循环中，而基层政府则到了破产的边缘。

每一级政府都尽可能贷款搞基础建设，公共服务，市级政府一般从开发银行贷款或外国优惠贷款，乡级政府则直接从企业或个人借款修路，建校舍，成立乡镇企业等。

到 2006 年的时候，地方各级政府的债务规模已经达到了惊人的数字。中央政府意识到问题的严重性，两次对地方政府债务进行摸底清查，据说在 2006 年底得到了一个数据，但这个数据至今未公开，有学者说各级政府直接债务 2 万亿左右。

中国现行的《预算法》等有关法律中，严格禁止地方财政出现赤字和地方政府举债，但是事实上，全国各地区、各层级的地方政府大都在不同程度上举债或负债经营。

从 2005 年开始地方债进入了偿债高峰期，有些市本级政府每年到期本息近 10 亿，乡政府也有几百万的本息等着还。一些地方政府的负债率都在 300% 左右，已经远远高出了国际上的警戒线 100% 和中国的警戒标准 150%。每年巨额的还款已经严重影响了基层政府的正常运转。

这种举债情况，越是在中西部欠发达省区越普遍，债务规模也越大。

乡级政府虽然受债务影响最大，但“乡财县管”后，乡级债务规模并没有继续扩大，但省市级的债务每年仍以很高的增速在增长，即便到今天也没有放缓的迹象。

这些年在地方，乡长躲债主不敢上班，学校被封门等等追债事件频频发生，

债主状告政府还钱的案子更是法官们最为棘手的工作。

中国《宪法》、《国务院组织法》和《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》等，对各级政府的职能、事权作了一般性规定，如中央政府承担 18 项职权，县级以上的地方各级政府承担 10 项职权，乡级政府承担 7 项职能等。但这种事权的划分过于宽泛，事权说明不够具体。

目前中国财政部正在讨论研究新的财税体制改革方案，其中，事权改革大的方向比较统一，中央多划一些事权。但具体哪些事权给地方哪些支出责任归中央，这些问题上争论比较大。就像一对夫妻丈夫在家里承担什么责任，老婆承担什么责任不好定，两个人还经常串位，只有定了才能谈财力怎么匹配。现在事权的划分包括投资权的划分也包括公共职能的划分。

在研究改革方案的同时，地方政府也在不断主张自己的要求，他们的主张总体上事权越少财权越多最好。

现在对事权各界都比较重视，达成了相对一致的意见，认为从事权的一部分开始，如教育、卫生等方面逐渐向中央或省一级政府倾斜。针对教育卫生的事权调整更容易一些。

现在教育已经从乡上升到县来统筹，但这个级次显然还是低了一些，应该再往上调一调。2006 年开始实行的教育新机制，县级统筹，两免一补、学生学杂费，界定谁来承担，中央和省分担多少等。但是中央和省分担比例还是有些小，因为教师工资才是大头，这个目前还是县一级负担。

此外，中央政府开始小范围采取措施缓解地方政府窘境。首先，普九义务教育达标造成的债务从今年开始已经在试点省市开始化解，中央财政和省财政分担出资；重大传染病防治等事权由地方上收中央。

从年初在 14 个试点省市化解以来，8 个月已经化解掉了 146 亿的债务。根据官方统计，地方普九债务规模在 500 亿以上，有研究机构认为在 1000 亿以上。

中央和地方政府事权的调整，义务教育支出责任重心的适当上移，是比较迫切的，此外，县一级政府的事权适当上收也是下一步的重点之一，（教育、公共卫生，这两项支出中央或省共担一部分，）调整中国政府事权重心过低的现状。

发改委作为财权事权匹配的协调者，收集了大量的地方政府财力情况和意见、主张。他们发现，动财权还是动事权上，东西部地区主张截然不同：四川省希望多一点转移支付，把教育这块事权拿走；江苏省要求财权下放，不愿每年上缴太多收入。

第二，政府应该分配多少钱？

江苏省一向是个税收大户，2007 年全省财政收入 4000 多亿，最后留下的地

方可支配的一般预算收入 2000 多亿。江苏人一直有个优越感是他们在养着中西部地区。江苏每年向中央贡献了近乎一半的税收，而这些税后有一部分通过转移支付的方式发放给中西部地区。同样这也是他们抱怨的原因，中央拿走了太多的税。这些年江苏省一直在游说，希望在新一轮财税改革提高地方政府财权，提高大税种地方分成比例，有些共享税返回地方。“现在的体制影响地方增收的积极性”一位地方官员说。

近几年，建立财权与事权匹配的财政体制关系成为中央的一个目标，财政部也在最近几年将此设为工作重点。一些政府研究机构从 2000 年就开始调研、研讨、收集资料，而所有这些工作的目的都是希望把中央和地方政府间的财权与事权进行合理匹配。

但从去年开始，这一改革目标悄然发生了变化。财权与事权匹配政府间关系变成了财力与事权匹配。虽然只是一字之差，但隐含的意义却发生了根本转变，或者说下一步的改革内容发生了变化。

财力由两个部分组成，一个是财权带来的地方税收收入，另一个是中央转移支付拨付下去的，这两个加起来构成财力。这个财力要与事权匹配。

如果说分税制改革增强了中央财政的财力，随后学者们设计的是平衡中央和地方间财权与事权，但财力与事权的匹配，很明确的信号是，改革给地方增加的是财力而不是财权，将更多通过中央的转移支付满足地方对财力的需求。

2007 年全国财政收入 51321.78 亿元，中央财政收入 28611.95 亿元，如果把两税返还算作转移支付，也称财力性转移支付，那么 2007 年中央向地方政府的转移支付达 13991 亿元，占中央财政收入的 48.9%。其中有 4590 亿是地方上缴中央的增值税和所得税返还收入，这一笔收入在地方看来，并不能算做中央给地方的财力补助。那么，按照一般转移支付和专项转移支付的总和来比较，中央对地方的转移支付占中央财政收入的 32.86%。

之所以最终改了一个字，国内一些学者认为是中央担心回到分税制改革前的旧体制上。改为财力与事权匹配实际上是肯定了分税制改革，改革不能又回到分灶吃饭的年代。增加财力比起调财权能够解决燃眉之急，而且实施起来阻力要比分财权要小。

一个字的改变，让很多人最初没有觉察。分析看，提出财力与事权的匹配，更多是淡化财权，突出转移支付。

地方政府对财权与财力的主张也不同，发达省份希望给地方更多财权，欠发达省份希望中央集中度越高越好，这样可以拿到更多转移支付。

财权事权匹配也有其局限性。因为，地区间财力差距大，各地自然条件、经

济基础不一样，如果给了财权，让他们按照事权自己收钱，那么东部地区经济发展状况好，能收到钱，中西部地区收不到税收，最终将继续恶化地区间收入差距。

事例二（真实）·乡长骑骆驼开会

新疆阿克陶县下面的一个乡长半年去一趟县政府，县里通知他开会，他得先跟县里申请了乡里唯一一辆吉普车的油钱才能赶过去，如果距开会时间不急，他也会骑骆驼进县城。而自治区首府乌鲁木齐更是他不曾想过的，“如果需要见自治区领导，只有他们来我们这里了”。因为二三产业落后甚至没有，所以阿克陶始终没有多少税收来源。2005 年全县一产生生产总值 1.6 亿元，二产 0.96 亿元，三产 1.82 亿元。

2006 年阿克陶县地方财政收入只有 1591 万元，地方财政支出 22449 万元。这里的政府运行成本几乎全靠中央的转移支付。中国目前有很多这样的市县。由于主客观条件，当地无法发展经济，这样的地区必须通过重要的转移支付保证其运转和民众社保福利。

令地方担忧的是，转移支付中专项转移支付所占比重比较大，对于专项转移支付地方是没有支配权的，“让你打酱油你就不能买醋”，实质上地方的权力被缩小了。

而且专项转移支付是地方向中央一条一条报项目，中央又向地方一级一级分财力。这种专项转移支付制度不仅运行成本高，而且也是对政府可用财力的一种恶性‘肢解’，还容易滋生腐败。

地方政府抱怨，由于中央财政对部分专项转移支付安排得过细，大大超出了中央财政管辖的范围，要对这些少到仅有几万元的项目进行财政投入绩效考评基本上是无法实现的。

令地方一直意见不断的还有，在很多中央决定的支出领域里，中央在给予财力支持的同时要求地方进行财力配套；而对于地方提出的支出需求，中央却无法给予财力上的支持。

他们认为，中央应主要通过一般转移支付的办法增加地方政府的可用财力，那些属于中央政府事权范围内的项目，其所需资金应由中央财政全额负担，不应再要求地方给予资金配套。

一般转移支付才能体现地方的支配权力，但偏偏现在一般转移支付比重小，2007 年才 2503 亿，占转移支付总额的 17.9%，而专项转移支付 6891 亿，占比高达 49.2%。

第三，财力与事权如何匹配？

财力与事权如何匹配答案有多种版本，但从中央部委研究机构的设计看，主要是对几个大税种的调整最关键。

有研究机构学者建议，改革可以上收一些共享税为中央税。因为一些税种如果有共享部分，地方政府为了增加这部分税收，会进行一些盲目的投资和生产活动，给环境和资源等造成破坏和影响。如果把增值税和所得税上收为中央税，再根据事权转移支付给地方，就可以避免这样的现象。

如，增值税中央与地方分享比例调整为 65：35，给地方增加 10% 的增值税份额。还有，所得税由共享税改为中央税，甚至有学者建议，将增值税改为中央税，还可以遏制地方政府投资冲动。

大税种都集中到中央，那么地方如何维系呢？

财政部近两年一直在强调要为地方培植税源，提高地方税收收入。目前还在空转中的物业税初步计划为地方税。而声称择机出台的燃油税也有望定位地方税。

那么对税收的划分再听听地方是怎么想的。辽宁省国税局原副局长提出了一系列调整中央和地方税种分享比例的建议。将目前增值税分成比例中央 75%、地方 25% 改为 60% 和 40%；全额上缴的消费税在东北老工业基地建议改为共享税；企业所得税增量部分分享比例由现行的六、四改为五、五分成。

所得税是目前地方认为希望最大的有可能争取到的财权。辽宁省抚顺 90% 财力来自工业企业所得税和增值税，一年合计上缴中央 5.3 亿元，“抚顺市属于资源枯竭型城市，其低保人口就有 17.4 万，如果在企业所得税和个人所得税上能提高返还地方的比例，地方的发展难题才能解决”，这也是很多老工业城市的期望。

事权和财权的匹配最理想的改革状态是两个同时调，但显然操作难度非常大。因为中央政府和地方政府的认识有区别。

当前，地方政府普遍抱怨，中央集中了太多的收入，与中央与地方承担的事权不匹配。

目前中央财政收入在全国财政总收入中所占的比例已达到 55% 以上，地方财政官员提出，中国财政收入已达到 6 万亿元的水平，在财政“蛋糕”已经做大的情况下，财力应更多地向地方倾斜，将中央财政的集中度适当地降低一些，让地方拥有更多的可用财力。

但中央认为中央的财力集中度还不够多，他们认为，在中央财力中，两税返还、转移支付和原体制补助都不应算在中央财力中，因为这些钱都是拨付给地方

使用的。如果按照这个口径计算，中央政府的财力只占 37% 左右。从国际比较来看，中国作为单一制国家，中央财政占整个财政收入的比重比多数联邦制国家的还要低。

2007 年，除对地方的税收返还外，中央财政共安排转移支付资金 14016.87 亿元，比上年增长 46.4%，占中央财政支出的 47.4%。

其实，从目前公共服务在中国的执行情况看，中央政府的社保服务欲望要比地方政府的高（中央政府在社保居民福利方面的投入比重要高于地方政府），而且面对地区经济发展悬殊的情况，中央财政需要有足够的财力去平衡地区建收入差距和居民间福利水平差距。从这个角度理解，财力与事权匹配的财税体制就可以得到很多人的理解。

在中央地方税收关系上，有很多不同看法，但有一点是肯定的：合理的中央地方税收关系，应该遵循财权和事权相对称的原则。既然政府是为社会提供公共服务的主体，那么，公民为了购买公共服务而付出的税款就应该尽量由负责该项公共事务的政府支配。全国范围的公共服务，比如国防、外交所需的费用，相应的税款应该由中央政府支配，而地方上的公共服务，应该尽量由地方政府直接通过地方征税来完成。这方面的事务不应该大量依赖中央政府的转移支付来维持。那样只能造成大量的浪费，并且直接扼杀地方政府完善社会公共服务的积极性。

如前所述，中国作为一个大国，地方与地方之间差异很大。因此，普通公民所直接接受的公共服务，主要成分必然由地方政府提供。因此，就中国的情况来说，应该地税的比例超过国税，这样才符合财权和事权相对称的原则。目前，至少应该做到中央转移支付的比重低于地方自筹比重。这应该成为下一步税制改革的目标。

参考阅读

地方政府为何“变坏”？

炎炎夏日中，经济过热再次降临。7月，国土资源部成立了9个派驻地方的国有土地督察局，监督各地政府开发用地的审批情况。8月，中央政府再次派遣特别工作组，对重点地区和行业进行检查，敦促各地政府官员控制投资和信贷增长，以制止经济过热。这样的政策行为，再次展现出中央和地方政府的复杂关系。

长期以来，一直有人认为，中国的经济过热主要与地方政府有关。特别是近两年房价的不断攀升，更引发人们对地方政府与房地产商联手推高房价的抨击。针对地方政府对农民土地的违法圈占、对城镇居民房屋的野蛮拆迁、片面追求GDP的增长等问题，不断有舆论和学者将矛头指向地方政府。

一时间，地方政府似乎变成了扰乱经济秩序的“坏孩子”，被看作是各种经济问题产生的根源。人们似乎相信，只要对地方政府严加管教，或者地方政府“痛改前非”，经济领域呈现出的种种问题就能得到解决。

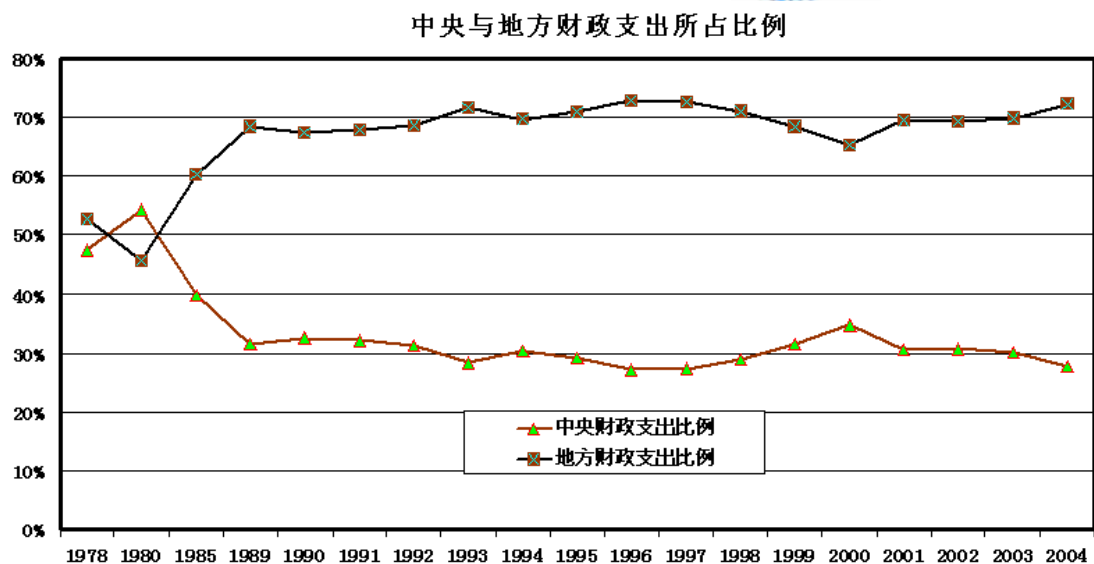
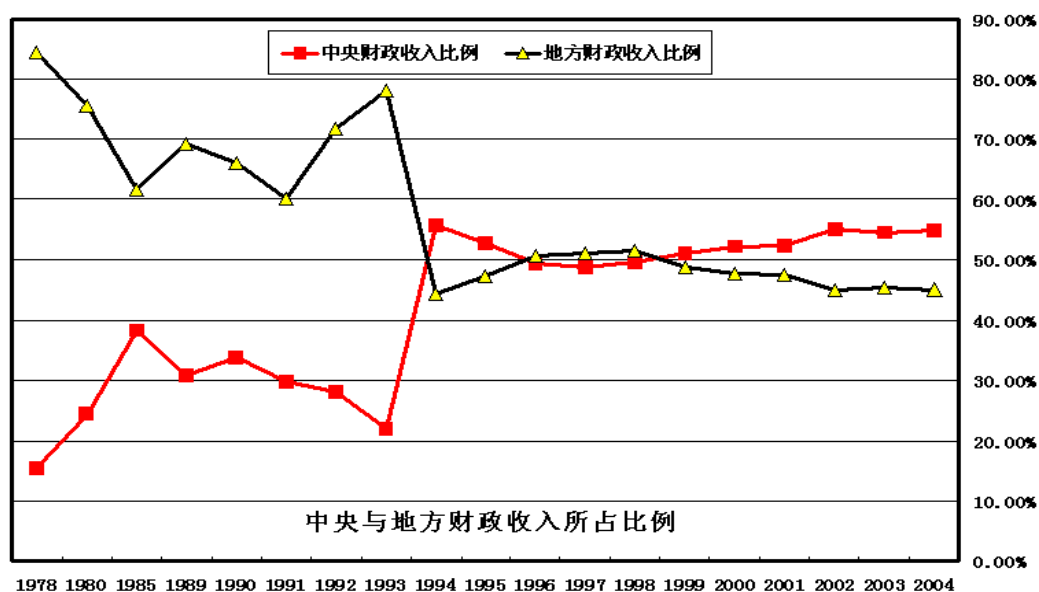
这种看法是片面的。事实上，不管是中央政府，还是地方政府，其中的具体行为人都具有经济理性，也就是在一定的制度约束条件下地追求本位利益的倾向。如果我们认为，地方政府在中国经济运行中起着“坏孩子”的作用，就要追问：促使地方政府“变坏”的原因是什么？

分税制“剪刀”切断地方财源

12年前，一份关于税制改革的文件极大地改变了中国的经济格局：“根据事权与财权相结合原则，将税种统一划分为中央税、地方税和中央地方共享税，并建立中央税收和地方税收体系，分设中央与地方两套税务机构分别征管……”这就是1994年的分税制改革。

在实施分税制后的当年，中央的财政收入比上一年增加200%，占全国财政总收入比例由上年的22%急升至56%，但财政支出占全国总支出比例比上年只增加2个百分点。与此同时，地方财政收入则比上年减少32%，占全国财政总收入比例由上年78%降至44%。

此后，1995年到2004年，连续十年的中央财政收入平均占国家财政总收入的52%，但财政支出平均只占国家财政总支出的30%；地方的财政收入占国家财政总收入平均为48%，但财政支出却占国家财政总支出平均为70%。前后变化呈反向剪刀状（见下页图）。



资料来源：作者根据《中国统计年鉴 2005》的数据计算制作。

如图，地方财政收入占全国总收入比重不断减少的同时，支出比重却不断加大。到 2004 年，地方财政收入占全国财政总收入约为 45%，但财政支出却占全国财政总支出的约 72%。中央也不断有具体的规划和指标下达（如教育达标等），到省一级再层层向下分解。通常是越向下的政府，负担的各种任务越重，由此形成各级地方政府间事权层层下放，而财权却层层上收的局面。

例如 2004 年，中央的财政收入占全国财政总收入约 55%，但教育事业费中央财政支出 219.64 亿元，而地方财政支出 3146.30 亿元，是中央的 14 倍多；社会保障补助支出是中央的近 7 倍；支农支出是中央的 10 倍。

另据国务院发展研究中心调查，在农村的义务教育经费中央只负担 2%，省地两级负担 11%，县级负担 9%，78%的经费要由乡镇这一级来负担，最后实际上就是由占大多数的农民负担。这就形成了所谓的“财权上移，事权下移”和“中央请客，地方买单”的局面。

地方政府的救命稻草

由于中央与地方的财政收支的“反向剪刀”状态出现，“财权上移，事权下移”，加上地方政府不能发行地方公债，没有举债权，没有税收立法权，地方政府财政出现了严重困境。据估计，2004年，我国地方政府债务至少在10000亿元以上，其中，地方基层政府（乡镇政府）负债总额在2200亿元左右，乡镇平均负债400万元。地方政府债务还在以每年200亿元的速度递增。

以乡镇政府为例，其直接服务于乡村并依法对乡村实施管理，面对和承担的经济管理事权和社会管理事权十分繁杂，但却不能拥有与之相适应的财权。由此导致对公共产品供应不足或无力供应，出现基层政府的连年赤字和大量拖欠工资的严重问题。甚至为了摆脱财政困境而巧立名目乱收费、乱集资和乱摊派，加重农民负担。

众所周知，我国地方各级政府从县（市）级以上政府基本要设置与中央一样的机构，也有几乎所有一样的财政支出项目，更要完成中央有关的规划和指标任务。另外，地方政府之间也存在为凸显政绩的横向竞争。为了要有充足的财源为中央“请客”的指标及为本身政绩“买单”，各级地方政府不得不想方设法扩大收入来源。

实施分税制后，中央与地方共享收入包括：增值税、资源税、证券交易税。增值税中央分享75%，地方分享25%。资源税按不同的资源品种划分，大部分资源税作为地方收入，海洋石油资源税作为中央收入。证券交易税中央与地方各分享50%。所得税原本为地方税，后来由于增长较快，也改为共享税。

税收中占最大比例的增值税25%归地方，对于地方的财政收入来说，是举足轻重的。于是地方政府千方百计争投资、上项目，通过GDP增长来扩大财源。并将扩大财源的目标指向地方独享的税种，如城镇土地使用税、房产税、耕地占用税、土地增值税、国有土地有偿使用收入等。这些收入大部分与土地有关。为了吸引流动资本，需要加大对基础设施投资。所以在“经营城市”的口号下，地方政府大量征用农村集体土地，不断扩张城市规模，发展城市建筑业、房地产业，逐渐成为普遍现象。

根据中国土地政策改革课题组的调查研究结果，城市扩张带来的房地产业和建筑业发展，近年来已成为地方财政预算内的支柱性收入。在东部一些发达县、市，由建筑业和房地产业创造的税收，是地方税收中增幅最大的两大产业，增幅高达50%至100%。这两项税收占到地方税收的37%以上。一些地方政府的土地收入甚至占到财政收入的70%左右。

于是，就有了地方政府片面追求GDP增长的说法。现在房价高涨、经济过热，也有了指责地方政府与房地产开发商共同推高房价和对中央的宏观调控措施执行不力的指责。

不要将矛头指向地方政府

政府官员与其他个人和组织一样，都有追求个人利益和本位利益最大化的倾向。1994年实施的分税制改革，动因是中央政府谋求更大的财政控制权。其结果，导致地方政府的财权与事权不对称。地方政府迫于财政压力、辖区竞争和政绩显示的压力，不得不通过GDP增长来增加财政收入。这是造成目前我国宏观经济和社会发展问题的重要原因。

在分税制下，出现中央和上一级财政的收入大于支出，地方或下级财政的支出大于收入的情况本来是正常的。当地方或下级财政的支出大于收入时，其差额应通过中央和上级财政转移支付解决。但是，由于当前中央及地方各级政府转移支付的法治框架不健全，转移支付

中的人为操作因素较大,财政转移支付项目成为各地方政府竞相争夺的蛋糕,由此导致了“跑部钱进”的盛行。而在“跑部钱进”的过程中,隐藏着大量的权力腐败和资金效率损失。

从根本上说,当前我国很多社会、经济问题是宪政体制的缺失造成的,出路在于推动政府体制改革,而且社会各界也在呼吁这样的改革。但在目前的情况下,把众多经济及社会问题归咎于地方政府,并试图通过管制地方政府,迫使地方政府放弃追求 GDP 及财政收入增长来解决问题是不明智的。如果这样的管制取得成功,其结果,不过是把地方政府招商引资、追求 GDP 增长的竞争,转变为讨好中央部委、从中获取更多的计划分配资源的竞争。那将是我国市场体制的倒退。

(本文来源:《新青年·权衡》杂志 2006 年第 9 期;作者:孔善广)

来自 www.3722.cn 中国最大的资料库下载

后 记

本书是传知行社会经济研究所关于中国税收问题系列读物的第二本，感谢 FNF 对本书撰写和推广的支持。

在编写过程中，我们大量引用了 2007 年公民税权手册的内容，在此，向其作者李英强、秋风、杨光、楚望台、李子暘、冀志罡等表示感谢。

本书的初稿经过赵国君、黄钟、傅小永、郑旭光、邓新华、周克成等朋友的阅读和讨论；终稿由颜言先生进行校对，在此一并感谢。

本书的封面引用了王伟宾先生的漫画，还引用了来自各方面的参考资料，我们尽量注明——但可能未能详尽注明出处，在此向可能被忽略的著作权人表示谢意和歉意。如有著作权人希望商谈稿酬事宜，请与我们联系。

由于编写时间仓促，编者水平有限，本书错漏难免，恳请读者指正。我们计划每年推出一本读物，持续关注中国的税收问题，各界读者的意见有助于我们把这件事做得更好。

关于传知行

传知行社会经济研究所是研究型 NGO，致力于调查研究社会转型过程中有关自由与公正的问题与现象，研究主要涉及税制改革、公民社会、管制改革等领域。

传知行创立于 2007 年 3 月，英文名称为 The Transition Institute（简称为 TI）。法人名称为“北京传知行社会经济咨询有限责任公司”，工商注册并不影响传知行作为非营利公益组织的性质。

传知行的基础理念是自由与公正：在自由立场上，倡导保护产权、深化市场、拓展个人、企业与 NGO 的活动空间；在公正立场上，倡导透明开放的宪政秩序，避免对弱势群体的制度性伤害；推动中国朝尊重人权、民主宪政和公民社会的方向转型。

欢迎任何有共同志向的机构或个人与我们联系

地址：北京市海淀区五道口华清嘉园 23 号楼 401/402

邮编：100083

电话：010-62618102

传真：010-62618102

邮箱：chuanzhixing@gmail.com, shibujian@gmail.com

网站：<http://www.zhuanxing.cn/>（提供本书电子版，欢迎下载传播）