

## 通过征税建立新的社会契约

### 疫情暴露出税务不公正的代价——如今纠正这一问题的时机到了

亚历克斯·科巴姆



照片：COURTESY OF THE TAX JUSTICE NETWORK

我们不能仅仅在疫情的背景下反思财政政策。气候变化和生物多样性危机也降临到我们身上，而二者归根结底皆是社会公正危机。

及时的疫情应对体现了各国果断行动、谋求公共利益的强大力量。但是，对于国家内部和国与国之间存在的残酷不平等现象，许多国家显得漠不关心。要应对这些危机，各国需要做出重大转变，呼唤不亚于更新社会契约的努力。这意味着，我们需要将“税收的四个R”置于分析和政策的核心，如此才能修补已经坏掉的税收规则和重建政府的问责制度。

#### 税收赋能

显而易见，有效征税能够保障财政收入 (revenue) 与再分配 (redistribution)，确保提供优

质的公共服务和基础设施，同时遏制不平等现象。但是，税收还可促进公共产品与公共“有害品”（比如，个人烟草消费带来的更大范围的公共卫生代价）的再定价 (repricing)。凡是需要改变碳价或其他排放价格的气候变化应对措施，都依赖税收的再定价功能。

不过，最重要的是税收的第四个R：代表 (representation)。纳税是社会契约的粘合剂。当民众纳税时，他们有权追究自己的政府把纳税人的钱花在哪里。因此，税收收入占政府支出的比例是一个重要变量，属于始终攸关提高政府水平及诚信和减少腐败的极少数变量之一。

税收不仅为国家提供实现人权进步的手段，其也通过提升政治代表的有效性，加强了各国兑现这个承诺的动机。而对政治代表关系最为重要的是直接税——比如所得税和利得税，而不是消费税。

然而，矛盾的是，较低收入的人群与家庭几乎总是税负最重的群体（以纳税金额占总收入的比例计算），但是他们在此过程中被大肆地剥夺了相应的权力。

为什么会这样？因为较低收入家庭缴纳的税款绝大部分是间接税。消费税必然在这些家庭的收入中占更大的比例，因而他们身上承担的消费税负担更重——实际上，消费税是累退的。可是，在增进人们的税务公民意识方面，消费税远不如对个人所得或财富征收的直接税那样有力。由于增值税及类似税种一般不那么明显，纳税人对这类税种的意识较弱，所以在加强政治代表性和支持问责与社会契约方面，这些消费税的作用也比较小。

当然，在较低收入家庭中，本就已在奋力争

## 疫情中的一线光明是：它让人们清楚地看见各国所采取的行动来保护公众健康的力量，但同时也暴露出受益群体中的不平等现象。

取政治代表性的人群比例非常大。例如，这些家庭更有可能是女性为主的家庭，也很可能包括残疾人、被种族化和边缘化的民族语言群体，以及LGBTIQ群体。

这些群体也极有可能处于正规的政府体系之外，因而往往无法获得公共服务和财政转移支付。也就是说，这些群体中的人最有可能没被纳入统计。他们会系统性地无法享受公共支出带来的好处，同时缴纳过大比例的间接税。

如果税制无法兑现第四个R——即“代表”，那么税制会加剧上述问题，加深政治上和经济上的不平等，进而削弱政府与已经被边缘化的群体的社会契约。

### 国内税制障碍与国际规则失灵

在国家层面上，政治上的激励机制是完全失调的。选举成功与否的优先评判标准是短期人气，这会鼓励降税和使用较不明显的间接税种，以免惹恼选民。但是，要在中长期强化社会契约，我们需要的是较为明显的、催生问责诉求的直接税种。

疫情中的一线光明是：它让人们清楚地看见各国采取行动保护公众健康的力量，同时也暴露出受益群体中的不平等现象。公众对真正全民公共服务与社会保障的诉求，彰显了出台目光长远的税收措施的必要性。而新的税收责任应该由谁承担是没有疑问的——在疫情期间，极度财富不平等现象可谓“盛极一时”。

然而，即使国内做出了政治承诺，直接税也常常受制于薄弱的国际税收规则。不论是国际税收规则，还是经济合作与发展组织(OECD)的最新提议，均尚未要求跨国公司经营活动所在的东道国对这些公司征税。这些国际规则和方案仍不阻止人们匿名持有资产和获得收入——小至每桩个人税收滥用，大至几乎每起腐败案和每笔非法资金流

动，这一匿名机制都发挥着核心作用。

自2003年成立以来，“税务公正网络”一直致力于向全球提供“税收透明的ABC”。其中，A代表自动金融信息交换，旨在确保民众的母国税务当局知晓他们的境外银行账户。B代表受益所有权透明，即通过公司、信托、合伙及其他法律实体的公开登记系统提供的透明信息，使这些组织机构无法被滥用于隐蔽的目的。而C代表国别报告，当跨国公司经营所在地与其申报利润和纳税的司法辖区之间存在差异时，这是对跨国公司进行问责的一种简单手段。

这些工作已经取得了实质性进展。最初，我们的这些想法不被看好，被视为完全不切实际的乌托邦式的幻想，而仅仅10年过去，八国集团就已确认将支持引入自动交换安排和国别报告；后来，二十国集团在原则上全盘通过了三项原则。不过，各方进展仍参差不齐，而OECD的国际金融信息交换机制和私有国别报告机制系统将偏低收入国家排除在外，使之无法受益于相关合作。

### 全球不平等现象

上述国际规则失灵导致全球征税权分布上的明显不平等。具体而言，对于其管辖范围内的经济活动收益与应计财富，偏低收入国家实际上被剥夺了对它们的征税权——而且其民众需承担直接后果。

全球税务公正联盟、国际公共服务组织和税务公正网络联合发布的《2021年税务公正状况报告》估计，持有未申报离岸资产的个人和跨国公司的跨境税收滥用产生的全球税收损失合计约为每年4830亿美元，足以让全球所有人接种疫苗三次还多。

从绝对值来看，遭受损失最大的是OECD成员国——作为税收规则的主导者，这些国家大多

原为帝国主义国家。但是，截至目前，从在国家税收收入或公共卫生预算中的占比来看，遭受损失最大的其实是偏低收入国家——这些国家多为前殖民地。这些损失直接转化为失去的公共服务，进而转化为人的发展上的损失——包括成千上万的无谓死亡。

与此同时，部分最富裕的国家——OECD 成员国及其属地——须对他国遭受的绝大部分税收损失负责。要兑现税收的四个 R，我们需要直面和应对深层的不平等现象。

设想一个有四个圈的文氏图。第一个圈包含靠帝国主义征服致富的国家。第二个圈包含对气候危机负有最大历史责任的国家。第三个圈包含从不公平全球征税权分布中受益最多的国家。而第四个圈包含囤积新冠疫苗和疫苗生产所需知识产权的国家。

甚至无须想象四个圈是否完全重合，我们即可明白两件事情。首先，那些属于其中大多数圈子的国家似乎反复做着相同的选择——将本国的眼前的、感知到的需求置于一切他国需求之上。其次，如不改变支撑现有格局的基本动态，我们不大可能取得重大进展。

## 反思财政政策

在新冠疫情的阴影下，几十年来第一次，我们或许有了做出重大税收政策改变、应对税收不平等现象的政治空间。

是否需要采取新的征税措施，比如阿根廷等国征收的财富税，再比如对亚马逊等企业（它们在防疫封城措施中实现了巨额的预收款项）征收的超额利润税？对此，从税务公正活动人士到世界经济论坛的财政和货币政策新议程全球未来理事会，各方群体之间达成了非凡的——或许也是空前的——共识。

在全球层面上，联合国财务问责、透明和诚信 (FACTI) 高级别小组的最终报告建议了一系列措施。具体包括订立一项旨在确保一致透明度的联合国税收公约，以及设立一个具有全球包容性

的政府间税收规则制定机构——七十七国集团早就支持这一举措。FACTI 高级别小组也采纳了我们关于设立征税权监测中心的提议——该中心旨在就各国遭受的税收滥用行为（它们也助长了这种行为）提供一致的数据与分析。至于对全球伤害负有最大责任的国家，只让他们造成的损害被公众看见本身就是向问责、向与世界重新订立他们自己的社会契约迈出的重要一步。

政策制定者需要两手抓，结合新的累进税政策与国内外透明度措施。此举将强化税收的四个 R，而且关键的是，使处在各个人均收入水平上的国家内部均能对社会契约做出有意义的更新。若不采取这些措施，我们可能既看不到必要的疫情应对措施或气候危机应对措施，也看不到使全球各地满目疮痍的、无谓的不平等现象得到遏制。FD

亚历克斯·科巴姆 (ALEX COBHAM)，税务公正网络组织执行长。

