



优化结构,合理减税

——对当前结构性减税的思考

○张冰 (厦门大学经济学院 福建 厦门 361005)

【摘要】 2008年美国金融危机的影响已经席卷全球,蔓延至今。受危机冲击,中国经济发展也遭遇了改革开放以来的最大难关,为应对金融危机,我国政府出台了一系列配套措施刺激经济、拉动内需,其中,结构性减税是一项重要工作。我国为什么要实行结构性减税,与世界其他国家相比,我国实行结构性减税面临哪些不同困难,笔者在对这些问题进行了深入思考之后,为我国更好地实行的结构性减税做出建议。

【关键词】 结构性减税 国际借鉴 政策取向

2008年,美国华尔街金融风暴席卷全球,在世界经济一体化越来越发达的今天,没有哪个国家能够独善其身,对于正处在改革发展关键时期的中国,也不免受到了一定程度的冲击。2009年国际金融危机的影响依然在蔓延,我国面临许多要解决的问题:出口下滑,国内消费低迷、失业加剧,企业经营困难……2008年度的中央经济工作会议确定我国2009年的宏观调控目标:保增长、扩内需、调结构,其中保增长是首要任务。在2009年年初召开的全国财政工作会议上,财政部部长谢旭人也指出:实行结构性减税是2009年财政工作的重点之一。作为国家财政宏观调控政策的重要组成部分,税收如何发挥其自动稳定器功能,为经济收入增长和稳定快速发展做出积极贡献显得尤为重要,而如何实行好结构性减税,真正落实国家经济发展目标是当前税收工作的重点。

一、实行结构性减税的原因

对于当前正在实行的结构性减税,很多人都是知其然而不知其所以然,再加之对减税的目标、原则理解不充分,这既造成了一些税收调整政策的去向与我们最初的目标导向偏离,不但无助于经济增长,甚至扰乱了我国税收立法的稳定,带给企业和消费者更多的不确定性,使投资和消费的信心不升反降。

1、有必要减税

首先,就应对国际金融危机而言,正如中央经济工作会议所指出的保增长是经济工作的首要任务。“在目前的条件下,保增长的根本途径就是扩大内需。”扩大内需一方面要加大政府消费,一方面刺激居民消费,依靠增加政府支出来加大政府消费是不够的,还要提振居民消费信心拉动国内消费,在各种刺激方式中,减税是最基础也是最有效的。其次,就我国自身国情而言,税收收入增速持续高于GDP增速,税收总收入从2001年的15165.5亿元到2008年的54219.62亿元,一直保持着很高的增长水平,因此,通过适当减税提高居民收入水平,降低企业负担,对于扩大内需是十分必要也是可行的。

2、现行税制有待优化

这一点也是实行结构性减税最为重要的意义。为什么我们

实行的是结构性减税,而非全面减税?就是因为我们的目的不仅仅是把减税作为金融危机下拉动内需的权宜之计,而是要以此为契机,从长期战略性角度出发,在当前税制改革的总体设计框架下优化税制结构,为长远的经济发展奠定基础。所以,实行结构性减税一定要做好长期的、整体的、合理的规划,切忌头痛医头脚痛医脚。否则,东一榔头西一棒槌的减税“乱”策必然会埋下更多隐患,不利于经济长期稳定的发展。

二、结构性减税政策的国际借鉴

1、美国

奥巴马政府推出的7890亿美元刺激经济计划中,35%用于减税,65%用于增加政府投资。主要的减税措施包括:在2009和2010税收年度,给予每个美国中低收入居民纳税人每年不超过500美元(每个家庭不超过1000美元)的薪酬税收抵免,增加个人所得税的子女税收抵免,放宽规定期限内首次购房税收抵免的条件。对企业2009年新购置的资产给予特别扣除;企业在2008年和2009年发生的经营亏损可以向前结转5年。在2009和2010年,对新招聘的越战老兵和16岁~24岁的无业青年给予就业税收优惠。

2、英国

英国政府出台的200亿英镑的一揽子经济刺激计划核心就是一系列减税政策:从2008年12月1日至2009年12月31日,英国增值税标准税率从17.5%降至15%;个人所得税基本扣除标准提高440英镑,由2008-2009年度的每人6035英镑提高到2009-2010年度的6475英镑。此外,个人所得税实行3档累进税率:10%、20%和40%,适用各档税率的收入级距在2009-2010年度都有所提高,提高2009-2010年度1类和4类人员缴纳社会保险税免征和减征收入额的上、下限。英国公司所得税税率从30%降为28%,推迟提高年应税所得额不超过30万英镑的小公司优惠税率的期限至2010年4月1日;对公司2008-2009年度产生的经营亏损允许向前结转3年,但结转额最多不能超过50000英镑,对公司的境外股息免征公司所得税。在大力推行减税措施的同时,英国政府也提出一些增税政策,主要是提高消费税征税标准,涉及酒、烟、汽油和乘坐民航客机的消费行为。此外,英国政府还做出承诺,如果工党在2009年中期选举中获胜继续执政,将推出更多增税政策。

3、日本

日本政府87万亿日元的经济刺激方案中,用于扩大财政支出的约75万亿日元,用于减税的约12万亿日元。具体措施如下:对购买于2009-2013年入住的房屋,购房人将获得10年内最高500万日元(购买普通房屋)或600万日元(购买高档房屋)住



房贷款的税收减免优惠；给每人提供 10000 日元现金补助的购物券，年龄在 14 岁以下的小孩或 65 岁以上的老年人还可获得 12000 日元的现金补助。自 2009 年 4 月 1 日至 2011 年 3 月 31 日，年度所得不超过 800 万日元的中小企业的企业所得税税率由 22% 降至 18%；自 2009 年 2 月 1 日起，重新实行对中小企业的亏损退税政策；停征土地转让的特殊附加费用至 2013 年 12 月 31 日；个人从股票中获得的资本利得和股息所得享受 10% 优惠税率的政策延长至 2011 年。此外，日本同样也提出要在不久后推出的金融财政措施中期方案中纳入提高消费税率。

综合以上国家应对金融危机的税收政策，有以下共同点：“各国主要是以实体经济为主要对象，以调整所得税为主要手段，以房地产行业为拉动个人消费的主要突破口，减税政策普遍规定了有效时间，具有临时性特征，增税政策则把重点放在了消费税的调整上。”这些政策对于我国实行结构性减税有着现实借鉴意义。

三、我国实行结构性减税面临的困难

1、当前税制结构的不合理制约了税收政策调控作用的发挥

从以上对各国税收调整政策的分析可以看出，对直接税的调整调整构成各国减税政策最重要的内容，事实上，直接税对经济调控功能的确是优于间接税的，然而，我国现行税制结构依然是以间接税为主体的。所以，一些直接税的调控作用效应会因此打折。从 2008 年企业所得税实现两税合并统一后，我国居民企业的实际税负有所降低，同此，作为我国第一大税种的增值税从生产型向消费性的转变也是政府减税的最大手笔，据估算，仅仅增值税转型将是 2009 年税收收入减少 1200 多亿元。可以说，政府在促进企业投资方面已经做出了相当大的努力，但是，这样的力度还不足以拉动内需，必须同时提高居民消费水平，才能实现经济增长的目标。个人所得税作为调节收入分配，提高居民消费水平的最佳税种，其作用的发挥因我国个税体制的不完善受到了极大地局限和约束。因此，从根本上优化税制结构，不仅是结构性减税的重要前提，也是其实现目标。

2、财政收支刚性与税收增收不确定之间的矛盾

为了应对金融危机，防止经济下滑过快，中国政府推出的 4 万亿投资计划要完成 2010 年前的基础设施建设投资和灾后重建，提高出口退税以及加大民生支出等项目，而新企业所得税改革、增值税转型以及提高个人所得税费用扣除标准，降低证券交易印花税等减税改革，再加之受危机影响经济增长放缓等因素使支持如此庞大的投资计划的税收收入增收前景严峻，盲目减税只会加剧财政收支的不平衡，引致更大的财政风险。所以，财政收支刚性与税收增收不确定之间的矛盾也使得结构性减税保障不足，手段疲软，其作用效果自然很难达到预期目标。

四、我国实施结构性减税的政策取向

1、扩大内需

首先，积极运用个人所得税的杠杆作用来增加居民收入提高消费能力。从 2006 年 1 月 1 日起至今，围绕个人所得税的减税政策主要有两个重点：一是增加工资薪金扣除标准。标准额先是由 800 元提高到 1600 元，继而又提高到 2000 元。二十减轻进而暂免征收存款利息所得税。但工资薪金所得只是个人所得税 11 个征税项目之一，虽然其收入占全部个税收入的六成以上，但想仅通过这一项调整来实现平均收入缩小差距的目的是不可能的，从短期来看，有效地措施还可以考虑减少税率档次，扩大低税率的级距；从中长期来看，实行分类和综合相结合的

个人所得税制度才是治本良方。其次，救活房地产市场，培养消费新方向。作为此次金融危机爆发诱因之一的房地产市场自从危机后便进入“冷宫”，购房者普遍持观望态度，消费市场惨淡，不少国家的救市方案中都有专门针对此的计划。我国也可以参考他国的税收政策，推出一些适应我国现实情况的政策。例如，免征保障性住房建设用地城镇土地使用税以及土地增值税。再次，推进社会保障税费改革，提升居民消费信心，尤其是农村居民消费信心，对于扩大内需具有十分重要的意义。

2、鼓励投资

运用税收优惠政策扶持企业发展，稳定经济增长。可以借鉴国际经验，实行一些临时性税收优惠政策。例如，适当降低小型微利企业的企业所得税税率，此外，应抓住时机，完善增值税改革，将建筑业、房地产业、交通运输业、邮电通讯业以及为生产服务的劳务服务性第三产业，纳入增值税范围，“将目前已纳入增值税范围，达到征税规模以上的“小规模纳税人”，由目前的按全额征收增值税，统一改为按增值税征扣办法征税，使这部分企业也可以把增值税从企业成本中分离出来，彻底消除因征税方式不同而产生的不合理税收负担，进一步增强企业活力。”

3、促进出口

受危机冲击，我国出口形势恶化，从 2008 年 8 月至今，国家税务总局分别于 2008 年 8 月、11 月、12 月，2009 年 1 月、2 月、3 月提高部分劳动密集型出口商品和机电出口商品的出口退税率。8 个月 6 次上调退税率的罕见调整的确取得了立竿见影的效果，但如此频繁的调整却忽略了“改善和提高出口退税的使用效率，优化出口商品结构，推进外贸出口增长方式转变”的出口退税政策目标，不仅要面对巨大的财政压力，也无益于出口结构的优化，虽然短期内能起到缓解作用，但从长期看还是有诸多弊端，因此，不能把促进出口的重担全部压在出口退税上，而是要积极通过运用汇率、贸易融资等货币政策与税收政策一起打出一套漂亮的“组合拳”来促进外贸出口增长。

4、适当增税

在实行结构性减税的同时，辅以适当的增税政策不仅是可行的，也具有十分重要的意义。这样一方面能缓解财政压力，另一方面也为完善税制结构做调整，比如，提高资源税税率，并且将计税方式由“从量计征”转变为“从价计征”，有助于资源的合理利用与开发，增加消费税中奢侈品以及与环节能有关的消费品税目，或采取提高税率（如对烟、酒）的措施不仅调节收入差距，还能引导健康、环保、节能的消费方式，最后，加强税收征管，保证税收最大程度的足额入库，与结构性减税唱好“红白脸”。这样，以结构性减税为主，以辅助性增税为保障，才能助我国在新一轮世界经济改革发展舞台上亮好相、唱好戏、演好角儿。

【参考文献】

- [1] 高培勇：结构性减税：2009 年税收政策的主基调[J]，涉外税务，2009(1)。
- [2] 韩仁月、常世旺：扩大内需：调整税制结构还是减税[J]，税务研究，2009(3)。
- [3] 裴长洪、赵京桥：当前经济形势对出口退税政策的思考[J]，涉外税务，2009(5)。