

结构性减税政策的理论分析和政策探讨

□马衍伟

自2008年首次提出实行结构性减税政策以来,结构性减税已成为积极财政政策的重头戏,在巩固和扩大应对国际金融危机冲击成果,促进国民经济平稳较快发展方面书写了浓墨重彩的辉煌篇章。与此同时,社会各界对于结构性减税做了大量的分析解读和理论研究,在很多方面形成了共识,但依然存在实践中有牌出、理论上说不清的现象,概念上的模糊和认识上的分歧已经成为制约结构性减税政策有效实施的瓶颈。

一、正确理解结构性减税政策的基本内涵

长期以来,不同的人从不同的研究视角出发对结构性减税政策进行了不同的解读。有人认为,结构性减税不是包含全部税种或所有纳税人的全面的减税,而是为了达到特定目的而针对特定群体、特定税种来削减税负水平;也有人认为,结构性减税不单单是税收数量的减少,而应是通过税制结构的优化来达到减税的效果;还有人认为,结构性减税的着眼点在于促进经济结构的调整,而不在于促进经济的增长,促进经济增长的任务主要由财政支出来承担。上述观点仁者见仁,智者见智,值得肯定,但对结构性减税概念的阐述和本质的透析不足。笔者以为,所谓结构性减税是政府在实施积极财政政策中通过调整优化税种及其构成要素减轻居民和企业税负,激发市场活力,增强发展动力,推动国民经济又好又快发展的宏观调控

手段。其内涵应当包括以下内容:

首先,结构性减税作为积极财政政策的重要组成部分,本质上是政府的一种宏观调控手段。它通过调整税种、税目、税率和税式支出等可控变量,不断释放减轻税收负担的政策信号并通过价格机制传递给市场主体,引导其在追求自身利益最大化的同时按照宏观调控的预期目标进行生产经营活动,从而更好地发挥市场在社会资源配置中的基础性作用,促进经济长期平稳较快发展。因此,结构性减税政策是一种市场导向并运用税收参数发挥杠杆作用的间接调控手段。

其次,结构性减税通过各种政策工具的优化组合建立科学有效的内在机制,发挥组合拳的最佳效应。结构性减税是一个多元税收政策工具的组合体,税种的调整、税目的增减、税率的调整以及税式支出皆为工具,都有使用之必要。而且在现实中,各种政策工具的作用、特点、对象和范围既相互关联、又各有不同,因此,任何一种政策工具都不是孤立地起作用的,也不能期望用一种工具来解决所有问题,必须根据宏观调控目标的需要通盘考虑、统筹使用,把解决现实问题与建立长效机制紧密结合起来,建立起优势互补、有机衔接、协调联动的内在机制,把各种政策工具杠杆科学组合为有机的整体,力争用最小的政策资源和代价取得最佳的综合调控效应。

第三,结构性减税通过减轻企业和居民税收负担的传导机制和作用机理,实现总量上的扩张效应和结构上的激励

调节。结构性减税重在减轻企业和居民的税收负担,但减轻企业和居民的税收负担仅仅是结构性减税政策的中间环节和传递媒介。它的主要作用在于:一方面相应地增加了企业和居民的经济收入,为市场主体创造良好的税收环境,增强微观经济主体的活力;另一方面通过税收政策的导向功能,引导投资和消费行为,调整经济结构,有效调配资源。

第四,激发市场活力,增强发展动力,推动国民经济持续健康发展是其根本目的。结构性减税政策能不能收到预期的效果可以从五个方面衡量:一要看是否有利于刺激需求特别是扩大内需,进而拉动经济自主有序平稳增长;二要看是否有利于改善供给结构,加快转变经济发展方式,提高经济发展质量和效益;三要看是否有利于发挥市场在资源配置中的基础性作用,增强市场主体的动力和活力;四要看是否有利于改善民生,企业和居民能否真正从中受益;五要看是否有利于财政可持续性,有效防范财政风险。

二、深刻认识结构性减税政策的理论渊源

一是科学发展观在财税领域的理论果实。结构性减税的理论内核是尊重规律、造福人民的科学发展观。结构性减税政策以减轻企业和居民税收负担为主基调,把公共财政的阳光和温暖送到每一位市场主体,让他们实实在在地得到“真金白银”,真正做到人民财政为人民,彰显了以人为本的核心理念,是科学发展观在财税领域盛开的理论之花。

二是我国财税体制改革探索的实践结晶。结构性减税政策是多年来党中央、国务院治国理政实践的探索结晶。事实上,在党的十六届三中全会提出“简税制、宽税基、低税率、严征管”的税制改革原则中,就已体现出减税的战略思想,自2003年以来有增有减的税制改革和政策措施走的也是结构性减税的路子。2008年以来为应对特大自然灾害和全球金融危机的冲击,党中央、国务院实施大规模结构性减税政策,顺应民心民意,符合经济规律。

三是世界各国税收理论政策的有益借鉴。减税政策既是凯恩斯主义的重要内容,也是供给学派的核心思想,历来被各国奉为促进经济平稳增长的良药。结构性减税既没有简单模仿凯恩斯主义运用扩张性税收政策进行需求管理的主张,也没有照抄照搬供应学派通过减税刺激供给和结构调整的思想,而是在借鉴吸收主流财政经济理论范式的基础上,认真研究世界主要经济体减税政策实践,综合考量利弊得失,合理吸收有益成分,提炼形成了具有独具中国特色和国情实际的政策措施,使我国的积极财政政策在全球财税政策协调的舞台上独树一帜。

四是我国传统税收文化基因的最好提炼。结构性减税是对我国传统税收文化中优秀思想的传承和创新。孔子首倡“养民以惠”,孟子主张“薄税敛”,隋代苏威提出“轻赋役”,唐代魏征“安民政治,轻徭薄赋”,汉代贾谊“轻赋少事,以佐百姓之急”,明代丘浚提出“上之取于下,固不可太过,亦不可不及”,清代魏源认为“善赋民者,譬如植柳,薪其枝叶而培其本根;不善赋民者,譬如剪韭,日剪一畦,不罄不止”等等,所有这些都贯彻着“善政在于养民,养民在于宽赋”的思想。不仅如此,我国历史上的“文景之治”、“贞观之治”、“开元之治”、“洪武之治”和“康乾之治”等盛世

出现与朝廷休养生息的减税政策均密切相关。结构性减税正是在总结历史经验基础上,对传统税收文化中优秀基因的秉承和创新。

三、走出结构性减税政策的认识误区

一是结构性减税不等于财政减收。结构性减税的直接效应就是减轻企业和居民的税收负担,但并不能说明政府财政收入就一定会减少。从长期来看,减税将增加企业盈利,提高个人可支配收入,进而扩大税基,为财政持续增收提供条件。这也就是尽管长期以来工业化国家减税浪潮此起彼伏,减税措施层出不穷,但政府收入占GDP比重远远高于我国的原因。迄今为止还没有哪个国家因为减税政策而使财政收入越来越少,更没有哪个国家由于减税政策而导致经济增长速度下降。因此,不能把每年税收的增长与企业税负的增加相等同,也不能简单地认为税收增收就是对企业不利,更不能把税收增收当成对积极财政政策扩张效应的一种抵消。

二是结构性减税不等于企业减负。一般而言,结构性减税就是要减轻企业的税收负担。但事实上,现阶段我国企业所承受的负担既有税收负担也有非税负担,既有显性负担也有隐性负担,既有合理负担也有不合理负担,结构性减税只能减少企业看得见摸得着的税收负担,对企业的非税负担、隐性负担以及不合理负担,结构性减税显然力所不及。加之我国企业各种非税负担严重挤占了税收,侵蚀了税基,是真正能够对企业负担和经济增长产生实质性影响的因素。从这个意义上讲,减税是手段,减负是目的,减税不是通向减负目标的惟一路径。因此,结构性减税不等于企业减负,减税未必就能减负。

三是结构性减税不等于全民加薪。有人提出,政府因结构性减税政策所放

弃的税收收入应该全部转化为居民个人可支配收入,也就是把结构性减税与个人加薪等同起来。但是,结构性减税与个人加薪并没有必然联系。税是全体纳税人为获得政府提供的公共产品和服务而支付的价格,是公民应尽的义务;薪则是公民的劳动报酬,是企事业单位的成本。结构性减税不是普惠性的,受惠对象是区域性的、行业性的和分类性的,用结构性减税所放弃的收入来为全民加薪,实质上是用部分税款给人人发红包、搞福利,这种撒胡椒面做法不仅做不到,而且只能扭曲结构性减税政策的调控意图。

四、科学谋划结构性减税政策的未来之路

在当前和今后一段时期,结构性减税政策不仅是积极财政政策的重头戏,也是我国经济结构转型的重要推手,在宏观调控舞台上必将发挥越来越重要的作用。2012年我国税收收入已达100601亿元,增长12.1%,表面看来,收入规模和增长速度为实施结构性减税创造了很大空间,但是,我国税收收入占GDP的比重为19.37%,人均税收收入只有1182美元,如果考虑8502亿元的财政赤字和10.7万亿元的地方政府债务最终要国家税收来兜底,那么,我国未来实施结构性减税的道路未必平坦。再者,虽然现有结构性减税政策中诸如增值税转型措施已经固化到长期税收制度性安排之中,但还有很多措施仍属于临时性措施,虽有拾遗补缺之功效,却有悖于税法的严肃性和完整性,终不是长久之计。因此,要根据“十二五”规划的战略要求和国家宏观调控的决策部署,科学谋划结构性减税政策的未来之路。

一是加强顶层设计,进一步提高结构性减税的科学性。结构性减税是一个新鲜事物,既没有放之四海而皆准的成熟理论作支撑,也没有完美无缺的成功

模式和操作版本可照搬。尽管5年来结构性减税政策的成功实施创新了积极财政政策的理论,丰富了我国宏观调控的实践,但这些政策却带有对策性、临时性和碎片化的烙印。因此,要站在全局高度,把结构性减税与稳增长、控物价、调结构、惠民生、抓改革、促和谐更好地结合起来,按照“远近结合、标本兼治、有扶有控”的原则,遵循市场规律,顺应客观变化,权衡利弊得失,做好战略谋划,提出应对预案,实施相机抉择,防范各类风险,以杜绝目标上偏离国家调控意图、政策上可行性论证不足、技术上量化分析缺乏、事后不作绩效考评等情况的发生,不断增强结构性减税的科学性、预见性和系统性。

二是突出政策导向,进一步提高结构性减税的针对性。今后实施结构性减税政策要在保证全国税政统一前提下注重从区域优惠向产业优惠倾斜,由虚拟经济向实体经济转向,由粗放生产向集约生产倾斜,由总量扩张向结构转型倾斜,由“两高一资”向绿色文明倾斜。在产业优惠中要重点突出战略性新兴产业,在区域优惠中要根据主体功能区规划,向重点开发区和优先开发区倾斜,减少对限制开发区和禁止开发区优惠,不断增强税制的统一性、严肃性和针对性,减少随意性、盲目性和模糊性,消除形式和效果上的不公平待遇。为此,除了贯彻落实好已经出台的措施之外,还要适应经济形势的新变化,不断丰富结构性减税政策的内容,通过有增有减的政策设计与长期税制改革结合起来,把投资引导到有利于节能减排且附加价值较高的产业中,引导到有利于形成新的消费增长点服务业领域,引导到有利于满足新的消费需求的战略性新兴产业,建设低投入、高产出、低消耗、少排放、能循环、可持续的国民经济体系。

三是实施差别税收,进一步提高结构性减税的灵活性。要采取有差别的优

惠措施和激励政策,调整不同所有制经济、不同产业、不同地区的税收负担水平。降低服务业的营业税税负水平,加快部分服务业改征增值税试点,对服务企业的设备更新、技术转让加大税收抵扣力度,对劳动密集型服务企业加大税收优惠力度,研究出台推进服务业综合改革配套改革的税收支持政策;调整完善鼓励企业研发投入的税收优惠措施,并制定支持新能源、节能环保、电动汽车、新材料、医药、生物育种和信息通信等战略性新兴产业的税收减免优惠措施,对政策重点支持的行业或领域实施优惠税率和扩大税前扣除范围。降低奢侈品进口关税和国内售价,让高收入群体的高端消费需求留在国内,释放高端消费需求;适时降低已成为日常生活不可或缺的商品的消费税,引导商品价格合理回归,刺激普通群体的消费潜能。调整能源、资源、农产品等大宗商品的进口关税,制定引导技术改造的优惠政策,鼓励低碳技术、高新技术和高附加值产业急需的先进技术、关键设备和稀缺资源性产品进口,缓解国内所面临资源约束瓶颈;全面取消“两高一资”产品出口退税率,调整出口关税,坚决抑制相关行业产能过快扩张的势头,推动相关产品出口,推动贸易结构平衡。

四是突出组合配套,进一步提高结构性减税的协调性。国外减税实践主要是削减个人所得税和企业所得税。我国2012年个人所得税占税收收入比重为5.79%,企业所得税占比仅为19.54%,而增值税、消费税和营业税占比为54.08%,可见,靠削减所得税来刺激经济的空间小,刺激效应辐射范围有限。此外,我国企业所得税税率为25%,与世界上105个国家24.99%平均税率相持平,欧盟33国企业所得税税率有20个国家高于我国,美国和日本税率更是分别高于我国14.2和14.5个百分点;不仅如此,增值税方面,欧盟33国

中24个国家增值税标准税率高于我国,且2001—2012年间有18个国家提高了增值税税率。如此看来,不管所得税还是流转税,通过单纯降低边际税率实现调控目标的办法也不一定可行。应综合运用税种减免税、出口退税、延期纳税、投资抵免和加速折旧等多种政策工具,并把握好各种政策工具的平衡点,对各项政策进行优化组合,通过协同发力谋求组合效应。在此基础上,减税政策还应与产业、价格、货币和其他财政政策相协调,并建立联动机制,通过“组合拳”推动产业向内地转移,延缓传统要素禀赋优势的弱化;推动沿海企业转型升级,培育新的竞争优势;推动数量扩张性增长方式向质量效益型发展模式转变,用最小的政策资源和代价取得最好的调控效果。

五是加强预算控制,进一步提高结构性减税的有效性。迄今为止,我国纳入结构性减税范围的政策措施很多,但实施这些措施国家每年到底让渡了多少税收收入,企业和老百姓因此真正享受到多少实惠,并在多大程度上有利于宏观经济和市场活力,目前还没有一个科学精准的跟踪考评机制,这不仅是我国加强结构性减税政策管理所面临的制约,也对社会各界正确把握结构性减税政策意图增加了难度。所以,要尽快改变这种总量说不明、效果道不清的现象,对结构性减税政策进行预算控制,全面测算规模和科学分析政策效果,并将正在实施或计划实施的结构性减税政策纳入政府预算,编制结构性减税政策年度预算表,提高政策实施效果的精确度和可靠性;对其进行量化考核和科学管理,定期公布条文规定、总体规模、资金分布和政策效应,切实提高结构性减税的有效性。

(作者单位:国家信息中心博士后科研工作站)

责任编辑 张蕊