

进一步完善结构性减税政策 促进经济健康永续发展



□ 庞凤喜 张念明

自2008年国际金融危机爆发以来,为实现保增长、扩内需、调结构、惠民生等公共政策目标,我国适时采取了以大规模政府支出和结构性减税为重要载体的积极财政政策,并一定程度上成功逆转了经济增速下滑。但随着时间的推移,大规模政府支出在实现经济增长、促进就业等积极效应的同时,其高通货膨胀风险以及加剧产能过剩进而加深既有结构性矛盾的负面效应也日趋显现。在当前复杂的国内外经济形势下,我国应进一步完善以结构性减税为重要内容的积极财政政策。为此,应加强结构性减税方案的顶层设计,在继续完善以税收优惠为主要抓手的减税措施的同时,

按照税制结构优化的基本原则,将税制改革作为结构性减税的重要实现途径,并建立健全正税清费、减税与优化财政支出结构相统一的联动机制。

一、进一步完善结构性减税政策的基本思路

面对当前复杂的国内外经济形势,积极财政政策应在继续优化财政支出结构、加大民生投入的同时,进一步完善结构性减税政策,这不但是全球经济持续增长不确定的情况下全面提升我国经济发展质量,大力提高我国经济国际竞争力和抗风险能力的需要;也是深入调整经济结构,切实转变经济发展方式的需要;还是更好地优化税制结构,进一步降低企业和居民税收负担水平和有效

调节居民收入分配,全面促进社会公平正义的需要。

进一步完善结构性减税政策,应坚持国家税收制度的严肃性和规范性,紧密结合我国“十二五”时期税制建设的总体规划纲要,在保持税收政策稳定性和连续性的基础上,按照“优化税制结构、公平税收负担、规范分配关系、完善税权配置”的基本原则,对结构性减税政策的整体框架、操作方式、覆盖范围和实施力度进行科学调整。首先,加强顶层设计,高度重视结构性减税政策的统筹性。应纵观全局,高屋建瓴,紧扣主题、主旨、主线,将结构性减税与促发展、调结构、扩内需、惠民生、控物价、促公正有机结合起来,按照政府调控和市场运作相衔接,总量调节和结构调整相统一,正面激励和负面约束相结合,长远目标和近期任务相兼顾的原则,对结构性减税的总体规模、实施阶段、操作方式、效果评判、风险评估及预警机制进行全盘统筹和科学布局。第二,明确政策导向,进一步增强结构性减税政策的指向性。在保证全国税政“一盘棋”和政策公正性、严密性的前提下,突出结构性减税政策的主要着力点和基本施力方向,更加注重以人为本,更加注重扩大内需,更加注重产业协调,更加注重结构绿化,更加注重区域平衡,更加注重社会公正,使结构性减税方案的制定和实施做到对症下药、有的放矢。第三,推进税制改革,规范税

制,进一步加强结构性减税政策的作用力。在2008年企业所得税“两法合一”,2009年增值税在全国范围内实现由生产型向消费型转型等税制改革的基础上,继续按照优化税制结构和公平税收负担的要求,全面规范增值税制,深入完善个人所得税制,大力推进房地产税制,适时健全资源环境税制,实现结构性减税与税制改革的长期方向相对接,减税基调下的“减法”和“加法”相结合,规则公平和结果公平相统一,进一步提升结构性减税政策的整体合力。第四,强化配套组合,不断增强结构性减税政策的有效性。应注重规范税制和优化税制结构相统一,注重减税和减费相结合,注重结构性减税和优化财政支出结构相协调,注重税收政策和国债、货币、产业、价格政策相联动,力争以最少的政策资源代价取得最大的宏观调控实效。

二、进一步完善结构性减税政策的具体建议

(一)明确目标,统筹规划,制定结构性减税政策的顶层方案。一是明确结构性减税政策的战略目标定位。结构性减税政策的根本目标是通过减税实现我国经济的健康、稳健和永续发展,其短期目标应侧重于“保增长”,通过减轻企业和居民的税收负担,释放经济活力,刺激投资、出口和消费,拉动我国经济增长;其中期目标应立足于“优化税制”,通过合理调整间接税和直接税的比重,形成科学、合理的税制结构,解决当前由于间接税比重过高所导致的企业整体负担过重、社会投资积极性不高,以及对收入分配的调节不足、社会消费能力不强等问题;结构性减税政策的长期目标应着眼于“调结构”,应充分发挥税收在产业结构优化升级和经济发展模式转变上的正面引导功能和负面约束作用,实现我国经济社会的的内涵式、包容性发展。二是制定结构性减税的系

统性实施方案。应根据对当前及未来经济形势的综合性判断,紧紧围绕结构性减税在不同阶段的政策目标,既满足于当前经济任务的现实需要,又着眼于经济发展的长远规划,制定出各时期系统性的减税计划明细表,科学界定减税的总体规模,合理配置各税种的减税、增税“剂量”,提出整体性的时间进度安排,稳步推进,确保不同阶段减税计划的对接。三是建立结构性减税的定量评估机制。科学、全面、客观地衡量我国的宏观税负水平,确定结构性减税的总量前提,使减税规模既能积极促进经济增长,又能有效防范财政风险;深入、合理、真实地测算我国的实际税负布局,确定减税的框架结构,明确减哪里的税、减多少税、对谁减税和怎样减税,突显结构性减税的施力指向;定期评估结构性减税的总体效应,综合判断减税对经济产生的实际影响,以便及时、正确地调整减税计划和进度安排,确保结构性减税的调控成效。

(二)凸显导向,继续完善以税收优惠为主要抓手的结构性减税政策。一是凸显扩大内需导向。继续积极推进涉农税收优惠,建立健全农业增值税退税补偿机制,减轻主要由农民承担的生产资料增值税负担,增加农民收入,扩大农村市场需求;降低非营业用普通住房流转环节的房产税税负,满足普通购房者的基本住房需求;减轻工薪阶层税负,增强其市场购买力。二是凸显产业优化导向。按照产业结构调整的要求,建立健全对先进产能的税收正向激励引导机制,以及对落后产能的负向压力退出机制。一方面,强化对高新技术产业、节能减排产业、新兴战略产业的税收优惠力度,引导经济中的高效产能供给,实现产业结构的增量扩容;另一方面,清理对高耗能、高污染、低附加值产业的税收优惠,并适度增税,确立税收对“两高一资”产业的淘汰退出机制,实现对

产业结构的存量调整。三是凸显区域平衡导向。按照区域均衡发展的要求,合理平衡东中西部之间、城乡之间、大中小城市之间的税收负担。在当前流转税生产地课税、生产地分税的格局下,依据最终消费比例,确立流转税收入在区域间的科学、合理、公平分配,加大对消费地区的流转税返还力度,在满足消费公平的同时,使地方性公共产品的供给更加符合成本收益配比的效率原则。四是凸显小微企业导向。强化对小微企业在投融资、设备更新换代、建筑投资等方面的流转税优惠,加大对其成本收益流的企业所得税优惠,充分发挥小微企业在扩大就业、促进投资与维护社会稳定中的基础性作用。

(三)优化税制,大力推进以税制改革为基本载体的结构性减税政策。一是全面推进增值税改革。一方面,全面推进营业税改征增值税改革。在合理确定税收分权,理顺中央与地方税收征收机制与分享机制的基础上,科学设定“扩围”后的服务业增值税税率,将目前的试点税率由11%降低为9%,在同步培育地方主体税种的条件下,结合试点经验,尽快将增值税“扩围”改革按行业向全国范围内全面推开;另一方面,积极推进完全消费型增值税改革。2009年增值税改革实行的是允许设备投资抵扣的有限消费型增值税,仍然存在对占我国固定资产投资约为3/4的建筑投资的重复课税,在我国高投资的经济条件下,重复课税不仅导致税收超经济增长,而且对其形成高度的税收依赖,实施完全消费型增值税,有助于增值税制的规范,以及对我国经济结构的合理调整。二是积极推动个人所得税综合制改革。应以收入来源多元化的高收入者、超高收入者为重点税源监管对象,从技术、机制、体制等各层面加强涉税信息管理,强化国内涉税信息共享与国际税收情报协调,形成对个人收入、支出、

财产和行为信息的全面监控系统,改变当前以间接税和企业税为主的税收征管机制,以及税收信息化建设的技术化治理模式,打造坚实的直接税与个人所得税征管平台,全面改革当前以工薪所得税为主的分类制个人所得税,减轻中低收入者税负,积极推进个人所得税的综合、累进征收,实现社会公平正义。三是深入推进房地产税改革。应在对房地产信息全面管控的基础上,消除对高投资经济和房地产市场流转环节的税收依赖,强化财产存量调节,结合试点经验,深入推进居民非营业用房地产税在全国范围内的开征,逐步培育其地方主体税种地位,形成对营业税改征增值税改革的联动配套和有机衔接。四是稳步推进资源税改革。应摒弃传统的高投入、高耗能、高污染、低产出、低附加值的外延式经济发展模式,结合宏观物价走势,适时将资源税从价计征范围从原油、天然气扩大到煤炭、黑色金属矿原矿、有色金属矿原矿与非金属矿原矿,

发挥资源税与市场价格机制联动的杠杆功能,促进资源集约型生产与消费。五是适时开征社会保障税、遗产赠与税和环境税。应从保障人民群众的基本权益出发,解决我国当前社会保障缴款由社保部门与税务部门区域分割、各自为政的局面,适时开征由税务部门统一征收的社会保障税。在涉税信息全面管控的直接税与个人所得税征管平台之上,破除阻力,适时开征遗产赠与税,强化对财产存量的税收调节。同时,适时开征环境税,实现外部污染成本内部化,促进环境友好型经济发展。

(四)形成联动,全面提高结构性减税政策的协调性和有效性。一是按照有扶有控、结构调整、有保有压、动态优化的原则,以规范和清理税收优惠为突破口,控制税收优惠规模,增强税收优惠成效,对低税率、宽税基、简税制和严征管的税制改革形成配套支持,在不断规范税制的过程中优化税制结构,实现结构性减税政策两种操作方式的有

机联动,全面提高结构性减税调控的广度、宽度、深度和力度。二是按照总量合理、比例协调、依法行政的原则,规范合理的收费,取缔不合理的收费,降低过高的收费,适度上调过低的收费,有效控制税外收费的过快增长,形成结构性减税和结构性减费共同推进的减负局面,切实减轻企业和居民的实际负担,刺激投资和消费,扩大内需。三是按照收支联动、内外平衡、整体协调、有序推进的原则,在深入推进结构性减税的同时,进一步优化财政支出结构,加大对民生领域的财政支持力度,建立健全规范和引导地方政府适度融资的法律法规体系,保持总体预算平衡,严格控制财政风险,实现积极财政政策和适度宽松的货币政策、产业政策、价格政策的统筹协调,力争发挥结构性减税政策的最适调控效果。

(作者单位:中南财经政法大学)

责任编辑 张蕊

【图片新闻】



财政部召开干部职工大会

1月30日,财政部召开干部职工大会。财政部党组书记、部长谢旭人对2012年财政工作、五年来财政发展改革情况进行总结和回顾,并要求按照党的十八大精神和中央经济工作会议总体部署着重做好2013年各项财政工作。在京部党组成员,部机关、部属事业单位和离退休干部职工参加了大会。

(姜雪娜 摄影报道)