

缓解人民币升值压力的 财税政策研究

陈新平 蔡婧姝

近几年来，人民币汇率一直是国际社会普遍关注的焦点问题，而且针对人民币币值应否重估的争论还有持续升温的势头。从表面上看，人民币升值压力主要是由我国对外贸易长期处于顺差状态、外汇储备不断增长等原因造成的。但我们认为，在我国经济转轨时期，体制性与结构性矛盾如经济的持续增长过度依赖外需的拉动、内需不振，特别是消费严重不足，是导致人民币升值压力不断增加的重要原因。在汇率体制改革还不能完全到位、中央银行作为外汇最终买家的重任还不能“卸载”，以及货币手段还不能有效解决外部失衡问题等多方因素的制约下，财税政策可能是更为有效的缓解人民币升值压力的手段。

(一) 扩大公共消费支出，促进内需对经济发展的拉动作用。适度扩大政府消费支出是目前增强内需动力的重要举措。一般来说，内需包括消费需求与投资需求两个方面，其中任何一方面需求的启动都会对经济增长具有拉动作用。虽然从作用经济增长的即期效果来看，投资要好于消费，但在内需的构成中，投资是目前要特别加以控制的，消费才是支撑经济长期稳定增长的重要因素。近几年来，由于钢铁、电解铝、水泥、房地产、焦炭、煤炭等一些行业投资规模增长过快，导致了其上游产品或相应原材料价格涨幅过高，并引发了煤、电、油、运的全面紧张。为此，2004年底中央提出“要实行稳健的财政政策和货币政策，继续控制固定资产投资规模的过快增长”，以及“要不断调整投资和消费的关系，提高城乡居民消费能力，增强消费对经济增长的拉动作用”等具体要求。这也是1997年亚洲金融危机后，在我国投资和出口“动力”得到全面释放而消费需求一直偏淡的情况下，中央对经济发展政策的又一次调整。可见，为了使经济健康、均衡地发展，就必须将扩大内需的重点从投资转

向消费。由于居民消费具有分散决策的特点，很难在短期内通过政策来刺激它。从理论上讲，居民消费不仅取决于当期收入，更取决于其长期预期收入。在我国居民收入差距不断扩大的情况下，众多有消费意愿的人却没有相应的支付能力，特别是在社会保障体系不完善的情况下，居民对现期消费更为慎重。因此，居民消费是短期内难以对其施加影响的变量，扩大内需的重任自然落到政府的身上。从长期来看，社会整体消费能力的提升也有赖于公共财政保障机制的建立。我国消费之所以一直疲弱不振，除了政府消费支出不高外，还与居民消费受制于基础性社会保障制度不健全有关，所以，加大公共财政的支出，构建一个良好的且能很快提升广大人民群众生活水平的社会保障与支撑体系是当务之急。为此，我们必须对现行的公共财政支出模式做出改革，即在全社会投资过热的情况下，财政支出应更多地由投资导向消费，尽快地退出竞争性投资领域，将更多的财力用于公共产品的生产及服务的提供上，重点向以下几个方面倾斜：首先是投向对经济长期发展具有支撑作用的基础设施、基础教育、科学研究、公共卫生以及生态建设等领域；其次是增加对城市医疗、养老等社会保障方面的支出，以期降低城市居民的长期预算，进而降低储蓄，扩大消费；三是加强对“三农”的支持力度，让公共财政的阳光普照广大的农村地区，将更多的财力用于包括农村基础设施、农村义务教育、公共医疗卫生等社会事业建设，并通过直接对种粮农民进行补贴等方式提高他们的收入水平，以期启动农村消费存量，由此消化掉部分工业领域的过剩生产能力。

(二) 调整现有的外资税收政策，引导外资投向，提高外资利用水平。我国现有的外资税收优惠政策区域导向性强，产业导向性弱，使外资主要集中到了沿海经济发达地

区,而资金真正匮乏的中西部地区难以得到外资的“惠顾”。同时,某些外来资本又主要集中到了高污染、高能耗、劳动力成本相对低的行业,甚至是投机性较强的地产与股票市场,而对国民经济长期发展具有支撑作用的基础产业以及能够提升我国经济整体竞争力的行业很难得到外资的“青睐”,而且外资正在向银行、保险、证券、电信等对国民经济具有控制力的行业集中。另外,外资仍然在所得税方面享有“超国民待遇”。正是由于外资可以享受许多不合理的税收优惠政策,而内资企业只能“望洋兴叹”,所以,许多内资企业纷纷通过寻找境外利益代理人或在境外注册公司等形式,然后投资境内以享受相应的外资待遇,形成所谓的“假外资”现象。目前的外资优惠政策既不利于我国整个产业结构的调整与升级,也不利于提高外资的利用水平,反而因引资过滥,导致国际收支失衡。因此,必须对包括税收优惠在内的整个引资政策进行调整,以提高外资的利用水平,进而减轻资本账户顺差给人民币带来的升值压力。我们应根据产业结构调整与升级的需要,确定需要重点扶植的产业,凡是进入国家拟定支持产业范围内的外资,不论其在什么地区落户,一律都可以享受政府的税收优惠政策。同时,还要辅以区域性税收优惠的政策,对到经济落后地区投资的外资给予税收优惠,以鼓励社会资源向落后地区流动。同时,还要加快内外资企业所得税的合并工作,使得内外资具有相同的竞争环境。

(三) 进一步调整出口退税政策,促进出口与进口贸易的平衡发展。从1990年至2005年的16年间,除个别年份外,我国均为贸易顺差国。在中美、中欧贸易摩擦频发的今天,持续扩大的贸易顺差额对我们来说不仅不是福音,而且还成了近年来西方国家强压人民币升值的由头。在一定意义上说,贸易顺差的持续与不断扩大,也是内需不足与国内经济降温的一种表现形式。未来几年,如果内需不足问题得不到很好解决的话,那么,净出口需求在经济增长中的贡献率还会上升。届时,人民币升值压力、贸易争端等问题还会进一步增强或恶化。因此,为了减少与主要贸易伙伴之间的摩擦以及化解人民币升值压力,我们必须在扩大内需与出口导向之间求得某种平衡。在我国诸多支持外贸发展的政策中,出口退税政策具有很强的杠杆作用,自1985年实施以来,对扩大我国出口规模、增强出口产品的国际竞争力、增加就业,以及保持经济的持续快速发展,均发挥了积极作用。在随后的20年中,根据国际经济形势的变化及国内经济发展战略的调整,我国从1994年开始对出口退税政策分别作了三次大的调整。如果说1999年出口退税率的调升是为了通过扩大出口保持国内经济适度增长,以消除东南亚金融危机对国内经济造成负面影响的话,那么,2003年出

口退税率的平均下调则意在减轻中央财政退税负担与调整出口产品结构。而今天再提出出口退税制度改革问题,则重在通过进一步调低某些产品出口退税率,以转变我国对外贸易增长方式,提升出口商品质量,促进进出口贸易平衡发展,减轻人民币升值压力。在进一步调整出口退税率时,除了像农业、电子以及通信等一些需要特别保护和鼓励的产业出口产品退税率保持不变外,对一些高能耗、高污染行业的产品以及资源性产品,要继续下调其出口退税率,直至完全取消出口退税。在必要的情况下,甚至可以考虑对污染严重的产品征收环境税,以及对高能耗、高污染的产品征收出口税,将开征出口税作为一种替代调升人民币汇率的方式加以使用,帮助缓解人民币升值压力。无论是对出口退税,还是对出口征税,都可以认为是一种行政性杠杆,既可以用于优化和调整国内产业结构,又可以用于调整特定时期的国际贸易收支平衡,更可以用于缓冲时下我国所遇到的要求人民币升值的国际压力。

(四) 开征“托宾税”,限制国际投机资本的流动。所谓“托宾税”是指对不同货币之间的兑换交易行为征收的一种统一税,其主要目的就是通过限制短期国际资本的流动来稳定国际金融体系。按照美国经济学家托宾的设计,这种交易税是按一定比例在全球统一征收的,只要是两种不同货币之间的兑换交易都要征收统一税,无论其中是否涉及本国货币,甚至一国居民从另一国居民手中购买货物、服务、真实资产等行为,都要照此征税。从1978年至今的20多年中,尽管全球发生了多次国际金融危机,但托宾的建议并没有被采纳。不过,许多发展中国家因深受危机之苦都对短期国际资本的进出采取了相应的限制措施。从严格意义上说,这些措施都不是原本意义上的“托宾税”,但都或多或少地体现了托宾当时的建议精神。如巴西曾对一切外国资本的收益(红利、奖金、利息)征收15%的利息均衡税,泰国对外国人征收10%的利息税,智利政府对所有外国借款征收1.2%的印花税,智利、泰国、马来西亚等国家还通过要求外来资本按比例缴存一定准备金等方式,向外国资本征收间接税,以限制短期国际资本的流入。

由于近年来国际社会对人民币升值预期不断增强,所以很多国际短期资本,尤其是国际游资开始通过各种渠道向中国云集。据国家有关部门统计,仅2004年就有不少于1000亿美元的国际游资流入中国。为了抑制国际游资进入我国豪赌人民币升值的行为,可以考虑对所有进入中国的国际资本开征“托宾税”。同时,为了对正常的投资和贸易不造成实质性影响,对在一定时期内保持相对稳定且具有真实投资及贸易背景的国际资本实行“退税”。●

(作者单位:财政部财政科学研究所 黑龙江大学)