



# 开征出境旅游消费税的设想

◎ 戴学锋

改革开放后，我国开放了入境旅游业，其目的之一就是增加国家的非贸易创汇。但“九五”以来，我国出境旅游增长异常迅猛，2003年，其花费已经超过入境旅游收入，国际旅游业总体上已经成为花汇产业，且外汇逆差有迅速扩大的趋势。国家旅游局虽然在“九五”末期就提出了“大力发展入境旅游、适度发展出境旅游”的政策，但由于缺乏具体的操作手段，仍出现上述局面。本文仅从财政税收政策上，提出落实该政策的具体措施。

## 不平衡发展的入境旅游和出境旅游

“九五”以来，我国入境旅游业总体上继续保持较高的增长速度，入境旅游者从1995年的4639万人次，增长到2003年的9166万人次，年均增速8.89%；入境旅游总收入从87.33亿美元，增长到174亿美元，年均增长9.0%。入境旅游业的增

长略高于我国经济的平均增长水平，但是，与出境旅游相比则大为逊色。我国出境旅游者从1995年的452万人次，增长到2003年的2022万人次，年均增长20.60%。其中，因私出境旅游发展更迅速，2003年尽管受到SARS影响，但仍然达到创记录的1480万人次，同比增长47.2%，是历史最高的年份。特别是1997年我国正式开放出境旅游以来，因私出境旅游者年均增长速度更是达到35%的超高水平。出境旅游的快速增长完全超过了国家有关部门的估计。根据国家旅游局1999年制订的《中国旅游业发展“十五”计划和2015年、2020年远景目标纲要》，到2005年我国出境旅游总人数为1600万人次，实际上在2002年我国出境旅游总人数就已超过1600万人次。

按照目前每个出境旅游者可带出2000美元的规定计算，2003年，我国仅因私出境旅游者即花费了近300亿美元。实际上，我国的出境旅游消费水平非常高，据澳大利亚的

一项调查，中国公民在澳的人均花费为3000美元。而同期，我国入境旅游总收入仅为174亿美元。也就是说，我国国际旅游非贸易外汇收支逆差已经高达100亿美元。特别应该说明的是，我国入境旅游统计是大口径，即所有入境者都统计为“旅游者”，包括了除正式国家级访问的几乎所有入境者，这些人的所有花费都统计为入境旅游收入。如果出境旅游消费按此口径计算，总花费则估计至少在400亿美元，我国国际旅游外汇收支逆差更大。

更为严重的是，根据出入境旅游增长趋势分析，在今后相当长的时间内，入境旅游收入将保持在年增长10%左右的水平，而出境旅游增长则至少年增长15%以上，与此同时，我国出境人员换汇从2003年10月1日已上升到每人3000美元的水平。按照这种速度估计，“十一五”末期我国国际旅游外汇收支逆差将达到1000亿美元，届时将对我国的国际收支平衡产生重大影响。

业发展。随着政府职能的转变和政府调控手段的完善，要改革市场准入的行政审批制度，大幅度减少行政审批，让市场机制在资源配置中发挥更大作用，让不同的市场主体公平有效地竞争，从而规范服务业发展的市场秩序，降低服务业进入门槛与成本，为服务业的健康有序发展创造良好的外部环境。

6. 大力发展职业教育，为发展服务业培养适用型人才。在严峻的人口压力和就业形势下，要适应经济发展对人才的需要，就必须坚持大力发展职业教育，改变唯学历教育、唯文凭至上的倾向。经济发展当然要有大批高学历的“精英”人才，但更需要有“一技之能”、“一技之长”的专门人才。这样的专门人才具有多层次性，

可能需要高等院校来培养，也可能更适合由职业教育来培养。我们应统筹安排，把职业教育与技术教育放到与普通文化教育同等位置上来，引导社会关心、支持职业教育发展，为职业教育发展创造一个良好的外部环境。

(作者单位：中国社会科学院外贸经济研究所)

因此,适度抑制出境旅游的过快增长,对我国外汇储备、国际收支平衡具有重要的意义。

此外,出境旅游业过快发展造成内需的“漏出”,也应引起高度重视。按照目前每人可带出6000元人民币和2000美元计算,2003年我国出境旅游的直接消费大约在2000—3000亿元人民币之间,而同期国内旅游消费仅为3442亿元,可见出境旅游的过快增长对内需的“漏出”有多大。一段时期以来,我国内需严重不足,特别是最终消费不足,已经成为制约经济发展的重要因素。而发展国民旅游的一项重要原因就是发挥旅游业扩大内需的作用。

### 出境旅游过快增长 的经济因素分析

按照旅游经济学的一般理论,一个国家人均GDP超过1000美元才开始进入出境旅游发展的初级阶段,事实上直到2003年我国的人均GDP才刚刚达到1000美元。而1997年以来,我国因私出境旅游人数年均增长高达35%。如此高的出境旅游增长,与如此低的人均GDP水平显然不成比例。

实际上,我国收入的极端不平均是造成出境旅游人数过快增长的重要原因。目前,我国的个人收入基尼系数已经达到0.5左右的超高水平。根据中国银行的一项调查,我国80%的金融资本掌握在20%的人手中。也就是说,在人均收入水平非常低的情况下,由于收入水平的差异极大,造成绝对数量巨大的“暴富”者的收入水平大大高于平均水平。人口基数巨大和收入差距巨大是中国出境旅游超前发展的经济学原因。

由于国内旅游与出境旅游的替代弹性比较低,国内旅游不可能完全代替出境旅游,因此,即使国家不开放出境旅游,出境旅游消费释放

到国内的量也非常有限。20世纪80年代后期,很多外国的航空公司等企业在中国开设办事处,主要业务就是经营中国公民出境旅游,只不过它们是通过公司邀请函的形式,采取了“因公”出国的方式。这从一个侧面反映出,对于国内暴富者积累的出境旅游需求不能采取“堵”的方式。事实上,随着对外开放的深入发展和国民消费水平的日益提高,堵也是堵不住的,也不能堵,必须采取切实可行的措施,既促进国际旅游事业发展,又要进行适当调控。

### 建议开征出境旅游消费税

出境旅游消费税应以以旅游为目的的出境者(也可定为所有出境者)为课税对象,税额可确定为每人每次200元人民币(具体可再详细研究)。按照40%持旅游签证因私出境旅游者占40%的比例,2004年因私出境者为1600万人次以上(比上年增长12%)估算,此项税收大约每年可达12亿元。按照持旅游签证者年均增长20%的水平估计,到2010年该税收额大约可达到35亿元的水平。如果将此税收的课税对象定为所有出境者,2004年该税收将接近50亿元,到2010年将达到90亿元。此项税收可专项用于对入境旅游市场的宣传促销,也可作为旅游振兴奖励基金,奖励入境旅游开发得好的旅行社。目前来看,开征出境旅游消费税是可行的。

首先,征收出境旅游消费税符合国家的税收政策。税收的一大作用就是进行二次分配,根据对出境旅游市场的分析,目前支撑我国出境旅游的主要是先富起来的国民,对这些富人征税符合税收的基本原理。1994年我国开征的消费税,就是一种“高档消费品”消费税,出境旅游消费税完全可纳入消费税的范畴。

其次,征收出境旅游消费税符合国际惯例。很多国家在开放出境旅游时,都征收了出境旅游消费税。比如韩国为了减少在旅游外汇方面逐步提高的逆差,并为入境旅游发展提供足够的资金来源,从1997年7月1日起,对以旅游为目的出境的韩国人(13—64岁)收取一万韩元(1元人民币约合146韩元)税收,用作“观光振兴开发基金”。1998年11月18日起,将这一政策扩大到所有出境的韩国人(不分出境目的)。第三,征收出境旅游消费税,不会造成我国出境旅游市场的重大波动。如前所述,我国居民个人收入水平差距巨大,出境旅游者大都是收入比较高的人群,对这些人每次出境征收200元人民币,是完全可以承受的,不会造成出境旅游的大幅度滑坡,只会适度抑制出境旅游的过快增长,确保实现“适度发展出境旅游”的政策。

此外,目前我国入境旅游增速缓慢,原因之一是我国每年的对外促销经费有限(2002年国家旅游局对外促销经费只有1600万美元,不到韩国的1/10);原因之二是中国的旅行社开展入境旅游的效益不如出境旅游(此外,出境旅游还直接增加企业的现金流,而入境旅游曾往往增加企业的应收款)。因此,越来越多的旅行社大力开发出境旅游,缺乏对外促销的积极性。如果将此收入专项用于入境旅游促销和奖励入境旅游开发得好的旅行社,将会极大地促进入境旅游的发展,符合国家“大力发展入境旅游”的政策。几十亿元人民币,是目前我国国家级对外促销经费的许多倍,用于促进入境旅游的发展将是对我国入境旅游的极大促进。而这种取之于旅游业用之于旅游业的做法,也是最能体现旅游业价值的做法。

(作者单位:中国社会科学院旅游研究中心)