

税式支出是规范 税收优惠管理的制度创新

○ 本刊评论员

自从20世纪60年代美国人斯坦利·萨里首次提出税式支出概念后,引起世界普遍关注,各国财政理论界纷纷研究探讨,许多发达国家付诸实施,相继建立了不同形式的税式支出管理制度,而后一些发展中国家也尝试跟进。立足国情,借鉴成功经验,建立具有我国特色的科学规范的税式支出管理制度,是进一步完善财政管理制度,适应社会主义市场经济体制下公共财政建设和加入WTO后融入世界经济全球化的迫切要求。

所谓税式支出,是指政府为实现一定的社会经济目标,通过对基准税制的背离,给予纳税人的优惠安排。税式支出的作法是由总结税收优惠实践发展而来的。未实行税式支出管理方式下的政府税收优惠政策,是通过减税、免税、退税等方式,以减少财政收入为代价实现的,容易在实际操作中出现管理漏洞,并使政府财政支出规模失真。把税收优惠作为政府的一种形式的支出,并按照管理财政支出的方式予以量化和监督,是对税收优惠进行科学化、规范化管理的制度创新,具有十分重要的意义。

首先,税式支出将财政收入减免转变为财政支出,有利于对税收优惠进行规范管理。税收优惠不再被作为政府在税收收入方面对纳税人的一种直接让渡,而是该收则收,该补再补,将税收优惠作为政府财政支出的一种形式,从而在更深层次上揭示了税收优惠的实质。通过税式支出预算管理,使纳税人更明显地感受到国家的优惠、扶持和援助,从而更好地发挥税收优惠的激励作用,并有利于建立健全科学规范的税收优惠管理体制、制度。

第二,税式支出有利于提高税收优惠的效果。在传统的财政运作模式下,对税收优惠所造成的财政收入减少缺乏准确的数量分析,对税收优惠的实际效果缺乏科学缜密的评估,财政预算报告不能完全客观真实

地反映政府财政收支活动。而税式支出将量化的税收优惠纳入财政支出管理范畴,对每一笔税收优惠支出所产生的效益进行科学评估及事后跟踪问效,使税收优惠的成本效益意识得到强化,并通过进行成本效益管理,提高税收优惠的效率。

第三,税式支出有利于更好地体现国家财政职能。实行税式支出,将税收优惠纳入财政预算总体框架内,使政府预算更完整地反映政府的活动,有利于加强宏观调控和国民经济整体结构的调整。每年税收优惠的总量要由国家财力平衡的宏观盘子统筹确定;各个行业、各个地区税收优惠的数量,要从经济结构调整中国家税收经济杠杆的调节力度以及综合财力平衡的可能统筹确定。

近年来,随着现行税收优惠过多、过滥、数额不清、管理不严、越权减免屡禁不止等问题日益突出,我国越来越重视对税式支出问题的研究,并列入了财政部门的工作日程。从无到有地构建税式支出制度是一项十分复杂的工作,因此需要稳妥进行。从税式支出管理总目标看,应注意总量适度、结构优化。一方面要考虑财政的总体承受能力,使预算直接支出和税式支出的总规模控制在适度、合理的范围内;一方面要在总量控制的前提下,做到直接支出和税式支出的相互协调、平衡,各类、各项税式支出的安排也要适当。从税式支出管理的重点上看,主要是提高税式支出的效率。长期以来,我国的税收优惠政策越来越多,但对其效果的反馈和监督却重视不够。为解决这一问题,不仅需要通过科学的方法将税式支出的数量完整地统计上来,还要运用成本效益分析方法对其效果进行评估,从而做出保留、扩大、缩减、取消的决定,提高税式支出的整体效率,改善整体支出结构。总之,要建立起我国的税式支出管理制度,需要由简到繁、循序渐进、逐步规范、分段进行,不能急于求成。