

# 健全税收激励机制 培育经济发展新动能

樊慧霞

**摘要：**笔者认为，从长期看，为确保经济持续稳定运行，并为“十四五”打下坚实的基础，需要充分挖掘经济潜力，进一步培育壮大经济发展新动能，推动经济高质量发展。税收激励作为政府进行宏观调控的重要杠杆，能够有效促进经济发展新动能的培育与壮大，促进经济提质增效，助推经济迈向高质量发展新阶段。

**关键词：**税收激励；新动能；高质量发展

2020年是全面建成小康社会和“十三五”规划收官之年，但是在开局之际，我们却经历了前所未有的新冠肺炎疫情公共卫生事件，对宏观经济运行和社会生产生活产生了深远影响。为了对冲疫情对经济造成的不利影响，中央出台了系列政策措施助力复工复产，恢复社会经济秩序。但从长期看，为确保经济持续稳定运行，并为“十四五”打下坚实的基础，需要充分挖掘经济潜力，进一步培育壮大经济发展新动能，推动经济高质量发展。税收激励作为政府进行宏观调控的重要杠杆，能够有效促进经济发展新动能的培育与壮大，促进经济提质增效，助推经济迈向高质量发展新阶段。

## 新动能丰富的内涵对税收激励作用的发挥提出了新要求

新动能，简言之，就是发展经济的新动力。实践中，任何需求侧（如

消费结构升级）和供给侧（如技术变革、制度创新）的变化都可能成为推动经济发展的新动能。因此，利用税收激励机制促进新动能的培育与发展，就需要详细区分新动能的具体类型，尤其是针对新技术、新产业、新业态等新兴模式，更是需要精准区分、准确定位。为了有效发挥税收激励作用，需要精准判断每一种经济业态的特点、每一种经济业态是以何种新兴生产要素为支撑，以及其服务对象和服务范围等等具体内容，这样才能找准税收激励的作用点，做到有的放矢，进而有针对性地制定具体的税收优惠政策。而我国现行的相关税收优惠政策主要集中在针对货物、劳务和服务的增值税以及针对所得的企业所得税上，对于新业态如何利用现有税收优惠政策尚无明确说明，在具体政策执行时各地口径也不一致，从而难以有效发挥税收的激励作用。

## 供给侧结构性改革背景下税收激励也是新动能的一种体现

新动能的培育与新旧动能的转换过程恰恰是供给机制努力适应需求而不断优化的过程，从而最终形成动态的供求平衡机制，这也正是供给侧结构性改革的根本目的所在。因此，从供给侧改革和新动能的关系看，供给侧改革能够为新动能成长和新旧动能转换提供动力，为经济发展注入新的活力。经济发展新动能的全方位培育不仅仅需要技术供给，更需要制度供给作为基础和保障。从这个角度而言，制度供给，制度创新和技术创新一样，本身既属于供给侧改革的重点，同时也都属于新动能的范畴。实践中，制度创新不足，制度供给失衡等问题普遍存在。因此，创新制度供给机制，填补制度供给不足本质上也是经济发展新动能的体现。税收激励作为积极财政政策工具，属于制度供给

的具体表现形式，通过完善与健全税收激励机制，实现税收制度供给，促进新技术、新产业、新业态、新模式等新动能的发展。

### 培育经济发展新动能需要用新的思维健全税收激励机制

(一) 税收激励机制要凸显顶层设计思维和税收治理理念。培育经济发展新动能的税收激励机制要坚持以高质量发展为中心，深入推进供给侧结构性改革，正确处理政府和市场关系，加快建立现代化经济体系，提升税收治理能力，最终形成企业充满活力、经济高质量发展、国家税收收入可持续发展的“三位一体”的良性循环机制。为此，税收激励机制的设计应遵循如下思路和原则，体现现代化税收治理理念。从内容上看，税收激励措施应当更加具有针对性，更加精准，避免采取“大水漫灌”或“撒胡椒面”式的普惠做法；从方式上看，应当丰富税收激励种类，合理搭配直接优惠和间接优惠，尤其要更多采用间接优惠，充分发挥间接优惠引导更明确、激励更显著的特点；从形式上看，应当遵循税收法定原则，完善税收激励的法律框架，对税收激励的税种、税率、条件、流程、权限和责任等问题作出具体规定，以稳定纳税人预期。最后，税收激励机制要体现税收公平原则，防止因差异化的税收优惠政策而导致不同类型产业之间、不同规模企业之间、不同区域之间产生不公平现象，避免引发新的矛盾。

(二) 税收激励作用的有效发挥取决于被激励对象的精准定位。根据激励理论，只要激励足够精准，定位足够准确，被激励对象就可以做出更符合激励政策所要求的行为。同理，促

进经济发展新动能的税收激励最终也要精准定位到具体的被激励对象上，使被激励对象做出更符合政策要求的创新行为。实践中，新动能是以创新为驱动，将创新技术、创新理念附着在新产业、新业态、新模式的发展链条中，进而带动产业结构升级和经济高质量发展。促进新动能本质上就是促进创新，而创新又依赖于知识、技术、信息、数据等新生产要素和人力资本的优化组合。因此，促进新动能发展的税收被激励对象主要定位在两方面，一是新生产要素，二是从事新动能创造的微观主体，如企业和个人。也就意味着，要想让税收激励机制发挥“精准滴灌”而非“大水漫灌”的作用，就要找准税收激励的发力点，分清楚是要对生产要素采取激励措施，还是要对微观主体采取激励措施，然后准确用力，将宏观税收激励政策精准地运用到微观的实际情况中。例如，如果想对生产要素发力，就可以考虑对技术、设备等生产要素实施税收优惠，如针对研发费用的加计扣除、固定资产的加速折旧、环保专用设备的投资抵免等；如果想激发微观主体的活力和创造力，就可以针对高技术产业和战略性新兴产业实施低税率优惠或创投企业优惠政策，针对高级专业人才实施个人所得税优惠政策等等。总之，税收激励政策一定要“接地气”，要精准定位到被激励的对象，有针对性地制定税收激励措施，并将其落到实处，这样才能促进税收激励作用的有效发挥。

(三) 税收激励机制应与税式支出理念密切相连，以提高激励效率。税收激励机制并不能简单地完全等同于税收优惠政策，尤其在近几年“减税降费”政策下，更不能片面地强调培育经

济发展新动能就是一味地采取税收优惠手段，减轻税负，而是要把税式支出理念引入税收激励机制中，以更好地发挥税收激励机制的能动作用。税式支出是指政府为了实现特定的经济发展目标，利用税收优惠的形式减轻纳税人税收负担的一种虚拟支出，其本质属于一种隐性财政支出。广义地讲，所有的税收优惠形式都属于税式支出，但税式支出又是税收优惠的延伸与发展，因为税式支出的运用，可以更好地核算税收优惠的成本，防止滥用税收优惠。基于此，培育新动能的税收激励机制虽然是通过税收优惠的形式来体现，但是在制定税收优惠政策时，要始终贯穿税式支出理念，将因税收优惠政策的实施而减少的税收收入与财政支出联系在一起，将因税收优惠政策的实施而增加的税收支出（即减少的那部分税收收入）与政府实际取得的税收收入相比，争取以最少的税式支出换取最大的税收利益、经济利益和社会效益，准确评估税收激励机制的作用，提高税收激励效率，充分发挥对新动能成长的激励作用。

(四) 税收激励机制与财政激励机制协调配合，形成财税激励政策合力。税收激励的效用不是万能的。从企业规模看，已有相关研究表明，目前我国税收激励政策更适用于较大规模的企业，对中小企业创新新颖度的提升并不明显。究其原因，主要在于大企业拥有较为丰富的创新资源和规模优势，税收激励政策能够准确地对这些创新资源发挥作用，进而促进大企业新动能的培育与壮大。但不容忽视的现实问题是，目前我国企业数量中的90%都是中小企业，中小企业对GDP、税收和就业的贡献有目共睹，因此，如何有效激励中小企业发展新动能，

# 日本信用担保体系发展对我国的启示

刘宝军 | 李嘉缘

**摘要：**日本信用担保行业至今已有80多年的发展历程，建立了世界上最完备的信用担保制度以及配套法律政策体系。本文梳理总结了日本信用担保体系的主要特点、发展现状，并结合日本的发展经验，提出了完善我国政府性融资担保体系的有关建议。

**关键词：**信用担保；银担合作

日本是世界上最早建立中小企业信用担保体系的国家，自1937年成立第一家地方信用保证协会起，日本信用担保行业至今已有80多年的发展历程，建立了世界上最完备的信用担保制度以及配套法律政策体系。

## 日本信用担保体系主要特点

(一)支小助微的功能定位。日本信用担保制度建立之初，就通过《中小企业法》《信用保证协会法》等明确了信用保证协会服务中小企业融资的功能定位，并对信用担保的支持对象和担保限额也作了明确限定。

(二)简洁高效的双层架构。日本中小企业信用担保体系采用中央与地方上下联动、担保与再担保相互补充的双层架构。地方层面，在47个都道府县(相当于省级)和4个都市共设立51个地方信用保证协会，面向当地中小企业开展直保业务，通过在各市町村(相当于市级)设立分支机构，实现业务全覆盖。中央层面，日本政策金融公库(简称“日本公库”)为地方信用保证协会的直保业务提供信用保险(即再担保)，承担70%—90%的风险责任，收取担保费的40%作为再担保费。同时，指定全国信用保证协会联

合会为担保业务支援机构，受托管理向地方信用保证协会拨付的各项再担保代偿、专项补助资金，同时承担行业管理职能，负责指导地方信用保证协会业务运作，开展政策研究、业务统计、人才培养以及国际交流等。扁平化的双层体系架构，既有助于发挥中央层面的龙头作用，加强上下联动、密切业务合作，也有助于整合地方层面的资本和资源，便于业务拓展。

(三)持续有力的政府支持。一是资本金补充。《信用保证协会法》规定，地方信用保证协会的资金来源由政府出资、金融机构捐资和累计收益

对我国经济高质量发展起到了至关重要的作用。相比较税收激励，财政奖补(如R&D补贴)作为财政激励的主要手段，能够在事前直接为企业创新提供资金支持，这对于融资能力较差、内外部资源相对贫乏的中小企业无疑是个福音。满足条件的中小企业通过

直接获得财政奖补弥补企业创新成本的不足，有助于推动内部研发和设备的更新换代，激发其创新动力，促进新动能的发展。此外，从发挥作用的时效看，财政奖补有利于企业短期技术创新，但是对于长期创新激励不足，而税收优惠政策对于企业短期和长期

技术创新均有激励作用。因此，税收激励机制与财政激励机制应协调配合，互为补充，形成财税激励的政策合力，共同发挥激励作用，促进新动能的培育壮大。□

(作者单位：内蒙古财经大学)

责任编辑 李艳芝