# 减税：分析与抉择

来源：网络 作者：海棠云影 更新时间：2024-12-08

*减税：分析与抉择 减税：分析与抉择 减税：分析与抉择一、税收从来都是促进经济持续稳定发展的重要手段在宏观经济理论中，关于税收和经济持续稳定发展之间的关系，历来有两个所谓“稳定器”的基本概括：一个是“自动稳定器”。就是通过税收制度上的巧妙安排...*

减税：分析与抉择 减税：分析与抉择 减税：分析与抉择

一、税收从来都是促进经济持续稳定发展的重要手段

在宏观经济理论中，关于税收和经济持续稳定发展之间的关系，历来有两个所谓“稳定器”的基本概括：一个是“自动稳定器”。就是通过税收制度上的巧妙安排，可使税收自动地产生抵消经济波动的作用。如实行累进制的所得税，在经济萧条和繁荣时期，税收数额会自动地趋于增加和减少，从而分别产生减缓经济萎缩程度和抑制通货膨胀之效。另一个是“人为稳定器”。即指通过不同时期税收政策的相机确定，如在经济萧条时期减少税收，经济繁荣时期增加税收，可使税收作为一种经济力量维系总供求之间的大体平衡，使宏观经济得以稳定发展。在世界经济发展历史上，两个稳定器都曾立下过汗马功劳。且不说具有自动变化特征的所得课税早已进入各国的税制结构，成为支撑经济稳定发展的重要因素之一，单讲20多年前美国里根政府实施的减税政策以及由此带动的世界范围的减税浪潮，它对于美国和世界经济增长所做出的贡献，即使今天回忆起来，也仍然令人赞叹不已。在中国，尽管我们有意识地运用税收政策调节社会总供求的时间不长、经验不多，但还是可以从改革以来中国经济的快速增长中找到一些税收政策的印记。在计划经济的年代，虽然那时并没有所谓总供求或宏观经济的概念，税收亦不是现在意义上的税收，但将税收作为调节经济手段的意识还是有的。而且，就实际功效而言，税收的调节也会作用到总供求或宏观经济的平衡。因此可以说，对于税收的宏观调控意义和作用机制，中国的理论界和政府相关部门并不陌生，甚至已经达到了烂熟于心的地步。

二、恰当地认识减税

问题在于对当前形势的判断和抉择。

由于减税话题涉及的因素既广泛又复杂，似应首先过滤掉一些容易障碍人们视线的东西。

单纯提到减税，恐怕没有人不赞成，因为说到底税收是政府活动的成本。同企业要不断地降低成本、提高劳动生产率的道理一样，作为一个特殊的产业部门的政府，如果能够在保证其所提供的公共物品或服务的质和量不因此下降或减少的条件下，将企业和居民为消费公共物品或服务而需付出的代价——税收——减下来，政府的活动成本便下降了，政府的活动效率便提高了。这在任何时候、对任何人，都是一件好事情。惟一的限制条件是，政府职能可以照常履行，不会因此受阻。所以，减税如同居家过日子——入、出要左右权衡。讨论减税，必须联系政府的支出或政府的职能。此其一。

减税有其特定的含义。它指的是通过凋整或改变既有税制——如削减税种、缩小税基、降低税率——而减少税收的一种规范化的政府行为。放着该收的税不收，听凭偷漏税的现象蔓延而不采取积极的行动加以阻止，或者，跳出既有税制的框架，随意给予企业和居民所谓减免税的照顾，均不在减税之列。所以，要用市场经济的规范化的理念去理解减税，而不能将其视作可由哪一位领导人或哪一级党政部门说了算的非规范化行为。此其二。

在既有税制的框架内，依法征税，把该收的税如数收上来，是税务部门的天职所在，而且是税务部门必须倾力追求的目标。所以，抱怨税务部门加大征管力度、提高征收效率，或者指责税务部门办事不灵活，因而加重了企业和居民的税收负担，无疑既片面又不合时宜。恰恰相反，税务部门还应当继续采取一切可以采取的行动，力争实现税收的应收尽收。此其三。

不论具体的表述如何，从根本上说来，减税的目的在于“减负”——减轻企业和居民的负担，并以此争取较高的经济增长。本着这样一种认识，凡是属于政府部门从企业和居民那里取得、由企业和居民割让的货币收入，均可纳入减负的视野。减税并非是通向减负目标的惟一路径，所以任何性质的措施，只要它有助于或有可能减轻企业和居民的负担，就可实现减税的意图，都可视作减税的“替代”之举。此其四。

有了上述的认识基础，再来讨论减税，我们达成共识的机会就多了。

三、几点基本结论

关于减税问题的讨论至此，似可得到如下几点基本结论：

第一，税收既然是作为政府活动的财源而征收的，其规模的大小，是增还是减，直接取决于政府支出的规模。如果政府职能范围不做相应调整，政府支出规模不能随之压缩，在当前的国情背景下，减税举措的单兵突进所带来的结果将不外有二：或是被迫加大举债规模而“以债补税”；或是引发新一轮收费浪潮而“以费补税”。

问题是，当我们转向现实的政府职能层面而寻求压缩支出规模的途径时，便不无沮丧地发现，在当前的中国．上述情形的出现有着极大的可能性。一方面，由于体制转轨期间政府职能的调整步伐极为缓慢，旧的职能未能减下去的同时，新的职能又增加了不少，既有的法制框架内又几乎没有对政府部门扩张支出欲望构成有效约束的机制，我国的财政部门根本就没有能力压缩支出规模；另一方面，在计划经济的体制环境中运转了多年且没有根除封建皇权理念的政府部门，至今仍习惯于以行政性的手段和非规范化的办法去处理从企业和居民那里取得收入的事项，我国的财政税务部门也没有能力阻止非规范化政府收入行为及其机制的蔓延。

所以，如果我们必须实行减税，那么，有关减税的安排与压缩政府支出规模的举措必须同步出台。并且，减税与减支相权，要将后者放在更为重要或优先的地位。

甚至，退一步讲，即便我们在减少政府支出规模的同时，税收未能相应减下去，我们亦可获得一个“退而求其次”的结果：腾出手来，将由此出现的多余收入用于消化历年的“欠账”或用于削减连年不断的赤字和与年俱增的国债。毋庸赘言，这对于缓解财政困难、防范财政风险，无异于一场“及时雨”。

第二，减税既然属于制度性的安排——要通过规范化的调整或改变税制的行动加以实现，它的操作非同小可，必须着眼于长远，而不能立足于短期。把税收制度的设计同经济的周期性波动捆绑在一起，随着经济形势的变化而对税收制度修修补补，力图使其适应政府干预经济的需要，可能不是税收政策的长处所在和主要的作用领域。作为一种规范性很强的政策手段，税收的调节主要不应是相机抉择式的，而应当是具有相对稳定性的。正如我们在对国有企业的资金支持方面通常强调“桥归桥，路归路”——不宜采用减免税，而应通过财政补贴一样，在应对当前的通货紧缩问题上，税收政策和支出政策亦应各有侧重。凡属于相机抉择式的、带有短期应付色彩的调节事项，可以主要交由支出政策去完成；凡属于制度变革性的、作为长期战略确立的调节事项，则可纳入税收政策的作用领域。

所以，实施减税也应作为一种长期战略，致力于制度创新。短期措施，特别是一些应急措施，不应使长期的制度结构调整目标受损或受挫。

第三，我国现行的税制还是1994年确立的，从那以后，税制格局并未做什么调整，税收政策亦未有什么大的变化。既没有增设税种（纳入“费改税”系列的车辆购置费改为车辆购置税，以及恢复征收的、属于个人所得税系列的利息所得税，是两个例外），也没有扩大税基，亦没有提高税率。按照可以从任何辞典上查到的约定俗成的解释，这几年来，我们并没有采取什么可纳入“增税”范畴、可用“增税”来定义的举措。税制还是那套税制，政策还基本是原来的政策。对于当前的税收收入高速增长，显然只能由经济增长、征管力度加强和“费改税”等一次性政策调整几个角度去分析。

税收收入可随经济增长而自然增长，会因一次性政策调整而跳跃式增加，这些都属于常识性的道理。通过加大征管力度、提高征收效率谋求税收收入的增长，又是税务部门的天职所在。所以，既不能用增税来解释当前的税收政策，也不应将当前的税收收入形势看做背离减税政策的结果。

第四，在当前的中国，企业和居民所承受的来自于政府部门的负担，并非只是税收。除此之外，政府还使用别的形式、通过别的渠道取得收入。其中，属于规范性的、纳入预算的收入有：企业收入、教育费附加收入以及其他杂项收入；介于规范性与非规范性之间、未纳入预算但可比较精确地统计的收入有：预算外收入、政府性基金收入、社会保障基金收入等；纯系制度外且无法加以精确统计的收入，则是由各部门、各地区“自立规章，自收自支”的各种收费、罚款、集资、摊派收入等等。如果将上述四个层次的收入统统相加，中国政府收入的总量起码要以税收收入的倍数计算。 进一步看，如果以是否纳入预算作为判定规范性与否的标准，那么，前两个层次的政府收入便是规范性的，后两个层次的政府收入则是非规范性的。正是由于规范性的政府收入和非规范性的政府收入同时并存，而且相比之下，在数额上后者又大于前者，1998年，朱ｒóｎｇ＠①基总理才将当时的中国政府收入格局描绘为“费大于税”，并由此启动了“费改税”的改革。所以，站在加入WTO后的中国政府收入行为亟待规范的立场上考虑问题，在为企业和居民减负的政策安排中，可以认定，与其减少规范性的政府收入，不如减少非规范性的政府收入。再进一步，与其减税，不如减费。

其实，税收也好，其他别的什么政府收入形式也罢，最重要的问题莫过于它的运行是否有一个规范化的机制。强化税收征管和启动“费改税”两项工作，就是为了建立起这样一个规范化的机制。如果政府可以想收什么就收什么，想收多少就收多少，或者想怎么收就怎么收，企业和居民负担的水平不可能是低的，而且是不可能有止境的。不少现存的各种政府收费之所以会为人们所厌恶，也正是因为它有着这样一个不规范的机制。因此，如果确认当前企业和居民总体税收负担加重的原因在于强化税收征管和“费改税”这两项工作的非同步性，并且“费改税”进程的相对迟缓又源于规范性政府收入留给我们的活动“空间”太小，从而难以摆脱对非规范性政府收入的依赖，那么在税收收入的高速增长相对弱化了我们对非规范性政府收入的依赖之际，现在迫切要做的事情就是加快“费改税”的进程。从规范政府收入行为及其机制的宏观层次上，将“费改税”和税收制度的调整结合起来，通盘考虑政府的收入规模与企业和居民的负担水平。政府的收入行为及其机制规范化了，企业和居民的负担水平自然会相应减下去。换言之，其他国家一般要通过减税来达到的目的，在当前的中国，可以通过规范政府收入行为及其机制的途径去实现。它所产生的政策效应，可能不亚于减税。

第五，从1994年开始实施新税制至今8年的时间过去了，税收所植根的客观经济社会环境已经发生了很大的变化。比如，税收的实际征收率。这些年来，随着税务部门征管力度的加大和征管状况的改善，再加上新税制奠定了良好的制度基础，我国税收的实际征收率已经有了相当的提升。据初步的估计数字，其提升的幅度，至少要以10个百分点计算。税收实际征收率的提升，不仅为税收收入的增长装上了一个“加速器”，而且带来了整个社会实际税负水平的变化。

常识告诉我们，在任何时期、任何情况下，大到一个国家的整体税制设计，小至整体税制中某一单个税种的税制安排，总是以取得既定规模的税收收入为基本着眼点的。不过，既定规模的收入，并非税基和税率两个因素的乘积。由于现实生活中的税收实际征收率永远不会达到100%，故在设计税制时，不论是税基的选择，还是税率的安排，都要“宽打窄用”——将当时的实际征收率的因素放入其中，将税率定得宽一些，把税率搞得高一点。所以，不同于“制度”的税负水平——税基和税率两个因素的乘积，“实际”的税负水平是税基、税率和实际征收率三个因素的乘积。其中的任何一个因素发生变化，都会带来实际税负水平的升降。这便意味着，即使未采取任何扩大税基或提高税率等旨在提高制度税负水平的行动，随着税收征管状况的改善，也会使实际税负水平相应上升。

我国现行的税制，不论税基还是税率，都是根据1994年税收征管状况所能达到的税收实际征收率而确定的。如果当时的税收实际征收率能够达到目前这样的水平，我国的税制安排，特别是其中的税基和税率，很可能不是现在这个样子。所以，同1994年的情况相比，当前我国的实际税负水平已经有了相当的提高。就税收制度本身的情形而论，我们的确有重新审视和调整实际税负水平，从而减轻企业和居民税收负担的必要与可能。

起码有两件事情可做，一是根据税收征管状况已经有了相当改善并由此提高了税收实际征收率的现实，重新审视1994年确立的税制格局，在可能的条件下加以适当调整。比如，在税收实际征收率已经大大提高从而税基、税率和实际征收率三者的乘积已经扩张之后，就增值税而言，我们可能不再需要如此宽的生产型的税基，也不再需要如此高的17%的税率。相应地压缩税基、降低税率，便是可以选择的行动。将这个道理延伸至现有的其他各个税种，可以看到对整个税制格局重新规划的必要性。二是针对我们已经基本告别短缺经济、通货膨胀已经让位于通货紧缩的现实，重新审视现行税制的政策倾向。以此为契机，尽快矫正那些与现实不符、于经济发展有碍的税制安排。比如，改生产型增值税为消费型增值税，以提高企业更新改造和扩大投资的能力；变对不动产销售和建筑安装业课征营业税为增值税，把目前企业承受的相对较重的投资负担降下来；减轻以小汽车为代表的过去曾视作奢侈品、现已成为新的经济增长点的产品的消费税税率，以刺激对这类产品的需求，如此等等。通过对我们的税收法律、法规、政策以及散见于各个经济管理部门和各级政府的浩如烟海的有关税收的规定进行一番全面而系统的清理，我国的税制安排将会从此走上刺激投资和消费或起码不至于对投资和消费起抑制作用的道路。

说到这里可以看出，对类似减税这样的话题做全方位的宏观层面的讨论，认识到我们可以做什么和不可以做什么是极为重要的，这可以避免出现一些似是而非的决策。

【参考文献】

本文档由028GTXX.CN范文网提供，海量范文请访问 https://www.028gtxx.cn