

论经济转型期的税收调节问题

刘 蓉 陈凌霜

内容提要：经济转型期在经济高速增长的同时，也存在经济总量失衡、产业落后、环境污染、收入分配悬殊等诸多社会经济问题。十八届三中全会通过的《决定》指出，经济体制改革是全面深化改革的重点，核心问题是处理好政府和市场的关系，使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用。税收是国家调节经济的重要手段之一，面对如此繁多的社会经济问题，如何有效发挥税收调节作用以弥补市场失灵，是当前急需研究解决的问题。

关键词：经济转型期 税收改革 税收调节

一、经济转型时期税收调节的作用与边界

经济转型期是我国经济发展中的一个必经阶段，在经济高速增长持续30余年的背景下，继续依赖劳动密集型、高污染、高能耗的低成本经济扩张方式受到国内外经济条件的制约。当前，我国经济正处于转型升级的关键阶段，与高速发展相伴随的一系列发展中的不平衡、不协调、不可持续问题日益凸显。例如，国内总需求小于总供给制约着社会再生产及扩大再生产的进行，社会总需求不足存在的积累效应加剧了国民经济发展的停滞。又如，35年的改革开放迅速提高了我国居民的收入水平，但同时收入分配状况频频亮起红灯。2012年国家统计局公布的基尼系数为0.474，已超过国际公认的警戒线。与此同时，长期以来经济高速增长对资源环境的过度使用与破坏，环境污染给生态系统带来的严重影响，对经济社会可持续发展构成直接威胁。如何处理好政府与市场的关系，健全宏观调控体系，是破解发展中面临难题、化解各方风险挑战、推动经济社会持续健康发展的必然要求。

十八届三中全会审议通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》（以下简称《决定》）对政府与市场的关系做出了明确表述，指出处理好政府和市场关系的核心问题是使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用。这一提法不同于过去的“市场在资源配置中起基础性作

用”，首次明确由市场主导分配资源，政府仅在市场失灵时发挥调控作用，更多地是在公共服务领域扮演主要供应者，保障社会民生。财政政策是政府调控经济的重要手段之一，在新的历史起点上全面深化改革的进程中，财税政策应重点在哪些领域发挥调节作用，如何精心设计系统性的财税制度，助推经济发展方式转变，是亟待解决的重要问题。

（一）以财税政策实施宏观调控，稳定经济

市场经济运行总是伴随着周期性波动。从理论上来说，市场经济在微观层面能够达到资源最优配置状态，但在宏观上却会出现周期性失灵。根基于经济总量失衡的经济周期一般表现为物价剧烈波动、失业率上升和经济增长率大幅波动。市场经济发展史表明，市场有可能通过自身力量摆脱经济危机，但耗时较多，生产力也会遭受严重破坏。

早在资本主义上升时期，亚当·斯密就提出税收的职能有两个：一是给居民提供充足收入以供生计；二是为国家提供足够收入，使政府职能正常行使。到了19世纪下半叶，世界从资本主义自由竞争时期转向垄断时期，针对社会贫富差距过度扩大、阶级矛盾激烈的问题，瓦格纳提出了社会改良思想，即国家应该通过课税来调节社会财富分配。“税收不但要干涉居民的收入及财产的分配，还要主动干涉居民的生产和消费。”这一税收调节思想成为德国新历史学派的重要思想，也是税收

职能作用的一个重大发展。20世纪30年代,面对资本主义社会大萧条,凯恩斯主张国家采用行政手段和财政税收手段干预国家经济。他认为“国家必须改变税收体系,限定税率以及其他办法,指导消费倾向。”该主张提高了税收调节职能的地位,在理论和实践经验的推动下,资本主义国家较为普遍地重视税收对经济的调节作用。在后期,萨缪尔森在继承凯恩斯思想的基础上,提出运用财政和货币政策缓和经济的周期性波动,发挥财税政策稳定经济的“内在稳定器”和“相机抉择”作用。

政府采用财税政策对社会经济进行宏观调控是一种针对经济总量的调节,主要是通过对社会总需求和总供给的调整来保持经济总量平衡,避免经济大起大落。在全面深化改革的背景下,税收政策的制定要更加注重与财政支出政策及货币政策的协调配合,不断增强宏观调控的针对性、预见性及协同性。

(二)以财税政策推动产业升级,加快转变经济发展方式

经济转型的一大重要目标是实现产业技术的改造更新升级,大力发展科技含量高、节能低耗、高附加值的战略性新兴产业。由于科技投入的高效益和高风险性及经济人的自利行为不利于新兴产业的初创发展,因此,在发挥和加强市场对技术研发方向、路线选择等方面导向作用的同时,政府需要发挥引导作用,通过运用财税、信贷等方面政策工具促进产业结构转型升级,健全技术创新激励机制,激励企业增加研发投入、提高自主创新能力,更好地实现鼓励新兴产业发展、稳步淘汰落后产业的目标。

(三)以财税政策调节收入分配,增进社会福利

当前的收入分配问题主要体现为劳动者报酬和居民收入占GDP比重较低,城乡间、地区间和行业间的收入差距持续扩大。促进收入分配公平,缩小社会贫富差距是一项艰巨的任务。福利经济学第二定理对税收调节作用提供了理论支持,该理论认为政府可通过财政支出政策和税收政策在再分配领域调节收入、财富和福利的分布,且不会破坏福利经济学第一定理认为的完全竞争市场经济在初次分配领域实现的资源最优配置。但必须注意到,市场效率与社会公平既对立又统一,只有在经济有效运行的基础上,社会公平才具备实现的前

提条件,单纯采用“劫富济贫”的方法只能实现“贫困中的公平”,这并非社会所需要。为此,政府应当在健全资本、知识、技术、管理等要素市场决定报酬机制的同时,完善税收等手段的再分配调节机制。此外,社会保障在收入再分配领域的作用也不容忽视,应完善与社会保障相关的税收制度与政策,鼓励各类社保基金健康发展,建立起多层次的社会保障体系。

(四)发挥财税政策在环境污染治理中的作用

私人成本收益与社会成本收益的不一致造成了目前严重的环境污染及污染治理缺失问题。面对这一市场失灵领域,政府在环境治理方面存在明显缺位。从理论上来说,政府对外部性问题应当采用庇古税以应对负外部性,或通过财政补贴来强化正外部性。当然,课税并不能解决所有的负外部性问题,还需政府实施禁止各类环境污染行为等方面的管制政策。《决定》不仅提出要建立吸引社会资本投入生态环境保护的市场化机制,还特别提及要推进资源税改革及环境保护费改税。设立环境保护的专门税种有利于强化财税政策对环境保护的导向,完善生态保护制度体系,更好发挥税收调节经济行为的作用。

二、对完善财税体制、优化调节效果的建议

(一)以公平与效率原则确定经济转型期的税收调节目标

在设计税制时,应首先考虑效率原则与公平原则。税收效率原则集中体现为税收中性,税收公平原则主要是通过税收调节实现的。尽管两者具有对立性,但并不互相完全否定,应协调利用两者,在保证市场经济效率最大化的基础上,尽量维持效率与公平的均衡。《决定》提出的“形成企业自主经营、公平竞争,消费者自由选择、自主消费,商品和要素自由流动、平等交换的现代市场体系”“完善主要由市场决定价格的机制”等,所指向的都是市场要发挥决定性作用。市场决定资源配置是市场经济的基本规律,为此应遵循税收中性原则,尽量少干预或不干预市场经济活动,但面对市场失灵问题,则应在宏观经济总量、收入分配不公、外部性等问题方面主动实施税收调节,兼顾实现资源有效配置与财富公平分配。

（二）推进税制体系改革，完善税制结构

《决定》将财税制度改革提升到了前所未有的层次，与以往经济工作会议从合规性和绩效性等管理层面提出的财税改革不同，《决定》首次将财税改革提高到国家治理层面，要求财税改革要以现代财政制度建设为重，标志着通过建立和完善制度来解决现实问题成为今后财税改革的战略性指导思想。作为现代财政制度的重要组成部分，合理科学的税收制度设计对于有效发挥调控职能至关重要。税制结构的优化应首先以税种优化为前提，并在此基础上对税制体系中的各个税种进行科学搭配，通盘考虑不同税系之间的协调与构建。

1. 进一步完善个人所得税与房地产税制。个人所得税同时具有聚财及调节作用，在我国社会贫富分化加剧的背景下，发挥个人所得税的调节作用尤为重要。现行的个人所得税分类课征模式对高收入群体收入的调节作用非常有限。从公平的视角来看，建立综合征收及综合扣除的个人所得税征管体系才能囊括所有收入类型，且便于考虑家庭综合负担及物价变动带来的个人税负波动。此外，要加快房地产税立法步伐，考虑将现行在交易环节征收的房地产相关税种整合为在保有环节统一征收的房地产税，将房产税征收重点从增量房过渡到存量房。此举不仅可以提高直接税占税收收入的比例，有利于加快建立稳定、持续、健康的地方税体系，还能有效缓解居民收入分配不公等问题。

2. 在税制设计中体现对新兴产业与科技进步的支持。税收调节产业结构主要是通过税收政策的经济效应来实现的。首先，要通过制定特定税收政策对投资、消费及劳动供给等各类行为施加影响，进而促进产业结构的调整。其次，应从区域性优惠政策转向灵活多样的产业发展税收激励政策，引导高新技术产业、自主创新产业与新能源产业的发展。现阶段政府采用的促进科技进步发展的税收优惠力度不够、手段单一，难以让企业在投资初期享受到财税扶持，今后应更多采用投资抵免、加速折旧、亏损弥补、费用扣除等形式灵活、激励目的性强的税收优惠方式。此外，应完善科学技术开发过程中产业化阶段的税收支持政策，并加大对社会科研机构基础性研究的税收扶持力度。

3. 加快资源税改革和开征环境保护税，促进资

源有效利用与环境保护。坚持使用资源付费原则，实行资源有偿使用制度，首先需要整合现行资源税、消费税相关规定及与节能减排有关的税收优惠政策。其次，为促进资源的有效开发与利用，除价格波动大、核算复杂的资源税目外，应尽量采用从价征收，促进自然资源及其产品的价格改革，使资源品价格更好地反映市场供求和资源稀缺程度。最后，逐步将资源税扩展到占用各种自然生态空间，扩大资源税的征税范围。在坚持有偿使用资源的同时，实行生态补偿制度，坚持谁污染谁破坏谁付费、谁受益谁补偿的原则。通过推动环境保护费改税，有力补充税收在资源能源使用方面的调节短板，全面实现节能、环保、优化结构等能源发展目标。可考虑在整合现行收取排污费、资源补偿费及生态环境补偿费的基础上，适时开征环境保护税。

（三）财税制度与其他机制的协调

十八届三中全会提出要在重要领域和关键环节改革上取得决定性成果，形成系统完备、科学规范、运行有效的制度体系，使各方面制度更加成熟、更加定型。这就要求财税体制要同其他方面的经济制度共同协调构建改革。税收发挥调节职能效用的大小，在很大程度上取决于税收制度与其他调节手段的协调及配套机制的完善。例如，政府的宏观经济调控政策既包括财政政策，也包括货币政策。面对经济增长的波动，税收政策具有缓解经济波动的内在稳定器作用，而其相机抉择方面的政策如税式支出、减税等手段对经济的刺激与调节作用都是间接的，更需要发挥财政支出政策和货币政策的直接刺激扩张效应予以配合。此外，税收调节职能的有效发挥还需借助其他配套机制如官员个人财产申报制度、社会诚信制度等的建立完善。

参考文献

- (1) 汤贡亮《税收理论与政策》，经济科学出版社2012年版。
- (2) 孙玉栋《收入分配差距与税收政策研究》，经济科学出版社2008年版。
- (3) 刘尚希《面向民生的税收制度改革》，《税务研究》2008年第5期。
- (4) 国家税务总局课题组《借鉴国际经验进一步优化中国中长期税制结构》，《财政研究》2009年第5期。
- (5) 周广仁等《税收与经济转型》，《税务研究》2011年第1期。

作者单位：西南财经大学财税学院
(责任编辑：王敏)