

建立财政支出与税收协调机制扩大居民消费需求

中国人民大学财政金融学院 岳树民

摘要: 为了促进我国经济的持续稳定增长,需要提升居民消费对经济增长的推动作用。当前应根据我国居民消费需求的特点、消费水平与结构,运用财政支出手段与税收手段协调配合,从扶持小企业发展,扩大就业,增加居民可支配收入,增加政府民生支出,刺激居民消费意愿等几个方面扩大居民消费需求。

面对日趋严峻的世界经济金融危机,为抵御国际经济环境对我国的不利影响,我国再次实施积极财政政策,并出台了扩大内需,促进经济增长的十项措施。增加政府投资是这次政策措施的主要内容,政府投资规模的扩大及其对民间投资和消费的拉动效应,对于我国在当前经济条件下保持适度的经济增长具有重要作用。但是,由于我国居民消费不足,消费对经济增长的贡献率较低,为了促进当前经济的景气复苏,也有利于推动经济的长期持续稳定增长和发展,我国需要建立起财政支出政策与税收政策相互配合的保障与激励机制,进一步扩大居民消费需求,提升经济增长中居民消费的贡献率,使居民消费的合理增长成为推动经济持续稳定增长的重要力量。

一、财政税收协调增加居民收入,提高居民消费能力

(一) 扶持中小企业发展,扩大就业,增加居民的经营性收入和工资性收入

据统计,2006 年末,我国私营企业达到 498.1 万户,个体工商户达到 2595.6 万户;全国私营个体企业就业人数 11746 万人。2006 年私营个体企业安置下岗失业人员 109.5 万人。其中,私营企业注册资本在 100 万元以上的 118.6 万户。^①中小企业已成为安置就业的重要力量。中小企业发展,可以稳定就业、扩大就业,从而增加居民的经营性收入和工资性收入,扩大居民消费需求,拉动经济增长。我国中小企业在生产经营中的困难较多、抵御冲击的能力较弱,需要大力扶持。因此,应建立起扶持中小企业发展的财政税收协调机制。

1. 创新信用担保机制,解决中小企业融资困难。对于中小企业生产经营或由于扩大生产规模、技术改造、产品结构调整的资金需求,或由于受当前国际经济形势冲击出现的暂时性的资金困难,凡符合一定条件的可以由中小企业信用担保机构按照企业前三年或五年的累计纳税规模提供担保,给予相应规模的贷款,这不仅有利于保障中小企业生产经营活动的资金需求,而且也形成对中小企业依法纳税的激励机制。

2. 增加财政投入,推动中小企业创新。对于中小高新技术企业、创新企业进行开发新产品、新工艺、新技术,可以以企业前三年累计纳税规模作为政府扶持中小企业创新基金、

^① 成思危:《中国非公有制经济年鉴 2008》,民主与建设出版社 2008 年 3 月版。

风险基金或作为财政贴息贷款的专用资金，用于支持中小企业的创新活动；对于中小企业由于创新活动出现的亏损，允许以其前三年的盈利弥补亏损。对于由于当前国际经济形势冲击造成的暂时性亏损，也可以允许以其前三年的盈利弥补亏损。通过这些措施来降低企业的风险，增强企业经营能力和抗拒风险的能力，保证企业生产经营活动的顺利进行。

3. 解决长期制约小企业发展的增值税专用发票开具问题。应当允许小规模纳税人按 17% 或 13% 的税率向一般纳税人开具增值税专用发票。从企业购销活动的惯例看，现行小规模纳税人只能由基层税务部门按 6% 征收率代开增值税专用发票，使得一般纳税人从小规模纳税人处购进的货物存在着高征低扣的问题，严重制约了小企业生产经营活动。在小规模纳税人的征收率调低为 3% 后，这种情况将更加严重。这不利于小企业与大企业的配套协作，不利于小企业发展。征收率与销售额的乘积是应纳税额，并不是销项税额。从增值税的课税原理看，小规模纳税人的征收率是根据一般纳税人课税方法下的税负水平测算出来的，从理论上讲，按照征收率与销售额乘积计算的增值税税额应当与按照销项税额减进项税额计算的应纳税额是相同的。两类纳税人缴纳相同的税款，却为购买方开具不同销项税额的增值税专用发票，对购销双方都是不公平的，是不利于小企业发展的。必须加以改革。^①

4. 进一步降低个体工商户的流转税税负，增加个体工商户的经营性收入。为进一步增加个体工商户税后可支配收入，提高其扩大生产经营的能力和消费能力。我国应在现行政策的基础上进一步降低个体工商户的流转税税负。首先，提高增值税和营业税起征点。根据目前一般经营活动的利润率水平，以及城乡居民人均消费水平的情况，现行增值税和营业税的起征点依然偏低，应当予以适当提高。同时，为更大程度地降低个体工商户的税负，提高其税后收入水平，并考虑到销售额或营业额处于起征点临界点附近的纳税人的利益，也可以将增值税与营业税的起征点改为免征额，仅就超过一定规模的收入征税。其次，在增值税的征收率调低为 3% 以后，对于从事服务业的个体工商户 5% 的营业税税率就有些偏高，应将个体经营的服务业的营业税税率降为 3%。

（二）进一步协调财政税收政策，增加居民可支配收入

1. 适当提高城乡居民的保障性收入。首先，适当提高城镇居民最低生活保障标准。根据民政部的统计 2007 年 12 月，我国 36 个中心城市居民最低生活保障标准最高的地区为 361 元，最低的地区为 156 元，北京市 2008 年调整后的标准也只有 390 元，分类救助的最高标准为 448.5 元；我国农村贫困农民的低保金截至 2007 年第三季度末为 30 元。^②这相对于作为劳动者本人及其家属的基本生活需要的个人所得税扣除标准，明显偏低，制约了低收入者的消费需求。应当适时提高低收入者的补助标准，提高低收入者的消费能力和福利水平。其次，应全面建立农村居民最低生活保障制度，将农村绝对贫困人口和年收入低于一定标准的农村居民纳入保障范围，并不断提高保障标准。第三，完善各类社会保险，扩大社会保险的覆盖面，尽快做到全民覆盖，并适时提高各类社会保险的给付标准，保障各种情况下居民的

^① 岳树民 张耀贵《改进增值税小规模纳税人征管制度的建议》，载《经济研究参考》2003 年第 63 期。

^② 中华人民共和国民政部网站；北京市人民政府北京网。

基本消费需求。

2. 适当增加居民的工资性收入和农民的经营性收入。首先, 各级地方政府应当建立科学的最低工资标准及其调节机制。相对于同样是保证劳动者本人及其家属的基本生活需要的个人所得税扣除标准, 各地实行的最低工资标准已经明显偏低, 应当适时予以提高, 并根据物价水平等因素的变化情况, 适当调整各地的最低工资标准, 保障劳动者基本工资收入的稳定提高。其次, 调整工资薪金所得的税率结构。主要是: 减少个人所得税的税率档次, 拉大级距, 扩大 5% 税率的使用范围, 降低中等收入者的税负, 提高其可支配收入; 适当降低个人所得税的最高边际税率, 增加其可支配收入, 高收入者税后可支配收入的增加, 可以促进私人投资和消费的增加。与此同时, 通过消费税、财产税等税种的科学设计和合理设置, 起到配合个人所得税调节收入分配的作用。第三, 增加农村居民的经营性收入。国家财政在增加新农村建设基础设施投入的同时, 应通过一定阶段的财政补贴和税收优惠政策推动企业与农业生产的直接对接, 运用好当前农村土地政策, 吸引企业和个人投资于农业, 真正形成高附加值的农村产业链, 建立现代农业, 增加农民收入。应进一步增加对“三农”的各项投入和补贴, 建立科学的财政补贴与商业保险有机结合的农业保险; 应当对粮、棉、油料以及肉、禽、蛋、奶等主要农产品均实行最低收购价、保护价或低价补贴制度; 应当扩大当前农业直补的范围, 改进补贴的环节、方式和方法, 提高补贴的标准, 保证农村居民收入的稳定增长。

①

3. 适当增加居民的财产性收入。近期国家相继调整了有关个人出租房产的税收政策, 有利于增加居民的财产性收入。政府应当在有效地限制住房“投机”, 避免“炒房”的同时, 通过相关的财政税收政策鼓励居民个人的住房投资, 有效启动目前二手房市场, 形成正常的房屋出租和出售机制, 重点鼓励房屋出租。其次, 为鼓励个人投资于法人企业, 增加居民财产性收入, 应对个人股东从法人企业取得的股息、红利一律实行按 10% 的税率征收个人所得税。从与法人投资者税收政策相协调的角度, 应对符合一定条件的个人投资者取得的股息、红利免征个人所得税。

二、财政与税收政策协调, 提升居民消费意愿

(一) 增加财政支出中保障民生的支出

1. 调整财政补贴定位, 财政更多地承担具有公共性的民生开支。应改变财政补贴是政府调节经济的手段定位, 将财政补贴定位为保障民生, 提高整个社会福利水平, 尤其是提高高低收入者福利水平的重要工具。因此, 财政支出中应当更多地承担具有一定公共性的属于保障城乡居民基本福利的项目, 对于诸如公共交通、冬季供暖、卫生保健、基础教育等这些具有共性而又有刚性的居民生活开支, 政府应给予基本保障或给予补贴。居民家庭和个人保障民生的刚性开支减少但福利水平得以提高, 可以提升居民消费意愿, 增加其它消费支出。

2. 强化财政保障功能, 减少居民应对未来具有确定性和不确定性的刚性支出。城乡居

① 孟景伟 岳树民《新农村建设中要更好地发挥财政作用》, 载《求是》1997 年第 11 期。

民,尤其是中低收入者面对未来必然发生的确定性支出和为应对未来可能发生的不确定性支出,在收入具有不确定性的情况下,抑制了居民正常的消费支出意愿。首先,各种具有确定性的居民支出抑制了其当前的消费意愿,比较典型的是目前各地普遍存在的高中教育阶段的合理的与不合理的、明的与暗的各种名目的高收费,以及大学教育阶段的较高支出。面对这种情况,更多的家长不得不“节俭”以积累资金应对这必不可少的支出。因此,应清理整顿高中教育阶段的各种合理与不合理的收费,适时将高中教育纳入义务教育范围,增加高中教育阶段的财政经费,减少对个人的收费;应降低公立大学的学费,在财政增加投入的基础上,采取更为具有激励作用的措施鼓励个人、企业对高校的捐赠和投入。其次,城乡居民面对未来可能发生的疾病、意外事故、失业、养老以及其它不可预知的开支,不得不减少消费而积累资金,以便应对。因此,在企业和个人缴费已无法大幅度提高的前提下,各级财政应逐步增加各类社会保险的投入,提高财政支出中针对居民个人的转移性支出所占比重,逐步提高居民保障类和应对未来医疗、失业等不确定性支出的给付标准,适当放宽给付的条件,降低居民个人为应对这些情况进行更多的资金储备而减少即时消费的意愿。

3. 规范房地产价格,科学地实行居民住房安居工程。首先,我国目前的居民住房价格相对于居民收入而言明显偏高,居民个人为了满足自身或子女的住房需要不得不减少当前的消费需求而为未来购房积累资金,因此,无论从居者有其屋的角度,还是从避免房地产再度形成泡沫的角度,以及促进形成正常的居民消费需求格局的角度,政府应运用包括财政税收政策以及金融政策在内的各种政策手段,通过抑制“炒房”、消除住房建设与买卖中不合理税费等措施,适度降低过高的房价,使其相对稳定在一个比较合理的价格区间,避免由于住房需求挤掉其它消费需求。其次,我国的居民住房应当分为一般居民购买的居住用房,中低收入者的经济适用房、低收入者的廉租房、最低收入或无收入者的保障性免费住房四类。政府保障低收入者住房需求,除目前的经济适用房和廉租房外,还应向享受“低保”的居民、失业居民以及绝对贫困居民提供保障性免费住房。政府应当利用这次房价调整的机会,以政府采购的方式按照相对合理的价位购置一定数量的居民住房,根据各类居民目前收入状况及其收入变化形成免费住房、廉租房、经济适用房和普通商品房适应不同群体的房屋供给格局。主要是对“低保”家庭和暂时没有收入的家庭提供免费住房,收入达到一定标准的提供廉租房,收入达到更高标准的提供经济适用房,而且当前应当适当扩大这三类住房的覆盖范围。对于中低收入者形成这种随收入变化而调整的住房供给机制可以使中低收入者在住房需求得到保障的前提下,有足够能力保持其它方面的消费水平。

4. 适当降低居民生活消费品的增值税税率。我国现行增值税的基本税率为 17%,对于与居民日常生活关系度比较大的几类日用消费品实行 13%低税率。可以考虑对一部分生活必需品实行更低的税率,或者在最终环节予以免税或实行零税率的照顾。生活必需品税负的下降,可以起到鼓励消费和扩大消费的作用。

(二) 财政与税收政策配合,推进居民消费升级与消费安全

1. 进一步激励企业的产品开发。应当通过有效的财政贴息、担保贷款、减免税收以及

政府推广等政策措施，推动企业开发新产品。对于有助于拉动居民消费升级换代的消费品、具有广阔市场前景的节能减排消费品，满足消费水平提高的新型消费品，无论是其产品研发还是开拓市场都应当给予一定的支持，满足在收入水平提高情况下的居民消费需求。

2. 调整完善现行营业税，促进现代服务业和消费行业的发展。首先，应当通过适当的税收优惠政策推进服务业的发展，尤其是推进具有提升整体消费水平的现代服务业和新兴消费行业的发展，可以起到增加消费点面、扩大消费领域和拉动消费的作用。其次，尽快将交通运输业、物流业、建筑业和销售不动产纳入增值税的征税范围，减少重复征税，扶持与其他行业发展密切相关的服务业的发展；在暂时不能对税制进行更大调整的情况下，可以考虑对于当前在技术上便于操作的行业，在营业税计税依据确定时允许其进行一定程度的扣除，尽可能减少重复征税。这样，既减轻了纳税人的负担，也有利于促进居民消费。

3. 增加财政支出增强各级政府部门的市场监管职能。各级财政应当根据政府职能部门市场监管的现实需要，增加市场监管支出，主要是增加市场秩序维护，商品质量检测、检验，服务质量保证，卫生检疫、防疫，商品、食品安全等方面的财政支出，各种属于维护市场秩序，保证消费安全而发生的各项经费应当完全由财政承担，不应由经营者和消费者承担。确保各类消费品使用和食用的安全性，保障城乡居民消费放心、安心、称心，而非由于安全性的原因抑制消费。