

税制革新势在必行

陈晓红, 袁莉

(中南大学商学院, 湖南长沙, 410083)

摘要: 从当前的现实情况来看, 民间资本有参与市场、参与风险投资的强烈愿望, 但不堪税负之苦。基于税收政策的倾斜对刺激投资确实有举足轻重的影响, 应积极调整现行的企业所得税和个人所得税政策, 允许高科技企业申请延期适用免税, 以及给以官办和民办风险投资公司公平的对待; 在刺激消费方面, 则应采取积极调整消费税、征收垄断经营税调节垄断行业高收入、进一步减少农民税费等措施, 激活庞大的潜在消费市场。

关键词: 投资; 消费; 税收

中图分类号: F810.42

文献标识码: A

文章编号: 1672-3104(2003)04-0481-04

如何有效刺激投资与消费是我国当前最热门的话题之一。从1998年起至今, 积极的财政政策已经实施了五年, 取得了显著的成绩。但是, 与增发国债和降低利息两种财政手段相比, 税收政策的革新却始终“犹抱琵琶半遮面”, 迟迟不肯向人们展示出它的魅力。由此造成的局面就是: 一方面, 我国的税收收入继续保持稳定增长的态势, 税制调整空间较大。据国家税务总局公布的数据显示, 今年上半年全国税收收入累计完成8413亿元, 比去年同期增长10.9%, 增收827亿元^[1]; 另一方面, 税收政策对拉动民间投资与刺激消费的巨大作用尚未很好的体现出来。统计显示, 不同收入阶层之间的收入差距进一步拉大, 垄断行业高收入遭受争议, 农村居民和城市弱势群体收入增长近乎停滞, 这些问题都十分不利于中长期有效需求的扩大, 适当调整税收政策将会是解决良方之一。

一、实施鼓励投资的税收政策, 唤醒沉睡的民间资本

1. 民间资本投资: 羁绊重重举步难

据测算, 中国目前的民间储蓄超过7万亿元人民币, 若加上居民持有现金、国债、外汇等, 实际民间金融资本存量不少于10万亿元人民币。让我们先做一个最简单的计算: 我国约10万亿的民间资本, 如果有1/10的资金从“休眠态”进入“市场态”, 就会有1万亿资金进入“投入—产出”循环。这比我国

2002年上半年全部税收收入的总和还要多! 这么大一笔资金进入投资领域, 释放出来的活力对经济发展无疑会起到巨大的推动作用。

但是, 为什么民间投资迟迟无法启动呢? 在这里, 税收或许充当了一个不容忽视的角色。虽然当前我国税收收入占GDP的比重与国外相比的确不高, 但是, 企业承担的实际税负却着实不轻。如增值税率法定为17%, 换算成与国外可比的口径, 实际税率将达23%左右, 高于西方国家(大多在20%以下)水平; 企业所得税的法定税率为33%, 而德国为25%, 日本、英国为30%, 美国为15%、18%、25%和33%的四级超额累进税率, 若同时考虑我国企业经济效益明显低于西方国家的事实, 企业的实际税负过重不言而喻。

另外, 相当一部分新办的民营高科技企业, 即便享受了“两免三减半”的税收优惠, 却实际上很难尝到太多的甜头。因为, 优惠期是从企业获利年度开始算起的, 而在企业创立之初, 经营利润往往偏低甚至还会出现亏损, 但优惠期却照算不误, 等到企业经营逐步走上正轨, 盈利开始大幅提升, 最需要享受税收优惠的时候, 优惠却已经到期。这种情况下, 民营资本自然要三思而后行^[2](176, 178)]。

还有, 一些个人所得税的规定, 也在事实上制约了民间投资的启动, 成为民间资本进入市场的“绊脚石”。例如, 发展迅速的民营企业如果想用公司的未分配利润增资, 将被视同分红, 得交纳个人所得税; 有限责任公司的股东权益用于转增资本, 也得缴纳

个人所得税;个人独资企业按 33% 的税率缴纳完企业所得税后,根据《个人所得税法》,个人独资企业的投资人还应从企业的收益中按 20% 的比例提取个人所得税等等。

由上可见,现行税制不改不行。首先就是要降低企业所得税,税率也宜实行累进税率,有区别的对待,不搞一刀切;其次,可以允许高科技企业中请延期适用免税,延期 2—3 年都应在可考虑的范围内;再次,改革个人所得税,对用公司的未分配利润转增资本的,个人股增资的部分应免交个人所得税,个人独资企业的投资人在企业缴纳完企业所得税后,也应将个人所得税中相应部分扣除。

2. 民间资本风险投资:刺激新主角登场

目前,我国已有风险投资机构近 200 家,投资资本总额超过 300 亿元。但是,从总体上看,我国风险投资业仍处于起步阶段,发展水平还不高,与当今世界高科技产业迅猛发展的需要还有很大差距;而且,与国外基本上属于私人权益资本范畴的风险投资不同的是,我国风险投资的主体资金仍然由政府所支撑,风险资本的投入仍然是沿袭传统的政府拨款式的投资机制。政府此举的意图显而易见:在一个新兴市场尚处“襁褓”之时,出资培育市场,以抛砖引玉,吸引更多的外资与民间资本参与进来,产生资金的放大效应。

但是,现实情况却远没有预计的轻松。应该说,在风险投资这个舞台上,政府只能是暂时的主角。作为指导市场的主体,政府却自身参与市场,无疑会使风险投资行为带有政府行为的倾向,做出非理性的决策。因此,解决的方法在于,政府应尽快退居幕后,让“新主角”——民间资本登场。在这个过程中,政府为体现产业政策意图,一般通过补贴、税收优惠的方式介入。而当务之急,也恰恰要从调整税收政策开始。

其实,国外经验表明,税收政策的倾斜对风险投资事业的发展确实有举足轻重的影响。这在美国体现得尤为明显(见表 1)^[3]。

在我国,明确的专门针对风险投资机构的税收政策及法规近乎空白。风险投资公司只能参照《公司法》和高新技术企业的有关税收政策来执行。但是,高新技术企业由于行业的不同,既有一般的税收优惠政策,又有特别的税收优惠的技术处理规则,所以,风险投资公司往往很难寻找到适合自己的税收优惠。

不仅如此,现行税收体制下的重复征税,也极大地制约了现有风险投资机构的发展。我们知道,风险投资公司需要就其投资收益缴纳企业所得税,但

表 1 美国风险投资业各发展阶段概况

发展阶段	采取的税收政策	效果
1946—1968	美国国会通过了《国内税法》,其中第 1224 部分规定,允许当个人向新企业投资 25000 美元遇到资本损失时,可从收入中抵减这一损失;为鼓励小企业投资公司的成立,政府规定发起人投入 1 美元便可从政府得到 4 美元的低息贷款,以及可享受特定的税收优惠。	小企业投资公司得到迅速发展,风险投资初具规模。
1969—1975	由于经济衰退和为支持越南战争增加税收,1969 年提高了长期资本利得税,从 29% 增加到 49%。	风险投资总规模剧减,从 1969 年的 1.7 亿美元,逐渐减少到 1975 年的 0.1 亿美元,风险投资的发展受到制约
1976—1980	面对风险投资业的低谷,1978 年将长期资本利得税从 49% 降到 28%;同时,允许重新采取以前用股票期权作为酬金的做法,即实行股票期权时不必纳税,纳税期被推迟到股票出售时。	1978 年当年风险投资的投资额就增长到 5.7 亿美元,形成美国风险投资的第二次大发展
1981 至今	1981 年,将长期资本利得税从 28% 降到 20%,同时出台降低风险投资贷款利率等措施	形成美国 80 年代到 90 年代以来风险投资业发展的第三次高潮,1997 年达到了创纪录的 6700 亿美元。

是,投资者从风险投资公司的税后利润中分得的部分却还要再缴纳个人所得税^[4]。双重税负面前,风险投资何以吸引民间资本?

另外,我国每年有数万项的科技成果,但是这些科技成果缺乏商业前景的评估,其中能够形成产品的只有 20%,能够形成产业的就更少了,约 5% 左右。这种状况要靠谁来改变? 只有风险投资家。而风险投资家的短缺正是制约当前我国风险投资业发展的重要因素之一。

由此可见,要让政府资金有效退出,吸引民间资本加入,重要措施之一就是出台针对风险投资公司的税收优惠。

其一,对风险投资公司的投资收益免征所得税。依据终极课税制的原则,只在最终投资者获得利润的环节征税。

其二,对风险投资家给予个人所得税的优惠待遇。具体说来,就是在现行个人所得税规定的费用扣除标准之外,还可以允许风险投资家适用一个附

加费用减除标准,通过对他们个人所得的适当照顾,以促进他们更好地进行风险运营,并吸引真正高素质的人才加入到风险投资的事业中来。

其三,对官办和民办风险投资公司要“一碗水端平”。从更多的国家风险投资发展的经验教训来看,由政府“官办”的风险投资公司,无论是从运作效率,还是从成功率来看,都远远不能与“民办”风险投资公司相比,民间资本才应该是风险投资的主体。从我国的现实情况来看,“官办”的不应再受到特殊优待,“民办”的也不应再人为设置障碍,在税收优惠面前,毫无疑义,二者应该平等。

二、实施刺激消费的税收政策,重新激活市场需求

1. 让消费税成为释放消费潜力的“加速器”

消费税是1994年在流转税制中新设置的一个税种,在对货物普遍征收增值税的基础上,选择少数消费品再征收一道消费税,开征的目的主要是为了调节产品结构,引导消费方向,抑制奢侈性消费。目前,我国共对11种消费品征收消费税,包括:烟、酒及酒精、化妆品、护肤护发品、贵重首饰及珠宝玉石、鞭炮焰火、汽油、柴油、汽车轮胎、小汽车和摩托车。

随着人们生活水平的提高,我们不难发现,现在消费税的征税对象有相当部分已成为一般普通消费品,相反,一些真正的高档消费行为和消费品却不在消费税的征收之列,形成税收调节的“真空地带”。因此,为进一步释放消费市场的潜力,消费税应当进行重新调整。

首先,要调整消费税的征税范围。对一些已进入老百姓日常生活的消费品,如普通护肤护发品、化妆品、酒精、汽车轮胎等,应逐步停止征收消费税,以鼓励老百姓改善和提高生活质量;而对各类奢侈品、高档消费品则可以适当调高税率,对高档娱乐设施、健身类设施等开征消费税,以增加财政收入^[5];

其次,现行的消费税属中央税,须全部上缴国库。地方政府为了增加财政收入,不得不私立名目乱收费。以小汽车为例,在缴纳完增值税、消费税、车辆购置税等中央税以后,地方政府还会收取牌照选号费、车辆抵押手续费等等,实际上是加重了消费者的负担。因此,如果能将我国消费税改为中央与地方共享税,让地方尝到一些“甜头”,那么,对遏制地方政府的乱收费行为,刺激地方经济将是不无裨益的。

再次,将价内税改为价外税,由于实行价内税,我国消费者在购买商品的同时也就支付了消费税

款。但是,价内税的弊病在于,当消费税下调时,享受到税收优惠的不是消费者本人,而是生产消费品的厂家^{[6] (129)}。以小汽车为例,汽车消费税是在厂家出厂环节征收的,表面上是由厂家支付,实际上是由厂家代消费者垫付,最终还是要以价格的形式全部摊派在消费者身上。最近,国家降低了环保型汽车的消费税,旨在减少大气污染,鼓励购买环保汽车。但是,在经过厂家“过滤”之后,降低消费税的好处被厂家所独吞,就消费者而言,他们无法体会到购买环保型汽车所带来的切实利益,自然也无法实现政策制定者的初衷。

2. 让税收打破垄断行业的“金饭碗”

近10年来,随着我国改革开放的不断深入,人民的生活水平得到普遍提高,但居民收入的差距也在不断拉大,垄断行业的高收入成为人们关注的焦点之一。为了有效地提高占人口绝大多数的中低收入阶层的购买力,刺激消费,我们应充分利用税收政策工具,对垄断行业的高收入进行调节,将高收入阶层的一部分收入集中于国家,再通过政府的转移性支付进行收入再分配,以促进个人收入的公平分配。

首先要明确的是,我们所说的垄断行业,是指由政府行政性垄断的行业。所谓行政性垄断,是一种滥用行政权力,限制、排斥或妨碍市场竞争的行为,是因为政企不分和政府经济的直接管制造成的。这种垄断在带给垄断行业高额利润的同时,也带给了垄断行业从业人员的高收入,引起了大多中低收入群体的不满。据中华英才网2001年下半年(7月1日~12月31日)对国内40余个城市,34个行业的1万4千多名网民进行的在线英才薪资调查显示:电信行业的薪资水平雄居各行业的榜首,年薪均值达到了57,208元,高出第二位将近20%;第二位的快速消费品行业(烟草业等),年薪也达到了48,769元。估计此数据基本接近实际水平。

因此,要调节不同行业间收入水平相差悬殊的矛盾,缓解社会分配不公,就必须消除垄断企业获取高额垄断利润的权力,根本的途径是要引入竞争机制,加快对垄断行业(如电力、铁路、民航、电信、公用事业等)的改革和重组,让行政性垄断让位于市场。而在这个改组的过程中,对垄断行业的高收入可以用税收杠杆来调节。其做法可以有两种选择:

第一,征收垄断经营税。对政府行政性垄断行业的企业,在征收了33%的企业所得税后,再按特定比例附加征收垄断经营税,这部分垄断利润税收收入在归集到国家手中之后,政府就可以加大对农村和低收入群体的转移支付,从而减轻农民负担,培育农村消费市场,实现将垄断行业的利润转移到缩小

贫富差距,启动内需上来。

第二,取消“工效挂钩”的政策。所谓“工效挂钩”,是指企业工资总额同经济效益挂钩,是1985年为调动职工积极性出台的财税政策。但目前看来,该项政策存在的问题是:根据“工效挂钩”政策,新增效益工资按挂钩方案的比例可以无限制地在成本中列支。而实际上垄断行业的不少企业正是利用这一点,得以实现个人高收入的税前列支。

“工效挂钩”的实行,不仅使国家损失了大量的财政收入,而且,由于这一政策的具体操作要经由劳动部门和财政部门的审批,这使得税务部门在征收企业所得税时,无法控制“工效挂钩”税前列支的工资额,也就无法控制社会财富的不合理流向。因此,应取消“工效挂钩”这一过时的财税政策,代之以计税工资制,杜绝垄断行业的不合理避税行为。

3. 进一步减少农民税费,激活农村消费市场

其实,要想真正激活中国的消费市场,拥有9亿农民的农村市场绝不可小视。改革开放初期,农村消费品市场占全国消费品市场的比重为66%,但时至今日,这一比重却已下降到44%左右。为什么潜在市场巨大的农村消费迟迟无法激活?道理很简单,并不是农民不愿意消费,而是他们没钱消费。究其原因,农民收入低下是造成农村消费久启不动的根本。

毋庸置疑,在农村税费改革和减轻农民负担等一系列政策的推动下,近年来农民收入有所增长,但是,受资源条件的约束和农产品价格上涨空间的限制,农民收入的实际增长幅度仍然十分有限。现阶段,可以通过减少农民的数量和进一步减少农民税费等方式来增加农民收入,以带动农民消费需求,保证中国经济的稳定增长。

在农民主要承担的税收中,农业税和农业特产税把持着头两把交椅,但是,这两项主要税收却并不是非缴不可。

就农业税来说,2001年一年全国共增加了2400亿的税收,其中农业税收入544.82亿元^[7],相对于全国总财政收入而言,并不是一个大数。

再看看农业特产税,当初设立这个税种,主要是为了调节从事粮棉油等大宗产品生产的农民与其他农户之间的收益平衡,使从事粮棉油生产的农民收入有更快的增长。但是,实际上,这一税收却基本用在了县乡两级财政,尤其是县级财政的日常开支上,没有起到改善农业生产条件的作用。另外,在当前粮食等主要产品出现了阶段性供过于求的情况下,应当适当减少粮食等主要农产品的生产,扩大畜产品、水产品等其他有特色农产品的生产,而此时恰恰要对特产征税,在一定程度上是抵制了农业结构调整而不是促进结构调整。

因此,如果同时减免这两个主要农业税种,就相当于给了农民一笔直接的国家补贴。对于农业税,更可以参照国际惯例给以取消,这样,农民的手头宽裕了,购买力增强了,自然就会有消费的欲望,而庞大农村消费市场的激活,对我国经济的拉动作用将是不可估量的。

参考文献:

- [1] 百灵新闻网. 中国上半年税收达8413亿元[EB/OL]. <http://news.beelink.com.cn/20020715/1157361.shtml>. 2002-07-15/2002-11-05.
- [2] 陈晓红. 中小企业融资[M]. 北京: 经济科学出版社, 2000.
- [3] Internal Revenue Service. capital gains and losses [EB/OL]. <http://www.irs.gov/2002-07-31/2002-08-01>.
- [4] 郑宪强, 马衍军. 民间资本参与风险投资问题研究[J]. 财经问题研究, 2002, (5): 28-31.
- [5] 国家统计局. 国内消费需求潜力还有多大[J]. 中国财政, 2002, (5): 57-58.
- [6] 中国国际税收研究会. 中国加入WTO与税收改革[M]. 北京: 中国税务出版社, 2000.
- [7] 中华财税网. 最新国内动态[EB/OL]. <http://www.taxguide.net.cn/service/mfyj/84.htm#012002-07-30/2002-11-05>.

On adjusting tax policy to activate internal investment and consumption

CHEN Xiaohong, YUAN Li

(College of Business, Central South University, Changsha 410083, China)

Abstracts: Seen from our practical situation, private capital has strong will to enter into market and to be the principal part of venture capital, but the burden of tax is too heavy. Because the tax policy has very important influence to stimulate investment, This paper proposed that we should positively regulate the current corporate income tax and individual's income tax policy, permit the high-tech enterprise to apply for the free-tax postponement, and give fair treating to governmental and non-governmental venture capital firms; In stimulating consumption, we should actively adjust consumption tax, impose monopolistic tax to regulate high income in monopoly industry, further reduce peasant taxation expenses. all this measures is to activate the huge potential consumer market.

Key words: investment; consumption; tax policy