

我国税收负担和减税问题研究

中国人民大学中国财政金融政策研究中心 朱青

近期,由于国际经济环境恶化带来国外进口需求减少以及国内银行抽紧银根、劳动力成本上升等原因,我国企业特别是东南沿海以出口为导向的中小企业均面临一定的经营困难,在这种情况下,要求国家减税的呼声日渐高涨。我国政府目前该不该通过减税帮助中小企业度过难关,乃至中国整体税负是否过重,一时间成为专家学者争论十分激烈的话题。本文试图对这些问题谈谈自己的看法。

一、中国的税负水平高不高?

2005 年和 2007 年,国际上著名的《福布斯》杂志分别把中国列为世界上税负第二和第三重的国家。此排名一公布,立即引起我国税务学界的热烈讨论。《福布斯》杂志的排名,是将一国的公司所得税、个人所得税、雇主和雇员的社会保险税(费)、商品税以及财产税等 6 大税种的最高一档名义税率加总后得出的,显然这种做法是不够科学和严谨的。^①实际上,国际上衡量一个国家(而非个别企业)税负的高低,主要是看宏观税负,即全部税收收入占国民总产出(GDP)的比重。因为在现实中,不同的企业适用的税收制度和享受的税收优惠程度可能是不同的,其税收遵从程度也不完全是相同的,这样,企业之间的税负就可能出现参差不齐的现象。如果用某些企业的税负来评判整个国家税负的高低,恐怕就会出现以偏概全的问题。所以,国际上通行的做法是利用宏观税负比较各国的税负水平。2007 年,我

^①具体分析可参见朱青:“中国税负高低辨析”,《中国税务》,2007 年第 8 期。

国税收收入为 45612.99 亿元，加上社会保险缴费约 8500 亿元，这两项收入合计约占当年GDP的 21.7%，这个税负水平与发达国家 30%—50%的宏观税负水平相比是低的，即使与蒙古(28.7%)、韩国(24.6%)、阿根廷(25.9%)、巴巴多斯(40.2%)、玻利维亚(26.6%)、以色列(37.5%)、塞舌尔(47%)、塞浦路斯(36.6%)、牙麦加(30.3%)、南非(31.2%)等发展中国家相比也是偏低的。^①

二、中国的宏观税负重不重？

现代财政学界普遍认为，判断一个国家税负的轻重，必须结合财政支出和政府提供的公共服务水平，单看宏观税负水平本身是得不出正确结论的，也是没有意义的。换句话说，一个国家宏观税负水平高并不一定意味着它的税负就重。例如，瑞典和丹麦都是世界上宏观税负水平很高的国家，曾一度高达 60%左右，近年来虽有所降低，但 2006 年仍分别为 49.4%和 49.6%。但由于两国的社会保障和社会福利搞得非常好，所以大多数老百姓并没有感觉到税负很重，他们对政府的高税负政策普遍也持赞同的态度。相反，有的国家宏观税负水平不高，但政府的公共服务提供不到位，老百姓仍然会觉得税负较重。实际上，从财政学的角度看，“天下没有免费的午餐”，让政府在低税负的前提下提供高水平的公共服务是很难办到的。研究发现，在OECD 国家中，凡是公共服务水平高的国家，其宏观税负水平往往也较高。以公共卫生服务为例：2005 年，宏观税负水平较高的瑞典和丹麦，政府的公共卫生支出占卫生总费用的比例分别高达 84.6%和 84.1%，

^① 以上数据大多数国家为 2006 年的统计数据，个别国家为 2004 年数据。资料来源：IMF, Government Finance Statistics, Yearbook 2007；国家税务总局网站。

而宏观税负较低的美国（38.7%）、瑞士（29.1%）和韩国（24.6%），其政府公共卫生支出占卫生总费用的比例分别仅为 45.1%、59.7%和 53%。那些宏观税负水平更低一些的发展中国家，政府的卫生支出占卫生总费用的比例很多都低于 40%，如 2004 年孟加拉为 28.1%，埃及为 38.2%，印度为 17.3%，巴基斯坦为 19.6%，越南为 27.1%，印度尼西亚为 34.2%。^①另外，从财政支出结构来看，凡是社会保障性支出比重较大的国家，其宏观税负水平往往也较高，这意味着政府要想在社会保障和社会福利领域多做些事情，多承担一些责任，就必须要以一定的宏观税负水平为前提。例如，2006 年，瑞典和丹麦的社会保证支出占财政支出的比重都高达 43%左右，而宏观税负水平较低的美国、日本（28.3%）和澳大利亚（29.7%），社会保证支出占财政支出的比重分别仅为 19%、31.7%和 28.3%。^②

我们国家当前宏观税负是否过重，当然也要结合财政支出来考察。从科学发展观的内在要求来看，今后财政的发展方向应当是“民生财政”，即政府要在教育、医疗、卫生、养老、住房等民生领域投入更多的财政资金，以满足广大人民群众对基本公共服务的迫切需求。从总体上看，政府在上述民生领域是欠账的，今后财政在这些领域必须不断加大投入：

（1）财政性教育经费占 GDP 的比重目前刚刚超过 3%，仍没有达到 1993 年 2 月国务院发布的《中国教育改革和发展纲要》中提出的

^① 卫生费用方面的数据来自卫生部卫生经济研究所出版的《中国卫生总费用研究报告（2007）》；宏观税负数据来自 IMF, *Government Finance Statistics, Yearbook 2007* 和国家税务总局网站。其中，宏观税负的数据年代美国为 2006 年，瑞士为 2005 年，韩国为 2004 年。

^② 资料来源：IMF, *Government Finance Statistics, Yearbook 2007*。

国家财政性教育经费支出要在 20 世纪末达到百分之四的目标。

(2) 老百姓“看病贵、看病难”的问题政府正在着手解决，政府预算内的卫生支出占卫生总费用的比重也刚刚从 2000 年的低谷 (15.47%) 中走出来，2006 年仅超过 18%，远没有达到 1990 年 25.06% 的水平，与发达国家和其他发展中国家的水平差得更远。

(3) 由于人口老化，我国政府在公共养老金领域面临日益严重的财政压力，各级财政对基本养老保险计划的补助已经从 1998 年的 20 亿增加到 2007 年的 1100 亿元。根据 2006 年 2 月全国老龄办发布的《中国人口老龄化发展趋势预测研究报告》，到 2020 年，我国 60 岁以上的老人将达到 2.48 亿，占总人口的比重会从 2007 年的 11.6% 上升至 17.17%；2020-2050 年期间，我国将进入人口加速老龄化阶段，到 2050 年，老年人口将超过 4 亿，占总人口的比重也将突破 30%。在这种形势下，财政的“涉老支出”（包括公共养老金支出和老年人的医疗支出）必然面临巨大的增长压力。

(4) 目前，低收入百姓买不起房的问题也日渐成为一个突出的社会问题。虽然国家从 1999 年开始要求地方政府建立城镇最低收入家庭的廉租住房保障制度，但这项工作一直进展缓慢。据统计，到 2006 年底，全国财政安排的用于廉租房制度的资金总共还不到 40 亿元，只有不到 3% 的“低保”家庭通过廉租房制度改善了居住条件，享受廉租房政策的居民只占总户数的 0.5%，而在一些发达国家该比例达到了 10% 左右。国务院在 2007 年下发了《关于解决城市低收入家庭住房困难的若干意见》（国发〔2007〕24 号），明确提出今后我国要

大力发展廉租房制度，地方各级人民政府要切实落实廉租住房保障资金，中央财政也要通过中央预算内投资补助和中央财政廉租住房保障专项补助资金等方式对中西部财政困难地区给予支持。目前中央财政用于廉租房的支出仅占当年本级支出的 0.5%，而从发达国家的情况看，政府财政支出中一般要有 1%到 3%用于低收入者的住房保障。^①

三、中国企业的税负重不重？

目前我国税收制度中共有 21 种税，除去固定资产投资方向调节税、筵席税和屠宰税停征以外，还剩 18 种税。在这 18 种税收中，企业日常经营需要缴纳的有增值税（或营业税）、消费税、城市维护建设税及教育费附加、企业所得税、房产税、城镇土地使用税、印花税等。而在上述几个税种中，增值税、营业税和企业所得税是较大的税种，2007 年分别占到税收总收入的 47%、14.4%和 19.3%；消费税占税收收入的比重为 5.2%，但只有生产（或销售）烟、酒、小汽车、化妆品等十四大类消费品的企业才有义务缴纳；其它税种占的比重都不是很大，例如城建税为 2.5%，房产税为 1.3%，城镇土地使用税为 0.8%，印花税（非证券交易）为 0.57%。可见，从税制构成上看，研究企业的税负关键是看几个大的税种。特别是从税收理论上，构成企业税收负担的应当是企业所得税、房产税等直接税，而增值税、营业税、消费税等间接税（流转税）是容易通过价格转嫁给购买者负担的，它们一般不对企业构成税收负担。尤其是我国第一大税种增值税目前还是“价外税”，企业的销售收入中不含增值税的税款，增值税

^① 朱青：“关注民生：财政支出结构调整的方向与途径”，《财贸经济》，2008 年第 7 期。

的大小不影响企业的利润额，所以在计算企业的税负时更不应当把其缴纳的增值税考虑进去。

我国内资企业缴纳的所得税过去税率为 33%（对微利企业还有两档低税率），从 2008 年开始税率降为 25%。从国际上看，25%的税率水平应当说是居中的，很多国家的税率（含地方税）高于我国。例如，2007 年，印度为 33.66%（含附加费和教育费），西班牙 32.5%，澳大利亚和秘鲁 30%，加拿大 29.12%，瑞典、丹麦、挪威和墨西哥 28%，德国 26.38%（含统一费）；有的国家公司所得税使用超额累进税率，如美国最高税率为 39%，比利时为 34.5%，英国为 30%。由于公司所得税还有一个税前扣除范围和税收优惠等问题，所以税负的比较不能只看名义税率，还应当看它的税基大小。这主要涉及到企业所得税税前扣除的项目和标准，应当说，在这方面我国与世界上主要国家基本上是接轨的。^①为了便于企业所得税税负的国际比较，人们通常要考察各国企业所得税占GDP的比重。2007 年我国这个比重为 3.5%，与其他国家相比基本上处于居中的水平。例如，2006 年（个别国家为 2005 年数据）该比重各国分别为：美国 3.5%，英国 4.0%，法国 2.9%，意大利 3%，瑞典 3.6%，丹麦 3.9%，荷兰 3.7%，泰国 5.3%，越南 7.7%，阿根廷 3.6%，秘鲁 3.1%，南非 8%。^②

四、该不该用减税帮助中小企业解困

目前许多中小企业经营困难，甚至出现了大批中小企业倒闭的问题。鉴于此，一些学者提出用减税的办法帮助中小企业摆脱困境。

^① 关于国外的公司所得税制度，读者可参阅 *Global Corporate Tax Handbook 2007*, IBFD

^② 国外的数据根据 *Government Finance Statistics, Yearbook 2007* (IMF) 计算求得。我国的数据来自财政部网站。

我们认为，这种观点很值得商榷。因为，目前中小企业困难主要不是由税负重而造成的，其主要原因是人民币升值、劳动力成本增加、企业贷款困难以及国际市场需求低迷等。既然问题不是出自税收，那么用税收来解决这个问题显然只能是治标不治本。其次，即使国家要用减税措施来帮助中小企业，那么接下来的问题就是减什么税？目前中小企业微利或亏损问题严重，据新浪网和和讯网进行的一项联合调查，68%的企业毛利率在10%以下，45%的企业亏损。^①既然中小企业普遍亏损或微利，所以政府给予它们企业所得税的减税政策就显得意义不大，因为这些企业本身就不缴纳或缴纳很少的所得税。例如，我国与其他许多国家一样，对中小企业也给予所得税低税率照顾（新的企业所得税法规定小型微利企业可以按20%的低税率纳税），但那些亏损的企业就无法享受这种低税率的优惠，减所得税对它们来说毫无疑问。当然，如果对小企业课征的所得税税率过低，还有一个诱导企业拆分的问题，企业通过化大为小减少所得税的纳税义务，实际上是一种避税的行为，税收立法上必须对这种行为加以防范。另外，有人主张减免中小企业的增值税。这里有两个问题值得研究：一是，从理论上说增值税是价外税，它不是由企业最终负担的，所以减增值税对企业解困能否起到关键作用？二是，增值税是普遍调节的税种，如果大企业销售货物要缴纳增值税，而中小企业销售货物不纳增值税，这种情况是否公平？

五、减税能不能刺激我国经济

^① 统计资料来自中央电视台2008年9月18日《经济半小时》。

当前我国经济面临内需不足的问题，甚至有衰退的征兆。有些学者因此主张我国当前也应借鉴发达国家（特别是美国）的经验，利用减税政策来刺激经济的复苏。我们认为，这里有几个问题。一是，当前国家的经济政策是“一保一控”，既要保经济增长，又要控制物价的过快上涨。在这种情况下，如果实行大规模的减税，是否会与“一控”的目标相冲突。二是，如果要减税，减什么税。美国等发达国家一提到用减税刺激经济，一般都是减个人所得税。因为，首先，发达国家的个人所得税在税收中的占比较大（如美国的个人所得税占联邦税收收入的 45%左右），缴纳个人所得税的人也较多，减税可以使许多人受益。其次，发达国家的居民边际消费倾向高，他们从政府减税中得到的收益很大一部分可以转化为消费。我们认为，上述两个条件是政府通过减税刺激经济的前提，而我国目前并不具备这两个条件。一是，我国目前个人所得税的规模不大，占税收收入的比重仅为 7%；缴纳工资薪金个人所得税的职工目前只有 3000 万人左右，占 2.8 亿城镇职工的 11%，占 1.2 亿城镇正式就业职工的 25%。如果国家消减个人所得税，与我国的人口相比受益面并不是很大。特别是我国 7.6 亿农民多数不纳个人所得税，所以减税的政策对刺激这个群体的消费作用不大。其次，我国居民的边际消费倾向不高，尤其是高收入者，减税给他们带来的收益并不能大部分转化为当期的消费。上述两个原因都会使我国减税刺激经济的效果大打折扣。

六、从研究“减税”到研究“用税”

上面我们已经分析了，当前我国不具备降低宏观税负水平的社会

经济条件，也不能够象发达国家那样通过降税来刺激经济。既然“减税”的路在我国走不通，所以，人们与其研究“减税”，还不如认真地研究如何科学地“用税”；或者说，当前研究“用税”比研究“减税”更重要，更有实际意义。这里所谓的“用税”，是指政府征收上来的税款如何使用，说白了就是政府的财政支出结构和财政支出效率的问题。我们认为，当前政府在“用税”方面至少需要注意三个问题：

一是，要将税款更多地用于低收入群体，即通过各种“民生”支出，加大对低收入者转移支出的力度，增加对广大民众基本公共产品的提供。这样做，既有利于收入分配的社会公平，让广大人民群众分享到改革开放的巨大成果；同时也有利于扩大内需，降低我国经济增长对国际市场的依赖程度，顺利实现经济增长模式的转换。

二是，要切实落实财政管理的各项措施，加大财政支出的“成本—效益分析”，尽量做到“少花钱，多办事”，提高税款的使用效益。

三是，要进一步加强廉政建设，减少乃至杜绝腐败现象，弱化“权力性消费”，让税收更好地实现“取之于民、用之于民”的目标。