

我国应对国际金融危机的财税政策研究

朱青

(中国人民大学中国财政金融政策研究中心, 北京, 100872)

[摘要] 国际金融危机对我国实体经济造成冲击的主要原因是近些年来我国经济增长严重依赖外需。我国内需不足主要是由于社会保障制度不健全以及低收入群体所占比重相对较大造成的。当前国家扩大内需的财税政策也应着眼于完善社会保障制度和改善收入分配两个方面。

[关键词]: 金融危机 内需 财税政策

2007年7月美国爆发次贷危机, 后来它逐步演化成一场国际金融危机, 并最终酿成一场世界范围的经济危机。我国作为世界经济大家庭中的重要一员, 也受到了这次国际金融危机的冲击。如何利用财政税收政策应对这次国际金融危机, 使我国经济走出世界经济衰退的阴影, 成为当前摆在我国理论界和政府部门面前的一项重要的重要的研究课题。

一、国际金融危机对我国实体经济影响的路径

从2007年第2季度开始, 我国经济的增长率便开始逐渐下滑, 即从2007年第2季度的11.9%下降到2009年第1季度的6.1%(2009年第2季度回升到7.9%)。这次我国经济增长放慢的导火索, 是美国金融危机引发的国际商品(劳务)市场需求急剧萎缩所导致的我国出口大幅度下降。

近些年来, 我国经济外向型的特征越来越明显, 出口对经济增长率的贡献逐年加大。例如, 我国货物和服务的净出口额占GDP的比重已从1998年的4.2%增长到2007年的8.1%, 不到10年这个比例几乎

翻了一番；我国出口依存度已从 2000 年的 23.1% 降到 2007 年的 36%。

① 2003 年以后，我国货物和服务净出口对经济增长的贡献率和拉动作用越来越大。例如，2004 年，出口对经济增长的拉动作用只有 0.4 个百分点，而到 2007 年，我国的经济增长有 2.3 个百分点是靠出口拉动的^[1]。特别是我国的出口产品严重依赖美国市场，我国直接对美国的出口占我国总出口的比重近两年都在 20% 左右^[2]，如果再考虑从香港和新加坡等地的转口贸易，上述比重估计可能高达 30%。在这种情况下，国际经济特别是美国经济一旦出现问题，我国的出口就会面临严重威胁，进而导致整个实体经济出现下滑，并引发失业率上升、企业效益下降、财政减收等一系列问题。

应当看到，我国经济增长严重依赖外需，并不是国外市场争夺了国内市场，而是国内需求严重不足从而迫使国内企业不得不开拓国外市场。改革开放后，由于引进外资和技术、设备更新，我国企业的生产能力大幅度提高。相对于国内需求而言，很多产品的产能严重过剩，只能靠国外市场消化吸收。例如，2007 年，我国企业生产的鞋类、旅行用品和箱包、陶瓷制品、家具、玩具等产品的出口额占产值的比重，分别达到了 70%、80%、80%、40% 和 40%^[3]。这种情况表明，外需已成为我国许多企业生存与发展的基础。

二、我国内需不足的原因

通过上面的分析我们可以清楚地看出，我国内需不足从而不得不严重依赖外需是实体经济此次遭受国际金融危机重创的“罪魁祸首”。

① 根据中经数据库和中国人民银行数据库的数字计算求得。

可以说，内需不足使我国实体经济的“免疫力”低下，从而一遇国际经济的“风寒”，经济就会“感冒”。其实，从1997年东南亚金融危机爆发后我国就开始重视扩大内需的问题，但时至今日，我国的内需不但没有扩大，反而还有相对缩小的趋势。例如，我国最终消费支出对经济增长的贡献率已从2000年的65.1%降到了2007年的39.4%^[4]，七年间下降了26个百分点。在经济学上，人们的消费水平是由多种因素决定的，如收入水平、对未来的预期、谨慎程度以及消费习惯等等。从我国的情况看，目前主要问题是“高收入者不愿消费，中收入者不敢消费，低收入者不能消费”。其实，上述问题在其他国家或多或少也都存在，但在我国有两个问题极为突出：

一是由于社会保障制度不健全从而存在着较为严重的“中收入者不敢消费”的问题。中等收入者有一定的消费意愿和消费能力，但由于我国的社会保障尤其是医疗保障制度不健全，看病住院个人要承担很大一部分医疗费用，致使这部分人群在扩大消费问题上仍有后顾之忧。据统计，发达国家公共卫生支出占卫生总费用的比重一般都在70%以上，冰岛、卢森堡、瑞典、挪威、英国甚至高达80%以上，这意味着老百姓看病的医疗费用由国家包大头；而我国广义政府卫生支出（包括预算外的社会保障卫生支出）占卫生总费用的比重仅为45.3%，其余54.7%的医疗卫生费用由私人部门承担^[4]。特别是从1990年代开始，个人负担的医疗费用比例越来越大。例如，1990年，我国城镇居民用于医疗的支出只占个人消费性支出的2%，而到2007年，这个比例提高到近7%^[1]。

二是由于我国的收入分配状况逐渐恶化，低收入群体所占的比重相对较大，从而严重制约了整体消费规模的扩大。低收入者是消费人群中的弱势群体，他们的消费只能限于基本的衣食住行，至于非必需性消费和奢侈性消费只能停留在心理层面。在任何国家都存在着低收入群体，但其所占人口比重高低不一。我国由于近年来出现了部分社会成员收入分配差距扩大的趋势，收入和财富逐渐向少数人集中，故低收入人群所占的比重也越来越大。据国家统计局抽样调查统计，2007年，我国城镇人口中约有60%的居民（约为3.65亿人）平均月可支配收入仅为1000元，农村人口中约有40%的居民（约2.9亿人）平均月纯收入不超过220元^[1]，即有6亿多人口没有达到城镇或农村居民的平均收入水平。

三、我国扩大内需应采取的财税对策

从以上的分析来看，国家扩大内需的财税政策主要应集中在改善收入分配和完善社会保障制度两个方面。当前国家可以采取以下政策措施：

1. 加大财政社会保障支出力度，优化社会保障制度模式

社会保障是政府向面临生老病残失业等经济风险的社会成员提供的基本经济保障，其受益者往往是那些经济上的弱者。政府加大社会保障的财政支出力度，一方面可以完善社会保障制度，从而减小广大中低收入者增加消费的后顾之忧；另一方面，还可以增加老年人、失业者、病残人员以及其他受资助者的可支配收入，从而提高这部分社会群体的消费规模。改革开放以来，我国财政（预算内）社会保障

支出总体上呈上升的趋势，特别是从 1998 年以来，财政的社会保障支出呈快速增长的势头。例如，1998 年到 2006 年，我国财政总支出年均递增 17%，而社会保障支出年均递增 28.3%^[5]。经过一段时间的快速增长，我国社会保障支出占财政总支出的比重已由 1998 年的 5.2% 提高到 2008 年的 10.9%^①；如果再加上属于社会保障支出性质的医疗保障支出，目前预算内的社会保障支出约占财政支出的 13.2%^[6]。这与发达国家社会保障支出一般要占到财政总支出的 30%到 40%还有很大的差距^[7]。当然，我国是发展中国家，社会保障支出的规模不能简单地与发达国家相比，但参照发达国家在与我国经济发展阶段相同时的财政支出结构并考虑到我国未来的人口老化速度，我国财政预算内的社会保障支出到 2020 年之前应逐步提高到 20%^[8]。

此外，国家在加大社会保障资金投入的同时，还应当对社会保障制度进行改革。根据党的“十七大”报告的精神，今后我国社会保障制度发展和完善的目标应当是“覆盖城乡、保障全民”。而我国作为一个人均GDP（按购买力平价计算）在全世界 165 个国家中从高到低排名位于第 110 位^[9]、宏观税负仅为 18%^②的发展中国家，要建立覆盖全民的养老、医疗等社会保障制度，除了保障水平不宜过高外，社会保障的制度模式也必须适当。应当说，在社会保障的多种模式中，社会保险和社会救济最适合我国的国情。社会保险需要参保人缴纳一定的费用，因此可以减轻政府一般预算的财政负担；而社会救济虽需要财政出资，但人们享受政府的救济金必须通过家庭生计调查，因而可

^① 2007 年我国实行财政收支科目改革，“社会保障”支出科目改为“社会保障和就业”，所以 2007 年前后的社会保障支出口径不可比。

^② 2008 年我国税收收入为 54223.79 亿元，占GDP（300670 亿元）的比重为 18.04%。

以使有限的财政资金用于最需要帮助的弱势群体。当前，各地实行的社会保障计划中有一些“奢侈”的成分，例如：有的地方发放“福利养老金”，年龄超过60岁以上的老人无论贫富都可以从政府领取一定金额的养老金；在“新农合”和城镇居民医疗保险制度中也有不论贫富都可以享受政府资助的问题。所以，国家今后在城乡推行养老和医疗社会保障制度时，可以考虑实行“社会保险+社会救济”的制度模式，即人人都应当参加养老、医疗等社会保险，但对于收入水平低于一定标准的城乡居民，可以免除他们的缴费义务，相应的费用由财政负担。

2. 调整增值税税率结构，加大消费税的课征力度

增值税目前是我国的第一大税，其收入（包括进口环节课征的增值税收入）要占到全部税收收入的35%左右。但增值税属于对消费的课税，会课及一般生活必需品，从而出现累退性的问题。^①国外解决增值税不公平问题的手段主要是对人民生活必需品实行零税率或低税率（一般在10%以下）。例如，爱尔兰目前增值税的基本税率为21.5%，但其对基本生活必需品只按4.8%的税率征税。又如，德国和意大利增值税的基本税率分别为19%和20%，但两国对食品等基本生活必需品课征的税率分别为7%和4%^[10]。我国增值税制度中虽然也设有一档低税率，但该档税率为13%，与国外比相对较高（国外增值税的低税率与标准税率之比一般在30%左右，我国高达76.5%）；而且这档低税率适用的范围很窄，只包括粮食（初级产品）、食用植物油、

^① 税收的累退性是指，收入越高的人其缴纳或负担的税款占收入的比重越小；反之，收入越低的人其缴纳或负担的税款占收入的比重越大。

盐、自来水、煤气和石油液化气、居民用煤炭制品、图书和报纸杂志、音像制品和电子出版物等。人民群众消费的基本食品、药品、儿童服装等生活必需品都适用 17%的基本税率。^①从提高流转税的累进性和扩大内需的角度看，我国都应当调整增值税的税率结构，即将增值税的低档税率由目前的 13%降低到 10%或 10%以下，同时扩大低档税率的适用范围，使其包括各类主要的人民生活必需品。当然，实施上述调整后，我国税收收入会受到一定的影响，其弥补的措施是调整消费税税率。

消费税在各国的流转税制度中都作为提高税制累进性的成分而设立的，因为该税的课征范围仅涵盖奢侈品或非必需品，征税具有“靶向性”，不会课及人民生活必需品。在很多国家，消费税收入都占到税收总收入的 10%以上，而我国目前该比例仅为 5%左右。我国消费税对十四大类商品课征，其征收范围已不算很窄，关键是课税的力度不够。例如：对汽油课征的消费税，OECD 国家汽油消费税占汽油零售价的平均比例在 38%^[11]，而我国目前的比例为 20%左右。在欧盟国家，不含铅汽油的消费税税率最低为每千公升 359 欧元，约合每升 3.4 元人民币，其中法国的税率为每千公升 606.9 欧元，约合每升 5.75 元人民币^[12]，^②远高于目前我国每升 1 元的汽油消费税税率。再从香烟的消费税来看，很多国家香烟消费税占零售价的 50%以上，意大利、西班牙、希腊高达 58%，英国甚至高达 65%，而我国在 2009 年提高香烟消费税之前仅为 24%^{[13][14]}。2008 年 7 月欧盟委员会发布一份报告，

^① 2008 年 12 月国家税务总局下发文件（国税函〔2008〕1007 号），规定挂面按照粮食复制品适用 13%的增值税税率。但方便面等基本食品仍适用 17%的增值税税率。

^② 汇率按 100 欧元等于 947.4 人民币计算。

要求在 2014 年之前将香烟消费税税款占价格的最低比例从目前的 57%以及每包香烟的消费税金额至少为 1.28 欧元分别提高到 63%和 1.8 欧元。可见，我国在调整增值税税率结构的同时，可以相应提高汽油、香烟等产品的消费税税率。这样，一方面可以弥补由于增值税降税率而导致的收入损失，另一方面也有利于抑制有害商品的消费。

3. 改革和完善个人所得税制度，加强其收入再分配的功能

在各国的税制中，个人所得税的开征都不是为了取得财政收入，因为如果要增加财政收入，政府完全可以通过提高增值税等一般商品税税率的途径来实现。各国课征个人所得税，主要目的就是为了调节收入分配。如果从这个角度看问题，不难发现我国的个人所得税还存在许多制度缺陷，其应有的公平性还没有得到充分的体现。一般认为，目前我国个人所得税最大的问题是分类课税制，即对不同类型的所得规定有不同的费用扣除标准和税率，采用分别征税的方法。这样很容易导致相同收入的纳税人缴纳不同税收的后果，从而破坏税收横向公平的原则。当然，要实行相对公平的综合所得税制度，就必须做到公民申报纳税（目前纳税方式主要是代扣代缴），而这种税收制度需要社会具备良好的法制环境和完善的税收征管条件，显然它们在近期内都很难实现。所以，近年来，个人所得税的改革主要集中在工资薪金免征额的调整上，其他方面一直没有大的改革举措。应当说，提高免征额虽然可以使一部分低收入者不纳税或少纳税，^①但它对调节高收入者的收入水平却没有什麼帮助，甚至高收入者从中得到的实惠更

^①根据一些城市的统计，目前工薪收入者中收入低于免征额而不纳税的占到了 40%-60%。

大。^①由于目前我国工资薪金的免征额标准总体来说已经不低，^[15]所以下一步个人所得税的改革应尽量走出一味调整免征额的套路，而是要在调整税率表上多做文章。我们认为，目前我国工薪所得的税率表需要调整的地方有两个：

一是适用 5%税率的应税所得范围过小，有必要适当拓宽。世界税制改革的一个趋势是让多数人缴纳个人所得税，但收入较低的人要按较低的税率纳税。近些年来，一些国家降低了个人所得税的第一档税率，例如美国从 2002 年起将第一档税率由 15%降为 10%；日本从 2007 年起将第一档税率从 10%降到了 5%。我国工薪所得的第一档税率为 5%，这个起点税率从世界范围看是比较低的。但我国 5%的起点税率只适用 500 元的应税所得额，相当于 2000 元免征额的 25%。而从其他实行 5%起点税率国家的情况看，5%税率适用的应税所得额与免征额之比都比我国高，如斯里兰卡为 133%，越南为 125%，日本为 120%，法国（第一档税率为 5.5%）为 50%。^②此外，上述国家第一档税率和第二档税率适用的所得级距之比分别为：斯里兰卡和越南，1:1，日本 1:0.7，法国 1:2.4，而我国为 1:3。显然从国际比较看，我国第一档税率（5%）适用的所得范围过窄。为了减轻收入相对较低的纳税人的税收负担，增加他们的可支配收入和消费能力，适当扩大 5%税率适用的所得范围是必要的。根据国际经验和我国的实际情况，这个范围可以考虑扩大到 0-1000 元，相应地，第二档税率（10%）适用的应纳税所得额可以调整为 1001-3000 元，第三档税率（15%）适

^① 纳税人从提高免征额中得到的税收利益取决于其适用的最高边际税率。

^② 根据相关国家税务机关网站提供的数据计算求得。

用的应纳税所得额调整为 3001-6000 元，第四档税率（20%）适用范围调整为 6001-20000 元，之后各档税率适用的应税所得级距可以基本保持不变。这样调整以后，第一档税率（5%）适用的应税所得额与免征额之比提高到 50%，第一档税率和第二档税率适用的所得级距之比降为 1:2；**税率表前四档级距**的累进程度也由原来的 1:3:6:30，降为 1:2:3:14，从而使**较低收入段**的累进度变得更为平缓。

二是我国工薪所得税最高一档税率（45%）目前显得低了，应当适当提高。个人所得税的最高边际税率反映一国的税收政策在公平和效率之间权衡的结果。二战后，欧美国家为了强调社会公平，纷纷制定很高的个人所得税最高边际税率。例如，1951 年到 1963 年，美国个人所得税最高一档名义税率曾高达 91%^[16]；1975 年，经合组织（OECD）30 个成员国中有 17 个国家个人所得税最高税率（包括中央和地方政府，下同）在 60%或 60%以上，其中爱尔兰、意大利、日本、荷兰、挪威、葡萄牙、瑞典、英国和美国都在 70%以上^[17]。只是从 1970 年代后期起，西方国家由于石油危机经济出现衰退，各国的税收政策才开始侧重经济效率，故而纷纷降低个人所得税的最高税率。但即使如此，许多国家为了让税收制度体现社会公平，仍实行较高的个人所得税税率。2007 年，OECD 成员国中有 7 个国家个人所得税的最高税率在 50%或 50%以上，最高一档税率在 45%以上的有 11 个国家^[17]。当前我国社会经济正处于从“效率优先、兼顾公平”向“又好又快”的方向发展的关键时期，为了实现党的“十七大”报告提出的“再分配更加注重公平”的目标，国家应适当提高工薪所得个人所

得税的最高一档税率。另外，提高个人所得税的最高税率，也有利于实现扩大内需的政策目标。因为，国家可以通过高所得税将一部分收入从消费倾向较低的富人手中转移给消费倾向较高的低收入群体，从而在整体上提高居民部门的消费水平。实际上，提高个人所得税最高税率也是国外一些政府应对经济危机的“药方”。例如：美国在1932年将个人所得税最高一档税率从25%猛增到63%^[16]，以应对当时的经济大萧条；英国目前的个人所得税最高税率为40%，英国政府原计划在2011年将个人所得税最高税率提高到45%，但为了应对这次金融危机，将收入更多地转移给穷人以扩大内需，英国政府决定从2010年起对年应税所得额超过15万英镑的纳税人实行最高50%的税率，同时逐步取消高收入者的个人豁免。^[18]国际经验表明，提高个人所得税的最高税率与扩大内需之间并不矛盾。从我国的实际情况看，目前按45%税率纳税的人数只占工薪所得纳税人的极小比例（在一些城市仅为0.2%左右），但政府通过45%这档税率筹集到的税款却相当可观，在一些地区已经占到了工薪个人所得税收入的10%左右，在一些发达地区的大城市这个比例甚至达到了15%以上。可见，提高工薪所得税的最高一档税率对于调节高收入者的收入水平具有不可小觑的意义。因此，国家可以考虑将月应税工薪所得超过10万元以上部分适用的税率从目前的45%提高到50%。

参考文献：

[1]国家统计局. 中国统计年鉴. 中国统计出版社, 2008年

- [2] 商务部综合司. 2007 年 1-12 月进出口商品国家(地区)总值表.
<http://zhs.mofcom.gov.cn/aarticle/Nocategory/200802/20080205374215.html>
- [3] 商务部. 稳定外需, 促进经济平稳较快增长—当前商务形势系列述评之一.
<http://sousuo.mofcom.gov.cn/query/querySearch.jsp#>
- [4] 卫生部卫生经济研究所. 中国卫生总费用研究报告. 2008 年
- [5] 中国财政年鉴. 中国财政杂志社, 2007 年
- [6] 财政部. 2008 年全国财政收支决算情况.
http://ysss.mof.gov.cn/yusuan/zhengwuxinxi/caizhengshuju/200907/t20090707_176723.html
- [7] IMF. Government Finance Statistics Yearbook. 2007
- [8] 朱青. 关注民生的财政支出结构. 中国人民大学中国经济发展研究报告. 中国人民大学出版社. 2008 年, 第 151-152 页
- [9] UN. Gross national income per capita (PPP international \$).
<http://data.un.org/Data.aspx?q=per+capita+income&d=WHO&f=inID%3aSDEC14>
- [10] Tax Rates Around the World. <http://www.worldwide-tax.com>
- [11] OECD. International VAT/GST Guidelines.
http://www.oecd.org/document/20/0,3343,en_2649_33739_36891284_1_1_1_1,00.html
- [12] CFE. Excise duties in France.
<http://www.cfe-eutax.org/taxation/excise-duties/france>
- [13] Sijbren Cnossen. Theory and Practice of Excise Taxation. Oxford University Press, 2005
- [14] 中国税务年鉴. 中国税务出版社, 2006
- [15] 朱青. 个人所得税免征额问题初探. 税务研究. 2003 (10)
- [16] Top US Marginal Income Tax Rates, 1913—2003.
<http://www.truthandpolitics.org/top-rates.php>.
- [17] Tax Policy Center. Historical Top Marginal Personal Income Tax Rate in OECD Countries.
<http://www.taxpolicycenter.org/taxfacts/displayafact.cfm?Docid=105>.
- [18] KPMG. UK Chancellor's Budget 2009. <http://www.kpmg.eu/budget/13925.htm>