

总报告：当前中国税收政策研究

中国税务学会《税收与宏观经济调控》课题组

一、税收与宏观经济调控关系研究

现代市场经济条件下，税收与政府宏观经济调控密切相关。一方面，政府通过政府投资、财政补贴等财政支出形式对宏观经济运行进行调控的能力的大小，在一定程度上取决于政府税收收入规模的大小，税收成为政府宏观调控的财力基础；另一方面，税收又是政府可以直接用来调控宏观经济运行的重要工具，政府通过合理界定税收负担水平、税制结构以及对具体课税对象的征与不征、征多征少来实现税收对经济运行的调控作用。税收在政府运用财政税收政策实施宏观经济调控中具有非常重要的地位和作用。从各国调控经济运行的实践经验看，各国在实施宏观经济调控，促进经济的稳定和增长过程中，都十分重视税收手段的运用，重视税收政策与财政支出政策的整体配合，税收政策手段在政府宏观调控中发挥了不可替代的作用。

我国目前处于市场经济尚不完善的体制转轨时期，需要加强政府对市场经济运行的宏观调控，但由于受财力的制约，当前政府的宏观调控能力依然较弱。强化政府宏观经济调控的要求，必然要求增大税收收入规模，增加政府的可支配财力。从我国目前税收收入占 GDP 比重较低这一实际情况看，需要提高税收收入

占 GDP 的比重。

当然，通过完善税制、加强税收征管是提高税收收入占 GDP 比重，增强政府宏观调控能力的一个重要方面。但是税收收入的增加是有限度的，同时税收本身也是政府调控经济的重要手段，单纯地提高税收负担水平，并不能有效地贯彻税收的宏观调控意图，甚至与运用政府财政支出手段进行的宏观调控产生相反的作用。我们认为，在当前条件下应摒弃一谈增强政府宏观调控能力就片面地要求增加税收收入；一谈加强税收宏观调控就是减税的旧的思维模式。要处理好政府运用财政支出手段和直接运用税收手段调控经济二者之间的关系；处理好增加税收收入与税收调控之间的关系；要充分考虑到加重税收负担对经济的制约作用，考虑到税收调控所要求的税制结构及税负分布，不能顾此失彼。应在税制建设中寻求一种既有利于直接运用税收手段调控经济，同时在各经济主体平均税负水平不高的情况下，依然可以增加政府税收收入总规模的有效政策措施。总而言之，强化税收宏观调控，需要在准确把握税收与政府宏观经济调控的关系，对现实客观经济环境进行科学分析的基础上，根据政府的政策目标，合理界定宏观税负水平^①，科学选择税收的作用点、税收收入的增长点，合理调整税制结构，科学设计税种要素组合，形成协调有序、科学规范的税收调控机制。

税收与政府宏观经济调控关系的协调，归根结底就是要处理好税收与经济的关系。税收与经济的关系，简单地概括就是经济决定税收，税收反作用于经济。从这一角度出发，税收与政府宏观经济调控的协调，就是要解决好增加税收收入与税收调控的关

^① 参见安体富、杨文利、石恩祥：《税收负担研究》，中国财政经济出版社 1999 年版。

系。

现代税收理论对税收与经济的关系的研究，更多地基于税收效应的分析，研究如何消除税收效应中的消极作用，强调的是要充分发挥市场配置资源的功能，课税点的选择、税率的设计尽可能地不对经济产生扭曲作用；退而求其次，在税制设置中也要将税收对经济的扭曲降到最小程度。但事实上，税收与经济关系中体现出来的税收效应，既有积极作用，又有消极作用。现实中所追求的是既要减少税收对经济运行产生的消极作用，又要重视税收效应的积极作用，并充分运用这种积极作用，为政府调控经济、为从宏观上更有效地配置社会资源服务。

现代税收理论认为，现实生活中政府征收的各种税，几乎都会干扰资源最优配置的效率条件，因而都会造成低效率。政府应在征税以获取必要收入的条件下，确定税收有可能带来的效率损失的大小与来源，从而尽可能地使这些效率损失达到最小，使税制有助于或较少干预市场机制的正常运转。但是，也应看到税收对经济运行带来的不仅仅是效率损失，在很多情况下它能够带来除政府税收收入之外的额外收益。

所谓税收的额外收益，是政府征税改变了市场相对价格使生产者、消费者的决策发生变化，改变了既定的资源配置格局，从整个社会范围内看，资源的配置更为有效，使整个社会取得的政府税收收入之外的额外收益。税收的额外收益同样源于税收的收入效应和替代效应。税收的效率损失是由于税收的替代效应产生的政府非意愿性的税收“副产品”，而税收的额外收益则是政府有意识运用税收的替代效应和收入效应，主动干预经济运行的结果。在存在市场失灵的情况下，某一种税的课征从这一税收的具体课征来说，会带来一定的效率损失，但是从市场运行的整体来说并不尽然，有可能是市场整体效率的提高。征税比不征税会带

来更高的效率或提高经济运行的整体效率。这一点哈维·S·罗森在其《财政学》中进行了充分的论证^①。

在市场经济运行存在着市场失灵，特别是我国目前市场机制尚不完善，存在更多的市场失灵，需要政府运用有效的政策工具促进经济稳定增长和收入的公平分配，促进社会资源的有效配置。现代社会，税收已渗透到社会经济的各个领域，是一个具有普遍性的政策工具，成为政府宏观调控的重要手段。明确税收对经济运行的影响，不仅在于准确把握税收工具的运用减少税收的效率损失，还在于准确运用税收工具，对经济运行进行必要的诱导和纠偏，促进资源的有效利用和合理配置。正是税收具有收入效应和替代效应，才使政府能够运用税收来影响微观经济主体的行为选择，在宏观上使资源的配置更有效率。税收的额外收益，不是着眼于税收对某一微观经济主体利益的增加或改进，而是着眼于整个社会利益的增进或改善。在这一过程中往往是某一微观经济主体的利益被减少，其既定的经济行为由征税而发生改变。政府正是根据不断变化条件下税收与经济的联动关系，使税制能够弥补市场失灵，运用税收工具的优势服务于市场经济，在保证纳税人合法利益的前提下，通过税收的激励与制约，促进社会资源的有效配置，促进经济增长，从而促进社会整体利益的增加与改善。

从我国多年来的税收工作中反映出的问题看，政府运用税收手段对市场经济运行进行宏观调控时，在税收与宏观经济调控的关系方面，应把握好以下几个方面的问题。

1. 处理好税收任务与税收调控的关系。增加财政支出，加

^① 参见（美）哈维·S·罗森：《财政学》，中国财政经济出版社 1992 年版，第 396—400 页。

大政府投资的规模和力度，是促进经济稳定增长的重要手段。一般情况下，财政支出规模的增加必然要求税收收入的增加，充足的税收收入是保证财政支出政策到位的前提条件，它必然对税收收入提出相应的要求。但问题的关键是现实中对税收收入的要求是否科学合理，税收任务的确定是否有税源基础。在强调增强政府财力，实施财政宏观调控时，不能忽视税收也是政府宏观调控的重要手段，不能忽视税收对经济的反作用，尤其不能忽视在税收任务过重情况下税收对经济增长的制约作用。税收对经济运行宏观调控作用的发挥就是通过准确确定和调整各微观经济主体的税收负担来实现的。不顾实际情况，片面强调完成税收任务必然使税收调控形成调控偏差，难以达到预期目标。因此，不能够因为税收收入任务的压力而取消或事实上取消税收的诸多调控措施，甚至实施逆向调控。当前，应认真研究税收计划的确定方式、下达税收任务的必要性及其约束力，寻求科学的考核地方和基层税务部门税收努力程度的指标体系，特别是要处理好完成税收任务与依法治税的关系，把依法治税摆在首位，扭转现实征管中保任务所带来的负面影响。我们认为，当前条件下增加政府财力以增强政府宏观调控能力的重要步骤之一，就是规范各种收费，严厉查处各种违规收费，严格管理各种合理收费并纳入政府预算管理，变分散财力为集中财力。

2. 税收政策和税收制度的设计应有利于税收调控功能的发挥。在开放的市场经济条件下，受国内外各种因素的影响，经济运行的波动在所难免。政府财政支出规模的调整、政府投资的增加或减少固然是推动经济稳定和经济增长的重要力量，但经济的全面增长和持续稳定，还需依赖于民间投资与居民消费规模以及民间投资结构与居民消费结构能够随着经济的周期变化做出相应的调整，在这些方面税收调控具有财政支出、政府投资不可替代

的作用。

首先，税收政策的制定和税制结构的设计，应有助于发挥税收的内在稳定器作用和税收的相机抉择作用。税收的内在稳定器作用是税收能够有效调控经济运行，促进经济稳定增长的突出特点。我国现行税收制度的内在稳定器作用力度尚小、也谈不上有什么效果，主要在于我国税制结构中能够较好发挥税收稳定器作用的所得税，特别是个人所得税规模较小、征管尚不完善。这有待于我国税制尤其是个人所得税制的完善。税收的相机抉择作用的发挥，必须根据经济形势的变化适时调整税收政策，主要是根据经济形势的变化，通过在不同时期、不同领域的税收增减，从而适当调整不同时期、不同领域或不同纳税人的税收负担，形成一定的激励与限制，起到刺激或抑制民间投资和居民消费增加、调整投资与消费结构的作用。我国目前尚缺乏有效运用税收相机抉择作用的税制及税收政策基础，这需要通过税制及税收政策环境、以及其运用方式的改变和完善加以解决。

其次，税收制度的设计应充分体现政府的宏观调控政策，并从机制上保证调控政策的贯彻实施。税制设计中体现政府的调控意图并不难，关键是如何将这种调控意图贯彻实施。如前所述，政府的税收调控就是通过合理确定各微观经济主体的税收负担，并能够准确征收得以实现的。而在现实条件下，政府征税减少了纳税人的既得利益，这与纳税人追求自身利益最大化的目标是相悖的，政府与纳税人之间事实上形成了一种税收博弈关系，而且是一种非对称信息博弈。税收博弈关系的存在要求政府宏观调控政策的制定、税制的设计必须充分考虑到纳税人的自身利益要求，考虑到纳税人会从最大化自身利益的角度，针对政府调控行为有可能采取的各种少纳税或不纳税的应对措施，以及有可能对纳税人的投资、生产经营、消费等经济行为产生的非政府意图的

负面影响，从而在税制设计时采取相应的制度性措施预防或有效制约纳税人逃避纳税义务行为的发生，避免税收政策和税制产生调控偏差，出现非政策意向的行为。税收博弈作为一种非对称信息博弈，政府难以完全掌握纳税人的全部涉税信息，这就要求税制的设计必须满足个人“激励相容约束”，使税收制度成为一种“纳什均衡”，形成鼓励纳税人说实话、诚实纳税的税收机制，也就是使纳税人从追求自身利益最大化的角度，在现实的税收制度下必须按照税法的规定诚实纳税，没有任何积极性去采取任何合法的或非法的手段逃避纳税义务。换言之，在现行税制下纳税人只有诚实依法纳税才能实现自身利益的最大化，如果纳税人不从事或减少应税行为或不按照税法的规定纳税，不仅不会使其利益增加，反而会使其既得利益进一步减少。米尔利斯在关于所得税制优化问题的探讨中建立的“米尔利斯模型”，为如何设计具有激励机制，满足个人“激励相容约束”的税收制度提供了范例。对我国当前而言，在税制设计中坚持“宽税基、低税率”，在低税率基础上普遍征税，并借鉴米尔利斯所得税设计的基本原理，形成制度上对投资与消费的激励机制，同时配合以严厉的税收处罚措施，并使税收处罚成为可置信威胁，从税制的建设上就形成一种强有力的实施机制，这样将有利于形成税收个人“激励相容约束”，既有利于促进纳税人诚实纳税，又有利于鼓励投资与消费、刺激经济的增长。

3. 体现政府宏观调控意图的税收政策选择和税制设置不能违反 WTO 的基本原则要求。我国加入 WTO 在即，这要求我国税收政策的制定和税制的设计不能违背 WTO 的基本原则。从目前来看，我国现行的许多税收调控政策和各地实际执行的政策违背了 WTO 的国民待遇原则、最惠国待遇原则、反出口补贴原则以及透明度原则。在加入 WTO 以后，这些相应的政策措施和制

度规定必然难以实施，因此当前必须对其按照 WTO 的原则要求加以调整。而对于今后实施的各项调控政策和制度性措施，必须在 WTO 原则框架内制定和实施。

4. 避免“税收调控无用论”和“税收调控万能论”。在我国过去的税收工作中出现过“税收调控万能论”的偏差，但是，在否定“税收调控万能论”的同时，坚持“税收调控无用论”也是错误的。事实上，税收调控有其他调控手段不可替代的作用，但税收调控也有其局限性。只有充分认识税收调控的独特作用和局限性，才能更好地运用税收调控手段促进经济的增长。税收在促进经济增长、促进产业结构和地区经济结构调整、促进投资与消费的增长和结构调整、促进企业技术进步等方面可以采取诸多的政策措施，来实现其调控的目标。我国过去运用税收调控经济运行中的错误在于片面依赖于减免税，而忽视了其他政策手段的综合运用。当前形势下对税收调控的认识偏差，其问题仍然是把眼光盯在了减税上，只不过是片面强调不减税。税收对经济运行调控作用的发挥一方面依赖于税制设计中形成制度性的税收调控机制，其中包括各种税收优惠政策准确体现在税制设置中，另一方面依赖于在一定经济形势下各种税收调控措施组合的相机运用。既要重视具有稳定性的制度性的调控措施，又要重视临时性的、对策性的调控措施，只有这样才能够更好地发挥税收的宏观调控作用。

二、积极财政政策下的税收政策选择

东南亚经济危机爆发后，我国经济也受到了冲击，出现了出口增长乏力，国内消费需求不足，经济增长速度放慢的局面。1998年下半年，为了扩大内需、开拓国内外市场，促进国民经济的增长，我国开始实施积极的财政政策。

1998 年以来实施的一系列以增加投资、扩大内需为主要内容的财政政策，对经济的拉动效果是明显的。为抵御亚洲金融危机的侵袭，确保实现经济的稳定增长和各项改革的顺利进行，发挥了重要作用。各项政策措施的效应，也使三年来的国民经济继续保持了较快增长。今年上半年我国经济发展出现重要转机，在运行质量继续提高的同时，回升趋势有所增强。GDP 按可比价格比上年同期增长 8.2%，增速比上年同期加快 0.6 个百分点。上半年工业增加值同比增长 11.2%，这是近三年来同期最高增幅。上半年社会消费品零售总额同比增长 10.1%，增幅比上年同期加快 3.7 个百分点。1—5 月固定资产投资（不含集体和个体）同比增长 9.5%，比去年下半年明显提高，其中基建投资仅增长 4.4%，技改增长 19.8%。上半年出口增长 38.3%，进口增长 36.2%，顺差 123 亿美元。上半年合同外资额同比增长 24.6%，实际利用外资金额同比下降 7.5%，降幅明显趋缓。企业效益继续好转，1—4 月国有及规模以上非国有工业企业实现利润同比增长 1.36 倍，同时亏损企业亏损面为 33%，比去年同期下降了 3 个百分点，亏损额下降了 3.63%。1—5 月财政收入同比增长 20.6%，财政支出增长 27.1%。上半年税收收入近 6000 亿元，同比增长 20%。但我国经济运行中存在的问题仍然很突出，主要是：通货紧缩的状况尚未得到根本好转，基础尚不稳固，突出地表现在民间投资没有明显启动、消费增长不稳定，新的主导型消费热点尚未形成，出口推动内需尚存在较多的不确定性，有效需求不足的矛盾仍然比较突出。这些问题表明，在当前经济形势下，运用积极财政政策刺激经济增长的任务依然艰巨。为了巩固实施积极财政政策以来的成果，进一步推动经济的稳定增长，我国当前应继续实施积极的财政政策。

我们认为，实施积极的财政政策刺激经济增长，一方面，要

选准政策的着力点和政策调控力度；另一方面，措施和手段要多样化，要充分重视各种政策手段的配合，既要重视财政政策与货币政策、产业政策等的配合运用，又要重视财政政策手段中政府投资、财政贴息、社会保障支出、以工代赈、国债、税收等多种手段的组合运用。既解决当前的困难，又着眼于将来，形成有效的正常运转的民间投资机制与居民消费机制。在刺激经济增长的过程中，能够同时形成在经济启动之后避免经济过热的预防机制。这就需要进一步研究各种政策手段在实施积极财政政策过程中的作用方式、方法、作用领域及其作用效果，以使其在刺激经济增长中更好地发挥作用。

（一）西方国家运用税收政策刺激经济增长的经验借鉴

在通货紧缩时期，运用税收政策刺激经济增长是各国政府普遍采用的方法。1933年罗斯福就任美国总统，正面临着“大危机”萧条状况，为了抑制经济危机，罗斯福上台后主持和推动制定、实施了一系列被后人称之为“罗斯福新政”的政策法令。新政在创造就业、恢复经济上发挥了积极作用。新政主要体现在政府对通货与信贷、农业部门、工业、运输业、电力业、救济等方面所采取的宏观经济政策措施上。在财政政策方面，主要实施了增加政府开支的扩张性财政政策。首先，税收负担比较轻，尽管1934年和1936年罗斯福两次增加对高收入阶层的征税，公司利润税占账面利润的比率也由1929年的13.7%增加到1939年的20%，但个人所得税占个人收入的百分比却由1929年的1.4%下降到1939年的1.2%。其次，通过建立社会保障制度使政府财政的转移支付大量增加，即主要是将一部分来自高收入阶层和公司的课税转移到低收入阶层。1929年各级政府间的转移支付额为2.5亿美元，1939年剔除通货膨胀因素后增加到17.5亿美元，为1929年的7倍，其中绝大部分用于社会保障和失业补偿

性开支。最后，公共开支的增加和税收负担的相对稳定，使各级政府财政的赤字逐年增加，公债发行量越来越多，当时 50% 的政府支出是靠公债融资来支撑的。^①

80 年代，里根政府为了刺激美国经济复苏，开始采用减税政策。1981 年美国国会通过里根提交的“经济复兴税收法”，规定在 3 年内降低个人所得税边际税率的 25%，并相应降低了资产收益税、利息红利再投资税和遗产税等。1986 年又将个人和企业所得税削减到战后的最低水平，其中，美国公司税从 46% 降至 34%。实行这一税法的 3 年少征收企业税 276 亿美元。减税增加了居民可支配收入，同时庞大的赤字开支对经济起到了刺激作用。1982 年底经济强劲复苏，创造了 25 个月持续增长的奇迹，到 1984 年经过调整后，经济增长率还高达 6.8%，是二战以来美国经济最有力的增长。

在经济高涨时期，美国政府为了防止经济衰退，仍然注重了税收政策的有效运用。特别是克林顿就任总统后，仍然执行低税政策，并继续实行对资本收益和对工薪阶层低收入家庭的税收减免优惠措施，且结合国内经济的发展变化，进行了相应的调整。主要是强调减税与增税并用的政策，“双向”调节社会经济活动。增税的主要措施是：对最富有阶层征收所得税，扩大针对有关医疗保险的工薪税税基，提高联邦汽油税，提高对烟、酒课税的税率，提高对加工产品课征的污染税税率；开征电话使用税和汽车、游艇、皮毛制品、珠宝等特别消费税；将个人所得税的最高税率由原来的 28% 提高到 31%，并限制免征额和扣税额。减税的措施主要是针对中低收入家庭和小企业，主要有：扩大劳动所得税额扣抵的范围；减轻资本利得课税；降低房地产商和购房者

^① 袁东、杨志勇：《罗斯福新政》，载《人民日报》1998 年 8 月 31 日。

的税负，同时对家庭储蓄给予优惠等。美国税收政策的调整，使低税轻税成为趋势，进一步刺激了美国经济的快速增长。

80年代以来，西方发达国家普遍通过大规模减税来刺激经济增长，欧洲各国在促进经济复苏的过程中，更是重视税收政策的运用。与美国相似，80年代主要是降低个人所得税的税率；进入90年代，在以减税为主旋律的情况下，对税负进行了有增有减的调整。减税的重点放在对私人投资影响较大的公司所得税和资本利得税上。各国有关增税的措施，涉及的税种范围虽有宽有窄，但重点大都放在商品课税上。

从西方国家采取扩张性财政政策刺激经济增长的实践看，日本的经验教训值得我国重视。日本在90年代初，开始出现经济衰退，为了扭转这一局面，日本政府在90年代中期采取了一系列扩大内需的政策以刺激国内需求的增长。1996年日本经济增长速度达到3.9%，增幅比上年提高2.4个百分点。当经济增长速度有所加快时，日本政府放松了这一政策，推出了增税方案，在1997年将消费税税率由3%提高到5%，增加了社会保险费，终止了所得税特别减税，并削减了政府的各项开支。这一政策选择导致了日本居民消费和政府开支的增长速度由1996年的2.9%和4.3%下降到1997年的1.1%和-5.6%，仅这两项增长速度的下降便使1997年GDP的增长速度下降了近三个百分点，仅为0.8%，经济形势进一步恶化。日本的增税政策使1997年日本经济由回升的局面转入经济停滞，物价下降，实际利率上升，投资风险增加，企业融资成本上升。在这种情形下，日本政府为了治理通货紧缩、刺激经济增长，不得不采取多种减税措施。这虽然刺激了日本经济增长，使日本经济在1999年度环比增长速度上升为1.9%，大大超出人们的预期，但日本经济要实现持续稳定的增长却是相当艰难的。

他山之石，可以攻玉。西方各国在运用税收政策刺激经济增长过程中，既有成功的经验，也有失败的教训。这些国家的一些做法值得我国在实行积极财政政策过程中加以借鉴。

（二）我国实施积极的财政政策应重视税收政策手段的应用

从一般规律和各国实践看，在经济增长滞缓时期，政府在宏观调控方面通常采取增加政府支出、减少税收收入的做法，以刺激经济的增长。从我国实施的积极财政政策看，虽然税收政策也有所调整，但积极财政政策的主要方面在于利用国债手段筹集资金，扩大政府支出规模，重点是加大向基础设施的投资力度。在税收政策方面，由于普遍认为我国目前的税收收入规模较小，占 GDP 的比重较低；我国税制结构中流转税占比较大且企业对减税信号反应迟钝等等，因此，我国没有运用大规模减税的政策来促进经济增长。

通过政府发行公债，扩大财政支出进行反周期调节是各国通常使用的手段。但是增发国债是有限度的，国债的过度发行会造成债务危机，反而影响经济增长。财政支出的扩大，不仅会导致财政赤字过大，而且可能产生“挤出效应”，影响甚至会扭曲企业的投资行为和投资领域。从我国的情况看，虽然我国目前国债累积额和财政赤字占 GDP 的比重分别只有 10% 和 2% 左右，均低于国际公认的 60% 和 3% 警戒线。但是，我国目前的债务主要是中央政府的债务，其占中央财政支出的比重已超过 70%，明显偏高；我国财政收入占 GDP 的比重也较低，只有 10% 左右，远低于国际上的通常水平。所以，积极财政政策的实施，必须考虑到我国目前和将来的财政承受能力，避免财政风险。从我国目前政府财政支出的投向看，主要是增加基础设施的投入，这固然会对经济的增长起到一定的拉动作用，但目前这种投入的局限性已经有所显现，关键是要促进民间投资增加。分析我国目前的居

民消费不足，主要最高收入者消费意愿不强，低收入者消费能力不强；市场商品的供给结构和需求结构存在差异，这需要从刺激有效需求和改善供求结构两方面采取措施。

综合分析以上几个方面的问题，我们认为，为了进一步刺激投资和消费需求，首先，应适当调整财政支出结构。主要是在保持合适的固定资产投资规模的同时，加大对低收入者的转移支付规模。我国已提高了“三条社会保障线”水平，提高了机关事业单位人员的基础工资和级别工资标准。财政支出结构的变动必然要求收入结构进行相应的调整，消费性支出的增加不能靠发债来支持，而是要依赖税收收入的增加，这就需调整目前的税收政策。其次，改变单纯依靠扩大政府支出刺激经济的做法，应是各种政策手段的组合运用。目前，需要重新认识积极财政政策下税收政策的作用，重视税收手段的运用。

（三）适度减税与适度增税的政策分析

运用税收政策手段调控宏观经济运行不外乎就是通过税收的征与不征、征多征少来实施的。我国目前的情况与西方国家的情况不同，从各方面的综合因素看，尚不具备大规模减税的环境和条件，但这并不意味着税收在积极财政政策的政策组合中无所作为，税收在积极财政政策的政策组合中的作用，也不仅仅限于减税。从当前环境、条件的特殊性来看，政府可以针对经济运行中不同领域、不同环节的不同特点和不同问题，采取适度减税政策与适度增税政策的协调，配合财政支出政策，刺激消费和投资，特别是刺激民间投资的增加，以实现促进经济增长的目标。

适度减税与适度增税政策的实施，应把握以下几个方面：

1. 这里讲的减税和增税并不是全面性的减税和增税，而是一种税收负担的结构性调整，关键要选好减税与增税的“点”，也就是在何处减税与增税。减税，要综合各种因素，观察在当前

的环境下能否有效果；不然，不仅不能刺激投资与消费，反而减少了财政收入，不利于积极财政政策的实施。增税，既要增加税收收入，有利于增强政府扩大支出的能力，又既能与政府支出扩大的效应相抵触。无论是减税还是增税，要有助于当前投资与消费结构的调整。

2. 对于减税，这是各国在经济衰退、通货紧缩时期通常采取的手段。在我国实施积极财政政策过程中，虽然说减税的空间较小，但是我国并非没有运用减税政策手段。1998 年以来我国分批提高了纺织品、煤炭、水泥、钢材和部分机电产品的出口退税率，并调整了进口设备税收政策，降低了关税税率，对国家鼓励发展的外商投资项目和国内投资项目，在规定范围内免征关税和进口环节增值税。1999 年 8 月，国家对房地产市场若干税收政策作出调整，以减轻个人买卖普遍住宅的税收负担，有效启动房地产市场等等。实质上就是运用减税政策来刺激经济的增长。

是否运用减税手段刺激经济增长，关键在于减税能否产生效果，不能认为凡是减税就能刺激经济增长，还在于在何处减税、用什么方式减税。如果减税能够起到刺激经济增长的作用，即使暂时的收入减少，也是一种退一进二的战略。如果减税不能有效刺激经济增长，即使减税的空间再大也不应实施减税；反之，只是白白损失税收收入，且由于收入的减少不利于财政支出的增加。因此对减税手段不能一概而论。从当前情况看，可以通过在某些方面减税，对宏观经济进行微调。减税，主要是一些领域的高税负政策已与当前经济增长要求不相适应，要把它降下来；另一方面把本不应加给企业的不合理税负减下来，从而增强企业和个人投资和消费的能力。

3. 对于增税，人们往往认为在当前环境下适合运用减税手段，增税会抵消积极财政政策的政策效果。如前所述，这里所说

的增税并不是全面增加企业和个人税收负担的全面增税，而是一种结构性的增税。目前许多领域由于征管滞后、税制不完善，税收的征收并未到位，税收负担偏低。税负偏低，税收收入少，对政府实施积极财政政策所需要的扩大财政支出的支持度就小。在目前企业与个人投资和消费的积极性不高的特殊经济环境和经济条件下，把滞留在企业和个人手中的应收未收的资金拿过来，转化成政府支出；把消费意愿不高者手中的钱通过税收政策与支出政策的配合转移到消费意愿高、但消费能力低者手中，这对于拉动经济增长有更积极的作用，而且还可以通过增税调整既定的消费与投资格局。从国际经验看，西方国家在经济衰退时期，运用财政政策进行反周期调节，在减税的同时也采取了一些增税措施增加政府扩大支出的能力和进行结构调整。美国罗斯福“新政”时期，为了刺激经济的增长，在减税的同时也开征了若干新税种，以增加政府收入。战后的德国、法国政府进行经济反周期调节时，在减税的同时也都适当提高了一些税种的税率和开征了一些税种，以缓解因税收减免而造成的巨大财政赤字压力。

1998 年以来，我国财政支出扩大，财政赤字规模也随之增加，赤字压力加大。在有增税条件的情况下，适度增税更有利于积极财政政策的实施。我们认为，增税，主要是一些领域长期低税负或无税负，税收贡献与其发展和当前的状况不相称，适当提高税负或开设新税种，可以增加政府财政收入，扭转政府收入偏低的不利局面，增强政府在实施积极财政政策中扩大支出的能力；另一方面税负的调整对目前的投资和消费结构进行适度的调整，更有效地拉动经济增长。

（四）适度减税与适度增税政策的具体措施

1. 减税政策手段的运用。

（1）适当降低个人所得税的边际税率。西方国家在经济萧条

时期之所以能够较好地运用减税政策来刺激经济的增长，一个重要方面是西方国家多是以个人所得税为主体的税制，通过降低个人所得税税率可以刺激个人消费和投资。我国个人所得税的规模比较小，似乎不存在较大的减税空间。但是，进一步分析我国目前个人所得税的现状，可以看出个人所得税仍然存在着调整的余地。目前的个人所得税在税率设计上着眼于调节收入分配的差距，对高收入部分制定了较高的税率。从近几年的执行效果看，从高收入者那里取得的个人所得税收入并不理想，过高的边际税率反而促使了高收入者偷税的积极性，在征管手段仍然比较滞后的情况下，偷逃税比较严重，个人所得税的实际征收面很窄，既没有很好地调节收入分配差距，组织收入的功能也并没有真正发挥出来。

目前应在一定程度上降低高收入部分的个人所得税税率，这会起到一石二鸟的作用。一是表面上看这是一种减税措施，实际上却可以增加个人所得税收入。现行的高税率似乎可以增加税收收入，但由于高税率下偷逃税较为严重，实际的税收收入并不高。降低高收入部分的税率，也降低了高收入者偷税的积极性。从微观上看税率降低了，但从整体上看，由于税率较低，纳税人没有了偷逃税的积极性，纳税人的数量增加了，税收收入反而会增加。税收收入的增加，就为政府增加社会保障支出、增加政府投资提供了更多的财力保障。社会保障支出的增加，也会使低收入者的消费增加。二是减税会使高收入者的税收负担降低，增加其可支配收入，在一定程度上会刺激高收入者消费和投资的积极性。

(2) 取消固定资产投资方向调节税，对国家鼓励发展的项目投资实行税收抵免政策或其他税收鼓励政策。对投资项目征收固定资产投资方向调节税，是我国在特定时期为抑制投资规模膨