

# 新常态下促进消费扩大和升级的税收政策

付敏杰 张 平

内容提要:消费是经济发展的不竭动力,消费扩大和升级是我国跨越中等收入陷阱、迈入高收入国家的重要依托。新常态下的居民消费扩大与升级要求政府保持中性,降低间接税比重以提高居民实际消费能力,以清费立税提高居民消费率,通过个人所得税改革和降低社保缴费率提高平均消费倾向。在总税负水平不提高的情况下,通过降低消费税税率和调整消费税税目促进消费升级,将消费税改为零售税,甚至开征新的旅游税以促进区域财政能力公平,减少风景区拼命发展工业增收的态势,都是促进旅游产业发展和推动消费升级的重要税收政策。

关键词:新常态 消费扩大 消费升级 税收政策

消费是经济发展的不竭动力。从理论上讲,任何生产的目的都是消费。在自给自足的自然经济中,个人和家庭的生产是为了满足其本身的需要。在以交换为手段的市场经济中,个人和企业的生产是为了满足全社会的需要。工业革命以来的巨大技术进步,极大地增进了人类的生产能力,使得消费不足的问题日益突出,并成为资本主义的基本矛盾。马克思将社会生产的总过程划分为生产、交换、分配、消费四个环节,消费是最后一个环节,也是社会总产品价值实现的关键环节,是商品价值实现中的“惊险一跳”。如果跳过了消费这个环节,社会总产品的生产和再生产就可以顺利进行,扩大再生产得以推进,经济发展得以顺利实现。如果不能完成这一跳,经济危机就会到来。对于企业而言,这一点更加明确。企业生产什么产品能够获得高利润,在很大程度上取决于谁更了解市场、了解居民的消费需求。

针对我国现实而言,消费扩大和升级是我国成功跨越中等收入陷阱、迈入高收入国家行列、实现

伟大复兴的关键。经过改革开放30多年的发展,我国居民消费水平从1978年的184元增长到2013年的15632元,增加到原来的85倍;同期城乡居民消费水平则分别从405元和138元增长到22880元和7409元,分别增加到原来的56倍和54倍。全国人均消费水平增长远远超过城乡两个部门增长的主要原因,是我国农村劳动力向城市的快速转移过程。剔除价格因素的影响,全国、城市和农村居民消费水平年均复合增长率为7.9%、6.5%和6.5%,远远超过了同期美国、欧洲和日本等发达国家的增速,也超过了印度、俄罗斯、巴西等新兴经济体的消费增速。被计划经济体制高度压抑的居民生活消费,已经得到了完全释放。居民消费进入健康持续增长轨道,生存型、温饱型消费被发展型消费所取代,享乐型消费成为我国消费升级的主方向。大宗耐用品的人均保有量快速增加并实现几次大的升级换代,在20世纪90年代“彩电、冰箱、洗衣机”取代“手表、自行车、缝纫机”作为新的“三大件”之后,商品房、小汽车、休闲旅游正在成为当前新

全国、城镇和农村居民消费水平的数据来自《中国统计年鉴2014》,增速是作者依据上述原始数据计算得出,采用几何平均数。国外数据来自:陈卫东,王家强.居民消费模式的国际比较及对中国的启示[J].金融发展评论,2010,(10).

的家庭消费热点。

### 一、新常态下消费扩大和升级需要政府中性

改革开放以来我国居民家庭消费取得快速发展的特征有两个：一是我国快速发展的外向型经济，通过外商直接投资（FDI）和对外贸易，实现了我国出口导向型经济增长模式；二是最终消费和居民消费在国民经济中比重的不断下降。在宏观经济新常态下，这两个背景都显示出转变趋势。

外向型经济对于旧发展模式至关重要。对内改革和对外开放共同促进了我国外向型经济发展模式形成，从20世纪80年代的沿海开放“三来一补”（来料加工、来样加工、来件装配和补偿贸易）开始，到90年代遍布全国的开发区和FDI，再到21世纪“入世”之后的对外贸易快速增长，都曾经是我国经济增长的重要引擎。在外向型经济模式下，我国地方政府和企业以国际市场为导向，并结成了亲密的战略联盟，通过为发达国家提供质优价廉的工业品而迅速实现了出口替代。以国际市场为导向的战略和对外贸易的迅猛发展，在带来国民经济快速增长、居民收入增加和消费增长的同时，通过以满足发达国家质量标准为目标的企业产品质量的升级换代，直接促进了国内居民消费升级换代。企业收入和利润的增加促进了财政收入连年快速增长，使得以向企业征税为主体的我国税制逐步稳固，居民可以获得的公共服务数量和质量都不断提升，政府消费也得到了长足发展。

旧模式的第二个特征是消费率不断下降。尽管我国居民消费增长迅速，升级换代明显，但是相对于快速发展的国民经济来说依然严重不足。30多年快速的经济发展和旺盛的资本形成，逐步抑制了消费对经济增长的贡献率。目前G20国家消费占GDP的比重基本在60%左右，美国接近70%。与我国同处于发展中国家的人口大国印度，消费率也接近60%。但我国却是另外一个场景：1994年以来国民消费在国民经济核算中的比重不断下降，显示出越来越难以持续的趋势。图1是改革开放以来国民最终消费率和居民消费率的变化趋势。可以看到，伴随着我国经济快速增长，最终消费率从1985年

的65%左右下降到2010年的50%以下，下降超过了15个百分点。与此同步的是居民消费率从1985年的50%左右下降到2010年的35%左右，下降也超过了15个百分点。值得庆幸的是，伴随着我国经济完成增速换挡而逐步步入新常态，消费率下降的趋势得以扭转，显示出触底反弹的迹象。

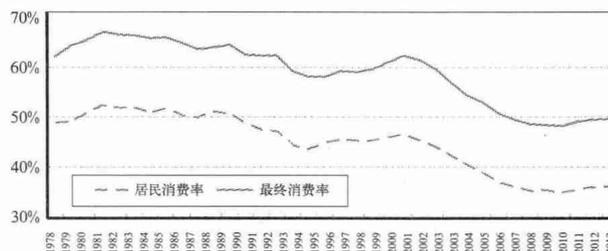


图1 改革开放以来的消费率变化趋势

注：最终消费率指最终消费支出占支出法国内生产总值的比重；居民消费率指居民消费支出占支出法国内生产总值的比重。

资料来源：作者依据《中国统计年鉴2014》中的国民经济核算数据计算得出。

新常态的含义包括了增速换挡、结构优化和动力转变。增速换挡是一个结果，换挡程度取决于结构优化的程度和动力转变的速度。目前，结构优化将降低宏观经济增速，而动力转变则提高宏观经济增速。在所有的结构优化中，服务业主导和国际收支平衡无疑是最重要的内容。

在“中国奇迹第一季”的答卷圆满完成之后，旧模式下两个消费增长特征都不复存在。首先是外向型经济的不可持续增长问题。中国制造以物美价廉的优势占领全球市场。2000-2011年，我国的出口占全世界出口份额从3.9%上升到10.4%，纺织品、机电产品出口全球第一，钢铁、水泥产量世界第一。2012年我国商品贸易出口已经是全球第一，这些都决定了外向型增长的极限。在国际金融危机之后，各国强制的国际收支平衡，迫使国际资本市场的借贷双方都必须改变自己的发展模式。发达国家借贷消费模式经历深度调整，直接导致我国产品出口需求增长的下降。自从2008年国际金融危机深化以来，净出口对于我国经济增长已经很少再能起到正向的拉动作用。即使全球经济从危机中得以恢复，外部市场对我国经济增长的正向拉动作用也不可能再恢复到金融危机之前的水平，因为基于发达国家居民个体消费模式的调整将更加深入和持

久,影响也更加深远。

在发达国家居民消费增量甚至存量占全球消费比重下降之时,以我国为代表的新兴市场正在展示出旺盛的消费能力。美国的再工业化战略将大大改变其作为国际市场中工业品净需求者的位置,新兴经济体将由原有国际分工体系中的工业品和资金净供给者向需求导向型内生增长动力转变。这两种因素共同作用的结果,是作为全球第二大经济体和全球市场越来越重要组成部分的本土市场,将会成为我国企业最重要的战略市场。按照波特的竞争优势理论,这种国内市场的存在,也将对我国创新型国家战略发挥巨大的本土市场效应。我国企业不得不改变以前只关注发达国家市场变化的习惯,转而关注国内市场。已经触底的居民消费率和最终消费率就必须改变原有的下降趋势,转为进入上升通道,所幸我们已经看到了这个拐点(图1)。

在外向型经济模式下,我国最优质的产品几乎都是面向国际市场的。对于外向型经济而言,优质产品意味着高附加值,高附加值意味着高收益、高税收和高价格。过去的30多年,我国政府一直大力提倡和鼓励企业扩大出口提高产品附加值,从危险曲线的中间走向两端,使企业出口获得更高收益和更高利润。一旦转为国内市场主导的内生增长,这种亲企业的税制和政府推动模式就不可能再持续,因为所有的高税收和高价格,无一例外地都将转变成本国消费者的高负担,甚至转变成国内通货膨胀压力。正是因为这一点,在新常态下向内生增长动力转变的过程中,必须改变原来的政府行为方式,转而鼓励企业通过技术进步降低产品价格,降低单位产品含税量,以扩大消费需求,实现需求升级。也就是说,新常态下内需驱动的经济发展模式,要求政府对企业的税收政策保持中性。

## 二、间接税制下消费扩大和升级中的税价关系

我国的税收制度以间接税为主,目前间接税占税收收入总量的70%。在非税收入的政府性基金部分,间接税性质的收入比重更高。与直接税相

比,间接税会直接进入产品价格。由于国内的间接税采用价内税方式,从而使得税收成为了产品成本的重要组成部分。

无论从马克思主义经济学还是西方经济学看,税收从来都不是商品价格的决定因素。马克思主义经济学将价格决定因素归因为社会必要劳动。

价内税作为产品价格的一部分,只能起到轻微的价格调节作用,终究不能替代市场供求的决定作用。税收政策作为一种价格政策,属于国民经济再分配的范畴,真正决定商品价格的供求属于初次分配。初次分配领域造成的扭曲和失衡,不可能通过再分配来得到根本性扭转。按照公共财政理论,征税的数量和税率高低取决于其所需要实现的支出目标,而不是取决于要达到的商品税后价格。采用税收来调节商品价格,只能是舍本逐末。过度使用税收的价格调节工具职能,只会让政府过度迷信权力,导致对市场资源配置能力的破坏。

在全面深化改革阶段,厘清价税关系尤其重要。相对于前期改革主要是促进产品价格形成方式的市场化而言,全面深化改革的核心是推动要素价格形成的市场化改革。与产品供给相比,基本的生产要素,包括劳动力、资本、土地,尤其是自然资源,往往都是供给缺乏弹性的。对于自然资源的征税会完全进入资源产品价格中,会比供给有弹性的产品供给更加明确地带来价格上涨,从而更容易形成税收能够调节产品价格的幻觉。实际上,任何一个国家都不可能通过成品油消费税来调节油价。针对间接税比重过高,抬高产品价格,降低居民实际消费能力的情况,只有减税,尤其是大幅度下调间接税,才是扩大消费需求之道。

## 三、以清费立税提升居民消费率

目前税收收入只占我国政府收入总量的一半,其余的一半政府收入采用非税收入形式。2013年公共财政收入总量决算为129 209.64亿元,占GDP的22.71%,其中税收收入为110 530.70亿元。在非税收入中,政府性基金收入决算52 268.75亿元,

张平,付敏杰.全球再平衡下的中国经济增长前景与政策选择[J].现代经济探讨,2012,(1).

张斌.扩大消费需求的税收政策[J].财贸经济,2012,(9).

占GDP的9.19%，社会保障收入决算35 994亿元，占GDP的6.33%，还有国有资本经营收入1 713.36亿元。不考虑中间重复的部分，政府收入总和为214 782.61亿元，占GDP的37.76%。合计来看，税收收入占政府收入总量的51.46%。即使扣除掉四个收入的重叠部分，这个结论也基本不会改变。

非税收入中，社会保障收入专款专用，具有直接税性质，其对于居民消费的影响后文加以分析。政府性基金收入和国有资本经营收入目前都过多地与资本形成交织在一起，很多收入项目具有很强的间接税性质，无异于是对居民消费能力的直接扣除。例如教育费附加和地方教育费附加，前者属于纳入公共预算的非税收入，后者属于政府性基金，但这两个收费项目与城市维护建设税具有完全相同的税基和征收方式，都属于行政事业性收费。有些政府性基金项目具有一定的使用者付费性质，但是由于其专款专用，统筹程度低，支出被固定于特定领域的资本形成，例如铁路建设基金、民航发展基金、旅游发展基金、国家电影事业发展专项资金、水利建设基金等。这些基金项目的存在，很多直接附加在产品价格上，严重影响了居民的消费能力，不利于扩大居民消费。解决方式是正税清费，大幅度减少行政事业收费项目，调节专项基金支出范围和可统筹程度，将用于资本形成的专项收入纳入统一的资本账户加以统筹，使其更有利于扩大居民消费。

#### 四、通过所得税、财产税改革促进消费

决定一个国家消费总量的因素包括结构因素和消费者个体因素。在结构因素中，收入分配是最重要的结构变量。按照边际消费倾向递减法则，收入越高的人，其收入中用于储蓄的比例就越高，用于消费的比例就越低。改革开放以来城乡、行业和地区收入差距的持续扩大，都对居民消费的扩大产生了不利影响。缩小居民收入分配差距，能够为消费总量增加和平均消费倾向的提升奠定基础。改善收入分配，防止收入分配两极化的第二个作用，是防止国内市场断层。如果一个国家的居民收入分配两

极化，就会出现严重的市场断层，表现为由于中等收入者的缺乏，高收入者的消费市场与低收入者的消费市场完全不搭界，全国统一市场分割为高收入者消费和低收入者消费两个市场。企业生产的产品必须在高端奢侈品和低端必需品之间选择，缺少中等产品过渡带，不利于发挥我国经济的规模优势，自然也会对消费产生不利影响。

改善收入分配的首要税收工具是个人所得税。应尽快推出“综合与分类相结合”的个人所得税制，扩大个人所得税的征收范围，使其逐步囊括全部个人收入。我国当前个人所得税征收的主体是工资薪金所得，目前工薪阶层的税收贡献已经超过了个人所得税总收入的70%，个人所得税在很大程度上已经退化为对中等收入者征收的“工薪税”，对非工资收入的高收入者的征管还存在巨大的空白地带。国外消费数据证明，占国民经济90%的工薪收入者属于典型的持久收入——生命周期消费者，这些人包括中等收入者和低收入者，共同特点是将终生收入全部用于消费，对于终生收入者的征税只会降低他们的消费能力。只有占国民收入前10%的高收入者才有能力保留遗产和财富，这些人才是个人所得税真正的征税对象，因为对高收入者征税不会影响他们的消费行为。个人所得税改革的目标，是增大对资本收入者征税，尤其是高资本收入者的征税，减少工薪阶层纳税比重，塑造有持久消费能力的中等收入阶层。所得税只能调节流量，真正能够调节存量财富分配的是遗产税和赠与税。尽管遗产赠与税并不在全面深化改革的税制改革目录之列，但却是不可忽缺的。

逐步降低社会保障缴费率，减少社会保障对于收入分配的逆向调节，也是改善收入分配和促进消费扩大的重要措施。社会保障中的个人账户部分属于对个人收入的直接扣除，因为社会保障往往是按工资的固定比例扣除，扣除过程有利于改善收入分配，或者至少不会恶化收入分配。但个人账户制意味着在个人扣除和单位扣除之后会有总量返还，这样单位补充部分就变成了原有收入基础上的加倍返还，

2013年度公共财政预算、政府性基金预算、社会保障预算和国有资本经营预算的决算数据来自财政部公开数据“2013年全国财政决算”。财政部. 2013年全国财政决算[EB/OL]. (2015-01-29)[2014-01-29]. <http://yss.mof.gov.cn/2013qgcjzs/>.

反而起到了扩大收入分配差距的逆向调节作用。以养老保险为例,现行养老保险的缴费方式是个人承担8%,单位承担20%,经过个人账户制后,就转变成了单位补贴个人收入20%,自然会放大缴费人群的收入分配差距。解决这种逆向调节机制的方式是逐步降低社保缴费率,将更多的收入留给个人支配。

### 五、通过消费税改革促进消费升级

我国现行的消费税只是增值税的一个附加税。消费税是在1994年税制改革确立增值税主体税种过程中,对于原产品税高税率改征增值税后剩余针对税率产品所加征的一个税种,并非为促进消费而设置。也就是说,现行消费税设置核心理念,是通过税收方式来促进各行业之间的利润率基本相当,属于典型的政府调节方式,而不是市场调节方式。按照市场经济的基本原理,如果征收同一档税率,通过放开市场准入,企业会主动进入高收益行业,从而使高收益行业利润率实现均等化。在全面深化改革,让市场在资源配置中起决定性作用的阶段,原有消费税设置的理念已经不再适合。虽然在后来的消费税调整中,加入了对于特定行为的考量,但是总体上并没有太大变化。目前消费税设置的主要目的依然是筹集收入,而非引导特定消费行为。

现行消费税征收对象包括烟、酒、化妆品、贵重首饰及珠宝玉石、鞭炮焰火、成品油、汽车轮胎、摩托车、小汽车、高尔夫球具、高档手表、游艇、木质一次性筷子、实木地板等14类商品。烟属于对社会造成负外部性商品,鞭炮焰火危害性也比较大,属于国家控制之列,采用高税率对其进行抑制,勉强还算说得过去。其余的12类商品中,成品油、汽车轮胎、一次性筷子、实木地板属于资源环境消耗品,可以转为环境税。当前征收消费税也无可厚非,但根本起不到抑制消费的实际效果。其余的酒、化妆品、摩托车、小汽车等,早已经从当年的高档消费品变成大众消费品,而贵重首饰及珠宝玉石、高尔夫球和球具、高档手表、游艇都已经是发达国家的大众消费品,也是未来我国居民消费升级的主方向。大众消费品中的酒征收20%的消费税、化妆品30%的消费税和高档产品中的高尔夫球

和球具、游艇征收10%的消费税、高档手表20%的消费税等,严重抬高了消费品价格,抑制了消费品生产者的目标利润和生产积极性,与当前的居民消费习惯和消费水平基本脱节。应当适当调整消费税,逐步降低税率,调整税目,减少征收范围,为企业生产经营和居民消费升级减轻负担。

本轮消费税税目基本是从2006年开始施行的(2009年小汽车调整、2014-2015年成品油调整),政策制定则早于2006年。即使按照2006年居民消费水平6299元来计算,2013年的居民消费水平15632元也比政策执行之初增加了1.5倍。2006年购买一块1万元高档手表相当于居民将近2年的消费,而2013年则只能相当于半年的消费。按照美国的3.3%、西欧国家的2.5%和日本的2.2%的年消费增长率来看,2006-2013年期间我国居民消费结构和消费习惯早已发生了翻天覆地的变化。原来的高档品变成大众品是经济发展的成果,是理所应当的。

不仅如此,很多消费税税目设置目标之间冲突,会导致其同时抑制和鼓励特种消费行为。例如小汽车消费税和成品油消费税,小汽车消费税是一次性征收,成品油是按照实际消费量征收。成品油消费税按量征收,是从政策上鼓励居民少开车,减少污染保护环境。小汽车一次性付税后,居民降低日常小汽车消费税税负的方式是增加小汽车使用,这和出租车公司目前收的份子钱是同一个思路。毫无疑问,只有多开车才能减少每天的份子钱对于出租车司机收入的影响。也就是说,成品油消费税和小汽车消费税尽管都能给政府增加收入,但是对于污染排放和环境保护的激励方向却恰恰相反,抵消了消费税鼓励或禁止特定消费行为的初衷。

《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出“把高耗能、高污染产品及部分高档消费品纳入征收范围”。将高能耗、高污染产品纳入消费税无可厚非,但是要对相应的行业技术进步方向有充分的了解,对未来的市场发展有充分的预估。技术进步会使得某些原本高消耗的行业变成低消耗,原本高污染的行业变成低污染。从产业发展角度看,这个变化在我国未来十年会非常明确。将高档消费品纳入征收范围则要具有足够前瞻性,因

为未来十年我国居民的消费行为依然会发生巨变。真正的高档消费品是符合占总人口5%或1%的高收入群体特有消费特征的奢侈品,例如私人飞机、豪华游艇、大排量豪华汽车、进口跑车等,对此应当征重税。高档消费品税目要把大众消费品和未来十年大众消费的增长热点排除在外。

#### 六、旅游休闲消费是居民消费升级的主方向

旅游休闲是未来一个时期居民消费增长的热点。以税收政策促进旅游休闲产业发展,是促进居民消费升级,尤其是享乐型消费的重要方向。在旅游业保持税负总水平不上升的情况下,通过服务业营业税改征增值税后的税收制度设计,改变消费税征收环节使其向零售税靠拢,使政府有更强的动机发展旅游业而不是工业,是促进居民消费升级的重要内容。

旅游业税制是我国税制的典型缩影。一是整个税制以企业为中心设计,主要税种是营业税、增值税、城市维护建设税和所得税,其核心是便于征管。无法从旅游消费的角度,体现不同层次、不同水平的旅游消费者的旅游消费与税收负担,不符合量能课税原则。旅游税集中于旅行社,旅行社挂靠经营方式导致偷逃税空间大,对于现行日益火爆的自驾游难以覆盖,导致旅游业产值大,税收收入少,景区财政收入不足,呈现出“大旅游小税收”的特点。二是重复征税多,增值税未能实现全覆盖,抵扣链条不完整,对于旅游企业最主要的固定经营成本大客车来说,这一点尤其重要。三是非税收入过多,教育费附加、旅游发展基金以及具有地方行政收费性质的手续费名目繁多,部门利益导致各种摊派花样翻新,导致“费高于税”,清费立税迫在眉睫。

把消费税征收环节调整为零售环节,开征零售税,无疑是解决目前旅游景区财政收入不足和推进清费立税的有力措施。尽管旅游产业只提供服务,不生产有形产品,但是旅游者却在旅游地消费有形产品。这些有形产品消费往往给旅游地带来环境污染、资源消耗和拥堵,产生环境负外部性,但是却

难以给景区所在省市县带来相应税收收入。目前税制下景区消费产品的税收被产品产地所征收,导致景区的税收损失和横向之间的税收不公平。将消费税改成零售税,有利于减少风景区将过多的资源用于发展工业生产以追求财政收入所带来的环境污染和破坏,可以使旅游资源丰富的地区将主要精力用于旅游产业发展,真正塑造旅游业“无烟工业”的财政地位。进一步看,由于消费税只是增值税的附加税种,只是针对个别产业征收,如果通过降低一部分增值税税率,将下调的税收让渡为零售税收入,把消费税从特种消费税发展成为一般消费税,则零售税激励消费和旅游发展的作用无疑会更强。

在保持旅游业和景区税负总水平不增加的前提下,开征单独的旅游税也未尝不可。我国的风景区大多位于经济欠发达地区,旅游资源丰富而工业水平落后,本级财政收入少,公共服务落后。由于人口居住分散,交通条件比较差,虽然转移支付规模很大,未必足够保证该地区一般性公共服务供给,因为现行的一般性转移支付很少能够考虑由于自然环境所带来的公共服务成本膨胀系数。如果能够按照国外经验开征单独的旅游税,并将其通过全国人大立法而作为地方收入,既能促进区域公平,也能减少地方以破坏自然环境和资源配置扭曲来发展工业的动力,更是促进消费扩大和升级的重要税制安排。

#### 参考文献:

- [1] 陈卫东,王家强.居民消费模式的国际比较及对中国的启示[J].金融发展评论,2010,(10).
- [2] 张平,付敏杰.全球再平衡下的中国经济增长前景与政策选择[J].现代经济探讨,2012,(1).
- [3] 张斌.扩大消费需求的税收政策[J].财贸经济,2012,(9).
- [4] 苗月新.试论促进我国旅游消费健康发展的税收政策[J].税务研究,2010,(9).
- [5] 葛夕良.旅游税收的效应与我国旅游税制的完善[J].宏观经济研究,2008,(8).
- [6] 付敏杰.中国有多少结构问题?[J].经济学动态,2013,(5).

#### 作者单位:

中国社会科学院财经战略研究院  
中国社会科学院经济研究所

(责任编辑:李妮娜)

苗月新.试论促进我国旅游消费健康发展的税收政策[J].税务研究,2010,(9).

葛夕良.旅游税收的效应与我国旅游税制的完善[J].宏观经济研究,2008,(8).