

以国内大循环为主体背景下 促进消费的税收政策优化

□ 杨志勇

内容提要：促进消费对做好当前我国经济工作具有重要意义。要发挥消费在经济发展中的基础性作用，需要更好地发挥税收促进消费的作用。税收促进消费作用的发挥，需要准确认识税收促进消费的约束条件以及税收在促进消费中存在的问题。适应以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进新发展格局需要，应适当降低消费品税负，构建有利于调动地方促进消费积极性的税收秩序，实施促进海外消费回流的税收政策。

关键词：消费 税收政策 消费税 现代税收制度

DOI:10.19376/j.cnki.cn11-1011/f.2020.11.002

2020年以来，突如其来的新冠肺炎疫情使我国经济面临改革开放以来前所未有的挑战。2020年7月30日召开的中共中央政治局会议分析了当前经济形势，部署了2020年下半年经济工作。会议指出，当前经济形势仍然复杂严峻，不稳定性不确定性较大，遇到的很多问题是中长期的，必须从持久战的角度加以认识，加快形成以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局。这一论断明确了我国国内市场的重要性。而消费作为支持市场的重要基础，其作用也将进一步凸显。

在促进消费方面，税收具有其他公共政策工具不可替代的作用。我国曾多次通过税收政策调节消费，如通过减免车辆购置税刺激了汽车消费，通过对二手房交易税收政策进行调整促进了房地产市场的健康发展。当前，以国内大循环为主体的新发展格局对促进消费的税收政策提出了新的要求。为此，本文将对标促进消费的新要求，提出完善促进消费税收政策的建议。

一、充分认识消费对当前我国经济工作的重要性以及扩大消费的有利条件

（一）消费对当前我国经济工作的重要性日渐凸显

2018年7月31日召开的中共中央政治局会议提

出，要做好稳就业、稳金融、稳外贸、稳外资、稳投资、稳预期（以下简称“六稳”）工作。2020年4月17日召开的中共中央政治局会议进一步提出，要加大“六稳”工作力度，保居民就业、保基本民生、保市场主体、保粮食能源安全、保产业链供应链稳定、保基层运转（以下简称“六保”），坚定实施扩大内需战略，维护经济发展和社会稳定大局。做好“六稳”工作，实现“六保”任务，是当前党和国家的大局。虽然“六稳”“六保”未直接强调消费，但是两者与消费有着极为密切的关系。如果没有消费的扩大，特别是国内消费需求的扩大，“六稳”“六保”工作将难以有效开展。

首先，就“六稳”而言，要真正做好“六稳”工作，就必须保证有稳定的市场。而消费对市场的稳定具有重要作用。其次，就“六保”而言，保居民就业首先需要有就业机会，而就业机会是市场主体提供的，保居民就业与保市场主体具有内在的一致性。而要保市场主体，必须保证其占有市场，而保市场需要消费。同时，保居民就业是保基本民生的重要途径。要保住基本民生，还是要通过市场办法实现，市场办法，意味着要有对应的消费。可见，“六保”工作中的前三项，即保居民就业、保基本民生、保市场主体，与促进消费关系密切。此外，保产业链供应链稳定也与

消费高度相关。产业链供应链的稳定,从根本上看也是个市场问题,只要有消费,就意味着有市场引导,即使产业链供应链断了,也可以借助市场的力量得以补齐。而保粮食能源安全,从表面上看是个供给和生产问题,但从实质上看,粮食能源安全也应借助市场的办法来解决。保基层运转,离不开财政资金的支持,只有繁荣的市场,才可能为此提供充分的资金。追根溯源,做好“六稳”工作,实现“六保”任务,促进消费带动市场繁荣是根本的途径。从这个角度看,可以说,促进消费是当前我国经济工作最重要的一项任务。

(二) 扩大消费的有利条件以及税收对扩大消费约束

2019年年末,我国城镇常住人口84843万人,占总人口的比重(即常住人口城镇化率)为60.60%,比2018年年末提高1.02个百分点;户籍人口城镇化率为44.38%,比2018年年末提高1.01个百分点。^①无论从常住人口城镇化率还是从户籍人口城镇化率看,我国城镇化都有较大的提升空间。户籍人口城镇化率滞后于常住人口城镇化率较多(16.22%),更是说明城镇化的紧迫性。城镇化中所释放出的消费需求是扩大消费的极为有利条件。

都市圈、城市群建设是城镇化的升级版,可以释放出更多的消费需求。刘世锦(2020)认为,应搭建以都市圈、城市群建设为龙头,以消费结构和产业结构转型升级为主体,以数字经济和绿色发展为两翼的“1+3+2”^②结构性潜能框架,进一步深化改革,扩大结构性潜能。他认为,在消费升级方面,低收入群体的消费重点是增加商品消费,中高收入群体的消费重点是扩大服务消费。

扩大消费的有利条件让税收促进消费成为可能,但同时税收促进消费也受到政府财力条件的约束。税收促进消费的制度建设和政策选择,不能突破税收筹集财政收入的财政原则底线,即税

收促进消费持续发挥作用的前提是保证其筹集财政收入的基本职能。那么,税收该如何促进消费升级换代?笔者认为,税收政策的调节虽然相对比较灵活,可以在短期内迅速作出调整,从而与短期的宏观经济政策紧密结合,但从根本上看,促进消费还需要进行相应的税制改革。任何税收制度,都需要适应特定时期的政治、经济、社会等环境。比如,在国家政策以积累(投资)为导向时,税制无论如何都不会鼓励消费。在计划经济时期,税收的作用被限制在很小的范围内,税制调节作用很小,因此与消费的关系并不紧密。但是市场经济时期更加重视消费的作用,为促进消费的税收政策和税收制度设计提供了空间。

(三) 税收促进消费需要注意的问题

1. 税收促进消费的政策效果与个人(家庭)可支配收入有关。现行税收制度在保障中低收入群体的可支配收入方面发挥了重要作用。2019年我国实施综合与分类相结合的个人所得税改革后,工资、薪金所得的基本减除费用标准提高与专项附加扣除共同作用,月收入在1万元以下的个人基本上不用缴纳个人所得税。中低收入者收入中用于消费的支出占比较高,个人所得税改革让个人(家庭)有更多的可支配收入,从而为扩大消费提供了支持。但需要注意的问题是,我国还是一个发展中国家,还处于社会主义初级阶段,因此,个人(家庭)消费的扩大还有较大的局限性。

2. 税收促进消费的作用要正确对待。税收促进消费的作用需要区分短期和中长期。短期有效的政策,中长期不一定有效。短期政策效果可能是通过中长期消费的平滑而得到的。因此,从更长的时间段看税收促进消费的作用,才更准确、更完整。换句话讲,短期促进消费的税收政策可能只是一时的,要从根本上解决问题,更需要税制改革。

3. 在对外开放条件下,国际税收竞争因素不

① 中华人民共和国2019年国民经济和社会发展统计公报[EB/OL]. (2020-02-28) [2020-09-15]. http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/202002/t20200228_1728913.html.

② “1+3+2”中的“1”指以都市圈、城市群的发展为龙头。“3”指实体经济方面,现阶段我国经济循环过程中的三大短板:基础产业效率不高、中等收入群体规模不大、基础研发能力不强,其中包含消费结构和产业结构要转型升级。“2”指以数字经济和绿色发展为两翼。

能不加以考虑。当经济全球化趋势加快时,税收政策和制度设计应更多考虑国际税收竞争因素。虽然对于大国而言,经济自成体系,税收制度和政策设计可以多立足本国实际,但这不等于漠视他国的税收制度和政策设计的经验。现代化国家税收政策和制度设计中促进消费的经验仍然需要积极借鉴。

二、当前形势对促进消费税收政策提出的新要求

(一) 消费形势、消费模式、消费观念变化对促进消费的税收政策提出新要求

我们研究促进消费的税收制度和税收政策,必须充分掌握消费形势、消费模式、消费观念等信息。2020年上半年,受新冠肺炎疫情的影响,消费显现出新的特征,网络消费增速迅猛。网络消费与传统消费相比,可以大大节约交易成本,提高经济效率。网络交易数量占比上升,让税收收入归属问题变得突出。

消费模式随经济社会的发展而发生变化。在物质匮乏的年代,消费首先要满足人们最基本的生活需要。但随着经济发展,社会从卖方经济进入买方经济后,人们的消费会更加重视生活品质的提升。此外,由于不同收入群体对消费的需求不同,中低收入群体扩大消费更多地体现在数量的增加上,高收入群体扩大消费则更多要求品质的提升。如何让不同收入群体的消费需求更顺利地得到满足,税收可以发挥一定作用。商品和服务的消费,在许多情形中都有“供给创造需求”的特点。当前,人们在消费中会有“不知道买什么”的无所适从,而这只能靠供给侧结构性改革来改变。税收在促进供给侧结构性改革上可以有所作为。

消费是实现人民美好生活需要的关键一环。消费变化的背后是收入水平的提高,是消费观念的转变。消费随收入提高而升级换代,一些奢侈品变成普通商品,新的奢侈品相应出现。改革开放初期,手表、缝纫机、自行车还是家庭消费的“三大件”;改革开放后,彩色电视机、电冰箱、洗衣

机成为新的“三大件”,这样的“三大件”如今都成为非常普通的商品,而且品质有了根本的提升。促进消费税收政策的选择应适应新消费的需要,要在改善人们生活品质上有真正的作为。因此,税收政策的制定需要建立在对消费观念及消费形势变化深入了解的基础之上。消费观念是影响消费的深层次力量。消费观念的转变,与居民收入水平的提高有关,与更多的外部信息的获取有关,与社会风尚的变化也有关联。

在税收政策和制度设计中,特别消费税的征收往往区分必需品和非必需品,前者不课税,后者课税。但现实中,两种商品的界限并不明显,而且二者的区别会随着社会状况的变动而变动。奢侈品常等同于非必需品,奢侈品消费有时被视为炫耀性消费,有时被视为对生活品质的追求,怎么对奢侈品或高档商品课税便成为一个问题。消费的升级换代,往往意味着从消费更多低档商品向消费更多中高档商品过渡。显然,如果税收制度和政策保持不变,那么消费的升级换代就可能受到影响。现实中,一些本来需要鼓励的消费,由于消费税税目税率调整的滞后,而不能得到应有的鼓励。

(二) 新发展格局对促进消费的税收政策提出新要求

党中央指出,要加快形成以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局。以国内大循环为主体,是我国外部环境变化后的选择,体现的是扩大市场作用的约束条件的改变。但无论是国内大循环,还是国际循环,都离不开消费。消费在生产、交换、消费、分配四个环节中仍然具有重要作用,没有消费,经济循环就实现不了。以国内大循环为主体,意味着促进消费在很大程度上要以促进国内消费为主。商品出口对经济的拉动效应有相当部分会为国内消费所取代。

但是,国内消费替代商品出口,不一定是等量替代。一种情形是,出口无法全部转换为国内消费;另一种情形是,出口厂商深耕国内市场,取得比出口更好的业绩,实现国内消费对出口的

全部替代,甚至占领更大的市场。无论是哪一种情形,出口厂商的替代行为势必加剧国内同类市场的竞争,但只要竞争是公平的,这样的竞争将促进更高水平市场体系的形成,是值得鼓励的。

加快形成国内国际双循环相互促进的新发展格局,需要对转向开拓国内市场的出口厂商予以一定的政策支持,包括税收政策,如企业所得税优惠政策。支持企业的税收政策,同样属于促进国内消费的税收政策,而且有利于“六稳”“六保”中就业政策目标的实现。

三、促进消费的税收制度和政策存在的问题

(一) 与消费相关的具体税制尚未能在促进消费上形成更有效的合力

增值税、消费税、城市维护建设税、契税、印花税、车辆购置税等多个税种在不同商品或服务的消费中或多或少发挥作用。车辆购置税曾在促进小排量汽车消费中发挥过作用,而且至今仍在促进新能源汽车消费中发挥作用。^①汽车消费在商品消费中占有重要地位。促进汽车消费,还应该发挥增值税、消费税以及其他相关税种的作用。目前我国汽车价格总体上高于发达国家,这与汽车市场结构有关,一定程度上的寡头垄断,提高了汽车企业的定价能力。当然,也与间接税为主体的税制结构有关。税收的主要职能是筹集财政收入,汽车行业是重要的税收收入来源。税负下降,汽车价格不一定马上下降,但将为汽车价格下降提供支持。这就是税收政策促进汽车消费的机制所在。

供给侧存在的一些问题,导致消费所需要的商品和服务未能有效提供,从而导致部分需求流失到海外。近年来,我国公民的海外购物潮在一定程度上与供给问题有关。对公民选择在海外购买日常用品,更是说明海外购物潮的原因不只是我国商品价格的问题,而更要从品质上找原因。只有我国国内也能生产品质相当的商品或提供相

应的服务,消费才不会流向海外。供给侧结构性改革已经在进行之中,税收应该在促进供给侧结构性改革中发挥作用,促进有效供给,让已经升级换代的消费在国内有处可去。

(二) 消费税归属地方可能引发的扭曲问题

国务院2019年印发的《实施更大规模减税降费后调整中央与地方收入划分改革推进方案》对消费税改革提出要求:“后移消费税征收环节并稳步下划地方。按照健全地方税体系改革要求,在征管可控的前提下,将部分在生产(进口)环节征收的现行消费税品目逐步后移至批发或零售环节征收,拓展地方收入来源,引导地方改善消费环境。具体调整品目经充分论证,逐项报批后稳步实施。”《中共中央 国务院关于新时代加快完善社会主义市场经济体制的意见》进一步指出:“研究将部分品目消费税征收环节后移。”消费税征收环节后移如何有效顺利进行,是一个重要的问题。

消费税属地征收在实施中可能遇到的问题中,税源争夺是最突出的一个。从表面上看,消费地征税有一定道理,但问题也因此而生。在国际税收中,商品税的国际协调正是通过消费地征税原则得以解决的。但作为一个统一的国家,消费地征税会不会影响一国统一?一国税收事务能否参照多个国家组合的模式进行仍然存疑。此外,哪个地方才是税源的产生地,哪些税目的消费税收入可以划归地方,也是需要考虑的问题。

在当前消费税收入中,烟、酒、汽车、石油类消费税收入占90%以上。如果消费税税目全面划归地方,那么地方消费税收入来源就将是烟、酒、汽车、石油类消费品。烟、酒消费均可能危害健康,地方如为了税收收入而鼓励烟、酒消费,明显与高质量发展有冲突。汽车、石油类商品消费也在一定程度上有类似问题。

消费税在零售环节征收可能导致税源相对单一地区的消费税收入出现断崖式下降,进而影响当地的可支配收入。表面上看,消费税是中央税,

^① 车辆购置税是车辆购置附加费转变而来的,所筹集的资金专门用于道路建设,是一种专门用途税,但它是在车辆购置环节征收的,也是一种消费税性质的税种。

但央地税收收入划分是以一定的增值税和消费税收入为基础的,如果消费税征收环节转移到零售环节,那么这些地方的税收收入基数势必受到影响。只从地方政府可支配财力看,中央增加财政转移支付可以解决问题,但这样的方案是否可行仍然有必要深入探讨,毕竟在解决一个地方主体税种问题的同时引发了其他问题。

数字经济的兴起,让税源的地域间转移更为便利。纯粹的数字商品和服务消费,税源转移尤其简单。传统的商品零售,因为数字经济的兴起,从线下交易转到线上交易,线上交易税源地的确定更是难题。在传统商品零售中,消费者与店家面对面,税源在交易地转变成税收收入。而线上交易可能的结果是,税源从消费地转移到销售地,部分税源甚至转移到第三地。这个问题和消费税征收环节的转移相似,增值税收入归属消费地也有类似问题。

四、以国内大循环为主体背景下扩大国内消费的税收政策选择

(一) 与消费有关的各具体税种要形成合力,降低消费品税负

更好地促进消费,要求与消费有关的各具体税种要形成合力,使消费品的总体税负更加合理。这最重要的是优化税制结构,逐步提高直接税比重,降低间接税比重,从而为促进消费减少交易税收成本。例如,促进汽车消费,从税收制度和政策设计看,最有效的莫过于将附加在汽车之上的各类消费税性质的税种进行适当的调整和优化,让汽车消费税负总体更加合理。同时,还应进一步优化消费税税制,让改善性需求的商品的消费税负担明显下降,以促进消费的升级换代。

(二) 构建有利于调动地方促进消费积极性的税收秩序

消费税税目不宜全面划归地方,消费税零售环节征收应选择不会产生扭曲效应的税目。从现行税制的运行看,消费税收入结构的形成在一定程度上与部分商品消费流失到海外有关,只要消

费回流,那么消费税收入结构就有望得到改善。这要求深入分析哪些消费税税源流失到海外,并采取更有针对性的措施。未来还可以在进一步优化消费税税目税率的前提下,将更多税目的消费税收入划归地方。

加快构建适应网络消费的税收制度和税收政策体系。因数字经济兴起所导致的地方税源流失问题应合理对待。平台经济是新经济发展的一项重要内容,但平台不能成为地方税源的机器,特别是拥有高效率平台的多是发达地区。按照现有划分税收收入的模式,这将导致更大的地方税收收入鸿沟。

既要避免简单地应用消费地课税原则所带来的扭曲问题,又要解决地方消费类税源(包括消费税、增值税等具有消费税性质的税种)的合理性问题,这不仅对我国,而且对全世界的传统消费类税制提出了巨大的挑战。从长远看,数字经济的兴起可能对国家税收收入模式产生根本性的冲击,重塑国家税制就会变得更有必要。对数字经济巨头企业课征数字税,就是一种选择。数字税的征收对象、税率、税收收入的归属等仍有较大的研究空间,但这是大势所趋。

对于大国而言,地方促进消费的积极性理应得到充分发挥,但如何平衡不同地方的税收利益冲突,仍然需要更有说服力的方法。可行的做法之一是扩大中央对地方财政的特定转移支付,平衡税源利益冲突。除此之外,要在消费类税制的优化上做文章,尽可能将问题在税制设计阶段就得到较有效的解决。

数字经济还在发展之中,各地经济结构调整和优化所处的阶段不同,消费类税收利益诉求有较大差异。有的地区已经进入后工业化时代,有的地区还需要有效启动农村市场,更多消费还只是嫁接互联网的传统商品消费。在此阶段,应通过试点,寻找最有利于促进新消费、重点商品消费的税收政策,获取更多的未来可全面推广的经验,以促进有利于调动地方促进消费积极性的税收秩序的形成。

（三）促进海外消费回流的税收政策

海外消费如果能够回流，那么对促进国内消费将有极大的作用。为此，需要深入分析海外消费的原因。事实上，国人在海外消费可能更重要的是商品定价。对于全球品牌商品，厂商有全球定价战略，要对市场加以细分，对不同区域市场实行不同的定价，以实现全球利润最大化。品牌厂商会根据市场地位作出适合自己的选择。税负轻，定价不一定就低；税负重，含税价低基本上是不可能的。为此，吸引消费回流的税收政策要有效发挥作用，就不能不深入地了解市场结构状况。否则，税负下降，商品含税价不见得下调。最极端的例子是特殊区域的免税政策。以离岛免税为例略加说明。由于免税所带来的含税价与不含税价的较大差距，在缺少市场主体竞争的情况下，所免掉的税负通常很难转化为有效的降价，结果是离岛免税的市场经营主体获得较大的盈利空间。含税价与不含税价之间较大的差距，意味着离岛免税价与国内其他地方相比，不含

税价格仍然可以有一定优势。但与国际市场相比，这种优势不一定明显。笔者认为，免税不一定能够带来新的消费。消费金额增加的程度受到诸多因素影响。

由于进口消费税与国内消费税适用的是一套消费税税制，因此促进海外消费回流，应以优化税目税率为中心，降低消费税税负，让日常消费品不受特别消费税的调节，让适应消费升级换代需要的税目从消费税税目中剔除，以有效促进消费。

参考文献：

- [1] 刘世锦：谁是经济复苏下半场的主角？[EB/OL]. (2020-07-31) [2020-09-15]. <http://sike.news.cn/statics/sike/posts/2020/07/219558261.html>.
- [2] 郑榕，王洋，胡筱.烟草税：理论、制度设计与政策实践[J]. 财经智库，2016（6）：5-30，141.
- [3] 范子英，张航.促进消费的税制改革思路[J]. 税务研究，2018（12）：5-10.
- [4] 谷成，张洪涛.税收与居民消费：现代国家治理的思考[J]. 税务研究，2018（12）：10-15.

A Study on Optimization of the Tax Policies for Promoting Consumption from the Perspective of a New Pattern with a Dominant Domestic Economic Cycle

YANG Zhiyong

Abstract: Promoting consumption is of great significance to the current economic work in China. It is important to emphasize the basic role of consumption in economic development. To let the tax policies play a role in promoting consumption, it is necessary to accurately understand the constraints of tax in promoting consumption and the problems in the tax system in promoting consumption. To meet the demand of a new pattern with a dominant domestic economic cycle and a China-overseas-dual-cycle economic cycle, tax burden on consumer goods should be appropriately reduced, a tax order conducive to arousing local enthusiasm for consumption should be established, and tax policies should be implemented to promote the repatriation of overseas consumption.

Keywords: Consumption; Tax Policy; Consumption Tax; Modern Tax System

作者单位：中国社会科学院财经战略研究院

（责任编辑：于嘉音）