结构性减税需要结构性保障

本报评论员

以挽救温州中小企业危局为契机，结构性减税新政近期加紧出台。10月12日，国务院常务会议作出决定，加大对小型微型企业税收扶持力度，提高小型微型企业增值税和营业税起征点，相关法规在月底便正式面世。上周，财政部公布，自11月1日起至2014年10月31日，对金融机构与小型、微型企业签订的借款合同免征印花税。与此同时，国务院决定，从2012年起，在上海市交通运输业和部分现代服务业等开展深化增值税制度改革的试点。一个值得注意的细节是，在10月的最后一周内，温家宝总理先后三次在不同场合强调结构性减税，由此可见决策层对于该问题相当重视。

所谓“结构性减税”，是指为达到特定目标而针对特定群体、特定税种来削减税负水平的一种税制改革方案，它区别于全面的、大规模的减税，强调有选择地减税。尽管结构性减税这一概念是在2008年12月召开的中央经济工作会议中最早提出，但实际上，自2004年以来，我国一直在进行结构性减税，如全面取消农业税、增值税改革从东北试点到逐步完善准备推向全国、出口退税适时调整、统一内外资所得税、多次提高个人所得税起征标准等。这些政策都起到了扩大内需、优化经济结构的作用。而目前正在或即将实施的一系列结构性减税举措，也有望在助实业、促发展、惠民生等方面取得积极效果。

但是，我们也应该看到，目前我国民众的税负依然偏重。前不久，全球知名财经杂志《福布斯》发布一份榜单，称“中国税负痛苦指数排名全球第二”，此举引发了一场激烈论战，许多媒体和经济学家都参与其中。虽然论战各方最终没有达成共识，但“中国税负太重”这一判断仍得到了主流民意的呼应。

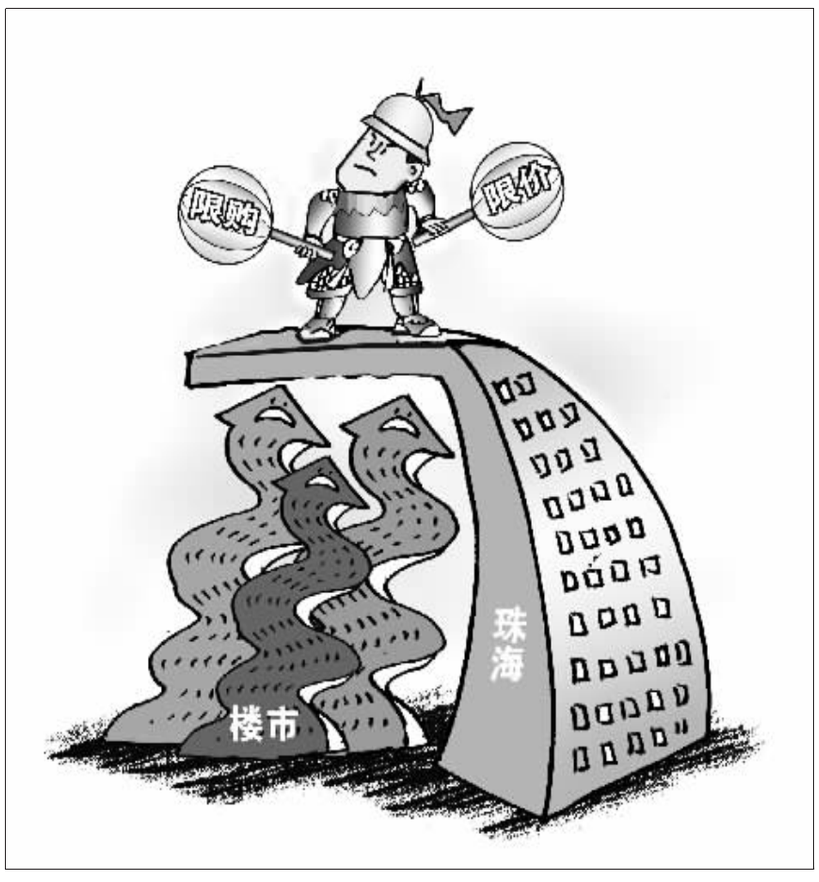
如果将公共财政中民生支出比例、吃饭财政与“三公”消费规模、社会福利保障水平、居民收入状况等因素综合起来加以考量，应该承认，我国民众的税负之重有违情理。财政部和国家统计局近期公布的相关经济数据也能说明问题。今年1月~9月，我国实现财政收入81663亿元，同比增长29.5%；实现税收总收入71292亿元，同比增长27.4%。同期，我国国内生产总值（GDP）为320692亿元，同比增长9.4%；城镇居民人均可支配收入16301元，同比增长13.7%。政府税收总收入增速约为GDP的2.91倍、居民人均可支配收入的2倍，这种严重失衡状况，在当今世界各国实属少见。要想从根本上为公众的沉重税负减压，除了近期推出的一系列结构性减税新政外，还必须出台更多的、更有力度的结构性减税举措。

从本质上讲，任何政府都有增加税收的冲动而不情愿减税。减税之所以实施，通常是由于民主政治制衡或特殊的经济形势倒逼使然。2008年我国结构性减税方案的提出，一是顺应民众“税负过重，应予减征”的呼声，而国库充盈也使得减税条件具备；二是应对金融危机海啸，确保本国经济安然渡过险滩；三是着眼于优化税收构成，促进经济转型的长远考量。结构性减税方案设计初衷很好，但在实施过程中，却不尽如人意。在截至9月底的最近三年中，除了提高个税起征点值得称道外，结构性减税几乎无所作为。若非温州等地中小企业卷入高利贷危机事件敲响警钟，10月之后的一系列结构性减税新政能否出台，还是未知之数。有鉴于此，为确保今后能大力推进结构性减税，务必从改善政府职能和法制建设等方面下功夫。

首先，政府在行使职能方面必须有所为有所不为，甘当“小政府”，恪守权力边界，尊重市场自治。在依法行政的框架下，政府要完成从市场主导者到市场服务者的角色转换。为此，政府对于企业经营等市场行为要尽量减少干预，同时要防止自身各机构各部门过分膨胀。这样一来，政府寻租的空间将极大压缩，维持自身正常运营的开支也将极大减少，相应的，大幅削减税收就变得理所当然，藏富于民也就成为可能。否则，一个活儿多、摊子大的政府必到处弄钱、花钱，且以此为由千方百计征税自养自肥，遑论减税。

其次，将税收调整完全纳入法治轨道。一方面，要确立税收法定原则，使之尽早落地生根。由于历史原因，我国税制的一大特色便是征收依据并非法律，而是国务院制定的行政法规——税收暂行条例，这就使得我国的税收调整具有较大的随意性，这种随意性与我国“大政府”的特性相结合，容易滋生“加税易、减税难”的病症。这种局面必须通过确立税收法定原则，进而借助程序正义予以矫正。另一方面，要广开民意渠道，建立科学有效的民意与政府博弈协商机制，让民生冷暖能够充分影响政府决策，并能问责。如此，纾缓民困的结构性减税才不会沦为纸上谈兵或在实施中打折扣。

以上两个建议，一为政府职能的结构性优化，一为法治方略的结构性完善，两者可合并称为结构性减税的“结构性保障”。我们相信，这两大“结构性保障”将赋予结构性减税以自发前行的内驱力，确保这一为公众和企业减负、促进经济转型的税改良方能真正落到实处。



珠海出台购房双限令

又限购来又限价，珠海楼市受惊吓。
房产炒作涨幅猛，城市竞争排名差。
投资紧盯横琴岛，移民难有安居家。
实业不兴根基晃，亡羊补牢要省察。

赵乃育/漫画
孙勇/诗

■拍岸涛声 Wu Zhigang's Column

中国经济结构调整的紧迫性正在加强

吴智钢

上周，延期召开的欧元区峰会终于就解决欧债危机问题达成了一揽子协议。这对于全球金融市场来说，无疑是个好消息。因此，上周后半段，全球股市都报以大幅上升的掌声。然而，头脑清醒的人们都知道，面对着希腊债务减记的赖账，投资者们都只能无可奈何地接受。这一最终解决方案的达成，只不过是为欧债危机的解决提出了一个“线路图”，并不是真正就此解决了欧债危机；要真正解决欧债危机本身，欧元区还有很长的路要走。就欧债危机对中国经济的影响而言，也并不随着这一解决方案的达成而结束，相反，它让我们看到了欧洲经济将会长时间地徘徊在疲软的泥潭，而中国对欧盟的出口，将面对一个并不光明的前景，这使我们意识到，要保持中国经济较快速度的增长，中国经济结构调整的紧迫性正在加强而不是得到放缓。

救希腊，就等于救欧元区，就等于救欧元——欧元区的首脑们终于就此达成一致共识。因为希腊显然已经无力自救，万一希腊倒下了，后面紧跟而来的，可能还有意大利、西班牙等，这样欧元区将面临土崩瓦解的局面而不可救药。然而，救希腊是有代价的。希腊债务按50%减记，显然就是公开赖账的行为，所有投资希腊国债的机构都将严重受伤。赖账就赖了，投资者又能奈何？如果不同意按50%减记，投资者或许什么都得不到。投资于希腊国债最多的法国银行，由此成了最受伤的一族。这一严重的打击，或许会使拥有浪漫情怀的法国银行家，将来在投资的问题上，会变得更现实一些、更谨慎一些。

欧债危机一揽子解决方案协议的达成，其实并没有真正解开困扰着欧元区的“死结”。

这个“死结”的纠结就在于：要真正解决债务危机，需要刺激经济增长，只有经济保持快速增长，才能够增加政府收入；只有增加了政府的收入，才能够提高主权债务的支付能力，这样才能逐步偿还债务；但是，沉重的债务负担又使债务国无力刺激经济，相反还要实行紧缩的财政政策，节省开支争取盈余以便于偿还债务；而紧缩的财政政策无疑将导致经济增长的放缓，同时又使国民减少消费进而也影响了经济的增长；更重要的是，紧缩的财政政策还导致了社会的动荡，债务国的国民不愿意降低工资，不愿意福利受损而采取抵制、抗议的行动，我们已经看到，被称为“欧洲之夏”的、以反紧缩为主题的大规模民众抗议的浪潮正在欧洲蔓延，至今仍然没有平息的迹象。大规模的抗议浪潮不仅仅反映了民众的不满，而且也在一定程度上对经济的发展形成了制约。上述“死结”形成一个恶性循环，将在很长一段时间内制约着欧元区的经济增长。可以预见，经济放缓，将会在相当一段时间内，成为欧元区的常态。

对于中国经济而言，欧元区经济的长期疲软无疑不是一个好消息。进出口贸易是中国经济增长的“三驾马车”之一，欧元区是中国最重要的贸易伙伴之一，欧元区的经济放缓，意味着中国进出口贸易外部需求的减少，意味着对欧洲贸易的中国企业面临着一个比往常还要寒冷的冬天。另一方面，美国短期内也将难以走出经济疲软的格局。这些因素最终将从进出口贸易这驾“马车”方面，制约着中国经济的增长。

面对欧元区经济长期疲软的前景，中国企业应该进一步开发非欧美地区的进出口贸易，比如东南亚、拉美等地区。在这方面，“中国-东盟自贸区”的建立和贸易规模的拓展，应该是一个范例。

但是，从可持续发展的角度看，一国经济长期依赖于外部需求是不合理的。中国经济要保持长期的快速增长，就应该大力培育内部需求。换句话说，中国经济的发展模式，要从依赖外部需求转向培育国内消费上来。目前，中国提高社会保障的覆盖面，提高社会最低工资等举措，都有利于国内消费的培育。但是，笔者认为，政府对培育国内消费的措施依然不够，力度不足，速度太慢。

欧债危机的爆发，已经为外部需求的疲软敲响了警钟，加快经济结构的调整，是未来中国经济保持快速发展的前提，因此，中国要进一步提高国民的社会保障能力，进一步提高国内的消费能力，发展和壮大中产阶层，加快培育国内消费推动经济增长的能力，其中，大幅度减少国民的税负负担是最有作为的举措，真正将“国富民穷”的尴尬格局转变为“民富国强”的良好格局，才能以国内消费促经济发展，才能真正完成经济结构调整的任务，才能使中国经济长期繁荣富强。

■经济时评 Hot Topic

货币增速仍有下降空间

胡月晓

9月份，实际新增信贷规模少于市场预期。从市场预期和实际贷款的情况看，2011年以来一直存在着实际新增贷款低于市场预期的情况，5月、7月和8月是目前仅有例外的3个月份。9月实际新增贷款再次少于市场预期，说明市场普遍认为商业银行在现有的经营模式下，放贷冲动依然强烈，信贷抑制较难见效。到现在为止，市场对紧缩政策的持续性还是存在着不少质疑之声。

货币增速仍有下降空间。从历史增速变化上看，目前货币增速无论是M2还是M1，都已到达了长期均衡区间的下方，甚至穿透了正常区间下限水平。但是，考虑到未来经济发展阶段的不同，经济结构的变化，以及当前货币政策的形势，我们认为未来货币增速仍有可能再下行。

首先，货币紧缩政策持续。虽然未来通货膨胀形势将得到缓解，但为防止资产泡沫再次反弹，货币政策也难以大幅放松。在未来世界经济增长面临下滑甚至二次探底的情况下，中国经济增长也面临持续下降压力。在经济景气的下降格局下，为防止滞胀发生，货币政策的放松也会受到较多制约。尤其在中国经济存在较大结构问题和资产泡沫已累积到影响社会情绪的情况下，即使未来通货膨胀走稳，未来货币政策也只能在推动经济结构调整的需求下得到有限放松。中国的产业升级和结构调整过程，很有可能需要经历一个通货紧缩和货币紧缩同时并存的过程。

其次，经济发展进入货币深化拐点阶段。在改革开放后的第二个30年，中国经济进入了小康向中等发达水平的过渡时期。改革开放的第一个30年，是中国脱离贫困进入小康社会的阶段，这一时期伴随着市场化的建立和发展，经济对货币的吸纳和需求程度都很高。这一时期的中国经济对于货币犹如海绵之于水，货币快速投放都被经济所吸收，并不会引起长期性的严重价格问题。上世纪90年代初，中国的“货币之迷”是国内外学术界研究的重要领域。在改革开放后的第三个经济周期（1998-2007：改革开放后，中国经济具有较为明显的10年一周期特征），中国经济的市场经济体系已基本具备，对货币的需求增速随之下降了一个台阶。

在20世纪80年代后期，中国经济市场化程度的快速发展曾导致了对货币需求的极大提高，当时虽然货币供给快速增长，但仍赶不上全社会对货币需求更猛烈程度的增加。货币不足曾导致了企业间经济交往过程中普遍的三角债现象，引起了货币和经济的双快速增长，但同时物价却保持稳定的中国“货币之迷”现象出现。90年代后，随着中国对外开放的进一步发展，外汇占款逐步成为中国货币投放的主渠道，中国的货币投放进程逐渐加速，开始超越了实体经济体系的实际流通需要，成为推动资产价格上涨和通货膨胀的主要力量。进入21世纪后，保持中国正常的经济运行已不再需要货币继续深化，但货币通过外汇占款渠道继续增加，使得我国货币深化程度达到了全球中的最高水平，也埋下了我国通货膨胀和资产泡沫上升的隐患。从改革开放以来的长周期视野角度，中国货币深化（M2/GDP）进程的拐点已经出现。

（作者供职于上海证券研究所）

淘汰落后产能重在改善激励条件

韦军亮

最近工信部透露，截至9月底，2011年18个行业淘汰落后产能任务90%已经完成，年内实现计划目标几成定局。随着淘汰工作初见成效，一些深层次的问题也逐渐暴露出来，亟待解决，如：怎样更经济、便捷地认定落后产能？如何从根本上解决落后产能“拆了建、建了拆”的顽症？

所谓落后产能，往往具有“三高一低”的特征，即高耗能、高污染、高排放和低安全保障，主要集中在钢铁、化工、建筑、电力、有色等行业，涉及18个子行业。这类产能的开工运转，往往会造成对稀有资源的滥用、周边生态环境大幅恶化和重大的安全生产事故，酿成生态灾难和重大人员伤亡者也不鲜见。但落后产能与过剩产能不可混同，后者针对的是产业内的相对供求关系，与落后与否并无必然关联。

目前，落后产能的认定非常复杂，包括了工艺、技术、装备、环保、能耗、质量等等多项指标，显著增加了认定成本和执行难度，有待合理化的改进。落后产能的认定，应避免越俎代庖，直接干预企业选择的技术路线，而着眼于在对企业生产和经营活动的能耗和安全生产是否符合国家强制标准，以及是否对周边生态环境造成明显负面影响的评估和判断上。因此，落后产能认定应主要由环保部、能源局、安监局、海洋局、国土资源部等相关部委担纲，而无需工信部牵头几十个部委来进行，这也有助于提高效率和降低成本；再者，认定活动也不涉及对企业生产经营活动细节的介入，无干涉企业内部经营管理之嫌。

另一方面，淘汰落后产能备受数据渗水、反复发作的困扰，举步维艰，症结在于产能削减使得当地民众拍手称快的同时，相关企业及其所在的地方政府和各级审批部门则忧心忡忡。落后产能的淘汰，于节能环保、生态环境的保护、改善和职工生命财产安全保障有利，自然能赢得当地百姓和多数企业职工的支持，因而是一项典型的惠民工程。但对企业，尤其是企业高管层而言，却常常是一杯难以下咽的苦酒。从落后产能的去除、资产减值、人员安置，到拟淘汰产能的升级改造或新产能的新建运行，以及由此造成的延迟交货、订单取消、客户流失、人力整合和人员培训等，无疑是一笔不菲的开支和成本，尤其是备受融资问题困扰的民营企业。

地方政府，尤其在工业欠发达地区，盲目追求“跨越式发展”，往往不加遴选地引进项目，致使当地成为落后产能的乐土，甚至沦为落后产能内迁的避风港。由于对当地的国内生产总值（GDP）和税收贡献很大，这些落后产能成为不少地方政府眼中的“香饽饽”。每遇淘汰，后者即以增长、就业和社会稳定等为由敷衍推诿，甚至虚报、瞒报。对于中央地方各级审批部门而言，对于落后产能的审批过关无需担责，却能因之获得不菲的回报，何乐而不为？

有鉴于此，落后产能淘汰在高层强推下还差强人意，如稍有松懈，则往往晚节不保，一旦风云突变（如2008年底），保增长横空出世，不但已有之功可能湮灭，新的落后产能也得以蜂拥上马。因此，淘汰落后产能，不能寄希望于“高层的持续强推”，关键还是要解决企业、地方政府和各级审批机构激励不足的问题。

就企业而言，一是以正面引导为主，严格淘汰已有的落后产能。为此，中央可给予较大的政策支持，如税收减免、长期的低息或无息贷款、中央财政专项直补等。譬如，对拟拆除设备提供专项补贴和税收优惠等。二是要根除新的落后产能的上马，要旨在于大幅提高违规成本，以儆效尤。参照发达市场成例，对新建落后产能的企业及其法人代表、总经理、主管副总经理、部门经理和中层主管，加大惩处力度（如明确对周围环境造成污染的企业必须承担恢复原貌的义务），增设终生行业禁入处罚，必要时发起刑事诉讼。违规设备的生产商、经销商、售后维护商等也需一并纳入惩戒。

就地方政府而言，关键是改变目前“GDP主导”的官员评级体系，代之以透明、公开的、多元的评价体系。如在考核体系中，GDP的比重应大幅下调，相应地增加反映公共服务提供能力的指标，如房价和物价的稳定，公立医院、学校服务的可得性、经济性和合理性，社保的保障能力，公共交通的便利性和通畅性，以及居民生活环境的适宜性等。

最后，对于肩负审批职责的中央和地方政府主管部门也应明确纳入问责之列，以使对新修落后产能的惩罚从建设运营的后端环节，扩大至审批等前段环节，以防患于未然。对于审批部门（如发改委、工信部等等）的主要负责人、各级分管领导，均应就地免职，并依法提起刑事诉讼。另外，中央政府也应加快中央和地方财权的再平衡改革，以化解“富中央、穷地方”的制度痼疾，以部分地降低地方政府盲目引资的冲动。

（作者系渤海保险资金运用部宏观与策略研究员、经济学博士）

联系我们

本版文章如无特别申明，纯属作者个人观点，不代表本报立场，也不代表作者供职机构的观点。如果您想发表评论，请打电话给0755-83501640；发电邮至ppll18@126.com。