

激发居民消费潜能的税收政策选择

谷成 张策

(东北财经大学,大连 116025)

内容提要:制约居民消费潜能释放的主要因素是居民储蓄率和居民收入占国内生产总值的比重。作为政府筹集财政收入和调控经济的重要政策工具,税收可以通过为政府提供公共服务筹集财政资金、缩小居民收入差距和改变征税对象的相对价格激发居民消费潜能,提高居民消费水平。本文分析了税收激发居民消费潜能的作用机制,并提出提高税收政策的稳定性、降低居民税收负担、调节居民收入分配差距等三个方面的改革建议。

关键词:居民消费 税收政策 扩大内需

中图分类号:F812.4 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-9544(2024)02-0025-06

扩大内需是推动我国经济高质量发展的重要途径,而激发居民消费潜能对于扩大内需具有重要支撑作用。激发居民消费潜能不仅是扩大有效需求的必要保障,也是推动经济高质量发展的内在要求。2023年12月中央经济工作会议提出着力扩大国内需求,激发有潜能的消费。实际上,从《扩大内需战略规划纲要(2022—2035年)》到《“十四五”扩大内需战略实施方案》,再到中央经济工作会议,都充分体现了对扩大内需和激发居民消费潜能的重视。作为政府取得财政资金和调控经济的重要手段,税收可以通过资源配置、收入分配、促进经济的稳定与增长等途径对激发居民消费潜能产生作用。本文就税收政策激发居民消费潜能进行分析,为提出进一步激发居民消费潜能的税收

政策奠定基础。

一、我国居民消费现状及制约因素

(一)我国居民消费现状

2023年以来,我国居民消费水平持续稳定恢复。国家统计局数据表明,2023年全国居民人均消费支出26796元,比上年名义增长9.2%。其中,城镇居民人均消费支出32994元,增长8.6%;农村居民人均消费支出18175元,增长9.3%。^①从消费结构上看,2023年全国居民人均食品烟酒消费支出与居住支出占比达到52.5%,分别增长6.7%与3.6%;人均交通通信消费支出与教育文化娱乐消费支出占比20%,分别增长17.6%和16.0%。^②可见,随着一系列促进消费、扩大内需的政策出台落地生效,

[收稿日期]2024-01-05

[作者简介]谷成,财政税务学院教授,博士生导师,研究方向为财税理论与公共政策;张策,财政税务学院硕士研究生,研究方向为税收理论与政策。

[基金项目]本文系作者主持的国家社会科学基金重大项目“基于现代国家治理的税收理论体系创新研究”(18ZDA099)阶段性研究成果。

① 详见国家统计局网站, <https://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C01&zb=A020A&sj=2019>。居民消费水平会略高于居民人均消费支出,这是因为人均消费支出未将金融机构的金融媒介服务纳入在内,但这一差异并不影响总体结论。

② 详见国家统计局网站, https://www.stats.gov.cn/sj/zxfb/202401/20240116_1946622.html。

我国居民消费潜能正在被不断激发和释放,国内自由流动的恢复也使得住宿餐饮、文化旅游等服务业消费明显回暖,消费拉动经济增长的基础性作用变得更加稳固。数据表明,2023年我国居民最终消费支出拉动经济增长4.3个百分点,对经济增长的贡献率达到82.5%,与2022年的32.8%相比,提高了49.7%。^①即使考虑到2022年的消费支出对经济增长贡献率受到疫情政策调整的影响,但较疫情前2019年的59%,^②消费支出对经济增长的贡献率依然有所上升。

值得注意的是,虽然消费支出在我国经济增长中的作用愈发凸显,但是从我国居民人均消费支出在我国人均国内生产总值所占的比重来看,仍呈现出逐渐下降的趋势(图1)。若通过国际普遍采取的居民最终消费支出占国内生产总值的百分比来体现居民消费在国民经济中的作用。近五年来,我国居民最终消费占比从2018年的38.52%降至2022年的37.01%。^③这一占比无论是较2022年的G7集团中的发达国家,例如美国(68.84%)和英国(61.85%),还是金砖国家中的发展中国家,例如印度(60.55%)和巴西(63.08%)^④,均处于较低的水平。

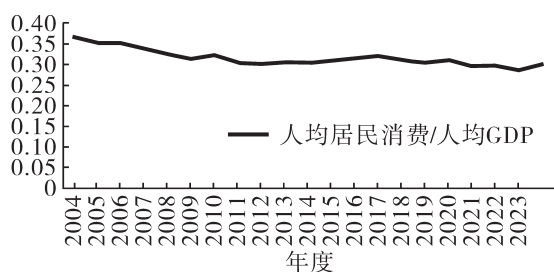


图1 我国人均居民消费占人均国内生产总值变化
数据来源:作者根据国家统计局国家数据库计算。

(二)制约我国居民消费的主要因素

阻碍消费潜能释放的主要影响因素是居民储蓄率和居民收入占国内生产总值的比重。^⑤数据表明,近年来我国居民收入占国内生产总值的比重以及居民消费占居民收入比重均呈下降趋势(图2)。因此,激发居民的消费潜能需要从降低居民储蓄率和提高居民收入在国内生产总值中的占比两方面入手。

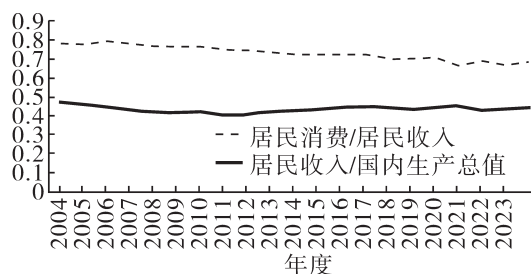


图2 我国居民收入、居民消费占比变化
数据来源:作者根据国家统计局国家数据库计算。

一是居民收入在消费和储蓄间的配置关系。基于传统观念,我国居民对教育、住房、医疗等问题始终十分关心,投入也相对较大。研究发现,教育支出对居民的消费挤出效应十分明显,对于有大学生的家庭而言,其居民边际消费倾向平均降低了12%(杨汝岱,2009)。龙斧(2019)发现我国居民即使主观上感受到较强的经济压力,也会对子女教育进行投资。当这种教育投资的意愿与能力发生错位的时候,居民家庭会采取降低日常消费、核心消费与边际消费等方式满足子女的高等教育支出需要。尹志超(2023)认为,无房或租房居民的消费率难以提高,因为他们需要更多储蓄用于未来的居住

① 2023年最终消费支出对中国经济增长贡献率超八成[EB/OL]. 中国新闻网, <https://www.chinanews.com.cn/cj/2024/01-17/10147768.shtml>, 2024-01-17.

② 详见国家统计局网站, <https://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C01&zb=A020A&sj=2019>.

③ 此处计算结果是通过最终消费支出占GDP比重减去政府最终消费支出占GDP比重得出的。数据来源详见世界银行网站, <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators>.

④ 详见世界银行网站, <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators>.

⑤ $\frac{\text{居民消费}}{\text{国内生产总值}} = \frac{\text{居民消费}}{\text{居民收入}} \times \frac{\text{居民收入}}{\text{国内生产总值}} = \frac{\text{居民收入} - \text{居民储蓄}}{\text{居民收入}} \times \frac{\text{居民收入}}{\text{国内生产总值}} = (1 - \frac{\text{居民储蓄}}{\text{居民收入}}) \times \frac{\text{居民收入}}{\text{国内生产总值}}$ 。

支出；相反，对于拥有多套房屋的居民而言，出售房屋可以显著提高其消费率，甚至在房屋升值预期较高的情况下，仅仅保有房屋可以提高其消费意愿（王岳龙，2023）。此外，医疗支出的不确定性显著增强了城乡居民尤其是农村居民的预防性储蓄动机（朱波、杭斌，2015），而且当储蓄随着医疗支出而减少时，居民消费率会进一步减少。

二是居民收入占国内生产总值的比重。目前国内相关学者普遍认为，初次分配中劳动者劳动报酬占比下降会对居民消费产生抑制作用；同时，政府收入增速高于居民收入增速进一步加剧了居民收入占国内生产总值的比重下降（臧旭恒，2023；李梅 2023；杨宜勇，2015；王春雷，2012）。此外，受劳动报酬占比下降、财产性收入差距扩大与经济结构转型的影响，我国居民收入分配差距也在逐步扩大（纪敏，2021）。在边际消费倾向递减的情况下，居民收入分配差距的扩大会降低居民消费水平并阻碍消费结构的升级（范晶，2023）。再者，城乡间收入差距问题的存在导致了我国消费不平等（孙豪，2017）。农村居民可支配收入明显低于城镇居民，制约了低收入群体消费水平的提高。

二、税收激发居民消费潜能的作用机制

（一）税收通过为公共服务筹资影响居民消费潜能

政府通过对社会成员课税取得财政收入，用以满足公共需要。作为公共服务的成本补偿方式，税收对激发居民消费潜能的影响主要体现在两个方面。一方面，税收为社会安全网的构建和完善提供了相对充分的资金保障。作为政府财政收入的主要来源，税收将社会资源从私人部门转移至公共部门，使社会成员从公共服务中取得收益。教育、养老、医疗等公共服务的提供会在一定程度上削弱居

民预防性储蓄的动机，有利于激发居民消费潜能。另一方面，税收的课征也会直接导致居民税后可支配收入的减少。相应地，降低税收水平有助于增加居民税后可支配收入，激发居民消费潜能。因此，如何在征税的同时尽量减少居民的负担就显得格外重要。如果政府职能超越了提供公共产品和矫正市场失灵的范围，或者履行公共事务职能时的行政效率较低，就会使实际税收水平高于理想的税收水平，不利于激发居民消费潜能。

（二）税收通过调节居民收入分配差距影响居民消费潜能

边际消费倾向递减意味着居民的消费与收入的增减并不是等比例的——高收入居民的边际消费倾向通常低于低收入居民。因此，如果一个社会的收入分配差距过大，更多收入被少数社会成员掌握时，边际消费倾向递减规律的作用就会制约居民消费潜能的释放，即随着收入的增加，用于消费的部分占比会越来越小。如果税收能够遵循纵向公平原则，使高收入群体承担更多的税收负担，并将这部分收入通过财政补贴等手段增加低收入者的收入，就会有利于低收入人群消费潜能的提高。值得注意的是，在经济全球化不断推进的情况下，资本和劳动力的国际流动更加便利，过高的税负可能导致生产要素外流。因此，各国对税负水平的调整也更加谨慎。此外，税收还会影响生产要素在正式部门和非正式部门之间的配置（谷成，2017）。因此，在通过税收调节收入分配差距以激发居民消费潜能时，还应尽量避免税负变化对居民在正式部门和非正式部门就业选择的影响。

（三）税收通过改变商品与劳务的相对价格影响居民消费潜能

税收会改变应税商品和劳务的相对价格，进而对居民的消费水平和消费结构产生影响。税收对

消费的影响在很大程度上取决于应税商品或劳务的需求价格弹性。消费者对应税商品或劳务的需求价格弹性越大,意味着消费者对商品或劳务价格的变化越敏感,税收导致的应税商品和劳务价格变化对消费者消费决策的影响就越显著。以政府预期税收收入规模为既定目标,应税商品和劳务的选择及其税率的确定对消费的影响可以从效率和公平两个方面加以考察。从效率角度看,要想使既定税收规模导致的超额负担总量最小,就应当以较低的税率对需求弹性较大的商品和劳务课税,以较高的税率对需求弹性较小的商品和劳务课税(Ramsey, 1927)。简言之,在对应税商品和劳务征税时,为达到效率损失最小化的目标,就应使税率的高低与需求弹性的大小成反比。值得注意的是,需求弹性大的商品通常为奢侈品,对奢侈品的消费在高收入居民的支出中所占比重更大。如果按照较低的税率对奢侈品征税,则很容易引致税收制度的累退性。相反,需求弹性小的商品多为必需品,对必需品的消费在低收入居民的支出中占比更高。如果按照较高的税率对必需品征税,则会进一步增加低收入居民生活负担。从公平的视角看,按照弹性法则对应税商品课税,显然不利于调节收入分配目标的实现。

三、激发居民消费潜能的税收政策建议

(一)提高税收政策的稳定性

居民消费需求相对不足的深层原因在于收入减少导致的社会预期偏弱,也就是说,消费者因当期收入下降而使未来的收入预期转弱,从而降低消费意愿。只有在信心增强和预期稳定的情况下,居民的消费潜能才能得以充分释放。短期实施的税

收优惠政策尽管可以在一定降低经济活动主体的税收负担,但从长期看,居民消费潜能的释放仍需要以稳定、公平、透明、可预期的法治化营商环境为前提。通过法定程序对税收要素作出调整不仅可以反映社会成员的诉求和需要,也更加透明和稳定,有助于在更大程度上发挥稳预期、强信心的作用。

基于对传统文化的路径依赖和以国家最高所有权为代表的税收依据,我国以往的税收实践更强调税收的财政收入职能和宏观调控中的作用。党的十八届三中全会之后,我国税收立法进程逐步加快,目前税收体系中的18个税种,已有12个以法律形式颁布。但从税收收入规模上看,目前尚未立法的增值税、消费税等6个税种的收入占税收收入总额的比重接近50%。^①此外,从税收要素上看,增值税税率的调整、个人所得税子女教育、继续教育、大病医疗、住房贷款利息或者住房租金、赡养老人等专项附加扣除的范围和标准等均由国务院确定。以行政法规或规章、通知、文件等方式规定税种的开征,以及计税依据和税率等税制要素的调整,不利于保持税收制度的稳定性和居民消费潜能的释放。为使纳税人保持相对稳定的预期,未来的税制改革应通过落实税收法定原则避免立法的行政化倾向,通过依法确定税收要素提高税收制度的稳定性,避免税收政策的频繁变动对居民消费潜能的释放产生负面影响。

(二)降低居民税收负担

近年来,随着减税政策的推进,税收收入和财政收入在GDP中的占比,由2018年的17%和19.9%下降到2022年的13.8%和16.8%。^②税收负担的降低有助于提振居民消费信心,保护市场预期。

一是简并和降低增值税税率。自2017年以来,

^① 根据国家统计局数据,2022年我国税收收入为166620.10亿元,上述未完成税收立法的6个税种的收入合计为80441.89亿元,占税收收入总额的48.28%。详见国家统计局网站, <https://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C01&zb=A080401&sj=2023>。

^② 根据国家统计局相关数据计算得出。详见国家统计局网站, <https://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C01>。

我国推行了一系列以减税为目的的增值税改革,对降低应税商品和劳务价格,减轻经济活动主体负担发挥了积极作用。在未来的改革中,可以考虑保留现有税率结构中的13%和6%两档税率,取消9%的税率。对属于生活必需品范围、原本适用13%税率的汽车、家电、药品,以及原本适用9%税率农产品和农业生产资料、运输服务、邮政服务和电信服务等,可将税率下调至6%,通过降低这些商品中所包含的增值税,减轻居民对生活必需品的消费负担,促进居民消费潜能的释放和消费升级,提升居民幸福感。

二是调整消费税征税范围和税率。在扩大内需目标下,将消费税改革作为引导居民消费的重要手段,有助于激发居民消费潜能,满足人民日益增长的美好生活需要。我国消费税于1994年开征,随着经济社会的发展和居民消费能力的上升,部分税目已经不适应当前的经济发展水平。对于已经成为大众日常消费的应税消费品,可以适当降低税率,并逐步移除至消费税征税对象之外,以促进居民消费潜能的释放,避免对消费升级产生负面影响。

三是完善个人所得税附加扣除项目。充分考虑养育、教育、医疗、住房等劳动力再生产的必要支出,在扩大个人所得税附加扣除范围的同时,加大扣除力度,通过降低居民预防性储蓄动机提高居民的边际消费倾向,促进居民消费潜能的释放。对于现有的子女教育、继续教育、大病医疗、住房贷款利息、住房租金、赡养老人和3岁以下婴幼儿照护等附加扣除标准,可以通过指数化设置,避免通货膨胀对居民税后可支配收入和消费的影响。

(三)调节居民收入分配差距

与商品税不同,所得税更不容易转嫁,因此有关对收入分配问题的探讨更多聚焦于个人所得税。

然而,数据表明,目前我国个人所得税无论从规模还是在税收总额中的占比都十分有限,很难在收入分配方面发挥预期的作用。2022年我国个人所得税收入为14922.85亿元,仅占税收收入总额的8.96%。^①

现行个人所得税将工资薪金、劳务报酬、稿酬和特许权使用费等四项所得按纳税年度合并为综合所得,按照超额累进税率计算个人所得税。简并综合所得累进税率的级次、降低综合所得的边际税率有助于提高劳动报酬在国民收入中的占比,缩小劳动力和资本回报率的差距,激发中低收入群体的消费潜能。为了使个人所得税在收入分配中发挥更显著的作用,应逐步扩大综合所得的征收范围,将资本所得和财产所得纳入征收范围。对所有类别的所得总额按照累进税率综合课税无疑更有利于体现纵向公平的原则,有效调节收入分配。降低社会经济中非正式部门的比重以扩大税基范围、通过涉税信息的收集和比对加强自然人的税收征管有助于促进个人所得税收入分配职能的发挥。

在我国的税制结构中,占比更高的商品税可能比个人所得税在收入分配中发挥的作用更为重要,因此商品税的改革同样不可忽视。在边际消费倾向递减规律的作用下,商品税主要通过以下两种路径发挥收入分配作用。一方面,由于生活必需品在低收入居民消费支出中占比更高,因此对这部分消费品按照低税率征税有助于提高税收制度的累进性;另一方面,奢侈品在富人消费支出中占比更高,对这部分消费品适用较高税率有助于提高税收制度的累进性。未来增值税和消费税改革可以按照这一思路调整课税范围和适用税率,在更大程度上激发居民消费潜能。

^① 根据国家统计局相关数据计算得出。详见国家统计局网站, <https://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C01>。

专题策划：财政与完整内需体系

参考文献：

- [1] Ramsey, F. A Contribution to The Theory of Taxation [J]. *Economic Journal*, 1927, 37: 47-61.
- [2] 范晶,高艳云.收入分配、居民消费与产业结构升级[J]. *统计学报*,2023,4(05):49-60.
- [3] 谷成,孙璐.非正式经济课税:理论分析与政策引申[J]. *财政研究*,2017(1).
- [4] 纪敏.从改善收入分配结构入手提振居民消费[J]. *金融纵横*,2021(02):10-13.
- [5] 李梅,黎涵,刘成奎.财政支农支出、农村资金外流与城乡居民收入差距[J]. *经济问题探索*,2023(01):159-175.
- [6] 龙斧,梁晓青.代际消费不平等:阶层化视角下子女教育支出对家庭消费的挤出效应[J]. *南方人口*,2019,34(04): 26-36.
- [7] 孙豪,胡志军,陈建东.中国消费基尼系数估算及社会福利分析[J]. *数量经济技术经济研究*,2017,34(12):41-57.
- [8] 王春雷.促进总需求结构调整 扩大居民消费的税收政
策[J]. *经济与管理评论*,2012(6).
- [9] 王岳龙,蔡玉龙,唐宇晨.房价升值预期、财富幻觉与家庭消费——基于《国六条》的证据[J]. *数量经济技术经济研究*,2023,40(09):116-137.
- [10] 杨汝岱,陈斌开.高等教育改革、预防性储蓄与居民消费行为[J]. *经济研究*,2009(8).
- [11] 杨宜勇,池振合.充分发挥税收对居民消费的促进作用[J]. *税务研究*,2015(3).
- [12] 尹志超,蒋佳伶.住房财富降低了家庭储蓄率吗? [J]. *社会科学辑刊*,2023(04):122-133.
- [13] 臧旭恒,易行健.中国居民消费不足与新发展格局下的消费潜力释放(上)[J]. *消费经济*,2023,39(01):3-17.
- [14] 朱波,杭斌.流动性约束、医疗支出与预防性储蓄——基于我国省际面板数据的实证研究[J]. *宏观经济研究*, 2015(3).

【责任编辑 成丹】

(上接第24页)

参考文献：

- [1] 董志勇,李成明.国内国际双循环新发展格局:历史溯源、逻辑阐释与政策导向[J]. *中共中央党校(国家行政学院)学报*,2020,24(05):47-55.
- [2] 付敏杰,张平.新常态下促进消费扩大和升级的税收政策[J]. *税务研究*,2015(03):11-16.
- [3] 周豫,丁子珈,曾枝子,等.提升居民消费率、关注重点消费领域、促进居民消费持续提升[J]. *中国发展*,2023,23(02):40-45.
- [4] 魏后凯,芦千文.城乡融合视域下扩大农村内需的潜力与路径[J]. *China Economist*,2023,18(04):2-29.
- [5] 杨远根.国内大循环、乡村振兴与财政政策优化[J]. *改革*,2021(08):52-63.
- [6] 张晴.新发展格局下扩大内需的财政政策优化研究[J]. *财政监督*,2022(03):87-93.
- [7] 刘军,王光旭,林俊.恢复和增强居民消费需求韧性的税收政策研究[J]. *税务研究*,2023(09):50-56.
- [8] 乌兰,刘银喜,陈丽丽.税收政策助推乡村振兴:逻辑关联、现实局限与优化路径[J]. *财政科学*,2023(04):106-115.
- [9] 马海涛,文雨辰.新发展格局下促进居民消费的税收政策再思考[J]. *新疆财经*,2023(04):5-14.
- [10] 黄洪,张世敬,甘宇星.税收政策促进消费的主要目标与具体思路[J]. *税务研究*,2023(09):44-49.
- [11] 高传胜.有为与可为:新发展阶段城乡居民基本养老保险制度建设与改革[J]. *社会科学战线*,2023(12):219-235.
- [12] 程瑜,张琦.新发展阶段财政支持扩大内需战略:理论阐释、现实约束和路径优化[J]. *地方财政研究*,2022(07): 4-11.
- [13] 高挺,夏禹.支持构建完整内需体系的财政政策研究[J]. *地方财政研究*,2022(07):37-45.
- [14] 刘昊,陈工.扩大内需和促进共同富裕的战略协同及财政积极作为[J]. *地方财政研究*,2022(07):12-21.
- [15] 李俊松,李俊高.美日欧农业补贴制度历史嬗变与经验鉴镜——基于速水佑次郎“农业发展三阶段论”[J]. *农村经济*,2020(04):134-142.

【责任编辑 孟宪民】