



No. 2023

Working Paper

各国应对新冠病毒大流行的 财税政策分析及建议

张文春

【摘要】

新冠病毒的全球爆发和大流行对经济和社会造成了前所未有的冲击，各国应对新冠病毒疫情爆发和大流行采取了各种各样的税收政策和财政政策。本文将各国应对疫情的财税政策分成了现金补助及加速退税，税收减免优惠、企业所得税的结转和扣除、延期报税和缴纳、中小企业税收政策和应对新冠病毒的财税支持政策等六个方面，结合各国实施的政策进行了对比分析，并进一步从疫情的爆发、稳定和疫后恢复三个阶段分析了财税政策的作用。论文的最后提出了由短期紧急性政策向长期刺激性政策过渡，调整税收结构和增加税收收入，促进国际税收合作和协调，提高发展中国家税收收入和完善应急的财税体系的建议。

【关键词】

新冠病毒；疫情应对；财税政策

【文章编号】

IMI Working Paper No.2023



微博·Weibo



微信·WeChat

更多精彩内容请登陆  网络

<http://www.imi.org.cn/>

1937

各国应对新冠病毒大流行的财税政策分析及建议

张文春¹

【摘要】新冠病毒的全球爆发和大流行对经济和社会造成了前所未有的冲击，各国应对新冠病毒疫情爆发和大流行采取了各种各样的税收政策和财政政策。本文将各国应对疫情的财税政策分成了现金补助及加速退税，税收减免优惠、企业所得税的结转和扣除、延期报税和缴纳、中小企业税收政策和应对新冠病毒的财税支持政策等六个方面，结合各国实施的政策进行了对比分析，并进一步从疫情的爆发、稳定和疫后恢复三个阶段分析了财税政策的作用。论文的最后提出了由短期紧急性政策向长期刺激性政策过渡，调整税收结构和增加税收收入，促进国际税收合作和协调，提高发展中国家税收收入和完善应急的财税体系的建议。

【关键词】新冠病毒；疫情应对；财税政策

一、疫情现状及其对社会和经济发展的影响

2020年年初，新冠肺炎病毒在我国以最快的速度 and 最难掌握的传播方式蔓延开来，到目前为止，疫情已遍及全球，几乎无国家幸免，各国政府陆续出台政策并宣布进入全面防控状态。这次疫情的爆发导致了近些年来世界范围内最严重的公共卫生危机和经济下降，对世界人民的生命健康和全球经济和社会的平稳运行都产生了巨大的威胁。

（一）疫情严重挟制人类生命健康

新冠肺炎疫情对人们最直接的威胁在于让数以百万计的人们陷入了病毒的迫害中。截至4月28日24时，据31个省（自治区、直辖市）和新疆生产建设兵团报告，累计死亡病例4633例，累计报告确诊病例82858例。单从我国范围内看，在中央政府和人民的不懈努力下，疫情防控成效明显，确证病例和死亡病例的增长都得到了遏制。但从全球范围内来看，疫情仍十分严峻。据世卫组织28日最新数据显示，中国以外新冠肺炎确诊病例达2869875例，全球累计死亡病例超20万例，达到202597例。另据美国约翰斯·霍普金斯大学实时数据显示，截至北京时间29日1时30分，美国确诊病例已达1002498例，成为全球首个确诊病例过百万的国家。越来越多的人遭受到新冠病毒的折磨甚至失去生命。也因此新冠肺炎疫

¹ 张文春，中国人民大学国际货币研究所研究员、财政金融学院副教授

情打乱了原本正常的社会运行秩序，工厂停工，学校停课，生产和生活陷入混乱之中。

（二）疫情严重阻碍经济发展运行

疫情影响到了经济运行的方方面面。宏观上，疫情从需求和供给两个方面阻碍了经济增长，对于原本就面临下行压力的中国经济来说更是雪上加霜。微观上，疫情的肆虐使中小企业面临着破产关门的风险，使一部分家庭处在收入急剧减少的困境中。在此基础之上，从全球范围来看，疫情影响了全球化的进行，甚至有可能引发“逆全球化”浪潮。

1.冲击需求和供给，限制宏观经济增长

从宏观层面来看，疫情冲击了需求和供给，严重限制了经济增长。全球经济受到了严重的冲击，下行压力巨大。据国家统计局对外发布的经济数据显示，2020年一季度GDP同比下降6.8%，这是1992年有GDP季度核算以来首次出现负增长。具体来说，一方面，疫情降低了人们的消费需求以及企业的投资需求，总需求下降。疫情期间，我国政府首先采取的重大措施就是限制人口流动。在今年的2月23日，武汉全面封城，春节期间，全国人民居家抗疫。人们足不出户，消费能力和消费需求大幅度减少，尤其对于旅游业和餐饮业来说，在春节这一原本应该创收的黄金期，失去了近乎全部的消费者。同时，对于房地产或者基建投资者，他们的投资活动也不得不停滞，即投资需求下降。另一方面，隔离政策使得各行各业停工停产，总供给减少。按照往常，一般在春节假期结束后，全国就会进入逐渐复工的状态。但是，今年不仅春节假期延长，而且在延长的假期结束后人们也无法立刻恢复到办公或生产的状态，只能在交通限制、人员密集度限制的情况下采取分批返工或者居家办公的措施。在返城复工明显受阻的情况下，总供给的下降也在预料之中。

2.打击中小企业，家庭收入能力下降

从微观层面来看，疫情的突发严重影响了春节后的复工复产进度，对中小企业的经营形成严重打击，尤其对从事服务业、制造业的中小企业经营造成实质性影响。对于原本体量较大、有较强抗风险能力的国企和较大的民营企业来说，不至于面临破产倒闭的风险。但是对于中小企业来说，经营的中断和复工复产的延期意味着大量订单合同的违约。同时，中小企业长期以来面临的融资难、融资贵等问题在疫情期间可能成为企业关门的催化剂，导致企业资金链的断裂，进一步加速企业破产。

而中小企业近年来一直是创造就业的主力，中小企业的破产倒闭可能造成一大批的人员下岗失业。同时，限于企业运营的压力，可能有更多的大型企业也有裁员和在一定时间内暂停吸纳新员工的计划。所以，不仅正在求职的待业人员难以找到就业机会，原先有工作的人们也面临着极大的失业风险，若经济长期停摆，会使一大部分的家庭在获取收入方面承受

巨大压力。

3.阻碍全球化进程，刺激单边主义盛行

近几年，中美贸易战在反复中不断升级，国际上单边主义和保护主义抬头，疫情的爆发则可能进一步激化某些国家的单边主义情绪，阻碍国家间合作互助。本次新冠肺炎疫情最初的大规模爆发出现在中国，于是有些国家不分青红皂白将疫情发生和扩张的责任推卸给中国，要求中国负责。同时，他们借机将新冠病毒的传播完全归因于全球化，试图掀起“逆全球化”浪潮。这样武断的决定和行为使得本就严峻的国际环境更为严峻，全球化合作进程受阻。另外，现下是最需要各国通力合作的时候，如果各国不秉持人类命运共同体信念，反而一意孤行试图搅乱国际秩序，就又会反过来影响疫情的防控效果，陷入外部环境日趋恶劣与疫情防控日渐低效的恶性循环之中。

新冠病毒大流行在世界范围内造成的经济和社会破坏是前所未有的。大家的一个共识是，新冠病毒大流行所带来的经济后果将严重削弱世界各国的经济增长。经济学家警告全球经济衰退的可能性可能成为现实，造成的冲击远远大于 2008 年全球经济和金融危机，甚至超过 1929-1933 年的全球大萧条。我们不能低估对企业活动，就业，消费者支出和公司利润的影响，尤其是在短期内的冲击。这些将转化为较低的税收收入。

二、疫情下各国的财税政策

在新冠病毒疫情发生后，世界银行、国际货币基金组织、经济合作与发展组织和联合国等国际组织都发表了应对的指南。特别是经济和合作与发展组织发表了面向全球各国税务机关的税收政策和税收征管、税收协定适用的指南并发布了各国税收政策数据库²。20 国集团召开专门的会议总结了各国抗疫的税收政策和财政政策措施并发表了研究报告³。

各国应对疫情所采取的财政政策主要分为两个部分，在疫情爆发初期，财税政策的主要目的在于为国家公共卫生部门抗击疫情提供直接支持，控制疫情传播范围。在疫情得到有效控制后，其所产生的不良经济后果逐渐加剧，政策关注点更多的转向经济形势的稳定与复苏，这一过程分为两个阶段：第一阶段的政策目标是稳定宏观经济态势，保持微观主体的活力，

² Emergency tax policy responses to the Covid-19 pandemic - OECD

https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=119_119695-dj2g5d5oun&Title=Emergency%20tax%20policy%20responses%20to%20the%20Covid-19%20pandemic; OECD

https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=126_126478-29c4rprb3y&title=Tax_administration_responses_to_COVID-9_Measures_taken_to_support_taxpayers

³ <http://www.oecd.org/tax/tax-and-fiscal-policy-should-continue-to-support-households-and-businesses-through-containment-then-shift-to-bolstering-recovery.htm>

抑制住经济下行的趋势，各国采取的财税政策主要是缓解疫情对企业 and 家庭造成的收入及现金流压力，保持经济能力；第二阶段的政策目标是刺激经济增长，弥补疫情导致的经济增长缺口，重焕经济增长的活力，各国采取的是激励企业扩大投资等刺激政策。具体而言，政策包括面向家庭的现金补贴、税收减免；面向企业的贷款支持、增值税加速退税、企业所得税损失结转、加速折旧等⁴。

（一）现金补助及加速退税

在疫情大爆发阶段，大部分企业生产经营暂停，雇员隔离在家，该阶段的主要经济目标是支撑企业、保障民生，最直接有效的措施便是向企业及家庭“输血”，保障企业及家庭平稳度过。在个人及家庭方面，美国、加拿大、南非提供了现金补助。美国 2 万亿美元《冠状病毒援助、救济和经济安全法案》（CARES Act）为单身纳税人提供 1,200 美元补助，或向已婚联合纳税人提供 2,400 美元现金补助，每位合格纳税人子女额外发放现金 500 美元，现金补贴金额将依据纳税人 2019 年纳税申报表决定。加拿大为因 COVID-19 爆发而失去收入的工人每月提供 2,000 加元补助，补助期限最多四个月。南非为收入低于 6500 南非兰特的私营部门雇员，提供为期 4 个月、每月最高 500 南非兰特的税收补贴。

另外，很多国家扩大了带薪病假和失业福利的覆盖面，扩大了政府的承担比例。例如美国国会 3 月 18 日通过《家庭优先冠状病毒应对法案》，该法案为所有少于 500 名雇员的美国企业提供资金，为雇员提供带薪休假，雇主可获得带薪休假 100% 的税收抵免，旨在降低企业成本。

企业层面，主要是加速增值税退税。马来西亚、拉脱维亚加速增值税退税支付速度；澳大利亚允许现金流有困难的纳税人，将商品及服务税（GST）从每季度退税改为每月度退税，缓解企业现金流压力。

（二）税收减免优惠

1. 增值税税收减免

一些国家试图通过暂时降低增值税税率或免征来支持消费，减轻企业负担，这主要针对受疫情冲击较大的特定行业。例如，土耳其计划在三个月内将国内空运增值税率从 18% 降至 1%，住宿生有效期推迟 7 个月。越南削减餐饮、旅游及运输公司的增值税。中国对提供公共交通运输服务、生活服务、快递收派服务以及运输疫情防控重点保障物资的纳税人，自 2020 年 1 月 1 日起免征增值税及附加税。也有普适性的减免，如挪威在 3 月 20 日至 10

⁴ Tax policy measures taken so far (database, Xlsm), last updated 9 April. 此文报告了 103 个国家采取的税收措施。如无注释，文中的国别信息来自国际财政文献局 IBD Daily Tax News。

月 31 日期间将较低档的增值税税率从 12%降低至 8%；塞浦路斯计划暂时将标准增值税率由 19%降至 17%，低档税率在 3.5 个月内从 9%降至 7%。此外还有牙买加、肯尼亚、哈萨克斯坦等国降低了增值税税率。

2. 所得税税收减免

企业所得税方面，意大利在 6 月 30 日前，对被迫关闭的体育馆、剧院等企业暂停征收预提税和社会保障税，并对企业的卫生支出费用（如日常清洁服务、口罩支出等）提供 50% 的税收抵免，税收抵免额每年价值高达 20,000 欧元。印尼降低了 19 个行业的制造企业的企业所得税。印度尼西亚对 19 个特定行业企业减免公司所得税的 30%。泰国从 2020 年 4 月起 6 个月内，将预提所得税的税率从 3%降至 1.5%。

个人所得税方面，乌兹别克斯坦对从事旅游业的个人企业家降低 30% 的个人所得税税率，具体由地方政府实施。乌拉圭提议免除中小企业雇主和雇员缴纳的社会保险税的 40%。印度尼西亚对年收入低于 2 亿印尼盾的制造业工人免征所得税，免征期限为 2020 年 4 月到 2020 年 9 月。

3. 其他

一些国家还减免了其他税种。例如，西班牙对抵押贷款交易免收转让税和印花税。印度尼西亚将酒店和餐馆的地方税取消 10%。乌克兰将颁布法律，免除纳税人的土地和房产税。

（三）企业所得税结转及扣除

1. 损失结转

对于疫情期间企业遭受的损失，部分国家允许延长 2020 年度损失结转期限，或者向前结转。中国允许受疫情影响较大的困难行业企业，将 2020 年度亏损结转年限由 5 年延长至 8 年。新加坡允许企业本年度资本免税额及贸易亏损向前结转三年，上限为 100,000 新元；捷克共和国允许亏损向前结转两年。美国 CARES 法案允许 2018 年、2019 年和 2020 年产生的净营业亏损向以前五个纳税年度结转，并且至 2020 年前，暂停对于净营业亏损抵扣额不得超过应纳税所得额 80% 的限制。荷兰、挪威、波兰等国也出台了类似政策，但规定了最高可弥补的亏损限额。

2. 加速折旧扣除

为鼓励企业复工复产，多国出台了加速折旧政策，以刺激企业加大固定资产投资力度。部分国家仅出台特定行业企业加速折旧政策，如中国对疫情防控重点物资生产企业扩大产能购置设备，允许企业所得税税前一次性扣除；美国对餐饮业和零售业实行特别折旧制度，相

关资产的折旧年限可调整为 15 年；德国对“数字资产”实施加速折旧。一些国家则是普适性优惠政策，澳大利亚规定，收入总额不超过 5 亿澳元的企业，新购置的单位价值不超过 15 万澳元的设备，其成本费用准予一次性税前扣除。毛里求斯规定，企业在 2020 年 3 月 1 日至 2020 年 6 月 30 日购置的机器和设备，可以实施加速折旧。马来西亚规定，企业在 2020 年 3 月 1 日至 2020 年年底购置的机械设备，2020 年的年折旧率可提高至 40%。新加坡规定，对企业在 2021 纳税年度内购买厂房和机械设备而产生资本支出，可选择在两年内加速折旧购置成本，并简化相关折旧年限规定。

（四）延期申报及缴纳

为了缓解企业的现金流压力，很多国家出台了企业所得税(CIT)或个人所得税(PIT)、增值税(VAT)和社会保险税(SSCs)等预收税款的延迟缴纳措施。

奥地利规定，受疫情影响的纳税人，可选择延期或分期缴纳税款。意大利规定，纳税人延期缴纳税款的，在截止日前可选择一次性缴纳，也可选择分期缴纳（最多可分 5 期缴纳）。英国皇家税务和海关总署为陷入财政困境的企业和个体工商户设立了“适时支付”（TTP）服务，协助纳税人延期缴税，在疫情期间为纳税人提供税务建议与服务，设立热线电话供纳税人咨询。

（五）中小型企业税收政策

中小企业由于普遍资金紧张，抵御风险的能力较弱，难以对抗疫情冲击，是财税支持政策的主要扶持目标。同时中小企业是国民经济的重要组成部分，对中小企业的支持可以稳定就业，降低对消费需求的不利影响。

很多国家为中小企业提供了延期纳税、税收减免等优惠政策。意大利将中小企业增值税的申请和缴费推迟到 6 月 30 日；西班牙将中小型企业退税和缴费推迟到 5 月 20 号；俄罗斯所有小型企业除增值税外，纳税延期。中国自 2020 年 3 月 1 日至 5 月 31 日，将湖北省以外的增值税小规模纳税人税率从 3%降低至 1%，湖北免征。西班牙对营业额不超过 600 万欧元的小企业提供增值税和其他税种的免税。澳洲政府宣布公司营业额低于 5000 万澳元的企业将获得最高 2.5 万澳元的免税待遇，以帮助增加企业的现金流。

非税措施方面，各国政府常采取为中小企业提供银行贷款担保、小额无息贷款、现金补助和允许中小企业延迟支付非工资业务成本（如租金或利息）等措施。美国 3 月 27 日通过了总额超过 2 万亿美元的金融刺激计划，该计划中员工人数少于 500 人的公司将会有资格获得最多 1000 万美元的小企业贷款，以使他们能够继续向员工付款。此外，维持员工薪资的小型企业将有资格获得抵押贷款利息、租金等费用上的补贴。澳大利亚政府也将向 7000 家

小型企业发放 2000-25000 澳元的现金补助，为每个小企业雇佣的新员工提供每人每季度最高 7000 澳元的补贴。

（六）COVID-19 防疫税收支持措施

1. 海关进口医疗物资税收减免

世界各国的一项共同措施是暂时取消对药品和卫生设备的进口关税。欧盟委员会发布了《关于免征 2020 年新冠肺炎疫情应对所需商品的进口关税和增值税的决定》，批准成员国和英国提出的暂时免征疫情防控物品进口关税和增值税的请求，决定自 2020 年 1 月 1 日—7 月 31 日期间，对疫情防控物品，包括口罩和防护设备、测试套件、呼吸机和其他医疗设备等，暂时免征进口关税和增值税。美国贸易代表办公室决定，对部分从中国进口的口罩、医用手套、听诊器、血压计袖带、洗手液等医药品免征关税。乌克兰决定，在 2020 年 3 月 1 日—2020 年 4 月 30 日期间，对用于应对新冠肺炎疫情防控的特殊医疗用品，暂免征收关税和进口环节增值税。柬埔寨对用于疫情防控的列名商品免征进口关税、国内税和其他收费。这些豁免通常还伴随着简化和加快通关程序的措施。

2. 政府援助

政府援助主要是对卫生系统的资金支持。美国法案将为医院提供至少 1000 亿美元的援助，比共和党最初提出的 150 亿美元有所增加。法案还将为疾病控制和预防中心，公共交通机构，食品券，儿童营养和其他与保健有关的方案提供额外的资金。西班牙卫生部 19 日宣布继续为全国医护系统提供人力和资源，卫生部已经增派五万名专业人员加入全国各个地区的医护团队，并向各地区政府拨款 2.1 亿欧元应对紧急情况，同时将简化检测流程，在未来几天实行快速检测。马来西亚向医务人员和移民工作人员提供特别津贴。摩尔多瓦向在 COVID-19 检测中呈阳性的医务工作者提供一次性补贴。英国免费诊疗新冠肺炎患者，包括外国人和非法移民，并且承诺就医时不查签证。

3. 鼓励企业和个人进行捐赠

一些国家为鼓励企业和个人进行捐赠，提高了捐赠的税前扣除比例或允许其直接抵减应纳税额。美国规定，企业为应对 COVID-19 疫情的捐赠，税前扣除比例从调整后总收入的 10% 提高至 25%；个人不超过 300 美元的捐赠可以直接税前扣除。意大利规定，企业向政府部门、基金会捐款捐物用于疫情防控的，其捐赠金额可抵免企业所得税；个人捐款捐物用于疫情防控的，其捐赠金额在应纳税所得额 30% 以内的部分可以税前扣除，但扣除限额不得超过 3 万欧元。澳大利亚规定，企业或非营利组织向受疫情影响严重的中小企业的捐赠款项，可抵减应纳税额。

三、抗疫期间财税政策的作用分析

目前大多数国家仍处于遏制经济下行的阶段,所实施的财税政策并未向刺激经济增长的扩张性政策转变,因此本文侧重分析在疫情爆发期所采取的财税政策在抗疫方面所起到的作用,以及目前为应对经济下行趋势所采取的财税政策预计会产生的经济效果。

(一) 疫情爆发期

在疫情爆发初期,人的生命健康受到威胁,这是各国政府最先要处理的问题。此时国家出台的政策大多是应对疫情危机的紧急措施。

首先,为加强公共卫生部门的运作,国家提供大量资金支持公共卫生部门通过改进治疗、扩大检测、增加医院床位等方式来控制疫情传播率;其次,为支持医护人员对患者的救治,向参与防控疫情的医护人员提供特别津贴;再次,解决医疗物资供应不足的问题,暂时取消对药品和卫生设备和设备的进口关税,促进进口医疗投入;最后,为鼓励企业和个人积极支援防疫工作,企业和个人捐赠用于应对新冠肺炎疫情的现金及物品,在计算应纳税所得额时允许全额扣除。

(二) 疫情稳定期

在疫情得到有效控制之后,稳定国内经济平稳运行成为了这一阶段的主要矛盾。支持企业复工复产,保证家庭收入和企业逐步恢复经营是稳定经济的关键所在。

1.家庭层面

大多数国家对家庭的收入支持是通过有针对性的现金福利,而不是通过减税。在疫情爆发阶段,大部分企业停工停产,许多国家对全部纳税人提供了现金补贴。随着企业复工复产的有序推进,现金补贴更多的面向失业职工,提供失业福利以保证这一期间失业家庭的基本收入。

2.企业层面

相较于对家庭的支持,对企业的政策支持更多样化,包括对中小企业税收减免、优化税收征管等。以我国为例,近年来我国企业注册资本最低限额一直呈下降趋势,企业注册流程不断简化,个体经济蓬勃发展,这使得中小企业的队伍日渐庞大,逐步成长成一个重要的税源。2018年我国将增值税小规模纳税人的标准统一为年应征增值税销售额500万及以下,这进一步扩大了增值税小规模纳税人的队伍,尤其是中小城市,小规模纳税人在增值税纳税人中占有极大的比重。疫情期间,这些规模较小的企业在融资和资金链上面临着更大的困难,更需要节省开支以保证自身的生存能力。在这一背景下,阶段性减免增值税小规模纳税人的

增值税纳税义务能为这部分企业节省一笔税款支出，缓解企业在现金流上面临的巨大压力。在税收征管方面，全国各地加快了对资金周转压力大的企业延期纳税申请的审批，提高了增值税退税的效率，帮助企业解决资金周转的难题。疫情期间，仅北京市海淀区税务局就办理了延期纳税企业近 500 户，涉及税款近亿元。这些措施都降低了企业在现金流上面临的风险，进而帮助企业保持生产经营的活力，为后续刺激增长蓄力，在抑制经济下行趋势和刺激经济增长两个阶段的衔接上可以起到重要的作用。

在企业所得税方面，我国延长了交通运输、餐饮、住宿、旅游四大类企业的亏损结转年限。在宏观层面，国家统计局的初步核算数据显示，2020 年一季度我国住宿餐饮业产值与去年相比同比下降 35.3%，是受疫情影响最大的行业，交通运输业产值同比下降 14%，下降比率也处于较高水平。在微观层面，根据民航局披露的数据，今年一季度我国民航全行业累计亏损达到 398.2 亿元，其中航空公司亏损 336.2 亿元，在近日已发布一季度业绩报告的旅游业上市公司中，绝大多数企业的亏损额都在 3000 万元以上，其中华天酒店的亏损过亿，与去年相比都有大幅度的下滑。近年来随着服务业的迅速发展，旅游业对经济发展的贡献作用越来越大，据联合国世界旅游组织测算，2016 年我国旅游业对国民经济综合贡献达 11%，对社会就业综合贡献超过 10.3%，综合效应显著。因此国家税务总局给予旅游业的这一税收优惠政策，扩大了由疫情直接导致的非正常亏损的分摊空间，将疫情带来的风险分摊到以后年度，在一定程度上可以减轻这些企业的纳税义务，维持旅游业对经济发展的贡献能力，对扭转当前 GDP 增长的不利趋势有所帮助。疫情过后，消费者的“报复性消费”行为很有可能带来旅游业和娱乐业的快速复苏，重新恢复盈利能力的企业在缴纳企业所得税前可以将更多的利润用于弥补以前年度的亏损，这对增强复苏阶段实施的扩张性财税政策的刺激作用也将大有帮助。

总的来讲，无论是延长纳税申报期限、延迟缴纳税款、减免税款或是延长亏损结转期限，这些税收政策的核心目的在于维持企业的现金流，减轻企业负担，尤其是受打击最严重的部门和中小企业。

（三）疫后恢复期

在灾后恢复阶段，为了刺激出现家庭消费和商业投资，政府要继续实现扩张性的财政政策。经济刺激措施可以增强抵御健康风险的能力并鼓励环境友好的行为，政策协调使刺激措施更加有效。税收政策可以有助于弥补危机的成本。这次前所未有的大危机会促使人们就广泛的税收改革措施（包括开征团结税、碳税和支持整个税制的更高累进性）如何帮助政府更好地恢复财政收支平衡，重塑政府间财政关系展开辩论。

一旦疫情缓解或消失，解除了对消费者限制，私人支出，特别是耐用品消费将迅速增加，这将增加总消费和税收收入。但是，私人服务支出（例如理发或餐厅用餐）不太可能增加到足以弥补停工期间的下降。在某些领域，例如旅游业和交通运输等，中期内支出可能仍然低迷。随着时间的流逝，随着私人支出恢复到危机前的格局并且政府采取行动来恢复失去的收入，消费税收入将逐渐增加，占 GDP 的比重恢复到危机前的水平。

各国应对冠状病毒危机的政府的支出计划和税收政策措施在支持个人和企业方面发挥着重要作用。但是，这些一揽子财政计划可能会对许多国家的财政政策和公共债务水平产生重大影响。从长远来看，税基稳定的消费税收入可以帮助重新平衡政府预算，对此，监控和了解税收变化的驱动因素将是关键。

四、政策建议

毫无疑问，我们面临的是一场健康和经济的双重危机，应对疫情已经实施了一系列可用的政策措施，而由疫情引发的经济危机正向迎面向我们赶来，如何更好的应对健康危机之后的经济危机，将是一件相当具有挑战性的工作。我们给出如下建议：

（一）由短期紧急性政策向长期刺激性政策过渡

为减轻新冠肺炎疫情给居民和企业造成的冲击，世界各国出台了诸多紧急应对措施。但是由于各国疫情爆发和控制的进度不一，走出危机可能具有较强的不确定性，遏制和缓解措施可能会随着时间的推移而继续实施，相关政策措施解除的速度和程度可能因国家和地区的不同而不同，因此遏制疫情和恢复经济的支持措施可以共存，以实现稳步过渡。疫情逐渐得到控制之后，一些临时性措施可能会变得不合时宜，政策制定者需要在确保不会导致企业现金流和偿付能力出现剧烈波动的情况下，针对不同地区、不同行业逐步取消临时性政策措施，向长期刺激性财税政策转型。由于增强消费和投资产品的需求是经济复苏的关键，政策制定者应当创造条件促进消费和投资，确保能够尽快恢复经济活动。

另外，各国之间的协调可以使刺激措施更加有效，虽然疫情在各个国家不必然是同步的，但任何一个国家都无法独自遏制经济危机，集体不作为或基本不协调或单方面行动将会使整体社会和经济付出更大的代价。

（二）调整税收结构和增加税收收入

由于危机的直接影响以及危机期间的政策行动，各国政府税收收入可能在若干年内大幅度减少，中央和地方的财政收支平衡的压力会持续加大。经济活动和就业的放缓将减少或推

迟所得税的征收和社会保障支出，从而降低企业所得税，减少个人所得税、社会保障缴款和工薪税收入。企业所得税收入在未来一段时间内可能也会保持低迷，因为 2020 年产生的损失通常都可以结转，并与未来收入抵消。对消费品和服务需求的减少使政府间接税收入减少，尤其是增值税收入。

各国制定恢复经济增长的税收政策要汲取国际的经验和教训。公司税被认为是对经济增长最有害的税收，因为资本是经济中最易流动的因素，因此对高税率最敏感；个人所得税是对增长不利的第二大税种，因为它们会阻碍工作奖励和创业精神；消费税对经济增长的危害较小，因为它们不影响工作，储蓄和投资的动机；对不动产征收的税对增长的危害最小，逃税概率低。

根据这些指南，政府将税收结构要从所得税转移到消费税和财产税。因此，世界各国经济复苏和增长的政策解决方案应包括改善资本投资的税收待遇和减少对工人征收的直接税。各国应借此机会重组其收入基础，以更多地依赖对投资和增长危害较小的税收，并努力扩大消费税基和财产税基。

如果要保持经济社会平稳运行，就必然产生更大的税收收入的需求。提高税收收入的最佳途径将是支持经济稳健增长，包括通过足够强劲和持续的刺激。除此之外，危机之后可能需要调整税收结构和税收管理措施。增加的税收需求可以通过增加使用新技术和数字化来加强税收管理，减少税收流失。高度数字化的税务管理模式可以提高税收遵从性，并通过更顺畅的税收征税管理模式来减轻纳税人的负担。尤其是对于发展中国家来说，优化税收征管方式的好处可能非常显著。

（三）促进国际税收合作和协调

在危机后的环境中，应对经济数字化带来的税收挑战，确保跨国公司支付最低水平的税收可能会变得更加突出。自 2008 年全球金融危机以来，国际税收合作在税收透明度和打击跨国公司避税方面取得了显著进展，国际税收界通过税基侵蚀和利润转移的包容性框架，应对经济数字化带来的税收挑战。重点有两大支柱：第一支柱涉及税收权利的重新分配和增加税收确定性，而第二支柱侧重于确保跨国公司的利润缴纳最低水平的税收。数字服务使用的日益增加和扩大收入增长的需要可以成为就支柱一问题达成协议的动力。将工作重点放在高盈利水平的公司上，有助于增加税收收入，而不会对受危机严重影响的公司的复苏造成负面影响。政策制定者可以努力避免在数字税收领域采取单边行动的风险，以及未能就数字税收达成可能导致的国际税收和贸易议程中断。支柱一的金額 A 集中在高盈利的公司，意味着亏损的公司受到影响的可能性较小，这将限制对这些公司的增长或从危机中复苏的负面影响。

公共财政压力的上升可能会各国政府加强对跨国公司征收有效最低税的努力，国际协调达成的全球方案才是最终的出路。

（四）发展中国家要提高税收收入占 GDP 比重

COVID-19 证明了世界各国的集体脆弱性，只要有一个薄弱环节就能威胁到所有人的身体和经济健康。因此，消除这一病毒和重建全世界的经济生活是所有国家的直接利益所在。所以有必要帮助最贫穷的国家建立完善的卫生系统，短期内外部融资是资金主要来源，但对提供公共服务、投资、和重建经济生活而言，税收仍将是长期唯一可行的来源。财政空间高度受限，尤其是偿债限制了政府收集和支出税收收入的能力，因此在发展中国家建立有效的税收制度尤其重要。发展中国家需要努力提高税收收入占 GDP 的比重，例如非洲的平均税收占 GDP 的比重约为 17%，低于经合组织国家 34% 的平均水平。改善税制结构，让更多人加入税收和社会保障体系，扩大税基，这有助于增加财政收入，加大关键基本公共服务投入，提升公共卫生安全建设水平。

（五）建立应急财政政策体系

此次危机暴露出了一些国家公共安全与应急管理财政政策体系的欠缺，对紧急事件的应对能力有待提高。更多国家应该在吸取教训的基础上完善风险应对措施，设立应急风险准备基金，建立配套的应急财税体系，构建科学高效的应急管理“政策池和工具箱”，增强政策科学性、系统性和高效性，以确保在下次危机来临之时做好充分的准备。

（本文是在王欢欢、曹凯钊、郭宇静、刘柯汝、侯丽倩和李寅瑞的大量支持下完成的）

参考文献

[1] OECD (2020a), Emergency tax policy responses to the Covid-19 pandemic, Updated 23 March, OECD, Paris

[2] OECD (2020b), Tax and Fiscal Policy in Response to the Coronavirus Crisis: Strengthening Confidence and Resilience, OECD, Paris

[3] OECD (2020c), Tax and Fiscal Policy in Response to the Coronavirus Crisis: Strengthening Confidence and Resilience

[4]王泽彩. 加快构建应急管理财政政策体系[N]. 学习时报, 2020-03-04(002).



中国人民大学国际货币研究所

INTERNATIONAL MONETARY INSTITUTE OF RUC

地址：北京市海淀区中关村大街 59 号文化大厦 605 室，100872 电话：010-62516755 邮箱：imi@ruc.edu.cn