

# 突发公共卫生事件中的税收政策探讨

## ——以“非典”和“新冠”疫情为例

石洪夷

重庆工商大学, 重庆

收稿日期: 2022年6月21日; 录用日期: 2022年7月13日; 发布日期: 2022年7月20日

---

### 摘要

2020年新冠肺炎疫情突然爆发,除了严重影响人们的身体健康之外,也沉重的打击了经济的发展,税收作为宏观调控的重要工具,在保证社会稳定,建立和完善公共卫生体系,提振经济等方面发挥着重要的作用。本文通过纵向对比“非典”与“新冠肺炎疫情”两次突发公共卫生事件的税收政策,发现当前税收机制存在的漏洞,分析税收政策对经济发展产生的影响,阐述税收政策对突发卫生事件的必要性,提出完善公共卫生事件税收政策建议。

### 关键词

新冠肺炎疫情, 税收政策, 突发公共卫生事件

---

# Discussion on Tax Policy in Public Health Emergencies

## —Taking SARS and COVID-19 for Example

Hongyi Shi

Chongqing Technology and Business University, Chongqing

Received: Jun. 21<sup>st</sup>, 2022; accepted: Jul. 13<sup>th</sup>, 2022; published: Jul. 20<sup>th</sup>, 2022

---

### Abstract

The sudden outbreak of COVID-19 in 2020, in addition to seriously affecting people's health, but also a heavy blow to economic development, as an important tool of macro-control, tax plays an important role in ensuring social stability, establishing and improving the public health system, boosting the economy and other aspects. Through longitudinal comparison "SARS" and "COVID-19

outbreak” two tax policies of public health emergency, find loopholes existing in the current tax should be mechanism, analysis of the impact of tax policy on economic development, tax policy on DCS. The necessity of health event and the suggestion of improving tax policy of public health event were put forward.

## Keywords

COVID-19, Tax Policy, Public Health Emergencies

Copyright © 2022 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution-NonCommercial International License (CC BY-NC 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>



Open Access

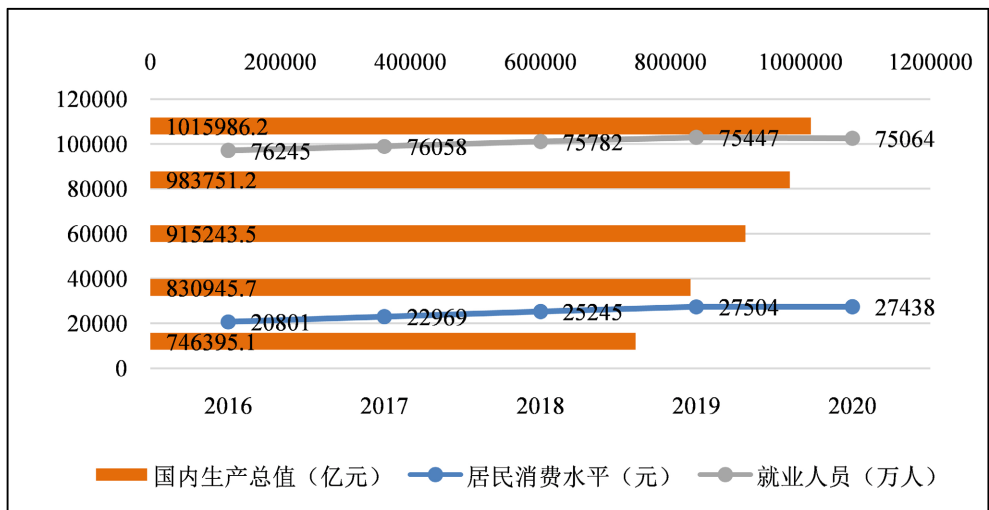
## 1. 引言

突发性的公共卫生事件,具有不可预知性,其对于一个国家造成巨大的创伤乃危害波及整个世界范围,制定相关政策,测试其合理性,政策落地,政策调整等措施实施具有滞后性,在时间的空隙中,这些事件迅速发酵蔓延,渗入社会的各个层面。公共卫生事件严重损害人类的身体健康,扰乱社会的正常秩序,影响市场的资源配置,造成国家经济的下滑,物价水平提高,大规模的失业现象,投资减少,出口受到限制等,当今世界,受单边主义,保护主义和逆全球化思想的冲击,国际贸易摩擦不断,由此看来拉动经济增长的三驾马车,消费,投资,出口均受到不同程度的限制[1]。2020年爆发了新冠肺炎疫情,次疫情暴露出我国公共卫生应急体系存在的问题,尽管我国将此次新冠肺炎疫情纳入了乙类病毒,采取了相对于的甲类防控措施,及时做出决断,在很大程度上抑制了病毒的传播,在疫情中期出台了相应的税收优惠政策,在后疫情时代帮助企业复工复产,人员就业,刺激投资和消费,做好疫情常态化的准备。

税收具有收入职能、公平职能、经济调节职能,税收提高经济运行效率,保持宏观经济平稳运行的功能,政府可以根据环境变化有计划、有目的地采取税收活动,及取得税收的收入有影响经济主体的经营活动,使其朝着政府希望的发展方向靠拢,与此同时也保持宏观经济的平稳运行,税收是资源配置的一种手段,是作为政府保持经济平稳运行的重要杠杆。应对公共卫生事件这项艰巨的任务,它离不开国家税收政策的调节,疫情期间的公共产品具有非竞争性和非排他性决定了必须由政府来进行提供,税收政策在保证社会稳定,保持宏观经济平稳运行上起到重要支柱作用,在提振经济,恢复生产方面有着重要意义。

## 2. “新冠肺炎”疫情税收政策分析

根据图1的变化趋势可知,从2016年到2020年国内生产总值稳步上升,2020年达到1015986.2亿元,就业人员数量在2020年有所回落,城镇登记失业率达到4.24%,2019年的失业率为3.62%,第三产业的就业人数最多,由此推断在经济下行的背景下,由于新冠疫情的影响,第三产业在逼不得已的情况下缩减规模,大量裁员,失业人数正在不断增长,2015至2019年第一季度GDP同比增速一直保持在7%左右,2020年一季度GDP增速同比下降6.8%,第三产业的国内生产总值占全行业的一半以上,但是行业贡献率自2010起首次呈下降趋势,贡献率不足50%,传统企业的收入断崖式下降,各行各业是息息相关的,疫情看似仅仅对旅游,餐饮,教育等行业造成严重影响,实则牵一发动全身影响整个社会大环境。



数据来源：国家统计局 2021 年统计年鉴。

**Figure 1.** Preliminary GDP accounting data for the first quarter of 2020  
**图 1.** 2020 年第一季度 GDP 初步核算数据

疫情带来的最大影响是现金流损失，以致于企业纷纷进行调整，主要分为三派，第一类是无能为力派，例如“兄弟连教育”、“新浪传媒”、“K 歌之王”等，为了减少企业运营成本以减轻疫情带来的损失，不得已进行大规模的裁员；第二类是积极自救派，例如“西贝”、“老乡鸡”、“魅 KTV”等，积极争取社会的各方资源，与其它企业进行合作，整合资源保证企业存活；第三类是利人利己派，例如“真功夫”，“美的”，“梦洁”等，积极开展合作，快速调整企业经营模式，多方位支持抗疫工作。大企业资金雄厚，监管体系健全，抗风险能力自然就要强一些，小微企业自身具有的缺点，信用等级相对较差，管理结构松散等，使其融资能力弱，疫情期间对小微企业承受着巨大的压力。生产，流通的各个环节受阻，资金中断，虽然处于不盈利状态但是还要支付房租，工资薪金等刚性支出，致使企业将蒙受巨大损失。超过 50% 的小中型企业的现金流最多维持两个月只有 9.96% 的企业能维持 6 个月及以上。为此国家为了扶持中小型企业，帮助各行各业复工复产出台了一系列税收政策支持政策围绕着，减税降费，稳岗就业等方面，致力于解决企业的后顾之忧，提振消费，刺激经济从重度萎缩中复苏。

贴息支持方面：为在受疫情影响，向银行借贷用以维持经营的企业，提供贷款贴息支持，各银行应当加大对企业贷款的支持中央财政部规定，按照人民银行再贷款利率的 50% 给予贴息。

纳税方面：涉及到征期延展，企业所得税，增值税，关税，房产税及城镇土地使用税，个人所得税这六方面。各地方执行国家政策，经营困难企业，经确认，延期不超过 3 个月。受疫情影响较大的企业 2020 年度的亏算结转年限可往后最多延长至八年。鼓励各地通过减免城镇土地使用税的方式为个体工商户减少租金。

金融服务方面：不抽取贷款，不停止贷款，不降低贷款。加大信贷支持力度，减低信贷融资成本，拓宽直接融资渠道，加大担保扶持力度。强化对受疫情影响严重的行业的资金支持，旅游，餐饮，交通运输，电影等行业，应确保 2020 年小微企业信贷余额不低于 2019 年同期余额，到期还款困难的企业可以申请延缓还款。

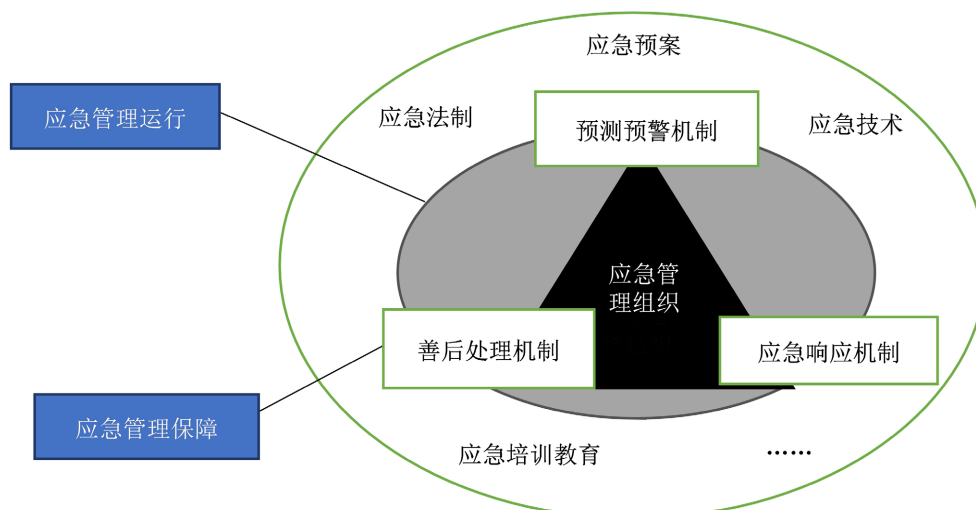
财政补助方面：国家提出“税收减免”“费用减免”“金融支持”“社保支持”“劳资支持”等九项措施，2020 年发布实施了 7 批 28 项减税降费政策。减低费用支出方面：企业可申请在 2020 年 6 月 30 日前缴纳住房公积金，可连续 6 个月按 3% 的标准缴纳；医保单位缴纳部分，减半征收。

降低运营成本方面：疫情防控产品，免征医疗器械产品注册费；免航空公司的明航发展基金；鼓励创新企业孵化器，对孵企业适当减免租金。

除此之外针对医疗用品的生产购进，居民就业等痛点，出台了对于的税收支持政策，主要包括以下几个方面防护救治类：抗疫的医护人员所获得的补贴，奖金免征个人所得税。个人取得单位发放的新冠肺炎的医药用品免征个人所得税。物质供应类：疫情防控的重点生产企业全额退还增值税增量留抵税额。提供公共运输服务，生活必需品的收派服务公司免征增值税。卫生部门进口的疫情防控物资免征关税。支持公益捐赠类：通过公益性社会组织和国家部门等机关捐赠的抗疫物品允许扣除企业所得税，个人所得税[2]。

### 3. 突发公共卫生事件的税收应急机制差异性

应对突发公共事件离不开税收应急机制，税收应急机制贯穿疫情发生的整个过程，随着疫情的始终分为三个阶段(如图 2 所示)，从疫情爆发前的预警机制，疫情过程中响应机制到疫情过后的处理机制，税收应急机制包括税收政策的制定，宣传，税款的征收等方面，税收应急机制是必不可少的。



数据来源：《两次突发公共卫生事件税收应急机制比较研究》。

Figure 2. Overall theoretical model of emergency management mechanism [3]

图 2. 应急管理机制总体理论模型[3]

#### 3.1. 税收应急管理运行机制

“非典”疫情时期，税务局和国家财政部出台了相应的抗疫税收政策，对疫情防控的医护人员的奖金补贴不征税；对企业捐赠的疫情防控物资允许税前扣除；对航空运输业，旅游业免征营业税，对出租车司机免征个人所得税；部分受疫情影响严重的企业可延期缴纳税款，但是最长不超过 3 个月。

“新冠”疫情 2019 年 12 月底在中国武汉爆发，国家立刻做出决断采取封城的办法阻断疫情的传播，随即建立方舱医院来接纳病患，一时间从全国各地委派医疗队奔赴武汉展开救援活动。出台相关支持政策，抗疫的医护人员所获得的补贴，奖金免征个人所得税，通过公益性社会组织和国家部门等机关捐赠的抗疫物品允许扣除企业所得税，个人所得税，利用税收优惠调整总需求和总供给的平衡关系影响物资的均衡价格，同时降低企业的生产成本，帮助企业扩大再生产，保障抗疫物资的有效供给。鼓励线上申报税，加强与银保监部门和银行业金融机构跨领域合作，为小微企业提供贷款，解决融资困难的

问题。

### 3.2. 税收应急管理保障机制

设立疫情应急预案，预案总结相关的防疫抗疫工作经验，科学有效地控制疫情的蔓延，避免疫情反复。对科研单位关于疫情成果的专利技术转让收入暂免征收所得税，在网络平台上制定防疫专栏，包含疫情最新资讯，防疫的知识，抗疫的成果等。

“新冠”疫情期间，吸取“非典”疫情的经验，在网络平台上跟进疫情的最新状况，个税务部门通过电话，微信等渠道帮助纳税人了解现行税费优惠政策和征管服务措施，持续做好“外防输入，内防反弹”各项工作，支持企业复工复产。各地税务机关运用大数据技术和第三方数据定位重点企业，主动了解复产复销的供需诉求，依托增值税发票系统等平台匹配合适的企业，帮助双方购销，抓好“菜篮子”产品生产，吸引种植户开展合作社，相互助力；保障交通运输通畅，保证生活必需品的有效补给；简化对经营的管理程序，实现无纸化线上办理；稳定外资企业的信息，对外资企业一视同仁；受疫情影响较大的企业 2020 年度的亏算结转年限可往后最多延长至八年；做好出口退税工作等。

### 3.3. “新冠”相比于“非典”税收管理的进步之处

对比非典疫情、新冠肺炎疫情两次公共卫生事件，“新冠”疫情的税收管理相比于“非典”疫情的税收管理更加完善，税收应急机制贯穿疫情发生的整个过程，预测预警、应急响应、善后处理及应急保障没有存在缺位现象，疫情初期，中期，后期全方位覆盖，发挥了税收的宏观调控作用，助力经济恢复，前中期的政策主要集中在税收优惠举措上，扩大了享受减免税收优惠的企业范围，后疫情时期集中在帮助企业复工复产的扶持政策，而非典时期政策主要集中在疫情初期和中期，后期的税收政策不完善，大多数政策仅在非典时期有效，没有建立健全公共卫生税收体系。

“新冠”疫情期间出台的税收政策数量远超于“非典”疫情期间的政策数量，除去国家税务总局和相关部门的联合公告外，还有很多地方性公告，相比于“非典”时期的各自为战，“新冠”时期更符合多部门联动的需求，并且税收政策的覆盖面更广，包含的税种更多，优惠力度更强，享受税收优惠的主体也增多了。

## 4. 公共卫生事件中税收政策待不足之处

### 4.1. 应对疫情的税收优惠方式较为单一

我国疫情期间的的主要税收优惠是减少企业所得税，捐赠抵扣，其他的税收优惠，如投资抵免，延期纳税，损失补偿等相对较少[4]。疫情期间很多中小型企业处于亏损状态，减少企业所得税的税收优惠并不能使其转危为安，定最高结转年限实行原有 5 年的期限延长到 8 年的优惠政策，对于实力强劲的大企业来说，能够有效弥补疫情带来的亏损，对于无收益的中小企业来说，远水解不了近渴，应针对中小型企业给予更多资金上的援助[5]。

### 4.2. 缺乏完整应对疫情的税收政策体系

面对突如其来的疫情，我国出台了很多紧急政策，散落在各个税收政策文件中，没有形成一套专门的应对公共卫生事件的税收优惠体系，不利于纳税人查找，也不利于宣传税收优惠政策，有碍于税收政策规范化发展。其次，关于七情防控的税收应急预案不完善，疫情的变化是多方向，多层次的，提前规划好应对各种突发事件的预案有备无患。预案按照不同部门类型，不同事件等级划分有利于相关部门快真狠的切入，节约时间成本和不必要的资源损失，以最小的代价将损失降到最小。



### 4.3. 应急联动的组织协同性较差

税务部门和其他部门工作分工明确,但是相互之间连接性不强,税务应急管理机构一般是在原科室基础上将一些负责人任命为应急组长,这种做法,很大程度上会使得部门与部门之间工作交接困难,专业性和权威性都受到质疑,不利于政策的落实。税务部门推行线上办税,减少人员的聚集,降低疫情传播的风险,按照“尽可能网上办”的原则,简化申报流程,优化网上申报税的功能。网上办税需要征管范围覆盖各行各业,需和其他平台密切合作,资源共享,提高纳税人的税收遵从度。

## 5. 进一步完善公共卫生事件中税收政策的建议

### 5.1. 建立健全税收政策

目前我国应对疫情的税收优惠方式较为单一,要拓宽税收优惠的范围,从所得税拓宽至所有税种,加大投资抵免,延期纳税,损失补偿等措施的实施力度,对于研发抗疫药品,税收优惠政策要多种多样,不同行业要有所区分,专业技术的企业给予加计扣除,对购进的疫情相关生产制造设备给予投资抵税的优惠,针对不同地区,加大对重点地区的政策倾斜度,税收政策需具有弹性、灵活性和准确性,疫情前中后的主要任务发生改变,税收政策需贴合实际随着改变。既要统筹全国疫情发展的大局,又要考虑特殊地区的情况,发挥特殊时期,特殊地区,特殊行业税收优惠政策的激励作用[6]。

### 5.2. 制定“一揽子”公共卫生应急预案

重大的公共卫生事件造成的影响在某些程度上是具有相似性的,本次对“新冠”疫情的防控就借鉴了2003年的“非典”疫情防控措施,借此次“新冠”疫情,应建立一套卫生事件的防控机制,便于日后发生类似状况,能够快速做出反应,节约时间成本,人力成本,今早阻止事情的恶性发展,早点惠及受疫情影响的纳税人。建立系统性的公共卫生事件应急系统十分必要,吸纳以往中外应对突发卫生事件的宝贵经验,分析各行各业受疫情影响的程度,细分税收政策,按照程度的高低制定有关税收政策,同时,也要注意税收政策并不是照搬照抄一成不变的,应遵守普遍性与重点性相结合的原理,今后如有发生类似的事件,即可按照行业和受影响程度来精准定位相关的一般税收政策,在根据此次事件的特殊性,出台特殊优惠政策。

### 5.3. 建立重大卫生事件相关医药产业的优惠政策

如何从根本上阻断疫情关键在于是否有适当药品和医疗手段,医药的研发投入成本大,开发时间长,失败风险极高,尽管新型的药物能够带来丰厚的收益,但不少大型的医药企业安于现状,将资金更多用于成熟产品的进一步推广,中小型医药产业本身生存就十分艰难,资金有限无法支撑起新型药物的研究。在面临重大卫生事件时,研发新型药物是关键,为了鼓励医药企业积极研发,应健全医药产业研发新技术,新药的税收优惠政策,研发费用允许企业加计扣除,为研发生产而购进的设备允许减速折旧,为符合条件的药品和设备办理退税。

## 参考文献

- [1] 贾泽明,王鸿蕾,倪志良.新冠肺炎疫情下我国财税政策的变化[J].财政监督,2020(11):78-82.
- [2] 李思佳.应对新冠肺炎疫情税收政策的国际比较研究[J].时代经贸,2021,18(4):32-34.
- [3] 李兰,董姝含.两次突发公共卫生事件税收应急机制比较研究[J].河北企业,2021(1):31-32.
- [4] 李明,汪晓文.应对突发公共卫生事件的税收政策探讨[J].财政科学,2020(2):17-23.
- [5] 朱青.防控“新冠肺炎”疫情的财税政策研究[J].财政研究,2020(4):9-14.
- [6] 马金华,张继云.税收与防疫:明代以来我国疫病防控的税收应对与现实启示[J].税务研究,2020(9):142-145.