

浅议我国自然灾害税收优惠政策

秦 凯

【摘要】我国是世界上发生自然灾害较多的国家之一，灾害种类多、分布地域广、发生频率高、造成损失重。洪涝、干旱、台风、冰雹、雷电、高温热浪、沙尘暴、地震、地质灾害、风暴潮、赤潮、森林草原火灾和植物森林病虫害等灾害在我国都有发生。研究和完善应对自然灾害的财税政策体系，充分发挥财税政策在防灾减灾中的作用，对我国这样一个自然灾害频发的国家十分必要。

【关键词】自然灾害；税收优惠政策；自然灾害援助税收政策；减灾

【中图分类号】F810.42 【文献标识码】A 【文章编号】1004—0633 (2009) 02—059—04

我国是世界上发生自然灾害较多的国家之一，灾害种类多、分布地域广、发生频率高、造成损失重。2008 年 5 月 12 日发生在四川汶川的 8.0 级特大地震，给四川、甘肃、陕西等地经济社会发展造成重大损失。研究和完善应对自然灾害的财税政策体系，充分发挥财税政策在防灾减灾中的作用，对我国这样一个自然灾害频发的国家十分必要。

一 我国自然灾害税收优惠政策简介

(一) 现行制度中适用各种自然灾害的税收优惠政策

汶川特大地震发生后，我国财税部门及时梳理我国现行税收制度中关于各种自然灾害的税收优惠政策，整理汇总了可以适用于抗震救灾及灾后重建的自然灾害税收优惠政策，并于 2008 年 5 月 19 日印发了《关于认真落实抗震救灾及灾后重建税收政策问题的通知》（财税〔2008〕62 号），明确重申了各税种相关法律法规中的税收优惠措施：

企业因地震灾害实际发生的财产损失，准予在计算应纳税所得额时扣除；企业发生的公益性捐赠支出，按企业所得税法及其实施条例的规定在计算应纳税所得额时扣除。

因地震灾害造成重大损失的个人，可减征个人所得税。具体减征幅度和期限由受灾地区省、自治区、直辖市人民政府确定；对受灾地区个人取得的抚恤金、救济金，免征个人所得税；个人将其所得向地震灾区的捐赠，按照个人所得税法的有关规定从应纳税所得额中扣除。

对外国政府、民间团体、企业、个人等向我国境内受灾地区捐赠的物资，包括食品、生活必需品、药品、抢救工具等，免征进口环节税收。

其他各税，如：房产税，经有关部门鉴定，对毁损不堪居住和使用的房屋和危险房屋，在停止使用后，可免征房产税；房屋大修停用在半年以上的，在大修期间免征房产税。契税，因地震灾害灭失住房而重新购买住房的，准予减征或者免征契税。资源税，纳税人开采或者生产应税产品过程中，因地震灾害遭受重大损失的，由受灾地区省、自治区、直辖市人民政府决定减征或免征资源税。城镇土地使用税，纳税人因地震灾害造成严重损失，缴纳确有困难的，可依法申请定期减免城镇土地使用税。车船税，已完税的车船因地震灾害报废、灭失的，纳税人可申请退还自报废、灭失月份起至本年度终了期间的税款。

(二) 专门针对汶川地震灾后重建制定的税收优惠政策

2008 年 7 月 30 日，财政部、海关总署、国家税务总局联合发布了《关于支持汶川地震灾后恢复重建有关税收政策问题的通知》（财税〔2008〕104 号），在现有政策基础上，进一步加大税收政策的扶持力度。其主要内容有：

1、减轻企业负担，促进企业尽快恢复生产的税收优惠政策。

(1) 增值税。考虑到受灾企业在灾后恢复重建过程中需要大量购进机器设备，自 2008 年 7 月 1 日起，对受灾严重地区的所有行业（国家限制发展的特定行业除外）实行增值税扩大抵扣范围政策，允许企业新购进机器设备所含的增值税进项税额予以抵扣。

(2) 企业所得税。对受灾严重地区^①损失严重的企业，免征 2008 年度企业所得税；自 2008 年 5 月 12 日起，受灾地

① 所谓“受灾严重地区”，是指根据《民政部发展改革委财政部国土资源部地震局关于印发汶川地震灾害范围评估结果的通知》（民发〔2008〕105 号）中所述的极重灾区和重灾区。其中，极重灾区包括四川省汶川、北川等 10 个县（市）；重灾区包括四川省理县等 29 个、甘肃省文县等 8 个、陕西省宁强县等 3 个，共计 41 个县（市、区）。以下同，略。

【收稿日期】2008—09—18

【作者单位】秦凯，四川省国家税务局。 四川成都 610021

区^①企业通过公益性社会团体、县级以上人民政府及其部门取得的抗震救灾和灾后恢复重建款项和物资,以及税收法律、法规和本通知规定的减免税金及附加收入,免征企业所得税。

(3) 进出口税收。自 2008 年 7 月 1 日起,对受灾地区企业、单位或支援受灾地区重建的企业、单位进口国内不能满足供应并直接用于灾后重建的大宗物资、设备等,在三年内给予进口税收优惠。

2、减轻个人负担的税收政策措施。自 2008 年 5 月 12 日起,对受灾地区个人接受捐赠的款项、取得的各级政府发放的救灾款项,对抗震救灾一线人员,按照地方各级政府及其部门规定标准取得的与抗震救灾有关的补贴收入,明确免征个人所得税。

3、支持受灾地区基础设施、房屋建筑物等恢复重建的税收政策措施。对政府为受灾居民组织建设的安居房建设用地免征城镇土地使用税,转让时免征土地增值税;对地震中住房倒塌的农民重建住房占用耕地的,在规定标准内的部分免征耕地占用税;由政府组建的安居房,所签订的建筑工程勘察设计合同、建筑安装工程承包合同、产权转移书据、房屋租赁合同,免征印花税;对在地震中损毁的应缴而未缴契税的居民住房,不再征收契税。对受灾居民购买安居房,按法定税率减半征收契税。如因地震灾害灭失或损毁居民住房而重新购买住房(包括安居房)的,准予减征或者免征契税;经省级人民政府批准,对经有关部门鉴定的因地震灾害损毁的房产、土地免征 2008 年度房产税、城市房地产税和城镇土地使用税。

4、鼓励社会各界支持抗震救灾和灾后恢复重建的税收政策措施。自 2008 年 5 月 12 日起,对单位和个体经营者将自产、委托加工或购买的货物通过公益性社会团体、县级以上人民政府及其部门捐赠给受灾地区的,免征增值税、城市维护建设税及教育费附加;自 2008 年 5 月 12 日起,对企业、个人通过公益性社会团体、县级以上人民政府及其部门向受灾地区的捐赠,允许在当年企业所得税前和当年个人所得税前全额扣除;财产所有人将财产(物品)直接捐赠或通过公益性社会团体、县级以上人民政府及其部门捐赠给受灾地区或受灾居民所书立的产权转移书据,免征应缴纳的印花税;对专项用于抗震救灾和灾后恢复重建、能够提供由县级以上(含县级)人民政府或其授权单位出具的抗震救灾证明的新购特种车辆,免征车辆购置税。符合免税条件但已经征税的特种车辆,退还已征税款。

5、促进就业的税收政策措施。对于企业单位,受灾严重地区的商贸企业、服务型企业(除广告业、房屋中介、

典当、桑拿、按摩、氧吧外)、劳动就业服务企业中的加工型企业和街道社区具有加工性质的小型企业实体,在新增加的就业岗位中,招用当地因地震灾害失去工作的城镇职工,与其签订 1 年以上期限劳动合同并依法缴纳社会保险费的,经县级劳动保障部门认定,按实际招用人数和实际工作时间予以定额依次扣减营业税、城市维护建设税、教育费附加和企业所得税。对于受灾严重地区因地震灾害失去工作的城镇职工从事个体经营的,按每户每年 8000 元为限额,依次扣减其当年实际应缴纳的营业税、城市维护建设税、教育费附加和个人所得税。

这些税收优惠政策涉及十几个税种,优惠力度比较大、涉及范围也比较广,对支持抗震救灾和灾后恢复重建,将起到积极而重要的作用。

(三) 我国自然灾害税收政策的特点

在政策体系方面,我国目前应对自然灾害的税收政策尚未形成一个完整系统的政策体系。各项税收优惠政策一般散见于企业所得税、个人所得税、增值税、营业税等十几个单个税种的法律法规中。

在优惠方式方面,目前我国自然灾害税收优惠的方式比较单一,以减税、免税、捐赠扣除等方式为主,较少考虑降低税率、亏损弥补、税收抵扣、投资抵免等政策手段。

在优惠作用方面,目前我国制定的自然灾害税收优惠政策,主要侧重于鼓励社会力量参与救灾以及扶持灾后经济恢复方面,税收政策在对促进防灾自救、减灾抗灾等方面的科技创新与成果转化的作用方面考虑较少。

在税收征管方面,目前仅对延期缴税作了简单规定,不能适用不同种类灾害、不同程度灾害纳税人延期申报、延期缴税的实际需要。而且,在税收征管方面,还缺少对纳税人纳税资料和物品损毁的补救规定。在税务机关征管资料和档案的异地灾备管理方面,也有待于采取进一步的措施,防范突发事件造成税收资料数据丢失。

二 部分国家自然灾害援助税收政策的借鉴

(一) 美国

美国减灾援助的法律主要有两部。一是 1977 年制定的《地震减灾法案》,2004 年修订后又称为《国家地震减灾规划重新授权法》。另一个是 1974 年制定的《罗伯特·T·斯塔夫德灾害救援和应急协助法》。这是一部综合的灾害救援和应急管理法律,其涉及的不仅有自然灾害,而且有人为灾害如恐怖主义活动。此法的最后一次修订是 2007 年受恐怖主义和“卡特里娜”飓风的影响所做的修订。

2005 年,卡特里娜飓风袭击了美国新奥尔良和墨西哥

^① 所谓“受灾地区”,是指根据《民政部 发展改革委 财政部 国土资源部 地震局关于印发汶川地震灾害范围评估结果的通知》(民发〔2008〕105 号)中所述的极重灾区、重灾区 and 一般灾区。其中一般灾区是指四川省郫县等 100 个、甘肃礼县等 32 个、陕西南郑县等 36 个、重庆荣昌县等 10 个、云南省绥江县等 3 个、宁夏隆德县等 5 个、共计 186 个县(市、区)。以下同,略。

湾地区。为了灾区的恢复和重建,美国国会 2005 年 9 月 23 日和 12 月 21 日通过了两个法案,采取税收优惠政策,减轻个人和企业的税收负担、鼓励社会力量加快灾区的恢复重建。其主要内容有:

(1) 个人减免。个人从退休金计划中提前提取的用于减灾的资金,在一定期限内免于征收 10% 的附加税;用该笔资金在飓风袭击地区购买或修建主要住所,日后无需向退休金计划归还。个人由于飓风而得到的债务豁免不计入应纳税所得;暂停对个人灾害损失的扣除限制;2005、2006 纳税年度因飓风搬家的个人可以享受不超过 2000 美元的扣除,等等。

(2) 鼓励就业。对于其主要住所位于飓风袭击核心地区,并受雇于位于该地区的公司的雇员,给予其当年工资 40% 的税收抵扣;对于雇主,给予全体合法雇员当年工资 40% 的税收抵扣(每个雇员工资不超过 6000 美元)。

(3) 现金捐款。通常情况下,纳税人的现金捐赠,最多只能得到相当于其调整后毛所得 50% 的扣除。法案规定,允许个人纳税人在 2005 年 8 月 28 日至 12 月 31 日期间向大多数慈善机构进行的现金捐款得到扣除,其最大限额可以达到其当年调整后毛所得减去其他慈善捐赠享受的扣除额的余额,超过上述余额的,可以向后结转 5 年进行扣除。

(4) 财产折旧。位于墨西哥湾沿岸区符合条件的财产,可享受的折旧提高 50%。

(5) 费用扣除。提高了墨西哥湾沿岸区企业经营费用的扣除限额和投资扣除限额。前者为,在原来 10 万美元的基础上,再增加 10 万美元或符合美国国内收入法典 179 条规定财产的成本二者中的较低者;后者为,在原来 40 万美元扣除限额的基础上,增加扣除 60 万美元或符合美国国内收入法典 179 条规定财产的成本二者中的较低者。

(6) 亏损结转。位于飓风袭击的墨西哥湾沿岸区的小型木材生产商(拥有 500 亩以下土地),可以双倍扣除符合条件的经营木材费用,净经营亏损可以向前结转 5 年。^①

美国还有其他一些防灾减灾税收优惠,如,为了鼓励地震加固,美国加州议会在 2000 年和 2006 年通过两项提案,分别规定:1979 年前建造住房抗震加固成本的 55% 可以计入个人所得税课税抵扣;征收财产税时抗震加固部件不计为新建项目,免征相关税费。另外,加州各地方政府也有鼓励抗震加固的税收优惠,比如伯克利市规定,在产权交易后一年内自愿进行房屋加固的,经查验后可以获得最高三分之一的产权交易税优惠^②。

(二) 日本

日本应对灾害的主要法律有:灾害对策基本法、台风

受害地区防灾特别措置法、地震防灾对策特别措置法、大规模地震对策特别措置法、活火山对策特别措置法、原子能灾害特别措置法及相应的施行规则。在灾害救助和灾后重建方面,有灾害救助法、受灾者生活支援法、严重灾害特别财政援助法、公共土木设施和农林水产设施重建国库补助法、灾民搬迁财政特别措施法等等。此外,在国土综合开发法、建筑基准法、森林法、道路法、港口法、河川法等法律中,也都有灾害对策和预防的详细规定。在税收优惠方面,主要规定如下:

1、1995 年日本阪神地震税收救助法律。1995 年 1 月 17 日,日本发生 7.3 级阪神大地震,造成 6437 人死亡,财产损失高达 10 万亿日元。日本国会通过了一系列税收救助法律,其主要内容有:在个人所得税方面,允许全额扣除个人发生的财产损失。在法人所得税方面,允许 1995 年 1 月 17 日至 1996 年 1 月 16 日期间的法人的受灾损失金额从年度法人税额中扣除,受灾损失金额超过法人税额时,按照其余损失金额的一半,逐年从法人税额中扣除。在其他各税方面,免除倒塌、损毁的建筑物等土地、受灾土地、应急建设的临时住宅所用土地的地价税;免除受灾人新建或取得建筑物的所有权登记的注册许可税。延长各类海关申报表的期限,减免或退还有关手续费等。^③

2、慈善捐赠扣除。根据日本现行税法,对于个人和法人一般公益捐款有严格的比例和金额限制。但当重大灾害发生时,根据日本的灾害救助各项法律,向中央和地方政府、日本红十字会以及该会委托的慈善机构等捐款,对于普通营利法人,可以作为费用全额扣除;对于特定公益法人,可以按照税法规定的“一般捐款扣除金额”的两倍限额扣除;对于个人可以从个人总所得金额中扣除,但有一定的扣除上限的规定(比平时规定的上限高)。^④

3、亏损结转。根据日本现行税法,由于自然灾害,企业发生的存货或固定资产损失,可以结转 5 年抵扣^⑤。

4、灾害救助基金。根据日本的《灾害救助法》第 37 条,东京都必须每年按照本年度的前三年的地方普通税扣除的平均值的千分之五作为灾害救助基金进行累积。^⑥

5、地震保险税收优惠政策。在 2006 财政年度,日本政府还出台了地震保险税收优惠政策,纳税人可以从所得税税基和地方居住税税基中分别扣除 5 万日元和 2.5 万日元用于地震保险。^⑦

(三) 新西兰

2004 年新西兰北岛中部地区和普伦蒂爆发了近百年来最严重的特大洪灾,并引发了多次地震,造成重大经济损失。2004 年 3 月 17 日,新西兰国会通过了《2004 年减灾法

① 资料来源:中国地震局网站:国外防震救灾及安居地震安全法规政策的调研,作者:王兰民 袁中。

② 资料来源:国际财政文献局《日本税制简介》。

③ 资料来源:赛迪网-中国计算机用户,2007 年 8 月 3 日,“有备无患信息技术构筑日本地震应急体系”。

④ 资料来源:中国国土资源报 2008 年 7 月 10 日,“海外:巨灾风险谁来担?”

案》，修订 1994 年新西兰所得税法和税收征管法，其主要内容有：^①

1、对于重建资助款项的支出不必在支出年度扣减所得，而是在收款年度确认为收入。

2、对于被损毁的农场、园艺场、林地和水产养殖设施，可以进行亏损扣除。

3、受灾的纳税人可以申请扣除洪水损失房屋的调整后计税价值。

4、受灾的纳税人可以申请延期纳税，并免缴延期纳税的滞纳金和利息。

(四) 韩国^②

1、救灾捐赠扣除。对于个人一般的公益捐赠，只允许按不超过应税所得 10% 的限额扣除，但可以结转 3 年；而救灾捐赠，则允许全额税前扣除，但不足扣除的不能向后结转。对于企业一般的公益捐赠，其扣除限额不超过应税所得的 5%，但可以结转 3 年；而救灾捐赠，允许按应税所得的 50%~75% 限额扣除，当年不足扣除的，可结转 1 年。

2、受灾损失抵扣。对于个人或公司的一次或多次受灾损失占其资产的比率达到 30% 的，可以按受灾损失比率乘抵免前的应纳税额计算抵扣额，直接抵扣其个人或公司所得税。但抵扣额不得超过其受灾损失总额。

3、延期纳税申报。因受灾不能如期纳税申报的，经审批可以延期申报。

三 完善我国自然灾害税收制度体系的思考

近年来，国内洪灾、旱灾、雪灾、地震等各种突发性灾难事件频繁发生。财税部门不应仅侧重于灾后鼓励救灾、支持重建等补救措施，还应未雨绸缪，研究制定一套完整的应对自然灾害的税收制度体系，从税收政策上鼓励防灾、减灾、抗灾、自救，从税收管理措施上优化纳税服务，最大限度的降低纳税人的灾害损失。具体可以考虑以下几点：

1、自然灾害捐赠扣除。据报道，截至 2008 年 10 月 18 日，全国共接收国内外社会各界捐款物近 600 亿元。^③建议借鉴日本、韩国的经验，在个人和企业所得税法律法规中明确规定，对于符合条件的自然灾害捐赠可以提高扣除限额甚至全额扣除。

2、推动减灾科技创新与成果转化。为了提高国家综合减灾能力，我们的税收优惠政策应考虑对推动减灾科技创新与成果转化的作用。对于减灾的科技、装备、设备、救灾物资、医疗和卫生防疫用品的研究开发、生产创新、推广服务，高科技救援设备、通讯设备、节水灌溉和抗旱等技术应用，以及信息采集、获取、传输、分析处理技术在减灾领域的综合利用等方面，考虑给予税收优惠支持。

3、支持建立巨灾风险保险体系。目前，我国巨灾之后的恢复基本上依靠国家财政和民间捐助，这给国家带来了巨额财政负担。借鉴国际经验，应考虑建立应对重大自然灾害的巨灾保险体系，将巨灾损失分散，由政府、保险公司、投保人、再投保人、巨灾债券购买人、巨灾保险基金和民间捐助等多方共同承担损失，以大大减轻国家的财政负担，提高灾区群众抗灾、恢复重建的能力。加拿大、英国、法国等都允许保险公司在税前提取巨灾准备金，并且明确对个人投保地震保险的保费给予一定的减免税。我们应借鉴国际经验，着手研究建立巨灾保险体系的相关税收政策问题。

4、完善我国民间非营利组织的税收政策。在这次汶川地震灾害救助中，国际红十字会、中华慈善总会、中国青年志愿者协会、中国青少年发展基金会、中国民间组织促进会等众多民间非营利组织，募集了大量的赈灾捐款，提供了必要物资、医疗、心理疏导等救助，显示出民间非营利组织配合政府处理公共事务、提供公共服务的重要作用。从国际经验来看，非营利组织是政府的重要合作伙伴，各国政府都通过资金注入、政策扶持等手段积极培育非营利组织的发展。由于我国尚未专门建立与民间组织有关的税收管理制度，各类民间组织所面临的税收管理、税收优惠有较大的差异，研究明确非营利组织的税收政策，对促进非营利组织的发展、有着积极的意义。

5、完善应对自然灾害的税收征管程序。目前，我国的减灾援助税收优惠政策还侧重于实体法方面，在税收征管程序方面，还缺少完善的操作性规定，建议借鉴韩国、新西兰的经验，考虑按照实际灾害种类和级别，分别规定不同的延期申报时限，并应允许纳税人在灾后一定时间内对纳税资料进行补充，免于征收延期的滞纳金和罚金。

【参考文献】

[1] [2] [3] [4] 龚辉文，陈俐，刘馨颖，日本、美国、韩国自然灾害的启示 [J]. 税收研究资料，2008，(7)。

(本文责任编辑 王云川)

^① 资料来源：New Zealand Gazette: "tax consequences of natural disasters"

^② 新华报业网 www.xhby.new。"社会各界捐赠汶川地震灾区款物近 600 亿元"，2008 年 10 月 18 日