

第一章

纳税筹划概述



本章学习要点

1. 纳税筹划的含义及与相关概念的区别；
2. 纳税筹划的成本与收益分析；
3. 纳税筹划的形式与目标；
4. 纳税筹划风险的防范。



案例引入

纳税筹划得到法律的认可

纳税筹划被社会关注和法律认可,从时间上可以追溯到 20 世纪 30 年代。最为典型的案例是 30 年代发生在英国的一则判例。1935 年,英国上议院议员汤姆林爵士针对“税务局长诉温斯大公”一案,对当事人依据法律实现少缴税款作出了法律上的认可,他说:“任何个人都有权安排自己的事业,依据法律这样做可以少缴税。为了保证从这些安排中得到利益……不能强迫他多缴税。”汤姆林爵士的观点赢得了法律界认同,这是第一次对纳税筹划作出法律上的认可。之后,英国、澳大利亚、美国在以后的税收判例中经常援引这一原则精神。

降低税收负担是纳税人的内在需求,随着社会经济的不断发展,纳税筹划日益成为纳税人理财和经营管理活动中不可缺少的一个重要组成部分。纳税人可以通过合理、有效的纳税筹划,实现企业财务管理目标。

第一节 纳税筹划的概念与意义

一、纳税筹划的概念

纳税筹划、税收筹划和税务筹划都是英文“Tax Planning”的中文翻译,本书采用“纳税筹划”一词,以后不再说明。在对纳税筹划概念的描述中,主要有以下几种比较有代表性的观点。

荷兰国际财政文献局(IBFD)所编写的《国际税收辞典》认为:“纳税筹划是指纳税人通过对经营活动或个人事务活动的安排,实现缴纳最低的税收。”

印度税务专家 N. J. 雅萨斯威所著的《个人投资和税务筹划》一书认为：“纳税筹划是纳税人通过对税务活动的安排，充分利用税收法规所提供的包括减免税在内的一切优惠，从而获得最大的税收利益。”

美国南加州大学 W. B. 梅格斯博士在其与他人合著的《会计学》一书中认为：“人们合理而又合法地安排自己的经营活动，使之缴纳可能最低的税款，他们使用的方法可称为纳税筹划。”

我国税务专家唐腾翔在《纳税筹划》一书中认为：“纳税筹划指的是在税法规定的范围内，通过对经营、投资、理财活动的事先筹划和安排，尽可能地取得‘节税’的税收利益，其要点在于‘三性’：合法性、筹划性和目的性。”全国注册税务师执业资格考试教材编写组在其编写的《税务代理实务》中，对纳税筹划的解释采用上述概念。

学者盖地在《税务筹划》一书中认为：“税务筹划是纳税人依据所涉及的现行税法（不限一国一地），遵循税收国际惯例，在遵守税法、尊重税法的前提下，运用纳税人的权利，根据税法中的‘允许’、‘不允许’以及‘非不允许’的项目、内容等，对企业组建、经营、投资、筹资等活动进行的旨在减轻税负、有利财务目标实现的谋划与对策。”

从以上观点可以看出，纳税筹划有广义与狭义之分。狭义的纳税筹划仅指节税，广义的纳税筹划既包括节税，又包括避税、税负转嫁和涉税零风险。本书所述的纳税筹划采用广义的观点。本书认为，纳税筹划是纳税人以降低纳税风险，实现企业价值最大化为目的，在遵守国家税收法律、法规的前提下，对企业的组建、经营、投资、筹资等活动涉及的纳税事项进行事先安排、选择和策划的总称。

二、纳税筹划与相关概念的区别

（一）纳税筹划与偷税、骗税、抗税和逃税

1. 偷税、骗税、抗税和逃税的概念

（1）偷税

偷税是指纳税人采取伪造、变造、隐匿、擅自销毁账簿、记账凭证，或者在账簿上多列支出或者不列、少列收入，或者经税务机关通知申报而拒不申报或者进行虚假纳税申报，不缴或者少缴应纳税款的行为。

（2）骗税

骗税是指纳税人用假报出口等虚构事实或隐瞒真相的方法，经过公开的合法的程序，利用国家税收优惠政策，骗取减免税或者出口退税的行为。

（3）抗税

抗税是指纳税人以暴力、威胁等方法拒不缴纳税款的行为。

（4）逃税

逃税有广义和狭义之分，广义的逃税是指纳税人采用各种手段逃避缴纳税款的行为。具体可分为两种：一是采用非法手段少纳或不缴税款的行为，称为“偷税”、“骗税”或“抗税”；二是采用合法手段少纳或不缴税款的行为，称为“避税”。狭义的逃税仅指纳税人采用非法手段少纳或不缴税款的行为，本书采用狭义的概念。

2. 纳税筹划与偷税、骗税、抗税和逃税的区别

(1) 性质不同

纳税筹划是在正确履行纳税义务的前提下进行的,其特点是合法或不违法,而偷税、骗税、抗税和逃税是通过非法手段将应税行为变为非应税行为,直接逃避纳税人需要承担的应税责任,是一种违法甚至犯罪的行为,应该受到法律的制裁。

(2) 使用的手段不同

纳税筹划采取公开或者相对公开的手段,不需要进行修饰和掩盖,以科学理财为手段实现企业的财务目标。偷税、骗税和逃税采用隐蔽的手段达到少交税款的目的,具有欺诈性。抗税采用暴力、威胁的手段,恶意触犯法律,必将受到法律的严惩。

(3) 承担的责任不同

纳税筹划既然是一种合法或不违法的行为,原则上不会承担法律责任,并理应受到国家法律的保护和认可。偷税、骗税、抗税和逃税是一种违法行为,一经查实,除了要给予一定金额的经济处罚外,还要视情节轻重,决定是否追究刑事责任。

(4) 政府的态度不同

偷税、骗税、抗税和逃税行为具有故意性、欺诈性、违法性等特征,使国家税收遭受损失。政府对其持坚决反对和抵制态度,并对此类行为有专门的处罚规定。而对纳税筹划行为,政府一般持支持和鼓励态度。虽然对于避税筹划,政府持不提倡态度,但是相对于偷税、骗税、抗税和逃税行为来说,由于避税行为不违法,政府对其态度要宽松很多。

(二) 纳税筹划与漏税

1. 漏税的概念

漏税是指纳税人并非故意未缴或少缴税款的行为。漏税是由于纳税人不熟悉税收法规和财务制度,或者由于工作粗心大意等原因造成的。对漏税者税务机关应当责令限期照章补缴所漏税款;逾期未缴的,从漏税之日起,按日加收税款滞纳金。

2. 纳税筹划与漏税的区别

(1) 主观性不同

纳税筹划有明确的目标,是纳税人为实现企业价值最大化,对企业的纳税事项进行事先安排和策划,以减少纳税金额的一种主观行为。而漏税是纳税人一种无意识减少纳税金额的行为,一般是由于纳税人不熟悉税收法规和财务制度,或者由于工作粗心大意等原因造成的。有意识的漏税是一种偷税行为,不属于本书对漏税的界定。

(2) 结果不同

纳税筹划减少的税额是法律认可并允许的。而漏税减少的税额应当限期照章补缴,并从漏税之日起,按日加收税款滞纳金。

三、纳税筹划的意义

在市场经济条件下,作为“经济人”的理性纳税人,都希望以最小的经济代价获得最大的经济利益。通过偷税、骗税和抗税等手段不缴或少缴应纳税款的行为是违法行为,不仅

法律不允许,而且还会受到法律的制裁。纳税人只能通过纳税筹划减轻自己的税收负担,纳税筹划具有广泛的积极意义。

（一）纳税筹划有利于提高纳税人的纳税意识

纳税筹划以遵守税法为前提,建立在纳税人对税法有深刻认识和理解的基础上。这就促使纳税人在谋求合法税收利益的驱动下,主动自觉地学习、钻研税法和履行纳税义务,有助于纳税人主动纳税、诚信纳税,提高纳税意识。同时,开展纳税筹划与纳税意识的增强一般具有客观一致性和同步性的关系,是纳税人纳税意识提高到一定阶段的表现。也就是说,进行纳税筹划或纳税筹划搞得好的企业,其纳税意识往往也比较强。

（二）纳税筹划有利于提升纳税人的竞争力

纳税人是否具有竞争力与其自身的财务管理水平、会计管理水平密不可分。资金、成本、利润是纳税人财务管理和会计管理的三大要素。纳税筹划就是为了实现资金、成本、利润的最优组合,提高纳税人的经济效益,从而提升纳税人的竞争力。纳税人进行纳税筹划离不开会计处理,会计处理是纳税人实现纳税筹划的重要手段,这就要求会计人员熟知会计准则、会计制度,并且熟知现行税收法律、法规,综合考虑会计和税法要求设账、记账、编制财务报告、计税和填报纳税申报表及其附表。其中,会计处理方法的选择是纳税筹划的重要内容,例如,存货的计价方法有先进先出法、加权平均法和个别计价法等。不同的存货计价方法对企业会计利润、应纳税额和纳税期限的影响是不同的,纳税人可以从中选择合适的存货计价方法,以实现少缴税款和延后缴税,降低纳税人的税负,从而提高纳税人的会计管理水平,发挥会计的多重功能,提升纳税人的竞争能力。

（三）纳税筹划有利于维护纳税人自身的合法权益

纳税筹划是纳税人的一项合法权利。我国的税法体系在不断健全和完善,税法的健全和完善伴随着税法的日益庞杂。很多纳税人由于不熟悉税法,对税法研究理解不透,在经营管理活动中,就有可能出现重复纳税,涉税经济活动不优化,税收优惠政策没有用足、用好等问题,甚至缴了不该缴的税款,损害了自身的经济利益。纳税筹划通过对纳税人涉税活动的深入研究、合法操作,可以减少纳税人的纳税金额,增加纳税人的财务利益,维护纳税人自身的合法权益。

（四）纳税筹划有利于不断健全和完善税收制度

一方面,纳税筹划使纳税人对税法的研究更加通透,对税务机关不合理的征税行为会据理力争,这就加强了对税务机关执法行为的监督。同时,为了防止一部分纳税人的恶意筹划,客观上要求税务机关及其工作人员加强税收管理,提高业务水平和综合素质。另一方面,纳税筹划通常是针对税法中未明确规定的行为及税法中的优惠政策进行的,纳税人进行纳税筹划能暴露出税法的不健全和不完善,促使税务机关及时发现现行税法中存在的缺陷和疏漏,依法进行补充和修订,不断健全和完善税收制度。

（五）纳税筹划有利于充分发挥税收的经济杠杆作用

国家根据经济发展状况需要对资源配置、总供给和总需求以及收入分配等内容进行调节,通常利用高低税负等来体现国家对产业政策的导向,通过刺激或抑制某些经济活动等方式进行调节,以发挥税收的经济杠杆作用。纳税筹划是纳税人对国家税收法规、政策的反馈,因为纳税人进行纳税筹划时,就是针对税法中的差别待遇,根据税收的各项优惠、鼓励政策,进行投资、融资决策,企业制度改造,产品结构调整等。纳税人进行纳税筹划尽管在主观上是为了减轻资金的税收负担,但客观上却是在国家税收杠杆的作用下,逐步走向了优化产业结构和生产力合理布局的道路,体现了国家的产业政策,有利于促进资本的有效流动和资源的合理配置,也有利于经济的持续增长和发展。

第二节 纳税筹划的成本与收益

一、纳税筹划的成本

纳税筹划的成本是指纳税人因进行纳税筹划而增加的支出或放弃的资源。纳税筹划的成本主要包括以下几方面内容。

（一）新增的制订和执行纳税筹划方案成本

新增的制订和执行纳税筹划方案成本是指纳税筹划方案与原方案相比,其制订和执行成本的增加值。其中,制订和执行成本是指纳税筹划方案在制订和执行过程中所产生的各项支出。

纳税筹划方案的制订和执行成本具体包括:收集和保存与纳税筹划相关信息的耗费;纳税筹划人员因从事与纳税筹划方案制订和执行工作相关的工资、薪金;对纳税筹划人员进行纳税筹划培训的费用;委托税务代理机构进行纳税筹划的全部费用;因按照纳税筹划方案安排生产、经营活动而产生的诸如筹建或改建成本、沟通及协作成本、制订计划成本、谈判成本、监督成本和管理成本等。

（二）因进行纳税筹划而新增的纳税成本

纳税成本是指纳税人在纳税过程中所发生的直接和间接费用,包括经济、时间等方面的支出。因进行纳税筹划而新增的纳税成本也是一个增加值,是与原纳税方案相比纳税成本的增加值,具体包括以下五个方面。

1. 新增的正常税负

新增的正常税负是指根据新制订的纳税筹划方案按照税法规定计算得出的应纳各项税款总额,比原纳税方案应纳税款总额的增加额,是纳税筹划方案的正常税负,是纳税人必须支付的。纳税筹划并非总是以减少税负为目的,有时为增加收益会同时增加税负,但只要增加的收益大于增加的税负,同样会给纳税人带来经济利益。

2. 新增的办税费用

新增的办税费用是指与原纳税方案相比增加的办税费用。办税费用包括办税人员费用、资料费用、差旅费用、邮件费用、利息等。

3. 新增的税收滞纳金和罚款

新增的税收滞纳金和罚款是指纳税筹划方案被认定为偷税等违法行为而导致的罚款及缴纳的滞纳金。

4. 新增的沟通、协调费用

新增的沟通、协调费用是指为取得税务机关对纳税筹划方案的认可而发生的沟通、协调等方面的支出。

5. 新增的行政复议、行政诉讼费用

新增的行政复议、行政诉讼费用是指因不服税务机关将纳税筹划方案认定为违法行为而产生的行政复议、行政诉讼费用支出等。

（三）纳税筹划的心理成本

纳税筹划的心理成本是指纳税人因担心纳税筹划失败而产生的与心理焦虑相关的各项损失和支出。

心理成本很难测量,虽然很少有人进行深入研究,但心理成本的高低对纳税筹划事项的正确处理具有重大影响。许多涉税人员在处理纳税筹划事项时,经常会担心筹划不当而产生焦虑或挫折等心理,这种状况将直接影响其工作效率。对心理承受能力较差的人而言,这种心理甚至会影响他们的身体健康,使其付出更大的心理成本作为进行纳税筹划的代价。心理成本的高低取决于纳税筹划的复杂程度、纳税人的心理承受能力、当地税务机关对纳税筹划的态度、政府对税收违法行为的处罚程度等。

（四）纳税筹划的机会成本

纳税筹划的机会成本实际上是纳税筹划的隐性成本,是指纳税人由于采用拟订的纳税筹划方案而放弃其他方案的潜在收益。

纳税筹划过程本身就是一个决策过程,即在众多纳税方案中选择一个最佳方案,但选定一个方案必然要舍弃其他方案。纳税筹划的机会成本在纳税筹划实务中经常被忽视,可能导致纳税筹划结果得不偿失。

（五）纳税筹划的风险成本

纳税筹划的风险成本是指由于纳税筹划风险存在而发生的成本。纳税筹划的风险成本主要包括:纳税人因纳税筹划方案设计失误或实施不当而造成筹划目标落空的经济损失,纳税人因税收政策变化导致纳税筹划方案失败产生的损失,纳税人因企业经营活动变化导致原纳税筹划方案无法实现既定目标而产生的损失,纳税人因税务机关对纳税筹划方案错误认定而产生的损失等。

（六）纳税筹划的非税成本

纳税筹划的非税成本是指纳税人因进行纳税筹划所产生的连带经济行为的经济后果,它是一个内涵丰富的概念,包括可以量化的内容,也包括难以量化的内容。

由于信息不对称的原因,造成隐藏行为和隐藏信息存在,使得非税成本有时很大,甚至远远超过纳税筹划增加的收益或减少的成本。非税成本是进行纳税筹划时必须考虑的重要因素,非税成本一般难以量化,但如果纳税筹划者未充分认识到非税成本的存在,则纳税筹划策略的有效性将大大降低。

例如,甲企业长期采用避税方式进行纳税筹划,实现少缴税款的目的,经常推迟收入的确认,提前确认成本费用,企业账面形成多年亏损状况,积累了大量的非税成本。这时,企业一主要投资者欲转让其持有的股权,由于甲企业账面长期亏损,几乎没有人愿意购买,个别购买者也出价很低,远远低于股权对应的企业实际价值。此时,企业决策者幡然醒悟,一味追求少缴税,其隐藏的非税成本是巨大的,会导致各种非税成本加起来抵销了企业所享受的节税收益。

上述纳税筹划成本的分类不是非常严格的,有些纳税筹划成本可能同时属于其中的两类或多类。例如,纳税筹划被认定为偷税等违法行为而导致的罚款及缴纳的滞纳金,既属于因进行纳税筹划而新增的纳税成本,也属于纳税筹划的风险成本。

二、纳税筹划的收益

纳税筹划的收益是指纳税人因进行纳税筹划而获得的各种利益。纳税筹划收益主要包括以下几方面内容。

（一）因进行纳税筹划而新增的收入

在数量上,新增的收入等于纳税筹划后企业各项收入大于纳税筹划前各项收入的部分。需要注意的是,这里所说的新增收入均是由纳税筹划活动直接或间接引起的,企业发生的与纳税筹划活动无关的新增收入不包括在其中。

（二）因进行纳税筹划而减少的纳税成本

与纳税筹划成本中新增的纳税成本相对应,纳税成本的减少额主要包括与原纳税方案相比,纳税筹划方案引起的税负减少额、办税费用的节约额以及行政罚款的减少额等。其中,税负的减少额是主要部分,是指实施纳税筹划方案的全部税负低于原纳税方案全部税负的差额。

（三）因进行纳税筹划而新增的货币时间价值

因进行纳税筹划而新增的货币时间价值,主要是通过延期纳税来实现的。通过延期纳税使企业当期总资产增加,不仅可以用来清偿债务,而且可以用来进行持续的生产经营。

（四）纳税筹划的非税收益

纳税筹划的非税收益是指纳税人因进行纳税筹划而获得的各种间接经济利益。主要包括以下内容。

1. 涉税零风险筹划给纳税人带来的利益

涉税零风险筹划虽然不能为纳税人带来直接经济利益的增加额,但却能为纳税人创造出一定的间接经济利益。通过实现涉税零风险,一方面有利于纳税人形成较好的纳税信誉,树立良好的纳税人形象,有利于纳税人的经营发展,使纳税人长期受益;另一方面会使税务机关对纳税人形成很好的纳税印象,能够使纳税人获得税务检查以及税收优惠政策等方面的宽松待遇。

2. 通过纳税筹划提高纳税人整体管理水平和核算水平而使纳税人增加的收益

纳税筹划是一种高水平的策划活动,企业进行纳税筹划必须聘用高素质的人才,规范自己的财务会计处理,这能够在客观上提高纳税人的管理水平和核算水平,为企业带来收益。

上述纳税筹划收益的分类也不是非常严格的,有些纳税筹划收益可能同时属于其中的两类或多类。

三、纳税筹划的成本与收益分析

纳税人进行纳税筹划是为了获得整体经济利益,而不是某一环节的税收利益,因此纳税人在进行纳税筹划时要进行成本收益分析,以判断在经济上是否可行。纳税筹划的成本与收益分析,是指在纳税筹划方案的制订和执行过程中,要比较纳税筹划方案带来的收益与耗费的成本,只有纳税筹划方案的成本小于获得的收益时,该纳税筹划方案才是可行的。

一般来说,一个纳税筹划方案会涉及很多方面,而且纳税筹划方案的实施会对纳税人以后若干年的生产经营活动产生影响,因此,纳税筹划的成本与收益分析不能仅仅局限于某个纳税年度,企业应根据自身实际情况,确定比较年限,并考虑货币时间价值。纳税筹划的成本与收益分析具体步骤如下。

（一）提出纳税筹划方案

在进行成本收益分析时,企业应根据具体情况首先提出若干个纳税筹划方案,然后详细地列出每种方案可能发生的全部预期成本和全部预期收益。

（二）确定比较年限

纳税人应根据纳税筹划方案对企业生产经营活动的影响期限,合理确定比较年限,并考虑货币的时间价值。

（三）确定贴现率

纳税人在分析成本与收益时,需要将未来时点的成本与收益换算成现在时点的成本

与收益,贴现率的选择是关键。实践中,贴现率的选择存在很多的争议,是一项复杂的工作,需要考虑很多因素。一般来说,选择贴现率时应考虑以下三点:一是社会平均利润率;二是通货膨胀附加率;三是企业的风险报酬率,纳税人可以将三者之和作为贴现率。

(四) 计算收益和成本的现值

纳税人将分析期间发生的收益和成本,用收益流和成本流来表示,并使用贴现率对收益和成本的现值进行比较分析。

(五) 确定最优纳税筹划方案

纳税人选择最优筹划方案的依据有两个:一是计算出每种方案的净收益;二是计算出每种方案的收益成本比。净收益等于总收益现值减去总成本现值。

具体的计算公式为:

$$\text{净收益} = \text{总收益现值} - \text{总成本现值}$$

$$\text{收益成本比} = \frac{\text{总收益现值}}{\text{总成本现值}}$$

【例 1-1】

某企业 2013 年年初准备开始实施一项为期 3 年的纳税筹划方案,目前拟订了三个备选方案。分别为甲、乙、丙方案,上述备选方案未来三年的纳税筹划成本和纳税筹划收益情况见表 1-1。该企业制订纳税筹划方案发生纳税筹划成本 4.9 万元,已于年初支付。已知纳税人确定的贴现率为 10%,相关现值系数为: $(P/F, 10\%, 1) = 0.909 1$; $(P/F, 10\%, 2) = 0.826 4$; $(P/F, 10\%, 3) = 0.751 3$; $(P/A, 10\%, 3) = 2.486 9$ 。

表 1-1

单位:万元

年份	甲		乙		丙	
	收益	成本	收益	成本	收益	成本
1	11	10	14	12	18	15
2	14	12	14	12	14	12
3	18	15	14	12	11	10

解析:

(1) 分别计算各备选方案纳税筹划收益和成本的现值

甲方案:

$$\begin{aligned} \text{收益的现值} &= 11 \times (P/F, 10\%, 1) + 14 \times (P/F, 10\%, 2) + 18 \times (P/F, 10\%, 3) \\ &= 35.09 (\text{万元}) \end{aligned}$$

$$\begin{aligned} \text{成本的现值} &= 4.9 + 10 \times (P/F, 10\%, 1) + 12 \times (P/F, 10\%, 2) + 15 \times (P/F, 10\%, 3) \\ &= 35.18 (\text{万元}) \end{aligned}$$

乙方案：

$$\text{收益的现值} = 14 \times (P/A, 10\%, 3) = 34.82(\text{万元})$$

$$\text{成本的现值} = 4.9 + 12 \times (P/A, 10\%, 3) = 34.74(\text{万元})$$

丙方案：

$$\begin{aligned} \text{收益的现值} &= 18 \times (P/F, 10\%, 1) + 14 \times (P/F, 10\%, 2) + 11 \times (P/F, 10\%, 3) \\ &= 36.20(\text{万元}) \end{aligned}$$

$$\begin{aligned} \text{成本的现值} &= 4.9 + 15 \times (P/F, 10\%, 1) + 12 \times (P/F, 10\%, 2) + 10 \times (P/F, 10\%, 3) \\ &= 35.97(\text{万元}) \end{aligned}$$

(2) 确定最优纳税筹划方案

$$\text{甲方案纳税筹划净收益} = 35.09 - 35.18 = -0.09(\text{万元})$$

$$\text{甲方案的收益成本比} = 35.09 \div 35.18 = 99.74\%$$

$$\text{乙方案纳税筹划净收益} = 34.82 - 34.74 = 0.08(\text{万元})$$

$$\text{乙方案的收益成本比} = 34.82 \div 34.74 = 100.23\%$$

$$\text{丙方案纳税筹划净收益} = 36.20 - 35.97 = 0.23(\text{万元})$$

$$\text{丙方案的收益成本比} = 36.20 \div 35.97 = 100.64\%$$

甲方案的净收益为负数,该方案不可行,乙方案和丙方案的净收益为正数,说明这两个方案均可行,但丙方案的净收益高于乙方案 0.15 万元(0.23-0.08),且丙方案的收益成本比也高于乙方案,说明丙方案最优。

第三节 纳税筹划的形式与目标

一、纳税筹划的形式

广义的纳税筹划主要包括四种形式:节税筹划、避税筹划、税负转嫁筹划和涉税零风险筹划。

(一) 节税筹划

节税筹划是指纳税人在不违背税法立法精神的前提下,在国家法律及税收法规许可并鼓励的范围内,采用税法赋予的税收优惠和选择机会,对涉税事项进行策划和安排,通过降低税负实现企业价值最大化。节税筹划具有以下特点。

1. 合法性

节税筹划是以符合税收法规为前提,是在对政府制定的税法进行比较分析后进行的最优化选择,符合国家的立法精神和政策意图,是政府提倡的行为。

2. 政策导向性

税收是调节经营者、消费者行为的一种有效经济杠杆。政府可以根据经营者和消费