

减税降费的理论维度、政策框架与现实选择

张 斌

内容提要：供给与需求、总量与结构是理解减税降费政策的两个基本理论维度，供给侧结构性改革是中国当前实施减税降费的主要理论依据，其实质是重塑政府与市场之间资源配置格局与配置方式。在厘清法定税负与实际税负的影响因素和传导机制的基础上，减税降费与中长期税制优化和财政可持续性的关系是减税降费政策框架的核心内容。下一步，应从政府收入结构、税收征管以及企业税费负担的特征出发，充分考虑人口结构、技术变革等因素对财政收支的影响，侧重中长期税制优化，进一步完善减税降费政策。

关键词：财政政策 供给侧结构性改革 减税降费 税制改革 财政可持续性

中图分类号：F812.0 **文献标识码：**A **文章编号：**1003-2878(2019)05-0007-10

DOI:10.19477/j.cnki.11-1077/f.2019.05.002

2008年金融危机爆发以来，“减税降费”始终是积极的财政政策的重要组成部分。而随着我国经济从高速增长阶段转向高质量发展阶段，供给侧结构性改革提出后，减税降费经历了从“结构性减税”、“定向减税和普遍性降费”到“普惠性减税与结构性减税并举”的演变过程。减税降费的规模由每年约5000亿元扩大到2018年的1.3万亿元，2019年进一步扩大到近2万亿元。^①

减税降费政策力度的持续增加表明其在宏观经济政策中的地位和重要性不断提高，因此也就成为社会各界高度关注的焦点和热点问题，如市场主体的获得感不强，减税降费与财政支出政策的关系，减税降费与财政可持续性、中长期税制改革如何衔接等等的问题。要厘清这些问题，首先应结合经济运行的一般规律与中国现阶段经济社会发展的特征明确减税降费政策的理论依据和政策目标；然后以此为基础分析减税降费政策的影响因素和政策框架；最后，应根据中国财税制度运行的现状，按照兼顾短期和长期，政策调整与制度建设相协调的原则，探讨进一步完善减税降费的具体政策措施。

一、理解减税降费政策的理论维度

“减税降费”是具有中国特色的政策性表述^②，体现了中国当前政府收入结构和企业税费负担的特征，其实质是政府与市场主体之间资源分配格局与分配方式的调整。要理解这种调整的背景、目的与具体实

作者简介：张 斌，中国社会科学院财经战略研究院税收研究室主任，研究员。

基金项目：中国社会科学院财经战略研究院创新工程A类项目“加快建立现代财政制度研究”（2018CJY01-A002）。

① 资料来源：历年《政府工作报告》，中国政府网，<http://www.gov.cn>。

② 在理论上通常表述为减税政策，本文第二、三部分阐述共性问题时未严格区分减税降费和减税。

现机制，需要结合特定国家特定发展阶段面临的具体问题，从经济运行的一般规律及其适用条件出发对其理论依据进行深入分析，也就是回答“为什么要减税降费”的问题。

（一）减税降费的两个基本理论维度

在中国的政策语境下，“减税降费”既是积极财政政策的重要组成部分，同时也是供给侧结构性改革中“降成本”的关键措施。相应的，理解减税降费政策也就存在两个既有区别又相互联系的基本理论维度：一是从财政政策的角度分析减税降费对需求和供给的作用机制及其政策效应。从西方宏观经济学流派来看，主要有凯恩斯主义和供给学派（杨灿明，2017）。二是从总量与结构的角度分析减税降费对政府与市场资源配置格局以及对经济运行机制的影响。

1. 需求侧与供给侧

凯恩斯主义宏观经济政策的基本出发点是总需求管理，强调由于存在价格和工资刚性（粘性），市场无法出清导致经济周期性波动及政府干预的有效性。减税政策是经济下行阶段相机抉择的宏观经济政策的组成部分，其基本作用机制是在实际产出达不到潜在增长率，存在产出缺口的情况下，通过减税将政府掌握的资源让渡给市场主体以增加总需求，从而提高实际产出。为增加总需求，减税的同时也应同步提高政府支出的规模，由此导致的财政赤字由经济过热阶段的预算盈余弥补以实现周期性预算平衡。凯恩斯主义理论框架下的减税政策是应对经济周期性波动的工具，具有临时性特征而非制度性的永久减税措施。

上世纪七十年代西方经济的“滞涨”引发了凯恩斯主义的危机，供给学派强调市场机制的有效性和政府干预的缺陷，其减税政策强调的是改变政府与市场之间的资源配置格局，以发挥市场的效率优势刺激供给、提高产出为目标。在理论上，减税带来的短期收入下降应相应减少政府支出以维持预算平衡；即使减税的同时不减少支出，从长期看，减税带来的经济增长会导致税基扩大从而改善财政收支状况。供给学派理论框架下的减税政策着眼于从根本上调整政府与市场的资源配置格局，更倾向于永久的制度性减税。

供给学派的减税政策及新自由主义的兴起在上世纪八十年代后深刻影响了西方国家的宏观经济政策，发端于里根政府的税制改革引发了世界性的减税浪潮，通过大幅下调个人所得税的最高边际税率降低高收入群体的税负，通过减少税收优惠推动税制的简化，税制呈现出强调税收的“中性”以发挥市场机制在“效率”方面的优势，而相对弱化税收调节收入分配功能的趋势。同时，随着经济全球化和资本的自由流动，在经济增长的同时，劳动与资本的分配格局也发生了深刻变化，经济增长的收益分配不均，而由于资本的自由流动在客观上制约了各国通过提高资本税负调节收入分配功能的发挥。开放经济条件下国际税收竞争的压力构成了世界各国侧重于吸引资本的供给侧制度性减税的外部环境。

2. 总量与结构

无论是需求侧的减税政策还是供给侧的减税政策，其政策影响都可以区分为总量效应和结构效应。凯恩斯主义相机抉择政策框架下的减税政策更多强调经济周期不同阶段政府与市场资源配置格局的动态调整，从长周期看宏观税负水平可以保持稳定。而供给侧的减税政策在降低资本的税负以刺激投资和增加供给的同时，如果相应提高劳动和消费的税负，并不必然导致社会总体税收负担的下降。

从政府与市场关系的角度来看，由于供给侧减税政策更多采取永久性税制改革的方式，因此往往被视为结构改革（structural reform）的一部分。结构改革的目的是通过改变制度来改进经济政策的权衡，即“采取措施改变制度框架和约束，这些框架和约束管理着市场的行为及其效果”。在实践中，结构改革体现为政府对市场采取的放松管制、促进竞争和鼓励创新的制度变革，与解决“产出缺口”问题不同，

结构性改革着眼于通过制度变革来提高潜在增长率。一般认为结构性改革对经济增长在短期产生负作用，长期才产生正作用（阿格尼丝·贝纳西-奎里等，2015）。应当说明的是，经济运行中需求侧与供给侧都存在总量与结构的问题，尽管结构性改革更多强调制度变革对潜在增长率的影响，但消除扩大消费的制度障碍，如建立更加有效的消费者保护机制理论上也应被视为结构性改革的一部分。在某种意义上，也存在需求侧的结构性改革。

（二）供给侧结构性改革

1. 供给侧结构性改革提出的背景

2008年国际金融危机爆发后，中国经济增速持续下行。2007年GDP增长率为14.2%，2012年降至8%以下，2015年到2018年的经济增速由6.9%降至6.6%。^①2008年以来导致经济增速下行的原因有很多，其中有国际金融危机爆发后外需下降和近期中美贸易摩擦等需求层面的因素；但主要原因在供给层面，由于长期以来支撑经济增长的“人口红利”逐步丧失，中国的要素禀赋发生了根本性转变，改革开放以来利用劳动力成本优势不断扩大出口和高度依赖要素投入驱动的增长模式难以持续，以原有要素禀赋、制度框架、产业结构和需求结构为支撑的经济潜在增长率下降是中国经济面临的主要问题。

这就意味着当前中国经济面临的主要矛盾不是经济周期性波动带来的总需求不足，经济政策的重点不是解决“产出缺口”，而是要通过产业结构升级、创新驱动提高经济的潜在增长率，推动社会生产力水平实现整体跃升。^②因此，在中国经济由高速增长阶段转向高质量发展阶段的时代背景下，以“供给侧结构性改革为主线”成为包括减税降费政策在内的各项经济政策的基本理论依据。

2. “减税降费”的实质是重塑政府与市场的资源配置格局与配置方式

党的十八届三中全会明确指出：经济体制改革是全面深化改革的重点，核心问题是处理好政府和市场的关系，使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用。^③按照这一指导思想，供给侧结构性改革的核心任务是通过制度改革进一步激发市场主体的活力，推动经济结构不断优化升级，实现经济增长由要素驱动、投资驱动转向创新驱动。^④

就财政政策和财税体制改革而言，在供给侧结构性改革理论指导下的减税降费政策的核心是相对减少政府直接配置资源的规模，优化政府获取资源的方式，这就需要稳定宏观税负水平，优化政府收入结构，推进税费制度改革。同时，还要稳定财政支出的规模，控制“赤字”和各级政府债务，优化财政支出结构，让市场主体在公平竞争的环境下获得更大的资源配置量和配置权。

需要强调的是，推动中国现阶段经济结构升级的产业政策既需要有以“后发优势”为理论基础，以政府选择特定产业进行有针对性的扶持为手段，以实现“赶超”发达国家为目标的选择性产业政策，更

① 数据来源：2007-2017年数据来自国家统计局网站，<http://data.stats.gov.cn>；2018年数据来自国家统计局：《2018年国民经济与社会发展统计公报》。

② 习近平总书记在2015年11月10日中央财经领导小组第11次会议上明确指出：在适度扩大总需求的同时，着力加强供给侧结构性改革，着力提高供给体系质量和效率，增强经济持续增长动力，推动我国社会生产力水平实现整体跃升。http://www.xinhuanet.com/politics/2015-11/10/c_1117099915.htm。

③ 十八届三中全会《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》。http://www.gov.cn/jrzq/2013-11/15/content_2528179.htm。

④ 2015年3月发布的《中共中央国务院关于深化体制机制改革加快实施创新驱动发展战略的若干意见》中明确指出：“加快实施创新驱动发展战略，就是要使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用”。http://www.gov.cn/xinwen/2015-03/23/content_2837629.htm。

需要有以“为市场主导的产业发展提供服务”为目标，在消除市场壁垒，促进竞争以激励创新的同时，致力于通过普惠性政策措施和制度建设降低市场主体的交易成本和创新成本的功能性产业政策（张斌，2017）。因此，中国现阶段的减税降费政策在兼顾“结构性”和“普惠性”的同时，更应重视促进市场公平竞争的普惠性措施。

3. 供给侧结构性改革是理解“减税降费”政策演变的基本理论线索

2008年以来，随着对中国现阶段经济运行特征和规律认识的深化，减税降费政策的内涵与外延也发生了重大转变，而供给侧结构性改革是理解政策演变的基本理论线索。

从历年政府工作报告^①的表述来看，以2015年中央经济工作会议明确提出“着力加强供给侧结构性改革”为界，减税降费政策可以划分为两个阶段。2015年前，减税降费主要表述为“结构性减税”，同时配合以税费改革、清费立税和“普遍性降费”。2009年为应对国际金融危机的冲击，积极的财政政策的重点是“大幅度增加投资和政府支出”，“结构性减税”也是以扩大国内需求为目标。尽管2010年政府工作报告提出：“继续实施结构性减税政策，促进扩大内需和经济结构调整”，但扩大内需仍然排在经济结构调整之前。

2015年后，减税降费被视为供给侧结构性改革“降成本”的重要组成部分，同时，积极的财政政策的重心也开始转向减税降费。2016年政府工作报告提出：“适度扩大财政赤字，主要用于减税降费，进一步减轻企业负担”；2017年政府工作报告指出：“赤字率保持不变主要为了进一步减税降费”。2018年以来，实施更大规模的减税降费政策被视为积极的财政政策“加力提效”的主要措施，从减税方式看，普惠性减税的重要性在不断提高，2019年政府工作报告明确提出了“普惠性减税与结构性减税并举”的原则。

二、减税降费的政策框架

如前所述，需求侧与供给侧、总量与结构是理解减税降费的基本理论维度，而供给侧结构性改革是中国当前减税降费的基本理论依据。然而，对中国这样一个处于结构转型期的发展中大国而言，宏观经济运行中的各种矛盾错综复杂，短期问题与长期问题、周期性问题与结构性问题并存。^②中国当前的减税降费政策要以“供给侧结构性改革为主线”，但同时也要作为积极的财政政策的重要组成部分，兼顾短期内稳定总需求的目标。因此，减税降费政策的制订与实施要有清晰的政策框架，围绕当前社会各界讨论的焦点问题，应重点关注以下三个方面。

（一）与减税降费政策相关的几个基本关系

1. 法定税负与实际税负

无论是相机抉择需求管理框架下的总量性、临时性减税，还是关注供给侧的结构性、永久性减税，减税政策通常只能通过降低特定税种法定税负的方式实现。法定税负的下调能在多大程度上转化为市场主体实际税负的下降主要取决于两个因素。

一是税收征管。在西方成熟市场经济国家，由于税收征收率和纳税人遵从度相对较高，征管因素作

^① 参见历年政府工作报告。中国政府网：<http://www.gov.cn>。

^② 2018年中央经济工作会议明确指出：“要看到经济运行稳中有变、变中有忧，外部环境复杂严峻，经济面临下行压力。这些问题是前进中的问题，既有短期的也有长期的，既有周期性的也有结构性的。” <http://politics.people.com.cn/n1/2018/12/22/c1024-30481785.html>。

为政策常量的影响较小，法定税负下降可以直接体现为实际税负的下降；但在发展中国家，由于税收征收率总体较低且在不同市场主体之间存在较大差异，因此，如果减税政策实施过程中税收征管力度有较大变化，征收率的提高会抵消甚至超过法定税负下降的幅度，而且这种影响对遵从程度不同的市场主体有很大差异。征管因素影响减税政策的极端情况是实际税负超过了法定税负，即所谓“过头税”的现象。如果将纳税人为履行纳税义务而付出的“遵从成本”也视为市场主体的税费负担，税收征管因素还应包括通过“税收营商环境”体现的税收征管流程对纳税人的影响。

二是市场机制在不同市场主体之间对实际税负的调节作用。法定税负的下降经由税收征管体现为不同市场主体实际税负的变动，但减税政策作为市场经济运行的外生变量形成了对原有相对稳定的市场运行机制的冲击，减税带来的实际税负下降的利益会通过上下游产业链、同行业企业竞争等市场机制的调整进行重新分配。如增值税税率下调后，不同企业调整其最终含税销售价格的程度会由于供求关系、市场地位的差异而有所不同。减税政策在制订时要充分考虑特定市场结构和竞争状况对不同市场主体减税利益分配的影响，但要通过政策直接干预这种影响是非常困难的。

2. 微观税负与宏观税负

如果不考虑税收征管因素，减税降费政策在导致微观主体实际税负下降的同时并不必然带来政府税费收入的下降。如果减税降费的同时经济增长，税基扩大，微观主体税负普遍下降的同时，政府税费收入的绝对额仍有可能增加。因此，从短期看，减税降费的效果应以政府税费收入占 GDP 的比重，即宏观税负水平来衡量。近年来，中国减税降费政策在宏观层面取得了显著的效果，2012年后税收收入占 GDP 的比重呈下降趋势，2013年为 18.6%，到 2018 年降至 17.4%，降低了 1.2 个百分点；一般公共预算收入占 GDP 的比重在 2015 年达到 22.1% 的近期峰值后也开始下降，到 2018 年降至 20.4%，降低了 1.7 个百分点。^①

从长期看，如果经济增长的同时还伴随着经济结构的变化，在单位 GDP 税收含量较高行业的增幅较快以及适用累进税率的自然人收入增长较快的情况下，减税降费政策甚至并不必然带来宏观税负水平的下降。

3. 税制优化与减税降费

在政策制订过程中，应明确区分税制优化与减税降费。税制优化的结果既可能是减税，如个人所得税改革引入专项附加扣除制度；也可能是增税，如开征环境保护税。如果减税降费政策更多的强调供给侧和结构改革，目标是调整政府与市场之间的资源配置格局和配置方式，则应采取永久性的制度性减税，此时减税降费与税制优化在很大程度上是内在一致的。而如果减税降费政策还要同时关注短期经济下行问题，目标是稳定总需求，则要注意长期税制优化与短期减税降费政策的协调。以增值税改革为例，简并税率是税制优化的要求，而在下调税率的同时为确保所有行业只减不增的“加计抵减”政策则是应对经济下行压力的短期政策。如何避免短期减税政策长期化干扰税制优化是需要高度关注的问题。

（二）减税降费的经济效应

减税降费作为政策工具，减轻市场主体税费负担并不是政策的最终目标。经过市场机制调节后实际税负下降的收益究竟由哪些市场主体获得？这些市场主体在获得政府让渡的资源后，以何种方式配置这些资源以及由此产生的经济影响才是减税降费真正的政策目标。

1. 减税降费政策的传导机制

^① 数据来源：根据《中国统计年鉴 2018》相关数据计算得到，2017 年 GDP 为最终核实数，2018 年数据来自国家统计局：《2018 年国民经济和社会发展统计公报》。

根据减税降费的作用方式，可以将其分为选择性（结构性）与普惠性两种。作为选择性产业政策组成部分的税收优惠政策，如高新技术企业所得税优惠、研发投入的加计扣除等属于典型的选择性减税，这种减税方式政策目标明确、针对性强，但政策执行的成本较高。

普惠性减税降费的覆盖面广，政策力度大，具有简便易行好操作的特点，但与针对特定行为的选择性减税相比，普惠性减税方式政策发挥作用的链条更长，政府主观政策意图与实际政策效果之间往往存在着更大的不确定性。如自然人纳税人获得个人所得税减税后会有多大比例的资金用于增加消费受到不同收入群体的消费倾向、市场环境、对未来收入预期的变动等多种因素的影响。再如增值税税率下调后，最终消费环节商品和服务含税价格的调整决定了减税效应在企业和消费者之间的分配；而在含税价格调整后企业最终获得的减税既可以用于增加投资，也可以用于雇员薪酬以提高人力资本质量，还可以增加利润分配。不同行业、不同企业在减税后资源配置决策的差异汇集在一起形成了对收入、消费和投资等经济变量直接和间接的影响。因此，减税降费政策在制订时要充分考虑在特定市场环境下的政策作用机制及其直接和间接的经济效应，慎重选择减税的税种和减税方式才能更好地实现政策目标。

2. 减税降费方式选择对市场预期的影响

减税降费政策要通过引导和影响市场主体的决策才能发挥作用，而对未来经济发展前景的预期会对市场主体当期的决策，尤其是企业投资决策有重大影响。因此，减税降费政策不仅要关注政策本身对纳税人当期实际税负的影响，还要重视政策出台方式对市场主体预期的综合效应。

从减税方式看，主体税种的普惠性减税对“稳预期”的作用要优于操作比较复杂，针对特定行业或特定行为的税收优惠政策。从政策的出台方式看，整体性、一揽子方案并按照未来5-10年减税总规模进行测算和宣传对“稳预期”的作用要优于“切香肠”、“挤牙膏”式的出台方式。而且，整体性减税方案不仅可以扩大政策影响，也有利于通过增强政策的确定性进一步提高政策效果。

（三）减税降费与财政的可持续性

以应对经济周期性问题，稳定总需求为目标的临时性减税政策往往同时伴随着财政支出规模的扩张，由此导致的财政赤字通常采用增发国债的方式弥补。这种短期的扩张性财政政策并未从制度上改变政府与市场之间基本的资源配置格局并有可能产生“挤出效应”，但短期的临时性减税政策在理论上对财政长期可持续性的影响较小。

以供给侧结构性改革为指导的减税更多的采取永久性制度优化的方式，长期财政的可持续性决定政策力度和规模时必须关注的重大问题。在理论上，服务于供给侧和结构改革的减税政策应配合财政支出规模的相应下调以保持赤字和国债发行规模的稳定。

但从西方成熟市场经济国家的政策实践来看，由于财政支出中对居民的福利性支出占有很高的比重，减税与减支面临的压力有很大差异，随着经济全球化和资本的自由流动，一国内部的收入分配差距持续扩大^①，而在国际税收竞争的压力下，又无法通过增加对资本的税负进行调节^②，就更加依赖于福利

^① 实际上，收入分配差距的持续扩大带来的消费不足和储蓄过剩对经济运行也产生了重大影响，中产阶级和低收入阶层收入增长缓慢制约了消费的增长，而除了扩大政府的转移性支出以增加居民可支配收入外，金融机构对居民贷款规模的扩大也是支撑消费扩张的基本手段，由此导致整个社会总体杠杆率的持续增加，而收入增长缓慢的消费者支付能力不足产生的违约风险则进一步增加了金融市场的不稳定。

^② 在国际税收竞争的压力下，在减轻资本税负以促进投资的同时，西方国家为获取财政收入开始重视增值税等间接税的作用，但间接税的累退性会进一步恶化收入分配。

性支出以维持社会稳定。由此导致许多西方国家出现了严重的“结构性赤字”，而在“缺乏强有力的社会和政治层面的领导力”的国家，这种问题尤为严重（迪米特里斯·N.肖拉法，2018）。上世纪七十年代以来，在新自由主义的影响下，许多西方国家的财政经历了从财税国家到负债国家的演变，这被称为熊彼特意义上“税收国家危机”的现代翻版（沃尔夫冈·施特雷克，2015）。

而随着近年来数字经济、自动化、人工智能等新技术的发展，以就业市场结构性变革为前导的整个经济社会的数字化转型方兴未艾，由此对政府来自于劳动报酬的税费收入和用于失业救济与教育培训的支出将产生持续而深远的影响，加上人口老龄化的加速发展，这将对现行财政收支制度和结构以及财政的可持续性产生进一步的冲击。

因此，中国当前减税降费政策框架中最核心的长期问题是对财政可持续性的评估及其应对措施，这需要在充分总结西方国家减税政策实践的基础上，结合经济社会的数字化转型、人工智能等新技术应用以及人口老龄化等中国现阶段的具体国情，兼顾短期和长期作出合理安排。

三、中国减税降费政策的现实选择

在明确减税降费政策的理论维度与政策框架的基础上，中国现阶段减税降费政策要从当前政府收入结构、税收征管以及企业税费负担的特征出发，充分考虑人口结构、技术变革等因素对财政收支的影响，兼顾短期和中长期目标来制定具体政策方案。

（一）中国现阶段税费负担的特征

中国现阶段减税降费政策要立足国情制定符合实际的具体实施方案，需要关注当前政府财政运行与市场主体的税费负担的三个基本特征。

1. 政府收入结构

作为从计划经济体制向市场经济体制转型的经济体，中国政府收入具有多样性和复杂性的特征。2017年，财政部公布的广义政府收入为227570亿元^①，占GDP的比重为27.7%^②。其中，税收收入占广义政府收入的比重仅为63.4%；社会保险基金缴费收入的比重为18.6%^③；一般公共预算中的专项收入、行政事业性收费与不包括国有土地使用权出让收入的政府性基金三项合计的比重为9.3%^④。

大量具有专款专用性质的收费项目背后是各政府部门的权力，复杂繁琐的涉企收费项目不仅增加了市场主体的缴费负担和遵从成本，同时也为各政府部门和政府工作人员直接干预企业运行提供了渠道，

① 财政部：2017年全国财政决算——广义政府运行，http://yss.mof.gov.cn/qgczjs/201807/t20180724_2971791.html。

② 广义政府收入不包括国有土地使用权出让收入，根据财政部2017年全国政府性基金收入决算表，国有土地使用权出让金收入为49997.08亿元、国有土地收益基金收入1770.71亿元、农业土地开发资金收入306.70亿元，上述三项合计收入为52074.48亿元，占GDP的比重为6.3%。国有土地使用权出让收入还应包括新增建设用地有偿使用费，2017年该项目转列一般公共预算，无公开数据。数据来源：http://yss.mof.gov.cn/qgczjs/201807/t20180712_2959795.html。

③ 全国社会保险基金收入58437.57亿元，其中保险费收入42417.66亿元，占GDP的比重为4.78%；财政补贴收入12351.76亿元，扣除财政补贴后的净收入为46085.81亿元。数据来源：财政部2017年全国社会保险基金收支决算情况总表，http://sbs.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/shujudongtai/201810/t20181030_3057886.html。

④ 2017年，一般公共预算中专项收入为7028.71亿元、行政事业性收费为4745.27亿元；不包括土地出让金的政府性基金收入为9405.18亿元。数据来源：财政部2017年全国财政决算——全国一般公共预算收入决算表；2017年全国财政决算——全国政府性基金收入决算表，http://yss.mof.gov.cn/qgczjs/201807/t20180712_2959795.html。

是影响“营商环境”的重要因素。因此，作为供给侧结构性改革的重要组成部分，在普遍性降费的同时，按照清费立税的思路彻底清理、取消一批收费项目，严格规范确有必要征收的收费项目是转变政府职能，优化营商环境，激发市场主体活力的必然要求。

从中长期看，国有资本经营收益、国有土地使用权出让收益、国有资产（资源）有偿使用收入等基于社会主义公有制的政府收入与基于强制性政治权力的税费收入如何布局也是影响未来中国税制改革和市场主体税费负担的重要因素。

2. 税式支出、财政补贴与“特惠制”

从市场主体税费负担的实际分布来看，我们不仅要关注选择性产业政策框架下的各类税收优惠政策对不同行业、不同类型企业实际税费负担的影响，还要关注地方政府在招商引资过程中通过降低土地成本对大企业的隐性补贴（蒋震，2014），通过财政支出方式对特定企业的“税收返还”以及通过产业投资基金以股权投资、贴息或直接补贴方式给予符合条件企业的财政补贴。各级政府以上述直接或间接方式给予企业的实质性税收优惠具有差异化、“一事一议”和不稳定、不规范等特征，而且大部分此类优惠都是由具有谈判能力的大企业获得。

这种“特惠制”而非“普惠制”（白重恩，2018）的优惠方式体现了政府权力对市场配置资源机制的直接干预，是影响大企业与中小企业之间实际税费负担的重要因素，同时也是阻碍“市场在资源配置中起决定性作用”的关键因素。因此，以供给侧结构性改革为指导思想的减税降费政策应在规范清理各级政府各种直接和间接税收优惠政策，转变政府职能的基础上，更多采用“普惠性减税”措施促进政府与市场关系的根本性调整。

3. 税收征管与减税降费的实现方式

税收征收率的变动及其在不同类型、不同规模企业及不同收入类型（个人所得税）之间的差异是决定市场主体实际税费负担的关键因素。近年来，“营改增”后税制的完善、税务机关信息化水平的提升（金税三期）和国地税合并带来了征收率的显著提升。而且，由于国有企业、外资企业为主的大型企业的税收遵从度较高，因此在减税降费中受益较大；而未按法定税负足额缴纳税款，税收遵从度较低，以民营企业为主的中小企业的实际税负则有所增加。这是导致大量中小企业在减税降费后获得感不强的一个重要原因。

在总体上看，实际征收率的显著提升为更大幅度降低法定税负创造了空间，这也是推动税制优化，建立现代税收制度的必由之路。但从短期看，在税收遵从度在不同类型企业之间有较大差异，而且宏观经济运行面临重大外部冲击，“稳增长”、“稳就业”压力增加的情况下，也确有必要采取临时性措施强调“所有行业税负只减不增”和稳定企业社保缴费方式及负担。而如何兼顾短期和中长期，处理好税制优化与应对周期性问题的短期政策之间的关系是现阶段制定和实施减税降费政策需要关注的重要问题。

（二）财政的可持续性与中长期税制优化

1. 更大规模减税降费对地方政府财政可持续性的影响

在现行财税体制下，减税降费政策同时减少了中央和地方政府的收入。近年来，随着减税降费规模的不断扩大，部分债务负担较重的地方政府已经出现了财政可持续性问题。实施更大规模的减税降费政策要充分考虑到地方财政的承受能力，在相应扩大地方政府专项债券发行规模的同时，考虑到中央政府在增收节支政策空间和债务融资成本等方面的显著优势，实施减税降费政策导致的收支缺口应主要由中央负担。中央财政在加大转移支付力度的同时，应针对不同地区财政的承受能力采取更有针对性的政策措施。

2019年开始实施的更大规模减税降费的成本主要由中央财政承担，不仅有利于控制地方政府债务风

险,更是避免地方政府在财政压力下巧立名目增加非税收入和对税务机关施加压力征收“过头税”的机制保障。中央应督促地方政府根据最新减税降费的规定相应下调地方税收任务,这是落实当前减税降费政策的关键环节。从中长期看,弱化直至取消税收任务,将预算收入作为预测性指标完善预算管理是推进依法治税的制度保障。

2. 减税降费、税制优化与财政的可持续性

从中长期看,如何吸取部分西方发达国家陷入“负债国家”困境的教训,协调好当前减税降费政策与税制优化及财政可持续的关系是必须关注的重要问题。

首先,减税降费政策要坚持以供给侧结构性改革为主线,以推动经济结构调整、新旧动能转换,实现社会生产力水平的整体跃升为目标。经济的高质量发展是未来税基扩大和确保财政可持续最重要的基础。为此要从重塑政府与市场资源配置格局与配置方式的高度对减税降费政策进行明确的定位。同时,中长期税制改革还要充分考虑人口老龄化、经济数字化转型、自动化及人工智能发展对财政收支和征管带来的影响,减税降费政策的具体措施要与税制优化的趋势保持一致。

其次,减税降费政策要与税制结构优化相协调。中美贸易摩擦是2018年以来最大的外部冲击,从短期看影响的是出口需求,而从中长期看则会对长期形成的国际产业分工格局产生重大影响。应对中美贸易摩擦的治本之策是加快中国经济转型的步伐,通过扩大内需,尤其是居民消费需求进一步扩大中国的消费市场规模,使中国由国际分工链条中产品加工地逐步转换为可以与美国相媲美的最终产品消费地,从而提升中国在国际分工中的主导权。而要实现中国消费市场规模的持续扩大,以大力推进经济高质量发展增加居民可支配收入为基础,降低增值税等具有累退性的间接税的比重,推进税制结构优化将发挥不可替代的重要作用。

最后,考虑到中国人口老龄化等因素带来的财政支出压力,需要保持适度的宏观税负水平,而税收征收率提高和国有资产的存量和收益为减税降费创造的空间是有限度的。下一步要按照十九大报告对加快建立现代财政制度的要求推动预算制度改革,通过预算支出的公开、透明建立纳税人税收负担与享受的公共服务之间的有机联系,这是避免陷入“负债国家”的困境,保证中长期财政可持续发展的制度基础。

(三) 进一步减税降费的具体措施

在2019年已经出台近2万亿减税降费措施的基础上,下一步减税降费政策要相应弱化应对经济下行的临时性短期措施,更加重视与中长期税制优化的协调,可以采取的具体措施主要包括以下内容:

1. 增值税制度的进一步优化

降低增值税税率是具有普惠性质的大幅度减税措施,也符合未来税制结构优化的方向。在税率已降至13%、9%、6%三档税率,不断完善留抵退税制度的基础上,下一步增值税改革的中心任务是将三档税率简并为两档。而随着整个经济的数字化转型,无形资产在价值创造中发挥着越来越重要的作用,行业之间界限日趋模糊,简并税率后应将标准税率的适用范围扩大至绝大部分行业,改革小规模纳税人制度,这样才能更好地发挥增值税的“中性”优势。

从中长期看,增值税标准税率是否应降至10%以下取决于未来中国政府职能的演变,更重视社会福利的欧洲国家的宏观税负水平普遍高于美国、日本等国,其增值税占GDP的比重和标准税率也相应较高。

2. 社保缴费制度改革

2018年税务机关统一征收社保费后引发的社会讨论凸显了长期以来社保制度运行中名义费率与实际费率的巨大差距。大幅降低名义费率水平的同时提高实际征收率,为企业创造公平竞争的市场环境是未来社保缴费制度改革的目标。

尽管已经出台了企业缴纳的城镇职工养老保险费率降至 16% 和核定调低社保缴费基数等措施,中国的社保缴费名义费率水平仍居高位,社保缴费制度运行中的问题并未得到根本解决。在当前经济形势下,采取稳定缴费方式,确保企业社保缴费实际负担有实质性下降对于降低企业的用工成本,稳定就业具有重要意义。而从中长期看,要通过社保全国统筹和由税务机关统一征收以提高实际缴费率为社保名义费率的进一步下调创造条件。

3. 降低企业所得税税率

中美两国作为超大型经济体的竞争在世界经济格局重构中发挥着主导作用。从税制竞争的角度看,对比美国目前企业所得税 21% 的税率,中国也有必要降至 20% 左右。从目前企业所得税的行业分布看,2017 年,制造业的占比仅有 22.06%,金融业的占比高达 24.71%,房地产业占比为 15.41%。^①而 2016 年,上述三个行业增加值占 GDP 的比重分别为 28.82%、8.22% 和 6.48%。^②为进一步扶持制造业发展,可以考虑在现有西部大开发、高新技术企业和小微企业税收优惠的基础上,将制造业的税率降至 15% 或 20% 的水平。

4. 降低个人所得税最高边际税率

2018 年个人所得税改革将劳务报酬所得、稿酬所得、特许权使用费所得纳入综合所得并适用最高 45% 的边际税率。考虑到获得上述三项所得的大多属于高人力资本的群体,从鼓励创新的角度应适度降低最高边际税率。而随着数字经济的发展,传统工业社会以雇佣劳动为主的就业方式正在被更为灵活的就业方式所替代,自然人经营所得与劳动所得的边界会逐步淡化。建议将综合所得最高边际税率降至 35%,与经营所得持平。未来在条件成熟时进一步将经营所得并入综合所得。

5. 在普遍性降费的基础上重塑政府税费制度体系

在已经出台的普遍性降费措施的基础上,下一步要从转变政府职能,规范政府与市场关系的高度,结合地方税体系建设,以清费立税为原则重塑整个政府的税费制度体系。尤其是重点审查、清理强制性征收、专款专用的专项收入和政府性基金项目,这不仅有利于降低企业经营成本,改善营商环境、激发市场活力,更是推进政府收入体系和政府职能规范化、法治化的关键措施。

参考文献

- [1] 杨灿明. 减税降费: 成效、问题与路径选择 [J]. 财贸经济, 2017(9):5-17.
- [2] [法]阿格尼丝·贝纳西-奎里等. 经济政策: 理论与实践 [M]. 徐建炜等译. 北京: 中国人民大学出版社, 2015:10-14.
- [3] [美]迪米特里斯·N. 肖拉法. 主权债务危机: 经济新常态与新型贫困 [M]. 胡恒松等译. 北京: 经济管理出版社, 2018: 前言 1-3; 正文 26-38.
- [4] [德]沃尔夫冈·施特雷克. 购买时间——资本主义民主国家如何拖延危机 [M]. 常晖译. 北京: 社会科学文献出版社, 2015:101-112.
- [5] 张斌. 创新驱动、功能性产业政策与税制优化 [J]. 国际税收, 2017(1):16-18.
- [6] 蒋震. 工业化水平、地方政府努力与土地财政: 对中国土地财政的一个分析视角 [J]. 中国工业经济, 2014 (10): 33-45.
- [7] 白重恩. 从特惠过渡到普惠 [J]. 财经界, 2018 (10): 32.

(下转第 76 页)

① 数据来源: 根据《中国税务年鉴 2018》相关数据计算得到。

② 数据来源: 根据《中国统计年鉴 2018》相关数据计算得到。

Classified Measurement, Regional Distribution and Change Characteristics of County-Level Government Debt Risk in China: 2015-2017

Diao Weitao Fu Jinyi

Abstract: Based on 949 county-level government samples from 2015 to 2017, this paper classifies and evaluates the general debt and special debt risk of county-level government in China by dividing debt level into three factors: debt rate, financial burden level and financial self-sufficiency rate, and further analyses its horizontal regional distribution and vertical change characteristics. The main conclusions are as follows: considering the average value, distribution equilibrium and spatial correlation of debt level, the three regions with the highest risk are the southwest, northeast and north regions, of which the two regions with the highest general debt risk are the southwest and north regions, and the two regions with the highest special debt risk are the northeast and southwest regions. On the other hand, whether at the national or regional level, the risk of special debt is significantly higher than that of general debt. This is not only reflected in the fact that the average value of special debt level is much higher than that of general debt level, but also in the fact that the distribution of special debt level is more unbalanced. From the perspective of change in 2015-2017, the risk of general debt is gradually reduced, while the risk of special debt is not optimistic.

Keywords: Local Debt Risk; County-Level Government; General Debt; Special Debt

(责任编辑：李亚如)

(上接第 16 页)

Theoretical Dimension, Policy Framework and Realistic Choice of Tax and Fee Reduction

Zhang Bin

Abstract: Supply and demand, amount and structure are the two basic theoretical dimensions for understanding cutting taxes and fees. Supply-side structural reform is the main theoretical basis for China's tax and fee reduction, and its essence is to reshape the pattern and mode of resource allocation between the government and the market. On the basis of the influencing factors and transmission mechanism between the legal tax burden and the actual tax burden, the relationship between tax and fee reduction and medium and long-term tax system optimization and fiscal sustainability is the core content of tax and fee reduction policy framework. In the next step, we should start from the characteristics of government revenue structure, tax collection and management and enterprise tax burden, fully consider the impact of demographic structure, technological change and other factors on fiscal revenue and expenditure, focus on medium and long-term tax system optimization, and further improve tax and fee reduction policies.

Keywords: Fiscal Policy; Supply-Side Structural Reform; Cut Taxes and Fees; Tax Reform; Fiscal Sustainability

(责任编辑：高小萍)