

减税降费要从“挤牙膏”到“一揽子方案”

要以建设“简明、公正、中性”税制为目标，大幅度简并税种、大幅度降低名义税率、加快立法进程、稳定和明确社会预期、优化营商环境，创造新一轮国际经济竞争的有利条件

冯俏彬

近年来，减税降费是财税改革的新常态。据财政部透露，2013年~2017年已通过实施营改增减税2.1万亿元，再加上对小微企业的税收优惠、清理收费等措施，共减轻市场主体负担3万多亿元。数字听上去庞大，但企业却普遍反映“获得感”不强，而且今年以来财政收入、税收收入的高速增长，更是引发社会对减税降费效果的质疑。

笔者认为，近年来政府减税降费的努力是毋庸置疑的，但是具体方式却有商讨的余地。在此之前，政府减税降费主要采取了一种类似“挤牙膏”的方式，即社会上对什么反应最强烈，有关部门就在哪里做出回应。清理行政性收费、提高科技型企业研发费用的税前扣除、提高小微企业所得税起征点，以及把

商业性健康养老保险纳入税前扣除等，无不如是。这种方式看上去令人眼花缭乱、内容众多，但同时也折射出我国税收制度临时、权变、零散与复杂的另一面，以及由此所给予地方政府的“一个手出、另一个手进”的巨大操作空间，这在一定程度上导致减税降费工作进入了“审美疲劳期”。

当前，减税降费正在进入下半场。笔者以为，在国地税合并到位、征管技术大幅度提升、中美贸易摩擦的背景下，一方面要坚持减税降费大方向；另一方面则应当及时改变方式，由“挤牙膏”转向“一揽子方案”。其基本思路是：减税要以建设“简明、公正、中性”税制为目标，大幅度简并税种、大幅度降低名义税率、加快立法进程、稳定和明确社会预期、优化营商环境，创造新一轮国际经济竞争的有利条件。

建设简明公正税收制度

税收法定是一国营商环境的关键所在。当前，我国整体税收的法定性不足，18种税中仅有几部税法，且执行过程中不断打“补丁”，是企业形不成稳定预期的主要原因。需要采取切实行动，以“简明、中性、方便征管”为原则，全面整理、修改税法，争取在2020年全面实现税收法定。

当前，有关税收的立法工作正在加快推进。除了已完成的烟草税法、船舶吨税法外，今年还将力争完成契税法、资源税法、消费税法、印花税法、城市维护建设税法、个人所得税法（修订）、关税法、行政事业性国有资产管理条例等法律、行政法规的部内起草工作。

税收立法的进展如此之快，一方面当然是好事；但另一方面如果立法不是建立在对整个政府收入进行重新整理的基础上，加快立法反而将过去一些错误和制度缺陷用法律的形式固化下来，以后修改调整更加困难。对此，必须引起高度重视。

大幅度整并政府收入体系

我国政府收入体系包括税、费、租、价四个部分，且相互交叉，你中有我，我中有你，十分复杂，既不利于控制社会总负担水平，也不利于加强财政管理，需要从整体和系统的高度进行全面整并。其操作要点是，按“各归其位，各归其管”原则，分别整理、制定相应的管理制度，形成税、费、租、价并行但相互间既有区别也有联系的运行模式。要突出税收的主体地位，显著提高税收占政府收入的比重，可考虑结合我国到2020年实现国家治理体系和治理能力现代化的目标，逐渐由现在的50%左右提高到70%左右。

对完成清理后保留的行政性收费，应将“费”的全称明确为“使用者付费”，且费用的确定标准应当完全基于成本，相关成本信息应向社会公示并每年或每半年调整一次。所有的使用者付费收入应当全部缴入国库，且要全面切断其与执收部门之间的分配、使用联系，真正实现“收支两条线”。由政府定价的公共基础设施、基本公用事业方面的收入，应明确其“价格”特征，重点在于引入科学

合理、公开透明的政府定价机制，项目与标准均要独立昭示、明白呈现。理论上讲，庞大的国有资源、国有资产应当成为支持我国低税率的主要因素，但目前远远没有做到这一点。今后要进一步坚持其全民所有的性质，相关收入要全部纳入公共预算或补充社会保险预算。

大幅度降低税率

要全面、深入梳理企业所得税的各类优惠政策，将此前仅适用于一些行业、一些地区甚至一些产业园区的政策中具有普遍价值的内容，上升到法规层面，正式纳入《企业所得税法》，以此收斂名义税率与实际税率之间的缺口。要加快增值税改革与立法，考虑到营改增后税基已大大扩大，应考虑明显调低税率，普通档的13%可进一步下调到11%，同时对于部分食品实行零税率。

房地产税方面，在商议立法的过程中必须同步整并土地增值税、城市土地占用税、耕地占用税、契税等相关税种，消除税种重叠的现象。正在修改中的个人所得税，其高达45%的边际税率也有必要下调到与企业所得率基本相当的水平，以抑制强烈的避税动机。

目前，我国单位和个人缴纳五项社会保险费率之和为39.25%左右，居全球前列。但与此同时也要看到，我国社保征收的基数是上年社会平均工资的60%，而非惯常的实发工资。日前发布的《国地税合并方案》已经明确，今后社保将全部转由税务部门进行征收，按实发工资计交的技术条件已完全具备。与此相适应，原来基于征收面窄、征收基数小而设定的过高名义费率也应当同步大幅度下降。多名研究者的测算表明，我国社保费率完全可以下调到25%左右。

总之，随着减税降费的深入，我国政府收入结构的失控、失衡问题已经浮出水面，下半场的减税降费应以攻克这些制度性梗阻为目标，致力建设简明、公正、中性、法治的税收制度，大幅度整并政府收入体系，大幅度降低税率，以收深化制度改革与促进经济增长的双重功效。

（作者系国家行政学院经济学部教授）

财政部将聚焦减税降费，更好地支持实体经济发展

进一步减税，2018年至2020年底，将企业研发费用加计扣除比例提高到75%的政策由科技型中小企业扩大至所有企业

对已确定的先进制造业、现代服务业、电网企业增值税留抵退税返还的1130亿元，在9月底前基本完成

助力解决小微企业融资困难，加快组建国家融资担保基金

加强相关方面衔接，加快今年1.35万亿元地方政府专项债券发行和使用进度

（资料图片）

延伸阅读

扭住减税降费“牛鼻子” 建立扩大中等收入群体长效机制

李宁

作为2018年收入分配制度改革的重头戏，扩大中等收入群体相关工作将由多部委协同推进，一揽子“扩中”新政正在酝酿，包括加快提升农民工等低收入群体收入，着力破除体制机制障碍，推进基本公共服务均等化、推进税制改革、完善社保制度、强化教育和就业机会公平等。

推进收入分配制度改革，扩大中等收入群体，对于我国建设和谐社会、调整经济增长结构具有十分重要的意义。从今年截至目前公布的12省市最低工资标准看，6省市超过2000元，部分地方上调幅度甚至超过了20%。

尽管我们在扩大中等收入群体方面取得了显著成绩，但与发达国家相比，我们的居民收入还不算高，这也成为我国经济社会发展的重要制

约因素。最新公布的数据显示，2018年6月份，社会消费品零售总额30,842亿元，同比名义增长9.0%（扣除价格因素实际增长7.0%，以下除特殊说明外均为名义增长）。其中，限额以上单位消费品零售额12,448亿元，增长6.5%。相比以往的零售额增长，上半年的数据略有下降，说明我国居民消费的后劲还不是很足。

居民收入增幅较慢，不足以支撑消费增长，是我们当前面临的一个重要问题。最近统计局公布的数据显示，2018年上半年，全国居民人均可支配收入14,063元，比上年同期名义增长8.7%，扣除价格因素，实际增长6.6%。由此可以看出，居民收入增幅比消费增幅还要低一些，这说明我国的消费在一定程度上是透支性消费，长此以往，很可能将影响消费水平的提升。

数据显示，上半年，全国一般公共预算收入104,331亿元，同比增长10.6%。其中，税收收入91,629亿元，同比增长14.4%；非税收入12,702亿元，同比下降10.8%。尤其是个人所得税同比增长20.3%，上半年就达到8127亿元，接近万亿元规模。可以看出，上半年我国财政收入特别是税收收入增幅明显高于居民消费增幅和收入增幅。

那么，如何有效扩大中等收入群体？笔者认为，最根本的就是激发市场主体活力和盈利能力，让企业能够雇佣更多的工人，在此基础上根据盈利情况发放更多的工资，否则，其他的制度就会在执行中走空。如果企业没有盈利，又如何保证执行最低工资标准等相关制度？从这个意义上来说，提升企业的盈利能力是扩大中等收入群体的关键。而在提高企业

盈利的诸多措施中，降低企业税费负担又是最关键的一环。

另外，结合我国实际，持续提升农民收入，将农民群体培育成为我国中等收入群体的中坚力量，也是必不可少的一项工作。实现这一目标，同样要靠减税降费。目前，国家增加农民收入的重要举措就是实施乡村振兴战略，推动乡村各产业的融合发展。推动乡村产业发展，除了提高农民工等低收入群体的收入外，也离不开企业特别是从事农村相关工作的企业的发展，而其中的关键环节同样是减税降费。

因此，要建立扩大中等收入群体的长效机制，推进减税降费是关键环节。只有持续推进税制改革，减税降费，激发市场主体活力，增加市场主体盈利能力，才能使居民收入进一步提高，切实扩大中等收入群体。

要建立扩大中等收入群体的长效机制，推进减税降费是关键环节。只有持续推进税制改革，减税降费，激发市场主体活力，增加市场各主体盈利能力，才能使居民收入进一步提高，切实扩大中等收入群体。