

简报

第 15 期 2019 年 9 月 6 日

中国发展高层论坛专题研讨会

“贸易、开放与共享繁荣”

分会场（II）会场五：减税降费的进展与成效

2019 年中国发展高层论坛专题研讨会于 9 月 6-7 日在北京钓鱼台国宾馆举行。本次专题研讨会以“贸易、开放与共享繁荣”为主题，围绕加速开放的中国、中美关系再定位、英国脱欧与欧盟前景、中国经济的韧性与高质量发展、全球创新合作、减税降费的进展与成效、数字经济下的机遇与挑战等一系列重大议题进行探讨。

本节讨论的题目是“减税降费的进展与成效”，由国务院发展研究中心宏观经济研究部副部长冯俏彬主持。与会嘉宾分别为中国财政科学院院长刘尚希、香港大学教授陈志武、中国投资咨询有限责任公司首席经济学家刘以雷、财新智库莫尼塔研究董事长兼首席经济学家钟正生。

刘尚希提出，减税降费要着力发挥好引导预期的作用。总体上看，有三种类型的减税降费。一是扩内需的减税降费，二是降成本的减税降费，三是引导预期的减税降费。从我国当前的经济走势与社会预期分析，通过实施稳预期型减税降费来实现“六稳”——稳就业、稳金融、稳外贸、稳外资、稳投资、稳预期——是非常关键的。

他认为，企业预期的不确定性加大，将影响结构转换。当前经济下行

压力主要还是结构性原因，要实现这种结构性的深度调整，还是要依靠市场主体的活力，政府只能发挥引导、助力作用。微观主体的活力越强，调整就越快，经济就会触底甚至回升；微观主体活力越弱，调整就越慢，经济下行延续的时间就会越长。但是，在这种结构性转换的过程中，微观主体面对很大的不确定性，面临各种风险。

因此，稳预期的减税降费，才能激发微观主体活力。微观主体面临各种各样的风险，并且这些风险都是企业无法防范化解的，这就变成了预期不稳定。通过减税降费，可以对冲一些不确定性因素，降低企业的短期风险和长期风险。当前从税基减税转到税率减税，从过去的特惠式改成普惠式减税，理论上更有利于稳定企业的未来预期。

他强调，从短期观察，大规模的减税降费对经济产生了积极作用。但从整体看，经济增长依然乏力，第二季度比第一季度下降了 0.2 个百分点，表明经济下行态势没有得到遏制。因此，企业预期不稳仍是最突出的问题，是经济下行的主因。如何增强信心，进一步稳定企业预期，是当前宏观政策，也是减税降费政策完善的方向。

在此基础上，刘尚希建议将**政策与改革结合，形成整体的预期引导效应**。仅实施大规模的减税降费，对经济发展的转型升级来说是不够的。减税降费要结合政策、税收制度、征管制度、社保制度、征缴制度等来综合考量，形成整体解决方案。只有这样，才有利于形成对减税降费政策的正确预期，防止市场产生认识偏差和误解。此外，**稳预期不仅要考虑市场预期，还要关注如何稳定地方政府的中长期预期**。事权与支出责任划分、收入划分、地方税体系健全、可持续养老保险等方面的改革都是难题，在这方面需要有前瞻性的考虑，加快启动相关改革，改善地方的中长期预期。

陈志武从历史比较和国际比较的角度分析了中国当前减税降费的成效，指出减税降费还有空间，但下一步减税降费应同步考虑优化财政支出结构，最终落脚点还是治理改革的问题。

他提出，中国的减税降费取得了很好的成绩。但同时也要看到，今年上半年税收收入增长 0.9%，尽管很低，但仍表明企业和公众的税务负担总

体没有减少。从历史视角分析，1866 年乾隆中期，全国财政收入是 4900 万两银子，相当于当时北京 200 万个工匠的年收入。从国际视角看，2018 年美国联邦政府的财政收入是 3.3 万亿美元，加上各级地方政府的财政收入大概为 7 万亿美元，去年美国人均可支配收入是 4.6 万美元。因此，去年美国各级政府的财政收入相当于 1.6 亿美国人的年收入。中国的情况是，1995 年，以城镇居民年人均可支配收入作为基数计算，当年财政收入相当于 1.5 亿中国城镇居民的年收入。而 2018 年的财政收已经相当于 4.7 亿城镇居民年可收入。从这些数字来看，减税降费的空间是非常大的。

钟正生指出，减税降费有三个新情况。一是**制造业企业减税降费，落实情况比企业年初预期要好**。（1）2019 年企业人力成本的压力是最突出的，税费负担并不是企业的核心关切¹。45.4%的制造业企业认为 2019 年人力成本上升压力最大。（2）2018 年受益于政府减税政策（主要是增值税下调 1 个百分点），企业税费负担确实趋于下降。企业对税费、尤其是社保“明降实升”有着切实担忧。二是**中美贸易冲突下，出口退税可做进一步有针对性的调整**。2018 年基于两次调整目录，出口退税政策的影响如下：（1）增加退税产品的全部出口比重较高，退税率提升形成的实质优惠幅度较大。增加退税产品在中国出口中占据超过半数，且退税形成的实质优惠幅度较大，隐含了较强的提振出口诉求。（2）增加退税产品的对美出口占比偏低，在美征税清单中的产品比重也相对较少。（3）两轮合计退税金额可能超过 600 亿元，增加退税负担 4.5%，对税收平衡的影响有限。三是**发展高质量制造业，研发费用加计抵扣仍有空间**。今年上半年，研发费用税前加计扣除比例从 50%提升到 75%，新增减税 878 亿元，加上原有政策，企业享受研发费用加计扣除政策共减税 2794 亿元；享受高新技术企业优惠政策的企业数量达 5.27 万户，同比增长 8.88%，减免企业所得税 1900 亿元。重点税源企业今年上半年研发投入同比增长 20.6%，在比去年同期提高 4.5 个百分点的基础上，上半年比一季度又提高了 2 个百分

¹数据结果来自莫尼塔研究联合中国工程机械联合会开展的 100 家制造业企业调研结果。

点。

刘以雷指出，**减税降费是应对经济下行的当务之急，也是赢得未来发展的主动之需。**从外部看，世界经济和贸易增速趋缓，美国的大幅度加税加之地缘政治不稳定，中美贸易摩擦持续升级，环境复杂、严峻，不确定因素上升。从内部看，我国经济运行、财政收支均面临较大压力。

他强调**减税降费取得了显著的效果，但还存在诸多的矛盾和问题。**一是高强度、大范围的减税降费与财政支出缺口之间的矛盾；二是减税降费的政策效果和企业的主观感受不一致。部分企业减税降费获得感和国家政策目标预期还有差距。三是税制本身不完善对市场激发主体作用还有一定的限制。

他建议，一要进一步优化营商环境；二要推动轻费与减税的联动，推动企业实质性减负，增强企业的获得感；第三，经济和社会发展实体情况要相适应，提高减税降费的政策效率。

（中国发展研究基金会 撰稿：朱美丽；校对：李奇文）

—背景信息—

中国发展高层论坛是“两会”后首个国家级大型国际论坛，旨在“与世界对话，谋发展”，是中国政府高层领导、全球商界领袖、国际组织和中外学者之间重要的对话平台。2019年中国发展高层论坛专题研讨会由国务院发展研究中心指导、中国发展研究基金会主办，旨在介绍中国改革开放取得的进展和成果；进一步向国际社会宣传中国对外开放的新政策和措施；加强合作，让开放成果及早惠及中国和世界。

—媒体联络—

中国发展研究基金会

夏 天 64255855-8086 xiatian@cdrf.org.cn

刘 阳 64255855-8031 liuyang@cdrf.org.cn

郭丝露 64255855-8014 guosl@cdrf.org.cn

施婉菁 64255855-8090 shiwj@cdrf.org.cn

—电子版阅读—



论坛微信公众号



论坛云相册



中国发展研究基金会
China Development Research
Foundation

中国北京东城区安定门外大街136号皇城国际中心A座15层
邮编：100011

电话：(+86) 10-64255855
传真：(+86) 10-64255855 分机8100
网址：www.cdrf.org.cn
电邮：cdrf@cdrf.org.cn

Floor 15, Tower A, Imperial International Center
136 Andingmen Wai Avenue, Dongcheng District,
Beijing 100011, China

Tel: (+86) 10-64255855
Fax: (+86) 10-64255855 ext. 8100
Website: www.cdrf.org.cn
E-mail: cdrf@cdrf.org.cn