



2019年第4期 / 总第177期

主办单位：中国人民大学中国财政金融政策研究中心

Public Economic Review | 郭庆旺/主编

# 公共经济评论

China Financial Policy Research Center Renmin University of China

[www.frc.com.cn](http://www.frc.com.cn)

减税与国民收入分配格局调整

吕冰洋

从新结构经济学角度看我国的财政政策

王勇

减税降费应考虑企业税负分布不平等的问题

吴斌珍

做好积极财政政策的减法

尹恒

当前积极财政政策需要考虑的三个问题

朱胜豪

2019 年 4 月 11 日，中国人民大学财税研究所与中国财政金融政策研究中心共同举办的财税圆桌论坛第 2 期“当前积极财政政策应如何发力？”在中国人民大学明德主楼 801 会议室顺利召开。本次论坛由中国人民大学财税研究所(IPFT)和中国财政金融政策研究中心联合举办，中国人民大学财税研究所研究员李戎主持，中国财政金融政策研究中心副主任贾俊雪、中国人民大学财税研究所执行所长吕冰洋，北京大学新结构经济学研究院副院长王勇、清华大学经管学院教授吴斌珍、中国人民大学国家发展与战略研究院研究员尹恒、对外经贸大学教授朱胜豪等参加并精彩发言。本期《公共经济评论》刊登各位嘉宾的发言稿。



## 吕冰洋：减税与国民收入分配格局调整

今年积极财政政策的发力点主要在于减税降费，这会进一步涉及到国民收入分配格局调整，总理在“两会”答记者问时也有提到。下面从宏观税负、企业税负、税制结构和国民收入分配格局调整四个方面来展开分析。

### 宏观税负

宏观税负是个老话题，也永远是个重要的问题。宏观税负可以分为小口径宏观税负（税收收入/GDP）、中口径宏观税负（财政收入/GDP）和大口径宏观税负（政府收入/GDP）。小口径和中口径基本没有什么争议，关键是大口径，社会上存在一定的误解。政府收入包括四本预算收入，这四本预算收入不能简单相加，主要在于社保基金和政府性基金这两本预算：在社保基金预算方面，很大一部分社保收入来自财政补贴，它表面上是社保收入，实际上是财政支出，相当于政府从左兜掏到右兜里，因此这一部分应当扣掉；在政府性基金预算方面，很大一部分政府性基金收入是土地出让收入，很多人把它全部算在政府收入里，而IMF则全部不算在里面，这两种做法实际上都不太合适，应该把成本补偿性支出扣掉，原因在于它不属于政府可支配收入，不应该算在政府性收入里。

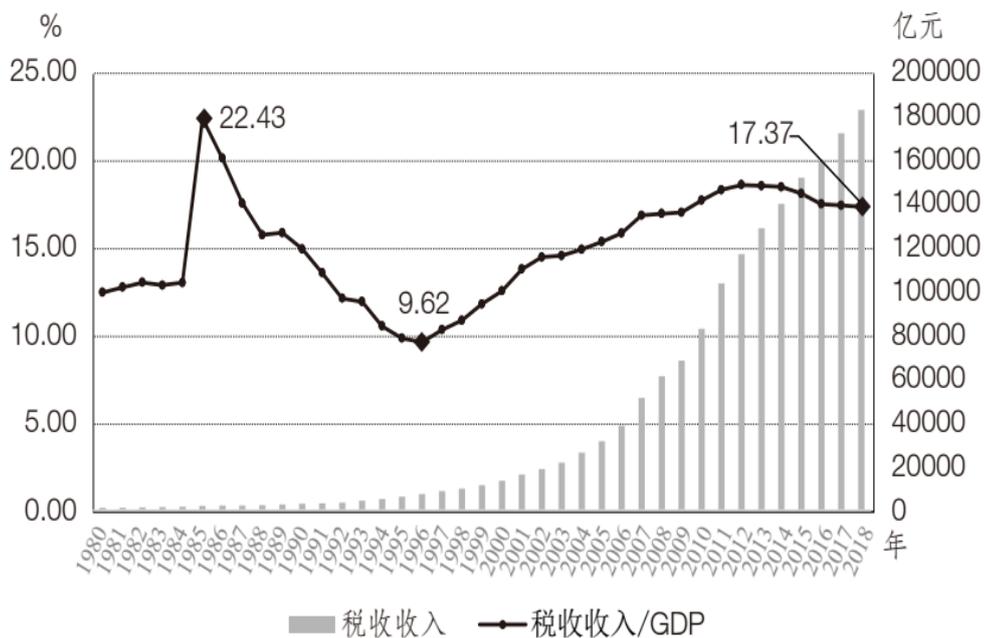


图1 我国小口径宏观



图2 我国大口径宏观税负

据测算，2018年我国小口径宏观税负为17.37%，中口径宏观税负为20.50%，2017年大口径宏观税负为28.85%。从测算结果来看，我国处于中等收入国家水平，宏观税负并不高，这几年处于下降的趋势。

## 企业税负

企业总税负应该怎么算，社会上也存有一定的争议，分子是企业交的税（有时包括社保），关键在于分母是什么。常见的做法是将利润或销售收入作为分母，但实际上这两个都不合适，原因在于：企业利润随着经济形势而变化，即使利润是负的，企业不交企业所得税但会交增值税，如果分母是利润，算出来的企业总税负会是负的，这不符合逻辑，也不符合经济理论，并且我国以间接税为主体，很多税对应的税基不是利润，所以分母是利润不合适，会高估企业总税负；销售收入和企业经营业态有关，比如物流企业、批发零售企业周转速度非常快，销售收入肯定多，但创造的增加值并不高，交的税也不高，而高新技术企业销售收入比较低，交的税比较多，如果分母是销售收入，不同行业企业税负是不可比的，所以分母是销售收入也不合适，会低估企业税负。那么分母是什么合适呢？应该是增加值，因为计算宏观税负的分母是GDP，而GDP就是增加值的概念。

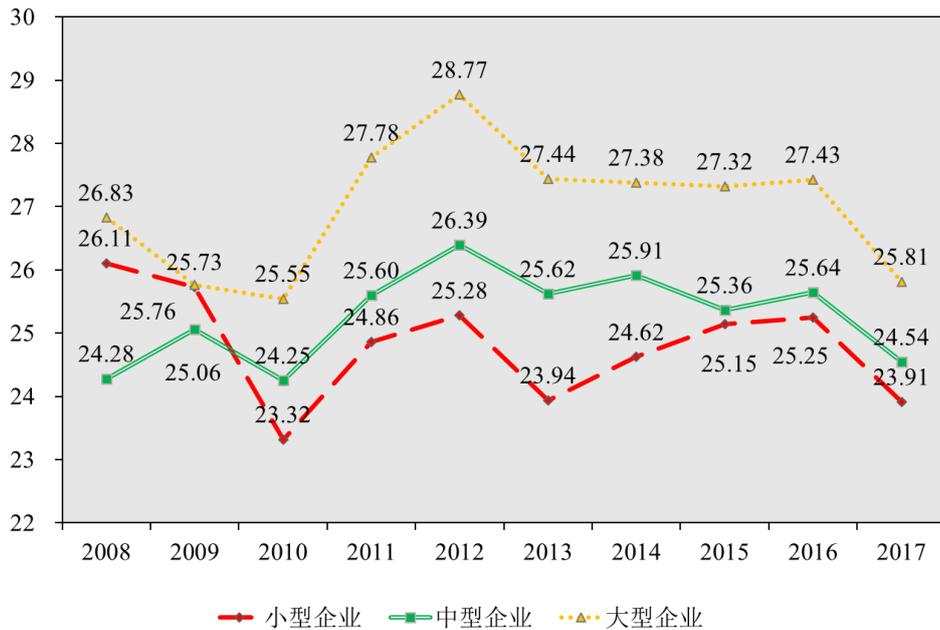


图3 2008-2017年不同规模企业总税负(%)

根据上市公司数据测算的结果看，自2012年以来，随着一系列减税政策的出台，企业总税负存在下降的趋势。区分不同规模来看，大型企业税负比较高，中型企业次之，小型企业最低。区分不同税种来看，增值税税负和企业所得税税负近几年也都存在下降趋势。

### 税制结构

减税关系到财政可持续性，也必然关系到税制结构调整。企业要“降成本”，企业成本来源是非常多样的，包括物流成本、用工成本、税费成本等，由于很多成本是看不到的，所以就把“板子”打在了税收上。但是从政府收入的各个手段上看，税收的成本应该是低于筹集其他政府收入所带来的成本，例如收费和发债，因此中国还是应该要保持一定的税收增长速度，坚持结构性减税，有针对性地进行税制结构调整。

税制结构调整涉及到两个大问题，一是纳税主体调整，二是征税环节调整。从纳税主体上看，中国主要是以企业纳税为主，美国主要是以居民纳税为主。对于征税环节，我们可以从国民收入循环角度来进行分析。国民收入循环分为生产、再分配、使用和积累四个环节，对应的税制结构分为生产税、所得税、消费税和财产税四大类。中国征税环节主要在上游环节，特别是生产环节，而美国等发达国家主要在再分配等下游环节。在现代税收理论中，有两个最重要的税制原则：效率原则和公平原则。效率原则包括经济效率和征管效率两个方面，税收越集中在国民收入循环的上游环节，企业税负越重，越不利于发挥经济效率，越不利于刺激经济增长，但是却有利于征管效率，因为上游环节好征税，下游环节难征税，特别是房地产税更难征了。从公平原则上看，税收越集中在下游环节，特别是国民收入的再分配环节和财富积累环节，越有利于发挥税收的调节分配作用。因此，我国税制结构过度强调征管效率，当然这也是历史形成的，在生产环节征税，税收核算方式简单，税收征管效率较高，能在很大程度上满足政府筹集财政收入的需要，但是这样既不利于经济增长，也不利于调节分

配，也就是说，税收的效率原则和公平原则均未有效发挥出来，我想这也是这次减税重点放在增值税的重要原因。

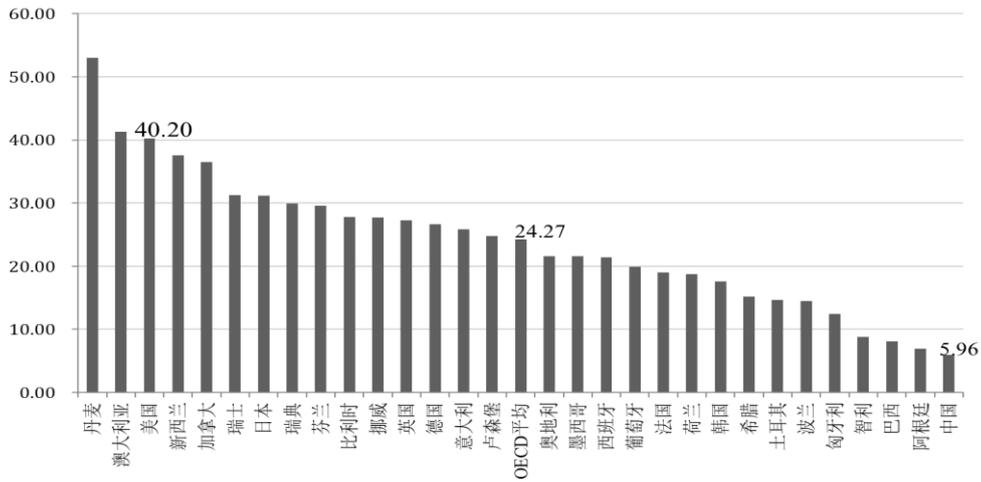
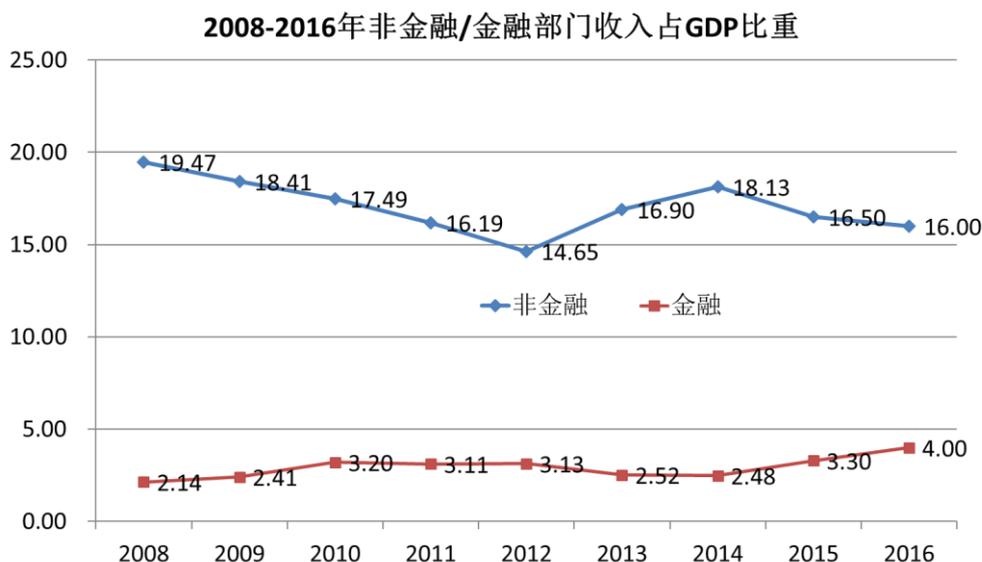


图4 世界各国个人所得税收入占税收收入比重（%，加上社会保障）

为了便于国际比较，考虑个人所得税占税收收入与社保之和的比重，中国约为6%，OECD平均为24%左右。个人所得税占GDP比重也是如此，中国的比重很低。因此，我国税制结构的调整方向应该是提高个人所得税比重。个人所得税的功能定位不能过多，以防“博二兔，不得一兔”，它的首要功能应当是筹集财政收入，而不是调节收入分配，事实上也有研究发现个人所得税对收入调节分配作用很弱。

### 国民收入分配格局调整

税收与国民收入分配格局有密切的关系。十七大报告指出，“逐步提高居民收入在国民收入分配中的比重，提高劳动报酬在初次分配中的比重”，这是在2007年的节点上。这几年，企业、居民、政府三大部门的分配比重发生了一些变化。从2008年到2016年，居民收入分配比重确实上升了，上升了将近5个百分点，企业收入分配比重下降了1.6个百分点，政府收入分配比重下降了3.4个百分点。所以，居民收入分配比重在上升，政府和企业的收入分配比重在下降，表面上调整的不多，但在整个国民收入的“蛋糕”中调整的力度是很大的。在企业内部，非金融企业（实体经济）收入分配比重下降了3.47个百分点，金融部门收入分配比重上升了将近2个百分点。这里有个大问题，整体企业收入分配比重在下降，在企业内部，实体经济收入分配比重在下降，这个格局是需要调整的。



尽管和国际比较，中国的企业收入分配比重相对较高，但是高是低还需考虑资本市场发展情况。国外资本市场发达，企业占比低一点没关系，因为收入从企业以股份回报的形式转移到私人手中，既不妨碍居民收入增长，也不妨碍企业投资的活力。然而中国资本市场发展比较缓慢，企业融资很大一部分要靠自己的保留利润，如果企业收入分配比重下降，特别是实体经济收入分配比重下降，对经济增长是十分不利的，因为企业要投资但缺乏资金。

因此，在新的节点上，应该调整国民收入分配格局。总理在“两会”答记者问时有这么一句话：“现在看，我们还要调整国民收入分配结构，这也是一项改革。从趋势看，应该给实体经济、给企业让利，让他们在国民收入分配的蛋糕中的比例更大，这样能更多带动就业，让就业人群增加收入。”这句话虽然没有写到《政府工作报告》里，但这个判断是非常重要的。如果增加居民收入分配占比，以此来调节分配，但这一传导机制较长，不一定会达到预期效果。现在看，应该给企业让利，给实体经济让利，也就是说，在国民收入分配格局当中应该增加企业占比，在企业当中应该增加实体经济占比。这样，调整分配政策就不仅仅是税收政策了，也要有其他的政策来配合。所以，新时代应该提高两个比重：提高企业收入分配比重，提高实体经济在企业收入分配中的比重。当然，“甘蔗没有两头甜”，这必然也会牵涉到居民和政府收入分配比重的调整。

## 结论

总结而言，结论主要有以下三条：

第一，无论宏观税负还是企业税负，近几年都在下降。

第二，当前最大的问题是税制结构的问题，税收主要由企业缴纳，过多集中在生产环节。因此，下一步我们应该考虑的不只是短期政策调整，而是税制结构的调整，应该让居民承担更多的税，征税环节要从生产环节下移到再分配、消费与财富积累环节。

第三，应该调整国民收入分配格局，提高企业收入分配比重，提高实体经济在企业收入分配中的比重，在这次改革当中，增加金融部门上缴利润就是在这样的背景下提的。



## 王勇：从新结构经济学角度看我国的财政政策

2019 年 4 月 11 日下午，中国人民大学财税研究所 财税圆桌论坛第 2 期在明德主楼成功举办。会议的主要议题是：当前积极财政政策应如何发力？北京大学新经济结构研究院副院长王勇教授从新结构经济学的角度对我国的财政政策进行了简要分析。

首先，从总体上看，我国的发展阶段与外部经济环境都发生了重要变化，包括财政政策在内的宏观经济政策需要做出相应调整。自 1978 年改革开放以来的四十年，我国 GDP 以年均 9.4% 的速度高速增长，去年 GDP 总量首次超过 90 万亿人民币大关，为 90.03 万亿人民币，约合 13.6 万亿美元，人均 GDP 为 9780 美元，很快就要突破 1.2 万美元这个世行所定的高收入门槛线。作为处于中等收入阶段的 GDP 总量世界第二的大国，我们内部的经济结构在不断地调整，面临“中等收入陷阱”的挑战，或者用中国政府官方的语言来说，就是处于从高速增长向高质量增长转变的新常态，同时在过去几年里我们外部还经受着中美贸易战等一系列新的挑战，我们的外部宏观环境正面临着系统性的重要转变，这内外结构与环境的变化相信也将是我们在未来“十四五”期间的持续的特点。财政政策是为了实现国家某些目标的重要手段，财政的“收”与“支”的能力、体量、结构、与影响都和发展阶段及国际环境密切相关，所以我们国家的财政政策的制定与实施，也需要结合这些宏观趋势做出相应调整。

其次，从结构上看，中国目前在同时经历四个结构性过程，各自所对应的财政政策也需要做出相应调整。第一，结构转型与产业升级过程，即经济结构随着人均收入提高，农业比重不断下降，制造业比重先上升后下降，服务业比重不断上升，也就是所谓的库兹涅兹事实；另一方面，产业之间从劳动密集型向资本密集型升级，产业链内部向微笑曲线两端附加值高的部分升级。第二，经济转轨过程，即从原来的计划经济向市场经济的改革转变过程，我们面临的问题是如何去以合理的速度与次序纠正低效政策、消除市场扭曲，优化资源配置，逐渐实现从计划与市场双轨向市场单轨转变。第三，经济开放过程，即从原来相对比较封闭的经济走向开放经济的过程，是个参与经济全球化的过程。我国在贸易全球化方面进展突出，已经是世界最大的贸易国，而在资本全球化方面，人民币已经进入 SDR，我们现阶段也在重点研究和推行与人民币自由可兑换相关的汇率与资本流动管制问题。除了贸易流动，资本流动之外，还有技术流动。我国总体越来越接近世界技术前沿，在对现有国外技术的模仿吸收和自主创新这两个方面的比重不断调整，关于国际与国内的知识产权保护政策和力度也需要调整。第四，大国崛起过程，即我国从原来的军事、政治、外交等地缘政治方面的弱国逐渐向世界强国的崛起与复兴的过程，在这个过程中，势必会与现有的国际经济政治秩序形成某些矛盾，包括所谓的“修昔底德陷阱”问题。事实上，不仅是我国，还有很多其它国家，尤其是新兴市场经济体都有改革现有国际秩序的诉求，因为现有秩序是七十年前二战结束时的世界政治经济格局的产物。

我们中国是人类历史上到目前为止唯一一个在同时经历这四个结构性过程的大国，而财政政策与这四个结构性过程都密切相关，所以我们国家的财政政策也就显得更为复杂。具体而言，对于结构转型与产业升级过程，财政政策体现在相关的税收、补贴、基础设施投资等很多相关方面，税基也在随着经济结构发生变动，这些都与产业政策非常相关，我后面会更具体地展开。对于经济转轨过程，我们的市场化改革就是需要研究和梳理我们的补贴与税收政策，消除和纠正所存在的那些低效的或者无效的补贴，优化税收结构，更好地发挥“有效市场”的作用。对于经济开放过程，我们的财政收支越来越受国际环境的影响，财政政策与国际贸易流动，资本流动和技术流动缠绕在一起，影响国际收支平衡，而且作为大国也会影响国际。对于大国崛起过程，我们如何考虑哪些国防与经济安全有关的战略型产业的财政支持，又比如“一带一路”问题，国际外交与援助问题，等等。

**再次，从新结构经济学的分析视角，我想主要结合国内产业升级来看我国的财政政策，因为产业升级里的诸多的产业政策是财政政策的具体表现。**新结构经济学分析，不仅关注总量指标，而且更加关注各不同发展阶段下不同的产业结构等结构性的指标。我们从五大产业分类的出发，分析政府应该发挥什么样的作用，财政应该发挥什么样的作用。这五类具体包括：国家安全战略性新兴产业、追赶型产业、领先型产业、转进型产业和换道超车型产业。按这五大类划分以后，针对中国的不同发展阶段，对五大类产业制定不同的产业政策，财政的收支结构不同。

1.针对我们国家的战略性新兴产业或国防产业，比如战斗机的研发时间很长，资本也非常密集，从经济效益来说也许并不符合我们的比较优势，相关企业的“自生能力”不见得很高，但是这些产业和部门需要维持必要的财政投入，而且特别是随着前面提到的第四个结构性过程，即大国崛起过程，这样的财政投入会不断提高。再比如中美贸易战中，高端芯片上我们被卡住脖子了，回使得整个产业链面临瘫痪的危险，这涉及经济安全，所以也有必要研究是否对此增加财政支持，鼓励自主创新。

2.针对追赶型产业，我们与发达国家之间存在较大技术差距。我国各地政府通过招商引资，通过产业园区和其他方式对外资进行财政补贴，促进对先进技术的吸收与学习。不少实证研究表明，我国的出口加工区的产业政策成效总体是显著的。支持产业发展的相关的基础设施的改善力度也很大。但随着我国经济的发展，特别是沿海发达地区，土地与劳动力成本都越来越高，基础设施存量已经相当高，在吸引投资方面可以提供的显性的政策优惠空间是有限的，此时，如何注重改善产业的营商环境，提升软的制度安排，降低企业交易成本和对人才的搜寻成本，为产业升级提供各种便利的服务，有利于产业向高附加值端升级，这些是产业政策或财政政策需要转变的方向。

3.针对领先型产业，因为在技术条件上我们已经达到世界前沿，这种领先地位就决定了企业主要靠研发创新来提升生产力。所以，如何在财政的收支政策上做出调整，促进这些产业的自主研发就是关键。相应的，测度与评估我国研发投入上的财政支出的效率问题就十分

重要，而这并不仅仅是微观实证问题，也需要合适的宏观框架来帮助我们思考。这涉及到国家财政政策的传导机制。我们中国有垂直结构，上下游所有制结构是非对称的，市场结构也是非对称的，下游更加竞争，上游更加垄断。与此同时，垂直结构又结合着产业升级，从农业向非农业结构的转型以及全球化的过程中，我国的财政政策，包括 R&D 的补贴，很多时候是向国企集中的上游产业倾斜的，这个政策可以通过投入产出表，产业链传递到下游，传递到民营企业。比如，08 年国际金融危机之后，我国的四万亿的刺激政策很大一部分是通过上游国有企业投资增加开始传导的。换言之，我们是需要考虑产业内与产业间的外部性，考虑一般均衡效应的。

4. 针对转进型产业，一是失去比较优势的产业，比如我国一些劳动密集型产业向非洲的转移。二是产能过剩比较严重的一些产业，比如“四万亿”之后的我国的平板玻璃、电解铝、钢材等等普遍存在“产能过剩”，而其中有些产业对于其他国家的经济发展而言又恰好的短缺的，需要的。那把这些产业的部分产能适度转移到有需要的国家去，就可以实现双赢。导致产能过剩的原因，大致可以分成两类。第一类是低效产能无法及时去除的问题，也就是僵尸企业问题。我们的研究发现，08 年之后，我们国家越是上游的产业，僵尸企业的比重越高，这些企业一直享受财政补贴，对战略性产业或许是必要的，但对部分非战略型上游行业，就不应将“战略性”作为提供保护补贴的借口，而是要降低进入壁垒，允许更多民营企业进入，打破国企垄断，消灭僵尸企业，提高产业效率，提升产品质量。第二类是产业本身技术水平已经比较发达，但是因为政策补贴等原因，导致在国内供过于求。比如在化肥、光伏等产业上，我们实际已经属于领先型产业，技术已经居于世界前沿，但产能特别高，而非洲和中亚等一些发展中国家需要发展农业，需要能源基础设施建设，把这些产业引入到“一带一路”这些国家，并不是淘汰落后产能，而是可以双赢的。

从产业国际转移和对外投资援助的角度，中国作为大国的这些对外的财政政策可能也具有一定的乘数效应。因为，这些政策如果真的有助于非洲等的低收入国家变得更加富有，对中国也将意味着有更大的世界市场，拉动中国其他产业的出口，提高 GDP。当然，这不是“凯恩斯主义”的短期的反周期政策，而是“超越凯恩斯主义”的长期的具有生产性的政策。而且并不是通过扩大内需产生的“乘数”效应，而是通过扩大长期的外需产生的“乘数”效应，周期会更加长，而且只有是中国这样的大国，这种通过外需的乘数效应才可能会被政策部门内生考虑，与新加坡这样的小国不同。当然，这只是理论上的一种可能性，我们还在继续做相关研究。

5. 针对换道超车型产业，因为研发周期短，所需要的人力资本密集，而且这些产业在目前的发达国家也被认为是高端新兴产业，比如我们的网络支付产业，5G 这些都是处于国际领先水平，相对于我们国家的总体发展阶段而言，我们在这些产业上水平明显“超车”了。结合之前讲到的“大国崛起”过程，我们对于这些产业在国内如何更好地在财政上予以服务，在走向国际化方面，政府如何更好地发挥因势利导的有为作用，这些都需要进一步研究。

以上这些虽然主要从产业政策的角度去阐述,但是即使是一项貌似产业中性的总量的财政政策,它对于以上五种不同的产业的影响是非中性的,从而对于不同地区,或者同一地区的不同发展阶段的影响都是不同的。

最后,从财政政策的执行效果来看,我们必须考虑各级政府与官员的激励问题。随着我国经济发展阶段的变化,央地关系如何调整,对地方政府官员的考核办法如何调整是我们应关注的重要问题。原来地方政府之间的竞争,对于产品市场的促进效果明显,但要素市场改革是一体化的问题,各地区利益存在差异,需要中央政府来推动改革。同样道理,不同的税种,央地两级各自分到的税收收入比重,都会影响税收执行的力度。我国同时经历四个结构的过程,又是一个有着诸多地区的大国,不同地区的发展不平衡,有五大类产业,即便同一个产业在不同地方发展阶段也不一样,有些产业内部可能在微笑曲线的底端,有些在微笑曲线的上端,这些结构性差异,就要求我们必须结合发展阶段,结合经济结构,结合各级政府官员考核激励机制来全面考虑财政政策的制定与执行,来评估其效果,这些也是新结构经济学所强调的分析视角。

## 吴斌珍：减税降费应考虑企业税负分布不平等的问题

中国人民大学财税研究所 财税圆桌论坛第 2 期日前在中国人民大学举办。此次圆桌论坛由中国人民大学财税研究所(IPFT)和中国财政金融政策研究中心联合举办，围绕“当前积极财政政策应如何发力？”这一主题，来自清华大学教授吴斌珍老师发表了自己的看法。

### 一、中国企业税负的情况

企业税负是一个复杂的问题，其中最受关注的是两个问题，一是企业的税负水平，二是企业税负的差异和不平等问题。税负的不平等和税负水平一样重要，如果企业税负不平等，就可能出现竞争不平等以及“错配”的问题。国际比较的文献主要分为两类，第一类是考虑一个假想的企业，比如著名的世界纳税指数的方法；第二类是基于真实微观数据的研究。用第一类方法计算的中国企业名义税费负担是比较高的，主要原因是我们的社保缴费负担太高。如果从所得税和增值税来看，那么中国的税收负担水平高于平均线并不多。不过，名义税费负担并不一定代表实际税负。根据第二类微观数据研究来看，中国的所得税实际税负并不高。我们根据工业企业数据库和税务调查数据也发现，所得税税负不算高。而且 2007 年以前，不包括社保费的企业税负显著下降，但是，2007 年之后这种下降趋势不再明显。社保费在 2007 年之后，存在明显的上升趋势。今年政府工作报告提出大幅度减费降税，特别是降低社保缴费率，应该说是一场及时雨。

企业税负不平等方面。我国企业整体税负方差明显高于平均值，其中企业所得税的不平等程度较高，社保费的方差也很大，而增值税的方差相对较小。一般来说，增值税是可以部分转嫁给消费者，而企业所得税和社保费则不容易转嫁，因此不平等的主要来源是难以转嫁的税费。另外，企业税负不平等的来源可以分为三个维度，分别是城市间的不平等、行业间不平等和城市行业内不平等，我们发现城市行业内的税负不平等程度不比其他两个维度的不平等低。

### 二、税收优惠要考虑结构性问题

关于税收优惠，要考虑结构性问题或者优惠的传递性。上游企业对其他行业辐射作用比较强，可以多给一些优惠，因为给它的优惠会传导到下游。我们通过分析上下游企业的税收优惠情况，发现上游企业并没有享受更多的税收优惠。这和我们当前的税收优惠往往只是针对战略性行业或高新技术行业，并没有考虑收益的传递性相符。这从结构性角度来说并不是很合理。我们还发现，创新程度会影响企业税负情况，R&D 的比重上升会降低企业的税负。

资本密集度高的企业，可以吸引很多资本来，其税负就比较低，这和我们的直觉相符。

### 三、社保基金的可持续性测算

社保是比较重要的，今年政府工作报告提出降低社保费率，企业费率降到 16%。但是大家担心社保基金的可持续性，即未来社保基金的钱是否够用？我们做了一个测算，测算平衡税率，即 N 年内养老保险金维持平衡需要征多少税。这种测算比较复杂，不仅需要预测人口结构，还需要预测未来的城镇化率，同时还有工资指数等。我们的初步测算发现，假设每个人只付 15 年，按不同的经济增长率和预测工资的增长率，80 年的平衡税率大约在 13%-15%，也就是说，按照现在的税费率，可以保证社保基金持续 80 年。如果从国有企业利润中计提后转移到社保基金，并且推迟退休年龄，我们还可以进一步降低社保税费率。

### 四、几点政策建议

1、要继续坚持减税降费。我建议降低社保费和流转税，这和政府工作报告是一致的。对于降低流转税，一些学者认为流转税是可以转嫁的，最终是由消费者负担的，因此这不是降低企业税负，而是降低消费者税负，为了刺激消费。不过，实际上流转税能转嫁多少，学界还没有给出答案。换言之，我国增值税有多少是企业负担、多少是消费者负担还无法下定论。

2、从税负分布“不平等”的角度来看，我个人认为，应该增加普惠，减少个性化的税收减免。我们的税收优惠要优化结构，由一个部门来主导，尽可能是大范围的结构性普惠。类似的，和产业政策相关的减税，也应该尽可能是大的行业优惠，尽可能减少不平等。如果有很多惠及面小的优惠政策，企业很可能会花费更多的精力去逃税，钻各种空子，导致税收的征管成本提高。

3、如果是结构性减税，应该考虑行业之间的关联，某个行业对其他行业的辐射效果。这涉及到财政补贴分布和“错配”的问题，这方面的研究是不够的，也和数据的缺失有关。

积极的财政政策应该是科学的积极，而不是拍脑袋的积极。这种科学性应该建立细致的微观分析基础之上。因此希望财政部、税务总局能开放更多的数据，让我们做更多的科学分析。

## 尹恒：做好积极财政政策的减法

财政政策是国家宏观调控的重要工具。当前，受国内外经济环境影响，我国面临较大的经济下行压力。积极财政政策该如何发力是社会各界关心的问题。针对此问题，2019 年 4 月 11 日中国人民大学财税研究所组织召开了第 2 期圆桌论坛，中国人民大学国家发展与战略研究院尹恒教授提出“做好积极财政政策的减法”。

**一、减税降费也是积极财政政策。**从政策强度上看，2019 年可以说是减税降费年。自 2008 年金融危机以来，我国政策基调上一直强调结构性减税降费，但实际效果中民间、市场和实体企业感受程度较低。结构性减税有增有减，并非每个人都能体会到减税。与以前年度相比，今年减税降费的高度、强度都有实质性的提升，截至目前为止增值税已经出台了具体的减税政策，社会保险降费行动也在有序安排中。

本质上，上述的减税降费政策也属于积极的财政政策，可以从供给学派和中国实际国情两个角度理解。供给学派拉弗曲线（理论）描述了税收与税率之间的关系，当经济处于一定状态下，减税反而会激发经济活力，促进经济增长，财政收入有可能不减反增。传统认为财政支出政策对经济增长具有明显的刺激作用，而减税政策对经济的影响机制太长、渠道太复杂，实际效果也存在争议。不过从经济理论上讲，减税也是积极的财政政策，减税政策刺激经济活力是完全有可能的。我国 2015 年正式提出供给侧结构性改革，推出“三去一降一补”政策。在过去几年，“三去”工作都有侧重点地得到展开，今年开始重视“一降”工作。“一降”工作中，核心的政策当属减税降费。供给侧改革本身就是一项长期利好的财政政策，而降税降费是供给侧结构性改革中核心或关键的一环。

**二、在政府的支出端要谨慎，尤其地方政府基建项目要做好评估工作。**2014 年以来民间投资一直处于低迷状态，近两年有所好转但总体状态依旧不活跃。政府主导的投资过去一直是拉动我国经济增长的重要“马车”，过去常年保持在两位数以上，但是去年最低谷跌至 3% 左右，经济下行压力很大。按照传统思维，在经济总需求不足时作为强心针的扩张性财政政策是首要选择，扩大政府支出，其中最主要方面便是基础设施投资。但是在打政府投资“强心针”之前，需要做好政府尤其是地方政府基本项目评估或论证。

尹恒教授通过自己长期观察点的实例进行了论证。基础设施是地方经济起飞的必要条件，在中西部地区，交通便利程度不够，观察点城市之间修建的高速公路打通了彼此间联系，此时投资的边际效率非常高，带动了沿线城市经济的发展。但从 2014 年开始，观察点城市又跨过大江大河修建一条高速铁路，但工程修修停停，到目前尚未完工通车。实际走访当地的群众和基层干部中发现，在高速公路通车后修建铁路属鸡肋工作，原因在于铁路一旦运行，估计上座率会非常低，其营运收入甚至无法补偿高铁日常运营成本。这表明此地高铁的投资

效率的低下。地方某些领域的基础设施投资到达一定状态时，若不顾实际打强心针刺激地方基础设施建设，这如同饮鸩止渴。刺激性财政支出政策一定不是为项目而项目，需要做好严格的项目论证，甚至是第三方项目评估，而不能拍脑袋决策，一哄而上。

### 三、重新思考政府与市场的关系，合理界定二者边界，避免财政的越位和缺位问题。

十八大提到让市场发挥基础性作用，十九大提出让市场发挥决定性作用。我们应该围绕十九大的纲领重新反思财政行为：财政做的事情边界在哪，是否存在越位让市场配置作用失效，实际工作中是否存在缺位使得财政政策没有充分发力。市场在资源配置中起决定性作用，这一方向是肯定和明确的，近来政策也在朝这一方向努力，比如营商环境改善中政府职能做减法。尹恒教授用自己最新的研究对此进行注解，认为通过全面深化改革协调好政府与市场的关系、消除经济中存在的扭曲，带来的红利非常可观：目前仅通过释放改革红利就可以贡献年经济增长率约3个百分点。全面深化改革，提高资源配置效率，逐步减少经济要素配置的扭曲，预期会给我国经济长期增长提供持续动力。

## 朱胜豪：当前积极财政政策需要考虑的三个问题

针对目前积极的财政政策，我提出三个问题，第一个是五险一金的税率问题，我国应该降低五险一金税率；第二个是中国政府地方债务问题，应该将地方债务的信用分配额度方案依赖到未来收入流上；第三个是从短期反周期角度比较美国财税政策在不同时期存在差异，这个问题主要是政府掌握信息对政策的影响。

**第一个问题是关于五险一金的费率问题。**我认为，针对当前的经济形势应当降低五险一金的费率。通过对比 2007 年美国的减税政策，发现美国使用反周期政策的一些经验，而且在 2010 年奥巴马的减税政策（Tax cut）中也是这么做的，其中，工资税（Payroll taxes）降了两个点，这里的工资税是真对养老金的。今天我讲降低五险一金的税率，更多也是借鉴美国政策，从短期反周期的财政政策角度讨论养老金税率问题。我认为在美国工资税和 401K 计划是 1:1 的情况下，我国个人和单位的养老金比例是 8%:20%，所以个人部分是相对低的。我们也不能只看美国工资税部分降 2%，就认为降税很多，如果把 401K 计划加上，它也是基数很大的情况下只降了 2 个百分点，因为 401K 计划的没动。（所谓的 401k 计划，美国 1978 年《国内税收法》新增的第 401 条 k 项条款的规定，是一种由雇员、雇主共同缴费建立起来的完全基金式的养老保险制度。20 世纪 90 年代迅速发展，逐渐取代了传统的社会保障体系，成为美国诸多雇主首选的社会保障计划）

**第二个问题是最近我和我的学生做的关于中国地方政府债务研究。**我想强调的一点，地方债务看上去在中国目前已经形成了“囚徒困境”，表现为地方之间在横截面上的鞭打快牛问题（“欧洲化”问题的存在），根源在于沿着时间轴的约束是不存在的，也就是因为没有人来维护下一代人利益而形成跨代的问题，跨代约束不存在造成今天地方之间借贷的竞争。但给定当前债务问题和气候问题，（某种意义上是可持续发展的一些核心问题，都有重要的共同特点）的这些共同特点暂时我们不能解决的情况下，可不可以做一些其他方面的改进呢？我认为还是可以。

过去一段时间，由于我们要给地方债务的配额或融资额度定好分配规矩，我们这个分配规矩在某个历史阶段是以土地这个“壳资源”来分配的，因此太依赖土地的壳资源。我手里抓的壳多，分到的信贷额度就多；我没有那么多壳，分到的信贷额度就不多，这种做法有一定的公平性。但这个问题是壳资源从哪里来？动态模型里它表现为用状态变量作为抵押物，已有学者表明把这种分配信贷额度很不幸地依赖到某种历史形成下来的状态变量的办法，是放大经济波动的，所以，在我看来房地产只是不幸中招了。我们只是把壳资源依赖到土地上。那么，真正健康的模式应该是怎样的呢？我认为，应该把它移到未来的税收流上去。最近两天发现手机 APP 可以买地方债，这是未来健康应该发展的方向，因为当你理论上完全可以证明，当你把信贷分配额度方案依赖到未来收入流就不存在放大机制，并很可能是一种健康

机制，正是因为我们对未来有信心才能借到更多的钱，借到更多的钱就能建设未来更美好的社会。目前可以操作的办法是，我们要从对壳资源的状态变量的依赖转化到对未来信心的依赖上，这是目前一种可操作的办法，让贷款变成发政府债。只不过很不幸我们依赖到资产价格上，给自己造成了一个困境，也就是说在开始债务置换时，下面的同志有抵触心理的。然而，这段时间大妈们对地方债的热情，打消了我的顾虑，我认为如果大家对未来都抱有信心，真正健康的地方政府债务本来就应该依赖未来的税收流上，而不是依赖历史和过去。

**第三问题，我们发现如果是把财税政策放在对短期反周期政策角度来看，美国 1933 年和 2008 年的政策存在明显不同，政府对信息的掌握对财政政策的实施起到重要作用。**具体表现为，1933 年的凯恩斯主义就是挖泥、修河道，田纳西河流域管理局最著名的。2008 年我们没有看到这个东西，有数据表明更直接的政策是针对约 1.17 亿个美国家庭的 1000 亿美金退税计划，这相当于发钱。之所以出现这种状况，我认为是 1933 年美国对谁是穷人也不知道，采用的方法是鼓励特别需要钱的穷人去河里挖泥，它其实是激励相容的筛选机制，到 2008 年的时候，美国政府手里有了大量关于居民收入的信息，就不需要再用这种办法把穷人筛出来，直接往他账户上打钱就是了。现在有了很多过去想都不敢想的政策工具。像尹老师说的修基建，我认为本来就是把农民工挑出来的，现在不用挑出来，谁家缺钱，直接往他账户上打钱。今天我们不是坐在这里想想，税务局的大数据是完全可以实施的。当然，我们对农民工的收入信息还是掌握的比较少的。对比这两次危机，我们也得到了很重要的收获，关于信息的掌握，目前的大数据对我们财政政策的执行也带来了很大便利。