



No. 1913

Working Paper

减税降费的潜在财政影响与风险防范

郭庆旺

【摘要】 具有持续针对性、成本降低性、长期持久性的减税降费政策无疑会减轻企业负担，同时也会给各级财政带来巨大压力：不仅财政赤字规模在未来三四年内会扩大，而且财政收入体系的法治化程度会有所削弱。为了确保减税降费政策落地生根，同时又要防范财政风险，保证财政健康发展，必须深化财政改革，加快建设现代财政制度，其中更具有针对性的主要举措包括：制定财政整顿策略，精简机构，削减财政补贴，控制社会福利性支出增速；加强财政治理，全面实施中期预算和预算绩效管理，加强各级人大常委会预算工作委员会工作；实行税收支出预算，真正形成经立法机构审批、监督、检查的“第五本预算”；推进财政收入体系现代化，提高税收收入占全口径财政收入比重。

【关键词】 减税降费，财政影响，财政风险防范

【文章编号】 IMI Working Paper No.1913



微博·Weibo



微信·WeChat

更多精彩内容请登陆 国际货币网

<http://www.imi.org.cn/>

减税降费的潜在财政影响与风险防范

郭庆旺¹

【摘要】具有持续针对性、成本降低性、长期持久性的减税降费政策无疑会减轻企业负担,同时也会给各级财政带来巨大压力:不仅财政赤字规模在未来三四年内会扩大,而且财政收入体系的法治化程度会有所削弱。为了确保减税降费政策落地生根,同时又要防范财政风险,保证财政健康发展,必须深化财政改革,加快建设现代财政制度,其中更具有针对性的主要举措包括:制定财政整顿策略,精简机构,削减财政补贴,控制社会福利性支出增速;加强财政治理,全面实施中期预算和预算绩效管理,加强各级人大常委会预算工作委员会工作;实行税收支出预算,真正形成经立法机构审批、监督、检查的“第五本预算”;推进财政收入体系现代化,提高税收收入占全口径财政收入比重。

【关键词】减税降费, 财政影响, 财政风险防范

一、引言

减税降费是我国深入推进供给侧结构性改革的一项重大举措,也是积极财政政策的重要组成部分。2013-2017年5年间,“累计减税超过2万亿元,加上采取小微企业税收优惠、清理各种收费等措施,共减轻市场主体负担3万多亿元”;²2018年“全年为企业和个人减税降费约1.3万亿元”,2019年“全年减轻企业税收和社保缴费负担近2万亿元”。³这种连续大规模减税举措,无疑对我国保持经济中高速增长,促进结构优化,经济长期向好的基本面不断巩固和发展做出了重要贡献。与此同时,我们也要看到,本轮以“减税降费”为核心的积极财政政策与传统的需求管理目标下的积极财政政策大不相同,不仅解决经济下行压力问题的切入点不同,而且对财政本身的影响也不同。习近平总书记多次强调要统筹“稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险”,因此,在进一步落实减税降费政策的过程中,防范财政风险也是题中之意。

然而,减税降费对财政可能产生怎样的影响及其所蕴含的财政风险等问题,迄今尚未得

¹ 郭庆旺,中国人民大学国际货币研究所学术委员、中国人民大学财政金融学院教授

² 数据引自李克强总理2018年政府工作报告。

³ 数据引自李克强总理2019年政府工作报告。

到学界的重视。从现有文献来看，近年来学者集中讨论了“减税降费”的前奏——“结构性减税”特别是“营改增”的经济影响，⁴包括营改增的减税效应（童锦治等，2015；曹越、李晶，2016；董根泰，2016；申广军等，2016；范子英、彭飞，2017）、价格效应（平新乔等，2009；程子建，2011；倪红福等，2016）、分工效应（陈钊、王旻，2016；范子英、彭飞，2017；）、行业效应（杨默如，2010；王玉兰、李雅坤，2014；杨斌等，2015；李永友、严岑，2018；孙正、陈旭东，2018）等。虽然也有文献研究了营改增的财政效应，但主要测算的是其对税收收入的影响（胡怡建、李天祥，2011；胡春，2013；田志伟、胡怡建，2014；周彬、杜两省，2016）。

2015 年 11 月习近平总书记在主持召开中央财经领导小组第十一次会议上正式提出“供给侧结构性改革”之后，以“税收减免”和“取消或停征行政事业性收费”为主要内容的“减税降费”政策措施陆续出台，学界针对减税降费的性质（高培勇，2018）、成效（杨灿明，2017；陈小亮，2018；闫坤、于树一，2018；何代欣、张枫炎，2019）、问题与对策（杨灿明，2017；何代欣，2019；何代欣、张枫炎，2019；庞凤喜、牛力，2019）展开了深入讨论，但对于减税降费的财政效应尚无系统分析。

从某种程度上说，“减税降费”是自 1994 年“分税制”改革以来所实施的规模最大的制度性“减税”政策，不仅对微观行为主体行为、宏观经济运行产生巨大影响，也必将对财政自身产生深远影响。而减税降费的财政效应，不仅表现为财政收入效应，还有对财政平衡状况、财政收入体系以及地方财政产生的显著影响。如果忽视减税降费的财政效应，减税降费政策不仅难以维系，而且可能造成巨大的财政风险。因此，本文首先澄清热减税降费的本质特征，然后在此基础上分析减税降费的潜在财政效应，最后从现代财政制度建设角度提出既要落实减税降费政策又要防范财政风险、保障财政健康发展的有效途径。

二、减税降费的本质特征

减税政策对经济活动和财政的影响取决于“减税”是小规模的还是大规模的、是需求激励型的还是供给激励型的、是临时性的还是长久性的。供给侧结构性改革进程中的“减税降费”具有以下三个相互关联的本质特征，这些特征决定了减税降费对财政影响的广度、深度和程度。

⁴ “结构性减税”与我国第一大税种增值税的改革密切相关。2008 年中央经济工作会议官方首次提出结构性减税概念之后，2009 年 1 月 1 日起在我国所有地区、所有行业推行了增值税转型改革；2011 年中央经济工作会议强调继续完善结构性减税政策之后，分别于 2012 年、2013 年和 2014 年“营改增”不断扩大试点范围。

（一）减税降费的持续针对性

从近十年的情况来看，我国四大主要税种（国内增值税、营业税、企业所得税和个人所得税）收入分别占税收收入和一般公共预算收入的比重平均为 70%和 60%（如图 1 所示）。我国的减税政策针对的便是这些主要税种，而且前后两次进行了大规模减税。为应对世界经济衰退的外在压力，2008 年 1 月 1 日起施行的新企业所得税法将法定税率 33%降低到 25%，2009 年 1 月 1 日起在全国范围内实施增值税转型改革将生产型增值税转为消费型增值税；源于推动供给侧结构性改革的内在动力，2016 年 5 月 1 日起营业税改征增值税试点全面推开以及于 2017 年 7 月 1 日和 2018 年 5 月 1 日分别简并和降低增值税税率，2018 年 8 月 31 日全国人大常委会通过的个人所得税法修正案将基本减除费用标准由每月 3500 元提高至每月 5000 元等；同时，清理规范了多项政府性基金和行政事业性收费等各种收费。这种密集的大力度持续性减税降费举措在今后“必须坚持以供给侧结构性改革为主线不动摇”的大政方针下很可能还会出现。

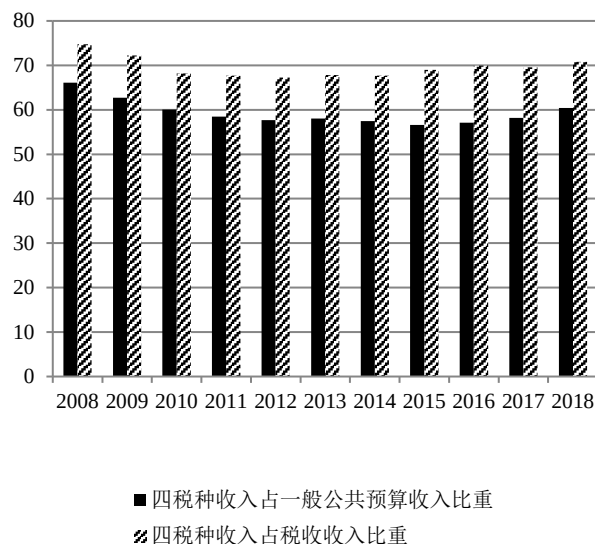


图 1 四税种收入比重 (%)

资料来源：2017 年以前数据来自财政部公布的历年“财政决算”，2018 年数据来自《关于 2018 年中央和地方预算执行情况与 2019 年中央和地方预算草案的报告》。

（二）减税降费的成本降低性

作为推动供给侧结构性改革的减税降费措施，其直接目的是要降低民间经济行为主体的成本。营业税和增值税两大税种合并的“营改增”旨在降低企业生产经营成本，多次下调社保费率旨在降低企业用工成本，提高个人所得税基本减除费用标准旨在降低个人生活成本，增加个人所得税 6 项专项附加扣除旨在降低家庭负担，诸如此类，不一而足。当然，这些减税降费措施因增加企业和个人的可支配收入也可能会增加社会总需求。倘若如此，这既实现了

减轻经济行为主体财政负担的目标，又能达到刺激居民消费和企业投资的效果。

（三）减税降费的长期持久性

我国目前虽然也存在着大量的税收优惠项目，但基本上都属于临时性、短期（或定期）性、专项性政策措施，而近年来在增值税、营业税、企业所得税、个人所得税、社会保险缴款等领域称之为“改革”的内容，以及清理废除一些基金和收费项目，要么属于税收制度的完善，要么属于非税收入制度的规范，皆以法律法规形式固化为制度。这显然有别于过去传统的为配合产业政策、科技政策、教育政策等需要而出台的临时性政策措施，是一种长期的甚至是永久性的制度建设，具有一定程度的不可逆性。“减税降费”的“制度性减税”⁵性质不仅有助于营造良好的政策环境，也有助于稳定经济行为主体的预期，同时对财政自身的影响也更加深远（Hoon and Phelps, 2008; Barro and Furman, 2018）。

三、减税降费的潜在财政影响

在推进供给侧结构性改革的进程中，为了减轻企业负担，缓解经济下行压力，我国改变了以往以扩大财政支出为主的积极财政政策，转而以减税降费为核心的积极财政政策，实现了经济平稳运行。同时，具有上述本质特征的减税降费也会对财政本身产生显著影响，不仅可能影响财政收入、财政赤字规模，也有可能对财政收入结构、地方财政产生影响。

（一）对财政赤字规模的影响

减税降费大幅增加了财政赤字规模。按官方口径计算的一般公共预算收支差额，2013-2018 年财政赤字占 GDP 比率（简称财政赤字率，亦称“公布赤字率”）分别为 2%、2.1%、2.4%、2.9%、2.9%和 2.6%，倘若从当年来自经济体系和注入经济体系的一般公共预算收支实际情况来看财政赤字，⁶那么，我们计算出来的同期财政赤字率（以下简称“计算赤字率”）分别为 1.9%、1.8%、3.4%、3.8%、3.7%和 4.2%；特别是，如果将一般公共预算、政府性基金预算和国有资本经营预算“三本预算”的收支状况综合考虑，由于全国政府性基金预算出现赤字，2018 年“计算赤字率”高达 4.7%（见图 2）。显然，从 2015 年起，为了积极推进供给侧结构性改革，减税降费的力度加大，财政赤字规模明显增加。虽然 2015 年以来财政赤

⁵ 我们不妨将减税措施划分为三类，即“政策性减税”、“结构性减税”和“制度性减税”。“政策性减税”一般是为配合其他政策（行业政策、产业政策、区域政策等）而设置的临时性或定期税收优惠项目；“结构性减税”突出的税收有增有减特征。

⁶ 也就是说，这里的一般公共预算收入不包括“全国财政使用结转结余及调入资金”，一般公共预算支出不含“补充中央预算稳定调节基金”等。

赤字率的大幅提高，可能有经济下行压力导致的短收增支自动稳定因素的影响，但减税降费这种相机抉择政策措施无疑是一个重要的原因。

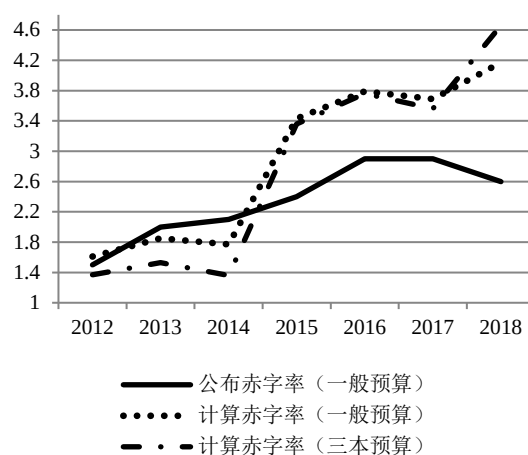


图2 财政赤字率（%）

资料来源：财政部公布的历年“财政决算”（2017年及以前年度）和《关于2018年中央和地方预算执行情况与2019年中央和地方预算草案的报告》，GDP数据来自《中国统计年鉴（2018）》和国家统计局《2018年国民经济和社会发展统计公报》。

上述两组财政赤字率的差额主要在于“全国财政使用结转结余及调入资金”是否作为当年的一般公共预算收入。“全国财政使用结转结余及调入资金”属于历年积累的资金，动用历年“结余”本身就是弥补财政赤字的一种手段，无可厚非；况且，在目前全国财政存量资金规模庞大的情况下，“财政使用结转结余及调入资金”既可以盘活财政存量资金，提高财政资源配置效率，又可以减轻当年收入或发债压力，以免额外增加经济行为主体的负担，还可以扩大财政乘数（扩张）效应，有利于稳定经济运行。不过，为了更加客观准确地分析减税降费的对财政赤字规模的影响，需要将“全国财政使用结转结余及调入资金”从当年的一般公共预算收入中剥离出去。

可以预见，在财政支出增长速度保持相对稳定的前提下，财政赤字率近期内仍存在上升趋势。主要原因在于，前述的减税降费的本质特征表明，针对主体税种的、制度化的永久性减税，一般会对未来三四年的财政收入产生不利影响。尽管从理论上说，减税降费会减轻企业负担，激发市场活力，稳定经济增长，扩大税基，从而相对增加一定程度的财政收入，但从许多国家大幅度减税之后的财政结果来看，财政赤字规模或多或少都有所增加。⁷

⁷ 就以美国为例，每轮减税后都会造成财政赤字和债务增加。1981年“里根减税”后，联邦财政赤字急剧增加，1981-1988年财政赤字率平均高达4.1%（是1974-1980年平均值的1.6倍），债务负担率也从1981年的31%上升到1988年50.5%，成为美国自第二次世界大战至2008年金融危机前财政赤字率最高的时期。2001年“布什减税”后，2002年便将2001年财政盈余率1.2%改写成财政赤字率1.5%，并逐年上升到2004年3.4%（上述数据来自Budget of the United States Government—Historical Tables）。特朗普2017年《减税和就业法案》将在未来十年使美国联邦赤字增加近2万亿美元（Slemrod, 2018），债务负担率上升约15个百分点（Lieberknecht and Wieland, 2019）。

（二）对财政收入规模的影响

鉴于积极的财政政策中的减税降费主要影响的是一般公共预算收入，因此，我们通过分析近年一般公共预算收入以及其中的税收收入占 GDP 比率（分别简称为一般公共预算收入比率和税收收入比率）的变化，可在一定程度上观察到减税降费对财政收入规模的影响。

首先，从一般公共预算收入比率和税收收入比率的情况来看，一般公共预算收入比率从 2015 年的 22.1% 连年降低至 2018 年的 20.4%，2016 年（21.5%）比 2015 年（22.1%）降低 2.7%，2017 年（20.9%）比 2016 降低 2.8%，2018 年（20.4%）又比 2017 年降低 2.4%；同时，税收收入比率也从 2015 年的 18.1% 连年降低至 2018 年的 17.4%（见图 3），各年分别降低 3.3%（2016 年）、0.4%（2017 年）和 0.5%（2018 年）。一般公共预算收入比率和税收收入比率的这种变化态势，一方面表明减税降费措施得到了有效落实，另一方面也显示出对财政收入的减收效应。

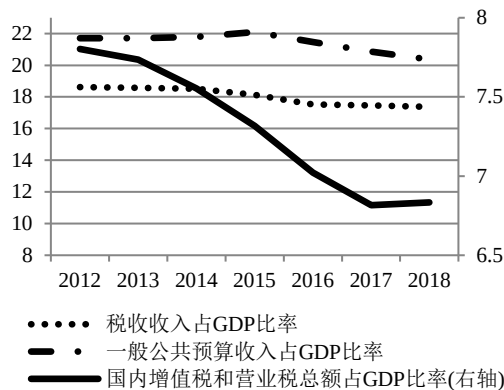


图 3 各类收入占 GDP 比率

资料来源：同图 1。

其次，鉴于增值税是第一大税种，而深化增值税改革又是减税降费的核心内容，故进一步考察增值税收入比率的变化情况。自从 2013 年 8 月 1 日“营改增”范围推广到全国试行之后，增值税（含过去的营业税）收入比率从 2012 年的 7.8% 降至 2018 年的 6.8%（见图 3），降低速度呈现出先加快后放缓态势：2013 年降低 0.9%、2014 年降低 2.4%、2015 年降低 3.1%、2016 年降低 4%、2017 年降低 2.9%，而 2018 年提高 0.3%。⁸这些数据表明，全面“营改增”后的三四年里对增值税收入的影响最大，之后的减收效应递减甚至消失。不过，考虑到增值税税率在 2018 年 5 月 1 日下调至 16%、10%、6% 的基础上，2019 年又将进一步下调到 13%、9%、6%，新一轮增值税改革对增值税收入的减收效应又将出现，而且这种制度化、永久性

⁸ 2018 年增值税收入比率不再进一步降低，转而提高 0.3%，这一方面表明已有的增值税改革措施对增值税收入的减少效应消失了，另一方面可能还有一个原因，即 2018 年的 GDP 是初步核算值，从往年的情况看，GDP 的最终核算值很可能会增加。倘若如此，增值税收入比率会比目前估算的要低。

减税将使这第一大税种的减收效应更大。⁹

（三）对财政收入结构的影响

减税降费不仅会相对减少财政收入，可能增加财政赤字规模，还有可能对财政收入结构产生一定程度的影响。

首先，从财政收入的形式来看，财政收入可分为税收收入和非税收入。一般来说，非税收入的筹措依据的是行政性的规章制度，税收收入的筹措遵循的是税收法定原则，因此，税收收入所占比重在一定程度上反映出财政收入体系的法治程度。在近年来的减税降费过程中，因减税的力度比较大，故税收收入所占比重有所降低。具体来说，2012-2018 年间，¹⁰虽然税收收入占一般公共预算收入比重变化不显著（从2012年的85.8%下降到2018年的85.3%，期间2015年和2016年为最低，占比分别为82%和81.7%），但税收收入占“四本预算”¹¹收入的比重下降得比较明显，从2012年的55.9%下降到2018年的49.8%，而全国政府性基金预算收入占“四本预算”收入的比重从2012年的20%上升到2018年的24%（见图4）。随着减税降费力度的不断加大，税收收入比重难以提高，¹²这在一定程度上会相对弱化财政收入体系的法治程度。

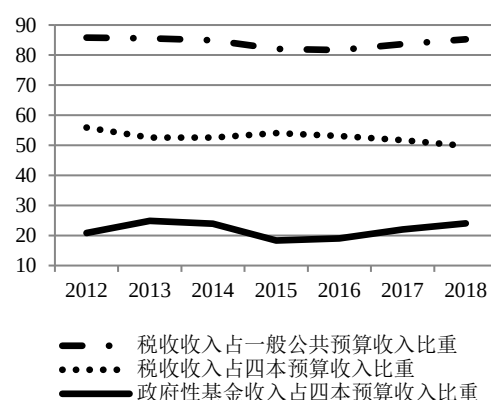


图4 不同收入比重（%）

资料来源：同图1。

其次，从税收收入的结构来看，我国现有税种中，国内增值税、国内消费税、企业所得税、个人所得税四大税种筹措的税收收入占全国税收收入的比重在77%左右。作为减税降

⁹ 减税政策是临时性的还是永久性的，其财政效应差异很大（Hoon and Phelps, 2008）。最近，Barro and Furman(2018)估计了特朗普政府《2017年减税和就业法案》的减收效应：如果减税措施是临时性的，10年内税收收入减少GDP的0.5%；如果减税措施永久化，10年内税收收入将减少GDP的0.7%。

¹⁰ 在财政部每年公布的“全国财政决算”报告中，2011年及以前年度的“国有资本经营预算”仅公布了“中央国有资本经营预算”，从2012年开始才有“全国国有资本经营预算”，故以2012年作为比较的起始年。

¹¹ 这里所说的“四本预算”指一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算和社会保险基金预算。

¹² 根据财政部最新公布的“2019年4月财政收支情况”，仅就一般公共预算收入中的税收收入和非税收入增速来看，2019年1-4月，税收收入同比增长4.6%，而非税收入虽然其中的教育费附加等专项收入（-1.3%）、行政事业性收费收入（-2.3%）均同比下降，但同比增长率（10.3%）仍是税收收入增长率的2.2倍。

费主角的增值税改革在一定程度上推动了税制结构的优化：增值税（含营业税）收入占税收收入比重延续了一直下降的趋势，就近年来的情况看，该比重从 2012 年的 42% 下降到 2018 年的 39% 左右。与此同时，企业所得税和个人所得税收入占税收收入比重明显上升，从 2012 年的 25.3% 上升到 2018 年 31.5%（见图 5）。可以预见，随着“实施更大规模减税降费”，以增值税为主的间接税收入比重会继续降低，而以企业所得税和个人所得税为主的直接税收入比重将不断上升。税制结构的这种变化符合党的十八届三中全会提出的“逐步提高直接税比重”的要求。

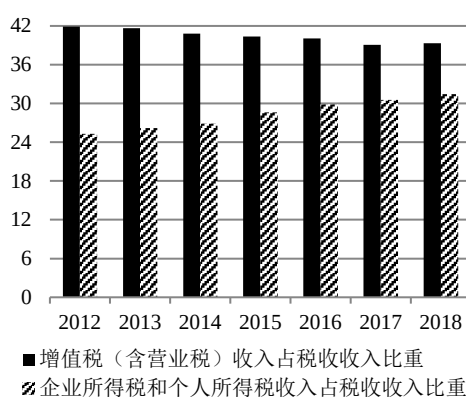


图 5 主要税种收入比重 (%)

资料来源：同图 1。

不过，提请注意的是，在关于税制结构增长效应的现有文献中，虽然存在不同论点，但综合绝大多数实证研究的结论，可按对经济增长有害程度从大到小，将主要税种排序为企业所得税、个人所得税、消费税、财产税（郭婧、岳希明，2015），特别是企业所得税收入占税收收入比重较高将明显降低经济增长率（OECD, 2010; Arnold et al., 2011）。我国企业所得税收入占税收收入比重从 2012 年的 19.5% 上升到 2018 年 22.6%，即使企业所得税收入占“四本预算”全口径财政收入比重也在 11.5% 左右，占 GDP 比率近 4%，而 OECD 国家的 36 个成员国企业所得税收入占税收收入比重和占 GDP 比率的平均值分别为 9% 和 2.9% 左右（OECD, 2018）。因此，我国企业所得税比重有些偏高，而个人所得税比重明显过低。¹³

（四）对地方财政的影响

在全国“税政统一，税制统一”的制度背景下，减税降费政策会对地方财政产生显著影响。第一，减税政策减的主要是增值税，而增值税是共享税（其收入在中央和地方间五五分成），

¹³ 从财政部最新公布的“2019 年 4 月财政收支情况”来看，2019 年 1-4 月企业所得税收入同比增长 9%，而个人所得税收入同比下降 30.9%，由此预计 2019 年个人所得税收入比重会进一步降低。

增值税减税额中地方政府少收了一半；如果再考虑到增值税附加税，地方政府收入会减少得更多。第二，“降费”中的“费”可能有多种形式，如果仅就从财政角度界定的宽口径的“费”而言，可视为一般公共预算收入中的“非税收入”，而地方非税收收入占全国非税收收入比重在80%左右，¹⁴故降费减少的主要是地方政府收入。因此，减税降费会使地方政府相对短收，增加财政赤字；或许引起地方政府策略性反应，寻求其他增收途径。

首先，减税降费增加了地方财政赤字规模。同减税降费对全国财政赤字规模的影响一样，若将 2015-2018 年间各年地方财政使用结转结余及调入资金不作为地方财政收入而作为弥补财政赤字的手段，则地方财政赤字规模不只是“地方一般公共预算收入决算表”中的数据，而是高出 1 倍多，特别是 2018 年，计算赤字额是公布赤字额的 2.48 倍（见表 1）。地方财政赤字规模的这种增加趋势及其弥补方式，将会给地方财政的可持续性带来巨大压力。其原因很简单，在近年来财政吃紧、地方财政已无力补充预算稳定调节基金的情况下，地方财政“结余资金”及“调入资金”很快就会耗尽。

表 1 地方财政赤字规模（亿元）

年度	地方一般公共预算收入	地方财政使用结转结余及调入资金	地方一般公共预算支出	公布赤字	计算赤字	计算赤字是公布赤字的倍数
2015	138099.6	7236.07	150335.6	5000	12236.07	2.45
2016	146640.1	5911.31	160351.4	7800	13711.31	1.76
2017	156521.2	8407.15	173228.3	8300	16707.15	2.01
2018	167578.5	12319.77	188198.3	8300	20619.77	2.48

资料来源：同图 1。

其次，减税降费改变了地方财政收入的结构。在地方支出压力不减而相对减收的情况下，地方政府必然作出策略性反应，即寻求其他收入来源以满足支出需要。在一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算“三本预算”中，地方政府在本级一般公共预算收入受到减税降费的影响后，无外乎从其他三种收入来源寻求增收之道，即中央对地方税收返还和转移支付、政府性基金收入和国有资本经营收入。但是，由于中央对地方税收返还和转移支付有严格规范的制度约束，地方政府无法左右这种收入来源；虽然国有资本经营收入在连年增加，¹⁵但近 4 年来其规模仅占“三本预算”地方财政收入总额的 0.7% 左右，这种收入的增加对于填补一般公共预算收入的“亏空”显然是杯水车薪。因此，地方政府可能会更加依赖政府性基金收入：在“三本预算”的地方财政收入总额中，一般公共预算收入比重从 2015 年的 46.4% 一路下降到 2018 年的 40.5%，而政府性基金收入比重相应地从 22.1% 持续上升至 29.9%（见图

¹⁴ 2013-2017 年间，各年度的地方非税收收入占全国非税收收入比重分别为 81%、79%、75%、77% 和 81%。

¹⁵ 从 2014 年的 596.7 亿元跃升至 2018 年的 1575 亿元。

6)；特别是在地方政府性基金收入中，国有土地使用权出让收入占地方政府性基金预算本级收入比重从 2015 年的 80.5%一路上升到 2018 年的 91.2%，占地方财政收入总额比重从 2015 年的 17.2%持续上升到 2018 年的 27%（见图 7）。地方财政收入结构的这种变化格局，表明地方财政潜在着巨大的波动性和脆弱性。

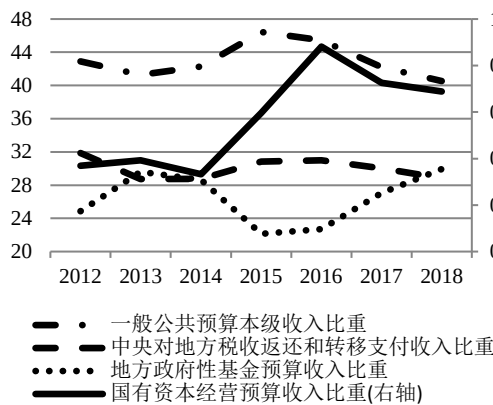


图 6 地方各类收入比重 (%)

资料来源：同图 1。

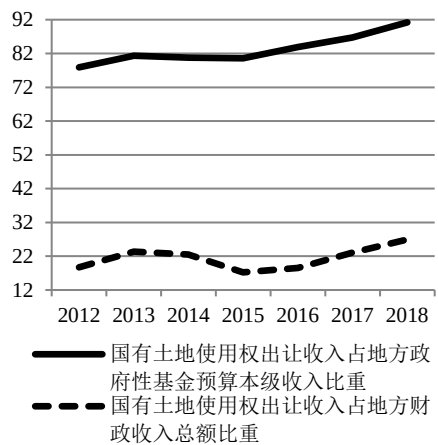


图 7 国有土地使用权出让收入比重

资料来源：同图 1。

四、防范财政风险的有效途径

从上述简要分析不难看出，减税降费对财政状况和财政政策都将产生巨大影响，不仅在一定时期内减少财政收入，还会改变财政收入结构，特别是对地方财政的影响更加明显。为了确保减税降费政策落地生根，同时又要防范财政风险，保证财政健康发展，必须要加快现代财政制度建设，¹⁶其中更具有针对性的举措包括：制定财政整顿策略，加强财政治理，实

¹⁶ 有关加快现代财政制度建设的分析，请参阅郭庆旺（2017）。

行税收支出预算，推进财政收入体系现代化。

（一）制定财政整顿策略

为了控制财政赤字规模，防止政府债务负担率（债务余额占 GDP 比率）明显上升，相关决策部门应着手制定财政整顿策略。所谓财政整顿（fiscal consolidation）或财政调整（fiscal adjustment），是指政府在一定时期内，通过削减财政支出和（或）增加财政收入以改善预算平衡状况或降低财政赤字率和债务负担率，通常区分为支出型财政整顿（expenditure-based consolidation）（以削减财政支出为主）和收入型财政整顿（revenue-based consolidation）（以增加财政收入为主）。从近 30 余年特别是近年来许多国家所采取的财政整顿策略及其效果来看，在财政整顿策略采取减收减支且减支幅度大于减收幅度的国家，年均经济增长率最高，财政赤字率下降也较为明显；在财政整顿策略采取减支增收且减支幅度大于增收幅度的国家，财政赤字率的降低效果最佳，但年均经济增长率大大低于前者；而采取增收增支的国家，无论是从财政赤字率的降低上还是从经济增长的速度上看都表现最差（郭婧，2017）。总体来看，财政整顿策略的国际经验表明，削减财政支出规模可能不失为一种良策。¹⁷

如何削减财政支出？首先，需要明确一个问题——是削减财政支出的绝对规模，还是控制财政支出的增长速度，抑或降低财政支出占 GDP 的比率（简称财政支出比率）？从我国现阶段经济社会发展的需要来看，难以削减财政支出的绝对规模，控制财政支出的增长速度或降低财政支出比率比较可行。而要控制财政支出增长速度，需要控制物价水平（CPI）过快上涨；要降低财政支出比率，需要保持一定速度的经济增长。此外，还需要审视、优化财政支出结构，特别是在预算编制过程中不能固守“存在即是合理”的观念，更要打破每一类（项）支出都要年年增长的习惯。其次，削减哪些项目的支出？从国际经验来看，高收入国家和发展中国家在财政整顿策略上有一定差异。高收入国家最重要的整顿措施是通过养老金制度和福利制度改革来削减财政支出（因为养老金和福利性支出是高收入国家政府的最沉重负担），而发展中国家以削减财政补贴和政府工资总额作为主要整顿措施（因为政府工资总额往往是

¹⁷ 不过，需要指出的是，这种“良策”在不同的国家或在一国的不同时期，其效果不尽相同，尤其是从其经济效应来看，也许另当别论。比如，为了应对十年前爆发的“大衰退”，英国等西方国家采取了新古典主义方法，实施了紧缩方案，即增加税收和削减支出，以减少预算赤字和公共债务；而美国则更多地采取了凯恩斯主义方法，其中包括减税和增加支出——美国联邦政府支出占 GDP 比率从 2007 年的 19.6% 上升到 2009 年的 24.6%，而税收收入占 GDP 比率从 2007 年的 18.5% 下降到 2009 年的 14.8%，结果，美国经济比欧洲经济更快地从“大衰退”中复苏。国际学术界早在上世纪 90 年代就已开始对财政整顿的经济影响展开了激烈争论，一直未达成共识。一派观点认为财政整顿会促进经济增长、增加就业（Giavazzi and Pagano, 1990; Sutherland, 1997; Perotti, 1999），而另一派观点则认为财政整顿特别是支出型财政整顿不仅不会具有经济扩张效应（Hjelm, 2002, 2007; Van Aarle and Garretsen, 2003; Hogan, 2004; Schclarek, 2007），而且对支撑长期经济增长的全要素生产率也有害（Bardaka et al., 2018），甚有学者认为通过财政整顿来削减债务的尝试，很可能因其对产出的长期负面影响反而导致债务负担率上升（DeLong and Summers, 2012; Fatás and Summers, 2018）。

发展中国家预算的最大部分)。

当前,我国控制和削减财政支出规模可将重点放在以下三个方面:第一,进一步深化“放管服”改革。在“放管服”改革进程中,特别要在“放”上攻坚克难。既然“放”是“简政放权”的简称,就不能仅限于取消下放行政审批等事项,更重要的是精简政府机构,尤其是各级地方政府不一定非要一一对应于中央政府的机构设置,有些“事业单位”是否也可以“走向市场”。只有这样,才能压缩一般性支出。第二,减少财政补贴支出。我国目前财政补贴项目名目繁多,数额较大,不仅扩大了财政支出规模,而且还有损于公平竞争,造成资源配置低效率。第三,适度控制社会性支出。随着我国经济社会的发展,不断增加社会性支出(包括教育、医疗、社会保障和社会福利等支出)是贯彻创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念,满足人民日益增长的美好生活需要的必要举措。同时,社会性支出也要避免增长过快,特别是社会保障和社会福利性支出不应比照 GDP 增速,充其量与物价水平(CPI)挂钩。

(二) 加强财政治理

李克强总理在 2019 年《政府工作报告》提出,“中央财政要开源节流,……一般性支出压减 5%以上”。从近 7 年来的情况来看,由于中央本级一般公共预算支出总规模不大,仅占全国一般公共预算支出的 14.7%左右,因此,要控制财政支出总规模,不能仅靠中央政府过紧日子,更重要的是地方政府过紧日子。如何确保政府过紧日子?这就需要加强财政治理。

从国际文献和各国实践来看,财政治理(fiscal governance)一般可界定为影响预算政策规划、批准、执行、监测和评估的规则、规章和程序,通常包括财政规则、中期预算框架和独立的财政机构(European Commission, 2009)。财政规则(fiscal rules)是指对政府预算收支总额和债务余额规定的各种长期约束条件,通常是对各预算总量(如收入额、支出额、债务发行额、债务余额、赤字额)规定数值上限(或是绝对额,或是增长速度,或是占 GDP 比率)。中期预算框架(medium-term budgetary frameworks)是指允许政府不拘泥于年度预算制定财政政策的财政安排,通常包括多年度预算计划的编制、执行和监测以及收支预测。独立的财政机构(independent fiscal institutions)是指独立于政府或财政部门的公共机构,其职能包括监测财政规则的遵从情况、为预算编制准备宏观经济预测以及就财政政策事项向政府提供咨询意见。加强财政治理的目的,就是要实现良好的预算状况,提高公共支出的效率,减少财政政策制定的周期性,促进各级政府之间更好的协调(Giosi et al.,2014)。

就我国的财政改革实践来看,加强财政治理的主要举措应包括如下四个方面。第一,落实预算法定原则。各级政府不仅要严格执行各级人大或其常委会批准的年度预算草案,更要

遵守《预算法》的各项规定；不仅要严格遵守《预算法》中有关中央政府举债的“余额管理”、省（自治区、直辖市）政府举债的“限额管理”规定，¹⁸更要坚决遏制隐性债务，严禁以政府投资基金、政府和社会资本合作、政府购买服务等名义变相举债。第二，实行中期预算制度。

《国务院关于实行中期财政规划管理的意见》（国发〔2015〕3号）提出实行中期财政规划管理，要求年度预算编制必须在中期财政规划框架下进行，这是加快建立现代财政制度的重要一环。但是，现行的中期财政规划存在两个突出问题：一是只有全国和省级中期财政规划，省级各部门和省级以下地方财政部门未被硬性要求编制中期财政规划；二是中期财政规划只是报政府部门批准，缺乏法律约束力。因此，应尽快实行全覆盖的中期预算制度。第三，全面实施预算绩效管理。《中共中央国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》已于2018年公布。全面实施预算绩效管理是一项复杂而繁重的系统性工程，现在的当务之急是，“抓紧研究制定具体、有针对性、可操作的贯彻落实方案”，确保全面实施预算绩效管理工作落到实处。第四，加强各级人大常委会预算工作委员会工作。目前，人大预算工作委员会的主要职责是协助财政经济委员会对预决算、预算调整和预算执行等进行审查、监督以及对各部门、各预算单位或重大建设项目的预算资金和专项资金的使用进行调查。为加强财政治理，人大预算工作委员会的职责应进一步拓展，或可成为一个“独立的财政机构”，¹⁹增加专业人员，为预算编制进行独立的宏观经济预测和财政形势分析以及就财政政策事项向政府提供咨询意见。

（三）实行税收支出预算

税收支出是指以特殊的法律条款规定的，给予特定纳税人或活动以税收优惠待遇而损失或放弃的税收收入。²⁰税收支出概念提出的目的，旨在将这种“损失或放弃的税收收入”视为政府的“隐性间接支出”，要求政府将其与显性直接支出一样进行预算管理与控制。因此，实行税收支出预算不仅可以提高财政透明度，加强财政纪律，便于税收优惠政策的“投入-产出”评估，更为重要的是可以控制税收支出规模。根据国际经验和我国国情，建立税收支出预算制度可分以下“三步走”策略。

首先，全面规范税收优惠政策。我国虽然税政统一，但各地区、各部门仍纷纷出台大量

¹⁸ 我国目前虽然没有正式提出“财政规则”概念，但在《预算法》和国务院有关文件和规定中，诸如此类的规定皆属于数值财政规则（numerical fiscal rules）。

¹⁹ 有许多国家专门成立了这类独立的财政机构——财政委员会。在过去十余年里，国际货币基金组织成员国成立“财政委员会（Fiscal Councils）”的国家数量大幅增加，从2000年的9个国家增加到2015年的39个国家（见IMF-Fiscal Council Dataset）。

²⁰ 税收支出（tax expenditure）又译为税式支出。有关税收支出理论及其预算控制的详细分析，请参阅郭庆旺（1990）。

的税收优惠措施，导致税收优惠措施无序化、碎片化，甚至出现恶性税收竞争现象，扰乱了市场秩序。为了全面规范税收优惠政策，《国务院关于深化预算管理制度改革的决定》（国发〔2014〕45号）明确要求，“除专门的税收法律、法规和国务院规定外，各部门起草其他法律、法规、发展规划和区域政策都不得突破国家统一财税制度、规定税收优惠政策。”随后，《国务院关于清理规范税收等优惠政策的通知》（国发〔2014〕62号）以及《国务院关于税收等优惠政策相关事项的通知》（国发〔2015〕25号），就清理规范税收等优惠政策作出具体部署。扎扎实实落实这些文件要求，是实行税收支出预算制度的前提条件。

其次，建立税收支出报告制度。在全面规范税收优惠政策的基础上，先从一些规模较大且对经济有重要影响的重点税收支出项目开始，建立专门的税收支出账户，进行数据统计、测算、分析和评估。同时，按照预算管理程序，按年编制税收支出报告，并附于正规年度预算报告后，以便有关部门全面了解财政政策状况和财政收支情况。

最后，编制正规的税收支出预算。在重点税收支出报告制度实施一段时间后，针对所有税收支出建立全面完整的税收支出账户，严格按照正规预算的立法程序，编制年度和中期税收支出预算，真正形成经立法机构审批、监督、检查的“第五本预算”。

（四）推进财政收入体系现代化

财政收入体系由多种收入手段构成，包括税收、收费、罚没、基金、国有资产收益、捐赠等。从政府融资角度来看，与其他收入形式相比，税收收入被视为最具有稳定性、可预测性和可持续性的收入(European Parliament,2014;OECD,2014)，因为税收的规范性、法治性特征最为明显。从国家建设的角度来看，征税能力被视为国家能力的一个重要组成部分(Di John, 2010)，因为税收特别是直接税的征收体现了一国的行政管理能力和努力程度（Miller et al.,2017）。如果说征税能力是国家能力的体现，那么征收所得税的能力则更是如此。因此，推进财政收入体系现代化就是在全面落实税收法定原则的同时，逐步以税收收入作为财政收入的主要来源。

当前，我国税收收入占全口径财政收入比重过低，影响了财政收入体系法治化和现代化程度。如前所述，2018年税收收入占“四本预算”收入的比重仅为49.8%。近年来，我国在清理规范了多项政府性基金和行政事业性收费的同时，也将一些收费形式改为征税形式，比如2018年正式施行的《环境保护税法》，以环境保护税取代了排污费。此外，从2019年1月1日起，社会保险费和非税收入的征管职责陆续划转到税务部门，这无疑将增强政策透明度和执法统一性。不过，将各项社会保险费和非税收入交由税务部门统一征收只是推进财政收入

体系法治化在征管机构上的举措，还可考虑从立法角度出发，从根本上将一些大宗收入项目税法化。诸如，社会保险费的社会统筹部分可以改为征税制，即改为社会保险税；亦可将国有资本经营预算收入中的“利润收入”以“国有资本利润税”或“国有资本所得税”形式征收。²¹总之，加强财政收入体系的法治化不仅能确保财政收入的规范与稳定，更是推进财政制度现代化的前提和基础，而现代财政制度又是国家治理体系和治理能力现代化的重要组成部分。

五、结语

“减税降费”作为降低经济行为主体的成本负担、推动供给侧结构性改革的一项重要财政政策措施，无疑也会对宏观经济运行和财政健康状况也会产生巨大影响。因此，要全面评价减税降费政策，至少要从以下 3 个维度展开分析，即经济效应分析（减税降费对经济增长及其主要驱动因素的影响）、分配效应分析（减税降费的最终受益者以及对收入分配的影响）和财政效应分析（减税降费的财政成本会有多大）。本文仅考察了减税降费的财政效应，且只是叙述性分析，有些问题有待作进一步的计量研究。

本文的研究结果表明，“减税降费”不仅对当前财政状况产生影响，也会对未来财政状况产生影响；不仅对财政规模和结构产生影响，也会对财政制度和体制产生影响；不仅对中央财政产生影响，更会对地方财政产生影响。“减税降费”的所有这些影响都将对国家财政造成巨大压力，同时也为进一步深化财政体制改革、加快建设现代财政制度提供了契机。

²¹ 虽然国有资本经营预算收入是国家凭借财产权利取得的收入，一般不用凭借国家政治权利的税收形式征收，但因其中的“利润收入”的基数较大，且还可能提高其上缴财政的比例，故对这种规模不小的收入来源也不妨采取征税形式。

参考文献

- [1]曹越、李晶：《“营改增”是否降低了流转税税负——来自中国上市公司的证据》，《财贸经济》，2016年第11期。
- [2]陈小亮：《中国减税降费政策的效果评估与定位研判》，《财经问题研究》，2018年第9期。
- [3]陈钊、王旻：《“营改增”是否促进了分工：来自中国上市公司的证据》，《管理世界》，2016年第3期。
- [4]程子建：《增值税扩围改革的价格影响与福利效应》，《财经研究》，2011年第10期。
- [5]董根泰：《“营改增”降低了大中型企业税收负担吗？——基于浙江省上市公司数据的分析》，《经济社会体制比较》，2016年第3期。
- [6]范子英、彭飞：《“营改增”的减税效应和分工效应：基于产业互联的视角》，《经济研究》，2017年第2期。
- [7]高培勇：《我们究竟需要什么样的减税降费》，《经济日报》，2018年12月7日。
- [8]郭靖：《财政整顿策略：国际经验分析》，《中国软科学》，2017年第3期。
- [9]郭靖、岳希明：《税制结构的增长效应实证研究进展》，《经济学动态》，2015年第5期。
- [10]郭庆旺：《税收支出简论》，大连：东北财经大学出版社，1990。
- [11]郭庆旺：《论加快建立现代财政制度》，《经济研究》，2017年第12期。
- [12]何代欣：《实施更大规模减税降费面临的挑战及对策》，《税务研究》，2019年第2期。
- [13]何代欣、张枫炎：《中国减税降费的作用与关键环节》，《经济纵横》，2019年第2期。
- [14]胡春：《增值税“扩围”改革对财政收入的影响》，《财经科学》，2013年第1期。
- [15]胡怡建、李天祥：《增值税扩围改革的财政收入影响分析》，《财政研究》，2011年第9期。
- [16]李永友、严岑：《服务业“营改增”能带动制造业升级吗？》，《经济研究》，2018年第4期。
- [17]倪红福、龚六堂、王茜萌：《“营改增”的价格效应和收入分配效应》，《中国工业经济》，2016年第12期。
- [18]庞凤喜、牛力：《论新一轮减税降费的直接目标及实现路径》，《税务研究》，2019年第2期。
- [19]平新乔、梁爽、郝朝艳、张海洋、毛亮：《增值税与营业税的福利效应研究》，《经济研究》，2009年第9期。
- [20]申广军、陈斌开、杨汝岱：《减税能否提振中国经济？——基于中国增值税改革的实证研究》，《经济研究》，2016年第11期。
- [21]孙正、陈旭东：《“营改增”是否提升了服务业资本配置效率？》，《中国软科学》，2018年第11期。
- [22]田志伟、胡怡建：《“营改增”对财政经济的动态影响》，《财经研究》，2014年第2期。
- [23]童锦治、苏国灿、魏志华：《“营改增”、企业议价能力与企业实际流转税税负——基于中国上市公司的实证研究》，《财贸经济》，2015年第11期。
- [24]王玉兰、李雅坤：《“营改增”对交通运输业税负及盈利水平影响研究——以沪市上市公司为例》，《财政研究》2014年第5期。
- [25]闫坤、于树一：《开启减税降费的新时代：以降“税感”拓展政策空间》，《税务研究》，2018年第3期。
- [26]杨斌、林信达、胡文骏：《中国金融业“营改增”路径的现实选择》，《财贸经济》，2015年第6期。
- [27]杨灿明：《减税降费：成效、问题与路径选择》，《财贸经济》，2017年第9期。

- [28]杨默如：《我国金融业改征增值税的现实意义、国际经验借鉴与政策建议》，《财贸经济》，2010年第8期。
- [29]周彬、杜两省：《营改增对财政收入的影响及财税体制改革应对》，《当代财经》，2016年第6期。
- [30]Arnold,J.M., Brys, B., Heady, C., Johansson, A., Schwellnus,C., and Vartia, L., 2011, Tax Policy for Economic Recovery and Growth. *Economic Journal* , Vol.121, No. 550, pp.F59-F80.
- [31]Barro, R.J., and Furman, J., 2018, Macroeconomic Effects of the 2017 Tax Reform. *Brookings Papers on Economic Activity*, Vol. 49, No. 1, pp.257-345.
- [32]Bardak,I. , Bournakis, I. , and Kaplanoglou, G., 2018, Total Factor Productivity (TFP) and Fiscal Consolidation:How Harmful Is Austerity? . Working Papers,No. 255, Bank of Greece.
- [33]DeLong, J. B., and Summers, L.H., 2012, Fiscal Policy in a Depressed Economy. *Brookings Papers on Economic Activity*, Vol. 43, No. 1, pp. 233-297.
- [34]Di John, J., 2010, Taxation, Resource Mobilization, and State Performance. *Crisis States Working Paper, Series 2*, No.84, London School of Economics.
- [35]European Commission, 2009, Domestic Fiscal Frameworks: How National Fiscal Governance Can Contribute to Budgetary Consolidation over the Medium-Term, Note for the attention of the Economic Policy Committee, Brussels, 23 October 2009.
- [36]European Parliament, 2014, Tax Revenue Mobilisation in Developing Countries: Issues and Challenges, European Union.
- [37]Fatás, A. and Summers, L. H., 2018, The Permanent Effects of Fiscal Consolidations. *Journal of International Economics*, Vol. 112 , pp.238-250.
- [38]Giavazzi, F., and Pagano, M., 1990, Can Severe Fiscal Contractions be Expansionary? Tales of Two Small European Countries. *NBER macroeconomics annual*, Vol.5, pp. 75-111.
- [39]Giosi, A., Testarmata, S., Brunelli, S., and Staglianò, B., 2014, The Dimensions of Fiscal Governance as the Cornerstone of Public Finance Sustainability: A General Framework. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, Vol.26,No.1, pp.94-139.
- [40]Hjelm, G., 2002, Is Private Consumption Growth Higher (Lower) During Periods of Fiscal Contractions (Expansions). *Journal of Macroeconomics*, Vol.24,No.1, pp.17-39.
- [41]Hjelm, G., 2007, Expansionary Fiscal Contractions: A Standard Keynesian Explanation. *Journal of Post Keynesian Economics*, Vol. 29,No.2, pp. 327-358.
- [42]Hogan, V., 2004, Expansionary Fiscal Contractions? Evidence from Panel Data. *Scandinavian Journal of Economics*, Vol.106, No.4, pp.647-659.
- [43]Hoon, H.T., and Phelps, E.S., 2008, Future Fiscal and Budgetary. *Journal of Economic Theory*, Vol.143, No.1, pp.499-518.
- [44]Lieberknecht, P., and Wieland, V., 2019, On the Macroeconomic and Fiscal Effects of the Tax Cuts and Jobs Act. Working Paper 10/2018, German Council of Economic Experts.
- [45]Miller,M., Welham, B., and Akoi, A., 2017, Fiscal Governance and State-building. London: Overseas Development Institute.
- [46]OECD, 2010, Tax Policy Reform and Economic Growth. Paris: OECD Publishing.
- [47]OECD, 2014, Domestic Revenue Mobilization in Fragile States. Paris: OECD.
- [48]OECD, 2018, Revenue Statistics 2018. Paris: OECD.
- [49]Perotti, R., 1999, Fiscal Policy in Good Times and Bad. *Quarterly Journal of Economics*, Vol.114, No.4, pp.1399-1436.
- [50]Schclarek, A., 2007, Fiscal Policy and Private Consumption in Industrial and Developing Countries. *Journal of Macroeconomics*, Vol.29, No.4, pp.912-939.

[51]Slemrod, J., 2018, Is This Tax Reform, or Just Confusion?. *Journal of Economic Perspectives*, Vol.32, No.4, pp. 73–96.

[52]Sutherland, A., 1997, Fiscal Crises and Aggregate Demand: Can High Public Debt Reverse the Effects of Fiscal Policy?. *Journal of Public Economics*, Vol.65, No.2, pp.147-162.

[53]Van Aarle, B., and Garretsen, H., 2003, Keynesian, Non-Keynesian or No Effects of Fiscal Policy Changes? The EMU case. *Journal of Macroeconomics*, Vol.25, No.2, pp.213-240.

The Potential Fiscal Effects and Risk Prevention of the Tax Cut and Fee Reduction

GUO Qingwang

The tax cut and fee reduction policies that are continuously targeted, cost-reducing and long-lasting will undoubtedly reduce the burden on enterprises, and at the same time will bring enormous fiscal pressure on governments at all levels: not only will the size of the fiscal deficit be enlarged in the next three or four years, but also the extent to which the fiscal revenue system ruled by law will be weakened. In order to ensure the implementation of tax reduction and fee reduction policies and at the same time to prevent fiscal risks and ensure the healthy fiscal development, it is necessary to deepen fiscal reform and speed up the construction of a modern fiscal system.



中国人民大学国际货币研究所

INTERNATIONAL MONETARY INSTITUTE OF RUC

地址：北京市海淀区中关村大街 59 号文化大厦 605 室，100872 电话：010-62516755 邮箱：imi@ruc.edu.cn