



以更大规模减税降费提振市场信心活力

□ 彭亚星 梁 朋

中央经济工作会议在充分肯定2018年成绩的同时，强调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，必须从长期大势认识当前形势，认清我国长期向好发展前景；必须精准把握宏观调控的度，主动预调微调、强化政策协同；必须及时回应社会关切，有针对性主动引导市场预期。财政是国家治理的基础和重要支柱，财政政策作为国家治理和宏观调控的重要工具，应根据中央对经济形势的分析和判断，主动调整转型，把中央的战略意图落实到具体的政策措施之中，积极的财政政策要加力提效，实施更大规模的减税降费。

更大规模减税降费是积极财政政策审势而为的主动选择

当前我国经济运行总体平稳、稳中有进，主要指标保持在合理区间。但是同时也要看到，近期我国经济发展的不确定性明显上升，下行压力有所加大，企业经营困难增多。在当前国际形势错综复杂情况下，不太可能通过外需拉动来改善国内企业的经营状况，而主要集中精力办好己的事情，通过增强企业和各种市场主体的信心，进一步激发我国市场活力。而在当前，一个关键性的举措是要加大简政减税降费力度。

我国过去在实施积极财政政策的过程中，偏向于通过扩大财政支出、增加财政赤字进行政府投资，虽然也取得了明显的效果。但在这种思路指导下，容易导致政府财政赤字扩大、政府负债水平明显上升，特别是地方政府债务风险加大。另外政府投资容易存在效率不高，出现一些重复性、超前性投资，也会对民间投资产生一定的挤出效应。而且政府投资过多过大，会使得政府在资源配置中作用太强，一方面影响到市场对资源配置的决定性作用，产生市场扭曲，另一方面也会使得政府部门和机构随之膨胀扩张，长期看会对我国社会主义市场经济的发展形成负面影响。因此，我国积极财政政策应更多地从支出端转向收入端来实施。

所谓从收入端来考虑积极财政政策的实施，就是通过有意识的主动调低政府收入或增长水平，也就是通过减税降费等财政政策措施，通过减轻企业等市场主体的税费负担，增强它们的盈利预期和盈利能力，从而激发市场主体的投资、消费和创新，进一步做大做强国民经济这块“蛋糕”。另一方面，通过减税降费，倒逼政府机构树立过“紧日子”的意识，加快政府机构的精简改革和职能转变，进一步放权简政，建立起高效政府管理体制和制度体系。

此外，无论从财税理论还是从各国财税改革的实践看，虽然实施减税

核心阅读

更大规模减税降费是积极财政政策审势而为的主动选择，给企业减税降费、减轻企业的负担，实际上是提振市场的信心，激发微观主体的活力，增强中国经济前进的动力，是立足当下、着眼长远和全局的利国利民好政策，是民心所向和民心所愿的最大惠民工程，充分彰显出党和政府执政为民的情怀以及对未来经济发展的自信和底气。

降费的财政政策，短期内不一定就立竿见影地达到提升GDP的效果，有的甚至还会影响到一段时期内政府财政收入的增长。但从长远看，由于减税降费激发市场主体的投资、消费和创新活动，从而可以刺激经济增长，扩大税基，反而使得政府的财政收入明显增加。而且减税降费的意义不仅在于为企业减轻了负担，而且通过减税降费，构建起一个企业负担合理、有利于形成长久活力和经济竞争力的财税治理体系。因此，减税降费确实是当前我国应对诸多挑战，振兴实体经济的最佳政策措施。

我国仍存在进一步减税降费的空间

我国真实的宏观税负水平仍然偏高。由于我国前期陆续推出了一系列减税措施，目前我国宏观税负水平上升的势头已经得到了有效遏制，2017年全国一般公共预算收入172566.57亿元，占GDP的比重为20.9%，其中税收收入144360亿元，占GDP的比重为17.5%，非税收入28207亿元，占GDP的比重为3.4%。表面上看，无论是与发达国家还是发展中国家相比，20.9%的数据都不算是高的。但是，由于我国还存在社会保障保险的缴费、住房公积金的缴存、各种政府性基金、收费等，所有这些政府收入其实最终的负担都还是要企业和居民个人来承担。

我国企业的税费负担明显偏重。由于在我国税制结构以增值税、企业所得税为主体，2017年我国增值税收入达56万亿元，占税收比重39%；企业所得税收入32亿元，占税收比重约22.2%，两者合计超过了全部税收的60%，而且我国的各种基金和收费项目也主要是由企业来承担的，因此我国企业负担与各国企业相比，负担是偏重的。在国际货币基金组织关于企业税率的数据中，2015年中国企业实际应缴税费在利润中的占比高达67.8%，高于主要发达国家，也高于众多出口导向型经济体。按照2017年年末世界银行对各国企业税率的排名，中国更是以68%的税率位居全球第12位。虽然国际货币基金组织和世界银行的数据所用口径还值得斟酌，但我国企业税费负担偏重确实是不争

的事实。

我国社会保险缴费水平相对偏高。目前，我国养老、医疗、失业、工伤和生育五项社会保险的企业缴费比例，企业合计达到了29.8%，其中养老20%，医疗6%，失业2%，工伤1%，生育0.8%，个人缴费比例约11%，企业和个人缴费比例合计超过了40%，但就数据看在国际上也属于偏高水平。如果对比我国社会保障的保障水平看“性价比”的话，缴费比例就更显得高了。同时由于社会保险制度不完善，在一定程度上抬高了缴费率水平。社会保险险种设计繁复，资金使用效率不高，社保基金地区间调剂能力不强，也在一定程度上提高了社保缴费率。

市场主体的无形成本仍然偏重。由于各种税费都需要企业进行申报缴纳，这样纳税缴费的成本不仅需要投入一定的人力、物力、财力，还需要花费企业等市场主体的时间和精力。目前，世界银行日前发布的《2019营商环境报告》显示，中国营商环境较去年大幅提升32位，位列全球第46名，其中大幅提升的重要原因是随着我国税收征管体系施行国地税合并，各地政府部门多措并举简化办税流程，从“一厅通办”到“一窗通办”，企业纳税的便利程度明显提高，无形成本大幅下降，企业感受到的改革红利也更为明显。这充分说明减轻企业税费负担不仅要关注有形负担，同时也切实减轻无形成本，而且降低无形成本的空间还很大。

切实落实好更大规模减税降费的积极财政政策

习近平总书记提出要把减轻企业税费负担作为当前要抓好的第一项政策，中央经济工作会议进一步强调积极的财政政策要加力提效，实施更大规模的减税降费，这不仅是对当前经济面临的困难和挑战的重要举措，也是我们党执政为民、全心全意为人民谋福利宗旨的具体体现，应切实贯彻、抓好落实。

在宏观政策调控上要坚持减税降费为主的积极财政政策。当前国际形势错综复杂，我们要继续实施减税降

费这一普惠性的积极财政政策，引导和稳定市场预期，提振市场信心，激发微观主体活力。各部门都要从国家大局出发，主动拿出进一步减轻市场主体负担的措施，实施更大规模的减税、更加明显的降费，让企业和群众切实有所感受，实实在在享受到减税降费的红利，真正让企业轻装上阵、放手发展。

重点减轻增值税和企业所得税。企业税费负担重是问题的根本所在，因此减税应重点放在主要由企业负担的增值税和企业所得税。营改增试点全面推开后，完善增值税税制步伐需加快。目前，还没有实现三档并两档的既定改革目标。当前，我国增值税税率分为三档，分别为16%、10%、6%。多档税率并存导致税制较复杂，可能引发“高征低扣”和“低征高扣”现象，抑制增值税中性作用发挥。因此，增值税税率结构应越简单越好。企业所得税作为企业负担的另一大税种，也需要进一步完善。需考虑全球企业所得税税率情况，结合实际，适当下调企业所得税税率，可以考虑将企业所得税率从25%降至20%。同时，对目前根据不同行业、企业的优惠标准进行统一规范，使税制更加规范、公平、透明。

改革社会保障体系适当降低社保费率。应加快推进社会保障的全国统筹，设立全国统一的资金池，提高资金互济功能。此外，加大可划转国有资产以增强社保的资金偿付能力。要按照国务院明确的“总体上不增加企业负担”的已定部署，在机构改革中确保社保费现有征收政策稳定，有关部门要加强督查，严禁自行对企业历史欠费进行集中清缴，违反规定的要坚决纠正，坚决查处征管中的违法违规违纪行为。同时，要抓紧研究降低社保费率的方案，与征收体制改革同步实施。

继续深化“放管服”改革，大力降低交易成本和无形成本。简政放权、放管结合、优化服务改革，是一场刀刃向内的政府自身革命，是推动政府职能深刻转变、极大激发市场活力的战略举措。今后，应进一步深化市场导向的改革、深入推进“放管服”改革。一是通过进一步简政放权，压缩企业开办时间，项目审批时间和进出口通关时间。二是实行全国统一市场准入负面清单制度。三是创新监管机制和公共服务模式，广泛推进运用互联网互联互通的优势，实行跨部门联合监管和“互联网+监管”，发展“互联网+医疗”“互联网+教育”等，提供公平可及的公共服务。打造全国一体化政务服务平台，尽快实现政务服务事项全面“一网通办”。



改革开放以来，我国经济在投资、消费、出口“三驾马车”的推动下实现了经济高速增长，这有赖于我国充分利用了传统要素的比较优势，使得我国企业可以在国际市场竞争与分工占据主动。但比较优势固然重要，可以作为经济发展的一个基线，但一个处于追赶过程中的发展中国家如果想建立起现代化产业体系，不能完全以静态比较优势为基础来推动产业发展。从长远来看，不论是应对贸易摩擦、技术壁垒，还是实现我国在全球价值链的跃升，都要通过强化内生比较优势来实现。而这需要不断提升比较优势内涵，从依赖静态比较优势转为追求动态比较优势。也就是说，一方面要以当前的比较优势为基础参与国际分工，保持短期内的经济增长态势，另一方面要采取措施促进比较优势向更高级别转换，充分挖掘潜在的、对未来经济发展具有重要意义的优势条件。为此，中央经济工作会议明确指出来提升产业链水平，注重利用技术创新和规模效应形成新的竞争优势，培育和发展新的产业集群。

构建动态比较优势的战略选择

世界银行在《中国2030：构建一个现代、和谐和创新的高收入社会》的报告中指出，对于低收入国家来说，在追赶初期往往以低成本劳动力和引进国外技术为基础来发展劳动密集型产业，当进入到中等收入阶段后，由要素在部门间重新配置以及技术赶超导致的生产率的提高潜力将逐步消失，各类要素成本，尤其是劳动力成本将不断上升，这将导致发展中国家原有的劳动密集型产业的国际竞争力迅速下降，此时如果不能通过技术创新来提高生产效率以及国际竞争力，那么中等收入国家很可能因此陷入“中等收入陷阱”。2017年我国人均GDP已经超过8800美元，达到中等收入国家水平，一方面我国农村地区仍然存在大量过剩劳动力，发展劳动力密集型产业仍然是创造就业岗位的必要选择，另一方面实现比较优势从主要依靠资本积累和劳动投入到主要依靠技术、知识以及生产效率的转变，积极培养动态比较优势，也是我国面临的必然选择，是跨越“比较优势陷阱”成为跨越“中等收入陷阱”的必由之路。具体来说，应该通过如下战略选择来构建动态比较优势。

积极培育潜在的技术优势。动态比较优势的形成要依赖资源、资本、劳动力、技术等禀赋条件，而技术要素是基础和核心。对于后发国家来说，完全依赖市场和企业的自行为往往难以实现技术跨越，尤其是对于具有较大风险的前沿技术和复杂技术而言，企业缺乏投资积极性。这时候需要政府这只“有形的手”来激发创新主体的积极性，通过一定的补贴、税收优惠等政策措施来降低企业研发活动的风险，积极培育虽然违背现有比较优势但对产业竞争力提升具有长期重大影响的技术优势，进而提高我国企业在国际分工中的地位。

积极培育人力资本优势。从总量来看，我国是人力资源大国，但还不是人力资本强国。培育人力资本优势，首先要加大教育、在职培训等方面的投入，世界银行研究发现，在过去的25年时间里，人力资本投入最多的前25%的国家与投入最少的25%的国家相比，GDP增长差异高达125个百分点；其次，进一步改革户籍制度、社会保障制度，促进人力资本在城乡之间、不同地区之间的合理流动；最后，要不断提高人力资本投资的回报率，优化人才动态配置效率、提高人才质量、重视人才激励。

积极培育新兴产业发展。历史表明，经济危机、金融危机往往是催生新兴产业的重要驱动力量，2008年次贷危机爆发后，美国等发达国家出于复苏经济、巩固在产业发展中的领先地位等方面的考虑，不断出台针对新兴产业发展的支持政策，我国也将新兴产业列入到国家发展战略的高度，在2012年推出了《“十二五”国家战略性新兴产业发展规划》。积极培育新兴产业的发展事关我国经济社会全局，事关我国在新一轮科技革命中能否抢占未来科技竞争竞争的制高点。为此，我国要在脑科学、认知神经科学、量子科学、基因科学、新材料科学等多个领域加大投入力度，为

以动态比较优势因应国际形势变化

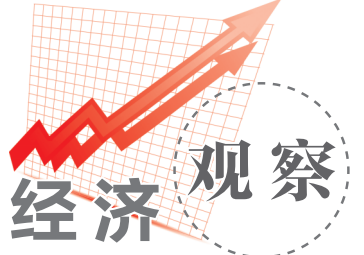
相关产业的发展提供重要的基础支持，引进和培育相关产业的领军人才和专业人才。

构建动态比较优势的政策建议

推动传统产业的技术改造和技术进步，继续保持静态比较优势产业的竞争优势。我国传统产业、劳动力密集型产业的规模依然很大，对稳定经济增长、就业等具有重要意义。面对传统行业日益激烈的国际竞争，我国应进一步推动传统产业的技术进步，深化产业分工，推动智能制造业的发展，提升产品的技术密集度和产品附加值，使传统的比较优势产业焕发出新的生命力。尤其是在中央提出我国经济由高速发展走向高质量发展的背景下，应及时改变粗放型的贸易战略，从政策上引导企业从粗放型生产模式走向集约型生产模式，鼓励企业大力投入研究开发，提升出口产品质量，提高我国企业在国际分工中的地位。

进一步加大在前沿技术以及“卡脖子”领域的投入力度。对前沿技术、尖端技术的培育，是实现从静态比较优势向动态比较优势过渡的关键，也是新兴产业、战略性新兴产业发展的基础。关键核心技术、前沿技术具有高投资、高风险的特点，这决定了政府必须以远见的视野，对长期经济增长以及生产率提高具有重大影响的高技术进行战略性扶持，尤其是在一些与发达国家差距较大的领域和短板领域，要在进一步完善政产学研研的合作机制的基础上，加大投入力度，积极引进海外人才，争取在短时间内实现部分关键领域的突破。此外，政府还应该加大对技术预见与技术路线图的研究，为企业、产业在由静态比较优势过渡到动态比较优势的过程中发挥重要指导作用。

推动要素禀赋升级，促进劳动力资源优势向人力资本优势的转变。动态比较优势的核心是高级生产要素的不断积累，尤其是人力资本的积累。为此，一方面要通过户籍制度、就业制度等来不断提高劳动力市场的竞争性以及劳动力的流动性，从制度上保障人力资本资源得到有效配置；另一方面要进一步推动教育改革，优化高等教育学科设置，提高素质教育的地位，大力发展职业技能教育和培训，培养符合未来科技发展需要的复合型创新人才，进而提升人力资本的数量和质量。



积极推动民间资本参与混合所有制改革

□ 丁时勇

发展混合所有制经济是民营企业参与国有企业改革的一种有效形式，既有利于拓展民营经济发展的空间，吸引民间资本参与到更加广泛的投资领域，同时也为进一步深化国企改革提供了一条重要路径。为此，中央经济工作会议特别指出要加快国资国企改革，积极推进混合所有制改革。

党的十八大以来，我国加快了混合所有制经济改革的步伐，取得了显著成绩。但在实践中，也还存在一些亟待解决的问题：民间资本在市場准入上上面臨“彈黃門”和“玻璃門”的现象。民间资本在混合所有制企业中处于次要的地位，民间资本优势还没有充分体现出来。民间资本还不能很好地监督混合所有制企业的运营，不能充分利用监督权来维护自身权益。改变这种情况，需进一步扩大民间资本参与混合所有制改革。

扩大民间资本的市場准入领域。推进混合所有制经济，必须要毫不动摇地鼓励、支持、引导非公有制经济

发展，营造有利于非公有制经济发展的市场环境。全面建立负面清单制度，放宽社会资本投资的市場准入领域，消除各种隐性壁垒，实现权利平等、机会均等、规则平等，充分激发民间资本活力。发挥市场机制在配置资本、重组企业的决定性作用和政府引导、监督、服务的重要作用，允许并鼓励民间资本控股经营竞争性行业国企；允许并鼓励民间资本平等进入包括基础设施建设投资、公共服务业等有一定收益的公益性领域；允许并鼓励民间资本依法参与各类资源配置；鼓励和支持民间资本通过多种渠道和方式参与国有企业改制重组。

建立健全有效制衡的公司治理结构。科学有效的公司治理结构是民间资本维护自身权益的制度保障。混合所有制改革必须建立由董事会、监事会和经理层组成的公司治理结构，建立有效制衡的内部治理机制。一方面，国资管理部门应加强企业监事会制度建设，向国有控股、参股企业推荐监事会主席和监事人选，切实履行出资人监督职能。同时，各方股东应

根据企业股权比例，通过制定或修改公司章程，完善法人治理结构和制度安排，依法行使知情权和表决权，分享资产收益、参与重大决策和选择管理者等重要权利。另一方面，着重构建职业经理人制度，按照市场化的办法，在职业经理人市場上通过竞争性的方式来选聘和激励约束职业经理人员。建立健全适应多元化产权制度的新型劳动关系和股权激励机制，实行企业员工持股，形成资本所有者和劳动者利益共同体，调动企业员工的积极性和主动性，提高企业的营运水平和竞争力。

鼓励民间资本与国有资本公平竞争。在混合所有制改革中，要充分发挥民间资本的优势和作用，鼓励民间资本与国有资本开展公平竞争，由市場决定谁成为公司的控股股东。改变混合所有制改革中国有资本“一家独大”的问题，通过公平竞争让民营资本也可成为大股东。在吸纳民间资本入股国有企业时，充分运用資本市場在资产定价、产权交易等方面的作用，平等保护国有資本和民间資本的权益。鼓励各类市场主体进场公平公开交

易，实现产权信息公开化、评估规范化和交易平台化，探索特许经营权、预期收益权、知识产权等权益通过产权市場进行交易的方式方法，为民间資本通过产权市場参与国有企业改革重组和重大项目建設提供便利条件。

加强混合所有制改革的法治保障。在混合所有制改革过程中，必须充分发挥市場在资源配置中起决定性作用，进一步完善社会主义市场经济法律制度，为混合所有制改革提供坚实的法治保障。根据中央关于全面推进依法治国的有关精神，进一步完善以公平为核心原则的产权保护制度，加强对各种所有制经济组织和自然人的财产权保护，清理和修订影响民间投资活力的行政法规、部门规章及制度，制定清晰透明、公平公正规则，为各类所有制主体平等参与混合所有制改革提供法律基础和保障。要平等保护国有股权和非公股权的合法权益，防范“国资流失”或“民企被吃”。同时，在司法实践中对相关案例作出公正判决，维护双方的平等地位和相关方正当的合法权益。