热点聚焦

准确把握本轮减税降费的目的和方法

高培勇

核心看点：减税降费是推进供给侧结构性改革的一个重要举措。眼下降低企业税费负担的主要目的在于降低企业成本、提高供给质量，是结构性调整而非总量性调节，着力点落在供给侧而非需求侧，因而减税降费决不能走以往的“借钱”套路——通过扩大赤字、增发国债支撑减税降费，而应实行减税降费与削减政府支出联动，以政府支出规模的削减为企业降低税费负担腾挪空间，或者对税费收入做结构性调整，从而真正降低企业税费负担。

支撑财源是核心因素

减税降费是党中央、国务院积极应对当前经济下行、助力实体企业转型升级、推进供给侧结构性改革的重要举措，社会各界普遍关注。一方面，减税降费牵动千家万户；另一方面，企业税费负担沉重亦是我国经济运行中的突出矛盾和问题，应当将其作为政策着力点和着重点。更为重要的是，当前面对各种潜在的和现实的财政金融风险，一些传统财政政策操作均一再遇到挑战，兼顾各方面的宏观经济政策目标，特别是贯穿供给侧结构性改革这条主线，减税降费应当成为当前宏观经济调控的一个重要着力点。

透过现象看本质。认识减税降费这一问题，首先要搞清楚事关减税降费的核心问题是什么，即它是以什么样的财源来支撑的？实际上，税收也好，收费也罢，说到底，都是作为政府收入的来源、基于弥补政府支出的需要而征收的。减税降费直接牵动的是政府收支的平衡格局。以什么样的财源填补减税降费之后留下的政府收入亏空，不仅对于实现政府收支再平衡至关重要，而且关系到减税降费的实质效应以及宏观经济政策的最终导向。

换言之，不同财源支撑下的减税降费效应和宏观经济政策导向，具有极大的差异。减税降费的财源支撑格局，事实上决定着减税降费的实质效应，亦决定了与此相关的宏观经济政策导向。

需要注意的是，注意到本轮减税降费的背景是供给侧结构性改革而非需求管理，着力点落在供给侧而非需求侧，对于本轮减税降费效应以及宏观经济政策导向的分析判断，显然不能忽略其支撑财源这个核心因素。

由“借钱”到“借钱加节用”

迄今为止，我国在供给侧结构性改革背景下实施的本轮减税降费，经过了两个阶段的演变：由“借钱减税降费”到“借钱加节用减税降费”。

2016年是供给侧结构性改革的攻坚之年。在重点抓好“三去一降一补”五大任务的背景下，作为降成本的一个着力点和着重点，减税降费进入实质性操作阶段，当年的减税降费规模达到5736亿元。支撑这样一笔减税降费的财源，是增列赤字以及为弥补赤字而增发的国债。当年一般公共预算项下的财政赤字之所以安排21800亿元，在上一年的基础上增加5600亿元，赤字率上升至3%，其主要原因就是减税降费。2016年《政府工作报告》曾如此说明：“适度扩大财政赤字，主要用于减税降费，进一步减轻企业负担”。财政部提交的《关于2015年中央和地方预算执行情况与2016年中央和地方预算草案的报告》也曾如此解释：“扩大的赤字，在适当增加必要财政支出的同时，主要用于弥补减税降费带来的财政减收。”此种操作，或可称之为“借钱减税降费”。

2017年是供给侧结构性改革的深化之年。在多措并举降成本的旗帜下，减税降费得以持续推进。按照计划，减税和降费的规模分别为3500亿元和2000亿元，总额达到5500亿元。支撑这样一笔减税降费的财源，自然少不了增列赤字和增发国债：一般公共预算项下的财政赤字安排为23800亿元，在上一年基础上增加2000亿元，赤字率维持在3%的水平。2017年《政府工作报告》指出，“今年赤字率保持不变，主要是为了进一步减税降费……一定要让市场主体有切身感受”。但是，除此之外，削减政府支出也成为减税降费的另一支撑点。压缩非重点支出、削减一般性支出以及“三公”经费零增长，一起被列入一般公共预算安排中，便是具体体现。2017年《政府工作报告》亦提出，压缩非重点支出，减少对绩效不高项目的预算安排。各级政府要坚持过紧日子，中央部门要带头，一律按不低于5%的幅度压减一般性支出，决不允许增加“三公”经费，挤出更多资金用于减税降费，坚守节用裕民的正道。此种操作，或可称之为“借钱加节用减税降费”。

一个十分积极的变化

减税降费由以增列赤字、增发国债来支撑转到以增列赤字、增发国债与削减支出相结合的办法加以支撑，应当视作一个十分积极的变化。这是因为，在供给侧结构性改革背景下实施的本轮减税降费，其目标大不相同于以往。

有别于以往立足于总量调节、旨在扩大总需求的减税降费，本轮减税降费的目标锁定在降成本。瞄准于降成本，“借钱减税降费”虽然短期内表现为企业税费负担的减少，但从中长期看，借来的钱终归要还本付息。即便政府的债可以通过置换办法延长，因增发国债而带来的利息支出也总会叠加到原有政府支出规模之上。认识到“羊毛终要出在羊身上”，叠加到原有政府支出规模之上的债息支出，肯定要添增未来的企业税费负担。因而，成本短期“降”而中长期“升”。

“借钱加节用减税降费”，虽然仍会因借钱而不免于添增未来的企业税费负担，也仍会因借钱而不完全排除成本短期“降”而中长期“升”的效应，但由于加入了“节用”这一至关重要的因素，由此可以分解掉一部分借钱压力，减少一部分叠加到原有政府支出规模之上的利息支出，从而可以相应压缩一部分未来企业税费负担的添增量，相应派生的风险度也会有所降低。因而，实行减税降费与削减政府支出联动，以政府支出规模的削减为企业降低税费负担腾挪空间，这对于降成本是具有实质性意义的，是契合供给侧结构性改革要求的操作。

更进一步看，将“节用”作为减税降费的一个支撑财源，特别是将“节用”同“裕民”对接起来，是以减税降费操作实现降成本目标的重要举措。压缩政府开支，提高财政资金使用效率，其重要目的就在于将省下来的钱，用在为民谋利的“刀刃”上。说白了，政府“过紧日子”，是为了让百姓“过好日子”。政府自身的“节用”——削减支出，是实现“裕民”——降成本这一目标的前提条件和基础所在。只有以此为前提和基础，减税降费才能真正落到实处，也才属于真正意义上的减税降费。

站在降成本的立场上并以供给侧结构性改革为主线加以判断，可以说，由“借钱减税降费”到“借钱加节用减税降费”，是朝着真正意义上的减税降费迈进了一大步。

根本之策在于“节用”

上述讨论实际上告诉我们，更基本、更实质或更契合降成本目标和供给侧结构性改革主线的减税降费操作，关键在于“节用”——以削减政府支出为前提和基础，为减税降费腾挪必要空间。在减税降费的同时，同规模削减政府支出。减多少税、降多少费，就相应削减多少政府支出，从而实现政府收支的再平衡。此种操作，或可称之为“节用减税降费”。

应当说，这是真正意义上的减税降费操作。一方面，税费收入与政府支出规模同减，不仅当期而且未来的企业税费负担都可随之降低，不会因短期“减”而致中长期“增”，可保证企业税费负担降低的可持续性。另一方面，降下来的那部分企业税费负担，意味着资源配置权的实质让渡，从而资源配置格局才能发生有利于企业的变化。

当然，这其中需要关注的约束因素是，政府支出规模是否有削减的空间？或者，政府支出规模是否有突破种种既得利益障碍而获得削减的可能？眼下，过“紧日子”和“苦日子”已经成为共识。“紧日子”和“苦日子”是我国财政的新常态。其中首要之举，就是压缩政府开支，走节俭型政府之路，通过采取严厉措施，从政府入手，从公务消费入手，坚决杜绝浪费，提高财政资金使用效率，将省下来的钱，用在为民谋利的“刀刃”上。虽然任重道远，但面对现实，只要是下决心，真正站在事关党和国家事业发展全局的立场上考虑问题，实现减税降费与政府支出的同步削减，并非没有可能。

在成功实现了由“借钱减税降费”到“借钱加节用减税降费”的操作转换之后，我们应当也必须适时地将“节用减税降费”提上议事日程，继而实现由“借钱加节用减税降费”到“节用减税降费”的转换。

结构性调整亦是重要选择

值得注意的是，除了上述操作之外，还可有另一种减税降费选择，即进行税费收入的结构性调整——在减少一部分税收、降低一部分收费的同时，增加另一部分税收、提高另一部分收费。或者在减轻、降低一部分纳税人、缴费人税费负担的同时，增加、提高另一部分纳税人、缴费人的税费负担，从而不改变税费收入总量以及与此相关的政府支出规模，亦不打破原有的政府收支平衡格局。此种操作，或可称之为“结构性减税降费”。

可以说，这也是减税降费操作的一个重要选择。一方面，以不触动税费收入总量和政府支出规模为前提，政府收支平衡格局不会因此而发生变化；另一方面，在实现减税降费效应的同时，通过结构性调整使得税费收入结构得以优化，从而兼容降低企业税费负担和税费结构优化两个目标。

在这一过程中，有几个问题需要关注，比如，要减少和增加的分别是哪些税、哪些费？相关税费背后的纳税人、缴费人又分别属于哪一类型或哪一群体？实现这样一种结构性调整又需突破哪些障碍？党的十八届三中全会提出，完善税收制度。深化税收制度改革，完善地方税体系，逐步提高直接税比重。在这一过程中，直接税比重的增加意味着间接税比重的减少，两者之间的此增彼减又意味着自然人税费负担的增加和企业税费负担的减轻，从而契合税费结构优化、促进社会公平正义的目标。结构性减税降费虽不会带来税费总量的实质减少，但对于降低企业税费负担和推进本轮财税体制改革，具有一箭双雕之功效。就此而论，“结构性减税降费”不失为一个重要选择。

总之，立足于经济发展新常态，在供给侧结构性改革背景下实施的减税降费，不能走以往需求管理的老路。从这个意义上讲，在“借钱加节用减税降费”的基础上，积极创造条件，逐步实现向“节用减税降费”和“结构性减税降费”或两者结合操作的转换，理应作为本轮减税降费致力追求的重要目标所在。（作者系中国社会科学院学部委员、经济研究所所长）

理论新知

如何更快更好发展分享经济

胡拥军

分享经济作为全球新一轮科技革命和产业变革下涌现的新业态新模式，正在加快驱动资产权属、组织形态、就业模式和消费方式的革新。近年来，我国分享经济创新创业活跃，发展迅速，但也面临着认识不统一、制度不适应、保障不健全等诸多问题和挑战。如何为分享经济发展框定认识、稳住心神、找准方向，近日，国家发改委、工信部等8部委联合发布《关于促进分享经济发展的指导性意见》，为各地各级政府发展分享经济定下了主基调，也让企业、个人等各类市场主体参与其中有了“定心丸”。

分享经济是近年来经济发展中一个备受关注的新业态，在现阶段，它的主要表现是，利用网络信息技术，通过互联网平台将分散资源进行优化配置，提高利用效率的新型经济形态。近年来，我国分享经济利用“互联网+”，创造众多新业态，化解过剩产能，带动大量就业，显示出巨大发展活力与潜力，已成为推动大众创业万众创新向更广范围、更深程度发展的重要抓手和我国经济社会发展的“生力军”。可以说，发展分享经济不仅是供给侧结构性改革、经济新动能培育的重要先手棋，也是推动大众创业万众创新、提升人民群众就业与生活获得感的关键抓手。因此，分享经济已经不是要不要发展的命题，而是要如何更快更好发展的问题。

（一）

关于发展怎样的分享经济，《关于促进分享经济发展的指导性意见》提出，分享经济强调所有权与使用权的相对分离，倡导共享利用、集约发展、灵活创新的先进理念；强调供给侧与需求侧的弹性匹配，实现动态及时、精准高效的供需对接；强调消费使用与生产服务的深度融合，形成人人参与、人人享有的发展模式。这为分享经济发展描绘了美好蓝图。

一是与实体经济深度融合的分享经济。未来几年分享经济与实体经济的融合进程将不断加快。从广度看，分享经济新业态新模式将在各个领域迅速普及应用，在产品、空间、资金、知识技能、劳务、生产能力等领域将出现越来越多的分享型企业。从深度看，分享经济与实体企业的融合将体现在技术融合、产业融合、数据融合、产消融合、虚实融合等诸多层面。分享的基因将越来越多地注入到实体企业的创立、用工、研发、设计、生产、销售、服务等各个环节。制造能力的分享将成为融合发展的重要领域，目前制造业领域的分享经济刚刚起步，未来几年有望迎来爆发式增长。

二是加速推进全球化布局的分享经济。依托互联网的分享经济具有天然的全球化基因，是天然的开放经济，一些中国分享经济企业从一开始瞄准的就是全球化，率先探索国际化道路。今后一个时期，越来越多的分享经济企业将加速全球化布局。面对新一轮技术产业发展的趋势，市场优势、网民红利、转型机遇的三重利好叠加，将大大加快中国分享经济企业从模仿到创新、从跟随到引领、从本土到全球的进程。未来10年，有望出现5至10家具有全球影响力的分享经济平台企业。

三是形成有效有序竞争格局的分享经济。近两年，一系列分享经济并购案例，标志着部分领域的市场结构从过度分散走向适度集中、竞合关系从恶性竞争走向良性竞争、竞争手段从价格补贴走向体验改善。未来，为了营造新旧业态、各类市场主体公平竞争的环境，关键要加强对分享经济领域平台企业垄断行为的监管与防范，形成有效有序竞争格局。

（二）

实现这一蓝图，推动分享经济发展，还要按照《关于促进分享经济发展的指导性意见》的部署，做好“三个结合”。

一是法律规范的手与行政管理的手相结合。引导分享经济健康快速发展，发挥好有形之手的作用至关重要。各地各级政府既需要根据国家有关战略部署和分享经济发展特点进行设计，也需要按程序及时调整不适应分享经济发展和管理的法律法规与政策规定。尤其是对一些看得准、有潜力的分享经济领域，对一些影响长远发展的体制机制性瓶颈，对一些有实效、得到分享经济参与企业与个人点赞的好政策，要加强释法、修法工作，以法律的形式破除制度障碍，同时还要以法律的形式强化有利的创新政策与创新经验。

二是预期总体引导与局部重点突破相结合。无论是平台企业，还是分享经济用户，对于分享经济发展最大的隐忧还是缺乏稳定的市场环境预期与监管政策预期。对于分享经济的监管服务，不能仅仅拘泥具体监管事项、监管环节的优化，更要强调预期引导与环境优化，鼓励探索建立政府、平台企业、行业协会以及资源提供者和消费者共同参与、各抒己见，取得各方意见的最大公约数，为形成稳定的政策预期提供制度保障。

三是大平台的担当与微个体的保障相结合。分享经济的特征是海量的个体参与者依托分享经济平台形成共生系统，共生系统的可持续性离不开大平台的主动担当与海量用户的权益保障。平台企业是分享经济协同治理中关键的一环。平台企业应建立相应规则，利用大数据监测、用户双向评价、第三方认证、第三方信用评级等手段和机制，健全相关主体信用记录，强化对资源提供者的身份认证、信用评级和信用管理，保护消费者合法权益，积极协助政府监督执法，从而切实提升源头治理能力。（作者单位：国家信息中心分享经济研究中心）

学术经纬

从供给侧发力壮大服务业新动能

刘 涛

当前，我国正处在增强服务业经济增长主引擎作用的重要时期，服务业具备“追赶型增长”“创新引领型增长”的双重潜力，需要以更大力度推进供给侧结构性改革，消除体制机制障碍，壮大服务业新动能，为经济平稳增长提供持续动力。

2017年上半年，我国服务业保持了快速发展势头，服务业增加值同比增长7.7%，增速比去年同期加快0.2个百分点，且连续12个季度实现对GDP和第二产业的“双超越”，服务业增加值占GDP比重上升到54.1%，服务业对GDP增长的贡献率为59.1%，高于第二产业21.3个百分点。

服务业新动能正在加快成长

上半年，我国服务业新动能不断涌现并加快成长，成为经济增长的突出亮点。

一方面，“追赶型增长”的潜力不断释放。根据辛格曼对服务业的四大类划分，流通性服务业、生产性服务业、个人服务业和社会服务业在先发国家发展进程中呈现不同的演变趋势。从国际经验来看，一般是在工业化的中后期阶段都会出现服务业加快发展的情况，因为工业的分工越来越细，对生产性服务业的需求是在不断提升的。同时这一阶段也是居民消费结构升级的关键时期，大家对生活性服务业的需求也是急剧高涨，这两点共同推进了服务业发展的速度在加快、比重在提高。2016年，我国人均GDP已超过11000国际元，生产性服务业增加值占GDP的比例接近先发国家相同发展阶段的水平。但是，其中的非金融类生产性服务业发展较为落后，增加值占比明显低于这些国家相同发展阶段的水平。从今年上半年情况看，我国非金融类生产性服务业的追赶步伐加快。生产性服务业中的信息传输、软件和信息技术服务业同比增长21%，领跑整个服务业，比今年一季度加快1.9个百分点，租赁和商务服务业的同比增速也超过整个服务业2.1个百分点；而金融业的增速不断放缓，同比仅增3.8%，比一季度回落0.6个百分点。除此之外，今年以来相关部门和行业组织积极推动服务业质量、标准提升与品牌建设，瞄准先发国家的最佳实践，着力缩短差距，也对服务业形成很强的增长推力。

另一方面，“创新引领型增长”的潜力逐步显现。随着现代信息技术的普及，大量基于互联网的新兴行业和业态层出不穷，为服务业增长开辟了新的源泉。以市场规模位居世界前列的网络零售为例，今年上半年，我国网络零售额为3.1万亿元，同比增长33.4%，其中非实物商品网络零售额增长高达51.6%。行业内的领先企业初步建立起技术、商业模式优势，并加快全球网络布局，实现了与发达国家“并跑”甚至“领跑”。

以开放创新增强服务业新动能

当前和今后一个时期，进一步增强服务业新动能，要在开放创新上下功夫，做好以下两方面的工作：

一是推动服务业高水平的双向开放。与发达国家相比，我国服务业的开放水平有待提高，一些隐性壁垒仍然存在。服务企业“走出去”的相关投资审批、外汇管理、人员出入境、金融支持等还有较大改进空间，专业化的境外投资服务发展不足，与中国制造“走出去”缺乏有效协同。为此，需要对标国际投资贸易规则，提高自贸试验区等建设质量，加快推广成熟经验，扩大服务业外资准入。同时，通过深度参与全球化、加快“一带一路”建设，加大对服务企业“走出去”的指导和服务，增强其全球布局及资源配置能力，不断拓展服务业增长的新空间。

二是创新服务业发展的体制机制。目前，我国一些服务行业的准入障碍和行业垄断有待破除，公平竞争环境还需改善，部分具有混业、跨界特点的服务行业和业态还存在多头监管、重复监管问题，财税金融的激励和导向作用发挥不足。为此，需要深化“负面清单”改革，完善环保、安全、技术等方面的准入条件；加强产权保护，促进不同所有制企业、不同规模企业及线上线下企业的平等竞争；增大服务类政府采购的比重，有效调动社会力量参与提供公共服务的积极性，大力发展动产融资服务；建立统一高效、开放包容、多元共治的监管体系，探索适合于“互联网+”、分享经济的监管方式，更好引导技术、商业模式创新的市场化及产业化，不断增强服务业发展的活力和动力。（作者单位：国务院发展研究中心市场经济研究所）

本版编辑 欧阳优
邮 箱 jjrbllb@sina.com