# 关于减税问题的四个基本判断

来源：网络 作者：静默星光 更新时间：2024-02-21

*关于减税问题的四个基本判断 关于减税问题的四个基本判断 关于减税问题的四个基本判断 高培勇如果从1998年开始实行积极财政政策算起，关于减税的话题人们已经讨论差不多整整四年的时间了。现在，似乎到了加以总结并做出相应判断的时候。判断之一：减税...*

关于减税问题的四个基本判断 关于减税问题的四个基本判断 关于减税问题的四个基本判断 高培勇

如果从1998年开始实行积极财政政策算起，关于减税的话题人们已经讨论差不多整整四年的时间了。现在，似乎到了加以总结并做出相应判断的时候。

判断之一：减税从来都是对的

这是因为税收归根结底是政府活动的成本，同企业要不断地降低成本，提高劳动生产率一样，作为一个特殊的产业部门的政府，在保证其所提供的公共物品或服务的质和量不致下降或减少的条件下，将企业和居民为消费公共物品或服务而需付出的代价——税收减下来，政府的活动成本便下降了，效率便提升了。再进一步，整个社会的资源配置和福利状况亦可以由此得到改善。无论如何，这都是一件好事情。所以，有关减税的建议或方案，永远都是值得欢迎的。

判断之二：减税的目的在于减负

之所以减税，特别是之所以在当前的形势下提出减税，其根本目的无非是通过减税，将企业和居民承受的负担降下来，并通过此举来扩大内需，争取较高的经济增长。本着这样一种认识，凡是属于政府部门从企业和居民那里取得的、由企业和居民割让的货币收入，均可纳入减负的视野。如果从这个角度来看，减税并非是通向减负目标的唯一路径。

留意一下当前收入格局的全貌，就可以看到，税收只不过是企业和居民所承受的来自于政府部门的负担种类之一。除此之外，政府还使用别的形式，通过别的渠道取得收入。其中，属于规范性的、纳入预算的收入有：企业收入、教育费附加收入以及其他杂项收入；介于规范性与非规范性之间、未纳入预算但可比较精确地统计的收入有：预算外收入、政府性基金收入、社会保障基金收入等；纯系制度外、且无法加以精确地统计的收入，则是由各部门、各地区“自立规章，自收自支”的各种收费、罚款、集资、摊派收入等等。如果将上述四个层次的收入统统相加，各级政府收入的总量，起码要按税收收入的倍数计算。

如果以是否纳入预算作为判定规范性与否的标准，那么，前两个层次的政府收入便是规范性的，后两个层次的政府收入则是非规范性的。正是由于规范性的政府收入和非规范性的政府收入同时并存，而且相比之下，在数额上后者又大于前者，所以，1998年，朱镕基总理将当时的中国政府收入格局描绘为“费大于税”，并为此启动了“费改税”的改革。所以，站在政府的收入行为及其机制亟待规范的立场上考虑问题，在为企业和居民减负的政策安排中，可以认定，与其减少规范性的政府收入，不如减少非规范性的政府收入；与其减税，不如减费。

其实，税收也好，收费或者其它别的什么政府收入形式也罢，最重要的问题莫过于，它的运行是否有一个规范化的机制？如果政府可以想收什么就收什么，想收多少就收多少，或者，想怎么收就怎么收，企业和居民负担的水平不可能是低的。而且，是不可能有止境的。不少政府收费之所以会为人们所厌恶，也正是因为它有着这样一个不规范的机制。

进一步看，这几年，企业和居民的负担之所以会日渐沉重，一个重要的原因，就是强化税收征管和“费改税”两项工作的非同步性：一方面，税收征管力度的不断加强已经带来实际征收率的提高，并支撑了税收收入的高速增长。另一方面，“费改税”的进程相对迟缓，至今没有多少实质性进展。一“快”一“慢”，“快”“慢”不等，非规范性的政府收入未能随规范性政府收入的增加而相应减下来。所以，在税收收入的高速增长相对弱化了我们对非规范性政府收入的依赖之际，现在迫切要做的事情，就是加快“费改税”进程。并且，从规范政府收入行为及其机制的宏观层次上，将“费改税”和税收制度的调整结合起来，通盘考虑政府的收入规模与企业和居民的负担水平。政府的收入行为及其机制规范化了，企业和居民的负担水平自然会相应减下去。换言之，其他国家一般要通过减税来达到的目的，在当前的中国，可以通过规范政府收入行为及其机制的途径去实现。它所产生的政策效应，可能不亚于减税。

判断之三：减税与减支相比，减支更为重要

税收既然是作为政府活动的财源而征收的，它的规模大小，是增还是减，直接取决于政府支出的规模。如果政府职能范围不做相应调整，政府支出规模不能随之压缩，在当前的国情背景下，减税举措的单兵突进，所带来的结果将不外有二：或是被迫加大举债规模而“以债补税”，或是引发新一轮收费浪潮而“以费补税”。

问题是，当我们转向现实的政府职能层面而寻求压缩支出规模的途径时，便不无沮丧地发现，上述情形的出现，有着极大的可能性。一方面，由于体制转轨期间政府职能的调整步伐缓慢，旧的职能未能减下去，新的职能又增加了不少。再加上既有的法制框架内几乎没有对政府部门扩张支出欲望的有效的约束机制，使得财政税务部门根本没有能力压缩支出规模。另一方面，在计划经济的体制环境中运转了多年的政府部门，至今仍习惯于以行政性手段和非规范化办法从企业和居民那里取得收入，因此，我国的财政税务部门也没有能力阻止非规范化政府收入行为的蔓延。

所以，如果我们必须实行减税，那么，有关减税的安排与压缩政府支出规模的举措必须同步出台。并且，减税与减支相权，要将后者放在更为重要或优先的地位。即便在减少政府支出规模的同时，税收未能相应减下去，我们亦可获得一个“退而求其次”的结果：腾出手来，将由此出现的多余收入用于消化历年的“欠账”或用于削减赤字和国债。

判断之四：当前确有减税的可能和必要

我国现行的税制，是在1994年开始实施的。从那时起到现在，8年的时间过去了，税收所植根的客观经济社会环境已经发生了很大的变化。比如，税收的实际征收率。这些年来，随着税务部门征管力度的加大和征管状况的改善，再加上新税制奠定了良好的制度基础，我国税收的实际征收率已经有了相当的提升。初步的估计数字，其提升的幅度至少要以10个百分点计算。税收实际征收率的提升，不仅为税收收入的增长装上了一个“加速器”，而且带来了整个社会实际税负水平的变化。

常识告诉我们，在任何时期、任何情况下，大到一个国家的整体税制设计，小至某一单个税种的税制安排，总是以取得既定规模的税收收入为基本着眼点的。不过，既定规模的收入，并非税基和税率两个因素的乘积。由于现实生活中的税收实际征收率永远不会达到100％，故在设计税制时，无论是税基的选择，还是税率的安排，都要“宽打窄用”——将当时的实际征收率的因素放入其中，将税基定得宽一些，把税率搞得高一点。所以，不同于“制度”的税负水平——税基和税率两个因素的乘积，“实际”的税负水平，是税基、税率和实际征收率三个因素的乘积。其中的任何一个因素发生变化，都会带来实际税负水平的升降。这便意味着，即使未采取任何旨在提高制度税负水平的行动，随着税收征管状况的改善，也会使实际税负水平相应上升。

可以认定，我国现行的税制，无论税基还是税率，都是根据1994年税收征管状况所能达到的税收实际征收率而确定的。如果当时的税收实际征收率能够达到目前这样的水平，我国的税制安排，特别是其中的税基和税率，很可能不是现在这个样子。比如增值税，我们可能并不需要如此宽的生产型税基，也不需要17％的税率。所以，同1994年的情况相比，当前我国的实际税负水平已经有了相当的提高。就税收制度本身的情形而论，我们确有重新审视和调整实际税负水平，从而减轻企业和居民税收负担的必要与可能。

（作者系中国人民大学教授）

来源：光明日报2002.07.02

本文档由028GTXX.CN范文网提供，海量范文请访问 https://www.028gtxx.cn