



引用格式:冯攀攀,陈婷,张敏.我国减税降费研究综述与展望[J].郑州轻工业大学学报(社会科学版),2022,23(4):68-74.

中图分类号:F812.42 文献标识码:A

DOI:10.12186/2022.04.009

文章编号:2096-9864(2022)04-0068-07

# 我国减税降费研究综述与展望

## Research review and prospect of cut taxes and fees in China

冯攀攀<sup>1</sup>,陈婷<sup>1</sup>,张敏<sup>2</sup>

FENG Panpan<sup>1</sup>,CHEN Ting<sup>1</sup>,ZHANG Min<sup>2</sup>

1. 郑州轻工业大学 经济与管理学院,河南 郑州 450001;

2. 浙江大学 光华法学院,浙江 杭州 310000

**摘要:**确保减税降费政策措施落地生根,助推经济高质量发展,是近些年来税收工作的主题。减税降费政策自出台以来,学界对减税降费的性质、目标、成效、制约因素、对策及其财政效应进行了深入且系统的分析。但以上关于减税降费的研究大多止于理论层面,未来应着力于研究将减税降费的理论传导入实践,依据不同地区的实际情况,与时俱进地完善减税降费改革措施。

### 关键词:

减税降费;  
供给侧结构性改革;  
财政可持续

[收稿日期]2022-03-20

[基金项目]河南省哲学社会科学规划项目(2019CJJ092);郑州轻工业大学博士科研基金项目(2018BSJJ066)

[作者简介]冯攀攀(1987—),女,河南省新乡市人,郑州轻工业大学讲师,博士,硕士生导师,主要研究方向:财务会计、资本市场;陈婷(1999—),女,浙江省海宁市人,郑州轻工业大学硕士研究生,主要研究方向:财务会计、资本市场;张敏(1985—),女,河南省新乡市人,浙江大学硕士研究生,主要研究方向:财务管理、私募股权投资。

2021年中央经济工作会议指出,在世纪疫情冲击下,百年变局加速演进,外部环境更趋复杂严峻和不确定。2022年政府工作报告强调,为了应对日益复杂的市场环境,要坚持阶段性措施和制度性安排相结合,减税与退税并举,完善减税降费政策,拓展巩固减税降费成果。我国将稳步推进新的组合式税费支持政策,减税红利累计叠加,更深层次地助力产业转型升级。但是,落实减税降费政策与现有的税负结构存在一定的冲突,给财政的可持续性也带来了更大考验,而且关于减税降费的实施效果分析缺乏定量评估研究<sup>[1-3]</sup>。鉴于此,本文拟通过梳理从2015年减税降费政策实施至今的相关文献,分析减税降费政策实施过程中存在的不足,对减税降费未来的发展路径进行探讨,以期对进一步完善减税降费政策提供参考。

## 一、减税降费的内在逻辑

中共中央政治局会议在2016年提出“降低宏观税负”,标志着我国减税政策自此进入“减负”阶段。刘蓉等<sup>[4-5]</sup>指出宏观税负不等于实际税负,需要剖析企业成本与利润的关系,尤其是税费占成本的比重,才能更好地评价企业实际税负高低。我国从让企业切实体验到减负感的角度出发,立足于本国的实际情况,做出减税降费这一关键决策部署。本文主要从以下四个方面归纳减税降费的内在逻辑,突出该政策的新时代特征,以区别于他国的减税政策。

### 1. 减税降费的意义

为了妥善应对全球性的减税浪潮,以及不断加剧的中美贸易摩擦和国内经济下行的压力,我们需要采取积极的财政政策,大力实施减税降费<sup>[6]</sup>;为了建立新型的财税制度,迎合高质量的发展目标,配合供给侧结构性改革以调整产业结构,助力产业升级,促进国内外双循环的格局构建,我们需要坚持结构性的减税和普惠

性的降费相结合<sup>[7]</sup>;为了减缓企业的融资负担,降低企业的运营成本,增强企业的核心竞争力以及自主创新能力,稳定目前就业形势,我们需要巩固减税降费的改革成效<sup>[8-9]</sup>。王智烜等<sup>[10]</sup>通过研究异质性企业模型指出,我国的减税降费政策不仅可以扩大正规就业的规模,还有助于推动非正规就业向正规就业转变,这与中共中央政治局2020年召开会议首次强调要保居民就业的目标不谋而合。

### 2. 减税降费的对象

按照税收归宿理论,承受税收负担的人就是对减税降费政策最敏感的人。何代欣等<sup>[11]</sup>指出,只要找出谁是直接的税费负担者,并有针对性地为其减税降费,便可使减税降费措施充分起效。而丁正智等<sup>[12]</sup>提出,减税降费受益对象的选择是根据供给侧结构性改革的目标决定的。由于调整经济结构,提升经济增长的质量和数量、使要素实现最优配置是其最终目标,而其中最关键的要素就是企业,因此减税降费受益的对象主要是企业。高培勇<sup>[13]</sup>也认为,我国目前的减税降费政策已经不是传统意义上的减税降费了,它已经转入了高质量的发展阶段,其主要目标也由扩需求转向了降成本,而这里的成本特指的是企业而非个人所承担的成本。

### 3. 减税和降费的种类

从2019年在全国税务工作会议上强调要打好减税降费四大战役到“十四五”规划高度重视优化税制结构、健全直接税体系,近年来税务总局部署重点主要体现在增值税、个人所得税、企业所得税和社会保险基金。

作为我国第一大税种,增值税每年占税收收入四成左右,2019年4月1日起将制造业等行业所适用的税率由16%降至13%,将交通运输业、建筑业等行业所适用的税率由10%降至9%,虽然只降低1个百分点,却可以减轻企业上千亿元的税收负担。从2022年4月1日起,

积极落实大规模增值税留抵退税政策,预计全年增值税留抵退税约1.5万亿元<sup>[14]</sup>,通过切实降低企业的税费负担,从而提高其盈利能力与投资回报率,有助于推动制造业的转型升级与激发市场主体活力<sup>[15]</sup>。

从2019年1月1日起,开始推行个人所得税的第二步改革,主要是在继续执行原有扣除项目和适用新税率表的基础上,增设6项专项附加扣除,到2022年1月1日起个税专项附加扣除增加到7项,基本上覆盖了纳税人全生命周期的各个阶段<sup>[16]</sup>。个人所得税改革的不断深入,有效缓解了居民的个人税负问题,提高了居民的购买能力,促进中高端消费市场的形成,从而进一步巩固消费作为我国经济增长主动力的作用<sup>[17]</sup>。

企业所得税减税降费措施主要体现在对小微企业普惠性税收减免和提高研发费用税前加计扣除比例等方面。小微企业是促进社会进步的重要根基,是就业的主渠道,我国小微企业在2021年减税规模高达2951亿元,有助于缓解小微企业的现金流压力,增强其可持续发展能力<sup>[18]</sup>。“十四五”规划提出要实施更大力度的研发费用加计扣除、高新技术企业税收优惠等普惠性政策。赵书博等<sup>[19]</sup>指出,创新驱动发展是实现高质量发展动力变革的关键,而提高企业研发费用的税前加计扣除比例,有助于倒逼企业加速核心技术创新,从而促进生产经营效率的提高。

据不完全统计,自2013年我国财政部宣布决定取消和免征部分行政事业性收费以来,涉及企业行政事业性收费由106项减至32项,减少幅度约70%<sup>[20]</sup>。但是我国大多数企业仍然觉得税费负担很重,尤其是社保缴费负担过重,过高的社保费用对劳动密集型的第三产业有较强的抑制作用<sup>[7]</sup>。从2019年5月1日起,我国正式调低社会保险费用缴费基数,随后“十四

五”规划强调完善划转国有资本充实社保基金制度,优化做强社会保障战略储备基金。郑秉文等<sup>[21-22]</sup>发现,调低社会保险费用缴费基数,在减轻企业负担的同时可以提高企业缴费遵从度,反而可以增大社保费收入规模。

## 二、减税降费政策及其实施效果

### 1. 减税降费政策的历史沿革

我国在2008年的中央经济工作会议上初次提出“结构性减税”这一概念,自结构性减税政策实施以来,我国的减税政策开始了一段由弱到强的升级历程。

2015年12月,习近平总书记首次在中央经济工作会议上强调,为了稳定经济增长,要更加重视供给侧结构性改革。以此为界,减税降费可以分为两个阶段。其一,2015年以前,减税降费主要表述为“结构性减税”和“普遍性降费”<sup>[2]</sup>。同年2月,李克强总理主持召开国务院常务会议,确定进一步减税降费措施、支持小微企业发展和创新创业等。其二,2015年以后,减税降费被视为供给侧结构性改革“降成本”部分的重要助力,与此同时,为了缓解经济下行的压力和减轻企业的负担,我国也逐步开始由以扩大财政支出为主的积极财政政策转向以减税降费为核心的积极财政政策<sup>[3]</sup>。

以中央经济工作会议为我国减税政策升级的节点,可以明显感受到我国减税政策经历了由2008年强调有增有减、2015年更加注重减项、2016年范围扩大到费到2017年进一步加大降费力度,再到2018年希望更大规模的减税降费<sup>[23]</sup>的变化。这一变化背后体现了我国前期释放的政策红利在不断消失,已经无法满足市场主体进一步发展的需求。

自2015年政策颁布到2018年,既有文献关于减税降费的初步实施主要研究它的实质、目标、对供给侧结构性改革的影响、主要税费种

类的变动,以及实施减税降费的动因。

## 2. 减税降费的实施效果

在错综复杂的国内外形势下,2019年我国实施的更大规模减税降费,是以习近平同志为核心的党中央审时度势做出的重大决策部署,对财税制度、经济战略和政治格局都有着重大影响,不仅惠及当前,更有利于长远。2019年我国新增减税降费2.36万亿元,相当于2018年减税降费总额的2倍,超过2003年全年财政收入,规模之大史无前例<sup>[24]</sup>。李克强总理在2020年政府工作报告中指出,我们国家实施的减税降费政策并不是“大水漫灌”式的强刺激,而是“放水养鱼”,这一轮更大规模减税降费直击当前市场主体的痛点和难点,助力市场主体纾困发展<sup>[25]</sup>。

2020年年初,新冠肺炎疫情及其引发的经济衰退对许多国家的政治和体制系统及其经济能力构成了巨大挑战,中国、日本和美国率先采取了大规模的财政刺激方案。为了应对新冠疫情的冲击,李克强总理在2020年政府工作报告中提出:加大减税降费力度,免征中小微企业养老、失业和工伤保险单位缴费,减免小规模纳税人增值税。疫情对我国产业的供应链和资金链冲击很大,其中小微企业受到的冲击最大,其主要面临的是融资渠道和缺口问题<sup>[26]</sup>。我国从2022年4月1日起贯彻落实组合式税费支持政策,全面支持中小企业发展,增强实体经济韧性,显著缓解中小企业的运营压力。

税务总局统计数据显示,2016—2021年新增的减税降费累计达8.6万亿元左右<sup>[27]</sup>。从2016年全面实施营改增激活经济,到2018年个税改革促进消费,再到助力各类实体产业,小微企业普惠性税收减免,激发企业创新研发投入活力,降低社会保险费率。减税降费已经蔓延到了社会的各个角落,惠及广大企业和个人,助力结构调整,促进产业升级,加快中国迈向高质量

发展阶段的步伐。

## 三、减税降费政策实施过程中面临的问题及其优化措施

### 1. 减税降费政策实施过程中面临的主要问题

其一,以增值税为主的减税政策与以鼓励市场主体进行创新和投资为政策目标的矛盾问题。2016—2019年,中国每年实现的减税降费规模不断扩大,2020—2022年继续实施减免小规模纳税人增值税的政策。本轮大规模减税降费的重点在增值税。然而当大量的减税集中于以增值税为主的流转税上时,其刺激企业增加投资的力度低于对企业所得税等直接税的税收减免<sup>[28]</sup>。在市场需求旺盛时,成本成为制约企业扩展的重要因素,减税降低企业成本,可以有效促进企业进行投资的行为<sup>[29-30]</sup>。但是在目前国内经济下行的压力下,企业投资的需求更多地取决于消费者的需求而非成本的高低。郭矜<sup>[18]</sup>指出,我国企业所得税导向性不足,虽然每年都陆续出台相关政策,但是都非常细碎且税收优惠力度较小,不能有效地激励和引导企业进行创新和投资。

其二,落实减税降费与维持财政可持续的矛盾问题。我国财政收入与支出的差距不断拉大,且2020年财政赤字率达到3.6%,这也是1978年以来财政赤字率首次突破3%<sup>[31]</sup>。减税降费政策的实施给财政的可持续性带来了很大压力,而财政安全是所有安全的最后一道防线。但是财政的可持续性困难不在中央而在地方,2019年新增2万亿元的减税降费,其中80%的额度是依赖削减地方财政收入支持的<sup>[32]</sup>,因此财政可持续性问题的实质主要是地方财政的可持续性<sup>[33]</sup>。地方政府为了弥补财政收入的缺口,只能通过举债来支撑不断增长的财政支出。截至2021年年底,全国地方政府债务余

额为30.47万亿元<sup>[34]</sup>。

其三,适应本国国情实施的减税政策与跟随世界减税浪潮做出应对措施之间的矛盾问题。国际税收竞争使得一国所处的外部环境日趋复杂,其他国家税制要素的调整和税收水平的变化,有可能对本国税收形成经济和政治层面的外部约束<sup>[35]</sup>。同时,社会成员对于国际税收竞争认知水平的提高也给国家治理带来了内部压力,面临新一轮国际减税浪潮的挑战<sup>[36]</sup>。特朗普的税改使得美国成为税收洼地,各国为了抢占国际资本和维护自身的利益竞相效仿降税<sup>[37]</sup>。

## 2. 优化减税降费的具体措施

为了进一步完善减税降费政策的内容,推动减税降费政策的实质性进展,学者们主要从以下五个方面提出了建议。

其一,改变减税降费政策粗放式的“降成本”目标。为了增强企业的生存能力,应将政策重心转移至引导和促进企业加强创新和增加投资,实行差异化的减税政策,着重加大对高新技术企业和创新企业的减税力度;提高对研发费用的加计扣除比例,激励企业加大研发投入;完善营商环境,引导企业进行投资,推动产业的转型和升级<sup>[38]</sup>。

其二,优化税负结构。为了改变流转税在我国税制结构中比重畸高的现状,我国应加速打通增值税的传导链条,加大企业所得税的优惠力度,加强个人所得税与企业所得税的衔接,尽快弥补财产税的短板,构建虚拟经济与实体经济相辅相成的税负格局,为顺利贯彻减税降费政策开拓空间<sup>[39]</sup>。

其三,开源与节流并举,增强财政的可持续性。实质性的减税降费与削减财政支出要同步进行,否则伴随着财政收入的减少而保持着原有水平的财政支出,不仅难以落实实质性的减税降费措施,反而会给财政安全埋下巨大的隐

患<sup>[40]</sup>。在开源层面,除要盘活公共资源和沉淀性资金外,更重要的是应加快税制优化的步伐,在未来形成高质量税源,注重协调好短期的减税降费政策与长期的税制优化的关系<sup>[23]</sup>。

其四,加强国际税收合作,借鉴国际税制改革经验,讲好我国税制改革故事。全球反避税和提升税收透明度等方面在G20国家和经合组织的引领下已经得到了有效的提升,但是关于应对减税之战,避免有害竞争、逐底竞争仍是世界各国面临的共同难题<sup>[41]</sup>。我国近年来持续坚持减税降费政策的实施,在疫情冲击和国际经济形势不明朗的情况下,减税空间有限,所以在面对美国政府的减税计划时采取逐底型竞争策略并不明智。应根据国内的实际情况,完善国内税制改革冲击应急运行机制,加强国内预算管理制度,提高财政资金使用率,为减税创造潜在空间,而且应深入参与国际税收秩序的构建,在国际对话和多边合作中提升影响力和话语权<sup>[42]</sup>。

其五,发挥“互联网+”和“大数据×”的技术优势,高速推动减税降费落地生根。应充分利用互联网和大数据工具,监督和跟踪各地减税降费的落实情况,及时发现问题,优化政策实施,使政策可以发挥出更卓越的效果,加速减税降费的数字化转型<sup>[43]</sup>。应利用大数据的优势,根据不同的群体,制定个性化的宣传战略,使政策宣传到位,提高政策服务的效率<sup>[44]</sup>。

## 四、研究评述与展望

通过对减税降费相关文献的研究梳理,发现:目前学术界对其性质、目标、成效、制约因素等方面已经达到共识,减税降费正在逐步从一项短期的刺激性政策过渡为一项长期的制度性安排。为了进一步深化落实减税降费政策,学者们未来可以从以下几个方面展开研究。

其一,丰富税务信息披露方面的研究。目

前国内主要从国家整体的角度出发去探讨如何推进减税降费的落实,未来各省应逐步健全税收减免信息披露机制,提高信息透明度,实现能够通过科学系统的横向信息进行比较,及时发现政策的实施效果,为税务相关部门下一步政策的制定和相关研究提供依据。

其二,拓宽减税降费主体研究。现有研究主要集中于探讨减税降费对小微企业和民营企业的实质性激励效果,但仅以小微企业和民营企业为研究对象,并不能真实、全面地反映减税降费的实际成效。基于企业的异质性,不同的企业对同一减税政策的反映可能呈现出显著差异,未来应进一步丰富关于减税降费政策对我国国有企业尤其大中型企业实施效果的研究。

其三,深化社保费用方面研究。现有研究关于完善减税降费的措施主要围绕着优化税制结构、转变减税降费的目标、协调与财政制度的关系、加强国际税收合作,以及采用大数据推进减税降费的落实等角度展开。尽管近年来国家逐步开始强调社会保障费对降费的重要性,但有关研究相对较少。未来学者应进一步在如何降低社保缴费率、如何对异质性企业采取差异化的社保缴费政策,以及如何提高企业缴纳社保遵从度等方面展开深入研究。

## 参考文献:

- [1] 杨灿明. 减税降费:成效、问题与路径选择[J]. 财贸经济,2017(9):5.
- [2] 张斌. 减税降费的理论维度、政策框架与现实选择[J]. 财政研究,2019(5):7.
- [3] 郭庆旺. 减税降费的潜在财政影响与风险防范[J]. 管理世界,2019(6):1.
- [4] 刘蓉. 全球性减税浪潮下我国减税降费的政府努力与市场活力[J]. 国际税收,2019(9):15.
- [5] CAO J F, CUI Y W. An alternative view on determinants of the effective tax rate: evidence from Chinese listed companies [J]. *Emerging Markets Finance and Trade*,2017(5):54.
- [6] 周克清,杨昭. 世界各国新一轮减税浪潮:比较与启示[J]. 税务研究,2017(8):64.
- [7] 李紫薇,董长贵. 减税降费政策对产业升级的影响研究[J]. 宏观经济研究,2021(2):53.
- [8] 闫坤,侯思捷. 减税降费的政策分析与路径演进[J]. 北京大学学报(哲学社会科学版),2020(1):104.
- [9] ZHENG W P, ZHANG J. Does tax reduction spur innovation? Firm-level evidence from China [J]. *Finance Research Letters*,2020(2):112.
- [10] 王智烜,邓力平,吴心妮. 减税降费的就业促进效应:基于异质性企业框架视角[J]. 税务研究,2020(10):16.
- [11] 何代欣,张枫炎. 中国减税降费的作用与关键环节[J]. 经济纵横,2019(2):49.
- [12] 丁正智,韩晓琴. 助力高质量发展减税降费的原则机理路径[J]. 理论视野,2020(2):46.
- [13] 高培勇. 聚焦高质量发展语境下的减税降费[J]. 中国财政,2019(12):1.
- [14] 李克强. 2021年国务院政府工作报告——2021年3月5日在第十三届全国人民代表大会第四次会议上. (2021-03-05)[2021-12-30]. <http://www.gov.cn/guowuyuan/2021zfgzbg.htm>.
- [15] 庞凤喜,牛力. 持续推进减税降费的经济社会效应分析[J]. 中国财政,2019(12):16.
- [16] 国务院. 国务院关于设立3岁以下婴幼儿照护个人所得税专项附加扣除的通知(2022-03-19)[2022-03-01]. <http://www.chinatax.gov.cn/chinatax/n363/c5173945/content.html>.
- [17] 王乔,黄瑶妮. 减税降费:助力中国经济高质量发展[J]. 税务研究,2019(10):78.
- [18] 郭矜. 支持高质量发展减税降费效应分析及优化路径[J]. 地方财政研究,2021(1):81.
- [19] 赵书博,霍德鑫. “十四五”时期的税制改革趋势研究[J]. 税务研究,2021(2):20.
- [20] 国务院. 国务院政策例行吹风会. (2022-06-30)[2022-03-01]. <http://www.gov.cn/xin->

- wen/2022zccfh/18/index.htm.
- [21] 郑秉文. 社会保险降费与规范征收: 基于公共政策分析的思考[J]. 税务研究, 2019(6): 3.
- [22] LI X X, LIU T, XU J. Missing social security contributions: the role of contribution rate and corporate income tax rate[J]. *International Tax and Public Finance*, 2020(2): 28.
- [23] 马珺, 邓若冰. 供给侧改革背景下减税降费的财政压力及应对[J]. 学习与探索, 2020(5): 116.
- [24] 国家税务总局. 2020 中国税务年鉴[M]. 北京: 中国税务出版社, 2020: 112.
- [25] 闫坤, 于树一. 开启减税降费的新时代: 以降“税负”拓展政策空间[J]. 税务研究, 2018(3): 3.
- [26] 陈洁. 后疫情时代产业和消费“双升级”的动力机制[J]. 上海交通大学学报(哲学社会科学版), 2020(5): 100.
- [27] 国家税务总局. 全国税务工作会议报告. (2021-12-30)[2021-12-31]. [http://www.gov.cn/xinwen/2021-12/31/content\\_5665747.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2021-12/31/content_5665747.htm).
- [28] 厦门大学 CQMM 课题组. 中国减税降费政策的效力研究[J]. 东南学术, 2020(1): 144.
- [29] MENICHINI A A. How do firm characteristics affect the corporate income tax revenue? [J]. *International Review of Economics and Finance*, 2020(9): 66.
- [30] 蔡红英. 供给学派关于减税政策的争论及其评价[J]. 税务研究, 2016(9): 62.
- [31] 国务院. 2020 年国务院政府工作报告. (2020-05-22)[2021-12-30]. <http://www.gov.cn/guowuyuan/2020zfgzbg.htm>.
- [32] 李明, 龙小燕. 减税降费背景下地方财政压力的现实困境及破解路径[J]. 当代经济管理, 2020(9): 60.
- [33] 尹李峰, 李森, 缪小林. 减税降费是否带来地方债风险? ——基于高质量税源的中介效应分析[J]. 财政研究, 2021(3): 56.
- [34] 财政部. 2021 年 12 月地方政府债券发行和债务余额情况. (2022-02-09)[2022-03-01]. [http://yss.mof.gov.cn/zhuantilanmu/dfzgl/sjtj/202002/t20220209\\_3786613.htm](http://yss.mof.gov.cn/zhuantilanmu/dfzgl/sjtj/202002/t20220209_3786613.htm).
- [35] CHEN S H, DEVEREUX M B, SHI K, et al. Exchange rates, local currency pricing and international tax policies[J]. *Journal of Monetary Economics*, 2020(4): 123.
- [36] 谷成, 孙国宁. 现代国家治理下的国际税收竞争再思考[J]. 学术月刊, 2020(1): 62.
- [37] 张锦冬, 皇甫建华, 余磊. “特朗普税改政策”的溢出效应及中国的应对策略[J]. 税务与经济, 2021(1): 22.
- [38] 庞凤喜, 刘畅. 论减税降费与税负结构优化[J]. 税收经济研究, 2019(3): 13.
- [39] FATAS A, SUMMERS L H. The permanent effects of fiscal consolidations[J]. *Journal of International Economics*, 2018(5): 79.
- [40] 高培勇. 构建新发展格局背景下的财政安全考量[J]. 经济纵横, 2020(10): 12.
- [41] 郑新业, 张力, 张阳阳. 全球税收竞争与中国的政策选择[J]. 经济学动态, 2019(2): 31.
- [42] 戴悦. 国际税收体系的现行问题与发展方向分析[J]. 中央财经大学学报, 2019(5): 13.
- [43] 杨志安, 张英慧, 景文治. 柔性生产背景下“减税降费”能否促进制造业智能化升级[J]. 现代财经(天津财经大学学报), 2021(8): 78.
- [44] PRAKASH K B, NAYAK J, MADHHAY B T, et al. Big data analytics and intelligent techniques for smart cities[M]. Florida: CRC Press, 2021: 88.