

正长期存在的各种要素价格扭曲,让要素价格反应真实的要素成本,让价格机制发生优胜劣汰的作用;其次,要完善知识产权保护和规范专利制度,让创新真正成为有利可图的事情,保护微观经济主体的创新积极性。

7. 强化执法监管机制,坚决处罚严重污染环境和利用各种非法手段不正当竞争的企业,挤压这些劣质企业的生存空间,使之早日被淘汰出局。

8. 消除行政垄断,把更多的行业向民营企业开放,进而创造出更多供给,弥补供给缺口。

9. 建立更加灵活的汇率制度和利率制度,让汇价和利率真实反映供需的变化,调节资源在各个产业中的分配状况,鼓励企业通过进口引进新技术新工艺。

10. 积极引进外资,因为外资带来的新技术和新商业模式往往成为国内企业的模仿对象,更开放的外资引进政策可以促进这种模仿的正效应,改善国内经济的供给能力。

11. 增加政府的公共服务供给,弥补市场在公共服务供给提供上的不足,消除公共服务的供给缺口。

On Implementation of the Supply-side Reform for Optimizing the Supply Structure in China

Wei Jie and Yang Lin

Abstract: This paper analyzes the reasons for the supply-side reform, the content of the supply-side reform and how to carry out the supply-side reform. The paper argues that the long-term demand management in the past causes a serious problem of lack of coordination between supply and demand, namely the coexistence of invalid supply and supply gap in China. The only way to solve this problem is to implement the supply-side reform to optimize the supply structure so as to carry out economic restructuring. The principle of the entire supply-side reform is to reduce the burden on enterprises to stimulate their vitality.

Key words: Supply management; Demand management; Tax cut; Administrative monopoly

作者单位: 清华大学经济管理学院
责任编辑: 李妮娜

供给侧改革中的财税

内容提要: 供给侧改革就是改革以企业为核心的经济供给面,以寻找中长期增长的新动力。每一种产品的价格中都包含了要素成本和财税成本,通过财税制度来降低产品的静态财税成本,穿透财税制度对要素比较优势和实际产品成本的隔离,有利于深化市场配置资源的程度,提高制度效率。财税成本对于石油价格的影响表明,中国企业的税费水平远远高于美国。以技术创新和供给侧改革来促进长期发展,要强化资本对创新资源的统筹,以事业单位制度改革尤其是财务制度改革来提高创新效率。最重要的措施是减税,重点要减增值税。

关键词: 供给侧改革 税收制度 减税 增值税

供给侧(Supply Side)是典型的宏观经济学概念。在强调微观主体行为的现代宏观经济理论中,构成总需求的是居民消费、企业投资、政府支出和净出口,而构成总供给的是企业生产。企业在要素市场租借资本、劳动力,按照利润最大化的原则安排生产,形成产品。在国家间竞争中,影响企业成本的主要因素是要素禀赋、技术水平和为了保护产权和满足公共需求而必需汲取的财税制度成本。也就是说,在既定的技术水平下,影响企业国际竞争力和国家竞争力的核心是要素禀赋和财税制度成本。在金融一体化的背景下,资源正在形成价格内外统一的全球市场,财税成本的作用就显得至关重要。

从经济发展的长期视角看,财税制度的作用就是在一定的技术水平下将生产要素的天然禀赋投射

* 本文为国家社会科学基金项目“政府行为与中国经济增长:比较经济发展视角的解读”(项目编号:12CJL027)、国家社会科学基金重大招标项目“现代国家治理体系下我国税制体系重构研究”(项目编号:14ZDB132)的阶段性成果。

制度*

□ 付敏杰 张平

为特定的产品价格。由于税收可以在各个生产环节普遍存在,作为中间投入品或制成品的产品价格都包含了要素成本和税费成本两部分。不同国家的税费制度,包括税费征收环节、税费结构、税费平均水平、特别税费设置等,在市场中的首要作用就是割裂资源禀赋与使用这些要素生产的产品成本之间的直接对应关系,使得相同的要素禀赋在经过不同的财税成本加成后,可以转变成不同的产品价格。从长期看,技术是可变的,财税制度又可以通过影响创新和技术进步来影响企业配置资源的方式。技术进步和财税成本,是财税制度影响长期发展的两个途径。

一、供给侧改革本质是要解决经济的中长期发展问题

2010年以来,我国宏观经济增速持续下滑(图1),年度GDP增速从2010年的10.6%,下降到2011年的9.5%和2012年的7.7%,到2014年已经下降到7.3%,^①2015年GDP增速不会超过7%。从季度数据看,GDP增速从2010年第一季度的12.2%,连续下降到2014年第四季度的7.2%,到2015年



图1 我国1992年以来的经济增速变化

注:粗线为年度数据,细线为季度数据。

数据来源:Wind资讯金融终端。

已经“破7”降到6.9%。从最近6年的经济走势看,宏观经济下行压力不减,目前还没有触底反弹的迹象。^②

与宏观经济下行相伴随的,是宏观政策的不断加码。以财政政策为例,衡量财政政策“积极程度”的财政赤字从2012年的8000亿元增加到2015年的16200亿元,4年增加了一倍多,赤字率也从2012年的1.5%逐步提高到2.3%(见下表)。中央财政赤字和代发的地方债共同增长,中央财政赤字从5500亿元增加到11200亿元,地方赤字规模从2500亿元增加到5000亿元,都增加到了原来的2倍左右。

然而,不断扩大的赤字并没有能够有效缓和宏观经济的下行趋势。从2015年的宏观经济走势看,尽管财政赤字已经达到了创纪录的1.62万亿元,但1季度到3季度的经济增速分别为7.0%、7.0%和6.9%,还看不到底部。这几年财政稳增长的压力越来越大,整个经济体患上了严重的政策依赖症。单纯以需求管理为核心的“稳增长”政策效果快速递减,企业利润滑坡,市场自生能力不断下

中国财政政策类型(2012-2015)

单位:亿元

年度	政策类型	《报告》总赤字	中央赤字	地方债(赤字)	赤字增量	赤字率目标
2012	积极	8000	5500	2500	-1000	1.5%
2013	积极	12000	8500	3500	4000	-
2014	积极	13500	9500	4000	1500	2.1%
2015	积极	16200	11200	5000	2700	2.3%

注:在关于赤字率的表述上,2012年的表述是“1.5%以下”,2014年的正式表述是“稳定在2.1%”,2015年的表述是“提高到2.3%”。

数据来源:依据各年度国务院《政府工作报告》整理而成。

① 数据来自wind资讯金融终端。国家统计局经过初步核实,将2014年的国内生产总值(GDP)从636463亿元调整为636139亿元,比初步核算数减少324亿元。按不变价格计算的GDP增速从初步核算的7.4%调整为7.3%,比初步核算数降低0.1个百分点。

② 张平.中国经济“新常态”与减速治理[J].现代经济探讨,2015,(1).

降,增长新动力短期难以涌现。同时稳增长政策只有短期效果,没有长期效果,反而影响市场的理性预期。当前最明显的是,尽管经历了3年多的去库存过程,房地产的库存却“越去越多”,接近7亿平方米的水平。^①

从短期看,如何制定2016年的增速目标,是摆在决策者面前的一道难题。如果直接下调增长目标,例如下调到6.8%,虽然实现的可能性较大,也符合“全面建设小康社会”的目标,但会给市场造成经济继续下行的悲观预期,让市场主体认为未来几年的增速目标会连续下行,难以进入稳定发展的“新常态”。从长期看,在“十三五”期末全面建成小康社会目标所要求的年均6.5%的增速约束下,如何布局未来五年的政策目标,让市场在“新常态”下实现创新驱动的增长,是“十三五”的开局之年所必须慎重考虑的问题。

这就需要从新的角度考虑问题,也是供给侧改革出现的原因。按照经济增长理论,长期经济增长取决于经济体供给面的要素投入、产业——空间结构和技术进步,如何改善要素供给数量、提高要素供给质量,适度规划产业——空间结构,促进企业层面的营利导向的技术创新和国家层面的非盈利导向的重大科技创新,无疑都是长期发展的基本问题。这些问题的解决,主要是通过经济体供给面的改善,也是供给侧改革的作用点。

供给侧改革本质是要解决经济的中长期发展问题,尤其是要解决未来五年经济增长的“新动力”如何形成的问题。供给侧改革就是改革经济体的供给面,强化以企业为中心的资源配置机制,改革的成果最终要反映在企业层面。从“以改革促发展”的政策要义看,供给侧改革所具有的促进经济发展功能,正是要通过供给侧改革形成有效供给,从而与“稳增长”相对应的需求管理政策有效配合,实现供给侧促发展、需求侧稳增长,供求双轮驱动、共同发力的格局,使国民经济在新常态下平稳较快增长。

二、供给侧改革的核心是降低实体经济运行成本

经济体的供给侧是以企业为中心的资源配置系统,配置的依据是价格。价格由供求决定,但任何一个产品的供求都是在财税体制作用下的结果。财税体制在市场价格的形成中起到了重要作用。^②简单地说,商品的需求取决于居民收入,但居民收入是扣除税费之后的可支配收入;商品的供给取决于成本,但产品成本是增加了增值税、消费税和企业所得税之后的成本。不同的财税体制通过对供求的相对影响,来影响产品的均衡价格。由于发达国家政府收支占GDP的比重普遍达到了50%左右,而中国也在逐步接近40%的水平,不同的财税制度对各个国家产品价格的影响还是有很大差别的。

衡量财税制度对产品的影响并不太容易。最理想的情况是做一般性的统计研究。这就要求各个国家或地区有相同的产品和产业结构,这一点在大规模的国家比较中几乎不可能做到。其次是采用某一种产品的价格进行国家间比较,但这种产品要在各个国家普遍存在。从理想状态看,生产这种产品的前端生产要素要较少受到税制的影响:最好较少使用劳动力,或者有较少的劳动力成本,因为劳动力成本和劳动者收入本身也要受到个人所得税的影响;最好能够靠近供应链的前端,因为后端产品一定受到税制的影响,也会因为各个国家居民偏好的不同而使产品形式各异。

本部分选择了成品油,它基本满足上述条件。首先,各个国家都在大量使用成品油,为不同国家间比较提供了市场基础。成品油也是当前中国制造业产品成本的重要组成部分。其次,相对于产品和服务的多样化,不同国家的成品油质量相差较小,跨国直接比较的误差较少。再次,石油产业利润率较高,劳动力成本占比较小,基本不受需求面的所得税影响。最后,成品油前端要素是原油,而原油市场基本上是全球统一的,是全球大宗商品价格体系的重要组成部分。不同国家成品油的价格区别,主要是成品油生产过程中的财税制度成本差别。

① 国家统计局公布的数据显示,截至2015年10月底,全国商品房待售面积68632万平方米,比9月末增加2122万平方米。其中住宅待售面积增加1180万平方米,再创历史新高。

② 付敏杰,张平.新常态下促进消费扩大和升级的税收政策[J].税务研究,2015,(3).

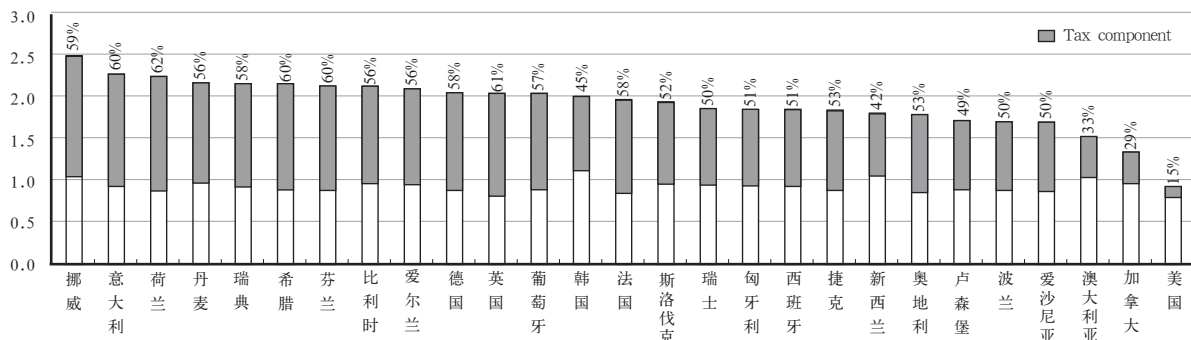


图2 IEA 能源价格与税收——车用高级无铅汽油

注：深色部分是税收比重，油价单位为美元/升。

数据来源：International Energy Agency. Energy Prices and Taxes, Vol. 2014/2[R]. Paris: IEA, 2014.

图2是国际能源署(International Energy Agency)的《能源价格与税收季度统计》提供的2013年第4季度各国车用高级无铅汽油(大致相当于国内的92号汽油)的数据,数据覆盖了27个国家,但缺乏中国数据。比较各个国家的数据不难发现:(1)各个国家的汽油价格差别巨大,每升从美国的0.85美元到挪威的2.5美元之间不等;(2)各个国家不含税的汽油价格差别很小,基本在每升0.8—1.1美元之间变动;(3)税收是造成各个国家间汽油价格差别的主要因素,汽油价格最低的美国每升汽油的税收成本占价格的比重为15%,税收成本占无税汽油成本的不到18%;汽油价格最高的挪威每升汽油的税收成本占价格的比重为59%,产品的税收成本是不含税价格的1.5倍左右。

2014年8月25日中国的汽油价格在全球160个国家中排名居中,按照当时汇率换算价格为每升1.32美元。价格是价格最高的挪威的一半左右,比美国高60%。按照中石化公司的测算,在2015年3月26日每升5.8元的92号汽油中,税收成本约占51.7%。其中增值税成本为0.843元,消费税为1.52元,城市维护建设税为0.165元,教育费附加0.071元,地方教育费附加0.047元,企业所得税(按利润7%计算)0.047元,关税0.248元。^①按照这个数据计算,中国成品油价格中财税成本占无税成本的比重为105%左右,远高于美国18%的水平。考虑到中国还处在工业化的中期,远远没有达到美国

的工业化程度。成品油成本占各种产品成本的比重很高,尤其是物流等行业。图2中的国家大部分都是发达国家,宏观税负和福利水平比中国高太多,国内成品油税收成本明显偏高。

三、以供给侧改革促进创新驱动的财税政策导向

企业成本的下降通过三个途径来实现:一是降低企业的要素成本,让企业可以以更低的价格租借资本和土地、雇佣劳动力,对应着实际政策中的降低市场利率和开发区土地租金、降低社保缴费标准等。二是通过提高技术水平,以创新驱动来实现企业配置要素模式的更新,使用更少的要素或者更有效的要素组合,使得单位产品的平均要素数量下降,或者生产更加多样化的产品而使企业实现范围经济。三是通过市场化改革来降低企业注册和运行的制度成本。正在推进的企业注册制改革减少了企业注册的等待时间,税收征管措施改革降低了征税对企业正常经营活动的干扰。降低制度成本中的重要内容,就是降低图2所标示的巨大财税成本。这是提高国家竞争力的关键。^②

党的十八届三中全会提出“让市场在资源配置中起决定性作用”。在促进创新的方面,关键是要实现市场资源配置的深化,核心是实现由资本统一配置创新资源。我国现阶段对创新的认识水平和投入都不低,“创新”项目不可谓不多。但由于政出

① 中石化. 油价那些事儿 [EB/OL]. (2015-03-24)[2015-12-18].

http://weibo.com/3429300952/Ca0ezrwL6?from=page_1006063429300952_profile&wvr=6&mod=weibotime&type=comment#_rnd1450361107907.

② 波特. 国家竞争优势[M]. 李明轩, 邱如美, 译. 北京: 中信出版社, 2007.

Delgado M, Ketels C, Michael E. Porter, Scott Stern. The Determinants of National Competitiveness [Z]. NBER Working Paper, No.18249, 2012.

多门, 统筹程度低, 创新没有效率。创新的发展含义是促进产品多样化, 为经济和社会注入效率, 但若创新本身就没有效率, 势必很难实现其功能。

从发达国家的创新实践看, 作为全社会生产流程中的重要一环, 创新是否能够体现资本的意志, 是其是否具有市场效率的关键。目前国家创新的主体是以教科文卫为主体的事业单位, 受政府管理体制约束。这些单位首先是向上级政府负责, 而不是直接对市场需求做出反馈, 不能满足市场对创新活动的需要。尽快推进事业单位分配改革, 为4 000万事业单位工作人员“松绑”, 无疑是促进创新资源和科研人员再配置、大幅度提高资源配置效率的关键。

除了管理体制的问题外, 事业单位具有双重财务制度, 即存在的“纵向资金”和“横向资金”的区分和由此导致的企业型和政府型双重财务管理体制和双重财务规则, 是政府计划管理体制不彻底, 在基层单位层面区分“预算内”和“预算外”的体现。这种以财政拨款和自营性收入为严格区分的两条腿财务体制, 使得事业单位可以在市场主体和政府机构之间不断切换角色: 如果财经纪律比较松弛, 两种资金就全部转为“横向资金”, 按照企业方式自由支出; 如果财经纪律比较严格, 两种资金就全部转为“纵向资金”, 按照政府资金方式严格支出。在没有消除财务双轨制、建立财政资金隔离墙的情况下单独强化财经纪律, 会造成医院医药费、学校学费、电视台和报纸的广告费在支出制度上全面趋向政府一般预算资金而无法支出, 造成财政紧缩和宏观经济下行。这可以从政府存款的非合意增长中体现出来。^① 财经纪律必须遵守, 但财经制度必须改革, 全面对接市场基础。

在促进企业创新的层面上, 正在加大的科研经费加计扣除无疑可以起到较好效果。但加大政府财政科研资金创新的市场化导向更加重要, 也是公共政策可以通过改革而得以推进的方面。改革的核心是将市场配置资源的深度深化到政府支出领域, 消除体制内科研项目 and 科研资源配置中的低水平重复和不反映市场成本的恶性竞争, 把价格机制引入财政支出领域, 让政府按照市场规律办事, 成为真正

的市场主体。

在降低企业运行成本上, 下调社保缴费率已经进入政策时间窗。推进股票发行注册制改革, 可以减少企业创业的时间成本, 让企业更能把握瞬息万变的市場机会。这一点在今天这样一个结构调整和不断变化的国家环境中至关重要, 也是政府保护产权的体现。通过税收征管制度改革, 减少入户检查时间和次数, 能让企业家集中更多精力用于企业经营。当然, 在降低企业运行的财税成本上, 减税的作用是不可替代的。

四、减税要减增值税

无论从稳增长这种短期措施所强调的需求管理视角, 还是从供给侧改革这种长期措施所强调的供给视角, 减税都是最重要的内容。

从稳增长的角度看, 随着经济下行压力的增大, 2016年积极财政政策的力度还需加大。积极财政政策最终要表现为赤字增加, 基本政策要素不外是减少政府收入, 或增加政府支出。2012年以来, 政府在“增支”这一点上做得比价好, 但赤字规模一直不大, 2015年的赤字率也仅为2.3%左右。2012年以来政府支出遭遇了严重挑战, 表现为预算单位的钱根本花不出去, 从而形成政府的非合意存款。财政支出每年增加1万亿元, 政府存款每年新增4万亿元。从2015年3月份两会到2015年10月的时间里, 中国人民银行“金融机构本外币信贷收支表”中的财政性存款一项就增加了近12 000亿元。不论怎么算, 不论用什么口径, 政府支出总体上都是萎缩的。

支出方式上存在的弊病比支出规模的更严重。受到传统意识形态的影响, 尤其是计划经济体制下政府财政资金主要用于企业和工程, 政府支出依然立足于做项目: 习惯把教育工程作为教育支出的主体, 把民生工程作为民生支出的主体, 将公共服务支出用于盖行政服务中心。用社会学的话语, 就是政府习惯于“项目治国”, 认为只能发工资的政府无能, 会做事的政府才能实现民族复兴。这些机制已经不合时宜。再加上众所周知的繁琐程序、暗箱操作, 使政府看起来非常笨重, 缺乏效率。

^① 付敏杰. 中国的政府存款: 口径、规模与宏观政策含义[J]. 财贸经济, 2016,(1).

如此,减收应该是积极财政政策加大力度的主体。以减收来实现财政政策的扩张,已持续了7年之久。2009年以来的积极财政政策一直都在推进结构性减税和税费改革,至少实施过提高个人所得税扣除额、税费改革、增值税转型、小微企业和个体工商户减税、行政事业收费和政府性基金清理整顿、定向减税和普遍性降费等,但最主要的是“营改增”。

营业税改征增值税,也就是增值税扩围,是“十二五”规划中财税体制改革的重要内容。从2012年“营改增”全面试点以来,已经走过了4个年头,服务业中的交通运输业、部分生产性服务业、邮政服务业、电信业等已经改征增值税,但剩余的建筑业、不动产、金融保险业、生活服务业等的“营改增”推进越来越难,主要原因是缺乏共识。^①

现行税制的主体是流转税,尤其以增值税和附加在其上的消费税为重。工业增值税税率有17%和13%两档,低税率主要用于部分涉农行业 and 食品。随着服务业开始改征增值税,又增加了11%和6%两档,低税率主要用于现代服务业。“营改增”全面完成后,增值税的总规模可能达到5万亿元,毫无疑问将成为第一大税种。

看来,减增值税的时机已经来到。原因至少有三:

一是规模因素。减税政策已经持续了7年之久,但是税收却“越减越多”。按照《中国统计年鉴(2015)》的数据,税收总收入从2009年的5.9万亿元增加到2014年的11.9万亿元,占GDP的比重从17.22%增加到18.73%,增加了1.5个百分点。产生这种情况的原因,是减收政策都是选择了政府收入中的细小项目,没有动税收的主体——增值税。不减增值税,减收政策都只能是围绕着税制的边边角角打转。经过几年来的减免,能减的都已经减掉,行政事业收费和小税种已经基本没有减税空间。剩下的要么是税率空间有限,要么就是剩余的小税种有着不可替代的重要作用,再减就会导致整个财政收入体系的功能性扭曲。从规模上看,要想实现较大规模减收,只能减增值税。

二是功能考虑。增值税和附加在其上的消费税主要针对工业企业征收。当前经济形势下,最困难的也是工业。截至2015年11月PPI已经连续45个月负增长。尤其是资源行业和加工工业,煤炭、钢铁、水泥,甚至黄金采掘业都出现全行业亏损。没有工业增长的服务业增长是不可持续的。小微企业减税、税费改革对于减轻工业企业负担并没有什么作用。要减轻工业企业负担,只能减增值税。

三是形势使然。在原来的税制改革计划中,增值税改革的两项内容是扩围和合并。《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出:“推进增值税改革,适当简化税率”,说的是先把增值税扩围到服务业,再合并增值税税率。最可能是将17%、13%,11%和6%四档税率合并为二档,最终合并为单一税率。从生产环节把税制对产业结构的扭曲彻底消除,或者降到最低。这样看来,并轨后的单一税率大致在13%左右,所以适用17%增值税税率的行业是一定要减税的。现在看来,原定的增值税“先扩围后合并”的顺序应该调整,跳过费时长久的扩围阶段而直接开始合并,变“先扩后合”为“边扩边合”。既然一定要减税,就应当在最困难的时候减,将税制改革与宏观调控有效结合。

参考文献:

- [1] 波特. 国家竞争优势[M]. 李明轩, 邱如美, 译. 北京: 中信出版社, 2007.
- [2] 付敏杰, 张平. 新常态下促进消费扩大和升级的税收政策[J]. 税务研究, 2015, (3).
- [3] 付敏杰. 中国的政府存款: 口径、规模与宏观政策含义[J]. 财贸经济, 2016, (1).
- [4] 高培勇. 凝聚共识是税制改革关键[N]. 经济参考报, 2015-11-17(1).
- [5] 张平. 中国经济“新常态”与减速治理[J]. 现代经济探讨, 2015, (1). Delgado M, Ketels C, Michael E. Porter, Scott Stern, The Determinants of National Competitiveness[Z]. Nber Working Paper No. 18249, 2012.
- [6] IMF. Energy Subsidy Reform: Lessons and Implications[M]. Washington D.C.: IMF, 2013.

作者单位: 中国社会科学院财经战略研究院
中国社会科学院经济研究所

责任编辑: 李妮娜

^① 高培勇. 凝聚共识是税制改革关键[N]. 经济参考报, 2015-11-17(1).