



“大国轻税”与国家治理现代化

——评杨志勇著《大国轻税》

范建镛

DOI:10.19376/j.cnki.cn10-1142/f.2019.04.016

近年来,随着我国经济步入追求高质量发展的新时期,经济体制乃至财税体制的全面深化改革也已步入新阶段,呈现出诸多新特点。对未来改革秉持何种理念,关系到改革能否顺利推进,也关系到改革成效能否“事半功倍”。当前,我国社会经济生活出现了一个新的重要变化,那就是财政税收越来越深刻地影响每个人的日常生活,并引发社会各界的高度关注。

为了回应这一关注,学界不少名家基于学理,从现实出发,从不同角度对我国当前税收问题做出分析与解读。一段时间以来,坊间出版了大量此类有助于大众释疑解惑的著作。其中,杨志勇教授的《大国轻税》(广东经济出版社2018年版)一书不失为一部特色鲜明、值得品读的佳作。

《大国轻税》的主要内容与理念

关于为什么推出《大国轻税》一书,作者说,“我希望通过本书传播税收的一些专业知识,让公众可以更深入地了解税收,掌握一些税收运作的规律,从而更明了税事,扮演好各自在现代国家治理中的角色”。同时,作者也希望有效传递“大国轻税”理念,从而推进现代税收制度在中国的建立和完善。

《大国轻税》一书不仅包括税收基础知识,还积极回应消费税税负、投资者税负、个人所得税改革、房

地产税立法等社会热点问题。全书除前言和结束语外,共有九个部分的内容。第一部分提出“大国轻税”是与国家治理现代化相匹配的理念,辨析轻税与减税、不征税的区别,从横向和纵向比较的角度分析何为轻税,并指出“大国轻税”的有利条件和可能性;第二部分介绍税收的形式特征和税制要素,分析税收与个人、企业和国家之间的关系;第三部分介绍税负,包括狭义税负和广义税负,分析税收负担的衡量指标和税负转嫁的具体类型;第四部分则从消费者角度阐释税负如何轻的问题;第五部分从投资者的角度阐释税负如何轻的问题,提出应以投资者轻税负来应对世界经济变化;第六部分剖析个人所得税负担如何轻的问题,从个税改革定位、税制、征管等方面论述个税改革的未来走向和轻税问题;第七部分讨论房地产税如何轻的问题,并剖析房地产税的开征可能带来一定的国家治理风险点;第八部分讨论涉税信息与“大国轻税”决策之间的重要关系;第九部分则针对“大国轻税”问题给出一揽子政策清单,并从减税降费角度谈减税策略以及如何评估减税政策。

从总体上看,作者以尽可能通俗易懂的语言,介绍颇为专业的税收知识,阐述对未来税制改革和税收政策选择的看法,以帮助读者了解未来税制改革和税收政策选择的大趋势。作者提出了一个鲜明的主张——



“大国轻税”，并将之升华为与国家治理现代化相匹配的理念而着重加以阐释。应当说，这一主张有力地回应了当前我国社会经济发展所面临的重大现实问题。

国家治理现代化呼唤“轻税”

从国家治理的视角来看，目前我国面临着这样一种状况，不论针对哪一项具体公共事务的讨论，社会共识有效达成的难度都很大。对“大国轻税”问题也是如此。从深化改革的视角来看，“大国轻税”理念所涉及的“轻税”可能很难普遍共识。那么，究竟应如何看待“轻税”？“大国轻税”如何“轻”？从何处着手？作者在《大国轻税》一书中，从公共产品和公共服务提供成本的角度出发，认为税负的“轻”与“重”需要理性看待。

从字面上看，与“轻”对应的无疑是“重”。所谓“轻税”，当然是相对而言的。作者认为，一国可能提供了很多很好的公共产品和公共服务，在这种情形下，宏观税负（用“税收收入/国内生产总值”表示）即使较高，也较易为社会大众所接受。而对于另一国，假设宏观税负较低，但该国所提供的公共产品和公共服务很少且品质低劣，那么，即使表面上税负较低，但全社会所感受到的税负可能相对更加沉重。因而，即便是低水平的税负，人们也不见得愿意接受，这样的税负也就很难称之为“轻税”。在很大程度上，“轻税”是一种心理感受。作者主张，在追寻国家治理现代化的漫漫征途中，轻税理念应该始终与现代法治政府相伴随。

我国税收是社会主义条件下的税收，“取之于民，用之于民”。因此，提供同样水平的公共服务，所征的税越少，政府服务就越有效。我国是一个发展中大国，提供公共服务具有规模经济效应，这是实现轻税目标的有利条件。要迈向社会主义现代化强国，必然要在现代税收制度建设中贯彻轻税理念，但轻税必须充分考虑我国的现实国情。

作者认为，我国幅员辽阔，各地差异客观存在，对“轻税”的感受必然有所不同。从我国现实国情出发，从政策制定的层面考虑，政策又必须有统一性。那么，在统一中是否可以允许有分层次的政策操作空间呢？比如针对东中西部地区，又如针对不同行业，是否可以允许在政策执行中有所区别？伴随着我国经济步入

新时代，国家治理迈向现代化，这些重大政策取向问题都不能不充分考虑。如何更好地实现税收“取之于民，取之有道；用之于民，用之有法”，值得我们深思。

大国如何向“轻税”优雅转型？

我国已确立国家治理现代化的目标。国家治理体系的现代化，其中一个重要方面即制度现代化。就财税领域而言，也就是财政税收制度现代化，进而体现为财税管理体制现代化、财税政策现代化，环环相扣，互相倚重，不可分离。

针对上述问题，作者主张，当今世界国际税收竞争已趋于激烈，“大国轻税”是我国税收制度和税收政策选择必须奉行的理念。对“轻税”如何“轻”的问题，应理性看待。当前，经济治理全球化趋势日益明显，国际间的商品和劳务流动日益频繁，为了有效应对国际税收竞争，我国社会各界一直在呼吁减税。但究竟如何“减”，如何顺利实现向“轻税”的优雅转型？作者强调，有必要重新审视“大国轻税”理念中“轻”的真正内涵。只有在税基扩大的前提下降低税率，才能在“轻税”的同时保证税收收入实现平稳较快增长。

从历史经验看，我国古代就有诸多轻徭薄赋的政策，国际上也常见各种各样以“减税”为主题的改革，这些经验都是对“轻税”理念的现实阐释。作者认为，与“重税”相对，“轻税”是纳税人对税负的直观感受，但从另一个角度看，“轻税”更是纳税人对公共服务有效性的高度评价。“轻税”并不等于“无税”，“轻”，是有限度的。对管理者而言，对于如何“轻”的“度”的掌握，是一门技术，更是一门艺术。在我国当前经济环境下，税收制度和税收政策的选择已不可能有太多的“鱼与熊掌兼得”的事，如何掌握平衡度，实现社会治理的最优点，考验着政策制定者。

投资者税负如何轻？作者认为，在我国经济发展已存在一定瓶颈的情形下，倡导优化营商环境这一举措，正切合了我们所面临的最迫切的任务。优化营商环境，对“轻税”的程度要有所考量，对“轻税”的路径要有所明确。何为“轻税”，各地感受不一，也很难有一个明确的、标准的答案。从现实看，由于目前我国税收收入主要直接来自于企业，没有了企业，也就没有了大部分税收。因此，作者主张“取之于民，取之有度”首先应围绕企业进行。针对企业税负如何



“轻”这一问题，作者认为增值税税率简并且切实降低税率可以让减税更加有效。从这个层面看，“重税”犹如杀鸡取卵，轻税才能保证税源的稳定性，从而保证税收收入的可持续性，真正实现税收与企业共生。

消费者税负如何轻？以个人和家庭的税收负担为例，作者认为，随着个人收入水平不断提高，个人和家庭直接提供的税收收入在未来将以较快速度增长，这类税收负担将更容易为个人和家庭所感受到。那么，未来如何让个人和家庭的税负保持合理状态？如何让取得收入的个人和家庭能真正感受到“轻税”？恐怕不仅要作“轻税”作时序上的纵向比较研究，还要作国别间的横向比较研究。不仅针对企业，对于自然人的国际税务环境也在发生变化，提高税制的国际竞争力是制定政策所必须考虑的一个重要因素。

随着我国经济转向高质量发展阶段，新经济形态在我国迅猛增长。当前，我国的课税重心已逐步从传统经济领域转向新兴的数字经济、互联网经济等领域，税务部门必须应对这一重大转变和由此可能引发的挑战。在这种情形下，如何进一步贯彻“轻税”理念？对此，作者鲜明地阐述了自己的主张，认为我国经济迈向转型升级，新的税收理念和对未来税收趋势的新判断，要求我们紧随形势而动，不能固守传统的税收征管模式。应对新经济条件下的“轻税”问题和未来税收发展前景，必须未雨绸缪。

一段时间以来，各级政府和管理部门着力强调与企业“构建亲清新型政商关系”¹，加快打造市场化、法治化、国际化营商环境；财税部门坚决落实减免税政策，对符合条件的民营企业与其他纳税人一律平等对待，促进民营企业切实减税降费；研究提出稳定社会保障费缴费方式和降低社会保障费率等建议，给企业或经营者“松绑”，等等。所有这些“减”、“轻”举措，都是针对企业经营中所遭遇困境的有力回应。当前，

这些举措都在进一步落实、深化中。这是可喜的现象。

“轻税”理念与未来税收发展前景

未来社会的税收图景究竟会如何？在数字经济、互联网经济模式涌现之后，上述问题将在很大程度上取决于未来社会的具体形态。具体税收制度和政策的选择，则应当与变化了的经济和社会条件相适应。而税收制度的具体设计理念，无疑要植根于社会现实条件。未来税收的发展路向，目前虽然无法确知，但其趋势也并非完全无迹可循。未来税收在经济中的功能和引导作用，应该引起各界更多关注。

经济全球化趋势如今已势不可挡，如何应对税收新形势的变化？奉行“减税普收”理念，或许是对策之一。自1950年起就多次参与我国台湾地区税制改革设计的鲍亦荣毕生主张“减税普收”，直到晚年，他仍坚持认为，“只有减税才能普收，只有普收才能公平，只有公平才能防止逃漏”。重温此语，现在仍能给我们不少启示。在《大国轻税》一书中，作者也倾向于认为，顺应经济全球化以及主张减税的浪潮，我们的治税理财思路回归“减”“轻”之道，将更有利于重新确立起一种高效处理各项税收事务的模式，也必将更好地应对未来国际间的税收竞争。对财税改革问题是如此，对我国经济领域其他改革事项，其实也同样如此。

改革攻坚，殊非易事。标举“大国轻税”理念，杨志勇教授的新书在当下我国改革攻坚期适时出版，我们不难理解这并非作者的应景之作，而是基于专业学养、深入剖析现实后的肺腑之言。相信该书对于普及税收专业知识，澄清社会上一些模糊甚至有误的税收观念，必将起到润物无声的作用。🌐

作者单位：中国社会科学院经济研究所
(责任编辑：高 阳)

¹ 参见习近平：《在民营企业座谈会上的讲话》，新华社北京2018年11月1日。