

多措并举维护宏观稳定，减税降费激发微观活力

——中国宏观经济论坛月度数据分析报告（2019年9月）^①

尹恒

摘要：尽管外部环境严峻复杂，中国主要宏观经济指标还是维持在合理区间，经济增长保持在6%之上。然而，经济下行压力加大。2019年1-8月数据显示：第一，工业增速呈下滑趋势；第二，就业形势值得关注；第三，价格走势逆转；第四，消费持续低位运行；第五，外需呈现很强的不确定性；第六，固定资产投资持续走低，民间投资仍处于较低水平；第七，工业企业和民营企业效益处于低位；第八，采购经理人指数（PMI）呈下滑趋势。本期报告聚焦于减税降费，认为减税降费是激发微观活力的重要举措。根据中国人民大学国家发展与战略研究院课题组最近的测算，减税降费对实体经济的产出和就业具有明显的促进效应。我们建议当前需要多措并举维护宏观稳定。在此基础上，我们认为还应从企业税费构成入手，出台有针对性的举措，增强企业对减税降费政策的“获得感”；并应从制度层面着手，构建减税降费的长效机制。

一、主要宏观经济指标维持在合理区间

尽管外部环境严峻复杂，如中央政治局2019年7月30日会议指出，今年上半年经济运行延续了总体平稳、稳中有进的发展态势，主要宏观经济指标保持在合理区间。2019年1-8月数据也显示（见表1），当前核心宏观经济指标还是维持在合理的区间。

表1 至2019年8月中国宏观经济核心指标一览表

核心指标	2018			2019			最新变化
	6月	9月	12月	3月	6月	8月	
GDP同比（%）	6.70	6.50	6.40	6.40	6.20	6.20*	↔
工业增加值同比（%）	6.70	6.40	6.20	6.50	6.00	5.6	↓
固定资产投资 累计同比（%）	6.00	5.40	5.90	6.30	5.80	5.5	↓

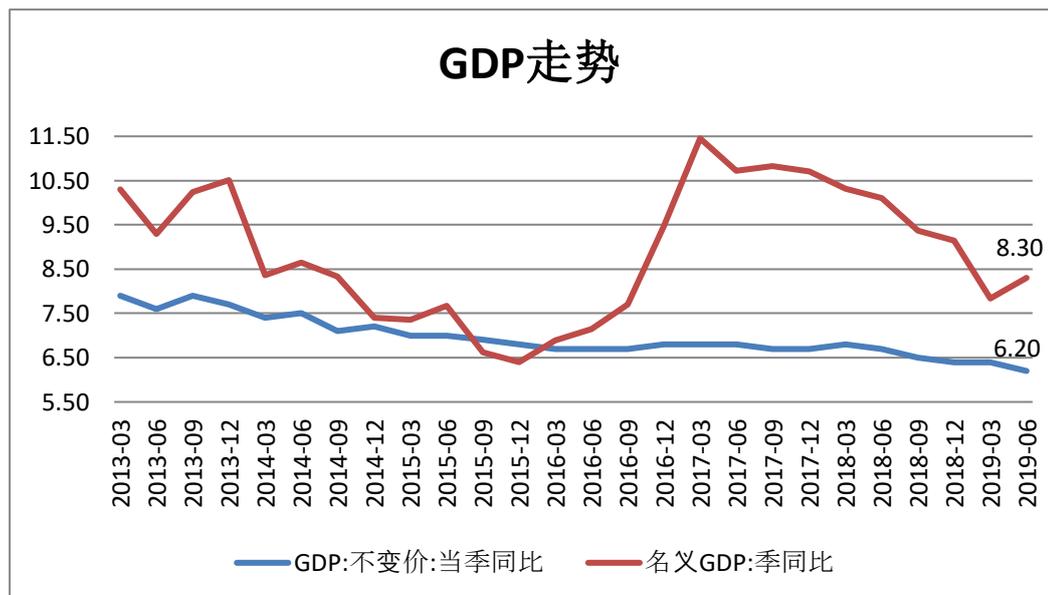
^①本报告的完成得益于中国人民大学宏观经济论坛团队集体研讨，在此特别向参与研讨的各位专家表示感谢。报告的不足和错误之处由执笔人负责。

全社会消费品零售额 累计同比 (%)	9.40	9.30	8.98	8.3	8.4	8.2	↓
出口累计同比 (%)	12.51	12.21	9.87	1.30	0.10	0.40	↓
进口累计同比 (%)	20.06	20.17	15.83	-4.50	-4.30	-4.60	↓
贸易顺差累计值 (亿美元)	1352.7	2193.1	3509.5	743.8	1806.4	2592.7	↑
M2 累计同比 (%)	8.00	8.30	8.10	8.60	8.50	8.20	↔
社会融资规模 累计值 (亿元)	-17.45	-13.12	-14.01	39.66	31.32	22.55	↑
CPI 同比 (%)	1.90	2.50	1.90	2.30	2.70	2.80	↑
PPI 同比 (%)	4.70	3.60	0.90	0.40	0.00	-0.80	↓

注：带*号表示根据 8 月份数据预测指标；↓、↑、↔分别表示指标与 2018 年同期相比下降、上升或持平。

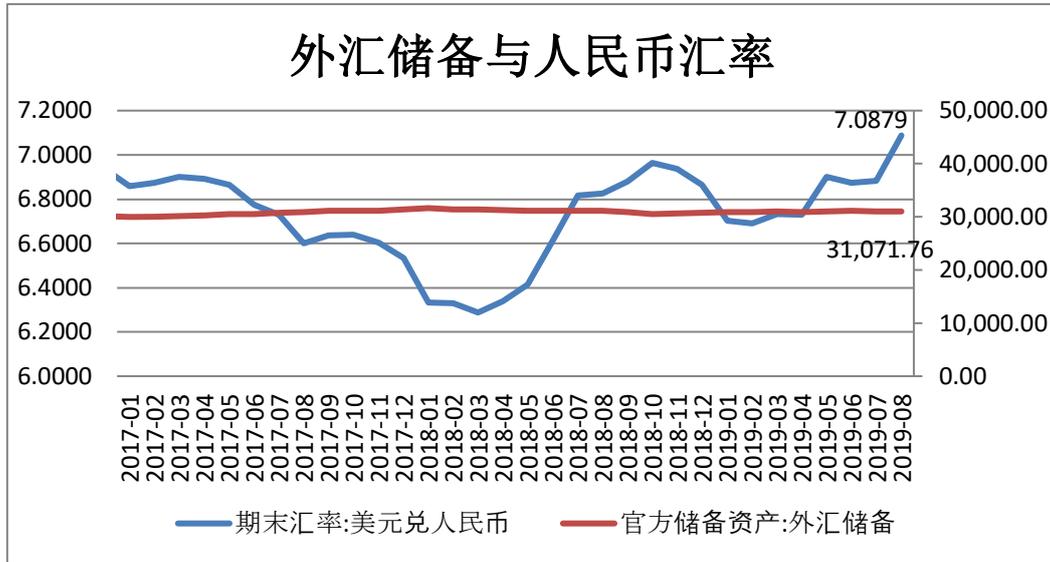
数据来源：本报告数据全部来自中国国家统计局、Wind 数据库、Bloomberg 数据库。

2019 年一季度实际 GDP 增长 6.4%，比去年同期回落 0.4 个百分点；二季度实际 GDP 增长 6.2%，比去年同期回落 0.5 个百分点。宏观经济连续稳定在 6% 之上的中高速合理区间。



外汇储备连续维持在 3 万亿美元以上。稳定的外汇储备使得进一步扩张开放

的政策增加了许多底气。

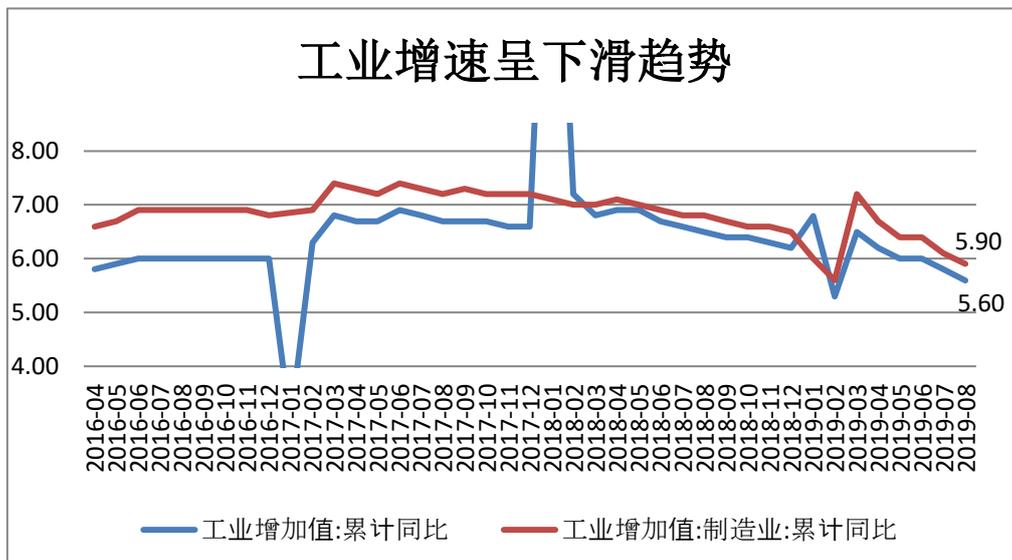


二、 经济下行压力加大

然而也应该看到，当前我国经济发展面临风险和挑战，经济下行压力加大，应该增强忧患意识。从最新数据看，这主要表现在以下八个方面。

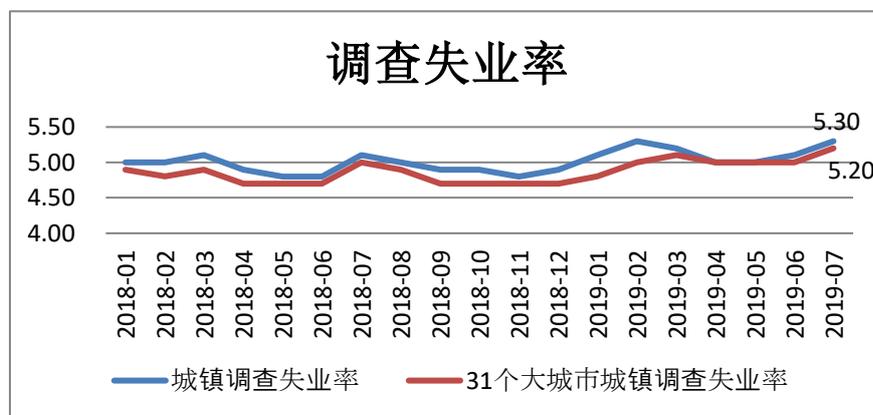
1. 工业增速呈下滑趋势。

2019年1-8月份，规模以上工业增加值增速为5.6%，比去年同期下降0.9个百分点。8月份制造业增加值累计同比增速为5.9%，也比去年同期低0.9个百分点。



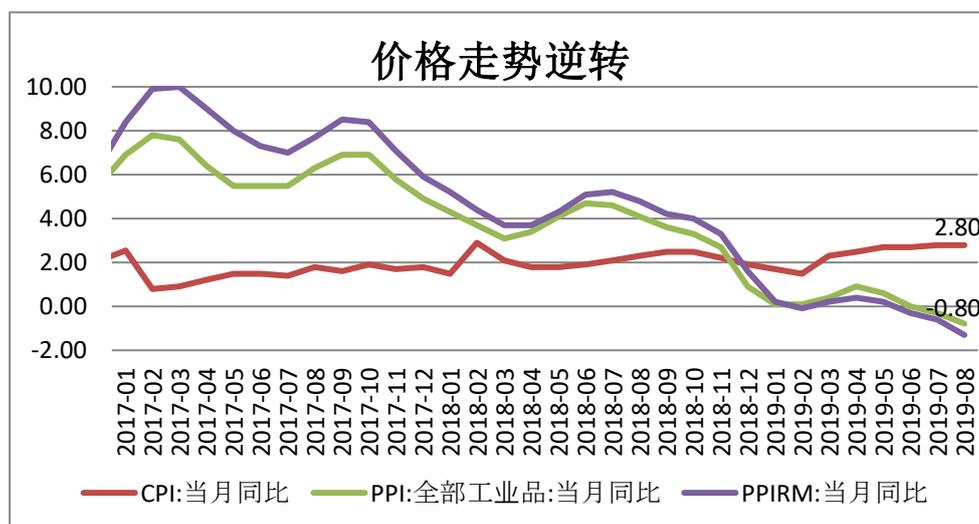
2. 就业形势需要关注。

2019年8月全国城镇调查失业率和31个大城市城镇调查失业率都超过5%，分别为5.3%和5.2%。就业形势的值得关注。



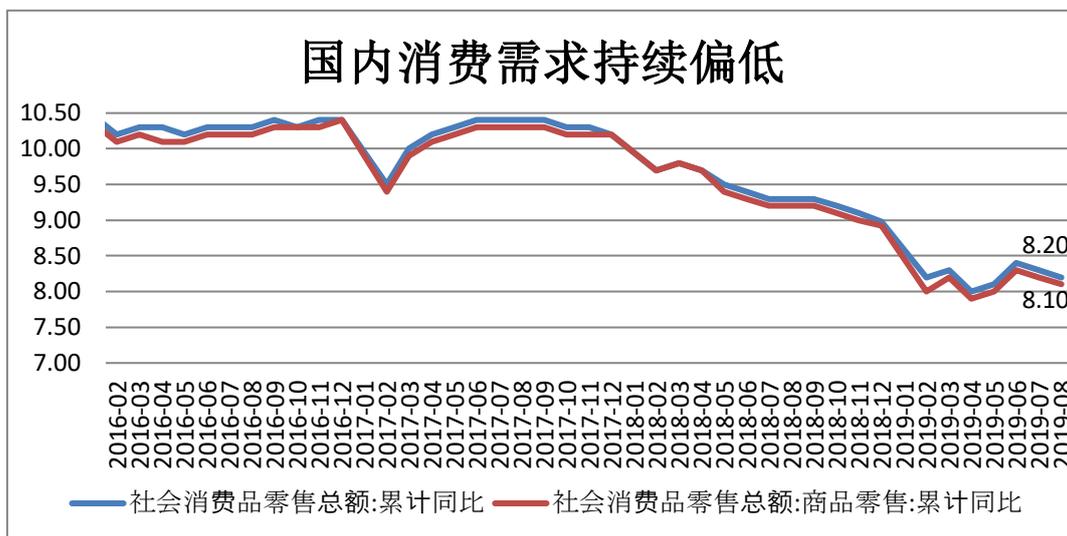
3. 价格走势呈现逆转。

2019年8月份，全国居民消费价格CPI同比上涨2.8%。食品价格上涨10.0%，非食品价格上涨1.1%；消费品价格上涨3.6%，服务价格上涨1.6%。其中畜肉类同比价格上涨30.9%，影响CPI上涨约1.31个百分点（其中猪肉价格上涨46.7%，影响CPI上涨约1.08个百分点）；鲜果价格上涨24.0%，影响CPI上涨约0.39个百分点。全国工业生产者出厂价格PPI同比下降0.8%。其中，生产资料价格同比下降1.3%，降幅比上月扩大0.6个百分点，影响工业生产者出厂价格总水平下降约0.98个百分点。2017年初以来，PPI-CPI缺口不断缩小，并在2019年初发生逆转。表明工业部门从完成复苏、扩张效应不断消减，并开始呈现供大于求的失衡局面。其中生产资料价格下滑是工业生产者价格持续下滑的主因，表明生产资料部门的供需关系失衡现象更为突出。



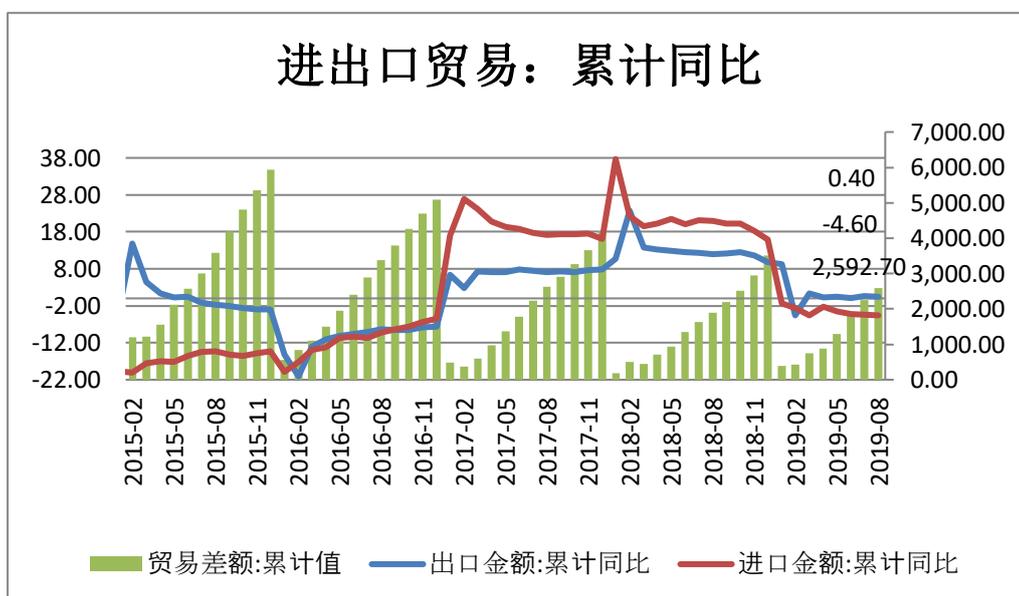
4. 消费持续低位运行。

2019年1-8月份数据显示国内消费需求在重新开启探底模式。实际消费增速持续下滑的趋势明显。8月份社会消费品零售总额累计同比增长8.2%，处于历史低位。



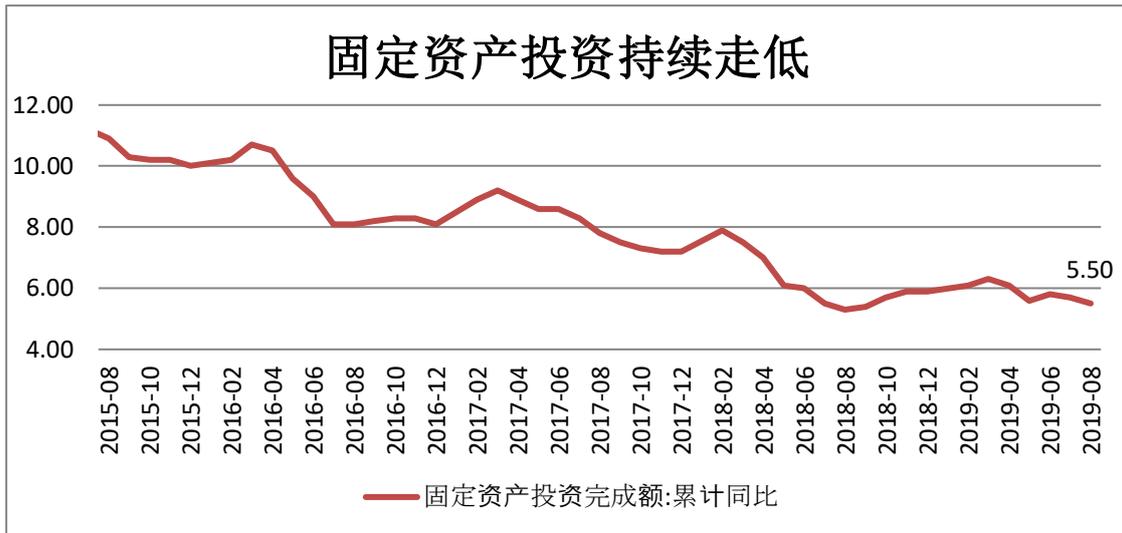
5. 外需呈现很强的不确定性。

2019年前8个月，中国出口和进口累计值增速分别为0.4%和-4.6%。由于2018年以来贸易保护主义的迅速升级，外需的不确定陡然放大。

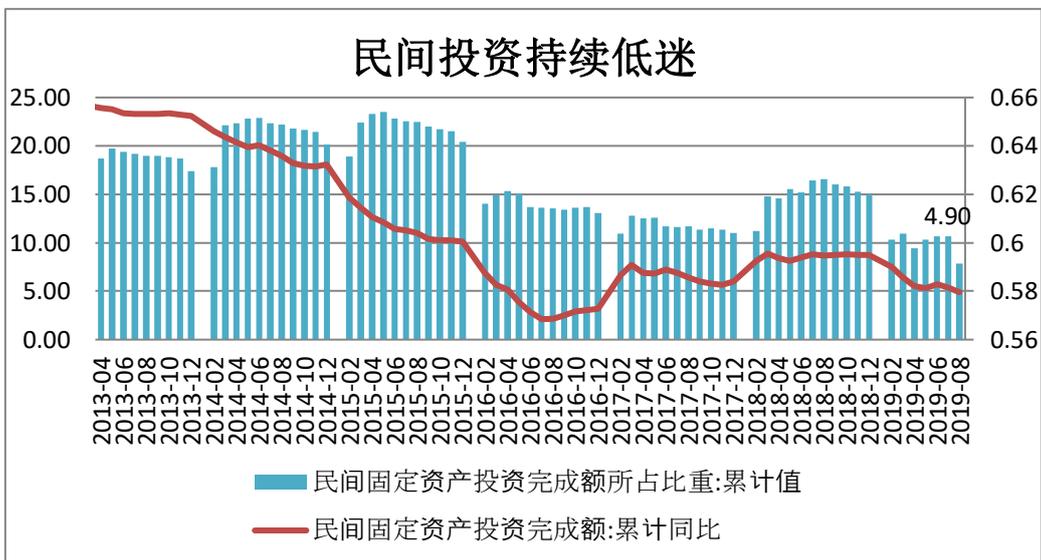


6. 固定资产投资持续走低，民间投资持续低迷。

2019年1-8月固定资产投资完成额累计同比增长5.5%，处于近年来的低位。

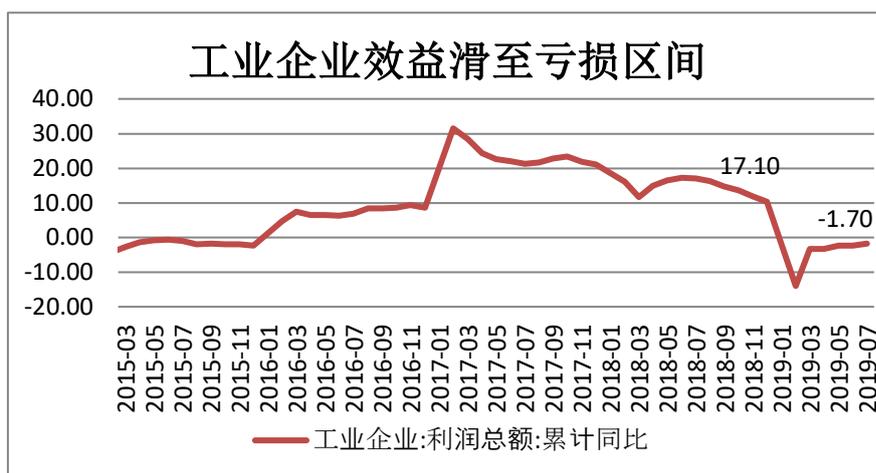


自 2012 年开始，民间投资增速持续下滑，从接近 30%“断崖式”下跌至 2016 年底 3.2%。相应地，民间投资在全社会固定资产投资中所占的比重下降近 4 个百分点。2018 年以来，民间投资似乎有上升的迹象，前 3 季度民间投资增速提高到 8.9%。然而 2018 年 10 月后又显现增长乏力，2019 年 8 月降至 4.9%，比去年同期下滑了 3.8 个百分点。民间投资在全社会固定资产投资中所占的比重也下滑至 59%。为了弥补民间投资留下的空缺，政府只能加大投资力度，然而这长期看又不可持续。内生动力不足制约中国未来增长的主要因素。



7. 工业企业和民营企业效益处于低位。

进入 2019 年以来，工业企业效益下滑至亏损区间。1-7 月份，全国规模以上工业企业利润总额同比增长为-1.7%，去年同期增速为 17.1%。



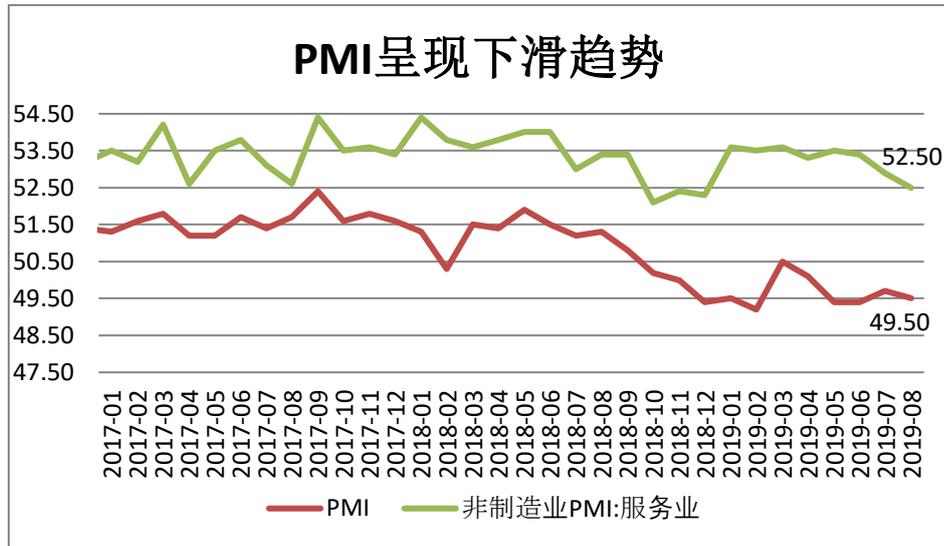
与民间投资增速低迷相伴随的，是民营企业的盈利状况持续不佳且重新开始大幅回落。自2012年私营工业企业的利润增长率接近20%；2013年下降到14.8%；2014年急剧下降到4.9%；2015年进一步下降到3.7%。2016年，在国有企业利润增长率剧增28.6%的情况下，民营企业的利润增长率仍然只有4.8%。2017年私营工业企业的利润增长率曾经恢复到11.7%。然而之后民营企业的盈利状况又开始回落。2019年1-7月份私营工业企业的利润增长率为7.0%，比去年同期又下降了3.3个百分点。



8. 采购经理人指数 (PMI) 呈下滑趋势。

2019年8月份，制造业采购经理指数PMI为49.5%，低于50%的荣枯分界线，也低于上月0.2个百分点；非制造业（服务业）采购经理指数PMI为52.5%，低于上月0.4个百分点。面对近期国内外经济环境错综复杂，不确定性因素较多，

需要提振企业信心。



三、 实质性减税降费可以激发微观活力

减税降费作为重要的积极财政政策工具，自我国经济进入新常态以来一直受到高度重视。早在 2008 年全球金融危机发生后我国就提出了结构性减税降费政策。随后的增值税转型改革、“营改增”改革、“三去一降一补”供给侧结构性改革中都包含了减税降费的政策意图。

(一) 近年来我国减税降费的政策实践

2008 年以来中国的减税降费历程大致分为两个阶段。第一个阶段是 2008-2015 年，以出台各类结构性减税政策为主要特征。2008 年中央经济工作会议上最早提出结构性减税概念，在 2009-2015 年的中央经济工作会议和政府工作报告中亦频繁提及。为了实现扩大投资、促进消费、调整结构、改善民生等目的，这一期间年中央出台了诸多减税政策。就扩大投资而言，中央多次提高小微企业所得税征税门槛，并通过提高营业税和增值税的起征点来降低企业税负。就促进消费而言，中央通过降低小排量汽车的车辆购置税率，鼓励居民购买小排量汽车。不仅如此，中央还通过提高个人所得税起征点、调整个人所得税税率等举措减轻中低收入家庭的所得税负担，提高他们的收入水平进而扩大内需。就调整经济结构而言，一方面，中央出台了针对集成电路和软件等高科技产品的税收优惠政策

以促进高技术产业的发展；另一方面，亦出台了针对西部地区鼓励类产业的税收优惠政策以促进西部地区发展。需要强调的是，中央出台的结构性减税政策不仅包括减税政策，还包括多类增税政策，其主要目的是调整经济结构、保护环境、节约资源和完善税制等。

第二个阶段是2016年至今，以全面推行营改增和全面减税降费为主要特征。虽然营改增从2012年1月1日就已经开始试点，但是不论是行业范围、地域范围还是税率，都是在2016年以来才发生了重大变化。营改增所适用的地区范围和行业范围不断扩大，最终覆盖全国。自2016年5月1日起，中央将试点范围从北京、上海和广州等10个省市扩大到全国范围，并且将建筑业、房地产业、金融业、生活服务业等行业全部纳入其中。增值税的税率档次不断简化、税率不断降低。就增值税税率档次而言，从2017年7月1日起，中央将增值税税率由四档减至三档，取消了13%这一档税率。就增值税税率而言，从2017年7月1日起，农产品等行业的增值税税率从13%降至11%；从2018年5月1日起，制造业等行业的增值税税率从17%降至16%，交通运输业、建筑业、基础电信服务业等行业及农产品等货物的增值税税率从11%降至10%。2019年中国更是将原涵盖制造业等行业的16%增值税率降为13%，将“营改增”后交通运输、建筑、房地产等行业适行的10%税率降为9%，全面减税降费的决心可见一斑。

同时，在这一阶段降费已经成为了与减税并重的工作。中央经济工作会议确定的2016年和2017年的总基调为“降低企业税费负担”，2018年的总基调为“继续清理涉企收费，加大对乱收费的查处和整治力度”。政府工作报告也日益突出降费的重要性。例如，2017年政府工作报告指出，“名目繁多的收费使许多企业不堪重负，要大幅降低非税负担”，包括全面清理规范政府性基金、停征或减征涉企行政事业性收费、减少政府定价的涉企经营性收费、清理行政审批中介服务违规收费等。下调社会保险费率的尝试始于2015年，当年失业、工伤和生育三项保险的费率分别由3%、1%、1%降至2%、0.75%和不超过0.5%，三项保险的费率合计下调约1.75个百分点。2016年在失业保险费率阶段性降至1%-1.5%的基础上，降费范围延伸到社会保险费的主体——基本养老保险，单位缴费比例超过20%的地区下调至20%，为20%且2015年底基本养老保险基金累计结余可支付月数高于9个月的地区可以降至19%。2019年5月1日起实行的《降低社

会保险费率综合方案》进一步将养老保险单位缴费率高于 16% 的省降至 16%，并调低缴费基数，同时继续执行前期的阶段性降费政策。这是我国社会保险制度建立以来降费幅度最大的一次。

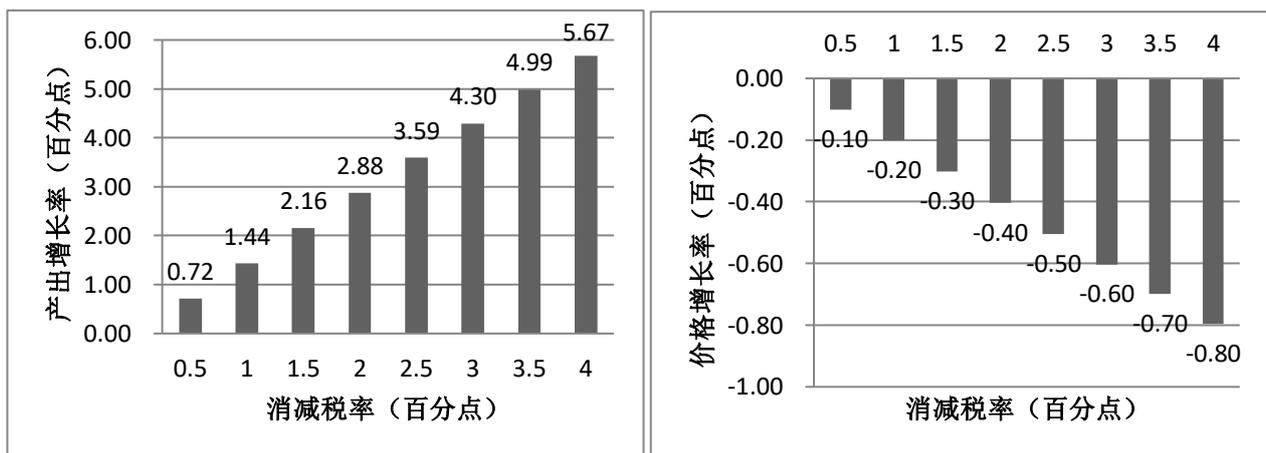
2019 年的这些政策，标志着结构性减税降费发展为以增值税减税、社会保险费降费为核心的实质性、普惠式减税降费，其减轻企业负担和稳定就业的政策意图十分明确。

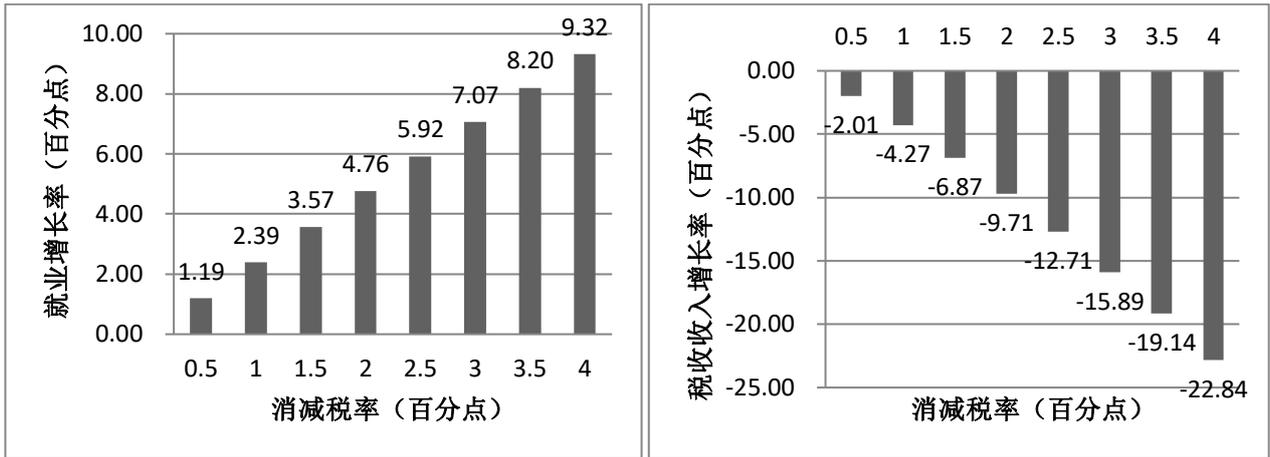
（二）减税降费的政策效果模拟

减税降费政策的成效如何？中国人民大学国家发展与战略研究院课题组最近对以增值税减税、社会保险费降费为核心的实质性、普惠式减税降费的效果进行了模拟。

由于我国对制造业征收增值税有较长的历史，课题组首先模拟增值税减税对于制造业的影响，如下图政策模拟之一。随着增值税税率消减的幅度从 0.5 个百分点均匀提高到 4 个百分点，产出、价格、就业和税收收入都接近均匀变化。以增值税减税 3 个百分点为例，制造业的总产出、价格、总就业和总税收收入的增长率分别为 4.30%，-0.60%，7.07% 和 -15.89%。可见，增值税减税的效应是相当明显的。

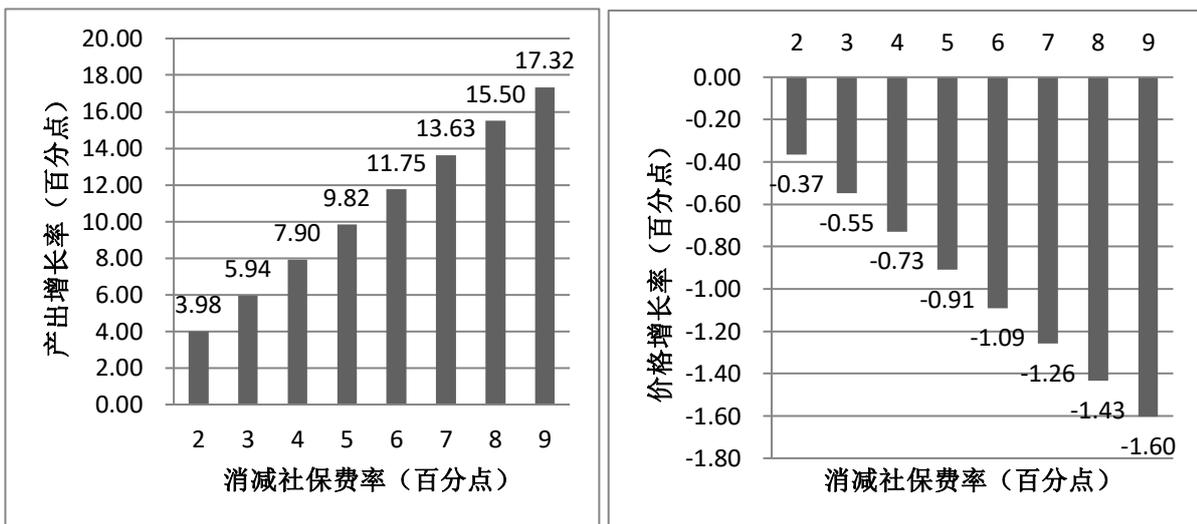
政策模拟之一：制造业削减增值税税率的效应

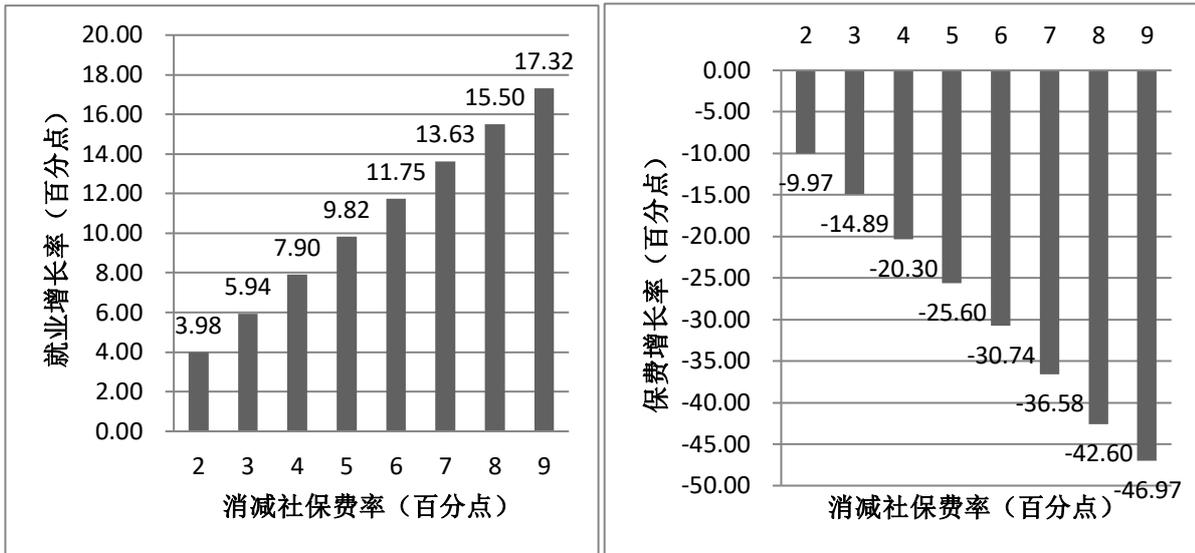




课题组还就服务业社会保险降费的效应进行了政策模拟，如下图。第一个明确结果是，服务业社会保险降费对就业的促进效应十分可观。总体上，服务业社会保险降费的幅度与促进就业的程度基本呈现稳定关系，社会保险降费的就业效应是降费幅度的2倍。例如，社会保险降费3个百分点，就业将增长6个百分点；降费8个百分点，就业增长近16个百分点。第二个明确结果是，服务业企业成本的变化更多体现为实质效应（就业）而非传导至价格。以综合社会保险费率2011年的基础上降费4个百分点为例，总体上服务业就业增长7.9个百分点，价格水平下降0.73个百分点。面对劳动成本的下降，服务业企业更多地选择增加就业、提供更多服务，而不是削减服务价格。

政策模拟之二：制造业削减增值税税率的效应





值得注意的是，制造业和服务业的税费收入对税费的下降相当敏感。例如，费率只下降 2 个百分点，服务业的保费收入就下降近 10 个百分点，若费率下降 4 个百分点，保费收入会减少近 20 个百分点。这表明降费的就业效应不是免费的午餐，其代价是社会保险收入的大幅度减少，需要寻找替代的社会保险收入来源以抵消这种负面影响。

四、 政策建议

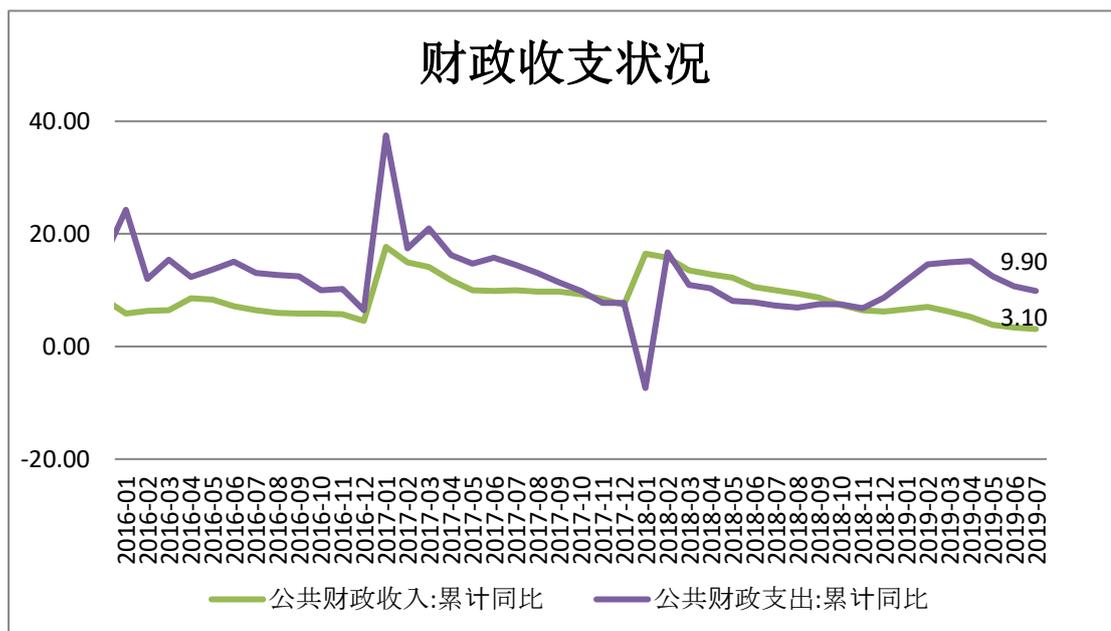
综合以上分析，根据“宏观政策要稳、微观政策要活、社会政策要托底”的总体思路，我们提出如下几方面的政策建议。

(一) 多管齐下维护宏观稳定增长

面对今年以来国内外风险挑战明显增多的复杂局面，中央政治局 2019 年 7 月 30 日会议进一步提出全面做好“六稳”（稳就业、稳金融、稳外贸、稳外资、稳投资、稳预期）工作。9 月 4 日国务院常务会议更是提出“精准施策加大力度做好“六稳”工作”。下阶段，应该坚持稳中求进工作总基调，坚持以供给侧结构性改革为主线，坚持新发展理念和推动高质量发展，坚持推进改革开放，统筹国内国际，多措并举稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险、保稳定，促进经济持续健康发展。

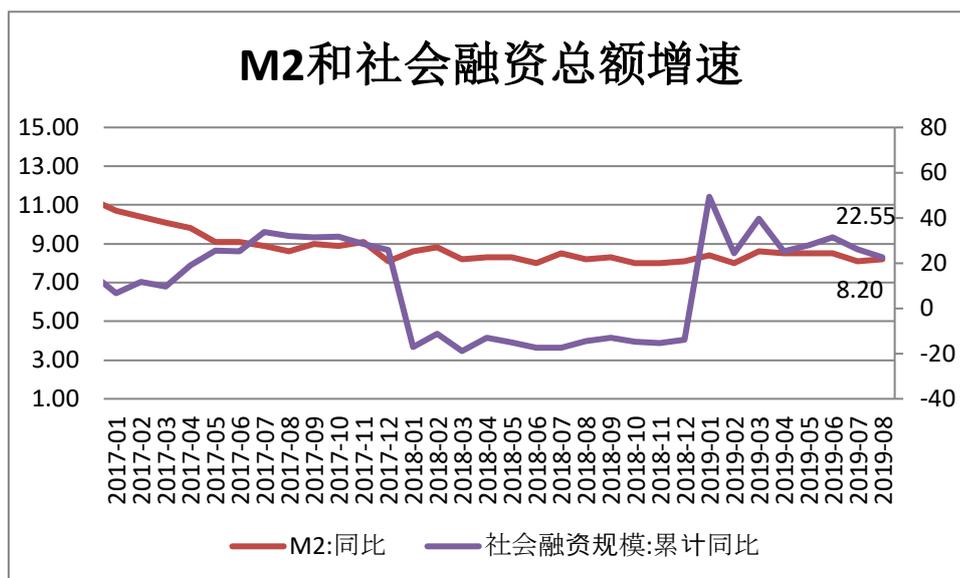
1. 财政政策加力提效，强化财政的“惠民生”、“稳就业”功能。

截止 2019 年 8 月份，财政收入同比增长 3.1%，比去年同期下降 6.9 个百分点；公共财政支出同比增长 9.9%，比去年同期上升 2.6 个百分点。应该继续用政府投资稳定需求的增长，从基建、养老、医疗、教育等仍需要大量投入的产业入手增加投资需求。在符合国家经济结构调整方向的产业上，政府应予以多种政策的支持和鼓励，降低部分企业在开拓新业务过程中的风险。应该加快地方政府专项债券发行使用的措施，尽快形成实物工作量，带动有效投资支持补短板扩内需。



2. 维持松紧适度的货币政策，保持流动性合理充裕。

近年来广义货币存量（M2）的增速基本维持稳定，2019 年 8 月份的同比增幅为 8.2%，与去年同期持平。社会融资规模由去年同期的明显收缩，从今年年初开始快速增长，2019 年 8 月份的同比增幅为 22.6%。表明货币政策已经作出适时调整，适度宽松。同时，还应该加快落实降低实际利率水平的措施，运用普遍降准和定向降准等政策工具，引导金融机构完善考核激励机制，将资金更多用于普惠金融，加大金融对实体经济特别是小微企业的支持力度。



3. 激活民间创业和投资。

激发民众创业热情、提高民间投资的积极性，是实现中国经济持续高质量增长的关键之一。为此我们建议：

第一，进一步放宽民间投资的市场准入限制。民间投资的市场准入限制更多体现在第三产业上。在交通、电信、电力等公用事业和基础设施领域以及医疗、金融、教育等社会事业领域，民间投资均面临不同程度的市场准入限制。未来，应进一步通过监督地方政府积极落实“民间投资 36 条”与“鼓励社会投资 39 条”等促进民间投资的政策文件，营造公平、公正的市场竞争环境，拓宽民间投资的空间。

第二，加快推进包括利率市场化改革在内的金融改革，解决民营企业融资难、融资贵的问题。中央政治局 2019 年 7 月 30 日会议指出要引导金融机构增加对民营企业的中长期融资。目前中国已经取消了对贷款利率下限和存款利率上限的管制，但是利率市场化进程并没有真正完成。银行业的垄断结构仍然使得利率仍处于政府管制之下，对国企与地方政府部门的信贷配给现象也依然存在。因此，未来应着力提高银行业的竞争程度，包括支持符合条件的民营企业发起设立民营银行、金融租赁公司、消费金融公司等新型金融业态，适当降低民营资本发起和参与组建小额贷款公司、融资性担保公司、融资租赁公司等地方金融组织的门槛，从而为民营企业融资提供良好的外部融资环境。

4. 扭转居民消费跌势。

中央政治局 2019 年 7 月 30 日会议指出：“社会政策要托底”。因此，应该进一步完善包括养老保障、医疗保障、失业保障在内的社会保障体系，减少居民面临的不确定性，提振消费者信心；增加居民就业机会和收入，促进消费的转型升级；加强国民收入的再分配措施，降低收入不平等程度。

（二）加大实质性减税降费力度，进一步激发微观活力

中国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段。学术界和实践领域已经广泛深入讨论了全面深化改革、优化营商环境的意义和战略举措。这里聚焦于减税降费这一“立足当前，放眼长远”的战略决策。其核心是通过实质性、普惠式减税降费，有效降低企业税费负担和成本，激发企业发展活力和国际竞争力。具体包括近期和长期两个方面。从短期来看，应从企业税费构成入手，出台有针对性的举措，增强企业对减税降费政策的“获得感”；从长期来看，应从制度层面着手，构建减税降费的长效机制。

1. 减税降费的近期政策选择。

近期减税降费作为供给侧结构性改革“降成本”的核心，目的在于减轻企业负担，保持企业参与国际竞争的优势，增强企业对减税降费政策的“获得感”。当前我国面临着一个极度复杂的外部环境，新一轮国际减税浪潮已经形成。我们应该积极应对国际税收竞争挑战，进一步挖掘减税降费空间，这主要包括：

第一，降低企业所得税率。全球数据显示 1996-2016 年间 178 个国家的企业所得税平均税率从 31% 持续降到了 22%。其中 141 个国家降低了企业所得税率、15 个国家维持税率不变，只有 22 个国家提高了税率。目前，美国公司所得税税率由最高 35% 下调至 21%。在美国的压力下各发达国家纷纷制定了较大规模的企业所得税减税方案。为了使我国企业在国际竞争中保持有利地位，有必要进一步适度降低企业所得税税率。我国现行《企业所得税法》自 2008 年实施迄今已逾 10 年，25% 的企业所得税法定税率已经不具有优势。特别是跟我国周边国家相比，现行企业所得税率更是显得过高。建议适应国际趋势，进一步降低我国企业所得税率，增强企业国际竞争力。

第二，放宽固定资产折旧规定，缩短企业所得税法规定的固定资产折旧年限。这也是一个可以努力的减税方向，能够在短期内起到快速降低企业实际税负的效果。从国际比较来看，现行 G20 国家的企业所得税制中仅阿根廷、巴西、中国、

德国和墨西哥对部分设备器具等固定资产规定了 10 年的资产折旧年限，而加拿大、法国、美国和南非等国均将固定资产折旧年限设定在 3 年以内。可以考虑扩大设备器具等固定资产加速折旧方法所适用的固定资产范围，降低我国企业的有效边际税率。例如，将《关于设备器具扣除有关企业所得税政策的通知》所确定的固定资产加速折旧适用范围从新购进设备、器具扩展到最近几年内购进的、尚未折旧完的设备、器具。

第三，免征小微企业所得税。大量中小微私营企业、民营企业，其税后利润分配还需缴纳个人所得税。当前经济下行压力较大，为中小微企业“松绑”已经摆在十分重要的位置。特别是人员有限的小微企业，还需要花费大量时间与精力准备台账、申报表等财务资料以按时报税、缴税，税款收入相对于企业的税收遵从成本而言其实得不偿失。可考虑完全免征小微企业的企业所得税，将减轻企业税负进一步落到实处，还可以起到对小微企业的“放水养鱼”、培育税源、促进就业的效果。

第四，全面清理各类涉企收费和政府性基金，切实降低企业非税收入负担。税外各类收费助长了地方政府的不规范行为，破坏了市场秩序，给企业带来沉重负担，是造成企业对减税降费政策获得感不强的重要根源，也是政府收入秩序失衡的主要原因，清理规范行政收费应当成为近期为企业减负的着力点。另一方面，政府性基金是地方政府非税收入的重要组成部分，加大清理政府性基金的力度也是近期减税降费政策的重要抓手。

第五，妥善处理减税降费造成的支出压力，维护财政稳定。以上政策模拟表明，实质性的减税降费会对财政收入造成不小的冲击。在当前央地财政关系框架下，减税降费是中央站在全局高度的战略部署，但也需要地方政府的积极配合、并承担部分减收成本。当前地方政府债务问题特别突出，减税降费有可能进一步加重这一问题。财政特别是部分地方财政的稳定可能受到更大的挑战，应该倍加关注。这需要合理、周密地在央地间分解减税降费的工作任务和财政减收负担。只有妥善协调好了财政稳定问题，当前实质性减税降费才有可能持续深入下去。

2. 减税降费的长效机制构建。

要使减税降费政策产生长期、稳定的效果，避免税费负担反弹，就必须构建有利于减轻企业税费负担的长效机制。

第一，完善分税制财政体制和完善地方税收体系。纵向财政失衡是加重企业税费负担的重要因素。有必要调整中央和地方的财政关系，使各级政府的财权与支出责任相匹配，形成有利于减轻企业税费负担的制度保障。

第二，推进税制结构优化。在现行以间接税为主的税制结构下，我国税收收入直接取自企业的比重超过 90%。因此企业对税收负担的感受最为直接、也最为深切。应该逐步调整税制结构，降低间接税比重，提高直接税比重。

第三，转变政府职能，进一步降低企业制度性交易成本。高昂的制度性交易成本严重影响了减税降费政策给企业带来的“获得感”。应该以明确政府和市场的界限、降低政府对市场的干预、发挥市场在资源配置中决定性作用为目标，加快从增长型政府向服务型政府的转变。这是降低企业制度性交易成本的根本途径。

第四，落实税收和收费法定原则，约束地方政府行为。税收和收费法律制度是社会主义市场经济法律制度的重要组成部分。应该确保税收和收费要素的法定，以法律明确企业的权利和义务，压缩地方政府的自由裁量权。

第五，通过科学、统一、普惠的制度建设减税降费。局部性、差异化税收优惠为手段的减税降费政策往往欠规范、透明性差。过分依赖这样的税收优惠会侵蚀税基、同时损害公平和效率。应立足于税费制度及征管体制改革的顶层设计，通过科学、统一、普惠的制度建设形成企业减负的长效机制。

(作者单位：中国人民大学国家发展与战略研究院)