



供给侧结构性改革中的税收

杨志勇 (中国社会科学院财经战略研究院 北京 100028)



内容提要：供给侧结构性改革是当前中国正在进行的一场重要的改革，旨在形成有效的供给。税收制度和税收政策应在此项改革中发挥重要作用。本文首先厘清了关于供给侧结构性改革的部分误解，并结合供给侧改革的五大任务，阐述了税收在其中的作用。

关键词：供给侧结构性改革 经济改革 财政改革

中图分类号：F810.42 **文献标识码：**B **文章编号：**2095-6126(2016)08-0026-04

一、引言

中国正在进行供给侧结构性改革，这一改革方案提出的时间不长，但影响很大。2015年11月，习近平总书记在中央财经领导小组第十一次会议上指出，在适度扩大总需求的同时，着力加强供给侧结构性改革，着力提高供给体系质量和效率。^①2015年12月18-21日召开的中央经济工作会议进一步强调，推进供给侧结构性改革，是适应和引领经济发展新常态的重大创新，是适应国际金融危机发生后综合国力竞争新形势的主动

选择，是适应我国经济发展新常态的必然要求。^②由此，供给侧结构性改革成为当前中国经济改革的一项重要内容。

2016年7月8日，习近平总书记在主持召开经济形势专家座谈会时指出，供给侧结构性改革取得新的进展，但经济走势仍然分化，新旧发展动力的转换需要一个过程，坚定不移推进供给侧结构性改革，培育新的经济结构，强化新的发展动力。^③

笔者认为，供给侧结构性改革是一项系统工程，需要多方着力。税收制度和税收政策能够在改革中扮

① 新华网·习近平主持召开中央财经领导小组第十一次会议 [EB/OL].http://news.xinhuanet.com/ttgg/2015-11/10/c_1117099915.htm, 2016-07-10.

② 人民网·中央经济工作会议举行部署 2016 年经济社会发展五大任务 [EB/OL].<http://finance.people.com.cn/GB/8215/392239/401049/>, 2016-7-10.

③ 人民网·习近平主持召开经济形势专家座谈会强调坚定信心增强定力坚定不移推进供给侧结构性改革 [EB/OL].
<http://politics.people.com.cn/n1/2016/0709/c1024-28539200.html>, 2016-7-10.

演重要角色。回顾中国的财税制度的演变历程，税收在改革中发挥的作用（杨志勇、杨之刚，2008；杨志勇，2015）不容忽视。

二、供给侧结构性改革的任务

（一）与其他改革的关系

供给侧结构性改革的深层次含义在于其实质内容。当下，供给侧结构性改革与创新、协调、绿色、开放、共享五大发展理念是贯穿在一起的，同时，供给侧结构性改革与五大支柱政策是相配套的。即与宏观政策、产业政策、微观政策、改革政策、社会政策是密切联系的。宏观政策要稳、产业政策要准、微观政策要活、改革政策要实、社会政策要托底，体现了经济政策与社会政策的目标要求，也反映了政策与改革之间的重要联系。^①

（二）改革的背景

供给侧结构性改革是在中国经济“三期叠加”和新常态背景下提出的。当前，中国经济已经进入增长速度换挡期，从高速增长转为中高速增长；中国经济结构调整进入阵痛期，经济结构在不断优化升级；中国经济进入前期刺激政策消化期，经济增长动力从要素驱动、投资驱动转向创新驱动。受到国内外多种因素的影响，中国经济形势较为复杂。^②具体来看，中国经济正面临“四降一升”的态势，即经济增速下降、工业品价格下降、实体企业盈利下降、财政收入增幅下降、经济风险发生概率上升。在这种背景下，供给侧结构性改革的重点任务就被界定为“三去一降一补”，即去产能、去库存、去杠杆、降成本、补短板。^③

（三）改革的目标

近年来，随着经济社会的快速发展，我国居民消费结构发生了较大变化，消费升级很快，一些消费需求在境内不能得到有效满足而流失到境外。供给侧结构性改革的重点是解放和发展社会生产力，用改革的办法推进结构调整，减少无效和低端供给，扩大有效和中高端供给，增强供给结构对需求变化的适应性和灵活性，提高全要素生产率。改革要通过一系列政策举措，特别是推动科技创新、发展实体经济、保障和

改善人民生活的政策措施，解决中国经济供给侧存在的问题。供给侧结构性改革的根本，是让供给能力能够更好地满足广大人民群众日益增长、不断升级和个性化的物质文化和生态环境需要。

三、关于供给侧结构性改革的讨论

着力加强供给侧结构性改革是在适度扩大总需求的同时进行的，旨在提高供给体系质量和效率。但在现实中，不乏对此项改革的误解。供给侧结构性改革不是“大杂烩”（余永定，2016），是有所指的，改革的顺利进行需要基于对改革的正确认识之上。

（一）需求管理与供给侧结构性改革并行不悖

当下，对供给侧结构性改革最典型的误解莫过于其推行意味着需求管理将被淡化的观点。显然，这种理解是有偏颇的。在市场经济条件下，宏观经济政策的实施离不开需求管理。缺少需求管理，财政政策和货币政策也就无用武之地，而供给管理在市场经济条件下会用得少。这是因为，供给管理操作不当，容易演变为行政管理，更严重的是转化为政府过多的行政干预。

供给侧结构性改革是在特定经济背景下进行的，是全面深化改革的重要组成部分，是贯穿五大发展理念的现实要求。强调供给侧改革不等于淡化需求管理。需求管理在供给侧结构改革中不仅不会淡化，而且其管理水平还需同步提高。国内外经济形势日趋复杂，简单的扩张或紧缩政策已不能适应现实需要。中国需求管理的经验亟待深入总结，国际上一些好的经验做法也要注意吸收借鉴。在当前的宏观经济形势下，紧缩政策的主张缺乏依据。中国需要消化前期刺激政策的影响，但这不等于政策的转向。从现实来看，无论是积极的财政政策，还是稳健的货币政策，至少在当前都并不是紧缩的经济政策。2016年中国的积极财政政策一直在强调加力增效，财政赤字率进一步提高。积极财政政策空间仍然存在，政府债务负担率相对较低，发债仍有一定的空间。货币供应量仍保持较合理的增速。全面来看，适当的需求管理可以为供给侧结构性改革提供良好的外部环境。总之，需求管理与供

① 相关概括可参见裴长洪（2016）。

② 参见龚雯、许志峰、吴秋余（2016）采访权威人士的报道。根据权威人士的观点：在当前形势下，国民经济不可能通过短期刺激实现V型反弹，可能会经历一个L型增长阶段。解决中长期经济问题，传统的凯恩斯主义药方有局限性，根本之道在于结构性改革。

③ 这五大任务是在中央经济工作会议：全面阐述“五大政策支柱”，专门部署全面深化改革与扩大双向开放工作，确认“要在适度扩大总需求的同时，着力加强供给侧结构性改革”，部署主要抓好“去产能、去库存、去杠杆、降成本、补短板五大任务”。



供给侧结构性改革是并行不悖的。

（二）供给侧结构性改革需要避免政府过度干预

供给的有效改善，离不开政府的力量。国有经济改革不是纯粹的市场化改革。改革后，国有经济既要符合国家发展定位的要求，还要让国有企业或国有控股公司成为合格的市场主体，政府与企业关系的合理界定相当重要。目前，政企不分或按行政方式经营国有企业在一定程度上仍然存在，这种方式降低了企业经营效率，不利于有效供给的形成。以规范的制度规范政府对国有企业或国有控股公司的干预，是供给侧结构性改革的一项重要内容。为此，需要按照国有企业分类的要求，进一步区分公益性国有企业和商业性国有企业，根据国有企业的不同定位，确定规范的制度，形成良好的政企关系。

政府规制不当同样会损害有效供给的形成。一些行业规制已经放松，但是“玻璃门”、“旋转门”、“弹簧门”^①等问题不同程度存在，在很大程度上影响了民间资本的进入。政府规制是公共政策目标实现的要求，而不是要将企业管死。规制效率的进一步提高，可以释放民间资本以及各种社会资本更多的活力，从而让社会资源配置更加合理，形成有效的供给。供给侧结构性改革中肯定会有政府干预的力量存在，但这应该是顺势而为，而不是要扭曲要素资源配置。

四、供给侧结构性改革：税收能做什么？

围绕供给侧结构性改革的五大任务，税收能够做什么？对此，笔者尝试逐一作简要分析。

（一）去产能与税收

去产能，就是要解决产能过剩问题。为此，需要明确是哪些领域出现了产能过剩，这种过剩会维持多长时间，需不需要政府的介入。当下，煤炭、钢铁行业常常被列为产能过剩行业。可以预期，在相当长一段时间内，煤炭、钢铁行业仍然是经济社会发展所不可或缺的行业。对此，笔者认为，去产能应该更多定位为行业效率。僵尸企业势必要去除，但什么样的企业算僵尸企业，什么样的企业仍然有发展前途，

就不得不在决策中费思量。政府介入不是要以行政力量替代市场力量，市场力量仍然应该是最主要的基础力量，要让市场能够在产能过剩行业优化中发挥作用，才能真正消除经济的未来隐患。

税收政策应该在去产能中发挥积极作用。首先，在不损害公平竞争的前提下，税收政策应对有利于产能过剩问题化解的措施采取鼓励政策。其次，在去产能过程中，短期税收收入可能会受到影响，但去产能旨在改进供给，对中长期税收收入的增长是有利的。税收政策的选择应该有更长远的眼光。

（二）去库存与税收

有产能过剩，就会有库存。当下，去库存的重要领域是房地产行业。城镇化进程的加快，可以消化部分房地产库存，这是市场行为。降低部分不太合理的税费负担，让更多人拥有自住房，既可以促进去库存任务的完成，也可以促进相关财政制度的完善。

去库存是从整个社会资源配置优化的目标出发的，不能简单地理解为为房地产行业服务。现实中的各个行业在经济社会发展中都存在此问题。库存问题的根本解决，仍然需要靠市场力量，靠企业提供适销对路的产品。房地产行业表面上看出现了较多的库存，但与此同时，市场所需要的改善型住房还不能充分满足，土地制度和土地政策也仍有较大的优化空间。除了降低税负，房地产领域的税收优惠政策对于去库存也有积极意义。需要注意的是，目前所实施的一些优惠政策应该转化为税收制度，以更好地适应房地产市场健康发展的需要。

（三）去杠杆与税收

去杠杆，就是要降低债务率，对此，有一个杠杆率高低的判断问题。中国杠杆率是否过高？从实际情况看，目前我国的企业债务率偏高，而政府债务率不算高。这就为去杠杆寻找到一条合理的路径。政府仍然可以在一定程度上加杠杆，企业却要去杠杆，以政府加杠杆来推动企业去杠杆。企业去杠杆之后恢复活力，最终形成更多的财政收入，为政府去杠杆提供支持。

去杠杆绝不等于不需要债务。债务融资可以更好

^① 编者注：这三重门都是形象地展现民营经济在与国有经济，民营企业参与国家基础设施建设上所遇到的问题。“玻璃门”：新政策、新规定、新办法都有了，民营企业看得见却进不去也拿不到，犹如隔了一层玻璃门，总之是兑现难，落实难；“旋转门”：比如项目招标，表面上对各种体制的企业一视同仁，可招标条件里设定了某些条款，又把民间投资推了出来挡在门外；“弹簧门”：民营企业刚刚涉足某一行业领域又被一些市场准入和进入门槛等“硬性政策”弹出的现象。



地发挥金融市场的效率。去杠杆旨在将债务融资率控制在合理的范围内。同样地，去杠杆主要是市场的事。有些企业债务问题可以通过债务重组来解决，或重新签订债务合同，或引入新的债务人，有些则可以通过债转股来解决。债转股也应该主要是市场行为。只有在极少数企业破产清算影响面大，而相应的社会保障制度不够健全，财政政策才有可能产生影响。供给侧结构性改革中的去杠杆问题，是为了降低债务风险，相关的债转股行为应该在税收优惠政策上有所体现。

（四）降成本与税收

降成本，从根本上说是市场的事。在同样的市场条件下，成本较低的企业有更多的竞争优势。对于企业自身来讲，或通过技术进步，或借助新的制度安排来降低运营成本。企业之外的制度性交易成本就不是企业所能控制的。制度性交易成本也叫体制性成本，是企业靠自身努力无法降低的，只有依靠政府深化改革，不断调整制度、政策来实现。

降低制度性交易成本是降成本组合拳中的重要一招。营业税改征增值税、降低社保收费标准等，都是降低企业制度性交易成本的积极举措。在经济增长乏力、财政收入增速放缓背景下，政府降税费要有壮士断腕的勇气，要充分体现政府与企业共渡难关的精神，以短期代价换取中长期的收益，换取经济的可持续发展。与此同时，要看到政府降税费的前提是不妨碍社会所需的公共服务的提供，也就是说，税费的下降是有限度的。因此，降低制度性交易成本的核心还是制度创新。制度创新不可能只是简单的制度变革，需要统一的“公共服务型”政府理念的形成。

（五）补短板与税收

补短板，就是要弥补经济社会发展中存在的一些不足，以促进经济社会的可持续发展。税收可以在公

共服务短板的补足上发挥积极作用。支付改善公共服务，可以增加个人和家庭的可支配收入，可以降低企业的运行成本。在现代社会中，有许多服务是通过政府购买来提供的。社会资本参与公共服务的生产，可以促进公共服务效率的提高，应该有相应的税收优惠政策，并形成合理的税收制度。

创新也是目前我国经济发展的一块短板。国家创新驱动发展战略的实施，全社会创新浪潮的兴起，是有效弥补创新短板的有利条件。对于税收来说，企业所得税研发支出加计扣除的优惠，可以促进创新短板的不足。但从国际视野来看，仅此是不够的，应该形成更全面的鼓励创新的税收制度和税收政策，更有针对性地发挥税收在促进创新中的作用。

五、结语

供给侧结构性改革任务艰巨，改革必然会耗费大量社会成本，需要防止改革所带来的社会震动，将社会影响控制在合理的范围之内。供给侧结构性改革，需要税收的支持。有针对性的税收优惠政策，可以减少改革的冲击。现代税收制度的建设，应与形成有效供给更好地结合起来，在促进供给侧结构性改革中发挥积极作用。●

参考文献：

- [1] 杨志勇, 杨之刚. 中国财政制度改革 30 年 [M]. 上海: 格致出版社、上海人民出版社, 2008.
- [2] 杨志勇. 现代财政制度探索: 国家治理视角下的中国财税改革 [M]. 广州: 广东经济出版社, 2015.
- [3] 龚雯, 许志峰, 王珂. 七问供给侧结构性改革 [N]. 人民日报, 2016-1-4.
- [4] 余永定. “供给侧结构性改革”不是大杂烩 [J]. 财经, 2016, (16).
- [5] 裴长洪. 中国供给侧改革与美国供给学派的区别 [EB/OL]. http://ie.cass.cn/xslw/201605/t20160519_3016258.shtml, 2016-05-19.

Tax Policies in the Supply-side Structural Reform

Zhiyong Yang

Abstract: The supply-side structural reform is an undergoing reform of great importance in China, which aims at establishing an efficient supply mechanism. Tax system and policy shall play an important role in this reform. This paper first clarifies some misunderstandings of the supply-side structural reform, and then analyses the roles taxation plays based on the five goals of the supply-side structural reform.

Key words: Supply-side structural reform Economic reform Fiscal reform

责任编辑: 高 阳