



当代经济管理  
*Contemporary Economic Management*  
ISSN 1673-0461, CN 13-1356/F

## 《当代经济管理》网络首发论文

题目： 国际减税的比较、成效与启示——基于发达国家减税方案的分析  
作者： 何帆，杨野，秦愿  
收稿日期： 2020-01-25  
网络首发日期： 2020-02-13  
引用格式： 何帆，杨野，秦愿. 国际减税的比较、成效与启示——基于发达国家减税方案的分析. 当代经济管理.  
<http://kns.cnki.net/kcms/detail/13.1356.F.20200213.0805.002.html>



**网络首发：**在编辑部工作流程中，稿件从录用到出版要经历录用定稿、排版定稿、整期汇编定稿等阶段。录用定稿指内容已经确定，且通过同行评议、主编终审同意刊用的稿件。排版定稿指录用定稿按照期刊特定版式（包括网络呈现版式）排版后的稿件，可暂不确定出版年、卷、期和页码。整期汇编定稿指出版年、卷、期、页码均已确定的印刷或数字出版的整期汇编稿件。录用定稿网络首发稿件内容必须符合《出版管理条例》和《期刊出版管理规定》的有关规定；学术研究成果具有创新性、科学性和先进性，符合编辑部对刊文的录用要求，不存在学术不端行为及其他侵权行为；稿件内容应基本符合国家有关书刊编辑、出版的技术标准，正确使用和统一规范语言文字、符号、数字、外文字母、法定计量单位及地图标注等。为确保录用定稿网络首发的严肃性，录用定稿一经发布，不得修改论文题目、作者、机构名称和学术内容，只可基于编辑规范进行少量文字的修改。

**出版确认：**纸质期刊编辑部通过与《中国学术期刊（光盘版）》电子杂志社有限公司签约，在《中国学术期刊（网络版）》出版传播平台上创办与纸质期刊内容一致的网络版，以单篇或整期出版形式，在印刷出版之前刊发论文的录用定稿、排版定稿、整期汇编定稿。因为《中国学术期刊（网络版）》是国家新闻出版广电总局批准的网络连续型出版物（ISSN 2096-4188，CN 11-6037/Z），所以签约期刊的网络版上网络首发论文视为正式出版。

## 国际减税的比较、成效与启示

### ——基于发达国家减税方案的分析\*

何帆<sup>1</sup>, 杨野<sup>2</sup>, 秦愿<sup>3</sup>

(1.重庆工商大学 会计学院, 重庆 400067;

2.中央财经大学 财经研究院, 北京 100081;

3.中国财政科学研究院 研究生院, 北京 100142)

**[摘要]**在我国减税加力提效阶段, 如何从国外减税行动中汲取有益经验显得颇为必要, 但已有文献讨论较少。文章从近年来美、英、德、法、日、澳等为代表的发达国家减税方案出发, 对其共性与差异做法进行比较, 并进一步分析减税政策的成效与风险。研究发现: 六国减税政策普遍在税种、税率、税基、税惠、征管方面着力, 其有利于稳定或降低宏观税负, 促进劳动及投资供给, 进而推动经济发展, 但也受到财政收入增长放缓与财政风险加大的双重考验。对我国减税的经验启示主要有: 以供给经济学理论为基础, 坚持服务国家经济及治理导向, 发力主体税降低税负, 优化税率释放减税“红利”, 壮阔税基防化财政风险, 调整税惠指引高质量发展方向, 严格征管促税收现代化。

**[关键词]**发达国家; 供给侧减税模式; 方案比较; 财政风险; 经验启示

**[中图分类号]**F810.42 **[文献标识码]**A

### 一、引言

减税是实施积极财政政策、降低纳税主体负担、激发经济活力的有效举措, 也是各国发挥财税在国家治理中支柱作用的主要方式和政策着力点。随着逆全球化抬头、经济下行风险加剧的趋势日益明显, 以美、英、德、法、日、澳为代表的发达国家近期纷纷推出本国减税计划, 试图以减税振经济、促活力、提实力。全球性减税浪潮下, 我国政府积极应对, 将减税作为供给侧改革核心内容之一, 发布《国家税务总局关于深入贯彻落实减税降费政策措施的通知》(税总发〔2019〕13号)等文件, 开启了被誉为“史上规模最大”的减税降费序幕, 如何汲取国际经验, 以便更加有效的推进大规模减税, 备受社会各界侧目。

**收稿日期:** 2020-01-25

**基金项目:** 国家自然科学基金面上项目《国家治理情境下政府综合财务报告体系构建》(71473211); 2018年中国博士后科学基金面上项目《中国式实体企业投资率下降之谜: 理论、实证与政策》(2018M630263); 广东省2017-2018年度会计科研课题《政府审计、预算软约束与债务风险》(2017A09); 广州市哲学社会科学“十三五”规划课题《政府审计监督与地方债务风险治理研究》(2018GZYYB113); 国家税务总局广西壮族自治区税务局课题《税务管理组织及其职能演进的比较研究》(2018GXGS08)。

**作者简介:** 何帆(1989-), 男, 河南郑州人, 重庆工商大学会计学院讲师, 中央财经大学管理学博士, 研究方向为公司战略与公司税务; 杨野(1984-), 男, 湖南怀化人, 中央财经大学管理学博士, 中央财经大学财经研究院博士后在站, 研究方向为政府审计与税务会计; 秦愿(1992-), 男, 重庆人, 中国财政科学研究院研究生院博士研究生, 研究方向为财政理论与财政政策。

已有文献中,学者们对欧美国家新一轮减税的政策演进与特征进行梳理,基于供给经济学角度探讨减税降费的理论基础(杨灿明,2017)<sup>[1]</sup>,着重分析美国近期减税效应(Barro and Furman,2018)<sup>[2]</sup>,指出其既往减税经验(张军等,2019)<sup>[3]</sup>,推演该国《减税与就业法案》对我国经济发展的影响(庞凤喜和牛力,2019)<sup>[4]</sup>,并从防范财政风险(郭庆旺,2019)<sup>[5]</sup>、优化税制结构(张斌,2019)<sup>[6]</sup>等方面提出我国减税降费的政策建议。然而,现有研究鲜有从多国别角度对减税方案中的核心内容进行系统梳理和深入分析。特别地,从发达国家减税方案看,其减税方式呈多样化特征,既有目的、税种、税率、税基、税惠、征管的变化,又在具体做法中体现一定的差异性,值得我们对减税方案的价值重点挖掘,通过考察成效形成有益借鉴。本文结合美、英、德、法、日、澳六国减税方案主要内容,着重探讨其共性与差异做法,在分析减税政策效果与风险的基础上,归纳对我国的政策启示,以期为我国正在开展的大规模减税工作提供参考与方向。

## 二、发达国家减税的理论基础与方案概要

### (一) 减税政策的理论基础

自上世纪70年代里根税改以来,越来越多的学者意识到传统凯恩斯学派无法解决经济放缓、物价上涨的“滞胀”问题,日益重视减税的积极作用,以拉弗曲线为中心的供给经济学成为发达国家制定减税政策的理论依据。与传统凯恩斯学派传递需求管理思路不同,供给经济学派认为经济增长决定于供给,经济减速及“滞胀”困境并非因需求不足引致,而是由高税收抑制了市场活力带来。因此,供给经济学视减税为核心经济政策,提出通过减税政策激活劳动、储蓄及投资,进而促进社会总供给的增加来推动经济增长。此外,供给经济学明确高边际税率与财政收入的反比关系,强调降低税率是众多经济刺激中最有效的做法。

供给经济学理论表明,较高的税负将给生产、储蓄、投资带来负面影响,如高税收会提高经济组织的纳税负担,挫伤其生产积极性;高税收会带来劳动者实际收入的减少,引发居民储蓄偏低现象;高税收亦将抑制经济组织及个人税后收益,提高相应投资机会成本,触发投资不足。而作为供给经济学极为推崇的减税政策,理论上能够有效解决上述问题。首先,减税有利于使劳动者获得高报酬来扩大劳动供给。减税政策能够缓解税楔的负面效应,聚焦降低边际税率,达到税后收益最优化(刘蓉等,2016)<sup>[7]</sup>,激发劳动者工作动力,进而提升劳动供给水平及经济组织生产积极性。其次,减税有利于使纳税主体获得更多收益来增加储蓄。减税政策通过调减资本收益相关税率,使得闲暇与消费相对价格提高(黄健等,2018)<sup>[8]</sup>,有利于国民收入更多的积累于纳税主体手中,用以增加社会储蓄,扩大供给。再次,减税有利于提高资本供应量,优化纳税主体的融资成本(申广军等,2018)<sup>[9]</sup>,通过削弱投资机会成本,增强家庭及企业部门的投资动力,从而提升社会投资水平。因此,供给经济学为减税提供理论支持和政策背书,其鼓励政府以减税为施策重心,加大劳动、储蓄、投资的有效供给,拉动国民生产总值、社会劳动生产率,发挥经济产出效应。

## (二) 减税方案的内容概要

美、英、德、法、日、澳是 OECD 及 G20 的重要成员国, 现代税制建设起步早, 税收体系相对完善, 税收收入占 GDP 比重较高, 在引领世界税改方面颇具影响力。受制于经济增速放缓、税收竞争加剧、逆全球化压力加大, 这些代表性发达国家在不同程度上秉持供给经济学理论中的减税要义, 自 2017 年以来先后发布税改法案, 提出实施削减本国纳税主体负担的措施, 在全世界范围内引发减税浪潮。

### 1. 美国减税方案

2017 年末, 美国参众两院通过《减税与就业法案 (Tax Cuts and Jobs Act)》<sup>[10]</sup>, 拉开自上世纪 80 年代以来最大规模税务调减序幕。此次减税旨在增加就业和投资, 重塑企业竞争力, 其主要内容包括: 第一, 下调企业及个人适用税率, 企业所得税统一由 35% 的累进税率降至 21%, 对部分七级个税税率一并调低。第二, 稳定税基, 限制海外关联交易避税行为, 取消特定杂项和分项抵扣规定, 减少税收流失。第三, 强化纳税主体税务优惠, 企业层面实行“属地”原则, 免征本国企业的海外利润所得, 允许投资成本当期税前扣除, 增强“穿透实体”型企业税前扣除力度, 废除企业替代性最低限额税。个人层面翻倍所得税扣除标准, 提高儿童抚养抵免额, 调高遗产税起征点。第四, 通过开征税基侵蚀与反滥用税, 严控跨国公司转移利润的避税行为, 提升跨国税源征管强度和效率。评估表明, 美国减税方案将在 10 年内累计释放约 1.5 万亿美元“红利”, 其中企业所得税、个人所得税与遗产税分别减少税负约 0.93 万亿美元、0.56 万亿美元、0.01 万亿美元。

### 2. 英国减税方案

“脱欧公投”后的英国政府公布《2017 年秋季财政预算 (Autumn Budget 2017)》<sup>[11]</sup>, 宣布推动降低税收负担、加强税收公平、增进税收可持续性的税改立法, 并在《财政法案 2018-2019 (Finance Bill 2018-2019)》<sup>[12]</sup> 得以确认。税改措施要点如下: 第一, 持续削减企业税负, 短期企业所得税率由 20% 降至 19%, 2020 年进一步下调到 17%, 决议豁免金融机构印花税等方式提升企业降税感知。第二, 增加公民实际可支配收入, 提高个人所得税免征额, 个税起征点由年收入 6475 英镑调增至 11500 英镑, 实行个税房租减免, 对公民购买的低价首套房给予印花税免除。第三, 采取打击偷漏税、增加烟酒征税范围、加大外国控股公司反避税限制、施加剧利润转移罚金等积极措施打造税基管理与征收服务新面貌。随着英国税改政策落地生效, 惠及纳税人税费负担超过 1000 亿英镑。

### 3. 德国减税方案

近年来, 德国政府顺应欧盟税改大潮采取系列减税新政, 其中一大特色在于以减少公民纳税负担为基础实现惠民利企目标。根据已公布的《2019 年联邦政府预算 (Deutsche Haushaltsplanung 2019)》<sup>[12]</sup>, 减税方案概要如下: 第一, 将调高个税起征点, 向拥有子女的家庭倾斜, 单身人士个税起征点从 9000 欧元提升至 9168 欧元, 每个孩子可享受的免税额从 7428 欧元增加到 7620 欧元。第二, 分阶段废除团结税, 规定 2021 年以后免除绝大多数纳

税人的团结税。第三，平衡财政收支矛盾，开源增值税、汽车购置税、个税，明确电商承担次级增值税责任，网络销售行为全面征收增值税，汽车购置税改以缴税额更高的二氧化碳排放值为计税依据，企业为员工提供的就餐、住宿等实物福利纳入个税征收范畴。第四，延长税务申报时间的同时，给予税务部门更多裁量权，严厉处罚逾期未申报纳税者。预测显示，税改措施预计带来每年约 100 亿欧元的税费减负。

#### 4. 法国减税方案

面对低迷的经济形势和激烈的国际税收竞争，2017 年末法国国民议会通过《2018 年预算法案（Loi de finances pour 2018）》<sup>[13]</sup>，提出促进经济增长、改善民生、简化税制的新一轮减税方案。主要减税举措如下：第一，缓解企业税负压力，调低部分经营困难企业的公司税率，2018 年起盈利不足 50 万欧元的企业不再适用 33.3% 税率，以更低的 25% 新税率征税。第二，减轻个人纳税负担，征税范围更窄的房地产财富税逐步取代居住税和巨富税，简化资本利得税，对动产收入等资本利得征收 30% 的固定税。第三，平衡过度减税损失，合理分摊赋税，提高社会保险捐税、汽油烟草税等税率，并拟通过对高于 2500 万欧元营业收入的互联网巨头开征数字税来扩大税基、削减漏洞。第四，强化税务征管水平，实行源头征税，推行个人所得税代扣制，要求企业主支付职工薪酬时直接扣除相应税金。法国政府预期，减税措施将短期为纳税人节省强制性税费约 70 亿欧元。

#### 5. 日本减税方案

2017 年开始，日本政府围绕振兴经济发布了一系列减税法案。日本国会于 2017 年末通过《2018 年度税改大纲（平成 30 年度税制改正の大綱）》<sup>[14]</sup>，明确以减税方式保障经济发展、企业振兴和员工收入。减税方案着重在法人税、个税、消费税、森林环境税、国际观光税施策，主要内容有：第一，推行企业税收优惠与减免政策，对不同规模企业法人税实施差异化减税。大企业实付薪酬较上年度增加 3% 以上且机器设备投资额递增的，实付薪酬可享受减征优惠。中小企业则以 1.5% 为标准享受税惠。第二，“劫富济贫”的调整个税，减少自由职业者等贫困群体应税收入，提高年收入 850 万日元以上群体的纳税额。第三，针对食品、饮料、报纸以外的多数消费品，2019 年 10 月起由 8% 的适用消费税率上调为 10%，并开征森林环境税及国际观光税，以此填补减税可能引发的财政收支缺口。另外，鼓励采用数字化申报方式增强智能税收征管效率与效果。<sup>[22]</sup>据日本财务省预测，系列税改政策将使该国纳税主体累计享受 5 万亿日元税务福利。

#### 6. 澳大利亚减税方案

2019 年 4 月，澳大利亚政府发布《2019-2020 财年联邦预算法案（Federal Budget 2019-2020）》<sup>[15]</sup>，涉及繁荣经济、促进就业、保障福利、优化税收四大主题。其中，减税措施聚焦于：支持中小企业发展，降低中小企业税负，加速下调相关企业所得税率，扩大资产处置抵扣额度。第一，2021-2022 年度实施 25% 的低税率政策，对企业当期低值资产注销抵扣限额从 2 万澳元增加到 3 万澳元。第二，分阶段简化个税税级，调高个税起征点，加大中

低收入者个税抵扣, 原有四档税级未来缩窄为三档, 取消 37% 一档税率, 19%、32.5% 的中低档税率起征点一并提高到 4.5 万澳元和 12 万澳元, 且计划 2024 财年将 32.5% 中档税率下调至 30%。第三, 封堵避税漏洞弥补因减税带来的财政收入损失, 增加转移利润税种, 严格落实税基侵蚀和利润转移举措, 保证跨国企业切实履行纳税义务。第四, 为特殊企业提供免费咨询与建议等纳税帮助, 确保税务征管高效化。上述措施有望在未来十年减税近 1600 亿澳元。

### 三、发达国家减税方案中共性与差异的比较分析

以减税为主旨的税改成为一种世界趋势, 代表性发达国家减税方案引发其他国家高度关注、竞相效仿。美、英、德、法、日、澳等国减税做法在目的、税种、税率、税基、税惠、征管方面各有异同, 既体现了普遍性措施, 又结合自身税制结构和税收现状提出了本国方案。以六国减税方案主要内容为依据, 对之降税措施共性与差异进行比较分析。

#### (一) 目的共性与差异

税收政策调整具有导向性, 微观上指引市场主体行为向好变化, 宏观上促进调控经济或国家治理目标实现。因而, 合理的减税方案必然置身于顶层位置, 指引具体减税措施。仅从代表性国家减税目的的直观表述看, 美、英、德、法、日、澳减税方案共同传递出减轻纳税主体税负的直接目的, 并且展现了以减税为导向的经济调节意图, 即减税根本目的在于通过减税服务经济增长与发展方式转变。可以说, 六国减税目的普遍表现出税收政策调整中的“宏观经济调控观”。

除此之外, 部分国家在减税方案中彰显“国家治理观”的政策目的, 较为突出的是英、法、澳三国。根据政策语义, 英国减税目的还落脚于加强税收公平、增进税收可持续性, 蕴含着税制公平与国家治理的增量减税动机。法国亦提出以简化税制为突破口, 健全与国家治理现代化相匹配税制体系的施策目的, 这与英国减税中的治理目的基本一致。澳大利亚另明确了优化税收及保障福利目的, 利用减税契机完善社会及公民福利治理机制, 呈现完善国家治理体系和提高治理能力的“国家治理观”。

#### (二) 税种的共性与差异

税种反映具体征税种类, 影响税收调控功能的发挥, 在各国税制安排及改革中扮演重要角色。美、英、德、法、日、澳减税方案中税种指向性十分明显, 即选择所得税作为税改主攻税种, 且重点突出所得税减税措施。这是因为, 虽然六国税种结构不尽相同, 然而直接税占比较大, 所得税是其中的第一大税种, 针对主体税施策会对纳税人产生较大影响, 企业及个人减税获得感更强, 易于高质量完成既定降税减负目标。

由于各国税制结构不同, 六国减税在具体税种又有一定差异。除企业及个人所得税外, 一些国家也对流转税、财产税、行为税等进行了税改。美国减税方案还包括对遗产税的减征措施, 英国修改了印花税及烟酒相关消费税的征税条款, 德国涉及增值税和汽车购置税, 法国将居住税、巨富税、社会保险捐税、汽油烟草税、数字税等纳入改革范畴, 日本新增对消

费税、森林环境税、国际观光税的调整。值得注意的是，各国减税方案对上述税种并非一味调减，其有增有减的做法符合结构性减税的理念和要求。因而无论是普遍的所得税减征，还是对流转税、财产税、行为税等差异化税改，均指向减税目标。

### （三）税率的共性与差异

税率是测度税额的标尺，决定税负水平，各国发挥税收调节经济的有力工具和着力点。从整体看，美、英、德、法、日、澳多数国家的减税方案利用调低税率方式推动减税。对于关乎纳税人负担的主体税，美国调减企业与个人适用税率，英国降低企业所得税率寻求减负，德国基于此前已下调主体税率的考虑此次采取其他方式减负，法国推出更低的企业所得税率，日本减轻企业所得税率降税，澳大利亚推行低企业所得税率政策，取消部分高档个税税率，进而实现减税。

相应地，各国税率调整又有不同，体现为税率方向与变化幅度差异。首先，主体税外，部分税率有所提高。如，法国调高社会保险捐税、汽油烟草税等税率，日本提升消费税一般税率。这些税率向高变动的动机可归结为增加社会福利、引导消费需求、补偿税改缺口，其次，各国所得税率向低变动趋势明显，但程度显著不同。美国所得税率降幅最大，企业层面减少 14 个点，个税税率变化较温和。英国减轻 1 个点的企业所得税税率，个税税率基本不变。法国对盈利能力有限的公司实施税率优待，减征 8.3 个点的企业税。澳大利亚同时降低企业与个人所得税率，企业相关税率降幅远超个人。

### （四）税基的共性与差异

作为直接作用税收收入的要素，发挥税改效应势必要借助税基实现。在结构性减税财税取向向下，盲目全面降税无法平衡财政收入，需要依靠税基调节，换取企业及居民税负的“减法”和特定税收的“加法”。为缓解过度减税带来的财政压力，美、英、德、法、日、澳的减税方案纷纷加入稳税基条款，即通过降税率、扩税基办法完成有增有减、调整结构的预期税改效果。

六国稳定和壮大税基的措施不尽一致，包括限制涉外税收优待、扩大税源、增加纳税群体等，相应措施或单一，或组合。美国税基稳定措施较单调，以限制涉外税收优待为主。英国则更加丰富，采取增加烟酒征税范围、制约境外控制企业避税双重措施保证税收。德国通过实物福利规则增加个税缴纳群体。法国拟开征数字税来扩大大型互联网企业税源。日本亦扩充整修森林、访日及离境税源。澳大利亚基于约束跨国企业利润转移减少税基流失。

### （五）税惠的共性与差异

税惠即税收优惠，揭示税收激励与照顾状况，传递财政信号，是减轻税负的有效措施。纵观世界税收发展进程，税收优惠是其中的重要组成，主要经济体历次税改都或多或少的发布税收优惠政策。本次减税方案中，美、英、德、法、日、澳对税收优惠政策进行了不同程度调整，且普遍用以支持产业发展、鼓励吸引投资、防止资本外流、扶持社会福利，充分体现出以税惠促民生、助发展的税改思路。

代表性国家在税惠内容及方式上迥异。具体来讲,六国税收优惠内容可分为民生、研发、投资三类。美国和英国的税惠聚焦于民生与投资,法国和德国倾向于民生,日本兼顾民生、研发、投资三方面税惠,澳大利亚则给予民生、投资领域适度税收优惠。再者,各国减税方案广泛采用减免式税惠,但在税额抵免、加计扣除方式上仍存在差别。美国采取减免税及税额抵免方式,英国、德国、法国、日本四国依靠减免税方式为特定课税对象节省税金支出,澳大利亚利用减免税与加计扣除方式。

#### (六) 征管的共性与差异

征管低效化是制约减税措施有序推进的阻碍之一,通过提升税收征管水平有利于保障政策落实到位、弱化税改阻力。税务信息日趋复杂和跨国公司逃避税抬头情景下,加强税收征管被提上前所未有的高度。美、英、德、法、日、澳减税中伴随明显的税收征管加码行为,针对跨国公司税基侵蚀和利润转移的征管取向较明确,即实施严监管、反避税举措,维护税收利益,保障减少的税款最终在纳税环节得到补回。

六国强化税务征管主要做法分为三类:其一,围绕跨国逃税和避税活动制定监管措施。美国新增的反滥用税条款、英国增加的境外企业经营反避税限制、澳大利亚实施的封堵避税漏洞政策,这些做法都体现了跨国避税治理理念。其二,依托现有税源深化征管再升级。德国不断赋予税源管理裁量权及加大纳税申报监管,法国发布个人所得税代扣规则,其均属于规范化、法制化税收征管的具体措施。其三,主动适应税务智慧化,凭借信息管税带动征管质量与效率提升。日本加快征税方式转变,做出数字化纳税申报尝试,反映了更精细、更快速、更系统的数字化征管发展方向。

### 四、发达国家减税方案的效果与风险分析

#### (一) 减税的效果分析

##### 1. 宏观税负总体稳定且有小幅下降

从宏观税负水平变动看(见图1),发达国家减税前后宏观税负保持稳定<sup>①</sup>。2015~2017年间多数国家宏观税负呈上升态势,但自实施减税新政以来,美、德、法、日、澳等国税负较税改前一年有所回落,且降幅不足2%,说明六国税收占国民生产总值的比重保持稳定,多数国家宏观税收负担得到一定程度减轻。同时,减税后六国平均宏观税负约为39.37%,在全球范围内仍属于高水平。一方面,发达国家高福利需要规模税收保障,大幅削减宏观税负并不利于社会保障事业的发展;另一方面,稳中有降的宏观税负与供给经济学派拉弗曲线模型不谋而合,即极端税率无法带来最优政府税收,适度减税可以扩大税基,助力经济发展。由此可以看出,发达国家的减税政策总体上减轻了本国纳税人的税收负担,在激发市场主体活力方面作出了贡献。

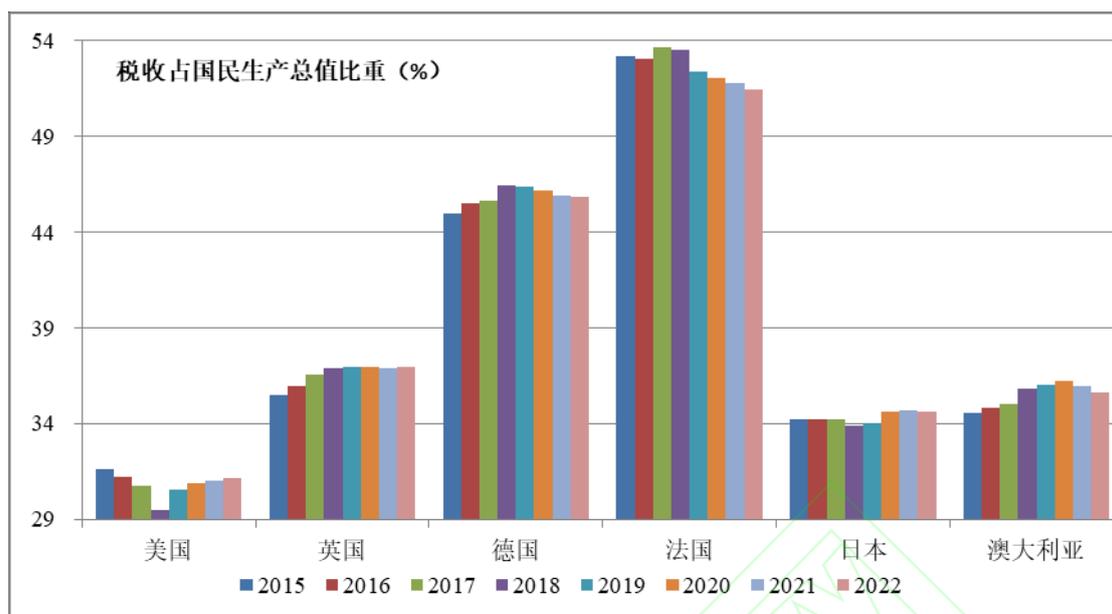


图 1 发达国家减税前后的宏观税负指标比较<sup>②</sup>

数据来源：相关年份国际货币基金组织数据库。

## 2. 宏观经济运行步入温和复苏轨道

六国减税政策的重要着力点在于改善宏观经济运行状况，美、英、德、法、日、澳减税方案均对弱势企业及个人采取税收优惠政策来实现发展经济、稳定物价等目标。从减税效果看（见表 1），经济增速层面，六国此轮减税意在为经济发展注入强劲动力，税改后各国经济产出延续增长态势，多数国家减税次年 GDP 增速加快，短期效应十分明显。然而，各国 2018~2022 年平均 GDP 增速在 1%~2.5% 间徘徊，仍处于温和复苏阶段。物价变动层面，减税政策实施后美、英、德、法、日、澳 CPI 年均增长保持在 2.5% 以内，物价上涨整体可控，有利于稳定生产、改善民生。可见，上述国家减税后经济回升格局已然确定，主要宏观经济指标逐渐修复，宏观经济运行步入温和复苏轨道。

表 1 发达国家减税前后的宏观经济指标比较<sup>③</sup>

国家	宏观经济指标 (%)	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
美国	GDP 增速	2.91	1.64	2.37	2.93	2.35	2.09	1.75	1.56
	CPI 增速	0.12	1.27	2.14	2.44	1.82	2.27	2.43	2.34
英国	GDP 增速	2.35	1.79	1.82	1.40	1.24	1.45	1.54	1.50
	CPI 增速	0.04	0.66	2.68	2.48	1.81	1.94	2.00	2.00
德国	GDP 增速	1.74	2.23	2.47	1.52	0.54	1.25	1.44	1.34
	CPI 增速	0.68	0.38	1.71	1.93	1.49	1.67	1.70	1.92
法国	GDP 增速	1.11	1.10	2.26	1.73	1.25	1.26	1.34	1.39
	CPI 增速	0.09	0.30	1.16	2.10	1.17	1.33	1.43	1.59
日本	GDP 增速	1.22	0.61	1.94	0.81	0.89	0.47	0.45	0.52
	CPI 增速	0.79	-0.11	0.47	0.98	0.99	1.30	0.66	1.20
澳大利亚	GDP 增速	2.42	2.74	1.71	2.26	2.58	2.70	2.67	2.64
	CPI 增速	1.51	1.25	1.97	1.96	1.60	1.82	1.97	2.33

数据来源：相关年份国际货币基金组织数据库。

### 3. 劳动与投资的供给效应逐步显现

发达国家着重通过调降边际税率发力减税, 鼓励增加劳动及投资供给来提升社会总产出水平, 属于供给经济学理论中倡议的供给侧减税模式。随着减税新政的不断深入, 美、英、德、法、日、澳等国劳动与投资的供给效应逐步显现。从就业及投资表现看(见表 2), 就业层面, 六国针对纳税主体实行减税, 产生较强的收入效应及替代效应, 使得劳动力供给状况得到显著好转。减税后, 除法国外, 多数国家就业率保持在 95% 以上, 以劳动替代闲暇的纳税主体日益增多; 投资层面, 多数国家减税当年及次年投资对经济的贡献有所增强, 投资总额占 GDP 比重小幅上升, 英国则受到脱欧影响未见起色。这表明, 代表性发达国家的减税政策一定程度上促进了劳动及投资的供给增加, 有利于扩大社会总产能。同时, 随着总供给曲线右移, 社会总需求得以增加, 劳动和投资供给对经济发展的拉动作用日益突出。

表 2 发达国家减税前后的就业与投资指标比较<sup>④</sup>

国家	社会总供给指标(%)	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
美国	就业率	94.72	95.12	95.65	96.11	96.27	96.47	96.45	96.41
	投资总额占比 GDP	21.09	20.38	20.62	20.97	21.10	21.10	21.20	21.27
英国	就业率	94.62	95.12	95.57	95.92	96.19	96.15	95.96	95.84
	投资总额占比 GDP	17.22	17.26	17.22	17.19	16.42	16.25	16.42	16.58
德国	就业率	95.37	95.84	96.25	96.6	96.79	96.73	96.62	96.56
	投资总额占比 GDP	20.00	20.21	20.75	21.80	21.81	22.12	22.51	22.90
法国	就业率	89.62	89.94	90.57	90.95	91.38	91.57	91.71	91.80
	投资总额占比 GDP	22.71	22.61	23.37	23.46	23.31	23.31	23.16	23.02
日本	就业率	96.62	96.89	97.18	97.56	97.57	97.57	97.57	97.57
	投资总额占比 GDP	24.02	23.41	23.90	24.43	24.59	24.71	24.62	24.63
澳大利亚	就业率	93.95	94.3	94.42	94.71	94.86	94.89	94.98	95.07
	投资总额占比 GDP	25.89	24.66	24.20	24.15	22.51	22.74	22.69	22.67

数据来源: 相关年份国际货币基金组织数据库。

#### (二) 减税的风险分析

具有刺激供给特征的减税政策无疑会增加纳税主体获得感, 但也给发达国家财政收入带来一定压力: 大规模减税不仅可能威胁到财政收入, 还可能因一味加大财政开支使赤字扩大至不安全边界, 激化财政收支矛盾, 加剧财政风险。

##### 1. 减税面临财政收入增长放缓考验

税收是各国政府财政收入的重要来源, 发达国家减税政策隐含着对财政收入增长的考验。尽管六国采取了诸如征新税、扩范围、反避税等一系列措施保障税源及税基, 但结构性减税是否会削弱财政收入仍不容忽视。从发达国家减税后财政收入变动状况看(见表 3), 美、英、德、法、澳短期财政收入增速明显回落, 减税当年及次年财政压力较大。但长期看, 多数国家财政收入经历缓慢增长后逐步回稳, 因减税带来的短期财政收入压力得到一定释放。另一方面, 财政收入占比 GDP 的增幅亦呈现放慢趋势, 德、法、澳三国甚至在减税后

出现下滑迹象,说明减税政策一定程度上削弱了发达国家财政收入,需进一步增强“开源”意识,在减税的同时关注财政可持续性,妥善应对财政“吃紧”压力,保证财政健康发展。

表 3 发达国家减税前后的财政收入指标比较<sup>⑤</sup>

国家	财政收入指标 (%)	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
美国	财政收入增速	4.29	1.38	2.84	0.91	7.47	5.06	4.11	3.84
	财政收入占比 GDP 的增速	0.48	-1.27	-1.34	-4.48	3.61	1.15	0.42	0.38
英国	财政收入增速	3.49	5.05	5.51	4.04	3.31	3.27	3.10	3.61
	财政收入占比 GDP 的增速	0.79	1.36	1.67	0.85	0.23	0.01	-0.27	0.26
德国	财政收入增速	3.61	4.38	3.79	4.59	2.60	2.87	2.65	3.04
	财政收入占比 GDP 的增速	0.23	1.10	0.38	1.66	-0.19	-0.35	-0.69	-0.03
法国	财政收入增速	1.96	1.37	3.67	2.29	0.30	1.91	2.13	2.35
	财政收入占比 GDP 的增速	-0.26	-0.23	1.04	-0.19	-2.12	-0.66	-0.59	-0.55
日本	财政收入增速	6.00	0.98	1.66	-0.44	2.01	3.25	0.83	1.26
	财政收入占比 GDP 的增速	2.81	0.11	-0.01	-1.16	0.46	1.84	0.04	-0.08
澳大利 亚	财政收入增速	3.41	4.51	6.26	6.92	4.71	2.94	3.64	3.90
	财政收入占比 GDP 的增速	1.82	0.84	0.52	2.31	0.44	0.69	-0.75	-0.97

数据来源:相关年份国际货币基金组织数据库。

## 2. 减税后财政缺口及财政风险加大

实施减税政策,不仅可能带来短期削弱财政收入,还可能引发财政缺口的扩大,进而引发赤字风险。以财政盈余或财政赤字作为考量是否出现财政缺口的指标,统计发达国家减税前后财政盈余变化(见表 4),发现美、英、法、日、澳五国均延续了减税前的财政赤字态势,多数国家财政赤字规模进一步扩大,表明减税政策在促进经济增长的同时,也带来了财政赤字负效应。显然,2017 年后发达国家减税及系列民生福利政策的推出,使得财政盈余备受收入难升和支出难降的挑战,在不大幅缩减原有政府支出水平情景下,众多国家财政赤字规模大大超过减税前。可见,较减税前,发达国家减税政策的实施加大了财政赤字,加重了财政风险。

表 4 发达国家减税前后的财政盈余指标比较<sup>⑥</sup>

国家	财政缺口 指标	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
美国	财政赤字 (十亿)	-649.86	-798.94	-872.62	-1169.33	-1207.1 3	-1225.1 4	-1265.2 6	-1336.7 4
	财政赤字 增速 (%)	91.92	122.94	109.22	134.00	103.23	101.49	103.27	105.65
英国	财政赤字 (十亿)	-79.56	-56.97	-37.57	-29.33	-30.35	-33.95	-34.39	-29.55
	财政赤字 增速 (%)	80.70	71.61	65.95	78.07	103.46	111.88	101.30	85.92
德国	财政盈余 (十亿)	28.58	37.11	40.29	62.43	38.16	35.27	27.22	29.50
	财政盈余	168.45	129.85	108.58	154.92	61.13	92.41	77.20	108.37

	增速 (%)								
法国	财政赤字 (十亿)	-79.70	-79.12	-63.60	-59.50	-78.43	-60.55	-62.02	-66.35
	财政赤字 增速 (%)	94.94	99.28	80.38	93.56	131.80	77.21	102.43	106.97
日本	财政赤字 (十亿)	-20229. 20	-19796. 90	-17267. 60	-17640. 82	-16476. 81	-12245. 65	-11117.0 7	-10243. 10
	财政赤字 增速 (%)	69.85	97.86	87.22	102.16	93.40	74.32	90.78	92.14
澳大利 亚	财政赤字 (十亿)	-45.99	-42.73	-30.58	-15.54	-14.30	-14.46	-5.97	1.64
	财政赤字 增速 (%)	97.60	92.90	71.57	50.80	92.06	101.10	41.32	-27.49

数据来源: 相关年份国际货币基金组织数据库。

## 五、发达国家减税方案对我国的启示

从美、英、德、法、日、澳减税方案看, 六国普遍在税种、税率、税基、税惠、征管方面着力, 但具体做法上未形成定式, 不乏基于本国税收现状的个性做法。从发达国家减税效果看, 减税政策有利于稳定或降低宏观税负, 促进劳动及投资供给, 进而推动经济发展。从减税风险看, 减税新政将面临财政收入增长放缓与财政风险加大的双重考验。概括而言, 发达国家减税的基本经验是: 以供给经济学理论为基础, 立足国情参与减税, 持续深化税制改革, 明确减税目的, 牢牢把握税种、税率、税基、税惠、征管五要素, 促进减税降负效应显现。我国正处于供给侧改革的关键时期, “结构性减税”作为落实改革和推行积极财政政策的重要组成部分, 已经成为政府宏观经济政策的主基调。代表性国家减税经验可以给我国减税带来积极启示, 具体如下:

### (一) 把握导向, 服务国家经济及治理

发达国家减税方案表明, 减税措施可借鉴供给经济理论, 以经济调控和国家治理目标为导向, 通过靶向施策精准降负。未来有必要进一步发挥减税降费作为国家治理体系和治理能力现代化重要战略的作用, 从战略高度出发, 明确减税服务国家经济方式转变及治理能力提升的根本目的, 寓减税于改革, 不单一讲求减轻市场主体税负的短期目的, 而是将减税融入并支持供给侧结构性改革等国家宏观战略中, 利用系列减税措施降负的同时达到宏观经济健康运行、市场主体富有活力、国家治理不断优化的远期目的。

### (二) 把握导向, 服务国家经济及治理

发达国家减税方案表明, 减税措施需要以经济调控和国家治理目标为导向, 通过靶向施策精准降负。未来有必要进一步发挥减税降费作为国家治理体系和治理能力现代化重要战略的作用, 从战略高度出发, 明确减税服务国家经济方式转变及治理能力提升的根本目的, 寓减税于改革, 不单一讲求减轻市场主体税负的短期目的, 而是将减税融入并支持供给侧结构

性改革等国家宏观战略中，利用系列减税措施减负的同时达到宏观经济健康运行、市场主体富有活力、国家治理不断优化的远期目的。

### （三）立足税制，发力主体税降低税负

与发达国家直接税主导的税制结构不同，增值税和所得税是我国的第一、二大税种，减税重点势必要落在两大主体税中。因此，需要立足税制现实，深挖“两税”降税潜力，发力增值税、企业及个人所得税，切实让市场主体，特别是我国企业和居民有明显减税感受。此外，结构性减税应关注不同税种在在税制结构中的比重，注重减税的主次、先后，在深化改革增值税和所得税基础上，持续改革有利于支持宏观政策及市场活力的其他税种，逐步降低间接税，以更平衡、稳健的税改促进大规模减税加力提效。

### （四）优化税率，充分释放减税“红利”

发达国家调低主体税率带来一定的国际税收竞争压力，我国要紧扣税率与税收间的客观规律，通过有针对性的税率优化来减少纳税人压力并服务经济发展。囿于我国主体税尚未占据税收的绝对比重，应采用小幅下调主体税率的理性策略来保障税收收入，减小减税落地阻力。另一方面，借鉴代表性国家大规模减税思路，对国民经济支柱产业给予税率照顾，适度调减制造、交通运输、建筑等实体行业的适用税率，体现对弱势组织及个人的税率支持，择机调减涉农和小微企业税率，简并个税税率结构，扩大低收入居民的税率级距。

### （五）壮阔税基，防范和化解财政风险

“扩大税基，防化风险”是近年来世界税改新方向，我国开展减税降费过程中仍然存在减负与提高公共产品供给质量的矛盾，未来财政应朝着可持续性方向改进。明确减税目的不在于一时财政得失，而是以短期减税换取长期企业、个人、财税的多赢。应深化财税体制和绩效管理改革，健全现代税收、财政预算、公共资源配置的配套机制，对减税新政加强宣传辅导，压实督查责任，严格风险防控，落实数据核算，推动便利服务，多措并举让利纳税人，促进企业创新发展，激发居民消费潜力，通过“放水养鱼”涵养税源、扩大税基，利用预算绩效管理提高公共产品供给效益与效率，降低财政赤字，保证财政风险处于较低水平，助力财政可持续效应凸显。

### （六）调整税惠，指引高质量发展方向

目前，各国减税措施往往落脚于减免式税惠，税惠内容总体集中于民生、研发、投资层面，政策激励意向十分明显。我国在税收优惠安排上，要适度参考国外税惠做法，提高企业及个人的所得税起征点，做好区域性和产业性税惠文章，加大“普惠性税收免除”力度，尤其可增加那些有助于激励新兴产业发展、促进实体企业转型升级、拉动居民消费需求、带动社会投资、吸引利润回流的专项扣除及抵免项目，不断通过税惠调整激活社会动能，引领高质量发展，打开稳、新、活、优的经济新局面。

### (七) 严格征管, 促进税收现代化实现

在减税之际同步推进趋严的税收征管, 是世界主要经济体的共同做法。减税新政下, 税收政策变动直接牵扯到纳税人利益再分配及国家财政收入, 税收风险随之攀升, 需要加强税收征管防范于未然。未来我国应着眼构建与国家治理相协调的现代征管机制, 健全税务管理组织, 进一步理顺国税、地税等税费征管职责, 积极升级金税三期税收管理系统, 探索数字化、智能化、互联化税控平台, 对焦税收征管效率与效果, 利用技术创新和管理创新, 提升偷税漏税乃至税基侵蚀与利润转移行为的精准打击水平, 最终向信息管税和征管现代化方向发展。

## 六、结束语

推进国家治理现代化是我国全面深化改革的重要迈进目标, 从分税制改革到“营改增”, 无一不体现着税改在国家治理进程中的积极作用。目前, 我国正处于加快转变经济发展方式的攻坚期, 仍需发挥税收政策的宏观调控作用。党中央高瞻远瞩, 政策锚定高质量发展<sup>[16]</sup>, 实施减税降费战略部署, 备受社会各界期待。它山之石, 可以攻玉, 发达国家以目的为导向, 以税种、税率、税基、税惠、征管为抓手, 其减税经验给我国正在开展的减税降费工作带来积极启示。未来一段时期, 无论是出于经济让利、激发动能的需要, 还是稳预期、调结构、转方式、促治理的通盘考虑, 都需要更加全面和深入的落实结构性减税战略, 坚持服务国家经济及治理导向, 聚焦主体税减负, 优化税率释放减税“红利”, 壮阔税基平衡财政收支, 调整税惠引导高质量发展, 严格征管促税收现代化。

### [注释]

- ①目前各国宏观税负统计口径不尽一致, 为保证数据可比, 选择普遍采用的国际货币基金组织(IMF)统计口径比较。
- ②表中2019年及其后数据来源于国际货币基金组织(IMF)预测, 详见《世界经济展望2020(The World Economic Outlook 2020)》, 后文同。
- ③已按本国货币进行不变价格调整。
- ④根据联合国统计委员会发布的《国民经济核算体系(1993, SNA)》, 投资或资本形成总额是以固定资本形成总额和库存和购置的变化减去某一单位或部门的贵重物品处置数来衡量。
- ⑤此处主要指政府层面财政收入, 包括中央政府、州政府、地方政府等财政收入, 后文同。
- ⑥为剔除汇率影响, 此处财政盈余或赤字以本国货币计量。

### [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, 38(9): 5-17.
- [2]Barro R J, Furman J. Macroeconomic Effects of the 2017 Tax Reform[J]. Brookings Papers on Economic Activity, 2018(1): 257-345.
- [3]张军, 韦森, 杜莉等. 再谈减税[J]. 复旦学报(社会科学版), 2019, 61(1): 114-128.
- [4]庞凤喜, 牛力. 论新一轮减税降费的直接目标及实现路径[J]. 税务研究, 2019(2): 5-11.
- [5]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, 35(6): 1-10.
- [6]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): 7-16.

- [7]刘蓉,祖进元,王雯.供给学派理论对当前我国减税政策的启迪[J].税务研究,2016(2):18-23.
- [8]黄健,刘蓉,祖进元.供给学派减税理论与政策评析[J].经济学动态,2018(1):125-134.
- [9]申广军,张延,王荣.结构性减税与企业去杠杆[J].金融研究,2018(12):105-122.
- [10]US Department of the Treasury. About Tax Cuts and Jobs Act[EB/OL]. [2017-11-02].<https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/1/text>.
- [11]HM Revenue & Customs. Autumn Budget 2017: overview of tax legislation and rates (OOTLAR)[EB/OL]. [2017-11-22].<https://www.gov.uk/government/publications/autumn-budget-2017-overview-of-tax-legislation-and-rates-ootlar/autumn-budget-2017-overview-of-tax-legislation-and-rates-ootlar>.
- [12]Bundesministerium der Finanzen. Deutsche Haushaltsplanung 2019[EB/OL]. [2018-01-22].<https://www.bundesregierung.de/breg-en/service/information-material-issued-by-the-federal-government/deutsche-haushaltsplanung-2019-1539020>.
- [13]Conseil Constitutionnel Français. Loi de finances pour 2018[EB/OL]. [2017-12-28].<https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2017/2017758DC.htm>.
- [14]日本財務省.平成30年度税制改正の大綱[EB/OL]. [2018-12-14].[https://www.mof.go.jp/tax\\_policy/tax\\_reform/index.html](https://www.mof.go.jp/tax_policy/tax_reform/index.html).
- [15]AU Department of Infrastructure, Regional Development and Cities. Budget 2019-2020 [EB/OL]. [2019-04-02].<https://www.budget.gov.au/2019-20/content/overview.htm>.
- [16]何帆,刘红霞.数字经济视角下实体企业数字化变革的业绩提升效应评估[J].改革,2019(4): 137-148.