摘要

近两年来，我国制定和实施更大规模的减税降费政策，是中共中央、国务院惠企惠民的又一重要举措，对于助推社会经济发展、激发微观经济活力、稳定社会就业、扩大居民消费、促进税收制度法制化具有深远的意义。目前，我国关于减税降费的研究重点主要聚焦于宏观减税降费政策的选择与实施方面。然而，对于特定区域内的减税降费政策可能对该地区的经济社会产生的影响，以及这些优惠政策在执行阶段存在的不足，还缺乏案例研究。

基于此，本文通过对税收的职能定位、减税降费的含义以及部分减税降费政策进行梳理，以凯恩斯主义减税理论、供给学派减税理论、史密斯政策执行模型作为其理论依据，通过大量的调查与归纳总结整理了 H 区减税降费政策的执行现状，多维度分析 H 区减税降费政策的执行成效。并运用文献资料法、案例分析法和调查问卷法等三种分析方法，同时充分结合史密斯政策执行模型，发现 H 区在政策执行过程中主要存在四个方面的问题，即减税降费政策体系不够完善；税务机关落实和执行政策力度不够；纳税人政策理解能力和参与度不足；政策执行环境限制政策良好落实。通过上述问题，本文分析出影响 H 区减税降费政策执行效果的原因，并提出了从立法层面完善减税降费政策体系；提升税务机关政策执行能力；提高纳税人的参与度和遵从度；营造良好的政策执行环境等对策，以期提高 H 区在执行减税降费政策过程中的效率及公共服务水平。

关键词：减税降费；问题；对策；史密斯模型

ABSTRACT

Over the past two years,China has implemented larger-scale tax cut and fee reduction policies,which is a major decision and plan made by the CPC Central Committee and the State Council and is of far-reaching significance for boosting economic and social development,stimulating the micro-economic vitality, stabilizing social employment,expanding household consumption and promoting the legalization of the tax system. At present,the research on tax cut and fee reduction in China mainly focuses on the selection and implementation of macroscopic tax cut and fee reduction policies. However,there is still a lack of case study and exploration on the impact of a series of tax and fee reduction policies on a specific local economic and social development,as well as the shortcomings in the implementation stage of the policies.

Based on this,this paper combs the function orientation of tax revenue,the meaning of tax cut and fee reduction and part of tax cut and fee reduction policies.Making Keynesian theory of tax reduction,Supply-side theory of tax cuts and Smith's model of policy implementation as its theoretical basis.Through a large number of investigations,the implementation status of tax and fee reduction policies in H district is summarized.This paper analyzes the implementation effect of tax cut and fee reduction policies in H district in different angles. Then use the literature review method,case analysis method and questionnaire method,and combine with Smith's model of policy implementation,finding that there are four problems in the process of policy implementation,that is,the tax cut and fee reduction policy system is not perfect enough,tax authorities are not strong enough in implementing and enforcing policies, taxpayers are lack of understanding and participation of the policies,the policy implementation environment restrict policy's well implemented. Through the above problems,the reasons influencing the implementation effect of tax cut and fee reduction policies in H district are analyzed.And put forward a series of targeted and practical countermeasures and suggestions,such as improve the system of tax and fee reduction policies at the legislative level,improve the ability of tax authorities to implement policies,increase taxpayers' participation and compliance,create a good environment for policy implementation,in order to improve the H district's efficiency and public service level in the implementation of tax and fee reduction policies.

Key Words: Tax cut and fee reduction;Problems;Countermeasures;Smith's model of policy implementation

目录

绪论……1
（一）研究背景与意义……1
（二）国内外研究综述……3
（三）研究内容与方法……6
（四）研究的创新与不足……7
一、基本概念与理论基础……8
（一）基本概念……8
（二）理论基础……9
二、H区减税降费政策执行现状及成效……11
（一）H区减税降费政策执行现状……11
（二）减税降费政策基本情况……15
（三）H区减税降费政策执行成效……19
三、H区减税降费政策执行中存在的问题及原因……25
（一）H区减税降费政策执行存在的问题……25
（二）H区减税降费政策执行存在的问题的原因……28
四、促进H区减税降费政策执行的对策建议……31
（一）从立法层面完善减税降费政策体系……31
（二）提升税务机关政策的执行力……32
（三）提高纳税人的参与度和遵从度……33
（四）营造良好的政策执行环境……33
结语……35
参考文献……36
附录……39
致谢……42

绪论

（一）研究背景与意义

1. 选题背景

近几年来，随着中美双边贸易摩擦的不断增强和影响，中国经济增速下行的压力不断增大，为了充分调动企业积极性、稳定经济社会发展，党中央、国务院作出了一系列减税降费的重要决策和部署。2018 年初，政府工作报告提出减税降费 1.1 万亿元的目标，随后又出台了一系列用于促进实体经济发展、支持产业和科技自主创新的政策，使全年减税降费规模达到 1.3 万亿元以上。

2019 年实施更大规模的减税降费，优惠方式之多、实施规模之大、受益范围之广空前未有。2019 年 1-5 月，全国累计实现新增减税降费 8930 亿元，其中，新增减税 8168 亿元，新增社保费降费 762 亿元[①]；2019 年全年，全国累计新增减税降费超过 2 万亿元。

2020 年，为应对新冠肺炎疫情冲击和经济下行压力，我国继续实施积极的财政政策，并加大减税降费力度。今年第一季度，税收收入同比下降 16.4%，减税降费累计超过 7400 亿元；2020 年上半年，全国累计新增减税降费 15045 亿元，其中新增减税 5414 亿元，新增社保费降费 9631 亿元。根据最新测算，全年可为市场主体减负 2.5 万亿元以上。

减税降费释放了减轻企业负担、激发市场活力的积极效应，为经济的高质量发展汇聚了强大动能。由此可见，减税降费在当下甚至接下来几年仍然是全国经济工作的重点。但是，推行减税降费以来，虽然取得了显著成效，但在具体执行过程中也出现了一些困难和问题。本文选取重庆市 H 区为研究对象，分析减税降费政策的正面影响和积极效应，阐释当前减税降费政策执行中存在的缺陷和不足，并提出了落实好减税降费优惠政策工作的具体建议。

2. 研究意义

[①]孙健符、贺佳：“企业所得税优惠政策对提升高新技术企业科技竞争力的效应分析”，《当代财经》，2020 年 3 月。

（1）理论意义

根据拉弗曲线理论，一般来说，税率越高，政府的税收就越多。但税率超过一定限度时，企业的经营成本增加，投资会减少，收入也会减少，即税基也会有所减少[①]，这就会导致政府税收收入减少。这充分说明，高税率不一定促进经济增长。

在稳中有变的宏观经济形势下，减轻市场主体的税负，有助于激发企业活力，对于我国经济的发展来说具有双重意义。从理论上来看，如果降低了企业的税负，企业的流动性和储蓄率将会提高，投资比例和投资能力也将会提高。从政策的角度来看，降低企业税负有利于推动企业去库存、去杠杆化，同时降低杠杆和三角债可以有效增加企业的流动性，进一步增强货币和资本二级市场的流动性[②]，促使商品市场更加繁荣。

同时，促进落后产能的出清在上述背景下将大幅提高中国经济的效率，使经济体系变为需求拉动和创新驱动型模式，从而促进人均收入的增加和促进国民经济保持较高速增长。

（2）实践意义

减税降费释放出利企利民利税的好效应，意义深远，主要体现在以下几个方面:一是助发展，支持微观主体。2019 年小微企业普惠性减税降费政策实施以来，重点支持中小民营企业的茁壮成长，激发微观经济活力，促使大部分个体户和正在成长的小微企业实现了低税负、甚至是零税负，获得政策利好效应明显；二是稳就业，服务企业运营。不少企业利用减税降费节省出来的资金进一步提高生产能力，将享受减税降费“红利”与创造社会“红利”相结合，通过安置残疾人员工和失业人员等，解决重点群体就业，履行“社会责任”；三是扩消费，增加可支配收入。减税降费将通过增加利润和就业，影响居民收入和消费水平，受益于个人所得税改革等，对于居民而言，个人所得税降低，意味着他们的可支配收入

①郭磊、苏涛永：“人力资源、税收、所有制与企业年金参保—基于家庭金融微观数据的实证研究”，《公共管理学报》，2015 年 1 月。
②曲婉、冯海红、侯沁江：“创新政策评估方法及应用研究：以高新技术企业税收优惠政策为例”，《科研管理》，2017 年 1 月。

增加，能起到促进消费扩大的作用，让更多的消费者得到实实在在的利益；四是促法治，完善税收制度。2019年大规模实质性减税降费，从结构性、普惠性两个方面同时入手，突破了量的局限，是为解决供需两侧突出问题而实施的一项制度性、系统性变革。

本文旨在调研重庆市H区在减税降费系列优惠政策执行与实施情况的基础上，探索减税降费政策的执行是否真正达到预期的效果，系统梳理出在落实政策过程中暴露出的显著问题，并结合史密斯政策执行模型提出一系列可行的应对策略，以期推动H区的税收优惠政策落实效率与质量，激发当地企业的发展主动性，进而推动当地社会经济的持续稳定发展。

（二）国内外文献综述

1.国外研究现状

（1）减税降费理论方面的研究

凯恩斯学派认为税收与经济发展呈负相关关系，即如果降低企业的税负，那么它就能够促进经济的增长。降低税负能够增加居民收入，增加的收入能够带动消费、投资和储蓄，进而促进国内消费，真正实现扩大生产、稳定就业和保持经济平稳发展。供给学派认为，税收收入会随着税率的提高而增加直至税率达到某一特定值，一旦超出这个特定税率，税率的提高反倒造成税收收入减少。因此，在通货膨胀期间采取减税降费政策依然是推动我国经济增长的重要举措之一。在21世纪，供给学派的专家学者在冰岛地区探索社会经济成果的获得与其劳动力供给水平和投资水平之间的相互关系，他们研究发现税率的下降反而提高劳动力供给水平，从而间接地达到了促进经济增长的目标，也就是说，减轻税负可以增加劳动力供给，从而达到支持社会经济发展的目的。

（2）减税降费效应方面的研究

西方学者从经济增长、产业结构及居民消费的影响等多角度对减税降费效应进行了研究。Piggot Whalley(1985)采用多个国家的数据，得出降低税负有利于

经济增长的结论[③]。Feldstein(1995)通过对实施减税政策的里根政府和随后两届政府的收入数据的比较研究表明，低税率在一定程度上对于经济的增长具有明显的促进作用[④]。Gong L 和 Zou H(2000)则研究税收对经济结构的作用，认为实施产业性减税政策会对产业结构的调整以及其优化具有直接和间接的意义[⑤]。Wenchun Wang(2017)利用动态拉弗效应分析了减税措施产生的影响，认为减税有利于促进产出和消费的增长，从而刺激经济有效增长[⑥]。

2. 国内研究现状

（1）减税政策概念方面的研究

安体富(2006)和中国国际税收课题组的研究表明，中国一直都是实施减税和增税相结合的结构性减税政策，在通过各种政策减少主要税种税负的同时，改革或新征一些特殊税种，从而从量的角度有效地减少了社会总体税负[⑦]。贾康(2012)论述了结构性减税在有效地降低了企业和农村居民实际税负的同时，也提出需要进行有选择的、有目标地优化税制结构的相关政策性调整。一方面有减税，另一方面也要有增税[⑧]。

（2）减税政策对经济发展影响方面的研究

章翎茜、杨慧敏、李声祎、彭莉婷、张洁(2020)的调查研究表明，尽管我国的减税降费政策还存在着不足，如大规模减税降费导致财政收支状况紧张、研发费用加计扣除数额难以把握、增值税传导机制不畅、新政策频出对税务人才要求提高等，但总体来说，减税降费对制造业小微企业的中长期发展利好[⑨]。杨华、李梦怡(2020)通过样本分析和问卷调查，发现减税降费政策对规模较大的企业影响效应明显，但小规模企业政策获得感较弱，建议完善税费政策，出台更具有行

③Piggot Whalle，New Development in Applied General Equilibriu Analysis， Cambridge:Cambridge University Press， 1985，p.52.
④Feldstein M，The effect of marginal tax rates on taxable income：A panel study of the 1986 Tax Reform Act，Journal of political economy，1995.
⑤Gong L and Zou H， Pubic expenditures，taxes，federal transfer，and endogenous growth，Bulletin of National Science Foundation of China，2000.
⑥Wenchun Wang，Do Consumption Tax Cuts Lead to Dynamic Laffer Effects in Open Economies，Theoretical Economics Letters，2017.
⑦安体富：《中国税收负担与税收政策研究》，北京：中国税务出版社，2006 年版，第 86 页。
⑧贾康，马衍伟：“税收促进文化产业发展的理论分析与政策建议”，《财政研究》，2012 年 4 月。
⑨章翎茜，杨慧敏，李声祎等：“减税降费政策对制造业小微企业的影响研究——基于对江西省抚州市数家工业园区的调查”，《市场周刊》，2020 年 6 月。

业针对性的优惠政策⑩。袁玲、徐青(2020)的研究表明，企业和个人税费成本明显降低，普惠性实质性减税效应凸显、企业科技创新活力得到激励，产生创新效应、激励企业增加投资效应⑪。房飞(2020)的实证研究结果表明，利用小微企业的减税降费政策这一近似自然实验，通过对不同行业减税降费政策样本企业进行对照研究，利用 DID 模型进行实证分析，发现减税降费对西部省份的小微企业税负有一定影响，减少了企业税负，得出了减税降费政策促进小微企业税负显著降低的结论⑫。

（3）降低社会保险费对经济发展影响方面的研究

李颖硕(2020)认为，虽然社会保险降费政策有效地减轻了企业社会保险负担、提升了企业的参保积极度、扩大社会保险覆盖面的政策效应已初步凸显，但仍存在社会保险仍未全面覆盖、民营企业和小微企业户均降费额度较少，政策扶持力度有限、高新技术企业降费总额占比较低、社会保险费征收管理部门之间的沟通协作亟待加强等问题⑬。曾秋晓(2020)却认为此次社保费率的阶段性下调对于企业减负依然是不够的，近年来企业的社保成本上升较快，尤其是社保缴费基数的提升使得企业负担进一步加重⑭。

（4）提高减税降费成效方面的研究

杨枝煌(2020)认为，减税降费是一个动态调整并且需要持续完善的系统工程。减税降费应该首先通过动态的评估方法来有效提升其科学性，同时还应该注重减税降费的针对性、功能性和覆盖范围，全盘考虑第一二三产业，系统提升减税降费成效⑮。曾秋晓(2020)认为有必要在支持地方落实减税减费的同时，平衡地方财政收支，健全地方税体系，以合法合理的方式充实地方收入，重视培育财源以实现可持续发展⑯。张强、韩征轩(2020)则从提振收入、优化支出、细化管

⑩杨华，李梦怡：“新形势下减税降费政策对大别山地区茶产业的影响效应研究”，《信阳师范学院学报》，2020 年 9 月。
⑪袁玲，徐青：“微观视角下我国减税政策效应分析”，《吉林工商学院学报》，2020 年 8 月。
⑫房飞：“减税降费政策使小微企业获益了吗——来自西部省份面板数据的实证研究”，《税收经济研究》，2020 年 3 月。
⑬李颖硕：“企业社会保险降费政策效应和问题分析——以河南省养老保险降费政策实施情况为例”，《税务研究》，2020 年 6 月。
⑭曾秋晓：“减税降费与减负的同步性探析”，《社会科学论坛》，2020 年 4 月。
⑮杨枝煌：“系统提升减税降费成效的政策思考”，《开放导报》，2020 年 3 月。
⑯曾秋晓：“减税降费与减负的同步性探析”，《社会科学论坛》，2020 年 4 月。

理、强化监督四个角度助力减税降费进一步落实⑰。

综上所述，能够发现国内外学者对减税降费均极为重视，大量研究从多方面、多层面解析了概念、理论，并分析了税收效应、问题和改革路径。得益于前辈学者们的研究和呼吁，一些问题在新一轮全面减税降费中已经得到修正。例如，之前有学者指出制造业的增值税税率设置过高，此次减税降费已经使制造业的增值税税率降低了 3 个百分点。减税降费对经济发展的影响可见一斑，新一轮全面减税降费自 2018 年底启动，目前学者们对于它的研究多停留于政策分析角度，作者就职于基层税务部门，参与了新一轮全面减税降费的政策落实，对重庆市 H 区在减税降费政策执行过程中存在的问题有着切身感受。

（三）研究内容与方法

1. 研究内容

本文分为五部分，每部分的具体内容如下：

第一部分，绪论。首先介绍了本文的研究背景和研究意义，其次回顾围绕减税降费效应分析的国内外文献及述评，再次介绍本文的研究内容和方法，以及研究的创新和不足之处。

第二部分，基本概念与理论基础。主要介绍税收的职能定位和减税降费的含义，并从凯恩斯主义、供给学派、史密斯政策执行模型三方面出发，介绍减税降费的理论基础。

第三部分，H 区减税降费政策执行现状及成效。主要梳理了近年来部分减税降费政策，介绍 H 区基本情况、减税降费政策执行机构及措施，分税种、分行业、分政策对 H 区不同纳税人和缴费人享受减税降费成果进行分析，并从宏观上分析 H 区减税降费的执行成效。

第四部分，H 区减税降费政策执行中存在的问题及原因。根据对 H 区减税降费执行成效的分析，提出 H 区减税降费政策执行存在的问题及形成这些问题的原因。

---

⑰张强，韩征轩：“地方政府落实减税降费政策情况调研报告——基于吉林省和龙市情况”，《预算管理与会计》，2020 年 7 月。

第五部分，根据问题和原因提出促进 H 区减税降费政策执行的对策建议。

2. 研究方法

本文将研究的重点放在理论探讨与 H 区实际效应分析两大领域，采用的主要研究法方法有案例分析法、文献资料法和问卷调查法等。

（1）案例分析法

本文在理论分析基础上，将重庆市 H 区整体减税降费情况作为重点分析研究对象，分不同税种、行业和政策进行定量案例分析测算，分析了减税降费对 H 区经济发展起到的积极效应和政策落地所面临的问题，以 H 区实际情况针对性提出建设性意见。

（2）文献资料法

通过查阅国内外减税降费相关文献资料和梳理分析近年来我国出台的减税降费政策，对减税降费相关概念进行全面了解和深入的学习，提高对本篇论文论题的理解程度，为后续论文的展开和文字表述奠定了一定基础。

（3）问卷调查法

采用随机抽样的方式，向 H 区辖区内的自然人纳税人、个体工商户、企业，以及 H 区税务局内部相关部门的工作人员发放调查问卷，为本研究提供充分的实证依据。

（四）研究的创新与不足

1. 创新之处

本文的创新之处在于，从重庆市 H 区的实际情况出发，以其减税降费政策执行过程及结果为例，通过搜集税收数据，分析 H 区减税降费政策的执行现状及成效，并根据史密斯政策执行模型分析 H 区在执行减税降费政策过程中存在的问题，并以此为依据提出促进 H 区减税降费政策执行的对策建议。

2. 不足之处

本文的不足之处在于，一方面，在研究 H 区减税降费政策的执行现状及成效时，需要较多类型的数据，较难收集完全，问卷调查数量无法有效覆盖 H 区

的所有行业，参考数据不够全面；同时，由于 H 区各政府职能部门取数口径的不同会给数据整理工作带来不便，这也是影响研究结果的潜在不利因素。另一方面，国内和国外减税政策实施的条件不同，已有的研究结果结论可能出现“水土不服”情况，并不能直接拿来套用或采纳，由此加大了本研究的文献收集整理与归纳工作难度。

一、基本概念与理论基础

（一）基本概念

1. 税收的职能定位

税收是党和国家解决社会一般性的公共需求以及实现其政府职能的必然手段，政府凭借自己的政治权威，遵照我国相关法律所规定的税收标准和程序，强制性地、固定性地、无偿性参与分配国民收入和其他社会资源。它是政府为获得财政收入的一种特殊手段。税收职能指的是在一定的社会体系中，税收这种分配方式在整个社会的经济活动中所应的一种基本功能。税收主要有经济职能、财政职能以及监督职能三种职能，它具有调控国家经济运行、保障财政收入、维护国家政权和利益等作用。税收通常泛指政府凭借政治权力直接占取部分社会产物，在实行商品货币经济的条件中，即政府占有的一定数额的货币。它也是政府收入的重点来源，调节经济运行的重要手段。通过建立科学的税制结构、税制体系和税收政策，对各种经济组织和其他社会成员的个人经济收益进行相应的调节，来筹取施行国家职能的财政资金，同时可以鼓励或限制特定行业的发展，使他们的微观经济活动和行为尽可能地按照国家政策所倡导的社会经济方向发展，以保证良好经济秩序。此外，税收再次分配国民收入，对缩小贫富差距、优化资源配置，促进经济增长和产业升级，保证充分就业以及保持社会和谐稳定具有积极意义。

2. 减税降费的含义

减税降费主要包括“减税”和“取消或者暂停征收行政事业性收费”两个基本方面。2019 年，为进一步推动经济健康平稳发展，党中央、国务院作出施行

更大规模减税降费的决策，出台诸多减税降费优惠政策。在我国经济下行压力日益加剧、部分行业产能过剩、实体企业经营困难增加的当下，减税降费的全面施行无疑是一个巨大的"福音"。通过减税降费，不仅能够稳妥把握资本市场去杠杆、避免过度依赖政府投资，而且还可以减轻企业负担、推动企业进行自我革新转型升级、提升企业产品的竞争力、助力微观经济发展，还能稳定社会就业、扩大居民消费、促进税收制度法制化。

目前，我国减税降费主要包含以下四个方面的内容:一是对小微企业实行普惠性税收减免；二是深化增值税改革，降低和简并增值税税率；三是实施新的《个人所得税法》，提高个税起征点，新增专项附加扣除政策，减轻居民税负，增加其可支配收入；四是清理规范政府性基金，调低社保费费率，减轻企业负担。

（二）理论基础

1. 凯恩斯主义减税理论

上世纪 30 年代初，世界资本主义国家大规模地出现了经济萧条。 凯恩斯深入研究此次经济萧条缘由后发现政府所推行古典经济学派政策并不能完全维持社会经济稳健发展 ，市场的自动调控机制并不能达到均衡就业。凯恩斯因此提出，税收可以有效的刺激就业需求，刺激经济增长。世界经济危机和“非自愿失业”之所以出现，就是因为有效供给的不足，即消费和投资远远不够。市场经济的自发调控并不能解决有效供给问题，只有国家进行干预，尤其是国家对财政和税收干预才能妥善平衡好供需问题。因此，凯恩斯坚定地主张由国家径直干预经济行为，通过税收直接刺激有效经济需求，加强对宏观经济行为管理。

凯恩斯学派对经济为什么出现周期性波动有这样一个观点，他们认为这是由于市场自发的调节作用失衡，造成有效需求不足，由此他们坚决反对古典经济学派的经济自由放任论，强调国家在经济发展中的重要地位和作用，并且由此制定了一套由政府宏观调控经济活动的政策—“需求管理政策”。

凯恩斯学派认为税收具有“自动稳定器”的功能，它能够有效的减轻经济波动，保证国民收入的稳定性。在经济繁盛的时候，各行业利润增长，国民收入随

之普遍增加，自动提高的超额累进税税率带动国民税负上升，有利于制衡国民收入增长过快，自动遏制通货膨胀的出现；在经济衰落的时候，国民生产下降，国民收入水平降低，纳税单位自动进入较低的纳税阶层，造成政府税收收入和居民可支配收入下降，进一步导致社会总需求和总消费下降。因此，国家可以根据宏观经济形势制定相应的税收政策，税收的灵活性自动减轻了经济的波动性。

凯恩斯将乘数理论与需求管理理论相结合而相应的提出了减税理论，变动税率和变动税收总量都可以影响经济，税收的乘数效应使得税收的调整成为调节经济的重要手段。

2. 供给学派减税理论

20 世纪 70 年代，许多西方国家相继出现生产停滞、失业比例严重以及通货膨胀等矛盾现象，凯恩斯主义的“需求管理理论”面对这样的局面已无能为力，于是强调“供给创造需求”的供给学派应运而生。供给学派认为经济增长和发展缓慢甚至可能出现“滞胀”的状态，不是由于缺乏有效需求，而是由于有效供给的不足，这通常被认为是政府对市场进行过分干预的结果。

供给学派认为，一个国家对劳动力、资本等主要生产要素的有效供给和利用程度极大影响其国民生产总值增长率。他们提出了充分发挥自由市场在促进生产要素的供给与利用中的调控作用，并让税收能够成为促进供给、增加生产以及提高实际收入的重要手段⑱。供给学派首先提出了边际税率的概念，它认为边际税率是经济社会发展中最重要的一个因素。供给学派的核心理论“拉弗曲线”指出，一般来说，税率水平越高，政府能获得的税收就变得越多，但是当税率的水平提高到一定限度时，企业的管理和经营费用就会增加，投资会减少，收入也会相应减少，即税基有所减小，反倒导致地方政府的税收减少。

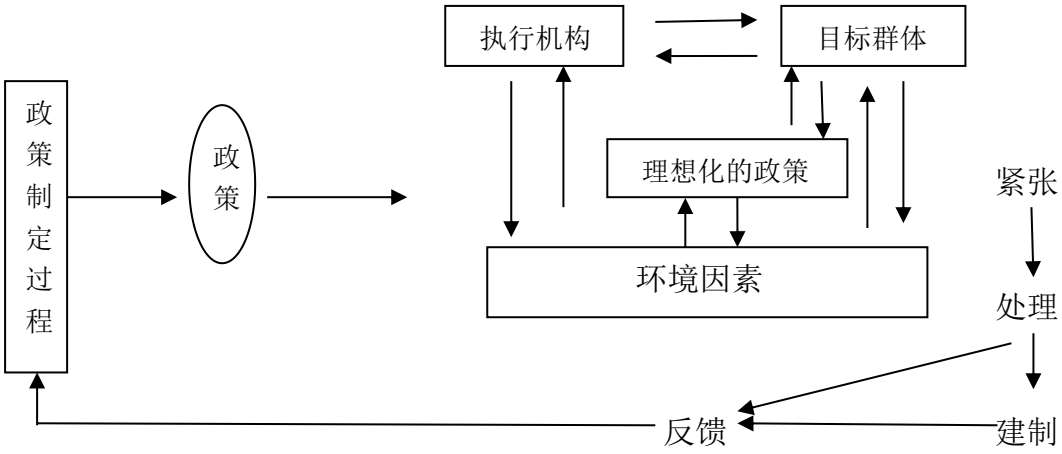
供给学派认为，降低企业所得税税率，降低对企业利润的征税水平，能够让企业拥有更多的留存收益，这样会刺激企业追加投资并扩大生产，因此进一步提高全社会对劳动力的需求；此外，降低个人所得税税率，让劳动者能够获得更多的个人劳动价值，增加其可支配收入，刺激劳动者追求更大收益的愿望，进而实现刺激消费和拉动内需的目的。因此，供给学派减税理论主要体现在以下三点:一是实行企业固定资产加速资产折旧的政策，能够有效降低企业生产成本，提高

⑱席鹏辉、梁若冰、谢贞发：“税收分成调整、财政压力与工业污染”，《世界经济》，2017 年 10 月。

其资金使用率；二是降低企业所得税税率，增加企业的净利润，为企业扩大生产提供资金支持；三是降低个人所得税税率，增加居民的可支配性收入，进一步促进居民的储蓄和消费行为。

3. 史密斯政策执行模型

上世纪 70 年代，美国政策科学家史密斯（T.B.Smith）通过研究，建立出影响政策执行过程的模型。史密斯认为，在政策执行过程中，存在着理想化的政策、执行机构、目标群体和环境因素这四个相互影响的因素，它们决定了政策执行的具体成效。理想化政策通常被看作不受任何外界环境影响的完美政策；执行机构通常是负责政策执行的单位；目标群体指受政策影响的对象；环境因素指影响政策执行的环境因素。



史密斯政策执行模型

二、H 区减税降费政策执行现状及成效

（一）H 区减税降费政策执行现状

1. H 区基本情况

H 区是重庆市的下辖区，位于重庆西北部。到 2020 年，全区幅员面积为 2344 平方公里，共设置 7 个街道办、23 个镇，全辖常住人口一共 158 万人。近年来 H

区发展迅速，城区面积已达 60 平方公里，城镇常住人口 76 万人。2020 年，H 区全年 GDP 共计完成 972.44 亿元，在疫情影响下比 2019 年逆势增长 6.58 个百分点。分产业来看，第一产业完成增加值 91.6 亿元，同比增长 3.2%；第二产业完成增加值 482.13 亿元，同比增长 11.2%；第三产业完成增加值 398.71 亿元，同比增长 2.1%。

根据 H 区税务局金税三期税收管理系统中的数据，截至 2020 年 12 月，全区共有登记纳税人 32408 户，其中单位纳税人 14142 户，个体经营纳税人 18266 户，增值税一般纳税人 3063 户。全区 2020 年实现税收收入 53.25 亿元，与去年同期相比下降 3.46%。

2. 减税降费政策执行机构及措施

H 区减税降费政策的执行工作主要涉及到中国人民银行、财政局、人社局、医保局以及税务局等多个单位，以 H 区为例，减税降费政策的执行以货劳科、征管科、所得税科、纳服科、财行税科、法制科、社会保险与非税科、信息中心、税收风险管理局、收核科、经济分析科、办税服务厅以及税源管理所等部门为主，分别负责减税降费工作的不同环节，并根据各部门职能合并为各工作组，相关职责如下：

一是综合政策落实组，负责除增值税、社保费改革以外的其余综合政策的贯彻落实，包括协调市局对口处室明确政策口径；收集整理政策执行中存在的问题并及时研究处理；组织政策解读、业务培训、宣传辅导，指导各税务所抓好政策细化，指导纳税人及时、准确、全面进行减免税申报。

二是深化增值税改革组，负责深化增值税改革政策的贯彻落实，包括协调市局对口处室明确政策口径；收集整理增值税政策执行中存在的问题并及时研究处理；组织政策解读、业务培训、宣传辅导，指导各税务所抓好政策细化，指导纳税人及时、准确、全面进行减免税申报；根据政策变化编制减免税申报需求，完善电子税务局申报数据逻辑校验规则。

三是社保费政策落实组，负责社保费政策的贯彻落实，包括协调市局对口处室明确政策口径；收集整理社保费政策执行中存在的问题并及时研究处理；会同财政、人社、医保等部门组织政策解读、业务培训、宣传辅导，指导各税务所抓好政策细化。

四是数据管理组，负责建立统计核算数据体系；优化数据管理流程，部署落实减税降费统计核算工作，组织编制减免税费核算业务需求，审核对外提供数据等。

五是效应分析组，负责按要求做好各单项政策、综合性的政策执行情况分析、政策效应分析与专题分析，多维度分析政策实施的社会经济效应；及时提出改善的意见建议。

六是征管信息组，负责制定完善相关减免税征管制度文件；加强减免税费征管基础数据运维和质量管理；建立风险管理指标体系，监督减免税申报质量，定期汇总形成风险任务推送基层核实处理。

七是督察督办组，组织实施对减税降费各项任务落实情况的督办；组织对各有关单位政策落实情况的督察；做好对各有关单位减税降费工作的绩效考核；对接上级督察、检查部门，协调审计、纪检委等部门。

八是服务宣传组，负责统筹开展政策服务宣传工作，研究制定宣传计划；制发宣传口径，重要工作节点组织开展新闻发布和媒体宣传。

当前，减税降费政策的执行有较为明确的执行流程：由财政部和国家税务总局制定并修改减税降费基本政策，并负责政策的落地实施，对各职能部门的工作人员进行自上而下的日常培训；各基层税务机关对纳税人进行全面的政策解读并指导其进行业务办理，并对符合条件的纳税人进行优惠政策业务的认定、办理、审核和批复等工作。在实际办理减税降费相关业务的过程中，主要使用的操作平台是税务部门的金税三期税收管理系统和电子税务局。H 区税务局执行减税降费政策的主要工作流程如下图所示：

执行部门	执行内容	执行方式
服务宣传组—纳服科	开展减税降费政策宣传与辅导	开展减税降费接待日、巡回宣讲，举办惠企政策大讲堂、走访企业进行精准宣传，发放纸质宣传册，通过报纸电视、微信公众号，QQ、微信群等媒介

服务宣传组—办税服务厅、税务所	指导纳税人进行减免税申报、审核纳税人提交的减免税资料	金税三期税收管理系统、电子税务局；在办税服务场所设立社保费业务办理专窗、减税降费咨询专岗，实现专事专人专办
数据管理组—货物与劳务科、所得税科、财产与行为税科、社会保险与非税科	对减免税费进行测算、数据统计、报表编制、减免核算等工作	税收大数据平台、金税三期税收管理系统
效应分析组—收入核算科、经济分析科	对减税降费政策优惠情况进行统计、以及政策效应分析	税收大数据平台、金税三期税收管理系统
征管信息组—征收管理科、信息中心	对税收征管信息系统进行监控和维护	开展系统检查、风险排查
督察督办组—税收风险管理局、政策法规科	遇到有问题的减税或免税数据，要及时评估其风险情况，并对各个部门的政策执行状况进行监督	金税三期税收管理系统、内控监督平台、风险管理系统

2018 年以来，为了确保全面落实党中央和国务院关于减税降费工作的决策部署，H 区税务局统筹安排、认真部署，积极协调各类资源，制定了切实有效的执行措施。

一是深化宣传辅导。在全面系统梳理减税降费政策要点的基础上，集中组织开展减税降费政策措施集成辅导，包括 2020 年新出台政策及 2018、2019 年翘尾和延续政策。把政策的宣传培训作为落实减税降费工作的基础，结合纳税人需求和社会关注热点，结合征期、节日等重要时间节点，持续抓好减税降费宣传工作。对内，定期组织业务骨干到基层所和办税厅详细讲解税费减免操作注意事项；对外，通过开展减税降费接待日、巡回宣讲、举办惠企政策大讲堂、走访企业进行精准宣传等方式，对纳税人和缴费人进行优惠政策的辅导培训；同时，还通过发放纸质宣传册，利用报纸、微信公众号、税务机关门户网站、QQ、微信群、12366 纳税服务热线、移动客户端等方式开展优惠政策宣传。目前，已发放宣传手册 3 万余份，电话宣传辅导 500 余次；组织各类专题培训 40 余场次，约 8000 人次参加。

二是认真执行政策。编制《纳税人办税指南》，明确退税流程和办理退税需要提交的资料，如身份证复印件、银行账户、营业执照等，并明确税务机关各岗位职责。利用电子税务局和自助办税终端实现多平台数据采集共享，引导辅导纳

税人通过线上申请办理退税；严格按照工作要求，全面掌握纳税人的行业、税种、规模、经类型等基本信息，保证基础数据质量；及时审核纳税人申报资料，引导纳税人准确申报；建立风险管理指标体系，对减免税申报质量进行实时监控，定期汇总形成风险任务推送，限时处理；持续做好小微企业普惠性减免退税工作，特别是对税务机关开具收入退还书、但尚未销号的，进行密切跟踪；对纳税人放弃退税或联系不上的，进行登记造册、完善资料并及时对外公告。

三是精准统计核算减免税数据。组织学习《疫情期间减免税政策统计核算方法》、《普惠性优惠政策统计核算方法》、《翘尾减税政策统计核算方法》等，下发《2020年新增和翘尾减税政策测算统计表》，要求相关业务科室深入开展调研，认真进行测算，按政策、分行业、分税种、分户建立台账，确保全面准确统计核算各项减税数据，及时反映政策措施执行效果。以税收大数据平台为工具，科学核算分析符合条件的纳税人数量、享受的税收优惠减免税额等数据，跟踪了解减税降费实施情况并对其进行评估，及时找出存在疑点的数据。同时，聚焦服务地方社会经济发展，结合图、表、数据和实际案例，围绕重点的行业、项目及企业做好减税降费成效分析工作，算清减税降费优惠政策的“效应账”。

（二）减税降费政策基本情况

2008年，受全球经济危机的影响，为应对经济下行压力，我国开始对税收制度和政策进行一系列的改革和调整，正式拉开了以结构性减税为主基调的减税序幕。从此，我国的减税降费历程分为两个明显的阶段，一是2008 年至 2015年的结构性减税阶段，二是2016年至今全面实施“营改增”和全面减税降费的阶段。国务院2019年提出的更大规模的减税降费计划，是推动我国经济高质量发展的重大战略决策，攸关国家治理全局。本文的研究范围主要从2018年实施大规模的减税降费开始，对我国近三年的减税降费政策进行梳理和探讨。

1. 增值税主要减税政策

截至2020年12月31日，我国实施大规模减税降费政策中涉及增值税的减税政策共有31条，其中减税力度最大、适用范围最广的政策主要有4条，具体如下：

政策依据	减税降费政策内容概述	有效期
财税〔2018〕32号	制造业等行业增值税税率从17%降至16%；交通运输、建筑、基础电信服务等行业及农产品等货物的增值税税率从11%降至10%。	自2018年5月1日起执行
国家税务总局公告2019年第4号	小规模纳税人发生增值税应税销售行为，合计月销售额未超过10万元（以1个季度为1个纳税期的，季度销售额未超过30万元）的，免征增值税。	自2019年1月1日起至2021年12月31日
财政部、税务总局、海关总署公告2019年第39号	增值税一般纳税人发生增值税应税销售行为或者进口货物，原适用16%税率的，税率调整为13%；原适用10%税率的，税率调整为9%。纳税人购进农产品，原适用10%扣除率的，扣除率调整为9%；购进用于生产或委托加工13%税率货物的农产品，按照10%的扣除率计算进项税额。	自2019年4月1日起执行
财税〔2020〕13号、财税〔2020〕24号	湖北省增值税小规模纳税人适用3%征收率的应税销售收入，免征增值税；除湖北省外，其他省、自治区、直辖市的增值税小规模纳税人适用3%征收率的应税销售收入，减按1%征收率征收增值税。	自2020年3月1日起至2020年12月31日

资料来源：根据国家税务总局公布的税收政策整理

可以看出，新一轮更大规模的减税降费中，增值税优惠政策的范围更广、针对性更强，一是降低适用税率，在一般纳税人应纳税收入不变的情况下，降低税率能够直接减少企业应缴纳的增值税；二是提高小规模纳税人起征点，把免税销售额标准从以前的每季度9万元提高到为每季度30万元，使大部分规模小、收入低的个体及小微企业能够享受到减税降费政策的红利；三是提高一般纳税人认定标准，把各行业增值税一般纳税人年应税销售额的标准统一为500万元以上，使得更多纳税人能够按照小规模纳税人标准按3%简易计算缴纳税款，进一步减少企业增值税税负；四是增加增值税留抵退税、扩大增值税进项抵扣范围和比例，有利于增加企业流动资金、减少成本负担；五是增加增值税免税项目和行业，为支持企业复工复产，对湖北省的小规模纳税人免征增值税，对湖北省外的其他省市，增值税征收率降为1%，小规模纳税人的税收负担得到进一步降低，提振了市场主体信心。

2. 企业所得税主要减税政策

大规模减税降费政策中涉及企业所得税的减税政策共有16条，其中减税力度最大、适用范围最广的政策主要有3条，具体如下：

政策依据	减税降费政策内容概述	有效期
财税〔2018〕77号	将小型微利企业的年应纳税所得额上限由50万元提高至100万元；对年应纳税所得额低于100万元（含100万元）的小型微利企业，其所得按50%计入应纳税所得额，按20%的税率缴纳企业所得税。	自2018年1月1日起至2020年12月31日
财税〔2019〕13号	对小型微利企业年应纳税所得额不超过100万元的部分，减按25%计入应纳税所得额，按20%的税率缴纳企业所得税；对年应纳税所得额超过100万元但不超过300万元的部分，减按50%计入应纳税所得额，按20%的税率缴纳企业所得税。	自2019年1月1日起至2021年12月31日
财税〔2020〕8号	对疫情防控重点保障物资生产企业为扩大产能新购置的相关设备，允许一次性计入当期成本费用在企业所得税税前扣除；受疫情影响较大的困难行业企业（包括交通运输、餐饮、住宿、旅游四大类），2020年度发生的亏损，最长结转年限由5年延长至8年。	自2020年1月1日起执行

资料来源：根据国家税务总局公布的税收政策整理

新一轮更大规模的减税降费中，企业所得税优惠政策主要具有普惠性特点。一是提高小微企业的年应纳税所得额上限，放宽小型微利企业的认定标准，并对未超过规定应纳税所得额限额的部分，减按一定税率缴纳企业所得税，极大地减低了小微企业企业所得税税负；二是针对部分国家鼓励发展的行业进行减免企业所得税，针对疫情防控出台一系列企业所得税优惠政策，减少企业税费支出，有效增加企业收入；三是提高企业所得税税前费用扣除标准、增加扣除项目，提高研发费用加计扣除比例，使企业在收入不变的情况下，增加扣除费用金额，减少企业应纳税所得额。

3. 个人所得税主要减税政策

大规模减税降费政策中涉及个人所得税的减税政策共有19条，其中减税力度最大、适用范围最广的政策主要有3条，具体如下：

政策依据	减税降费政策内容概述	有效期
中华人民共和国个人所得税法	个税起征点由每月3500元提高至每月5000元；居民个人的综合所得，以每一纳税年度的收入额减除费用六万元以及专项扣除、专项附加扣除和依法确定的其他扣除后的余额，为应纳税所得额。	自2018年10月1日起执行
个人所得税专项附加扣除操作办法（试行）	纳税人按规定标准享受子女教育、继续教育、大病医疗、住房贷款利息或者住房租金、赡养老人专项附加扣除。	自2019年1月1日起执行
财税〔2020〕10号	对参加疫情防治工作的医务人员和防疫工作者按照政府规定标准取得的临时性工作补贴和奖金，免征个人所得税；单位发给个人用于预防新冠肺炎的药品、医疗用品和防护用品等实物（不包括现金），不计入工资、薪金收入，免征个人所得税。	自2020年1月1日起执行

资料来源：根据国家税务总局公布的税收政策整理

2018 年的个人所得税改革，规模大、涉及人群广、减税力度强。一是提高“免征额”，把基本减除费用标准由之前的每人每月 3500 元提高至 5000 元，年收入 6 万元以下的中低收入群体就不用缴纳个人所得税；二是设立 6 项专项附加扣除，应纳税所得额减除专项附加扣除后能有效降低个人的应纳所得税额，纳税人少缴甚至不需缴纳个税，增加其可供支配的收入；三是调整个税税率结构，改变部分税率的级距，保持 30%、35%、45%三档税率的级距不变，有效调节了社会收入分配；四是完善其他优惠减免政策，对创业投资企业、公益慈善事业捐赠、支持疫情防控等事项出台具有针对性的政策，使减税红利惠及面更广。

4. 其他税种主要减税政策

大规模减税降费政策中涉及其他税种的减税政策共有 11 条，其中减税力度最大、适用范围最广的政策主要有 2 条，具体如下：

政策依据	减税降费政策内容概述	有效期
财税〔2018〕50 号	将对纳税人设立的资金账簿按实收资本和资本公积合计金额征收印花税减半，对按件征收的其他账簿免征印花税。	自 2018 年 5 月 1 日起执行
财税〔2019〕13 号	对增值税小规模纳税人，在 50%的税额幅度内减征资源税、城市维护建设税、房产税、城镇土地使用税、印花税（不含证券交易印花税）、耕地占用税和教育费附加、地方教育附加。	自 2019 年 1 月 1 日起至 2021 年 12 月 31 日

资料来源：根据国家税务总局公布的税收政策整理

其他税种中，主要涉及各项地方税税种，一是针对小规模纳税人减按 50%来征收“六税两费”，切实减少了大部分小规模纳税人的税费负担；二是出台了多项地方税收优惠政策来专门针对国家需要鼓励和扶持的行业和群体，扩大了减免政策的优惠范围，大大惠及民生各领域。

5. 社会保险费主要降费政策

大规模减税降费政策中涉及社会保险费的降费政策共有 8 条，其中适用范围最广的政策主要有 3 条，具体如下：

政策依据	减税降费政策内容概述	有效期
国办发〔2019〕13 号	降低城镇职工基本养老保险（包括企业和机关事业单位基本养老保险）单位缴费比例至16%。	自2019年5月1日起执行
国办发〔2019〕13号	将城镇非私营单位和城镇私营单位就业人员平均工资加权计算的全口径城镇单位就业人员平均工资作为核定职工缴费基数上下限的指标，个体工商户和灵活就业人员参加企业职工基本养老保险，可以在本省全口径城镇单位就业人员平均工资的60%至300%之间选择适当的缴费基数。	自2019年5月1日起执行
人社部发〔2020〕49号	免征中小微企业基本养老保险、失业保险、工伤保险单位缴费部分，延长执行到2020年12月底。对大型企业等其他参保单位（不含机关事业单位）三项社会保险单位缴费部分减半征收，延长执行到2020年6月底。个体工商户按单位参加三项社会保险的，参照中小微企业享受减免政策。	自2020年2月1日起执行

资料来源：根据国家税务总局公布的税收政策整理

降低社会保险费的政策主要包含以下几方面：一是降低城镇职工基本养老保险单位缴费比例、失业保险费率、工伤保险费率，力度大、普惠性强，切实减轻了企业社保费负担；二是个体工商户和灵活就业人员在缴纳社保费时，可自由选择缴费基数，有利于吸纳更多群众参加职工养老保险；三是疫情期间免征中小微企业三项保险费的单位缴费部分，对提振企业信心起到一定作用。

（三）H区减税降费政策执行成效

2020年，H区不折不扣执行更大规模的减税降费政策。H区税务局通过开展减税降费接待日、巡回宣讲、举办惠企政策大讲堂、走访企业进行精准宣传、网络媒体宣传等方式，加大政策宣传和培训力度；同时，通过实时监控减税降费数据、密切跟踪、强化分析评估、夯实数据质量、提高纳税服务质量等措施，疫情期间在办税场所大力推广“非接触式办税”，力争符合条件的纳税人和缴费人对优惠政策应享尽享，确保各项优惠政策在H区落到实处，减税效果明显。

全区全年累计减税降费25.06亿元，其中减税16.01亿元，占总额的63.89%；降费9.05亿元，占总额的36.11%。新增减税中，普惠性减税14.5亿元，占总额的90.57%；结构性减税1.51亿元，占总额的9.43%。此次大规模减税降费，主要呈现出力度大、范围广、聚焦准等特征，对经济稳定增长的拉动作用日益凸显，为全区经济健康发展和稳定社会大局强信心、增活力、添动能。

以上内容仅为本文档的试下载部分，为可阅读页数的一半内容。如要下载或阅读全文，请访问：https://d.book118.com/816223004101010102