

国税总局，请以缩减开支来支持减税

孟书强

新华网7月19日消息，中央和国家有关部门公布了“三公经费”情况，国家税务总局以2038亿元的实际开支高居98个部门首位。这使得税务部门成为各方关注的焦点。

我们不妨先算笔账。一年13.7亿元的公车消费，推到每天来算的话，大概日均花费369万元；一年接近6.6亿元的公务接待费，相当于每天要吃掉182万元。尽管国税部门一再解释“平均到每个人身上‘三公’费用并不高”，但是面对这样的数字仍然无法让人坦然接受。

这样的政府支出成本对于当下并不发达的中国来说，是不是有点太高了呢？或许这也正是国税部门迟迟不愿意切实减税的原因所在。一旦减税，国税部门收入必然减少，相应的能用于“三公”支出的费用也会减少，谁会愿意主动拿自己“开刀”呢？

国税部门收上来的税是不是全部进入国库，然后用之于民？有没有被相关部门“近水楼台先得月”纳为己用？我们没有确凿的证据不能乱说，但是作为收税部门“三公”支出高居各部之首，且远远多于其它部委，这就不能不让人怀疑。

老百姓是讲道理的。如果税收的确“取之于民，用之于民”，那么税收再高些老百姓也不会有太大意见。同时，对于“三公”消费的刚性支出，老百姓也不会有什么意见，毕竟维持一个部门的工作运转，需要足够的资金。但是，“三公”消费的数额巨大，且连年增长，同时信息不公开透明，这就不得不让人质疑：收上来的钱真的每一笔都花在刀刃上了吗？不断被曝出的天价U盘、天价酒等公务支出事件不断削弱着老百姓对政府部门的信任度。如此数额的“三公”消费下，是好好研究一下税收的合理性了。

当前，我国经济下行压力不断加大，大中小企业都出现了经营困难的情况，包括税务部门在内的各相关部门也纷纷开始承认减税的必要性，减税的呼

声一浪高过一浪，但大多是只响雷不见下雨，能够真正落实到行动中的减税措施少之又少。要想真正减税，首要的一点就是要压缩政府部门开支。

政府是靠税费来维持的。要减税就要减支，这是一个硬币的两面。不减税政府开支而单方面减税，结果只能是不断地扩大财政赤字。笔者认为，现在是到了国税部门缩减自身开支，为减税带头让利的时候了。数据显示，我国政府部门的支出成本比日本高出7倍，比欧盟高出4倍，比美国高出1倍多。国税部门一天的公务接待费要182万元，而中国社科院一年的公务接待才56万元。虽然国情不同，部门情况不同，但是这无疑也反映出国税部门缩减开支仍然有相当大的空间。

过高的征税成本也是一个问题。税务部门征税成本由来已久。2008年8月，国家审计署审计长刘家义在全国人大四次会议上作了一次审计报告。此报告的第七部分提及征税成本审计调查情况，审计署确认征税管理仍存在较大问题。第一，人头经费偏高。2006年，18个省（市）税务部门人员平均支出为5.83万元（当年全国机关工作人员平均支出为2.3万元），而抽查到的236个税务局人员人均支出高达9.06万元。第二，办公用房面积大幅超标。审计报告提到，抽查到的部分税务局，超标面积占58%，也就是一半以上的税务局建超标办公楼。第三，小汽车购置有大量的违规行为。审计署抽查已实施或参照实施车辆编制管理的162个税务局中，有90个税务局超编制购置小汽车。第四，各种招待费、会议费、培训费和出国费用严重超标。抽查到236个税务局



2006年此类支出高达10.55亿元，每个局平均支出400余万元。

按照税务机关的数据，1994年分税制改革前，征税成本占税收收入大约是3.12%，而1996年的比重是4.73%。有估计认为，征税成本现在大约是5%至8%。其中东部地区成本最低，而中西部较高。而美国的征税成本大约为0.58%，新加坡为0.95%，澳大利亚为1.07%，日本为1.13%，英国为1.76%。

早在17世纪，英国学者威廉·配第就提出税收的三条原则：公平、简便、节省。节省就是指税吏不能养太多，征税成本不能太高。而后的亚当·斯密也提出节约原则。他认为，税吏和征税机关太多太杂，人民的处境就会很差。为了保证人民辛勤劳动的积极性，税收应该尽量节俭。经过数百年的发展，当今欧美重要的财政学教科书上，降低征税成本被认为是理所当然。

而征税成本这种浅层次的议题却在发展中国家成为重大问题。发展中国家的国家建设有一个共同规律，在没有很好的公共行政制度之前，政府往往会扩张自我。这种自我扩张并不是体现在民生工程上，往往体现在增人增事上，这就一定会涉及腐败问题。具体到税收

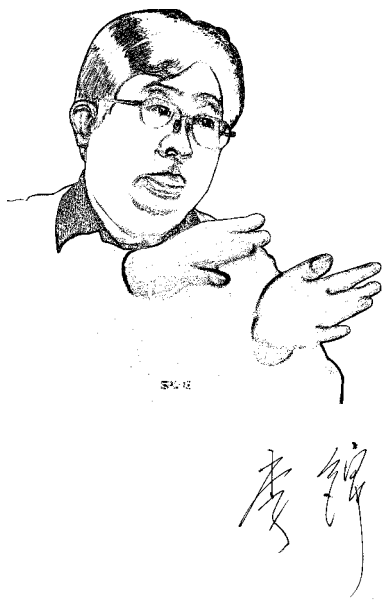
事项上，增加税吏的严重后果就是形成一个利益团体，此团体在自我扩张的同时也会形成一个自我保护机制。

要给企业和个人减税，就需要政府部门缩减开支，这是大势所趋。一方面，这是我国经济发展形势的必然要求。当下，无论是企业还是个人都面临诸多困难，迫切需要减税。由于世界经济低迷，国内经济增速放缓，许多中小企业融资和出口越来越困难，原材料和劳动力价格上涨更让企业发展举步维艰，而老百姓则因通胀生活压力加大，难以扩大消费。国税部门理应在此时带头缩减开支，以实际行动减轻企业和个人负担。

同时，这也是建立良性政府的必然要求。政府部门自身是有权力扩张的欲望，而老百姓则因通胀生活压力加大，难以扩大消费。国税部门理应在此时带头缩减开支，以实际行动减轻企业和个人负担。同时，这也是建立良性政府的必然要求。政府部门自身是有权力扩张的欲望，而老百姓则因通胀生活压力加大，难以扩大消费。国税部门理应在此时带头缩减开支，以实际行动减轻企业和个人负担。

国税部门收税太狠了，自己花钱也太大了，全中国的老百姓都是有目共睹的。我们期待缩减行政开支、缩减征税成本早日成为国税部门的实际行动。

谁在反对减税？



（上接第一版）

第一个是“中国的税收税负本来就很高”。财政部研究所的贾康认为，发展中国家宏观税负平均水平约为35%，中国宏观税负在此之下。这种说法是否恰当，值得怀疑。OECD中税负较高的三个国家瑞典、丹麦和法国，他们财政80%以上的支出是花在普通人的社会保障、教育、医疗保健、环保等社会福利上。我们光比税负却不比社会保障，显然这种比法是经不住推敲的。

第二个是“减税并不能扩大内需”说。胡鞍钢就提出过这种看法，哈佛大学公共财政学教授罗森哈特也持这样的观点。道理是浅显的，消费决定于收入。若其他条件不变，个人收入则与税收有关，个税税率越高，个人可支配收入越低；反之个人可支配收入就越高。收入增加，消费也会扩大。

第三个是“当前财政赤字压力越来越大，不宜减税”说。刘溶沧曾指出，不能因为减税而影响整个财政收入的持续增长。朱青则认为，“企业收税有没有下调的空间，关键看我们的财政支出。”按照这种说法，把所有的钱都缴上税也不够财政上花的。岂止是减税，增多少税都是对的。

第四个是“现在减税提的时机错误”说。原来经济疲软的时候，该减税的不减，现在已经有了经济过热的苗头，出现了通胀，这个时候要减其首

先要明确的一个前提是，任何时候都应该提倡轻税负，而不是强税负。

第五个是“在改革全面推进的攻坚阶段，必须加大税收力度”说。中国正处在历史空前规模的结构调整过程中。这一时期是我们必须支付改革成本的高峰时期，是必须花钱购买社会稳定的特殊时期。按此理解，花大钱时必须大收税。那么什么时候是不需要的时候呢，似乎遥遥无期。

通过对上述“减税”的代表性观点进行归纳比较可以看出，不同意减税的人的焦点在于：财政需要的钱太多，没有减税空间。

以上的话多是出自文人之口，说的最有分量的是国家税务总局原局长肖捷。他在《中国改革》杂志上《走出宏观税负的误区》为题，批驳了国外某杂志发布的所谓2009年税负痛苦指数中国排行第二的说法，他认为：“目前，政府集中的税收收入还无法满足迅速增长的公共支出需求，有必要随着经济的发展逐步合理提高税收收入占GDP的比重。”肖捷认为，今后一个时期，我国宏观税负不仅有上升的需要，也有提升的空间。显然，决心收税的是国家税务总局局长，因为他说了算，定了，下面是要按他的话去执行的。

最简单的道理：“养鸡下蛋”而非“杀鸡取卵”

财政上需要花钱是不错，问题是看有多少钱能收上来，该怎么收的问题。

先说一个在税收理论中比较传统的观点。道理是浅显的，中国的税收以往一般是针对企业来征收的。上世纪80年代，世界银行曾经做过这样的调查，在21个国家进行调查后得出一个减税的五大优点，对经济增长、外贸、劳动生产率、人口流动等等都是非常有好处的。对于创造利润的人给予较低的税负，才能让他有更好的发展机会。中国有句俗话说叫“养鸡下蛋”。而对于个人，对于分得这些利润的人也不能收税太高了，收太高了就不是“养鸡下蛋”了，而是“杀鸡取卵”。鸡杀了，下次便没有蛋吃了。

税收政策其实也是分配政策，最重要的就是为企业提供一个公平的竞争环境，对于个人就是在分蛋糕时要分得公平些。我们未来税收改革的方向，就是降低企业的税负，公平个

人的税负。

最混乱的现象：政府不该管的都管了

财政上需要花钱是不错，问题还要看该花哪些钱，该怎么花的问题。

考虑政府支出的需要，确实是反对减税非常有力的一招。那么，我们应该如何看待这个问题？应该从两个方面看，中国政府的赤字、债务确实相当多，但是这个问题还要看到另一方面，还要看中国政府收到这些财政收入在干什么。哪些事是应该干的，哪些事是不应该干的，这个必须要弄明白。

从支出管理的角度来讲，我们的政府还在做很多不该干的事，还有很多事是应该做的，但是没有做在点子上。财政改革从分灶吃饭开始，到大包干，然后到分税制等等，说来说去无法满足迅速增长的公共支出需求，有必要随着经济的发展逐步合理提高税收收入占GDP的比重。肖捷认为，今后一个时期，我国宏观税负不仅有上升的需要，也有提升的空间。显然，决心收税的是国家税务总局局长，因为他说了算，定了，下面是要按他的话去执行的。

财政收入已成为官员寻租来源

我们承认，税收作为调节社会贫富、实现公平正义的一个重要途径，不能“为减税而减税”，因为民意的诉求可能简单而功利，减税设计不能满足于短时的民意敷衍。但是，如果政府征税在制度上缺乏民意约束时，怎么能保证这些钱不成为政府官员的寻租手段呢？

我们不妨把话说透一点，近十年财政收入大幅增长，主要缘于两大原因：政府从公共服务型政府在向投资

型政府转变；公务员队伍越来越庞大，历史在这里不是前行，似乎是倒退。

当政府的主要功能从公共服务转向经济投资，政府部门也就成为一个承担无限责任的经济实体，依附于该经济实体的所有官员，身份也就转变成投资者或者企业主，筹资性现金流总是越多越好，债务性现金流是越低越好，“政府公司”因此借助收税、收费、低息债等各种手段增加收入。甚至不顾当地实体经济与消费的增长，推出类似黑社会的外地车进城小时费等匪夷所思的手段。

显然，反对减税的是政府部门与地方政府，他们需要更多经济支配权力，于是就拼命的增税。至于减税，完全是个口号，因为上面这么说，老百姓都这么喊，领导不可违，民意不可违，真的做起来，他们才不这么去做。到现在为止，我们国家缺乏有力的手段阻止收税权力部门的无度扩张，这导致一些税收优惠形同虚设，更导致税收优惠离开法治范畴，成为官员寻租手段。

减税最大阻力：来自政府部门

因为收税主体是政府部门，这些部门往往不受人大的约束，更不受人民的约束，权力就显得特别大。看来，需要从根本上改变权力部门投资者的身份认定，恢复公共服务提供者身份，否则地方政府、权力部门得不到人大和社会舆论监督，权力必然无度膨胀，包括收税的权力也无度膨胀。

现在中国已建立基本的社保体系，成本将近一半由企业承担。现在办一个企业，社保费率往往占工资的30%以上，再加上各种税负等，90%的企业如果不偷税漏税只会倒闭。另据测算，2009年企业税外收费占到当年整个6万亿税收的1/3。这几年数据更高。加之土地财政收入下降，地方政府征收过头税等现象更加疯狂。今年上半年，云南、甘肃、湖北、陕西各地突击收税，闹出了许多名堂，引起社会关注。

收税收多少，减税减多少，都没有一个部门在监督，这件事应该由人大来管，而不是政府来管。如果由政府来管，政府的钱永远不够花，就永远增税，企业的日子就永远不好过。

（作者系中国企业研究院首席研究员）

美国80年减税强国史的启发

吴洁敏

近年间，国内关于减税的呼声不绝于耳，我国连续数年税收收入以超过GDP增速一倍以上的速度增长，企业的生存压力陡然加剧，减税似乎也成了一种必然。当下中国处在欲减不能、不减不行的困境。研究美国80年间以减税政策不断促进国家走向强盛的历史，对开启我国的减税之路会很有帮助。

几乎可以这样认为，美国近80年的经济发展史便是一部不断减税的历史。

在20世纪30年代初，资本主义世界发生了空前严重的经济危机，失业率居高不下，银行机构大量倒闭，通货膨胀加剧。这些严重动摇了西方世界对自由市场经济内在稳定机制的信心。自此，提倡政府干预经济的凯恩斯主义登上历史舞台。凯恩斯主张实施减税在内的扩张性财政政策以刺激总需求，它成为二战后资本主义国家财政政策和税收政策的灵魂。美国因此以连续的经济增长把美国抛在后面。

历史和现实有惊人的一致，20世纪60年代初，肯尼迪上台伊始，战后第四次经济危机尚未过去，最高失业率达7.1%。更为麻烦的是，当时发生了战后第一次美元危机。1961年1月，肯尼迪就任美国总统，他发表的第一篇国情咨文中就悲观地宣布：“目前的经济状况是令人不安的。我们是在经历7个月的衰退，3年半的萧条，7年的经济增长速度降低，9年的农业收入下降之后就任的。”作为肯尼迪政府的经济顾问，萨缪尔森提出了既保卫美元又实现经济增长的货币政策：对短期贷款提高利率，阻止美元外流；对长期贷款降低利率，以刺激国内投资。而在财政政策上，萨缪尔森提出，削减个人所得税可以促使家庭更多地消费。历史证明，肯尼迪政府的减税政策是成功的，此后数年，美国国民生产总值年增长率5.6%，美元危机也顺利化解。

1981年里根上台，为克服美国经济发展中的滞胀问题，采纳了供给学派的经济政策主张，以全面减税作为推动经济发展的良方。里根政府共实施了两次大规模的减税方案：1981年美国国会通过的《1981年经济复兴法案》。此法案主要包括将个人所得税最低税率14%和最高税率70%分别降至11%和50%；颁布了加速折旧条例（ACRS），允许企业以重置成本来计提折旧；减少政府对个人、企业和州政府工作的不必要干预；支持稳妥可靠的货币政策；增加国防开支，提高军事预算等内容。1986年通过的税制改革法案，在继续进行大规模减税的同时，进行结构性改革，通过扩大税基，降低税率，加强公平，简化管理等方式来解决税制繁杂的弊端，以促进经济增长。这里也引发了世界范围内的税制体制改革的主要原因之一。里根政府的供给性减税扭转了20世纪70年代末高失业率、高通胀率的经济滞胀局面，为企业积累了资金，改善了居民的生活质量，刺激了20世纪80年代美国经济的发展。

进入20世纪90年代，美国财政出现了高达2687亿美元的巨额赤字。1993年克林顿上台，推行综合经济发展计划，以振兴美国经济。1997年，美国国会又通过了财政平衡预算法案和减税法案，对税收进行可增可减的调整。包括降低长期资本利得税的最高税率，增加儿童扣税额，提高遗产税与赠予税的免征额，提高对个人退休账户的税收优惠等措施。克林顿政府实施的一系列平衡预算的财政政策，使美国的GDP增长率高于世界同期经济增长率25%，创造了更多的就业机会，削减了财政赤字，美国的财政状况进一步好转。

始于2007年8月的美国次贷危机在全球范围内蔓延，把美国带入二战后经济最漫长衰退的寒冬。为拯救美国经济，奥巴马提出了刺激就业增长的一揽子计划。奥巴马计划的关键词就是“减税”。他提议国会通过减税法案来鼓励小型企业投资并且雇用更多工人，新投资的资本收益税在1年时间内将降为零，而对投资支出的减税有效期将延长至2010年底。2008年8月，金融危机形势日趋恶化，奥巴马政府又迅速通过了《2008年紧急经济稳定法案》和《2008年延长税收（优惠）和最低选择权法案》，提出减税约1100亿美元的计划。其中包括对可再生能源、交通和能源安全等4个方面的税收优惠，延长灾害减免期限，提高子女抵免限额等。进入2009年以后，美国议会又通过了《刺激经济法案》，规定的减税规模约为2810亿美元，创造了350万个就业机会。为了进一步控制财政赤字，奥巴马陆续向国会递交了2010年度预算案和2011年2010联邦政府预算案，均涉及了促进经济增长的税收计划。

从美国减税政策的发展历程来看，有一个事实十分明显：减税和相关的税制改革备受青睐。总体来讲，美国的减税实践没有阻碍自由市场的发育，而且它已逐渐成为长期性的财政战略选择。始于美国经济大萧条时期的真正意义上的减税政策到现在已经有80年的历史，从其实践的效果来看，适度、公平的减税政策能够“唤醒”国家的经济，又具有广阔的扩展空间。

“苛政猛于虎也”。高税收不仅减少消费，而且抑制了投资。事实上，减税从来都是刺激经济、休养生息、培植税源的最好方式。无论从世界经验还是从美国历史来看，减税已经成为宏观经济趋于下行通道时各国政府习惯采用的政策手段。税收负担的变化必然对经济增长产生影响。1983年，世界银行原工业部顾问基思·马斯顿就曾采用实证研究方法，他认为：税收占GDP的比重每增加1个百分点，经济增长率就下降0.36个百分点。为此，他得出的结论是，应力求降低税负水平，改善投资环境，保护经济增长潜力。

近年来，我国始终坚持把扩大有效投资作为转方式、调结构、抓改革、强基础、惠民生的重要措施。为了刺激加大投资，鼓励创业，政府出台了一系列的优惠政策，如放松信贷政策等，然而却并没有取得我们所预期的效果。为什么出现这种情况呢？现阶段我国企业税负太重是其根本原因，高额的税负导致了企业在如此多的优惠政策下，仍然很难生存下去。以中小企业为例，现阶段我国中小企业4000万家，占企业总数的99%。据统计，目前，中小企业贡献50%的税收，向中小企业征收行政事业性收费的部门有18个，按收费项目分为69个大类、上千个子项目。如此繁多的税费，压得企业根本无法生存下去，即使能生存也是勉强度日。不堪承受的高额税负，名目繁多的各种税费，已成为造成企业倒闭的重要因素。因此，单纯的放松信贷政策、提供融资的优惠条件并不能真正意义上刺激投资的增加、促进中小企业的发展，要达到这一目的，其根本的突破点在政府应该让利于企业，使企业具有一定的利润空间，企业有利润空间，才会有投资的动力，才会有发展的可能。

犹如每次王朝的更替，遇到紧要处便是官逼民反，新王朝总是以减轻税负、与民让利来获得平衡，使王朝得以喘息下去。美国80多年的发展历史则从另一个角度告诉我们，每次减税都是经济的弦绷得高度紧张时实施的，美国经济领先与称霸人类历史的80年，大概总与减税有关。因此，我们奉劝当政者要学习中国历朝兴亡史，也学习美国近100年兴盛史。