

中国减税降费政策制度与体系研究

——基于文本分析维度的研究

赵 璇

(1. 哈尔滨商业大学 财政与公共管理学院, 黑龙江 哈尔滨 150028; 2. 哈尔滨金融学院, 黑龙江 哈尔滨 150030)

摘 要: 文章依据中国 2008—2020 年间 521 份减税降费政策文本, 从政策发文年度、政策适用领域、政策使用税 (费) 种、政策优惠措施四个方面运用文本分析法进行量化分析。在揭示减税降费政策发展历程的同时, 发现减税降费政策总体发文的频率和密度阶段性明显; 减税降费政策适用领域广泛, 在促进企业发展和改善民生领域表现出侧重性; 政策使用税 (费) 种和政策措施单一, 增值税、企业所得税和行政事业性收费等是减税降费政策操作的主要税 (费) 种; 税收减免和减少收费项目是主要政策措施, 并提出相应的政策优化建议。

关键词: 减税降费; 减税政策; 政策文本; 要素成本

中图分类号: F812.42

文献标识码: A

文章编号: 1004-292X(2021)11-0101-06

Research on Policy System and System of Tax and Fee Reduction in China: Research based on the Dimension of Text Analysis

ZHAO Xuan

(1. School of Finance and Public Administration, Harbin University of Commerce, Harbin Heilongjiang 150028, China;
2. Harbin University of Finance, Harbin Heilongjiang 150030, China)

Abstract: Based on 521 policy texts of tax and fee reduction from 2008 to 2020, this paper makes a quantitative analysis from four aspects: the year of policy issuance, the field of policy application, the types of policy use tax (fee), and the policy preferential measures. While revealing the development process of tax and fee reduction policies, it is found that the frequency and density of the overall issuance of tax and fee reduction policies are obvious in stages. The policy of tax and fee cuts applies to a wide range of areas, with particular emphasis on promoting enterprise development and improving people's livelihood. Policy use taxes (fees) and policies and measures are single. Value-added tax, corporate income tax and administrative institutional charges are the main taxes (fees) in the policy of reducing taxes and fees. Tax reduction and fee reduction are the main policy measures, and the corresponding policy optimization suggestions are put forward.

Key words: Tax reduction and fee reduction; Tax-cutting policy; Policy text; Factor cost

一、引言

2008 年 12 月中央经济工作会议上首次提出“结构性减税政策”, 2015 年提出实行减税政策, 2016 年指出要在减税、降费、降低要素成本上加大工作力度, 2019 年指出实施更大规模的减税降费, 2020 年政府工作报告中提出加大减税降费力度, 2020 年 12 月中央经济工作会议提出要完善减税降费政策, 2021 年初全国财政工作会议上提出持续推进减税降费政策。根据近些年政府工作报告和各类工作会议对减税降费工作的部

署, 减税降费政策力度的持续增加对社会经济发展产生了深远的影响。减税降费政策研究也成为热点之一, 不同学者对减税降费政策从不同角度提出了各自观点, 促进了减税降费理论研究的完善和深化。

张念明(2020)、张萌和马海涛(2020)等对 2008 年至今的减税降费政策分阶段进行了梳理^[1-3], 张斌(2019)、龙丽佳(2020)等阐述了减税降费的理论依据^[4-5]; 李传宪、周筱易(2020), 房飞(2020)通过实证方法分析减税降费对企业的影响^[6,7]; 赵丹(2019)

收稿日期: 2021-05-25

基金项目: 2020 年黑龙江省哲学社会科学研究规划青年项目 (20JYC155)。

作者简介: 赵 璇 (1983-), 女, 黑龙江绥化人, 博士研究生, 研究方向: 财税理论与政策研究。

(C)1994-2021 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. <http://www.cnki.net>

以成都市温江区、杨广莉(2020)以广州为例分析减税降费对不同区域产生的效果^[8,9]，张学诤等(2019)认为 2016—2018 年中国在降低宏观税负、减轻企业负担方面产生效果^[10]，李德刚(2020)，闫坤、侯思捷(2020)提出减税降费政策实施路径^[11,12]。

政策文本量化研究作为政策研究的重要手段之一，近几年被广泛运用于养老产业政策^[13]、扶贫政策^[14]、科技金融政策^[15]和科技企业孵化器扶持政策^[16]等文本分析。与减税降费相关的政策文本量化分析，目前只有关于某一领域相关税收优惠政策文本量化研究，黄萃等(2011)对 1987—2008 年颁布的中国高新技术产业领域税收优惠政策进行了文本量化研究^[17]；钱明辉(2016)根据 1986—2015 年发布的信息资源产业税收政策进行定量分析^[18]；杨剑、胡乔石(2018)依据 2008—2017 年安徽省自主创新税收优惠政策文本，揭露自主创新税收优惠政策存在问题^[19]。综上，当前减税降费政策的研究主要集中于政策效果、对不同纳税主体产生的影响、实现路径评价及某一领域税收优惠政策文本的分析，这对于完善减税降费政策稍显不足。

为此，文章力求运用内容分析法，通过确定样本、定义分析单元、频数统计、得出结论等步骤，以定量分析方式对中国 2008—2020 年间发布的减税降费政策文本进行研究，借助政策文本的数据化与可视化，可以直观反映当前减税降费政策存在的问题，进而提出相关建议，为政策制定提供参考。

二、研究方法 with 样本选择

1. 研究方法

内容分析法是构建从政策语词到政策语义的分析单元框架，并以编码的方式将文本内容转变成含有语义信息的数字^[20]。文章采用内容分析法，首先从单个政策的政策条款提炼出政策适应领域、政策适用税（费）种、政策措施，再利用 Excel 对政策文本的编码结果进行统计，分别计算不同主题中出现的频数和百分比。

2. 样本选择

减税降费政策包括“减税”和“降费”政策。其中，“减税”指通过税收减免措施降低纳税人负担，在政策使用上可划分为结构性减税（针对特定经济行为或特定纳税人，实行照顾性或激励性的政策）和普惠性减税（税费要素的优化调整或制度性重塑）；“降费”指降低费用负担，在政策使用上可划分为降低或取消行政事业性收费、降低社会保险费和调整政府性基金等。因中国于 2008 年提出“结构性减税”，自此之后出台了大量减税降费相关政策，故样本选取时间范围为 2008—2020 年。根据减税降费政策类型的划分，文章选取的减税政策文本是通过国家税务总局官网“税收政策”栏目，按年份查询 2008—2020 年的税收政策，降费政策主要通过财政部官网进行

收集，政策文本获取渠道见表 1，政策类型分减税政策和降费政策两种，获取渠道包括：国家税务总局官网、中华人民共和国中央人民政府网站、财政部网站及财政部综合司。

因初步收集的政策文本数量众多，且与减税降费政策关联度不一，为保证政策选取的有效性，提高研究针对性，对收集到的政策文本按照以下原则进一步筛选，一是相关政策主要针对减税降费而制定的，政策条文中直接规定和体现减税降费税（费）种以及相应措施的，只表述含有减税降费态度的政策文本不计入此次研究样本之中；二是政策文本的类型主要包括法律法规、通知、办法、意见、条例、细则等正式文件，批复、管理办法文本不计入；三是由于文章分析的是 2008—2020 年中国减税降费政策情况，因此所搜集到的政策不仅包含了现行条例，也包含了失效、部分有效、已被修改的条例。按照以上原则共梳理出减税降费政策文本 521 份，其中结构性减税政策文本 422 份，包括《关于黄金期货交易有关税收政策的通知》《关于企业所得税若干优惠政策的通知》《关于廉租住房经济适用住房和住房租赁有关税收政策的通知》等，普惠性减税政策文本 41 份，包括《中华人民共和国耕地占用税暂行条例实施细则》《关于全国实施增值税转型改革若干问题的通知》《关于部分货物适用增值税低税率和简易办法征收增值税政策的通知》等，降费政策文本 58 份，包括《关于公布取消和停止征收 100 项行政事业性收费项目的通知》《关于延长阶段性减免企业社会保险费政策实施期限等问题的通知》等。按照政策文本类别和发布时间建立政策文本数据库，如表 2 所示。

表 2 中国减税降费政策一览表（部分）

政策类别	序号	发文日期	文号	政策名称
结构性减税	1	2008-02-02	财税[2008]5号	关于黄金期货交易有关税收政策的通知
	2	2008-02-03	财税[2008]19号	关于调整部分成品油消费税政策的通知
	3	2008-02-22	财税[2008]1号	关于企业所得税若干优惠政策的通知
	4	2008-02-25	财关税[2008]12号	关于调整成品油进口环节消费税的通知
	5	2008-03-03	财税[2008]24号	关于廉租住房经济适用住房和住房租赁有关税收政策的通知
	...	...	...	...
普惠性减税	422	2020-12-11	财政部 税务总局 发展改革委 工业和信息化部公告2020年第45号	关于促进集成电路产业和软件产业高质量发展企业所得税政策的公告
	423	2008-02-26	财政部 国家税务总局令 第49号	中华人民共和国耕地占用税暂行条例实施细则
	424	2008-11-10	国务院令 539号	中华人民共和国消费税暂行条例
	425	2008-12-19	财税[2008]170号	关于全国实施增值税转型改革若干问题的通知
	426	2009-01-19	财税[2009]9号	关于部分货物适用增值税低税率和简易办法征收增值税政策的通知
	...	...	...	...
降费	463	2020-08-11		中华人民共和国契税法
	464	2008-07-15	财综[2008]50号	关于对汶川地震受灾严重地区减免部分行政事业性收费等问题的通知
	471	2008-11-19	财综[2008]78号	关于公布取消和停止征收 100 项行政事业性收费项目的通知
	...	...	...	...
	521	2020-06-22	人社部发[2020]49号	关于延长阶段性减免企业社会保险费政策实施期限等问题的通知

表 1 减税降费政策文本获取渠道

政策类型	获取渠道	检索重点	备注
减税政策	国家税务总局官网	税收政策（按年份查询）	“税收政策库”栏目
		《减免税政策代码目录》（2020版）	“纳税服务”栏目
	中华人民共和国中央人民政府网站、财政部网站	补充检索	“国务院政策文件库”：减税降费专栏
降费政策	财政部网站	历年降费政策	专题：2013年以来的降费措施
	财政部综合司	补充检索	政策发布栏目

三、文本分析维度的确定

文章拟从政策发布时间、政策适用领域、政策涉及税（费）种、政策措施四个维度进行政策文本的统计分析，以期对减税降费政策获得比较全面的了解。

1. 政策发布时间

政策发布时间反映了中国减税降费政策的变化历程，通过分析不同时段的政策发布频率，可以了解不同阶段减税降费政策的特点。文章将政策发布时间的分析维度设定为 2008—2011 年、2012—2017 年和 2018—2020 年三个阶段。

2. 政策适用领域（对象）

从政策适用对象可以看出国家在哪些领域给予了政策倾斜。结构性减税政策适用领域参考了国家税务总局发布的《减免税政策代码目录》（2020 版）“减税政策大类”和“减税政策小类”分类方式，将结构性减税政策适用领域维度的分析单元设定为支持三农、支持金融资本市场、鼓励高新技术、支持文化教育体育、改善民生、支持创业就业、促进企业发展、节能环保、区域发展、鼓励进出口、救灾及重建/疫情防控、支持其他各项事业十二项。其中，企业发展领域包括支持中小微企业、企业转制升级，支持其他各项事业包括促进交通运输行业发展、支持公益事业、支持公共基础设施建设、支持商品储备、促进医疗卫生发展和其他税收优惠政策；降费政策适用对象设定为企业、个人和其他。同一政策文本可能会适用不同的领域，将所搜集到的政策文本适用领域进行整合归纳，并进行频数统计。因普惠性减税政策覆盖面广，故不再做适用对象维度分析。

3. 政策税（费）种

对于减税降费政策而言，税（费）种设计是否合理直接影响政策效果。根据中国减税降费政策出台情况，为了能反映出减税政策所使用的税种，将减税政策涉及税种维度设定为流转税类（增值税、营业税、消费税、进出口税收），所得税类（企业所得税、个人所得税），财产税类（房产税、契税、车船使用税），行为税类（土地增值税、车辆购置税、城镇土地使用税、印花税和其他），资源税类（资源税）五大类 15 个税种，其中进出口税包括关税、与进出口贸易有关的税种，如进口增值税、进口消费税等；降费政策涉及费种设定为行政事业性收费、政府性基金、社会保险费。同时还以政策发布时间为单元对减税的税种进行时间序列分析。通过分析可知政策使用税种设计的合理程度，同一个政策文本可能针对多个税（费）种。

4. 政策措施

减税降费政策措施是指以减轻纳税人负担为目的的方式。就所搜集的政策文本内容来看，将结构性减税政策措施分析设定为免税（对应应纳税额全部免征）、减税（对应应纳税额少征一部分税款）、优惠税率（采用较低的税率或提高退税率）、税前扣除（在征收前可以先扣除一部分数额）及其他（如即征即还、税前列支等）四类；降费政策措施设定为取消、减免、扩大范围、降低标准和降低比率，有一些政策文本可能同时使用多项措施。因普惠性减税政策涉及到制度性重塑，故不作政策措施分析。

根据搜集到的政策文本和确定的分析维度，设计了减税降费政策分析单元编码表。编码表包含编号、文号、政策名称、发布时间、政策适用领域、政策使用税（费）种、政策措施等内容，见表 3，政策类型包括结构性减税、普惠性减税和降费三种。利用该表收集政策文本的相关数据，进行频数统计与分析工作。为增强编码的准确性，编码表首先由课题组两名成员分别完成，然后另外两名成员对编码结果进行比对，编码不一致的内容与课题组老师商讨决定，力求编码的可靠性。基于以上编码，521 份政策文本中共有 836 条政策条款。

表 3 减税降费政策文本编码示例

政策类型	编码	发布时间	文号	政策名称	政策适用领域（对象）	税种（费种）	政策措施
结构性减税	1-1	2008-02-02	财税[2008]5号	关于黄金期货交易有关税收政策的通知	支持金融资本市场	增值税	免税
	1-2	2008-02-02	财税[2008]5号	关于黄金期货交易有关税收政策的通知	支持金融资本市场	增值税	退税
	...	...	...	...	...	...	...
普惠性减税	422	2020-12-11	财政部 税务总局 发展改革委 工业和信息化部公告 2020年第45号	关于促进集成电路产业和软件产业高质量发展企业所得税政策的公告	鼓励高新技术	企业所得税	减税
	423	2008-02-26	财政部 国家税务总局令 第49号	中华人民共和国耕地占用税暂行条例实施细则	——	耕地占用税	——
	463	2020-08-11	——	中华人民共和国契税法	——	契税	——
降费	464	2008-07-15	财综[2008]50号	关于对汶川地震受灾严重地区减免部分行政事业性收费等问题的通知	企业	行政事业性收费	减征
	521-1	2020-06-22	人社部发[2020]49号	关于延长阶段性减免企业社会保险费政策实施期限等问题的通知	企业	社会保险费	减征
	521-2	2020-06-22	人社部发[2020]49号	关于延长阶段性减免企业社会保险费政策实施期限等问题的通知	企业（中小微企业）	社会保险费	免征

四、政策文本频数统计分析

1. 政策发文量统计

从 2008—2020 年发布的各类型减税降费政策数量来看，减税降费政策经历了结构性减税政策为主（2008—2011 年）、结构性减税与普遍降费政策（2012—2017 年）到全面减税降费（2018—2020 年）的演变过程，各年发文量情况如图 1 所示。

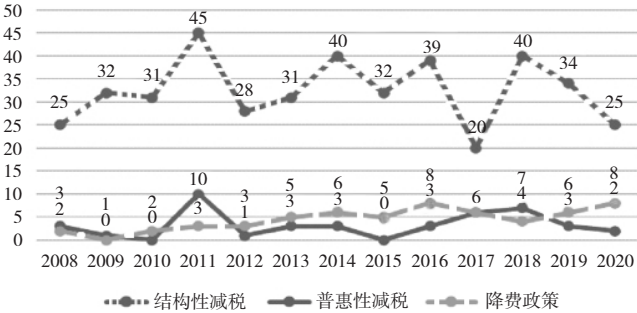


图 1 中国减税降费政策发文量统计图

(1) 结构性减税政策为主 (2008—2011 年)

这一阶段政策发布主要以结构性减税政策为主。从 2008 年提出结构性减税开始, 结构性减税政策的发文量呈逐年增加的趋势, 2011 年达到发文量峰值; 普惠性减税政策数量较少 (14 项), 虽然 2011 年发布 10 项, 但有 3 项政策 (财税 2011 [110]号、财税 2011[111]号、2011 年 2 月 5 日发布《车船税法》) 的实施时间为 2012 年 1 月 1 日; 降费政策在这一阶段只有少量发布, 包括财综[2008]78 号、财综[2011]127 号在内的 7 项降费政策, 其中 2009 年发文量为 0。

(2) 结构性减税与普遍降费政策 (2012—2017 年)

这一阶段政策发布量呈现出结构性减税与降费政策并举的趋势。2012 年 1 月 1 日起, 营改增试点在上海交通运输业和部分现代服务业首先开展, 随后推广到更多行业和更大范围^[2]; 2012 年年底中央经济工作会议再次提出“实施积极的财政政策, 要结合税制改革完善结构性减税政策”。在此背景下, 结构性减税政策数量先减少后增加, 普惠性减税政策数量与上一阶段持平 (14 项), 降费政策发布量大幅度增加, 发布总量达到 34 项。

(3) 全面减税降费 (2018—2020 年)

这一阶段呈现出结构性减税、普惠性减税和降费政策发布并举的趋势, 进入全面减税降费阶段。2018 年 12 月中央经济工作会议提出开始实施更大规模的减税降费政策, 自此开始结构性减税政策数量有所减少, 从 2018 年 40 项减少到 2020 年的 25 项, 普惠性减税和降费政策发布数量呈现稳定趋势, 较上一阶段都有所增加。从中国减税降费政策发文的时间分析可以看出: 减税降费政策总体发文的密度和频率阶段性较明显; 结构性减税政策发文量有增有减的趋势; 普惠性减税政策发文量呈现先减后增并趋于稳定的趋势; 降费政策从零星发布到不断增加的趋势。

2. 政策适用领域 (对象)

政策适用领域可以折射出中国减税降费的重点布局和薄弱环节, 根据图 2 可以直观地看出, 2008—2020 年国家在各个领域的政策支持力度。结构性减税政策涉及领域广泛, 政策使用倾向于支持文化教育体育 (102 次), 其次是包含促进交通运输行业发展、支持公益事业、支持公共基础设施建设、支持商品储备、促进医疗卫生发展和其他税收优惠政策等其他各项事业 (98 次), 改善民生 (90 次), 促进企业发展 (79 次), 其中支

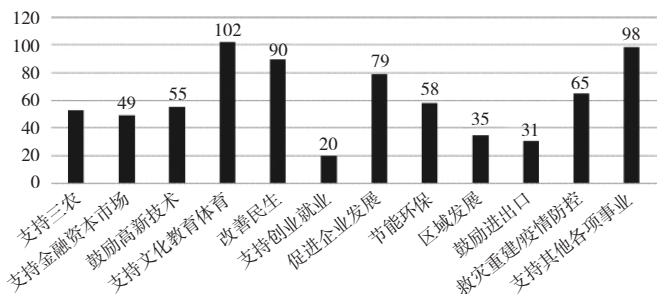


图 2 结构性减税政策适用领域量化分析图

持小微企业的政策出现 36 次。在支持创业就业和鼓励进出口方面稍显薄弱。

从结构性减税政策发布的连续性上看, 2008—2020 年间在支持三农、支持金融资本市场、节能环保等领域都有所涉及; 在支持创业就业、促进企业发展、区域发展和救灾重建/疫情防控等领域表现出政策的间断性, 可以看出不同时期结构性减税政策的倾向性。见表 4。

表 4 减税降费政策适用领域频数统计表

年份	支持三农	支持金融资本市场	鼓励高新技术	文化教育体育	改善民生	支持创业就业	促进企业发展	节能环保	区域发展	鼓励进出口	救灾重建/疫情防控	支持其他各项事业
2008	3	2	4	0	13	0	7	2	0	6	17	14
2009	2	7	0	12	3	1	5	7	2	6	0	4
2010	4	2	4	3	13	3	1	5	1	3	22	4
2011	2	3	4	20	4	0	11	7	5	0	0	16
2012	8	1	3	6	3	0	3	2	5	0	0	5
2013	3	7	6	11	8	0	6	2	5	2	2	7
2014	4	4	1	2	8	6	11	5	8	5	0	5
2015	2	2	8	2	8	0	7	6	1	1	11	8
2016	8	5	13	6	5	3	0	7	0	1	0	14
2017	3	3	2	9	0	1	8	2	0	0	0	3
2018	2	7	7	9	9	4	14	5	0	1	0	6
2019	9	5	2	12	16	2	4	6	1	3	0	10
2020	3	1	1	10	0	0	2	2	7	3	13	2
合计	53	49	55	102	90	20	79	58	35	31	65	98

在落实“减税降费”中“减税”部分的同时, 国家也出台了一系列“降费”措施, 切实减轻企业和社会负担。如图 3 所示, 从发布的降费政策适用对象看, 58 份政策文本中, 针对企业的降费政策有 55 条 (占比 66%), 其中有 5 条是单独针对小微企业, 可以看出降费的主要对象是企业。从中国减税降费政策适用领域维度分析可以看出: 减税降费政策适用领域广泛; 结构性减税政策适用领域更加倾向于支持文化教育体育及支持其他各项事业等领域, 在促进企业发展和改善民生领域表现出侧重性; 降费政策的主要适用对象是各类企业。总体体现出税收赋能助力企业转型升级, 稳就业保民生。

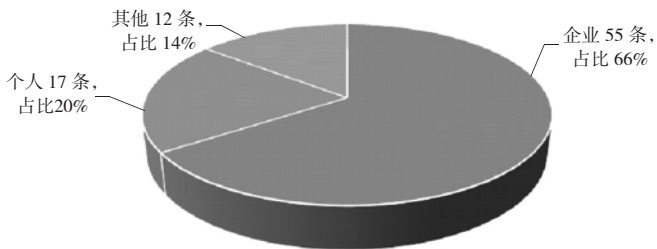


图 3 减税政策适用对象统计图

3. 政策使用税 (费) 种

2008—2020 年中国结构性减税的税种涵盖了流转税类、所得税类、财产税类、行为税类、资源税类五大类 15 个税种, 文章系统梳理了 422 份结构性减税政策的税种分布情况, 通过频数统计对其进行文本量化分析, 见表 5, 其中流转税类总共包括 305 种、所得税类总共包括 184 种、财产税类总共包括 78 种、行为税类总共包括 149 种、资源税类总共包括 9 种。

从表 5 可以看出, 结构性减税主要使用的税种为流转税

表 5 结构性减税政策税种量化分析表

	流转税类				所得税类		财产税类			行为税类					资源税类	
年份	增值税	营业税	消费税	进出口税	企业所得税	个人所得税	房产税	契税	车船税	车辆购置税	土地增值税	城镇土地使用税	印花税	其他	资源税	
2008	13	4	7	0	7	7	4	5	0	0	3	4	5	1	1	
2009	4	11	0	5	14	1	3	0	1	2	1	2	3	0	0	
2010	5	12	3	4	9	5	3	5	0	1	4	4	4	5	1	
2011	13	14	2	9	11	5	5	0	1	0	2	3	6	1	0	
2012	8	5	0	3	6	3	2	3	1	1	0	3	1	0	0	
2013	11	15	1	3	8	5	4	2	0	0	1	5	4	0	0	
2014	10	11	3	4	12	7	1	1	0	1	1	2	3	0	3	
2015	8	4	1	2	12	5	3	3	2	4	2	6	3	1	0	
2016	18	3	0	7	6	2	7	3	0	5	0	8	3	0	0	
2017	10	0	2	1	8	1	0	1	0	2	1	1	3	0	0	
2018	14	0	2	3	15	4	2	2	2	2	2	4	8	0	1	
2019	21	0	2	2	11	7	9	3	0	2	1	7	5	0	0	
2020	18	0	1	6	10	3	0	0	0	1	2	1	2	0	3	
合计	153	79	24	49	129	55	43	28	7	21	20	50	50	8	9	
	305				184		78			149					9	

类，其次是所得税类，再次是行为税类，具体使用次数较高的税种依次是增值税（153 次）、企业所得税（129 次）、营业税（79 次）、个人所得税（55 次）。通过实施特定时限多频次的增值税改革、特定行业或产业企业所得税和营业税减税，并配合城镇土地使用税和印花税法达到减税的目的。普惠性减税政策体现“主体税种普惠性”。在深化增值税改革和“营改增”方面（见表 6），通过增值税改革，使得消费型增值税得以确立，通过“营改增”有效地减轻了企业税收负担，同时配合财产税、行为税及资源税优化调整，有助于企业轻装上阵，而且有助于国家进行监管，打击企业的偷漏税行为，激发经济活力，稳定经济预期。

表 6 普惠性减税政策量化分析表

年份	流转税类			所得税类		财产	行为	资源
	增值税	营业税	消费税	企业所得税	个人所得税	税类	税类	税类
2008	1	0	1	0	0	1	0	0
2009	1	0	0	0	0	0	0	0
2010	0	0	0	0	0	0	0	0
2011	1	2	0	0	1	2	1	3
2012		1	0	0	0	0	0	0
2013		3	0	0	0	0	0	0
2014	1	1	1	0	0	0	0	0
2015	0	0	0	0	0	0	0	0
2016		1	0	0	0	0	1	1
2017	2	1	0	0	0	0	1	1
2018	2		0	0	2	2	0	0
2019	1	0	0	1	0	0	1	1
2020	0	0	0	0	0	1	1	0
合计	9	9	2	1	3	6	5	6

降费政策主要以降低行政事业性收费为主，减收政府性基金和社会保险费为辅的手段，从表 7 可以看出，降费力度不断加码。从中国减税降费措施维度分析可以看出，政府通过缩小征税范围、降低征税标准、增加税收优惠和减少收费项目等政策措施，丰富了减税的税种，增强了降费力度。

4. 政策措施

减税降费政策措施主要是指以减税和降费为目的而采用的手段。422 份结构性减税政策文本中，使用的措施主要有:免税、减税、优惠税率、税前扣除、退税、其他（延期纳税、加计扣除、加速折旧、抵扣结转（弥补）、分期纳税）等。从表 8 来看，在减税措施使用上，各种措施的使用次数差异明显。免

税措施使用 478 次，使用次数最多。其次是减税，使用 119 次，占比 16%，分期纳税使用次数最少，共计 2 次。从优惠措施使用上可以发现，中国结构性减税以免税、减税为主，方式相对单一。可能是因为免税和减税措施操作比较简单，并且针对的税种比较丰富，而其他一些措施往往仅限于企业所得税。减税降费政策涵盖领域广泛，主要通过免税、减税措施不足以覆盖到所有领域。

表 7 降费政策费种量化分析表

年份	行政事业性收费	政府性基金	社会保险费
2008	2	0	0
2009	0	0	0
2010	1	1	0
2011	3	0	0
2012	4	1	0
2013	5	1	0
2014	3	4	0
2015	4	1	0
2016	1	5	1
2017	3	4	1
2018	3	1	1
2019	5	2	1
2020	0	6	4
合计	34	26	8

表 8 结构性减税政策措施量化分析表

年份	免税	减税	优惠税率	税前扣除	退税	其他
2008	35	7	6	6	5	2
2009	31	5	4	7	1	1
2010	49	9	0	4	2	1
2011	55	10	1	1	5	0
2012	21	6	0	2	3	1
2013	48	4	0	1	6	0
2014	27	20	0	3	8	1
2015	33	12	0	4	2	5
2016	44	9	1	2	4	2
2017	19	4	0	4		4
2018	36	12	2	4	2	5
2019	51	11	0	4	2	2
2020	29	10	2	3	1	2
合计	478	119	16	45	41	26

普惠性减税政策主要通过增值税税率调整、小微企业所得税减免和个人所得税扣除额提高等税制优化措施，重新修订消费税法暂行条例、资源税法暂行条例等制度性重塑来实现纳税人减负。降费政策措施中主要针对行政事业性收费和政府性基金使用免征和取消，统计次数分别为 25 次和 18 次（见表 9），社会保险基

金则主要使用降低缴费比率的方式来降低作为企业纳税人主要费类的负担水平。从中国减税降费措施维度分析可以看出,政府通过缩小征税范围、降低征税标准、增加税收优惠和减少收费项目等政策措施,丰富了减税的税种,增强了降费力度。

表9 降费政策措施量化分析表

年份	免征	减征	降低标准	扩大范围	降低比率	取消
2008	0	1	0	0	0	1
2009	0	0	0	0	0	0
2010	2	0	0	0	0	0
2011	1	0	0	0	0	2
2012	2	0	0	0	0	2
2013	3	0	1	0	0	2
2014	3	1	0	0	0	3
2015	1	1	1	0	0	2
2016	2	1	1	2	1	1
2017	1	0	2	1	1	3
2018	1	0	1	0	1	2
2019	3	2	2	0	1	0
2020	8	4	0	0	0	0
合计	27	10	8	3	4	18

五、结论与建议

根据以上四个维度的量化分析得出,各类减税降费政策发布时间上有间断性,政策使用领域广泛,使用税(费)种和政策措施相对单一。当前减税降费政策由结构性减税、普惠性减税和降费构成。2021年初全国财政工作会议上提出持续推进减税降费,综合考虑财政承受能力和实施助企纾困政策需要,要保持一定的减税降费力度,保持政策的连续性和系统性,应建立普惠性减税、结构性减税和降费“三位一体”的减税降费政策体系。在政策使用领域、税(费)种和政策措施上应注意以下几点:

第一,政策适用领域广泛性和精准性。普惠性减税政策促进政策对象广泛性,结构性减税政策扩大政策聚焦领域面,同时注意降费政策的力度。普惠性减税政策从惠及小微企业扩大到各市场主体,做到税负相对公平,结构性减税政策对象需要一些亟需照顾的或因遭遇突发事件而需要扶持的市场主体,如加大促进区域经济发展、促进就业创业政策倾斜力度,遇突发事件应立足当前,制定特殊时期税收扶持政策,应在突出扶持重点行业和重点企业上发力,结构性减税政策应实现因地制宜、精准施策。在协调好普惠性和结构性减税关系的同时,降费和减税必须同步,注意比例,否则可能会增加税收压力,造成费挤税、费压税和侵犯税基^[21]。

第二,政策使用税(费)种多样性。税(费)种的使用是减税降费政策体系中的重要元素,直接影响政策效果。从税种设计上来看,普惠性减税政策应继续聚焦增值税、企业所得税和个人所得税,同时增加财产税类的改革比重;结构性减税政策可按照降低流转税比重、提升直接税比重的改革方向,瞄准作为纳税人的主要税收负担增加减税税种的使用,如可以考虑增加消费税、契税使用的频次,达到减税的目的;社会保险费、工会经费等主要的费负感受未得到有效缓解^[22],降费除了使用行政事业性收费、政府性基金外,还可以通过增加社会保险费、残疾人就业保障金、工会经费的使用频次达到降费的目的。

第三,政策制定措施可行性。减税降费政策的使用措施兼顾可行性。2021年政府工作报告中提出要优化和落实减税政

策。直接优惠和间接优惠的协调运用可以有效促进减税降费政策的实施和效果。可以适当加大加速折旧、投资抵免、亏损结转、费用扣除等间接优惠措施的政策使用频数和实施力度,形成直接优惠与间接优惠互相配合,比例得当,发挥出减税降费政策的最大效果。

【参考文献】

- [1] 张念明. 新一轮减税降费的实施路径分析 [J]. 中南财经政法大学学报, 2020(1): 98-104.
- [2] 张萌. 我国减税政策: 梳理、评估和走向 [J]. 税务研究, 2020(8): 26.
- [3] 马海涛, 王紫薇, 黄然. 我国减税降费的政策效果评估——对政府收支的影响及对策分析 [J]. 经济研究参考, 2020(13): 5-7.
- [4] 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.
- [5] 龙丽佳. “六稳”背景下减税降费理论分析 [J]. 税收经济研究, 2020(3): 19-24.
- [6] 李传宪, 周筱易. 减税降费降低了企业债务融资成本吗 [J]. 财会月刊, 2020(24): 26-31.
- [7] 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 [J]. 税收经济研究, 2020(3): 43-49.
- [8] 赵丹. 减税降费政策效应分析——以成都市温江区为例 [J]. 税收经济研究, 2019(5): 19-26.
- [9] 杨广莉. 减税降费对社保扩面征缴效果影响——以广州为例 [J]. 地方财政研究, 2020(3): 84-89.
- [10] 张学诞, 梁季, 许文, 等. 近年来我国减税降费政策效果评估 [J]. 地方财政研究, 2019(3): 11-17.
- [11] 李德刚. 新时代减税降费的路径优化 [J]. 税务研究, 2020(4): 27-30.
- [12] 闫坤, 侯思捷. 减税降费的政策分析与路径演进 [J]. 北京大学学报(哲学社会科学版), 2020(1): 104-105.
- [13] 李晓娣. 政策工具视角下我国养老产业政策量化研究 [J]. 情报杂志, 2021(4): 147-154.
- [14] 王高玲. 政策工具视角下健康扶贫政策的文本量化研究 [J]. 卫生经济研究, 2019(12): 3-7.
- [15] 崔璐, 申珊, 杨凯瑞. 中国政府现行科技金融政策文本量化研究 [J]. 福建论坛(人文社会科学版), 2020(4): 162-171.
- [16] 宋清, 刘义进. 中国科技企业孵化器扶持政策研究——基于中央与地方政策文本量化分析的视角 [J]. 软科学, 2017(9): 11-15+44.
- [17] 黄萃, 苏竣, 施丽萍, 等. 中国高新技术产业税收优惠政策文本量化研究 [J]. 科研管理, 2011(10): 46-54.
- [18] 钱明辉. 基于文本量化分析方法的信息资源产业税收政策 [J]. 甘肃社会科学, 2016(5): 228-233.
- [19] 杨剑, 胡乔石. 安徽省自主创新税收优惠政策文本量化分析: 2008—2017 [J]. 科技管理研究, 2018(20): 69-74.
- [20] 郑新曼, 董瑜. 政策文本量化研究的综述与展望 [J]. 现代情报, 2021(2): 168-177.
- [21] 刘隆亨, 刘卫. 大规模减税降费中几个重要问题的思考 [J]. 法学杂志, 2009(11): 102-113.
- [22] 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.

(责任编辑: RAP)