



应对疫情，减税降费要发挥更大作用

改善公共卫生 强化健康扶贫

□ 刘 方

齐鲁策论

新冠肺炎疫情对企业尤其是中小微企业生产经营，造成了一定冲击和影响。对此，习近平总书记强调：“要继续研究出台阶段性、有针对性的减税降费措施，缓解企业经营困难。”各地也纷纷出台文件，推动实施更大力度的减税降费举措。在当前特殊时期，进一步发挥减税降费的作用，对于帮助中小微企业渡过难关，保障国民经济持续稳定发展，具有重大意义。

实施减税降费政策以来，所有行业税负均不同程度下降，有效激发了市场主体活力，增强了经济发展信心，纳税服务质量也不断提升

实施减税降费政策是党中央、国务院作出的重大决策部署，能够为优化营商环境、促进经济高质量发展、推进供给侧结构性改革起到有力的支撑作用。近年来，我国政府一直在努力降低企业税费负担。截至2019年，共减轻市场主体负担6万多亿元。

2018年，通过实施深化增值税改革的3项措施、扩大研发费用加计扣除范围及小微企业减半征收范围、提高个人所得税免征额和出口退税税率等措施，给企业和个人减税降费超过1.3万亿元。

2019年，又通过进一步降低制造业、交通运输业、建筑业等行业增值税税率，扩大进项税抵扣范围，大幅扩展小微企业税收优惠范围，个人所得税实施专项附加定额扣除政策，下调社保费缴费比例等，加上2018年减税降费政策的翘尾因素，全年又为企业和个人减负2万亿元，占GDP比重超过2%，拉动全年GDP增长约0.8个百分点。

从减税降费的实际成效看，政策“组合拳”持续发力，直击市场主体的痛点和难点，所有行业税负均不同程度下降，有效激发了市场主体活力，增强了企业发展信心：研发费用加计扣除政策，激励企业增加研发投入，有力促进经济转型升级；中小微企业的各项涉税政策，更好地为民营经济松绑；个人所得税改革，明显增加居民收入和消费能力。从纳税服务质量看，服务质量大幅提升。第三方机构开展的纳税人满意度调查结果显示，2019年纳税人满意度得分较上年提高1.4分；世行营商环境评价我国纳税指标排名连续3年实现新提升。

但调研发现，在不断加大政策措施贯彻落实的同时，仍有一些企业反映优惠政策的获得感不强，部分地区落实降费减负政策不到位，仍存在通过摊派、评比达标、转嫁等方式违规收费等问题。

要切实避免由于政策宣传不充分，部分企业不了解相关减税降费政策；或享受优惠成本较高，使部分企业主动放弃相关优惠政策等现象

当前，在不同地区，减税降费政策发挥的作用不尽相同。有些地区的单位违规将由财政资金承担的评估评审费用转嫁给企业承担，或利用政务平台资源违规收费，甚者还存在依托

行政职权及影响力，通过垄断经营、摊派、评比达标等方式违规收费的情况。这些问题的存在，降低了减税降费政策的实施效力，导致该类地区企业对减税降费政策获得感不强。此外，不同地区基层执法人员对某些政策理解上存在差异和歧义，造成同一政策执法不同，导致不同地区纳税人税负不同，甚至某些地区纳税人税负不降反增。

从各地情况看，由于一些地方法律法规不配套甚至存在冲突、纳税服务不到位等，导致不同类型和行业企业存在减税降费的结构性质差异，金融企业、服务企业、小微企业、创业企业等，普遍对减税降费的获得感不强。

一些地方法律法规不配套甚至存在冲突，使得政策被束之高阁，递减了减税效应。目前，“营改增”的税收政策均采取营业税政策平移的办法，较多成本未纳入抵扣范围，造成金融类、服务类企业税负加重。同时，按照现行增值税优惠政策，月销售额不超10万元的小规模纳税人可以免征增值税，但又由于“税务机关先征税款，再开增值税专用发票”的相关规定，使得需代开专用发票的小微企业无法享受优惠政策。由于技术服务购买方需要获得专用发票进行抵扣，也导致从事技术转让、技术开发和与之相关的技术咨询、技术服务“四技”优惠政策落实不到位，影响了减税效果的发挥。

一些地方税务机关相关纳税服务仍不到位，使得部分创业企业无法享受到相关税收优惠政策。调研发现，由于政策宣传不充分，税务部门减免服务主动性不够，部分创业企业表示并不太了解相关减税政策。又由于创业企业群体比较特殊，尤其是处于初创期的企业，对税收和各项政策的关注和理解不足，客观上也制约其更好地享受政策。同时，初期创业企业也认为由于相关税收优惠政策规定过于严格、办理手续繁杂，享受优惠的执行成本较高，使得部分创业企业主动放弃享受相关税收优惠政策，从而也影响减负效应的发挥。

一些地方税收优惠政策应用范围有限，导致技术服务类企业获得感不强。目前，技术转让能够享受企业所得税优惠，但开发咨询、技术服务等相关领域尚未享受优惠政策；技术转让入股所得税优惠政策范围过窄。根据合同法的规定，按照合同标的内容的不同，技术转让合同大体可分为专利权转让合同、专利实施许可合同、专利申请权转让合同、技术秘密转让合同。现行的税收政策仅对专利权转让和入股所得给予免征、减征和递延征收所得税的优惠待遇，其他类型尚未享受同等待遇。然而，其他3种形式的技术转让在我国占比较高，也都具有促进企业技术进步和提高经济效益的作用，理应纳入优惠范围。

个别地方存在中小企业税负上升现象。随

着税收征管制度的完善、征管效率的增加，部分过去税费缴纳合规性较弱的中小企业也会因一些堵住税收漏洞的措施出现税负不减反增的现象。此外，议价能力强弱造成上下游企业减负存在结构性差异，使得减负效果转嫁给了市场上的“强者”。由于某些行业属于买方市场，下游企业议价能力较强，虽然制造业等相关行业税率下调，上游企业将获得税收减免，但下游企业会要求上游企业让利并降价出售，实际上将本应由上游企业获得的税收优惠转嫁给了下游企业，转嫁的规模取决于双方的谈判能力。虽然整体减税规模没有变化，但上下游企业通过价格调整，导致减税存在了结构性问题，有时候也使得上游企业利润不增反降，从而削弱了上游企业税收减免的获得感。

当前，加大减税降费力度，帮助企业渡过难关，一方面要出台更优惠、覆盖面更广的政策措施，另一方面要切实解决政策执行中存在的问题，增强企业获得感

习近平总书强调：“减税降费政策措施要落地生根，让企业轻装上阵。”当前，加大减税降费力度，帮助企业渡过难关，一方面要出台更优惠、覆盖面更广的政策措施，另一方面要切实解决减税降费中出现的上述问题，不断增强企业获得感。

进一步优化营商环境。要加强对已有政策的宣传，力求政策宣传广覆盖。加强纳税辅导，积极引导企业以规范经营获得政策优惠资格，确保纳税人应享尽享。基层执法人员应加强调研和走访，及时了解减税政策执行中存在的问题并给出解决，增强减税效应。同时，进一步优化税收征管程序，简并优化纳税申报表，积极推进异地纳税的便利化，提高纳税便利度，减轻企业办税负担。

系统设计税收政策，避免顾此失彼。协同不同税收政策之间的关系，提高政策的一致性，形成政策合力，避免“压垮葫芦浮起瓢”。首先，进一步完善增值税进项税抵扣链条，扩大进项税抵扣范围并简化抵扣方式，改变抵扣的“有限性”和“不充分”。建议在充分考虑财政承受能力的前提下，逐步将贷款服务纳入抵扣范围。同时，充分考虑服务业行业人力资本和固定资产的构成特点，明确应税项目和免税项目，推动抵扣链条完整。其次，为了让相关减免税收优惠政策落地，在没有获得进项税抵扣专用发票的情况下，也应允许购买方抵扣销售方减免的增值税。最后，及时取消相关税收政策有关资格申请的时间和期限规



定，允许企业因情选择。

扩大税收优惠政策应用范围。将技术咨询、技术服务或开发相关的所得纳入所得税减免范围，扩大技术转让、入股适用范围，将专利实施许可合同、专利申请权转让合同、技术秘密转让合同等纳入其中。为引导技术入股的规范发展，降低科研人员的股权争议风险，应参考企业技术转让的优惠政策，全面放开技术入股的税收限制，直接给予免税待遇，特别是全面放开技术入股的税收限制，直接给予免税待遇。

进一步提高税收政策优惠力度。首先，进一步完善研发费用加计扣除政策。继续普惠式提高企业研发费用加计扣除的比例，积极研究亏损企业研发费用加计扣除的办法，提高委托研发费用加计扣除的基数，允许委托方无法扣除时受托方部分扣除。其次，完善企业职工教育经费、广告费税前扣除政策。落实提高一般企业职工教育经费税前扣除比例的同时，进一步提高高新技术企业和科技中小企业职工教育经费税前扣除的比例。提高企业广告费、业务宣传费等支出据实扣除的比例标准。再次，降低破产、并购重组环节税费负担。允许企业债务重组、破产清算过程中获得的债务处置收益部分免征企业所得税。最后，完善增值税留抵退税制度。对制造业增值税留抵退税放宽条件，加快制造业期末留抵退税。

将减税降费与鼓励创新更紧密结合。首先，允许计提科技开发风险准备金。允许从事特定尖端技术和产品研发的企业按研发费用的5%提取科技开发风险准备金，以弥补科研开发可能造成的损失。准备金实行专款专用，只能用于企业研究开发、技术革新和技术培训等方面，逾期不用，应补税并加收利息。其次，实施高新技术企业产业化投资免税制度。为了促进新技术的产业化，允许企业新技术产业化当年将投资额的一定比例从企业应纳税所得额中扣除，或者将该部分作为特别折旧计入损失之中，从而通过减少企业所得税的计税基础降低税负，促进新技术产业化。再次，加大对企业创新活动项目的损失，允许以前一定年度的利润弥补当年亏损而退回以前年度已纳的所得税，向前结转的亏损弥补期可以为3-5年。最后，加大对创新平台、创投企业的税收优惠力度。如对符合一定条件的营利性大学科技园、孵化器收入免征部分企业所得税，适当放宽对提供资金、非货币性资产投资的创投企业享受抵扣应纳税所得额税收优惠政策的条件。

针对疫情影响，进一步对中小微企业和个体工商户减税降费。由于住宿餐饮、文化旅游、物流运输、批发零售以及制造业等行业受疫情影响较大，故应在今年1月1日至6月30日之间，对这些行业给予税收优惠，准予公司、其他企业、自然人和个体工商户按实际捐赠额在企业或个人所得税前列支，据实扣除捐赠支出，不受相关比例的限制。对疫区出租车司机免征个人所得税。对受疫情影响而纳税申报困难的中小微企业，可依法办理延期缴纳税款。对受疫情影响较大的中小微企业免征特种设备检验费、污水处理费、占道费等。

切实纠正政策落实不到位、管理不规范的问题。各级政府要积极对减税降费政策措施落实情况开展监督。通过调研，聚焦减税降费政策实施效果，动态了解和掌握企业对政策的实际感受，及时发现政策落地过程中出现的困难和问题。同时，对减税降费工作不力，企业反映较为集中的问题，及时开展核查，一旦查实立即整改。对各类违反规定乱收费、增加企业负担、损害企业利益的问题，进行严肃查处。

(作者单位：中国宏观经济研究院经济研究所)

攻克最后堡垒 补齐突出短板

□ 姜飞鹏

如期实现全面建成小康社会目标，脱贫攻坚最后堡垒必须攻克，“三农”领域突出短板必须补齐，这是一号文件明确的两大重点任务，需要从资金、人才、科技、制度等方面全面发力，提供充分保障。

近日，中央发布一号文件《关于抓好“三农”领域重点工作确保如期实现全面小康的意见》，明确提出“要对标对表全面建成小康社会目标，集中力量完成打赢脱贫攻坚战和补上全面小康‘三农’领域突出短板两大重点任务，持续抓好农业稳产保供和农民增收，推进农业高质量发展，保持农村社会和谐稳定，提升农民群众获得感、幸福感、安全感，确保脱贫攻坚战圆满收官，确保农村同步全面建成小康社会”。

这是21世纪以来第17个指导“三农”工作的中央一号文件，也是全面建成小康社会和脱贫攻坚收官之年的一份重要文件，具有不同寻常的重要意义。

总体来看，脱贫攻坚最后堡垒必须攻克，全面小康“三农”领域突出短板必须补齐。从脱贫攻坚方面看，根据国家统计局的数据，2013年—2019年我国年均脱贫人数超过1300万人，2019年底贫困人口为551万人，东部地区已率先基本脱贫，中西部地区贫困人口全面下

降。据此看，2020年实现打赢脱贫攻坚战目标的困难并不大。在脱贫攻坚战胜利在望、绝对贫困逐步消除的情况下，脱贫攻坚的重点将逐步转向解决相对贫困，减少或杜绝贫困人口返贫也需引起高度重视，需要围绕这些方面建立长效机制。就“三农”领域而言，农村地区还存在基础设施、人居环境、医疗教育、社会保障、生态环境等短板，这也是全面建成小康社会最突出、亟待补齐的短板。

完成两大重点任务，需要从资金、人才、科技、制度等方面全面发力。

从资金方面看，需要进一步加大对“三农”领域的资金投入。资金仍然是影响“三农”问题解决的重大问题。全面完成脱贫攻坚任务，补上基础设施和公共服务短板，保障农产品供给等，都需要大量的资金投入。对此，一方面要加大财政投入力度。根据“三农”补短板的资金需要，加大中央财政投入力度。在地方政府杠杆率较高的情况下，中央财政要继续向“三农”领域倾斜，有序扩大支持乡村振兴的专项债券发行规模。另一方面要充分发挥金融的资源撬动作用。按照普惠金融、绿色金融发展理念，银行业尤其是区域性银行应着力加大对“三农”领域的信贷资金投入，保险、信托、期货、金融租赁等也要积极探索服务“三农”的新模式，发挥金融机构合力，为“三农”提供综合性的金融服务。要继续做好金融扶贫工作。金融机构不仅要关注重大农业

基础设施的资金需求，也要高度关注农户的小额贷款需求，切实为农民增收提供资金支持。

从人才方面看，需要强化支持“三农”发展的人才队伍。就现实情况看，“三农”领域仍存在专业技术人才不足问题。提高农村教育质量需要教育人才，加强农村基层医疗卫生服务需要医疗人才，加强农村基层治理需要管理人才，发展农村经济需要农林经济管理人才等。因此，解决“三农”问题必须建立一支强有力的人才队伍。首先，扩大并畅通各类人才从事农业、农村工作的渠道，支持大学生、退役军人等到农村干事创业，引导企业家加大在农业、农村领域的投资。其次，对扎根农村的人才，在政策上予以倾斜，如提高从事农村教育工作的教师、从事乡村医疗工作的医生等人才的职称评定比例，在子女就学等方面做好政策支持。再次，加大对人才的培养力度，不断储备人才。应优化涉农学科的专业设置，利用各种资源加快构建好农民教育培训体系等。在选好农村人才队伍的同时，也要把城镇人才作为服务“三农”的外脑，科学充分利用。

从科技方面看，需要提高“三农”领域的科技含量。现代农业离不开先进科技的广泛应用。首先，探索现代信息技术在农业领域的应用。物联网、大数据、区块链、人工智能、5G通信、智慧气象等现代信息技术，在农业领域具有较大的应用潜力，需进一步通过科技攻关强化应用，提高农作物产量，降低农业风险。

其次，强化金融科技在农村金融服务中的应用。应及时采用现代化金融科技，丰富农村金融服务渠道，扩大农村金融服务覆盖面，提高农村金融服务覆盖率。再次，加大对农业发展所需关键技术的攻关力度，在农作物育种、病虫害防治、现代化机械应用等方面加大投入，抢占现代农业科技制高点。

从制度方面看，需要加快完善“三农”领域的相关制度。深化改革是加快补上“三农”发展短板、推动乡村全面振兴的重要动力。在农村基本经营制度方面，开展第二轮土地承包到期后再延长30年试点，并以此为基础研究制定延包的具体办法。在土地制度方面，严格农村宅基地管理，推进宅基地使用权确权登记颁证，以探索宅基地所有权、资格权、使用权“三权分置”为重点，进一步深化农村宅基地制度改革试点；完善乡村产业发展用地政策体系，明确用地类型和供地方式，实行分类管理。在农村集体产权制度方面，在完成清产核资的基础上，全面推开农村集体产权制度改革试点。在社会保障方面，适当提高城乡居民基本医疗保险财政补助和個人缴费标准。在脱贫攻坚方面，健全监测预警机制，为巩固脱贫攻坚成果提供制度保障，研究建立解决相对困难的长效机制。

(作者系中国邮政储蓄银行总行发展部研究员)

做好健康扶贫工作，加强农村人居环境整治和公共卫生体系建设，需要通过国家和社会共同努力，预防和控制疾病，提高居民公共健康素养，改善与健康相关的自然和社会环境，从而提升贫困地区和乡村地区居民健康水平，切实防止贫困地区人口因病致贫、因病返贫。

加强健康教育，改善环境卫生。继续加强饮水改厕教育，利用互联网到户和信息扶贫网络等途径帮助农民转变厕所观念，提高自我管理能力和自我维护能力。统一水质标准，加强饮水安全教育，请村民协助并自觉维护集中供水设备。

加强公共卫生体系建设，从源头上防止因病致贫、因病返贫。公共卫生扶贫是健康扶贫工作中不可或缺的部分，通过提供基本公共卫生服务，开展健康教育，不断提高贫困人口健康意识，促进其健康生活习惯养成，可以从源头上降低因病致贫、因病返贫的发生，为贫困人口健康脱贫打下坚实基础，使贫困地区广大群众健康水平得到整体提高。随着公共卫生服务和健康促进工作的不断完善，重大传染病、地方病也将得到有效控制，妇女儿童健康水平不断提高，群众自我保健能力明显提升，人均期望寿命逐步提高。这与实施乡村振兴战略，坚持人与自然和谐共生，走农村绿色发展之路也密不可分。

同时，在2020年我国实现消除绝对贫困目标之后，通过公共卫生领域的卫生工作防止群众“因病致贫、因病返贫”，仍将是我国健康领域的重大议题。作为人口大国，中国，通过实施健康扶贫政策，无论是贫困地区疾病预防、妇幼保健方面，还是在贫困人口健康管理和贫困地区卫生环境改善等方面，都已取得并将继续取得卓越成就，其经验对国际上其他国家制定和实施相关政策，将具有重要的参考意义。

加大贫困地区慢性病疾病防控力度。加强贫困地区医疗卫生服务人员队伍建设，不定期组织贫困地区公共卫生服务人员培训，重点强化乡村医生的慢性病防控知识与技能，提高公共卫生服务能力。逐步加强信息化建设，有效利用居民健康档案，完善慢性病管理与运行机制，监测并及时更新贫困地区慢性病患者的健康数据。打造最短慢性病诊疗保健服务圈，推动慢性病门诊全覆盖。建立涵盖基本服务—慢性病患者信息管理系统—慢性病管理评价系统的三级网络系统，做到健康扶贫的“精”和“准”。

精准推进营养扶贫。营养扶贫应兼顾普惠化和精准化，将受惠对象扩大至学前教育，鼓励社会组织参与儿童营养扶贫工作，充分发挥政府、社会组织、企业及第三方平台的强大合力。