

经济体制改革与国家治理现代化研究前沿论丛

丛书主编：黄凤羽

变革世界中的 当代中国税制改革

◎ 马蔡琛 / 等著

The Tax System Reformation of
Contemporary China in a Changing World

中国财经出版传媒集团



经济科学出版社
Economic Science Press

经济体制改革与国家治理现代化研究前沿论丛

丛书主编：黄凤羽

变革世界中的 当代中国税制改革

◎ 马蔡琛 / 等著

The Tax System Reformation of
Contemporary China in a Changing World

中国财经出版传媒集团



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

变革世界中的当代中国税制改革/马蔡琛等著.
—北京:经济科学出版社,2017.7
(经济体制改革与国家治理现代化研究前沿论丛)
ISBN 978-7-5141-8185-2

I. ①变… II. ①马… III. ①税制改革—研究
—中国 IV. ①F812.422

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 159189 号

责任编辑:周胜婷 卢元孝

责任校对:王肖楠

责任印制:邱 天

变革世界中的当代中国税制改革

马蔡琛 等著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址:北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编:100142

总编辑部电话:010-88191217 发行部电话:010-88191522

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

天猫网店:经济科学出版社旗舰店

网址: [http://jjkxbs. tmall. com](http://jjkxbs.tmall.com)

北京密兴印刷有限公司印装

710×1000 16 开 13 印张 220000 字

2017 年 8 月第 1 版 2017 年 8 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5141-8185-2 定价:48.00 元

(图书出现印装问题,本社负责调换。电话:010-88191510)

(版权所有 侵权必究 举报电话:010-88191586)

电子邮箱: [dbts@ esp. com. cn](mailto:dbts@esp.com.cn)

总 序

中国，因经济体制改革的激发而腾飞与崛起，以其特有的家国天下情怀而开启了国家治理体系现代化征程。伴随经济体量的增长、“一带一路”等重大战略的推进，中国正在以更加开放的姿态融入全球现代化的进程，并再次发挥其久远历史中孕育的内在影响力。这些变化，对于 20 世纪晚期和 21 世纪上半叶的世界而言，无疑可以算作最为重要也最值得记载的宏大叙事之一。对于当代研究者而言，这一值得浓墨重彩的时代，确实是一种值得后代研究者钦羡的难得机缘。

这套丛书是“天津市高等学校创新团队培养计划”的总括性研究成果。丛书聚焦于经济体制改革与国家治理现代化的宏阔研究命题，其目的在于，将中国的经济体制改革与国家治理现代化的建设，置于中国经济社会发展的长程尺度上来加以考察，既关注其变革与演进的深层机理，又解读具体制度变迁和设计的脉络与轨迹，更期望能够探求中国未来经济改革和现代国家建设的发展轴线与关键节点。正如恩格斯所指出的那样，“如果您画出曲线的中轴线，您就会发现，研究的时间愈长，研究的范围愈广，这个轴线就愈接近经济发展的轴线，就愈是跟着后者平行而进。”（《马克思恩格斯选集》，第四卷，第 506～507 页，北京：人民出版社，1972）从这个意义上讲，我们也希望这套丛书的出版，能够成为一个开放性和长期性的事业。

经济学的基本精神是合作比不合作要好，从人类历史的发展来看，这似乎也是一个帕累托改进的路径。在两千多年前“枢轴

时代”的世界，几个主要文明的先贤圣哲，分别促成了东西方文明各自的伟大突破。今天，我们恰逢人类文明史的第三个千年开启之际，中国之命运与世界之前途，同样又处于伟大突破的前夜。

我们期待这套丛书不仅能够解码这一伟大时代变迁的关键节点与演变规律，也能够发挥面向未来世界的探索性功能，这是值得我们共同为之努力的事业！

是为序。

黄凤羽

2017年2月

目 录

第 1 章 历史变迁视野中的当代税制改革	1
1.1 税制改革与文明演化的历史变迁	1
1.2 全球金融危机与“大萧条”时期的财税政策：比较分析	3
第 2 章 中国新一轮税制改革：从单兵推进走向国家治理	13
2.1 货物与劳务统一征税的演化路径	13
2.2 国际视野中的免除经济性重复征税	18
2.3 个人所得税综合课征对婚姻家庭的影响	25
2.4 中国资源税改革的辩证认识	38
2.5 社会保障税制改革的艰难求索	44
2.6 关税政策演变的历史反思	51
2.7 “单一税”改革的可行性：基于税制简化的考量	59
第 3 章 税法中民法的适用：基于法律类推的视角	64
3.1 税法中合同法的适用	64
3.2 税收债务转移的启示与借鉴	76
第 4 章 税收政策的社会性别影响分析	86
4.1 公司所得税和流转税的社会性别影响	86
4.2 社会保障税的社会性别影响	92
第 5 章 税收政策的区域性影响分析	98
5.1 我国地方政府间税收竞争的空间计量分析	98
5.2 西部开发的财税政策：效应评价与路径选择	110

第6章 新兴经济业态的税收政策	119
6.1 中国企业的税务风险：基于宏观视角的考察	119
6.2 私募股权基金的税收政策	126
6.3 互联网金融的税收政策	137
6.4 PPP模式的税收政策与管理	145
6.5 无形资产转让定价的税收政策	159
6.6 自由贸易区税收争议的解决：基于设立税务法院的视角	165
第7章 税务部门的人力资源建设	169
7.1 税务部门人才发展的现状、问题与对策	169
7.2 基层税务人员的激励考核机制	176
参考文献	182
后 记	202

第1章 历史变迁视野中的 当代税制改革

1.1 税制改革与文明演化的历史变迁

在人类社会的发展过程中,税制结构的变迁和演化大致经历了这样三个逐次推进的发展阶段:第一阶段主要是在传统的农业社会。因生产力发展水平的局限,往往采用原始直接税(也就是土地税和人头税)。由于社会剩余产品的有限,在很长的历史时期内,也只能采用“量入为出”的财政预算管理原则。第二阶段是工业化阶段。自工业革命以来,随着社会分工的深化和各种专业化管理手段不断涌现,以流转税为代表的现代间接税成为工业文明的标志性税种。其中,最为典型的就增值税。增值税在生产和销售过程中的各环节,分阶段仅就其增值额课税,至少从理论上避免了传统营业税的重复征税弊端^①,适应了社会化大生产所体现的社会分工日益精细化、生产和流转环节非常清晰的特点^②。第三阶段是信息化阶段

① 各国税制比较研究课题组,增值税制国际比较[M].北京:中国财政经济出版社,1996:5.

② 随着社会剩余产品的极大丰富,在财政预算管理原则上,也具备了从“量入为出”转向“以支定收”的可能性。通过界定政府与市场的边界,确定政府公共服务供给的资金需求,进而通过税收的方式为政府预算支出筹资。这或许也解释了为什么各种主流经济学(尤其是公共经济学)教科书在开篇中大多会论及“市场与政府之间界定的划分”。而在这种分析框架下,不同税种的设置,仅仅是将公共产品成本在不同利益主体之间、在不同收入流(或所得来源)之间,进行“分摊”的具体方式选择而已。这就为后续税制演化转向以所得或财产作为税收筹集的标的物,提供了理论上的可行性和社会财富上的现实积累。

(或现代服务业阶段)。^① 在一个信息爆炸的时代,各种新兴业态目不暇接,各种服务性产品的供给方式千变万化,各种新兴交易手段层出不穷,各种信息存储量和数据处理能力远远快于经济的增长速度。^② 从这个意义上讲,传统的商品流转环节变得越来越模糊,征税节点变得越来越难以捕捉,税源结构越来越复杂多样,以增值税为代表的现代间接税体系,日渐难以适应信息化时代的税制改革诉求。^③ 这或许已然不仅是一种理论上的探讨,而成为当代各国税制变革中不可抗拒的发展趋势。因此,尽管所得税(尤其是个人所得税)存在着侵犯个人隐私信息、征收成本相对较高、申报程序烦琐等内生缺陷,但也不得不成为一种“只能如此”的妥协选择。也就是说,任凭信息化时代的新兴产业和新型业态层出不穷,交易工具和交易方式“剑气千幻”,但各种资金流转终究会有“落袋为安”的时候,这或许就是所得税代表了未来税制演化趋势的内在原因。

改革开放以来的30多年间,我国以超常的发展速度完成了工业化的初期发展阶段,在这一时期形成的以流转税为主体的税制结构,也是符合经济社会发展内在需要的。尽管在1994年税制改革之初,就已提出了建立“流转税和所得税并重”的双主体税制建设目标,但历经20多年的发展,流转税占比相对较高的格局仍旧未能得到根本改观。这种以流转税为主体的税制结构,面对信息经济时代的各种新兴业态,难免存在某种内生性的局限。尤其是,随着“营改增”全面覆盖金融业,金融业因经营活动更加复杂,增值额比较难以确定,征管成本也相应较高,其征管难度是相当之大的。^④ 而这一问题在某些新兴金融业态中,因其交易行为的网络化特点,会将流转税之于互联网时代的不适应性,表现得更加显著。

就所得税体系内部而言,关于企业所得税与个人所得税是否作为两个相互独立的税种,在税制发展史上,也一直是一个颇具争议的话题。总体

① 自从1980年美国著名未来学家阿尔温·托夫勒出版《第三次浪潮》一书的30多年间,人类社会已然全面进入信息化(或者服务业)阶段。

② 人类存储信息量的增长速度比世界经济的增长速度快4倍,而计算机数据处理能力的增长速度比世界经济的增长速度快9倍。资料来源:[英]迈尔-舍恩伯格,[英]库克耶,《大数据时代》[M],杭州:浙江人民出版社,2013:13。

③ 尽管增值税不同于传统意义上的流转税或周转税,已然具有针对毛所得课税的所得税性质,但增值税依托于产品或服务在不同加工环节的增值部分征税,内生蕴含了工业化时代的税收特点,使得该税种在后工业化时代的长期发展过程中,将会表现出越来越多的不适应性。

④ 社评,《全面推开营改增将进一步激发市场主体活力》[N],21世纪经济报道,2016-1-27。

而言,大致有两类观点:一为独立课税制(以美国为主),根据法人实体说(也称为法人实在说)理论,认为公司属于具有独立纳税能力的纳税主体。公司所得课征公司所得税后,其净利润分配予股东时须再征个人所得税,两税分别独立并无关联。作为一种传统的观点,这种方式又称为古典所得税制。另一类为合并课税制(以欧洲国家为主),根据法人虚拟说理论,认为公司法人仅为法律的虚拟体,并无独立纳税能力,仅作为将盈余传送至股东的导管,故公司阶段的所得与股东阶段的股利,应仅课征一次所得税。^①

目前,我国采用的是古典所得税模式,对股息所得存在着一定的经济性重复征税问题。如果企业的股东全部为个人,且企业将净利润全部分配,那么100万元的税前利润,被课征一次企业所得税和一次个人所得税后,实际上股东所得的仅剩60万元[即 $100\text{万元} \times (1 - 25\%) \times (1 - 20\%)$],综合负担水平高达40%。这种现状难免会影响企业的投资决策,也会扭曲企业资源配置。^②为解决企业所得税与个人所得税的重复征税问题,各国探索了诸多解决方案,其中较为常见的是采用归集抵免法(imputation system),也就是公司阶段所缴纳的公司所得税,可全部或部分抵免股东阶段的个人所得税。^③但在现时的中国,不仅未能将免除两种所得税的重复征税问题纳入政策调整的相关议程,甚至在理论上也未必承认这种重复征税的存在。

1.2 全球金融危机与“大萧条”时期的 财税政策：比较分析^④

在21世纪第一个十年行将结束的时候,源自美国次级抵押贷款的金融

① 马蔡琛.免除经济性重复征税的方式及对我国的借鉴[J].山西财经大学学报,2003(1).

② 黄凤羽.浅谈免除经济性重复征税问题[J].上海会计,2002(1).

③ 在归集抵免法下,公司发放股利按股东的边际税率课税,即将公司就已分配利润所缴纳的公司所得税,按股东的持股比例,可以全部或部分抵免股东的个人所得税。这种方法以税收抵免的形式,将公司所得税与个人所得税有机结合起来,借以缓解或消除对股息的经济性双重征税。归集抵免法已成为绝大多数国家免除经济性重复征税的惯例。在欧共体12个成员国中,截至21世纪初叶,已有7国相继实行此法;加拿大和土耳其也加以效仿。进一步论述可以参阅:马蔡琛.免除经济性重复征税的方式及对我国的借鉴[J].山西财经大学学报,2003(1).

④ 马蔡琛.当前金融危机与“大萧条”时期财税政策的比较与启示[J].税务研究,2009(6).

衍生品市场动荡，迅速在国际蔓延并对实体经济产生日益深刻的影响，从而演变为二战后全球最严重的经济危机。尽管每次危机各不相同，但人们还是很容易将此次经济危机与20世纪30年代梦魇般的“大萧条”做比较。在繁华不过百年的观念影响下，越来越多的研究者也认为，当前的经济危机从性质和深度上应该可以和当年的“大萧条”相提并论。

任何经济危机在集中爆发前夕，总有某些惊人的相似，当然也各自有自身的不同。如果从经济史的视角加以考察，本轮全球金融危机和“大萧条”也确实有某些惊人的相似。例如，在危机爆发前都经历了相对较长时期的经济高速增长^①，金融市场和房地产市场均非常繁荣，且宏观经济运行没有明显的异常征兆，危机也都是最先从金融领域引爆，并迅速向实体经济和世界蔓延。“大萧条”中所呈现的股票市场崩溃、实体经济衰退、失业情况严重、投资巨幅下降等现象，在本次全球经济危机中也同样表现得较为突出。故而，在当代经济史上甚至采用了与“大萧条”（great depression）相对应的“大衰退”（great recession），来比喻本轮全球金融与经济危机。

概括起来，本轮全球金融危机与当年的“大萧条”在爆发前的共同点体现为这样几个方面：

第一，在危机爆发前都经历了相对较长时期的经济高速增长，金融市场和房地产市场都异常繁荣。在本轮金融危机爆发前的将近10年间，美国经济经历了一段高速增长时期。^②2003年以来，美国GDP增量中高达2/3到3/4的份额直接或间接与房地产的高速发展有关。^③在2007年初，美联储和美国《经济顾问委员会年度报告》均认为，除了储蓄不足以外，美国经济总体上比较健康，经济强劲增长，劳动力市场需求旺盛，通货膨胀温和，美国经济正从此前的快速增长转变为一种更稳定和更可持续的增长。^④无独有偶，20世纪30年代“大萧条”出现之前的美国乃至世界经济，也同样出现了此前历史上不多见的繁荣局面。第一次世界大战后，美国经济迅速发展，

① 20世纪30年代“大萧条”出现之前的美国乃至世界经济，也同样出现了历史上不多见的繁荣局面。第一次世界大战后，美国经济迅速发展，然后是长达10年的“柯立芝繁荣”，生产能力迅速扩张。

② 其中2000~2005年是美国历史上房屋价格上涨第二快的时期，仅次于20世纪40年代二战结束后的时期。对于2006年房地产市场的降温，也普遍对其他经济指标影响不大。

③ 第一财经日报：拯救全球金融 [M]。北京：中信出版社，2009：25。

④ <http://www.ruanyifeng.com/blog/2007/03/>。

然后是长达10年的“柯立芝繁荣”，其生产能力迅速扩张，20世纪20年代在美国近代史上也被称为“喧嚣的20年代”（the roaring twenties，也译作“怒吼的20年代”）。

第二，在危机爆发前都是自由放任的经济思想占据主导地位，对金融领域的监管过于懈怠。两次经济危机恰如一个轮回，在总爆发之前都是自由主义经济思想占据主导地位，倡导减少对自由市场经济的干预，由此进一步导致金融领域的放松监管。“大萧条”时代的美国总统赫伯特·胡佛（Herbert Hoover）就因信奉市场的自我调节能力和对政府干预市场事务持怀疑论而声名狼藉。^①而在2005年曾宣称“私人监管在限制额外的风险负担方面，相比政府监管更加优越”的前美联储主席格林斯潘，也因此而倍受指责。

第三，社会收入分配结构中的贫富不均现象呈现上升趋势。在“大萧条”前的1907~1929年期间，美国产业工人的工资只增加了2%，而工人的劳动生产率则增加了55%，当时美国最富有的5%的人群得到了全国1/3的收入。^②而2007年美国CEO的平均年收入高达1880万美元，较上年上涨了20.5%，而同期的公司收入仅增加了3%。2005年，世界前50位顶级富豪的收入已高于最穷的4.16亿人。^③

当然，尽管两次经济危机恰如一个轮回，但不幸的时代却各有各的不同。首先，1929年之前的信贷扩张主要是在生产领域，而本轮金融危机前的信贷扩张主要集中于消费领域，尤其是房地产市场。就总体而言，美国实体经济的基本面仍旧可观，并非是整个社会体系的全面危机。其次，20世纪30年代只有贸易全球化，并未形成当前的金融全球化格局，金融危机主要局限于银行业，挤兑也主要集中在商业银行。但在目前的危机中，金融衍生产品扮演了重要角色，非银行金融系统的规模也比当年大得多，经济危机的波及面更加广泛，传导速度更快，其规模和破坏力都要更大。再次，社会保障制度的完善程度构成两次危机在社会背景上的重要差异。“大萧条”期间仅美国就有1500万人失业，当时的社会保障体系尚不健全，从而引发了

① [美] 科林·里德：《金融危机经济学》[M]。北京：东方出版社，2009。

② Greg Farrell. “Merrill Chief Says Slowdown Will Rival 1930s”, *Financial Times*, November 12, 2008.

③ Anger at Raise of “Superclass”, *Financial Times* Wealth Summer, 2008.

剧烈的社会动荡。^①而在当代美国联邦预算中,用于公共医疗补助、补充社会保障收入、对有未成年子女家庭的补助等公民权利性支出(appropriated entitlements)占预算支出的比例,已从1962年的32%上升到1998年的55%以上,2009年这一比例有望接近75%。^②因此,本轮金融危机引发的社会震荡,相对“大萧条”而言,或许更为缓和一些(即使后来出现了诸如“抢占华尔街”等极端性事件)。最后,针对当前的全球金融危机,各国政策制定者总体上对危机的回应更快,较之“大萧条”时代显得更加积极和主动。

对比两次间隔70余年的全球经济危机,尽管存在诸多相似和差异,但有一点是共同的,那就是财税政策的运用得到政策制定者的高度重视,成为应对危机的重要手段。因此,系统考察两次危机中财税政策运用的一致性和差异性,对于当前中国财税政策的调整与转型,具有相当重要的理论价值与现实意义。

1.2.1 两次危机中财税政策运用的一致性分析

当前应对危机的财税政策与20世纪30年代的罗斯福新政(new deal)相比,尽管存在诸多差异,但仍旧具有某种轨迹一致性的痕迹。

1. 两次危机中的财税政策运用均缺乏明确的经济理论作为指导思想

在流行的观念中,往往认为凯恩斯的政府干预主张是罗斯福新政改革的指导思想,其实并非如此。^③罗斯福新政的指导思想是解决实际问题,而不是

① 1932年7月,美国退伍军人为抗议补助金太低,在首都华盛顿举行示威活动。本来这至多可以算作一个财政预算事件,但当时的胡佛政府却出动了正规军骑兵,用军刀和催泪瓦斯血腥镇压了手无寸铁的退伍军人和妇孺家属。当时命令军队架起重机枪、还准备动用坦克的指挥官,就是后来二战中在太平洋战场立下赫赫战功的麦克阿瑟将军。在麦克阿瑟麾下参与镇压的军官里,有20年后当选为美国总统的艾森豪威尔少校。进一步论述可以参阅:威廉·曼彻斯特,《光荣与梦想:1932~1972美国社会实录》[M],海口:海南出版社,2006:6-13。

② Congressional Budget Office, *The Economic and Budget Outlook 2002-2009*, January 1999, p. 68.

③ 其实,罗斯福从来没有完全接受过凯恩斯主义,凯恩斯主义被美国接受是在二战后的杜鲁门政府。进一步可以论述参阅:陈明等,《相信进步——罗斯福与新政》[M],南京大学出版社,2001:206。不过,据资料记载,1934年5月,约翰·梅纳德·凯恩斯确实与当选总统的富兰克林·罗斯福有过会面。当时这位经济学家带着费利克斯·弗兰克福特的介绍信来见总统,建议实行赤字开支。凯恩斯说:“与这个办法相比,其他办法都算不了什么。”后来罗斯福写道,他同凯恩斯进行了“一次精彩的谈话”。实际上谈话却很冷淡。凯恩斯态度矜持,近于傲慢,而罗斯福也还不甚相信一个国家竟可以靠多花钱而走向繁荣。进一步论述可以参阅:威廉·曼彻斯特,《光荣与梦想:1932~1972美国社会实录》[M],海口:海南出版社,2006:74。

遵循某种经济教条,新政并没有一以贯之的经济理论作为基础。后来的研究者也认为,罗斯福虽然在很多方面业绩突出,但对如何引导整个经济形势并没有明确的纲领。^①针对本轮金融危机的救援行动,克鲁格曼等批评者也认为,政府并没有找到危机的根源,甚至建议其从19世纪的衰退而不是20世纪的“大萧条”中寻找灵感。^②可见,本轮全球金融危机中财税政策的运用,也同样缺乏明确的指导理论,这或许也是其政策选择相对务实而不僵化的一个重要表现。

2. 两次危机中的财税政策都具有明显的扩张性并伴随巨额财政赤字

在经济史的视野中,扩张性财政政策已成为各国抵御经济衰退的重要手段。新政时期的美国国债一再增加,从1932年的187亿美元增加到1938年的347亿美元,国库每年亏空高达60亿~70亿美元。^③奥巴马政府于2009年2月向国会提交的预算案显示,2009财年美国预算赤字为1.75万亿美元,占GDP的12.3%,相对于2008财年GDP占比3.2%的赤字规模,骤增近3倍。^④在美国的经济重振计划中,财政政策较之新政时期更加激进,甚至一度被称为“奥氏新政”。

3. 两次危机中的财税政策都体现了提升富裕阶层税负水平并对低收入群体给予财政扶持的政策取向

在两次危机中由于失业增加和财富缩水,收入分配的差距趋于扩大,因而财税政策的收入均等化思想都得到了体现。在罗斯福新政时期,1935年《财产税法》提高了个人收入超额累进税率,并按累进原则征收公司收入税和超额利润税,通过《社会保障法》《紧急救济拨款法》《农业调整法》等一系列制度安排,有效地帮助“经济金字塔底层被遗忘的人”。无独有偶,在美国2009年预算案中也同样体现了这一理念。该预算案提议将华尔街金融家、总部位于美国的跨国公司以及石油公司员工等260万美元收入最高群体的纳税额提高将近1万亿美元,让他们为低收入者的永久性减税措施买单,将两项高收入税的税率从目前的33%和35%分别提高至36%和39.6%,此外还考虑将高收入者的资本获利和股息的税率从15%提高至

① 资料来源:史蒂夫·罗尔.奥巴马如何学习罗斯福新政[N].学习时报,2009-2-6。

② 资料来源:美国掏出2500亿美元为95%家庭减税[N].东方早报,2009-2-16。

③ 资料来源:易纲等.罗斯福的“非常之责”与“非常之权”[J].中国改革,2004(6)。

④ 资料来源:《奥巴马首份预算案遭质疑》,财经网2009年2月27日。

20%。^①同时,在其7870亿美元经济刺激计划中,安排了437亿美元用于公共卫生与社会服务紧急基金、100亿美元投资公共住房计划、199亿美元用于济贫和扩大食物换领券,以资助贫穷家庭。^②

4. 在政府间财政责任问题上,两次危机中的财税政策具有大致相同的政策倾向

尽管美国是一个联邦制国家,但在两次经济危机中的政府间责任问题上,都注重了联邦政府对各州和地方政府提供更多经济援助。例如,在1934年阿肯色、密西西比和南卡罗来纳州救济款项的90%,都是由联邦政府拨付的;^③在美国应对本轮危机的经济救援计划中,也包括援助现金短缺的州政府、对各州支付536亿美元以修缮学校建筑等举措。

1.2.2 两次危机中财税政策运用的差异性分析

1. 政府治理经验与财政经济理论支撑上的差异

在自由市场经济时期,自由放任的经济哲学思想一直居于主导地位。应该说,在罗斯福新政之前,包括美国在内的世界各国,在和平时期运用行政权力来对经济进行强有力地干预,尚没有先例可循。在反危机的财政政策制定中,也没有相对成熟的经济理论作为支撑^④,现代宏观经济学的基本轮廓还处于早期的酝酿阶段。而时隔70多年之后,无论是反危机的政府治理经验,还是相应的财政经济理论,都经历了从自由放任到政府干预再到新自由主义的轮回演进,宏观经济学中的各种反危机理论也经历了多次实证检验,从而为经济危机中政府财税政策的相机抉择,提供了大量正反两方面的经验和教训。

2. 减税政策运用上的差异

面对本轮经济危机,在税收政策的运用上,世界各国大多采取减税政策以刺激经济复苏。从2008年小布什政府的减税措施,到2009年2月美国提出的包括2860亿美元的个人和企业减税措施在内的经济刺激方案,都体现了减

① 资料来源:《奥巴马预算提案拟将高收入税提高1万亿》,新浪财经2009年2月27日。

② 资料来源:《奥巴马首份预算案遭质疑》,财经网2009年2月27日。

③ [美]威廉·曼彻斯特. 光荣与梦想:1932~1972年美国社会实录[M]. 海南出版社, 2004: 74.

④ 由于大萧条期间各国政府对经济的干预最初大多是作为应急措施出现的,缺乏系统性,需要有一个理论上的归纳,因此凯恩斯经济学的出现,恰恰为罗斯福新政等政府干预政策提供了事后的理论支持和论证。

税政策在应对经济危机中的积极作用。美国减税部分的支出占其整个经济刺激计划的三分之一,针对个人和家庭的减税规模逾 2500 亿美元。此外,世界各主要国家也纷纷采取减税政策,以减轻经济衰退。例如,2009 年 1 月,德国出台经济刺激计划,将在两年内投入总额为 500 亿欧元的资金,主要用于公共基础设施建设和减税。澳大利亚自 2009 年 7 月起将减税 34 亿美元,2010 年还可能再次减税 45 亿美元。^① 巴西政府将延长汽车业享受的税收减免政策,对建筑材料等行业实行减税,这些措施的减免税额将近 6.5 亿美元。^②

然而,通过对罗斯福新政中具体举措的详细考察可以发现,在 20 世纪 30 年代应对经济危机的财税政策中,并没有采取减税政策,而是谨慎地采用了某些适度增税的措施。其实,罗斯福当年主要靠高税收来支撑其公共工程支出的。“大萧条”中减税政策的应用,反而出现在于罗斯福的前任——胡佛当政时期。其实,在胡佛任期内,还是在一定程度上采取了某些联邦政府直接干预经济的政策,减少税收就是其早期主要举措之一。由于相信降低税收可以抵制萧条,胡佛在 1929 年底要求国会降低所得税的税率并得到批准,但是这一举措没有产生正面作用,反而引起了财政赤字,以致 1932 年不得不再度提高税率。^③ 胡佛减税政策的失败,也可以从另一个侧面说明为何罗斯福新政中鲜有税收减免政策。

3. 财政政策举债空间扩张上的差异性

扩张性财政政策在实际操作中面临的现实约束,就是政府的举债空间问题。在大萧条时期,由于此前一直奉行“健全财政”的预算平衡思想,公债发行和财政赤字始终处于较低的水平。1931 年美国联邦政府才首次出现 4.62 亿美元赤字,1933 年上升到 26 亿美元,占当年国民生产总值的 4.7%,此后几年一直维持在 5% 左右。^④ 因此,罗斯福新政时期扩张性财政政策的举债空间相对较为宽松。

然而,本轮金融危机在财政政策的举债空间上,其约束性因素明显增多。根据美国 2009 年总统预算案的数据显示,美国 2010 财年的财政赤字将达到 1.4 万亿美元,未来 10 年的总赤字更是高达 9.3 万亿美元,赤字水平

① 资料来源:《陆克文加快实施减税措施应对金融危机》,新华网 2009 年 1 月 15 日。

② 资料来源:《巴西宣布减免税收以应对金融危机》,新华网 2009 年 3 月 31 日。http://news.xinhuanet.com/world/2009-03/31/content_11107964.htm。

③ 韩毅. 美国工业现代化的历史进程 (1607~1988) [M]. 北京: 经济科学出版社, 2007.

④ 樊延朝. 浅议美国现代财政制度的形成及其影响 [J]. 濮阳职业技术学院学报, 2007 (1).

处于“不可持续”状态。^①在财政政策作用空间已然接近极限的状况下，一旦经济刺激计划未能产生预期效果，政府财政体系就有可能面临束手无策的尴尬局面。

4. 公共财政支出投向上的差异

20 世纪的“大萧条”主要是源于高速工业化进程引发的生产相对过剩，因此，新政的财政支出具体投向主要聚焦于工业复兴、重建工农业之间的平衡、兴修大型水利工程等实体经济层面，对于金融体系的救助主要是通过完善相关金融立法得以实现的。

但本轮全球金融与经济危机主要是由于衍生金融品交易泛滥及由此引发的房地产和金融市场崩溃造成的，实体经济层面上的问题并非其根本所在。因此，其经济刺激方案主要集中于金融领域。2008 年 10 月，美国通过的《紧急经济稳定法案》，其核心就是解决困境金融机构向财政部出售“问题资产”，财政部为此准备了高达 7000 亿美元的资金。2009 年 2 月，美国财政部公布了经修改的金融业援助计划，其主要内容包括吸纳规模高达 5000 亿美元的银行不良资产和为近 1 万亿美元的美联储贷款项目提供担保。由于现代金融系统的复杂性和动态性，政府性资金的流向和具体经济刺激效果的动态监控，也相应更加困难。

5. 开放经济条件下财政政策传导机制及效果的差异

根据开放经济条件下的蒙代尔—弗莱明模型（Mundell-Flemming model），在固定汇率制度下，财政政策是有效的；而在浮动汇率下，扩张性财政政策导致本国利率上升，将引起大量的资本流入和本币升值，财政政策的作用将被削弱，甚至导致财政政策无效。^②

一战后的 20 世纪 20 年代中期，各国曾一度恢复了固定汇率制，英法等国实行金块本位制，另外一些国家选择了金汇兑本位制。^③此外，“大萧条”时期的世界经济虽已具有一定开放程度，但与当前经济全球化的趋势仍不可同日而语。因此，罗斯福新政中的扩张性财政政策在传导机制和作用效果方面，是基本符合蒙代尔—弗莱明模型对于财政政策有效性的限定条件的。

20 世纪 70 年代的《牙买加协议》正式确认了浮动汇率制的合法化，各

① 资料来源：《奥巴马为预算闯关国会山》，新华网 2009 年 3 月 27 日。

② 余永定等：《西方经济学 [M]》，北京：经济科学出版社，1997：457-461。

③ 1929~1933 年经济危机爆发后，这种残缺不全的金本位固定汇率制度，再次被浮动汇率所代替。