



宏观税负、税负结构与 结构性减税研究

HongGuan ShuiFu, ShuiFu JieGou Yu
JieGouXing JianShui YanJiu



◎ 庞凤喜 张念明 等著

中国财经出版传媒集团



经济科学出版社
Economic Science Press



宏观税负、税负结构与 结构性减税研究

HongGuan ShuiFu, ShuiFu JieGou Yu
JieGouXing JianShui YanJiu



◎ 庞凤喜 张念明 等著

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

宏观税负、税负结构与结构性减税研究 / 庞凤喜等著.
—北京: 经济科学出版社, 2016. 10
ISBN 978 - 7 - 5141 - 7299 - 7

I. ①宏… II. ①庞… III. ①宏观税负 - 研究 - 中国
IV. ①F812. 42

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 233953 号

责任编辑: 白留杰
责任校对: 杨 海
责任印制: 李 鹏

宏观税负、税负结构与结构性减税研究

庞凤喜 张念明 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

教材分社电话: 010 - 88191354 发行部电话: 010 - 88191522

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

电子邮箱: [bailiujie518@126. com](mailto:bailiujie518@126.com)

天猫网店: 经济科学出版社旗舰店

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

北京密兴印刷有限公司印装

710 × 1000 16 开 18. 25 印张 320000 字

2016 年 10 月第 1 版 2016 年 10 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 7299 - 7 定价: 48. 00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 010 - 88191502)

(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))

前 言

肇始于2007年美国次贷危机引发的全球金融危机，是人类社会近百年来遭遇的最为严重的金融危机与经济危机。时至今日，尽管时间已过去将近10年，但无论是国际经济形势还是国内经济情况都仍然严峻而复杂。遏制经济下行，努力提振经济，正是当下我国及各国政府倾力为之的一项中心工作。本书所做的研究，就是在这一重大背景下展开的。

为应对本轮全球金融危机的深度冲击，我国适时出台了以扩大政府支出与结构性减税“两翼并举”的积极财政政策。从前期效果来看，随着“4万亿”强经济刺激政策的药力殆尽，由其诱致的产能过剩、物价普涨、杠杆累叠、泡沫集聚等负面效应反而日益显现，为此，结构性减税实际上逐渐成为本轮宏观政策操作的“重头戏”。在政策搭配上，本轮积极财政政策的初期操作，以扩大政府支出为主、结构性减税为辅，实际仍然沿用了传统上以扩大投资为主的惯性调控思路，其在促进经济总量短期扩张的同时，也进一步强化了我国高投资、高外向度、低消费的经济结构和粗放型经济发展方式。自2012年起，我国经济治理的思路逐步由“总量扩张”向“结构调整”转变，宏观政策调控更加注重经济发展的质量与效率，更加注重发挥市场对资源配置的决定性作用，施力点由偏重需求端转向供给端与需求端并重，由此使得我国积极财政政策的重心逐渐向结构性减税的操作平台位移。在当前深化供给侧结构性改革的发展导向下，打好去产能、去库存、去杠杆、降成本、控风险的改革攻坚战，需要继续发挥、深度挖掘结构性减税的政策实效及作用空间。

就逻辑上而言，结构性减税的实施需要明确两个前提：一是总量性前提；二是结构性前提。其中，总量性前提的核心是宏观税负问题，即明确在总体上是否需要减税；结构性前提的核心则是税负结构问题，即需要明确我国税收负担的实际布局，探明需要减哪里的税、增哪里的税，对谁减税、对谁增税。然而，多年来，囿于研究视角、研究立场、统计口径与判定方法的不一，我国各界对宏观税负水平的判断远未达成共识，由此使得结构性减税的总量前提实际

上处于模糊状。同时，由于涵摄面广、视域多维、数据难以获取、工作量大等原因，对我国税负结构的研究也一直缺乏一个系统、全面的理论分析框架和第一手的研究报告，由此使得我国结构性减税政策存在方向不明晰、对象不精准、剂量不精确的问题，进而在实质上制约着我国结构性减税政策的有效实施。而这也为本书的研究确立了基本的问题导向与理论创新的可能空间。

就结构性减税政策实施本身而言，由于事发突然，难以预先进行足够的理论准备，因此，在稳增长、调结构、惠民生的目标导向下，政策实际操作中呈现出了浓厚的“眉毛胡子一把抓”的应急与权宜色彩，而未对其操作方式、方案搭配、实施路径、政策效果等进行科学地辨析和客观评估，更遑论与中长期税制改革、现代财政制度构建等顶层设计相对接，使得结构性减税政策的实施内容庞杂却脉络不明、政策频出却零敲碎打、持续推进却效果模糊，亟待对其政策实施的方式路径、特点规律、总体布局、方案搭配、实施效果等进行系统厘定与总结评判。如何有效推进以“结构性减税”为典型特征的新一轮税制改革，做好税负调整的“减法”、“加法”和“加减”结构性调整，构建脉络明晰、主次分明、搭配有序、操作可行的政策实施方案，全面提升我国税制体系的运行质量与效率，增强其在去产能、去库存、去杠杆、降成本、保民生中的政策实效，成为结构性减税政策进一步实施及研究的重心所在。

而实际操作上，我国结构性减税政策除税制优化路径外，还有宏观调控路径之分，后者主要以数量繁杂的税收优惠政策主导。由于操作便利、见效快、成本低，税收优惠甚至一度成为我国结构性减税的重要抓手，这从几乎涵括所有税种的“铺天盖地”式优惠场景中即可见一斑。但囿于我国税收优惠决策、运行与评估的法治化进程不彰，税收优惠的出台较为随意、运行处于放任状、效果评估暂付阙如，导致税收优惠过多、过滥，“补丁上面打补丁”，不仅影响税制规范，更“掣肘”名义税率的下调，进而从总体上制约着结构性减税的实效，亟待清理、规范与优化。探讨税收优惠的存量优化与增量扩容，应该说是拓展宏观调控式结构性减税作用空间的可行路径。

同时，结构性减税的实施尚受制于税务管理能力、财税体制、经济结构、财税法治等现实因素的实质影响，有必要也应当以整体性、系统性、有效性思维为指引，探讨确保结构性减税有效性的联动配套改革，以保障结构性减税政策效果落地，真正惠及于民。

基于以上研究思路，本书共分为五部分：第一部分是导论，主要对已有文献进行系统、深入梳理，结合本土语境，厘清结构性减税的概念；第二部分是

第一章“宏观税负的决定及其状况”，力求对我国宏观税负的实际状况进行全面、客观、中肯地分析评判，并探明其形成机理，为结构性减税确立总量前提；第三部分是第二章“税负结构及其状况”，通过宏观、中观、微观税负结构的划分，力求为我国税负结构的研究搭建一个相对完整的理论分析框架，并尽可能通过第一手资料，展现我国各层面税收负担的内在布局，为结构性减税确立施力方向及着力点；第四部分包括第三章和第四章，主要是厘定结构性减税的操作方式，分别探讨税制优化式与宏观调控式结构性减税的操作脉络与实施路径，评判结构性减税的实践效果及进一步的作用空间；第五部分包括第五章，主要探讨确保结构性减税政策有效性的联动配套改革。

本书在笔者主持完成的国家社科基金重大项目——宏观税负、税负结构与结构性减税研究（12&ZD044）课题报告基础上修改而成，合著者张念明是本人指导的博士研究生，现供职于山东省社会科学院，是一位优秀、踏实、勤奋有为并热爱研究的年轻学者。在本课题的前期研究中，马国强教授、吴俊培教授、刘尚希教授、杨灿明教授、许建国教授、王朝才教授、卢洪友教授、马衍伟教授等都提出了宝贵的意见，这些意见指导了本书的修订。在本选题的研究中，课题组成员潘孝珍、夏晶、李波、郭月梅、张青、刘华、甘行琼、黎江虹、王金秀、艾华、侯石安、汤湘希、石坚、杨良初、高萍、彭礼堂、段晓红、龚锋、薛钢、王敏、孙静、高亚军、胡洪曙、张琦、庞明礼、师应来、赵兴罗、庄佳强、俞杰、肖加元、张彦英、燕洪国、张丽微、张恺、张亮、贺鹏皓、段胜涛、张迪、潘常刚、米冰、符裔、凌瑜明、牛力、李永海、岳凯、卢倩、徐文芸、董晓清、臧建文、杨双林、刘畅等都对本研究提供了大量有益地支持，特别是潘孝珍、夏晶分别承担了第四章与第二章初稿的大量撰写工作，在此一并表示衷心的感谢！全书由笔者总纂定稿。

本书的出版，特别感谢全国哲学社会科学办公室的课题资助，感谢全国各地、地税部门、社保部门和企业对课题组成员调研中给予的热情接待与配合，感谢中南财经政法大学财政学科点的支持，还要感谢经济学出版社及白留杰主任的辛勤付出！此外，书中引用了不少已有的研究成果，虽尽量一一列示，但仍有可能出现错漏，敬请海涵！

囿于专业水准与视域所限，书中错误、不足在所难免，恳请各位批评导正！

庞凤喜

2016年9月于武昌南湖

目 录

导论	(1)
一、研究背景	(1)
二、研究意义与价值	(8)
三、文献综述	(10)
四、概念界定	(22)
五、总体框架与主要内容	(23)
六、研究方法	(24)
七、可能的创新与不足	(27)
第一章 宏观税负的决定及其状况	(30)
第一节 宏观税负的理论界定	(30)
一、宏观税负的概念	(30)
二、宏观税负的统计口径	(31)
三、可国际比较的政府财政收入统计口径	(33)
第二节 宏观税负的影响因素	(34)
一、政府职责定位：宏观税负的逻辑起点	(34)
二、公共品供给：宏观税负的引致基础	(35)
三、经济发展水平：宏观税负的税基约束	(36)
四、税收优惠：宏观税负的减损诱因	(37)
五、政府收入结构：宏观税负的口径之分	(37)
六、税务管理能力：宏观税负法定与实际吻合度的实践基石	(38)
七、公共选择：宏观税负的程序保障	(39)
第三节 宏观税负水平的测度与衡量	(40)
一、静态指标	(40)

二、动态指标	(41)
三、综合性指标	(42)
第四节 当前我国宏观税负水平的实证分析	(45)
一、静态分析	(45)
二、动态分析	(49)
三、综合分析	(52)
四、当前我国宏观税负状况的成因分析	(56)
第五节 宏观税负水平的国际比较	(62)
一、与发达国家的宏观税负比较	(63)
二、与发展中国家的宏观税负比较	(68)
本章小结	(73)

第二章 税负结构及其状况

第一节 税负结构的体系脉络	(74)
一、宏观税负结构	(74)
二、中观税负结构	(75)
三、微观税负结构	(76)
第二节 我国宏观税负结构的基本格局	(80)
一、大口径宏观税负结构：政府收入结构分析	(80)
二、小口径税系结构：三大税系收入状况分析	(83)
第三节 中观税负的结构性布局	(86)
一、产业税负及典型案例分析	(87)
二、区域税负	(107)
第四节 微观税负的结构性布局	(120)
一、企业税负结构及典型案例分析	(120)
二、企业与自然人之间的税负结构	(134)
三、个人税负结构及典型案例分析	(135)
第五节 基本结论：当前结构性减税的原则导向及施力点	(149)
一、法治导向：清减、规范收费，合理调整税费比重	(149)
二、税种导向：实现直接税与间接税的合理协调	(150)
三、产业导向：合理平衡三大产业之间的税负	(151)
四、区域导向：实现区域间税负公平	(151)

五、企业导向：合理调整各类企业之间的税负	(152)
六、居民导向：实现居民之间的量能课税	(153)

第三章 结构性减税：宏观调控与税制优化 (155)

第一节 结构性减税是本轮积极财政政策操作的重要载体 (155)

一、减税与增支：积极财政政策选择的二维向度	(155)
二、国际金融危机：结构性减税政策出台的外生契机	(156)
三、经济结构失衡：结构性减税政策推出的内在源起	(157)
四、税负结构失调：结构性减税政策操作的实践落点	(158)
五、稳定税负：经济新常态背景下结构性减税政策的新趋向	(159)
六、从需求侧减税向供给侧减税：结构性减税政策施力的新转向	(160)

第二节 结构性减税的两种实现方式：宏观调控与税制优化 (161)

一、宏观调控方式	(161)
二、税制优化方式	(163)

第三节 宏观调控方式下结构性减税政策的作用机理 (166)

一、通过市场传导机制间接引致乘数效应	(166)
二、通过调控总需求与总供给实现经济均衡增长	(167)
三、以现行税制结构为制度操作框架	(168)
四、在既定框架内运行，但可对经济结构作出一定的引导性调整	(169)

第四节 税制优化方式下结构性减税政策的形成机理 (169)

一、形成税制优化式结构性减税的经济诱因	(170)
二、实现税制优化式结构性减税的合理税负布局	(171)
三、确立税制优化式结构性减税的基础体制保障	(171)
四、破除税制优化式结构性减税的政治掣肘	(172)
五、确立税制优化式结构性减税的法治规则底线	(172)

第五节 我国结构性减税的操作路径与效应分析 (173)

一、我国结构性减税政策操作的基本路径与实践脉络	(173)
二、我国结构性减税政策的操作路径之一：“减法”操作	(177)
三、我国结构性减税政策的操作路径之二：“加法”操作	(187)

第六节 结构性减税的国际比较与借鉴——以美国为例 (191)

一、20 世纪 80 年代以来美国的减税政策回顾	(191)
二、美国减税政策的共性	(197)

三、美国减税政策的效果评价	(199)
四、美国减税政策对我国结构性减税政策实施的启示	(203)
第七节 进一步优化结构性减税政策的路径选择	(205)
一、目标定位：构建结构优化、负担公平、可持续发展的现代税制	(205)
二、我国进一步实施结构性减税政策的操作指向	(205)
三、税收治理现代化导向下进一步实施结构性减税政策的路径 选择	(207)
第四章 结构性减税的差异化税收方式及作用空间	(211)
第一节 税收优惠：结构性减税的基本实现方式	(211)
一、税收优惠是结构性减税的基本实现方式	(211)
二、税收优惠成为结构性减税基本实现方式的原因	(212)
第二节 当前我国结构性减税的税收优惠政策存在的问题	(213)
一、优惠方案缺乏统筹规划与顶层设计	(213)
二、税前评估、税中跟踪与税后反馈机制缺失	(214)
三、减税政策操作工具不合理	(215)
四、因人设法、因事设法的个别立法现象仍然存在	(216)
第三节 当前我国税收优惠的规模及其减税效应分析	(217)
一、我国税收优惠规模的衡量	(217)
二、当前我国税收优惠的减税效应	(222)
第四节 当前我国税收优惠相关问题的实证分析	(231)
一、税收优惠对企业投资决策的影响分析	(231)
二、基于税收优惠的中国式税收竞争分析	(236)
第五节 进一步优化我国结构性减税的税收优惠体系	(244)
一、逐步推进税收优惠的预算化管理	(244)
二、合理强化税收优惠的政策导向	(247)
三、努力提高税收优惠的合意性	(249)
四、定期开展税收优惠的绩效评估	(251)
第五章 增强结构性减税政策有效性的联动配套改革	(254)
第一节 提升涉税信息管理能力：夯实政策有效性实践基础	(254)
一、涉税信息管理能力的概念厘定	(254)

二、涉税信息管理能力促进结构性减税政策有效性的作用机理	(255)
三、提升涉税信息管理能力促进结构性减税政策有效性的路径选择	(256)
第二节 建立现代财政制度：增强政策有效性体制基石	(258)
一、总体目标：建立与我国治理体系和治理能力现代化相匹配的现代 财政制度	(258)
二、全面深化我国财税体制改革的基本思路	(259)
第三节 系统性、整体性改革：强化政策有效性的基本举措	(264)
一、切实转变发展方式，深入推进结构优化，促进经济可持续发展	(264)
二、推进法治进程，强化权力之间、权利与权力之间的制衡关系	(266)
参考文献	(269)

导 论

一、研究背景

自 2008 年国际金融危机全面爆发以来，为实现保增长、调结构与惠民生的公共福祉目标，我国实施了以扩大政府支出与结构性减税为基本载体的“两翼并举”的积极财政政策。与 1998 年以增加政府投资为主的积极财政政策相比，“结构性减税”实际成为我国本轮财政政策反周期操作的最大亮点，并在总供求管理与经济结构调整中扮演着积极而重要的角色。在政策操作脉络与实施路径上，本轮积极财政政策的初期操作以扩大政府支出为主、结构性减税为辅，呈现出需求治理范式下以投资驱动为核心的短期反周期特征，结构性减税的操作在传统扩投资、保出口、促消费的“三驾马车”框架下展开。而随着强劲投资刺激的效能消减，发达经济体“去杠杆”策略诱致的国际需求低迷，国内各项红利加速消失引发的综合成本推升等，使得我国经济运行长期累积的深层结构性矛盾加快“浮出水面”，也使得由“三驾马车”主导的政策操作路径难以为继。要求我们必须正视矛盾、转换思路，从供给端着眼，探求经济治理由需求治理范式向供给治理范式的重大转向，以促进我国经济体系的运行质量与生产效率的极大提升，实现我国经济的健康、永续发展。在此逻辑脉络下，自 2012 年开始，我国积极财政政策的操作重心逐渐向结构性减税的操作平台位移，以充分发挥其供需两端管理、间接式引导生产资源自发配置、深度激发市场活力的政策功用。从中长期看，作为供给治理范式的重要抓手，结构性减税应成为我国经济结构调整、发展质效提升的长续操作平台。

当前，我国经济发展步入增速放缓、结构调整、质效升级的新常态，经济运行面临着“去产能、去库存、去杠杆、降成本、补短板”的艰巨任务，经济下行的压力挑战不断加大，在极为复杂的国内外经济社会环境下，如何进一步优化结构性减税，推动税制结构优化、税负分配公平与税收调控升级，为启动内需，改善供给，实现资源优化配置及结构均衡，并为经济可持续、包容式发展铺设完善的税制框架体系，已成为迫切需要研究并亟待加以解决的重大理

论与实践课题。

本书主要基于以下三大背景进行研究：一是现实问题背景；二是发展理念背景；三是研究任务背景。

（一）现实问题背景：新常态下宏观经济政策调控优化升级的深度诉求

从结构性减税研究面临的现实问题背景来看，主要包括：现实的经济压力，现实的财政支出政策效应局限与现实的货币政策效应局限三个方面。

1. 现实的经济压力。从国际经济形势来看，本轮国际金融危机爆发已过去8年，世界经济总体保持周期性温和复苏态势，但全球经济复苏的基础无疑仍然较弱，不稳定、不确定性因素仍然较多。以反映世界经济景气度的BDI指数^①为例，该指数在2015年11月20日创下498点的历史低位之后曾经缓慢回升，一度上涨至598点，但进入2015年12月以来，BDI指数再度走弱。其中：2015年12月16日报471点，较上一日下跌13点或2.69%，再度创下自波罗的海交易所从1985年1月开始追踪该指数以来的最低水平^②。2016年1月，BDI更是暴跌近30%，至2016年1月27日，BDI指数已降至337点，进一步创该指数诞生以来最低值。而2008年5月，该指数最高时曾达11793点^③。

从国内来看，与国际经济形势相关联，并受自身因素的影响，随着2008年虚拟经济时代首次国际金融危机的全面爆发，我国连续30余年的经济高速增长已趋于式微，国民经济“换挡”驶入一个新的次高速增长平台。2014年，我国GDP增速不足7.5%，创1990年以来最低，2015年则进一步降至6.9%，而前溯到9年前的2007年，我国当年经济增速曾高达14%，这表明当前我国已然处于经济增长的减速换挡期。而在经济与财政收入增速放缓的背后，其实是经济结构尤其是供给侧的产业结构调整的“阵痛”，以及对前期大规模经济刺激政策的缓慢消化。经济周期性矛盾与结构性矛盾的交相叠加，使得尽管机遇与挑战同在，但相较而言，经济形势无疑仍然是较为严峻的。其近年经济增长速度如图0-1所示。

① BDI是一个航运指数，由几条主要航线的即期运费加权而成，既可以看作散装原材料的运费指数，也是反映国际间贸易状况的参考指标，与全球经济状况、原材料价格状况密切相关，素有大宗商品“风向标”之称。

② BDI指数创历史新低 大宗商品遭遇双杀还是赢得喘息，中国证券报，2015年12月18日。

③ 2016年1月波罗的海干散货运价指数BDI暴跌近30%，www.qqjjsj.com，2016年1月31日。

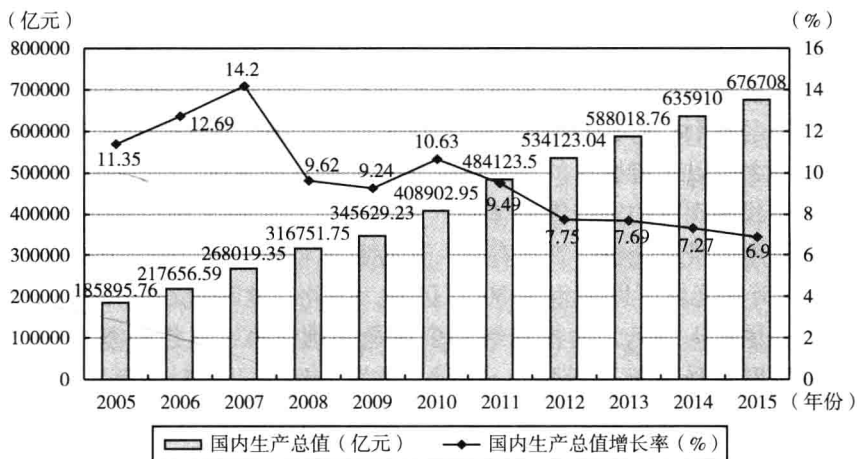


图 0-1 2005 ~ 2015 年我国 GDP 及其增长速度

经济作为财政税收的基础与决定性影响因素，国内外经济形势的严峻性必然直接通过财政税收状况反映出来。2015 年 1 ~ 12 月，全国一般公共预算收入累计实现 152217 亿元，比上年增长 8.4%，同口径^①增长 5.8%。其中，中央一般公共预算收入 69234 亿元，增长 7.4%，同口径增长 7%；地方本级一般公共预算收入 82983 亿元，增长 9.4%，同口径增长 4.8%。全国一般公共预算收入中的税收收入 124892 亿元，同比增长 4.8%；非税收入 27325 亿元，增长 28.9%，同口径增长 10.6%。全国一般公共预算收入增长“破六”，税收收入增长“破五”，降幅之大，情况之严峻，多年罕见。

究其原因，除“营改增”试点范围的持续扩大减少部分财政收入外，主要原因仍在于经济下行压力加大，企业投资、工业生产、居民消费、企业利润等指标的增幅不同程度回落，生产者出厂价格指数 PPI、消费者价格指数 CPI 持续下降或低位徘徊，导致现行主体税种增值税、企业所得税等收入增幅放缓；而房地产市场中商品房销售额下滑，对土地的需求减弱，也直接影响与之紧密相关的房地产营业税、企业所得税、土地增值税、契税等收入增幅。简言之，经济的原因才是此轮财政收支状况不佳的更为重要的主导原因。在当前复

^① 按照完善政府预算体系的要求，2015 年将政府性基金中用于提供基本公共服务以及主要用于人员和机构运转等方面的 11 项基金转列一般公共预算。为此，需扣除 11 项政府性基金转列一般公共预算的影响，计算同口径增幅，下同。

杂而严峻的经济形势下，仍然要求我们把稳增长放在更加重要的位置。

2. 现实的财政支出政策效应局限。2008 年国际金融危机爆发后，我国快速推出了以首先增加财政支出为主的积极财政政策，即全球瞩目的“4 万亿元投资计划”。按照林毅夫教授的提法，2008 ~ 2010 年，我国政府实际投资了 30 万亿元，而之所以政府提出的 4 万亿元与实际投资的 30 万亿元数额相差巨大，其原因在于我国现行的银行管理体制，即某项目若已得到银行的批准和贷款，则当年未使用的贷款金额将变成存款，而存款又可以变成贷款，如此循环，不断转换，4 万亿元就可以衍生为 30 万亿元，因此，这种规模实际是空前的或超常规的。尽管 4 万亿元的投资绝大多数是基础设施，且没有基础设施的改善，经济发展将受制于“瓶颈”，同时，政府在经济下行时做基础设施投资，虽然投资回报率比较低，但却是做基础设施最好的时机，是用基础设施的投资作为反周期措施最好的时候^①。但问题的另一面是，政府投资过多，除了易产生政府投资效率低下的问题外，还易直接导致产能过剩和通货膨胀、国进民退、社会流动性泛滥，并错失适时“去泡沫”、“出清市场”机会等问题。

换言之，就积极财政政策的效应而言，在经历了增加财政支出、扩大公共投资的几番反危机操作之后，“粗放型”投资扩张对于经济结构的负效应已渐趋凸显。较之于危机前，调结构的任务更为紧迫、问题也更为严峻，这也意味着我国不能再以牺牲调结构为代价，并继续走主要通过增加财政支出、扩大公共投资而硬性实施财政扩张来促进经济增长的老路，即使勉强为之，其效果也将收效甚微，且“后遗症”难愈，此从图 0-1 中 2010 年后我国经济增速的变化中即可清晰观察。由此使得我们必须转换思路，摒弃过度依赖政府主导的直接干预政策，应更多注重发挥市场对资源配置的基础性和决定性作用，在治理模式上，应由强投资刺激的需求扩张，转向更为注重引导、激发市场活力回归的供给改良，而此正是结构性减税政策操作的优势所在。

3. 现实的货币政策效应局限。自 1978 年以来，我国的货币供应量一直以令人惊叹的超 GDP 速度增长，截至 2012 年末，我国 M_2 总量达 97.4 万亿元，换算成美元约为 15.5 万亿，接近全球货币供应总量的 1/4，也是同期美国的 1.5 倍，日本的 1.72 倍，甚至超过整个欧元区的规模^②。相应地， M_2 与 GDP 的比值亦从 1978 年的 0.28 上升到 1995 年的 1.00，到 2013 年达到峰值 1.95，

① 林毅夫：《当年 4 万亿说法错误 实际投资乃 30 万亿》，《网易财经》，2015 年 3 月 27 日。

② 21 世纪网数据部的统计。

在所有 G20 国家中,经济的“货币化”水平最高^①。同一时期,我国物价水平、税收收入也表现为持续增长的态势,在以商品劳务税为主体税种的税制结构下,这无疑受到了货币量快速增加的影响,其直接结果就是税负加重,企业利润空间减少,居民消费难以增加,长期内实体经济必然会出现滑坡,而资本的逐利性也将引导大量货币资金流入虚拟经济。2014 年开始,我国货币供应量增速略有下降,尽管反映一般物价水平的 CPI 指数涨幅不大,但增速仍远超 GDP 的货币发行量及大规模的银行流动性创造,已导致货币存量过高,而物价的上涨效应并不明显只是由于房地产、股票市场吸走了多余的流动性,2015 年 1~6 月的股市异常“火暴”,指数从 3200 点附近一路狂奔到 5000 点上方,涨幅超过 50% 就是最好的例证。而当货币资金开始从虚拟经济大量流向实体经济时,物价上涨的潜在风险将会完全表现出来。因此,就货币政策而言,多年的非常规货币刺激措施导致的流动性过剩,以及各类要素成本上升因素的推动,已形成物价上涨的强大压力,不仅在短期内难以缓解,而且在各种社会矛盾处于多发期和凸显期的背景下,极可能危及社会稳定。由此也意味着我国不宜再以推高物价为代价而硬性实施天量货币驱动的经济刺激策略,而是应在挤出“泡沫”的同时,更加注重市场的自我深度调整及内在活力迸发。

（二）发展理念背景：从“总量扩增”到“结构调整”

发展是解决我国所有问题的必由之路,而科学的发展观则是发展应秉持的基本理念。改革开放以来,为突破传统计划经济体制的“短缺经济”瓶颈,我国采取了以市场化改革为基本取向的“总量扩增”路线,极大地解放了长期被集权行政体制所“捆绑”的生产力,由此释放的经济能量成功促成了中国经济连续 30 年的强劲增长,取得的经济成就举世瞩目。据国际货币基金组织按“货币购买力平价”计算,早在 2014 年底,我国 GDP 即达到 18.08 万亿美元,已超过美国的 17.42 万亿美元,占全球 GDP (75 万亿美元) 的 13.7%,成为世界第一经济大国。

客观来看,在改革开放初期,这种“不管白猫黑猫、抓住老鼠就是好猫”的总量扩增路线符合当时的世情、国情,其增量扩容的发展战略引致的是正向的双赢博弈,每个人的福利都在“做加法”,即经济学上的“帕累托改进”。但问题是,随着时间的推移,在经济总量不断扩充的同时,渐进的改革方案也

^① 根据《中国统计年鉴(2013)》、2013 年国民经济和社会发展统计公报中数据计算得出。

导致诸多深层次的结构性问题和矛盾。主要表现为，GDP 盲目崇拜的背后，是支出上高投资、低消费、高出口的结构性失衡，是投入 - 产出上高消耗与低附加值产出并存的结构性失衡，是区域结构、城乡结构的日趋失调，是收入分配差距的持续拉大，也导致由传统重化工业主导的产业结构向以现代服务业为主的产业结构的转型步履维艰，资源与环境日益成为钳制我国经济社会可持续发展的双重“瓶颈”。显然，与改革开放初期确立“总量扩增”理念的语境不同，当前的世情、国情迫切诉求存量结构的优化与调整。

结构性问题需要结构性方案解决。近年来，党和政府审时度势，对唯 GDP 取向的总量扩增模式进行深度扬弃，确立了以“结构调整”为基本导向的新的科学发展理念。党的十六大、十七大、十八大工作报告相继确立并实施了转变经济发展方式，实现可持续与包容性增长的顶层发展战略，“十二五”规划纲要将“经济结构战略性调整作为加快转变经济发展方式的主攻方向”，要求构建内需持续扩大的长效机制，促进产业结构优化升级，有效调控收入分配，抑制区域结构失调，构建资源节约型与环境友好型的良序社会。“十三五”规划纲要明确指出：以加快转变经济发展方式为主线，是推动科学发展的必由之路，符合我国基本国情和发展阶段性新特征。同时指出，加快转变经济发展方式是我国经济社会领域的一场深刻变革，必须贯穿经济社会发展全过程和各领域，提高发展的全面性、协调性、可持续性，坚持在发展中促转变、在转变中谋发展，实现经济社会又好又快发展。这标志着我国顶层发展理念已经确实从注重规模扩张的“总量扩增”转向注重内在优化的“结构调整”，更加注重经济社会发展的内在质量，更加注重公平与效率的合理平衡，凸显科学技术进步、组织机制创新与基本制度变迁在经济结构调整与优化中的积极功用，并成为今后相当长一段时期内我国经济社会可持续发展的重大战略选择。

经济是税收的客观基础，税收是经济在财政上的表现形式。经济结构决定税源结构与税负结构，反过来，税源结构与税负结构又会强化经济结构。在市场经济条件下，税收与经济之间的连体关系首先深刻反映在其发展理念的对应性上，与我国经济发展奉行的“总量扩增”理念相对应，在税收发展观上，我国长期坚持“惟财政收入”的税收单向治理模式，历次税制改革均是在保持原税负不变的既定利益格局下推开，过度注重税收的收入职能，严重淡化其调节职能，导致税制体系对经济结构的调控能力极为薄弱。在税制结构安排上，虽然构建直接税与间接税并重的“双主体”税制模式的目标已确立 30 多年，但在实践中，税制运行仍然是流转税一枝独秀，极具调控能力的所得税尤