

现代财政制度的构建：一个公共秩序的分析框架

摘要：现代财政制度的理论基础不仅在于提供公共产品，而且在于建设合理的公共秩序，实现发展与安全的统筹。与公共产品强调非排他性与非竞争性特征不同，公共秩序强调历史性和社会性特征。建立在社会主义民主法治基础上的现代财政制度，对多元社会整合、建设良好公共秩序具有重要作用。现代财政制度的职能为保护性职能、生产性职能和分配性职能，财政政策既包括功能政策也包括秩序政策。中国财政制度沿着“建设财政—公共财政—现代财政”的演变逻辑，呈现“嵌入企业—嵌入经济—嵌入社会”的递进演变。中国现代财政制度构建中，预算制度建设要民主法治、透明高效；财政收入制度要法定统一、嵌入社会；财政支出制度要社会参与、保护社会；政府间财政关系要寓活力于秩序。

关键词：公共秩序 现代财政制度 国家治理 财政职能

一、引言

“财政是国家治理的基础和重要支柱”，自党的十八届三中全会做出这样的这样论断后，党的多次重要会议强调要加快建立现代财政制度。国家治理是涵盖了政治、经济、社会、生态、文化这“五位一体”的治理，而不仅仅限于经济层面。但是，传统财政学研究几乎等同于公共经济学研究，它的理论大厦建立在“市场失灵”和“公共产品”这两个核心概念基础上，政府干预市场的理由在于弥补市场失灵或提供公共产品。但是显然，中国改革者早早意识到财政影响的不仅是经济治理，而是会在更广泛范围内影响国家治理，它是“庶政之母”、“邦国之本”。

在推动国家治理现代化过程中，财政制度建设是关键的一个环节。一方面，现代财政制度是国家治理体系的核心制度构成；另一方面，财政是体现政府与市场、政府与社会关系的联结点，它的运行方式体现着政府的市场和社会治理能力的高低。国内财政学界认识到传统财政理论的局限性，积极响应“现代财政制度”这一个新的时代命题，从多角度对现代财政制度的构成展开论证，如高培勇（2014）以“公共性、非营利性和法治化”三大特征概括现代财政制度的形态，邓力平（2015）认为大国财政应同时具有“中国特色”与体现“时代特征”，郭庆旺（2017）提出现代财政制度构建应坚持公平、效率和法治原则，刘尚希（2018）从公共风险角度提出财政研究的框架，吕炜和靳继东（2019）从中国财政发展的历史和实践归纳财政的理论逻辑。

当前主流财政学研究范式是建立在新古典主义经济学基础上的，它自然将财政学研究与商品交换联系起来，这也就限制了财政研究的视野。当前世界正处于百年未有之大变局中，在这个历史进程中，我们尤其强调要统筹发展与安全，实现稳增长和防风险长期均衡。公共性作为财政的本质属

性，它的一举一动均会影响着公共秩序，也就是影响着经济和社会秩序的建设和走向，进而影响着发展和安全问题。实际上，中国自古至今，在国家治理思想中就高度重视秩序建设问题，仅从效率或公平的经济角度构建财政制度是有其局限性的。当前为推动国家治理现代化，有必要从公共秩序视角思考现代财政制度构建问题。

本文试图从公共秩序视角，建立一个关于现代财政制度职能、特征和改革的完整体系ⁱ。本文主要研究结构为：第一节，通过剖析公共秩序的形成逻辑和在国家治理的地位，阐述从公共秩序维度拓展财政研究基础的必要性；第二节，从理论上分析财政制度建设对增进合理公共秩序的重要作用；第三节，分析现代财政制度的职能为保护、生产和分配；第四节，研究中国财政制度的演变逻辑；第五节，构建财政预算、收入、支出、政府间财政关系的制度框架。

二、 财政研究基础的新维度：公共秩序

（一）制度、秩序与秩序形成

现代经济学已经充分认识到，制度的好坏对经济表现具有重要作用。实际上，制度与经济表现之间，存在“秩序”这一关键因素。制度可简单定义为规则，而秩序则是一套关于行为和事件的模式。制度与秩序有密切关系，制度的关键功能是影响秩序的演变方向，但是不能说，秩序的形成完全来自制度，文化、信仰、政策等因素都可影响秩序。秩序分为私人秩序和公共秩序，私人秩序属于私人内部事情，不属于本文研究范畴。公共秩序是为维护社会公共生活所必需的秩序，也称为“社会秩序”。它的基本内涵概括为三个方面：一定社会结构的相对稳定；各种社会规范的正常实施；把无序和冲突控制在一定范围。

大多数经济学家承认，秩序的形成过程有两种，一是自发演进，二是人为设计。自由主义者强调自发演进秩序的优越性，而以波兰尼（2007）为代表的强调政府合理发挥作用的学者认为，市场自发的秩序将最终导向市场社会并引发灾难。ⁱⁱ随着社会复杂性的增加，社会冲突风险、不确定性风险会增大，为了保证经济增长和社会秩序稳定，政府活动的范围会不断扩大，这集中体现在财政支出规模的不断扩张上。从世界范围考察，主要发达国家财政支出占GDP比重自19世纪下半叶起经历了长达百年的大幅度上升过程。

（二）公共秩序是一种社会公共需要

马克思在关于国家与经济、社会关系的诸多论述中，阐述了“社会公共需要”思想。马克思将“社会需要”分为三大类：满足共同生产条件的社会需要，如公共工程；满足共同消费条件的社会需要，如教育；为共同生产条件和共同消费条件服务的社会需要，如公共管理。社会公共需要是社会需要的有机组成部分，与历史发展阶段相关，并且它会“随着新社会的发展而日益增长”（杨静，2016）。国内财政学者在关于财政本质的争论中，也形成了“社会公共需要论”这一代表性理论（何振一，1985；陈共，2020）。ⁱⁱⁱ然而，遗憾地是，目前文献对什么是“社会公共需要”及其实现路径等核心问题，仍缺乏深入研究。

那么，社会公共需要的构成是什么呢？什么样的需要会使得个体的需要上升到社会公共需要

呢？本文认为，个体需要主要是物质、自由、权利、秩序，对此西方自古希腊以来就有大量先哲的论述。自由和权利更多是个体需要，而物质和秩序可以上升为社会公共需要，它的表现即是公共产品和公共秩序。公共秩序具有系统性、非随机性、可理解性，对社会稳定和经济发展具有重要作用，它的价值在于：一是它是人的基本需要，如卢梭（2019）所言，“社会秩序乃是为其他一切权利提供了基础的一项神圣权利”；二是开放式秩序有助于激发社会活力，如诺思等（2013）所言，“权利开放秩序中的公民有共同的信念系统：强调平等、共享和普遍的包容”，非人际关系化交换占主导地位。也正因为如此，有制度经济学家（柯武刚和史漫飞，2004）认为：“公共政策的中心功能应当是支持和增强社会秩序和经济秩序”，“所有的公共政策都是秩序政策”。

自由市场经济发展一方面带来了物质的丰裕和人民活动的自由，但另一方面也会带来社会失范和失序。自由市场经济会破坏秩序主要基于三方面原因：一是它推动人与自然的商品化，由此将严重冲击原有社会秩序；二是经济利益的多元化使得国家对社会的控制放松；三是经济增长和技术变革通常伴随着熊彼特所说的“创造性破坏”进程，由此会破坏已有的社会结构。¹⁹除此之外，全球交易分工网络的扩大，实际上也给社会增加巨大不确定冲击的风险。经济发展与社会失序同步，在这样的宏大历史进程中，建设一个良性公共秩序无疑是社会公共需要，也是国家治理的核心。

（三）秩序在中国国家治理中的重要性

财政是国家治理的基础，国家治理的核心是经济和社会，财政势必要围绕国家治理的核心目标而建设。经济运行的中心是效率，社会运行的中心是秩序，效率与秩序并不是互斥关系，合理社会秩序有助于提高经济效率。那么，秩序在国家治理中有多重要呢？我们从中国实践出发进行分析。

在古代中国，秩序从来就是国家治理的第一位目标。古代中国强调以礼治国，秩序是礼的本质，所追求的是建立一种“礼治秩序”。《汉书·食货志》较为清楚地阐明中国传统国家治理思想及财政的作用。原文为：“殷周之盛，《诗》《书》所述，要在安民，富而教之。故《易》称：‘天地之大德曰生，圣人之大宝曰位；何以守位曰仁，何以聚人曰财。’财者，帝王所以聚人守位，养成群生，奉顺天德，治国安民之本也。故曰：‘不患寡而患不均，不患贫而患不安；盖均亡贫，和亡寡，安亡倾。’”在上述文字中，“要在安民，富而教之”寥寥八字就体现着中国传统国家治理的要求，“安民”就是对秩序的强调，它涉及社会与政治治理，“富”涉及经济治理，“教”涉及文化治理。而“财”的主要作用是“聚人守位，养成群生，奉顺天德，治国安民”，以达到国家“均、和、安”的效果，最终建设成《礼记》所称的“小康”和“大同”社会。

发现中国传统国家治理的目标一个重要方式是看史书中关键词出现的频次。中国二十五史有五个反复出现关键词：变法、富国、安危、无偏、均田。其中变法和富国体现对“效率”的追求，无偏和均田体现对“公平”的追求，公平和安危均可视作是为良好秩序的追求。冯维江（2009）将它们在每个史书中出现的频次进行统计，结果是与国家治理相关的高频词为“安危”，它的出现频数远高于“富国”“变化”“无偏”“均田”等代表效率和公平的关键词，这充分说明中国古代国家治理非常强调秩序的重要性。

实际上，自中国进入改革开放时期始，中国不可避免地经历自由市场经济发展对公共秩序的三

大冲击：人与自然商品化、社会控制放松、创造性破坏。同时，从计划经济向市场经济转轨的中国，也不可避免地带来巨大的转轨成本和改革成本。而要维护公共秩序就需要财政负担一系列成本，建立起社会防护网。“稳定压倒一切”和“建设和谐社会”这两个重要官方话语，生动地体现了国家治理中对秩序的重视。当然，本文所指财政对公共秩序的作用，既包括被动维护一面，也包括主动建设一面，这将在下文逐渐展开分析。

（四）财政理论从公共产品延伸到公共秩序的必要性

公共产品理论是财政学理论的出发点，霍布斯、休谟、斯密等都对其有论述，而对公共产品概念的系统性阐述体现在萨缪尔森的两篇论文中（Samuelson, 1954, 1955）。其基本观点是公共产品具有两大特征：一是非排他性，指无法排除他人从公共产品中获益；二是非竞争性，指增加消费者的边际成本为零。尽管萨缪尔森界定了公共产品的特征，但是马斯格雷夫、布坎南、奥斯特洛姆等学者对公共产品的内涵一直没有停止过分析，所研究的问题包括公共产品的分类、作用，以及供给的制度条件等一系列问题。学者们普遍认为，生活中属于纯粹的公共产品少之又少，绝大多数公共产品属于混合公共产品，它包括具有排他性和非竞争性的“俱乐部产品”和具有非排他性和竞争性的“公共池塘产品”，布坎南（Buchanan, 1968）和奥斯特洛姆（2012）的研究认为，这两类产品在绝大多数可由私人部门提供。因此布坎南（Buchanan, 1968）认为从产品的技术特征来界定公共产品的内涵是存在问题的，他给出自己的定义：“人们观察到有些物品和服务通过市场制度实现需求与供给，而另一些物品与服务则通过政治制度实现需求与供给，前者被称为私人产品，后者则称为公共产品”。该定义没有从产品技术特征角度来区分公共产品和私人产品，而从供给机制上区分，并且该供给机制自然涉及到利益协调、集体选择等一系列与秩序相关的内容，这与公共选择理论关注的主题正相一致。

总体上看，公共产品理论比较偏重于产品的自然属性（产品包括无形产品，如国防），强调在商品交换过程中，由于市场失灵的存在，市场无法提供具有非排他性和非竞争性特征的产品，因此需要政府提供，目标在于促使市场机制的有效运行。与公共产品理论相比，公共秩序理论比较偏重于制度的社会属性，强调经济秩序是社会秩序的一个组成部分，它对经济和社会均有着根本影响，政府需要借助财政手段来实现社会有效运转，它的目标是实现人的全面自由发展。

需说明的是，公共产品与公共秩序并不是互斥关系，两者有一定的交集：公共产品会影响到公共秩序，甚至一些学者认为秩序本身就是公共产品；重视公共秩序并不是否定公共产品的作用，而是强调它的秩序含义，且要财政同时重视对经济秩序与社会秩序的影响。

财政研究不同维度差异见表 1。

表1 财政研究的不同维度：公共产品与公共秩序

出发点	属性	特点	产生	功能	目标
公共产品	偏重产品的自然属性	非排他性、非竞争性	商品交换	弥补市场失灵	市场机制的有效运行
公共秩序	偏重制度的社会属性	历史性、社会性	国家发展	社会有效运转	人的全面自由发展

三、财政制度的秩序意义：民主法治基础上的社会整合

从财政学起源和发展看，在“官房学—欧洲大陆学派—公共选择理论”的学科发展脉络中，秩序从来就是财政学研究的重要主题。但是当代建立在新古典主义经济学基础上的财政学容易忽视这一学术研究传统。实际上，财政制度本身就有秩序的含义，建立在社会主义民主法治基础上的财政制度建设，对多元社会整合、增进公共秩序具有重要作用。

（一）财政的公共秩序治理内容：保护、控制和权利开放

财政制度本身既代表着一种秩序，同时也会对外在的公共秩序产生重要影响。那么，财政影响公共秩序治理的主要内容是什么？根据前文分析，市场经济发展，一方面带来既有秩序的破坏；另一方面市场经济需要鼓励创新，由此需要建立权利开放的秩序。财政的公共秩序治理内容包括以下三个方面。

1. 社会保护

波兰尼（2007）指出，自由市场经济发展对原有的社会秩序产生极大的破坏作用，要想文明进程不断打断，需要同时进行市场发展与社会保护的双向运动。而能够对社会施加保护的最强大力量，无疑来自政府。财政作为政府与市场、政府与社会的互动平台，涉及广泛的权利关系，在财政这个平台上，可以展现各阶层的利益诉求，一方面可保护社会的基本生活需要（如基本公共服务均等化）；另一方面可保护各阶层的基本公民权利（如税收法定主义保护人们的财产权）。

2. 社会控制

市场经济发展是一个各方利益格局不断被打破、不断再形成的过程，在此过程中，各类社会组织会不断随之瓦解和产生，为防止经济从社会中脱嵌带来社会控制碎片化，并防止社会组织对政府权威造成消解，政府就要对社会进行合理控制，而在各种控制手段中，财政是比较巧妙、也易被社会所接受的手段。

社会控制分为服从、参与和合法性三个等级（米格代尔，2013），后一个等级比前一个等级更为巧妙。财政的作用发挥在：一是促使社会服从，税收强制性是代表；二是吸引社会参与，PPP模式是代表；三是提高政府行动的合法性，税收法定、预算公开等是代表。

3. 权利开放

市场经济发展需要创新驱动，创新活动对社会秩序既有破坏作用，同时又是经济发展所必需和鼓励的。为鼓励创新，需要中央向地方、政府向社会广泛开放权利，包括：根除为了少数人获益而

征用其他人的资源、建立准入壁垒和抑制市场作用的经济制度；赋予大众和地方政府更多的资源配置权力；接受创新带来的失败风险。就是说，要建立“权利开放的社会秩序”。^{vi}为建立这样的秩序，激发地方政府和社会的活力，财政制度要达到这样的效果：一是在政府间财政关系处理上，中央政府要向地方政府分权；二是在政府与社会关系处理上，政府要向社会放权，例如，吸引社会组织参与公共产品供给，在预算制订和监督中让更多的民众参与。

在下文中，我们将详细论证财政与社会互动的手段和效果。

（二）财政影响公共秩序的基础：社会主义民主与法治

民主和法治是现代政治制度的基本特征，也是建设新时代中国特色社会主义的基本要求。财政作为联结政府与经济、政府与社会、中央与地方的利益协调平台，它的制度建设要建立在民主与法治基础上，这样将更好地发挥增进公共秩序功能。

第一，在社会主义民主平台上，财政可有效协调社会利益。

自由市场经济的发展，深刻地改变了社会秩序结构。一方面市场经济迫使经济从社会中“脱嵌”，对原有的社会秩序结构造成破坏；另一方面市场经济对社会利益产生分化作用，社会涌现出多元利益群体。这两方面运动均要求政府在市场经济发挥更大的协调社会利益作用。在现代政治框架下，由人民决定何谓公共利益、公共利益通过何种途径实现。对此，我们可以说，建设现代财政制度的第一个维度是建设民主财政。

第二，在社会主义法治平台上，财政可有效保护社会权利。

市场经济是有效率的经济，它遵循的是等价交换原则，然而该原则却不适用于社会领域。为避免市场经济中强势的社会个体伤害其他个体，以及市场经济发展导致严重的不平衡发展，财政制度要在法治平台上保护社会权利，禁止不可预见行为和机会主义行为。首先体现在与财政有关的一系列的法律安排上，通过法律来保护社会权利。与财政相关的法律非常多，除了每个税种都需要立法外，还包括《预算法》《税收征管法》《政府采购法》，甚至包括《基本公共服务法》《政府间财政关系法》《税收基本法》等。其次，在财政管理上要体现法治的要求。财政活动不可避免地会介入市场与社会的微观活动，如果不在法治基础上进行，那么很容易根据政府的意志出现差异性对待现象，这本质上是对微观主体权利的歧视性对待。因此，建设现代财政制度的第二个维度是建设法治财政。

（三）现代财政理论的出发点：一个基准框架

中国社会主义现代化强国的大厦根基，既要建立在强大的经济基础上，也要建立在强大的社会基础上。前者的体现是经济具有效率，后者的体现是社会具有良好秩序。传统财政理论强调财政作用为弥补市场失灵，而作为国家治理基础的现代财政制度，不仅是弥补市场失灵，还是推动公共秩序的完善，沿着这个目标出发的财政理论可以称之为现代财政理论。两者的差别体现在下图。

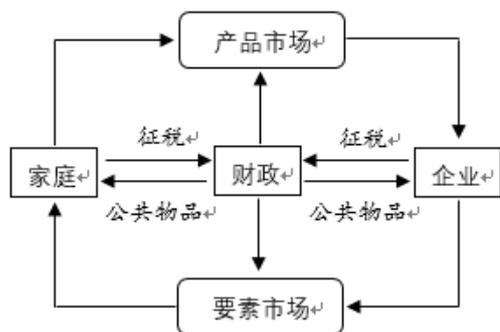


图1 传统财政理论中财政作用

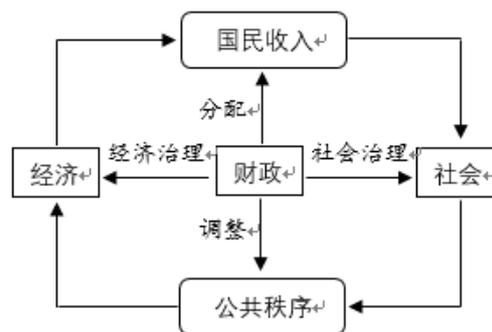


图2 现代财政理论中财政作用

在传统财政教科书中，财政主要作用是向企业和家庭提供公共产品，而为提供公共产品就需要向家庭和企业征税。政府部门作为购买者同时出现在要素市场和产品市场，政府部门的购买行为成为价格机制的一个组成部分，财政活动可直接影响市场运行。图2呈现的是现代财政理论中的财政角色，它强调财政对经济和社会两方面治理功能。

需强调的是，现代财政制度的构建目标是让社会形成有活力的秩序，而不是固化或紊乱的秩序。打一个比方，我们可以将秩序形容为冰、水、汽三种形态：冰是固化的秩序，汽是紊乱的秩序，水是有活力的秩序。我们需要建立的是像水那样有活力的秩序。

四、现代财政制度的职能：保护、生产和分配

由于政府存在促进经济发展和社会发展双重目标，因此传统意义上的财政职能要拓展，以与提高国家治理能力的目标相匹配。

（一）传统财政职能的局限与现代财政职能拓展

财政职能是财政理论研究的核心问题，西方经济学家有过各种讨论，从强调自由竞争的古典经济学家，到德国的社会政策学派，再到强调政府干预经济的凯恩斯理论和内生经济增长理论，财政职能是不断发生变化的。马斯格雷夫在1959年出版的《财政学原理》将财政职能界定为资源配置职能、收入分配职能、经济稳定和发展职能。这三个职能划分代表他个人的观点，重点强调财政的经济职能，财政职能本身没有定论。中国学术界对财政职能划分曾有过深入的讨论，有过“三职能”、“四职能”等各种说法。

财政职能定位与财政本质的认识有关。自上个世纪五十年代初直至九十年代，国内学者持续开展了关于财政本质的大讨论，早在上个世纪五十年代初期，国内财政学开拓者之一王传纶先生

（1958）就提出一个尖锐的问题：“究竟财政现象是和国家有本质联系呢，还是和商品交换有本质联系？究竟财政现象是随着国家的产生、发展而产生、发展呢，而是随着商品交换？不答复这问题，我们就无从判断。”他认为：“和财政现象的发生有本质联系的，乃是国家的产生和发展”。鉴于此，本文认为，财政能够实现的政府职能均视作财政职能。制度经济学家（柯武刚和史漫飞，2004）认为，政府有三个职能：保护性职能、生产性职能和产权再分配职能。根据图2所揭示的财政与经济

和社会关系分析，财政职能实际上能够体现政府的三个职能，而这恰恰是建立现代财政制度的内在职能要求。现代财政制度的职能结构见图3。

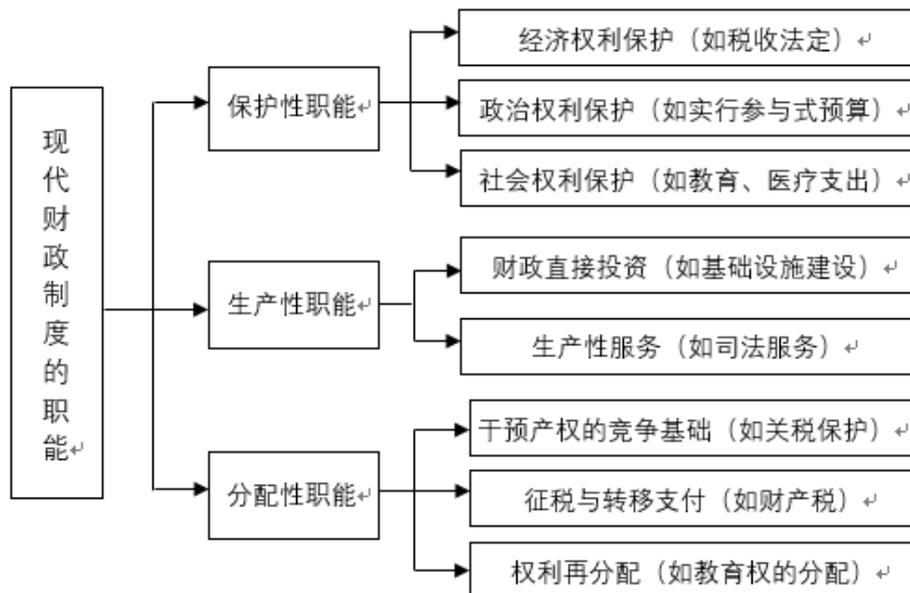


图3 现代财政制度的职能

第一，财政具有保护性职能。国家的重要职能是保护公民的政治权利、经济权利和社会权利，财政在其中会发生重要作用：一是保护政治权利，现代社会代议制机构的设立对公民政治权利保护起到了重要作用，如英国谚语所说“税收是代议制之母”，国会或议会最初功能就是召开评税会议，公民对公共生活的参与不少要通过影响财政活动来完成，因此，在每年两会召开期间，讨论的最重要的两个报告就是《政府工作报告》和《财政预算执行和决算报告》；二是保护经济权利，从某种意义上讲，捐税可以称得上是公民交给政府用以保护财产权的一种费用，在政府征税过程中，坚持税收法定主义会让政府与纳税人在共识基础上建立稳定的契约关系，它也属于对私有财产权的一种保护；三是保护社会权利，财政关于养老保障、义务教育、医疗卫生、公共社区等支出，无一不是保护人民的社会权利。

第二，财政具有生产性职能。在古典经济学家那里，财政对长期经济增长不产生作用。而在上个世纪八十年代后期兴起的内生增长理论认为，政府支出活动可以进入到企业生产函数，通过为企业外部性而促使企业产出扩大，它主要体现为三方面(Barro,)：为企业提供生产性服务、缓解市场拥挤、保障产权。除此之外，政府对宏观经济的调控、政府直接投资均会对总产出产生重要影响。

第三，财政具有分配性职能。财政的分配性职能体现在三方面：一是直接干预私人产权的竞争基础，如关税保护、税收优惠、财政补贴、国有企业定价等，这些政策既会改变产权分配结果，也会从一开始影响竞争基础；二是征收累进税和转移支付；三是权利再分配，例如通过改变医疗、教育等投入的流向就可改变人们享有医疗权和教育权的程度。

从中国改革开放以来财政发展历史看，财政在这三方面职能均是有着充分发挥，这里重点分析

“保护性职能”和“生产性职能”。中国改革开放是人类历史上罕见的、巨大的、迅速的发展进程，在此进程中，不断带来着利益结构的变化和矛盾冲突，由此使得财政承担了大量兜底责任和改革成本，如解决社会保障的历史欠账、安置国企下岗职工等，这种成本实际上是经济从社会中脱嵌、自由市场经济发展带来的创造性破坏导致的，它对既有的经济社会秩序造成严重冲击，为减缓这种冲击，就需要财政承担大量改革成本，它发挥的是财政“保护性职能”。同时，在改革过程中，需求侧与供给侧积极财政政策的交替实施，为经济稳定和增长持续注入活力。而在新的历史节点上，面对百年未有之变局，党中央反复强调“统筹发展安全”，“办好发展安全两件大事”，“更可持续、更为安全的发展。”落实在财政上，就是要同时发挥财政的“生产性职能”和“保护性职能”，而且，这两方面职能的关系是辩证统一的：对经济和社会秩序的保护会更好地促进发展；发展是解决一切问题的基础和关键，包括实现以经济社会以更好的保护。中国在2020年应对全球性新冠肺炎疫情的出色表现，充分说明了财政两方面职能的重要作用和辩证关系：一方面，财政通过减税降费、财政支出来保证“六稳”、“六保”等措施的落实，让经济社会迅速恢复秩序；另一方面，强调“积极的财政政策要更加积极有为”，建立以财政政策和货币政策为主要手段的宏观调控体系来推动经济稳定发展。

（二）实现现代财政职能的社会政策方向

为实现现代财政制度的三项职能，财政政策就不能仅体现在经济政策上，它还应体现在社会政策上。经济政策与社会政策的区别是，经济政策关注的是稀缺资源的分配，而社会政策关注的是社会需要的满足。它主要体现在以下几个方面。

第一，深化财政制度嵌入社会的程度。每一个制度的运行，都要依托它的嵌入对象来完成。我国传统财政制度主要是嵌入经济中来发挥作用的，而嵌入社会程度不足，原因在于过去我们强调以经济建设为中心，财政制度也自然围绕如何影响经济运行而展开。为实现现代财政制度的职能，就要让财政制度更多地嵌入社会中，象个人所得税综合征收、房地产税、政府与社会资本合作（PPP）、参与式预算、预算公开与监督、税收法定等等，都是财政嵌入社会的重要制度安排。

第二，保护人们的政治和社会权利。市场经济既是鼓励自由的经济，也是会不断冲击现有秩序的经济。在此冲击之下，跟不上市场经济步伐的人们各种权利会受到侵蚀，对此，财政要在力所能及的范围内，起到建立人们权利保护网的作用。例如，教育支出保护人们受教育的权利，失业救济支出保护弱势群体的生存权，预算制度保护人们的参政权，等等。

第三，要促进社会公正。中国财政学者关于财政本质讨论中，形成了一个有代表性的理论：“国家分配论”。即财政是国家为主体的分配活动。但是，“国家分配论”一直未深入讨论的问题是，什么样的分配是“正义”的？传统财政理论中的财政收入分配职能主要指通过财政分配来促进居民经济平等。但是从社会意义上看，还有政治权利和社会权利平等的问题，而财政预算、社会保障、教科卫支出等对此均有着重要影响。因此，“国家分配论”下的财政分配研究，要超越经济视角，从中国特色社会主义“国家观念”与“国家能力”出发，研究财政对人们经济、社会和政治权利的分配作用。

根据以上分析，传统财政理论与现代财政理论有着很大的区别，见表2。

表2 传统财政理论与现代财政理论比较

	治理对象	财政职能	财政政策	嵌入范围	财政目标
传统财政理论	经济治理	资源配置、收入分配、经济稳定与增长	经济政策	嵌入经济	市场机制的有效运行
现代财政理论	经济治理+社会治理	保护性职能、生产性职能、分配性职能	经济政策+社会政策	嵌入经济+嵌入社会	经济发展、社会有序

五、中国财政制度的演变逻辑：从嵌入企业到嵌入社会

国家治理需要相应的制度嵌入治理对象中才能进行，因此我们可以从财政制度嵌入范围来分析中国财政制度的演变逻辑，认为中国财政制度沿着“建设财政—公共财政—现代财政”的演变逻辑，就是从“嵌入企业—嵌入经济—嵌入社会”的递进演变，由此财政功能不断地在拓展和深化。

（一）嵌入企业：新中国成立至1993年的财政制度运行基础

从新中国成立到1993年，我国的主要矛盾是解决人民的物质需要与落后的生产力之间的矛盾，各项事业的中心是如何发展生产力，财政制度的安排也自然服从这个总目标。而由于当时中国整体经济尚属于起步和起飞阶段，未形成象现在这样的经济大循环格局，因此政府影响经济主要不是通过完善市场体系和进行宏观调控来完成，而是直接作用于企业这个微观经济主体，且更集中地作用于国有企业。财政各项制度安排，也自然地嵌入企业之中，财政也就体现出典型的“建设财政”特点。

在财政实行统收统支（1950-1979）期间，财政主要作用是服务重工业优先发展战略，财政制度深度嵌入国有企业之中。表现为：就财政收入来说，它主要来自国有企业上缴利润和税收；就财政支出而言，它大量拨给国有企业；财政同时还负有监督和管理国有企业资金使用的职责。也由此之故，那个时代财政学界不少学者认为，财政职能应包括“国有企业监督和管理职能”，以叶振鹏（ ）为代表的学者甚至提出“双元财政论”。

进入改革开放时代后，改革的重点是改变计划经济体制统的过多过死局面，要通过制度改革调动企业和居民的积极性。财政围绕此目标实行了一系列减税让利改革，其作用重点是调动企业积极性，如在1983年和1985年对国有企业实行两步“利改税”改革；八十年代中后期对国有企业实行承包制改革；对涉外企业和非国有企业实行税收优惠；调整城镇企业职工工资等。

值得注意的是，在中国进行社会主义市场经济体制改革之前，国有企业虽然名称上叫做企业，但其实它包含了一些社会职能，它并不是现代经济意义上的经济主体，而是集生产、分配、生活等各种经济—社会功能于一体的特殊组织，因此有学者将其称为“单位”（路风，1989）。由于在当时历史条件下，国营企业是国家财政的组成部分，因此也可以说，在这一时期的前半阶段，财政通过“单位”式企业无意中嵌入了社会。

（二）嵌入经济：1994年至2012年的财政制度运行基础

以1993年党的十四届三中全会为起点，到党的2012年十八大为止，中国改革开放总目标是建立和完善社会主义市场经济体制，无疑，财政制度要嵌入经济才能有助于这个目标实现，此时期财政主要作为有三：改革税制使其嵌入经济循环中、积极进行宏观经济调控、构建公共财政制度框架。

一是通过税制改革，推动统一市场建设。市场经济的特点是鼓励要素和商品充分流动，而经济主体间税负公平是市场化改革的重要基础。为此，我国税制在1994年后进行了一场旨在推动经济建设的大规模税制改革，它对推动统一市场建设起到了重要作用：全面改革流转税，形成了以增值税和营业税为主的内外统一的流转税制，实现了工业市场的统一以及国内外商品市场的统一；取消原来分别设置的国营企业所得税、国营企业调节税、集体企业所得税和私营企业所得税，推动内资企业资本要素市场的统一。

二是实行积极财政政策，进行宏观经济调控。市场经济的建设使得内部与外部经济联系更加紧密，随之而来的是外部经济冲击风险加大。在1998年和2008年，我国经济受外部冲击出现经济下滑局面，为此，我国启动两次以拉动需求为主要目的的积极财政政策，包括增加政府直接投资、提高出口退税率、扩大财政补贴等，财政政策对宏观经济作用程度明显加强。

三是构建公共财政框架，化解改革成本并规范财政行为。前文指出，市场经济发展必然带来经济从社会脱嵌的过程，它将对公共秩序产生巨大冲击，由此需要财政实施保护性职能。我国在20世纪实施的一系列为推动社会主义市场经济发展的改革，一方面使得劳动力从国有企业、土地中解放出来；另一方面也使得建立社会保障制度的迫切性加强。为此，1998年我国政府提出公共财政概念，2007年党的十七大提出完善公共财政体系。财政教育支出、社会保障支出、医疗卫生支出占财政总支出比重不断提高。同时，市场经济也是法治经济，政府行为的规范与否对市场经济发展至关重要，为此，自20世纪90年代后期，我国开展了以规范政府收支行为为主要目标的改革，包括“税费改革”、“收支两条线”改革、“国库集中收付制度”改革等，财政法治化建设程度逐步提高。

（三）嵌入社会：党的十八届三中全会之后的财政制度运行基础

进入新时期后，改革的总目标由完善社会主义市场经济体制转变为推进国家治理体系和治理能力的现代化，国家治理是涵盖政治、经济、社会、文化和生态文明的“五位一体”治理体系，党中央深刻地认识到财政在国家治理的重要作用，为此明确提出“财政是国家治理的基础和重要支柱”，为发挥财政在国家治理中的作用，财政构建框架就要从公共财政走向现代财政，制度运行基础也要从嵌入经济转向嵌入社会中。

2013年后，我国在财政领域推进了一系列重大改革。典型有：一是预算制度改革，修订《中华人民共和国预算法》（以下简称《预算法》），完善了政府预算体系，扩大预算公开的内容，实施预算绩效管理，一定程度上规范了地方政府债务管理体系；二是税收制度改革，实施了营业税改增值税，个人所得税实行较大范围的综合征收，并改革了增值税、消费税、资源税 and 环境保护税等税种；三是更加重视民生支出，实行全民医保，加强基本住房保障，支持生态环境建设等；四是进行了一系列政府间财政事权与支出责任划分改革。这些改革可以说仅仅是一个看得见的开始，未来要改革的内容还很多，比如预算公开透明、房地产税的开征、社会保障制度改革、财政法治化建设的推进等，财政在促进经济建设的同时，在化解社会矛盾和社会风险方面有大量工作要做，有的改革不可避免地超出财政领域。

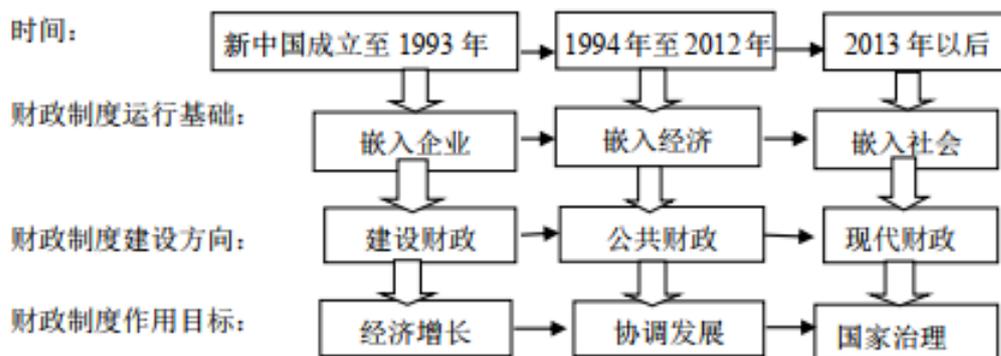


图4 中国财政制度的演变逻辑

根据以上分析，中国财政制度的演变逻辑见图4。

六、推动国家治理的现代财政制度建设方向

国家治理能力提升同时要体现在经济治理能力和社会治理能力提高上，为此，现代财政制度建设方向可以归结为以下四点。

（一）财政预算制度建设：民主法治，透明高效

政府预算一方面体现着政府收支安排，另一方面也是接受社会监督的途径，因此它是政府与社会沟通的重要平台，为凝聚社会共识、提升财政资金使用效率和政府公信力，财政预算制度建设方向是民主法治、透明高效。

第一，民主法治。实行民主预算的本质是公民制衡政府的预算权力，体现为限制政府过度的征税权和约束政府的支出权，以充分保障纳税人的权利。按照参与方式的不同，实行民主预算有间接民主预算和直接民主预算两种。间接预算民主是将预算权力转移到各级人民代表大会，其预算权力包括对预算支出的审批权力、修改预算案的权力、对赤字和举债的限制权力等。直接民主预算吸引公民参与预算过程，使公民享有预算信息的知情权、预算中的公民参与权和监督权等，使得利益相关方能够共同参与决策，共同管理公共事务。在完善《预算法》同时，也要意识到，“预算法治的实现，是一个涵盖立法、执法、司法、守法的系统工程”（樊丽明和石绍宾，2019），它要求财政活动严格遵照预算执行，并对违反预算法行为进行惩处，只有这样，才能通过财政的透明和高效来推动政府行为的透明和高效。

第二，透明高效。提高财政透明度可降低公共政策执行成本，也促进一个开放的政府追求民主和法律，可有效的预防腐败、提高公共效率。近年来，我国对预算透明度的提高做出一系列努力，包括政府预算报告编制的不断完善、政府预算报告科目的细化、新的预算收支分类改革的实行、三公经费的公开、部门预算的公开等。但是在提高财政预算透明和促进预算执行高效方面仍有大量工作要做。例如，要改进年度预算控制方式，审核预算的重点由财政收支平衡状态、赤字规模向支出预算和政策拓展。建立跨年度预算平衡机制，实行中期财政规划管理，增强财政政策的前瞻性和财政可持续性。实施全面规范的预算公开，预算公开除了“报账”以外，要让大家更多知道是怎样一种

支出政策，增强预算的透明度。

（二）税收制度建设：法定统一，嵌入社会

政府收入来源以税收为主，它的构建思路应是法定统一、嵌入社会，它体现在以下四个方面。

一是落实税收法定原则。“税收法定原则”指税法主体及其权利和义务必须由法律加以确定，其潜在含义是征税必须取得纳税人的同意。当代社会，税收法定原则已是各国税制坚持的基本原则，但历史上它却是经历了几次资产阶级大革命才确立下来的。坚持税收法定原则可以使得纳税人最大程度理解并支持政府征税行为，降低财富被剥夺的痛苦感。

二是最大程度发挥税收中性原则。中国国土空间和经济规模远超过一般国家，建立统一大市场有助于形成国内经济大循环格局，有助于经济的分工与合作。而税收作为插入市场的一个“楔子”，会人为干预资源配置。在税收干预不可避免的情况下，要让税收干预经济力度接近相同。为此，需要在全国范围内，对流动性强的税基征税实现税收政策统一和税收管理标准统一。

三是税收嵌入社会。目前我国税收制度设计以对企业征税为主，对居民征税不足 10%。这种税制既增加企业的成本，也难以建立政府与居民的互动关系。税收嵌入社会主要通过受益性税种体现，所谓受益性税种，即是政府税收与政府公共服务密切相关的税种，它主要包括一般性消费税、个人所得税和房地产税，嵌入社会程度取决于税制要素的设计（吕冰洋、张兆强，2020）。让税收嵌入社会有三方面效果：降低企业税负、激发纳税人的纳税权利和义务意识、政府对居民信息的合法掌握程度提高。这三方面均有助于国家治理能力的提升。最终可通过税收这个通道建立政府与社会的良好互动关系，所产生的效果正如熊彼特（Schumpeter，1991）在《税收国家的危机》中指出，“税收好像一柄把手，社会力量可以握住它，从而变革社会结构”。

（三）财政支出制度建设：社会参与，保护社会

现代经济发展十分强调政府的作用，自工业革命以来，政府对经济各个领域的干涉力量大大增加。例如，比较 2016 年与 1880 年财政支出占 GDP 的比重，美国上升了 29.8 个百分点，英国上升了 31.5 个百分点，日本上升了 28 个百分点。但是这带来另一个问题，就是伴随政府权力扩张，常常会出现政府对私人空间的压缩、政策不当对资源配置造成巨大扭曲、政府行为偏离居民目标等一系列问题。可以预见，随着中国经济和社会的不断向前发展，财政关于经济性支出和社会性支出都会随之增长。在这种背景下，如何建设我国的财政支出制度呢？本文认为应该是鼓励社会参与公共产品（包括公共服务）的提供，并且更多体现出保护社会作用。

首先，鼓励社会参与公共产品提供。在现实中，属于纯公共产品的非常少，政府提供的公共产品大量属于俱乐部物品（如教育）和公共池塘资源（如公园），它们在很多情况下可由私人部门提供。在医疗卫生、教育、社会福利和文化体育等事业方面，私人部门有旺盛的投资需求，社会组织有灵活的运营机制。龙登高等（2020、2021）的研究表明，传统中国的基层公共产品主要是在政府支持下，由各种民间组织完成，它同时也推动了基层公共治理。中国具有深厚的文化积淀，敬业乐群、奉献为公的精神成为部分精英意识，发扬这种精神，推动社团化自我治理，完全可以由社会承担大量的公共物品提供功能。

其次，政府行动要更多地体现出保护社会的作用。发达国家社会保障支出规模一般比较大，我国也处于迅速上升期。“社会保障”最初含义是政府采取行动以避免市场经济严重冲击社会秩序，但是后来人们理解为财政对居民的转移性支出。随着中国老龄化时代的到来，社会保障支出将成为政府沉重的负担，处理不当会引发更多的问题。因此，中国式社会保障政策不可一味扩大社会保障范围与规模，而以重在稳定社会秩序，特别要考虑激发社会公益组织在社会保障中的作用。例如，我国之前的税收优惠政策主要针对企业，未来可以考虑鼓励向社会组织的捐赠扣除、减免社会组织税收等形式，鼓励各类良性公共服务组织的发展，既减轻了政府负担，也产生了激发社会活力效果。

（四）政府间财政关系建设：寓活力于秩序

政府间财政关系是关于政府间事权、支出责任、财权、转移支付等分配关系，它是整个财政制度的最核心部分，在英文文献中常与“财政分权”研究联系在一起，在中国财政实践中，常与“财政体制”联系在一起，它全称为“财政预算管理体制”。政府间财政关系之所以重要，是因为它既深刻地影响着地方积极性的发挥方向和发挥程度，也深刻地影响着中央对地方经济乃至政治能力的调控程度。英文文献比较强调用财政联邦制原则指导政府间财政关系，强调扩大地方自主决策权力，为此需要赋予地方相应的事权和财权。而在我国长期改革实践中，摸索出一套“行政集权+经济分权”的做法，它对同时保持中央对地方控制和发挥地方积极性起到了重要作用，是改革开放以来中国经济快速增长的重要制度保障。不过，这套做法的理论基础、有效性及可持续性一直存在争议。问题的关键所在是政府行政必须有清晰的问责对象，而我国在地方行政中，一直无法有效处理居民问责与上级问责之间的矛盾（乔宝云，2017年）。

吕冰洋（2018）认为，中国式政府间财政关系构建原则既不能照搬财政联邦制原则，也要在“行政集权+经济分权”思路做进一步突破，总体上可采取“寓活力于秩序”的思路：对市县级单位要强调分权以激发活力，对市县级以上单位要强调权力集中以保证秩序。由此需要在事权、税权和转移支付做出相应调整：就事权分配而言，县级政府承担县域内公共服务、市场监管、社会管理等职能，省级政府主要行使监察职能和协调区域发展职能，中央主要承担与宏观调控、维护统一市场、公平收入分配有关的职能；就税权分配而言，税收立法权和征管权集中在中央政府手中，税收收益权划分要按受益性原则确定地方主要税收来源，其做法要么是将开征受益性税种（如零售税和房地产税）做为地方税，要么是税收共享方案划分要体现受益性，如按消费和人口来确定地方政府税收收入；就转移支付方案而言，要扩大分类拨款的范围，即上级政府确定资金使用范围但不限定其具体用途，例如，资金使用方向是改善当地医疗条件，但上级政府并不限定它是用于建医院还是引进医生，这样做的好处是同时兼顾发挥地方积极性与避免资金配置扭曲的一对矛盾。

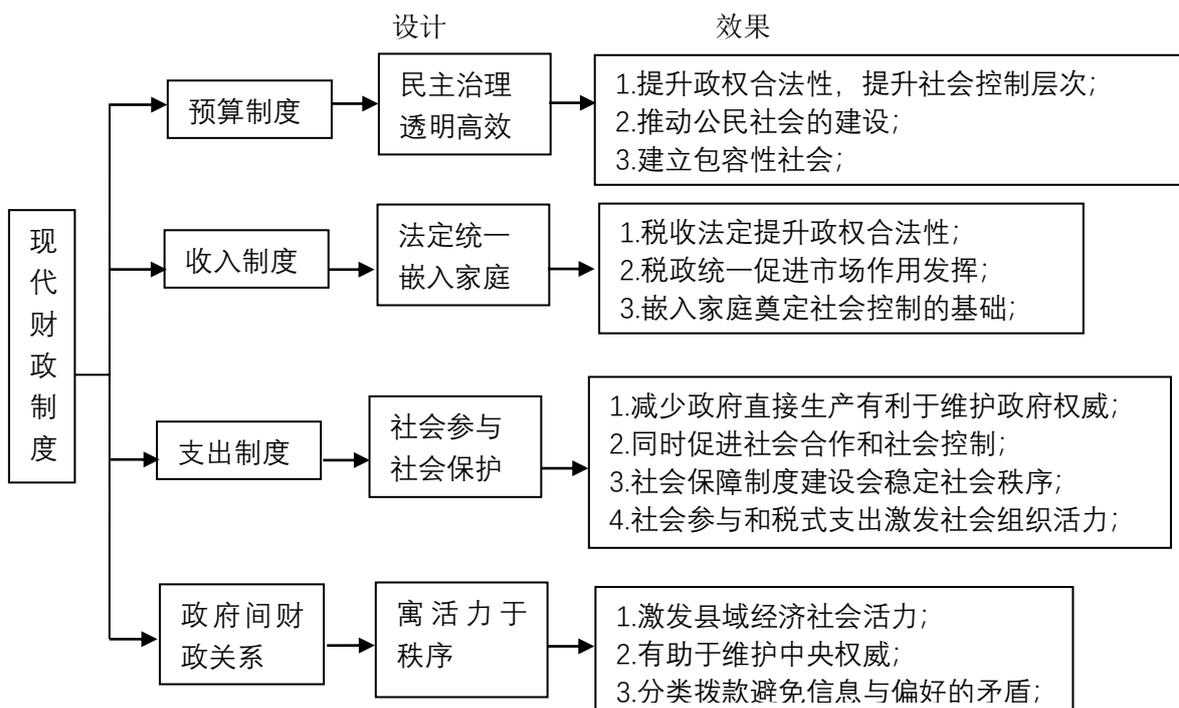


图7 现代财政制度的设计与预期效果

在图7中, 总结现代财政制度的设计框架, 以及预期可能产生的效果。

七、结论

作为国家治理基础的财政制度, 在推进国家治理现代化中起着举足轻重的作用。传统财政理论主要是基于经济角度的分析, 它很难适应“五位一体”的国家治理要求, 也就很难实现发展与安全的统筹。为此需要重新思考财政理论基础和职能定位, 在此基础上构建现代财政制度。

财政理论研究的出发点应从公共产品拓展到公共秩序。与公共产品理论相比, 公共秩序理论旨在维持一个社会有机体的存在与发展, 维护一种社会制度的正常有序运转。公共产品强调的是商品的自然属性, 而公共秩序强调制度的社会属性, 前者是静态的、强调商品的技术特征, 而后者是动态的、强调社会公共需要的社会性和历史性特征。财政目标不仅是促进市场机场的有效运转, 而且是“人的全面自由发展”。

财政制度本身具有秩序意义。财政既提供公共产品, 也是政府与经济、政府与社会、中央与地方的利益协调平台, 建立在社会主义民主法治基础上的财政制度建设, 通过社会保护、控制和权利开放, 对多元社会整合、增进公共秩序具有重要作用。

为同时促进经济治理和社会治理, 需重新定位财政职能。现代财政制度的职能是保护性职能、生产性职能和分配性职能: 保护性职能体现为保护社会; 生产性职能表现为财政影响经济增长和稳定; 分配性职能表现为利用财政手段可调节居民间收入和财富分配、产权再分配、权利再分配。

总体而言, 中国财政的建设方向经历了“建设财政—公共财政—现代财政”的演变, 演变的内在逻辑与国家治理目标相匹配, 基于此的财政制度依托基础也将经历从企业到整体经济, 再到整个社

会的转变。

中国现代财政制度的构建中，预算制度建设要民主法治、透明高效；政府收入制度建设要法定统一、嵌入社会；财政支出制度建设要社会参与、保护社会；政府间财政关系建设力争寓活力于秩序。

参考文献：

- (1)陈共：《财政学》，北京：中国人民大学出版社，2020年。
- (2)邓力平：《浅议“大国财政”构建》，《财政研究》2014年第6期。
- (3)丹尼斯 C.缪勒：《公共选择理论》，韩旭等译，北京：中国社会科学出版社，2017年。
- (4)樊丽明、石绍宾：《论中国特色的预算民主与法治》，《公共财政研究》2019年第12期。
- (5)冯维江：《侠以武犯禁—中国古代治理形态变迁背后的经济逻辑》，《经济学（季刊）》2009年第2期。
- (6)高培勇：《论国家治理现代化框架下的财政基础理论建设》，《中国社会科学》2014年第12期。
- (7)郭庆旺：《论加快建立现代财政制度》，《经济研究》2017年第12期。
- (8)何振一：《理论财政学》，北京：中国财政经济出版社，1985年。
- (9)哈维·罗森：《财政学》，郭庆旺译，北京：中国人民大学出版社，2006年。
- (10)吕冰洋：《国家治理财政论：从公共物品到公共秩序》，《财贸经济》2018年第6期。
- (11)吕炜、靳继东：《始终服从和服务于社会主义现代化强国建设——新中国财政70年发展的历史逻辑、实践逻辑与理论逻辑》，《管理世界》2019年第9期。
- (12)卡尔·波兰尼：《大转型：我们时代的政治与经济起源》，冯钢、刘阳译，杭州：浙江人民出版社，2007年。
- (13)柯武刚、史漫飞：《制度经济学：社会秩序与公共政策》，韩朝华译，北京：商务印书馆，2004年。
- (14)刘尚希：《公共风险论》，人民出版社，2018年。
- (15)路风：《单位：一种特殊的社会组织形式》，《中国社会科学》1989年第1期。
- (16)卢梭：《社会契约论》，何兆武译，北京：商务印书馆，2019年。
- (17)诺思：《经济史中的结构与变迁》，陈郁、罗华平等译，上海：上海人民出版社，1994年。
- (18)诺思、瓦利斯、温格斯特：《暴力与社会秩序：诠释有文字记载的人类历史的一个概念性框架》，杭行、王亮等译，上海：上海人民出版社，2013年。
- (19)乔宝云：《中央与地方财政关系改革的关键问题》，《财经智库》2017年第1期。
- (20)乔尔·米格代尔：《强社会与弱国家：第三世界的国家社会关系及国家能力》，张长东等译，南京：江苏人民出版社，2012年。
- (21)乔尔·米格代尔：《社会中的国家：国家与社会如何相互改变与相互构成》，李杨、郭一聪译，

南京：江苏人民出版社，2013年。

(22)杨静：《通往共享之路——马克思社会共同需要思想的当代阐释及运用》，北京：经济科学出版社，2016年。

(23)Acemoglu Daron, "Politics and Economics in Weak and Strong States," *Journal of Monetary Economics*, vol.52, no.7, 2005, pp.1199-1226.

(24)Joseph Schumpeter, "The Crisis of the Tax State", in Joseph A. Schumpeter , ed., *The Economics and Sociology of Capitalism*, Princeton: Princeton University Press, 1991,pp.99-140.

(25)P.A. Samuelson, "The Pure Theory of Public Expenditure," *The Review of Economics and Statistics* , vol.36, no.4, 1954, pp.387-389.

(26)P.A. Samuelson, "Diagrammatic Exposition of a Theory of Public Expenditure", *The Review of Economics and Statistics* , vol.37, no.4, 1955, pp.350-356.

减税降费背景下我国避免对外投资双重征税政策的研究

张静

中国人民大学财政金融学院，中国财政金融政策研究中心

张鹤

中国人民大学财政金融学院，中国财政金融政策研究中心

王越

中国人民大学财政金融学院

摘要:对外开放是基本国策，减税降费是近些年我国应对经济下行压力所采取的重要举措。在此背景下，如何更好解决对外投资中所面临的重复征税，尤为重要。我们着眼于跨国投资征税实践中常用的两种避免双重征税的方法：抵免法与免税法。研究发现相较于抵免法，免税法能够更加有效的促进对外投资和降低税收的征管成本，并且不会以牺牲过多的税收收入作为代价。结合中国的对外投资情况，我们计算得出如果我国从抵免法转为免税法，对外直接投资所取得的股息收入的税收负担将从 25.4%降低到 14%；对 63 个“一带一路”国家而言，这个数字将从 26.9%下降到 22.7%。

关键词:对外投资；双重征税；税收政策；“一带一路”

基金项目:中国人民大学科学研究基金（中央高校基本科研业务费专项资金资助）
(14XNQ0032)

一、引言

改革开放 40 年来，我国经济实现了高速增长，从 1978 年到 2018 年国民生产总值（Gross Domestic Product, GDP）的平均增速高达 9.4%。这一增长既要归功于我们所实施的一系列市场化改革，又与我们始终坚持对外开放的政策密不可分。在对外开放的过程中，我国积极利用国外的资金和先进技术及管理经验，并且随着经济的发展，为了更好的发挥世界不同国家和地区的比较优势，在吸引外资的基础上，也逐步增加了对外的直接投资。如图 1 所示，我国吸引的外国直接投资（Foreign Direct Investment, FDI）由 900.3 亿美元增长到了 2018 年 1349.7 亿美元，而同时期对外直接投资的增长则更为迅速，从 2009 年的 478 亿美元增长至 2019 年的 1169.6 亿美元，其规模已经接近当年所吸引的外国直接投资。

2013 年我国发起了“一带一路”的倡议，旨在“促进经济要素有序自由流动、资源高效配置和市场深度融合，推动沿线各国实现经济政策协调，开展更大范围、更高水平、更深层次的区域合作”。¹党的十九大报告中也特别提出，“要以‘一带一路’建设为重点，坚持引进来和走出去并重”，“创新对外投资方式，促进国际产能合作”。²截止 2018 年，我国已经与 80 多个国家和国际组织签署了合作协议，建设了 75 个经贸合作区；对“一带一路”沿线国家的投资累计超过 700 亿美元，贸易总额超过 5 万亿美元，上缴东道国税费 22 亿美元，创造就业岗位 21 万个^[1]。图 2 展示了 2009 年至 2018 年我国与 63 个“一带一路”沿线国家³的双边投资数额，可以看出我国对“一带一路”国家的投资稳步增长，从 2009 年的 45.6 亿元增长到 2019 年 187 亿美元，2018 年该投资额已经占到我国对外投资的 16%。

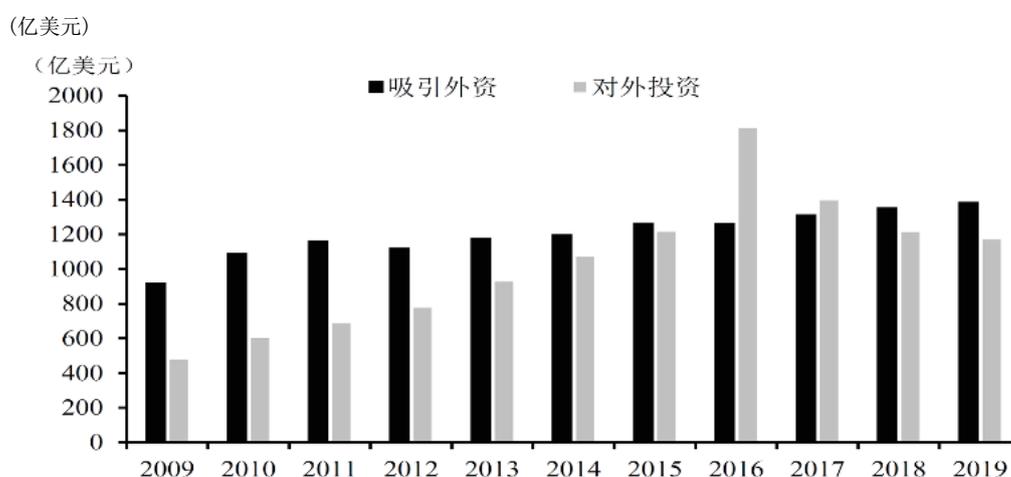


图 1 2009 年-2019 年我国吸引外资和对外投资数额

注:本图中的投资仅包括非金融类投资。

数据来源:中华人民共和国商务部。

¹ 2015 年 3 月 28 日，国家发展改革委、外交部、商务部：《推动共建丝绸之路经济带和 21 世纪海上丝绸之路的愿景与行动》。

² 2017 年 10 月 18 日，习近平代表第十八届中央委员会于在中国共产党第十九次全国代表大会上向大会作的报告：《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利》。

³ 根据《2019 年中国对外直接投资统计公报》所列出的 63 个“一带一路”沿线国家分别是：阿尔巴尼亚、阿富汗、阿联酋、阿曼、阿塞拜疆、埃及、爱沙尼亚、巴基斯坦、巴勒斯坦、巴林、白俄罗斯、保加利亚、北马其顿、波黑、波兰、东帝汶、俄罗斯、菲律宾、格鲁吉亚、哈萨克斯坦、黑山、吉尔吉斯斯坦、柬埔寨、捷克、卡塔尔、科威特、克罗地亚、拉脱维亚、老挝、黎巴嫩、立陶宛、罗马尼亚、马尔代夫、马来西亚、蒙古国、孟加拉国、缅甸、摩尔多瓦、尼泊尔、塞尔维亚、沙特阿拉伯、斯里兰卡、斯洛伐克、斯洛文尼亚、塔吉克斯坦、泰国、土耳其、土库曼斯坦、文莱、乌克兰、乌兹别克斯坦、新加坡、匈牙利、叙利亚、亚美尼亚、也门、伊拉克、伊朗、以色列、印度、印度尼西亚、约旦和越南。

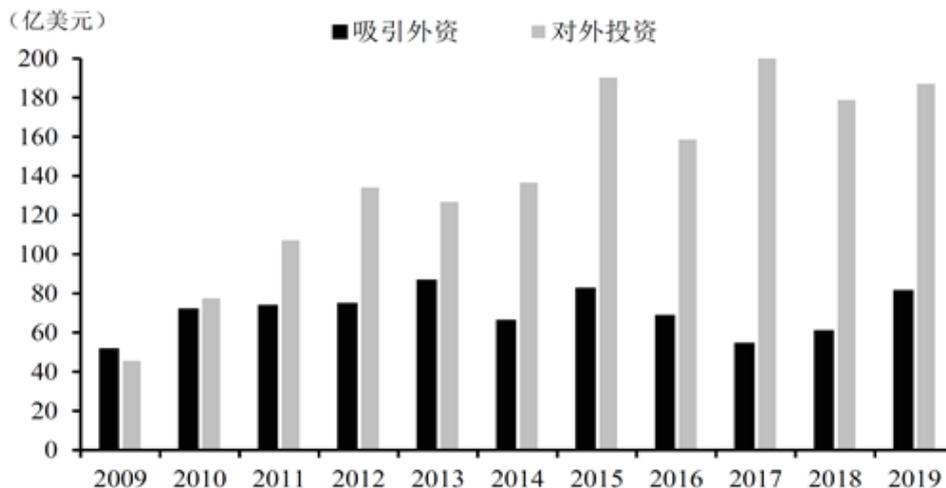


图 2 2009 年-2019 年我国与 63 个“一带一路”沿线国家间吸引外资和对外投资数额

注：这里的对外投资既包括非金融领域的投资，也包括金融领域的投资，而吸引外资数据只包括非金融领域的投资。因为我国对非金融领域的对外投资没有单独公布。

数据来源：中华人民共和国商务部。

在对外投资规模巨大并且还在持续增长的情况下，优化税收政策使其更好的促进投资，从而实现资本跨国有效配置，对于促进我国甚至是全球经济的发展具有重要的现实意义。自 2014 年经济增长开始放缓，为了应对经济下行的压力，我国开始了一系列减税降费的财政刺激政策，先后出台了“多环节、多领域重点突出、受益面广”的税收优惠政策¹，用以降低企业负担，激发市场主体活力，增强经济发展的内在动力，从而更好的促进实体经济的发展。2019 年减税降费总额超过 2.3 万亿元，占 GDP 的比重超过 2%。²在此背景下，优化税收制度、促进对外投资十分重要。

在所有影响对外投资的税收政策中，解决对外投资所得所承担的双重税负是当中的关键所在。对外投资所得存在双重征税，主要是源于税收制度中居民管辖权和地域管辖权之间的冲突。各国政府认为它们有权对其居民在全球范围内的收入（居民管辖权）以及在其管辖范围内产生的所有收入（地域管辖权）征税。在此意义上，如果企业在海外经营并且取得了利润，就需要依据地域管辖权向投资地的国家缴纳所得税，税后利润汇回时，又要依据居民管辖权向居民国再次缴纳所得税，这出现了一笔所得缴纳两笔所得税的情况，即所谓的双重征税。这种双重征税加重了对外投资所得的税收负担，阻碍了跨国资本流动和国际间经济技术合作的发展，并且还会引发国家间税收征管的矛盾。为了解决这一问题，经济合作与发展组织（Organization for Economic Co-operation and Development, OECD）和联合国（United Nations, UN）提出了两种避免跨国投资中双重征税的方法——抵免法（credit method）和免税法（exemption method）。我国目前采取的是抵免法。

近些年，随着全球经济一体化的发展以及资本和其他生产要素流动性的增强，许多国家都通过制定更低的税率以促进本国经济发展。在过去的 30 年里，全球的企业所得税税率经历了明显的下

¹ 刘昆：《完善推动高质量发展的财政制度体系》，2018 年 11 月 12 日，

http://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/caizhengxinwen/201811/t20181112_3064670.htm。

² 王军在 2020 年 1 月 6 日“全国税务工作会议”上做的工作报告。

降,从1980年平均46.52%下降到2020年的25.85%^[2]。同时为了促进对外投资和资本回流,主要经济体包括美国、日本、英国、德国等都纷纷从抵免法转向了免税法。顺应国内和国际整体税收政策的改革,对于我国避免双重征税政策的研究有着重要的现实和政策意义。

本文详细总结了国际上的相关研究,分别从对企业对外投资的影响、税收收入规模以及征管效率这三个方面全面分析和比较抵免法和免税法这两种避免双重征税方法的利弊,并结合我国对外投资的现实以及税制结构,计算了我国对外投资所得在不同方法下所面临的税收负担并加以比较,为我国税收制度的深化改革提供有价值的事实基础,并为我国贯彻减税降费的财政政策、激发企业和经济的活力,提供有益的政策建议。

二、关于避免双重征税税收政策的研究

抵免法和免税法作为解决跨国投资所得上的双重征税问题的方法,可以促进国家间的资本流动、提高全球市场的经济效率,因而在全世界被广泛采用。¹抵免法是指当一国企业对其境外投资所获利润在被投资国缴纳所得税后,可以用已缴纳的税款抵扣其在居民国所应缴纳的税款。抵免法确保了一国的企业无论其收入来自何处,都承担了相同的税收负担。而免税法则是指当一国企业进行境外投资时,其境外所得在缴纳被投资国家的所得税后,无须或者大部分所得无须再缴纳居民国的所得税^[3]。这种方法使得居民企业在境外投资时,与被投资国家的国内企业承担了相同的税收负担。如果国外所得税税率高于国内税率,那么无论是在抵免法下还是在免税法下,企业对外投资时都只需缴纳投资所在国的企业所得税,税负相同。然而,当国外所得税税率比较低时,在抵免法下,企业在缴纳境外的所得税后,因为这部分税款小于其应缴纳的居民国的所得税款,所以企业还需要将两笔税款之间的差额缴纳给居民国的税务机关。大体而言,企业对外投资所得在免税法下的税收负担要低于抵免法。基于此,免税法比抵免法更有利于促进企业对外投资。

历史上许多欧洲大陆国家都采用了免税法,如荷兰(1914年)、芬兰(1920年)、瑞士(1940年)、比利时(1962年)和奥地利(1972年),而美国、英国、日本和澳大利亚几个主要的经济体则选择抵免法。但是在过去的二十年中,许多曾使用抵免法的国家纷纷转向了免税法。2003年德国率先进行了改革。2004年澳大利亚开始允许其居民企业从境外分公司所获得的利润全部免税。从2009年开始,日本、英国和加拿大也相继进行了类似的税制改革。在日本,只要居民企业持有境外子公司股权比例超过25%并且持股时间超过6个月,那么其从境外子公司所获得的股息收入的95%予以免税。英国则是对居民企业的境外分支机构的所得进行免税。加拿大在抵免法的基础上增加了一些免税条款,即如果其居民企业持有税收协定国中的子公司超过10%的股份,那么该企业从这类子公司所获得的股息予以免税。此前一直反对免税法的美国也在2018年进行了改革。至此,在OECD的36个成员国中,除了智利、墨西哥、韩国、以色列和爱尔兰,其他国家都采用免税法来解决对外投资所得中存在的双重征税问题^[3]。

接下来,我们分别从对企业对外投资的影响、税收收入规模以及征管效率这三个方面全面分析

¹ 历史上抵扣法(deduction method)也被用于避免双重征税,但是这种方法现今则较少被使用。

和比较抵免法和免税法这两种方法。首先,这两种方法对于企业对外投资的影响可以借鉴以往关于跨国投资的税收弹性的研究。很多实证结果都表明:一国的企业所得税税率与其吸引的外国投资成反比。无论是使用对外直接投资的宏观数据还是跨国公司投资的微观数据,无论是使用前瞻性(forward-looking)的边际有效税率还是后顾性(backward-looking)的平均税率,税率对于 FDI 流动的影响都是十分显著的^[4]。针对德国企业的研究表明较低的税率能够促使德国跨国公司建立更多的国外分支机构^[5]。基于英国的研究发现,当所得税的税率每降低 1%,美国的公司选择在英国开设子公司的概率会增加约 1%^[6]。虽然这些研究没有直接涉及到双重征税问题,但它们都表明了所得税率会对跨国投资产生重要影响。其次,直接着眼于两种避免双重征税方式的研究表明,当日本和英国从抵免法转变为免税法后,其公司在海外的并购数分别增加了 16.1%和 1.6%,并且据此推算,如果美国转为免税法后,其海外并购的数量将增加 11.0%^[7]。由上述研究我们可以得出,相较于抵免法,免税法因为对外投资所得征收较低的税收,会更加促进企业对外投资。最后,较高的税率往往会造成更大的社会福利损失。研究发现,免税法的实施可以使美国的社会福利每年提高 5.37 亿美元,日本为 1.089 亿美元,英国为 390 万美元^[7]。有研究构建了一个两国博弈模型,来描述国际竞争中两国分别使用抵免法和免税法的不同情况,得出两个国家都选择免税法时双方的社会福利最大^[8]。

尽管抵免法在促进对外投资方面不如免税法,但因为其可以为居民国带来较多的税收收入,所以被许多国家认可和采用。但是这种优势在现实中却可能很难实现,主要因为跨国公司会采用各种方式来规避纳税义务。许多实证研究都发现跨国公司的利润率与该国的税率呈现显著的负相关关系^[9]。有研究进一步指出,当一个国家的税率每提高一个百分点时,该国跨国公司所报告的利润就会减少 6%^[10]。针对我国对外直接投资的研究也发现低税率的东道国具有显著的吸引力^[11]。

现实中跨国公司使用多种方式在不同国家或地区间转移利润以达到避税的目的,这些方式包括:子公司之间的相互借贷^[12-15]、减少利润汇回并在海外持有大量的现金^{[16][17]}、利用国际避税地^{[18][19]}和转让定价^{[20][21]}等。除此之外,在高税率或者采用抵免法国家和地区中,许多企业通过改变注册地,迁往低税率国家或地区,从而降低自身的税率。这种避税方式被称为“税收倒置”(tax inversion)。许多英国公司就将总部迁往百慕大、卢森堡或爱尔兰等低税地^[22]。有学者研究了 1982 年至 2002 年间美国 26 个跨国公司的倒置案例。在这些案例中企业将美国的母公司变成子公司,将境外子公司变为母公司。在新的公司架构下这些企业所负担的所得税率有了明显的下降,从而证明这种安排具有很强的避税动机^[23]。还有研究发现,实行抵免法国家中的跨国公司总部迁往他国的概率要高于实行免税法国家中的公司,特别是当其子公司本身就位于税率较低的地区。利润汇回税(repatriation tax)提高 10 个百分点,会使得跨国公司迁移的概率增加 2.2 个百分点,相当于迁移数量增加了三分之一以上^[24]。另有研究着眼于对外直接投资的一个主要形式——跨国并购。研究结果预测,如果美国采用免税法,跨国并购中将母公司设立在美国的比例将从 53%增加至 58%^[25]。

企业的这些避税行为使得居民国即使实行抵免法,也很难对其企业的对外投资所得征收到应征的税款。2004 年美国通过《本土投资法案》(Homeland Investment Act),对从境外汇回的投资所得给予税收优惠。根据美国经济分析局(Bureau of Economic Analysis)的数据显示,汇回的资金金

额从2000年至2004年的平均每年620亿美元增至2005年的2990亿美元^[26]。通过简单的估算可得，美国政府在此期间潜在的税收损失约为355.5亿美元（=（2990 - 620）× 15%）¹。因为跨国公司会使用多种方式进行避税，所以抵免法并不能确保政府从海外收入中征收到应征得的税收。并且，如果采用免税法，降低对外投资所得的税负，会鼓励这类海外所得回流到本国。

最后，对于避免双重征税方式的探讨还应考虑税务机关的征管成本和纳税人的纳税成本。抵免法的实施需要准确计算企业境外收入在本国的应纳税额，此过程需要考虑很多因素，较为复杂。例如，抵免额中是否包括境外子公司缴纳的企业所得税（即是否允许间接抵免）、间接抵免中对于持股比例和时间的要求、间接抵免的层次、选择分国抵免法（分国不分项）还是综合抵免法（*offshore pooling*，不分国不分项）、未使用的境外税收抵免是否可结转至下期抵扣、对境外收入征税是否只在收入汇回国内时才发生、是否允许税收饶让等。因此，在现实中，与免税法相比，抵免法不可避免的会带来更高的征管成本和纳税成本。

综上所述，免税法在鼓励跨国投资和降低税收征管成本方面更具优势，抵免法虽然在理论上可以征收到更多的税收收入，但鉴于跨国公司的避税行为，往往并不能完全达到这一目标。所以相较于抵免法，免税法有着较大的优势，这也是为什么越来越多的国家开始实行免税法的一个重要原因。

三、两种避免双重征税方法对中国对外投资的实践意义

近年来我国经济增长速度逐渐放缓，政府通过减税降费等一系列的财政税收政策，试图减轻企业负担，从而激发其创新能力和内在发展活力，促进经济转型和持续健康稳定的发展。在这样的大背景之下，面对我国规模巨大且在持续增长的对外投资，选择最为适合的避免双重征税的税收政策，不仅关系到企业是否可以更好的“走出去”，也关系到国家的经济是否能够达到所设定的整体发展目标。

我国现行的企业所得税税率为25%，预提税一般按10%征收（在某些税收协定下可以减至5%）。避免双重征税的方法是抵免法，允许居民企业将境外子公司已缴纳的预提税和企业所得税用来抵免国内应缴纳的企业所得税。但是在间接抵免时，要求我国母公司直接或间接持有国外子公司20%以上的股份。间接抵免的子公司的层级可以扩大到海外五层（财税〔2017〕84号）²。此外，企业还可以选择分国抵免或者是综合抵免。

为了描述抵免法与免税法在对外投资所得税收负担上的差异，我们借鉴Huizinga和Voget(2009)的分析框架^[23]，考虑一个简单的情况：一家中国企业在境外设立了一个子公司（没有二级国外子公司），且只获得股息收入（没有利息、特许权使用费或其他类别的收入）。该企业在境外所应缴纳的税款（FTL）为：

$$FTL = \tau_f + (1 - \tau_f)\omega_f \quad (1)$$

其中 τ_f 和 ω_f 分别为被投资地区的企业所得税税率和预提税税率。这家公司境外股息收入在抵免法和免税法下最终的税收负担（TTL）分别如表1所示：

¹ 美国的股息税率从2003年的38.6%下降到15%。

² 财税〔2017〕84号：《财政部、税务总局关于完善企业境外所得税收抵免政策问题的通知》，2017年。

表1 我国对外直接投资的税收负担计算

	抵免法	免税法
境外的税收负担 (FTL)	$\tau_f + (1 - \tau_f)\omega_f$	$\tau_f + (1 - \tau_f)\omega_f$
最终税收负担 (TTL)	$\max\{\tau_f + (1 - \tau_f)\omega_f, 25\%\}$	$\tau_f + (1 - \tau_f)\omega_f$

注：其中 τ_f 和 ω_f 分别为被投资地区的企业所得税税率和预提税税率。

在免税法下，企业无需对这笔境外收入再向国内的税务机关缴纳额外的税款，所以最终的税收负担就是其在境外缴纳的税款。在抵免法下，如果企业在境外缴纳税款低于这笔收入在国内应缴税款，那么它还需在国内补缴其差额；如果高于，则不需要。所以企业在抵免法下的最终税收负担就是在境外缴纳的税款和应在国内缴纳的税款的最大值。

利用上述的分析框架结合中国对外投资的现实，我们接着分析了我国对外投资所得的税收负担。2019年末我国对外直接投资存量前十位国家（地区）分别为香港、开曼群岛、英属维尔京群岛、美国、新加坡、澳大利亚、英国、荷兰、印度尼西亚和德国（见图3），这些国家（地区）吸引了我国对外投资总额的88%。除澳大利亚、荷兰和印度尼西亚外，其他所有国家（地区）的企业所得税税率都低于我国。除美国、荷兰、印度尼西亚和德国外，其他国家和地区对非居民企业的股息收入均不征收预提税。并且根据与我国签订的税收协定，这四个国家对其境内子公司支付给我国母公司的股息只征收不超过10%的预提所得税（见表2）。

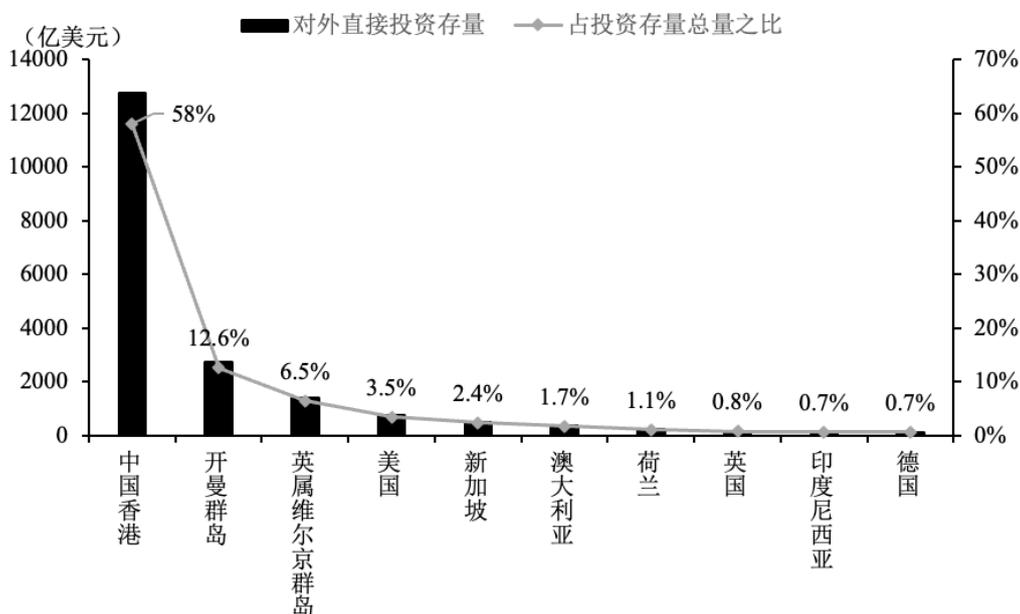


图3 2019年末我国对外直接投资存量前十位的国家和地区

注：对外投资既包括非金融领域的投资，也包括金融业的投资。

数据来源：中华人民共和国商务部。

根据表1的计算方法，我们分别得到在免税法 and 抵免法下我国在这些国家（地区）投资股息收入的税收负担（结果见表2）。我国企业在香港、开曼群岛、英属维尔京群岛、新加坡、英国和德国投资所得的股息收入都须向我国政府补缴税款，而在其余的四个国家的投资股息所得，因为当地

的企业所得税加上预提税高于我国的企业所得税，所以无需再缴纳额外的税款。总体而言，我国企业在这 10 个国家和地区内进行直接投资时，如果按照现行的抵免法，股息收入的平均税收负担为 27%，如果采取免税法，这一数字则降低为 19.7%。考虑到我国在各个地区的投资存量差异很大，为了准确的反映对外投资所得的税收负担，我们用在各个地区对外投资存量占其总和存量的比值作为权重，计算了加权的平均税收负担：在抵免法下，股息收入税负为 25.4%，而免税法下仅为 14%，比抵免法低出 11.4 个百分点，税负低了 44.9 %。

表 2 2019 年末我国对外投资存量排名前十的国家（地区）股息收入的税负

国家名称	企业所得税率 (1)	是否与我国 签订税收协 定(是/否) (2)	股息 预提 税率 (3)	免税法下 总税收负 担 (4)	抵免法下 总税收负 担 (5)	投资存量 占总投资 存量比 (6)
我国香港	16.5%	是	0%	16.5%	25%	58%
开曼群岛	0%	否	0%	0%	25%	12.6%
英属维尔京群岛	0%	否	0%	0%	25%	6.5%
美国	21%	是	10%	28.9%	28.9%	3.5%
新加坡	17%	是	0%	17%	25%	2.4%
澳大利亚	30%	是	0%	30%	30%	1.7%
荷兰	25%	是	5%	28.75%	28.75%	1.1%
英国	19%	是	0%	19%	25%	0.8%
印度尼西亚	25%	是	10%	32.5%	32.5%	0.7%
德国	20%	是	5%	24%	25%	0.7%
平均税收负担				19.7%	27%	
加权平均税收负担				14%	25.4%	

注：列（4）、（5）通过表 1 的计算方法得到，列（6）为我国对该地投资存量占总存量的比重。平均税收负担是税负的简单平均值。加权平均税收负担是以各地的存量占比与这些地方存量占比之和（88%）的比值为权重而计算的加权平均税收负担。

数据来源: Ernst & Young, Worldwide Corporate Tax Guide 2020、《2019 年中国对外直接投资统计公报》、我国税收协定 (<http://www.chinatax.gov.cn/n810341/n810770/index.html>) 以及作者计算得到。

关于这部分的计算，有几点需要加以说明：首先上述关于免税法和抵免法下对外投资股息税收负担的比较是基于全球资本是可以完全自由流动的，各国投资利润率大体相同的假设；其次，香港、开曼群岛、英属维尔京群岛和新加坡是企业所得税税负较低并且对境外投资所得免税的地区，很多公司在此设立母公司，目的是汇集来自于控股链下游全球子公司的利润，位于这些地区的中国企业的子公司的利润实际上负担了其它地区的所得税。根据我国的税法，这些所得税款大多是可以进行的抵免的¹。在这种情况下，上述的计算在一定程度上夸大了抵免法下我国对外投资股息所得的税收负担。

¹ 财税〔2017〕84 号文指出，当母公司持股方式及比例满足税法要求时，来源于中国境外子公司的股息所得抵免层级扩大为五级。当开曼群岛和英属维尔京群岛收到来自海外子公司的利润后以发放股息的方式汇回中国时，若满足税法的要求，则此部分境外股息母公司可以进行抵扣。

图中省去。
数据来源：作者计算得到。

就我国企业在“一带一路”国家对外投资股息收入的最终税收负担，简单平均值在免税法下为22.4%，在抵免法下为27.1%。以2019年末我国在这些国家的对外直接投资存量占其存量总和的比值为权重，该项收入最终税收负担的加权平均值在免税法下为22.7%，抵免法下为26.9%。¹因此如果我国从抵免法转为免税法，企业在这些国家的投资股息收入的税负将降低4.2个百分点，降幅为15.6%，预期会对我国的对外投资起到积极的促进作用。

四、结论与建议

随着我国对外投资的逐步增加，为了避免产生双重征税，并使税收政策能够更好的促进经济发展，我们着眼于现今世界上两种最常用的避免双重征税的方法——抵免法与免税法，总结以往的研究，对于两种方法的优势和不足做出全面系统的梳理和比较。研究发现：与抵免法相比，免税法因为总体税负较低，更有利于促进对外投资；考虑到跨国公司会采用各种方法来避税，所以现实中抵免法增加税收收入的这一优势可能并不显著；最后从税收政策执行的角度而言，免税法的程序相对简单，可以降低税务机关的征管成本以及纳税人的纳税成本。

结合中国对外投资的现实，我们分别计算了中国对外投资股息收入在抵免法和免税法下的税收负担，进一步从定量分析的角度比较了两种方法。结果发现如果我国从抵免法转为免税法，对外直接投资所得的股息收入的税收负担将从25.4%降低到14%，降幅高达44.9%。我们又用同样的方法对63个“一带一路”沿线国家的投资进行了分析，发现这个数字从26.9%下降到了22.7%，降低了15.6%。相较于抵免法，免税法可以显著的降低企业对外投资所得的税收负担。受制于我国对外直接投资税收弹性方面定量研究的空白，我们无法直接计算出两种方法下税收负担的变化给对外投资造成的影响，也无法准确的估计出如果我国采用免税法后对外直接投资的变化情况。这些都是今后重要的研究方向。

过去40年我国经济发展是在开放条件下取得的，未来我国经济要想实现高质量发展也应该在更加开放的条件下进行。党的十八大以来，国家多次强调要把改革开放不断推向深入，同时要更好的发挥政府作用，以开放的最大优势谋求更大的发展空间。正如习总书记指出的那样：“经济全球化是历史大势，是社会生产力发展的客观要求和科技进步的必然结果，它促成了贸易大繁荣、投资大便利、人员大流动、技术大发展。”²另一方面，国内经济下行压力依然较大，企业经营面临较大困难，为此国家提出了减税降费的主张，这是我国供给侧改革的重要组成部分，更是经济发展的需要：它帮助企业降低生产经营成本，充分激发企业活力，为企业赢得向高质量发展转型的空间和时间，对于就业的稳定与经济重回快速增长轨道起着至关重要的作用。在国际上，许多国家都开始陆续采取行动，通过制定更低的税率来吸引更多的资源以促进本国经济发展。许多的主要经济体包括美国、

¹ 2019年末中国对巴勒斯坦的对直接投资存量的数据没有公布，所以这里加权平均税收负担是不包括巴勒斯坦，只有62个国家。

² 2017年1月18日，习近平在联合国日内瓦总部演讲《共同构建人类命运共同体》。

日本、英国、德国等都纷纷转向了免税法。在此国内外环境下，免税法能够降低企业负担，与国家减税降费和坚持开放的大政方针相吻合，也与国际上税收政策的变化和趋势相适应。

进入新世纪以来，我国参与国际分工的比较优势发生了明显的变化：我国的人口红利正在逐渐减少，资本的富裕程度却在不断提高。所以生产要素的供给优势正在从劳动密集型向资本密集型转变，习近平新时代对外开放思想也强调了这一转变，我们要将曾经单纯强调对外贸易转变为贸易与投资并重，“引进来”与“走出去”并重^[27]。今天我们已经有条件也有能力站在全球视野和全人类命运的高度来观察和审视我国的改革开放，为促进贸易和投资自由化、便利化，推动全球经济朝着更加开放、包容、普惠、平衡、共赢的方向发展而不断努力。免税法可以鼓励更多的企业更好的走出去，不仅有利于我国企业的发展，同时也会是促进全球资本更加合理化配置的一个有效举措。

参考文献：

- 1.金辉、沈丹阳：“一带一路”新起点要有新重点，《经济参考报》，2018年4月11日。
- 2.Asen Elke. Corporate Tax Rates Around the World, 2020. Tax Foundation. Fiscal Fact, 2020 (735) .
- 3.朱青：鼓励企业“走出去”与改革我国避免双重征税方法，《国际税收》，2015年第4期。
- 4.Devereux M, Maffini G. The Impact of Taxation on the Location of Capital, Firms and Profit: a Survey of Empirical Evidence. 2007. Retrieved from
- 5.Stöwhase S. Profit Shifting opportunities, Multinationals, and the determinants of FDI. Munich Discussion Paper, 2002-11.
- 6.Devereux M P, Griffith, R. Taxes and the Location of Production: Evidence from a Panel of US Multinationals. Journal of Public Economics, 1998, 68(3): 335-367.
- 7.Feld L P, Ruf M, Scheuering U, Schreiber U, Voget, J. Repatriation taxes and outbound M&As. Journal of Public economics, 2016 (139): 13-27.
- 8.Dickescheid T. Exemption vs. credit method in international double taxation treaties. International Tax and Public Finance, 2004, 11(6): 721-739.
- 9.Grubert H, Mutti J. Taxes, Tariffs and Transfer Pricing in Multinational Corporate Decision Making. Review of Economics and Statistics, 1991, 73(2): 285-93
- 10.Hines J R, Rice E M. Fiscal paradise: Foreign tax havens and American business. The Quarterly Journal of Economics, 1994, 109(1): 149-182.
- 11.王永钦、杜巨澜、王凯：中国对外直接投资区位选择的决定因素：制度、税负和资源禀赋，《经济研究》，2014年第12期。
- 12.Collins J, Kemsley D, Lang, M. Cross-jurisdictional income shifting and earnings valuation. Journal of Accounting Research, 1998, 36(2): 209-229.
- 13.Desai M A, Foley C F, Hines J R. Foreign direct investment in a world of multiple taxes. Journal of Public Economics, 2004, 88(12): 2727-2744.

- 14.Hasan I, Hoi C K S, Wu Q, Zhang H. Beauty is in the eye of the beholder: The effect of corporate tax avoidance on the cost of bank loans. *Journal of Financial Economics*, 2014, 113(1): 109-130.
- 15.Faulkender M, Smith J M. Taxes and leverage at multinational corporations. *Journal of Financial Economics*, 2016, 122(1): 1-20.
- 16.Hanlon, M., Lester, R., & Verdi, R. (2015). The effect of repatriation tax costs on US multinational investment. *Journal of Financial Economics*, 116(1), 179-196.
- 17.Faulkender, M., & Smith, J. M. (2016). Taxes and leverage at multinational corporations. *Journal of Financial Economics*, 122(1), 1-20.
- 18.Desai M A, Foley C F, Hines J R. The demand for tax haven operations. *Journal of Public economics*, 2006, 90(3): 513-531.
- 19.Dyreng S D, Lindsey B P, Thornock J R. Exploring the role Delaware plays as a domestic tax haven. *Journal of Financial Economics*, 2013, 108(3): 751-772.
- 20.Bernard J T, Weiner R. (1990) . Multinational corporations, transfer prices, and taxes: Evidence from the US petroleum industry. In A. Razin & J.B. Slemrod (Eds.) , *Taxation in the Global Economy, 1990*: 123-160. Chicago: University of Chicago Press.
- 21.Swenson D L. Tax reforms and evidence of transfer pricing. *National Tax Journal*, 2001: 7-25.
- 22.Miller A, Oats L. *Principles of International Taxation*. London, England: Bloomsbury Publishing, 2012.
- 23.Desai M A, Hines J R. (2002).Expectations and expatriations: Tracing the causes and consequences of corporate inversions, National Bureau of Economic Research. 2002, No. w9057.
- 24.Voget J. Relocation of headquarters and international taxation. *Journal of Public Economics*, 2011, 95(9-10): 1067-1081.
- 25.Huizinga H, Voget J. International taxation and the direction and volume of cross-border M&As. *The Journal of Finance*, 2009, 64(3): 1217-1249.
- 26.Dharmapala D, Foley C F, Forbes K J. Watch what I do, not what I say: The unintended consequences of the Homeland Investment Act. *The Journal of Finance*, 2011, 66(3): 753-787.
- 27.蒋瑛、周俊：习近平新时代对外开放思想与逆全球化挑战的应对，《经济学家》，2018年第9期。

Double Taxation Relief: Analysis and Implication for China

Abstract: This study analyzes the advantages and disadvantages of the two mostly commonly used methods for double taxation relief and provides relevant economic studies. We find that, compared to the credit method, the exemption method offers stronger incentives to outward investment and has lower administrative costs. It may not sacrifice much tax revenue as the credit method. Further, we calculate that the FDI weighted tax liability on the dividend income decreases from 25.4 percent to 14 percent as China switches from the credit method to the exemption method based on the statutory tax rates of the ten largest jurisdictions having Chinese outward investment. We conduct a similar study for the 63 B&R countries as well and find that this number drops from 26.9 percent to 22.7 percent.

Keywords: Double taxation relief, Credit method, Exemption method, Outward investment

ⁱ 吕冰洋（2018）从“公共秩序”视角分析财政与国家治理的关系，重在解析国家治理内涵及与财政的关系，对现代财政制度的职能构成、演变逻辑、构建方向没有展开分析，参见吕冰洋：《国家治理财政论：从公共物品到公共秩序》，《财贸经济》2018年第6期。

ⁱⁱ 波兰尼指出：“由市场控制经济体系会对整个社会组织产生致命后果，它意味着要让社会的运转从属于市场。”参见卡尔·波兰尼：《大转型：我们时代的政治与经济起源》，冯钢、刘阳译，杭州：浙江人民出版社，2007年，第50页。

ⁱⁱⁱ 何振一（1985）称为“社会共同需要”，他主要是从财政起源角度分析财政本质。陈共（2020）称为“社会公共需要”，提出此概念是为了明确提供公共物品的目的，并从货币价值形态分析公共物品所体现的社会关系。不论是“社会共同需要”还是“社会公共需要”，思想起源均来自马克思的“社会需要”理论。

^{iv} 参见卡尔·波兰尼：《大转型：我们时代的政治与经济起源》，第140-178页；乔尔·米格代尔：《强社会与弱国家：第三世界的国家社会关系及国家能力》，张长东等译，南京：江苏人民出版社，2012年，第55-101页；阿西莫格鲁、罗宾逊：《国家为什么会失败？》，李增刚译，长沙：湖南科学技术出版社，2015年，第59-61页。

^v 如罗森指出：“有一些在传统上不被认为是商品的东西具有公共物品的特征。一个重要例子就是诚实，它降低了交易成本”，“公平分配本身也是公共产品，它让每个人得到满足”，此时罗森将公共秩序特征赋予了公共物品。参见哈维·罗森：《财政学》，郭庆旺译，北京：中国人民大学出版社，2006年，第48页。

^{vi} 权利开放的社会秩序来自诺思等，他认为，人类文明历史上有两种社会秩序：权利限制秩序和权利开放秩序（open access orders），并且“权利开放秩序比之自然国家，更迫切地需要一个组织缜密的制度结构和程序，其执政的明确程序必须更为透明和详尽。”参见诺思、瓦利斯、温格斯特：《暴力与社会秩序：诠释有文字记载的人类历史的一个概念性框架》，杭行、王亮等译，上海：上海人民出版社，2013年，第168页。