

李炜光 / 著

大家的 财税学

最新修订版

著名经济学家陈志武说：“李炜光教授是我最尊重的财政学者之一。”

 中央广播电视大学出版社

李炜光

大家的财税学

李炜光 著



中央广播电视大学出版社·北京

图书在版编目 (CIP) 数据

大家的财税学 / 李炜光著. -- 北京: 中央广播电视大学出版社, 2016. 1

ISBN 978 - 7 - 304 - 06855 - 4

I. ①大… II. ①李… III. ①财税—中国—通俗读物
IV. ①F812 - 49

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 237102 号

版权所有, 翻印必究。

大家的财税学

DAJIA DE CAISHUIXUE

李炜光 著

出版·发行: 中央广播电视大学出版社

电话: 营销中心 010 - 66490011 总编室 010 - 68182524

网址: <http://www.crtvup.com.cn>

地址: 北京市海淀区西四环中路 45 号 邮编: 100039

经销: 新华书店北京发行所

策划编辑: 翟永存

版式设计: 赵 洋

责任编辑: 翟永存

责任校对: 宋亦芳

责任印制: 赵连生

印刷: 北京宏伟双华印刷有限公司

版本: 2016 年 1 月第 1 版

2016 年 1 月第 1 次印刷

开本: B5

印张: 23 字数: 305 千字

书号: ISBN 978 - 7 - 304 - 06855 - 4

定价: 45.00 元

(如有缺页或倒装, 本社负责退换)

序

税理学：未来中国法治建设的理论准备

——序李炜光教授新著《大学的财税学》

韦 森

李炜光教授即将出版他的文集，从天津发来短信，盛情邀我为之作序，虽有些惶悚，但还是欣然从命。在财政学、税学，尤其是在财政史、税法学方面，李炜光教授都是国内著名的学者；在经济学和政治学方面，李炜光教授也是真正的专家。近些年来，我搜读了李炜光教授的许多文章，在一些学术观点以及对中国社会性质的认识上，我们几乎完全一致。但是，我在财政学、税法学方面毕竟是外行，要一个外行给内行的巨制作序，焉能不怵？然而，考虑到这部专著所讨论的问题实在太重要，事关我们国家、民族和社会的未来走向，所以为这部重要的“税理学”（炜光兄在本书中曾这样说）的扛鼎之作作序，呐喊几句，当是应尽之责。基于这些考虑，下面谨借此机会谈一些浅见，狗尾续貂，与炜光兄和读者共同思考。

李炜光教授新书的出版，适逢我们国家经济社会发展历程的一个重大历史转折关头。一两个月前，我们的共和国刚庆祝过自己的 60 华诞；1978 年启动的中国经济与社会改革，也走过了 30 多年的历程。不管如何评价前 30 年中国计划经济的试验以及后 30 年改革开放的成就与问题，站在 2009 年的岁末，对于每个中国人来说，都面对的一个更为重要的问题应该是：未来 30 年中国将如何走？30 年后的中国将是个什么样子？

1978 年以来，市场机制在中国社会内部逐渐生成。尤其是自 2001 年加入世界贸易组织（WTO）后，中国快速地融入了国际社会，国际上通行的一些商业、贸易、法律、外交、军事等方面的规则和惯例，也逐渐被引入中国。21 世纪初以来中国的进一步对外开放，反过来引致了中国社会内部市场化进程的加速。中国社会的迅速市场化，为中国近 30 年的高

速经济增长提供了原动力。目前，中国的综合国力已稳居世界前三。中国改革开放 30 年来所取得的成就是辉煌和毋庸置疑的。然而，也毋庸讳言，在近些年中国经济高速增长的同时，一些经济与社会问题正在中国社会内部不断积聚。尤其是自 2007 年以来，全球金融风暴此起彼伏，世界经济整体在 2008 年下半年以来陷入了 1929 年至 1933 年大萧条以后最严重的一次衰退。这场世界性的经济危机，直接造成了中国外贸出口的大幅度下降，从而导致了外贸依存度已经很高的中国经济增速下滑。随之，中国也进入了一个重要的经济结构和政府发展战略的调整时期。2008 年下半年以来，中国宏观经济增速的放缓，使得在过去 30 年经济高速增长时期在中国社会内部所积累并被暂时遮蔽起来的一些社会问题更加鲜明地暴露了出来。其中，政府的财政预算以及政府在中国经济社会发展中的作用，变成了一个核心和焦点问题。

单从政府的财政收入与 GDP 增长的关系来看，自 1994 年实行分税制改革以来，政府税收和其他财政收入已经连续 15 年超高速增长，几乎每年中国政府的财政收入都双倍甚至三倍于 GDP 的年增速。政府这些年财政收入迅猛增长的一个直接经济后果是：从各种口径来计算，到 2008 年，用人均来计算的政府实际财政收入（包括所谓的“第一财政”和“第二财政”）已经超过了每个中国人的实际可支配收入。2009 年以来，就在政府推出所谓的“4 万亿的刺激经济的计划”同时，又发生了较为普遍的“国进民退”现象。近些年来，国有部门凭借在资源占有上的优势以及价格垄断，在占取垄断租金的优越地位上实现了自身的快速增长，而同时民营部门在中国经济体内的比重却相对萎缩。随着政府掌控的国民收入的份额的迅速增长以及国有部门的自我强势增长，一个各级政府官员和国企高管凭借自己手中的权力和所掌控的资源进行层层寻租的、古今中外从来没有过的经济、政治和社会体制正在当代中国内部逐步成型，并在不断自我强化。这种模式似乎可以被称为一种“独具中国特色的政府运用、参与、经营、控制和统御市场的经济体制模式”。对于这种正在成型的中国模式，从形式上来看，我们有一个发展主义的政府，且地方政府之间的

竞争在推动着近些年中国经济的增长；但从实质上来看，当今中国社会的基本格局是，各级政府官员以及国有企事业单位的高管在一个巨大行政科层中不断运用自己所掌控的权力和资源进行层层寻租。这种处在各级政府行政科层中的官员和高管的权力寻租，一方面构成了目前中国经济增长的内在动能，因而从某种程度上来说它是有一定的经济效率的；另一方面，它又不断给当代中国社会带来并不断积累一系列问题。政府的财政收入在国民收入中的份额不断增大，政府官员腐败大面积发生又屡治不果，社会财富占有和收入分配上的差距不断拉大，整个社会越来越靠政府的项目投资和高投资率来维系经济增长，居民家庭收入和居民家庭消费占国民收入的份额持续下降等，都是这种独特的中国模式成型和强化的必然结果。在这一常常不为人们所察觉的基本社会格局及其演变趋势中，我们的具有 13 亿多人口且拥有 30 多万亿美元 GDP 总量的大国，正像一艘巨轮驶入了一片人类社会从来没有到过的陌生海域。中国这艘巨轮目前正在驶向何方？可能今天没有人能给出一个确定的回答。在这艘巨轮的航速渐慢乃至最后停滞下来之前，好像还没有多少人愿意来超前思考未来的中国社会的发展道路问题。在一个世界经济大危机的背景下，中国仍有所谓的 8% 以上的 GDP 年增速，故而任何谈论中国社会的未来走向和进一步的改革问题，在许多人眼中看来都是“杞人忧天”。

在这方面，有一个非常鲜明的例子：就在 2008 年下半年以来世界经济整体衰退、中国外贸出口近 13 个月大幅度下滑（较上年同期下滑平均超过 21 个百分点）、中国企业面临近些年所未曾遭遇的困难环境中，中国政府财政收入却不断攀高，以至到 2009 年 10 月份，竟出现了 8 478 亿元的财政盈余！尽管像往年一样，在年底的两个月中，各级政府尤其是中央各部委又会“突击花钱”，但是，2009 年全年出现政府财政盈余，目前看来是在所难免，除非政府在年底两个月再突击花掉 2 万亿元！令人十分不解的是，就在目前中国的这种宏观格局中，政府决策层、财经媒体以及中国的许多经济学家却在侈谈“要 2010 年继续实行‘积极的财政政策’”！这一近乎荒唐的现象实在令人不可理解：还有经济大危机背景下政府竟有

近万亿元财政盈余这样的“积极的财政政策”和“扩张性的宏观政策”吗？这一事实也从一个侧面说明，尽管中国的经济和社会已经渐渐走向了一个重大的历史转折关口，尽管在人类历史上前所未有的政府统御和支配市场的经济社会模式正在中国社会内部逐渐成型，许多人——包括一些经济学家们——却似乎对之浑然不觉，甚至还在那里乐观地大谈所谓的“北京共识”！中国经济社会的这样一种现状，越来越迫使人们去认识和反思我们当下的经济社会体制的实质，去认识和把握一个现代市场经济良序运作的制度基础和基本条件。只有对我们当下中国社会的性质有些清醒的认识和理解了，也只有在东西方社会以及传统与现代社会的比较中对一个现代市场经济良序运作的制度基础和必要条件有些基本的理解了，我们才能超前地把握和认识未来中国社会的走向，才能避免我们的国家、民族和社会再走弯路。

探寻中华民族的振兴富强之路，说来已经不是一个新问题。自晚清以降，建设一个繁荣富强的民主和法治国家，实际上已成为无数中国知识分子和社会有识之士长期追寻的一个梦想，亦有无数志士仁人为之付出过艰苦卓绝的努力。然而，经历了晚清君主立宪、辛亥革命、1949年中华人民共和国的建政，以及经历了近30年整个社会努力构建一种“计划经济”的实验和以及30余年的“改革开放”，构建一个具有民主、法治、公正、和谐且经济可持续增长与长期繁荣的良序社会，仍然是今天我们整个民族的梦想。就在我们的共和国60岁的当下，一些重大的理论和现实问题在今天看来仍亟待探讨：一个良序的现代市场经济的制度基础和政制条件是什么？民主、法治与市场经济运行的关系到底是什么？宪政民主政制是否是一个现代市场经济的良序运作的必要条件？当今中国社会正在走向何方？应该走向何方？对于这些问题，当代中国社会演变发展的历史经验已似乎阶段性地给出了一些明确答案，2004年修订的《中华人民共和国宪法》也曾在第五条明确地把建设一个“法治国家”确定为未来中国社会的发展目标。然而，现在的问题是，建设一个“法治国家”的宏伟社会目标将如何实现？未来民主与法治社会的建设又将从何处启动？从哪

里开始？中华民族在数千年的历史长河中经历了无数次战乱和王朝更替，如何才能在21世纪构建出一个能确保经济可持续增长、国家长治久安、人民康乐幸福、社会公正和谐的民主与法治的基本社会制度架构？

面对这些亟须回答的重大理论和现实问题，李炜光教授在21世纪初就独具慧眼地认识到，现代民主政制问题，说到底是个预算民主问题，即纳税人通过自己选出的代表来保护自己的财产和财富不被政府任意占取以及自己缴纳的税金能被政府确当地使用的问题。应该说，在中国，李炜光教授是较早地从对税的本质认识来理解政府性质、职能和作用以及现代宪政民主政制实质和运作原理的学者。正如他在收入本书的《写给中国的纳税人》一文中所指出的那样：“现代法治社会的重要特征在于对‘公权力’的制约。政府拥有权力、资源，但这权力和资源来自于人民的授权，而且这些权力也只是它履行公共服务职能的必要条件，即在人民授权的范围之内行使。政府征税，不是为了供养和伺奉权力，不是为了养活自己，更不能为所欲为。除了提供公共产品和公共服务，国家和政府没有其他存在的理由。”根据对税的本质以及对政府职能和性质的这种理解，李炜光教授还深刻指出：“现代法治国家是建立在对私有财产权保护的基础上的。国家征税，就意味着国家对私有财产权的承认。一个非常浅显的道理是，既然产权是确定的，你在对私有财产进行征收之前，就必须取得公民的理解和同意。……承认国家征税的‘纳税人事先同意’原则，才有可能建立一种能够制约政府征税这个权力之手的制度，宪政民主对政府的限制首先就体现在对政府征税和用税的限制上。”

只有正确地认识到了税的本质，才能理解一个现代国家运作的基本原理，才能理解现代宪政民主政制的核心内容和基础构架。也正是基于对税的本质、纳税人权利和现代宪政民主政制的上述深刻的理解，李炜光教授曾在本书中呼吁要在中国建构一门“税理学”。应该说，他这本文集形式的专著，已经大致勾画出了他所说的“税理学”的基本理论架构。这里，我有一点需要补充的是，“税理学”应该不是财政学的一个分支，也不是税法学的一个门类，而应该是解释一个现代市场经济社会良序运作基础的

“政治经济学”，是对一个法治社会或宪政民主政制架构进行理论说明的“解释学”。从这个意义上来说，我把李炜光教授这些年所做的“税理学”的探究的理论努力，视作为未来中国法治建设所做的一些理论准备。历史会记得李炜光教授的工作和努力。这本著作也将会载入未来的中国思想史。

愿这部著作所包含的思想和理论见解，能广泛地在中国社会各界乃至政府公务员中得以传播，以增益于人们对传统中国社会的运作机理、当下社会制度安排及未来走向的认识和理解。只有我们社会的大多数人在对一个现代良序市场经济的基本运作原理和必要的制度条件的认识上“重叠共识”逐渐达成了，我们才能期望中国的民主政制和依法治国的建设能真正起步。

最后要指出的是，既然未来中国社会的现代性转型基本问题——或言“轴心问题”——是政府职能本身的转变——或言是政治体制改革和政制转型，而政治制度的核心和基本问题则是政府的财政体制和财政预算问题，那么，要实现未来中国政制的转型，就要把财政体制改革作为政治体制改革的首要目标。中国当下社会经济体制安排的现实问题和已经出现且不断积累的种种经济社会问题，使我们越来越坚定地相信，未来中国的宪政民主建设可能要从限制政府的征税权开始，亦从构建公开、透明的政府财政预算制度着手。要做到这一点，首先就需要考虑修改我们的预算法以及宪法中有关政府征税权的条款，明确把政府征税必须征得纳税人的同意以及纳税人的代表批准这类保护纳税人权利的条款写进预算法和宪法。从这个意义上来说，我们似可期望，构建税收（宪）法定的预算民主制度以及政府财税收入的具体征收和用途要经纳税人选出的代议制机构审定批准的政治安排，应该成为未来中国新政治体制建设的一个逻辑起点。

谨为序。

2009年12月21日谨识于沪上

自序 1

本书是我近年来有关税理问题研究的部分成果，选择在赋税和国家基本制度的演变及其与人民的关系方面展开，力图阐明涉及赋税的某些本质的道理。当然，这是一件非常困难的工作，我只是在最浅的层次上做一点初步的探讨而已。

记得前几年曾发表过几篇探讨宪政民主与赋税关系的长篇大论，除了学界内部，社会上没几个人关心的。现在全然不同了，赋税已经成了人人关心的热点问题，焦点问题，甚至是“敏感”问题。我作为这段历史的亲历者，感到欣慰——中国的确在进步。

对于赋税，我们既很熟悉（因为大家都是纳税人），又感到陌生（因为比较专业）。求教于教科书，上面写着，是国家为实现其职能的需要，凭借政治权力，强制、无偿地征取财政收入的一种分配形式——老师这么教，学生这么学，我们很少想过，税的定义原不应该这样简单。

在现代社会，公民与政府在法律和道义上是平等的关系，这与传统社会的统治与被统治的关系有着天壤之别，所以纳税实际上是公民在与政府交换一种东西，这种东西是公民个人凭自己的力量很难生产出来的，所以要把自己创造出的财富的一部分，以赋税的形式从国家的手中交换过来。

那么，公民纳税交换政府的这个东西到底是什么呢？一般回答是公共产品和公共服务——这当然没错，而且已经属于比较“进步”的答案了，但它仍然没有说到问题的点子上。准确的回答应该是，公民交税的目的是换取政府的一份责任，一份它不能不尽到的为国民谋福利的责任。什么时候政府尽到这个责任了，政府就是好政府，税就是好税；什么时候它没有尽到这个责任，它就是坏政府加坏税。事情就是这么简单。

我们这个社会之所以需要一个政府，之所以大家要向它交税，是因为

公共产品和公共服务不是公民个人生产得出来的，市场在这个方面是“失灵”的，比如，失业救济、义务教育、养老、公共医疗等，都属于我们所说的“公共服务”的范畴，这些事关系到社会上每一个人的福祉，而有力量做这些事的，只有政府，或者说，主要是政府。从这个意义上说，我们人人都离不开税，人人都必须纳税。

所以，为社会提供好的公共服务，让国民福利随着经济社会的发展而逐步提高，就是我们这个社会需要“养活”政府和官员们的理由，甚至可以说是唯一的理由。其他各种冠冕堂皇的理由，无论被人们吹得多么神圣和伟大，其实都无关紧要。

税原是没有生命的，像一堵高墙，冰冷、坚硬，因为它是体制，是制度，是法律，人们只能在它面前低头。但这种解释也不完全正确。税也有公平，也有正义，也有爱，“以人为本”，应当是征税者奉行的至上原则。税应该是有生命的，由人赋予它。

在人类历史上，税的确能够给人类带来福音，给社会的和谐稳定创造一个物质基础。曾经广为流传的话——“人人为我，我为人人”，其实就可以概括为税的一个本质的特征。但税也并不总是“天使”，有时候会变成“恶魔”，散发给人间以丑恶和绝望。历史上那些横征暴敛、竭泽而渔，以致民不聊生、揭竿而起的例子，不胜枚举。就是在现代社会，税也经常被某些执掌公权力的人用来谋一己之私，或挥霍浪费而不知节制，此时的税，便不再拥有正义、尊严和权威。

在现代社会，尊重和维护纳税人权利已成为各国公认的普世价值，无人怀疑它的正当性和合法性。正是由于税是对公民财产权利的剥夺，涉及公民的基本权利和福祉，所以人们让税置于宪政民主制度之下，由人民选举出来的议会来投票决定，而不是由执掌公权力的少数官员来代替国民自行决定。在这里，投票是不必也不能附加任何理由的，因为它本身就是理由。

当今中国社会正在发生翻天覆地的变革，纳税人已经登上历史舞台。“两会”之上，市井之中，税已成热门话题；关注税，就是关注自己的利益，正成为人人都懂、都肯于“锱铢必较”的道理。而庙堂之上的官员和学者也在反思，如何使自己手中征税的权力能得到公众的认可和监督，让它

更好地“为人民服务”。这对于一个有着几千年专制社会历史的国度来说并不容易，属于脱胎换骨的过程，是难事，更是好事。

事情总是这样，一旦开启航程，就绝无回头的余地，但构建以纳税人权利为中心的税收国家的努力并不一帆风顺，一次笔者参加全国性的研讨会，就碰到一位体制内的退休先生拍案而起：“什么纳税人权利？胡说！纳税人？能让他们有权利吗？！”这不是个别人的认识误区，而是一个体制在说话，一个我们正在促其有所改变的体制。

当然，我们提倡纳税人权利，并不意味着无原则的迁就无故偷逃税者，因为那对大多数人是不公平的；而是主张，税应当根植于最基本的人性的正义和善良，保有崇高的精神境界，在民主法治的轨道上运行。税是为了人类的幸福和公平而存在的，而不是人类为了交税而存在，这是个最基本的道理，不能反过来说。

探讨赋税问题历来吃力不讨好，在我们这个纳税人权利意识还没有完全苏醒的社会里相当于逆风行船，其艰难可想而知。春江水暖，艰辛自知，保持知识分子那“脚踏实地大地”的风骨和傲气是不可或缺的。

村上春树曾把体制比作一堵墙，“这堵墙太高，太强——也太冷”，与其计较无异于鸡蛋撞墙，但我仍愿跟大家一起并肩奋斗，在税收这座坚硬的高墙和撞向它的脆弱的众“鸡蛋”之间，选择站在鸡蛋这一边，是一件值得花费毕生精力去做的事情。

“假如我们有任何赢的希望，那一定来自我们对于自身及他人灵魂绝对的独特性和不可替代性的信任，来自于我们灵魂聚集一处获得的温暖”。

风雨苍茫，税道苍黄。我们暗夜横渡^①，义无反顾。

① “暗夜横渡”，源自姚轩鸽一本诗集的书名。实际上，本序就是我为姚先生的一本著作撰写的序言的一部分，自忖再也写不出这么灵透的文字，就用来作本书的自序。为弥补此缺憾，又在后面写了自序，敬请姚先生和读者谅解。

自序 2

在市场经济条件下，纳税人首先是一个维护自己私有财产权的、独立的经济人。纳税人之所以同意纳税，并不是因为政府先天具有课税的权力，而是个人出于保护自身利益的需要。如果没有国家提供适当的公共产品以解决市场失效所带来的问题，纳税人的个人利益就会受到损害。在此前提下，纳税人与国家的界限得以廓清：只有纳税人无法通过市场实现的事项，才需要通过国家的力量予以弥补。国家只能在纳税人需要的范围内活动，不能将自身的意志强加给纳税人。为了达到这个目的，纳税人必然通过一定方式参与政治（如议会），将治税权和预算权真正掌握在自己手中。如果不能做到这一点，纳税人只是以义务人的身份面对国家，那么就违背了法治国家和市场经济本应具备的基本性质。

这就告诉我们，当公众把税和预算的治理权交给公共权力的代理者——政府的时候，并没有放弃自己对这个国家财政资源的所有权和统治权；政府只能在人民授权范围之内行使权力，否则就是僭越。而僭越权力，在任何一个民主法治的国家，都是它的人民所不能接受和允许的。

与其他社会经济制度下的政府一样，市场经济中的政府也拥有权力，但那只是一个向社会履行责任和提供公共产品和公共服务职能的必要条件，一个服务于全体纳税人的载体。或者说，筹集财政收入的目的，不是为了供养和伺奉权力，不能用来追求自己的私利，而是为了服务于社会，服务于市场，服务于公众，如保证国防安全、维持社会治安、缩小社会成员贫富差距、维护社会的公平正义等。除了提供公共服务，国家和政府没有其他的存在的理由。

公共物品虽然不能由市场提供，但公共需要却并不是一种能够脱离市场主体的存在。尽管国家征税自有其各种宏伟及合理的目的，但公民对这些目的的达成并不“当然”地负有法律上的义务，正是由于税不是任何“单方意志”所能决定的。即使强行做出什么决定，其行为也不具有充分的合法性与合理性。“No taxation without representation”（无代表则无税），这个经典表述，揭示了税收法定主义最基本的含义，即税权归于人民。

在民主法治的社会中，政府的首要职责并不是“执政”，而是尊重、维护和扩大公民的政治和税收、预算的参与权。政府财政资金的每一分钱都来自公民的口袋，税的增加就意味着人民手中的可支配货币的减少。所以，任何财政税收事务，政策制度的制定和出台，都必须首先取得人民的同意或谅解。

在现代社会，纳税人以牺牲自己的财产为代价支撑起整个国家权力体系运作，所以当然有充足的理由要求国家为自己提供高质量的服务，有权选择由什么样的政府来管理社会。如果政府不能按照纳税人的信托提供公共服务，纳税人就拥有问责直至更换政府的权利。一个社会没有健全的政权更迭程序，就只能使社会矛盾不断积累以致不得不通过社会革命达到同样的目的。中外历史上的抗税革命、农民起义、独立战争等，实际上都是一种“纳税人的运动”。

而在专制国家或非民主国家中，国家是高高在上的支配性力量，纳税人只不过是供其压榨和控制的对象，是依附权力的义务主体，不可能产生作为独立主体的纳税人。他们无法与现实的权力主体进行交流和谈判，更不可能对其进行监控和制约，而只能以卑微和屈从的心态来祈求恩赐和宽容。传统社会中虽然也有一些减税、修渠、办学等措施，但那不过是君王的恩赐而已，算不得数、较不得真。在这样的社会里，人们仅仅是皇上的子民，无论是在身份上还是在心理上，都无法摆脱对权力的隶属关系。

当然，即便在这样的社会中，纳税人也有一定的权利。例如，不管税收立法的变动性有多大，在特定的时期，征税的依据还是固定的。对征税

过程中的违法行为，纳税人可以在权力体系内逐级上告，直至最高统治者。有时候问题也能够得到解决。然而，纳税人的这种权利只是固化其义务主体地位的一种手段，并不足以使其成为一个权利主体。

令人遗憾的是，即使在当代的中国，这种过了时的税收观念依然在很大程度上占据着人们的头脑。一些专家或媒体还在使用“皇粮国税”这样的词来形容当前的税制改革，让人闻到的不是改革带来的新鲜气息，而是透露出一股令人讨厌的“棺材味儿”。

税就其本质来说，是政府受公民之托履行公共服务的责任，因而具有更为强烈的“大众化”属性。政府征税须以公众的集体需要为依据，构建社会安全网，提供良好的公共服务，使政府的财政活动符合全体公众的利益需要。但政府与人民的利益并不总是一致的，既有合作的一面，也有对立的一面。公众对于公共产品的相对价值（如增加军费重要还是治理环境重要）和公共支出的顺序（如经济建设为先还是改善民生为先）的看法，与政府官员们的看法就经常是不一致的。因此，缺乏公众参与的税收必然缺乏民意基础，长此以往，和谐社会渐行渐远，甚至可能引发灾难性的后果。这从近年来财政资源的扭曲配置（政府及其官员受益较多而民众受益不足）已经看出端倪来了。

现代社会中，政府并不是唯一的治理机构，普通公民也完全有能力承担起治理的责任。大量事实表明，公众中云集着各行各业的专家学者和精英，蕴藏着无穷的解决公共问题的潜力和能力，而且这种治理具有独特的优势，可有效地弥补政府治理的不足。所谓“公民社会”，就表现为公众更为关注世事，更加热衷于政治参与和社会治理，并且这种参与和治理能够得到法律的充分保护。目前我国公民对公共事务的参与严重不足，这显然是受制于现行体制，人们没有足够的机会、渠道和兴趣参与其中，由此带来的后果是，税收、预算等大事便全都成了政府的事，公民们则甘做“看客”，民意表达无从谈起。

获得信息的知情权是公众参与治理的前提条件，无论税收计划的编

制、审查、听证、执行的哪一个环节，都应充分体现公开透明的原则，让大家都有机会表达自己的意见，让公众意见成为征税的重要依据，并接受公众的广泛监督。这才是一个开放社会应有的精神高度，这样的制度和政策，才具有合法性，才会得到人民发自内心的支持和自觉遵从。

我国的《税收征管法》中也规定了若干纳税人的具体权利，但必须看到，纳税人在税收征收过程中的具体权利，还不足以支撑其在市场经济中的主体地位。只有将税收收入与税收支出结合起来，使纳税人有机会参与财政决策的过程，纳税人与国家的关系才有可能理顺。因此，除了各项具体的法律权利之外，纳税人还应享有赞同纳税权、选举代表权、政府服务的授予权和监控税款使用权。如果没有这些基本权利的支持，无论法律赋予纳税人多少具体权利，也无法改变其作为义务主体的地位。

笔者认为，在我国未来的财政税收的基本法中，应将纳税人的基本权利列为财政立法的宗旨和重要的法律原则，重点设置纳税人的立法权和监督权两项基本权利。要进一步完善人民代表大会制度以保障纳税人上述基本权利的实现，政府的所有财政活动都要真实而完整地置于纳税人的监督控制之下。每一位公民都有机会对财税的立法发表意见，有权通过法律规定的形式参与国家预算和税收法律的制定过程，有权对国家财政资源的来源及其配置做出决定并监督其执行过程，有权监督政府及其公务人员的行为并对其中的腐败分子做出处分。在历史上，纳税人的权利从来就不是谁“赏赐”的，而是公民不断抗争、不断努力的结果。将纳税人权利写进国家有关法律，既是政府构建和谐社会的实际步骤，也是我国公民社会日益成熟的标志。事实上，目前许多政策措施的调整，正是纳税人正当行使政治表达权的结果。

近年来，我国的公民理性维权事件此起彼伏，如北京大学三位教授申请公开首都机场高速收费、广州业主上书全国人大陈诉拆迁违法、三鹿奶粉事件、陕西万余村民状告当地镇政府、云南省孟连县的胶农冲突事件、广东三江镇的警民冲突、成都五名律师要求政府公开路桥收费收入、还有

各地接二连三发生的出租车司机罢运事件等，无不标志着中国公民社会的逐步成熟，说明纳税人群体正在不可阻挡地觉醒。人们终于开始明白了一个最为简单直白的道理：作为一个合格的公民，不只是负有纳税的义务，还应拥有法律保障的权利，否则自己就只是一个消极被动的缴税者，而非真正意义上的纳税人；一个等着别人赏饭的奴才，而非堂堂正正的国家主人。

“征税之道，义然后取，人不厌取”。没有法律根据，国家便不能课税，公民也不得被要求交纳税款。这话也可以反过来理解，如果不能做到有效地约束政府的权力，当然同时也就意味着不能有效地保护纳税人的权利。在一个不尊重纳税人权利的社会中，不可能造就出自觉守法的纳税人来，任何漠视公民权益的法律终究要被公民所漠视。

《大家的财税学》就是一本力求从理论和实践两个方面把涉及财政税收本质的问题阐述清楚的著作，是作者从本人近年来近百万文字中择选出的一部分。这些文章大部分已经公开发表，有的在学界和社会上产生过一定影响，也有少量文章是作者的“压箱底”之作，头一回面世见“公婆”。本人学力浅薄、见识有限，如井底之蛙，论证阐述不周密、不到位以致谬误之处在所难免，敬请读者悉心指正为盼。

我预测着，2010起往后的几年，注定会重笔记入中国的史册。因为中国的纳税人正在前行。

是为序。