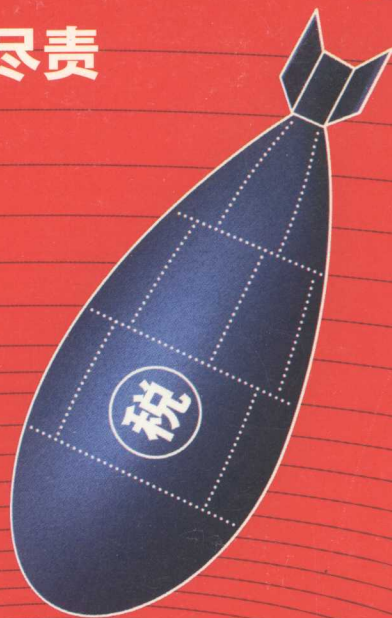


公民纳税是为了交换政府尽责

税收 的逻辑



纳税人应该知道的基本财税常识

李炜光 著

后浪出版

税收的逻辑

李炜光 著

1025368

世界图书出版公司
北京·广州·上海·西安

图书在版编目(CIP)数据

税收的逻辑 / 李炜光著. —北京:世界图书出版公司
北京公司, 2011

ISBN 978-7-5100-3807-5

I. ①税… II. ①李… III. ①税收管理 - 中国 - 文集

IV. ①F812.423 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 145056 号

税收的逻辑

著 者:李炜光	筹划出版:银杏树下	出版统筹:吴兴元
责任编辑:云逸 罗炎秀	营销推广:ONEBOOK	装帧制造:墨白空间

出 版:世界图书出版公司北京公司
出 版 人:张跃明
发 行:世界图书出版公司北京公司(北京朝内大街137号 邮编100010)
销 售:各地新华书店
印 刷:北京盛兰兄弟印刷装订有限公司
(北京市大兴区黄村镇西芦城 邮编102612)

开 本:787×1092毫米 1/16
印 张:19 插页4
字 数:274千
版 次:2011年12月第1版
印 次:2011年12月第1次印刷

教师服务:teacher@hinabook.com 139-1140-1220
读者咨询:onebook@263.net
营销咨询:133-6657-3072
编辑咨询:133-6631-2326

ISBN 978-7-5100-3807-5/F·143

定 价:32.00元

(如存在文字不清、漏印、缺页、倒页、脱页等印装质量问题,请与承印厂联系调换。联系电话:010-61232263)

版权所有 翻印必究

序

构建大转型的财税理论

与炜光兄结识多年,在几乎所有公共问题上,我们的看法都是一致的。我们还有一个共同的爱好:听京戏。最近刚到天津,在炜光兄的地界上听了一场原生态的《搜孤救孤》。余音绕梁之际,炜光兄就来信,命我为他即将出版的新著作序。

论年岁,炜光兄长我一轮,论学识,我有何德何能?只是,这个时代已经礼崩乐坏,长幼尊卑颠倒,多我一个僭越,似也无妨。更兼以,这些年一直阅读炜光兄的论著,深感炜光兄所从事的工作,对于善治之达成,对于国家之转型,至关重要。其间有若干感想,借此机会与读者分享,亦不失为一桩快事。

我在不同场合观察过或者接触过国内若干顶尖的财税学者,然而颇为失望。也看过一些财税方面的论著,实在陈旧乏味。至于活跃于大众媒体上的财税专家,大约是各学科专家中获得“砖家”美誉比例最高的。他们的发言基本上是在论证,政府的加税决策是很正确的。他们通常还会不失时机地补充一句:加税空间还很大——这分明是在找骂,而专家学者们似乎蛮委屈:中国的税负水平就是低于欧洲啊。

可以确定地说,相比于经济学、法学、政治学乃至社会学等学科在过去三十年间所发生的巨大变化,财政、税务学理论的变化实在太微不足道了。在所有社会科学理论中,财税理论肯定是最为陈旧的了。

导致这种状况的最直观的原因是财税理论的实用性。由事物的性质决

定,财税理论的理论性必然是比较低的,它一诞生就是政府的理财学。从这个角度看,活跃在公共空间的绝大多数财税专家学者在忙着解释政策,为政府的财税活动提供论辩,似乎也蛮正常。

然而,这样的专家为什么每每遭到公众的嘲笑?原因可能很多,或许最为深层次的原因是,中国目前所处的状态要求一种超越于技术层面的财税视野,尤其是财税制度大转型的理论言说。公众期待这样的理论和专家意见,而目前大多数专家学者却与此需求擦肩而过,甚或供应完全相反的说,也就难免被人“板砖”伺候了。

容我稍微详尽地作一点解释。19世纪末,中国人开始了一场大转型事业,迄今仍未完成。此一大转型的目标,乃是构建现代的“国民国家(nation-state)”,它的核心制度包括正义的法律之治,内含民主、权力的分立与制衡的宪政制度,市场主导的财富生产与公正的财富分配制度,以及与古典保持了连续性而又具有足够开放性的文化、精神秩序。

财税制度当然也是这其中至关重要的部分,它横跨财富、法治、宪政等多个领域。炜光兄在本书相关篇章中,对于现代财税制度的基本特征,有非常精准的论述。比如,税收须以公民的认可和同意为前提,税收法定,预算由民众的代表审议制定,财政资金应当主要用于提供民众需求最为紧迫之公共服务,等等。这与前现代的财税制度是大不相同的。实现财税制度之转型,乃是完成三千年未有之大转型的重要组成部分。

很显然,中国的财税制度仍然没有完成这个大转型,虽然这个过程从一百多年前就已经开始了。炜光兄在本书中论述了梁启超的宪政主义的财税思想,也讲述了清末预备立宪时期在这方面所取得的制度进展。但是,从20世纪50年代起,伴随着集中计划体制的建立,财税制度出现了大倒退。相应地,财税理论也出现了大倒退。炜光兄在本书第一章列举了那个时代形成的主流税收学说,即所谓“税收三性”:无偿性、强制性和固定性。与此相应,主流财政理论也突出了政府对于预算的全面控制,以及建设财政、吃饭财政等等。

80年代之后,中国的经济社会格局发生了相当巨大的变化,集中计划体制坍缩,市场部门不断扩大,大量人口就业于非国有部门,人们的观念也发

生了重大变化。具体而言,国民普遍具有了权利、法治、民主意识。但是,财政制度、财税理论却具有巨大的惯性,因为保持原来的集中控制状态合乎政府及其官员的利益。因而,财政制度远没有摆脱原来的制度框架,只不过在旧框架内加入了一点新元素。财税理论同样保留着原来的范式,同样只是勉强塞入了一点新词汇。这些新词汇与原来范式之间存在着巨大的紧张与冲突,但财税学界几乎无人理睬这些。这个学科因为实用性比较强,人们忙于为财税法律、修修补补的政策调整作解说,几乎无人关心更高层次上理论范式的转换问题。

这样,在社会经济格局、民众观念与财税制度、理论之间,出现了严重的脱节。政府财税部门的做法固然无法令公众满意,专家学者们的话语体系也无法让形成了新常识的公众接受。这些专家学者们提出的建议,几乎总是要么令公众失望,要么令公众愤怒,因为旧有的财税理论范式使他们提出问题、思考问题、解说问题的角度,经常偏离公众的期待。

具体些说,最为根本的偏离乃是:专家学者基本上还停留在原有的理论框架内,静态地对财税问题进行技术性讨论,公众期待的却是一种超出技术层面的财税制度大转型言说和相应的制度变革方案。

或许可以把财税理论区分为常态的财税理论与非常态的财税理论。当一个国家处于制度相对稳定状态时,需要常态的财税理论,它当然会集中于讨论税收和财政的技术性问题;当一个国家处于制度大转型时期,则需要非常态的财税理论。这种财税理论的使命是剖析旧制度不合理之处,构想新制度之基本要素,并且,至关重要的是要探讨财税制度转型之合理、可行方案。

这就是构建现代国民国家时期所需要的财税理论。或许可以说,亚当·斯密《国富论》的最后一篇就具有这样的性质。处于从皇权专制到民主宪政制度转型过程中的梁启超的财税理论,同样具有这样的性质。诺贝尔经济学奖获得者詹姆斯·布坎南的财政理论,也是在20世纪中后期美国政治经济大变化的脉络中,探讨财税制度转型理论的结果——尽管这种转型的深度,不及梁启超时代及当今中国。

当代中国所需要的,也正是这样的财税制度转型理论。原因很简单:当

代中国正处于大转型中,这其中的重头戏正是财税制度大转型。近些年来,进入公共场域的财税热门话题,无不与此有关,舆论、公众已经向学界提出了诸多命题:人大应当主导税收立法;税制结构应当调整,从间接税为主转向直接税为主;个人所得税的计征方式应当调整;预算应当公开,财政开支应当转向公共服务等等。所有这些命题都不是财税的技术性问题,而牵涉诸多层面的根本性制度调整,属于财政制度转型问题。

公众迫切希望实现这样的制度转型,一些中央政府部门或者地方政府也有推动这些领域制度变革的意图,那么,财税理论也就应当面向这些真问题、大问题,替公众解惑,向政府提供既具有远见、也具有可操作性的财税制度调整、变革方案。令人遗憾的是,由于种种原因,绝大多数财税学者回避这些严肃的问题;即便有所涉及,也浅尝辄止,明显地缺乏有效、连贯的理论支持。这个时代面临着普遍而严重的理论匮乏症,而在财税领域,也许表现得最为严重。

炜光兄则是财税学界的异类。他本来治中国财政史,90年代后期,他敏锐地意识到财税大转型才是这个时代的大问题,于是转向这方面的思考、研究。他提出“治税权”概念,恐怕就是这种意识觉醒的一个标志。此后,他的研究迅速超出了财税的技术性思考层面,对财税的政治经济学、财税的政治学、财税的法学和社会学等问题进行了系统的思考,他甚至还思考了财税的伦理学。在此过程中,他的财税史学训练也给了他一个宽广的比较视野。他尤其关注西方和中国20世纪初期宪政主义观念下的财政制度变迁过程。由此,炜光兄对于税收的政治与伦理“正当性”渊源,对于合理的征税权架构、公共预算架构,提出了诸多平实而深刻的看法。

通过这些思考,炜光兄有效地回答了困扰公众的诸多疑惑,因此而获得了公众的尊重。更为重要的是,通过炜光兄这些年的努力,一个财税制度大转型的理论已经初步浮现。它是跨学科的,具有足够的理论深度,足以通往一种全新的财税理论范式,为告别形成于20世纪50年代、显然已经千疮百孔的陈旧财税理论框架提供了一个替代性方案。它在中国当下政治、社会与经济脉络中,对现代财税制度的框架和诸多细节性制度进行了理性的思考。这种财税制度有助于人的自由与尊严,是正当的,明智的立法者、决策

者必然会看出这些构想、设计的重大价值。

因此,我要说,炜光兄是这个时代罕见的财税问题之“思想者”。思想不同于学术。学术在任何时代当然都是珍贵的,但大转型时代尤其需要思想。学术只适合于技术性思考,思想才能够引导制度变迁。当代中国处于大转型时代,就需要思想家,也包括财税思想家。我不能说炜光兄现在已经是财税思想家了——以炜光兄的谦逊,也不会接受这样的过誉。但我敢说,炜光兄正在朝这个方向努力着。一个非常重要的迹象是,他正准备以一种全新的视角重新解读传统中国的财税理念,挖掘其中的宪政主义精神,从而为宪政主义的财税制度转型提供更为坚实的历史论证。

在这方面,我们再次有了共通之处。所以,我仓促写下以上粗糙的文字,至少希望表达这样一个愿望:在这个大转型的时代,我愿与炜光兄同行,思考这个国家、民族不能回避的最为重大的制度与伦理问题。此为我辈义不容辞的责任,在炜光兄身上,我能够感受到这种强烈的责任感,而思想正是由这种看起来有点不理性的责任感催生出来的。

秋风(独立学者)

2011年7月

自序

愿税收宪政的思想之花遍地开放

这是我的第二本时评、随笔文集,与我第一本集子《李炜光说财税》(河北大学出版社)的出版只间隔一年。并非我的“产量”有多高,而是那本书容量有限,不少文章没能收进去。那些没收进去的文章,加上一年多来的一些新作,就组成了读者朋友面前的这本《税收的逻辑》。比较上一本文集,有些话题依然在谈,如治税权归属、人民代表大会职能、纳税人权利、减税政策等,又增添了一些新的话题:如税收伦理、公共支出归宿、预算拨款权、预算法修订、公民意识与自由、央地财政关系、收入分配改革等等。本书对预算的公开、透明问题非常重视,专门用了两章加以探讨,以至于当初起的书名是《别挡了我的阳光》,可能由于编辑觉得概括性不强而弃之未用。

税收学历来被视为官府之学,给领导出谋划策之学,寻找政策依据之学。这种认识并不全面。税收是国家权力和纳税人权利的交集点,而非政府单边之事,所以它也是民间之学,与亿万众生之图存、之福祉、之未来息息相关。所以,公众(纳税人)对赋税的认识和看法,也应该在税收学的研究范围之内,而不是像现在这样游离其外。如阿马蒂亚·森所说,你不能凭一部分人的富裕和局部的繁华来判断整个社会的快乐程度,你必须了解草根阶层的日常生活。我觉得他是说给每一位学者或决策者听的,关键是我们是否听得进去。

对政府职能,亚当·斯密给定的核心内容是:保护国家安全和个人安全、建立基本的法律秩序、保护产权、促进技术进步、建设和维护私人无力做

东西，清末时官产学各界就曾大力推动这些改革，一些领域还取得了不小的成果。当时已日落西山的清王朝自己设立的资政院就曾大幅度削减清政府1911年的预算，即使拿到现在来说也是了不起的进步之举。既如此，清王朝为什么还是一步步地陷入了绝境？这样的问题，就不是今天那些以“出谋划策”为己任的学者们所能回答的了。几天前刚刚在上海的一个会议上与不少同行交流，大家的一个共同感觉是，公共财政在中国虽然已推行了13年之久，却变得“越来越不像了”，意思是我们与公共财政的距离不是越来越近，而是越来越远了。

的确，中国推进宪政民主改革的难度，怕是比一百年前小不了多少。表面看，政治权力的绝对权威已逐步被淡化，再也难以独步天下，似乎大家都是改革的支持者，但一到实践层面，分歧立马就表现出来，这一点在预算公开问题上表现得再清楚不过。

中国的制度改革已然失速，面临的仍是200年前龚自珍就指出的老问题：执政者在涉及政府利益与民众利益的选择问题上总是进退失据，最终迈不过“自改革”这一关。社会痼疾的根源其实在它自己身上，却视而不见，总觉得阻力来自于他人。问题在于，不改革体制，深宫大院里的皇上怎么可能知道外面街上粮价多少？肉贵几何？手下的人是真心为民办事，还是胡乱花费纳税人的血汗钱？这是历史问题，也难说不是现实的问题。

当年，伏尔泰评论英国的制度时曾说，这个国家的掌权者有足够的权力去增进公益，而当他企图作恶时，马上就会被别人束缚住。我理解，这就是宪政民主，就是今日体制之“自改革”的基本含义。那种政党和行政体制混合不分的体制，那种“没商量”、“不透明”的财税体制，与社会主义无关，与人民利益无关，与市场经济无关。中国最需要的是与传统的权力社会彻底决裂，而不是千方百计地维护它。如果总是跟这样的体制藕断丝连，中国的经济发展便难以为继，中国的文明便难有真正的进步，或许过些年回望一下过去，会发现自己不过是原地打转而已。

好在事情还是起变化了。随着经济社会的日益发展进步，“百姓时代”正在退场，“公民时代”正在不以人的意志为转移地到来。这种公民社会，是以整个社会对人的权利的尊重为价值背景的。无数“小人物”组成的纳税人

群体,构成了心口相连的公民社会网络,其日益显示出的独立立场和力量,使得国家权力的运用不能再那么随意,使得掌权者们发现自己置身于民间无数双眼睛的监督之下,越轨行为难以逃逸其外,也使得历来信奉权力通吃的国人开始懂得不能再轻视他人的自由和权利。这才是我国近年来发生的真正变化之所在,史上空前。更加难得的是,这样一种社会整体价值观的转换,其发生的动因来自于民间而非高层、自下而不是自上。

本书收入的这些时评、随笔和访谈大多公开发表在报刊、杂志上,属于公共性质的写作,有别于学术性较强的论著,目的在于普及推广财税知识和公共财政理念。作为一个财税思想史和财政学理论学者,我喜欢在历史演变的脉络和现实的理论政策间游走,并且一直认为,财税问题出现的原因经常不在财税本身,而是在其外,这就要求财税的研究者要像许多人文历史学者那样具有广博的知识和综合开放的眼界,才研究得了税收这样的“真问题”(罗纳德·科斯^①语)。学界也历来有赋税问题难懂的说法,经济学家们对此类问题远不如对金融货币政策和市场供求关系之类问题的探讨和宣教多,或许就是证明。学术上的一小步,通常要总结多少人的研究心得,克服多少人的盲目、固执,突破多少人的既得利益才能做到?夜深人静时思考那些让人想破头的难题,却是我所享受过的人生最大意趣,也是我难以担当的重负。因学识、学力不足,我的研究还浮在浅层次上,书中定有不少谬误,我将时刻期待着读者的批评指正。

感谢著名学者秋风先生欣然为本书作序。秋风是一个纯正的自由主义者,或者如他自己所说,是一个“混合了其他成分的中道自由主义者”。他提出“儒家宪政民生主义”的框架,尽管质疑的声音不少,但他的意思我还是明白了。他相信人类社会各民族的文化,相同、相似之处多于区别和对立,这一点在人类社会早期表现得尤其明显。说中国与西方彼此有多大的差异,不过是后人的意识形态想象或专制对思维限制的结果。他相信中国传统文化里面多有民主的因素和自由主义倾向,只是这些珍贵的遗产被后人遗忘了、褻渎了,他要把它们重新找回来,并坚持认为这些东西是全人类共有的,

^① 英国经济学家,1991年诺贝尔经济学奖得主。——编者注

并必将与人类的主流价值观融合在一起。若秋风确实是这样想的，那么，我俩的立场就非常接近了。我们坐而论道，不希望别人替我们找出只属于我们自己的文化传统，也不希望我们的传统被某些可疑的或不相干的东西全然代替。记得那天，我们一起去位于天津老城厢的同悦兴茶楼观老生凌珂的原生态京剧《搜孤救孤》，我评一句：“权力能使人变得这样坏”，他跟一句：“只有更坏”。是的，权力之上，如无他人施加的宪政之索之束缚，便只会出现这种“更坏”的结果。

感谢世界图书出版公司，感谢本书的策划者吴兴元先生，还有兢兢业业的云编辑和罗编辑，他们为这本小书的编订做了大量工作，一堆杂乱无章的时评、随笔，经他们的巧手整理拾掇一番，竟独立而成一本新书，其中不仅有他们的辛劳，也含有他们不少颇有见地的想法。亦感谢我的父母、妻子和女儿，他们以无休止的辛劳和等待为代价，换得和赐予我真金不换的学术思维和写作时间。没有他们的真情支持，我将一事无成。

我为在我们国家的民众中传播纳税人的权利意识，已经整整努力了10年。我知道，有人做得比我还久、还好。若问我现在的心情，告诉你，“那是一粒埋在土里未发芽的种子”（泰戈尔）——我分明已感觉到了，如今为种子浇水的人越来越多了。只要我们大家携手同行，持之以恒，希望的种子总有一天会破土而出，然后它就会在我们这个纳税人权利匮乏的国度里开花、结果，直到长成参天大树。

李炜光谨识
2011年7月26日
于津门梅江

目 录

Contents

序:构建大转型的财税理论	秋风	1
自序:愿税收宪政的思想之花遍地开放		7

上篇

筹众人之钱,办众人之事

第一章 纳税人的权利		3
01 税收“三性”再认识	4	
02 税收与道德的脉动	10	
03 倾听来自纳税人的声音	19	
第二章 谁来决定税权?		25
01 让税收立法权回归人大	26	
02 国家立法机构应当怎么授权?	29	

03	治税权的法理逻辑:100年前中国人达到的思想高度	34
第三章	什么是“阳光预算”?	43
01	公共预算的真谛	44
02	公共预算:联结政府与国民的纽带	51
03	中国百年预算启示录	57
第四章	“阳光预算”需要依靠法治	65
01	“阳光预算”:须走法治之路	66
02	预算公开大戏开锣,关键在法治和民主	70
03	修订《预算法》需要纳税人广泛参与	75
第五章	政府花钱干什么?	81
01	公共支出应归宿于国民福利	82
02	政府如何更好地提供公共服务?	87
03	没有权力制衡,政府就不可能只做好事不做坏事	92
第六章	他山之石	95
01	预算拨款:财政资源包上的最后一道拉链	96
02	无可奈何的特首	101
03	一个国家的财政史是惊心动魄的	105
第七章	公民社会需要公民意识	111
01	工商文明的基因在哪里?	112
02	我理解的现代民主政治	120

03 人没有自由,一切都无从谈起 123

04 走近胡适 127

下篇

税感时代,何去何从?

第八章 我国税改刻不容缓..... 133

01 内地税制非改不可——与《香港商报》记者的对话 134

02 “两税”合并之后我国税制改革的走向 141

03 将税制改革作为政治体制改革的突破口 147

第九章 减税是方向 163

01 呼唤轻税政策 164

02 为了中国的未来,减税吧! 169

03 传统经济智慧与中国现实经济问题的求解 174

第十章 什么才是合理的个人所得税? 191

01 我国个人所得税制改革的大方向 192

02 个人所得税免征额应该具体化 196

03 一将无能,累死三军 199

第十一章 如何面对财产税? 205

01 财产税给国人提出崭新课题 206

02 物业税开征的前提 211

03 怎么出了个“遗赠”税? 214

04	土地增值税“清算”了谁?	219
第十二章	如何认识隐蔽的间接税?	225
01	间接税是个局,直接税是个梦	226
02	增值税改革释放三大信号	230
03	消费税调整应防止税收的“替代效应”	237
第十三章	不可或缺的新税种	243
01	环境税呼之欲出	244
02	煤炭资源税前途不定	247
第十四章	收入分配不均的问题如何解决?	253
01	转换经济增长模式才能解决我国收入分配问题	254
02	脱轨的列车:中国央地财政关系之审视	261
03	坐实县财政:中国财政体制改革的结点	267
04	推进我国垄断行业的收入分配改革	274
	出版后记	281

上篇

筹众人之钱，
办众人之事