

权力的边界

税、革命与改革

李炜光◎著



九州出版社
JIUZHOU PRESS

全国百佳图书出版单位

图书在版编目 (CIP) 数据

权力的边界 / 李炜光著. —北京: 九州出版社,
2014. 11

ISBN 978-7-5108-3358-8

I. ①权… II. ①李… III. ①财税—中国—文集
IV. ①F812-53

中国版本图书馆CIP数据核字(2014)第268553号



权力的边界：税 革命与改革

作 者 李炜光
出版发行 九州出版社
出 版 人 黄宪华
地 址 北京市西城区阜外大街甲 35 号 (100037)
发行电话 (010)68992190/3/5/6
网 址 www.jiuzhoupress.com
电子信箱 jiuzhou@jiuzhoupress.com
印 刷 三河市九州财鑫印刷有限公司
开 本 787 毫米 × 1092 毫米 16 开
印 张 19.25
字 数 231 千字
版 次 2015 年 10 月第 1 版
印 次 2015 年 10 月第 1 次印刷
书 号 ISBN 978-7-5108-3358-8
定 价 48.00 元

★版权所有 侵权必究★

出版说明

十八届三中全会指出：“财政是国家治理的基础和重要支柱。”从古到今，财政税收对于一个国家的兴衰、社会的发展起着堪称决定性的作用。本书为天津财经大学财政学科首席教授、《现代财经》杂志主编、中国《税收基本法》起草小组成员李炜光教授近年来关于财税改革问题的文章、访谈和演讲的结集，编辑略有删节和调整。作者在财税改革领域有诸多独到的思考、研究和探索，书中观点，均为作者个人看法，不代表本社立场。

九州出版社

序

李步云

在我的印象中，李炜光教授一直从事财政学基础理论和财政历史的的教学和研究，其学术倾向大体是财政社会学式的，比较重视财政立宪问题和以综合概括性较强的视角观察分析财政问题。前几年他出版过的《李炜光说财税》和《税收的逻辑》等著作，由于把学术性和可读性结合得比较好而受到学界和社会的广泛欢迎，现在他的新书又出版了，仍然值得关注。

李炜光近来比较重视十八届三中全会以来“财政是国家治理的基础和重要支柱”的研究，但他有自己的见解。他否认财政的“基础”和“支柱”作用仅限于为政府运作提供财力资源的看法，受布坎南的立宪经济学影响较深，认同财政是“广义政治宪章的一部分”，认为财政首先是政治问题，必须在这个层面上为自己的理论和制度奠基，并在此前提下开展财政政策工具性和技术性方面的研究。他引入美国政治学者福山的现代政治三要素理论，即强大的政府、法治和负责制，认为后两个要素是用来制约第一个要素的。据此他提出的一个重要观点是，中国将在今后一个较长的阶段内，着力从财政领域出发，补课福山所说的现代国家建构的后两个要素，这就把国家治理与财政体制

的改革联系起来。

在这部著作中，李炜光认为，公共财政既内在于国家治理（治理的每一个要素都与其有关），又外在于国家治理（连接政治、经济与社会三大子系统的媒介），所以是个非常复杂的问题，而以往的以“国家分配论”为根基的财政学体系无法准确诠释财政与国家治理这种内涵。所以他积极倡导税收、预算和财政体制的法治化，以及建构各级政府履行公共服务职能的完整而严格的问责制，认为这两个环节可以把现代国家治理的基本要素涵盖进去，而缺失了这两个至关重要的环节，中国的转型就不能说是成功的，中国的现代财政制度就不能作为国家治理的基础而存在，而现有的财政学理论也就难以促进现实财政问题（如土地财政、央地财政关系、房产税改革等）的解决。

李炜光的担忧是有道理的。在国家所有权力当中，支配财政资源的权力是核心的和实质的权力，所以只有法律和基本制度规则才有可能对国家行为构成硬性约束，约束了这部分权力也就约束住了包括国家职权和行动范围的所有的权力。也正是因为财政达到了立宪的层次，这种法律约束才有可能成为一国政治结构中固定不变和永久性的一部分，国家才有可能向一个真正的现代政治结构转型。

在经历了三十多年的改革开放之后，我国至今仍然没有在税收、预算和央地财政关系三个方面建立起严格而缜密的法律约束机制，相关制度的公平与效率问题也远没有解决，这已经成为我国社会转型的主要制约因素之一。正是因为这个原因，我国在2016至2020年的这一轮财政改革中，将这三个方面的立制、立法和修法作为主要内容来进行。按照预先设定的目标，到2020年前后，我国现代财政制度将基本建构完成，在此基础上促进我国国家治理模式的建立。

建构现代财政制度，依照我国政府的部署，在预算方面，是要建

立公开透明的制度，政府的全部收支都纳入预算，建立跨年度预算平衡机制，实行国库单一账户，建立地方政府举债融资机制和权责发生制的政府财务报告，完善问责和纠错机制；在税收方面，就是要完成消费型增值税改革并完成立法，改革和完善消费税、资源税、环境保护税制度，推进房地产税立法以及个人所得税制进一步向综合税制过渡；在政府间财政关系方面，就是要合理划分政府间的公共责任并使其与各级政府支配资源的权力相适应，进一步规范和完善分税制，从整体上提高政府的公共服务水平和效率。

布坎南在《征税权》中指出：“结果的改变要通过规则的改变来实现，而不能通过对结果的直接操作来实现。”我们的问题是，在立规建制的过程中尚未接受“税收法定主义”原则，尚未接受“外部政治控制”原则，人大作为“最高国家权力机构”于税收和预算的监督和控权力仍然是虚置的，难以承担未来数年内财税立法和改革的重任。在无实际的制度约束的情况下，讨论开征新税问题本不适宜，但大规模的税制和财政体制改革就已经开始了。

例如，我国人大对预算的审议和批准是“一揽子”式的，并未进行分项目审议，因而是粗疏的、不负责任的，经人大会审批的预算不可执行，行政职能部门不得不反过来与财政部门协商预算安排，导致资源配置权移于财政部门，使其自由裁量权过当过大，并因下达预算拖曳而导致突击花钱问题。再如，公款进入国库，须保证其不被滥用，不被错配，不被浪费，不被盗窃，但这四种情形目前都严重存在，并未因强力反腐而得到根本解决。此外，财政信息和预算仍不够透明，存在着比较严重的专权现象。

同时，近年来经济和财政的下行趋势也加大了制度改革的难度。中国的税收是以流转税为主，所得税、财产税等直接税的收入占比比

较低，财政收入受 GDP 增长的变化弹性较高。在支出中，教育、科技、农业等 7 项支出占比近 50%。车购税、城市维护建设税等专款专用性质的收支，以及政府债务付息支出和国防支出占 15% 多。这表明财政收入的大半支出是刚性的。中国没有建立起随财政收入下降而自动削减财政支出的机制。实际上，与财政收入增速的下滑形成鲜明对比的是，财政支出的增速均未有实质性削减。支出的刚性存在和收入下滑的现状相对撞，将产生较大的财政赤字，这也是未来几年的“新常态”。未来的财政改革将在这样的背景下进行。

这本书收入了李炜光近年来对我国财政改革所做的评析和论文，并对未来几年内我国财政政策的走向进行了较有价值的研究，我的初步印象是，他对“税收法定主义原则”的理解比较到位。税收应当具有合法性来源，所有税种都应经人民代表大会立法，所有的税制要素都应进入立法程序；应在法律上规定出纳税人完备的权利，在税收问题上，人人拥有表达权；政府征税应奉行公民财产权在先原则，确定税种、税目、税率时首先要保护好纳税人的财产权；每个税种的征税目的应该写进税法，并且所陈述的征税理由和目的是正当的、合理的、可检测的；政治上排除对特权者的免税，税法面前，税制面前，人人平等；税制改革中保持税负总体不变，增税的同时应当及时减税，等等。其实，不只是税收，政府的其他财政行为也都应该体现公平正义，有利于纳税人权利保护和造福于整个社会，也都应该体现“税在法下”的原则。这些观点对于人们从比较高的层次上认识相对比较专业的财政问题会有帮助，对正在进行的财政改革也具有一定的参考价值。

李炜光所研究的问题也引起我的思考，如果西方的三权分立制度确实不适合我们，那就有必要接受国家宪法和基本制度规则对治税权（财政权）的制约，即布坎南所说的“财政宪章”，所有的财政权力均

应受到外部政治机制的节制和监督。是否为财政权立宪，是一个根本性的问题。正如一些学者已经指出的，一个国家，只要它收钱、分钱、花钱的方式变了，这个国家就将跟着发生根本性的改变。这个思想同样也是来自于财政社会学。

自序 以《大宪章》为理念之基石

今年6月15日，是英国《大宪章》签订800周年，世界上许多国家举行了纪念活动。英国的公共文化机构将这个日子确认为十大纪念日之一，还专门发行了纪念硬币和邮票，伊丽莎白女王和卡梅伦首相则出席了在宪章签署地兰尼米德举办的盛大典礼。在我国国内，民间也零零星星地举办了一些纪念性的研讨会。这确实是一个值得人们永远铭记的日子，因为人类社会自那个时刻起接近现代文明。从我所从事的专业意义上来说，它也是公共财政思想的发端。

《大宪章》宣布了一个人类文明史上最重要的原则：未经允许，国王不得擅自征税。该原则强调，除传统捐税外，任何税收都必须得到“全国人民的一致同意”。在当时，“一致同意”是指以大贵族为核心的大会议的同意，但“一国之主”征税还需要别人的同意，在人类历史上是第一次出现。现代国家的宪政民主，从此萌生。

《大宪章》使得人民在法理的意义上获得了“被协商权”，它宣布有关立法、征税的事宜，都“应与全国人民普遍协商”。其中第14条规定：国王应在规定的时间和地点召集大贵族和有关人员协商，召集令需阐明会议的理由，于40天之前发出。王权专制大厦从此被撼动了，这是因为专制的灵魂，从来都是“说一不二”、“不可商量”的。

根据这个原则，国王必须按时召开由贵族成员组成的、有固定场所的专门会议，这便是议会的起源。果然，数十年后议会便产生了，百年后，骑士和市民走进议会，下议院诞生。

关于国民的人身自由，《大宪章》声明：未经合法裁决和审判，“不得将任何人逮捕监禁，不得剥夺其财产，不得宣布其不受法律保护，不得处死，不得施加任何折磨”。为保证宪章的实施，将成立一个由25名男爵组成的常设委员会，用来监督国王和大臣们的行为。若发现国王有违反宪章的行为，委员会有权要求国王在40天内改正；若国王置之不理，委员会有权号召全国人民使用一切手段，包括发动战争夺取国王城堡，没收他的财产，而逼迫其改过自新。

人们都说《大宪章》的第61条最重要，就是因为其中规定了国民反抗暴政的权利。《大宪章》力求在法律框架内解决问题，尽量用非暴力的而非公开叛变的方式达到政治目的。它仍将暴力手段列为选项，但只是将其作为一种迫不得已的最后手段而存在。贵族反抗国王权利的合法化，意义不亚于国王征税权受限之原则的确立，因为它为后世人民反对暴政提供了合法依据。这与“卧榻之侧岂容他人鼾睡”的极权思维形成天壤之别。

丘吉尔说：“宪章从头到尾给人一种暗示：这个文件是个法律，它居于国王之上，连国王也不得违反。《大宪章》的伟大成就，是它在普通的宪章中体现并重申了一项崇高的法律。仅仅这一点就足以说明，人们对它的尊重是有理由的。”他说，这种王在法下、法律至上的思想在历史的演变中逐渐升华成为一种国家建构的学说，“在后来的各个时代，当国家由于权力膨胀企图践踏人民的自由与权利的时候，人民就是根据这种学说一次又一次地发出自己的呼声，而且每次都取得了胜利”。

当然，受时代的局限，《大宪章》只是重申了国王的权限范围和贵族的封建权利，因而它不过是一份封建性质的文件和习惯法文献，但其具有的价值仍然是非常重要的，其深远影响力一直达于今日。

20年前的时候，我没读过布坎南，不知道公共选择理论和宪政经济学；也没读过威尔达夫斯基，不知道政治才是国家预算的第一属性，但我在财政史的教学接触过《大宪章》，它便是我最早的公共财政学知识的启蒙教材。从《大宪章》的那些似懂非懂的条款中，我知道了什么是王在法下、毋同意不纳税和“被协商权”。1998年，我公开发表了自己的第一篇公共财政学论文《论公共财政的历史使命》，这一年中国官方正式宣布要建构公共财政体制。在这以前，中国的财政学是不加“公共”二字的，“国家分配论”是它的主流价值，政府与市场、社会及公民个人之间的界限不在它研究的范围之内。这种计划经济时代的遗产一直到现在仍然影响着这个少有变化的领域，我们从现今财政改革的僵化和迟滞就可以看出来。

老子曰：“民之饥，以其上食税之多也，是以饥。”相当长的一个时期以来，征税的无孔不入和不受限制的趋势，已经引起民间越来越大的不安和反感，此情此景与历代百姓对赋税的态度并无两样，都是税负过重引起的必然反弹。有关部门即使拿出相关法规来证明这种行为有所依据，人们还是不大买账，因为重税课征原本就与百姓“过小日子”的天理人情不合，也与企业家创新精神的正常发挥相悖。比如现行个人所得税法中有“收入畸高”并相应课征高税的处置方法，就是对企业家创新和居民提升消费需求颇为不利的一种规定。如何在企业和居民的自由发展与政府征税之间划定一条楚河汉界，是财政学一直关注不够的问题。

税收的功能不能仅限于征收数额的最大化，还在于如何体现公平

正义原则。在税收正义问题上，人们比较认可罗尔斯第二正义原则，即不平等只有在有利于贫困者的时候才能被接受，即最不利者必须有所得益。而哈耶克的社会福利安全保障设施，其建立的目的是为了获得更多的公正或更多的福利，而是为人们提供最低生活保障。相比之下，后者更能体现古典自由主义精神。我们的税收研究，还远远没有达到正义的层面上，而缺乏公平正义的税收，无论政府多么需要，也不具备征收的合理性。比如，社会对富人承担社会公平的责任提出要求，富人也能接受这种要求，但税重到什么程度才相对于穷人来说是接近于公平的？还有，富人交的税，能通过政府之手去救济穷人、改善社会底层的生活状态吗？事实上，中国的富人和穷人一样，都对政府税收能否公平使用充满疑惑。

依照《大宪章》的经验，一个现代国家在设置它的“元”规则时，首先要在税收和预算上着力，用立宪的方式，给政府财政权力预设法律边界。政府之手必须保持干净，保持利益中性，并诉诸“知情权”来接受公民的审查。在现代社会中，财政是国家的，属于全体人民所有，而不能简单地称之为政府的财政。规范的市场经济体制和民主政体，权力分立、制衡和监督机制，新闻与言论的表达自由和与此相适配的财政信息披露机制，这三大原理构成政府合法性的来源。这是福山的“强有力政府、法治和问责制”的政治三要素理论在现代国家建构中的实际应用，其中每一个要素都与财政直接相关。这就是我们把财政当做国家治理的基础和重要支柱的原因，在这个前提下，才可以进一步追求公平、正义和效率的问题。

政府征税，首先要承认和尊重私人财产权在税收之先原则，关注私人财产权与税收之间的关系问题，因为财产权利归属先定是消除矛盾、化解纠纷的要求，其他事情都应该排在它的后面。这一点中国古

人认识得很清楚。《慎子·佚文》曰：“一兔走街，百人追之，分未定也。积兔满市，过而不顾，非不欲兔，分定不可争也。”但是在我国当下，物权法与税法衔接得并不好，这个问题在未来数年间的不动产税、个人所得税、遗产税等直接税开征或改革中会更加明显地表现出来。

《大宪章》被称为现代国家预算的制度渊源，所以预算本质上应该定位于一国的政治问题。政治是预算的高层次问题，而它的技术和工具设计问题则是预算的低层次问题。天下没有纯技术或纯工具性的预算改革，所有的预算改革都具有政治意义。正如爱伦·鲁宾（Irene S. Rubin）指出的：“公共预算是政治过程的中心，它可以被用来帮助理解一个社会中的更广泛的政治过程。”当然，并不是说低层次问题就不重要。美国1787年宪法中，宪政民主制度已经建立起来，但直到进步时代的1921年颁布《预算与会计法》，建立起联邦和州的预算体制，美国的现代国家转型才算完成。美国的经验表明，要治理好一个国家，有了代议制民主还不够，还必须建立起现代预算制度。

财政学家认为，预算具有改变一个国家筹集、分配和使用资金的方式的作用，从而也可改变这个国家的治理结构，甚至可以改变它的公共生活，塑造出一种特定的国家与人民、国家与社会的关系。卡恩曾经指出，这种关系只有在现代预算制度之下才可能出现，因而可以在实质上改变这个国家本身。这个思想也同样来自于中国北宋时代的王安石。他主张“因天下之力以生天下之财，取天下之财以供天下之费”；“一部周礼，理财居其半，周公岂为利哉？”这是一种“治国以理财为核心”的理财思想，极有现代治理意识。荆公思维太过超前，即使现在，国人依然不能完全读懂他。

这个认识很重要。我们推进预算改革，一直以为它是个经济问题，将预算法称之为“经济宪法”，只认识到它属于政府内部的改革和治理

问题。其实，我们正在推行的预算制度改革，已经在推进中国迟滞已久的政治体制改革。收支测算和国库进出的背后是，谁获益了，谁支付了成本，博弈过程是怎样的，会导致什么后果，这些都是属于政治问题，而不是单纯的经济问题。

现在财政体制改革越来越强调预算和财政信息的公开透明问题，这也是《大宪章》精神的体现。《大宪章》之后，国王一步步地失掉了征税权和预算权，到最后王室的财产占有数额也都由下院作出决议才具有合法性。这里体现的法治精神极其重要：公有财产本该透明，详尽交代用处，拿出自己两袖清风的证明，遮遮掩掩，不许别人过问，绝对是不义的行为。其实不止是公共财产信息，从事公务活动的人员的个人财产信息也应在透明之列，阻隔、遮蔽、贪污公共信息的行为，亦为窃，应与经济违法同罪。

预算作为政府运作过程的基本规则，在认识上还有不少误区需要澄清。比如，人大批准的不是“钱”或“财政经费”，而是法律对各行政机构和政策项目的支出要求，即“预算授权”（budget authority）；而得到预算授权也并不意味着就可以直接从国库得到可供花销的资金，而是意味着该部门从这天起必须承担起法律所确定的某种公共服务的责任（obligation）。2014年人大通过的新预算法和正在拟定中的预算法实施条例，在如何处理预算的立法者——人大和预算的执行人——政府之间的权力配置关系，即授权与施政权力的合法性来源之间的关系上仍存在很多问题，给未来的预算制度改革埋下不少伏笔。这些问题比较多地体现在它直接涉及的四个方面的权力和责任关系，即人大、政府、银行（指政策性的央行）和公众，不确定因素还很多，财税法治化进程任重道远。

熊彼特说过，财政是分析社会问题的最佳出发点，特别是在旧体

制行将崩溃、新体制蛻茧而出的“社会转型期”，尤其如此。他的话印证了《大宪章》在历史紧要关头所起的作用具有怎样的引导性。当一个社会陷入整体性危机、急需改革的时候，不能以财政收入的增长为目标和将其作为财税工作的重点，而是要把所有的问题——政治的、经济的和社会的都列为研究对象，并在此基础上寻求解决方案。熊彼特说，只有使用这种特定的、与传统财政学迥然不同的方法从事研究才能奏效。熊彼特所说的这种综合性极强的方法，就是我最近以来十分感兴趣的财政社会学。这门学问在我国才刚刚兴起，知道的人还不多，不过相信以后会越来越的。

本书收录的论文和评论文章，是我本人对近年来我国财政制度改革和立法、修法过程中一些理论和实践问题的思考成果，价值是大宪章式的，知识来源不止西方，也受中国道家和儒家的启发，而思路方法则是财政社会学式的。谨作为一种尝试，就教于同仁，也真诚听取读者的批评意见。

目 录

序 李步云 / 001

自序 以《大宪章》为理念之基石 / 006

第一篇 从效率走向公正：大转型中的税制改革

从效率走向公正——20年中国税制演化 / 003

 税收公正的四个原则 / 004

 1994年税制改革得失 / 006

 公正应为税制改革的未来取向 / 010

长达150年的缓慢转身——读韦森新著《大转型》 / 014

 仍在路上的大转型 / 014

 从税收和预算限制政府权力 / 017

 社会能做的，政府就不要做 / 019

 百年转型，任重道远 / 022

中国的财政改革何时上路——与记者马国川谈中国财税 / 023

 “邓小平之问” / 023