

中国财政理论与政策
——中南财经政法大学财政学博导文集

转轨中的 财税改革与思考

庞凤喜 著



中国财政经济出版社

中国财政理论与政策
——中南财经政法大学财政学博导文集

转轨中的财税改革与思考

庞凤喜 著

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

转轨中的财税改革与思考/庞凤喜著. —北京: 中国财政经济出版社,
2007.4

(中国财政理论与政策——中南财经政法大学财政学博导文集)

ISBN 978 - 7 - 5005 - 9744 - 5

I. 转… II. 庞… III. ①财政管理体制 - 经济体制改革 - 研究 - 中国
②税制改革 - 研究 - 中国 IV. F812

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 027723 号

中国财政经济出版社 出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100036

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

北京中兴印刷有限公司印刷 各地新华书店经销

787×1092 毫米 16 开 16.5 印张 298 000 字

2007 年 5 月第 1 版 2007 年 5 月北京第 1 次印刷

总定价: 220.00 元 (共 8 册)

ISBN 978 - 7 - 5005 - 9744 - 5/F · 8462

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

作者简介

庞凤喜，1962年生，教授、博士、博士生导师。1984年毕业于湖南财经学院财政系，获经济学学士学位；1987年毕业于中南财经大学财金系，获经济学硕士学位；1999年毕业于中南财经大学财税系，获经济学博士学位。现任中南财经政法大学财税学院副院长，兼任中国税务学会学术委员、理事等职。主要研究方向为税收理论、税收政策与税收法律制度研究，迄今已出版《增值税制国际比较》、《宏观税收负担研究》等个人专著2部、合著5部；主编、合编教材6部；在《管理世界》、《财贸经济》、《财政研究》、《税务研究》、《投资研究》等刊物发表论文100余篇，其中有多项成果获奖。近年来，已主持和参与10余项国家级和省部级研究课题。其中：2000年主持国家社科基金课题“我国宏观税收负担研究”；2004年主持国家社科基金课题“建立社会保障税研究”；2005年受托主持国家税务总局重点科研课题“涉农税制研究”。

责任编辑：蔚 敏 美术编辑：郁 佳

杨 灿 明

中南财经政法大学财政学科创办于1948年,是全国高等院校中最早设立的财政学科点之一。1978年,本学科点恢复招收本科生;1979年,获硕士学位研究生招生权;1993年,被批准为博士学位授予点;1995年建立博士后流动站;1997年,被批准为财政部部属院校首批重点学科。1999年,为了把这一部级重点学科建设好,并进一步申报成为国家级重点学科,本学科点在学科建设方面采取了一系列有效措施,而当时的八位博士生导师联袂出版的第一套博导文集就是这其中的一项重要举措。

光阴荏苒,一晃七个春秋已悄然而过。七年来,本学科点在全体师生的不懈努力下,学科建设方面取得了许多新的成绩:2002年被正式批准为国家级重点学科;2003年,成立了湖北省人文社科重点研究基地“湖北财政与发展研究中心”;2004年,荣获“湖北省高等学校有突出成就的创新学科”称号;2005年,《财政学》被评为国家级精品课程,《中国税制》被评为省级精品课程;2005年12月,财政学更是荣获《中国大学评价》经济学专业A++级。值此财政学国家级重点学科五年建设规划即将结束之际,作为一项重要的建设成果,也作为博导文集这一良好举措的历史延续,更为进一步推进国家级重点学科建设,我们继续推出中南财经政法大学财政学博士点第二套导师文集。

与第一套文集相比,本套文集有以下新的特点:(1)作者结构发生了较大变化。一方面,学科点博导数量由8位(其中三位还是相近学科的)增加到现在的10位,而且年龄结构、学历结构更为优化。另一方面,经过专业整合,与以前相比,我们现在的专业相对更为集中,方向更为清晰。(2)内容紧扣时代主题。过去的七年,是中国改革开放步伐较大,社会、政治、经济、外交等各方面发展较快的七年。特别是随着“三个代表”理论和“科学

发展观”、建设“和谐社会”等理念的相继提出以及2001年加入WTO和近年来我国国际影响力的不断提高,中国的发展呈现出了前所未有的大好局面。然而,在我国经济社会发展取得显著成就的同时,也存在较多亟需解决的问题。丛书的各位作者,始终以财税体制改革和完善为己任,努力使自己站在改革的最前沿,密切关注国民经济发展每个阶段的热点、重点、难点问题(如财政领域的五大改革等),以认真负责的态度,既注重财政经济基础理论的研究,又重视实地考察与调研,经过不断发展与创新,形成了大量新的学术成果。(3)进一步凝炼了本学科点自身的学科特色和学术特色。文集作者分别从财政基础理论与政策研究、税收理论与实务研究、地方财政研究、财政史研究等本学科的传统优势出发,经过深入挖掘,各自形成了自己的风格。而本套文集作为一个整体,又是一个完整的理论体系,进一步凸显了自身的研究特色。

中国的经济在不断发展,各项改革也在继续推进,因此学科建设也应不断跟进。随着经济全球化、科学发展观和和谐社会建设的进一步展开,各种新情况、新问题会不断涌现,需要进一步探索,财政学的研究自然也要顺应这种潮流。今后,我们的研究应有更大的视野、更高的起点:一方面,紧扣中国的国情,了解中国的实际,解决中国的问题;另一方面,走向世界,充分借鉴与吸收国外最新的理论研究成果,使我们的研究范式、研究方法与国际接轨。

就财政学而言,在今后的教学研究上,我们会努力从以下三个方面去创新:(1)从财政理论研究的角度上创新。范仲淹在《岳阳楼记》中有一句名言,即“居庙堂之高,则忧其民,处江湖之远,则忧其君”。长期以来,我们对财政学的研究实际上一直是站在国家和政府的角度,因而称财政为“国家财政”或“政府财政”,这就是典型的“庙堂财政学”;今后,我们将尝试更多地站在“老百姓”的角度(即所谓“纳税人”或者“选民”的角度),用一种相反的逻辑来研究财政学,创建“纳税人财政学”,或称“江湖财政学”。通过两种角度的研究与比较,更深刻更全面地揭示财政学的本来面目。(2)从财政理论研究的深度上创新。今后我们将更好地做到跳出“财政”看“财政”。财政学,就其本身的特点而言,是一门典型的交叉学科,如果没有多学科的支持,其理论研究的深化是很困难的。因此,充分发挥本学科点在财政史方面研究的优势,通过对财政学作历史的纵深了解,来找寻财政发展的客观规律及其与经济社会变迁的联系,以进一步拓展财政研究的深度,不断从理论上挖掘,夯实理论基础,构造真正的基础理论。此外,我们还要全面深刻地探寻财政学与政治学、法学、社会学、管理学、哲学、伦理学、数学、心理学等学科的内在联系,在多学科知识的交叉与碰撞中探求财政学的

真谛,丰富财政学的内容。(3)从财政理论研究的广度上创新。我们会继续走出国门,加强与已建立关系的国外诸大学之间的交流,并进一步拓宽交流的国家与地区。我们不但要吸收发达国家的理论成果,还要借鉴欠发达国家、发展中国家,甚至落后国家的成功做法。与此同时,拓展国内校际和学校与科研院所之间的学术交流。通过空间的横向拓展,通过对世界最新的财政经济理论与实务的跟进,使财政学的研究获得更新、更大的发展。

实际上,任何学问的研究都取决于对时间维、空间维和人类思维这三个维度的把握。就时间维来说,上下几千年的历史演进,有着丰富的史料供我们研究与参考。通过对人类历史的研究,对社会发展轨迹的探寻,我们会思考很多的问题,学到很多的知识,激发很多的灵感。对于空间维,世界上有两百多个国家和两千多个民族,几乎每个民族又都有自己的语言与文明,这也对我们获得资料提供了丰富的素材和广阔的空间。然而在这三个维度中,人类的思维对学问的研究起着最为关键的作用。这是因为,时间维代表着历史,就目前来看,我们不太可能去亲历过去,我们使用的信息主要是依靠间接的史料及对文物的研究获得的,因此我们完全可以对这些信息的可靠性产生质疑。同理,空间维代表着整个世界,由于我们的经历是有限的,我们对世界的了解大部分同样是间接的,因此我们同样可以质疑其可靠性。这就要求我们:一方面,“行万里路”,尽可能地去经历和了解真实的世界,另一方面,“读万卷书”,最大可能地获取各种间接知识。但要超越已有的理论与实践,最终还得通过自己对“时间信息”与“空间信息”的鉴别、判断与思考,经过加工与整理,形成自己的思想与成果,即我们所说的“学问”。

我国经济社会在高速发展,我们的研究也应不断跟进,不但要跟上时代的潮流,还应该有一定的前瞻性与预见性。今天将我们七年来的研究成果付梓,既是对七年来研究工作的一个交代,也是通过抛出一己之见而求教于各位同仁,更是为了给自己施加压力,以鞭策自己在未来的岁月里更好地去探求财政学的奥秘。由于作者的理论功底、知识结构、研究方法、价值判断等诸方面的原因,文集的缺点和错误在所难免,恳请各位读者不吝批评指正。

是为序。

2006年10月于汤逊湖畔

自序

撇开体制的因素，从当前的经济发展水平和经济结构来看，一般认为，我国目前的经济发展尚处于工业化的中期阶段。这一命题也表明：一方面，我国工业化的任务还相当繁重；另一方面，我国还面临着农业基础地位需要继续加强，基础设施需要继续大力建设，人民生活需要进一步提高，劳动力需要继续向城市转移等一系列经济社会问题。而事实上，由于任何时候、任何国家的经济发展都是在一定的制度安排下进行的，因此，经济发展还深受经济体制这一因素的影响。尤其是我国目前尚处于一个特殊的体制转轨时期，这种影响就更加明显。即我国目前的情况是，无论是政策上还是实践上，我国的经济体制改革都表现为一种由计划经济向市场经济不断演进的过程，也就是逐步以新的制度安排代替旧的制度安排的过程。显然，改革中必然触动原有利益格局，并引发冲突。而这使得我国目前的经济发展面临极为复杂的局面，存在诸多亟待研究解决的新问题。

财政税收作为政府手中直接掌握的分配工具，不仅仅涉及一部分国民收入的集中与使用，而且是国家实现经济、社会政策目标的极为重要的杠杆，也是国家平衡各种利益、缓解各种矛盾与冲突的重要工具。在中国目前的改革与发展世界上以前没有、现在没有、将来也不会有任何成例可援，而经济社会又在快速转型，亟需我们对许多现实问题做出理论上的提炼与解释，并探讨符合中国国情的改革之道的情况下，对转轨时期的财税改革从理论、政策到制度设计各个环节、各个层面的问题进行探讨，以促使这一政策工具在转轨期更好地起到其“四两拨千斤”的作用是极有意义的。笔者作为一个从事财政税收理论、政策、法律制度教学与研究的中青年学人，深为自己赶上这个伟大变革的时代而庆幸。

时光荏苒，提笔写此前言的时候，已开始进入我从教的第20个年头。回首走过的日子，每一个深深浅浅的脚印，都凝聚着我各阶段学习生涯中老师们付出的辛勤汗水，饱含着我的同事们的关心、帮助与鼓励，以及中国税务学会等优秀学术团体多年来对我的培养。在此，我衷心感谢所有扶我上路，助我前行的老师、前辈、同事和朋友。

为学科建设的需要，本院决定第二次出版博导文集，藉此机会，笔者将近些年已公开发表的部分论文汇编成册。但因时间关系，编辑此文集时全部采用的是投稿时保存的电子版文档。尽管一些观点可能已经过时，有些文章的质量也嫌粗糙。笔者也因此而非常不安，但仍以原有的风格呈现出来，希望既记录自己这一阶段的研路历程，也在形成本学科点的研究方向与特色上作些探索性的工作。由于学业不精，文中疏漏、错误在所难免，敬请批评指正。

庞凤喜

2006年8月26日于武昌

目 录

第一部分 税收理论研究

1. 论我国当前税收调控面临的约束与政策选择 (1)
2. 论税收的功用与征税的原则——兼评外地人购房是否应额外
缴税的问题 (12)
3. 论税收与企业投资的关系 (16)
4. 论“中部崛起”战略与税收政策的作用空间 (28)
5. 论国民待遇原则与中国的涉外税收优惠政策 (38)
6. 后 WTO 时代：我国税收的调整与适应 (47)
7. 论我国税收征收成本的构成及其形成机理 (59)
8. 论我国积极财政政策下税收政策的选择 (70)

第二部分 税收法治化研究

9. 论依法治税是依法治国的必然要求 (85)
10. 论我国税收法治化环境的建设 (93)
11. 论“公共财政”与纳税人权利 (101)
12. 我国纳税人权利研究 (110)
13. 论税收调控与税收立法 (121)
14. 论税收执法水平的衡量与提高 (133)

第三部分 税制改革研究

15. 论税务管理能力与有效税制改革 (143)
16. 完善地方税制 应以财产税制改革为突破口 (153)
17. 切实减轻农民负担 构造农民增收的税收长效机制 (163)

第四部分 社会保障税研究

18. 论我国社会保障税的开征 (182)

19. 我国社会保险税开征相关问题研究 (194)
20. 我国社会保障基金管理模式构建研究 (206)

第五部分 财政改革研究

21. 地方财政支出的四大矛盾及其解决 (219)
22. 论西部大开发中财政政策工具的选择 (226)
23. 论地方财权的确立及预算法的完善 (237)

第一部分

税收理论研究

1. 论我国当前税收调控面临的约束与政策选择

市场经济运作的缺陷表明,在市场机制发挥主导性、基础性作用的同时,政府必须实施宏观调控,并依照经济发展的不同时期、不同发展阶段和不同的市场状态选择有效的宏观调控手段。当前,在为克服通货紧缩状态而连续实施六年的积极财政政策效应初步显现,且应逐渐回归中性的同时,我国经济又因出现局部过热而引发了新一轮宏观调控的开始,并在短短几个月的时间内通过行政调控手段的方式已取得初步成效。但是,这种调控方式与市场化改革方向应该说是格格不入的。在我国已成为以奉行自由市场经济制度为宗旨的世贸组织的一员,且以市场经济体制为经济体制改革目标,同时市场化改革不断深化的今天,理论和实践都不难证明,经济运行非正常时期实施的宏观调控应注重由行政调控转为经济调控,且经济调控应注重由直接调控回归间接调控。税收政策是财政政策的重要组成部分,是间接调控的重要手段,而且,税收本身的特点及税收调控的特点与方式表明,无论是维护效率市场的运转,还是解决深层次的经济问题,税收政策都有其较大的作用空间。因此,当前理应特别重视充分发挥税收的宏观调控作用。这不仅是当前及未来经济发展的必然要求,也是中国加入 WTO,市场化取向的经济体制改革向纵深推进的基本要求。但问题是,税收宏观调控作用的发挥除自身固有的局限性外,还需要一系列相关的环节或外部条件与之配合,正因为如此,我国税收宏观调控作用在既往的四次宏观调控中都未能起到应有的作用,这与我国目前发挥税收调控作用面临的约束是直接相关的。探求这些约

束,并进行合适的税收政策选择,对于理论研究与政策实践,以及在已经开始的第五次宏观调控中努力增强税收宏观调控作用而言都是十分必要的。

税收作为国家的一种非直接偿还的强制性征收,无论是税种的设立,税目的增减,还是税率的调整,都将对纳税人的经济利益产生影响,由此影响纳税人的行为,进而对整个社会经济生活产生影响,因此,在市场经济条件下,税收作为国家进行宏观调控的主要工具之一,其内容不仅包括总量的调控,以促进社会总供求的平衡,保持经济的稳定增长,而且包括结构调控,即产业结构、地区结构、收入分配结构等在内的国民经济结构,以保持经济的协调发展。

具体来说,作为总量政策,税收政策具有扩张或抑制需求的功能,且对需求总量的扩张或抑制作用会通过政策乘数放大。因为税收的任何增加或减少,不仅会直接减少或增加消费需求与投资需求,而且,会影响企业和居民的需求行为,从而成倍放大税收政策对社会总需求的扩张和收缩效应。也正因为如此,税收政策具有反经济周期的特点,它通常是逆现实经济运行情况而运作的,政府可根据现实与可预见的未来经济形势,主动采取相应的税收政策措施,以消除通货膨胀缺口或通货紧缩缺口。据此又可进一步将其划分为自动稳定的税收政策和相机抉择的税收政策。前者是指某些能够根据经济周期性波动情况自动发生稳定作用的税收政策,这类政策无需借助外力便可以直接达到稳定经济的效果;而后者必须借助国家财力有意识地干预经济运行,以达到对经济的调节和控制作用。而作为结构政策,税收政策有助于从根本上实现供求的均衡。从税收与经济结构调整的关系来看,在市场经济条件下,税收作为国家进行宏观调控的主要工具,可通过对产业结构、收入结构、所有制结构、地区结构、企业规模等结构的调整,使经济实现协调发展,如差别税负可影响资源在不同产业、不同行业、不同地区的资源配置;合理的税负分配原则有助于所有制结构的调整;合理的税制结构与税负水平有助于收入结构的改善等等,从而有助于从根本上促进供求状况的好转。而我国当前的宏观形势不仅存在严重的总量问题,也面临严重的结构问题。结构性问题需要结构性办法加以解决,因此,理论上说,税收政策还可以从中发挥重要的结构性调节作用。

从我国的情况来看,自市场化改革以来,我国经济生活中每出现一次非常现象,我国都强调并实施了宏观调控,应当说,市场化程度越高,宏观调控就越强调经济调控和经济调控中的间接调控,即采用市场化的调控方式。但事实上,我国自1998年起开始的以积极财政政策实施为主的宏观调控主要为直接调控,而今年3、4月份开始为防止经济过热而进行的宏观调控主要是以“管住土地、管住信贷”的行政调控。这表明,我国宏观调控并未按

市场化要求以经济的间接调控为主。究其原因,就税收而言,其宏观调控作用的发挥仍面临以下主要约束或障碍。

1. 市场化程度有待进一步提高

改革开放以来,我国市场化程度不断提高,其基本表现:一是非国有经济迅速发展,占国有经济的比重不断上升,以公有制为主体、多种所有制经济共同发展的格局初步形成;二是国有企业改革取得重大进展,大部分国有大中型企业建立了现代企业制度,大部分国有小型企业实行了改制;三是价格改革取得决定性胜利,资本和劳动力等要素市场形成规模并日臻完善;四是适应市场经济要求的计划、财政和金融等方面的体制改革已取得重大突破,宏观调控体系框架初步建立。因此,我国商务部发布的《2003年中国市场经济发展报告》认为,2001年中国市场经济发展的程度已达到69%,说明经过这些年的改革,我国已成为一个市场经济国家。但这一数字也告诉我们,我国市场化程度仍然不高;而且,许多事实也证明,我国政府干预仍然过强。而税收作为政府的间接调控手段,需要借助市场力量才能运行。

其基本原因在于,宏观调控生效隐含的一个前提条件就是,为便于任何宏观调控措施的实施都能够迅速、准确地通过政策中介传递到基本的经济单元,使其能根据自身利益作出选择,以间接地实现预定的宏观调控目标,经济市场化程度就必须很高。但从现实经济生活中我们不难看到,无论是企业还是个人的行为都还不尽合理,还没有成为规范的市场经济主体。其具体体现是,从企业的经济行为来看,无论是公有产权还是私有产权,都还存在着产权不清晰或不甚清晰的问题,也没有按市场经济的要求建立起规范的现代企业制度,企业生产经营行为短期化、产品缺乏竞争力、资源配置和使用效益不高等现象十分突出。就个人经济行为而言,作为劳动力,尚难以按市场经济原则公平自由流动;作为消费者,尚未完全以货币所有者身份进入市场;作为投资者,尚不具备独立的资格自由从事多种生产经营活动。这在很大程度上阻碍着我国宏观调控措施的生效。可见,我国宏观调控面临的还是不成熟的市场经济,我国市场化程度尚待提高。

2. 税收尚未在实质上占据财政收入的主导地位

自1984年、1994年两次大的工商税制改革以来,我国税收较之前30余年以前所未有的广度和深度涉及到经济生活的方方面面,在整个国民收入分配由“先扣后分”转为“先分后扣”的方式的同时,整个财政收入相应地由税利并存,以利为主转变为以税为主,且税收成为政府最重要、最基本的收入来源。但事实上,这种状况更多地体现为政府预算内收入的情形。

在我国，自1980年代中期实施创收制度以来，总的来讲，我国收入分配呈现出多样化与复杂化的特征，这使得我国的国民收入与GDP的分配情况基本上是不清楚的。尽管这些年我国整顿、取消了一批对企业的不合理收费，但费大于税的状况并未得到根本扭转，1990年代末甚至有学者依据许多个案资料，估计我国的政府收入实际上是税收、预算外收入、税外收费收入三分天下的格局。如果上述判断能够成立，那么，我国税收收入在整个政府收入中的基础地位远未确立的命题就是成立的。换言之，由于我国列入政府预算的税收收入或财政收入只是政府收入的一部分，或者说，除规范的政府收入外，还有其他支撑政府支出的资金来源，相应地，对于企业来说，税收也只是企业负担政府公共支出的一个部分。

但利用税收政策实施有效的宏观调控，必须具备的一个基本前提是：政府与纳税人的关系基本上是一种税收关系。这是因为，在市场经济条件下，政府支出的范围主要限于为社会提供难以按市场原则提供的公共商品，而税收则是市场经济条件下最基本的和惟一的公共收入形式。只有将政府与企业的分配关系真正确立为税收的征纳关系，使税收收入真正成为政府的基本收入分配形式，使纳税成为企业最基本的支出，从而真正确立税收在政府收入体系中的主体地位，税收对经济活动的诱导作用才能真正得以实现。

3. 基础环节的缺乏，使得税收宏观调控的传导机制不顺畅

税收调控具有自己的特定范围和作用机理，因此，在我国实施税收宏观调控过程中，因基础环节的缺失，或与其他调控手段的不配套，也会使得税收宏观调控的传导机制受阻。就消费而言，一般认为，税收对低收入者的消费影响较大，而对高收入者的消费影响较小；对需求弹性小的商品征税影响较小，而对需求弹性大的商品征税影响较大。显然，上述作用机理仅仅适合于消费者购买商品时的作用，如果消费者不消费，则税收作用将无从发挥。而我国目前因三个原因正抑制着消费：一是社会保障不到位，在中国实行市场化改革后，个人收入分配逐渐按要素的量与质进行，而这种分配必然加大收入差距，而且，由于我国市场化改革时间尚短，收入分配尚不规范，权力介入分配的情况仍比较普遍，由此进一步加大了收入分配的两极分化，也必然会抑制消费，因而特别需要强化社会保障。但由于我国社会保障水平低，因而人们往往不敢消费；二是义务教育不到位，据测算，年轻的家长把40%以上的储蓄用在对子女未来的教育上，即教育费用带来的压力使他们不敢消费，这对造成中国消费比重下降也是一大影响；三是住宅，我国住宅走上市场化的道路后，片面地走上了以卖为主的道路，从而也使得消费者无力消费。

就投资而言,税收诱导投资是通过税后投资回报率进行的,其前提是市场主体真正公平竞争。但问题是,目前中国扩张投资的主体主要是政府,而非企业这一真正的市场主体,这也使得税收无力调控。例如,当前投资过热的行业主要是钢铁、水泥、电解铝以及煤、电、油、运等行业,而且,投资过热的行业也是利润增长最快的行业,且其特征之一就是国有垄断,或国有处于绝对的主导地位。显然,这种背景下的高投资回报率仅有税收调控是无效的。因为对于国有垄断造成的投资热,抑制过热的治本之策,是对各种所有制的资本打开准入的大门,摊薄垄断利润,打破行业垄断。遗憾的是,一些政府部门至今仍热衷于强化审批、限制供给、提高价格。加之我国政府不仅具有强大的政治影响力,而且拥有太多的资源,如各级政府都有权决定把极为宝贵的土地资源用在什么地方,但对使用土地却无制约,因此,在此次对这些国有垄断行业进行的投资热整顿中仍具有明显的所有制偏向。据统计,2004年1—5月份累计固定资产投资逐月的下降过程中,下降的主要是非国有性质的投资。而民间资本退出的必然结果是,为外资及国有企业腾出了更从容不迫的利润空间。目前,宝钢、马钢等几乎所有知名的钢铁企业集团的产能扩张都在有条不紊的进行中,而外资进入钢铁行业的热情也在不断高涨。

4. 政府职能至今未发生根本转变,税收政策的确立主要考虑的是财政收入的取得

税收是政府履行其职能的财力保障。因此,政府职能如何定位从根本上直接决定着税收政策的确立。传统计划经济体制下,我国政府职责的确立实际上奉行的是“无限政府”的政治哲学,而市场化改革后,政府应为“有限政府”和“有效政府”。但问题是,时至今日,我国政府仍热衷于上项目,且当前财税体制的一个重要特征就是,事权向下放,财权向上收,从而也对地方政府热衷上项目起到了推波助澜的作用。

事实上,市场化改革后,尤其是中国入世后,不管是中央政府还是地方政府,首先要解决的就是从政府作为市场的主体转变为企业作为市场的主体。因为在现有的体制下,整个市场经济的主体其实不是企业,而是各级政府,其效应:一是有助于地区封锁和地区之间的竞争;二是导致粗放经营。因为政府要讲政绩,而政绩一般与很多项目挂钩,且政府的政绩又是短期行为,因而必然导致粗放型经济发生。

而按照经济学的理论,无论一个政府有多么复杂深远的存在理由,它作为一个公共机构最基本的功能都是简单清晰的,即组织和执行公共商品的供给。这些公共商品包括:产权保护、经济环境与秩序、基础设施、公共服