

第一章

理论框架：市场经济下的政府税费

本章从公共经济学有关社会公共需要的理论入手，从逻辑上相继推演出政府的财政职能、政府收入规模的界定标准、税收与收费存在的必然性、税收与收费的特点及联系，进而勾画出规范化的政府收入格局的基本图景。本章的任务，是为本书的研究奠定理论上的基础。

第一节 满足社会公共需要：政府收支规模的界定标准

一、公共需要、公共物品与政府职能

在市场经济的体制环境中，社会经济部门主要分为私人（或市场）部门与公共（或政府）部门两大类。其中，私人（或市场）部门主要由居民（家庭）和企业构成。私人经济部门提供的产品或劳务称为私人物品或服务，人们对私人物品或服务的需要称为私人需要。公共经济部门提供的物品或劳务被称为公共物品或服务（public goods），如国防、环境保护等。人们对公共物品或服务的需要称为公共需要。

就私人物品或服务而言，只有按市场定价购买并拥有所有权的社会成员才获得享用的权利，换句话说，谁付款谁受益。而私人物品或服务的生产者，只有当全部边际成本得到补偿后，才会向支付费用的消费者提供产品并使之受益。显而易见，由于私人物品或服务的价格由边际成本决定，并且产权关系决定物品或服务的所有权。在以市场为资源配置主体的市场经济体制下，私人物品或服务的价值能够通过交换得到补偿，也就是说私人需要完全可以通过市场得到满足。

相对于私人物品或服务，公共物品或服务具有一些特殊性，包括效用的不可分割性（它是向整个社会共同提供，全体社会成员联合消费、共同受益的），消费的非竞争性（一个或一些社会成员享用公共物品或服务，并不排斥、妨碍其他社会成员同时享用），受益的非排他性（在技术上没有办法将拒绝为公共物品或服务付款的社会成员排除在受益范围之外）。以国防为例，很明显，国家提供的安全保障是为一国所有国民服务的，尽管人口不断增加也不会降低每个国民所享受的保障程度，并且只要国家建立了国防体系，就不可能把任何居住于本国境内的国民排除在该保护体系之外。可见，国防同时满足效用不可分割、消费非竞争和受益非排他三个特性，是典型的公共物品或服务。国防等公共物品或服务的特性决定了，它们不可能像私人物品或服务那样按照价值规律要求和等价交换原则进行生产和消费。为说明这一点，让我们假设公共物品或服务也由私人通过市场来生产和提供。由于市场经济体制下，企业以追求利益最大化为目的，总是希望把物品提供给那些出价最高的消费者。而公共物品或服务的效用外溢性和非排他性，使人们完全可以在不付任何代价的情况下，享用通过他人付费而提供的公共物品或服务。在这种被经济学称之为“免费搭车（free-riding）”心理的作用下，愿意为公共物品或服务付款的社会成员越来越少，市场价格机制失效，企业

提供公共物品或服务的成本就难以通过定价的方式予以收回，无法实现其利润最大化的目标。久而久之，企业会退出公共物品或服务领域，从而导致公共物品或服务供给短缺，无法满足日益增长的公共需要。

公共物品或服务的这些特征决定了这些物品无法由私人通过市场来提供，只能依靠政府通过非市场的途径来提供。因为，既然在市场机制的框架内不能解决公共物品或服务的供给问题，而社会公共需要又客观存在，那显然只有依靠外部的力量，由非市场部门即公共部门或政府来满足。实际上，当我们在分析企业提供公共物品或服务的不可行性时，已经隐含了一个结论——政府是提供公共物品或服务的责任主体。在社会经济活动中，政府作为一个经济部门提供公共物品或服务，无论是通过公共生产的方式，还是通过无偿提供的方式，都需要占有一定的资源，需要补偿公共物品或服务的成本。这就决定了财政存在的必要性，也决定了财政活动的范围和内容。相应的，可以将政府财政理解为，就是通过一定的方式取得相应规模的收入，用以补偿政府提供公共物品或服务的成本，或者说是取得足够的资金、占有一定的社会资源以满足社会公共需要。

可以说，现代经济条件下，政府活动的必要性是同市场失灵密切联系的，市场机制发生失灵的领域也就是需要政府部门发挥作用的范围。因此，市场经济体制下，政府作为社会管理者，其基本职能之一就是提供公共物品或服务以满足社会公共需要的活动，为市场的有序运转提供必要的物质基础和制度保证。

二、界定政府收支规模的标准

通过前面的分析，我们得知：在以市场为资源配置主体的经济社会中，政府部门介入公共物品或服务领域是必要的。而政府

的介入，又是以政府的财政收支为基础的。在市场经济体制环境中，究竟应本着怎样的原则来安排政府的财政收支？我们可以循着政府为什么要花钱、又为什么要收钱的线索去追根寻源。可以看到，财政支出的实质，说到底，是政府活动的成本。或者说，是政府履行职能的代价。如前所述，市场经济体制下，之所以需要政府介入，其原因就在于，现实社会存在着不能通过市场得以满足或通过市场无法令人满意的需要——社会公共需要。为满足社会公共需要，政府通过支出向公众提供公共物品或服务。同时，为补偿供给成本，需要向消费公共物品或服务的社会成员筹集资金。很明显，这一支一收之间的联系纽带，应当且只能是社会公共需要，而不是什么别的东西；这一支一收之间的数量界限，应当且只能是满足社会公共需要，而不是什么别的标准。由此可见，市场经济体制要求以满足社会公共需要为口径来界定财政职能范围，在此基础上，作为政府活动成本的财政支出的适度规模也就可相应确定，进而便能界定用以弥补财政支出所需要的财政收入规模。无论财政支出还是收入，都是植根于满足社会公共需要这个基本口径。所以，满足社会公共需要，实质是公共财政的灵魂所在，也是界定政府支出和收入规模的基本标准。

这就是说，政府的收支规模只能按照满足社会公共需要的要求加以界定。除此之外的任何其他别的什么标准，通常都不能构成政府从企业和居民取得收入的理由。

三、税收与收费存在的必然性

为提供公共物品或服务，政府必须占有和支配使用一部分经济资源。政府占有经济资源可以采用税收的形式，也可以采用收费的形式。政府以何种形式占有经济资源，是由所提供的公共物品或服务的性质决定的。

从现实社会中看，公共物品或服务可以分为纯公共物品或服务和准公共物品或服务。如前所述，相对于私人物品或服务而言，公共物品或服务具有效用的不可分割性、消费的非竞争性和受益的非排他性，同时满足这三个特性的公共物品或服务被称之为“纯公共物品或服务”。实际上，在现实生活中，完全意义上的公共物品或服务非常少，绝大部分公共物品或服务兼有私人物品或服务或公共物品或服务双重特性，被称为准公共物品或服务（亦称混合物品或服务）。准公共物品或服务一般可分为两种，一是拥挤性物品或服务。主要指那些随着消费人数的增加而产生拥挤，从而减少每个消费者个人受益的公共物品或服务，如拥挤的公路（避免过度消费）。二是价格排他物品或服务。主要指那些虽为全社会提供，但在消费上可以排他的公共物品或服务，即谁花钱谁受益，如公园。相应的，政府提供公共物品或服务来满足社会公共需要的财政支出活动，按其受益范围大体可归纳为两类：一是惠及所有社会成员的支出项目即纯公共物品或服务的提供；二是惠及部分社会成员的支出项目即准公共物品或服务的提供。政府支出受益范围的不同决定了收入补偿形式的差异。

政府提供纯公共物品或服务所发生的成本费用，只能以税收来补偿，不能以收费来补偿。这是因为纯公共物品或服务具有效用的不可分割性、受益的非排他性和消费的非竞争性。纯公共物品或服务的这些特征决定了在公共物品或服务的使用上极易出现“免费搭车”的现象。当所有社会成员都试图不付出任何代价而享用公共物品或服务时，政府将没有任何资金来源来弥补财政支出需要。如果用收费来补偿纯公共物品或服务的成本费用，就必须将不付费者排除在外。这不仅在技术上不可能，而且，即便在技术上有可能，也要付出高昂的代价或“交易成本”。因此，为了解决这种被大卫·休谟称之为“公共悲剧”的问题，就必须依靠强制性融资方式——税收，凭借国家政治权力，以法律的形式

在所有社会成员之间强制地分摊纯公共物品或服务的成本费用。事实上，现代各国用于提供纯公共物品或服务的成本费用，基本上也是用税收来补偿的。

具体说来，在下列情况下需要用税收来弥补其成本：（1）每增加一单位公共物品或服务的提供所产生的边际成本很低或为零时，以及一般消费者对该公共物品或服务的需求缺乏弹性时。（2）对具有正外部性的准公共物品或服务，以及采取收费方式来筹集收入可能会大量减少其需求时。（3）如果准公共物品或服务采取收费方式提供，所需要的经费过于庞大或在技术上不可行时。

对介于“公共物品或服务”与“私人物品或服务”之间的“准公共物品或服务”，由于存在收益上的差异，到底应该采用税收还是收费，需要进一步根据具体情况来确定。（1）从生产成本来看，边际生产成本递减或递增变动的准公共物品或服务，宜采用收费的方式。因为这样做，收费额的高低可以与这种物品或服务的供应成本结合起来灵活地进行考虑，使准公共物品或服务的价格更加趋于合理。（2）从交易费用来看，如果某项准公共物品或服务采取税收征管方式引发的交易费用高于收费的交易费用，则宜采用收费制度。这里所谓的“交易费用”主要是制定有关政策法规和建立征管机关的运营费用。（3）从二者对社会产生的影响来看，由于通过增税方式来增加财政收入往往会招致社会团体和民众对政府的不满，可能会导致对政府的信任危机；而采用规范的收费方式，收费的对象只限于某些“准公共物品或服务”的消费者，而不是民众整体，因此可以在一定程度上减小政府筹集财政收入的阻力。可见，收费是一种用来提供某些特殊的“准公共物品或服务”的收入手段。

采用收费的方式来弥补准公共物品或服务所发生的成本费用，是因为准公共物品或服务的效用可以分割，并且，消费者对准公共物品或服务的消费无论在范围还是程度上都存在差异。如

果用税收形式补偿准公共物品或服务的成本费用，实际上是使准公共物品或服务的成本费用由所有的社会成员共同负担。这样做，一方面会侵犯没有消费或较少消费这部分准公共物品或服务的社会成员的利益，使未受益者多负担，受益者少负担，破坏社会公平；另一方面会剥夺消费或较多消费这部分准公共物品或服务的社会成员根据自己的偏好选择准公共物品或服务的种类和规模的权利，使准公共物品或服务的供应偏离最佳状态，降低经济效率^①。而收费则较好地解决了这一问题。因为收费方式体现了受益直接性和受益与负担的对称性，符合“谁受益，谁付费”和“受益多，负担大”的原则，能够较好地反映消费者的真实偏好，从而促进公共物品或服务的有效供给。

政府所收取的费用通常低于准公共物品或服务的平均成本，这是由这些物品或服务的准公共性决定的。不仅物品所在地区或消费者本人，而且其他地区和其他社会成员，都会从中受益。只用收费来补偿准公共物品或服务的成本费用，同样不符合公平和效率的要求。因为收费所反映的只是准公共物品或服务中那部分能够通过市场交换来实现补偿的直接受益额，而不是该类物品的全部效用价值。所以，准公共物品或服务的成本费用，应当由税收和收费两种形式来补偿。一般来讲，政府收取的费用针对的只是准公共物品或服务中的私人性质部分，即相当于私人能够享受到的具有排他性的那部分收益；至于政府提供公共物品或服务的平均成本与使用者缴纳费用之间的差额，一般由政府通过税收形成的补贴来弥补。也就是说，准公共物品或服务的收益外溢性越大，能够直接向私人收取的费用越低，政府需要提供的补贴就越多。

马国强：《论税收与政府收费的合理定位》，载高培勇主编《“费改税”经济学界如是说》第140~142页。

公共物品或服务收益外溢性的程度和范围的不同，还决定了收费收入在中央政府和地方政府之间的分布情况。对于纯公共物品或服务来说，具有完全的外溢性，其收益不能为一人所专有，受益范围也惠及全国，因此一般是通过税收来融资的。就准公共物品或服务来看，其收益的外溢程度相对较小，并且兼有私人物品或服务的性质，受益范围也都限于一个区域或者一个地区，因此收费收入在地方政府中的比重要相对较大一些。

进一步看，对于某一特定准公共物品或服务的成本费用，应当在多大范围或程度上用税收补偿，在多大范围或程度上用收费补偿，主要取决于两个因素。其一，受益程度。一般地说，受益范围不确定、受益差异不明显的准公共物品或服务的成本费用，主要用税收补偿；受益范围确定、受益差异明显的准公共物品或服务的成本费用，主要用收费补偿。其二，生产成本和交易成本的高低。就生产成本而言，边际生产成本大体保持不变的准公共物品或服务的成本费用，主要用稳定性较强的税收来补偿；边际生产成本递减或递增的准公共物品或服务的生产费用，主要采取灵活性较强的收费来补偿。就交易成本而言，征收成本较高的准公共物品或服务的成本费用，主要用税收来补偿；征收成本较低的准公共物品或服务的成本费用，主要用收费来补偿。^①

第二节 各司其职：税收和收费的特点及联系

从一般意义上说，税收和收费都是政府取得财政收入的形

马国强：《论税收与政府收费的合理定位》，载高培勇主编《“费改税”经济学界如是说》第 140~142页。

式。从本质上看，两者之间只有形式上的不同，而无实质上的差别。

一、税收的特点

税收的形式特征通常概括为“三性”：其一，强制性。它表明，税收系政府依据法律强制征收。纳税人只要有了应纳税的收入，发生了应纳税的行为，就必须按照税法的规定，把该缴的税如数缴上来。所以，政府通过税收所取得的收入，在量上是稳定可靠的；其二，无偿性。它表明，政府征税之后，既不需要偿还，也不需要向纳税人支付任何代价。所以，政府通过税收所取得的收入，一般是不会有“后顾之忧”的；其三，固定性。它表明，政府系按以法律形式预先确定的征税对象与征税数额之间的数量比例征税。除非变动税法，在经济发展水平一定的前提下，政府通过税收所取得的收入，是不能随意调整的。

税收具有的强制性、无偿性、固定性的形式特征，较之于其他收入形式有着突出的优势。在现代经济条件下，税收能够为政府取得稳定可靠的收入，并且，可无偿使用征收比例既定的税收，同市场经济条件下的政府财政支出的性质恰恰是一种对应关系。而且现代社会的政府税收，从其设计的运行机制看，不仅符合税收的财政原则，也符合人们所期望的公平原则、负担能力原则、法治原则，也有利于贯彻政府促进经济稳定增长的目标。正因为如此，税收成为各国政府普遍运用的取得财政收入的主要形式，也成为贯彻政府政策目标的重要手段。

但是，在现实的市场经济条件下，税种的设置和税款的征收也有其特定的约束条件，对于某些经济活动的调控或某些公共物品或服务成本费用的补偿，有时不适合采用征税方式，此时政府便采用较为便利和灵活有效的收费方式，作为其取得财政收入、

调节经济活动的必要补充。

二、收费的特点

收费是政府以交换或提供直接服务为基础而取得收入的形式。^①从总体说来，规范化的政府收费有两种：规费（FEE）和使用费（USER CHARGE）。规费系政府部门对公民个人提供特定服务或实施特定行政管理所收取的工本费和手续费。它的收取，一要限定在政府部门提供或实施的特定服务或行政管理的领域内，而不能扩大到一般领域。二要限定在工本费和手续费的额度内，而不能以此牟利；使用费系政府对公共设施的使用者按一定标准收取的费用。它的收取，一要以政府提供的公共设施为依托，而不能扩大到所有的公共物品或服务。二要体现收益原则，谁使用谁交费，不使用不交费。三要实行基金化管理，其收入只能用于公共设施的维修与建设。四是收取标准不能高于提供公共设施的平均单位成本。所以，无论规费还是使用费，能够带给政府的收入，在数额上，不会是大量的；在使用上，也是要受限制的。

^① 经合组织（Organization for Economic Cooperation and Development，简称为OECD）国家认为，收费是指对享受政府所提供服务的受益人收取与服务成本相当的费用。其中，美国认为，收费是政府所提供商品和劳务的价格，这种价格是由政府控制的。

经合组织国家将收费分为以下四类。（1）非税收入，主要包括诉讼费、驾驶执照费、港务费、护照费、公共电视广播执照费等；（2）具有税收性质的特殊收费，主要是对特许权力收费。即许可使用一些商品，以及许可从事一些特殊活动的收费，主要包括狩猎、钓鱼、射击、演出、赌博、销售烟酒、养狗、机动车或枪支使用等；（3）资源开采许可使用费，主要包括准许开采石油、天然气和矿产资源的特许权收费；（4）主要指对违规行为的罚款，包括收取停车费等——引自李双成等，《费改税》中国审计出版社（北京），2000年。

政府收费一般要遵循以下原则：

1. 效率原则。这包括行政效率和经济效率。一般来说，政府是在不便于采用税收方式取得收入或调节经济的情况下，才运用收费的形式来达到政府的一定目标。而在这里之所以不运用税收的形式，而采用收费的形式，关键还在于在特定的领域收费与征税相比较具有更高的行政效率和经济效率，否则，政府应采用税收的形式。

2. 成本补偿原则。政府收费是补偿其提供准公共物品或服务或实施某种调控的成本费用。因此，政府收费不具有赢利性，其收费标准一般以政府活动的直接成本为上限。

3. 受益原则。政府主要是向那些得到政府提供的特定公共物品或服务或特定服务，以及使用特定公共设施收费，付费者的付费与其受益具有一定的对等性，谁受益谁付费，不受益不付费。

4. 法制原则。政府收费的范围、标准、程序以及管理是通过立法的形式加以规范的，收费行为是按照法律、法规的规定来进行的。

与税收相比较，收费的形式特征可以简单归纳为受益性、非普遍性；与私人提供的物品和服务相比较，政府收费又具有非赢利性的特征。

三、税收与收费的关系

正因为税收与收费的上述特征，在规范化的政府收入体系中，税收和收费各有各的角色，各有各的地位和作用。其基本的格局通常是：税收作为政府收入体系中的“主力”队员，而居于主导地位，是政府取得资金满足社会公共需要的最佳形式和主要形式。收费作为“替补”或“陪练”队员，担负拾遗补阙

职责，是政府取得收入的补充形式。

从现实情况看，政府究竟采取哪种方式来取得收入和调节经济活动，关键在于哪一种方式更便于操作和管理，更易于实现政府的既定目标。或者说，哪种方式具有更高的行政效率和经济效率。但是，随着经济的发展，税收征管机制日臻完善，征管手段日益现代化，税收内外环境日益优化，政府在收入取得和一些政策目标的实现上，更多地采用较为规范的税收形式。收费形式运用的较少，收费数额也比较小，主要是政府提供的准公共物品或服务或某些特定服务以及对特定经济活动的调节，不便采取税收的形式，而按照有偿原则和成本补偿的要求而收取一定的费用。从财政收入的构成看，各国或多或少都存在一定数量的收费，但无一例外，都将收费纳入预算统一管理。

就税收与收费的区别来看，税收是与纯公共物品或服务的供应相联系的，而收费针对的则是有部分私人性质的准公共物品或服务；税收是为了提供制度规则、国防等能使整个社会受益的全国性公共物品或服务，而收费所提供的公共物品或服务往往具有明显的区域性和地方性特征；强制性、无偿性是税收的主要特征，关于税收的利益交换说仅是就一般意义而言的。收费则不然，尽管收费收入通常并不能弥补相应公共物品或服务的全部成本，但是收费依据的是直接受益原则，或者受益与付费的对称、有偿原则；税收是政府干预经济的一种极端形式，是政府强制力的最好体现。而收费所依据的直接受益原则和自愿付费原则更多地体现的是市场交换原则。从整个社会来看，采用收费为部分公共物品或服务融资，可以充分揭示公众的真实社会偏好，有利于将公共产出限制在合理、必要的规模上，减少政府干预对资源

我国目前乱收费现象严重，在很大程度上就是由于收费异化、政府凭借垄断地位强制性收费造成的。

配置的扭曲，提高社会资源的配置效率。可以说，收费机制是政府干预和市场调节的有机结合，在一定程度上体现了公平和效率的统一。但是在实践中，政府其实很难像私人企业一样，对自己提供的物品和服务收费，有时甚至是不可能的，因为在很多情况下都会出现“免费搭车者”的问题。而且，准公共物品或服务的成本和受益在实际中难以度量，因此也很难确定合理的收费标准。就世界各国的情况来看，通过课税筹集的财政收入也要远远超过收费等其他方式，因此在整个社会公共物品或服务的供应格局中，收费只能处于辅助地位，税收才是弥补公共物品或服务供应成本的最主要形式。

尽管税收是政府财政收入的主要形式，收费是补充形式，但是对税费关系的认识不能仅仅从二者的数量关系上看。在一定条件下，税和费都有其存在的必然性，这是由一定时期经济运行的内在机制和外在环境所决定的。由于税种的设置和税款的征收也有其特定的约束条件，对于某些经济活动的调控或公共物品或服务、公共服务成本的补偿，有时并不适合采用征税的方式。在税收机制不能很好地或不能有效地满足政府需求时，政府必然求之于其他手段和方式。此时，从经济效率和行政效率的角度考虑，收费必然成为政府的首选。在一定约束条件下，税与费之间并不存在必然的相互替代关系，而且在某些条件下也是难以相互替代的。不被税费关系的表象所迷惑，而从适应经济运行的内外环境、从提高经济效率和行政效率的角度来考察税费关系，该征税的征税，该收费的收费，这一点对于正确地认识我国目前的税费关系大有裨益。^①

通过以上分析，我们可以简单地描述一下规范性的税费关

岳树民：《税费关系及其规范化的若干问题》，载高培勇主编《“费改税”经济学界如是说》第 319 页。

系：

1. 税收和收费都是政府取得财政收入的形式，税收是政府取得财政收入的主要形式，收费是必要补充，二者统一于政府预算，构成政府统一支配的财力。

2. 税收和收费的征收主体，都是政府及其授权或委托的公共部门。

3. 税收是政府为提供公共物品或服务，凭借政治权力，向法定纳税人强制征收的；收费作准公共物品或服务的价格，则是以政府部门与缴费人双方自愿为前提，以交换为基础的一种收入机制。

4. 税收具有无偿性，即税收负担与纳税人从公共物品或服务中的具体受益不发生直接对应关系；收费是政府及其有关部门在特定范围内调节特定经济行为或向社会提供特定物品或服务而收取的成本补偿费或报酬，一般情况下，付费人的受益与付费具有直接的对等关系。

第三节 “以支定收”：规范政府收入的必然要求

一、“以支定收”的内涵

本着“市场经济——社会公共需要——政府职能——政府支出——政府收入”的线索，政府收支的规模，实质上都是建立在满足社会公共需要的基础之上的。这一处理政府收入与支出之间关系的思路，可以称之为“以支定收”。不过，“以支定收”并不是传统的“量入为出”财政观的简单倒置，因为这里所说的

“支”是指按照社会公共需要科学地界定政府职能之后，并且纳入立法机关和社会成员视野的规范性支出，而非根据政府的偏好或由政府部门自身确定的随意性的支出；这里所说的“收”，是指按照规范性的政府支出需要且通过财政收入制度严格界定了的规范性的收入，而不是由政府部门自身把握或可跨越财政收入制度的规范性和非规范性的收入。

简言之，“以支定收”是政府根据政府职能范围所需要的政府支出大致规模，去确定政府收入的大致数量，将政府收入基本控制在支出所需要的限度内。“以支定收”原则对财政和经济会产生两个方面的影响。一方面，在“以支定收”原则下，由于支出并不必然与收入的可能挂钩，因而除了支出与收入相等外，财政收支安排及其执行结果，还可能出现支出规模超过收入而出现预算财政赤字或支出规模少于收入而出现财政盈余两种情况。另一方面，“以支定收”原则下，在政府与企业的关系中，从根本上看，企业是积极主动的，而政府是消极被动的。其实质是企业将政府的财权财力压缩到一个最低限度内，即政府按宪法和有关法律所确定的职责来安排支出规模，并为之安排相应的税收制度，提供相应的收入水准，超过的财力将全部留给企业和私人，经济发展的主要资本来源是企业 and 个人的投资。这是一种适应企业具有独立地位和自主权的理财思路。^①

二、“以支定收”是适应我国市场经济需要的新财政观

从典型市场经济国家的实践情况看，现代市场经济条件下，

张馨：《比较财政学教程》，中国人民大学出版社，1997年9月版，第291～292页。

政府活动被限制在市场失灵的范围内，政府的支出行为不仅受到企业和个人的根本约束和限制，而且不以盈利为目的。所以，政府支出中经济支出比重不大，整个财政不存在追求自身利润而无限扩张的欲望和压力。这是典型市场经济国家的财政收支安排能够“以支定收”的财政经济条件。^①

把视线转回我国。在传统的计划经济体制下，我国财政收支的安排长期实行“以支定收”（量入为出）的原则，有其一定的积极意义。因为在当时的条件下，如果实行“以支定收”，根据财政支出需要来确定收入规模，则无限的需求是无法以有限的可能来满足的，这将导致过大的预算盘子，其后果将有两种可能：一是抬高了的支出以扩大了的财政收入来满足，从而实现财政收支平衡。但这是一个规模过大的预算，尽管它可能也处于财政平衡状态，可此时的预算仍然意味着建设规模超过了国力许可的范围，仍然是以牺牲消费和人民生活为代价的。二是抬高了的财政支出只能向银行透支来满足，这等同于用发票子的办法来搞建设。这两种情形如果长期化，其结果都将是灾难性的，对于我国来说都是必须避免的。由此可见，当时我国财政分配在需要与可能之间所必然产生的矛盾中，支出扩张的欲望是只能以收入的客观界限来加以约束的。这就直接决定了我国在财政收支安排上，当时必须遵循“以收定支”的原则。^②那么，在当前的市场经济条件下，我们是否还要坚持“以收定支”？还是参照典型市场经济国家通常的做法，在财政收支安排上遵循“以支定收”的原则？

显然，在市场经济条件下，政府职能较之于计划经济时期有了根本性的改变。在这种宏观背景下，有必要引入“以支定收”

^② 张馨：《比较财政学教程》中国人民大学出版社，1997年9月版，第293页。

的新财政观，对计划经济时期延续而来的理财思想进行修正。首先按照社会公共需要把政府的职能界定好。以此为基础，相应地界定作为政府活动成本的财政支出规模，并随之界定弥补财政支出所需的财政收入规模。按照这样的财政观安排的财政收支，显然可控制在“适度”的水平上——既可满足政府履行其职能的需要，又不至于超出企业和居民可容忍的界限。

由此可以得出结论：随着计划经济向市场经济体制的转变，政府部门已经由资源配置的主体退居为资源配置的“配角”。只要政府部门不再掌管整个社会资源了，“量入为出”原则及其具体实施的“以收定支”原则便在相当程度上失却了其操作的可能和意义。只要政府部门循着“拾遗补阙”的思路，以满足社会公共需要为口径界定其职能了，“以支定收”——根据支出来决定收入——自然要替代“量入为出”及“以收定支”，成为处理财政收支关系的一种新的财政观。这种财政观才是市场经济条件下规范政府收入的必然要求。

第四节 税主费辅，通盘考虑：规范化的政府收入格局

如前所述，现代市场经济条件下，财政的职能范围以满足社会公共需要为口径界定。凡是不属于或不能纳入社会公共需要领域的事项，财政就不去介入。凡是属于或可以纳入社会公共需要领域的事项，财政才须涉足。由此决定的政府支出事项分别是：提供公共物品或服务、调节收入分配和实施宏观调控。这些支出事项具有一个共同性质：通常只有投入，没有或几乎没有产出。换言之，政府花在满足社会公共需要领域事项的钱，基本上是“有去无回”。正因为如此，将收入和支出两者的特征和性质联系