

## 导 论

人类的发展史概括起来就是一部不断摆脱自然的奴役和人的奴役的历史。在这一“不断摆脱”的历史进程中，自人类步入文明社会以来，随着民族、国家和政府的出现，支撑着社会前进的不外乎三大规律，即执政规律、建设规律和社会发展规划。伴随科技的巨大进步，人类在不断摆脱自然的奴役方面逐步掌握了主动权，取得了空前的物质文明。当然人类在取得对自然的主动权的过程中，也有一个限度，那就是自然环境与生态环境对人类物质文明进步的承受力，这也就是为什么环境保护、人与自然的和谐与可持续发展等社会发展问题，被当今世界各国和民族格外重视的原因。

事实上，摆脱人的奴役或者争取人的解放这类问题的解决，则取决于人类对经济建设规律和社会发展规划的把握和尊重程度。从某一国家或地区的治理来看，政府与公众对经济建设和社会发展规划的把握与尊重程度，则取决于承担社会公共事务管理责任的政府对执政规律的把握与尊重程度。所以说整个人类发展到今天，由于历史、地理、文化、宗教、民族、习俗等诸多原因，使这个世界上分属于不同的民族国家和地区，有的国家和地区进入了发达阶段，有的步入了中等发达水平，有的处在发展中的阶段，有的尚处在最不发达的落后阶段。造成这种发展差异、贫富不均的世界现象的根本原因虽然复杂而多样，但一个不容置疑的事实则是不同国家和地区政府，对执政规律的不同把握与尊重所致。毋庸讳言，在民族国家和地区政府消亡之前，特别是人类在基本把握了对自然、对生存的主导权的大环境中，某一国家和地区政府能否认识、把握和尊重执政规律，就成为左右该国和地区综合实力高低以致前途与命运的决定性因素。

关于执政规律的认识与探索，自人类有史以来就开始了，而且从未间断过。无论是中国古代的“民贵君轻”、“无为而治”、“正人正己”近现代的宪政与共和之争，还是当代的“立党为公，执政为民”思想的确立，无论是古希腊、古罗马的“城邦政治”、“主奴分明”，中世纪的“神学统治”，近现

代的“天赋人权、社会契约”还是当代资本主义的“福利国家”、“供应学派”和“最适课税”等等都反映了人类持之以恒、上下求索的认识、探索和把握执政规律的种种努力。

笔者在长期跟踪国内外不同制度环境中公众与政府关系的同时，基于多年来对 WTO 与其成员国政府行政行为为相互影响问题的深入研究，系统提出旨在构建公众与政府新型关系的“纳税投资理论”应该说这一有关执政规律的创新探索，自然也是人类在这一领域“种种努力”的传承和继续。

### 一、“政府与公众”关系探索与认识的心路历程

笔者关注政治学与制度体系中“公众与政府”关系问题始自 1980 年代初。当时在大学学习期间，因一个偶然的机阅读恩格斯的《反杜林论》其中某些涉及政府与社会责任的内容如“政府统治到处都是以执行某种社会职能为基础，而且政治统治只有在它执行了它的这种社会职能时才能继续下去”<sup>①</sup>，初步引起了我对政府职能的思考。虽然当时因知识、阅历所限对什么“政府统治”、“社会职能”等术语的含义不甚明了，但是对“政府统治只有在它执行了它的社会职能才能继续下去”这句话的意义却有了一定认识。由此引发了我对政治学、社会学、哲学及其思想史的浓厚兴趣，由大学到研究生相继研读了文艺复兴、思想启蒙和我国清末民初时期思想大师们的一些经典作品，自己对“政府与公众”关系问题经历了一个“政府至上”到“政府与公众平等”再到“公众至上”的认识过程。在政治思想史的书本学习中初步形成了这样一些想法：

1. 在整个人类社会的演进发展中，公众在先，国家政府在后。
2. 政府是公众为了保障自身财产的安全和社会有秩序的发展而共同经营的一项事业。
3. 公众权利是天然的、生来俱有的，是一切派生权力（国家、政府、集体、组织、社区等）的母体。
4. 公众个体财产权的明晰和“神圣”不可侵权，是一切派生或衍生产权如物权、债权的母权，而且个体财产权归属明晰，也是一切公众财产与

恩格斯：《反杜林论》，《马恩选集》第 3 卷 人民出版社，1972 年版 第 219 页。

社会财产有效治理的前提和基础。

5. “公众是社会发展的主体，是历史的真正创造者”的核心含义，应是“公众是财富的第一创造源泉 是财富的第一所有人”除此之外的合法所有权只能是准所有权，更多则是公众授予的使用权、经营权、管理权。

事实上，这些朴素的想法和认识早在 16、17、18 世纪的启蒙思想大师的经典力作中，均作了精彩纷呈的描述，但对我们这些出生在动乱和权威盛行的年代，成长在改革开放之初的青年学子来言，要初步形成这类认识则实属不易 不仅需要眼勤、笔勤 而且更需要脑勤。

研究生毕业的初衷本来是想从事国际贸易的进出口实务，但当时纯属偶然、现在看来幸运的却是进了政府机关，而且正好从事一种既不掌握权力，但又非要天天与权力部门和掌握权力的同仁打交道的工作，那就是当时并不起眼的“复关”谈判。从复关到入世一干就是 13 年 期间还到美国和日内瓦工作了 5 年 这份既清新又难熬的谈判工作 虽然日常办案事务繁杂，但却给我提供了既能与国内权力部门和同仁，又能与美欧各国权力部门和同仁长期接触、碰撞、交流的机会，这样知识的结构、思维的空间、考量的指标、观察的对象、视野的界限逐步发生了大的变化 也正好使我得以沿着书本知识的想法，继续在一线谈判的坎坷实践中想下去。

入世谈判几近尾声，也是一个偶然的机，让我暂时脱开了政府机关来到上海从事 WTO 科研与教学的组织工作，既接受了地方的实践锻炼，广泛接触了地方行政部门、工商企业和文化学术界的同仁，同时也为我提供了一个认识“庐山面貌”的机会。这样一来，早期的兴趣、过去的想法、实践的认识与现时的体验 交织在一起冲撞、摩擦、交融与比较 致使我对“政府与公众”关系的内涵有了新的鉴别，并逐步有了认识上的提炼和升华。

1. 公众是天然的主人，政府天然就是主人利益的维护者、协调者和保障者 而不是所有者、参与者和分享者 更谈不上什么统治者、指挥者和施舍者。

2. 公众是全部权利、权益的所有者、占有者和享用者，是权利在先、义务在后，公众利益无小事，而政府作为行使公共权力的主体机构，是一种责任 是一种义务 既没有自然的权力 也没有自身的利益 政府惟一目

的就是公众福利的增长。

3. 公众的私权主体优先，公权因维护私权而存在，公权不能无限制的干预、侵扰私权，否则社会进步就陷入停滞，强权、极权、擅权和独裁就会泛滥。

4. 公众之所以选择政府，把个人财富让渡出一部分以纳税形式来共同经营政府，是没有最好而只有一个次佳的选择，是不得已而为之，因为人类社会发展到今天，还找不出第二个比共建政府来提供公共服务更好的选择，只能靠公众让渡出由政府行使的公共权力来保护公共利益，调解社会纠纷和维护公共秩序，离开了公利性，政府就从根本上失去了存在的必要性和合法性。

5. 从财富创造者、所有者珍重、爱惜其财富和有效利用其财富的角度出发，公众纳税人掌握的财富越多越好，藏富于民，民富才能国强，政府作为纳税人出资共同经营的一项公共事业，本身具有滋生腐败与垄断的倾向，其掌握的财富越小越好，相对于公众财富的增加来，税基的巩固、税面的扩大、税源的充足、税收成本的减少，这个“小”是相对的。

只有这样，社会资源的配置、公众财富的治理、社会财富的治理、国家财富的治理和政府权力的治理，才能有效、有序、有理，公众福利的增加、公共利益与公众个体利益的趋同、人与自然的和谐、人与人的共赢、经济社会的协调发展和综合国力提高的目标也才能实现。

## 二、“政府与公众”关系的现实错位

但是古语讲得好：“知之非艰，行之维艰”。就是说认识、知道一个道理并不难，但实践这个道理却异常艰难；创新性地提出一套理论不难，实践这套理论却异常艰难；科学地发现一个规律不难，把握尊重并实践这个规律却异常艰难；民主地制定政策和法律不难，认真严格地执行政策和法律却异常艰难；坚持改革开放的大方向不难，顺利地深化改革和扩大开放并取得惠及公众的具体成果却异常艰难。心揣提炼的想法，脑装升华的认识，眼裹比较的鉴别，在研究阅读了大量新旧制度经济学的经典论述的同时，反观现实世界的国家政府治理与公众利益保障关系，诚然是别有一种滋味在心头，却是另一番景象。

1. 思想认识的偏差导致了政府及其公务员“政府至上”、“政府权

威”、政府主导”、政府万能”和”政府精英”等观念的泛滥。而且这种观念长期以来一直占主流地位，逐渐形成了”政府的意志、政策、纲领和法令自然地代表和反映了公众意愿、利益、要求和期望”的社会政治氛围。公众失去了对政府的监督权，监督程序与机制的构建也就无从谈起。

2. 对权力来源认识的错位导致了政府”权力至上”、”官本位”等意识的形成，政府及其公务员满以为自己手中的权力是天然的，是与生俱来的。对公众及其财富进行调配、指挥、计划、控制、配置、规划等理性滥用的行为，认为是天经地义、理所当然的，是行使公共权力的具体表现。这样在公共管理实践中，公共权力机构及其成员常常打着漂亮的借口，滥用理性，滥用公共权力，歪曲或漠视公共需要与社会需求，浪费公共资源，公共服务意识淡薄，国家权力的部门化、个人化、地方化和利益化倾向日趋强化。

3. 利益目标的错位导致了政府及其公务员的自身利益与公众利益的冲突和不一致，出现了政府作为”经济人”的”巨物模式”与分散弱小的公众作为”玩物阿斗”的利益两极现象。无论是任命的政府官员还是民选政府官员，都无法摆脱作为”经济人”追求自身经济利益最大化的本质，而且其利己和理性的意识，往往依据个人偏好以最有利于自己的方式进行活动。政府为了使自己追求利益的动机、手段合法化、隐蔽化，经常在行政权力的行使程序、机构设置、决策进程和公共监督以及财政体制等方面煞费苦心，大做文章，其直接的后果就是机构庞大、职能扩张、官员众多、程序繁杂，简单问题复杂化，重要问题内部化，次要问题公开化，没有问题问题化，易决问题深层次化，传统问题僵固化，从而造成一种”没有政府出面协调、指挥、仲裁就无法解决”的局面，以便确保政府在追求自身利益最大化的同时，免受公众的监督、质疑和抱怨，形成政府利益与公众利益吻合一致的假象。事实上，这种把政府利益凌驾于公众利益之上的政治体系，可以维持一时，但不可能长久，最终的结果则是自决于公众，玩火自焚。

4. 职能错位导致政府干预经济这只”看得见的手”四处乱伸，上下乱摸，无事不管，无处不在，政府机构林林总总，条块到位，官员大大小小，处室爆满，真是做到了”政府与公众相伴为生”，官员与公众如影随形”其

直接后果则是“看得见的手”一时粗壮肥大、强势无比，既可揽公众于胸怀，调公众于股掌，又可以替江河行道，换日月新天，而公众致富创业那“看不见的手”却枯瘦如柴，无缚鸡之力，既失去了生产能力，无法自食其力，又丧失了还手之力，难以保护自身权益，由此造成政府职能不是越位，就是缺位，不是该管的不管，就是不该管的要管，行政权力的职能网又浓又密，公众致富创新的技能网又薄又稀，整个社会不仅陷入了高度政治化、条块化、专制化、雷同化，而且出现了生产力萎缩、效率低下、发展停滞、民生不济，致使官员腐败蔓延，政治危机四伏，社会动荡频仍。

5. 信息不对称造成了政府信息垄断、扭曲，决策立法与政治生活暗箱操作，内部掌控，凌驾于法治之上的人治盛行。在这种情形中，即使政府与公务员的权力行为动机是公共利益，其行为的后果却可能是走向反面。

6. 单纯政绩的追逐造成了政府与公务员施政纲领及其目标的浮躁性、功利性、短期性，政府与公务员只对一年一度见大的增长数字和指标感兴趣，至于这个数字和指标是靠多少自然资源、环境污染、劳动力资源和社会资源的消耗和投入获得的，以及其中包含的效益如何并不在乎，这样就出现了严重的环境污染、社会污染和滥用廉价劳动力与滥用优质资源的问题，出现了“有增长而无发展、有发展而无可持续发展（循环发展）”的贫困化增长，其具体表现则是：政府追求政绩，忽视实绩，注重作秀，无法做事；政府的执政利益高于公众利益，自身形象重于公众形象；政府的眼前利益重于社会公众发展的长远利益，政府忙于“最”（“最”中有“罪”）字工程，忽略公众生活相关的中小工程；政府强调构建征税体制，杀鸡取卵，忽视用税的公共财政建设，放水养鱼，最终的后果不是点“三把火”，就是群情燃烧；不是一茬茬的换官选官，朝令夕改，就是一场场的公众运动，旧城改造，劳民伤财，不是水祸旱情、火灾凌汛，就是桥断楼塌、船沉矿难，致使生产性活动抵不住非生产性活动的破坏与干扰，经济建设有声势而无实效，有增长而无发展，有奋斗而无进步。

7. 政府治理的缺失造成了政府行政法治化的滞后，这不仅严重阻碍了整个社会的法治化进程，而且助长了行政机构和行政自由裁量权的膨胀，其具体表现则是：政府注重刑法建设，忽视民法的完善，关心政府权力

体系的稳固，忽略社会公众保障体系的构建；强调政令的畅通，轻视行政法治的意义；提倡社会诚信体系的重要性，淡化政府诚信的根本意义；过分看重行政管理的直接干预，怀疑市场经济的主体地位；宣扬政治精英的权威，藐视微观主体的社会贡献；呼吁以法治民、以法治事，缄默依法治官 依法治权 依赖圣人、超人权威治理 脱离社会公民自我治理 片面强化权力归属意识，弱化政府责任义务；处处加强公权介入，权力主导调节，事事要求公民责任，私权降为陪衬，最终的后果政府不是靠政策文件调控 就是利用行政指令治理 不是画圈、指示并用 就是传话、条子畅通 不是口号高喊、标语的高挂 就是检查、评比频繁 不是上有政策下有对策成习 就是假冒伪劣成势 不是大话、空话、套话连篇 就是社会诚信殆尽 不是条块分割 各自为政 就是相互掣肘 彼此推诿 不是政府主导 政策优惠 就是长官意志 拍脑袋、拍胸脯 责任追究拍屁股。

8. 财富治理的缺失造成了政府陶醉于项目审批，留恋于投资计划，上心于敛财增资 投身于经营管理 钟情于权力寻租 忙活于事务协调 专注于开工典礼、旧城改造 钻研于铺摊子上项目 奔波于中央地方、海内外 招商引资 热衷于广播电视 留声见影 其直接后果则是 政府投资上扬 国有资产膨胀 财政积极扩张 国企照样亏损 父爱亲情有加 政企、政事难分 对权、对上负责 对民、对下漠视 财政补贴居高不下 财政压力不堪重负 重复建设遍地开花 垄断排他依旧上演 征税体制严密 税官队伍庞大 创新创业低迷 税源税基薄弱 市场准入难 市场退出更难 宏观经济调控加强 微观经济主体 市场、企业 反应迟钝 城乡经济分割 要素流动不畅 高楼大厦崛起 亮化工程纷呈“小块土地里创食照旧”权力层级定位明确 产权保障归属模糊 权力机关大楼日趋恢弘 社会公用事业（教育、卫生、社保 长期将就 行会、协会、工会天天开会 产业工人难得实惠，廉价劳动力无限供给却无法应对，其最终结果不是抱怨国情特殊，历史悠久 就是埋怨体制转轨 观念陈旧 不是归咎人口众多、底子薄 就是批判文化落后、素质差 不是归因于深层次问题 就是寻找国际外因 不是高消费、高投入 就是低环保、低社保 不是财政预算不预 决算不决 就是预决算软约束，投资追加；不是财政拨款扩张，投资饥渴，就是银行贷款膨胀，坏账一堆；不是国有资产积聚，盘子过大，战线拉长，就是国有资产流失，

一年算算 四年换换 不是阻江拦河 大兴土木 就是围湖围海 人定胜天；不是粮油大战、蚕丝大战 就是开发区热、工业园热 不是竞举汽车、石化城 就是争办文化节、展览会 不是行政配置优化资源 就是垄断独占稀缺资源 不是公共权力滥用 就是公众利益受损 不是交易成本居高不下 就是管理成本扶摇直上。

概而言之，就是现实中的政府与公务员的经济人理性有限、自利无限的属性与公众个体没有什么不同，有时会有过之，这就注定了政府具有天生、天然的扩张性、擅权性、专制性、统治性和腐败性 同时也就注定了行政权力规制、约束，政府职能转变、规范，行政法治化、程序化的艰难与不易。

### 三、“政府与公众”利益目标的主客观矛盾

面对“政府与公众”关系理论与实践认识的悖论，既要看到这一差距的严重性、危险性，同时也要客观、理性地对待这一问题。因为回顾历史和环顾世界 无论是发达国家、中等发达国家 还是发展中国家、转轨经济国家，以上所述的政府与公众关系的背离问题都或多或少、或重或轻地存在着。有的国家政府治理好一些，有的差一些；有的国家在社会发展的某一时期好一些 在某一个阶段差一些 但是那些在处理“政府与公众”关系方面走向良性循环的国家 总的来说 政府治理是朝着日益规范、完善、成熟的方向发展。

如何有效、科学地规范政府行为与公共权力，使政府体制、实施纲领及其利益目标最大限度地与公众利益和社会福利相一致，这既是一个历史性的难题，也是一个世界性的困扰。从新制度经济学“诺思悖论”来言，政府有两个目标：一是制定社会基本规则，使统治者的收益最大化；二是降低交易和管理成本，使社会公共服务的产出最大化，以增加国家的收入。政府这两个目标是有冲突的，因为使社会利益最大化与使统治者的利益最大化两者往往不可兼得，这实际上反映了政治与经济对立，即国家政府的存在是经济增长和社会发展不可或缺的，然而国家政府又是人为经济衰退的根源；没有政府固然文明社会行不通，办不成事，但有了政府又平添了许多麻烦，如政府权力有介入产权安排、产权交易和经济运行的天然倾向，这就势将形成对公众个人财产权利的限制和侵害，导致无效的

产权安排、资源配置和经济衰退。而且，政府与公务员可能或极有可能误解或曲解公众利益与社会福利，可能或极有可能在制定公共政策或执行公共权力时犯严重错误，并可能或极有可能将国家政府之船引向覆灭和灾难的泥淖，所以把政府与公务员的希望和行为视为公共利益和社会利益的自动与自然表述而忽视行政权力规制、规范和行政体制改革，完善相关的行政法治化建设是不可取的。

#### 四、思想启蒙是推动‘政府与公众’关系回归的先导

可以说 通过科学、公正、民主地制定行政法律 推动行政法治建设，是解决“政府与公众”关系背离的治本措施，也是人类社会共同的文明成果。但为什么在那些所谓行政法治比较健全、完备的国家和地区，虽然公众利益与社会利益都有了迅速增加，却依然会政治丑闻频仍，政府更替频繁？这恐怕不光是一个行政法治建设可以从根本上解决的问题。归根结蒂‘人是万物之灵、也是万恶之源’；‘人是生产力、生产关系中最活跃的因素’；‘官员是政府公共权利运行中的主体’这样官员的思想、素养、品质、品行、品位在行政法治比较健全的社会中就成了关键因素，所以没有思想启蒙作先导 在‘政府与公众’关系问题上“谁在先 谁在后”；‘谁为主 谁为辅’；‘谁是政府权力的母体’；‘谁是财产权的母体’；‘谁养活谁’；‘谁是创造财富的第一源泉’等基本思想认识问题上尚存在模糊、误解或曲解，甚至是明知故犯，那么单纯依靠法律法规，甚或什么一般性的道德说教和体制改革 是无法把‘政府与公众’关系的治理纳入良性轨道的 行政法治建设和体制转变不是停留在理论文字上，就是流于形式，难以取得实质性的成效。

有些政府部门的官员在听了笔者的演讲后说得好，“您关于‘入世与政府职能转变’的课讲得很有感染力、穿透力 很生动 也很受感动 但我们就是不愿意动。’所以 要从根本上解决好‘政府与公众’的关系问题 推动政府职能转变，光依靠法律、法规是不够的，还必须从思想启蒙与思维方式转变入手 从回归‘政府与公众’关系的本来面貌入手 从源头上来培育政府与公务员自觉、自愿、自律、自重地为公众利益和社会福利的增加而行使公共权力的意识和修养，即构建政府文化的问题。这其中就涉及政府与公务员得以存在的基础是什么，存在的必要性是什么，所掌握的财

富是什么，所掌握的财富是怎样来的，为什么要掌握这些财富，要有效地管理和利用这些财富，应设置什么样的制度、安排和遵循什么样的规律，才能增进公众利益和社会福利并推动经济协调发展和社会全面进步等问题。

### 五、纳税投资论的提出及其思想启蒙的意义

那么，如何才能从源头上回归‘公众与政府’关系的本来，是从“人性本恶”或人类原罪之说来探究民主制度、法治和规范的必要性和重要性，实际上这些问题古代西方和中国的思想先哲圣人们早就有了透彻的论述。那么是从“国家是自由人自由协议的产物”或是从“政府是公众共同经营的一项公用事业”还是从“社会契约”、“自然权利”和“天赋人权”等学说来探究“公众与政府”的主次关系，实际上这些问题早在文艺复兴和启蒙运动的思想大师那里得到了精辟的阐述；那么是从“心理、习俗、文化、秩序和法律”等旧制度因素，或是从“交易、管理、产权和契约”等新制度因素，还是从“统治者利益最大化与社会利益最大化的两个目标冲突”，或是从“政府介于‘巨物模式’与‘民主模式’之间”等现代经济理论来探究制度安排与制度创新对稀缺资源配置的重要意义，实际上这些问题新旧制度经济学派和公共选择学派的经济学家大师们，也早已有了较为明晰的答案。那么是从“税收是纳税人的财富让渡和效用忍让”或是从“税收是政府惟一的财富来源”还是从“政府财政预决算严格约束”等财政税收理论，来探究政府预算软硬约束的意义比较，实际上这些问题现代公共财政学家们也同样早就有了明确的分析。

有鉴于此，从现代制度经济的前沿领域和自由市场经济中“投入产出”、“成本效益”的一般规律出发，沿着“政府现代企业化经营”的思路，把公众纳税作为投资于政府以求得更大利益回报和降低机会成本的行为来分析，以回归‘公众与政府’关系的本来。对笔者来说，倒是颇有一些前沿理论发现与创新的激动，诚然有“春风不相识，何事入罗帷”的意外喜悦。而且，本书所提出的“纳税投资理论”，不仅对转型经济国家政府、广大发展中国家政府，即使对那些政府治理比较好的发达国家政府，在加快政府职能转变，实现制度创新和进一步完善宏观经济体制等方面，均具有同样重要的现实意义，或许时间推移与空间实践会给出一个好的答案。

笔者正是历经十几年的理论学习、认识比较和实践探求，在充分吸收早期先哲和近现代经济学大师们的思想成果的基础上，特别是复关入世谈判所涉及的内部权力部门之间的艰苦协调以及政府转变与行政法治化的坎坷曲折，迫使我不得不考虑探究政府职能转变的困难根源所在，同时又要寻求解决这些困难和问题的方式。很明显，单纯的政府主导、政策驱动、权威示范和法律先行是远远不够的。这自然就要求“思想启蒙”的先导作用。正如经济学家凯恩斯所言，“无论早晚，无论好坏，影响社会发展进程的不是什么既得利益集团，也不是什么别的，而是思想。”“纳税投资论”的提出，也正是在市场经济与政府治理发展到今天、在回归“公众与政府”关系的基础上，重新发挥思想启蒙的先导作用和科学地把握执政规律的一种理论探索与尝试。

#### 六、纳税投资论的创新及其实践意义

本书共分 15 章，先从早期经济学家的税赋理论和启蒙思想家们的天赋人权与民主政治的理念说起，明确提出了“纳税是一种投资”的主题观点，按投资规律的一般意义进行定量与定性的分析，进而论述了藏富于民的理念与民主政治的构建。

把纳税作为一种“投资”来分析的理论意义，不仅在于可以重新全面地审视“公众与政府”关系的实质，促动这一关系立足或者回归本来，而且可以在传承已有税赋思想的同时，跳出传统的理论窠臼与束缚，获得理论突破与创新。

1. 不再单纯拘泥于“公众与政府”的关系的一般化、理想化论述来谈赋税的性质。
2. 不再单纯从国民财富的性质与积累的角度来谈赋税的特征。
3. 不再单纯从财富和效用的一般性让渡与忍让的角度来谈赋税的形成。
4. 不再单纯从税收的本质、特征和形式来谈税收的强制性、无偿性、法定性及其参与社会产品分配的功能作用。
5. 不再单纯从“取之于民、用之于民”的等值回报角度来谈赋税的权责。

基于以上“五个不再单纯”，本书所体现的理论突破与创新主要集中

在按经济学的投资规律和资本运动的一般规律从“纳税是一种投资”的全新角度，系统分析了纳税作为财产所有人的一种财富治理的次优方式，在充分考虑机会成本的情况下，以投资形式交给了政府。

既然纳税是一种与项目投资相类似的投资，就存在忍让与风险，那么其预期的回报与权益，最起码应该是等值的。正常情况下的投资应该是升值，不正常情况是贬值，反常情况是纳税投资人获得负值。环顾当今世界，极少数国家政府充分有效地利用纳税人的投资，为纳税人提供了升值的公共服务回报；部分国家政府用纳税人的投资为纳税人提供了最起码的等值回报；大部分国家政府为纳税人提供了贬值的服务；还有一部分国家政府为纳税人则提供了负值的回报。虽然由于公共产品与服务本身的特征与供求性质，对政府所提供的公共产品与服务难以进行准确的量化评估，同样也不能曲解“企业化政府”单纯生搬硬套成本-效益等企业经营理念，忽视行使公共权力、提供公共服务的自身特征，而且纳税投资回报的升值、等值、贬值和负值都是基于公共利益、公共服务和社会福利以及社会发展与进步为考量的相对抽象的定性概念，但是，一个国家的民主、富强、安居乐业、文明程度以及内政外交、综合国力、国际形象、国际地位，则是有目共睹的，其现实生活生生的表现比什么量化的数字都说明问题。

入世后构建与市场经济相适应的政府行政体系，实现制度创新，单靠权威、政策和法令来推动体制改革是一个方面，但见效不大，而且容易反弹。十几年的机构改革与政府职能转变的实践告诉我们，如果不从治本入手，重新审视和回归人民与政府、公权与私权、个人财产权与派生财产权、公有财产、筹政治、经济、法律和社会关系的本来面貌，树立起自觉、自愿、自律地为纳税人投资负有保值和升值的责任意识，构建以“人民公仆”为根本的政府文化，那么，要确立市场经济、法治经济和开放经济以及民主法治和人的全面发展的社会是不可想像的，更不用说“纳税投资论”的实践应用了。“纳税投资论”的提出，既有澄清源头、启迪思想、解决根本的执政道德理念问题的作用，又能借助于人类二百多年经济学形成的优秀成果来优化政府治理。所以说，树立纳税投资的政府治理理念，对推动民主政治、藏富于民、有限政府、高效政府、廉洁政府、透明政府、民本政

府、道德政府、公共财政与监督的现代政治经济运行体系势必起到一定的积极作用；同时对加快政府文化的构建，政府职能的转变和推进，经济管理和税制管理的制度创新，也具有极其重要的现实意义。

### 七、纳税投资论的提出适逢其时

令人欣慰的是，笔者在开始系统构思纳税投资论并付诸撰写完成的近三年里，也正值我们党酝酿、形成并系统提出“三个代表”重要思想的时期。“三个代表”重要思想的提出，标志着我们党在新世纪、新阶段、新环境中，面对世情、国情、民情和党情的巨大变化，对执政规律、建设规律和社会发展规律的认识达到了一个新高度，特别是对执政规律的内在实质即“亲民为民爱民利民”有了全新的把握。纳税投资论的适时提出，不仅为认真学习、深刻领会、准确把握“三个代表”重要思想提供了一个全新的理论视角，而且也能在具体贯彻落实“三个代表”重要思想、改革和完善党的领导水平和执政方式以及在推进民主政治与建设法治国家的伟大实践中，得以逐步形成赖以检验、充实和完善这一制度经济学理论的肥沃社会政治土壤和良好的制度条件。

（一）从纳税投资的基本理论出发，可以更清醒地认识到十六大把“三个代表”重要思想确立为党的指导思想的战略意义

胡锦涛指出，“三个代表”重要思想的本质是立党为公、执政为民，实现人民的愿望、满足人民的需要、维护人民的利益，是“三个代表”重要思想的根本出发点和落脚点。相信谁、依靠谁、为了谁，是否站在最广大人民的立场上，是区分唯物史观和唯心史观的分水岭，而且实现好、维护好、发展好最广大人民的根本利益，充分发挥全体人民的积极性来发展先进生产力和先进文化，始终是最重要的。“乐民之乐者，民亦乐其乐；忧民之忧者，民亦忧其忧。”人心向背，是决定一个政党、一个政权兴亡的根本性因素。”我们党作为建设和发展时期的执政党，来自于人民，植根于人民，服务于人民。党的全部任务和责任，就是为实现人民群众的根本利益而奋斗。只有顺民意、谋民利、得民心，才能得到人民群众的支持和拥护，才能立于不败之地。从根本上说，政治治理问题，主要是对人民群众的态度问题、同人民群众的关系问题。一切为了群众，一切相信群众，一切依靠群众，我们党就能获得取之不尽的力量源泉。人民是国家的主人，是决定

我们国家前途和命运的根本力量，是历史的真正创造者。这些精辟的论述，说明我们党对公众与国家、政党和政府关系的认识在日益成熟、升华，比较准确地把握了政党执政规律的民本实质，使之上升为牢不可破的执政理念，并科学地归纳为“三个代表”的重要思想。纳税投资理论得以提出的首要前提，就是人民和公众的利益是国家政府执政的根本出发点，是行使公共权力的根本落脚点，“公众利益高于一切”是政府执政的最核心理念。

（二）从纳税投资论的角度，可以更科学地把握把“坚持立党为公、执政为民必须落实到党和国家制定和实施方针政策的工作中去”的决策意识转变的意义

制定和贯彻对党和国家执政工作的全局起指导和推动作用的方针政策，基本着眼点是代表最广大公众的根本利益，正确反映和兼顾不同阶层、不同方面群众的利益，使全体人民朝着共同富裕的方向稳步前进。要紧紧抓住这个环节，落实立党为公、执政为民的本质要求，坚持用人民拥护不拥护、赞成不赞成、高兴不高兴、答应不答应来衡量和评判我们的一切决策和立法，就能在全局上把握贯彻落实“三个代表”重要思想的根本出发点和落脚点。在制定和实施深化体制改革、加快制度创新、促进政府职能转变和经济发展的各项方针政策，都要把实现好、维护好、发展好最广大人民的根本利益作为主要依据，都要统筹兼顾、妥善处理各方面的利益。胡锦涛指出，各级政府机关要坚持从群众中来、到群众中去的工作路线，倾听群众呼声，反映群众意愿，集中群众智慧，推进决策、立法科学化、民主化、规范化、程序化，创新执政和发展思路，努力使我们的方针政策、法律法规更准确、更及时、更有效和更恰切地体现人民群众的利益，使先进生产力和先进文化更快更好地发展起来，不断让人民群众得到实实在在的利益。要实现这上述重要目标，要把党和国家的决策与立法紧紧围绕广大人民群众的利益要求，客观反映广大人民群众的意志和愿望，并在决策与立法的贯彻执行中确保广大人民群众的利益增加和福利增长，没有在制度创新、体制创新和机制创新基础上的决策意识转变，就失去了体制性保证。纳税投资理论得以形成与实践的决策意识，就是公众的意志、公众的愿望，是一切政府决策和国家立法的根本性要件和根本性因素。

（三）从纳税投资论的角度，可以更深刻地觉悟到“坚持立党为公、执政为民必须落实到各级行政领导的思想 and 行动中去”的执政意识转变的意义。

胡锦涛指出，各级领导干部都要牢固树立全心全意为人民服务的思想和真心实意对人民负责的精神，做到心里装着群众，凡事想着群众，工作依靠群众，一切为了群众。要坚持权为民所用、情为民所系、利为民所谋，为群众诚心诚意办实事，尽心竭力解难事，坚持不懈做好事。要始终把群众的利益放在第一位，在各项工作各个环节都细心研究群众的利益，关心群众疾苦，体察群众情绪。领导干部必须深入基层、深入群众，特别是要到最困难的地方去，到群众意见多的地方去，到工作推不开的地方去，同那里的干部和群众一道，努力排忧解难、化解矛盾，打开工作局面。要切实加强党风政风建设，改进领导方式和领导方法，转变思想作风和工作作风，坚决防止和克服形式主义、官僚主义，坚决维护人民群众的合法权益，始终与群众心连心、同呼吸、共命运。各级干部都要自觉接受监督，绝不脱离群众，绝不贪图安逸，绝不以权谋私。以上目标的实现，关键点在于领导“官本位”和“权力至上”思想的消除和执政意识的转变，在于通过行政法治建设规范、约束和监督领导的行政权力，最大限度地限制领导干部的“经济人”的理性意识。纳税投资理论得以有效实践的核心要素，是行使公共权力和自由裁量权的官员，受制于严格的法律和道德约束与监督，其执政意识首先是认真、细致地管理和经营纳税投资人的投资，建立规范、严格公共财政，确保公众利益与福利的增加，同时实现自身的利益追求。

（四）从纳税投资论的角度，可以更深切地感受到“坚持立党为公、执政为民必须落实到关心群众生产生活的实际工作中去”的民本思想的现实意义。

关心群众、代表群众利益，绝不是空洞的口号，必须十分具体地落实解决群众生产、创业、致富和生活的实际问题上。要时刻把人民群众的安危冷暖放在心上，深怀爱民之心，胸揣亲民之念，恪守为民之责，善谋富民之策，多办利民之事。胡锦涛同志一语中的，群众利益无小事。凡是涉及群众的切身利益和实际困难的事，再小也要竭尽全力去办。必须看到，事

业在发展 社会在进步 科技日新月异 人民群众的利益需要也在发展、翻新。实现群众的愿望，满足群众的需要，维护群众的利益，是一个动态的不断发展的过程。要细心体察群众愿望和利益要求的变化，使政府的方针政策和国家的立法更全面、更准确地反映群众利益，使政府的各项工作更好地、更有力地体现群众的利益。只要把“群众利益无小事”的民本观确立为我们党和政府的政治观、执政观，就能营造和形成鼓励人们干事业、支持人们干成事业的良好社会创业氛围，就能放手让一切劳动、知识、技术、管理和资本的活力竞相迸发，让一切创造社会财富的源泉充分涌流，以造福于广大人民群众，实现人的全面发展。纳税投资论得以顺利实践并能提供升值汇报的主要考量的标准就是政府通过科学有效地管理和经营以纳税方式的投资，为广大纳税投资人的创业致富、财产安全、自由交易、有序发展和利益协调提供最优的公共服务和公共产品。

（五）从纳税投资论的角度，可以更全新地分析把坚持立党为公、执政为民必须落实到市场经济体完善和政治文明建设的工作中去的制度创新与体制完善的时代意义

社会主义市场经济体制经过 25 年改革开放的艰苦努力已初步建立，但经济结构不合理、分配关系尚未理顺、国有企业改革尚在攻坚、社会化服务功能大大滞后、政府职能转变与行政法治化进程仅取得阶段性成果，农民收入增长缓慢，就业矛盾突出，资源环境压力加大，经济增长的质量不高和经济整体竞争力不强以及民主政治建设正在探索和起步阶段等问题依然存在，其根源在于市场经济体制还不完善，市场经济的全面主体地位尚未确立，生产力发展仍然面临诸多障碍。为了进一步完善市场经济体制，就必须进一步巩固和发展公有制经济，鼓励、支持和引导非公有制经济发展；就必须进一步完善国有资产管理，深化国有企业改革；就必须进一步深化农村改革，完善农村经济体制；就必须进一步完善市场经济体系，规范市场秩序；就必须进一步继续改善宏观调控，加快政府职能转变；就必须进一步完善财税体制，深化金融改革；就必须进一步深化涉外经济体制改革，全面提高对外开放水平；就必须进一步深化科技教育文化卫生体制改革，提高国家创新能力和国民整体素质；就必须进一步深化行政管理体制改革，完善经济法律制度；就必须进一步加快政治体制改革，发展

社会主义民主政治，建设社会主义政治文明。建立完善的市场经济体制，就是建立完善的以人为本的法治经济体制和开放的经济体制。这是实践“三个代表”的重要思想和全面建设小康社会的经济体制保证。发展和建立完善的社会主义民主政治，就是要健全民主制度，丰富民主形式，扩大公众有序的政治参与，保证人民依法实行民主选举、民主决策、民主管理和民主监督，享有广泛的权利和自由，把广大人民群众的积极性、主动性和创造性充分调动起来。这是实践“三个代表”的重要思想和全面建设小康社会的政治体制保证。纳税投资论得以全面、有效和成功实践的制度和体制保证 则是民主政治、藏富于民、有限政府、高效政府、廉洁政府、透明政府、民本政府、道德政府、公共财政与监督的现代政治治理理念与经济运行体系的确立、构建和完善。