

资源配置方式变革中的人民税收

□ 邓力平

内容提要：回顾中华人民共和国税收 70 年的发展历程，人民税收始终是其本质属性。税收人民性体现始终与资源配置方式变革相关，并在不同方式下展示特定内涵。今天要在“以人民为中心”的发展思想引领下，把握税收人民性新的表现形式。本文在对资源配置方式变革中人民税收发展及研究回顾的基础上，从新时代社会主义市场经济下税收定位、“党管税收”与人民税收统一、市场税收与“能动税收”协调、税收治理现代化体系成型、大变局下统筹税收站位入手，就“以人民为中心”的社会主义市场经济下税收人民性体现进行阐述。

关键词：人民税收 资源配置方式 以人民为中心 社会主义市场经济
税收定位

DOI:10.19376/j.cnki.cn11-1011/f.2019.10.001

中华人民共和国的 70 年，是中国共产党带领中国人民努力创造美好生活的 70 年，是共和国坚持人民属性的 70 年。在这一进程中，人民当家作主目标的实现始终与资源配置方式变革相联系。与此相对应，共和国税收的本质属性始终是“人民税收”，“取之于民、用之于民”的税收人民性始终努力在资源配置方式变革中加以实现。在建国 70 周年之际研究共和国税收，就是要紧扣人民税收这一主线，研究在资源配置方式变革中税收人民性的实现方式，在“以人民为中心”的发展思想引领下，探寻“人民税收为人民”的时代内涵。

习近平总书记 2018 年 12 月 18 日在庆祝改革开放 40 周年大会上指出，我们“从传统的计划经济体制到前无古人的社会主义市场经济体制再到使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用”，精辟概括了建国以来资源配置方式的变革轨迹，为研究资源配置方式变革中的人民税收发展提供了分析框架。本文要回答的基本问题是：税收人民性在“传统的计划经济”中曾经如何体现并存在哪些不足；改革开放以来，税收人民性在与“前无古人的社会主义市场经济”结合中是如何体现制度

优越与体制要求；进而在“使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用”的新时代社会主义市场经济中又是如何更有效地体现人民税收本质属性。在对这些问题回顾归纳的基础上，本文提出新时代“以人民为中心”的社会主义市场经济下实现税收人民性要把握的五个重要方面。

一、从计划经济到社会主义市场经济进程中的人民税收发展

对于税收人民性在我国 70 年资源配置方式变革中的体现，有三点需要把握。

其一，共和国税收人民性体现与资源配置方式变革始终力求统一。共和国成立至今，党对政府与市场关系的把握处在变革优化中，而资源配置方式每一次变革都离不开对税收定位的调整。方式有变革，本质依始终，配置在优化，使命更突出。在“传统的计划经济体制”下，随着政府与市场关系从国民经济恢复时期的“各司其职、良性互动”到计划经济时期的“高度集中、淡化市场”，税收从“统一税政、建立税制”转向“简化税制、淡化税收”，税收作用随着计划经济体制强化逐渐降低。而在改

革开放初期,在从“计划经济为主,市场调节为辅”到“有计划的商品经济”进程中,税收在国民经济中的调节作用逐步得到重视,“改革税制”“建立涉外税制”“两步‘利改税’”稳步推进都是主要例证。1992年邓小平同志南方谈话明确了社会主义市场经济改革方向,开始了“前无古人的社会主义市场经济体制”伟大实践。党的十四大提出“建立社会主义市场经济体制,使市场在国家宏观调控下对资源配置起基础性作用”,再经党的十五大、十六大到十七大,这个理论界定一直是经济体制市场化改革的指导思想。在这一进程中,共和国税收进入发展的辉煌时代,分税制改革,农村税费改革,货物、劳务、所得、财产税制改革等有序进行,税收发力为市场增添活力并为人民生活提高贡献力量。党的十八大以来,中国特色社会主义进入新时代,社会主义市场经济更加成熟完善,市场在资源配置中的作用从“基础性”上升为“决定性”,政府更好发挥作用。财税体制改革全面推进,营改增、增值税税率简并下调、个人所得税实施综合与分类相结合改革、税收立法提速、国税地税征管体制改革,直到当前大规模的“减税降费”,税收正为助力经济高质量发展、推动保障和改善民生不断展示作为。

回顾共和国税收伴随资源配置方式变革的发展轨迹,可以认为,不论政府与市场关系如何调整,不论税收相应作出了什么变动,人民性始终体现在税收发展中。无论是早期确定的计划经济,还是而后选择的市场经济,税收人民性体现与资源配置方式变革从来力求统一,这一判断是坚持改革开放前后税收发展的两个时期不能相互否定的根本依据。计划经济下“发展经济、保障供给”时的税收是为了改善人民生活,改革开放中强调“统一税法、集中税权、公平税负、简化税制”的税收是为了满足人民物质文化需要,中国特色社会主义“为国聚财、为民收税”的税收也是为了实现人民根本利益,而在新时代“围绕中心、服务大局”的税收践行更是具有更高要求的税收人民性。我们既要坚持目标、驰而不息地契合资源配置方式变革深化税收改革,更要一以贯之、与时俱进地坚守人民税收的本质属性。这是中国税收应有的立场,必须真正把

握,务必长期坚持。

其二,“传统的计划经济”下税收定位相对缺失,税收人民性作用发挥不足。从改革开放前后两个时期不能相互否定的判断出发,我们既要看到计划经济下税收作为国家为主体的分配关系始终以人民为导向,又要看到公有制加计划经济组合中税收作用的范围有限,税收是在曲折中发展并经历了由强转弱的轨迹。新中国成立后,《全国税政实施要则》统一税政,建立了以多种税、多次征为特征的复合税制,巩固了人民当家作主的地位,促进了国民经济恢复发展。“税收是国家经济的重要工具”认识得到普遍认同。1958年进行了以“简化税制、试行工商税”为主要内容的税制改革,“非税论”对税收的影响开始显现,税收地位开始下降。尤其是“文革”时期,极左思潮和“非税论”占据主导地位,税收制度被批为“繁琐哲学”“条条专政”,税制建设受到极大干扰,缩小了税收在经济领域中的活动范围和对社会生活的影响。最为典型的是1975年和1978年两次修宪,取消了1954年宪法中“中华人民共和国公民有依照法律纳税的义务”的内容,可知税收在当时经济社会中之定位。只有在党的十一届三中全会后,税收战线才有了由弱再强的可能,1984年适应有计划商品经济要求的国营企业“利改税”提升了税收在国民经济中的地位,开始注重多环节、多层次、多方面发挥税收作用,也才为下一步税制改革提供了再起步的基础。

从计划经济时期的税收发展看,税收人民性在建国初期得到了较明显的体现,为恢复国民经济、满足人民需求起到了积极作用。但在“文革”期间,税收作用被弱化,基本处在“无用武之地”的状态。这一期间“税收无用论”大行其道有着经济体制深层次的原因。社会主义计划经济以公有制为实现基础,强调政府在资源配置中的绝对地位,国家下达指令性计划,没有市场的地位。在高度集中的计划经济体制下,以“统收统支”为主要特征的全能财政能够完成财政收支基本职能,税收存在既“无用”也“没必要”,税收人民性的发挥受到了极大限制。对于这段历史必须实事求是加以认识,而回顾的目的是为了从税收发展的角度佐证改革开放的

意义,是为了佐证“市场经济是人类社会迄今为止最有效、最可行的资源配置方式”之论断,是为了要从坚持税收人民性和寻求有效资源配置方式结合的角度把握社会主义市场经济下的税收定位。

其三,“前无古人的社会主义市场经济”为发挥税收人民性提供了重要机制平台。在经历了改革开放初期对市场与政府关系持续探索后,1992年党的十四大明确提出了建立社会主义市场经济,从此税收有了日益明确的定位与不断提升的站位,要发挥税收支持市场、促进发展、改善民生、维护稳定等作用逐步成为共识,在市场经济配置资源方式下实现“人民税收为人民”的初衷逐步成为可能。对于在社会主义市场经济下的税收发展、税制改革与政策运用,包括分税制财政管理体制的建立,包括从“统一税法、公平税负、简化税制、合理分权”税制迈向“简税制、宽税基、低税率、严征管”现代税制的进程,大家都很熟悉,这里不予展开。对于在市场经济下税收发展过程体现税收人民性的具体举措,这里也不细述。总体上看,在改革开放40年的税收发展进程中,关键是对社会主义市场经济之“前无古人”特征的把握,是对社会主义加市场经济组合下税收定位的把握,是对国家的税收、市场经济的税收和人民的税收三者统一性的确切把握。

必须指出,改革开放以来,税收理论界对中国特色社会主义市场经济下的税收发展进行了持续探索,提出了不少有中国特色、符合社会主义市场经济规律的理论观点,特别是对国家税收与公共税收等的统一已有共识,值得欣慰。但如何将改革开放前后两个时间的税收发展统一起来研究,如何认识共和国税收一以贯之的本质属性并以此统领对建国以来税收发展的持续研究,应该说还有所不足。笔者认为,沿着从“传统的计划经济”到“前无古人的社会主义市场经济”的改革轨迹,应该在资源配置方式变革中坚持对共和国税收人民性的把握,探寻在不同配置方式下人民税收的实现形式,特别是要加强对社会主义市场经济下国家税收、公共税收等与人民税收关系的研究。这一研究的目的在于从税收角度认识坚持社会主义制度与发展社会主义市场经济的内在统一,这是我们这一代税收理论工作

者的职责所在。

二、对社会主义市场经济下税收人民性的再审视

对于中国特色社会主义市场经济下税收人民性的体现,笔者有三点体会。

其一,坚持在对我国税收“共性”与“个性”结合的把握中认识税收人民性。长期以来,笔者一直坚持“共性”与“个性”相结合来研究中国特色社会主义税收,从资源配置方式变革角度审视、研究“前无古人的社会主义市场经济”下的税收定位。这种“共性”与“个性”结合有着既有区别又有联系的两个维度。一个维度是在社会主义国家制度框架内对税收发展的探讨,这里的“共性”就是社会主义国家本质特征对税收的要求,“个性”就是对改革开放前后计划经济与市场经济两个不同资源配置方式下税收发展特性的研究,这是一种纵向比较。另一个维度是在市场经济资源配置方式框架内对税收发展的把握,这里的“共性”就是强调市场经济资源配置方式对税收的一般要求,而“个性”研究的是不同社会制度安排与资源配置方式结合对税收发展的特定要求,这是一种横向比较。今天在共和国70周年的时点上再度审视上述两个维度的研究,可以认为,这一思路既要继续坚持,更要抓住关键,特别是必须紧扣共和国税收人民性之本质特征,要持续地在纵向与横向的深入比较中,用税收人民性特质把握70年共和国税收之发展轨迹,为税收走在新时代提供能贯穿始终的研究主线。一方面,应该将改革开放40年来对我国税收发展基本特征的把握与共和国70年一以贯之的人民税收本质属性结合起来,这有助于弥补对70年税收发展连贯研究相对不足的缺憾。我们既要讲资源配置方式持续变革,更要讲始终不变的共和国人民税收本质特征。另一方面,应该认识同样是在市场经济资源配置下,当这一资源配置方式与特定社会制度结合后,就有对不同制度下税收本质属性的认知,关键要把握社会主义市场经济下税收“人民性”与资本主义市场经济下税收“资本性”的根本不同,从而对中国特色社会主义税收的优越性有更坚定的自信。

其二,坚持用共和国税收人民性深化对中国特色社会主义税收基本特征的理解。这是对原有纵向比较研究的拓展。多年来,笔者从国体政体、配置方式、所处阶段、前进动力与涉外程度五个方面入手,提出了中国特色社会主义税收“国家性、公共性、发展性、改革性、统筹性”五个特征的分析框架(邓力平,2016)。在庆祝改革开放40周年之际,笔者用这一分析框架对社会主义市场经济下的税收定位作了进一步分析(邓力平,2018)。今天从税收人民性本质角度再来审视这些研究,笔者认识又有提升,简要点题之。一是中国特色社会主义税收国家性与税收人民性从来高度统一。我国税收既有国家税收一般要求,又有社会主义国体政体特殊要求。税收是以国家为主体的收入分配关系,这是共性;但我国税收国家性又始终与制度安排密不可分。当社会主义国家选择了市场经济作为资源配置方式,就形成了不可分割的“社会主义市场经济”,这是明确载入宪法的。因此,社会主义的人民共和国税收的国家性,其本质特征与首要表现就是税收的人民性。二是中国特色社会主义税收公共性与税收人民性可以且必须贯通。长期以来,笔者一直琢磨市场经济对税收公共性的一般期盼与我国基本制度与发展阶段等因素对税收公共性的特殊要求,并在此基础上形成了税收必须在市场经济“供求决定、价格导向”机制中找准定位,必须坚持“取之有道、用之有方”基本思路,必须坚持“轻税政策、减轻负担”基本导向等观点,这些判断今天依然成立。但随着对社会主义市场经济规律认识的深化,特别是用税收人民性来审视税收定位,必须强调将税收“取之于民、用之于民”的人民性同市场经济对税收的一般要求贯通起来,税收公共性与税收人民性的统一应该体现为“取之有道、用之有方”与“取之于民、用之于民”的协调同行,应该去寻找实现统一的新载体方式,有时也应妥善处理两者间可能的矛盾。三是中国特色社会主义税收发展性从来与税收人民性紧密相连。只要我国依然处在社会主义初级阶段,发展就始终是第一要务,而市场经济是最能有效解决“人民需要”与“现实能力”社会主要矛盾的机制保障。基于这一判断,现阶段我

国市场经济下的税收必然具有发展性。税收在保障与改善今天民生的同时,还必须承担服务发展以求明天更多民生的任务。本质上讲,我国税收发展性之所以存在,是为实现人民利益最大化目标服务的,是为了解决社会主要矛盾、满足人民需要服务的。在共和国税收职能的展示上,发展性与人民性从来都同行同向。四是中国特色社会主义税收改革性是税收持续发展的动力,其本质是体现税收人民性。改革与资源配置方式变革相关,目的是为了破除体制束缚,更好满足人民需求。税制改革在任何国家都是常态,但我国税制改革不仅要体现市场经济下税制设置一般要求,还要体现“人民税收为人民”之价值取向。这是中国税制改革的鲜明特点,税收改革性与人民性的统一内在地嵌入这一进程中,是一种更高的境界。五是中国特色社会主义税收统筹性从涉外层面展示着社会主义国家税收人民性的内在要求。笔者对于涉外税收发展,多年来从构建能“使国家利益最大化和更加关注国际问题的主权国家税收”角度分析,从为国际税收秩序完善作出中国贡献角度来把握,这是正确的。但还应该看到,这一进程既是为中国人民谋利益,也是为世界人民共同利益服务的。从注重主权国家利益到同时也为人类共同利益谋划,这是当今多元国际关系中社会主义国家税收性质决定的,也是站在更高层次上解读人民税收本质属性的必然结论。

其三,坚持对社会主义市场经济税收“人民性”与资本主义市场经济税收“资本性”本质差异的认识,从而更加坚定对中国特色社会主义人民税收的高度自信。这是对原有横向比较研究的拓展。笔者长期注重对各国税制的比较研究,二十世纪八十年代中期就着手分析美国和加拿大的税制改革。这一研究的前期重点在于对市场经济与现代税制设置一般的把握上,主要通过评介发达国家市场经济下税制改革的主要特点,来对当时我国正在推进的税制建设提供借鉴(邓子基等,1991)。例如,在国内尚处在“有计划的商品经济”时期时,国内财税部门希望了解现代市场经济下税制改革的一般要求,希望能在比较借鉴中对我国税制发展有所启示。笔者据此重点介绍了反映在美国和加拿大等国税制改

革中的效率、公平与简便等现代税收原则,介绍了与市场经济发展对应的税制基本框架,这些介绍在特定时期起到了一定作用。而随着我们对社会主义市场经济改革方向的确立,研究重点开始调整为对社会主义市场经济下税收与资本主义市场经济下税收差异的比较上,以期加深对中国特色社会主义税收发展规律的认识。笔者从来认为,资本主义国家市场经济与我国社会主义国家采用的市场机制有着重大不同,对应的税制改革与政策运用也必然有重要差异。基于此,笔者在评价国外税制改革时始终铭记着制度性差异。笔者曾明确指出了美国税制改革与减税措施中存在着“劫贫济富”的政策导向,明确提出这些做法不应用于社会主义中国要推进的税制改革。而在中国特色社会主义市场经济方向明确之后,笔者在延续对中国社会主义税收发展研究的同时,持续关注国际税收发展与外国税制改革,通过比较税制研究来说明我国税收职能的发挥要牢记社会主义市场经济的要求。对于嵌印在外国税制改革中的所谓“普世价值”与资本主义市场经济之影响与印记,必须始终警惕,必须坚决抵制。西方那种“劫贫济富”税收政策反映的是资本利益,这种税收本质上说就具有“资本性”。资本主义市场经济下的税收从来就是市场经济税收一般性与税收资本性的统一。今天用社会主义国家税收人民性与资本主义国家税收资本性鲜明对比来再审视这一研究过程,笔者更加坚定研究特定国家税收共性与个性结合的思路,更加坚定对中国特色社会主义人民税收的高度自信。

三、对“以人民为中心”的社会主义市场经济下税收人民性的新认识

对于新时代中国特色社会主义市场经济中的税收人民性体现,笔者谈五点认识。

其一,“以人民为中心”的市场经济就是社会主义市场经济,中国特色社会主义市场经济在新时代的这一重要特征为税收人民性体现提供了前所未有的广阔空间。党的十八大以来,中国特色社会主义进入了新时代,从资源配置方式变革角度把握,就是“从前无古人的社会主义市场经济再到使市场

在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用”。我们要用习近平新时代中国特色社会主义思想,特别是“以人民为中心”的发展思想来认识“前无古人”到“再到”的连续轨迹,并据此把握税收人民性在新时代的体现。首先要全面把握“使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用”的深刻内涵,因为这不仅包含着对市场经济资源配置方式规律特别是对市场与政府在市场经济配置资源中各自作用的把握,更包含着党领导的共和国在使用市场机制时对人民利益予以保障的制度要求。当我们用“以人民为中心”的发展思想审视从“前无古人”到“再到”的发展轨迹时,有三点必须强调:一是要始终坚持人民中心与市场经济的高度统一,既要使“市场在资源配置中起决定性作用”,让市场经济迸发出无限活力,创造出更多财富,又要坚持让人民群众享受到市场经济发展带来的成果。二是要深刻理解“更好发挥政府作用”的两层含义,不仅要求正确厘清市场与政府作用的边界,加强必要调控,弥补市场失灵,更要求不忘政府前面的“人民”二字,努力履行社会主义国家政府“为人民服务”的各项职责。三是要坚持在党长期执政、全面领导的前提下用好市场经济,把握市场经济发挥作用的范围,“要使市场在资源配置中起决定性作用,但绝不能让资本在社会生活中成为决定性力量”,“无论采用何种资源配置方式,都要坚持人民当家作主,而决不能让资本当家作主”,“坚持市场经济方向的同时,绝不能让资本利益凌驾于人民和社会利益之上”。在社会主义制度下坚持社会主义市场经济改革方向,市场可以在一般资源配置中起决定性作用,但商品交易原则必须排除在国体政体、党政军群等重要领域之外,这和资本主义制度下包括政治领域在内的所有领域都由市场机制决定形成鲜明对比。市场经济运行必然形成资本,在资本主义制度下运作,资本就会成为社会的决定性力量,“以资本为中心”的市场经济就是资本主义市场经济。同理,市场经济运行的成果不一定就必然为人民所享用,但在“以人民为中心”的社会主义制度下就可以实现这一目标。基于上述基本认识,笔者坚定认为,“以人民为中心”的市场经济就是

社会主义市场经济,这是新时代社会主义市场经济发展的重要特征。“以人民为中心”的社会主义市场经济当然强调人民属性,对应的税收当然具有并更突出人民性,要紧紧扣住这一新特征研究税收人民性新的表现形式。

其二,在“以人民为中心”的社会主义市场经济中,“党管税收”就是人民税收的首要特征与本质要求,两者高度统一。中国共产党的领导是中国特色社会主义的最本质特征,党“代表人民利益”领导着“人民当家作主”的国家,“为中国人民谋幸福,为中华民族谋复兴”是中国共产党人的初心使命。党的领导在经济领域体现为党对资源配置方式的选择调整、党对社会主义市场经济运行的引导把控,必然也包括党对社会主义市场经济下税收发展的全面领导和统领把关。简言之,“党领导一切”决定了“党管经济”,决定了“党管税收”,这是新时代中国特色社会主义市场经济下税收人民性的突出体现与时代内涵,至少体现在三个方面:

一是“党管税收”强调党在税收发展方向的把握。税收是国家税收,在党领导的社会主义国家中,国家税收与“党管税收”是一致的。同理,市场经济对应的税收是公共税收,在党领导下的“以人民为中心”的社会主义市场经济中,公共税收与“党管税收”必须是一致。在更有效“用好市场经济”的新时代,“党管税收”原则必须坚守,人民税收使命必须时刻牢记。社会主义制度与市场经济的结合,决定了党领导下的新时代中国特色社会主义税收兼具市场经济一般要求与社会主义价值取向。在任何条件下都应该明确,社会主义市场经济与资本主义市场经济的本质区别在于市场经济的决定力量与服务宗旨,这决定了不同条件税收的发展方向。社会主义市场经济“以人民为中心”,坚持“发展为了人民,发展依靠人民,发展成果由人民共享”,这一方向必须靠“党管经济”来加以保证。任何时候税收都要服务“人民当家作主”,而绝不能演变为服务“资本当家作主”,而要做到这一点,唯有坚持“党管税收”才能确保。

二是“党管税收”体现为党对税制改革方向、税收政策运用与政策出台时机的全面把握。“党管

税收”作为“党管经济”的重要方面,从税收角度体现着党对社会主义市场经济方向的把握和特定时期经济形势的判断。党的十八大以来,党中央适应把握引领新常态,坚持新发展理念,紧扣供给侧结构性改革主线,应对国内外形势变化挑战,有效推动经济社会健康发展。在这一大格局中,党中央直接部署了税收政策运用与税制改革推进。适应供给侧结构性改革,党中央作出了营改增的决策,推进经济结构调整优化;根据国家治理体系和治理能力现代化的要求,党中央作出了国税地税征管体制改革的决策,完善了征管体制,减轻了纳税人负担;为了应对当前错综复杂国际形势与经济下行压力,党中央又作出了实施更大规模减税和更明显降费的重大决策,有效引领今年经济社会发展的稳中求进。同样,从个人所得税制改革到增值税改革,再到房地产税制改革,以及对这些改革的内容确定与出台时机的选择,党中央都有明确部署。简言之,坚持“党管税收”,就是要从思想到行动上和党中央对经济形势的判断和工作部署保持一致,和党中央作出的税收政策运用与税制改革步伐保持一致,这是“以人民为中心”的社会主义市场经济下税收人民性体现的必然要求。

三是“党管税收”要求中国税务铁军贯彻党制定的税收政策、完成党交办的税收任务,这是确保新时代“党管税收”落实到位的内在之义。一路走来,从“收好税、带好队”响亮口号的提出到“干好税务、带好队伍”时代强音的奏响,中国税务人从来都是坚决听党指挥,都是全力干好税务,例证比比皆是。2018年,党中央作出了国税地税征管体制改革的决策,税务部门坚决贯彻,“事合、人合、力合、心合”,按照中央要求朝着税收征管体系与能力现代化迈出了重要一步。2019年,全国税务系统又坚决贯彻党中央作出的大规模减税降费重大决策部署,将减税降费确定为全年税收工作的主题,作为全年重中之重的政治任务加以推进,用实打实、硬碰硬的举措确保减税降费的政策措施落地生根。简言之,党中央有决策,铁军队伍能落实,这就是“党管税收”的重要体现,就是“人民税收为人民”的重要保障。

其三,坚持“市场税收”与“能动税收”统一,是“以人民为中心”的社会主义市场经济税收人民性体现的重要特征与实现载体。“以人民为中心”的社会主义市场经济是市场经济的一种表现形式,当然要体现“市场税收”的本质,但还要同时体现“以人民为中心”的导向要求并反映制度优势,必须体现我国独有的“集中力量办大事”的制度优势,简言之就是必须体现“能动税收”,使税收更好地、能动地为实现人民利益服务。“市场税收”与“能动税收”结合的要义就是要统一到市场经济条件下“人民税收为人民”的本质要求上来。笔者这些年对这两个方面及其结合作了持续研究,这里不予展开,仅简要围绕税收人民性体现进行归纳。

一是必须坚持并持续探寻“市场税收”在新时代社会主义市场经济下的基本定位与实现形式。简言之,就是要将“取之有道、用之有方”与“取之于民、用之于民”相统一做得更到位,载体寻找得更准确。首先在“取之有道”和“取之于民”统一方面,高效配置私人产品要求“取之有道”,从人民群众中获取必要收入是“取之于民”,在社会主义市场经济下必须统一。“向民取时有道,获取之时想民”。“取之有道”既要考虑获取必要收入,又要尽量不影响市场配置资源。要坚持对于经济行为主体而言税收是“必要负担”的定位,处理好“坚持市场机制与不断降低税负”的关系,坚持“把握税收中性,缴纳必要税收,尽力减轻负担”的要求。既要在税制设置上有利于市场机制运行,又要在征管模式上体现减负的原则导向。“取之于民”立意于在绝大多数税收被取者皆为民之理念上,既要考虑对行为主体一般减负的共同要求,更要在减轻税负方式选择上考虑广大群众负担的减轻,绝不可以“劫贫济富”。还要坚持“降低税负、轻税政策”既是市场经济长期要求,又在特定时期可以成为有利于人民利益的政策安排。2019年以来的大规模减税降费就是“长期要求与特定使命”结合的范例。这次减税降费的要求是“做到简明易行好操作,切实减轻企业负担,确保减税降费措施落地生根,让企业轻装上阵,增强人民群众获得感”。这一要求诠释了社会主义市场经济下“市场税收、减轻负

担”与“人民税收、共同受益”结合的含义。通过政策制定与措施落实,既减轻企业“负担”,让其“轻装上阵”,又通过普惠性减税措施应对经济下行压力,克服外部风险挑战,最终“增强人民群众获得感”,是为人民利益的。其次看“用之有方”与“用之于民”之统一。“用之有方”就是有效提供公共产品,在初级阶段还要平衡发展与民生关系,“用之于民”则要从人民利益出发全力保障与改善民生,同时还要基于人民利益审视发展与民生之平衡。在新时代,两者的结合已在“以人民为中心”引领下不断深化。今天的保障与改善民生,已经在教育、就业、住房、医疗、养老五大民生基础上增加了“育幼”和“扶弱”,这些都是“既有方又为民”,是社会主义市场经济下的公共产品提供,是以人民利益最大化为目标的民生福祉。在这一新导向下,以税收为主体的财政收入用于生态文明建设是提供生态公共产品,用于精准脱贫、“奔小康一个也不能少”是提供具有社会主义价值取向的公共产品,用于为中华民族未来发展的学前教育事业发展也是公共产品。这些都是“以人民为中心”的社会主义市场经济区别于“以资本为中心”的资本主义市场经济的制度优势,是社会主义市场经济税收公共性与人民性结合的最新体现。

二是必须研究“能动税收”在新时代的更有效表现形式,更好提升税收站位,服务人民利益。“能动税收”的要义在于既坚持市场经济对税收要求,更强调税收在满足人民群众对美好生活向往、在社会生活与国家治理建设中的积极作用。“能动税收”从来都是与“集中力量办大事”制度优势密切相连、并据此展示作为的。一方面,税收工作本身就是服务党长期执政、国家长治久安、社会安定团结、生活美好幸福的大事;另一方面,税务部门按照“集中力量办大事”的制度性要求来发挥独特作用,为党和国家大局提供更有力的支持。我国税收的这一重要特征在新时代“以人民为中心”思想引领下正在更有效地展示,其主要标志是,既坚持立足于作为能动税收基础的经济税收观,又在新时代国家社会、政治、文化、生态等领域中持续地发挥独特作用。首先是继续坚持“经济决定税收、税收作

用经济”的经济税收观。前者是共性，后者是特性，是中国特色，是辩证唯物论、马克思主义再生产理论与“集中力量办大事”制度优势共同决定的。中国特色税收实践长期体现着“围绕中心、服务大局、促进发展、支持就业”等作为，并在新时代被不断赋予新含义。从国家税务总局提出的契合“经济新常态”的“税收新常态”理念，到服务“经济高质量发展”的“高质量推进税收现代化”，都是经济税收观的生动体现。其次是在坚持经济税收观的基础上拓展能动税收作用的新领域。在税收服务政治方面，坚持“政治制约税收、税收服务政治”；在税收服务社会方面，坚持“社会影响税收、税收反馈社会”；在坚持“文化自信”新进程中，倡导“文化作用税收、税收体现文化”，强调税收与中国传统文化结合，坚持税收文化自信；在税收促进生态文明方面，强调“生态呼唤税收、税收保护生态”，生态环境治理、资源能源节约、环境状况改善等绿色税收在不断发挥作用。实践表明，中国特色“能动税收”正在新时代经济社会发展中发挥越来越重要的作用，并与市场税收一起成为社会主义市场经济税收发展的主要体现形式。

其四，加快中国特色税收治理体系与治理能力现代化成型步伐，从而在“以人民为中心”社会主义市场经济中更好体现税收人民性。党的十八大以来，税收在国家治理中发挥着基础性、支柱性和保障性作用，正经历从“适应市场经济体制”到“匹配国家治理体系”的重大跨越，全力推进中国特色税收现代化。对于这一进程，必须立足坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化之全局视野，在“以人民为中心”的思想引领下，不断完善税收治理体系现代化中的税法、税制、征管、服务、信息与组织等体系建设目标。笔者多年来一直关注这些具有中国特色的税收治理方式之完善，今天站在强化税收人民性高度再予把握，总体感觉是，成绩充分肯定，步伐必须加快。这里仅就税收法定和服务税收两个方面简要点题。

一是要“以人民为中心”思想来完善与推进已经取得重大进展的中国特色税收法定进程。税收法定是现代法治税收重要准则，但从来不存在脱离具

体国情的各国通用的普遍模式。这些年来，按照“落实税收法定原则”要求，我们已在符合国体政体、体制特征、发展阶段等要求的税收法定道路上迈出了坚实步伐，尤其是2015年《中华人民共和国立法法》对原来就已体现的税收法定原则进行了重申与强化，对全国人大及其常委会的税收专属立法权作出了单列细化规定，我国税收法定进程进入快车道，成效显著。笔者在全国人大常委会与地方人大常委会中参与了有关工作，体会深刻。今天应在“以人民为中心”的思想引领下再次审视并坚定这一进程，要明确税收法定目的是为人民利益而用好税收权力，要探索更有利于实现人民利益的税收法定模式，而不是单纯为法定而法定，更不能简单照搬资本主义市场经济国家的税收法定做法。这些年根据党中央统一部署，全国人大及其常委会与国务院密切配合，在现行税收条例平移为税法过程中形成了许多成型的做法，并在授权地方执行中创造性规范了地方人大常委会与省级政府的关系，效果不错。但笔者也感到，在立法实践中还存在对全国人大及其常委会税收专属立法权绝对化理解的倾向，条款设计中对行政部门可操作性存在限制的倾向，在授予地方部分特定税权方面，绝对化地强调“省政府报告、省人大常委会批准”模式。笔者认为，要站在“以人民为中心”高度审视中国税收法定模式，要坚持人民利益至上，哪一种方式更有利于人民利益、更有利于发展就应该用哪一种。在我国，人民代表大会和人民政府在党领导下分工协作，目标一致，代表的都是广大人民群众的根本利益，而不是西方国家议会与政府相互制约的关系，不是西方议会代表纳税人制约政府征税权力的关系，因此不能简单套用西方国家税收专属立法权的模板。这一点在税法制定进程中必须注意，在税收法定模式最终成型时必须坚持。

二是要用“以人民为中心”思想来把握中国特色的服务税收实践。笔者曾提出中国特色的三层次“服务税收观”（邓力平，2019）。今天用“以人民为中心”思想再审视，就是要在把握市场经济之税收服务与“为人民服务”之服务税收关系上再认识。笔者提出的第一层次是“纳税服务”，讲的是

依法征管与纳税服务的关系,这是税收征纳关系的基本范畴。不论是社会主义市场经济还是资本主义市场经济,税收征纳关系始终存在,坚持依法征管,优化纳税服务都是正常的,应该说这是市场经济之税收服务的共性。我国纳税服务的一些做法,也是前些年从发达国家实践中借鉴与引进的。但在强调“以人民为中心”的社会主义市场经济下,我们应该有理由做到更好、更到位,这些年实践已经证明了这一点。笔者提出的第二层次是高于“纳税服务”的“税收服务”,讲的是税收所反映出的政府与市场关系。这是与政府职能转变、政府支持市场经济和服务行为主体而体现出的税收服务。在资本主义市场经济下,体现政府与市场关系的税收服务也存在,这是共性;但在社会主义市场经济下,我国税收服务层次更高,内容更深刻,既有市场经济体制要求的服务,更有“人民政府”性质所致与“集中力量办大事”制度优势支撑的服务,这是个性。这些年来,我国税务部门强化服务意识,建设服务型税收,顺应“放管服”改革大形势与新要求,发挥“集中力量办大事”优势提升总体营商环境,效果良好。因此,这一层次的税收服务,主要是社会主义市场经济“更好发挥政府作用”下税收职能的体现。笔者提出的第三层次是“服务”,是建立在“纳税服务”和“税收服务”之上但远高于这两者的“服务”,讨论的是税收与政治、税收与大局的关系。这里的“服务”,讲的是税务部门做好“提升站位、围绕中心、服务大局、展示作为”工作中的“服务”,讲的是税收为国家基本经济制度发展和根本政治制度长治久安作贡献的“服务”,讲的是税收体现“集中力量办大事”制度优势所作的“服务”。这一层面的“服务税收”,在资本主义市场经济下显然不存在,也不可能实现。只有在“以人民为中心”的社会主义市场经济下才必须展示,才能够实现。党的十八大以来,我国税务工作的许多实践与贡献都应放在这一层面上把握。笔者曾经认为,在新时代中将“服务税收”理解为“纳税服务”“税收服务”与“服务”三个层次,从而形成缺一不可、依次递进的完整体系,有其理论与现实意义。而今天用“以人民为中心”的思想再次审视,

用税收人民性的角度衡量,则底气更足,信心更强。我们既要将在税收征纳工作中的“纳税服务”做好,也要把服务经济社会的“税收服务”做好,更要把服务大局的“服务”做好,要把征纳过程中的“增强纳税人获得感”提升到为“增强人民群众获得感”作贡献的高度来认识,要将体现在税收征纳关系中的“为纳税人服务”提升到税收工作都是“为人民服务”、都要实现“人民税收为人民”的高度来认识,要将日常纳税服务范畴中的“以纳税人为中心”提升到税收“以人民为中心”的高度来认识。简言之,就是要将“服务税收”提升到人民税收的层面上来把握。

其五,在“百年未有之大变局”的新形势下,在世界资源配置方式市场化大背景下,应根据“为人民谋幸福、为民族谋复兴、为世界谋大同”目标,探寻中国税收人民性在世界范围内的体现与作为。简言之,就是要在现代世界市场经济已是全球资源配置方式的大趋势中,把税收为中国人民谋幸福的任务与为世界大同之国际税收关系作贡献的任务协调起来。这里谈两点体会。

一是立足今天,要做好税收服务大国外交战略工作,在应对错综复杂的国际形势、防御各种风险挑战中作出贡献。在推动形成对外开放新格局、服务“一带一路”建设、构建人类命运共同体等进程中,中国特色社会主义税收统筹内外两个大局的作用还要进一步发挥。进而,中国在国际上的地位与话语权直接影响着我国税收在国际税收关系中的地位,而我国税收则通过参与国际税收治理等活动推动国家对外关系的发展。中国税收既要在国际税收竞争中维护国家税收利益,又要灵活运用涉外税收手段推动构建新型国际关系,统筹内外两个大局,对内促进经济高质量发展,满足人民美好生活的需要,对外服务全方位对外开放,持续提升中国国际税收发展的能力与水平。对于这些年以来我国国际税收的发展与贡献,大家都很熟悉,笔者也始终跟踪,这里不予展开,要强调的是,当我们把这一进程放在税收人民性展示之涉外侧面加以审视时,体会更加深刻,目标更加明确。

二是面向未来,要坚持辨所选道路之别,顺世

界大同之势,努力发挥中国特色社会主义市场经济包括税收之制度优势,为各国税收现代化道路提供中国方案。当今世界,市场经济已在全球范围配置资源,“供求决定、价格导向”引导资源要素跨国流动,主权国家依然在国际经济活动中起重要作用。国家税收对于主权国家始终重要,国家间税收关系日益成为国际经济政治关系的重要部分。中国税收要面对这一现实,把握这一趋势,既要在国内适应市场经济对税收的要求,也要遵循现代世界市场经济对主权国家涉外税收活动的制约,以求顺利发展,以得福利增进,因为这既符合中国人民对美好生活向往的目标,也符合各国人民的共同利益。同时还要认识到,在全球资源配置方式市场化进程中,相当历史时期内都将存在“以人民为中心”的社会主义市场经济和“以资本为中心”的资本主义市场经济之分之争,也必然存在对应的两种税收发展模式的差异与碰撞。我们既要坚持对社会主义市场经济及对应税收发展的高度自信,又要擅于与资本主义市场经济及税收发展模式共存、合作与竞

争,从国家税收角度体现社会主义市场经济对于资本主义市场经济的优势,进而为构建“大同世界”中的国际税收关系作出努力。在共和国税收70年的今天讨论这些问题,就是要坚持“人民税收为人民”理念,就是要坚持“中国税收为大同”的目标,就是要让中国税收人民性之特性在现代税收发展中占据独特地位,不断展示优势,逐步更为接受,引领时代前行。

参考文献:

- [1] 习近平. 决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利[N]. 人民日报, 2017-10-28(001).
- [2] 习近平. 在庆祝改革开放40周年大会上的讲话[N]. 人民日报, 2018-12-19(002).
- [3] 邓力平. 中国特色社会主义财税思考[M]. 福建: 厦门大学出版社, 2016.
- [4] 邓力平. 中国税收: 四十年彰显特色, 新时代展示作为[J]. 税务研究, 2018(10).
- [5] 邓子基, 邓力平. 美国加拿大税制改革比较研究[M]. 北京: 中国财政经济出版社, 1991.
- [6] 邓力平. 中国特色三层次“服务税收观”及其运用[N]. 中国税务报, 2019-02-20(B1).
- [7] 刘佐. 新中国税制60年[M]. 北京: 中国财政经济出版社, 2009.

People Taxation: An Analysis from the Perspective of Resource Allocation Reform

Deng Liping

Abstract: After reviewing the 70-year development of taxation of the People's Republic of China, this paper deems that people taxation is the essential property of the PRC's taxation. The taxation's distinct affinity to people is always related to the resource allocation reform, and shows specific feature by different reforms. Today, under the guidance of people-centered philosophy of development, we should grasp the new manifestations of people taxation. On the basis of reviewing the development and research of people taxation in resource allocation reform, the paper expounds embodiments of people taxation under people-centered socialist market economy from five aspects. That is, the tax orientation under the socialist market economy in the new era, the unification of the Party supervising taxation and people-oriented taxation, the coordination of market taxation and positive taxation, the modernization of tax governance system and the function of taxation in both internal and external situations.

Key words: People taxation; Resource allocation reform; People-centered; The Socialist Market Economy; Function of taxation

作者单位: 厦门大学经济学院
(责任编辑: 于嘉音)