

对税收学基本问题的创造性 理论贡献

——学习习近平总书记关于税收职能作用的重要论述

朱诗柱

(中共国家税务总局党校,扬州 225007)

内容提要:习近平总书记关于税收职能作用的重要论述,创造性地明确了税收在“国家治理”这个总平台上承担四大新职能、发挥三大新作用的功能定位,既赋予了税收在新时代的新使命、指明了税收改革发展的方向,又实现了税收平台的提升、税收职能的扩围、税收作用的创造性认定等税收基础理论的重大创新,引领着税收学自主知识体系的构建。深入领会这一重大理论创新的深刻内涵、内在机理和实践要求,对于高质量推进税收现代化,充分发挥、拓展、提升税收职能作用,更好服务中国式现代化,具有重要的理论和实践意义。

关键词:税收职能 税收作用 重要论述 税收学 理论创新

中图分类号:F812 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-9544(2023)09-0004-10

一、引言

习近平总书记强调,“科学理论是我们推动工作、解决问题的‘金钥匙’”,^①“我们要运用马克思主义政治经济学的方法论,深化对我国经济发展规律的认识,提高领导我国经济发展能力和水平”。^②税收治理要实现现代化,从而在强国建设、民族复兴伟业中承担好新使命,离不开多元国家治理主体协同共治的主观努力,更离不开与税收新使命相匹配的税收科学创新理论成果的引领、指导与支撑。

税收的本质和职能作用问题是税收学的基本问题,对税收的本质和职能作用的认定,是构建税收基础理论的逻辑起点。对税收本质和职能作用的认定要是“变了”,整个税收基础理论也将随之变更。党的十八大以来,习近平总书记就发挥税收职能作用、推动税收改革发展发表了一系列重要讲话,作出了一系列重要指示批示。这些蕴涵着一系列新思想、新观点、新论断、新部署的重要论述,在准确把握税收运行发展内在规律、深刻凝炼税收理论演进精髓的基础上,从理论与实践相结合、当下与未来相贯通、国

[收稿日期]2023-06-13

[作者简介]朱诗柱,教授,研究方向为中国特色社会主义理论。

①习近平.在“不忘初心、牢记使命”主题教育总结大会上的讲话[N].人民日报,2020-01-09(002).

②习近平.正确认识和把握中长期经济社会发展重大问题[J].求是,2021(02).

内与国际相统筹的战略高度,科学因应推进国家治理体系和治理能力现代化的战略需求,进行税收的理论建构和科学阐释,创造性地明确了新时代的税收要在国家治理这个总平台上承担四大新职能、发挥三大新作用的功能定位,从而以宏阔的视野和全新的判断,深化了对税收本质的认识,拓展了对税收职能的界定,创新了对税收作用的认定,虽“言简”但“意赅”,把我们党对税收工作的规律性认识提升到了前所未有的新高度,是第一次从根本上真正摆正了税收应有的位置,既克服了传统税收理论在税收本质属性和功能作用问题上的缺陷,实现了对于税收职能作用的定位“领先于世界”的重大理论创新(高培勇,2017),实现了“马克思主义税收学说的新飞跃”,又“集中体现了我们党在税收领域的意志、主张、立场”(王军,2021),廓清了新时代税收改革攻坚的方向、目标和任务,从而成为习近平新时代中国特色社会主义思想的重要组成部分,成为高质量推进新时代新征程税收现代化的理论基础和思想指引。

二、从“政府管理”到“国家治理”:税收平台的提升

(一)税收平台的传统定位:基于弥补市场失灵的“政府管理”层面

时至今日,财政学仍被定位为经济学门类下的一级学科——应用经济学里的一个二级学科;同时,作为财政学的代名词,财政经济学、公共经济学、公共部门经济学、政府经济学等仍在广泛使用。这些

都说明传统财政学、税收学仅仅将自己定位为经济学的一个分支。而主流经济学(特别是19世纪后半期的边际革命推动“政治经济学”转变成“经济学”之后)又是以市场为主题、主体和中心,以追求经济效率最大化为目标取向,去研究经济现象和经济运行的。市场这只“看不见的手”能够有效配置资源、引导经济运行,是主流经济学先入为主的研究范式和不容置疑的研究前提。只是由于市场本身还存在着外部性、信息不完全、垄断等先天的缺陷,所以还有必要使用政府这只“看得见的手”去加以调节。这种必要性主要体现在:政府要运用财税等手段去克服由市场缺陷所造成的公共产品供给不足、周期性供需失衡、收入差距过大等市场失灵现象。总之,在传统财税理论那里,从弥补市场失灵的分析逻辑出发,税收仅仅是“政府”通过筹集财政收入来提供公共产品、实施经济调节的工具,是为了纠正市场失灵而“必不可少”、但在市场运行中也仅仅居于补充性角色地位的“政府管理”手段;立税、征税、分税、用税的行为主体只是政府、不见其它。一言以蔽之,税收几乎是“政府税收”的代名词,税收活动基于政府、为了政府,关注和对接的只是政府职能层面的问题;税收研究“只见政府、不见国家”(付敏杰,2019)。

(二)税收平台的新定位:作为国家共同体总体治理的“国家治理”层面

党的十八大以来,习近平总书记先后指出:“财政是国家治理的基础和重要支柱,科学的财税体制是优化资源配置、维护市场统一、促进社会公平、实现国家长治久安的制度保障”;新时代的财税体制改革是党的十八届三中全会部署的“全面深化改革”的“重点之一”,^①是具有“重大牵引作用”、^②“事关全局”^③的基础性、关键性、重要领域改革,“是着眼长

①习近平.关于《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》的说明[N].人民日报,2013-11-16(001).

②习近平.在中央财经领导小组第十一次会议上的讲话[N].人民日报,2015-11-11(001).

③习近平.会见香港澳门各界庆祝国家改革开放40周年访问团时的讲话[N].人民日报,2018-11-13(002).

远机制的系统性重构”,^①“是一场关系国家治理体系和治理能力现代化的深刻变革,是立足全局、着眼长远的制度创新”。^②这些论断和部署,将立税、征税与分税、用税全环节综合在一起,从“国家”作为行为主体的高度、从“国家治理”即国家共同体总体治理的战略层面、从包含但超越政府管理的国家治理这个总平台上来定位税收的本质和职能作用。换言之,习近平总书记的上述论断和部署,将税收行为的主体由单一的政府提升成了包括政府在内的所有参与国家治理的多元主体;将税收运行活动的范围、税收发挥功能的领域推上了比政府管理平台层次更高、范围更广、舞台更大的国家治理这个总平台;将税收功能的属性由政府管理职能提升成了国家治理职能——由政府弥补市场失灵的工具变成了包含政府管理在内的整个国家治理的基础性制度手段和制度保障。这就在理论上实现了对税收行为主体和税收活动舞台、税收运行平台的重大创新。这是习近平总书记关于税收工作的重要论述对传统税收理论的第一个重大创新。

(三)国家治理:多元协同的“国家共同体的总体治理”

在现代化的视野下,在治国理政从“统治”演进“管理”再到“治理”的新阶段,共同体意义上的国家,才既是治理的对象、又是治理的主体。从治理对象看,我国的国家治理覆盖“经济、政治、文化、社会、

生态文明和党的建设等各领域”,贯穿“改革发展稳定、内政外交国防、治党治国治军等各个方面”,^③联结“五位一体”“四个全面”两大布局,因而是党领导人民对“整个国家的治理”,而不只是对市场或经济的治理;从治理主体看,“国家治理”改革的实质是要扭转“国家统治”时代多元化的治理角色缺位的状况,构建以现代国家为主导和核心的多元协同治理结构,因而现代国家治理是“国家共同体的总体治理”,除政府外,政党、社会组织和公民个人也都是治理主体。总之,国家治理是主体层级最高、对象范围最广的治理,是包括对治理主体和治理行为自身的全域、全程治理,政府治理、社会治理都只是它的“分支范畴和子领域”(王浦劬,2014)。新定位下的税收就是要在“国家治理”这样一个远远超越政府履职、政府管理、政府平台的更高层次、更大范围的总平台上发挥功能作用。这样一种平台定位,是传统税收理论从未涉猎且难以企及的。同时,国家作为税收行为的主体在这里也得到了—锤定音的准确定位。^④

三、从政府的“经济治理”到国家的“总体治理”:税收职能的扩围

(一)税收职能的传统定位:基于市场运行需要的“经济治理”职能

对税收职能的认识和设定,既依赖于对本国税收改革发展实践的准确把握,又依赖于对世界税收发展大势的科学研判,既依赖于对税收运行发展规律的深刻洞察,又蕴涵着对税收功能价值的合理期许,它决定着税收制度的宗旨、税收改革的方向和税收体制的形态。传统财税理论按照自己仅仅是经济学一个分支的学科定位,顺理成章地仅仅从“市场”视域、从“市场”运行的需要,遵循“市场失灵—公共物品—政府税收”这一逻辑理路,来定位税收的政府

①习近平.在中央全面深化改革领导小组第三次会议上的讲话[N].人民日报,2014-06-07(001).

②中共中央政治局召开会议审议《深化财税体制改革总体方案》等[N].人民日报,2014-07-01(001).

③习近平.切实把思想统一到党的十八届三中全会精神上来[J].求是,2014(01):3-6.

④在一些财税学教科书里,将“政府”与“国家”视为同义词;将“政府”与“国家”同时或者交替作为财税行为主体,这是一个应当改正的“错误习惯”,因为在“在财政行为中的定位与功能”上,“‘政府’不等同于‘国家’,二者不能混为一谈”(参见马海涛:《中国式现代化进程中的财税学科建设》,载《财政研究》2022年第11期);从构建“现代国家”和推进国家治理现代化的角度说,这也是不妥当的。

管理和调节职能,认为税收只有调控经济、调节分配等纠正“市场失灵”的补充性、适应性经济职能;也就是仅仅从经济治理领域定位税收的职能作用,从而将税收定义为经济范畴或“特殊的经济范畴”(安体富,2016),将税收制度定义为经济体制的组成部分。例如,长期以来人们惯常使用的“财政经济”或“财经”这些提法;再如,认为我国当前的税收改革,只是为了“让市场在资源配置中发挥决定性作用”,只是为了“服务经济高质量发展”,甚至只是为了“对冲疫情影响”“熨平经济周期”等等,都证明了传统税收学仍未脱离仅仅从经济(市场)领域定位税收职能作用的窠臼,证明主流经济学的研究范式和研究前提遮蔽了税收与生俱来的政治、社会属性以及随国家职能扩展而产生的政治、社会职能。

(二)税收职能的新定位:基于现代化强国建设需要的“国家治理”职能

在深刻把握税收运行发展内在规律、深刻总结我们党运用税收助力革命建设改革百年历史经验的基础上,着眼于推进国家治理现代化、进而推进社会有机体现代化即现代化强国建设的时代需要,习近平总书记在将发挥税收功能的主体提升为国家这个共同体、将税收运行活动的领域范围推上国家治理这个总平台的同时,就给新时代税收的职能赋予了新定位,这就是要在国家治理中发挥“优化资源配置、维护市场统一、促进社会公平、实现国家长治久安”四大职能。其原话虽然说的是“科学财税体制”的职能,但是,科学财税体制当然包括而绝对不能缺少税收和科学税收体制。习近平总书记还从规划、确立深化财税体制改革目标的角度,给新时代税收的职能赋予了同样的新定位,这就是要“加快形成有

利于转变经济发展方式,有利于建立公平统一市场,有利于推进基本公共服务均等化”,以及合理划分中央和地方权责、更好发挥中央和地方两个积极性的“现代财政制度”。^①同样,现代财政制度当然包括而绝对不能缺少现代税收制度。

习近平总书记的上述论断,将税收定位成了国家治理范畴而不仅仅是经济范畴,将税收制度定位成了国家治理的基础性制度而不仅仅是经济体制的组成部分,将税收改革定位成了“匹配”国家治理现代化需要的体制机制制度创新而不仅仅是经济体制范围内的“适应”性改革(高培勇,2014),税收职能被从政府手中的“经济治理”职能提升到国家共同体手中的“总体治理”职能。这是完全不同于传统税收理论关于税收具有“调控经济”“调节分配”并为此而首先要“组织收入”这三大职能定位的全新定位,实际上是明确了税收同时具有经济、政治和社会属性,同时具有经济、政治和社会职能。

(三)税收新职能的内涵:包含但超越三大传统职能的四大新职能

税收的上述四大新职能本身是个共融共生、交互作用、交相辉映的有机体,统一于体现多元、参与、协商、共治等内涵的现代国家治理实践。准确理解这些新职能,必须基于税收的政治性、实践性、综合性学科特征,跳出经济学视域,构建匹配于现代国家治理的税收职能分析新框架,对已经发生过和正在发生的历史进程进行重新推演,概念化税收职能作用新表现;并以税收职能新定位为基础,构建税收基础理论新体系;以税收基础理论创新为依托,创新税收学术研究,构建税收学新的学科框架体系。因为与财政一样,“如果仅从某一学科或单一视角看财政问题,就很难诠释财政在国家治理中的这一作用,也难

^①习近平.关于《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》的说明[N].人民日报,2013-11-16(001).

以有效地指导财政改革和实践。”(楼继伟,2019)

1.促进国家治理各方面资源的优化配置

从社会中合理提取、科学配置和有效运用资源的能力是国家能力的重要组成部分。新定位下的税收“优化资源配置”职能,它不只是一定要优化配置市场上的私人资源、流量资源,而是要与国家发展规划相衔接,与财政(支出)政策、货币政策以及产业政策、科技政策、区域发展战略相匹配。首先发挥好科学税收体制优化公共资源配置职能,然后进一步带动国有与民营、流量与存量、收入与财产、物化劳动与活劳动、经济资源与政治资源等国家治理视野下的“各方面资源”实现“科学配置”,^①是在比市场更高的层面、更广的范围优化资源配置(高培勇,2018),反映的是税收超越市场职能的国家治理职能,与经济学视野中财税优化资源配置只对市场运行起辅助性补充性作用的定位完全不在一个层面。直白地说,新定位下的税收应当和能够优化配置的几乎是全部的国家治理资源。新定位下的税收,既尊重和支持市场在资源配置中的决定性作用,又通过阶段性政策与制度性安排相结合,实施定向、相机调控,主动预调、微调,注重激发市场活力,实施逆周期调节,促进科技创新、结构调整、风险管控、预期管理等,从而积极修复市场、并能动地创造和塑造有效市场,由此成为实现有效市场与有为政府相结合的重要制度手段。这意味着税收的国家治理职能涵盖了税收的传统市场治理职能,体现了中国特色社会主义根本政治制度和基本经济制度的要求,从而颠覆了新古典经济学的某些教条。在新时代的中国,税收优化资

源配置的目的,是要与维护市场统一、促进社会公平等职能一起发挥作用,全面贯彻新发展理念,不仅推动深化供给侧结构性改革、促进国家创新体系建设、夯实扩大内需战略基点,以推动经济发展方式转变、发展动能转换、加快建设现代化经济体系,形成内需主导的“双循环”新发展格局,而且促进国人公民意识、法治意识提升,推动人民民主发展和法治中国建设,促进文化事业和文化产业发展,推动社会文明程度提高,促进教育就业医疗养老等民生政策、碳中和碳达峰等环保战略落实,推动提高人民生活品质、人与自然和谐共生,进而推动整个经济社会结构的转型升级和经济社会的高质量发展,最终实现强国建设和民族复兴的宏伟目标。

2.维护以国家法制政令政权统一为前提的市场统一

新定位下的税收“维护市场统一”职能,它在包含着传统的维护各类市场主体公平竞争即规则统一以及打破市场分割、增进市场规模效应这两个基本要求的同时,还必定联系、包含着维护国家法制政令统一、维护国家政权统一、维护单一制国家体制和多民族国家统一,进而实现国家长治久安等多重政治含义。党的十八届三中全会《决定》明确将“关系全国统一市场规则和管理”与“国防、外交、国家安全”等一起“作为中央事权”。习近平总书记强调,“财税体制改革的重要任务”,是要“打破地区封锁和利益藩篱”,“统一国内大市场”,以“全面提高资源配置效率”;^②还要通过“加强税收监管和税务稽查”,以“防止平台垄断和资本无序扩张,依法查处垄断和不正当竞争行为”。^③古今中外的经济发展史证明:没有国家法制、政令、政权的统一和国家政局的长期稳定,就没有全国市场的统一,有的只能是以邻为壑、互为

①习近平.在庆祝海南建省办经济特区30周年大会上的讲话[N].人民日报,2018-04-14(002).

②中共中央文献研究室.习近平关于社会主义经济建设论述摘编[M].北京:中央文献出版社,2017.

③习近平.在中共中央政治局第三十四次集体学习时的讲话[N].人民日报,2021-10-20(001).

藩篱、支离破碎、甚至尔虞我诈的市场;而没有税收这个基础性国家制度及其执行标准的统一,就没有国家法制、政令、政权的统一。推进国家治理体系和治理能力现代化,需要强化以“法治”为灵魂的现代化税收在塑造全国统一市场中的权威,以维护单一制国家体制和中华民族共同体的稳固。直白地说,新定位下的税收应当和必须维护的首先是整个国家政治上的统一。

3.促进全体人民共同富裕和人的全面发展意义上的社会公平

新定位下的税收“促进社会公平”职能,不仅仅是促进经济上的竞争公平和分配公平,而且是要与优化资源配置、维护市场统一等职能一起发挥作用,直指并重点促进全体人民包括人身、经济、政治、文化、社会和生态等各方面权利的公平,使人们都拥有公平的发展机会。它强调的是要坚持以人民为中心的发展思想,着眼于不断满足人民日益增长的美好生活需要,聚焦于破解发展不平衡不充分的问题,通过公共资源的征收、分配、使用,有序推进基本公共服务面向各类群体的均等化、无差别化及非歧视性,协调多元化多层次的复杂利益关系,促进发展成果共建共享,最终实现全体人民的共同富裕和人的全面发展。它体现的是中国的执政党——中国共产党作为马克思主义政党最根本的政治立场,体现的是中国特色社会主义发展道路的本质特征、中国式现代化的本质要求,体现的是我们党治国理政的价值追求;而不仅仅是边际革命后主流经济学、传统财税学研究的维护市场有效运行范围内的“公平”。直白地说,新定位下的税收应当和能够“促进”的是社会主义制度和价值观基础上的公平正义。

4.通过优化税收上下左右分配关系实现国家长

治久安

上述优化资源配置、维护市场统一、促进社会公平等,都有实现国家长治久安的作用。与此同时,还要“合理划分中央和地方权责、更好发挥中央和地方两个积极性”,也就是要优化政府间纵向、横向税收分配关系,加快建立权责清晰、财力协调、区域均衡的中央和地方财政关系,形成稳定的各级政府事权、支出责任和财力相适应的制度,以便一方面保障税收重大制度安排、重点改革措施出台、重要财力配置格局的决策权归于中央,保障中央政府成为全部财政收支活动的中心,保障中央在推进重大改革、实施宏观管理、维护国家统一上的权威和集中统一领导,另一方面使基层政府承担的公共服务有稳定的资金来源,同时充分发挥地方政府的主动性和有效性,使其努力按照本地居民的需要提供更有针对性的公共服务,从而协调好中央政府宏观掌控力和地方政府能动进取之间的平衡,形成中央与地方政府激励相容的机制,并以此促进全国范围基本公共服务均等化,促进城乡、区域协调发展,促进发展成果由全体人民共享,维护中国特色社会主义的政治经济体制基础,最终实现国家长治久安。很显然,这大大超越了主流经济学关于税收通过逆周期总量调节而实现宏观经济稳定的职能范围,也超越了需要统筹好的“两件大事”中的一件——“发展”(经济发展乃至整个国家发展)的范围,而跨越到另一件——“安全”的范围,是赋予了税收以政治性的职能。

总之,习近平总书记关于新时代税收四大新职能的定位,突破了传统财税理论关于税收三大职能定位的窠臼。它是从国家治理的全局而不仅仅是从经济治理的局部定位税收的职能,是从跨越国家治理所有领域、覆盖国家治理所有活动的范围而不仅

仅是从经济治理的范围定位税收的职能;它定位的是税收的现代国家治理职能而不仅仅是经济治理的职能;它将税收由原先只在“经济治理”中承担补充性、辅助性职能提升到在整个“国家治理”中承担制度性的保障职能;它明确税收要在统筹国际国内两个大局,统筹发展和安全两件大事,推动“五位一体”高质量发展中发挥重要的职能作用。这就极大地拓展了税收本质属性、税收职能范围和税收的功能地位,可以说是第一次真正从根本上摆正了税收应有的位置,体现了对西方主流经济学关于市场和政府关系认知的理论重构,凸显了对市场和国家功能、经济与政治功能有机融合互补、避免“现代性之殇”的期许,是对传统税收理论的又一个重大创新。

四、从“未予界定”到“创造性认定”:税收作用创新

税收职能与税收作用是两个既有联系又有区别的概念:税收职能是税收体系自身所具有的内在功能;税收作用是税收职能的外化,是税收行使职能所产生的影响和效果。传统税收理论以税收“组织收入、调控经济、调节分配”这三大“职能”来表述税收的“作用”,即将税收职能与税收作用划上等号,实际是对税收作用未予界定。对税收在国家治理总平台上通过四大新职能的行使应当和能够产生的作用、应当和能够发挥的影响和效果,习近平总书记给出了全新的定位,这就是要“发挥税收在国家治理中的基础性、支柱性、保障性作用”。^①这三大作用的定位,是传统财税理论完全没有涉及的全新论断、全新命题,是在理论思维上对税收在国家治理中的作用给予了从“无”到“有”的创造性认定,是对税收在国家

治理中应有作用这一客观事实的创造性“发现”。

这种对新时代税收功能作用给予极大提升和拓展的战略性新定位,本质上是在准确把握古今中外治国安邦历史经验、税收发展内在规律的基础上,从创新完善国家治理体系、提升国家治理能力、推进国家治理现代化,进而创新升级“五位一体”建设、推进社会有机体现代化的高度,指明了税收服务国家治理的内在机理,也反映了随着新时代全面深化改革的推进和治国理政经验的丰富而对税收功能作用认识的飞跃,从而克服了传统税收理论在税收本质属性和功能作用问题上的缺陷,实现了对传统税收理论的第三个重大创新。其深刻的理论、制度和实践逻辑如下:

(一)作为国民收入的一种分配结果,税收为国家治理提供着基础性的物质保障

国家治理一切行为的物质基础是国家的财政收入。随着市场经济的发展与成熟,国家对经济生活和国民生活的介入不断深化,国家力量对整个社会的影响和控制不断增强,公共部门相对于市场部门的重要性不断上升(付敏杰,2020),加之我国的人民政府所承担的责任比之私有制为主体的资本主义国家之“大社会小政府”更大(邓力平,2019)。因此,我国的国家治理需要协调处理多样化多层次的复杂利益关系,财力不足更无法支撑起现代国家治理的多样性需求。税收是国家财政收入的主要来源,税收资金运动犹如国家和社会有机体的“血液”,“分布于社会运行的全过程及各个领域、各个社会细胞”(刘尚希等,2018),穿透、运行到改革发展稳定、内政外交国防、治党治国治军等国家治理的各方面、各环节,须臾不可或缺,在其中发挥着“输送营养、防御病害、调节调控、维持稳态”等基础性的物质保障功能,滋养

^①习近平.在中央全面深化改革委员会第十七次会议上的讲话[N].人民日报,2020-12-31(001).

着国家共同体的生命延续和国家制度的有效运转。尤其是我国社会主义税收“取之于民、用之于民”的政治本质,决定了它服务的是现代国家共同体而不仅仅是某一主体的需要。新时代强国建设、民族复兴的共同愿景,需要稳固强大的税收来满足人民日益增长的美好生活需要。不可设想,一个国家的财力基础很薄弱,该国的国家治理却实现了现代化。适应国家治理现代化乃至全面建设社会主义现代化强国的需要,全社会应当达成共识:必须将建设稳固强大的税收作为国家治理的基础性物质要素加以培育。需要说明的是,认定税收在国家治理中发挥着基础性作用,并不意味着税收是唯一的基础,例如,“农业是国民经济的基础”,当然也可以说农业是国家治理的基础。下文所述的税收的支柱性、保障性作用,同样不能说是唯一的。

(二)作为一种基础性的国家制度,税收制度为国家治理提供了支柱性的基本手段

现代国家治理一切工作和活动的行为依据是一整套国家制度。税收所具有的四大新职能表明,税收制度不但是国家制度和国家治理体系的重要组成部分,而且是一种贯通、穿透“五位一体”“四个全面”两大布局的综合性制度安排,是国家对社会各领域、各环节实施治理的一种广覆盖、支柱性的基本制度手段,与国家治理如影随形、亦步亦趋。之所以如此,是因为与其它国家制度、法律规范主要是设定负面清单、行为底线不同的是,税收制度除了监管、约束、惩戒等负激励功能外,还具有正面引导、支持鼓励、矫正纠偏等正激励功能,因而是实施国家治理最常用、最直接、最有效、最具综合性的基本制度手段。在很大程度上,国家对社会各领域、各环节的治理,主要是靠发挥税收制度的激励引导、矫正纠偏、监管

约束等制度性功能来实施的。特别是税收制度它不只是国家治理体系中的一个零部件,而且是整个国家治理的黏合剂。现代税收体系通过科学规范国家与市场、国家与社会、政府与政府间三大基本利益的分配关系,通过四大新职能的有效发挥,既可将党和政府、企事业单位和广大公民等领导、实施和参与国家治理的各个主体在经济、政治上有效地联结起来、动员起来,“牵一发而动全身”,形成多元交互共治的现代国家治理格局,又可有效牵动国家治理的各个主体实现广泛的良性互动,形成共建共享的现代国家治理方式,一起推动现代国家构建。进一步地,作为国家治理体系的一个子系统,税收制度的科学化还为国家治理的现代化发挥着基础性的牵引、开创、先行作用,通过国家汲取、分配公共资源以及调节经济社会运行、调整基本利益关系行为的科学化、法治化和民主化,可有效牵动其他各领域的体制机制改革,推动国家对各领域的治理行为实现科学化、法治化和民主化,进而保障国家发展价值、实现国家发展目标。直言之,国家立税、收税、分税、用税方式的科学化、法治化和民主化,可以实质性地推动国家治理体系和治理能力的现代化进程。不可设想,一个国家的税收制度很糟糕而该国却实现了国家治理现代化。相反的例子倒是有很多,历史上许多王朝、政权的覆灭,大多发源于税收制度的崩乱。适应国家治理现代化乃至现代化强国建设的需要,全社会应当达成共识:必须将能够促进科学发展、市场统一、社会公平和国家安全的现代税收制度体系作为实施国家治理的综合性制度要素加以设计构造(高培勇,2018)。

(三)作为国家制度的重要组成部分,税收体制为整个国家制度的巩固完善及有效运行发挥着保障性的支撑作用

引领和保障现代化强国建设的一整套中国特色社会主义制度体系,为我国现代税收体制的建构和运行提供了基本制度环境,而作为规范国家与市场、国家与社会、中央与地方以及地方与地方、部门与部门之间基本利益分配关系的基本制度安排,作为贯通国家治理中的经济、政治、文化、社会和生态文明体制的交汇点,税收体制是牵动、影响国家上下左右、方方面面之间经济和政治关系的基础性制度,它在与整个国家制度协调配套的基础上,还为整个国家制度的巩固完善及其有效运行、国家治理能力的发展提升、国家制度优势转化为治理效能等等发挥机制性、保障性的支撑功能。比如,坚持党的领导、人民当家作主与依法治国相统一,实行单一制的国家体制、维护民族团结和多民族国家的统一等等这样一些根本性的政治制度,都需要相应的税收体制的协调配套和支撑保障。反之,也只有将税收体制建设嵌入于以中国共产党领导为本质特征的一整套国家制度框架中,才能更好支撑、服务这套国家制度有效运行。在此意义上,税收体制是一个国家政治权力结构和国家治理架构的集中反映。税收体制的上述作用和历史的经验教训都证明,税收体制直接、具体地反映、规定、制约着国家的治理理念、治理方式、治理范围、治理重点;税收体制及其运行状况的优劣,反映和制约着国家治理体系和治理能力的优劣,进而关乎社会的和谐、政权的存续和国家的盛衰。不可设想,一个国家的税收体制很糟糕而该国的其它国家制度却实现了现代化。适应国家治理现代化乃至全面建设社会主义现代化强国的需要,全社会应当达

成共识:必须深化税收体制改革,努力追求、逼近税收体制的科学化。

五、结语

按照上述这些创新,税收存在的理由就不仅仅是满足政府为社会成员提供公共产品和公共服务的需要。满足互为治理主体和治理对象的“包括政府、社会组织和居民个人在内的所有国家治理主体参与国家治理活动”的“共同需要”(高培勇,2014),其才是税收存在的根本理由。

在上述意义上,与我国财政从“生产建设型财政”“公共财政”一路发展而来的新时代“国家治理型财政”相匹配,新时代的税收应该是“国家治理型税收”,而不仅仅是“市场补充型税收”。税收学说应该是国家学说的重要组成部分,而不仅仅是经济学的的一个分支;税收学应该属于新文科体系建设中呼之欲出的新学科——“国家治理学”的学科范畴。

习近平总书记关于税收职能作用的新定位,实际上是赋予了税收在新时代应当承担和必须承担的新使命,习近平总书记关于推进新时代党的税收事业发展一系列重大问题所作的系统性、创造性、科学性阐述,归根结底都是要求税收要履行好四大新职能、发挥好三大新作用,都是对新时代税收新使命的细化。习近平总书记关于税收工作的重要论述,坚持以马克思主义政治经济学的根本立场、基本原理及贯穿其中的科学方法为指导,立足于中国国情特别是中国特色社会主义的根本政治制度和基本经济制度,立足于对古今中外税收治理实践经验的深入总结和税收运行发展内在规律的深刻洞察,着眼于新时代党带领人民开启强国建设、民族复兴新征程的时代需要,重新审视并还原了税收职能作用的本来面目,成为“建构中国自主的知识体系”的成功范

例,具有鲜明的思想性、实践性、时代性、创造性品格,既引领着税收基础理论的创新,为建构充分体现中国特色、中国风格、中国气派的税收学学科体系、学术体系、话语体系,提供了坚实的理论基础;又为服务国家治理现代化的税收改革指明了新方向、设定了新目标、明确了新路径(朱诗柱,2020),即匹配国家治理现代化乃至中国式现代化的需要;完善现代税收制度、优化税制结构、推进税收治理现代化,深化财税体制改革、深化税收征管改革、优化税务执法方式等等,从而成为习近平新时代中国特色社会主义思想的重要组成部分,引领着高质量推进新时代税收现代化的实践创新。

新时代十多年来党和国家事业取得历史性成就、发生历史性变革,特别是打赢了人类历史上规模最大的脱贫攻坚战,历史性地解决了绝对贫困问题,实现了小康这个中华民族的千年梦想,推动我国迈上全面建设社会主义现代化国家新征程;新时代十多年来税务系统抓好党务不断呈现新成效、干好税务不断开创新局面、带好队伍不断展现新气象,走出了一条具有中国特色的税收治理现代化道路,都有力地验证了习近平总书记关于税收职能作用重要论述的政治性、科学性和指导性,有力地证明了税收服务国家治理的效能实现了整体性提升。高质量推进新时代新征程上的税收现代化,充分发挥、拓展、提升税收职能作用,在服务中国式现代化中展现税收更大作为,必须深入领会这一重大理论创新的深刻内涵、内在机理和实践要求,并坚持以这一创新理论成果为税收现代化立心立魂,把准职能定位,担当历史使命,使这一创新理论成果更好转化为税收治理能力、治理实效。

参考文献:

- [1] 高培勇.抓住中国特色财政学发展的有利契机[N].人民日报,2017-02-27(16).
- [2] 王军.在新的征程上谱写税收现代化建设新篇章[N].学习时报,2021-10-20(01).
- [3] 付敏杰.新时代财政职能的国家化和财政学的政治学转向[J].财经问题研究,2019(2):71-78.
- [4] 王浦劬.国家治理、政府治理和社会治理的基本含义及其相互关系辨析[J].社会学评论,2014(3):12-20.
- [5] 安体富.关于财政学的学科属性与定位问题[J].财贸经济,2016(12):17-27.
- [6] 高培勇.由适应市场经济体制到匹配国家治理体系——关于新一轮财税体制改革基本取向的讨论[J].财贸经济,2014(3):5-20.
- [7] 楼继伟.努力推动新时代财政理论创新[J].财政研究,2019(12):8-16.
- [8] 高培勇.新时代中国财税体制改革的理论逻辑[J].财政研究,2018(11):11-16.
- [9] 付敏杰.现代财政制度的国家视角——兼论中国全面建设现代化强国的财政治理框架[J].财政研究,2020(2):55-68.
- [10] 邓力平.新时代社会主义市场经济发展下的税收定位[J].东南学术,2019(3):81-90.
- [11] 刘尚希,李成威,杨德威.财政与国家治理:基于不确定性与风险社会的逻辑[J].财政研究,2018(1):10-19.
- [12] 高培勇.中国财税改革40年:基本轨迹、基本经验和基本规律[J].经济研究,2018(3):4-20.
- [13] 高培勇.论国家治理现代化框架下的财政基础理论建设[J].中国社会科学,2014(12):102-122.
- [14] 朱诗柱.财税服务国家治理的新定位、新方向与新路径——兼析习近平关于新时代财税工作的重要论述[J].安徽师范大学学报(人文社会科学版),2020(2):19-26.

【责任编辑 寇明风】