

“量入为出”与“量出为入”原则之比较

——基于中西方财税思想的差异

苏宇宇

新疆财经大学，财政税务学院，新疆 乌鲁木齐

收稿日期：2023年7月5日；录用日期：2023年7月24日；发布日期：2023年8月29日

摘要

在近代之前的中国和西方财政税收制度的所遵循的基本准则分别是“量入为出”和“量出为入”。以英国为代表，在英国历史上的中世纪“量出为入”思想就已经体现于税收之中，一直到近代，曾无数次在税收上实行“量出为入”。而“量入为出”思想从古至今都是我国财政赋税的重要思想，尽管“量出为入”思想也在我国历史上有所出现和应用，但基本都是由于遇到了财政困难而采用的临时性措施。本文主要考察两种财税思想在中西方的演变发展，以及对于我国政府在新时代下制定理财政策，促进社会发展无疑会带来重要的启迪。

关键词

量入为出，量出为入，财税思想，中西对比

A Comparison between the Principles of “Spending According to Income” and “Measuring Output as Input”

—Differences in Financial and Tax Thoughts between China and the West

Yuyu Su

School of Finance and Taxation, Xinjiang University of Finance and Economics, Urumqi Xinjiang

Received: Jul. 5th, 2023; accepted: Jul. 24th, 2023; published: Aug. 29th, 2023

Abstract

The basic principles followed by the fiscal and tax systems of China and the West before modern

文章引用：苏宇宇. “量入为出”与“量出为入”原则之比较[J]. 金融, 2023, 13(5): 979-983.

DOI: 10.12677/fin.2023.135103

times were “spending according to income” and “measuring output as input”, respectively. Represented by the United Kingdom, the medieval idea of “measuring output as input” in British history has already been reflected in taxation, and until modern times, there have been few instances of implementing “measuring output as input” in taxation. The idea of “spending according to income” has always been an important idea in China’s fiscal taxation since ancient times. Although the idea of “measuring output as input” has also appeared and been applied in China’s history, it is basically a temporary measure adopted due to financial difficulties. This article mainly examines the evolution and development of two types of financial and tax ideas in China and the West, and undoubtedly provides important insights for the Chinese government to formulate financial policies and promote social and economic development in the new era.

Keywords

Spending According to Income, Measuring Output as Input, Financial and Taxation Ideology, Chinese-Western Comparison

Copyright © 2023 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

“量入为出”与“量出为入”是两个十分具有代表性的财税思想。所谓“量入为出”，意味着以财政的收入数额为标准，用以决定财政支出的情况，也就是所谓的以收定支，多收入则多支出，反之亦然[1]。至于“量出为入”，它是根据政府职能的大小，确定政府的收入和支出水平，以实现收入和支出之间的平衡。换句话说，计划支出多少就收入多少。

“量入为出”和“量出为入”作为中国和西方国家财政税收政策所遵从之重要思想，由于两方国家的经济社会情况不同，导致两种思想在各自财政的应用上也大相径庭[2]。本文就“量入为出”和“量出为入”这两个财税思想为根基，分析两种思想在中西方的不同应用及内涵演进，并结合对两种原则的思考，分析其在我国减税降费背景下两种思想在政府预算中的体现。

2. 中国的“量入为出”与“量出制入”

“量入为出”的出处是《礼记·王制》，它提出“冢宰制国用，必于岁之杪，五谷皆入，然后制国用。用地大小，视年之丰耗，以三十年之通制国用，量入以为出”。即宰相要根据当年的收成情况来确定第二年的财政支出安排，这是中国古代关于“量入为出”原则的最古老表达[3]。

2.1. 封建时期

首先，在我国封建时期，政府的收入绝大多数是来源于实物及地租等，这在时间和空间上都限制了财政支出。从时间上来说，以农业生产为主的封建社会财政收入的入库必须依赖于自然周期，而只有收入入库后政府才能进行规划支出，这种时间上的制约就产生了“量入为出”的思想。从数量上来说，当时政府的财政收入几乎只能依靠于农业，然而农业经济无论是财富创造还是积累速度都比较缓慢，又因为农业活动具有零星分散的特点，不能产生规模集聚效应，使得政府不能灵活增加可支配收入，大幅增加其财政支出[4]。其次，在小农经济脆弱和分散的前提下，农民想要建设农业生产所必须的公共基础设施必须依靠一个强势且集权的政府来实现，而高度集中的政治体制往往模糊了政府职能的界限，使之难

以对财政支出设定明确的数量限制。自秦朝以来，我国一直实行高度集中的中央集权制度。封建国家要支付军事、行政和礼仪费用以及皇室的开支，政府的财政需求难以限制，必须“量入为出”，以达到合理的收支水平。

2.2. 计划经济时期

新中国成立以来，仍然以“量入为出”作为财政的基本指导思想。一方面是由于封建时期的小农经济、集权政治的历史问题，同时我国当时实行的计划经济发展模式也为“量入为出”提供政策条件，计划经济体制的存在使政府可以充分高效地调配整个社会的资源，进行统筹规划，虽然有时会出现财政赤字，但总体上都会维持在收入范围内。

综上，中国自西周以来就一直视“量入为出”为仁政。“量出为入”被偶尔采用，也是由于“量入为出”很难满足政府日益扩大的开支需求不得已而为之[2]。“量出为入”的思想纵观整个古代也被提出和实践过数次，虽然“量入为出”在清朝末年一直是财政思想的主流，但从清末到民国时期，情况发生了变化。在清朝初期，政府基本上继承了明朝的税收制度原则，减少税收以节省开支。但在清朝末年，由于当时的局势内忧外患，传统的“量入为出”已经不够用了。王韬是第一个倡导“量出为入”原则的人。清政府也在这个时候开始考虑实施“量出为入”的可能与必要。在清朝末年，由于西方各国列强的入侵，使得当时的中国逐步沦为一个半殖民地半封建社会，由于大量的军费支出以及战争签订的不平等赔款条约使整个国家陷入严重的财政困难，这时“量入为出”的财政原则便无法维持这种情况下的财政支出。为了获取足够的财政收入，政府的财政预算方式只能选择“量出为入”。而筹集资金的主要办法有三种：第一是借贷，包括内债和外债；第二，通过不断提高征收数额和标准来提高税收收入；第三，滥发钞票和货币贬值。当时的清政府不存在发行钞票的条件，因此其主要手段是借贷和苛捐杂税。据统计，仅甲午战争到辛亥革命这 10 多年的时间，清政府就先后借外债 12 亿两，仍无法弥补的亏空就通过增加苛捐杂税去解决。北洋政府时期，军阀割据，中央政府的大量税收被军阀截留，但这时已经有了可以印发钞票的银行，北洋政府又通过大肆对外借债和大量发行货币解决财政难题，造成了货币贬值和通货膨胀。国民党执政的民国政府将借债、增税、货币贬值三种办法轮番用到了极致，使内外债高企、苛捐杂税多如牛毛、通货膨胀异常严重[3]。

3. 西方的“量入为出”与“量出为入”

而以英国为例的西方国家，与中国不同的是其政府财政的发展过程中基本不存在对“量入为出”原则的应用，而是一直秉承着多支多收，少支少收的“量出为入”原则[5]。

3.1. 封建时期

首先，西欧国家有悠久的贸易传统，与“以农业为基础”的中国相比，可以说是“以贸易为基础”，而中国的财政收入不能像西方国家一样早期就被转化为货币。其以贸易作为政府收入货币化的基础，比农业提供了更大的增长灵活性，使得控制财政支出更加困难。同时，西欧封建时期的特点是政治体制分散，其自身可以决定政府的职能和财政支出。在领主制下，国王把土地分封给各个领主，而他们就成为了其领土的最高统治者，领土上的农奴依附于土地。国王、领主和仆人之间有明确的权利和义务，领土是一个经济单位和政治实体，有专属的利益，由此国王的权力和政府的职能受到限制。这一点不同于中国封建社会，所有臣民和土地都属于皇帝的私有财产。征税对于一些西方国家来说就是一种剥夺公民的私有财产的行为，不同于中国，西方国家普遍奉行公民财产神圣不可侵犯的理念。

以英国为例，其征税历史自中世纪开始就将国民的财产所有权与税权十分紧密地联系起来。在中

世纪，产权主要包括土地所有权和各种类型的动产，如农业和工商业，税收的主要来源也是上述类型的收入，其中最重要的是农业和工商业等动产的收入。这些税收是以牺牲人们的财产权为代价的，这样国王就需要用一定的牺牲来获得这些财产权，或者用一定的条件来交换，用作牺牲国民财产权的一种补偿。国王的收入来源于领主所缴纳的税收，并因此受到各种限制，而“量出为入”的应用就是为了有效管理国家的收入和支出。

3.2. 资本主义时期

在西欧，政府的职能是由法律规定的，因此政府的财政支出会受到严格的框架约束。虽然政府的职能会在不同的时期相应的发生变动，但有一个强大的政治体系，其中政府职能的范围是明确的，财政支出的规模可以确定，收入的规模可以限制。对“量出为入”有制度上的支持，支出可由收入来限制。

早期的西方也将“量入为出”作为财政预算的指导思想，例如，古典经济学之父亚当·斯密提出的有限“廉价”政府思想，认为政府预算失衡是由于其计划不周造成的，政府在进行财政支出时应当节俭。在西方的市场经济发展到一定阶段时，出现了关于财政功能的新思维，比如英国经济学家凯恩斯提出政府推行过多过滥的财政政策会导致社会总需求的减少，损害社会福利。凯恩斯认为最有力的干预手段是国家干预，所以他主张赤字财政，而不是财政审慎，在国家干预下在短时间内实现经济快速增长是可能的，在重大经济危机期间这种财政主张也同样适用，所以在第二次世界大战后许多国家在经济危机的情况下选择了这种财政主张，并导致了后来国家垄断资本主义的出现[6]。

4. 对“量入为出”和“量出为入”的思考

根据许多国家的实际经验和教训，“量入为出”的财税原则需要辅以某些条件才能产生积极影响。对“量入为出”思想发展的回顾和思考表明，“量入为出”思想作为一项财政原则，对中国产生了重大影响。它的作用固然不是完美的，但也不能被否定[7]。一方面，秉持“量入为出”将支出保持在收入以下是有益的，因为在收入的基础上组织必要的支出可以保持财政的可持续性，避免赤字、减少政府的财政风险。与此同时，只要赤字是可以避免的，那么政府就不会被迫而产生债务，那么由于政府债务而产生的利息支出也就可以节省了。另一方面，“量入为出”也有弊端，因为所有的政府支出都取决于收入，这对政府使用财政政策方面造成了重要的限制，同时政府所具有的经济调节职能也会受到影响。

事实上，政府在制定相关财政政策时，首先要对“量入为出”原则的应用前提有清楚的认识，并将预算资源的创造、征收和使用过程有机地联系起来，这样就可以有效确保科学合理制定相关财税政策[8]。在常识的范围内，“量入为出”的思想是基于这样的基础：收入是有限的，但消费的意愿是无限的。因此，为了确保有限的收入得到明智有效的使用，政府可以用“量入为出”的原则来解决这两个矛盾，实现财政收支的平衡。历史的发展表明，这种财政管理哲学往往导致执政者不得不“开源节流”。一方面，为了增加税收收入他们必须通过发展各个行业，提高经济水平来涵养税源；另一方面，又必须尽量缩减财政开支——这种开支往往是不必要的支出，对于必要的财政开支则要在投入充足的同时确保效益。对于“量入为出”原则使用的前提，从政治方面来看，将支出控制在收入范围内意味着要满足政府充分控制财政收支的要求，只有这样才能集中财政收入，并对支出预算贯彻地更加彻底。从经济角度看，在国家财政资源有限的情况下，一般来说将支出控制在收入范围内是比较合适的，也就是说“量入为出”的使用在这种情形下是合适的。各个朝代都存在战争，这会导致国家财力的大量消耗，而如此大量且种类众多的支出势必不能为税收所完全覆盖，由此需要政府用有限的收入来合理统筹安排所必要的支出。同时，量入为出要求政府收入来源稳定，因此在社会角度来看需要维持一个稳定的社会环境。

无论是“量入为出”还是“量出为入”，在各种复杂经济状况和财政问题存续并且不断变化的今天，

仅仅站在任何单一的立场似乎都无法很好地解决问题。我们应该探讨的是将二者的思想有机结合起来，各自吸取其中的有益之处：“量入为出”原则强调量力而行的重要性，政府财政支出不应该脱离实际情况去做不可能的事情；而“量出为入”以原则在于重视政府的作用，政府应当在提供公共产品时充分发挥主动性，不懒政怠政，做积极有为政府。预算支出应符合社会公正和市场效率的原则，致力于优化社会的资源配置，充分发挥政府在促进经济进步和社会发展中的作用[3]。

总之，无论是“量入为出”还是“量出为入”，在不同的时代环境及不同角度下都具有各自的合理性，两种原则都不应该被片面的理解。如果政府仅以“量入为出”为原则，那么就意味着框定了政府财政支出的上限，而现实情况表明财政支出的上限往往并不是财政收入的最佳值，最佳或最优值必须在可能的最大成本阈值所设定的价值范围内确定，这就反而要求政府站在支出的角度来权衡其财政收支，即以“量出为入”为原则[9]。在实践中，简单的执行量出为入，支出将不顾社会成员的负担能力，也缺乏分析支出所带来的社会效益和经济效益，成为不受收入限制的绝对需要。同样，片面的执行量入为出，收入的量便缺乏控制和计划，成为了没有预期和没有安排的消极等待行为。因此，财政支出的最大边界值应该由量入为出确定，使其得到最好的约束控制。

综上所述，“量入为出”和“量出为入”两个原则并不是对立的，而是侧重点不同，是财政收支之间、“计划”与“实际”之间的辩证统一，各有其借鉴价值。

参考文献

- [1] 顾鑫斋. 中西中古赋税理论中的一些概念及其界定[J]. 华东师范大学学报(哲学社会科学版), 2007(1): 2-9. <https://doi.org/10.16382/j.cnki.1000-5579.2007.01.002>
- [2] 滕淑娜, 杨帅. “量入为出”与“量出制入”: 中英税制原则比较及异向发展[J]. 经济社会史评论, 2022(1): 85-94+128.
- [3] 陈忠海. “量入为出”与古代财政管理[J]. 中国发展观察, 2016(5): 62-64.
- [4] 曾悦, 陈亮懿. 中国与西欧政府理财观的比较——基于“量入为出”和“量出为入”原则的视角[J]. 现代经济信息, 2016(4): 7.
- [5] 陈明光. “量出制入”与两税法的制税原则[J]. 历史研究, 1986(1): 89-99.
- [6] 鲍婷婷. 基于西方税收原则理论的我国税收原则的探讨[J]. 商业会计, 2009(20): 58-59.
- [7] 蒋武鹏. 国家治理视域下预算监督法治化研究[D]: [博士学位论文]. 长春: 吉林大学, 2020.
- [8] 陈锋. 传统财政范式的转换: 从“量入为出”到“量出制入”[J]. 史学集刊, 2021(5): 24-28.
- [9] 文雨辰. 财政理财思想——“量入为出”的历史演变研究及思考[J]. 时代农机, 2015, 42(3): 89+91.