# 论财政公平原则

来源：网络 作者：空谷幽兰 更新时间：2024-01-01

*\" 在我国，财政法制领域的公平问题正日益受到人们的重视。在我国计划经济时代，公平是一个讳莫如深的概念，甚至或多或少带有一些“资产阶级”的情调或色彩。或许正是由于这一原因，在相当长的一段时期内，财政法学文献中，鲜有将财政公平作为财政法基本原则...*

\" 在我国，财政法制领域的公平问题正日益受到人们的重视。在我国计划经济时代，公平是一个讳莫如深的概念，甚至或多或少带有一些“资产阶级”的情调或色彩。或许正是由于这一原因，在相当长的一段时期内，财政法学文献中，鲜有将财政公平作为财政法基本原则的。直到九十年代之后，财政税收领域的公平问题才引起了法学界的关注，除了财政学文献之外，不少税法的文献开始研究和论述税收公平原则，[1] 一些财政法文献则提出了“坚持公平与效率相结合”作为财政税收法的基本原则。[2]

本文将财政公平作为财政法的一项独立的基本原则，主要是基于两方面的考虑。一是财政公平与财政效率固然密切相关，但却有其独立的价值，在我国当前居民收入差距和地区发展水平差距日益扩大的背景下，[3] 尤其具有加以强调的必要性。二是税收公平原则或税法的公平原则虽有其独立的存在价值，但它不能取代财政公平原则的地位。至少在内容上，财政公平既包括税收的公平，也包括其他政府收入课征的公平，还包括财政支出的公平。因此，从某种意义上说，税法的公平原则只是财政法的公平原则在税法领域的具体化。

本文将首先说明财政公平的法律意义、现实依据和重大意义，然后分别研讨财政收入的公平和财政支出的公平问题，并对完善我国的相关法制提出若干建议。

一、 财政公平的涵义、依据与意义

本文所称的财政公平，是指财政分配符合一国社会绝大多数成员认可的正义观念。对这个定义有以下几点需要加以说明。

首先，公平的实质在于符合正义。在现实社会中，用以衡量财政分配是否公平的正义标准，是社会绝大多数成员认可的正义观念，或者更具体地说，是社会绝大多数成员认为合理的分配结果和分配程序。这种正义观念通常集中地以法律的形式表现出来。从这个角度来看，公平或者符合正义观念，与合法或法治基本上是统一的。相反地，如果一个社会的财政法律制度不完备，那么，也就失去了判断财政分配是否公平的形式标准。更进一步说，如果一个社会的法律根本不能反映绝大多数社会成员的正义观念，那么，在这个社会里也就不可能有真正的财政分配的公平。可见，按照人民的意志完备相关的财政法律制度，是实现财政公平的重要一环。

其次，公平包含着平等的意思，但不仅仅限于平等，实质意义上的公平可能要求在某些情况下实行法律上和财政分配上的不平等。约翰·罗尔斯在其《正义论》中，始终将其研究的正义称之为“作为公平的正义”，他相信将在原初状态中被选择出来的“两个正义原则”，简略地说来，第一个是自由和平等，第二个是地位和职务向所有人开放条件之下、并符合每个人利益的不平等。[4] 将这一见解适用到财政分配领域，也可以说，就内容而言，财政公平是一般情况下财政分配的平等与特殊情况下财政分配不平等的有机结合。再具体到税收领域，这种平等与不平等的结合，也就是所谓横向公平（即条件相同者同样对待）和纵向公平（即条件不同者区别对待）的结合。

再次，财政公平既包括起点和过程的公平，也包括结果的公平。起点的公平主要是指机会的均等，包括参与财政决定的机会均等和法律适用的平等。例如，如果法律规定了免税，那么，所有符合条件的人都应当能够享受免税的优惠。过程的公平主要是指财政行政和财政执法的公平。结果的公平则是指财政分配结果的合理和公正。

最后，财政公平不仅仅指经济上的公平，还包括社会公平的涵义。一个最明显的例子，是国家财政对教育投入的差别所引起的社会后果，不仅仅属于经济的范畴，而且涉及到人们的社会权力和全面发展。

此外，还需要注意财政学和法学在研究公平问题上的差异。财政学中研究公平，是从财政分配的经济效应来观察，主要研究财政分配是否公平的经济学标准与具体判断问题，而财政法学中研究公平，既要关注权利义务的配置是否公平，更要关注实现和保障财政分配公平和财政权利义务配置公平的法律程序和方法。财政学上的公平与财政法学中的公平之间具有内在联系并有一定的重合，但它们研究角度和关注重心的上述差异也是显而易见的。

在我国，财政公平原则有其坚实的客观依据。

首先，从经济基础来看，我国的经济是以公有制为主体的社会主义市场经济。从整体和长远来说，公有制经济必须使绝大多数人公平地收益，否则就不能认为某种经济是真正的“公有制”经济。所有制不是表现在生产资料名义上归谁所有，而是表现在这些生产资料的使用最终由谁受益。生产成果的分配是生产资料分配的必然结果，这是马克思主义政治经济学的基本观点；由此引伸开来，也完全可以说，生产成果的分配，是生产条件或生产资料实质上归谁所有的标志。在公有制为主导的经济条件下，在公有制经济对国家财政已经长期并将继续做出重要贡献的条件下，我国的财政收入和支出当然地应以绝大多数人公平地承受负担和公平地享受利益为其目标。同时，我国的经济又是市场经济，公平竞争是市场机制发挥作用的必要条件，为了公平竞争的实现，必须公平税负，并使所有的经济主体公平受益，而不应有财政上的差别待遇。

其次，从政治上来看，我国是人民民主专政的社会主义国家；国家的一切权力属于人民。我们国家的这一性质决定了我国财政的民主性质，也决定了我国的财政只能是公平地为了全体人民利益的财政。不能设想真正民主的国家会使一部分人在财政分配上遭受歧视。尤其重要的是，中国共产党作为执政党，明确提出了共同富裕的发展目标。共同富裕当然不是所有人一样的富裕或平等的富裕，但却必然是所有人达到公平意义上的相当富裕水平。由此可见，无论是国家和财政的性质，还是执政党的政策，都要求我国的财政应当是对所有人公平的财政。

再次，从法律根据上来看，在我国现行《宪法》和法律之中，虽然还没有明确地提出财政的公平问题，但已有多方面的规定指明了国家的这一政策目标。例如，我国《宪法》中既规定了公民在法律面前人人平等的原则和各民族一律平等的原则，又规定了帮助各少数民族地区加速经济和文化发展以及对妇女、儿童的特殊保护；既要求维护社会主义法治的统一和尊严，又规定了少数民族自治制度；在《预算法》等法律中，这方面的规定还得到了一定程度的具体化。[5] 这些规定的精神，实质上也就是一般情况下的平等与特殊情况下不平等的有机结合，即公平的精神。公平作为我国法律所追求的最高价值目标应当是毫无问题的，这一价值目标在财政领域中的具体化，也就是财政公平原则。

最后，在外国立法和财政实践中，也不乏实行财政公平原则或公平收入政策的实例。联邦德国的基本法以专门条款规定，各地区居民具有享受同等生活条件的权利，并据此确立了使各州以及州以下各地方财政之间实现均衡的制度，由此来保证各州的财力均衡和保障居民享受同等生活条件。尽管学者们对这一制度的认识和评价还有分歧，但对我们不乏启迪意义。[6] 在许多发展中国家，公平的收入再分配被认为是政府的恰当的政策目标，但对此又有两种不同的理论主张。一种理论主张在经济增长中实现收入再分配，政府不但要实行累进课税政策，而且要在支出方面尽力帮助贫者，减少失业，从发展生产人手来改善他们的收入状况；另一种理论则主张改善收入分配是次要的，最重要的是满足约占总人口40%的低收入阶层的基本生活需要。[7] 无论哪一种主张，其实质都是要实现社会公平的政策目标。

由上述可见，借鉴外国经验，确立财政公平原则，是我国社会主义市场经济和民主政治建设对完备财政法治的必然要求，也是\" 我国财政制度文明程度的重要标志。

无论就一般意义而言，还是在我国当前的特定条件下，确立财政公平原则都具有十分重要的意义。

第

一、财政公平涉及政权合法性的根基，是社会稳定的重要保证。财政是政府的或者以国家名义进行的收支活动。国家机构正是依靠财政来筹集资金以便履行其职责。无论是政府筹集资金的不公平，还是履行其职责时使用财政资金的不公平，轻者会影响政府在人民心目中的形象，损害政府的信誉，增加政府的课征成本并降低政府的管理和行政效率，重者甚至会导致人民的不满和对抗甚至反抗。历史上的这类事例不胜枚举。这说明对政府来说，实现财政公平，使财政课征的负担公平的加于全体社会成员，使财政支出公平地照顾到全体社会成员的利益，是赢得民心的基本条件，是保证社会长治久安的重要基础，也是政权合法性的根本源泉。把财政公平原则确立为我国财政法的一项基本原则，正是为了可以更好地保障财政公平的实现。

第

二、财政公平是维护国家统一和民族团结的重要条件。尤其是在我国这样一个幅员辽阔、民族众多、各地区经济文化发展水平差异较大的国家，财政的课征和支出能否合理地平衡好各民族、各地区的利益，使它们都有公平感，是一项难度极大而又不得不完成的艰巨任务。由财政分配的不公平所导致的受歧视感，积聚起来会激化各民族、各不同类型的地区之间的矛盾，甚至导致内乱和国家的解体。漫长的中国历史和前苏联，都可以提供这方面的生动例证。而国家的西部大开发政策之所以深得民心，得到了包括东部地区在内的几乎所有地区的理解和支持，也就在于这一政策平衡和体现了全国人民的根本利益和长远利益。

第

三、实行财政公平是参与国际经济交往和国际经济竞争的客观要求。在经济全球化的浪潮日益席卷全球的今天，国家之间的经济交往和经济竞争对各国国内的竞争环境也提出了更高的要求。其中的一个重要方面，就是政府的行为不应当扭曲市场竞争机制。我国即将加入世界贸易组织，按照世界贸易组织的非歧视规则，对企业、尤其是国有企业的财政补贴，不合理的税收差别，以及具有类似效应的财政措施，将受到其他成员国的质疑和挑战。因此，坚持财政公平，是保障我国对外开放得以不断顺利扩大的必要条件。

第

四、在我国当前各地区发展差距和居民收入差距不断扩大的背景下，强调财政公平具有突出的现实意义。目前我国城乡之间发展水平和居民生活水平差距有不断扩大的趋势，各地区经济、社会和文化发展水平的差距也未见明显缩小；而我国的财政政策，依然在坚持效率优先、兼顾公平的指导方针。如果说在改革发展的初期，政策重点在于引导一部分人先富起来，强调抓住机遇加快发展，在财政上实行效率优先、兼顾公平还是可以理解的；那么，在一部分人和一部分地区确实已经先富起来之后，在调节收入差距和协调地区发展已成为主要矛盾的情况下，在财政分配上则应将公平放在更为优先的位置。尤其是在法观念上，更应与以效率为中心的财政学观念相区别，把公平这一法律的根本价值置于应有的突出地位。

在我国，财政公平的观念还没有得到确立，尤其是在财政实践中，即使排除非制度性的人为因素，财政不公平的问题也十分普遍：城乡之间、东西部之间在经济、社会和文化发展和公共设施方面存在着巨大差距；同为国家公务员，职务资历相同、工作又大体类似者，可因所在部门的不同而在待遇上有很大差别；同样是义务教育，在城市由国家财政投入，在农村则由农民自己负担（至少税费改革之前普遍如此）；即使同属公立大学、同在一所城市、属于一个办学层次，也会因隶属部门或地方的不同，而在获得的财政生均教育经费的数额上相差悬殊。所有这些问题，尽管有历史等各方面的原因，但其最终解决，不能不依靠在财政公平原则的指导下，进一步深化财政制度改革，并完善相关的立法。

二、财政公平原则与财政征收

财政公平原则首先要求财政征收的公平。财政征收是指一切由政府或以国家名义无偿取得财政收入的活动。在我国，政府取得财政收入的形式多种多样。其中有偿的财政收入形式，如政府直接取得转让和特许使用国有资源的收入，是按通行的市场交换原则进行的，建立在自愿的基础上，并非由法律或政府单方面为相对人强制设定义务。在正常情况下，应当认为这类市场交换出于自愿，因而是符合公平原则的，故对这一部分政府收入的公平问题，不再详论。以下主要分析税收、收费和国债发行的公平问题。

1、税收的公平

政府通过非市场方法取得财政收入的主要形式是税收，因此税收的公平是财政征收公平的重要内容。简单地说，税收的公平是指纳税负担在全体居民之间的合理公正的分配。这里的全体居民，包含着双重涵义，既可以指以个人为单位进行分析，同时也可以指以一定的社会群体为单位进行分析。例如，1994年税制改革过程中的一个热门话题，就是不同所有制企业之间税负的均等问题。目前讨论的工薪阶层和高收入阶层之间所得税的负担分配问题，也是以不同的阶层为分析单元的。

税收公平最早是由亚当·斯密在其《国富论》中提出的税收四原则之一（其他三项是确实征收、便利征收和最少征收原则）。经过几百年来的发展，现代西方税收的公平原则主要包含两方面内容，一是横向的公平，要求税收引起的私人产出的减少所形成的负担，在社会成员之间应公平分配，以使税前具有相同福利水准的不同纳税者，在纳税之后仍拥有相同的福利水准。二是纵向的公平，要求具有不同福利水准的纳税人承担不同的税负，做出同等效用的牺牲。在公平的具体标准上，西方财税理论提出了两个原则，一是受益原则，即税负应与纳税人获得或享受的利益相当，这里的利益，一说应为个人所获得服务的提供成本，另一说认为应是个人在既定收入条件下愿意支付的价格。二是能力标准，即纳税能力相同的人税负相同，具有较强能力的纳税人应缴纳更多的税。无论哪一个标准，都涉及纳税能力的测度，现代各国主要以综合性收入作为能力的测度依据，并辅之以财富和消费标准的测度。[8]

在我国，有学者提出税收公平的机会标准，即要求以纳税人获利机会的多少来分担税收；获利机会的多少主要取决于拥有的或可以支配的经济资源的数量；因此按照这种主张可以对人才使用、资金占用、自然资源使用等开征税收。但一般认为从整体上来说，税收负担不宜按机会标准来分配，因为资源的占有和作为课税对象的价值的实际创造有可能发生脱节，同时，每一种资源获利机会和能力的等级评估也是一项成本十分高昂的任务。[9]

从总体上来说，西方国家在税收公平问题上的研究成果很值得我们借鉴。就构成政府一般性收入的税种而言，在税负公平的测度上适用能力标准最为可行，企业的盈利、个人的收入和财产、以及某些特定的消费行为，是衡量纳税能力的基本指标。对那些构成政府具有特定用途的收入的税种，则应主要适用受益原则。在借鉴西方税收公平原则的同时，也应注意我国现行税制中公平问题的自身特点。在我国，个人所得税的收入额在1998年只有338.6亿元，仅占当年国家全部税收总额的3.6%；而增值税和营业税两项合计占了当年国家税收收入的58.3%。[10] 近年来个人所得税所占比重虽然在稳步增长，但由于居民收入基数和增长速度的限制，短期内还不可能成为国家财政收入的主要来源。西方发达国家大多税制单一，以个人所得税为其财政收入的主要来源，因此其税收公平理论主要适用于个人所得税的税负分配，这就使他们的理论对我国不一定完全适用，需要我们根据自己的国情，把税收公平\" 问题的研究重点，放到各项工商税收和农业税收方面来。

从法律规范的角度来看，在我国，税收的公平首先应着眼于税制的整体设计。一般来说，税制越是复杂，其经济和社会效应的分析就越是困难，不同税收的分配效应甚至有可能相互抵消或者相互加强其副作用。因此，从长远来看，我国应当逐步简化税制，这样才能使立法有一个清晰的公平取向，并能通过税收征管真正得以实现，同时也可以使税收负担的分配情况简单化和透明化，从而使人民更直接地感受到税收的公平，有利于课征效率的提高。安徽在农村税费改革过程中取消了屠宰税，使农业税负担更为简明，深受农民的欢迎。

其次，税收公平的实现在很大程度上取决于税收决策的公众参与程度。为了保证财政公平的实现，今后在财政基本法中应当规定，凡是设定和影响公民和社会组织缴纳负担的法律、法规和行政规章，其制定必须经过公布草案和征求民意的程序，而且必须征求利益直接受影响的社会组织和个人代表的意见。

再次，对个别税种存在的亟待解决的问题，应抓紧解决。目前争议比较集中于《个人所得税法》。有学者详尽分析了该法的主要问题，即税率档次过少，最高边际税率偏低，以及扣除单一，没有照顾到纳税人的不同情况。[11] 这些问题，在媒体上也有讨论，立法机关应尽快采取措施对个人所得税法进行修改。

最后，财政法上应当设立税负变动的监测机制和相应的调整机制。随着经济和社会事业的发展，无论是居民的收入水平还是政府提供的公共服务水平，都处于经常的变动之中，在我国当前所处的经济起飞阶段尤其如此。种种状况会使得原来的税制不再适应新的情况和公平的要求，通过监测和评估，可以为税负的调整及时提供依据并作为税法修订的参考。税收是否公平的监测评估既应注意税负在个体之间分配的公平，更要注意税负在不同地区、行业、社会阶层中的公平分配。

2、收费的公平

除税收之外，收费也是政府财政收入的一个来源。总的来说，公平的收费都应适用受益标准，但在我国，应当首先把政府本身的收费和公用企业收费区分开来。公用企业的收费并不是政府的收入，而是企业收入。但由于这类服务的提供涉及财政的投入和公用事业税后盈利的上交，因此也略加分析。公用事业收费的依据是其提供了特定的具有垄断性的服务，这种服务既有公共性的一面，又因规模经济效应等原因而存在自然垄断的一面，因此虽具有市场交换的性质，又不应完全实行一般的市场交换原则，而应以受益为标准，主要按照提供公用服务的市场平均成本（而非个别成本）来确定收费标准。自来水、煤气、电力、公交和铁路运送服务，以及政府已发包的收费公路，在目前情况下均属于公用性企业。在某些情况下，为了使公共设施的使用达到设计的最大供给能力和最有效率的使用水平，还应收取调节性的使用费，以便减少拥挤现象和使用的无效率，为公共设施和服务的公平使用提供可行的基础和保证。[12]

在这方面，目前的法律漏洞主要是这类企业的定价和调价程序不规范，突出的例子是202\_年因春运铁路调价而引起的铁道部被诉一案。今后，立法应明确规定公用事业主管部门与公用企业之间在利益上完全脱钩，不得有任何经济利益关系；公用企业则按市场化原则运营，确需财政补贴的，应由财政部门按法定标准直接拨付，有税后盈利的，按统一办法上缴国家财政，主管部门不得从中截留。这样，才能确保主管部门既能代表公用企业的利益和发展要求，又能代表公众的利益。公用企业收费的定价和调价程序，也应在《价格法》和相关立法中进一步完善。由于公共企业收费的定价具有一定的财政性质或财政影响，因此，财政部门应当参与公共企业定价程序，享有一定的监督权。

政府的收费，在严格意义上是指国家机关收取的规费，即特定国家机构或其授权机关因提供了特殊管理或服务而向相对人收取的成本补偿费用，分为行政规费和司法规费两大类，前者如执照费，后者如诉讼费。[13] 政府直接收取费用的管理或服务，在服务对象上具有特定性，不是所有社会成员都享受，如诉讼，因此向当事人收取一定的费用符合实现公平所要求的受益标准；同时，这种服务又具有特殊性，即它只能由政府来提供，因而具有一定的垄断性，从这个角度来看，又不宜完全按市场原则来收费。所以，政府的规费收取标准应按受益原则，主要依据服务提供的平均成本来确定。最后，规费的财政管理不同于一般性的财政收入，通常采取专款专用办法，即专门用作提供相关服务的成本支出，由提供服务的部门自收自支，因而在财务管理上没有一般性财政收支严格和规范。在这一领域，实践中的突出问题是收费太滥，标准随意，管理不力。为此，应当制定专门的政府规费收取管理办法，或在财政基本法中对此做出规定。一是明确规费收取的范围，凡是可以通过经营性收费解决的，应由专门的经营性组织提供相关服务和收取相关费用，参照公用企业的定价办法确定公平的收费标准；必须收取规费的，应当只限于财政一般性经费没有提供支出来源的特殊管理或者服务；一切依托国家机关的社团组织收取规费性质的费用，如会费等，均应按照法律的相关规定进行。这样，才能从源头和主体方面确保收费的公平。二是规费的收取标准，应当依据提供管理或者服务的平均成本来确定，并且必须在制定标准之前征求相对人代表和有关社会组织的意见，从过程和动态上保证收费的公平。三是严格规费的管理制度，真正做到专款专用，并规定相应的法律责任，遏制乃至消弥政府收费的积极性，这是从公平出发对收费结果的控制。四是对现行的规费制度进行清理和彻底改革，通过民主决策和民主监督来保障收费公平的实现。目前仅在与司法相关的领域，就存在着亟待清理的许多收费问题。例如，许多地方的司法行政机关除每年向律师和律师事务所收取高标准注册费之外，还通过其控制的律师协会按照各律师事务所的收费总额向其收取律协的会费；这些负担最后都要转嫁到当事人那里，实际上等于是对当事人的一种毫无根据的课征，完全没有任何公平而言。又如，诉讼费、司法执行费的标准等，是否应由法院一家关起门来决定？诉讼费与财政拨付给法院的经常性经费在支出上是否有明确的区分？诉讼费的收取和使用情况有无制度和外部监督？从公平原则的要求出发，人民法院诉讼费的收取标准既应考虑依据受益原则参照诉讼活动的平均成本确定，也要考虑我国的国情和大多数企业与居民的承受能力。至少应当在提供诉讼服务的平均成本之中，扣除财政拨款已经予以补偿的部分。诸如此类的问题，都是现行立法中亟待填补的空白，也是我们的诉讼越来越“昂贵”、人民法院的形象难以提高的重要原因。

3、发行国债与代际公平问题

关于国债的具体经济效应，我国财政学界认识还不一致。[14] 但一般认为，发行国债相当于将未来的消费能力提前使用，并且要通过今后征税还本付息，因此，除了具有与其他财政收入共同的公平问题之外，还会引起财政负担和利益在不同世代之间的转移。除了发行国债之外，其他的财政收支活动也可能引起不同世代之间负担或者利益的转移问题。例如，对那些环境和资源保护一类短期内难以见效的项目进行财政投资，或者是对需要较长时间才能形成生产能力的项目进行投资，其主要的受益者都是后一代甚至后几代人。鉴于此，有些学者提出，按照公平原则的受益标准，支出项目的资金如何筹措，应视其受益的对象；如果是当代人受益，就应由当代人负担，如果是后代受益，则应通过发行国债的方式由后代负担，这样才能做到各世代之间利益关系处理的公平。[15]

\"

在分析国债的代际影响时，有学者指出，偿还期较短的公债，在分配上的影响主要是同一时期中各社会成员之间的利益转移；长期公债才会涉及公债负担的代际转移问题。[16] 有学者从购买国债资金来源和国债收入用途不同而产生的差别进行了具体分析。第一种情况是，购买国债的资金主要来源于民间的积累基金，收入又被用作消费，这会影响未来生产能力的形成，从而损害后代的利益，成为其负担；第二种情况是购买国债的资金来源于民间消费基金，收入也被政府用作非生产性的消费，则对后代没有什么不利影响；第三种情况是，民间购买国债后政府将收入用作生产性投资，这对后代是有利的。根据上述分析，该学者建议，应当尽量避免出现第一种情况，即避免通过发行国债将积累基金转化为消费基金。同时，以国债形式将消费基金转化为积累基金对后代能产生多大利益，还受到投资收益率的影响。[17] 这些见解对完备我国的国家信用制度，使之符合代际之间关系的公平原则，都具有一定的参考价值。

在代际公平问题上，绝对地倾向于任何一个特定世代都是不可取的。既要防止过高的积累率影响当前消费，从而影响人们的劳动积极性，又要坚持可持续发展，不能损害子孙后代的利益。为此，既不应绝对地限制国债的发行，但也应有必要的法律约束。约翰·罗尔斯在其《正义论》中指出：“资金积累和提高文明、文化水准的费用如何在代际之间被分担的问题看来不容有明确的回答。然而我们并不能由此推论说：某些有意义的伦理约束的界限不能被阐明。”[18] 同样，尽管不可能确定一个代际之间利益分配的精确公式并以法律予以规定，但这并不妨碍我们为平衡不同世代的利益在法律上对政府发行公债规定某些原则性的限制。首先应当确立的限制是，在正常情况下，不得以国债弥补经常性开支。否则的话，意味着全体当代人无法养活它们庞大的政府并维持其运转。其次，国债的结构必须合理，债务负担在时间上应尽可能分散化，尤其在发行长期国债的问题上应当更谨慎。最后，对国债的当年发行额和总额也应有一定的限制，使其不超过国内生产总值的一定比例。

以上依次讨论了三种财政收入形式的公平问题。在很多情况下，单就财政收入本身来讨论其公平可能不够全面，因为按照受益原则，财政支出也影响着纳税负担的经济效果，在同样的税负水平之下，如果纳税人获得的财政支出不同，其对公平的判断和感受显然也有重大差别。正是因此，需要对财政支出的公平问题也进行专门讨论。

三、财政公平原则与财政支出

财政支出的公平，是指政府财政支出的安排能够比较均衡地照顾到和平衡好各方面的利益。财政支出不公平，财政征收的公平也会落空。

财政支出的公平，首先要求支出范围的法定化。财政收入可以用于哪些项目的支出，必须有一个统一的、具体的标准。如果各地方、各部门可以支出的范围不统一，也就失去了公平的基础。支出范围的统一意味着各地方各部门享受财政利益的平等，这种形式上的平等不排除可以通过法律规定的形式，为民族自治地方或者其他特定的区域或部门规定一些例外情况。我国现行《预算法》及其实施条例对财政支出虽然做了原则规定，但在支出范围和限制方面，还缺乏具体规定，需要在今后加以完善。

第二，财政支出的公平还要求支出标准的科学和统一。在财政预算和决算之中，法定的支出项目明确之后，还应按照科学统一的标准来计算和核定支出。与支出范围一样，在支出标准问题上，在我们这样一个大国，也不可能实行一刀切，必须要考虑到各地情况的差别，并科学的测定这种差别对各地和各部门、行业财政支出标准的具体影响。

第三，财政支出的公平集中的反映在转移支付问题上。转移支付本身就是一项平衡不同级别和地区财力差距的手段或方式，因此公平应当是其内在要求和基本特征。[19] 在我国，财政转移支付的公平一是要求彻底清除1994年税制改革过程中为平稳过渡而保留下来的旧体制中的不合理因素。二是彻底改变支付数额依据测算的基数法，改按因素法，科学、合理的真实反映各级别、各地方的征收努力程度、人均财政收入与支出的差额、以及维持最低公共服务水平所需要的开支数额。只有在这个基础上，支付数额的确定才能在确保国家政策重点的同时公平地满足各地的发展需要。三是将转移支付制度规范化、制度化和系统化，把财政部门和地方都从无休止的应付和“跑部”中解放出来，把人为因素对财政转移支付的影响降低到最低程度。比较理想的做法，是今后在《财政基本法》中规定转移支付的原则、制度和具体办法。四是转移支付应统一由各级财政部门办理，不应通过条条或行业主管部门来进行，以免各部门因部门发展的考虑而改变各地区的分配比例。五是明确转移支付领域的特殊性，以及在这一领域确立公平观念的重要性。市场的初次分配是以效率为导向的，财政分配是二次分配，公平应当是优先目标；转移支付的目的更是为了平衡财力，因此在这个领域更不应强调效率优先、兼顾公平。

第四，在财政实践中，财政支出的公平能否实现在很大程度上取决于财务制度的执行状况。现行的审计制度和稽查制度，在财务监督方面发挥了一些积极作用，权力机关的监督有时也能起到一定的效果。但总的来看，现行的财务制度执行情况远不能令人满意，即使是公平的制度，在实际运行过程中也难以实现其设定的目标。为此，必须以强化责任为重点，将现行的监督制度进一步具体化，使得每一种违反财政法规定职责的行为都要承受相应的法律责任。决不能认为“公家的钱”用在“公家的事务”上面就没有错，这种落后的财政观念必须彻底转变的法治的轨道上来。只有这样，才有可能真正实现财政支出的公平。

最后，在我国，社会保障法有逐步成为独立的应用部门法的趋势，或者成为广义社会法的重要内容。[20] 然而，由于社会保障费或者税是由政府来征收和管理，财政又要对社会保障支出做到资金兜底，因此社会保障既涉及到政府的征收，又涉及到政府的支出，这就使得社会保障问题具有了明显的财政法上的意义。财政支出的公平，很重要的一个方面是保证最低收入人群的最低生活需要，城市的收入最低保障线制度、对特殊困难人群的福利和救助制度和失业保障制度等，都是财政促进社会公平的有力手段。我国今后应当将社会保障预算与政府的经常性预算和建设性预算区分开来，单独管理和核算，以便分别评价政府自身开支情况、国有资产运营情况和社会保障资金的管理与使用情况。此外，在我国目前的条件下，坚持社会保障低水平、广覆盖的原则，可以照顾到更多人的利益，也是符合公平原则的。与此同时，要逐步创造条件，把社会保障网络逐步延伸到农村。财政支出中社会福利支出和社会保障支出的享受者绝大多数属于低收入阶层，同样的财政支出，对他们来说具有更高的边际效用，因此，这类支出不仅符合公平原则，从效率上来看，也可以使得等量的财政支出取得更高的使用效率。

综上所述，我国目前财政实践中还有很多公平方面的问题，只有通过进一步深化财政制度改革，并及时将改革的成果以法律形式固定下来，才能使这些问题逐步得以解决。在当前，尤其需要深化税费制度改革，及时修订《预算法》，并制定一部规范财政活动的《财政基本法》。将财政公平确立为我国财政法的一项基本原则，对我国财政制度改革的深化和财政立法的完备，无疑将起到重要的指导作用。

【注释】

[1] 例如，徐孟州教授主编的《税法》，以第二章一节的篇幅专门论述了“税法的公平原则”，中国人民大学出版社1999年11月版。 [3] 朱镕基总理在九届人大四次会议闭幕后答记者问时承认，“收入分配差距过大的问题，值得我们认真注意……据1999年的调查，根据国际惯例所计算的基尼系数是0.39，也就是说，接近于国际认为的警戒线的水平。”但他同时认为，“问题还没有那么严重”，并提出通过增加农民收入、完善社会保障和改进再就业，以及反垄断和最高45%的税收调节来解决。见《人民日报》202\_年3月16日，第一版--第二版。

[4] 见[美]约翰·罗尔斯著、何怀宏等译：《正义论》，中国社会科学出版社1988年3月第一版，第56页及以下部分。

[5] 例如，我国《预算法》第三十一条规定：“中央预算和有关地方政府预算中安排必要的资金，用于扶助经济不发达的民族自治地方、革命老根据地、边远、贫困地区发展经济文化建设事业。” [7] 郭庆旺著：《税收与经济发展》，中国财政经济出版社1995年11月第一版，第197页注释2。 [9] 魏杰、于同申主编：《现代财政制度通论》，高等教育出版社1998年4月第一版，第249-250页。 [11] 郭庆旺著：《税收与经济发展》，中国财政经济出版社1995年11月第一版，第254-255页。 [13] 环保方面的排污费，实质上是一种征收资金有特定用途的行为税或特定目的税，不属于严格的政府收费范畴。 [15] 见魏杰、于同申主编：《现代财政制度通论》，高等教育出版社1998年4月第一版，第383页。 [17] 魏杰、于同申主编：《现代财政制度通论》，高等教育出版社1998年4月第一版，第384页。 [19] 经济合作与发展组织的专家向我国建议，在西部大开发的过程中，中央财政仅仅大规模投资于西部的基础设施建设是不够的，“应该建立一套体系，将中央政府和沿海较为富裕的地方政府之预算转移之交贫困的地区。”见《参考消息》202\_年10月15日第8版：“OECD对我西部开发提出建议”。

[20] 见覃有土、樊启荣编著：《社会保障法》，法律出版社1997年8月第一版，第76页。

【出处】《安徽大学法律评论》202\_年第2卷第1期

本DOCX文档由 www.zciku.com/中词库网 生成，海量范文文档任你选，，为你的工作锦上添花,祝你一臂之力！