

# 财税法的伦理价值及其实现

朱为群

(上海财经大学公共经济与管理学院,上海 200433)

**[摘要]** 财税法制建设是我国当前及今后很长一段时间内依法治国的重要内容。为了使财税法制建设能够沿着正确的方向发展,就必须以正义作为终极的伦理价值评判标准。要使财税法律制度的正义性在现实中得以体现,需要在实体法律制度和程序法律制度两方面遵循“公平、公正、公开”的原则,需要结合多样性的财税制度采用具体明确的、不同的评判准则,还需要从整体上采用多种评判准则。在大数据、网络化时代,一种无需企业纳税和税务机关的、简单透明的理想化个人税制及其征收机制已具备了技术可能性,可以成为未来税制改革的根本方向。

**[关键词]** 财税法;伦理价值;公平正义;透明税制

**[中图分类号]** F810.42 **[文献标识码]** A

**[文章编号]** 2095-3410(2013)04-0073-06

法律作为一种社会制度,必有其存在的价值。这种价值不仅是法律所要追求的目标,也是法律应遵循的准则。人们往往会较多关注法律规定对现实活动的具体影响,而容易忽略法律规定背后所应遵循的基本准则,特别是容易忽略法律的终极价值或伦理价值。无论是经济学家、法学家或是政治学家,都会或多或少地忽略这种价值。这种忽略可能并非人们故意所为,究其原因,部分地可能是因为现实问题的关注特别迫切,部分地可能是因为伦理价值的高度抽象性使人们的思考和讨论变得比较困难。然而,正是因为伦理价值具有终极评判意义,所以对它的讨论显得特别重要。本文先从一般层面讨论法律的伦理价值,然后重点研究财税法之具体制度形态下的评判准则及其在现代社会实现的制度构想。

## 一、“三公”原则:正义作为终极伦理价值的现实体现

“正义是社会制度的首要价值,正像真理是思想体系的首要价值一样。一种理论,无论它多么精

致和简洁,只要它不真实,就必须加以拒绝或修正;同样,某些法律和制度,不管它们如何有效率和有条理,只要它们不正义,就必须加以改造或废除。每个人都拥有一种基于正义的不可侵犯性,这种不可侵犯性即使以社会整体利益之名也不能逾越”(约翰·罗尔斯,《正义论》)。

正义,作为一种高度抽象的理论概括,要在现实世界中得以体现,就必须在法律制度及其实施过程中具体落实。公平、公正、公开的“三公”原则,就成为现实法律制度所遵循的基本准则。法律制度具有实质和程序两种不同性质的功能,如果我们把在实质法律制度中体现的正义称为“公平”,而把在程序法律制度中体现的正义称为“公正”,那么,公平、公正就可以理解为正义这一终极性伦理价值在现实中体现的制度构建原则。而“公开”不仅是程序制度的一个部分,也是正义在具体实施或操作层面上的明确体现。如果说人们对公平、公正可能会有不同的理解,那么,“公开”由于其含义的清晰可辨和操

**[基金项目]** 本文是国家社会科学基金项目“房地产税改革的决策机制及其实现路径研究”(项目编号:13BJY152)的阶段性成果,并受上海财经大学基本科研业务费项目“中国宏观税负研究及新一轮税制改革顶层设计”资助。

**[作者简介]** 朱为群(1963-),男,江苏苏州人,上海财经大学公共经济与管理学院教授、博士生导师。主要研究方向:财政税收。

作的简便明了,很方便地成为人们判断一个法律制度是否真正在现实中体现了正义。从这个意义上说,公开便可以成为一个明确运用的衡量尺度,用以判断历史上和现实中法律制度实现正义的具体范围和程度。在当代发达国家,人们更用“透明”(transparency)一词来替代“公开”(openness),这就使公开的含义更加鲜活、公开的衡量刻度更加精准。透明,如同一面镜子,可以映照出现实世界的不公平,从而促使人们采取措施加以改进。可以说,一个国家或政府的透明度越高,其社会制度实现正义的程度越高。反之,一个国家或政府的透明度越低,其社会制度的公正性就越差,社会的和谐与稳定就会面临严重的挑战。因此,透明度建设,特别是财税透明度建设,对于构建公正和谐的社会具有长远的根本性意义,应成为一项最基本的国家发展战略。

## 二、财税正义的具体准则

由于现实世界中的财税制度具有多样性,而且存在大量、复杂的具体规则,因此,用来衡量和判断现实世界中财税制度的正义性就不可能只有一把“尺子”,而需要多种具体的正义衡量准则。这里讨论几个最基本、最重要的财税正义准则。

### (一)公共产品必须得到充分的财政保障

对于全体人民共有共享的公共产品,必须由公共财政予以充分保障。这是财政正义的关键性体现。为了明确公共产品的提供责任,必须在法律中明确规定各级政府提供公共产品的具体范围。否则,就会出现公共产品“提供真空”或者“长期严重不足”的情况,迫使基层政府非法侵害普通民众权利的恶行。在制度层面,应在法律中规定:对于全国性公共产品,必须由中央政府提供;对于不同范围的地方公共产品,分别由不同的地方政府或者公共机构负责提供。这是实现财政正义的基础性制度安排。在技术层面,为了保障公共产品提供的充分性,必须列出一个具体明确的公共产品清单,纳入财政预算予以充分的资金保障,并接受民众的确认和监督,以避免可能出现公共产品长期供给不足的情况。例如,义务教育服务,无论从保障每个人的基本受教育权还是从社会正义的角度,都应该是每一个国家的公民及其子女所应该得到的基本公共服务。这项基本公共服务的支出,应该归于中央政府,并且应该

得到优先保障。但我国长期以来,这项支出却由基层政府负责。这样的制度安排导致了义务教育,特别是农村义务教育长期提供不足,其根源就在于中央政府没有切实履行其应负有的财政职责。

### (二)公共收费应遵循成本补偿原则

对于政府部门向特殊人群提供的服务,由于具有明确的受益对象,可以采取另行收费的方式。这里包含两个具体原则来规范公共收费。首先,对于公众普遍受益的政府服务项目,对于政府部门履行其固有的法定职能而向特定公众提供的服务,不应该采取公共收费的方式。比如,公民身份证的制作和发放,是政府向全体公民提供的普遍性公共服务,理应通过一般税收来弥补其成本,而不能采取另行收费的方式,否则不仅不合理,而且还加重了民众负担,构成对纳税人的双重负担。再如,法院受理民事纠纷争议案件本来就是其固有的职能,其经费开支由一般性税收负担,不应另外收取诉讼费。其次,对于特殊人群受益的公共收费项目及其标准,应该遵循“成本补偿”的原则向相关项目使用者收取“工本费”,而不能采取市场化方式收费。我国目前对财产继承、赠与和遗赠的公证费按受益额(即评估价)2%或1%收取,已远远超出了成本补偿的限度。天价公证费给老百姓造成了沉重的负担,受到越来越多的质疑。公证权是国家公共权力,是政府为公民提供的公益性和非营利性服务,理应按照成本补偿原则收费,不应该按照受益额收费。

### (三)公共财产资源收费应遵循市场原则

政府对使用其拥有的公共财产资源进行的收费,其实是一种财产性资源的交易价格。因此,公平的公共财产资源收费应该基于市场的价格竞争原则来进行,即公共财产资源收费应该符合市场公允价格。否则,不仅造成公共财产资源的流失,而且也会侵犯公共利益。在我国,国家拥有矿产资源的所有权,只有对矿产资源收取反映市场价值的合理租金或者使用费,才能更好地保障财产所有者(即全体国民)的权益,才能使政府更好地履行作为全民财产代理人的职责。因为如果对国有资源不收取租金、使用费,或者收取的租金或费用偏低,实质就是将全民的财产收益让渡给了开采、使用国有资源的企业或私人。这就侵犯了全民的财产所有权,因而

是非正义的。

#### (四) 公共罚没收入应以促进法律遵从为原则

公共处罚是对违反相关法律法规的行为的惩罚,其目的在于纠正不当行为,促进法律遵从。公共罚没收入是执法和司法机关在履行职能过程中所获得的“意外收获”。公共罚没收入取得的公平性,应以保障和促进相关法律遵从为原则。首先,处罚公平要求处罚法规所针对的公共行政行为具有正当性。如果一项公共行政行为本身缺乏正当性,那么由此所制定的处罚法规也就丧失了正当性。例如,广为争议的计划生育抚养费,其实就是对违反《人口与计划生育法》行为的一种行政罚款。如果计划生育缺乏正当性,那么据此所作的行政处罚即使在实施层面对所有人公平,也不能说是符合正义的。其次,在一项公共行政行为符合正义的前提下,对相关违法违规行为的处罚规则本身必须符合公平。以我国的交通违章停车为例,目前的停车规则是由交警部门划定允许停车的区域,未划定的区域都不允许停车。在这样的规则下,当交通管理者所划定的停车区域不恰当时,人们就很容易违法而被处罚,或者出现执法者弹性执法的不公平问题。再次,行政处罚的执行必须对“自由裁量权”施加严格限制,以防止“钓鱼执法”、“养鱼执法”和“以罚代管”等严重违背公平的处罚行为。

需要特别强调的是,既然公共罚没收入是公共处罚的副产品,那么公共处罚就不应该成为一种主动的、单纯的筹资手段。当公共处罚以谋求收入为目的时,它就与正义背道而驰了。

#### (五) 量能课税应合乎比例原则

在公共财政领域,除了能够按照“受益原则(Benefit principle)”确定不同性质财政收支的公平性以外,对于一般政府基金预算支出应该运用一般性税收来提供。用经济学的观点看,这实际上就是公共财政支出的成本分担问题。由于一般财政支出无法明确界定受益的具体对象及其数额大小,因此很难采用受益原则来分担其成本。事实上,一般政府基金的支出成本(即一般性税收)的分担只能采用“量能负担原则(Principle of ability to pay)”。纳税支付能力的衡量指标有收入、消费和财产三种。且不论这三种指标究竟何种较为公平,单就纳税数

额的公平而言,有绝对公平和比例公平之分。纳税额绝对公平,意味着纳税额的绝对相等,这样的税制其实就是人头税,理论上称为一次性总额税(Lump sum tax)。如果人和人之间的差别可以忽略不计,那么人头税就是一种符合正义的税收。但是,鉴于人与人之间经济地位上导致的纳税能力的差异,人头税会使经济地位较差者无法承受过重的税收负担,因而不具有可行性。这样,现实中就主要采用比例原则来确定纳税数额。就比例原则而言,又可以分为累退比例、单一比例和累进比例三种情况。累退比例显然有违公平,因为低纳税能力者的纳税比例超过了纳税能力高者的比例;而累进比例能够体现能力高者纳税多于纳税能力低者的“量能负担”原则。然而,累进税制是否具有正当性呢?从理论看,究竟高纳税能力者应该在多大比例上超过低纳税能力者的问题是无法得出一个合乎正义的答案的,因为这超出了人的理性能力范围。从实践看,累进税制为有能力者提供了规避税收的空间和可能,也引起稀缺资源用于分配而非创造财富,不仅造成低效配置,而且最终导致实质不公平。

相对于累进税制来说,等比例税制却能在形式上平等地对待所有具有纳税能力的人。它虽然不能在比例上体现能力高者多纳税,但在绝对额上仍然可以体现出来。毕竟,如果按10%的税率征税,年收入100万的人缴纳的税远远超过年收入1万元的人。而且,比例税制避免了累进税制固有的在税额确定上的随意或武断性,堵塞了规避税收的各种可能。它是一种简单透明的税制,便于征纳双方理解和执行,因此具有天然的公正性。

### 三、财税正义的整体准则

虽然现实财税制度的多样性与复杂性,需要运用多种具体的公平准则,但还需要有若干把“尺子”来对整体的财税制度进行全面度量。

#### (一) 财政收支相连的原则

财政是一个收支整体。财税正义,即财政收支的正当性,必须要将财政的收与支联系起来。将财政收支相割裂,单独考量财政收入的正义或财政支出的正义,在理论上,会在价值原则的选择上产生逻辑混乱;在实践中,不考虑支出正义性的收入负担分配与不考虑收入负担正义性的支出安排,都难免会

沦为政治上貌似正义的“公然抢劫或剥夺”。在衡量财政制度的公正性时,只有财税一体、收支相连,才能全面落实纳税人的权利,充分体现财税制度的正当性。

## (二)公款不得私用的原则

从利益公正分配的角度看,首先要防止公共财政支出用于提供私人产品。这里的“私用”,包括用于私营部门和私人家庭与个人。公共财政支出一般不宜直接发放给个人,但有几种例外情况:一是为保障个人的基本生活而针对低于贫困线以下的个人的财政救济或补助;二是对公共权力受害者的补偿金;三是人人有份的统一支出。例如,2008年香港特区政府通过了“财政预算案”,决定将特区政府财政盈余的400亿港元(约合人民币370亿)拿出来,向市民派发红包。<sup>①</sup>除了上述几种情况下,凡是用于个人的支出,都应由个人通过分散化的市场机制去进行。用全体纳税人的公款去补贴那些不应该补贴的人,是缺乏正当性的。比如,我国的经济适用房政策就是一种纯粹补贴私人的公共支出,该项政策的受益者基本上不属于最穷困的人群。既然私人产品的支出本不应该由公共财政支出来提供,那么,为此而进行的税收征收,不管其形式如何,在财政上都是缺乏正义性基础的。

同样,将公共财政资金用于补贴私营部门,也是缺乏正当性的,需要严格加以限制。现实中,地方政府在招商引资时实行的“财政返还”政策,将企业依法应缴纳的税收通过财政支出的形式返还给企业,这在实践上不仅破坏了税收的公平性,而且也违背了财政支出的正当性,使大企业大集团在同业竞争中处于更加有利的地位,造成中小企业的相对不利状况。从维护财政正义的立场看,这种缺乏法律约束的财政返还政策应该受到严格制约。总之,只要税收服务于不具有正当性的公共支出,无论其形式如何合理,都不符合正义。

## (三)不同财政收支系统的自我平衡原则

由于公共财政的支出对象和受益范围存在差异,在实践中就形成不同性质的财政收支系统。在财政管理上,它们以不同的基金预算管理的方式而被分类处理。一般政府预算基金和特别政府预算基金,就是最简单、最概括的分类。由于一般政府预算

收支覆盖全体民众,特别政府预算收支覆盖部分民众,因此,两者必须界限分明,并且应该按照成本与受益相互匹配的原则,自求平衡,不得越界。具体来说,首先,一项公共支出如果其受益范围有限、对象明确且可基于受益程度的大小来收取收入,就不应该动用一般政府预算基金,而应该通过特别政府预算基金来解决。其次,一项公共支出的受益对象和范围具有普遍性且难以衡量受益大小,符合“非竞争性”和“非排他性”的公共品的理论特征,就不应该动用专项基金收入。此外,不同的专项基金之间也不得进行收支划转。简言之,用一般预算收入补充专项基金支出,或者用专项基金收入补充一般预算支出,或者用不同性质的专项基金收入相互抵充,都是不公平的,必须通过法律加以禁止。

在我国,所有政府财政基金被分为一般公共基金、国有资本经营基金、社会保险基金、特别政府基金四大类。在这种分类中,一般公共基金是政府非经营性的一般公共收支基金,应以追求民众公共福利最大化为目标;国有资本经营基金是政府经营性的收支基金,应以追求国有资本利润最大化为目标。从理论上讲,一般公共基金和国有资本经营基金应属于全体民众,可以进行相互划转。至于社会保险基金和特别政府基金,它们都是受益范围有限、受益对象明确的专项基金,其收支应该相互独立并自求平衡。任何相互挪用、结转、抵充不同性质的政府财政基金的行为,都有违财政公平。

## (四)终生财税正义的原则

真正的财税正义,不仅仅是在某个时点或特定时期内的公平公正,还应该是人与人之间的终生财税正义。这就要求某种“正义清算”的机制来保障这样的终生正义。从技术层面看,如果有一种办法可以把一个人一生所得到的财政利益和他所负担的财政负担计算出来,那么终生财政正义就可以实现。从制度层面看,以税收优惠为例,虽然在特定情形下人们同意给予某些人或者某些产业以减免税收的优惠,但是,首先这样的税收优惠必须是有期限的,无限的优惠缺乏正当性支持;此外,应该使获得税收优惠的纳税人在优惠期结束后逐步返还曾经得到的税收利益,从而建立一种“反哺财政”的良性循环机制。这样的机制设计,其目的是为了防止过度追求

税收优惠利益的倾向,使税收优惠的获得具有相应的成本约束,因此其所遵循的仍然是成本与受益匹配的基本原则,从而体现出财税终生正义的原则。

(五)代际财税正义的原则

代际间的公平公正,也是社会制度需要考量的重要方面。政府通过向当代人征税同时为当代人提供公共服务,符合同代人之间的“代内正义”原则。如果政府通过向当代人征税而为后代人提供公共产品,对于人类的可持续长远发展是有利的。因此,只要当代人乐意,这种“前人栽树,后人乘凉”的行为,具有正当性。然而,在实践中,由于当代人可能存在忽视后代人利益的“利己”的行为倾向,因此必须通过法律来对当代人过度追求利益的权力加以约束,以阻止后代人的利益遭受前代人的侵害。这种“代际正义”的原则体现在政府预算中,就是把短期性的当年收支建立经常预算制度,同时把长期性的跨年收支建立资本预算制度,从而形成相互独立并存的复式预算制度。此外,当代政府通过发行长期公债提供长期受益的代际公共产品,公债的本金和利息分期偿还的制度安排,也是一种能够体现“代际财税正义”的做法。

四、大数据、网络化时代正义税制构想

随着经济、社会和技术不断发展,交易主体、客体、内容和模式日益多元复杂,征纳双方围绕税收展开的博弈和斗争也日趋复杂和激烈,导致税制及其征收制度也日趋复杂化。这种税制复杂化的现状和发展趋势造成稀缺资源的低效配置,也有损社会公平正义的实现。然而,在互联网日益发达、信息处理技术日新月异的大数据时代,理论家所倡导的简单透明的理性化税制构想已经具有了技术上的可行性。

(一)构建国家统一的集中信息处理系统

国家建立集中信息处理系统,将所有部门、单位、个人的基础信息和财务信息集中起来并进行多维度、多层次的分类和综合处理。同时,所有经营者和个人都必须纳入国家信息处理系统;所有零售商必须依法配置终端收款设备以保证所有的交易信息被收集到国家集中信息处理系统。此外,为了保证最大限度地将所有交易信息全部纳入国家集中处理系统,必须将现金使用控制在最小范围,实行最严格

的先进管理制度。严格的现金管理制度在欧美等发达国家已经基本实现。

(二)设立个人或者组织的唯一财税专户

任何合法的个人或者组织,无论是企业、个人还是非营利组织,都必须按法律规定在国家集中信息处理系统建立一个唯一的财税专户,其号码就是唯一的个人身份信息和组织机构信息。该账户的主要用途是归集个人或者企业、非营利组织各种来源的全部收入。凡是进入银行或者其他金融机构的收入,无论其来源和性质,都必须按照法律规定转入此财税账户,否则构成违法行为。同时,个人或者组织在不同银行或者其他金融机构开户的账号必须包含该财税专户的户主身份信息,这样就可以在保证银行间的自由竞争的基础上,将所有银行或者其他金融机构的收支信息归集汇总到国家集中信息处理系统的这个财税专户上。

(三)实行简单透明的税制和税款缴纳机制

在实现了全面集中的信息整合和资金运行全面纳入银行交易系统的基础上,税收制度及其征收缴纳机制有望得到根本性简化。首先,建立起真正的个人税制,可以取消所有针对企业的税收,所有的税收都由个人来负担,从而完全避免税负的转嫁问题。其次,就个人税制设计而言,所得税既可以设计为按收入全额的一个统一比例来征收的单一比例税,也可以设计为按年或者更长时间的分级累进税制,还可以考虑为每个人或者家庭设置合理的免征额,以保护低收入群体的基本生活水平。消费税可以设计为单一比例税和免税相结合的模式,也可以设计为不同货物或交易项目实行差别税率的制度。而财产税的设计,可以基于地理信息系统和财产评估系统的自动结合来确定税基。再次,就税款的征收而言,由于所有收入都汇集到了唯一的财税专户中,这就使所得税税款的征收可以完全依赖银行或者其他金融机构自动扣缴并划入国库。就消费税而言,由于任何货物和服务都可以通过条形码等技术进行信息采集和数据传输,纳税人只要将含有其身份信息的银行卡在终端收款机上“刷卡”或者“扫描”,通过信息处理系统就实现自动将税款划入国库。此外,为了加强纳税人对政府的监督和控制,可以在银行系统自动扣缴税额时为应纳税额规定一个预缴比例

(如80%)。也就是说,政府在平时只能收到规定比例的预缴税款,其余部分暂时冻结,要等待纳税人完成对政府绩效考核评价后,再通过类似“支付宝”的方式对冻结部分的税款进行全部或部分支付。

如果上述构想能够得以实现,那么就可以取消税务机关,这就从根本上将税收征管成本限制在最低程度。同时,纳税申报工作也可以变得更加便利甚至最终成为不必要,因为所有相关信息都可以采集并储存在国家集中信息系统中,这就从根本上降低了税收的遵从成本。而且,由于税制简单透明,企业不必纳税,个人税收的逃避空间被限制在极其狭窄范围内,因此,税收征收和缴纳成本就会有根本性的降低,最终将使全社会的生产率得到很大的释放。税制的根本性简化和税务机关的撤销,还可以将税务官员和税务专业人员从繁杂的税收事务中解脱出来,使他们有机会去从事其他社会所需要的且最能展现其天赋的工作。此外,在采用银行扣缴和终端收款机刷卡或者扫描纳税的方式的情况下,国家集中信息处理系统还可以将个人缴纳的所得税、消费税和财产税等所有税收信息汇集起来,统计出纳税人一定时期内所缴纳税收的总额,从而不仅是纳税人清楚了解所缴纳税收的具体结构和总体数额,也便于国家层面进行各种经济数据的分析利用。

上述税制及其征收机制的构想,从技术上看应该具有可行性,因此绝不是纯粹的空想。真正的障碍和挑战可能并不在技术方面,而在于整个国家政

治体制、法律规定、文化和消费等各方面能否适应这样的根本性变化。制度变革不是一蹴而就的,但是,具有技术可能性的税制构想应该成为制度变革的大方向和大目标。有了这种大方向和大目标的引导,我们就可以通过代代相传的努力,最终实现它,以造福未来的人类。

#### 【注】

①即直接为月收入低于1万港元的每个强积金个人户口注入6000港元;居住政府公屋的人免除一个月租金;2007年缴纳的个人所得税和企业所得税退税75%,并提高个税起征点;向每一个领取“生果金”的人一次性发放3000港元;并向每个符合标准的家庭补贴电费1800港元。

#### 参考文献:

[1][美]约翰·罗尔斯.正义论[M].何怀宏,何包钢,廖申白.北京:中国社会科学出版社,1998.

[2]曾军平,刘小兵.2012中国财政发展报告:经济社会转型中的财政公平分析[M].北京:北京大学出版社,2012.

[3]王成功.向香港学习发红包[N].新京报,2011-03-03.

[4]陈斌.复杂累进税还是单一税——个税改革方向辨析[N].南方周末,2012-08-03.

[5]朱为群.税收制度设计中的简单透明原则分析[J].现代财经,2004,(09).

(责任编辑:宋 敏)

