

公共管理

论平衡公共利益与私人利益的公共财政

高雪娟

(厦门大学, 福建 厦门 361005)

[摘要] 本文主要通过对公共财政的概念、特点与作用的初步介绍,并进一步分析公共财政收入与支出这两个方面是如何平衡公共利益和私人利益之间的关系,从而更深入了解公共财政所体现出的宪政精神以及在社会主义市场经济体制下对构建和谐社会的作用。

[关键词] 公共财政;公共利益;私人利益;财政收入;财政支出

[中图分类号] D63 [文献标识码] A [文章编号] 1008-4053(2008)05-0027-02

1998年,全国财政工作会议确立了建立公共财政基本框架的改革目标,建立公共财政模式这一改革目标被正式确定下来。到目前为止,我国财政逐步明确了建立公共财政模式这一改革目标,并日益呈现出公共化的趋势。近年来,随着“三农”、教育、医疗等问题的凸现,公共财政的问题越来越受到人们的关注。本文从公共财政的收入和支出这两个方面分析其如何平衡公共利益和私人利益之间的关系。

一、公共财政的概念、特点与作用

公共财政是与私人财务(财政)对应的概念,它是代表社会公共利益,为满足社会公共需要而进行的收支活动。这里的公共利益和公共需要是指广大民众的利益和需要。从行为特征上看,公共财政是一种收入和支出活动,这构成公共财政与其他公共行为的本质区别。所谓公共财政,就是为社会提供公共产品与公共服务的政府分配行为,是与市场经济体制相适应的一种财政管理体制。

现代意义上的公共财政,始于17世纪末的英国,至今已有一百多年的历史。公共财政与其他财政模式相比较,具有以下突出特点:

首先,公共性。公共财政解决公共问题,实现公共目的,满足社会公共需要。在市场经济条件下,市场在资源配置中发挥基础性的作用,但也存在市场自身无法解决或解决不好的公共问题。比如,宏观经济波动问题、垄断问题、外部性问题等。政府是解决这些问题的首要“责任人”。政府以公共政策为手段对社会公共事务进行管理,解决公共问题。公共财政既是公共政策的重要组成部分,又是执行公共政策的保障手段。

其次,公平性。市场经济的本质特征之一就是公平竞争,体现在财政上就是必须实行一视同仁的财政政策,为社会成员和市场主体提供平等的财政条件。不管其经济成分,不管其性别、种族、职业、出身、信仰、文化程度乃至国籍,只要守法经营,依法纳税,政府就不能歧视,财政政策上也不应区别对待。不能针对不同的社会集团、阶层、个人以及不同

的经济成分,制定不同的财税法律和制度。

再次,公益性。公共财政只能以满足社会公共需要为己任,追求公益目标,一般不直接从事市场活动和追逐利润。如果公共财政追逐利润目标,它就有可能凭借其拥有的特殊政治权力凌驾于其他经济主体之上,就有可能运用自己的特权在具体的经济活动中影响公平竞争;财政资金也会因用于牟取利润项目而使公共需要领域投入不足。公共财政的收入,是为满足社会公共需要而筹措资金;公共财政的支出,是为满足社会公共需要和追求社会公共利益为宗旨,不能以盈利为目标。

最后,法治性。公共财政要把公共管理的原则贯穿于财政工作的始终,以法制为基础,管理要规范、公开和透明。市场经济是法治经济。一方面,政府的财政活动必须在法律法规的约束规范下进行;另一方面,通过法律法规形式,依靠法律法规的强制保障手段,社会公众得以真正决定、约束、规范和监督政府的财政活动,确保其符合公众的根本利益。

从以上特点可以看出公共财政在国民经济中占有重要地位,它对依法促进公平分配,调控宏观经济,合理配置市场资源,做好国有资产管理,起着不可替代的作用。它主要着眼于满足社会公共需要,弥补“市场失效”缺陷。公共财政的历史使命,在于它支持、促进着市场经济体制的形成和发展。在这个过程中不断协调代表社会政府的公共利益和市场经济下的个人利益,使二者相互制约,相互促进,交替推动,共同前进,是一种紧紧捆在一起的双边互动的关系。

二、公共财政平衡公共利益与私人利益的宪政基础

从宪法层面上看,私有财产权和国家财政权是公民权利和国家权力在财政领域的体现。公共财政就是要实现财政权(公权力)和财产权(私权利)的良性互动,减少矛盾,增加和谐。事实上,财政直接涉及到公权力的行使,以及国民基本权利的保护,这本身就是一个宪法问题。宪法的实质是分权,即在国家与国民这二者之间,在国家机关相互之间来进行分权。^[1]财政权和其他行政权力一样,有被滥用的可能,因

[收稿日期] 2008-01-11

[作者简介] 高雪娟(1981-),女,厦门大学法律系2005级宪法与行政法专业研究生。

此必须对财政权的行使予以限制,其行使必须经过人民或者代议机构的同意,必须依法行使,必须以满足社会公共需要为目的。正如美国《独立宣言》所言,我们认为下述真理是不言而喻的:人人生而平等,造物主赋予他们若干不可让与的权利,其中包括生存权、自由权和追求幸福的权利。简单地说,就是取之于民,用之于民,从而平衡了公共利益与私人利益。

从政府层面上看,政府是不直接从事生产的,为维持其存续和运作,政府必须通过税收等方式获得财政收入,也就是将社会财富从私人领域向公共领域转移,在此基础上,政府才能为公众提供公共产品。在这一过程中,涉及私人的财产权利和国家的财政权力,前者是私权利,体现的是私人利益,后者是公权力,体现的是国家利益和公共利益。私有财产权和公共财政权是对立统一的。他们之间的对立在于,国家“有财有政”、“无财无政”,私人“有恒产者有恒心”。私有财产权与国家财政权对立的根源在于经济资源的稀缺。无论是私有财产权还是公共财政权,其共同指向的对象就是公民个人的财产利益。^[2]政府财政收入权的行使必然以对私人财产权某种程度上的剥夺和侵害为前提,而这必然导致私人可支配财富的减少。但另一方面,他们之间又是统一的,政府财政支出权的合理行使,又会对私人财产权起到保障或促进作用。

三、公共财政收入与支出对公共利益和私人利益的平衡

公共财政收入是国家通过财政渠道参与社会产品分配筹集起来的各项收入。在中国,广义的财政收入包括财政预算收入和预算外收入两个部分。税收是公共财政收入的主要来源。税收对公益和私益的平衡主要表现在以下几个方面:第一,宪政制度下的税收是人民依法向征税机关缴纳一定数量的财产而使国家具备满足人民对公共服务需求的能力的一种活动。这是税收的宪政本质,突出了税收的重心和导向是公共服务,从征收到用途都是合法合理的,体现人民在国家税收活动中的主体性和主动性,使之更容易为纳税人所接受。第二,税收归于人民,由人民选出的代表按照立法程序制定一切税收法律。在宪政制度下,必须做到一切有法可依。税法作为关系国计民生之法,必须保证从征收到用途都是合法合理,在税收事项上平衡好人民利益和国家职责的协调分配。第三,税收立法机关必须依据宪法的授权制定相关的税收法律,并依据宪法保留专属自己的立法权力,任何其他主体均不得剥夺或分享其立法权力。因为国家税收直接关系到对纳税人的自由和财产的限制或剥夺,凡涉及可能不利于国民或加重其负担的法律规定,必须由人民选举出来的立法机关制定,而不能由政府自己来决定。

可以看出,在符合税收法定主义原则的前提下,国家拥有取得税收的权利。而对公民来说,则要处理好义务和权利的关系,即公民必须依法履行纳税的义务,同时,也有要求国家提供公共需要的物品和服务以及监督税款使用的权利。由于国家代表了纳税人的公共和整体的利益,纳税人代表私人利益,所以,税收保护了纳税人的权益也使纳税人更好的履行纳税义务,维护全社会的整体利益。

接着,我们来分析公共财政支出是如何起到平衡公共利益和私人利益作用的,所谓财政支出是指国家财政将筹集起来的资金进行分配使用,以满足经济建设和各项事业的需要。现代市场经济体制下的财政支出就是要根本改变财政

支出范围过大,包揽过多的状况,平衡好公共利益和私人利益之间的关系。首先,从预算支出来看,预算民主是一个公共支出预算的约束途径,保证财政支出的公共性。(一)公共支出决策公开化。公共支出信息公开是预算民主化的前提。在任何国家里,官员都具有很强的激励去人为地制造政府与公众之间的信息不对称(保密)。^[3]要实现公共支出预算的民主化就必须使供需双方通过交流和互动达到信息共享,进而遏制处于信息优势的供给方隐瞒不利信息损害需求方的利益。我国的人民代表大会制度是政治决策的制度保障,人大可利用立法权和监督权为公众在开放的平台上表达利益诉求提供制度保障。(二)公众参与渠道多样化、理性化。公共支出预算首先应该考虑的是预算如何为公众提供更直接、更全面的服务,而不是考虑正式结构中的个人权利。这一模式强调“公民社会的复兴”,^[4]寻求公众的合作来强化政府的合法性,公众要通过一定的途径在公共支出预算中发挥重要的作用。(三)支出预算权的分配与制衡。公共支出预算权力包括立法权、审批权、监督权,而支出预算分权就是要将支出预算权力在立法机关、政府、政府财政职能部门及内部各组织机构、以及独立审计机关之间进行合理分配,以形成一个相互制约的运作体系。

其次,从支出结构来看,在社会主义市场经济体制的条件下,我国的政府职能已经在进行着转变,财政资金的供给范围理应随之进行相应的调整和规范。比如,财政支出中的经济建设支出比重应相对下降,公用设施等投入比重应逐步攀升。财政支出范围强调的应是具有公共利益和公共需要的事务,对那些私人利益和个别需要,政府只能为其正常实现提供外部条件,而不必直接参与其实现过程。在经济达到成熟阶段时,财政支出的侧重点将从对基础设施投入转向教育、卫生保健、社会保障等支出方面。

最后,从财政支出的分配来看,政府通过税收拿来的钱,还可以通过财政支出当中的转移支付项目,再分配给那些需要救济、需要照顾的一些收入比较低的群体。因而在构建和谐社会中起到了平衡各方面利益的作用。

总之,公共财政与市场经济相结合,共同发挥作用,平衡好公共利益和私人利益的关系,便可以最大限度地满足全体人民日益增长的物质文化生活的需要,实现最大多数人的最大幸福,这是我国国家本质所决定和要求的,也是我国宪政精神的体现。◇

注释

- [1] 张守文.《财政危机中的宪政问题》.北大法律信息网
- [2] 熊伟.《宪政与中国财政转型》.载《法学家》,2004年第5期,第6页
- [3] 王雍君.《全球视野中的中国财政透明度—中国的差距与努力方向》.www.Drcnet.com.cn/10-23-2003
- [4] 安东尼·吉登斯.《第三条道路:社会民主主义的复兴》.北京大学出版社,2000年中译本

[责任编辑:正元]