

公共财政 呼唤

诚信纳税和诚信理财

○ 孙健夫

公共财政的本质要求提供公共财力的纳税人讲求诚信纳税，同时也要求分配和使用公共财力的政府讲求诚信理财。但是，要做到诚信纳税和诚信理财，不仅需要道德理念上的约束，更重要的是要进行相关的制度建设。

公共财政需要诚信纳税

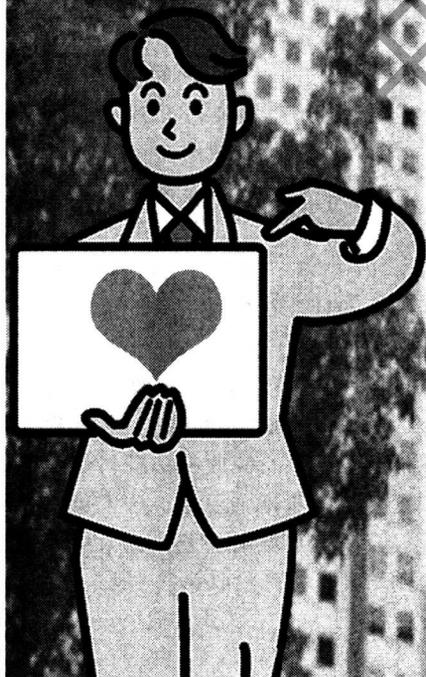
公共财政归根结底要来源于社会劳动者以及其它各种要素的拥有者创造的社会财富，即来源于政府对企业和个人课征的税收。纳税人之所以要向政府纳税，并非是对政府的贡献，也并非是个人的经济损失，而是自身生存和发展的必要代价。如果没有公共财政为社会发展提供公共产品，企业和个人就要以私人产品来供给。这样的供给方式不仅效率低下，而且会形成外部效应，导致收益与成本之间的不对称，进而使得许多应该配置的资源无法得到满足。因此，为公共财政的运行而向政府纳税，是与纳税人的切身利益紧密相关的，进一步说，纳税是每个纳税人为寻求自己的最大利益而提前垫付的成本。

纳税既然是自己的事情，照理说，纳税人就应该像做自己的事情一样，依照诚实守信的原则向政府照章纳税，而不应该讨价还价，随意欠交税款，甚至偷税骗税。但是，事实上违反税法的纳税人却大有人在。根据有关资料，近年来我国每年税收流失超过千亿元。

纳税不讲诚信，对公共财政的运行具有很大的破坏性。因为作为执掌财政分配和政府，在财政的一收一支中，都要代表整个社会的利益，而不是、也不可能是只代表那些愿意诚信纳税的企业和个人的利益。公共产品的一个基本特征就在于它的非排他性，这样，那些应该纳税而事实上却在逃避税收的纳税人，就和正常的纳税人一起享受着政府对他们的服务。不同的是，诚信纳税者享受的服务是付费的，而非诚信纳税者享受的服务则是免费的或者低费的。从这个意义上说，非诚信纳税者侵犯了诚信纳税者的利益，是一种谋取不义之财的行为。显然，非诚信纳税行为的存在降低了公共财政的运行质量，破坏了公共财政的公平原则，并不可避免地对诚信纳税机制造成消极性影响。可见，公共财政与非诚信纳税是不相容的。

诚信纳税需要诚信理财

要使纳税人做到诚信纳税，很重要的一点在于切实维护纳税人的利益，要求政府对纳税人诚信理财。如果纳税人看到自己的财富通过政府的运用能够产生更大的收益(包括无形收益)，就易于形成他们诚



信纳税的观念；反之，则会使他们产生被迫无奈纳税的情绪，甚至是拒绝或逃避承担纳税义务。客观地看，政府的理财效果并非都是能够被加以控制的，由于某些公务员自身素质的限制，由于某些不可控因素的存在，也由于某些技术条件的欠缺，在政府理财的过程中发生一些财力的损失是不可避免的。但是，在有些情况下，我们也确能看到这样的情形：对财力的损失能够控制而不去控制，对公共物品不像对待私人物品一样给予足够的关心；草率行事，不计后果，甚至是有意挥霍，贪赃枉法，从而使纳税人的钱付诸东流。这样的理财行为应属于非诚信理财之列。不仅在中国，而且在世界上许多国家，包括一些法律制度健全的国家，慷纳税人之慨，挥霍纳税人钱财的情况并非少见。我国媒体频频批评的公款吃喝、出国旅游等案例就是典型的表现，更不要说一些被揪出的贪官是如何疯狂地敛取钱财，动辄将上千万、上亿元的黑钱装进个人的腰包。

值得指出的是，某些政府机关或权势单位通过种种手段，乱收费，滥收费，设立单位的小金库，为单位职工提供好的福利待遇，甚至是为单位的领导提供花钱的便利。这似乎与纳税没有什么关系，也不涉及政府诚信理财的问题。其实，稍加分析，就可知道，它们之间不仅有关系，而且关系十分密切。首先，乱收费和滥收费在很大程度上都是对税源的挤压，是政府税收的变相形式。特别是从纳税人的综合负担考虑，无论是税还是费，都是对他们的利益进行的再分配。如果税收负担是正常的，那么收费就是额外附加的。其次，乱收费和滥收费尽管不是由税务机关征收的，但在纳税人的眼里，所有收费机关都是政府机构的组成部分，收税与收费都是为政府运转筹集资金的形式。再次，从财

政的角度看，任何国家机关或有权力的单位独立掌握资金的分配使用权利，都会扰乱政府对公共财力的统一安排，造成资金使用上的低效率。因此，乱收费、滥收费损害了纳税人的利益，也是政府非诚信理财的重要表现。

诚信纳税与诚信理财都应该纳入制度化管

诚信在本意上属于道德范畴。因此，要使纳税人讲究诚信纳税，使政府做到诚信理财，必须注重提高整个社会的文明道德水准，在政府和纳税人之间普遍形成互相尊重、互相理解的价值观念。无疑，这需要有一个相当长的认知过程。同时，为了促进诚信纳税和诚信理财，也需要考虑在制度建设方面做出相应的努力。

一是要使税收制度更加公开透明，与居民收入水平相适应。一种税收的制度和政策是如何确立的，为什么需要这种税，它对哪些人的负担有影响，纳税人应该有知情权。那些不公平的税制，那些受到纳税人抵制的税制，应该适时地加以修改和完善。根据税收的课征原理，不同的税种具有不同的征收领域，纳税人、课税对象、税率乃至征收方式的选择都可以产生不同的政策效应。流转税制对普通社会阶层的影响更大，而所得税制对富有阶层的影响更大。在一定的时期内，政府对税制的抉择如果与居民收入水平相适应，就能够被大多数人所接受，并乐于坚持自觉纳税。

二是要鼓励诚信纳税，鞭策非诚信纳税。国际经验证明，建立起鼓励诚信纳税、鞭策非诚信纳税的制度，是税收征管机制不可缺少的重要环节。可以考虑将纳税人的纳税行为好坏与其社会荣誉、社会地位和经济利益相挂钩。一个在纳税义务方面不守信用的人，很难说他能够通过自己诚实的劳动和良好的思

想道德品质赢得人们的信任和尊敬。对那些已经取得社会荣誉和社会地位的人，有必要让他们公布自己的纳税情况，广泛接受社会监督。凡是有意逃避纳税义务的名人、要人，都应该摘去他们头上的光环。同样的道理，一个千方百计逃避纳税义务的企业，也很难说它们的生产经营不会损害消费者的利益。对于这样的企业，有必要使其在信贷、财政补贴、政府采购投标等方面给予限制。而对于那些遵纪守法、一贯诚信纳税的企业和个人，政府不仅要给予荣誉上的表彰，树立优秀纳税人的形象，而且还要在政府服务等方面给予更多的便利和优惠。

三是要实行政府预算的民主化管理，加强公众对预算的监督。预算是政府理财的基本手段。预算资金如何安排，体现着政府的一定政策倾向，关系到每一个纳税人的切身利益。要使纳税人支持国家的政策，就要给纳税人以关心和参与预算监督的机会和途径。为此，需要考虑在预算决策的程序上，采取必要的改革措施，尽可能使决策部门听到正确的社会舆论，并在最终的预算资金分配上反映大多数纳税人的呼声。同时，在预算的技术层面，要尽可能详细设计，项目不宜过于笼统。否则，不仅不利于社会公众对预算进行监督，也容易导致在预算执行中产生过多的随意性。在预算资金的拨付上，则需要控制资金的流动环节，推行国库集中支付制度，减少由于环节过多，流程过长，而造成资金在中间环节的流失。当然，由于政府预算的复杂性，客观上决定了普通纳税人无法直接对预算的决策和执行实施有效监督。解决这个难题的可行办法，就是通过有专业知识的人民代表和人民代表大会的专门机构来切实地履行好监督责任。

(作者单位：河北大学管理学院)