# 论纳税人对免费公共产品的权利

来源：网络 作者：明月清风 更新时间：2024-06-19

*\"【摘要】免费公共产品，是纳税人可以不支付任何费用而享受的公共产品。免费公共产品的获得是免费的，其消费具有非排他性，必须通过税收和预算来提供。纳税人相互之间对免费公共产品享有免费使用权、先占使用权、平等使用权和重大利益优先权。纳税人相对于政...*

\"

【摘要】免费公共产品，是纳税人可以不支付任何费用而享受的公共产品。免费公共产品的获得是免费的，其消费具有非排他性，必须通过税收和预算来提供。纳税人相互之间对免费公共产品享有免费使用权、先占使用权、平等使用权和重大利益优先权。纳税人相对于政府对免费公共产品享有免费享用、足量享用和损害赔偿权。我国相关制度比较缺乏，应当予以完善。

【关键词】公共产品；免费；纳税人权利

【正文】

免费公共产品是与纳税人关系最密切的满足自身需求的产品，由于它们是全部由税收和预算来提供的，纳税人对它们的关注程度比需要支付市场价格的私人产品以及收费公共产品要低，但实际上，提供免费公共产品是政府征税以后所应当履行的核心职责，享受免费公共产品是纳税人履行纳税义务以后所应当主张的核心权利。纳税人对免费公共产品享有哪些权利？我国在这方面的法律制度如何？纳税人实际享受到的免费公共产品状况如何？应当如何完善？这些都是纳税人急需而学界所没有研究的问题，本文尝试对这一问题作一些基础性的探讨。

一、免费公共产品的基本特征与种类

（一）公共产品与免费公共产品

公共产品依据不同的标准可以划分为不同的种类，依据产品所具有的公共性的强弱，可以把公共产品划分为纯公共产品与准公共产品。纯公共产品是非常典型的公共产品，具有严格的非排他性，如国防、社会治安。准公共产品是介于纯公共产品和私人产品之间的公共产品，具有一定的非排他性，但并不是那么严格，如公共设施、环境保护、基础教育等。根据纳税人享受公共产品是否需要付费，可以分为付费公共产品和免费公共产品。对于付费公共产品，纳税人必须首先付费才能享受公共产品，[3] 对于免费公共产品，纳税人可以不支付任何费用而享受公共产品。一般来讲，纯公共产品都是免费公共产品，而准公共产品中的一部分属于免费公共产品，一部分属于收费公共产品。鉴于免费公共产品与纳税人的关系最密切，因此，本文着重探讨纳税人对免费公共产品的权利问题。

（二）免费公共产品的特征

免费公共产品的特征取决于“免费”和“公共”两个方面。

首先，免费公共产品的获得是免费的，即不需要付出市场对价就能够享受该公共产品。其中最典型的例子是国防，每个人在享受到国防所带来的安全的同时，不需要付出任何市场对价，也就是不需要付出任何费用。现实生活中的例子还很多，如人们不需要付出任何费用即可走在大街上，即可享受街灯的照明等等。需要强调的是，获得免费公共产品虽然不需要支付对价，但并不等于没有成本。某些免费公共产品的享受是没有成本的，如国防、社会治安等，有些免费公共产品的享受则是需要花费成本的，比如在免费公路上骑自行车需要花费时间成本，因为在收费高速公路上驾驶汽车能够节省时间。

其次，免费公共产品的消费具有非排他性。在一般情况下，增加一个人消费免费公共产品不会影响其他人消费免费公共产品，如国防、社会治安等。但是在免费公共产品所能容纳的消费者数量接近极限时，增加一个人消费就会影响其他人的消费，比如在一个拥挤的道路上，增加一个行人、一辆自行车都会影响其他人的行走。

第三，免费公共产品必须通过税收和预算来提供。由于免费公共产品不能收取任何费用，因此，只能依靠税收和预算来提供。一般来讲，公共产品基本都是通过税收和预算来提供的，但是，免费公共产品是全部由税收和预算来提供的，收费公共产品则是部分由税收和预算来提供，部分由收费来提供。例如，国防开支全部由税收和预算来提供，而基础教育则可以部分由学费来提供，部分由税收和预算来提供。

（三）免费公共产品的种类

免费公共产品依据不同标准可以划分为若干种类。

依据享受免费公共产品的纳税人的范围，可以把免费公共产品分为全国性、地方性和团体性免费公共产品。比如，国防属于全国性免费公共产品，城市免费公共设施属于地方性免费公共产品，学校免费图书馆属于团体性免费公共产品。

依据纳税人享受免费公共产品是否需要付出成本以及成本的大小，可以把免费公共产品分为无成本型免费公共产品、低成本型免费公共产品和高成本型免费公共产品。对于无成本型免费成本，纳税人不需要付出任何成本即可以自动享受该公共产品，如国防、社会治安等。对于低成本型免费公共产品，纳税人虽然不需要支付市场对价，但也应当付出一定的成本，比如免费公路、路灯、公园等，绝大多数免费公共产品都要付出一定成本。对于高成本免费公共物品，纳税人享受该公共物品虽然不需要支付市场对价，但是享受的成本非常高，以至于人们在很大程度上会放弃对该公共物品的享受，比如北京的免费公共设施对于广东人来讲就是高成本免费公共产品，因为他们为了享受这一公共设施需要付出比较高的成本，如时间成本、路费成本、住宿费成本等等。高成本型免费公共产品由于其享受成本较高，因此，实际上已经难以视为免费公共产品，虽然享受它们并不需要支付市场对价。

二、纳税人相互之间对免费公共产品的权利

纳税人对免费公共产品享有权利的基础在于免费公共产品是由纳税人所缴纳的税收来提供的。现代国家在形式上均为税收国家，税收是国家不可或缺的金钱要素，国家通过课税权的行使，将人民的财产权转化为公法性的强制性财政收入， [4]反过来，国家必须为纳税人服务，必须为纳税人提供基本的公共物品，确保纳税人权利的实现。

权利是人们能够作出或者不作出一定行为以及要求他人作出或者不作出一定行为的许可与保障。 [5]因此，权利总是在人与人的关系中体现出来的，本质上是一种人与人之间的关系。在纳税人对免费公共产品所享有的权利中，最重要的两个相对主体就是其他纳税人以及国家。

在纳税人相互之间，纳税人对公共物品所享有的权利包括以下几个方面：

第一，免费使用权。任何纳税人对于免费公共物品都有免费使用的权利，其他纳税人不能予以干涉。例如，北京人不能阻止上海人免费在北京的公路上行走，不能阻止江苏人进入北京的免费公园，不能阻止广东人免费观看天安门广场等等。

第二，先占使用权。任何纳税人都对自己先占的免费公共物品享有优先使用权，其他纳税人不能侵占这种优先使用权。例如，在免费公园的椅子上休息的纳税人对该椅子的使用享有优先权，其他纳税人不能要求其站起来自己享有该椅子；在拥挤的道路上行使的汽车不能要求前面的汽车为自己让道等等。[6]

第三，平等使用权。纳税人对免费公共物品进行使用的权利是平等的，在免费公共物品的使用达到拥挤状态时，除了时间上的优先、自身生理特性所导致的优先以及其他特殊情况以外，任何纳税人都不能享有超过其他纳税人权利的权利。比如，在道路旁的免费椅子上，当有超过或等于椅子所能容纳的人想坐在椅子上时，任何纳税人都不能占据两个位子，纳税人所享有的只能是由于自己先到而优先坐在其中的一个位子上。还有一个例外就是纳税人因自身的生理特点，如特别肥胖，一旦坐在椅子上就占据了两个人的位子，此时可以判定其并未享有超过\" 其他纳税人的权利。

第四，重大利益优先权。当纳税人对免费公共物品的享有具有超过一般人的重大利益时，纳税人可以优先使用该免费公共物品，可以适当限制其他纳税人的平等使用权。例如，当某人的生命处于危险状态需要紧急送医院时，可以优先使用公路，要求其他车辆和行人让道。

三、纳税人相对于国家对免费公共产品的权利

纳税人不仅相互之间享有对免费公共物品的权利，纳税人还享有相对于国家而言的对免费公共物品的权利，这些权利主要包括如下几个方面：

第一，免费使用免费公共产品权。纳税人有权利不缴纳任何费用地使用免费公共物品，政府不能以任何理由直接或者间接收取费用。 [7]有些公共产品因其无法收费或者收费成本非常高，只能采取免费公共产品的形式，如一般公路、路灯、国防、社会秩序等，而有些公共产品对于保障纳税人的基本生存权具有重要意义，国家必须免费提供，例如基础教育、社会保障、国防、社会秩序等。对于这些免费公共产品，纳税人在享受的同时，政府不能收取任何费用。至于哪些公共产品应当界定为免费公共产品，并不是政府任意确定的，而应当满足法定的标准。

第二，享受足量免费公共产品权。纳税人有权利要求政府提供质量足够高、数量足够多的免费公共物品。纳税人向国家缴纳了税款，国家就应当为纳税人提供公共产品。在这些公共产品中，免费公共产品应当占据一个重要的份额。衡量免费公共产品是否足量的指标包括纳税人缴纳税款的总量、经济发展水平、政府提供公共产品的效率、政府官员的腐败程度、纳税人的基本公共需要等。一般来讲，纳税人的基本公共需要是最直观的指标。如果纳税人对某种免费公共物品的需要基本得到满足，那么就可以大体认为政府提供了足量的免费公共物品，反之，如果纳税人对某种免费公共物品有强烈的需求，那么，就要继续考察其他指标，以判断政府是否提供了足量的免费公共产品，例如，北京的道路交通（在特定时间和部分地段）十分拥挤，纳税人强烈要求北京市政府提供更多的交警、更宽阔的马路以及更好的道路交通设计，至于北京市政府是否尽职了，那就应当由代表北京市纳税人的北京市人大 [8]来判断在当前的经济发展水平下，纳税人所缴纳的税款是否足以提供北京市充足的道路交通设施、北京市政府提供道路交通设施的效率如何以及北京市政府官员的腐败程度如何等等。

第三，免费公共物品损害赔偿权。纳税人在使用免费公共产品的过程中，因免费公共产品存在缺陷而导致纳税人的财产和人身遭受直接损害，政府应当予以赔偿。一般来讲，免费公共产品都是满足纳税人最基本需要的，而且是供最广大纳税人使用的，因此，免费公共产品必须确保质量安全可靠。如果因纳税人正常使用免费公共产品而导致人身和财产遭受直接损害，政府应当予以赔偿。例如，公共桥梁因为质量问题而突然坍塌，造成纳税人人身和财产遭受直接损害的，政府应当予以赔偿。这一权利与纳税人享受足量免费公共产品的权利是紧密联系在一起的。在一般情况下，政府是否提供了足量的免费公共产品是人民代表机关判断的问题，政府所承担的也是政治责任，而非法律责任。但是在特定情况下，免费公共产品的质量问题导致了个别纳税人的直接损害，政府就应当直接对这些受损害的纳税人承担法律责任。一般来讲，这些损害必须是针对特定纳税人的直接的损害，针对不特定纳税人的以及非直接的损害，政府一般不负法律责任。比如，道路拥挤导致纳税人上班迟到、互相碰撞以及心情烦躁等损害，政府就不会承担赔偿责任。[9]

纳税人之间以及纳税人对政府所享有的对免费公共物品的权利是互相联系、互相影响的，有些现象表面看来属于纳税人之间的权利问题，但实际上是纳税人和国家之间的权利问题，比如纳税人之间的先占使用权、平等使用权的问题，往往是在政府所提供的免费公共物品不能满足纳税人需要的情况下才会出现，如果政府提供的免费公共物品是足量的，每个纳税人都能享受到足量的免费公共物品，纳税人之间的先占使用权和平等使用权的问题就会大大降低，甚至根本就不会存在。反过来，当纳税人需要频繁地主张先占使用权和平等使用权时，基本上就可以提出纳税人是否享受到了足量的免费公共产品的问题。

四、我国纳税人对免费公共产品权利制度的现状与完善

根据上面的论述来审视我国纳税人对免费公共产品权利的制度，可以发现我国尚未建立比较完善的纳税人对免费公共产品权利制度的体系，甚至连明确的纳税人对免费公共产品权利的概念都没有。从现实情况来看，我国纳税人对免费公共产品的权利实现的程度还比较低，需要不断予以提高。

为了完善我国纳税人对免费公共产品权利的制度，应当在宪法以及其他相关法律法规中明确规定纳税人对免费公共产品所享有的若干基本权利。比如，纳税人的免费使用权、平等使用权和享受足量免费公共产品权可以规定在《宪法》中，重大利益优先权、免费公共物品损害赔偿权可以规定在《民法通则》以及将来的《民法典》中。

其次，我国纳税人所实际享受到的免费公共产品的数量和质量还是十分有限的。某些应当作为免费公共产品的尚未作为免费公共产品，如基础教育。某些免费公共产品的数量太少，无法满足纳税人的基本需求，如城市道路交通。大部分免费公共产品的质量还有待提高。 [10]当然，这可能与我国纳税人缴纳税款的数量有限以及我国经济发展水平的限制有关，但是，考虑到政府提供公共物品的效率较低，政府官员腐败的程度较高等因素，多数纳税人会得出政府没有提供足量的免费公共产品的结论。

为此，我国政府应该在免费公共物品的提供方面进行更大的努力，努力提高免费公共物品提供的效率，降低其中的腐败程度，以“三个代表”、“以人为本”、“和谐社会”为指导原则，更好地满足纳税人对免费公共物品的需求。

维护纳税人权利不仅不会削弱国家的权利，反而会增加和保障国家的权利。纳税人的权利中最基本的是对免费公共产品所享有的权利，因此，研究纳税人对免费公共产品的权利以及我国相关制度的完善无论对于保护纳税人权利还是国家权利，都具有重要的理论和实践意义。

【注释】 [2]参见邓子基主编：《财政学》，中国人民大学出版社2001年版，第22页。

[3]这种付费一般低于提供公共产品的成本，更低于如果由私人来提供该公共产品所应当支付的价格。

[4]参见黄俊杰：《税捐正义》，北京大学出版社2004年版，封底。

[5]参见《中国大百科全书•法学卷》，中国大百科全书出版社1984年般，第458页。

[6]当然，这里并不排除因为尊老爱幼以及其他社会道德的要求而主动礼让的情况，但这并不是法律上的权利义务问题。

[7]可以在抽象的意义上把税收视为公共产品的对价，即政府间接收取的费用，在这种情况下，税收应当除外。但是税收和间接收费仍然是有区别的，税收强调的是量能课税，即负担能力强的人多纳税，负担能力弱的人少纳税，没有负担能力的人不纳税，因此，没有负担能力的人可以不纳税，但政府不能禁止他们享受免费公共产品。间接收费强调的是受益者负担原则，即享受该免费公共产品的人才需要间接交费，对于没有享受该公共产品的人，政府不能间接收费。参见葛克昌：《所得税与宪法》，北京大学出版社2004年版，第92页。

[8]至于北京市人大能否真正代表北京市纳税人的利益，是否还需要建立其他的制度来更好地体现北京市纳税人的利益，是另外一个非常重要的问题，这里假定能够代表。当然，其他地区的纳税人对于北京市的免费公共产品也同样享有免费使用权，他们在判断北京市免费公共产品是否足量的问题上也应当有一定的发言权，但是，由于他们享受这些免费公共产品的成本比较高，北京市的纳税人在这一问题上的判断基本上可以代表他们的判断，而且其他地区的纳税人也可以通过全国人大来代表其利益。因此，这里把北京市人大作为判断主体基本上是适当的。

[9]一般情况下都是因为政府所提供的免费公共产品的质量问题而导致特定纳税人人身和财产遭受直接损害，免费公共产品的数量问题往往不会导致特定纳税人人身和财产遭受直接损害，但在特殊情况下，数量问题也可以转化为质量问题，也会产生政府赔偿的问题。

[10]从各种公共桥梁的坍塌以及各种公共设施事故可以看出我国免费公共产品的质量还有待提高。 [12]其中有些制度我国已经采用或者尝试开始采用，但还需要不断完善，纳税人诉讼制度在我国尚没有被采纳，但这是一种可以考虑的有益的制度。关于纳税人诉讼制度，可以参见陶红英：《美国环境法中的公民诉讼制度》，载《法学评论》1990年第6期；韩志红、阮大强：《新型诉讼——经济公益诉讼的理论与实践》，法律出版社1999年版；陈运华：《经济公益诉讼若干问题研究》，载《当代法学》2002年第4期；刘桂清：《论经济法的公益性诉讼机制》，载漆多俊主编：《经济法论丛》第7卷，中国方正出版社2003年版。

本文档由028GTXX.CN范文网提供，海量范文请访问 https://www.028gtxx.cn