

共同富裕下公共服务无偿性原则的立法阐释

徐琳

(中南大学法学院, 湖南长沙, 410083)

摘要: 在共同富裕的语境下, 公共服务无偿性原则的立法能推动国家职能的落实, 推进服务型政府的转型, 促进人民共同富裕的实现。无偿性原则的立法导向, 是无偿性与营利性共存、大众性与公益性共行、普惠性与廉价性共生。无偿性原则的立法, 应当以现有法律为基础, 并制定专门的“基本公共服务法”为补充, 同时做好多法的联动。

关键词: 共同富裕; 无偿性原则; 公共服务; 行政收费

中图分类号: D912.29

文献标识码: A

文章编号: 1672-3104(2024)06-0077-11

使广大人民群众获得与享有更为便捷、优质、低廉、全面的公共服务或公共产品, 是“美好生活”的题中之义, 也是实现 2035 年全体人民共同富裕的必要举措。以习近平同志为核心的党中央近年来一再强调, 实现共同富裕是社会主义的本质要求, 必须坚持以人民为中心的发展思想, 正确处理效率和公平的关系, 通过构建初次分配、再分配、第三次分配的基础性制度安排, 加大税收、社保、转移支付等调节力度并提高精准性, 来促进基本公共服务均等化。

在共同富裕语境下, 越来越多的公共服务应当以无偿性原则为指引。实现公共服务最大化与最优化配置的方法, 以及保证公共服务实施的平等性与全覆盖性的路径, 就是以国家立法的模式, 在国家财政与分配机制协同配套的前提下, 尽最大可能履行公共服务的无偿性原则, 以保障每一位公民能够便利地享用应有、应得、应需的公共产品, 满足自身能力的发展和基本生活的需求。

一、无偿性原则的立法意义

(一) 推动国家职能的落实

法国公法学者狄骥在批驳主权理论后指出, “公共服务的概念正在逐渐取代主权的概念而成为公法的基础”^{[1](33)}。国家权力不是一种权利, 纯粹是一种行为能力。国家应当承担广泛的福利保障责任, 国家权力的本质并非强迫他人“遵循”与“服从”, 也并非凌驾于个人意志之上的权力。实际上, 国家权力就是为了公共利益而提供公共服务的权力。申言之, 国家的职能就是公共服务, “公共服务就是指那些政府有义务实施的行为”^{[1](47)}。公共服务是行政行为的目的, 亦赋予了行政行为性质。从公民与国家的关系而言, 公民对国家尽到了相应的义务, 让渡了一部分的权利。国家及政府的权力也应当受到公民的影响, 对公民的生活状况承担一定的责任。国家应当使公民有尊严地生活, 享受社会的

收稿日期: 2022-11-02; 修回日期: 2024-06-04

基金项目: 湖南省社会科学基金(重大项目)“学术湖南”精品培育课题“区域治理与公共服务体系现代化研究”(21ZDAJ001); 2023 年湖南省教育厅科学研究重点项目“构建知识产权公共服务法律体系研究”(23A0013); 2022 年长沙市软科学研究计划“完善长沙市科技创新体系暨政策法规优化研究”(KH2302048)

作者简介: 徐琳, 男, 湖南株洲人, 法学博士, 中南大学法学院副教授, 主要研究方向: 经济法与行政法, 联系邮箱: xulin200086@hotmail.com

公正和平等^[2]。

我国宪法中的社会权条款是公共服务的规范根基,对公民的基本公共服务权利作出了抽象的规定。例如,宪法明确了国家在教育、科技、医疗等方面的积极保障义务,同时规定了公民享有的社会保障、受教育、劳动等基本权利。这是宪法对国家职权和公民权利作出的庄严宣示。司法部印发的《公共法律服务事项清单》中,列明了包括法律援助、人民调解和值班律师法律帮助等16项公共服务。《中华人民共和国基本医疗卫生与健康促进法》第十五条规定,基本公共卫生服务由国家免费提供。宪法规定的抽象基本公共服务在具体的法律文件中得到落实,把宪法规定的基本权利贯彻到了无偿性公共服务的建设中。国家职能不仅要拉起一张兜底的网,更要充分满足人民日益增长的美好生活需要,通过无偿性降低群众获取公共服务的门槛,提供更多优质的公共服务。在无偿性原则的指导下,公民能够平等地享有普及普惠的公共服务,就业、教育和医疗等方面的权益因而得到落实。

(二) 推进服务型政府的转型

改革开放以后,政府从无所不包的无限政府向有限政府转型。2003年中共十六届三中全会首次明确提出将提供“公共服务”作为政府职能之一,“服务型政府”的概念自此诞生。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央从战略和全局出发,对服务型政府的建设进行了部署,党的十九大报告更强调要“建设人民满意的服务型政府”^[3]。

“服务型政府”是指在公民本位、社会本位理念指导下,在民主制度框架内把服务作为社会治理价值体系核心和政府职能结构重心的一种政府模式^[4]。政府转型是指向服务型政府、有限政府转型,限缩行政权力,更注重公共服务职能的履行。政府转型的目的是建立有限政府,解决公共服务职能缺位、错位、越位问题,为公民提供更廉价优质的公共服务,提升公民的获得感和幸福感。政府应当以人民的需求为导向,注重公共服务质量和效率的提升,理顺其与市场和社会的关系。无偿性原则使公民的基本权利得到切实保障,降低了公共服务的获取门槛,推动公共服务的普遍化、均等化。这也是政府履行公共服务职能的重心所在。公共服务的投入、中央和地方各级政府的公共服务职责界定、公共服务体系的建设等,解决这些制约行政管理体制改革和推进服务型政府建设的瓶颈问题,均有待无偿性原则的指引。

(三) 促进人民共同富裕的实现

共同富裕是中国特色社会主义的内在本质。中国共产党始终遵循全心全意为人民服务的宗旨,践行共同富裕的初心,经过层层攻坚克难,于2021年8月17日宣布“现在,已经到了扎实推动共同富裕的历史阶段”^[5],而共享发展是实现共同富裕的必然要求。2021年8月中央财经委员会第十次会议将共享发展解释为:为人民创造普惠公平条件,给更多人创造致富机会,“先富带后富、帮后富”,“形成人人享有的合理分配格局”^[6]。在中国特色社会主义制度的基础上,劳动人民共同劳动、共同享有,有权享有国家发展带来的红利。这种“共享”最直观的体现便是享有无偿性原则指导下的公共服务。党的二十大报告提出“着力解决好人民群众急难愁盼问题,健全基本公共服务体系,提高公共服务水平,增强均衡性和可及性,扎实推进共同富裕”^[7]。从这个意义来说,共同富裕和无偿性原则“公平共享”的价值理念不谋而合,共同富裕的全面性、全民性与无偿性原则的公益性、普惠性相互呼应。

由于一部分社会成员因自然环境恶劣、自身重病等原因难以跟上社会步伐,需要以先富带后富的带动式发展为其提供安身立命之本。公共服务无偿性原则有助于推动这种带动式发展,聚焦区域差异和群体差异,解决群众最现实、最迫切的问题。在党的领导下,我国公共服务逐渐厘清内涵,分为基本公共服务和非基本公共服务,明确了基本公共服务的标准。这种划分并非是一成不变的,而是随着经济社会的发展、国家财政能力和人民需求的变动而不断变动的。2021年国家首次出台基本公共服务标准,2023年国家发展改革委等部门联合印发《国家基本公共服务标准(2023年版)》,对48项服务进行了调整,增加了服务项目,提高了服务标准,新增了“增补叶酸预防神经管缺陷服务”“农村危房

改造”等项目^①。在国家标准基础上,《浙江省基本公共服务标准(2023年版)》包含101项基本公共服务项目,提供了更高水平、更全面的公共服务^②。需指明的是,无偿性原则不应限于基本公共服务,共同富裕也不应仅在基本公共服务领域体现,而应当向非基本公共服务领域发展。在全面推进共同富裕中,需要坚持无偿性原则,建立和完善基本公共服务制度,随着经济社会的发展、国家财政能力和人民对公共服务需求的提升不断扩大基本公共服务范围,让发展成果更公平地惠及全体人民。

二、无偿性原则的立法导向

(一) 无偿性与营利性共存

无偿性原则不能简单与“免费”画等号,而应当从其交换形式加以界定。无偿性原则的生成模式或交换形式,可理解为是一种非货币形式的互惠模式,或是互换过程中的一种非货币表现形式。如按货币形式与内容来划分,可解释为欠缺完整过程的货币交换模式。无偿性原则指导下的交换,既可以是一种完全免费的方式,如医疗保险金的赔偿按照100%的比例予以全额报销,也可表现为一种间接免费的方式,由供给方实际负担全部的交易费用,以间接支付或缴纳为主要方式,以低于成本的市面价为用户结算,例如城市公共交通服务中的学生票半价、老年人免票等。在这种情况下,无偿性原则并不能被定义为全部免费或零支付,而应当被定义为需求方仅缴纳低于一定成本价的费用,或者支付非全价的部分费用^[8]。

无偿性原则并非与市场化对立,相反,无偿性原则的无偿化与市场化和谐共生。无偿性原则能确保社会弱势群体平等地获得公共服务,但这种公共服务不一定是完全免费的,其中包含过程性的市场化运作。要在保障无偿化的前提下,通过市场化运作建立可持续的多层次社会保障体系,提供多元化、多样化供给,积极引导高品质、多样化的生活性非基本公共服务发展,使其成为公共服务体系的有益补充。

(二) 大众性与公益性共行

要坚持无偿性原则中大众性和公益性的相辅相成。大众性能保证公共服务的普及性和平等性,公益性则强调公共服务对整个社会的价值和贡献。在研究无偿性原则的过程中,人们常常被免费性或无偿性这类通用词语所误导。立法不能简单规定一概免费,而应区分无偿性与公共机构所应承担的成本,以及相应的政府财政与公共预算。通过无偿性原则的指导与公共权力的介入,引导公众参与,保证公共服务的水平,保障广大服务人群承受可支付的合理价格。

法国在践行无偿性原则的过程中,有部分慈善机构和志愿者曾质疑,认为政府或公共机构试图把自身的职责或公共事项刻意转嫁给社会团体或行业组织。事实上,政府此举是为了维护社会的稳定与安全,促进社会团结进步和可持续发展。正如法律许可社会组织或团体参与社会服务,也是为了维护社会稳定与安全。法国政务院于1998年7月29日出台法令,明文规定预防出现被社会排斥的现象^③。在1998年9月14日法国总理的日常通报中,也提及鼓励和促进社会团体与行业协会活动的发展,认为社会团体和行业协会活动可满足集体发展的需要,并指出部分重要的活动应引导志愿人士与社会组织参与^④。我国立法也应当坚持大众性与公益性,形成政府与社会组织共同提供公共服务的合力,建立共建共治共享机制,形成政府主导、社会参与、多元投入、协力发展的新格局,提高公共服务供给能力和水平。

(三) 普惠性与廉价性共生

虽然无偿性原则在自由市场经济中处于尴尬位置,但是其承担的社会职责应当受到法律保护。立法应当从公共财政层面来解析公共服务的内涵与实质,不仅要关注它带给群众的普惠力,还应当全力推广其基本价值观,即从根本上否定传统观念和市场经济中普遍认同的利益最大化的理念,转而肯定

无偿性原则。在此基础上,立法倡导服务在使最广泛人群受惠的同时,也应让服务管理者受益。当普惠性服务具有特殊含义时,“可负担的价格”就不再是纯粹意义上的免费。普惠性服务并不意味着使用者就可以免费获得服务,而是指使用者仅需要支付象征意义的价格或缴纳低廉费用。服务定价普惠和低廉的趋势,也必然影响到公共服务的立法。另外,具有工商业性质的公共服务与私人服务的经营理念有逐步趋同之势。从保障公共利益的目的出发,公共服务的成本不应由用户人群全部承担,而应当允许部分的无偿使用。从某种意义上说,无偿性原则和平等性原则是支撑国家实现援助义务、救助最贫困人口的基础^[9]。此外,在无偿性和平等性原则相交的基础性法律客观事实层面,会滋生出如“机会平等权”^[10]的新概念,可作为解决社会矛盾和调节社会需求的手段。

三、无偿性原则的适用维度

在不同法律体系内的无偿性,主要有两大类型:第一,体现在局部范围内的一定捐赠或资助;第二,法律所明文规定的使用者免费。在行政纠纷具体判例中,可引用公共服务和无偿性之间的因果关系进行论证。同时,宪法对公共服务属性的规定,也具有实践意义的导向。

(一) 国外无偿性原则的司法解释与导向

法国行政法院在处理相关判例时,依据无偿性原则评判公共服务的合法性与合理性。法国行政法院对于无偿性原则有三种理解:第一,它反映了公共服务不断发展变化的本质需求;第二,它是公共服务的干预原则的具体表现;第三,它是公共服务捐赠与给付的可行性保障。19世纪中叶,公共服务被视为国家的职责,是为满足公众需求而设立的契约。

关于无偿性原则存在的条件和特征,目前只能通过具体判例来界定具有工商业性质的公共服务,而欠缺翔实的形式要件^⑤。事实上,法国各级法院已通过具体判决,来处理行政性质和工商业性质的公共服务纠纷。例如,1956年11月16日,法国航空工业联合工会作出针对无偿性原则纠纷的裁决^⑥并解释,该公共服务是由公法人直接认可并参与的运营行为,可视为具有行政性质的公共服务。当然,得出该论断的前提是综合考虑服务宗旨与目的、融资模式、具体运营方式或程序等三种因素,这是认定公共服务具有工商业属性的要件。这三个因素是为了证实存在真实、客观的公共服务行为,明确与其从事同类或类似经营活动的私营企业的界限。这三种因素中的融资模式具有一定的复杂性,可用来区分行政性服务和工商性服务。假设运营的服务完全是由用户所缴纳的费用维系的,服务的实际运营成本完全取决于收取金额的多少,即使受益人支付的费用只占总体服务成本的小部分,也是工商业性质的公共服务^⑦。反之,如果提供的服务是无偿的,就是行政性质的公共服务,它的存在完全排斥工商业性质的公共服务^⑧。以上观点有助于甄别工商业性质的公共服务和行政性质的公共服务^⑨。此外,公共服务的宗旨与目的是规范公权力的干预机制,例如市政机构管控下的公共服务运营机制。20世纪初,法国行政法院的判例指出,公权力干预建立在缺乏必要的私人行为或特殊情况之上。但应当慎重对待特例,如一座城市缺乏必要的临床医师,该市政府决定推行免费的医疗服务措施,这是完全合法的^⑩。当此地已拥有足够数量的注册医师并可以正常执业时,那就须对此前的判决再提请合议^⑪。法国政务院最初判定市政府可在特殊状况下直接采取干预措施,以保障其属地居民获得正常医疗的基本权利。部分市民认为市政府是滥用公共资金向医师支付劳务费用以实现无偿医务问诊的规划,而受理此案的行政法官认为,此案中被保护的大众,不应仅是一部分无法支付问诊费的群众,而应是所有被剥夺基本医疗救助权的当地居民。

以上案例间接指出,无偿性原则与行政法可从根本上决定公共服务运营的基本模式和标准。以上第三种因素中的具体运营方式或程序,会受到公共服务类型或种类的影响。法国行政法官曾经就巴黎

市政府无偿设立公共澡堂的案件作出判决,认定该模式具有无偿性特征,虽然每位用户必须缴纳不低于10分法郎的费用(实际成本远远高于10分法郎),但这被认为是计入经营成本的入场券,因此公共澡堂不能视为是具有工商业性质的机构^⑩。依据这个思路,无偿性服务与私营性服务之间的确存在显著的差异。两者的区别在于,是否仅针对小范围的用户群体,以及是否存在间接服务特定用户之嫌。对此,行政法院法官认为,无偿性的特质可导致公共服务类型或内在性质发生根本改变。此案强调的是,如果排斥任何社会力量介入澡堂行业的竞争,则会导致供需错配。无偿性原则包含行政干预成分,但它本身不是一种行政目的,而是一种行政手段或措施。可以认为,无偿性原则包含行政干预、行政强制、行政指导和行政给付等诸多具体行政行为。法国行政法院法官、行政机关或行政司法部门不会陷入无偿性原则的框架中,因为它尚未被大众所信服,也无法明确解答申诉人的质疑。法国宪法委员会从宪法草拟之初,就将无偿性原则归纳为过于宽泛的普世性价值,该特点也体现在操作的细节层面与实践路径中^⑪。当具体案例牵扯到无偿性原则之时,法官们下意识地认为,最为妥当的审理办法就是主观地、有意识地回避案件疑点与无偿性原则之间的相关性。在法官的判决中,无偿性原则仅是某一参数或指标,有偿性公共服务的认定还缺乏足够有力的理论支撑。因此,在公共服务的运营中,会出现不同的争论^⑫。

(二) 国内无偿性原则的司法案例与争议

我国较少有案例直接涉及无偿性问题,大多数仍停留在价格、合同纠纷等层面。公共服务有关无偿性的纠纷被转化为有关合同或价格的争议,未触及公共服务无偿性原则的内核,无偿性原则仅以只言片语的形式暗含在民事或行政纠纷的判决当中。

在张群与佛山市人民政府行政复议纠纷上诉案^⑬中,针对张群举报佛山市第一人民医院涉嫌乱收费问题,佛山市中级人民法院认为:“《价格违法行为行政处罚规定》、《价格违法行为举报规定》等法规、规章的调整对象,是经营者和消费者之间的价格违法行为,但佛山市第一人民医院属于公立医疗机构,张群举报的乱收费问题,不同于上述法规、规章调整的价格违法行为。”广东省高级人民法院亦认为:“根据国务院《价格违法行为行政处罚规定》、国家发改委《价格违法行为举报规定》的相关规定,医疗机构不分公立、私立,其价格行为均属于县级以上人民政府价格主管部门监督检查的对象。”可见,对于提供公共服务的公立医院,法院认识到其公共服务的特殊性质,以及其价格相较于普通市场价格的特殊性,但是,特殊的价格应当受到何种法律的规制,语焉不详。

2014年后,我国政府与社会资本合作、共同参与公共基础设施建设的PPP模式进入全国推广阶段,各地PPP项目如雨后春笋般涌现,随之而来的是一系列财税问题。一些地方将PPP模式简单视为地方融资手段,明股实债,财政变相兜底,不规范运作随时可能引发地方金融风险、系统性风险。公共服务领域的PPP模式回报机制和收益水平尚不规范和明确,如何平衡回报收益与群众价格负担也成为难题。2017年11月,财政部发布《关于规范政府和社会资本合作(PPP)综合信息平台项目库管理的通知》(财办金【2017】92号)^⑭,开始强化监管,启动PPP项目的清理整顿工作。为了尽快落实PPP新机制,2023年11月28日,国家发改委网站公布了《基础设施和公用事业特许经营管理办法(修订征求意见稿)》^⑮,其中第六条规定:“基础设施和公用事业特许经营应当聚焦使用者付费项目,明确收费渠道和方式,确保项目经营收入具备覆盖建设投资和运营成本并获取一定投资回报的条件,不因采取特许经营而额外新增地方财政未来支出责任。”从而进一步划分了在公共服务领域的经营收入与地方财政支出的界限,使公共服务的回报机制更加明确。在具体案例中,最高人民法院明确了特许经营公用事业属于公共服务,认为“供水合同属于经政府批准履行公共服务义务的特殊民事合同”,“供水方自来水公司承担的安裝、更换、维修水表以及供水等义务是一种公共服务”^[1]。这表明,特许经营案件中的公共服务,其公共属性愈发凸显。这一导向也与无偿性原则相契合。

四、无偿性原则的立法路径

(一) 以现有法律为基础

公共服务的法理基础是一种价值的考量,其深层伦理基础在于人的尊严和自由,以及人权保障^[12]。我国《宪法》第二章“公民的基本权利和义务”第33条规定“国家尊重和保障人权”,从宪法层面为人权保障、人的全面而自由的发展提供了有力支撑。应然意义上的人权落实为公民实际享有的权利,需要国家统筹分配公共资源,提供优质廉价的公共服务。在国家提供公共服务的过程中,应坚持无偿性原则,降低公民获取公共服务的门槛及减少所支付的对价,尊重和保障人的自由而全面发展。

宪法的规定应当通过各个层级的法律协力推进。以经济法为例,公共服务具有非排他性和非竞争性,其提供主体是国家,形成以国家为一方法律关系,此关系应当由经济法进行规制^[13]。应将公共服务无偿性与经济法社会本位观相结合,打造包含机会公平、效率公平、分配公平的公共服务体系,通过公共财政制度和收入分配制度的保障,使发展成果真正由每一个公民共同享有。经济法公平观的外延包括个体选择的自由,经济法应当明确公共服务的无偿性,同时鼓励公私合作,促进市场竞争,推动公共服务多元化供给,让公民享受更加丰富、廉价的公共服务。此外,如果出现群体性的超出公共服务的需求,在该群体有意愿并能够全部承担费用的条件下,综合考量公共利益的需求,也应当允许公共服务机构提供该类服务。共同富裕背景下的公共服务发展问题,重点是通过先富带后富的方式解决区域发展问题。区域协调发展是典型的“发展问题”,而经济法则重要的“发展促进法”。应运用经济法的宏观调控手段,财税、产业、金融、计划等手段相协调^[14],实现全面、普惠的公共服务,不断提高公共服务水平,增进民生福祉,使共同富裕的思想真正落实到人本身。

(二) 以“基本公共服务法”为补充

在公共服务中推广无偿性原则,是一个美好的政治理念,是一个复杂的公共管理举措,也是一个可规范的行政法律行为。我国学者把无偿性原则视为公共服务领域中可实施的、具体的公共给付或福利行为,他们完全认同无偿性原则存在的必要性和合理性,并认为应保证公共服务覆盖的广泛性与全面性,保障每个公民在享用公共服务过程中的公正性和平等性。德国行政法学家汉斯·沃尔夫认为,现代行政给付还应包括以间接方式建设公共设施、提供服务或者与行政机关合作的机会、共同执行行政任务等^[15]。此外,无偿性原则是公众的福利权,可被理解为公法受益权或社会福利权,主要是由政府提供或者保证实现的个人经济社会权利^[16]。迄今为止,针对无偿性原则的适用,大多数观点仍存在片面化和碎片化的倾向,即把无偿性原则纳入宪法^[17]、行政法^[18]、经济法、社会法或福利权^[19]等具体领域做专项研究。国家立法层面亦未出台专门的法律法规或相关行政给付的司法解释^[20],导致在公共服务运行过程中,频现侵蚀公平性、公正性和公益性的事件。落实公共服务中的无偿性原则,可实现公共给付和行政福利行为最大化。

党的十八届三中全会后,我国大规模的行政给付制度已通过基本公共服务概念加以定义与概括,将义务教育、基本就业服务、基本养老保险等涉及人民群众基本生活和发展需要的、需要优先保障和重点保障的八大类18项基本公共服务事项,纳入公共服务行政法律范畴,划分了财政事权和支出责任^[21],这是无偿性原则实施的佐证。推广基本公共服务制度,逐项明确中央与地方的支出责任分担方式与具体比例,都是强化无偿性原则的实操性和专业性举措。另外,结合各级政府的支出分类标准,按照统一、平等和全面覆盖的要求,为了明确无偿性原则在我国各级政府的行政法律行为的责任划分,基本公共服务法立法也亟须推进。现如今,《国家基本公共服务标准(2023年版)》明确了9个领域80个基本公共服务项目的标准,并随着经济社会发展进行动态调整,建立了合理的增长机制,确保无偿性原则的可持续性与全覆盖性。总之,我国应制定一部权威的、统一的“基本公共服务法”,在全国

范围内推广无偿性原则,尤其在基本公共服务领域,解决发展不平衡、不充分的难题以及各地人均公共预算收入在区域间分布严重不平衡的问题;建立以无偿性原则为指引、以公共预算统揽为基础的公共财政负担机制,对具体的基本公共服务事项实行差异化区分。

此外,无偿性原则是我国小康社会的一项基本准则,通过解决人民的温饱问题,让人民的生活总体上达到小康水平,让全面建成小康社会的法律确认成为理想社会的制度化体现。为了实现共同富裕,必须出台“基本公共服务法”,集中规定公民基本权利,并进行法律确认和制度升华。共同富裕的法律意义是实现社会公平、分配公平或者说实质平等,是对形式平等的升华。小康社会建设实践的法律确认和制度升华,主要存在于个人发展意义上的分配领域,尤其是在对弱势群体的扶助和对社会成员基本权利的赋予方面^[22]。

(三) 以多法联动推进改革

公共服务无偿性原则的构建,是政府全面深化改革的焦点与难点。我国应在预算法(财政分配)、行政收费制度(税费缴纳)、价格法(价格调控)三个层面协同推进改革,进一步加大改革的广度与深度。同时,央地转移支付的实践也应当体现无偿原则。

1. 以无偿性原则引导预算法的改革

在公共服务中实施无偿性原则,要顾及政府的社会效益与市场的经济效益,亦须考虑服务成本、政府投入和竞争抉择。这会涉及公共财政中的预算法。预算法具有“财政宪法”之美誉,“预算就是钱袋子权力,是一切权力中最重要的权力”^[23]。它是落实公民权,实现民主治理的重要手段,是从“实现国家职能、保障公权力行使”转向“满足公共需求、促进公民权利”^[24]的关键措施。国家可基于宪法、预算法以及其他预算法律法规,占有、使用和处分公共资源,以实现公民的利益,最终使社会公共需要得到最优化的满足^[25]。因此,预算的宏观意义可理解为改变国家取钱、分钱和用钱的方式^[26]。通过建构一种“有限”与“有为”相统一的财政权力宪法体制,促进政府有效地提供公共产品和公共服务,确保人权价值和人民福祉得到充分实现和保障,满足人民日益增长的对美好生活的追求与向往^[27]。无偿性原则作为一项基本原则,亦能以预算法为载体,服务于公共需求与公民权利。它秉承预算治理的逻辑,通过高度尊重人民的主体性,实现人民的意志表达,有权要求国家对人民利益或公共利益予以作为或者不作为。

无偿性原则长期存在并影响我国的公共预算,特别是调节中央和地方、地方与地方之间的转移支付制度,包括一般性和专项性转移支付。我国现已构建了一个以一般性转移支付为核心,同时融入共同财政事权转移支付和专项转移支付,三者相互补充、协调运作、结构均衡的转移支付体系。值得注意的是,共同财政事权转移支付的设立,是根据各地的财政状况来设定转移支付比例的,这充分展示了无偿性原则在我国的实际应用^[28]。此举体现了共同富裕进程中先富带后富的路径依赖,在维持中央和地方财政稳定的前提下,鼓励先富地区带动后富地区,实现区域间的协调发展。这是具有中国特色的社会主义无偿性原则的实践。

中央政府之前承担的支出责任,逐渐呈现出由地方政府“接管”的倾向。地方政府承担大量的公共服务职能,事权在增加的同时,地方财力却没有相应增长,导致一些地方为了获得与其承担职能相匹配的财力,拼命扩张拥有自主权的资金来源,比如行政收费在内的预算外资金^[29]。在一些地区和行业的公共服务中,出现了一股有偿化、市场化和私营化的热潮。当地方自有资金不足时,便可能压缩甚至挪用用于公共服务的转移支付资金,减少公共服务供给,而矛盾的是,自有资金不足的地区往往也是公共服务供给不足的中西部地区。这进一步拉开了区域间公共服务无偿性的差距。2023年,中央对地方转移支付规模达到10.06万亿元^[30]。然而,如此巨额资金的分配管理,依据的却是松散、效力层级较低的政策性文件,缺乏法律的稳定性和权威性,容易导致财政资源分配的不公平和低效率。鉴于此,我国应当推进财政转移支付专项立法,坚持无偿性原则,建立健全转移支付分类管理机制,

改进转移支付预算编制,特别要加强对老少边穷地区的转移支付管理,建立使用转移支付资金绩效管理的监督机制,确保无偿性基本公共服务在中西部地区的推进。

2. 以无偿性原则明确行政收费的边界

人民群众的缴费行为,实质上是政府(行政主体)以满足社会需要为目的,凭借行政权力,通过向公共商品的使用者按照特定标准收取相应费用,又称政府收费或行政收费,它是政府收入的补充形式^[31],也可理解为“是一定行政机关凭借国家行政权所确立的地位,为行政相对人提供一定的公益服务,或授予国家资源与资金的使用权而收取的代价”^[32]。行政收费的目的不是盈利,也不是为了增加政府财政收入,而是对特定支出的行政成本的某种补充方式,其目的是实现受益者与未受益者之间的公平或提高自然资源、公共设施的使用效率^{[33](70)}。法定垄断性服务和自然垄断性服务具有向公民、法人和其他组织提供经营性产品的职能,因而有权依法向“消费者”收费。当然,这并不属于行政收费。如《城镇燃气管理条例》第17条第2款规定:“燃气经营者应当公示业务流程、服务承诺、收费标准和服务热线等信息,并按照国家燃气服务标准提供服务。”此外,还包括供水、供电、供热、有线电视等服务的收费^[34]。《政府定价的经营服务性收费目录清单(2024版)》对中央和地方定价的经营服务性收费标准予以了明确。虽然这些收费没有遵循严格意义上的无偿性原则,但凸显了我国行政收费的制度特色,即赋予更多的平衡、平等和公正的色彩,通过收费来填补公共财政的亏空。

根据价值取向的不同,行政收费可分为成本性收费和效率性收费。前者基于“特别支出由特别收入来满足”的理念,要求行政收费应体现受益者与未受益者之间的公平,所收取的费用以涵盖特别支出为限,因此,行政收费的核定应当以行政支出的成本为标准。后者以提高效率为收费目的,主要着眼于通过收费来提高自然资源或公共设施的适用效率,以防止资源或设施使用的拥挤,故能通过市场价格竞争方式,确立收费标准或设定行政收费的费率^[35]。因而,无偿性原则目前在我国不能理解为纯粹意义上的免费,行政相对人还应负担成本价格,目的是实现公共资源使用的公平性。

然而,在我国行政收费制度中,也有例外规定:第一,公民为公共利益的牺牲,即使增加了行政成本,也不能收费;第二,行政机关直接的公务协助不得收费;第三,体育评价不得收费;第四,可通过完全免费形式来引导产业发展的,不得收费;第五,对安全培训机构的考核发证,不得收取费用。这些内容应当被排除在行政收费领域之外,以鼓励社会资金的进入^[36]。

当前,我国仍处于经济社会转型期,在社会资源的合理配置上,政府与市场之间未明确界限,具体表现在行政收费、国家税收与市场费用等三者成本的补偿机制不明确^{[33](63)}。现阶段,我们对税收、规费、价格、成本与市场费用等基本概念还缺乏清晰的理解,因此,有必要制定国家行政收费法,以统一的法律制度对行政收费行为进行规范^[37]。笔者认为,“中华人民共和国行政收费法”应该视为一部特别法,而不是一般法。

3. 以无偿性原则深化价格法的调整

以服务成本和价格体系制度为侧重点,可解析公共服务领域中的无偿性原则。艾斯·梅斯谢尔科夫(A.-S.Mescheriakoff)教授聚焦公共服务成本,通过多维角度分析,他提出:“该成本应转嫁给公共服务的主角来承担。如此成本不由用户直接来承担,那它必然会纳入全行业总成本来抵扣,或由特殊收费制度(特许经营模式)来负担,甚至会通过税收方式来征稽。”此外,他再三强调,“如在公共服务费用普遍激增的状况下,如在公共服务领域中完全抛弃无偿性原则,会对平等性原则造成实质性挑战。因为,无偿性原则的存在,被视为是国家必要性、公正性与合理性的组成要件”。当然,如以自由市场经济为研究对象来分析公共服务运营体系,核心论点即构建良好的价格体系是保障优质公共服务管理的先行目标。以价格来保证服务成本的可控性,同时也能确保管理质量[®]。为此,没有必要以随机变量的方法,来硬性区分强制性和可选性公共服务。笔者认为,在公共服务中实施无偿性原则的前提是:它必须与价格体系、定价机制或定价权的法律监督紧密衔接。显然,当前我国的价格法律体系仍

呈现出非专业化、非制度化的特征，其顶层设计和制度构建远远落后于经济发展趋势和价格行政执法的现实需要^[38]。

其实，无偿性原则已开始影响我国的价格法律体系，如国家发展改革委发布的《市场监管总局关于加强天然气输配价格监管的通知》(发改价格〔2020〕1044号)规定，天然气输配价格必须按照“准许成本+合理收益”的原则核定。另外，“社会救助和保障标准与物价上涨挂钩联动机制”这项规定^⑨也是无偿性原则的体现。这是一种特殊救助措施，旨在向困难群众提供最低生活保障和失业保险金等救助金。当物价出现显著上涨时，该机制会额外发放一笔补贴，以缓解生活压力。此机制不仅适用于享受国家定期抚恤补助的优抚对象、城乡低保对象、特困人员以及领取失业保险金的人员，还可根据具体情况适当扩大保障范围，确保更多需要帮助的群体得到及时有效的救助。国务院修改了《中央定价目录》^[39]，明确规定公共服务领域七种(类)二十项商品和服务实行政府定价与政府指导价，要求进一步缩小定价范围，强调定价机制化。发改委也随之调整《政府制定价格行为规则》，颁布了《关于持续推进完善国有景区门票价格形成机制的通知》^[40]，针对公共服务领域长期存在的价格争议问题，重申要清理降价不到位的国有景区，不断完善门票价格形成机制，从降低旅游者全程费用的角度，着力规范景区定价行为，针对特殊人群和实际情况，落实门票价格减免政策。这也是在强调公共服务领域中无偿性原则的适用性与全覆盖性。

五、结语

无偿性原则可视为一支黏合剂，用来构建统一、平等、专业和高效的国家公共服务法律制度。鉴于公共服务立法具有涉及面广、整体性强的特征，必须考虑法律制度的“普遍性”“包容性”与“共享性”。同时，要求各地政府努力消除或减少服务分配过程中的歧视，避免因公共服务生产的利益与成本影响特定的个人、产业或地区，力促国家公共服务以统一、公平的方式对待全体公民。在国家公共服务法律体系构建之初，无偿性原则就应该成为公共服务在各地区与行业的通用规定与风向标，成为我国公共服务法的适用准则与基本价值。无偿性原则在国家公共服务法中的地位与作用，也会影响我国央地法律关系。随着中央与地方分权改革的展开，中央与地方关系从改革前的“监护型控制”发展为目前的“监督型控制”，地方利益逐步得到正当化。然而，膨胀的地方利益会破坏国家法制统一，造成地方恶性竞争，并引发中央与地方在资源配置中的利益冲突^[41]。在全公共服务领域实施无偿性原则，须提及公共产品层次的理论探讨，它直面中央与地方事权的基本配置分工，将国家职权视作公共产品的供给，引入经济理性作为划分供给层级的基本依据，聚焦中央与地方不同层级所面向的民众群体的差异化需求^[42]。国家已出台支持浙江高质量发展建设共同富裕示范区的政策，把浙江作为改革和试验的中心区域，要求进一步缩小城乡区域发展差距，实现公共服务优质共享，率先实现基本公共服务的均等化。可以认为，公共服务中无偿性原则已获得国民和国家的认可与好感，其有待进一步制度化、体系化和法治化。

致谢：

中南大学法学院硕士研究生张靓在论文修改过程中做了大量工作，在此致以诚挚的谢意！

注释：

① 国家发展改革委等部门关于印发《国家基本公共服务标准(2023年版)》的通知(发改社会〔2023〕1072号)。

② 浙江省发展改革委等部门关于印发《浙江省基本公共服务标准(2023年版)》的通知(浙发改社会〔2024〕1号)。

- ③ Conseil d'Etat. 2/6 SSR. Mentionné aux tables du recueil Lebon Du 28 janvier, 1998.
- ④ 参见 16 septembre 1998, p.14111. 法国总理日常通报。
- ⑤ *L'action sociale et médico-sociale, un service public industriel et commercial ?*. JCP A n°45,7 novembre 2005, 135.
- ⑥ CE ass., 16 novembre 1956, USIA, Rec. p.434, D. 1956, p. 759, concl. Laurent.
- ⑦ Synd, intercomm. d'études, de travaux et de gestion d'irrigation du canton de Montignac;16 octobre 2006, n°3511.
- ⑧ CE sect., 30 juin 1950, sté merrienne, Rec. P. 408 ; TC, 12 janvier 1987 ;TC, 24 octobre 1994.
- ⑨ CE,20 janvier 1988, SCI la Colline, Rec. P. 21, AJDA 1988, p. 407.
- ⑩ CE, 7 août 1896, Bonnardot.
- ⑪ CE, 29 mars 1901, Casanova, Rec. P. 333, S 1901, III, 73.
- ⑫ CE ass., 19 mai 1933, Blance, Rec. P. 540, S. 1933, III, 81.
- ⑬ CC, n°79-107 DC, 12 juillet 1979, Ponts à péage, Rec. P. 31 AJDA 1975, p. 46, RDP 1979, P. 1726.
- ⑭ R. HERTZOG,« Le prix du service public »,AJDA 1997. P. 55.
- ⑮ 参见广东省高级人民法院行政判决书(2014)粤高法行终字第 272 号。
- ⑯ 《关于规范政府和社会资本合作(PPP)综合信息平台项目库管理的通知》(财办金【2017】92 号)。
- ⑰ 国家发展和改革委员会 2023 年 11 月 28 日公布的《基础设施和公用事业特许经营管理办法(修订征求意见稿)》第六条规定：“基础设施和公用事业特许经营应当聚焦使用者付费项目，明确收费渠道和方式，项目经营收入具备覆盖建设和运营成本并获取一定投资回报的条件，不因采取特许经营而额外新增地方财政未来支出责任。”
- ⑱ *Droit des services publics*, PUF, coll. Droit fondamental ; 1997: 207.
- ⑲ 《国家发展改革委等部门关于进一步健全社会救助和保障标准与物价上涨挂钩联动机制的通知》(发改价格〔2021〕1553 号)规定了社会救助和保障标准与物价上涨挂钩的联动机制的主要内容和工作要求。

参考文献:

- [1] 狄骥. 公法的变迁[M]. 郑戈, 译. 北京: 商务印书馆, 2013: 33-47.
- [2] 马庆钰. 公共服务的几个基本理论问题[J]. 中共中央党校学报, 2005, 9(1): 58-64.
- [3] 习近平. 决胜全面建成小康社会夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[J]. 党建, 2017(11): 15-34.
- [4] 施雪华. “服务型政府”的基本涵义、理论基础和建构条件[J]. 社会科学, 2010(2): 3-11, 87.
- [5] 习近平. 扎实推动共同富裕[J]. 求是, 2021(20): 4-8.
- [6] 习近平主持召开中央财经委员会第十次会议强调在高质量发展中促进共同富裕统筹做好重大金融风险防范化解工作[J]. 思想政治工作研究, 2021(9): 15-16.
- [7] 习近平. 高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告[M]. 北京: 人民出版社, 2022: 46.
- [8] 徐琳, 张靓. 我国公共法律服务无偿性原则之适用[J]. 中国法治, 2023(5): 91-94.
- [9] VAMETTE J P. Le service public à la française[M]. Paris: Montchrestien, 2000: 102.
- [10] JESSE RUSSELL, COHN RONALD. Odile Jacob[M]. Paris: LexisNexis, 1994: 92.
- [11] 叶必丰. 公共服务连续性理论及我国的实践[J]. 政法论坛, 2022, 40(5): 66-76.
- [12] 杨清望. 公共服务法治化研究[M]. 长沙: 中南大学出版社, 2020: 33.
- [13] 阳建勋. 基本公共服务均等化之经济法路径[J]. 法学, 2008(5): 117-126.
- [14] 张守文. 区域协调发展的经济法理论拓展[J]. 法律科学(西北政法大学学报), 2021, 39(4): 14-24.
- [15] 汉斯·沃尔夫. 行政法: 第一卷[M]. 高家伟, 译. 北京: 商务印书馆, 2002: 31.
- [16] 于安. 论社会行政法[J]. 现代法学, 2007, 29(5): 45-53.
- [17] 胡敏洁. 转型时期的福利权实现路径——源于宪法规范与实践的考察[J]. 中国法学, 2008(6): 63-72.
- [18] 崔卓兰, 周隆基. 社会管理创新与行政给付新发展[J]. 当代法学, 2013, 27(1): 53-60.
- [19] 胡敏洁. 一种双面向的权利——论福利权的法律性质[J]. 河北法学, 2007, 25(10): 55-59, 78.
- [20] 黄锴. 论给付判决的适用范围——以行政诉讼法第 73 条为分析对象[J]. 浙江学刊, 2017(4): 68-76.
- [21] 冯文雅. 18 项基本公共服务, 央地各掏多少钱? 国务院明确[EB/OL]. (2018-02-09) [2023-08-25]. <http://www.xinhuanet>.

com/politics/2018-02/09/c_1122390324.htm.

- [22] 于安. 后小康社会法治国家建设的新起点及其规划[J]. 中国法律评论, 2020(2): 1-5.
- [23] 郭维真. “管好‘钱袋子’, 以‘预算法治’推动现代治理”[N]. 人民日报, 2014-8-27(5).
- [24] 朱大旗. 现代预算权体系中的人民主体地位[J]. 现代法学, 2015, 37(3): 12-19.
- [25] 朱大旗. 《预算法》修订中的若干问题研究——科学发展与我国《预算法》修订应予以特别关注的五大问题[J]. 政治与法律, 2011(9): 2-16.
- [26] 王绍光, 马骏. 走向“预算国家”——财政转型与国家建设[J]. 公共行政评论, 2008, 1(1): 1-37, 198.
- [27] 刘剑文, 苗连营. 国家宪法任务、公民基本权利与财税法治建设[J]. 中国法律评论, 2019(1): 1-24.
- [28] 刘昆. 我国中央和地方财政关系[EB/OL]. (2020-08-13) [2023-08-25]. <https://finance.sina.com.cn/china/gncj/2020-08-13/doc-iivhuipn8498792.shtml>.
- [29] 冯梦成. 行政收费存在的问题及改革探索——兼析上海浦东张江高科技园区行政审批和政府服务“零收费”改革试点[J]. 兰州学刊, 2010(6): 27-30.
- [30] 刘昆. 国务院关于财政转移支付情况的报告[EB/OL]. (2023-09-04) [2023-09-25]. https://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/caizhengxinwen/202309/t20230904_3905364.htm
- [31] 沈开举. 行政征收研究[M]. 北京: 人民出版社, 2001: 4.
- [32] 杨建顺, 李元起. 行政法与行政诉讼法教学参考书[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2003: 190.
- [33] 江利红. 论行政收费范围的界定[J]. 法学, 2012(7): 60-73.
- [34] 章剑生. 行政收费的理由、依据和监督[J]. 行政法学研究, 2014(2): 60-69, 76.
- [35] 江利红. 成本效率论: 基于公平与效率价值的行政收费基础理论[J]. 南都学坛(人文社会科学学报), 2007, 27(5): 90-94.
- [36] 王锴. 论行政收费的理由和标准[J]. 行政法学研究, 2019(3): 39-51.
- [37] 沈福俊. 不合理的行政收费应当彻底革除——从个体工商户管理费等行政收费被停征说起[J]. 法学, 2008(9): 3-14.
- [38] 杨峰. 价格行政执法的风险及法律规则[J]. 价格月刊, 2017(4): 5-9.
- [39] 国家发展改革委颁布新版《中央定价目录》[EB/OL]. (2020-03-16) [2023-09-21]. http://www.gov.cn/xinwen/2020-03/16/content_5492010.htm.
- [40] 国家发展改革委办公厅关于持续推进完善国有景区门票价格形成机制的通知[EB/OL]. (2020-08-11) [2023-04-15]. https://www.ndrc.gov.cn/xxgk/zcfb/tz/202008/t20200811_1235815.html.
- [41] 王理万. 行政诉讼与中央地方关系法治化[J]. 法治与社会发展, 2015, 21(1): 32-42.
- [42] 郑毅. 论中央与地方关系中的“积极性”与“主动性”原则——基于我国《宪法》第3条第4款的考察[J]. 政治与法律, 2019(3): 58-76.

Interpretation of the legislation on the gratuitous principle in the context of common prosperity

XU Lin

(School of Law, Central South University, Changsha 410083, China)

Abstract: In the context of common prosperity, the legislation of the principle of free public services can promote the implementation of state functions, the transformation of service-oriented government, and the realization of common prosperity of the people. The legislative orientation of the gratuitous principle is the coexistence of the non-profit and for-profit, the co-operation of the public and the non-profit, and the symbiosis of inclusiveness and cheapness. The legislation on the gratuitous principle should be based on existing laws, supplemented by the specially-stipulated "Basic Public Service Law", and at the same time coordinated by linking multiple laws.

Key words: common prosperity; the gratuitous principle; public services; administrative charges

[编辑: 苏慧]