

政府性基金征收的正当程序研究

——基于民航发展基金的个案分析

杨志伟,马国仁

(北京师范大学珠海分校 法律与行政学院,广东 珠海 519087;香港浸会大学 社会科学院,香港 999077)

[摘要] 政府性基金的设立,为解决改革开放初期基础设施投上发挥了政策性作用。然而,随着时代的变迁与市场经济模式的完善,作为时代产物的政府性基金,其合法性、合理性与透明度均存在着质疑。选择以民航发展基金为个案,对民航发展基金的由来与发展、征收的使用和制度规范以及设立程序进行阐述与分析不难发现,民航发展基金在前置程序、立法程序、征收标准法律依据、实施程序等方面存在着正当法律程序的偏差,致使其合法性受到质疑。因此,政府性基金的设立,应该在前置程序、程序立法、实施程序、纠纷解决正当程序诸方面做出制度性安排。

[关键词] 政府性基金;民航发展基金;行政程序;正当程序原则;公共利益

[中图分类号] D912.1 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1674-117X(2016)01-0069-07

The Study of the Due Process of Governmental Funds Collection

——Based on Case Analysis of Civil Aviation Development Fund

YANG Zhiwei, MA Guoren

(School of Administration and Law, Beijing Normal University Zhuhai Campus, Zhuhai, Guangdong 519087, China;
Faculty of Social Sciences, Hong Kong Baptist University, Hong Kong 999077 China)

Abstract: The set up of governmental funds aims to solve the investment in infrastructure at the beginning of reform and opening. Its policy effect was remarkable. However, as the outcome of age, governmental funds were questioned by public in its legality, rationality, transparency with the time going by and the improvement of market economy pattern. This paper chooses the civil aviation development fund as research case. It is not difficult to find that civil aviation development fund in its pre-procedure, legislation procedure, implementation procedure, and the due process of governmental funds is filled with violation of its original purpose. So the public questioned the legislation of civil government development fund. Hence, the establishing of civil aviation development fund must set full mechanism to comply with the law and regulations in the pre-procedure, legislation procedure, implementation procedure as well as the due process of dispute resolution.

Key words: governmental funds, civil aviation development fund, administrative procedure, principle of due process, public benefits

政府性基金是改革开放后由于基础产业资金 短缺,通过税收无法有效支应的情况下应运而生的

收稿日期: 2015-09-02

基金项目: 珠海市社会科学“十二五”规划课题“珠海市社会组织培育扶持政策研究”(2014060)

作者简介: 杨志伟(1984-)男,湖南长沙人,北京师范大学珠海分校讲师,研究方向为公共管理、非营利组织管理、第三方评估;马国仁(1992-)男,安徽宣城人,香港浸会大学硕士研究生,研究方向为区域经济发展、民航公共政策。

一种行政征收手段^[1],其初衷无非是“扩大累积、压缩消费”,即在特殊年代里政府财政困难,于是要求民众勒紧裤腰带支持国家建设,最初开征多在上世纪八九十年代。作为政府非税收入的重要组成部分,是实现政府特定经济社会职能的重要财政工具^[2],为解决改革开放初期基础设施投上发挥了政策性作用。然而,随着时代的变迁与市场经济模式的完善,作为时代产物的政府性基金,其合法性、合理性与透明度均受到质疑,诸如政府性基金的立法权滥用,征收法律程序缺乏最基本的程序正义上的规范,收费规模巨大且尚未纳入到预算管理系统和现有预算制度改革面临重大冲突,与行政事业性收费、一般税、特殊类型税以及规费等存在着诸多的关联与界限模糊,等等。

2012年3月17日,财政部出台《民航发展基金征收使用管理暂行办法》,废止原来对旅客征收的机场建设费以及对航空公司征收的民航基础设施建设基金(简称机场建设费),新增对旅客和航空公司征收民航发展基金。新政策的出台,立刻引起了社会对其法律依据与合法性的强烈质疑,质疑不仅体现在对这种“换汤不换药”政策变更带来法律适用问题拷问。同时,对基金设立的程序与合法性问题的批判将矛盾焦点直指我国政府性基金的管理制度。在第十二届全国人民代表大会第一次会议通过的《国务院机构改革和职能转变方案》中明确提出“以减少专项转移支付和收费”为深化职能转变的重要手段,以推动行政管理体制改革。为此,选择以民航发展基金为研究个案,从正当程序的视角反思与检讨我国政府性基金制度,势必具有紧迫性与现实研究价值。

一 理论框架:政府性基金的基本属性

(一)政府性基金的概念

财政部《政府性基金管理暂行办法》对政府性基金的概念进行了明确的界定,认为政府性基金是“各级人民政府及其所属部门根据法律、行政法规和中共中央、国务院文件规定,为支持特定公共基础设施建设和公共事业发展,向公民、法人和其他组织无偿征收的具有专项用途的财政资金,全额纳入财政预算”。

学术界对政府性基金的定义主要以财政学和财政法学研究为代表。王为民在对于我国非税收入的研究中认为:“政府性基金是指依照法律、法规并经有关部门批准设立,凭借行政权力或政府信誉,为支

持某项公共事业发展,向公民、法人和其他组织收取的具有专项用途的财政性资金,设立政府性基金的目的主要是支持某项特定产业或事业发展。”^[3]⁴⁻⁵⁴刘剑文和熊伟则认为:“政府性基金是各级政府及其所属部门基于支持某些特定的社会公共事业发展之目的而凭借公权力依法向公民、法人和其他组织无偿征收的具有专项用途的财政资金。”^[4]

学界定义弥补了政府性基金是依靠行政权力或政府信誉来做保障,但是对征收的具体范围和目标尚未达成共识。就政府性基金概念的内涵而言,需要对政府性基金的性质和基本特征进行界定,而外延的部分需要说明政府性基金征收的范围和类别。

(二)政府性基金的种类与范围

按照政府性基金的资金管理方式不同,可以分为中央政府性基金、地方政府性基金和中央地方共享基金三种类型。其中中央政府性基金收入缴入中央国库,地方政府性基金收入缴入地方国库,中央地方共享基金缴入中央和地方国库。20世纪90年代中期至本世纪初,国家对政府性基金先后进行了三次较大规模的清理整顿,政府性基金项目锐减。^[3]⁵⁵⁻⁵⁶截至2014年底,现行有效的政府性基金共25项,其中缴入中央国库的有8项,缴入地方国库的有8项,缴入中央和地方国库的有9项^[5]。

表1 2014年全国政府性基金项目目录

资金管理方式	政府性基金名称
中央政府性基金 (缴入中央国库)	铁路建设基金、民航发展基金、国家电影事业发展专项资金、旅游发展基金、可再生能源发展基金、船舶油污损害赔偿基金、核电站乏燃料处理处置基金、废弃电器电子产品处理基金
地方政府性基金 (缴入地方国库)	高等级公路车辆通行附加费(海南)、城市公用事业附加、城市基础设施配套费、地方教育附加、残疾人就业保障金、新菜地开发建设基金、新型墙体材料专项基金、散装水泥专项资金
中央地方共享基金 (缴入中央和地方国库)	港口建设费、国家重大水利工程建设基金、水利建设基金、农网还贷资金、教育费附加、文化事业建设费、水库移民扶持基金(含大中型水库移民后期扶持基金、大中型水库库区基金、三峡水库库区基金、小型水库移民扶助基金)、森林植被恢复费、育林基金

资料来源:财政部《2014年全国政府性基金的目录》

按照政府性基金的性质和用途不同,可以分为重大工程特别征收类、基础设施建设类、资源环境类、国有财产和附加税类四类政府性基金。其中重大工程特别征收类政府性基金主要用于特定的重大水利、电力工程建设,如国家重大水利工程建设基金、水库移民扶持基金等。基础设施建设类政府性基金主要用于民航、铁路、港口等基础设施建设,如铁路建设基金、民航发展基金、港口建设费等。资源环境类政府性基金征收主要用以煤炭、森林等资源的开采利用以及减少污染和环境的保护,如核电站乏燃料处理处置基金、废弃电器电子产品处理基金、森林植被恢复费、育林基金等。国有财产和附加税类政府性基金依托国有土地、国有住房和营业收入等计征,如城市公用事业附加、城市基础设施配套费、地方教育附加等。

(三)政府性基金的基本属性

朱柏铭教授在研究政府性基金性质时,也感叹到“每每涉及政府性基金相关问题时,总还有些模糊。”^[6]对于政府性基金的认识,国内学术界对其本质属性的认识呈现出诸多争议,这种争论的焦点在主要在于对政府性基金的征收范围和具体目标上。主要有以下几种观点:首先,政府性基金的设立是服务于特定的国家宏观政策或目标,与一般的财政职能有所区别。台湾学者辜仲明认为“特别公课应以事物目的为主,国家课征特别公课并非为支应一般财政需求,而是国家为达成某项特殊国家任务或政策目的,所利用之财政上的手段或工具。”^[7]其次,由于政府性基金服务于特定的项目,所以其征收的对象不是一般公民,由使用者付费,例如乘客在乘坐飞机时才需要缴纳民航发展基金。再者,政府性基金与税收都具有无偿性。尽管非对待给付被视为政府性基金的基本特征,但因政府性基金的缴纳义务与负担理由间存有特殊法律关联,且需专用于特定经济社会政策目的所指向的用途,从而对负担群体形成一种特别的利益。^[8]但是这种对承受政府性基金的群体而言不是一种补偿措施。最后,政府性基金具有专款专用的特点。政府性基金必须用于实现特定经济社会政策所指向的用途,所以对政府性基金的管理也是“收支两条线”,不得用于支付一般的财政需求^{[2]25}。对于其本质属性的认识,除了以上四种基本属性以外,有些人认为它扮演的是一种行政事业性收费的角色,或者从某种意义上讲,它本质上就是一种税收行为,应该受到

“财政、税收基本制度”的约束。

(四)政府性基金与行政事业性收费的区别

政府性基金与行政事业性收费的含糊不清干扰了对政府性基金的认识,也成为这项行政征收活动法律适应问题矛盾的焦点。政府性基金的最大特点就是公共性,其逻辑起点与终点均为公共利益。政府性基金性质与行政事业性收费的非营利性、补偿性相比,政府性基金完全是政府凭借行政权力强制征收,与税收具有相同性质,是一种比较典型的“准税收”,其征收条件应该高于行政事业性收费。孙志认为:“政府性基金与行政事业性收费相比,其共同点表现在:二者都是依据国家权威,为行使政府职能而收取的,都应属财政资金;二者都有特定的用途,具有专款专用的性质。政府性基金既具有一般财政资金的共性又具有专款专用的特点。资金的财政性、政府的主体性和用途的特定性构成了政府性基金的三大特点。”^[9]王为民将行政事业性收费分为管理性和惩罚性两大类,他认为:“行政性收费是行政主体单方面意思的体现,本质上是行政主体对行政相对人课以财政义务,目的是调节社会收入与分配,获取资金,弥补国家建设资金的不足和维护公共设施等,其实施必须以相对人负有行政法上缴纳义务为前提。”^{[3]37-38}因此,政府性基金的征收与行政事业性收费之间是存在着本质区别,不能同一而语。

二 民航发展基金:运行机制与制度规范

(一)民航发展基金的由来与发展

民航运输业作为国民经济发展的基础产业,改革开放以来一直保持较高的增长率。上世纪90年代初期,我国一方面机场数量相对有限,另一方面日益增长的客流量渐渐超过机场自身的最大吞吐量。在当时国内经济发展水平相对不高的情况下,机场等大型基础设施建设单纯依靠政府财政是比较困难的。1992年3月,民航总局、财政部、国家物价局决定向乘坐民航国内航班(含国际、地区航线国内段)的中外旅客收取“机场建设基金”或“机场新设施建设费”等。1995年国务院办公厅转发了财政部、国家计委、民航总局制定的《关于整顿民航机场代收各种机场建设基金的意见》,统一收取机场建设费。2002年经国务院批准,机场建设费将于2005年底执行到期;到了2005年底,又决定机场建设费续征一年;接着在2006年又将机场建设费征

收时间延长至2011年。

就在机场建设费饱受诟病面临不得不取消的尴尬情况下,2012年3月17日,财政部出台并颁布《民航发展基金征收使用管理暂行办法》(财综[2012]17号),同年4月1日起正式施行。这一文件的出台标志着在我国征收近20年历史的机场建设费的废止,同时开征民航发展基金。民航发展基金由原民航机场管理建设费和原民航基础设施建设基金合并而成。民航发展基金的国内航线征收标准与旧的机场建设费保持一致,乘坐国内航班的旅客每人每次50元,而国际和地区航班的出境旅客由旧机场建设费征收70元每人每次上升到90元每人每次(含旅游发展基金20元),实际上旅客的支出增加了20元。

(二)民航发展基金的征收和使用制度

《办法》对民航发展基金的使用范围界定在七个方面,主要用以支持民航事业的发展,其中包括对民航基础设施建设、补贴、民航节能减排等。总体而言,民航发展基金的征收主体和征收程序构成了民航发展基金征收制度的基本内容,特定的征收程序是特定的征收制度的体现。

1. 民航发展基金的征收主体。民航发展基金由财政部委托民航局统一组织征收,明确民航局清算中心作为征收主体,具体负责民航发展基金的征收工作。民航发展基金的征收主体主要涉及财政部与民航局的内部关系互动,是公权力主体的相互关系。中国民用航空局是民航发展基金所在领域的行政主管部门,在征收的过程中有区别与税收以专门的征收主体税务部门为主的格局,所以在征收过程中财政部门对民航发展基金控制相对不足。

2. 民航发展基金的征收程序。民航发展基金的征收程序涉及财政部和民航局的外部互动,主要是征收主体与相对方之间的关系。民航发展基金的征收程序大致分为两个方面:航空旅客缴纳民航发展基金,由航空公司或销售代理机构在购票时代征,由民航局清算中心负责征收;航空公司缴纳的民航发展基金由民航局清算中心直接征收。二者征收后都要全额上缴至中央国库。在实践中,会产生不规范现象,代征的环节增加了过程交易成本,而且在代码共享航空公司之间的分摊和结算由航空公司自行决定,往往多家航空公司成为欠款大户。^[10]

3. 民航发展基金的使用制度。民航发展基金

的使用制度与财政支出关系较为密切,应当接受财政支出一般制度的制约,并接受民主监督和控制。民航发展基金的最终落实意味着设立基金所追求的政策目标得以最终实现。因为民航发展基金是在民航这个特定的领域,具有专业性和封闭性。不论是中央本级还是地方需要使用,都由财政部予以最终决定,所以财政部对民航发展基金的自行裁量安排权力较大,可能会造成民航发展基金的使用制度不规范与不健全。

4. 民航发展基金的使用原则。根据《办法》规定,民航发展基金使用应当遵循以收定支、统筹安排、专款专用、注重效益的原则。以收定支是部门预算经费的保障机制,除了一般财政支付外的专项经费支出,往往其中存在着一些不确定的因素,随意性较大。而统筹安排原则包含了政策导向因素,往往会政策倾斜。专款专用原则不仅是民航发展基金的使用原则,也是政府性基金的基本特征和原则。最后民航发展基金的使用也会注重效益,因为本质也是为了支持民航业的发展。

5. 民航发展基金的使用主体。民航发展基金的使用主体包含中央本级和地方单位。中央本级使用由民航局编制支出预算,报财政部批准;地方单位使用,经财政部会同民航局审核后,通过中央对地方政府性基金转移支付下达。其中财政部在民航发展基金预算中,按不超过1%列支征管经费和代征手续费,也就是乘坐国内航线的旅客缴纳的50元民航发展基金含0.5元的代征手续费。

(三)民航发展基金的设立程序

从机场建设费到民航发展基金的出台基本经历了四个过程。首先民航发展基金的诞生是由机场建设费演变而来,由财政部直接下发通知决定征收并同时废止机场建设费;其次从民航发展基金征收的申请与审批程序来看,根据《政府性基金暂行管理办法》规定,国务院所属部门(含直属机构)、地方各级人民政府及其所属部门申请征收政府性基金,必须以法律、行政法规和中共中央、国务院文件为依据,递交申请材料至财政部,财政部收到申请材料之日起90个工作日内给予审核意见并决定通过与否。而此次民航发展基金的出台是由财政部作为监管与审批单位直接拟定并下发通知给民航局和其他单位;再者就民航发展基金的听证程序上来看,本次民航发展基金的出台是财政部单方面在文件通知中提到根据国务院的有关批示直接制

定,并未履行任何听证程序,也并未公示具体的国务院的批示与指示;最后在立法程序上,此次财政部出台关于印发《民航发展基金征收使用管理暂行办法》的通知中强调,为规范民航发展基金征收使用管理,促进民航事业发展,根据国务院有关批示要求制定。《办法》由其名称、出台部门和方式决定其属于部门规章,因为行政法规需由总理签署国务院令公布。

根据我国《立法法》第七十一条规定,“国务院各部具有行政管理职能的直属机构,可以根据法律和国务院的行政法规、决定、命令,在本部门的权限范围内,制定规章。”所以财政部作为国务院部委组成部门具有制定部门规章的权力是毫无疑问的。

三 现实困境:正当法律程序视角的检讨

现行《民航发展基金征收使用管理暂行办法》中既包括对航空公司征收也包括对旅客征收。以对旅客征收为例,从民航发展基金征收的决定程序、实施程序和使用程序的角度来描述当前民航发展基金设立的现实困境。

(一)前置程序中缺失公示告知和听证程序

所谓行政行为的合理性,要求政府行政既要合乎法律又要合乎理性的双重含义,政府在考虑行政相关因素前提下,其行政内容应合乎情理,行政行为拥有正当的动机且符合法律的目的。^[11]财政部此次出台民航发展基金这反映了政府对于行政决策前征求民意态度不积极,是典型的传统管理主义决策模式,习惯于闭门决策、强权决策,忽视决策前对民意的调查及尊重。而且在实际操作过程中对公众的态度也置之不理。根据学者王为民对政府性基金的定义,他认为政府性基金是依靠行政权力或政府信誉来做保障。^{[3]4-5}财政部此次出台的通知恰恰忽视了政府的信誉,使政府的信誉大打折扣,单纯凭借政府的强制权威和行政权力,况且其合法性也令人质疑。

(二)立法程序缺陷带来征收法律效力困境

民航发展基金还缺乏制度的合法性程序,在立法上还存在着瑕疵。根据《政府性基金暂行管理办法》的相关规定,“财政部负责审批并监管政府性基金的征收和使用”,所以此次民航发展基金的出台在财政部的角度看起来很顺理成章。因为《政府性基金暂行管理办法》赋予了财政部批准征收并设置新的政府性基金的项目的权力。财政部在通知中

虽然强调根据国务院有关批示制定来制定,但是并未公开是何批示,在设立程序上存在着明显的缺失。财政部征收民航发展基金的初衷是为了支持民航事业的发展,所以从法理上看《民用航空法》应当是《民航发展基金征收使用管理暂行办法》的上位法,但是我国民航法并未提到“民航发展基金”,这样就导致了《办法》上位法缺失的窘境,并且与《立法法》产生了矛盾。因为根据《立法法》第七十一条规定,“部门规章规定的事项应当属于执行法律或者国务院的行政法规、决定、命令的事项。”而《办法》并没有上位法,所以导致民航发展基金成为无源之水、无本之木。

(三)征收标准无法律依据和基数测算标准

民航发展基金征收标准程序从未公开,有照搬机场建设费的嫌疑。机场建设费从1992年开始征收,当时的标准是根据当时的国内经济发展水平来制定,可是20年后的中国GDP总量跃居世界第二,尤其是分税制改革后中央政府的财政收入剧增,完全有能力负担机场等基础设施的建设。此次民航发展基金的征收标准缺乏科学分析与核算,甚至完全照搬过去机场建设费的标准,不仅如此,对国际或地区航线还额外增加了20元人民币的旅游发展基金,在一定程度上增加了旅客负担。

(四)实施程序中代征环节不规范滋生腐败

民航发展基金由财政部委托民航局进行征收,明确民航局清算中心作为征收主体。航空旅客应缴纳的民航发展基金由航空公司或代理机构代征,然后由民航局清算中心再负责征收并上缴至中央国库。代征的过程中增加了交易的环节,可能存在航空公司虚报征收的数字或者航空公司与民航局清算中心腐败的行为。《办法》规定对乘坐支线航班的旅客予以免征,可是航空公司在旅客购票时究竟有无尽到告知义务或者有无违反规定征收都有可能存在,毕竟旅客也不会仔细研究财政部的通知和文件。

民航发展基金相对于税收这类财政收入所实行的专门、统一的征收主体模式,民航局负责征收可能导致其对政府性基金征收主体方面控制力度相对不足。多重委托征收等不规范现象,可能导致主体安排与初始制度设计相去甚远。^{[2]48-49}

四 政府性基金设立的正当途径:一个分析框架

从民航发展基金的个案分析中,我们不难发现

民航发展基金在设立过程中产生诸多现实问题。政府性基金征收从本质上来说是受到行政征收的调整与规范,因为征收是指政府依法向个人或单位收取,而民航发展基金的征收似乎存在众多不合法的程序和事实。应通过对民航发展基金设立到征收的现实的困境分析来看待政府性基金设立的正当性。如果程序不合法可能会导致政府性基金丧失其初衷,甚至会滋生腐败的土壤。为了解决一系列现实困境的问题,也为了规范政府性基金征收过程中不规范的行为,笔者从政府性基金设立、征收、管理等一系列完整程序中勾勒出其设立的正当路径,并分别从前置程序、立法程序、实施程序以及对纠纷解决机制诸方面进行逐一阐述。

(一)前置程序的完善:协同治理

在政府性基金设立的前置程序中应摒弃传统管理主义决策,实现合作型社会治理模式。在政府性基金征收前应广征民意,召开听证会,综合专家学者、民众和各方的意见,充分考虑多方利益主体在政府性基金中的正当诉求。从合作型社会治理模式来看,政府与公民、法人和其他社会组织构成了一个动态、复杂的网络系统。政府超越了传统社会的核心地位,仅仅是网络结构中的一个节点,不再是社会的中心。公部门与社会其他部门不再是管理与被管理、控制与被控制的关系,而是相互协作的关系。合作型社会治理模式的核心是善治,善治的参与性、协商性、责任性、透明性、回应性、有效性、公正性、包容性以及合法性几乎都与法治精神相契合。^[12]“对于合作治理来说,治理主体间的信任关系是一个基本前提,如果不能在合作主体间建立起信任关系,社会治理的过程就会依然在控制导向的路径中延伸下去,只有当合作治理的主体间拥有了信任关系的时候,才同时拥有了合作治理。”^[13]政府性基金的设立只有充分考虑了民意,并建立与公众的互信关系,才能与公众进行协作治理。只有完善了前置程序才有利于政策的推行与实施。

(二)立法程序的原则:正义优先

政府性基金其自身突出特点就是公共性,即征收的目的与用途都是基于公共利益的促进与达成。政府性基金在立法程序上应加以完善,避免法律的瑕疵影响其效力。同时对政府性基金本身的立法也是保障公民财产权的迫切需要^{[2]109}。任何权力都有滥用的倾向,^[14]法治政府的财政权应该建立

在承认、尊重和保护私有财产权的前提之下,任何有关私有财产权的限制和剥夺的制度,均需以国家立法的面目出现。^{[2]109}古典的正义主要用于人的行为,而在近现代的西方思想中,正义更多用于评价社会制度的道德标准,被视为社会制度的首要价值。^[15]法律或者立法,作为权威性的社会制度或社会制度生存方式,与正义渊源已久,法律旨在创设一种正义的社会秩序。^[16]当前我国政府性基金立法与立法程序都不完善,缺乏配套的法律法规。政府性基金立法要坚持内部的行政控制和外部的政治控制,对于政府性基金所涉及的领域要落实民主法治原则,彰显正义优先价值。任何规章的出台都要经过合法的程序,财政部没有权力随便设立政府性基金。通过政府性基金立法不仅可以规范财政权力的合法行使,也能够完善我国的财政法律体系,同时完善的立法程序也能对政府性基金起到法律的支撑作用,会避免无本之木、无水之源的法律困境。在立法程序的过程中正义优先至始至终都要坚持。

(三)实施程序的执行:公开透明

当前我国政府性基金在征收机制上主要涉及财政部门、税务部门和其他行政主管部门之间的互动,征收情况较为复杂。有些部分由税务部门征收,还有一些由相关行业主管部门征收,例如民航局征收民航发展基金,所以在征收过程中削弱了财政部门对政府性基金征收主体的控制力度,从而增加了部门外开支。类似民航发展基金这么大数额对机场进行补贴,这些匪夷所思的数据在某种程度上对政府性基金使用去向的公开透明提出了迫切性要求。因此不仅要强化财政部门的统筹地位,实现财政部门与其他部门之间的良性互动和有效协调。此外,政府性基金在使用去向方面必须定期并及时向社会披露,让公众了解到资金的具体去向。并且要设立监督机制,对不合法、不合理的开支要坚决予以抵制,并及时纠正。真正实现和发挥政府性基金的初衷,避免误用和滥用。

(四)纠纷解决的设计:拓展诉讼机制

在法社会学看来,纠纷是两个或两个以上的主体之间的利益冲突,并涉及到制度的违反或与秩序发生某种关联。^[16]政府性基金纠纷是指政府性基金这一财政工具的产生和运行过程中,相关主体之间因利益冲突而引发的各类争议,包含公权力主体之间、私权主体之间、公权主体和私权主体之间发

生的纠纷。^{[2]94}解决政府性基金纠纷要加强协商机制、调解机制和复议机制对政府性基金的有效解决,引入多元纠纷解决机制。协商和调解有利于化解纠纷,减轻司法压力,促进和谐秩序。现行行政复议程序只能解决政府性基金相关行政主体与相对人之间的行政争议,但是复议程序可以将政府性基金纠纷在行政系统内部加以解决,降低纠纷解决成本。无论选择哪种机制都要对产生纠纷的情况予以解决,做到有纠纷就有渠道和途径解决问题,切实保证公众的利益。

政府性基金作为我国财政收支体系中的一个特别的工具,本文主要以民航发展基金个案为例,建立在政府性基金的基本属性理论框架之上进行分析。当前我国政府性基金征收的正当程序还有待完善,尤其是相关法律的缺失致使很多基金例如民航发展基金成为无源之水、无本之木。尽管当前政府性基金还存在着诸多问题,但是有理由相信随着政府性基金改革的不断深入,尤其是十八大四中全会提出的全面依法执政的理念,政府性基金将会真正发挥其设立的初衷,真正将政府性基金的使用和作用落到实处,使广大人民受益,同时其立法进程也会促使我国法治文明将会进一步提升。

参考文献:

- [1] 刘剑文,熊伟. 财政法学[M]. 北京:北京大学出版社, 2009:173 - 174.
- [2] 陈发源. 我国政府性基金法律制度研究[D]. 合肥:安徽大学法学院,2012.
- [3] 王为民. 关于完善我国非税收入管理问题的研究[M]. 成都:西南交通大学出版社,2007.
- [4] 刘剑文,熊伟. 财政法学[M]. 北京:北京大学出版

社,2009:174.

- [5] 财政部. 财政部《2014年全国政府性基金项目目录》(财政部公告[2014]80号)[EB/OL]. [2015-02-06]. <http://www.zmzcz.gov.cn/Article/ShowArticle.asp?ArticleID=776>.
- [6] 朱柏铭. 厘定“政府性基金”的性质[J]. 行政事业资产与财务,2012(2):7.
- [7] 辜仲明. 特别公课规范概念及基本原则之研究[D]. 台湾桃园:中原大学财经法律系,2001.
- [8] CALVIN B. Local Government Compliance with Ear-marked Tax Regulation[J]. Public Finance Review, 2006(34):212.
- [9] 孙志. 关于政府性基金问题的思考[J]. 中国财政, 1998(5):48.
- [10] 索佩敏. 多家民营航空拖欠民航政府性基金[EB/OL]. (2013-04-01)[2015-07-21]. <http://finance.qq.com/a/20080225/000220.htm>, 2013-4-1.
- [11] 潘信林,李阿婷. 政府诚信的契约要义及其建设路径[J]. 湖南财政经济学院学报,2015(2):157.
- [12] 汪大海. 公共管理学[M]. 北京:北京师范大学出版社,2009:57.
- [13] 张康之. 走向合作治理的历史进程[J]. 湖南社会科学,2006(4):32.
- [14] 董长春. 权力的私人性及其法律控制[J]. 政治与法律,2005(5):71.
- [15] 约翰·罗尔斯. 正义论[M]. 何怀宏,何包钢,廖申白,译. 北京:中国社会科学出版社,1988:5.
- [16] E·博登海默. 法理学法律哲学与法学方法[M]. 邓正来,译. 北京:中国政法大学出版社,2004:330.
- [17] 胡玉鸿. 论行政争议产生的原因及解决方法[J]. 江西社会科学,2000(8):115.

责任编辑:黄声波