


2005

财税法论坛

——中国法学会财税法研究会2005年年会
暨第四届全国财税法学学术研讨会论文选编

刘隆亨 主编

 中国税务出版社

编委会名单

主 任	刘隆亨			
第一副主任	吴志攀			
副 主 任	王家林	张守文	徐孟洲	汤贡亮
	刘剑文	俞光远	黄景钧	
编 委	王家林	王 征	王文彦	尤克介
	刘尚希	刘剑文	刘隆亨	朱大旗
	李 克	汤贡亮	吴志攀	张守文
	周序中	庞凤喜	俞光远	贾绍华
	徐孟洲	高融昆	黄景钧	程永昌

目 录

第一部分 财税法基本理论

正确处理政府征税人与纳税人的关系是构建和谐社会的

- 重要物质和社会基础 刘隆亨 周红焰 (3)
- 促进社会与经济协调发展的若干法律问题 黄景钧 (10)
- “二元分化”的税收调控及其合法性 张守文 (16)
- 论我国税收执法的理论依据与制度基础 徐孟洲 (26)
- 论评价税制改革质量的标准
- 兼论税制改革与税收立法的关系 涂龙力 涂京骞 (37)
- 论和谐社会中的税法意识 周序中 施俊波 (45)
- 相容利益、强化市场型政府与民主税政 李炜光 (59)
- 论国家征税权力 王 惠 (74)
- 论征税行为的无因性 张晓婷 (87)
- 实质课税主义的理论价值确证
- 基于征税权与纳税人权利之平衡 叶 娟 (94)
- 和谐社会呼唤尽快降低纳税人讨说法的“门槛”
- 对《中华人民共和国税收征收管理法》
- 第八十八条第一款评析 林 雄 (104)
- 论纳税人权利的法律保护 曲顺兰 刘后春 (116)
- 论税收司法解释中的问题与对策 陈楚清 (126)
- 会计法律制度与税收法律制度的比较研究 钱正平 (135)
- 注册会计师执行审计业务的法律责任浅析
- 基于上市公司审计失败案例的证据 贾绍华 陈凯智 (152)
- 财政分权的法学思考 熊 英 (164)
- 财政法学研究的目的、方法和应有理念
- 兼论财政法何以成为独立的法律部门
- 财政法学何以成为独立的法律学科 朱大旗 (170)

第二部分 财税政策与体制

- “人权入宪”是社会和谐的重要法律保障 黄景钧 (201)
- 财政预算监督与反腐倡廉制度研究
——我国政府采购法律制度的反腐效益及其完善措施分析 胡 琴 (206)
- 财政预算监督与反腐倡廉制度研究
——从预算监督权力虚置和官员责任追究边缘化谈反腐倡廉制度建设 王奇峰 (214)
- 财政预算监督与反腐倡廉制度研究
——赋予人民检察院预算监督职能的构想 刘远景 (219)
- 我国现行财政体制:实质、症结与建议 蔡德发 王曙光 (227)
- 地方财政困难与我国分税制财政体制的改革和完善 施正文 孙伟伟 (238)
- 地方财政体制改革的法律问题 魏 俊 (249)
- 我国区域税收优惠法律制度之检讨 侯作前 (253)
- 论促进我国区域经济发展的财税政策 张 斌 赵永林 (260)
- 经济较发达国家和地区依法治税形成的原因与借鉴 邓远军 (267)

第三部分 财税法与公共财政

- 构建社会主义公共财政收支法律制度框架及其特征研究 俞光远 (275)
- 公共财政体制的特征及制度框架研究 韩灵丽 (287)
- 我国农村公共财政法体制体系建设研究 汤贡亮 周仕雅 (293)
- 制度建设是统筹城乡发展的第一要务 杨晓达 (303)
- 论财税政策与法制对新农村建设的支撑 李淑湘 (312)
- 论裁撤乡级预算 阮宜胜 (319)
- 三级预算的尝试
——安徽省乡镇财政体制改革情况调研 周春雨 (332)
- 乡级预算管理及其分析 王金丰 阮宜胜 (338)
- 编制中期预算是财政规范化管理的重要举措 李 燕 (347)
- 地方预算权基本问题研究 董玉明 张淑祺 (355)
- 论我国政府间转移支付制度的立法建设 王金秀 罗 荆 唐红军 (367)

实施政府采购的政策功能必须正确

认识和处理好的几个问题	王家林	(376)
深化政府采购制度改革	马海涛	(381)
完善公共财政下的财政监督之构想:建立财监会	梁俊娇 胥 媛	(392)
我国财政监督法律制度的检讨与完善	赵芳春	(398)
市政收益债券:必要与可行的融资工具	谭 立	(406)

第四部分 财税改革及其立法

《个税法》第三次修订中的几个理论问题	刘隆亨	(415)
个人所得税工薪所得费用扣除标准的确定		
——人权保障与实证分析	刘剑文	(425)
个税立法与改革的基本原则探寻	蔺翠牌 吴 敏	(429)
德国《个人所得税法》中的无限和有限纳税义务	寿舒宁 朱大旗	(435)
统一内外资企业所得税后的外资税收优惠待遇问题	王国华	(445)
关于借鉴国际税收经验与两法合并中的有关问题研究	杨志清	(454)
关于“两法”合并若干问题的思考	黄婉婷	(463)
新中国房地产税制建设的简要回顾与展望	刘 佐	(470)
关于车船税和房产税的改革与立法问题	尤克介	(483)
我国财产税制改革研究	顾海祯	(489)
从国外经验看我国物业税制的建立与完善	李亦中	(500)
中国工业化进程中的税制绿化	樊丽明 李 文	(508)
构建我国环境税制体系研究	潘明星	(524)
环境税在能源绿色选择中的法律定位	刘建钢	(536)
关于建立环境税制的探讨	张 蕊	(541)
私有财产权保护下的税法改革	全承相	(550)
中国法学会财税法学研究会 2005 年工作总结和 2006 年工作安排 (2005 年 12 月 16 日)	刘隆亨	(568)
在中国法学会财税法学研究会 2005 年年会上的讲话 (2005 年 12 月 16 日)	孙在雍	(576)

第一部分

财税法基本理论

正确处理政府征税人与纳税人的关系是构建和谐社会的重要物质和社会基础

刘隆亨 周红焰

当前我国经济体制改革已向纵深发展,深刻地触及人们之间各种经济利益关系和矛盾冲突。党的十六届四中全会把“构建社会主义和谐社会”摆到了一个突出重要的位置,这是一个具有时代性和战略性的重大决策。在这一特定的背景下,正确处理政府征税人与纳税人的关系,对于构建社会主义和谐社会有着极其深远的意义。

一、研究正确处理政府征税人与纳税人的关系在构建和谐社会中的地位问题的具体背景

(一)和谐社会的本质就是要求人与人的关系,人与社会的关系,人与自然的关系,应该是安定有序、和谐发展的关系。政府征税人与纳税人之间的诚信融洽关系是构建和谐社会的重要物质和社会基础,并且这种“和谐社会”是一个动态的概念,是一个过程,是一种目标与方向,是各种关系的综合反映。政府征税人与纳税人之间的征纳关系是财产分配关系,是对立的统一。

(二)从法律角度来说,法制既是构建和谐社会的组成部分,又是对构建和谐社会的保障,立法、执法和守法从根本上说,就是社会关系的当事人的权利与义务的配置。对当事人的权利与义务配置得愈公平、愈合理、愈透明,当事人之间的关系就愈协调、愈和谐。执法和守法就是对权利义务关系配置的遵循和实施。税收征纳关系双方当事人的权利与义务关系,历来是社会关系的重要组成部分。

(三)由于政府征税人与纳税人之间存在的问题较多,因此只有经过对构建和谐社会的法律调整,才能全面系统地协调征纳关系。

(四)历史上出现的历次农民起义,其原因都离不开封建政府对农民苛捐杂税的层层盘剥,其结果往往导致农民的负担过重而无法生存下去,因此,他们只能揭竿而起。历史的经验值得注意,存在剥削与压迫的对抗性社会,没有和谐可言。

(五)从国际社会来说,自1988年9月建立起来的以保护纳税人权益为宗旨的“国际纳税人协会”,至今拥有43个国家和地区的成员国会员,下属纳税人协会组织49个,我国北京纳税人协会办事机构就是其中之一。总之,当今世界保护纳税人的合法权益,就如同保护投资者的权益、保护消费者权益、保护妇女儿童和老年人权益一样,具有民主、法治、人权、和谐的重大进步意义。由此可见,研究正确处理政府征税人与纳税人之间的关系是构建和谐社会的物质基础和社会基础,这是一个很有针对性和现实性、理论性和历史性的重大课题。

二、政府征税人与纳税人关系的基本原理

税收与纳税人的产生和发展的历史经验表明,当今世界各国税收、税法的实践表明,税收的征纳关系历来是政府(国家)征税人与纳税人的关系。而不仅仅限于税务机关与国会、议会以及别的什么组织^①。由于在税收征纳关系中具有政府(国家)的主体性,因此政府(国家)征税人对征税具有垄断性和排他性。

由于各个国家的历史条件和社会制度不同,政府征税人与纳税人关系也不一样。由于我们是社会主义国家,是社会主义市场经济的国家,是人民民主的国家,因此我国政府征税人与纳税人之间的关系,在根本利益上是一致的。政府(国家)征税人不仅从根本上能代表广大纳税人的利益,而且纳税人可以广泛地参政议政。了解和把握了这个基本立场和观点,就不会像某些发达国家的纳税人及其组织那样采取暴力的方法对待政府征税人的税收政策措施,迫使政府就范;而政府(国家)征税人也就不会以暴力来对待自己的纳税人。但必须承认,我国政府(国家)征税人与纳税人之间仍然存在矛盾,有时甚至还比较尖锐,例如在税收负担上存在某些偏轻偏重的情况,现在外资企业的税收负担比我国内资企业税收负担轻3倍(内资金融企业的税收负担已达50%~60%之多),自然外资企业高兴,内资企业不满意,纳税人对政府有意见。再如,专家们预测我国每年的税收流失达1千亿元之多,这就不但使纳税人不满意,社会各界也不高兴。又例如,在农村,尤其是在南方农村,纳税人的暴力抗税,火烧或砸毁乡政府财粮所的事件,在城乡集市贸易上个别纳税人用刀子捅、用棍子打征税人员等恶性事件时有发生。所以在政府征税人与纳税人之间,在经济上如何做到税收的“合理负担”,在政治法律上如何维护纳税人的“合法权益”,在征纳关系上如何体现“文明征纳”,在税收政策上如何做到既不“杀贫济富”,也不“杀富济贫”,而是坚持均衡的、中性的税收原则,这些都是政府征税人与纳税人时刻要注意的重大问题,也是构建和谐社会的重大问题。

^① 个别地方教会也有权征税,军队无权征税,人民团体无权征税。

三、政府征税人与纳税人之间征纳关系的三个层面

(一)政府征税人与纳税人之间的经济关系。这是指税收分配关系,即以国家为主体的一方当事人同以法人、自然人和其他组织的另一方当事人,对社会总产品和国民收入进行分配与再分配的经济利益关系。这种分配关系通过各种税种的设置,在生产、流转、分配及消费环节都进行。实际上政府征税人与纳税人之间的经济关系就是国家的税收利益与单位和个人的财产利益的关系。

(二)政府征税人与纳税人之间的法律关系。这是指政府机关和纳税人之间在宪法、法律和司法面前的平等关系。但由于政府(国家)为了公共的利益实行征税,这是一种公权力,而自然人、法人或其他组织向政府(国家)缴税,这是私权利接受公权力的干预,当私权利和公权力发生矛盾的时候,一般地说私权利要服从公权力的需要。同时,法律也规定公权力不能任意干涉私权利。在税收法律关系中,征纳双方的权利与义务的关系是核心,既互为前提,又相互转化,但有时候权利又可以放弃或不能放弃,但义务必须履行,权利与义务要能相称,但做不到对等、对称。由于各种原因,始终要注意把保护纳税人的合法权益放在突出或更加突出的地位。

(三)政府征税人与纳税人之间的人文关系。这是指用先进思想、道德和文明风范来规范征纳关系。政府征税人与纳税人之间的人文关系包括:征纳双方都要从以人为本的理念出发,不能因为征税而影响纳税人的生活和生存条件。相反地要达到国富民强的目的,达到国泰民安的要求,不能因为政府征税而影响每个纳税人自由发展的条件。政府征税人应充分承认纳税人的贡献和庄严的地位,对纳税人要有满腔热情一片爱心,要尊重纳税人的个性解放和人格,促进人的全面发展。纳税人要诚信纳税,要遵守公平、真实买卖的营业标准,要忠于事实真相的实际交易,不要有虚假交易、伪装交易,杜绝任何形式的弄虚作假与欺骗。要求征纳双方在诚信的基础上,和谐发展,实现人与自然、人与环境的协调并进。

四、正确处理政府征税人与纳税人的关系是构建和谐社会的重要物质和社会基础

(一) 正确处理政府征税人与纳税人的关系是构建和谐社会的重要物质基础

众所周知,税收来源于经济(包括古代经济、现代经济;农业经济、工业经济、知识经济),税收是国家社会经济发展变化的缩影,是社会的调节器。现代国家的公共收入和支出主要来源靠税收,它比发行国债、投放货币、取得财政收入更

富有可靠性、稳定性、及时足额性。从 2002 ~ 2004 年全国每年的税收收入情况(2002 年全国税收总收入,不含关税,为 17004 亿元;2003 年全国税收总收入,不含关税,为 22000 亿元;2004 年全国税收总收入,不含关税,为 25718 亿元)可以看出,税收每年都以几千亿元的增加数额向前递进。其原因是我国国民经济的发展一直保持在 8% 以上的增长速度,持续、协调、健康地发展。税收收入的增加为我国的财政支出奠定了重要的物质基础(2002 年的各项税收总收入占财政总收入的 90%;2003 年占财政总收入的 91%;2004 年占财政总收入的 92%)。正如马克思所说:“国家存在的经济体现就是捐税”^①。“赋税是喂养政府的奶娘。”^②

(二) 正确处理政府征税人与纳税人的关系是构建和谐社会的重要社会基础

之所以说正确处理政府征税人与纳税人的关系是构建和谐社会的重要社会基础,对此从两方面看:一方面,随着经济和社会的进步,赋有纳税义务的人,包括自然人、法人和其他组织,其数量越来越多,形成了千千万万的纳税大军。据估计全国纳税的法人和其他组织以及个人约 8 千万,他们的行为和影响是构建和谐社会的重要社会基础。

另一方面,国家公共财政的支出直接和间接涉及八项政策:社会保障政策;劳动就业工资福利政策;文化教育医疗卫生体育政策以及应付突发事件的支出政策;公益事业政策;邮电交通基础设施政策;“三农”政策;国家机关,包括公检法运行的经费支出政策;国防外交经费的支出政策。支出的多少,涉及到国家的综合财力强弱,也是保持国家安定,社会稳定的重要社会基础。

(三) 正确处理政府征税人与纳税人之间的关系是构建和谐社会的调节器

目前我国社会存在人均收入差距悬殊,城乡差别、地区差别很大等实际情况,极易引起人们心理不平衡,这也是造成社会不和谐的重要因素。因此,税收作为税收收入分配的调节器,要通过完善税制,特别是完善个人所得税税制和财产税制,可以通过税种的开征与停征、税率设计的高低、税收减免范围的大小、费用的扣除标准等手段来加大对高收入者的调节力度和改善税收征管,以达到保护低收入者,照顾中收入者,调节高收入者的目的;可以通过农村税制和城市税制的改革,制定城乡统一税制,调节城乡关系;可以通过税收返还和转移支付调节地区差别。

^① 马克思全集第二卷第 430 页,人民出版社,1958 年版。

^② 马克思全集第二卷第 445 页,人民出版社,1958 年版。

五、我国政府为保护纳税人的合法权益与为纳税人服务的基本措施和经验

(一) 坚持不懈地进行税制改革,建立合理的税制结构,为纳税人创造公平竞争的环境,从根本上保护纳税人的合法权益

国家采取什么样的税收政策与税制结构,直接关系到纳税人的根本利益。在我国由传统的计划经济体制向社会主义市场经济体制转变以及完善的过程中,先后经历了三次大的税制改革。即一是1983~1984年国有企业“利改税”,把原来国有企业上交利润改为缴纳税收;二是1994年初全面实施的新税制改革;三是在我国“建立完善的社会主义市场经济体制,全面实现小康社会”的奋斗目标下进行的新一轮税制改革,建立起了一套适合我国实际情况并与国际接轨的现代税收体系,这一次税制改革是从2003年逐步取消农业税开始的。通过这次改革不仅使中国进一步成为世界上的税收大国,税收强国,而且是税收负担越来越轻的大国。

(二) 按照中国特色社会主义市场经济体制的要求,不断转变政府职能,为纳税人提供更多的公共产品与服务

政府确定采取什么样的职能,直接关系纳税人税款的使用方向和广大公众的切身利益。我国在由计划经济体制向市场经济体制转变的过程中,政府的职能发生了根本性的变化,在进入新世纪以后,为建立完善的社会主义市场经济体制,不仅对政府职能定位为调节经济、市场监管、社会管理和公共服务四个方面,而且提出要吧财力、物力等公共资源更多地向社会管理和公共服务倾斜。各级政府抓经济发展,主要是为市场主体服务创造良好的发展环境。要努力建设服务型政府,创新政府管理方式,寓管理于服务之中,更好地为基层、企业和社会公众服务。国家实行公共财政体制,把政府的公共收入(税收)更多地用在公益性、公益性、宏观调控性、法制性为特征的事业上。

(三) 坚持依法治国、依法治税和依法理财的方针,不断完善尊重和保护纳税人合法权益的法律体系

近些年来国家通过制定和实施《行政诉讼法》、《行政复议法》、《行政许可法》、《国家赔偿法》,以及修订和实施《税收征收管理法》,对于如何保护纳税人的合法权益已经作了很多规定,税务机关及其工作人员在这方面也做了很多的努力。在这里要注意征纳税的各个要素的合法性、科学性。为了把我国为纳税

人服务、保护纳税人合法权益的丰富经验和实践更加条理化、规范化,建议制定《纳税人权益保护法》,就如同制定《农民权益保护法》、《消费者权益保护法》、《妇女权益保障法》、《未成年人保护法》一样重要。《纳税人权益保护法》的基本内容,可以包括指导思想 and 原则、纳税人的基本权利和义务、实现纳税人权益的措施保障。要坚持以《宪法》规定的公平的基本权利为指导,列举在国家税收这个公法领域内纳税人在政治、经济、文化方面,在税收立法、执法、司法方面所享有的特殊权利和承担应有的义务。把现行的《税收征管法》规定的纳税人的权益分离出来,集中到《纳税人权益保护法》之中。

只有不断地建立完善的财税法律体系,才能使政府的征纳走向法治的轨道,也才能更好地保护纳税人的合法权益。

(四) 不断优化纳税环境,树立为纳税人服务,对纳税人负责的意识

自1992年以来各级政府已开展了15个“全国税收宣传月”的活动。宣传了税收与改革、发展,税收与市场经济、未来,税收与文明、公民,税收与法制、与依法治国,依法治税与民富国强,依法诚信纳税、利国利民,依法诚信纳税、共建小康社会等主题活动。企业只有坚持守法经营、诚信纳税,才能树立良好的商业信誉和形象,实现长远发展。税收的征收管理应坚持为经济发展服务,为纳税人服务的价值观,坚持“科技加管理、法治加服务”的征收模式。

要不断改进和优化纳税管理与服务,进一步优化纳税环境和提高税法遵从度与执行度。建立健全包括政策咨询、法律救济、税法咨询辅导、网上送税法、推行“一站式”服务,完善纳税人信息资料“一户式”储存管理等内容的纳税服务体系,提高纳税服务水平,合理简化办税环节,减轻纳税人负担。

要建立节约型政府,真正做到对纳税人负责。近两年来财政改革的各项措施表明,中国的财政改革已转向以支出管理体系再造为重点,其目的是在重构制度体系的基础上,形成合理使用财政资金的长效机制,这是我国公共财政体系的必然选择。其本质是要对纳税人负责,花好公众的钱,体现出财政的钱是人民的钱、政府理财是受人民委托的理财理念,任何部门和个人都无权随意花纳税人的钱,这是对纳税人负责的政府行为。

(五) 反对腐败,反对权力“缺位”和“越位”,从内部保护纳税人的合法权益

税务机关设立了纪律检查与政府监察机构,把对侵犯纳税人的权益作为检查监察和处分的重要内容之一。

政府官员中的少数腐败行为是纳税人的“大敌”,我国税务战线设立了党的纪律检查和政府监察部门,对税务干部侵犯纳税人权益的行为,作为纪律检查和政府监察的重要内容之一。例如1999年国务院针对当时税务工作实际,提出了

“坚持依法治税,加强征管,堵塞漏洞,清缴欠税,惩治腐败”的方针。

对政府税务官员一方面要提倡勤政廉洁,反对腐败,切实保护纳税人的合法权益;同时,要积极开展税务稽查,检查内部失职和外部偷漏税行为,因为只有反偷漏税才能更好地保护广大依法纳税人的合法权益。在这方面,对前几年社会上大肆出现的骗取出口退税的违法行为、对近几年社会上大肆虚开增值税发票的违法犯罪行为进行的专案检查和斗争,都有力地维护了社会经济秩序、税收秩序,为纳税人创造了良好的经营安全条件。

在国家权力的行使过程中,有时会出现权力的“越位”与“缺位”,所谓权力越位,即一些政府部门和干部权力膨胀,对纳税人干预了一些不应该干预的事。所谓权力“缺位”,就是为纳税人服务应该做的事还没有做到和没有做好,这是我们在维护纳税人权益和为纳税人服务时应该时刻注意的问题。

总之,财税分配历来是一个社会问题。财税分配形势来源于社会经济形势,但在一定意义上,它又对国家政治、经济、社会形势起着决定性作用。因此,在我们研究构建和谐社会的过程中千万不能忽视财税金融法制建设。

(作者单位:北京联合大学经济法研究所)

促进社会与经济协调发展的若干法律问题

黄景勃

改革开放以来,我国经济有了巨大发展,至2004年,GDP已经达到13.65万亿元,人均GDP突破1万元。城镇居民可支配收入9422元,农民人均纯收入2936元。目前正在向实现人均GDP3000美元的目标努力奋斗。在经济快速发展的同时,我国的社会关系也发生了深刻的变化,随着剥削阶级的消灭,新的社会阶层的逐渐形成,阶级矛盾已为新的社会矛盾所取代;随着社会主义市场经济的建立,利益分配关系出现了新的格局,需要寻求新的分配体制来取代以往的分配制度;随着人们思想观念的变化,需要树立新的健康的观念形态来规范人们的行为,等等。只有这样,我们才能实现社会与经济协调发展,也只有这样,我们才能顺利达到全面建设小康社会的目标,也才能如愿构建社会主义和谐社会。

如何实现社会与经济协调发展,我认为当前应当理顺六个方面的关系,做好六个方面的工作。

一、理顺收入分配关系,促进收入分配公平、公正、公开,保证社会与经济协调发展

改革开放以来,我国在收入分配中长期存在的平均主义现象得到纠正,按劳取酬的原则得到了体现。但是,当前在收入分配领域内却出现了另一种偏向,表现在:城乡居民收入差距、不同行业收入差距、不同地区收入差距都在不断扩大,有些问题已经到了危险警戒线。例如,衡量居民收入差距的基尼系数,从20世纪90年代的0.341,上升到2004年的0.53,超过了0.5的危险警戒线;城乡居民之间的收入差距,从1985年的1.8:1,扩大到2003年的3.23:1;高收入和低收入人群之间的差距大致为2.95:1;行业之间收入的差距,东、中、西部地区收入的差距都在不断扩大。

据2005年6月美林投资银行和凯捷资讯公司发布的《2004全球财富报告》称,我国内地百万(美元)富翁人数已达23.6万人,拥有资产为9690亿美元,已成为亚洲地区仅次于日本的第二大百万(美元)富翁聚集地;百万(美元)富翁的

增长率为12%，在全球仅次于香港、印度和韩国。这一数据从一个侧面也可以看出我国财富集中到少数人手中速度之迅速。

社会收入分配直接关系到经济的发展和諧。我认为，在理顺分配关系时，既要使一部分人先富起来，也要逐步实现共同富裕；既要反对平均主义，也要防止两极分化。对于诚实劳动和合法经营而致富的群体要鼓励和保护，对于收入低下的群体要帮助和支持他们走上富裕，对于特殊困难的群体要救济、关心和资助。收入分配存在着差距是必然的、正常的现象，是市场经济发展的必然结果。但是，收入分配差距过大，而且超过了一定的警戒线，对于经济平稳快速发展，对于构建社会主义和谐社会，对于国家长治久安，都必然会带来重大的负面影响。目前出现的收入分配差距不断扩大的现象，已经带来众多社会矛盾，应该引起我们的高度警惕，并且需要采取有力的政策措施加以解决，以防止贫富差距进一步扩大而产生的诸多不稳定因素。

在社会主义市场经济条件下，我认为理顺收入分配应该考虑以下原则：(1)宪法原则。现行宪法规定：“坚持按劳分配为主体、多种分配方式并存的分配制度”；(2)公平、公正、公开的原则；(3)正确处理先富、后富、共同富裕和反对暴富的原则；(4)加速实行社会保障原则。在一次分配(工资性收入)中，要体现效率优先的原则；在二次分配(社会保障)中，要考虑社会公平的要求；在三次分配(慈善救助事业)中，要照顾特困人员的需要。

国家对收入分配要进行宏观调控，不能听之任之。解决目前分配中的问题，首先要从理顺公务员的收入分配着手。公务员是为国家服务的公职人员，是公仆，国家必须对全国公务员的工资制定统一制度，可以允许不同地方的工资存在差别，但是不允许地方自行其是，更不能在同一服务地区实行两种不同的工资制度；其次要改革事业单位的工资制度，在同一行业内要做到公平、公正、公开；第三要对国有企业的工资进行规范，正在试行的国有企业工资年薪制，把企业经营管理人员和一线工人、技术人员工资收入的差距拉得太大，只能增加劳资之间的矛盾，后患无穷，实不可取；第四对于民营企业、外资合资企业以及自由职业者的收入，国家应该通过税收来进行调节，使他们的收入纳入合理的轨道，不至于和一般社会成员的收入差距拉得太大；第五是要大力提高农民的收入，减轻对农民的税赋，缩小城乡收入差距。

二、尊重和保障人权，推进依法治国，统筹社会与经济协调发展

“依法治国，建设法治国家”实质上是“依宪治国，建设宪政国家”。宪法是一个国家的根本大法，是一切政治制度的基石，是一切国家权力的法源所在。列宁说：“宪法就是一张写着人民权利的纸。”所以，宪法又是公民权利的宣言书，

以保障公民基本权利的实现。我国现行宪法主要规定了两方面的内容：一方面，它规定了我国的国体、政体，国家的总体发展方针和原则，规范了我国国家权力机关、行政机关、司法机关的权力与职责；另一方面，它规定了我国公民的基本权利，尊重与保障人权。在 2004 年的宪法修正案中，增加了“国家尊重和保障人权”的条款，说明我国对人权的尊重和保障已经进入了一个新的阶段。规范国家权力与保护公民权利是宪法的两大重要内容与任务，其中保护公民权利无疑是民主国家的根本主旨与出发点，而规范国家权力是保护公民权利免受不法侵害的重要途径。因此，我国宪法规定了全国各族人民、一切国家机关和武装力量、各政党和各社会团体、各企业、事业组织都必须以宪法为根本活动准则，并且负有维护宪法尊严、保证宪法实施的职责，足以说明宪法在我国具有至高无上的权威。

尊重和维护宪法权威，必须要以保护公民合法权利为核心。公民是一个法律概念，与自然概念的“人”、政治概念的“人民”不同。我国宪法规定：“凡具有中华人民共和国国籍的人都是中华人民共和国公民”。只有充分保护公民享有的基本权利，宪法才能真正得以实施，才能真正称得上是公民基本权利的“保障书”。

宪法的实施是宪法的基本精神、基本原则和具体规定在现实生活中的贯彻和落实，其内容可从三个方面而言：国家机关依据宪法和法律行使权力，促进公民福祉、保护公民权利；有关国家机构依据宪法规定的职权与职责，监督相关国家机关认真实施宪法；公民享有宪法所赋予的基本权利，可以向有关国家机关提出控告、寻求救济，以监督国家机关的活动。

我国宪法规定公民的权利有 18 条之多。应该看到，我国司法机关已启动司法程序，对于侵犯公民人身自由的案件予以追究，全国检察机关仅 2004 年就查处侵犯公民人身自由的案件 1595 起。但是，目前仍有相当一部分保护公民权利条款，没有相应的司法程序予以保障，只能见诸于文字之上，实际上难以做到。

笔者认为，只有公民的权利真正得到尊重和保障，才能真正实现人民当家作主；只有做到人民真正当家作主，才能遏制和减少贪污腐败，才能清除官僚主义行为。目前官员中存在着的相当严重的贪污腐败现象和官僚主义，最根本原因是对人民权利的漠视。只有真正做到对人民权利的保障和尊重，官员才能受到监督，官员中的贪污腐败和官僚主义行为才有可能避免和清除，政治才能实现清明，法治才能实施，社会与经济才能真正做到统筹协调发展。

三、保障公民受教育的权利，不断提高全民族的素质，推进社会与经济协调发展

宪法第四十六条规定：“中华人民共和国公民有受教育的权利和义务。”改革开放以来，我国的教育事业确有很大的发展，这是毋庸置疑的事实。但是，目