

## 青少年的纳税人权利意识培养

■ 刘映春 李 正

(中国青年政治学院 法学院, 北京 100089)

**【摘要】** 党的十八届四中全会《决定》要求“将法治教育纳入国民教育体系,从青少年抓起,在中小学设立法治知识课程”。在法治教育中,税法教育是不可或缺的部分。通过税法教育,培养青少年纳税人权利意识,树立公民权利观,对青少年个人和国家的发展都至关重要。我国目前法治教育落后,税法教育也尚未起步,启动税法教育计划,让青少年从小养成遵守税法、自觉纳税的良好习惯,积极行使作为纳税人的重要权利,对财税法治的进程将有着历史性的意义。

**【关键词】** 青少年税法教育 纳税人权利意识 税收法治

税收是国家财政之根本,税收法治也是国家法治的应有之义。民主和完善的税收体制,进而实现财税法治是建立在绝大多数纳税人对自身纳税权利的积极行使和维护的前提之上的。纳税人没有税法上的权利意识,会影响到依法纳税义务的履行,而社会对税法的遵从度直接决定国家财政收入。另外,淡漠的纳税人权利意识对公民权利行使和国家法治建设也都将产生直接的影响。青少年作为国家发展的后备力量,培养其具有强烈的纳税人权利意识,是培养法治国家建设的合格公民、促进个人成长和国家发展至关重要的途径之一。

### 一、培养纳税人权利意识的重要性

纳税人权利这一观念最早可以追溯至雅典民主政治时期,公民向国家让渡部分的财产权,履行纳税义务,从而换来参与国家管理的权利,比如参加公民大会、进行民主参与等。因此在雅典公民看来,税收“是他们与国家命运息息相关的重要基础”<sup>[1]</sup>。到13世纪英国君主立宪制度形成时期,“无代表即无税收”原则开始形成。纳税人权利自产生之日便与公民权利密不可分,根据2012年的一份调查,即便是在美国,也只有11%的纳税人知道自身具体享有哪些权利<sup>[2]</sup>。对此,美国国税局也越来越重视纳税人权利意识的培养,通过多种方式宣传纳税人权利,专门出台《纳税人权利法案》(Taxpayer Bill of Rights),将纳税人权利规定为质询和陈述权(The Right to Challenge the IRS's Position and Be Heard)、保密权(The Right to Confidentiality)、要求税制公平公正的权利(The Right to Fair and Just Tax System)等10项权利<sup>[3]</sup>。我国税务总局在2009年发布《国家税务总局关于纳税人权利与义务的公告》,归纳了纳税人权利包括知情权、税收监督权、税收法律救济权等14项。纳税人权利关涉很多公民的基本权利项,比如公正、平等和政治

收稿日期:2015-12-21

作者简介:刘映春,中国青年政治学院法学院经济法教研室主任,教授,硕士生导师,主要研究财税法、经济法;

李 正,中国青年政治学院法学院2014级经济法专业研究生,主要研究经济法。

参与等;换言之,公民身份下,纳税人权利是公民行使自身权利的重要途径。

在我国,公民对自身的权利有基本的了解,互联网时代爆炸式的信息也让人们认识到应当捍卫自己的权利,但是具体到税收方面,纳税人履行纳税义务的感知并不强烈,因而也不会意识到自己的权利受到怎样的侵害。比如争议最大的房产税的开征,人们关心的是如何能够规避房产税,殊不知房产税不过是众多税目的一种,但由于人们并未认识到自己已经一直承担着众多税种的税负,所以才会争议是否应当开征房产税,才会只考虑到自己眼前经济利益的损失。依法纳税是每一个公民应尽的义务,国家依法开征税种,公民依法纳税本就毋庸置疑,人们并没有意识到要求信息公开、保护个人信息、保障征税过程的公平等等权利或许更值得关注。

在我国,不论是课堂教学,还是日常生活,税收都显得遥不可及,纳税人权利意识的形成依赖于依法纳税义务的自觉履行。美国是十分典型的高税负的国家,一般人正常收入的百分之三十左右都会上缴给政府,购物、个人所得税申报的过程都让美国人很清楚地认识到是自己的钱在养活政府。当税收行为成为自己生活重要的一部分时,纳税人权利意识才更容易被唤醒,以避免自身权利受到不当的侵害。纳税人权利意识的形成还需要良好的纳税人权利保障机制提供权利行使的环境,如果国家层面都未能对纳税人权利保护给予足够的关注,那就更不用说主动引导纳税人行使权利了。2003年OECD(经济合作与发展组织)在“税收指南系列”发表了《纳税人权利与义务——应用指引》<sup>[4]</sup>,敦促各成员国加强纳税人权利的保护。从各国的实践来看,纳税人权利保护包括立法、行政和司法保护三个方面,立法保护最典型的就是美国制定的三部《纳税人权利法案》,行政保护侧重于税务机关的执法过程,司法保护则是保护纳税人避免税收立法和执法的侵害。三位一体的保护机制在我国税法领域尚未能得到很好的运行,尤其是专业的税法人才不足,因此纳税人权利行使和救济未能有充足的空间,培养纳税人权利意识只能是空谈。

苏辙曾言:“财者,为国之命而万事之本。国之所以存亡,事之所以成败,常必由之。”十一届三中全会也明确“财政是国家治理的基础和重要支柱”。财税对于国家的重要性由此可窥见一斑。当前,偷逃税案件频繁发生,如果社会上偷逃税成为一种风气,税法遵从度低,那国库将会空虚,对国家财政来说无疑是巨大的灾难。纳税人权利意识的培养有助于培养公民履行纳税人义务的责任意识,纳税人权利是公民权利的重要部分,纳税人积极主动行使权利有助于形成主人翁的身份认同感,将自己与国家、社会连接起来;现代公民社会强调“权利本位”而抛弃“权力本位”和“义务本位”,主要区别在于更强调个人的主动性,实现用权利制约权力,目前《预算法》修正案备受关注,而淡漠的纳税人权利意识让民众对预算公开、预算决算的审查监督漠不关心,《预算法》的修订也将步履维艰,国家的权力将难以得到有效的制约。培养纳税人权利意识也将有助于实现财税法治、国家法治,“权利意识与法治观念的形成是密切联系的,权利意识的增强导致法治观念的增长;反之,法治观念的增长也必将推动人们权利意识的扩张。”<sup>[5]</sup>让纳税人在权利意识的激励下,培育对法律的信仰,进而形成公民主人翁的意识,参与国家治理,监督政府权力的行使,培植全社会的民主精神和法治文化,为依法治国目标的实现打下坚实基础。

## 二、纳税人权利意识培养应以青少年教育为基础

### (一)青少年时期是纳税人权利意识形成的关键时期

每一个青少年都是广义的纳税人,在日常的生活中已经是增值税、消费税等间接税种的负担主体,但青少年往往并不知道自己已经缴了很多税,以及因此而享有的权利,所以培养青少年的纳税人权利意识恰逢其时。青少年法律和道德水平代表着未来中国公民素质的高低。通过

税法教育,使青少年对纳税、征税和用税<sup>①</sup>三个方面有着一体的法治意识,将成为他们未来自觉履行纳税义务的先决条件;而且青少年也是未来的立法者、司法者和执法者,这也为未来税收立法、税收诉讼案件审理和税收执法提供具备基本素质的人才。

青少年时期是人生价值观形成的重要时期,其心智的可塑性强,对青少年进行税法教育,效果会更为显著。科学合理的税法课程的设置可以潜移默化地向青少年传递税收法定、民主和公平的价值理念,让青少年从小就养成遵守税收法律法规、维护税收秩序的良好习惯。

另外,税法本身具有很强的专业性:一是税收本身内容庞杂,各种税目常常会让非专业的人晕头转向;二是税收涉及法律方面的知识需要较高的理解能力,这也是为什么美国直到研究生阶段才设置法律专业,因此,税法教育是一个漫长和循序渐进的过程,从青少年开始进行税法教育,可以打下扎实的基础,为纳税人权利意识形成做好准备。

### (二)有意识的培养教育是青少年的纳税人权利意识形成的重要环节

青少年行使纳税人权利是政治参与的重要形式。如果青少年缺乏纳税人权利意识,对国家、社会的责任感也就很难形成。青少年疏远国家,会累积青少年对国家的不满,利益诉求无处表达,进而危及民主社会的健康运行,并导致自身利益进一步受损,进入恶性循环。培养青少年的纳税人权利意识需要国家有意识地加强教育。OECD在2013年发布了《培育税法文化、纳税意识和公民权:全球性纳税人教育资料》,强调了税法教育对提高税法遵从度和培育税收文化的重要性,OECD成员国在近几年也都开始有意识地针对青少年开展税法教育计划,并且认为这是提高税法意识的关键环节。比如牙买加2012年开展税法的校园教育项目;肯尼亚开展相关的校外拓展项目;马来西亚开展的税法夏令营、演讲比赛活动;秘鲁2009年开始对中小学教师进行培训,提升讲授税收课程的老师的素质<sup>[6]</sup>。

我国目前法制教育未能得到有效的开展,税法教育更是处于缺位状态,从中小学生的“思想道德”课到大学学生的“思想道德修养与法律基础”课程,税法内容只是一笔带过,法制方面也只是侧重法律常识的教育,缺乏系统的体系性的介绍。所以青少年大都只知道自己有纳税的义务,国家有征税的权力,但是对于自己作为纳税人的纳税行为对国家建设和发展有多么大的作用并没有明确的认识,就更不用说青少年对纳税人权利的了解。纳税人权利意识淡漠,青少年将难以主动行使纳税人权利,或不能以合理的方式行使权利。这种状况可能就会导致在不久的将来纳税人只会费尽心思偷逃税款,不愿意履行纳税义务,更不愿意进行政治参与,行使公民权利。所以,我国应当积极实施相关计划,在青少年的纳税人权利意识形成中发挥积极的作用。

## 三、青少年的纳税人权利意识之培养教育路径

税法教育的内容和形式都应该是丰富多样的,充分利用政府部门、企业、社会组织的力量,借用课堂、网络和电视等媒介,寓教于乐,起到事半功倍的效果。

### (一)在学校教学中大力培养青少年的纳税人权利意识

美国十分重视中小学生的法制教育,这一阶段,美国的法律教育课程并没有专门的部门法知识的讲授,而是主要通过对法律公平正义的精神理念、法律的作用、法律与社会的关系等方面的介绍培养青少年的法律理念和公民意识。当地的律师协会、国内税务局的工作人员等都会到学校讲授相关的法律知识。在一些美国大学的法学院,会开设街道法(Street Law)这门课程,由

<sup>①</sup> 税收法治应当是纳税、征税和用税三位一体的法治。参见叶金育:《理解中国的税收法治意识——基于税收宣传的实证考察》,载《人大法律评论》,2013年第2期。

法学院的学生向高中生讲授各部门法。到了高中阶段,在学生已经基本形成一定的价值观和法律理念的情况下,美国国内税务局开展了一项与学校进行合作的税法教育高中计划(Understanding Taxes High School Program)。课程的内容包括以下六个方面:一是税法入门知识和纳税人权利、义务,通过播放一些视频,用大家熟悉的生活场景的展示来引入税收相关的话题,让学生了解税收的作用、纳税人所享有的权利和不遵守税法的不利后果;二是了解美国纳税信息申报表,在美国进行纳税申报会涉及多种多样的表格,这部分课程就是帮助学生了解如何准确地选择和填写 W-4、1099-INT、1040EZ 等表格,还有如何进行代扣代缴等;三是了解联邦税和州税,包括联邦和州征收的税种、税的本质,并通过案例让学生了解商品和服务中具体税目;四是了解联邦税制演变、联邦税收立法,让学生理解联邦税制的宪法基础和价值追求,在介绍税收立法时让学生了解税收政策是公民利益和政府利益之间的妥协、是立法机关和行政机关权力的平衡;五是了解税收的影响,政府通过税收更好地配置资源;六是了解税收过程涉及的公平问题,税收过程中的公平所需要考虑的各方面的利益诉求<sup>[7]</sup>。可以说,这项税法教育计划十分完备翔实,不仅仅有实践中如何遵守税法的讲授,还有税收中重要的价值理念的输送,这套课程让学生全面地了解美国税收政策,并且能够产生深刻的认同感,让青少年了解纳税人权利。

日本的青少年税法教育也十分完善。日本的财税法教育教材根据不同年龄阶段的学生分阶段进行财税法意识培养,层层递进,分为入门编、发展编、应用编、实践编<sup>①</sup>,且注重图文并茂,录制了相关的动画片和明星参与的宣传片。各地方也主动推动税务普及教育,按学生对象确定不同的税务教育主题,如小学生主题为“国民生活与政治——税如何被使用”;初中生的主题为“我们的生活与税收——国民生活和财政”;高中生的主题是“我们的生活与税收——财政与国民经济”<sup>②</sup>。日本的税法教育进课堂还包括由大藏省、经济企划厅及国税局人员对教师进行财税法教育。

我国在建立青少年税法教育体系时,也应借鉴美国、日本的经验,形成较为完整和连贯的税法课程体系。在小学和初中阶段,首先通过介绍法律的基本知识,培养基本的公民意识和公共参与精神;然后逐步涉及税收的基本概念,培养青少年基本的纳税知识和纳税人身份认知,培养基本的税法遵从意识。接着,在学生有了相当的认知和理解能力的阶段,可以从税收基本制度的介绍入手,让学生了解税收征管体制、税务管理制度、纳税申报与代扣代缴等知识,旨在塑造公民基本的权利义务观念、纳税和税收筹划理念。到了高中阶段,则可以更深入地介绍税收,通过讲授税收法律关系、税收构成要素、各个税种具体的法律规定,使得青少年形成基本的纳税人法律人格和税收公平观念,进而形成基本的公民品格和民主参与观念。

## (二) 借助政府部门、社会组织的力量推进青少年的纳税人权利意识培养

鉴于税法知识具有相当的专业性,且学校的教学资源可能也无法满足税法教育课程开设的要求,所以相关政府部门和社会组织的帮助也是十分必要的。美国国税局在与学校开展税法教育项目时就指出,如果学校资源有限,则可以向国税局进行报告,国税局可以在教学视频、教学材料等方面尽可能地提供帮助。

另外,在学校之外也应该积极开展相关的宣传计划和教育项目。比如,美国国税局内部有专门的纳税人教育协调部门(Internal Revenue Service Taxpayer Education Coordinators),积极开展纳税人帮助和教育项目,让机构和组织积极参与到税收管理的过程中,与纳税人保持密切的联系。美国国内税务局还会培训志愿者,让他们在纳税人填写年度纳税申报单时提供帮助,正确地履行纳税义务。国税局 2004 年度的拟议绩效计划(FY2004 Proposed Performance Plan)和

<sup>①②</sup> 参见日本财税法通识教育教材电子版, <http://www.nta.go.jp/shiraberu/ippanjoho/gakushu/index.htm>

2003 年度最终计划教育(FY2003 Final Plan Education)着力于满足不同纳税人的特定需要<sup>[8]</sup>。

在新的税收规定颁布后,相关的部门就应该积极进行宣传,比如美国新《纳税人权利法案》颁布后,国内税务局在所有办公场所公开张贴该《法案》,国税局的第一号刊物(Publication 1)也将该法案纳入其中,“第一号刊物是国税局邮寄给纳税人的税务审计、征收等各类事项的信函中必备的附件”<sup>[9]</sup>,这将使得相当部分的纳税人都能了解到该法案;另外国税局还在各种论坛等场合进行宣传。这些宣传使得纳税人权利被更广泛地知晓,保证其宣示作用的发挥。国家有关机关可以通过举办讲座、研讨会,让青少年参与其中,及时了解到税收的动态,意识到税收在自己的生活中无处不在,强化其对税收重要性的认识,这样,他们便会开始思考自己作为纳税人在税收过程中的作用,启发其纳税人权利意识。

### (三)在鲜活的社会实践中培养青少年的纳税人权利意识

税法教育也需要与实践相结合,所以在税法课程讲授的过程中,学校也应当积极与当地律师事务所、法院等合作,举办模拟法庭比赛,到法院旁听案例审理,让学生通过具体案例的讨论或实践更直观、更深入地理解税法知识。还可以组织学生模拟市政议员,围绕税收相关话题展开讨论,类似于 Bruce Ackerman 和 James S. Fishkin 在其书中提到的“审议日”<sup>①</sup>(Deliberation Day)讨论。我国也应当从价税合计向价税分离转变,这样,每一个消费者从开始购买商品和服务时,都可以从购物小票或价签上了解到自己正在缴纳什么税,缴了多少税,更清楚地认识到自己纳税人的身份。

社会实践教育是学校系统的课程教学的补充,通过课堂和社会生活全方位的税法教育的渗透,让青少年认识到税收对自己生活的深刻影响,这样才会对自己主体地位有更深刻的了解,进而激发其关注并捍卫自己的权利,以免让自己的钱白白流向政府。

总之,通过税法教育有针对性、有目的、系统地向青少年传授税收相关知识,是十分重要且必要的,可以有效地培养纳税人纳税观念和权利意识,是塑造法律人格、树立法治信仰至关重要的环节。开展青少年税法教育计划,定能为我国全面推进依法治国打下坚实的公民基础。

## [ 参 考 文 献 ]

- [1] 丁 一:《纳税人权利研究》,北京:中国社会科学出版社 2013 年版,第 52 页。
- [2] Thomas Jefferson, Toward a More Perfect Tax System: A Taxpayer Bill of Rights as a Framework for Effective Tax Administration, <http://www.taxpayeradvocate.irs.gov/userfiles/file/2013fullreport/toward-a-more-perfect-tax-system-a-taxpayer-bill-of-rights-as-a-framework-for-effective-tax-administration.pdf>
- [3] Internal Revenue Service of United States, Taxpayer Bill of Rights, <https://www.irs.gov/Taxpayer-Bill-of-Rights>
- [4] OECD, Taxpayer's Rights and Obligations - Practice Note, [http://www.oecd.org/tax/administration/Taxpayers\\_Rights\\_and\\_Obligations-Practice\\_Note.pdf](http://www.oecd.org/tax/administration/Taxpayers_Rights_and_Obligations-Practice_Note.pdf)
- [5] 刘 佳:《中国法治化的现实基础》,载《中外法学》,1999 年第 1 期。
- [6] OECD: Building Tax Culture, Compliance and Citizenship: A Global Source Book on Taxpayer Education, <http://www.oecd.org/ctp/tax-global/sourebook-taxpayer-education.pdf>
- [7] Internal Revenue Service of United States, Understanding Tax High School Program: Understanding Taxes! <http://files.eric.ed.gov/fulltext/ED346283.pdf>
- [8] Internal Revenue Service of United States: Fiscal Year 2004 Annual Performance Plan, [https://www.irs.gov/pub/irs-utl/annual\\_performance\\_plan.pdf](https://www.irs.gov/pub/irs-utl/annual_performance_plan.pdf)
- [9] 赵 岩 赵艳清:《美国发布新〈纳税人权利法案〉》,载《国际税收》,2014 年第 8 期。

(责任编辑:王建敏)

<sup>①</sup>“审议日”是指大选之前议员们在市政大厅讨论候选人和相关议题。详见 Marjorie E. Kornhauser, “A Tax Morale Approach to Compliance Recommendations for the IRS”, 8 Florida Tax Review (2007), P. 634。