

法治中國叢書

法治、财税与国家治理

熊 伟 著

法律出版社 LAW PRESS · CHINA

法治、财税与 国家治理



法律出版社 LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

法治、财税与国家治理 / 熊伟著. —北京: 法律出版社, 2015. 11

(法治中国丛书)

ISBN 978 - 7 - 5118 - 8616 - 3

I. ①法… II. ①熊… III. ①社会主义法制—关系—国家—行政管理—研究—中国②财税—关系—国家—行政管理—研究—中国 IV. ①D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 252637 号

法治、财税与国家治理

熊伟著

责任编辑 高山 汤子君

装帧设计 乔智炜

© 法律出版社·中国

开本 A5

印张 8.875 字数 207千

版本 2015 年 11 月第 1 版

印次 2015 年 11 月第 1 次印刷

出版 法律出版社

编辑统筹 学术·对外出版分社

总发行 中国法律图书有限公司

经销 新华书店

印刷 北京北苑印刷有限责任公司

责任印制 陶松

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

网址/www.lawpress.com.cn

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782

西安分公司/029-85388843

重庆公司/023-65382816/2908

上海公司/021-62071010/1636

北京分公司/010-62534456

深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978-7-5118-8616-3

定价:45.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

法治中國叢書

学术顾问



江 平 吴敬琏

丛书主编



季 卫 东

执行编辑



程金华 李学尧 许多奇

熊伟，男，法学博士，武汉大学法学院教授、博士生导师，武汉大学税法研究中心主任，兼任中国财税法学研究会副会长、湖北省财税法学研究会会长，湖北省人大常委会、武汉市人大常委会预算咨询专家，主攻财政法、中国税法和国际税法，2010年入选教育部“新世纪优秀人才支持计划”，2012年当选湖北省“十大中青年法学家”，主持国家级、省部级课题20多项，在《中国法学》《法学评论》等核心刊物上发表论文70多篇，出版《财政法基本问题》《美国联邦税收程序》等著作近10本，主编《税法解释与判例评注》（1-5卷），曾为《预算法》《税收征收管理法》《立法法》的修改提供立法咨询。

法治兴，则中国兴

——“法治中国”丛书总序

江 平

从1978年改革开放到现在，中国的经济与社会建设取得了举世瞩目的成就。促成这些成就的原因是复杂的，既有执政者正确决策的个人因素，也有历史恩赐的机遇因素，也当然还有法律等方面变革的制度因素。短时期的建设成就及其原因的复杂性交织在一起，很容易让当代中国人——至少是部分当代中国人——自我感觉良好，并产生两种错误的认识。一种错误认识是把过去三十多年的发展路径作为历史性的发展模式固化下来，以便提炼一种可以值得自我骄傲和对外宣扬的价值观。另一种错误认识是很容易夸大政策和偶然性因素的功效，而忽略了制度因素的根本性。

放在人类历史的长河中，三十多年的繁荣与发展只不过是匆匆过客。对于一个国家的长久兴衰而言，

政策性和偶然性的因素,更像是一个“药引子”。而真正能够让国家养成“健康体魄”的还是制度性的因素。其中,法治又是制度建设的核心,重中之重。法治的要义包括依宪治国、保障私权、程序正义、司法独立与社会正义。在当下的历史关口,中国领导人是否选择法治、建设法治、依赖法治,将最终决定中国过去三十多年的繁荣与发展是否只是历史上的昙花一现,还是中华民族实现伟大复兴的真正前奏曲。此时此刻,中国社会犹如一条大船正航行在“历史三峡”的最后险滩。唯有走向法治,中国才可能最后平稳地渡过“历史三峡”,完成现代国家建设,并开创新的太平盛世。

具体来说,法治至少可以发挥如下几个方面的历史性功效。

首先,在经济建设上,保护私有财产权和合同履行的法治将激发中国人新一轮的创业与投资热情,并通过释放制度红利来推动中国经济的转型与升级。反过来,如果政府对私权的保护不能加以改善,中国的精英阶层将继续采用“用脚投票”的方式,到其他国家去“做梦”。因此,如果不走向法治,中国经济之持续繁荣将不会有制度保障。

其次,在政治建设上,崇尚程序正义和司法公正的法治将为中国公民提供底线社会正义,为将来潜在的大规模政治冲突提前安装“社会减震阀”。进入21世纪以来,因为社会不公而引发的矛盾与冲突已经层出不穷。最近的一些个案也清楚地表明,社会不公所积累的公民怨愤,已经给中国社会累积了大量的负能量。法治,也只有法治,才能避免中国因社会不公而滑入革命化趋势,并避免由此导致的公民与执政者双输的局面。

最后,在社会建设上,只有保障价值多元和思想自由的法治才可能让中国社会出现“百花齐放、百家争鸣”的社会繁荣,并为多元价值观的求同存异、达成必要的社会共识提供制度保障。相反,因为没有法治保障,社会转型期所形成的形形色色的价值观都处于灰色地带,并非常敏

感地对任何潜在的冒犯行为都进行激烈的防御攻击,并导致中国社会的诸多价值观都采取霍布斯意义上的“丛林规则”以求生存。法治是把中国社会的各种价值观带出“丛林”的唯一通道。

简言之,只有走向法治才能帮助建设一个让全体中国人可以对自己未来的生活作长期规划的社会,一个中国人可以信赖中国人的社会,一个中国人可以认同中国人的社会。归根结底,法治能否在中国得以全面实施,将决定中华民族能否得以复兴,中华文明能否得以体面地延续。回顾自1840年以来的中国历史,当代中国人有着一个前辈从未有过的历史机遇:以走向法治这样一种和平建设的方式为未来富强、文明和民主之中国奠定历史性基业。

当然,走向法治,不能只求“毕一役之功”。在1949年建立中华人民共和国以后,中国的法治建设经历了如下四个阶段:共和国初期的法律实用主义、“文化大革命”时期的法律虚无主义、改革年代的法律经验主义,以及目前我们要奋斗的法律理念主义。所谓法律理念主义,就是把法律从工具、从制度变成治国的理念。

幸运的是,在过去三十多年,在“摸着石头过河”的经验主义思想的指导下,中国已经至少在立法层面完成了法律体系的建构。在实践中,政府和社会也都初步尝到了法治的甜头。尽管,法治建设在最近几年出现了严重的滑坡,执政党的“十八大报告”还是指出“法治是治国理政的基本方式”,并承诺“全面推进依法治国”。换句话说,至少在文字层面,中国领导人已经认可了从法律经验主义通往法律理念主义的路径。

然而,如何让中国——在改革的操作层面上——走向法治的诸多问题依然悬而未决。因此,出版这套“走向法治”丛书,正适逢其时。该丛书立足于当代中国法治现实,以问题为导向,以学术为根基,通过实证分析和学理探讨为中国的核心价值重建以及制度改革出谋划策。丛书的选题覆盖所有同中国走向法治相关的重大命题,包括比如依宪执

政、审判独立、选举制度、预算制度、财税制度、中央与地方关系、律师与民主政治,等等。在论证风格上,作者无不强调理性建设。这套丛书的出版,将会对中国走向法治产生实质性的影响。

这些年,我本人也一直为中国的法治建设摇旗呐喊。之前,在给一本书写序时,我提过“律师兴则中国兴”。很显然,律师是法律体系的一部分,律师工作在很大程度上是服务于法治建设的。因此,今天,在为“法治中国”丛书写总序时,我想拔高一些:法治兴,则中国兴。是为序。

2013年5月

前 言

改革开放以来,我国法治建设取得长足发展,法治财税也渐成气候。但规范效力层级低、体系化阙如、法治化程度低等问题,仍然是困扰法治财税前行的硬伤。在改革进入深水区、真正触及利益集团的切身利益时,法治财税显得尤为重要,它是化解深层矛盾、整合社会资源的重要途径之一。于国家而言,财政作为国家治理的基础和重要支柱,影响国家未来的发展;于民众而言,财税牵涉千家万户的切身利益,影响人们生活的方方面面。所以,每一次财税改革和新动向都会引发人们的极大关注。近年来“沪渝房产税试点”“营业税改增值税”“成品油消费税税率提升”等频频成为全民关注的焦点,足见财税的魅力和影响力。

2013年11月12日,党的十八届三中全会审议通过了《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》(以下简称《十八届三中全会决定》),专章论及深

化财税体制改革,强调财税的重要性。2014年10月23日党的十八届四中全会审议通过了《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》(以下简称《十八届四中全会决定》),聚焦于依法治国,强调良法善治。法治财税将依法治国与深化财税体制改革结合起来,不仅是对两次全会精神最为妥帖的诠释,更是观察国家进步和财税文明的最佳视角。财税是法治的根基,法治是财税的依归,二者紧密相连、相辅相成,共同作用于国家治理,促进国家治理现代化。

财税乃一国经济政策、政治体制和法律规则的综合载体,财税治理承载着财税与社会、经济、政治和法律调适与融合的功能,是全面深化改革的突破口和着力点。作为国家治理的重要抓手和助推器,财税治理应追求良法善治,摆脱财税统治的传统思路,以法治保障财税体制改革,充分发挥财税在治国安邦中的作用。在具体进路上,财税治理须立足于市场经济与公共财政,以民主政治和法治国家的理念为依归,在横向层面上加强代议制机构的民主职能,实现财税权力在同级国家机构之间的合理配置;在纵向层面将地方建设成独立的财政主体,推行地方自治,理顺中央与地方关系,推动政府间财政关系的法治化。一言以蔽之,伴随着国家治理从传统行政主导管理模式向现代社会治理模式转换,财税治理亦应积极寻求治道变革,从治民转向治权,从财税统制转向法治和公共治理,强调协商共治,注重治理手段和方式的多元化,推动国家权力向社会的回归,还政于民。

将权力,尤其是财政权力,关进制度的笼子,是对公民财产权的切实保障和真切关怀,这也是法治财税的意义所在。从这个角度来看,民众是法治财税的受益者。而良法善治的主体也必然是民众,没有民众的参与,法治财税必将是一个美丽的谎言。民众通过一定的方式向代议制机关表达自己的意愿,民意汇聚,催生良法。正如我国《宪法》第2条第3款规定:“人民依照法律规定,通过各种途径和形式管理国家事

务,管理经济和文化事业,管理社会事务。”也就是说,民众应当是国家治理最重要的参与主体,可以通过各种途径和形式促进善治的达成。可见,要想真正把财政权力关进笼子,除了制度外,还需要民众和社会舆论的监督,为财政权力戴上另一顶“紧箍”。概言之,国家治理是人民之治,法治财税和国家治理既依赖于人民,又造福于人民。

从税收法定到预算法定,再到财政法定,这是一个漫长而艰辛的过程,也是一个权力与权利不断冲突和碰撞的过程。形式上的法定是财税法治必须首先要达成的,这一过程尚且如此之漫长,足见财税法治不可能一蹴而就,必须做好打持久战的准备和规划。《预算法》修订之路从2004年走到2014年,长达10年之久。《预算法》第1条规定:“为了规范政府收支行为,强化预算约束,加强对预算的管理和监督,建立健全全面规范、公开透明的预算制度,保障经济社会的健康发展,根据宪法,制定本法。”表明《预算法》从过去的政府管理之法变成了规范政府、管理政府之法。这一立法宗旨的转变,让人们看到了财税法治的曙光,显示法治财税约束权力的目的,是一个良好的开端。在追求形式法定的基础上,逐步实现法治的实质要义,包括限定元权力、提供目的指引、保证权利底线等。这些必须借助于财政民主的弘扬与践行,也有赖于人们对财政平等的不懈追求。

法治财税是国家治理的基本手段,国家治理是法治财税的践行方式。如何更好地让法治财税融入国家治理中,如何引导国家治理践行和促进法治财税,如何实现法治财税与国家治理的水乳交融,这些问题有待我们不断求证与探索。这一过程对推动法治财税的不断发展,促进国家治理的现代化,真正实现良法善治会产生巨大的推动作用。财税法学者理应为此尽绵薄之力,努力表达一个学者应有的情怀,恪守心怀天下的誓言,通过对法治财税和国家治理的研究,推动国家和社会的不断进步,实现人民安居乐业。

目 录

前 言 001

第一章 护宪、行宪：法治财税的宪法之维 001

1. 法源追溯：税收法定主义的《宪法》依据 003
2. 党权、政权与人民主权：基于财政权的视角 007
3. 平等原则指导下财政法的分配职能 015
4. 国家之本：社会主义财政的要求和走向 019

第二章 公共财政、民主政治与法治国家 025

1. 财税、政治与法治的内在关联 025
2. 公共财政的形式要素：财政法定 035
3. 公共财政的功能目标：财政健全 048
4. 公共财政的价值追求：财政平等 054
5. 公共财政的制度保障：财政民主 058

第三章 法治财税:从理想图景到现实诉求 064

1. 财税需要何种法治:工具还是目的? 064
2. 法治财税的形式要义与现实诉求 069
3. 法治财税的实质要义与现实诉求 080
4. 从法治到政治——现代财税的基础设施 086

第四章 财税治理及其模式转换 098

1. 从财税统制到财税治理:模式转换与理念更新 098
2. 市场经济与公共财政:财税治理的目标导向 103
3. 民主政治与法治国家:财税治理的基本进路 106
4. 财税治理的横向进路:国家机构间财税权力配置的规范化 111
5. 财税治理的纵向进路:政府间财税关系的法治化 115
6. 财政转移支付的结构优化与规范调整 120

第五章 预算改革的政治与法律逻辑 128

1. 认真对待权力:公共预算的法律要义 128
2. 权力自我约束 vs 财政民主决定:中国预算改革的一体两面 137
3. 依宪治国、人民民主:预算改革的基础平台 141
4. 法治之轨:《预算法》修改与深化预算改革 143
5. 超越《预算法》的财政法体系拓展 145
6. 法治不排斥行政:政府的预算能动性 147
7. 谨慎评估预算改革的进步空间 149

第六章 全口径预算管理之惑:论社会保险基金的异质性 152

1. 全口径预算管理:目的、范围与困惑 154
2. 动因与玄机:从社会保障预算到社会保险基金预算 158

3. 社会保险基金预算的内在冲突与实施障碍 162
4. 社会保险基金的收支依据是法律而不是预算 168
5. 此预算非彼预算——社会保险基金管理的域外对比 173
6. 社会保险基金不宜纳入政府全口径预算 177

第七章 环境财政、法制创新与生态文明建设 180

1. 财政收支:作为环境政策工具的经济手段 180
2. 环境财政工具:税费、债券、补贴及其他 184
3. 从排污费到环境税:我国环境税费改革方案评估 189
4. 环境财政法:价值整合与制度协调 195

第八章 地方债与国家治理 199

1. 地方政府性债务概况及其制度背景 199
2. 开源节流:破解地方债困局的财与政 203
3. 府际财政平衡与地方财政自主 206
4. 疏堵结合:地方债务法的政策核心 210
5. 地方债危局蕴藏国家治理契机 213

第九章 税收法定主义的中国进路 218

1. 中国为什么需要税收法定主义? 218
2. 落实还是创设:中国的税收法定主义 222
3. 我国税收授权立法制度 225
4. 税收法定主义与其他税法原则的协调 234
5. 落实税收法定主义的路线图 239

第十章 税收优惠政策的清理与规范 242

1. 我国税收优惠政策立法的现状梳理 242
2. 量能课税视野下的税收优惠政策评估 246
3. 比例原则:税收优惠政策的正当性考察 250
4. 法定主义:税收优惠政策的合法性考察 254
5. 从清理到规范:税收优惠政策的法治之路 260

后 记 266

第一章 护宪、行宪：法治 财税的宪法之维^{〔1〕}

宪法与宪治的关系一直为学界和大众津津乐道。自1949年以来,中国已经颁布数部宪法,1982年《宪法》也经过多次修订,但行宪效果并不尽如人意。宪法实质上被束之高阁,无法起到限制国家权力、保护公民权利的作用。无独有偶,近年来,财政宪法或财政立宪也成为热门话题。人们热衷于讨论宪法对财政的“元限制”,希望宪法为财政活动提供“元规则”,以解决现实中财政秩序混乱、透明度不高、公课负担沉重,以及债务规模庞大等问题。

以根本大法来规范财政行为,用最高效力的法律约束政府收支,这无疑是一种非常智慧的举措,是全世界可以共享的制度成果。毋庸置疑,要想达至理想的效果,必须有一部优良的宪法。好的宪法,可以合

〔1〕 本部分内容原载《财经法学》2015年第6期,收入本书时有所删减。