

国家治理法治化
研究文丛

吕庆瑜 主编

RESEARCH ON THE RULE OF LAW
OF STATE GOVERNANCE

L

防范权力异化的 财政民主 问题研究

Study on Financial Democracy
for Prevention of
the Alienation of Power

吕庆明 著



法律出版社 LAW PRESS · CHINA

防范权力异化的 财政民主 问题研究

Study on Financial Democracy
for Prevention of
the Alienation of Power

吕庆明 著



图书在版编目(CIP)数据

防范权力异化的财政民主问题研究 / 吕庆明著. —
北京:法律出版社,2016.4
(国家治理法治化研究文丛)
ISBN 978-7-5118-9178-5

I. ①防… II. ①吕… III. ①财政制度—研究—中国
IV. ①F812.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 036309 号

© 法律出版社·中国

责任编辑/陈 妮

装帧设计/马 帅

出版/法律出版社

编辑统筹/财经出版分社

总发行/中国法律图书有限公司

经销/新华书店

印刷/北京京华虎彩印刷有限公司

责任印制/吕亚莉

开本/720 毫米×960 毫米 1/16

印张/17.75 字数/250 千

版本/2016 年 4 月第 1 版

印次/2016 年 4 月第 1 次印刷

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 978-7-5118-9178-5

定价:52.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

《国家治理法治化研究文丛》

编 委 会

编委会主任 孟庆瑜

编委会成员(按姓氏笔画排序)

王大为	王凤鸣	朱良酷	时建中
时清霜	何秉群	孟庆瑜	周 英
郑尚元	岳彩申	蔡守秋	阚 珂

总 序

“完善和发展中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化”是党的十八届三中全会确立的全面深化改革的总目标。在达致这一总目标的过程中,法治发挥着至关重要的作用。中共中央《关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》进一步深刻指出,“依法治国,是坚持和发展中国特色社会主义的本质要求和重要保障,是实现国家治理体系和治理能力现代化的必然要求”。因此,如何将国家治理的现代化目标与全面推进依法治国的战略布局相结合,实现国家治理的法治化,不仅是党和政府需要全面推进的重大改革任务,而且是广大社会公众,特别是广大法律法学工作者必须积极参与的重大系统工程。正是在这样一个特定的时代背景下,河北大学国家治理法治化研究中心适时成立和运行,并成功获批为河北省高等学校人文社会科学重点研究基地。

河北大学国家治理法治化研究中心是依托河北大学人大制度与地方立法研究中心、河北省政府法治研究中心等学术机构,整合法学、政治学、经济学、社会学等多方面的科研力量创建的,与河北省人大常委会法制工作委员会、河北省人民政府法制办公室、河北省人民检察院和河北省高级人民法院等国家机关和法律实务部门之间已建立交流与合作长效机制。中心拥有一支政治素质高、业务能力强、富有团队协作和创新精神的专兼职相结合的学术队伍,主要围绕人大制度与地方立法、政府法治与政府执行力、社会治理与

法治创新、京津冀协同发展与地方法治等方向开展科学研究、人才培养和社会服务等工作。迄今,中心在课题研究方面,承担国家社会科学基金项目近10项,其中,中心负责人孟庆瑜教授主持承担的国家社会科学基金重点项目《京津冀区域生态环境协同治理政策法律问题研究》填补了河北省在该领域的空白;在决策咨询与服务方面,接受省人大法制工作委员会、省政府法制办公室、省人民检察院等部门委托,承担委托起草、专家论证、立法后评估、检察公信力测评等40余项;在学术交流方面,承办或协办第三届海峡两岸能源经济与能源法学术交流会、第六届中国农村法治论坛、第九届中国财税法前沿高端论坛、中国经济法学会研究会2015年年会等多次全国性学术会议。

《国家治理法治化研究文丛》是河北大学国家治理法治化研究中心创设的,由法律出版社负责的研究成果转化平台,着力对在国家治理及其法治化方面具有创新性、应用性的学术研究成果予以资助出版,以期能为推进国家治理体系和治理能力现代化这一总目标的实现做出应有的贡献。

河北大学国家治理法治化研究中心
《国家治理法治化研究文丛》编辑委员会
2015年12月

序

中共中央《关于全面深化改革若干重大问题的决定》深刻指出,“财政是国家治理的基础和重要支柱,科学的财税体制是优化资源配置、维护市场统一、促进社会公平、实现国家长治久安的制度保障”。“财政”与“财”有关,与“政”相连,是经济与政治的交叉领域。在现代民主政治背景下,财政的经济与政治双重属性,是基于民主视角研究财政问题的立论依据。现代的国家财政,既是一种具有公共取向的公共财政,也是一种具有民主取向的民主财政。财政的公共性通过民主性来保障和实现,民主财政是公共财政的实现路径。同时,财政民主与财政法治密切相关,民主的财政必然是一种法治的财政,财政法治是财政民主的具体实现方式和方法,这是基于法治视角研究财政民主问题的立论基础。公共财政、民主财政、法治财政三者间存在一种目标——手段的实用主义内在关系。公共性突出了财政的经济属性,民主性凸显了财政的政治属性,而法治则呈现了财政的法律属性。基于对财政的多重属性的分析与把握,尽管吕庆明博士基于法治的视角分析财政民主问题,即侧重于财政之法律属性问题的研究,但也不可避免地会涉及财政的经济性和政治性问题。

通观全书,作者力求在学术研究上实现以下几个方面的创新:

在研究进路和研究方法上,学界对财政民主问题的研究方兴未艾,但更多的是基于经济学和政治学的研究视角。而本书作者则侧重于从法学视角来研究财政民主。同时,围绕防范财政权力异化这一中心问题,将作为目标

的防范财政权力异化和作为手段的财政民主二者有机结合,开展了系统性的综合研究。同时,在横向的共时性比较研究和纵向的历时性历史研究方法基础上,将多学科交叉研究方法应用于财政民主问题研究,契合了财政民主的经济、政治及法律等多重属性。

在研究内容和理论主张上,作者首先从财政民主的视角对“财政幻觉”进行了深入研究。“财政幻觉”普遍存在于财税法律制度中,利用人们存在的认知偏差,“财政幻觉”能够降低或强化纳税人对税负痛苦的主观心理感受,从而影响人们行为选择的预期收益或预期成本。借助“财政幻觉”降低税负痛苦能够降低财税法制度运行、财税政策推行的阻力,但不利于纳税人民主参与积极性的培育,不利于权利意识的觉醒。作者反向利用“财政幻觉”,借以强化纳税人对税负痛苦的主观感受,以增加纳税人行使权利的预期收益及懈怠行使权利的预期成本,最终培育公民的权利意识和民主观念。其次,作者从财政民主的视角研究财政透明和纳税人诉讼制度。作者以权利本位为法哲学基础,从知情权实现的角度重新厘定了财政透明的具体标准。对纳税人诉讼制度的构建,主要阻碍源于传统观念上的包袱和理论基础的薄弱。再次,作者剖析了福利国家下政府的行政给付职能扩张、政府财政预算规模不断膨胀的民主原因,指出给付行政过程中权力异化的风险——行政给付过程中家长主义式的极权倾向,提出以财政民主机制对行政给付权力予以有效规制。最后,作者研究了现代信息技术的发展对公共舆论、知情权实现、信息平等权的影响。现代信息技术使公共舆论的主导权由政府向人民、由官方方向民间转移;现代信息技术为知情权的实现提供了技术保障,使财政透明更加具有可操作性;现代信息技术降低了信息发布、传播和获取的成本,使信息消费不再局限于少数人,有助于实现信息的平等权,有效消除信息歧视。

本书是吕庆明博士在其博士学位论文基础上修改而成的,是其对财政民主与法治问题的最新研究成果。“雄关漫道真如铁,而今迈步从头越”。希冀他以此为新的起点,在后续的研究中不断深化、开拓创新,取得更多更好的学术成果。

孟庆瑜

2015年11月30日

目 录

导 论 001

- 一、研究的意义 001
- 二、文献研究综述 003
- 三、研究思路 014
- 四、研究内容和创新点 014
- 五、研究方法 016

第一章 财政民主的基本理论 019

第一节 财政民主的界定 019

- 一、民主的概念界定 019
- 二、财政的概念 030
- 三、财政民主的概念 032

第二节 财政民主的本质 040

- 一、财政学视角：公共物品需求与供给的均衡 040

二、政治学视角:权利和权力的良性互动 041

三、法哲学视角:权利本位 044

第三节 财政民主的构成要素体系 046

一、财政民主的核心要素:参与 047

二、财政民主的保障要素:法治 050

三、财政民主的实现方法要素:分权与竞争 052

第四节 财政民主的哲学基础 055

一、价值论基础:自由和平等 055

二、方法论基础:实用主义 059

三、认识论基础:多元主义 063

第五节 财政民主的实现条件 065

一、文化条件 065

二、社会条件 067

三、经济条件 070

四、政治条件 074

第六节 财政民主的实现形式 076

一、租税法律主义 076

二、预算法治 078

第二章 财政权力异化及其民主防范机制 080

第一节 财政权力概述 080

一、财政权力的界定 080

二、财政权力的公共性本质 085

三、基于信任的财政权力合法性 088

四、财政民主过程中权力的类型 093

第二节 财政权力异化及其表现形式 095

一、财政权力异化的界定 095

二、财政权力异化的具体表现形式 097

第三节 财政权力异化的原因分析 099

一、财政的职能与官僚预算最大化 100

二、政府自生理论与官僚预算最大化 108

第四节 防范财政权力异化的民主机制 111

一、防范权力异化的三种机制 111

二、权利制约权力的机理分析 113

第五节 财政民主对防范财政权力异化的意义 122

一、民主自身的控权意义 122

二、财政自身的控权意义 124

三、财政民主的控权意义 124

第三章 财政民主防范权力异化的制度载体 127

引言 制度建构及其意义 127

一、制度建构的逻辑基础:人性恶假设 127

二、制度建构的意义 128

三、克服舍远图近本能的制度进路 130

第一节 防范财政权力异化的选举制度及其作用限度 132

一、作为财政权力非财政约束的选举制度 133

二、选举制度施加财政权力民主统制的限度 135

第二节 防范征税权异化的租税法律制度 137

一、财政民主视角下租税特点检讨 137

二、形式法治原则对征税权的控制 138

三、税法原则对征税权的控制 146

四、税制选择对征税权的控制 150

第三节 防范预算权异化的预算法律制度 157

一、约束预算权的税制选择 157

二、预算过程的分权与制衡制度 159

三、预算赤字、公债、通货膨胀与预算平衡原则 161

四、预算方法选择对预算权的控制 170

五、预算的法律性与依法行政 173

第四节 防范财政权力异化的财政透明法律制度 175

一、财政透明的界定 175

二、财政透明与财政民主的关系 176

三、实现财政透明的路径选择 180

第四章 财政民主防范权力异化的改进路径 186

引言 权利实现 186

第一节 观念改进路径：公共权利意识的觉醒 188

一、公共权利意识觉醒的路径选择：道德进路抑或制度进路 188

二、制度进路下公共权利意识觉醒的困境 192

三、财政幻觉与公共权利意识的觉醒 196

第二节 制度改进路径：财政透明和纳税人诉讼 210

一、财政民主下财政透明制度的民主改造 210

二、预算民主过程的司法参与——兼论纳税人诉讼制度的构建 216

第三节 主体改进路径：社会法治国下的给付行政 225

一、民主机制下的给付行政及其风险防范 225

二、行政给付中竞争机制嵌入：地方政府竞争 237

第四节 技术改进路径：现代信息技术对财政民主的影响 244

一、现代信息技术对言论自由和公共舆论的影响 245

二、现代信息技术对财政透明和知情权的影响 247

三、现代信息技术对信息成本和平等权的影响 248

结 论 250

参考文献 256

后 记 272

导 论

一、研究的意义

现代社会伴随公权力职能不断扩张,公权力对社会的介入、干预日益深化,公民对公权力的依赖在不断增强,公权力异化的风险较之以往在不断扩大,因而对公权力施加民主统制成为现代社会的重要特征之一。作为抽象公权力具体形式的财政权力在国家职能中发挥着重要作用,是国家自上而下对社会施加干预的重要形式,而民主则是社会自下而上反作用于国家的重要途径。在国家与社会的互动关系中,财政权力与民主成为其中的关键环节。对财政权力予以有效约束,在有效发挥其职能作用时同时防范其异化,是国家与社会良性互动的主要内容,而对财政权力施加民主统制则成为实现上述良性互动的必然选择。本书因此将防范财政权力异化作为研究主题,将民主作为防范财政权力异化的机制、方法,力图通过对财政权力施加民主统制的意义、机理、制度载体和实现路径等相关问题的分析,为国家与社会、权力与权利间的良性互动奠定智识基础。具体而言,本书的研究意义主要表现在如下两个方面:

(一)理论意义

当前有关财政权力问题、民主问题的单一学科研究成果比较丰富,但缺乏将财政与民主有机结合的系统性交叉研究。学科上的专业划分虽然能够提升研究的专业化和精度,但也人为造成学术研究上的条块分割和专业壁

全,从而局限了实践问题研究的视野,降低了实践问题研究的宽度。本书尝试采用多学科交叉的研究方法,打破学科界限,从不同视角对财政民主相关问题展开全方位的综合研究,着力于拓展研究的宽度。

对财政权力施加民主统制的财政民主问题,学术界虽有诸多关注,但均属零敲碎打、只言片语的状态,缺乏专门性的系统研究。本书以防范财政权力异化为主线,聚焦于财政权力的民主统制,通过对财政权力与财政民主两个中心问题的深入探索,厘清二者之间的关系,明确二者互动的条件,指出二者互动过程中存在的问题,提出解决问题的建议,着力于提高研究的深度。

本书以权利本位法哲学为理论基础,通过将权利本位法哲学与财税法研究相结合,将权利本位范式具体应用于实践问题研究,突出在权利与权力的良性互动关系中把握权利本位,侧重于权利本位法哲学在财税法实践中的具体应用,从而打通权利本位理论与具体财税法实践交流、结合的渠道,实现法理学与部门法学、法律理论与法律实践的有效对接。这一方面能够夯实财政民主问题研究的理论基础;另一方面也为法学理论部门法化,为建立财税法部门法理学寻找到突破口。

(二)现实意义

首先,本书通过对防范财政权力异化的财政民主问题的研究,全面梳理了有助于对财政权力施加民主统制的具体财税法制度,为财税法制度的选择、建构提供理论参考。本书从财政民主的视角分析了税收法律制度、预算法律制度及财政透明法律制度,并具体指出三项制度中契合财政民主理念的制度选择,以便其更好地发挥防范财政权力异化的功能作用。

其次,本书针对当前财政民主机制运行过程中存在的问题,提出了具有现实针对性的解决方案。分别从制度、主体和技术等维度提出完善财政权力民主统制的对策建议。其中,从制度维度,主张对财政透明法律制度进行以权利本位法哲学为理论基础、以财政民主为理念的系统改造,指出了当前阻碍纳税人诉讼制度建立的观念障碍和理论障碍;从主体维度,指出政府的给付行政职能不断扩张所蕴含的家长主义式的权力异化风险,主张将竞争机制嵌入地方性公共物品的供给过程,以契合财政民主的理念,并有效防范财政

权力异化;从技术维度,全面阐述了现代信息技术对公共舆论、知情权、信息平等权的影响,论证了现代信息技术对财政民主机制运行的助推作用。

最后,中国共产党十八届四中全会对全面推进依法治国问题作出战略部署,其中特别强调要增强全民法治观念,推动全社会树立法治意识。对于有效增强全民法治观念的路径问题,以中共中央《关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》中的部署为基础,从中可以归纳出三条路径:一是宣传教育路径,即强调通过普法和守法的宣传教育机制来培育全民法治观念。二是法治各环节的联动路径,即强调领导干部带头学法、模范守法,通过立法、执法和司法环节的遵法守法带动全民树立法治意识、自觉守法。三是制度路径,即强调通过外在的制度建构影响行为选择的收益与成本,使遵法守法成为全体人民的共同追求和自觉行动。本书主要集中在制度路径问题的研究,创造性地提出借助财税法律制度所具有的对行为心理影响的“财政幻觉”,放大公民对“税负痛苦”的主观感受,以此激发公民守法、用法的动机,唤醒其权利意识。这健全了全民法治观念培育的制度体系,增加了法治意识培育的制度选择。本书以财税法中的“财政幻觉”为概念工具,力图在财税法制度建构中有针对性地利用“财政幻觉”,通过制度由外及内地培育全民法治观念,这是对目前主要通过宣传教育来培育全民法治观念路径的有效补充,并奠定培育全民法治观念多元路径的体系基础。

二、文献研究综述

(一)国外文献研究综述

1. 布坎南的财政民主思想

詹姆斯·布坎南的财政民主思想主要体现在他的公共选择理论之中。他将公共选择理论主要归纳为三个构成要素,即方法论上的个人主义、经济人的假设和看作交易的政治。上述三个命题构成了财政民主的理论基础。方法论上的个人主义奠定了财政民主的权利视角和权利本位本质,经济人假设构成了财政民主下制度建构的逻辑起点,看作交易的政治赋予财政民主以契约主义理念。布坎南的财政民主思想主要体现在《民主财政论》、《征税

权——财政宪法的分析基础》、《赤字中的民主》等著作中。在《民主财政论》中,作者分析了不同财政制度对于个人行为选择施加的影响,阐发了财政幻觉理论,并分析了财政民主下对财政幻觉的积极利用问题。^[1] 在《征税权——财政宪法的分析基础》中,作者首先提出了官僚预算最大化的“利维坦模型”,作为对征税权进行民主统制的立论基础,具体分析了通过税基和税率等税制的选择对征税权施加民主统制问题,并就地方政府在财税上展开竞争的财政联邦主义问题进行探索。^[2] 在《赤字中的民主》中,作者分析了凯恩斯负债财政理论的弊端,指出民主机制下通过举借公债和发行货币导致赤字财政和通货膨胀的危害,主张恢复预算平衡原则,以此对财政权力施加有效约束。^[3]

2. 熊彼特的财政民主思想

熊彼特有关财政民主的思想主要集中在1918年发表的《租税国危机》一文。他在文中针对奥地利财政学者葛德雪(Rudolf Goldscheid)面对第一次世界大战后奥地利的财政困境提出的“是国家资本主义抑或是国家社会主义”问题,提出租税国的危机并非来自战争造成的财政困境,而是来自福利国家理念下民主机制运行过程中所产生的财政支出的膨胀。熊彼特认为,租税不仅能够帮助创建国家,也能够形塑国家,无论任何情况国家都有其明确的界限,这些界限虽然在概念上无法明确地划分出其在社会行动的领域,但可以依据财政潜力的界限予以限定。“国家取诸于人民者,势必不能过度,以免人民丧失生产的诱因或减损其卖命的程度。”^[4] 因此,国家的财政能力有其界限,国家的征税权要受到有效的限制,这种限制来自租税的量能课征。当民主机制下基于民众的意愿而不断扩大的财政支出范围超出租税的限度时,租

[1] [美]詹姆斯·布坎南著:《民主财政论》,穆怀朋译,商务印书馆1993年版。

[2] [澳]杰佛瑞·布伦南、[美]詹姆斯·布坎南著:《征税权——财政宪法的分析基础》,冯克利、魏志梅译,中国社会科学出版社2012年版。

[3] [美]詹姆斯·M.布坎南、理查德·E.瓦格纳著:《赤字中的民主》,刘延安、罗光译,北京经济学院出版社1988年版。

[4] 熊彼特著:《租税国危机》,转引自蓝元骏:“熊彼特租税国思想与现代宪政国家”,台湾大学法律学研究所2005年硕士学位论文。