



中央民族大学“985工程”

中国当代民族问题战略研究哲学社会科学创新基地

民族法理论探索丛书

公共财政与宪政

——民族地区公共财政法制研究

GONGGONG CAIZHENG YU XIANZHENG Minzu Diqu Gonggong Caizheng Fazhi Yanjiu

■ 戴小明 汪燕 傅纳红 熊伟 / 著

中央民族大学出版社
China Minzu University Press

- 国家社会科学基金项目“中国少数民族权利保障研究”(06BFX005)阶段性成果
- 教育部人文社会科学重点研究基地项目“地方财政与县乡治理研究”阶段性成果
- 国家民委民族问题研究项目“民族地区公共财政法制研究”(GM08086)结题成果
- 中央民族大学985工程第二期建设项目“民族地区财税法制建设研究”结题成果
- 湖北民族学院博士启动基金研究项目“民族地区公共财政法制研究”结题成果

公共财政与宪政

——民族地区公共财政法制研究

戴小明 汪燕 傅纳红 熊伟 / 著

中央民族大学出版社
China Minzu University Press

图书在版编目(CIP)数据

公共财政与宪政/戴小明等著. —北京:中央民族大学出版社,
2009.5

ISBN 978 - 7 - 81108 - 681 - 2

I. 公… II. 戴… III. ①民族地区—地方财政—研究—中国
②财政法—研究—中国 IV. F812.7 D922.204

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 062618 号

公共财政与宪政

作 者 戴小明 汪 燕 傅纳红 熊 伟

责任编辑 杨爱新

封面设计 莫日根布和

出 版 者 中央民族大学出版社

北京市海淀区中关村南大街 27 号 邮编:100081

电话:68472815(发行部) 传真:68932751(发行部)

68932218(总编室) 68932447(办公室)

发 行 者 全国各地新华书店

印 刷 者 北京宏伟双华印刷有限公司

开 本 880 × 1230(毫米) 1/32 印张:13.25

字 数 332 千字

版 次 2009 年 5 月第 1 版 2009 年 5 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978 - 7 - 81108 - 681 - 2

定 价 33.00 元

版权所有 翻印必究

总 序

“民族法理论探索”丛书是中央民族大学“985工程”中国当代民族问题战略研究哲学社会科学创新基地民族法研究中心的主要研究成果，并且由国家“985工程”专项经费资助出版。我们立足于将民族法学的基础理论与当前国家关于民族问题的相关立法、民族政策以及民族地区社会主义法制建设实际相联系，既注重理论的丰富与发展，也关注民族地区法制建设实际。在研究过程中，我们邀请了国内民族法学界较有影响的专家学者共同开展项目研究。

国内民族法理论研究已有二十余年，有了一定的学术积累，产生了一批有影响的成果，也形成了一支专业学术队伍。中国已经建立起具有中国特色的民族区域自治法律制度和民族区域自治理论体系。目前我们面临着在全球化、现代化背景下如何应对发展与创新挑战，如何应对全球化和城市化进程中出现的新问题，如何结合形势发展，实现我国民族区域自治理论研究的与时俱进，如何通过推出高水平的研究成果，为国家民族法制建设提供政策咨询意见，如何通过研究和交流，增进世界各国对中国民族政策和民族法制建设的了解，这既是民族法研究中心的重要任

务，也是本丛书的基本价值取向。

本套丛书主要涉及如下研究方向：（一）民族区域自治法的实践与民族区域自治制度创新研究，主要内容包括：西部大开发与民族地区经济法制建设，民族自治地方刑事法律制度研究，民族自治地方财政法制建设研究，民族自治地方环境资源法制研究，广西瑶族地区的自治制度研究，民族经济法律制度研究，俄罗斯民族文化自治与人权保障，自治条例和单行条例研究；（二）中国少数民族自治历史研究，主要内容包括：中国古代至清代少数民族“自治”研究，近代少数民族“自治”研究，新中国成立以后民族区域自治制度的历史发展研究；（三）少数民族权益保障研究，主要内容包括：少数民族权益保障基础理论研究，以及民族教育、少数民族文化保护和对少数民族权利的司法保护等具体的少数民族权益保障研究。

长期以来，中央民族大学一直以研究民族问题见长，但是，如何使学科优势转化为社会效益，为将中央民族大学建设成为世界一流的民族大学，成为促进我国各项民族事业发展的重要理论研究基地以及党和国家民族问题决策的思想库，通过改革管理体制和运行机制做到资源整合、学科整合、人才整合、项目整合，提升科研创新能力和核心竞争力，依然需要更多的投入和做更多的努力。

中央民族大学有着良好的学术传统，深厚的人文底蕴，在国内外有广泛的学术影响，应当肩负起中国民族法学的教学、科研的重任，应当支撑起民族法学学科在中国法学学科中的应有地位，并在国际人权（特别是少数人权利保障）、国际上民族纠纷的法律解决机制、民族区域自治与其他类型自治的比较研究等方

面展开积极的对话，为我国党和政府正确处理国内民族问题提供切合国情的理论依据和有益借鉴。中央民族大学法学院在未来几年内将具备更加良好的办学条件，形成一支结构合理、教学科研力量雄厚的师资队伍，培养出一批民族法制理论研究和应用的高级人才，为推进民族法理论建设做出应有贡献。

在研究方法上，本丛书力图将人类学（民族学）的田野调查、社会学定量分析等社会科学研究方法与法学的规范实证分析方法相结合，充分发挥我校人类学、民族学和社会学研究的优良传统，并将其相关研究成果应用到法学研究上，既注重田野调查第一手材料的搜集，也加强从法学角度对人类学（民族学）田野调查材料进行分析，力图使本丛书研究建立在坚实而丰富的资料基础上，做到立足中国实际，理论与实际相结合。

本丛书在当前和今后一个时期具有广阔的应用前景。首先，力求探索一条适合我国国情的坚持和完善我国民族区域自治与少数民族权益保障制度的道路，为解决中国当前民族工作面临的各种问题做出理论尝试，而这对各民族长期的、稳定的、可持续发展，促进民族团结、维护国家统一具有重要的意义。第二，有助于向世界展示我国各少数民族在社会主义现代化建设中政治、经济、生活方面的成就，展示我国各少数民族所享有的权利和自由，展示我国党和政府为促进少数民族发展与保障人权方面所做的努力，使外国人民，尤其是相关领域的专家学者和国际组织了解中国包括少数民族在内的人权的真实状况，有力回击某些西方国家的无端攻击。第三，有利于加强民族法学学科的自身建设，培养造就一支有较高理论素养、较强科研能力和敬业精神的科学研究队伍，并将形成广泛的国际国内学术联系，能持续地为国家

输送高质量人才,以及为国家和政府各部门提供决策和咨询服务等,其效益、持续力是广泛久远的。第四,本丛书努力突出理论和需求的适应性,其对民族区域自治与少数民族权益保障等重大现实问题的研究,将直接为立法、司法、执法部门提供决策咨询服务,提供参考意见和材料。第五,通过本丛书的出版和发行,整合有利资源,突出学科优势,提升学科的核心竞争力,同时强化基础设施建设和办学条件的改善,使我校学生能够将强烈的使命感、对民族问题研究的浓厚兴趣与自身的学术功底相结合,为我国各民族的共同繁荣提供法律人才保证和智力支持。

徐中起

2008年5月

前言

目前，学界已广泛开展财政宪法和财政法治的研究。比较有代表意义的专著有：刘剑文教授主持的《财税法专题研究》、杨之刚等著的《财政分权理论与基层公共财政改革》和周刚志博士的《公共财政与宪政国家》等。但这些成果大都是从全国普遍意义上进行研究，而不是从特定区域角度进行探讨。特别是中国作为一个多民族的统一国家并实行民族区域自治制度，55个少数民族中，有44个建立了自治地方，实行区域自治的少数民族人口占少数民族总人口的71%，民族区域自治面积占全国国土总面积的64%左右。^①但现在却还没有有关“民族地区公共财政法治建设”的专门研究成果。

“在社会的巨大转变中，例如在制定和通过宪法所引起的剧变中，经济的‘力量’可说是原始的或基本的力量，而且比其他力量更足以‘解释’事实。”^②英国宪政在国王对财政权的需求与贵族对国王权力控制和自身权利的确确认交锋中产生。财政虽然不是英国宪政产生的最重要的因素，但至少也是英国宪政起源的催化剂。公共财政与宪政具有紧密的关联。

民族地区宪政本身是否具有正当性？民族地区宪政与公共财

① 参见戴小明：《中国民族区域自治的宪政分析》，第214页，北京，北京大学出版社，2008。

② [美]查尔斯·A. 比尔德：《美国宪法的经济观》，何希齐译，第12页，北京，商务印书馆，1984。

政之间存在怎样的关系?要实现民族地区宪政需要建立什么样的公共财政法律制度?这一系列的问题需要从理论上予以回答。多样性人群的现实存在、民族性特殊需求的现实存在和多元民主需求的现实存在,使得民族地区宪政建设具有了正当性。民族地区宪政的成本需要公共财政支付,公共财政是民族地区人权、法治和民主制度发展的物质基础。

民族地区宪政本身要求依法控制和保障财政权。如果没有财产权,人们就无法满足其自身基本的生存需要。如同财产权是个体的最基本权利一样,国家财政权也是一个国家最基本的权力,是国家的“生存权”。“一个宪法不能组织有效的、公共支持的、能够征税和开支的政府,它必然不能在实际中保护权利。”^①国家财政权就是公民为了保护私有财产权等公民权利向国家支付的国家履行保护义务的成本。在宪政秩序下,权力必须来源于人民,而且权力必须以合法的程序和方式进行。因此,民族地区的公共财政收入、公共财政支出、公共预算、社会保障和政府采购都必须依法进行。开展民族地区公共财政法制建设研究,有利于促进民族地区自治立法。“一元民主允许公民多数实现他们的重要目标,但是一元民主阻止了少数派目标的实现。自治使得公民少数派能够在更为分散、多元的体制中实现他们的目标。”^②从民族区域自治视角研究民族地区财政行为,有益于民族地区最终建构财政法治,有益于民族地区加快政府行政法治的步伐,有益于民族地区实现经济社会的和谐发展。

在现代西方经济学家们看来,公共财政的职能主要是向社会

① [美] 史蒂芬·霍尔姆斯、凯斯·R. 桑斯坦:《权利的成本——为什么自由依赖于税》,毕竞悦译,第37页,北京,北京大学出版社,2004。

② 达尔:《多元主义民主的困境》,周军华译,第79页,长春,吉林出版社,2006。

提供“公共物品”(或称公共产品)。“公共物品”概念最先由著名经济学家保罗·萨缪尔森提出,是指与私人物品相对应的一种社会产品。公共物品是由公共部门供给用来满足社会公共需要的商品和服务。民族地区的公共产品需求具有一般性,更具特殊性。民族地区公共产品的特殊需求主要反映在两个方面:非民族性公共产品极度缺失需要公共财政特别支出和民族性公共产品急需维护需要特别支出。然而,民族地区公共财政收入总量偏小,民族地区本级财政收入有限,民族地区财力增长主要源于中央转移支付的快速增加。从民族地区财政收入的来源来看,其收入结构为:地方一般预算收入和各项转移支付补助收入。而且,民族地区的收入结构具有两大特点:非税收入的比重大、税收构成具有非均衡性。从中央税、共享税和地方税种占民族地区的税收比例来看,民族地区地方税收不仅总额低而且占全地域税收的比例低。民族地区公共财政收入和支出的特殊性要求建立能够让民族地区提供均衡化公共服务的中央与民族地区的财政关系。

综观美国、英国和日本的财政体制可以发现:虽然他们的财政体制存在差异,但在处理中央与地方的公共财政关系上存在一致性。一是通过转移支付,二是通过合理划分中央与地方税收权限和支出责任解决地方财政收入和支出的不平衡问题。在美国,由于地区间财力资源、经济社会发展水平存在着横向差异,而不同级次政府间各自的财政收入与实现其职能所需支出的不平衡又形成纵向不均衡。为了解决横向和纵向的财政不均衡,为了增强地方政府提供公共服务的能力,美国建立了联邦政府对州和地方政府的、比较全面的财政转移支付制度。在日本,财政支出以地方为主,而财政收入又大部分集中在中央政府,因此,日本建立了比较健全的转移支付制度。中央政府财政收入中的相当部分要转移给地方政府,以支持和保障地方政府履行职责。日本中央政府对地方政府大规模的转移支付主要有三种方式:国库补助金、

地方交付税、地方让与税。三者在地方财政收入中所占比重达30%以上。在英国,中央政府通过转移支付与补助等形式补足地方政府的公共财政支出差额。《地方政府法》对转移支付作了明确规定。中央财政掌握大部分财力,对地方实行大量补贴。中央财政支出的30%用于补助地方,其中10%由中央根据经济发展形势的需要指定用途。以上三国在合理划分中央与地方财政收入和支出权限的基础上,通过大量的转移支付保证地方政府提供均衡化的公共服务。而且,通过公共财政立法明确中央与地方的财政关系。不仅财政立宪,在宪法或宪法性文件中规定税收法定主义、规定财政支出权限和税收立法权限,而且公共财政基本法律健全。

因此,建构民族地区公共财政体制,就是要明确界定民族地区与中央以及上级政府的财政收入权限、财政支出权限、中央以及上级政府的转移支付责任等。民族地区公共财政体制的建构应当遵循以下原则:财政自治与共治相结合的原则、实质正义原则和满足少数人权利原则。因为分税制的原因,各个地方分别提供各自区域的公共产品时,中央负责全国范围内的公共产品,但民族地区仅仅依靠本级财政收入无法提供与其他地区一致的均衡化公共服务。“宪政政体必须不止是限制国家权力的政体,它必须能有效地利用这些国家权力,制定政策,提高公民的福利。”^①在划分公共财政支出权限时,当民族地区自身不能有效供给本区域的公共产品,国家因为共治义务应当承担补充责任,以转移支付的形式补足公共财政收入和支出的差额。共治与自治的和谐统一是民族地区公共财政法制建设的根本。在单一制国家结构内,区域自治的前提是在中央的统一管治之下针对地区的差异因地制宜特殊治理。共治是本,自治是末。

^① [美] 埃尔金·索乌坦:《新宪政论——为美好的社会设计制度》,周叶廉译,第156页,北京,三联书店,1997。

公共财政的共治义务要求中央对民族地区的转移支付法制化。通过立法明确规定中央对民族地区的转移支付项目等实体和程序事项。民族区域自治的关键是自治权的制度化和规范化，而自治权的制度化和规范化是变通权有效运用的结果。如何有效行使财政自治权是民族地区公共财政法制的关键。立法的过程，不是发明法律的过程，而是发现法律的过程。民族地区公共财政法制离不开民族地区的公共财政收入和支出的实际。民族地区公共财政具有民族性和自治性，民族地区的公共财政制度构建必须反映这些特殊性。

在行政权的创设或配置过程中所形成的国家权力机关与行政主体之间的关系实际上是一种立法权与行政权之间的关系，即公共利益和公共福利之间的关系，从本质上说是一种宪政关系，应当由宪法来调整，所形成的法律关系属于宪法关系。^①同时，根据财政立宪主义的原理，必须在宪法层面合理划分中央与民族地区的财权和事权。其权限划分可以遵循以下标准：（1）事权划分，就公共产品供给分工而言，按照受益范围、效率优先和公平原则划分事权主体；（2）中央在民族地区的财政权与民族自治地方财政自治权限划分，按照财政立法权限、财政收入权限和财政支出权限划分。另外，确立并建立财政民主原则和相关财政民主规则，加强民族地区人民代表大会制度建设，是民族地区公共财政立法的前提和基础。在遵循法制统一原则、变通原则和财政民主原则的基础上开展民族地区公共财政立法，建立包括宪法、法律、行政法规、地方法规和规章以及自治条例和单行条例在内的公共财政法律体系，是完善民族地区公共财政立法的应有之义。保障并控制民族自治地方政府财政权，设计并实践保护少数人权利的公共财政收入和支出体系是民族地区通往宪政的必经之道。

① 周佑勇：《行政法原论》，第26页，北京，中国方正出版社，2005。

目 录

前言	(1)
第一章 公共财政的本质	(1)
第一节 公共管理与财政	(1)
一、公共管理概说	(1)
二、公共管理与财政的关系	(9)
第二节 财政与公共财政	(14)
一、财政的类型	(14)
二、公共财政的发展历程	(19)
第三节 公共财政的本质	(26)
一、公共财政的思想本质	(26)
二、公共财政的经济本质	(31)
三、公共财政的政治本质	(48)
第二章 民族地区公共财政的特殊性	(75)
第一节 民族地区公共财政的特质	(75)
一、民族性	(76)
二、自治性	(79)
第二节 民族地区财政收入的特殊性	(84)
一、民族地区财政收入总量的特殊性	(84)
二、民族地区财政收入结构的特殊性	(86)
第三节 民族地区财政支出的特殊性	(101)
一、民族地区公共产品需求的特殊性	(101)
二、民族地区公共财政支出的特殊性	(107)

第三章 民族地区公共财政法制建设的法理	(118)
第一节 公共财政与民族地区宪政	(118)
一、民族地区宪政	(118)
二、公共财政与民族地区宪政的关系	(127)
第二节 民族地区国家财政权研究	(135)
一、民族地区国家财政权的含义界定	(135)
二、民族地区国家财政权的种类	(138)
三、民族自治地方政府财政权的控制与保障	(151)
第三节 民族地区公共财政立法研究	(163)
一、民族地区公共财政立法的特征	(163)
二、民族地区公共财政立法的原则	(166)
三、民族地区公共财政立法的必要性	(171)
第四章 中外公共财政法律制度	(178)
第一节 美国公共财政法律制度	(178)
一、美国公共财政体制	(178)
二、公共财政收入法律体系	(181)
三、预算管理法	(184)
四、社会保障法	(187)
五、政府采购法	(192)
第二节 英国公共财政法律制度	(198)
一、英国公共财政体制	(199)
二、预算管理法	(201)
三、税法	(204)
四、社会保障法	(206)
五、政府采购法	(212)
第三节 日本公共财政法律制度	(215)
一、财政民主主义的宪政实践	(215)
二、日本公共财政体制	(217)

三、预算管理法	(220)
四、税法	(223)
五、社会保障法	(227)
六、日本政府采购法	(231)
第四节 中国公共财政法律制度	(234)
一、公共财政体制	(235)
二、预算管理法律法规	(238)
三、公共财政收入法律法规	(241)
四、社会保障法	(244)
五、政府采购法	(260)
第五节 公共财政法制比较与借鉴	(264)
一、国外公共财政法律制度特点	(264)
二、中国公共财政法律制度之重构	(270)
第五章 民族地区公共财政法制建设路径	(289)
第一节 西方公共财政法制建设的启示	(289)
一、启示之一：财政民主	(289)
二、启示之二：财政法定	(301)
三、启示之三：财政立宪	(305)
第二节 民族地区公共财政体制法制	(306)
一、民族地区公共财政体制的内涵	(306)
二、民族地区公共财政体制法制化	(309)
第三节 民族地区公共财政收入法制	(312)
一、民族地区的税收法制建设	(312)
二、民族地区的非税收入法制建设	(318)
第四节 民族地区公共财政支出法制	(323)
一、法定民族地区公共财政支出范围	(323)
二、民族地区公共财政支出监管法制	(331)
第五节 民族地区公共财政预算法制	(332)

一、民族地区公共预算的内涵	(332)
二、民族地区公共预算制度法制化	(333)
三、民族地区公共财政预算监督法制化	(336)
第六节 民族地区社会保障法制	(339)
一、民族地区社会保障权立法保护的目的	(340)
二、民族地区社会保障权的保障原则	(344)
三、完善民族地区社会保障立法体系和法律体系	(346)
四、民族地区社会保障权保护的具体制度	(347)
第七节 民族自治地方政府采购法制	(349)
一、民族自治地方政府采购立法的必要性	(349)
二、民族自治地方政府采购法制化	(352)
附录	(359)
参考文献	(385)
后记	(396)

第一章 公共财政的本质

第一节 公共管理与财政

一、公共管理概说

(一) 公共管理的定义

公共管理学(Public Administration or Public Management),是一门运用管理学、政治学、经济学等多学科理论与方法,专门研究公共组织尤其是政府组织的管理活动及其规律的学科体系。在西方,它源于20世纪初形成的传统公共行政学和20世纪60~70年代流行的新公共行政学,后于20世纪70年代末期开始因受到公共政策和工商管理两个学科取向的强烈影响而逐渐发展起来。如今它已经成为融合了公共政策、公共事务管理等多个学科方向的大学科门类。

我国学术界对“公共管理”的研究始于20世纪90年代,这一时期中国社会处于由计划经济体制向市场经济体制过渡的转轨时期。市场化、全球化日益明显的趋势对中国的政府管理带来了巨大冲击和挑战,过去的“行政管理”(我国所指的行政管理实际上只是政府管理)的理念与方法已不能适应新时代的发展要求;同时,西方国家“新公共管理运动”的思想理论开始大量传入中国。与体制转型的社会现实相联系和受外来新思想的影