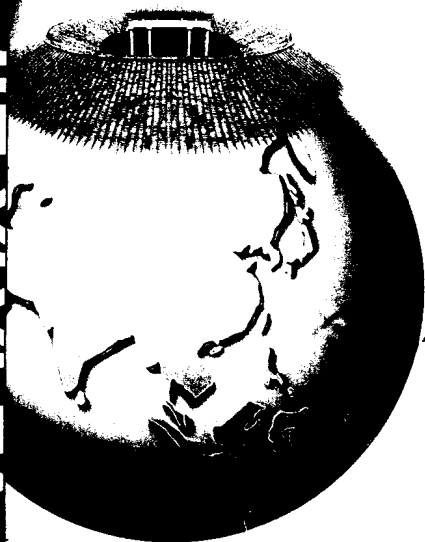


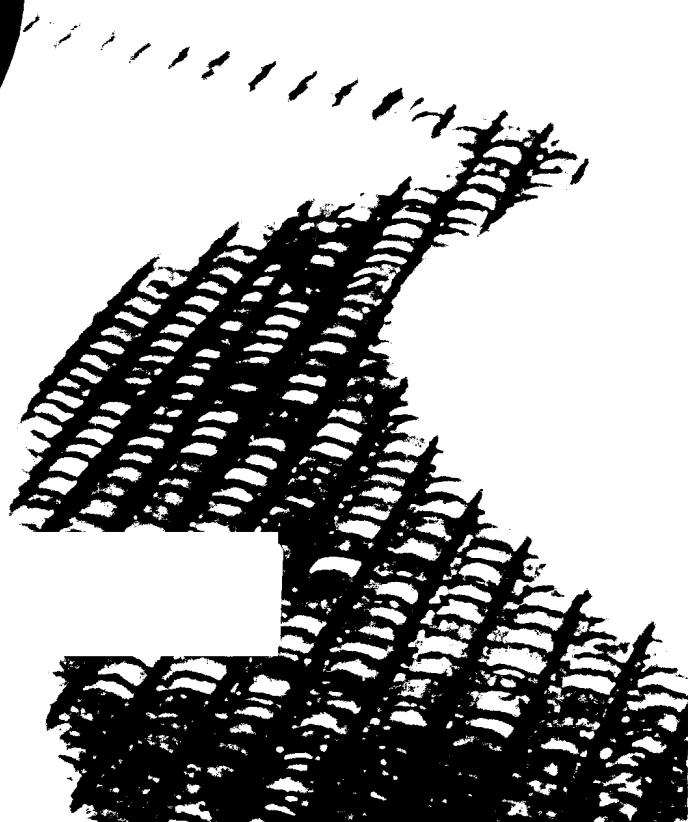
YI FA ZHI CAI JIE XI YI FA ZHI CAI JIE XI

依法治财解析

黄可华 著



中国经济出版社



图书在版编目(CIP)数据

依法治财解析/黄可华著·北京:中国经济出版社·2001.10
ISBN 7-5017-5522-1

I. 依… II. 黄… III. ①财政法—研究—中国②财政
管理—研究—中国
IV. D922.20

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2001)第 004003 号

依法治财解析
黄可华 著

中国经济出版社出版发行

(北京市百万庄北街 3 号)

(邮政编码:100037)

北京三二〇九工厂印刷 新华书店经销

690×990 毫米 1/20 23.75 印张 375 千字

2002 年 3 月第 2 版 2002 年 3 月第 2 次印刷

印数:1-4000 册

ISBN7-5017-5522-1/F·4438

定价:48.50 元

依
法
治
财
解
析

前 言

作者在财政岗位工作多年,对财政领域的问题也曾做过一些研究和探讨,而对法学问题的认识则较浅显,要将财政与法学两个领域的知识和实践相联系,从法学的角度分析把握依法治财问题,还有相当的难度,之所以能够促成现在的结果,初衷有三。其一,自建立社会主义市场经济体制以来,经济与法治的联系更加密切,法治已成为建立现代市场经济体制的制度基础。财政作为创建和完善市场经济体制的重要环节,实现自身活动的法治化,对于构筑法治化的市场经济具有重要意义。其二,党确立了依法治国的基本方略。要实现这个目标,最基本和首要的是要实现政府依法行政。作为政府职能和活动的

重要方面,财政活动必须依法进行。近年来,财政活动的法治化、规范化已进入一个新的历史阶段,但就作者自身的体会,依法规制和运作的程度与依法行政的要求还有相当距离。现实的薄弱性使作者较强烈地感到,有责任对依法治财问题进行探讨。其三,就已有的研究成果看,从法治的视角分析财政现实问题,探讨依法治财的思路,还是一个较少有人问津的课题。将自己对这一问题的些许思考面之于众,引发更多具有较高理论专业素养和研究能力的人士对这一课题的关注和深入研讨的兴趣,不失为一种积极的态度。正是基于以上的初衷并得益于许多朋友的鼓励指导,才使得自己的思考能够继续下来并得以形成这本拙作。

作者在分析问题,力求遵循关于市场经济、政府职能、财政职能的基本理论,尽管学术界对这些方面的理论论述、观点还有分歧,作者仍将相关主流理论作为分析的理论基础。为了恰当和有针对性地认识依法治财存在的现实问题,提出推进的思路,在分析研究时采取了比较简便和有效的方法,即通过对财政活动中的领域和环节进行分解剖析,对照法治以及法治精神所要体现的规范、严密、科学的要求,解读了财政活动与依法治财的现实差距和改进方向,试图以此阐明依法治财对建立和发展社会主义市场经济体制、实现依法治国两大目标的重要意义。正如书名所表达的那样,这一思路主导了本书的构思和写作。书中所有的分析都力求达到两个主要目的:一是认清依法治财的现状,并检视现实财政行为是否以及在多大程度上与依法治财的要求相吻合;二是即便在一些方面不能完全或建设性地明确严格意义上的依法治财思路,也力图探求减少以至消除财政行为主观随意性的取向,以促进财政行为朝更加规范和科学的方向发展。这是作者所要阐述的依法治财思想的一个主要内容。为此,本书

始终贯穿了这样的核心思想:为了适应社会主义市场经济发展和依法行政的要求,财政分配制度和运行机制的改革与完善,财政行为的实施,都必须纳入法治的框架内,或在依法规范的精神下进行,不断提高财政运行的法治化、规范化水平。

本书贯穿始终的分析方法主要有两个,一是坚持历史唯物主义和辩证唯物主义,用历史发展的眼光,同时借鉴国外依法治财的经验,结合现实,观察、分析、研究问题。二是坚持理论与实践相结合,着力研究现实问题,基本观点来源于对理论和现实的分析,尽可能突出研究成果对实践的指导性和应用性。

本书的结构划分虽然不够分明,但四大部分还是可辩的。第一部分基本上包括具有总论性质的第一章和作为专题启示性分析的第二章。其中,第一章从理性的角度,分析了市场经济、政府行为与法治三者的关系;第二章通过对依法治财历史典例的归纳,试图从历史的回顾中寻求依法治财的经验与启示,以求通过这两章的分析为以后各章的研究提供理论和观点支撑。第二部分大致包括第三章至第七章的内容,依次主要选取了财政体制、预算管理(包括国债管理)、财政支出、税收、政府收费等财政活动的五个重要领域和环节,按照依法和规范的要求,寻找这些主要范畴和环节中在立法、执法上尚存的不足,阐明改进和提高的思路。第八章、第九章关于财务会计与国有资产管理的法制建设问题可视为第三部分。主要是考虑,尽管理论界对二者是否属于财政范畴尚有不同看法,但作为财政活动涉及的重要和基础性方面,以及其仍作为财政管理范围的现实,认为有必要将这两个方面纳入依法治财分析讨论的视野。第十章对依法实施财政监督问题的研究可作为第四部分。主要是鉴于财政监督寓于财政活动的全过程,为了避免在讨论第二部分的问题时赘述而独立成章,就建立依法监督机制问题作了一般性分析。

从一开始,作者的研究就不奢望能奉献一个依法治财的完整理论体系和思路对策,而仅仅试图对诸多基本问题提出自己的思考,在对问题的把握、理论的阐述、观点的论断等方面,错误之处在所难免,诚恳期望理论和实际工作者不吝指正。

作者

2001年10月

目 录

第一章 绪 论	(1)
第一节 市场经济、政府行政与法	(2)
第二节 依法治财是依法行政的客观必然	(15)
第三节 依法治财的内涵	(24)
第二章 依法治财的历史演进与启示	(32)
第一节 我国财政管理法制及典例	(33)
第二节 新中国依法治财的实践	(47)
第三节 基本启示	(54)
第三章 确立规范的财政体制	(71)
第一节 财政体制的法制特征	(72)
第二节 财政体制法制化的国际比较	(74)
第三节 我国现行分税制财政体制有待规范	(82)
第四节 规范分税制财政体制的原则	(90)
第四章 推进财政预算管理法治化	(99)
第一节 财政预算及其法律特征	(100)
第二节 财政预算在财政法治化中的地位	(105)
第三节 财政预算的现状分析	(111)
第四节 财政预算的规范管理	(116)
第五节 依法管理预算应把握好的两个原则	(142)
第五章 实现财政支出管理法治化	(152)

第一节	支出管理法治化的必要性分析·····	(153)
第二节	支出管理失序失范的理性与实证分析·····	(156)
第三节	财政支出范围的界定·····	(165)
第四节	支出管理体系的创新·····	(184)
第六章	依法治税·····	(200)
第一节	法律特征是税收本质的表现·····	(201)
第二节	健全税收法制·····	(204)
第三节	建立规范的税收征管机制·····	(218)
第四节	依法治税需要正确处理好几个关系·····	(226)
第七章	依法治“费”·····	(238)
第一节	收费的性质界定·····	(239)
第二节	市场经济国家收费改革的实践·····	(252)
第三节	加快收费改革,实行依法治“费”·····	(258)
第八章	依法管理国有资产·····	(267)
第一节	依法管理国有资产的现实意义·····	(268)
第二节	现状与发展取向分析·····	(277)
第三节	依法推进国有资本运营·····	(286)
第九章	加强财务会计法制建设·····	(307)
第一节	完善财务会计制度体系·····	(308)
第二节	依法提高会计信息质量·····	(317)
第三节	规范发展注册会计师事业·····	(329)
第十章	依法实施财政监督·····	(342)
第一节	依法监督的必要性分析·····	(343)
第二节	加强财政监督法制体系建设·····	(348)
第三节	提高财政依法监督水平·····	(357)
后记	·····	(369)

第一章 绪 论

依法治国是党和政府领导人民治理国家的基本方略。这不仅是时代的召唤,更是推动我国走向社会主义文明、富强的需要。

新中国建立以来,我们在追求经济振兴、强国富民的过程中,也在不断探索着依法治国的道路。最近 20 年中,我国的经济与法治有了蓬勃发展。党的十二大提出了党必须在宪法和法律范围内活动的基本准则,这对执政党的领导方式和执政方式是一个新的更高的要求。党的十四大确立了我国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制,实现这一目标,必须要建立与之相适应的法律体系和制度。党的十五大将依法治国确立为治国基本方略,对于规范和控制国家权力,特别是行政权力有着极为重要的意义。民众守法,政府必须首先守法,而政府严格依法行政尤为重要。市场经济与法治建设、政府行政与依法治国,是一个时代性的课题。

第一节 市场经济、政府行政与法

市场经济是一种发达的商品经济,作为一种体制的概括,已经超越了经济范畴本身,它涉及到经济基础和上层建筑的各个方面,既需要从经济学意义上加以分析,也需要从法学意义上加以认识。

从经济学的视角分析

市场经济是人类社会生产力与生产关系相互作用的产物,是商品经济发展到一定阶段,以至于整个社会资源的配置不得不主要通过市场机制来实现的一种制度。它阐明的是资源有效配置的方式和手段。之所以如此,是因为它有产权明晰的市场主体和一套完整的市场体制及其完备的运作机制。市场体制作用的充分发挥,是通过完善的市场体系、合理的市场结构、通畅的运作方式而实现的。市场经济是以市场机制为基础来配置社会资源的经济方式。市场机制由三个要素构成,即供求、价格和竞争。社会供给和社会需求是市场的基本要素;价格是市场机制的核心要素,是联结供求双方利益的纽带;竞争是市场发挥作用的重要条件,市场经济中买卖双方围绕商品价格和质量进行较量。市场机制的三个要素相互联系、相互依存和相互作用,共同发挥合理配置社会资源的功能。即在市场经济中,不仅所有商品和劳务都可以自由进入市场进行交易,而且生产什么、怎样生产以及何时和如何进行交易都完全是市场主体自己的事情。只有这样

一种宽松的交易机制和交易环境,才可以最大限度地调动市场参与者的积极性,在利益动机的支配下,寻求利益的最大化。每个市场参与者的权力就是自由交换的权力,但他不能干预或强迫其他主体的交易行为,而且也必须遵循等价交换的原则,否则市场交易机制就会遭到破坏,市场配置资源的功能就无法发挥出来。市场交换是公平的,但也是脆弱的,特别是在市场开放程度越来越大的情况下,市场竞争会愈加激烈,容易导致市场秩序的失衡。因而市场经济十分强调和重视交易的规则,要求交易规则的公平和公正,使之对交易双方都有利,不能为保全一方的利益而损害另一方的利益。在这样的条件下,就形成了公平交易的契约:为了保证双方的利益,双方都自觉遵守公平交易的准则。而契约的最高形式则是法律,它要求所有的交易参与者都必须遵守。由此,我们可以概括出市场经济的以下五个基本特征:一是市场主体的自主性。在市场经济中,各个经济主体(企业)应该是能够自主经营、自负盈亏的商品生产者和经营者,能够自觉地面向市场,以实现利润最大化为目标,独立开展生产经营活动。二是市场活动的竞争性。为了生存和发展,各商品生产者展开激烈的竞争,通过采用先进技术和现代化的管理办法,来降低个别劳动消耗,用较低的价格和优质的产品去占领市场,战胜对手。竞争贯穿于市场经济的各个方面和全部过程。三是市场关系的平等性。市场经济中所有参与者处于平等地位,他们必须遵循统一的法则,按照公平、公正、公开的原则参与竞争。四是市场行为的法治性。市场经济是法治经济,所有经济活动都必须依法进行。五是市场联结的开放性。市场应向所有的生产者、经营者和消费者开放,向所有不同所有制、不同规模的企业开放,向国际市场开放,只有这样,才能把国内市场统一起来,把国内市场和国际市场统一起来,以达到合理配置国内外资源的目的。

显然,市场经济本质上所具有的自由、平等、竞争等经济自主化的范畴和观念,已经把秩序、规则等社会行为规范的内容融入了经济生活的每个过程和环节。也就是说,市场经济完全是置于法定规则之内运行的经济。尽管市场经济是最自由的经济,但也是最讲求规则与法治的经济,脱离了法治,市场经济将不复存在。在这样的条件下,政府对市场活动的干预和介入,也只有按法律办事,才可能得到市场主体的支持和配合。市场经济的法治化已成为必然的发展趋势。法治是市场经济的必然规定,是市场内在规律和运行规则的外在化、固定化和规范化。

从法学的视角分析

法律是由国家制定或认可的、反映统治阶级意志、依靠国家强制力保证实施的行为规范的总和,属于社会上层建筑,是人类进入社会发展的文明阶段才产生和存在的社会现象。就法学的发展史看,法制的发展是随着商品生产和商品交换的发展日趋成熟的。商品经济每一次历史性的发展和飞跃,都会给法制的发展注入新的生机和活力。随着市场经济的发展,市场经济与法治的内在联系更为明显和紧密。关于市场经济与法治的需求和联系,可以从两个方面加以分析:

一方面,市场经济不仅是一种经济体系,也是一种法权体系。即市场经济要求的财产所有权、自主平等、公平竞争等权利要素,最终都需要以法的形式来确定。主要表现为两个方面,首先是主体权益法制规范。主要是对市场主体的权利、义务和责任的界定,以及运用权利、履行义务和承担责任的行为规则。如果经济主体的产权界定不清,它对财产的占有、使用、收益、处分的权利就不充分或根本没有,就谈不上履行义务,也谈不上承担责

任,所以无论是对企业还是对劳动者家庭,明晰其产权是确立其主体行为规范的首要前提。其次是交易规范,即保证市场交易活动正常进行及市场高效率运作的规则。它约束每一主体的行为,同时也维护着市场秩序。公平和平等竞争是交易行为的首要原则。同时还要保证经济主体能够自由地进入或退出一个产业或一个市场区域,正是通过这种进入和退出机制,优化着市场的结构,也优化着经济主体自身的结构。一个由多种利益主体构成的市场中,各个利益主体只能根据具有普遍承认和约束的法律契约等形式化的法律规则来建立联系,才能树立信用及保证各自的权利与利益。可见,市场经济必须是法律化的,是一个权利、自主、平等及法治化的经济。如果没有一定的行为规范和秩序,社会主体的利益就不可能得到保障,平等契约关系也不可能得到维系,社会经济活动必然发生紊乱,甚至走向崩溃。这也是经济基础的客观要求。尽管从人类进入阶级社会、国家的产生起,调整和规范经济关系的法律也随之出现,但是,真正意义上的经济法治化是市场经济充分发展后的产物。

另一方面,市场经济要求一种符合市场自主配置资源和交易公平正义的管理机制。现代市场是有管理的市场,管理主体是政府。新自由主义经济学的代表人物弗里德曼,一方面崇尚市场自由,同时也赞同政府的管理。在他看来,“自由交易的存在并不排除对政府的需要。相反地,政府的必要性在于:它是‘竞争规则’的制定者,又是解释和强制执行这些已被决定的规则的裁判者。”显然,在市场经济社会中,国家权力不再是绝对神圣、绝对至高无上,国家权力不得不适应和保障平等竞争、公正交换和契约自由等市场的正义,这使得对国家权力的限制具有经济的强制性和社会的合理性。这种限制又主要是通过形式化法律来实现的。

从法治的发展史来观察,市场经济也构成了法治的经济基础。在自然经济形态和产品经济形态下,法律规则也是不可缺少的,但无论从量的方面还是从质的方面比较,这种法律规则都与市场经济形态下的法治不可等而视之。在量的方面,由于市场经济条件下,利益多元化和利益冲突普遍化,以及经常化的商品交换和由此引发的大量纠纷,使得市场经济形态比自然经济形态和产品经济形态更需要法律规则。因此,市场经济越是发达,法律规则的数量就越多,覆盖面就越广,法治化程度就越高。如,伴随着资本主义市场经济的发展,社会对法律规则的需要达到空前高度,从而推动了资本主义民法、商法的形成,实现了经济领域的法治。在近半个世纪里,一些市场经济发达国家经济立法迅速发展,法律体系日臻完善。虽然这些法律是建立在资本主义私有制的基础之上,并为资本主义的生产关系服务,但它其中许多内容是反映市场经济本身发展要求的。如“公司法”、“公平交易法”、“反垄断法”、“银行法”等,有的已成为国际经济关系的共同规范。这一切,对促进经济发展,调整市场经济关系,提高市场运作绩效及缓和各种社会矛盾起到极其重要的作用。与此同时,经济力量为了防止政治权力失控和异变,对政府管理权力约束的法律如行政法等创造出来了,依法行政也得到提倡和形成。在质的方面,市场经济形态所需要和决定的法律规则,构成了法治的质的规定性。

以上表明,法治的价值和原则,通过商品经济体系及其相应的政治体系的建构和运作,有机地统一起来了。法治化因为市场经济的发展,开始渗透到经济生活中,广泛地体现到各项经济法律中,从而形成了法制对市场经济基础规则的一般认定,如保护私有财产原则、自主经营原则、平等竞争原则、国家调控与管理原则等。法学所揭示的市场经济的基本原则,与经济学所分析的

市场经济共性原则是相通或相同的。市场经济是蕴涵着法律规范的经济,没有法制就无所谓现代意义上市场经济,没有市场经济就更无所谓市场经济法制。在市场经济体制下,法律成为社会配置权利与义务的基本结构和程序,从而使法治成为决定经济运行方式和效率的支配力量之一。社会主义的经济法律体系本源于社会主义的经济基础,是市场经济发展的必然要求。反过来它又服务于社会主义的经济基础,推进市场经济的发展和完善。经济法律体系的形成和确立,标志着法律规范在市场经济体系中的实现,而这恰恰是成熟的、发达的市场经济的一个重要特征。正是从这个意义上说,现代市场经济是法治化的经济,而这也正是我国市场经济体制建设的目标所在。

从宏观调控的视角分析

宏观调控是政府根据社会经济发展战略,运用经济、法律、行政手段和宏观经济政策,对市场经济的运行从总量和结构上进行调节和控制的活动,是政府的重要经济职能。

宏观调控是市场经济发展的客观要求,是与建立在高度发达的社会分工和社会化大生产基础上的现代市场经济紧密联系的经济范畴。在早期的市场经济条件下,大多数国家对社会经济活动主要采取自由放任的政策。但随着社会生产力的发展,资源配置的社会化和复杂性产生了一系列市场自身无法解决的问题,即“市场失灵”,如市场活动的外部性问题,公共产品的供给问题,收入分配不公与不恰当的私人决策问题,以及环境状况的不断恶化及通货膨胀和通货紧缩等问题,这一切都迫切需要政府对市场经济进行干预和调节。实践证明,政府在市场经济运行过程中进行宏观调控,不仅是必要的,而且是有效的。二战后西

方资本主义国家经济的快速增长都与政府宏观调控的不断加强和改善有着密切的关系。在现实中没有任何宏观调控的市场经济是不存在的。

作为自由的经济,市场经济的活动具有相对独立性、自主性或不受任意干预的特性。即在一定的市场秩序之内,市场主体依据平等自主的规则进行公平竞争,不受外力强迫和干预。但市场经济并不排斥政府的调节行为。市场秩序的形成和发展,不是一个自然发育或自我演变的过程,它在某些方面需要政府干预或调节进行控制乃至加以安排。市场机制不是万能的,也有缺陷或不足,即市场失灵的地方,如市场对资源配置的盲目性,市场机制调节的滞后性,自然垄断的形成,竞争的无序性等,从而破坏市场机制的功能。

为了矫正市场失灵,克服市场缺陷,政府的宏观调控是必要的。由此产生的一个重要问题是,政府在多大的范围内,以何种手段和方式干预市场运行才是合理的、恰当的。要解决这个问题,首先必须明确一个重要原则,就是要防止和限制政府权力的滥用。也就是说,合理、合法的政府行为是有效发挥政府宏观调控作用的必要条件,在纠正“市场失灵”的同时,同样也要防止“政府失灵”的出现。政府在规范市场秩序和促进市场发展的过程中,不能限制、干预和侵害市场主体的自主经营和合法利益,否则,就会破坏市场经济的正常运行。那么,如何实现政府行为的合法化、规范化呢?就是要实行法治,保证政府依法行政。实现市场经济的法治化,既规范调控客体的经济行为,也规范调控主体——政府的行为;实现市场经济的法治化,使市场主体依法生产经营、政府依法行政、公民依法行为,以满足市场经济的客观要求。总之,现代市场经济有效运作的重要条件是法治,而法治则通过两个作用来为市场经济提供制度保障,一是约束经济

主体的行为,二是约束政府干预调控经济的行为。从市场经济的发展趋势看,法治化在宏观调控体系中的有效运用程度,往往标志着一个国家市场经济发育的成熟程度和水平。

实证分析

从实证的角度对市场经济、政府调控与法治的内在关系进行考察,将能够使我们更好地理解市场经济就是法治经济。

美国是典型的自由市场经济国家。19世纪以前,政府在经济政策导向上实行自由放任主义,奉行“萨伊法则”。所谓萨伊法则,就是萨伊重申亚当·斯密的自由贸易、自由竞争的政策主张,反对国家干预。他认为,社会通过竞争可以达到最佳利用资源的均衡。萨伊说过:“生产给产品创造需求”。即生产越多,社会需求就越大;整个社会所控制的手段越多,它所购买的数量就越多,社会绝不会存在需求不足的问题。但是,实践证明,仅靠自由竞争和“看不见的手”,并没有缓解资本主义周期性的经济危机。到20世纪20年代末和30年代初,空前的经济危机袭击了整个资本主义世界,西方国家一片混乱,百业萧条,物价猛跌,工厂倒闭,人心恐慌,局势动荡。美国著名经济学家米尔顿·弗里德曼说:“1929年中开始的那次经济萧条,对美国来说,是一次空前规模的灾难。在1933年,经济降到最低点之前,以美元计算的国民收入减少了一半,总产量下降了三分之一,失业人数上升到劳动力总人数的25%的空前水平。”危机使人们对资本主义制度普遍怀疑,对原有的经济理论进行反省和批判。为避免资本主义的迅速崩溃,凯恩斯等西方经济学家政府干预经济的理论也就应运而生了。凯恩斯根据对有效需求不足原因的分析指出,既然有效需求不足是市场机制自发作用的必然产物,因此,扩大