

税法学研究文库

民主视野下的财政法治

Rule-by-law public finance in the democratic dominion

总主编 刘剑文



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS



刘剑文 主编

D922.2

64

2006

税法学研究文库

民主视野下的财政法治

Rule-by-law public finance in the democratic dominion

总主编 刘剑文



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS



主 编 刘剑文

副主编 汤洁茵

撰稿人 (以撰写章节先后为序)

汤洁茵 王桦宇 吴金根

刘 琳 刘剑文 熊 伟

图书在版编目(CIP)数据

民主视野下的财政法治/刘剑文主编. —北京:北京大学出版社, 2006. 5
(税法学研究文库)

ISBN 7 - 301 - 10688 - 2

I. 民… II. 刘… III. 财政法 - 研究 - 中国 IV. D922.204

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 041980 号

书 名: 民主视野下的财政法治

著作责任者: 刘剑文 主编

责任编辑: 裴建饶 王 晶

标准书号: ISBN 7 - 301 - 10688 - 2/D · 1493

出版发行: 北京大学出版社

地 址: 北京市海淀区成府路 205 号 100871

网 址: <http://cbs.pku.edu.cn>

电 话: 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62752027

电 子 信 箱: law@pup.pku.edu.cn

排 版 者: 北京高新特打字服务社 82350640

印 刷 者: 北京汇林印务有限公司

经 销 者: 新华书店

650 毫米 × 980 毫米 16 开本 17.5 印张 296 千字

2006 年 5 月第 1 版 2006 年 5 月第 1 次印刷

定 价: 27.00 元

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,侵权必究

举报电话:010-62752024 电子邮箱:fd@pup.pku.edu.cn



作者简介：

刘剑文 法学博士、法学博士后。现任北京大学法学院教授、博士生导师。北京大学财经法研究中心主任。《财税法论丛》主编，《税法学研究文库》总主编，《月旦财经法杂志》主编，“中国财税法网”和“中国税法网”创立人，国家税务总局“世界银行贷款项目”中方首席专家，国家税务总局“联合国开发总署项目”中方首席专家。兼任世界税法协会（ITLA）主席，中国财税法学教育研究会会长。国家社会科学基金项目评审专家、国家自然科学基金项目评审专家、教育部人文社会科学规划项目评审专家，教育部回国人员科研启动基金项目评审专家。曾任武汉大学法学院副院长、教授、博士生导师，湖北省跨世纪学术带头人。兼任中国法学会财税法学研究会副会长，中国国际经济贸易仲裁委员会仲裁员。《中华人民共和国国有资产法》起草小组顾问，《中华人民共和国税收基本法》起草小组顾问，全国人大常委会预算工委委托项目《中华人民共和国转移支付法》起草小组组长。

总 序

《税法学研究文库》是继《财税法系列教材》、《财税法论丛》和《当代中国依法治税丛书》之后由我主持推出的另一个大型税法研究项目。该项目的目的不仅在于展示当代中国税法学研究的最新成果,更在于激励具有创新精神的年轻学者脱颖而出,在传播、推广税法知识的同时,加快税法研究职业团队的建设和形成。

税法学是一门年轻、开放、尚处于成长期的新学科。谓其年轻,是因为它不像民法学和刑法学一样拥有悠久的历史渊源;谓其开放,是因为它与经济学、管理学以及其他法学学科等存在多方面的交叉与融合;谓其成长,是因为它的应用和发展空间无限广阔。在我国加入世界贸易组织之后,随着民主宪政、税收法治等先进理念的普及和深入,纳税人的权利意识越发强烈,其对税收的课征比任何时期都更为敏感和关心。税法学的存在价值,正在于科学地发现和把握征纳双方的利益平衡,在公平、正义理念的指导下,实现国家税收秩序的稳定与和谐。

长期以来,我一直致力于税法学的教学和研究,发表和出版了一系列论文和专著,主持了多项国家级科研课题,对中国税法学的发展以及税收法制建设做了一些力所能及的工作。然而,不容否认,中国税法学的研究力量仍然十分薄弱,有分量的研究成果也不多见,税法和税法学的应有地位与现实形成强烈的反差。我深深地感到,要想改变这种状态,绝非某个人或某一单位力所能及。当务之急,必须聚集和整合全国范围内的研究资源,挖掘和培养一批敢创新、有积累的年轻税法学者,在建设相对稳定的职业研究团体的同时,形成结构合理的学术梯队,通过集体的力量组织专题攻关。唯其如此,中国税法学也才有可能展开平等的国际对话,而税法学研究的薪火也才能代代相传,生生不息。

近年来,我先后主编《财税法系列教材》、《财税法论丛》、《当代中国依法治税丛书》,这三项计划的开展,不仅使税法学研究的问题、方法和进程逐渐为法学界所熟悉和认同,同时也推动了税法学界的交流与合作。在此过程中,我既看到了新一代税法学者的耕耘和梦想,更感受到了他们在研究途中跋涉的艰辛。这群年轻的学者大多已取得博士学位,或已取得副教授职称,且至少熟

练掌握一门外语。最为重要的是,他们对专业充满热忱,愿意为中国税法学贡献毕生精力。正是在他们的期待和鼓励下,为了展示中国税法学的成长和进步,激励更多的优秀人才加入研究队伍,我与北京大学出版社积极接触、多次磋商,终于在2002年达成了本文库的出版协议。

衷心感谢北京大学出版社对中国税法学的积极扶持。如果没有对学术事业的关心和远见,他们不会愿意承担该文库出版的全部市场风险,更不会按正常标准支付稿费。此举的意义,远远溢出了—种商业架构,事实上为中国年轻的税法学提供了一个新的发展机遇。正是他们的支持,才使得主编可以严格按照学术标准组织稿件,也使得作者可以心无旁骛,潜心研究和创作。若干年之后,当人们梳理中国税法学进步的脉络时,除了列举税法学的成果和贡献,也应该为所有提供过支持的出版机构写上重重的一笔。这里,我还要代表全体作者特别感谢北京大学出版社副总编杨立范先生,他的知识和筹划,是本文库得以与读者见面不可或缺的重要因素。

本文库计划每年出版3—5本,内容涉及税法哲学、税法史学、税法制度学;税收体制法、税收实体法、税收程序法;税收收入法、税收支出法;国内税法、外国税法、国际税法、比较税法等多重角度和层面。只要观点鲜明,体系严密,资料翔实,论证有力,不管何种风格的税法专著都可成为文库的收录对象。我们希望,本文库能够成为展示税法理论成果的窗口,成为促进税法学术交流的平台。如果能够由此发现和锻炼更多的税法学人,推动税法理论与实践的沟通和互动,我们编辑文库的目的就已经实现。

值得一提的是,从2006年开始,中国税务出版社承担了本文库的部分出版工作,在此,我代表全体作者感谢中国税务出版社社长程永昌教授对中国税法学发展的大力支持。

刘剑文

2006年于北京大学财经法研究中心

中国财税法网(www.cftl.cn)

中国税法网(www.cntl.cn)

General Preface

Works of Research on Taxation Law Theories is another large research project on taxation law study presided by me after the publications of *Textbooks Series of Fiscal Law & Taxation Law*, *Fiscal Law & Taxation Law Review* and *Rule Taxation by Law in Modern China*. Rather than demonstrating the latest achievements on the theoretical study of taxation law, this project focuses more on inspiring the scholars with innovative spirit showing themselves. While promulgating the knowledge of taxation laws, a group of professionals studying on taxation law theories is forming and developing.

Taxation law is a rising, open and growing subject. It is rising because it has not so long a history as civil law or criminal law. It is open because it intersects with economics, management and other law subjects. It is growing because it has promising future for its application and development. The taxpayers will be greatly awakened to their rights on the course of tax levying with China's entering into WTO and the popularization of the ideas of democracy and rule the tax by laws. The value of theoretical study on taxation law exists in scientifically finding a balance spot between the taxpayers and levier, which would help to realize a stable and harmonious taxation system among the whole country with the direction of equity and justice ideas.

For a long period of time, I had been dedicated to the teaching and studying of the taxation law. Many theses and monographs had been published and many national research projects presided by me, which were all what I could do to the development and construction of the theoretical study on taxation law of China in my own power. However, we should not neglect that neither researching ability nor influential achievements have been satisfactory. They could not match up the corresponding positions of taxation law and the theoretical study on it. I came to realize that any individual or organization would never be able to better the situations. At present, the most urgent thing is to congregate all the researching resources around the country in conformity and cultivate a group of young but eru-

dite scholars on taxation law. Thus, a relatively stable group of professionals would be organized to form the academic ladders with reasonable structure. We could depend on the collective powers to study on some specified topics respectively. I think it is the only way to equalize the domestic study on taxation law with international study. Also by this way, the study on taxation law would continue generation by generation and never cease.

Recent years, I have successively presided three projects including editing *Textbooks Series of Fiscal Law & Taxation Law*, *Fiscal Law & Taxation Law Review* and *Rule Taxation by Law in Modern China*. During the process, the topics, methodologies and procedures of the theoretical study on taxation law had been gradually acquainted and accepted by the academic circles and the exchange and cooperation among them had also been greatly promoted. During the course, I not only observed that the new generation of scholars on taxation law study worked hard and cherish beautiful dream to the future, but also their hardships in research. Most of the young scholars have acquired Ph. D. degrees or become the associate professor, and at least fluently master a foreign language. Their zealousness shall be more important, and they are willing to devote their whole life to the career. It is under their expectation and encouragement that more and more excellent talents participate in the career. After my positive communications and constant consultations with Peking University Press, a publication agreement has finally come to for this *Works* in 2002.

I sincerely express my gratitude to Peking University Press here for their support to the theoretical study on taxation law in China. They would neither take risks to publish all the works nor pay the authors' remunerations according to market standard if they were shortsighted to the academic project, which are far from a business activity and provide a good opportunity for the young scholars of taxation law study. It is their support that the editor in chief could select the works strictly according to the academic standard and the authors could dedicate to their research and composition. I believe that many years later while reviewing the developing history of the theoretical study on taxation law in China, they will not only remember the scholars and their achievements, but also remember the contributions from Peking University Press. Here, on behalf of all the authors, I shall thank Mr. Yang Lifan, Vice Editor in Chief of Peking University Press, for

his wisdom to and design for the *Works*, or they would never been published.

Annually, 3 to 5 books will be published to affiliate the *Works*. The contents of these books mainly concerns about philosophy of taxation law, history of taxation law, study on taxation law system, taxation law system, taxation law, taxation procedure law, taxation income law, taxation expenditure law, domestic taxation law, foreign taxation law, international taxation law and comparative taxation law. All the monographs with various styles could become members of this *Works* if they are of clear point of view, rigorous logic, accurate documents and strong reasoning. We hope that the *Works* could become a window to demonstrate the theoretical achievements of taxation law study and a platform for academic exchanges. If more scholars on taxation law study could be discovered and the practice and theories of taxation law could be exchanged and co-developed simultaneously with the publication of the *Works*, our targets to edit the *Works* are fundamentally achieved.

Liu Jianwen

On New Years' Day of 2004

In Research Center of Fiscal Law and Economic Law

Peking University

www.cfl.net.cn

www.taxlaw.net.cn

前 言

在国家的整体发展过程中,财政是经济生活中不容忽视的重要方面。财政的民主程度决定了国家的民主水平,财政安排的效率和合理决定了国民经济生活的发展速度。“宪政的发展史就是财政的发展史”,这已为各国的历史发展进程所印证。正是因为财政具有如此重要的意义,在国家的政治、经济乃至社会生活中,财政的安排往往成为各方利益主体瞩目的焦点。但凡是一国国民,必定对国家财政有所依赖,也必然对国家财政有所贡献。在“取”与“夺”之间,各方利益主体均致力于使自身利益最大化的财政安排,或为政治利益、或为公共服务的享受,不一而足。也恰恰如此,财政安排往往是非议最多的国家行为,同一个财政行为,往往认同者有之,反对者更非鲜见。如何取得财政收入、如何管理财政资金、直至最终如何使用财政资金的争论,一直贯穿着国家长期的历史演进。即便在封建社会的家计财政中,如何安排国家的国库收入也为封建君主所关注,其财政用度的合理性在很大程度上也决定了一个王朝的兴衰。时至今日,随着国家职能的膨胀扩张,国家演化为“行政国”,对于财政资金的仰仗和依赖更加深刻。财政安排的合理性,已成为考量国家存在合理性和有效性的重要视角。在民主的现代社会中,在民众对于国家或政府的存续拥有更大甚至最终的决定权的背景下,国家已然成为公共服务的提供者。保障和促进人权乃是现代国家公共财政的终极价值和根本目的之所在,已被广泛接受。所有的权利都需要财政的支持,只有人权才是公共财政存在之正当性与合理性的主要依据。现代国家的财政安排应当努力使公民权利得以最大地实现。

然而,实现各方主体利益均衡、最大化地实现公民基本权利、提高国家资金使用效率的财政安排,不过是国家资金用度的最高理想。税收规模的无限制扩张、财政收入征收中的无序、财政赤字的失控、公共福利的沉重负担以及各种形式的贪污、腐败行为,都已成为各国财政生活的毒瘤,成为民主财政的重要掣肘。财政安排无序化的加深必然进一步导致其他国家行为的失范。将财政行为纳入规范化的轨道中,实现财政的民主化和法治化,是国家法治建设的重中之重,直接决定了国家立法、行政和司法的法治化程度。

本书以国家财政的整体运行为考量的基点,以财政运行过程中民主化与法治化的实现作为线索,对国家财政权的行使进行了全面的剖析。本书首先在对国家财政运行做了宏观的考察之后,提出了“财政权”这一基本概念,以财政权的权力内涵为起点,对财政权的概念进行解析,在此基础上对财政权与行政权之间的分离态势做了进一步的分析,提出财政权作为独立的权力型态应有必要加以单独的规制。在确立财政权的独立性之后,对财政权的具体属性进行判定,认为财政权是权力而非权利,应从权力约束的角度对财政权进行法律规制。之后,对财政权的范围和层次进行层层解析,以从不同的角度和层面对财政权进行全方位的把握和认定,确定其规制的角度和重点。针对不同层次的财政权的行使,对立法机关的财政决策权和行政机关的财政执行权的具体运行和法律规制作出了详细的探讨。由于国家的财政安排可以细分为财政收入、财政支出和财政监督三个重要的层面,在对财政权的运行和规制予以抽象论述后,本书分别针对国家财政收入行为、财政支出行为和议会监督进行了详细的研究。第二篇集中围绕财政收入行为可以是什么、应该是什么和如何是什么等三个方面的问题,对财政收入行为进行了初步的研究和探讨,努力建立我国财政法基本的财政收入行为概念体系,对财政收入行为的调控原则作了三个层次的理念透析,指出财政收入行为的基本调控原则,并针对财政收入行为的几种典型形态,即税收收入行为、规费、受益费收入行为、政府性基金收入行为和公债收入行为等的法律规制作了理论层次和规范意义上的探讨。财政收入一般被认为是国家公权力对私权利的侵占,具有“侵益性”,而财政支出的“侵益性”却往往隐藏于其“授益性”之中。第三篇即通过分析财政支出的运行规律,透视政府权力全面渗透于财政支出的各个阶段和领域,得出财政支出同样具有“侵益性”的品格和权力性的特征。在此基础上,重点阐述财政支出法定原则的具体内容,分析财政支出法定原则的偏离及其现实表现,通过分析立法现状,论述财政支出法定原则的立法保障。随着依法理财和税收法治成为社会关注的焦点,人大预算监督权的重要性也日渐突出。政治上的三权分立学说和经济上的公共财政理论成为论证议会预算监督权的理论基石。预算监督权作为议会财政权的核心权能,是各国议会处理代议机关和政府关系的标尺。第四篇就从财政民主角度审视了中国人大预算监督的现状,对我国人大预算监督权的行使及其相关问题进行考察,并在此基础上,对人大预算监督权行使中存在的显著问题提出改进的建议。在对财政的民主与法治的实现做了层层剖析和解读之后,第五篇针对财政运行中的核心环节——预

算的改革问题作出了详细的研究,分别探讨了我国预算编制、审批和执行制度中存在的问题,并提出了相应的完善建议。

本书力图对财政民主和法治的实现问题做全面的考察和研究。然而,作为国家经济的财政生活所涵盖的方方面面,却并非简单的三言两语所能解决的。本书对财政运行过程的宏观性考察,难免有大而化之之嫌,财政法治建设中的具体制度的考察无法完全被涵盖于本书的研究范围,实为本书的缺憾。正如财政法治的构建是漫漫征程一样,对财政民主与法治的理论考察同样需要学界研究的层层积淀。假如本书所关注的财政法治的顽疾以及对此所提出的设想和建议,能够对财政法治的形成有所助益,作者就深感欣慰了。

本书由北京大学财经法研究中心主任、北京大学法学院教授、博士生导师刘剑文担任主编,由北京大学法学院博士研究生汤洁茵担任副主编。各章分工如下:汤洁茵撰写第一篇;王桦宇撰写第二篇;吴金根撰写第三篇;刘琳撰写第四篇;刘剑文、熊伟撰写第五篇。全书主要为汤洁茵、王桦宇、吴金根和刘琳的硕士论文,同时收录了刘剑文教授和熊伟博士对我国预算法研究的三篇重要论文。尽管在研究主题上有一定的独立性,在本书结集出版时,各撰稿人进行了相互讨论和意见交流,对各篇论文做了一定的修改,努力保持研究主题的完整性。本书最终由主编审稿并定稿,副主编协助审稿。

本书在写作过程中参考了大量学界已有的研究成果,对此表示感谢。同时也感谢北京大学出版社为本书的出版所付出的汗水。

本书既为引玉之砖,谬误在所难免,如得读者指正,实为作者之幸。

CONTENTS 目 录

导论	1
----	---

第一篇 财政权的运行与规制分析	4
引言	4
第一节 财政权的基础理论	6
一、财政权的权力内涵	6
二、财政权的范围与层次解析	14
第二节 立法机关财政决策权的运行与规制	23
一、立法机关财政决策权的行使	23
二、立法机关财政决策权规制的必要性分析	28
三、立法机关财政权的规制体系	34
第三节 行政机关财政执行权的运行与规制	41
一、行政机关财政执行权的运行	41
二、行政机关财政执行权规制的困境分析	45
三、行政机关财政执行权规制的新思路	49
本篇小结	56

CONTENTS 目 录

第二篇 财政收入行为研究初步	58
引言	
——财政收入行为理论的缘起	58
第一节 财政收入行为的概念构建	59
一、财政收入行为的法律界定	59
二、财政收入行为的基本分类	68
三、财政收入行为的特征、要件与效力	73
第二节 财政收入行为的调控原则	80
一、民主宪政与财政收入行为调控	80
二、行政法治与财政收入行为调控	86
三、财政平衡与财政收入行为调控	92
第三节 财政收入行为的法律规制	98
一、税收行为的法律规制	99
二、规费、受益费行为的法律规制	103
三、政府性基金行为的法律规制	107
四、公债行为的法律规制	112
本篇小结	117
第三篇 论财政支出法定原则	119
引言	119
第一节 财政支出法定原则的理论基础	121
一、财政支出的侵益性和权力性特征	122
二、公共选择理论之政府私利性	124

CONTENTS 目 录

三、宪政与国民权利保护	125
四、税收法定主义的延伸与纳税人 权利体系的重构	128
第二节 财政支出法定原则的内容	132
一、支出目的法定——符合公共利益	133
二、支出范围法定——市场失灵理论 分析	138
三、支出决定权法定——国民参与和 决定	142
四、支出监督法定——构筑完善的 监督制度	144
五、支出责任法定——有义务必有 责任	146
第三节 财政支出法定原则的偏离及 现实表现	148
一、财政“越位”和“缺位”	149
二、支出膨胀和结构失衡	153
三、监督不力和腐败现象	160
第四节 财政支出法定原则的立法保障	168
一、立法现状	168
二、立法建议	172
本篇小结	178

CONTENTS 目 录

第四篇 议会预算监督权之法律分析	181
引言	181
第一节 议会预算监督权的法律分析	182
一、议会预算监督权的理论基础	182
二、议会预算监督权的法律含义	185
三、议会预算监督权的法律价值	190
第二节 议会预算监督权的结构	192
一、预算编制监督权	193
二、议会预算审批监督权	200
三、预算执行监督权	202
第三节 议会预算监督权的国际比较	206
一、英美法系国家的议会预算监督权	206
二、大陆法系国家的议会预算监督权	213
三、世界各国议会预算监督权制度给我国的启示	217
第四节 中国人大预算监督权的问题与改进	219
一、中国人大预算监督权的立法供给及其评析	219
二、中国人大预算监督权制度的有益探索	225
三、中国人大预算监督权的现状和完善	226

CONTENTS 目 录

本篇小结	234
<hr/>	
第五篇 民主视野下的预算法改革	236
第一节 预算编制制度改革与中国预算法的完善	236
一、改革复式预算方案,明晰政府财政职能的性质和界限	236
二、改变预算资金管理方式,强化部门预算	237
三、延长预算编制时间,规范预算编制程序	237
四、调整预算编制的范围,取消编制地方总预算	238
第二节 预算审批制度改革与中国预算法的完善	239
一、廓清预算审批权范围,明确预算修正权归属	239
二、取消审议下级地方总预算,简化预算审批程序	241
三、建立人大预算工作机构,协助行使预算审批权	243
四、健全预算审批程序,依法行使预算审批权	246