

主编 朱大旗



中國人民大學法學院
RENMIN UNIVERSITY OF CHINA LAW SCHOOL

明德经济法学文库 11

政府间财政关系 法治化研究

徐阳光 / 著



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

主编 朱大旗



中国人民大学法学院
RENMIN UNIVERSITY OF CHINA LAW SCHOOL

明德经济法学文库

11

国家社科基金项目

徐阳光 / 著

政府间财政关系 法治化研究



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

政府间财政关系法治化研究 / 徐阳光著. —北京:
法律出版社, 2016. 5
(明德经济法学文库/朱大旗主编)
ISBN 978 - 7 - 5118 - 9462 - 5

I. ①政… II. ①徐… III. ①财政关系—财政法—研
究—中国 IV. ①D922. 204

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 088914 号

明德经济法学文库/
朱大旗主编

政府间财政关系法治化研究

徐阳光 著

策划编辑 沈小英
责任编辑 陈 妮
装帧设计 李 瞻

© 法律出版社·中国

开本 720 毫米×960 毫米 1/16

版本 2016 年 6 月第 1 版

出版 法律出版社

总发行 中国法律图书有限公司

印刷 北京京华虎彩印刷有限公司

印张 17.5 字数 270 千

印次 2016 年 6 月第 1 次印刷

编辑统筹 财经出版分社

经销 新华书店

责任印制 吕亚莉

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

网址/www.lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

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

重庆公司/023-65382816/2908

北京分公司/010-62534456

西安分公司/029-85388843

上海公司/021-62071010/1636

深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978-7-5118-9462-5

定价:53.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

中国人民大学经济法学研究中心
《明德经济法学文库》编审委员会

顾 问 刘文华

主 任 史际春 徐孟洲

副主任 吴宏伟 王欣新 刘俊海
张世明

主 编 朱大旗

副主编 宋 彪

委 员 王宗玉 孟雁北 杨 东
姚海放 徐阳光

总 序

当代中国经济体制改革和社会主义市场经济建设催生了经济法学这一新的法律门类和法学学科。1983年中国人民大学经济法教研室成立,成为全国早期的经济法学学科点之一;1984年起招收民法学专业经济法学方向的硕士研究生;1987年起招收经济法学专业硕士研究生;1994年成为全国首批经济法学博士点。

30多年来,人大经济法学人以“求经世之道,思济民之法”的精神,致力于经济法学人才的培养和教育,注重学术修养和调查研究,以解决中国社会现实生活中的经济法治问题为方向,理论联系实际,跟踪、把握国际、国内相近学科的最新发展动态,不断开拓创新,自成一脉,在全国经济法学界具有学科前沿地位,为中国经济法学的理论建构和中国社会主义经济法治事业做出了自己应有的贡献。

人大经济法学科自1994年培养新中国第一位经济法学博士以来,迄今已累计培养了200多位经济法学博士。这些博士肩负着人大经济法学科各位老师的谆谆教诲和殷切期望,就职于国家立法、司法、行政机关、国内著名大学、科研机构和其他经济、金融等实

务部门,埋头苦干,求真务实,屡创佳绩,成为相关行业领域的领军人物和中坚力量。无疑地,他们在人大经济法学科所受的科学的、前瞻的经济法理论教育、规范的专业培训和严格的学术熏陶,给予了他们茁壮成长的丰富养料和厚实基础,奠定了他们人生事业的良好起点。

据我观察而言,博士阶段的学习无疑是人的一生中最为宝贵的黄金时期。在这弹指即逝的几年里,青年博士的心灵由稚嫩到成熟,眼界由褊狭趋全面,思维由直线而多维,知识由零散臻体系,正是勃发朝阳而成其大光的关键时刻。但毋庸讳言,这一时期也是青年博士生活压力最重、学术困境最多、外界诱惑最大,因而也是最需要关爱、最需要帮助、最需要提携的时期。在市场经济蝇营逐利、浮躁盲动的大环境下,如何引导广大青年博士理性务实、潜心学术、夯实基础、厚积薄发,奠定未来宏大人生事业的坚实基础,实为我们教书育人、为人师表者不能不关注和解决的重大问题。为此,中国人民大学经济法研究中心的全体老师在各方面条件都非常薄弱的情况下,决定想方设法争取各界支持,创造条件为人大经济法专业的博士生纾难解困,提供脱颖而出的便利环境。在取得法律出版社的支持下,广泛筹措资金,遴选、资助每年优秀经济法博士学位论文及青年教师的优秀著作出版。这一方面可以使优秀的博士学位论文精品得以付梓,使莘莘学子多年呕心沥血的研究成果不至于埋没;另一方面又可以对广大的在读经济法博士研究生以激励,使他们可以比较安心地埋头学术研究,创造出更多的经济法学术精品,同时还可以奉献给中国经济法学科和中国经济法事业以智识,这是一项非常值得投资的多赢的事业。我们有理由也有信心把这一工作持久不懈地开展下去。

在此,我作为中国人民大学经济法的一名老教师,作为中国经济法教学科研事业的初创者、参与者,谨对广大在校的、未来的人大经济法博士研究生提出以下期盼:

希望你们好好珍惜博士阶段的学习机会和美好时光,多读书,多思考,多讨论,多写文章,夯实理论基础,提升实践能力,争取写出优秀博士论文,不断

充实明德经济法学文库,把人民大学的经济法理论体系传承永续。

长江后浪推前浪,一代风流冀尔侪。诚望后生小子撷万方之优长,成一家之精微,将人大经济法学的优良传统发扬光大,为推进中国的经济法学事业暨经济法治建设,添砖加瓦,贡献无垠。

是为序。

A handwritten signature in black ink, appearing to read '刘文俊' (Liu Wenjun), with a small asterisk to the right.

2012年8月4日
于中国人民大学明德楼

* 中国人民大学法学院教授、博士研究生导师。

序

《政府间财政关系法治化研究》是我院经济法教研室青年教师徐阳光副教授的第二本专著。这本著作较全面、系统地研究了政府间财政关系法治化的基本理论与实践问题。

早在北京大学法学院从事博士后研究工作期间,阳光就以其扎实的研究基础成功地申请了国家社科基金青年项目“政府间财政关系之法治化研究”、司法部国家法治与法学理论研究中青年项目“预算法修改与预算国家的构建研究”和中国博士后科学基金首批特别资助项目“预算国家:财政法治的理想”等课题。借助于这些课题资助,阳光围绕财政法领域的基础性理论和实践问题展开了系统深入的研究,发表了一系列高水平的研究成果,得到了我国财税法学界、经济法学界同人的关注和好评。

在上述课题圆满结项后,阳光继续关注和思考政府间财政关系法治化问题,根据国家社科基金项目匿名评审专家的意见对课题成果进行了进一步的全面修改和完善,并围绕地方政府间竞争、地方政府破产、事权与支出责任的划分、预算法修改等重要问题展开研究,不断丰富和充实研究成果内容。本书即为系列成果中的精要部分,基本涵盖了政府间财政关系的横向(包括政府内部的部门之间的财政关系和同级政府之间的财政关系)、纵向(上下级政府间的财政关系)

与斜向(不具有隶属关系、不同层级的辖区政府或职能部门之间的财政关系)三个维度。从制度内容来看,财政转移支付制度当为政府间财政关系法治化不可或缺的构成部分,但由于作者在2009年出版了专著《财政转移支付制度的法学解析》(北京大学出版社出版),故本书在体例内容上基本没有涉及财政转移支付制度。因此,在一定程度上本书也可谓是《财政转移支付制度的法学解析》的姊妹篇。

阳光是我国财税法学界的青年才俊,担任中国财税法学研究会副秘书长、中国人民大学财税法研究所副所长已多年。每次在研讨会上,我们总能听到其慷慨激昂且情感鲜明的精彩发言,总能看到其主题突出且言之成理的参会论文,总能让人感觉到其奋发向上、阳光灿烂的一面,这种风格也再次体现在本书中。一方面,无论是上篇从基础理论层面探讨财政体制与政府间财政关系,还是中篇和下篇从具体制度(预算制度、收入制度)层面研究政府间财政关系,都具有强烈的问题意识,既关注制度的缘由,又直面制度的缺陷,最终对制度改进提出具体建议,凸显了学术研究的实践价值。另一方面,阳光在理论探讨和制度剖析的字里行间透露着一种深沉忧思,同时又保持着一种强烈勃发的学术情怀,无论是对财政体制、政府理财观的反思,还是对预算制度和收入制度的追问,一切似乎都可皈依于其所追求的预算法治国家理想下,正是这种孜孜以求的学术信仰,让本书既保持了学术应有的批判精神,又不至于走向脱离实际的极端状态。虽然本书在具体制度的建构方面仍有进一步提升的空间,诸如税收制度与政府间财政关系的交互影响在本书并未得以完整呈现,但整体而言,我们已能够感受到阳光在政府间财政关系法治化的系统研究方面所做的不懈努力及其徘徊和穿梭于财税法治的理想图景与现实困境之间的“问题意识”与“学术情怀”。

作为《明德经济法文库》的主编、一个从事财税法教学科研将届30年的老财税法学人,我很高兴阳光的这本专著能够纳入文库出版,并乐于应邀为之作序。《明德经济法文库》旨在出版我院经济法学博士学位论文和青年经济法学者的优秀著作,我希望并且相信阳光的这本著作能够对我国经济法学,尤其是财税法学研究和财税法制度建设提供有益参考。特别要附带指出的是,近年来,阳光的研究范围在不断拓展,研究功力也日益精进,其依托中国人民大学破产法研究中心、北京市破产法学会等学术平台,对破产法理论与实践存在的问题(包括破产法与财税法交叉问题)进行了全方位的研究,并在破产

法理论与实务界产生了一定影响。我衷心希望阳光能够在财税法和破产法这两个重要的领域继续努力,推出更多更好的研究成果。

朱大旗*

2016年5月12日

* 中国人民大学法学院教授、博士研究生导师、经济法教研室主任,中国财税法学研究会副会长。

导 论	1
-----------	---

上篇 财政体制与政府间财政关系

第一章 单一制、财政联邦与政府间财政关系	9
一、对单一制国家结构理论的审视	9
二、财政联邦主义对单一制国家结构理论的冲击	13
三、对分税制改革与省直管县财政体制改革的评价	21
第二章 事权与支出责任相适应的制度构建	34
一、何谓“事权与支出责任相适应”	35
二、公共财产权与财政分权：事权与支出责任相适应的理论基础	37
三、事权与支出责任相适应：财税体制改革的关键问题	42
四、事权与支出责任相适应的立法规划	46
第三章 “以支定收”与政府理财观	56
一、“量入为出”基础上的预算平衡原则的局限性分析	57

二、“以支定收”基础上的预算平衡原则的合理性分析	58
三、“以支定收”基础上的预算平衡原则实现的制度保障	61
四、“以支定收”基础上的预算平衡原则实现的宏观前提	65
第四章 政府间财政关系的竞争维度	67
一、政府间财政竞争的理论依据:财政分权理论	68
二、我国政府间财政竞争的制度基础	70
三、我国政府间财政竞争现状	72
四、我国政府间财政竞争中的问题及分析	75
五、政府间财政竞争的法律规制	77
第五章 政府间财政关系的破产维度	79
一、从地方债务问题说起	79
二、地方政府破产与纵向政府间财政关系	81
三、地方政府破产的美国经验	84
四、地方政府破产的中国问题	90
中篇 预算制度与政府间财政关系	
第六章 预算法治国家的构建	95
一、税收法治国家与税收法定	96
二、预算法治国家与预算法定	103
三、税收法治国家向预算法治国家的转型:美国的经验	105
四、税收法治国家向预算法治国家的转型:中国的难题	111
第七章 预算法律关系的界定	119
一、预算法律关系的归类与辨别	119
二、预算法律关系的主体与权力	122
第八章 行政机关与预算编制权	126
一、预算编制权专属于行政机关吗	126

二、如何构建核心预算机构	135
第九章 立法机关与预算过程	148
一、预算过程:政治权力运转的过程	148
二、立法机关:兼具“主体”和“场所”双重性质	151
三、权责配置:立法机关参与预算过程的核心权力	155
四、机构规则:立法机关参与预算过程的主体与程序性规则	161
第十章 预算收支分类改革与预算法治	168
一、预算收支分类改革的重要意义	168
二、完善的预算收支分类体系应当具备的基本品质	170
三、中国预算收支分类体系的改革与完善	174
第十一章 预算约束之公众参与	179
一、参与式预算的理论基础	180
二、参与式预算的实践评述	183
三、参与式预算的立法应对	187
第十二章 预算约束之纳税人诉讼	195
一、中国的公益诉讼立法进展	196
二、“纳税人诉讼第一案”的再回顾	198
三、“纳税人诉讼”的多重视角解析	202
四、对“纳税人诉讼”的必要限制	208

下篇 收入制度与政府间财政关系

第十三章 收入预测与横向财政竞争	213
一、收入预测:不应被忽视的问题	213
二、“超收”vs.“超支”:收入预测之实践怪相	215
三、客观误差 vs. 主观偏离:收入预测之法律困境	219
四、技术问题 vs. 法律问题:收入预测之改革取向	225

第十四章 汇总纳税与政府间税收分配	228
一、汇总纳税的基本含义和制度价值	229
二、我国税法对汇总纳税制度的基本态度	231
三、汇总纳税对政府间税收分配关系的影响	232
第十五章 增值税改革中的央地关系处理	236
一、增值税改革中的“营改增”回顾	238
二、增值税改革的国际经验	241
三、增值税改革与纵向财政关系的协调	248
参考文献	252
后 记	262

导 论

《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》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。必须完善立法、明确事权、改革税制、稳定税负、透明预算、提高效率，建立现代财政制度，发挥中央和地方两个积极性。”

《国民经济和社会发展的第十三个五年规划纲要》第十五章“加快财税体制改革”明确提出：“围绕解决中央地方事权和支出责任划分、完善地方税体系、增强地方发展能力、减轻企业负担等关键性问题，深化财税体制改革，建立健全现代财税制度。”具体要求包括：（1）确立合理有序的财力格局。建立事权和支出责任相适应的制度，适度加强中央事权和支出责任。结合税制改革，考虑税种属性，进一步理顺中央和地方收入划分，完善增值税划分办法。完善中央对地方转移支付制度，规范一般性转移支付制度，完善资金分配办法，提高财政转移支付透明度。健全省以下财力分配机制。（2）建立全面规范公开透明的预算制度。（3）改革和完善税费制度。（4）完善财政可持续发展机制。优化财政支出结构，修正不可持续的支出政策，调整无效和低效支出，腾退重复和错位支出。建立库款管理与转移支付资金调度挂钩机制。创新

财政支出方式,引导社会资本参与公共产品提供,使财政支出保持在合理水平,将财政赤字和政府债务控制在可承受范围内,确保财政的可持续性。

中共中央政治局审议通过的《深化财税体制改革总体方案》指出,财政是国家治理的基础和重要支柱,财税体制在治国安邦中始终发挥着基础性、制度性、保障性作用。新一轮财税体制改革是一场关系国家治理体系和治理能力现代化的深刻变革,是立足全局、着眼长远的制度创新。深化财税体制改革涉及中央和地方、政府和企业以及部门间权利调整,是一场牵一发动全身的硬仗。新一轮财税体制改革 2016 年基本完成重点工作和任务,2020 年基本建立现代财政制度。

中央文件对财政制度和财税体制改革的一再强调,充分体现了财政法治建设的重要性,而其中每一份决定、每一个方案中的每一项制度改革,都与政府间财政关系的法治化建设密不可分。现代中国在从税收法治国家向预算法治国家转型的过程中,通过财政和税收两个基本面的具体制度的改进,逐步夯实着政府间财政关系在横向维度、纵向维度和斜向维度的法治化基础。

政府间财政关系的横向维度包括两方面的内容:一是政府内部各部门之间的财政关系;二是同级政府之间的财政关系。(1)政府内部各部门之间的财政关系是政府间财政关系的重要内容,在当今中国,已然成为影响财政立法进度的关键因素。例如,在中央层面,全国人大和国务院财政部门之间关于预算问题的分歧成为制约预算法修改的最主要因素;财政部、国家税务总局与商务部、发改委、海关等部门之间的关系,成为影响中国财政税收立法和政策制定的重要因素。财政立法和财政政策的制定与实施,必须解决好政府内部各部门之间的财政关系问题。(2)同级政府之间的财政关系是指不具有隶属关系、主体地位平等的政府之间的财政关系,包括省级政府之间、市级政府之间、县级政府之间和乡级政府之间的财政关系,这是中国经济竞争性发展的源泉。现实中国在这方面关注不够,对政府间竞争于经济发展的作用看得过重,而对地方政府间的不当竞争、恶性竞争缺乏规制,导致这种关系呈现出诸多弊端,成为阻碍经济良性发展的重要因素。追求政府间财政关系的法治化,必须对同级政府之间的财政关系给予足够重视。

政府间财政关系的纵向维度是指上下级政府间的财政关系,包括中央与地方以及地方上下级政府间的财政关系。(1)中央与地方政府间的财政关系自 1994 年实施分税制改革以来,取得了较大进步,但依然存在财政收入共享

机制不合理、财政支出责任不明确、财政转移支付不规范等问题,需要在财政立法中来解决。在预算法层面,必须从政府间财政关系的角度出发,关注地方政府预算自主权的理论基础与制度途径问题。(2)省以下的上下级政府间财政关系问题未能在立法中很好地解决,对于分税制模式是否能适用于省以下的政府间财政体制,不无争议。而省以下的财政层级改革问题更是争论不休,包括推行中的“省直管县”财政体制改革也遭遇了褒贬不一的评价。这些都是政府间财政关系法治化过程中需要考虑的重点和难点。

政府间财政关系的斜向维度是指不具有隶属关系、不同层级的辖区政府或职能部门之间的财政关系。例如,汶川地震后,2008年6月11日,国务院办公厅印发《汶川地震灾后恢复重建对口支援方案》(国办发〔2008〕53号,以下简称《方案》)。《方案》开宗明义:“灾后恢复重建是一项十分艰巨的任务。为举全国之力,加快地震灾区灾后恢复重建,并使各地的对口支援工作有序开展,经党中央、国务院同意,建立灾后恢复重建对口支援机制。”根据“一省帮一重灾县”的原则,对口支援机制中就产生了东部和中部众多省级政府与灾区当地的县(市)级政府之间的斜向财政关系。此种关系当然不局限于财政资金的安排,而是包括人力、物力、财力、智力等多种力量的调度安排,是一种“硬件”与“软件”相结合,“输血”与“造血”相结合,当前和长远相结合的合作机制。但是,《方案》还是明确了财政资金的预算问题:“各支援省市每年对口支援实物工作量按不低于本省市上年地方财政收入的1%考虑。具体内容和方式与受援方充分协商后确定。”汶川地震灾后恢复重建的对口支援安排,只是从一个侧面展示了斜向政府间财政关系的协调问题。在东、中、西部地区发展不平衡,甚至一个省内的不同地区之间都存在发展不平衡的情形下,对政府间财政关系斜向维度的观察与研究显得尤为重要,包括对口支援机制如何法治化,横向财政转移支付立法如何妥善进行等问题,需要我们认真对待。

本书聚焦于财政体制改革、预算法治建设和收入制度完善三个方面,在进行历史梳理、规范分析、个案解析的基础上借鉴比较法的思路来研究政府间财政关系法治化的重大理论与实践问题。本书共分为上、中、下三篇,包括十五章内容。

上篇为“财政体制与政府间财政关系”,重在体制机制层面的分析,涵盖五章:第一章“单一制、财政联邦与政府间财政关系”分析国家结构形式与财政体制的关系,强调单一制国家结构理论是解读政府间财政关系问题的基础