

任晓兰 / 著

财政预算与中国的

现代国家建构

天津社会科学院出版社

财政预算
与中国的
现代国家建构

任晓兰 著

图书在版编目 (CIP) 数据

财政预算与中国的现代国家建构/任晓兰著. —天津: 天津社会科学院出版社, 2015. 5
ISBN 978-7-5563-0139-3

I. ①财… II. ①任… III. ①财政预算-研究-中国
IV. ①F812.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 089847 号

出版发行: 天津社会科学院出版社

出版人: 钟会兵

地址: 天津市南开区迎水道 7 号

邮编: 300191

电话/传真: (022) 23360165 (总编室)

(022) 23075303 (发行科)

网址: www.tass-tj.org.cn

印刷: 天津市天办行通数码印刷有限公司

开本: 880×1230 毫米 1/32

印张: 10.5

字数: 211 千字

版次: 2015 年 5 月第 1 版 2015 年 5 月第 1 次印刷

定价: 45.00 元



版权所有 翻印必究

目录

1.导论	001
1.1 研究意义	002
1.1.1 理论意义	002
1.1.2 现实意义	006
1.2 现有研究分析	016
1.2.1 西方财政社会学的理论贡献与局限	016
1.2.2 我国学者的研究	023
1.3 研究方法与路径	030
1.3.1 研究路径	030
1.3.2 研究方法	031
1.3.2.1 财政社会学方法	031
1.3.2.2 制度分析和行为分析方法	031
1.3.2.3 案例分析法	032
2.现代国家建构进程中的财政预算思想	033
2.1 近代以来中国社会的财政状况与财政预算机制的产生 ...	034
2.1.1 近代以来中国社会的财政状况	034
2.1.2 近代中国财政预算机制的产生	046
2.2 中国财政民主思想的产生与发展	051

2.2.1 “财政救国”思想的萌生	052
2.2.2 纳税人权利意识的萌兴	065
2.2.3 财政监督思想:财政民主思想的精神内核	070
2.3 国家观视角下中国财政预算思想的历史演进	082
2.3.1 传统国家观下的古代财政	083
2.3.2 民国学者对于财政与国家观问题的理解	086
2.3.3 现代国家观视角下财政预算对国家能力的提升 ...	089
2.4 财政社会学思想在近代中国的传播	095
2.4.1 来自西方的财政社会学思想	095
2.4.1.1 财政社会学的思想源头与内核	096
2.4.1.2 财政社会学的产生与发展	098
2.4.2 财政社会学思想在中国的传播	106
3.财政立法与中国的现代国家建构	116
3.1 财政立法产生的政治准备	117
3.2 《预算法》的产生与中国的现代国家建构	119
3.2.1 预算法产生之前的财政预算法规	121
3.2.2 1932 年《预算法》的出台	125
3.2.3 1938 年的《预算法》修改	133
3.2.3.1 修改内容方面	138
3.2.3.2 预算编制程序方面	144
3.2.3.3 立法技术方面	148
3.2.4 1948 年的《预算法》修改	150
3.2.5 民国《预算法》的评价	155
3.3 《审计法》与中国的现代国家建构	164

3.3.1 国民政府审计立法的发生与发展	164
3.3.2 独立审计制度的探索	167
3.3.3 审计院与国会在财政监督中的作用	172
3.3.4 国民政府审计立法的实施与评价	175
3.4 《公库法》与中国的现代国家建构	178
3.4.1 我国公库法律制度的发展演变	178
3.4.2 民国公库法的特点	183
3.4.3 民国公库法的实施	189
4.国家权力机关财政预算权力的确认与行使	193
4.1 清末资政院财政预算权力的确认与行使	194
4.2 民国时期国会财政预算权的确认与行使	198
4.2.1 民国学者对国会与政府财政权力配置的认识	199
4.2.2 民国初年代议机关财政预算权的法律确认	206
4.2.3 民国初年国会财政质问权的行使	210
4.2.3.1 国会对财政预算案的质问	211
4.2.3.2 国会对于财政税收问题的质问	214
4.2.3.3 国会对政府擅行变动国库代理机构的质问	219
4.2.4 民国初年国会对政府财政借款的审议	227
4.2.4.1 国会对于华俄道胜银行借款案的审议	227
4.2.4.2 国会对善后大借款案的审议	231
4.3 近现代中国代议机关财政预算权行使的评价	242
5.财政预算与现代国家权力结构的演进	253
5.1 从预算年度看代议机关预算审查权的行使	254
5.1.1 关于预算年度的法律规定	254

5.1.2 学者关于预算年度历年制与跨年制的争论	259
5.1.3 预算年度与代议机关审议权的落实	264
5.2 从主计处的设置看预算编制主体的超然性	269
5.2.1 民国时期主计处的产生	271
5.2.2 民国主计制度在实践中的优势与弊端	282
5.2.3 有关预算编制主体隶属机关的争论	292
5.2.4 民国预算编制主体的变迁	299
结语	304
参考文献	307
后记	322

1. 导论

“‘公共财政应该怎么花’和‘政府应该做什么’尽管不是同一个问题,也是两个同源问题。公共开支的决策不知不觉地就转化为公共政策的决策,更加微妙的是可以转化成对于社会一般福利的判断。”^①正因为如此,在西方财政社会学家眼中,“财政制度是社会演进的动力,决定了现代国家的成长方式与路径”^②,而通过对一个国家财政历史的研究,能使人们“洞悉社会存在和社会变化的规律,洞悉国家命运的推动力量,同时也能洞悉具体的条件,特别是组织形式发展和消失的方式”;“归根到底,一个民族的精神、文化水平、社会结构以及其政策所预备的行为等——所有这一切以及其他更多的东西都反映在它的财政史当中。”^③确实,当我们致力于从政治、法律乃至经济等层面来探究中国的现代转型时,不要忽视财政预算对于一个国家现代转型的作用。

①[美]休·赫克罗、艾伦·威尔达夫斯基著,李颖、褚彩霞译:《公共资金的私人政府》(第二版),格致出版社、上海人民出版社2011年版,第240页。

②Campbell, John. The state and fiscal sociology, *Annual Review of Sociology*, 1993 (19): 163 - 185.

③Schumpeter, Joseph A. The crisis of tax state. In Richard Swedberg. Eds. 1991. Joseph A. Schumpeter: The Economics and Sociology of Capitalism, Princeton: Princeton University Press, 1918.

1.1 研究意义

对于一个社会来说,缺乏预算控制和约束的政府是不安全甚至是危险的政府,因为这样的政府,会对公共利益和公民权利随时随地构成潜在的抑或是现实的威胁。“一个完整的政府预算报告能够向每个公民提供这样的信息:政府在未来一年或者更长的时期内准备做什么事情,这些事情分别要花多少钱。更进一步地,一个完整的政府预算报告可以告诉我们,谁从政府这里得到了政府能够提供的好处,谁又承担了成本。”^①在很大意义上,只有可靠的外部约束力的存在,才有可能对政府及其财政活动形成根本性的控制,更进一步说,现代国家通过建立公共财政,垄断税收以满足国家的财政需求,国家合法垄断税收权力的目的,不在于为国家机构自身或国家机构的成员来谋求福利,而在于为一国的公众提供充足的“公共产品”。

1.1.1 理论意义

国家基本制度建构(state construction)和优化国家制度的努力(state building)是动态而连续的国家建构的组成部分。从晚清至当代,中国一直致力于现代国家建构。在引进西方财政思想、提升国家财政权威、约束政府征税和支出等方面,财政预算在中

^①[美]乔纳森·卡恩著,叶丽娟等译:《预算民主——美国的国家建设和公民权(1890~1928)》,格致出版社2008年版,序。

国现代国家建构中发挥了重要作用，它既是体现国家民主化进程的重要标识，同时也是促进公共参与社会政治生活的主要手段。先发性现代化国家的国家建构进程，兼有国家权威和公民社会自主性的提升；中国作为后发性现代化国家，国家政权建设凸显国家意志，社会自主性培育缺失。民主国家以优化结构来提升国家政权的效率、效益，而近代中国在财政权力的分权制衡、提升社会参与能力等制度建设上明显不足，国家政权为汲取更多的财富向社会底层扩张，以增加新税种、增强征收力度来扩大财政收入，阻碍了国家政权建设的现代化。现代中国既要完成国家对社会的重构与整合，建立国家与纳税人的征纳关系，也要通过公共财政健全国家与社会的关系，以公共产品供给和公共服务的均等化，实现社会公正与和谐发展。本研究通过考察近代转型期中国的财政预算制度，在中西对比的基础上，区分原发性现代化国家和后发性现代化国家在国家构建方面的不同，理解财政预算在中国国家建构过程中的地位，探求财政预算与中国特色社会主义的现代国家建构之间的相互关系。在实践意义上面，在现代国家建构的视角下，寻求财政预算在约束政府权力与提升国家能力之间的合理张力，发掘财政预算在提升国家权威的同时，培育社会理性地自主、自律发展，在思想观念、体系框架和制度建设等方面促进中国特色的社会主义现代国家建构进程，实现公共服务均等化以及社会公正与和谐的发展。

财政预算是现代国家建构的重要方面。这是因为，只有提升了国家汲取财富和合理预算的能力，国家的权威才能得到增强；只有约束住国家征税和预算的权力，国家才能实现权力的分立

和制衡。另一方面,也只有将与社会成员密切相关的财政预算公之于众并允许公众广泛参与,一个成熟的公民社会才有可能逐步形成。国家建构理论的研究在国内方兴未艾,中国特色的国家建构理论有待深化,从历史演进的维度考察财政预算对中国现代国家建构的意义,还需要更为准确的说明。中国现代国家的建构努力是从清末开始的,中国近现代意义的财政预算尝试也是在同一时期开始的,作为后发性的现代化国家,财政预算与中国现代国家建构的意义与西方国家有所区别,选取中国转型时期的财政预算对国家建构的作用和意义进行分析,发掘其背后的政治、经济、文化根源,探索中国特色的国家建设道路,是对现有研究的拓展。

近代中国社会经历了从民族国家到民主国家建构的历史发展,财政预算在近代中国转型期的国家建构中,起到了举足轻重的作用。在引进西方财政预算思想、提升国家财政权威和约束政府征税和财政支出等方面取得了一些成就,但在财政权力的分权制衡和提升社会参与能力等制度建设上却显示出明显不足。这是中国当前与市场经济相匹配的公共财政体制推进过程受阻,以及整个现代国家建构过程至今未能完成的主要原因之一。现代国家形态最初出现在西欧,在欧洲的经验中,现代国家建构不仅是一个国家权威提升的过程,还是一个公民社会自主性不断提升的过程。就欧美而言,现代国家在发展之前已经具有现代社会的一系列条件,尤其是发达的市场经济以及由市场经济孕育出来的“市民社会”。由此,来自社会的自主力量能够对国家行为进行有力制衡,从而促使国家在通过民族战争向外扩张权力

的同时,也能有意识地建立起现代公民权以及相应的政治民主制度。作为后发性现代化国家的中国,农业文明抑制了商品经济的发展,社会发育的自主化程度较低而国家化程度很高,这使得中国国家政权建设具有明显的国家意志。清末以降,国家财政困窘,国家政权为汲取更多的社会财富而向社会底层扩张。在民国时期这种扩张继续进行,但是国家政权不是靠提高自身效率来扩大财政收入,而是靠扩大外延——增加新税种、增强征收力度来扩大财政收入,这样做的后果是虽然国家财政收入增加,却导致了贪污贿赂的现象滋生。虽然中西方的现代国家建构的共同特征都是国家政权向社会的渗透与控制,但由于社会基础不同,最终形成的国家与社会形态也不一样,公按照财政社会学的观点,国家收钱、分钱和花钱的方式变了,这个国家的政治结构和活动方式就会跟着发生变化。这是欧洲和世界上许多民族国家历史演进提供的重要经验,也是财政社会学开辟的一个蹊径,它预示着当代财政学的发展可能拥有比较深远的未来。在中国,尽管财政体制改革和预算改革的政治含义变得越来越清晰,引入财政社会学研究尽管显得越来越必要,但一成不变的整体结构一时还难以出现松动的迹象,其对财政社会学的引进和发展反倒可能起某种阻滞的作用。然国家理财之事甚大,治国应以理财为核心,合于现代财政国家之基本理念,财政国家转型意味着重构国家与社会的关系,此趋势终将难以逆转。

西方现代民主国家的建构,很多国家是从公共财政开始的,但中国近代意义的财政预算的产生与发展的进程,却表现出后发性现代化国家自身的特点。本研究通过对现代转型时期的财

政预算在国家建构中作用的分析,考察作为后发性现代化国家的中国在国家建构中的历史演进,并在与先发性现代化国家比较的基础上进行归纳,探究财政预算在中国现代国家建构的过程中所应发挥的作用,以及财政预算制度与国家权力结构、中央与地方关系以及近代中国利益分化的国家整合等问题,考察财政预算与国家能力提升和与社会自主性提升之间的相互作用,在此基础上探究我国财政预算制度改进的可行性方案,促进中国特色社会主义现代国家建构进程,实现社会公正与和谐发展。现代国家是建立在现代社会基础上以公共权力为核心的共同体,它是人类从传统走向现代过程中创建的最为重要的也是最富成效的政治组织,公共预算处于国家政治过程中的核心地带,是一国政府最重要的施政宣言和施政纲领。现代国家建构视角下的公共预算,不仅体现出其约束政府权力的一面,而且还可以提升国家治理能力,在获取公众对税收的心理支持的同时,实现国家的良性运转。唯有如此,政府借助公共财政的手段,实现政府强有力的执行能力,政府的公共特质才能凸显,而国家的认同才可能达成。本研究对比先发性现代化国家和后发性现代化国家的在国家建构进程中的不同,探究中国现代国家建构中社会自主性培育的缺失,并对有关机构预算审查与监督机制完善提供有益的启示,呈现出中国特色的现代国家建构之理念。

1.1.2 现实意义

对于西方学者而言,财政预算不仅仅具有政治与经济方面的意义,还具有着一种道德意义,正如“克里夫兰也表明致力于政府效率的规范理论。他写道,‘效率远比政府的收支平衡目标

更重要;它要求的是政府最应该做的事情’。克里夫兰当然会提问由谁来决定什么是‘最需要的’,他的回答很清楚:预算制度是决策的前提。由此,作为效率的具体体现,预算就具有了道德价值。布鲁埃尔写道,‘错误的预算决策是无效政府的首恶,而正确的预算决策是高效政府的首要目标’”^①。与此同时,对于当代国家而言,或许“只有财政才能对国家行为构成硬性约束”^②。因此,要在政府财政管理中建立一系列控制、监督与制衡的机制和措施,以使国家受到现代公共政治的制约,以确保财政资金的安全,防止腐败无限制的蔓延,防止财政资源的错配和巨大浪费。当前至少应将现代预算制度最起码的要求——内部和外部的控制机制建立起来,如果连这个也做不到,公共财政的前景将是暗淡的。政治问责只有与财政问责联系起来才有实质性的内容,控制权力行使方式的最佳方式就是控制政府的活动内容和活动范围。而控制政府经济活动的办法,就是控制住它的“钱袋子”。正所谓“一项综合预算制度能使政府‘看得见’,即能够接受总统与人民的双重监督与评价。克里夫兰将这种预算概括为一种‘非暴力控制的制度工具’”^③。

在政治领域,首先必须有权力才会有政治,随之而来的问题是对权力进行控制,而不管是什么权力和谁掌握着权力。所谓政

①[美]乔纳森·卡恩著,叶丽娟等译:《预算民主——美国的国家建设和公民权(1890~1928)》,格致出版社2008年版,第62~63页。

②何帆:《为市场经济立——当代中国的财政问题》,今日中国出版社1998年版,第4页。

③[美]乔纳森·卡恩著,叶丽娟等译:《预算民主——美国的国家建设和公民权(1890~1928)》,格致出版社2008年版,第148页。

治问责,其核心问题就是对权力进行控制以防止其被滥用。人们在政治民主问题上比较关注的是选票,选举固然重要,但更重要的是财政问责。因为它解决的是权力转移之后的使用问题,这是选举制度无论怎么完善都难以触及的问题。“取之于民、用之于民”是学界和官方常用来解释施政行为的说辞,看似具有一定的说服力,但经验证明,只要有效的财政问责制度还没有建立起来,这些承诺或说辞的可信度都不会很高,实际上,其在民间的说服力也在不断下降。

中国的财政改革一直将重点放在财政收入方面,而在财政支出方面还缺少预算外部政治控制机制的建立。这需要我们极力推进人民代表大会制度、预算法修改、财政信息公开和公民参与机制等方面的改革,要知道,这绝不只是政府自家理财之事,而是涉及国家政治根本性进步的大业。“预算是政治的一个次系统”^①,公共预算的本质是政治,这远不是一个政府经济问题所能概括的。只要坚持推进市场化改革和民主政治的进步,仅征税和预算,就将重新塑造政府与人民的关系,以及国家与社会的关系。

一个专业化而非政治化的官僚体制将逐渐形成,还能促使一种新型的财政学体系的形成。在中国,国家进行变革的原因,正是税收国家进而公共财政国家的逐渐形成过程已然启动,政府养活人民的“财政幻觉”正在消失,纳税人的权利意识正在觉醒,但财政学的研究仍然只是面向决策者而罔顾自己理应服务的另一面——纳税人,使得财政学研究领域呈现为残缺不全的

^①Wildavsky, A. The Politics of the Budget Reform. Harper-Collins Publishers, 1988.

格局。其后果之一是,学界虽然天天在“提建议”,却没有在促进有利于推进民主进程的直接税改革和预算体制改革方面起到应有的作用,财政收入和财政支出之间的联系被人为切断。一些学者曾建议增强政府的“资源汲取能力”,但现实是,对于我国来说,政府资源汲取能力并非特别困难的问题,关键是在国家的财政充裕之后,能否建立起运行良好和受到严格监督的现代预算体制,把所有的财政资源都集中起来,合理有效地进行配置,实现国家目标的同时满足公众需要。对于中国这样的转型国家来说,这是个不能不跨越的过程。

值得欣慰的是,2014年8月,十二届全国人大常委会第十次会议表决通过了修改预算法的决定。回顾我国《预算法》修订的历史,可谓一波三折。现行《预算法》是1994年通过的,事实上早在1997年就有过修法动议,如果从2004年正式启动修改程序开始算起,之后又经历了2009年重启《预算法》修改,2011年《预算法》修正案草案初审,2012年6月二审稿的主要内容被公开,直至2014年的4月21日全国人大常委会法律委员会再次起草《预算法》修正案草案,《预算法》修改已经跨越了十年、历经了三届人大。

在很大意义上,《预算法》修正案所经历的历程,正说明了财政预算对于国家治理的基础性地位,它的每一句表述,都可能直接牵扯到国家的兴衰、民众的福祉,国家理财之事甚大,治国应以理财为核心,正是现代国家的基本理念。从学理上分析,所有的政治组织以及他们所代表的利益群体都希望制定一种能使他们的利益得到最大化满足的政策,但遗憾的是,政府所能提供的

财政资源又是相当有限的,无法满足所有利益群体的政治要求。于是,各种政治冲突就会随之出现,而这些政治冲突最终都会反映到政府预算过程之中。在这个意义上,预算过程中的冲突实质上就是政治冲突。正如著名公共预算专家威尔达夫斯基所说的,“预算过程中做出的资源配置实际上反映了政治权力的分配,如果说政治是谁从政府那里得到了政府能给的东西,那么,这个答案就被记录在预算之中”。

但是,多少年来,我国公共财政制度尚未健全,《预算法》的滞后已经影响到了政府财政活动的合理有效,并产生了难以抑制的腐败。人民的公决力和政府的行政先定力之间还难以形成良性互动,体现在公共预算领域,就是立法机关难以对政府的财政支出形成有效的制约。对于这次新修改的《预算法》,国内很多学者给予了相当不错的评价。

仔细研读我们新的《预算法》会发现,新的《预算法》在立法宗旨、保留央行国库的原来条款,加强落实人大对政府预算的监督,规范政府间的转移支付,规范地方政府债务以及规范地方政府预算执行等问题上、国务院建立地方政府债务风险评估和预警机制、应急处置机制以及责任追究制度,政府财政预算信息公开,落实全口径预算等方面,对法律条款都进行了有益的修正,取得了可喜的进步。

在落实全口径预算方面,修改后的预算法,明确政府的全部收入和支出都应当纳入预算,而且政府的支出必须以已经批准的预算为依据。同时,明确了“一般公共预算”、“政府性基金预算”、“国有资本经营预算”和“社会保险基金预算”的定义、编制