

第17卷

财税法论丛

FINANCE AND TAX LAW
REVIEW VOL. 17

刘剑文/主编
侯卓/副主编

本卷要目

公共财产法研究新视野

【闫然】

公共财政权宪法构造的使命、挑战与路径

——以当代中国国家建设为视角

【谢宇】

公共财产法：现代财税法的理念革新与制度建构

领域法学的发展与协调

【王文婷】

领域法学视野下破解大气污染危机的财税法之道

【黄家强】

从割裂到互融：领域法学的价值彰显与研究路径

——以财税法学为例

财税行为的思考与探微

【余倩影】

财税行为理论综述

——兼谈财税法学理论建构的本土意识

【谢捷】

财税行为的可诉性初探

聚焦全球热点财税问题

【耿颖】

特朗普废除遗产税计划之评析

——兼谈遗产税改革的路径

【胡翔】

审视与反思：从税收中性原则看特朗普税制选择

财税体制改革与法治建设

【胡邵峰 秦天宝】

环境保护税和排污费缴纳义务成立条件的比较研究

——基于公课发生事实认定的视角

【罗昕 王梓宇】

财政事权和支出责任划分的地方实践样本

——上海市推进改革《指导意见（试行）》解读

【郭永泉】

税收法定和税制改革双重视角下的海关税收立法

税法理论与税收制度

【褚睿刚】

“资源税”探源：以租、费、税理论为切入点

【吴凯】

论房地产税法的城市空间形成功能：异化与矫正

交流与对话

【【韩】玉武锡】

韩中税法学会间国际学术交流的回顾与展望



法律出版社
LAW PRESS CHINA

第17卷

税法论丛

FINANCE AND TAX LAW
REVIEW VOL. 17

◆ 刘剑文 / 主 编

◆ 侯 卓 / 副主编

◆ 胡 翔 / 本卷执行编辑



法律出版社
LAW PRESS CHINA

图书在版编目(CIP)数据

财税法论丛. 第17卷 / 刘剑文主编. — 北京: 法律出版社, 2019

ISBN 978-7-5197-0182-6

I. ①财… II. ①刘… III. ①财政法—法的理论—研究—中国②税法—法的理论—研究—中国 IV.

①D922.204

中国版本图书馆CIP数据核字(2019)第001846号

财税法论丛(第17卷)

CAISHUIFA LUNCONG(DI 17 JUAN)

刘剑文 主编

侯 卓 副主编

责任编辑 孙东育 王 珊

装帧设计 李 瞻

出版 法律出版社

总发行 中国法律图书有限公司

经销 新华书店

印刷 北京玺诚印务有限公司

责任校对 王晓萍

责任印制 陶 松

编辑统筹 学术·对外出版分社

开本 A5

印张 7

字数 198千

版本 2019年1月第1版

印次 2019年1月第1次印刷

法律出版社 / 北京市丰台区莲花池西里7号(100073)

网址 / www.lawpress.com.cn

投稿邮箱 / info@lawpress.com.cn

举报维权邮箱 / jbwq@lawpress.com.cn

销售热线 / 010-83938336

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、子公司销售电话:

统一销售客服 / 400-660-6393

第一法律书店 / 010-83938334/8335 西安分公司 / 029-85330678 重庆分公司 / 023-67453036

上海分公司 / 021-62071639/1636 深圳分公司 / 0755-83072995

书号: ISBN 978-7-5197-0182-6

定价: 46.00元

(如有缺页或倒装, 中国法律图书有限公司负责退换)

本卷导读

《财税法论丛》自2002年创立以来,见证了中国财税法学从春天走过夏天,走进秋天。财税法学明确了领域法学的学科定位,并且形成了“理财治国观”和“公共财产法”两大核心理论。一套上系中国国情、下连民生的开放性、包容性极强的财税法理论体系和财税法制体系已经基本形成。但是,繁荣景象的背后也潜藏着学科研究的可能“瓶颈”。因而,财税法学基础理论的进一步完善也不容忽视。有学者很敏锐地抓住了一些需要完善夯实的地方。本卷论丛收集的几篇关于财税法基础理论的文章分别为公共财产法、领域法学、财税行为的完善提供了分析与建议。

“公共财产法研究新视野”栏目收录了两篇文章。闫然《公共财政权宪法构造的使命、挑战与路径——以当代中国国家建设为视角》之作探讨了如何通过宪法在文本规范与制度实践层面的权力配置,建立与中国国情相适应的现代公共财政权制度,以期实现国家财政治理体系与治理能力的现代化。该文从公共财政权的宪法属性,公共财政宪法规范体系的重要作用,中国语境下公共财政权宪法构造的独特性、普遍性和时代性,以及制度实践中公共财政权在立法规范与制度运行中的双重考验等几个方面依次展开,提出通过公共财政权的宪法规范与制度构造实现现代国家建构的宪法路径。主张从积极层面的制度型保障机制和消极层面的“权利型”制约机制两个层面坚持公共财政权有效性与有限性的二元平衡。谢宇《公共财产法:现代财税法的理念革新与制度建构》一文意在提升公共财产法理论的说服力。该文首先提炼出公共财产法的宪法根基和现实根基两大理论根基。其次指出人民主权、人权保障与法治国家这三大宪法原则构成了公共财产法的宪法根基;现实根基在于其

植根于中国实践,对现实问题有极强的回应力,在此基础上系统阐述公共财产法的控权要义,并对否定控权说的观点进行反驳。最后提出实现公共财产法控权要义的制度路径,认为公共财产法应当从主体、行为、追责与救济三方面对公共财产权实施法律规制,进而保障公共财产权能够在公共财产法的轨道下运行,避免对公民财产权造成损害。

“领域法学的发展与协调”栏目收录了两篇文章。王文婷《领域法学视野下破解大气污染危机的财税法之道》一文认为在我国的行政主导体制下,现有的大气污染防治呈现行政主导和地方执行依赖的弊端,反向制约着整体合作治理大气污染的模式形成。作为理财治国的财税法,能够发挥资源分配、行为规制、正向激励和全面监管等作用,借助环保预算收支为防治大气污染提供充沛可用的公共资金,通过财税制度有效规制和激励市场主体进行理性经济活动,开展财政权责配置来厘清政府间防治大气污染的权责关系,从而为破解大气污染危机提供必要的物力支撑、制度供给和精神寄托。从财税法视角观察大气污染治理出路,与时下的领域法学视野相契合,即以大气污染治理为问题导向,促进环境法与财税法的法际理论互融,最终体现理论服务现实的法学研究新范式。黄家强《从割裂到互融:领域法学的价值彰显与研究路径——以财税法学为例》一文指出近年来法学研究中已逐渐脱离部门法划分大格局的主义之争,进入到以问题为导向的小视野探讨,在问题导向的研究路径下日益催生出不同于部门法的全新法学研究范式——领域法学,这是财税法学界的重要贡献。领域法学具有的开放性、交叉性、应用性与整合性特征,在学科视野上着重互融开放价值、在研究方法上强调整合互用价值、在主线逻辑上体现论用并举价值。并总结领域法学是问题法学、专业法学、发展法学、中观法学,具有整合繁杂问题、价值理念、知识结构的功能,还具有在部门法与具体制定法之间、在抽象理论与具体实践之间、在法律科学与其他科学之间的承接功能,以及思维、方法和问题的发散功能。最后指出财税领域是领域法学的促进力量和先遣部队,财税法学研究应遵循综合互融的符合领域法学学科定位的路径,要围绕财政收支行为及其引领的财政基本行为和附随的财政管理行为为主线实现“瓶颈”突破。

“财税行为的思考与探微”栏目收录了两篇文章。余倩影《财税行为理论综述——兼谈财税法学理论建构的本土意识》一文指出以中国当下财政治理的自主发展实践为基础,发现、提炼和建构符合中国理想图景要求和实践状况的行为理论模式,从行为理论角度整合财政行为与税收行为,建构与财税一体化研究范式相一致的财税行为理论,对财税法范畴体系的形成具有重要价值。但财税法行为理论的建构并非一蹴而就之事,而是一项涉及继受、整合、创新既有理论成果的系统工程。该文通过对财税法学行为理论、其他法学部门中的行为理论及社会科学学科中涉及财税行为的理论研究现状的总结和梳理,挖掘财税法领域可能的创新空间,指出财税法基础理论的核心概念——财税行为,应同时具有历史的现实品格和理论的抽象品格。谢捷《财税行为的可诉性初探》一文提出通过对财税行为的明晰界定,可以进一步梳理不同财税行为范式下政府及其相对人的权利和义务关系。对其进行相应法律审视和评价,能为财税法的法治实践提供规范的引导标准。可诉性是法律行为的本质属性。财税行为的可诉性是指财税行为在满足一定标准时可由当事人诉诸法院予以审查的法律属性。无救济则无法律。财税领域的救济种类可分为内部救济和外部救济。财税行为的可诉性涉及外部救济,即通过运用争议解决程序审查财税行为的合法性与合理性。将财税行为提交至法院予以司法审查,无疑会对丰富财税法律法规的法治实践、维护相对人的合法财税权利、促进权力机关合法合规行使财税权力等起到良好的作用。

“聚焦全球热点财税问题”栏目收录了两篇文章。耿颖《特朗普废除遗产税计划之评析——兼谈遗产税改革的路径》一文以特朗普税改计划中“取消‘死亡税’”的表述为思考的契机和出发点,先对包括取消遗产税在内的特朗普大规模减税方案可能面临的困境予以检视,随后回归我国遗产税问题,分析该税种的功能及其在我国开征所遇到的困难,进而为我国可能的遗产税改革提供一些整体性的启示。总结遗产税固然具有调节收入分配等经济、社会、伦理功能,但我国尚不具备开征这一新税种的配套准备和必要性。在思考未来开征遗产税乃至其他税制改革

问题时,有必要依循财税法治路径,加强税收的支出监管,并从本国税制结构变迁和他国相应税制状况的角度加以综合考量。该文最后提出无论是减税还是增税的税制改革举措,在出台前都应持更加审慎的态度。胡翔《审视与反思:从税收中性原则看特朗普税制选择》一文从特朗普税改计划的文本分析入手,探究特朗普税改法案对现行税制的改变及其对税收中性原则的把握,指出在复杂的经济环境中,受到各种外在因素的制约,税收中性原则只能是相对意义的中性。税收中性原则关注了市场与法制之间的张力,有助于理解税法的功能,并有利于在税制制定中把握税收的逻辑与真谛。该文还从特朗普税改法案中税收中性原则的得失中总结了对我国税种立法的意义,总结了对中国的启示,要克制税法的市场经济影响、形成税法的一般法治模式、保障税法的财政收入功能。认为税收中性原则作为税收法制乃至财税法治的一项基本原则,不仅需要存在于法制的宗旨与设计中,还需在法治运行的实践中不断彰显。

“财税体制改革与法治建设”栏目收录了三篇文章。胡邵峰、秦天宝《环境保护税和排污费缴纳义务成立条件的比较研究——基于公课发生事实认定的视角》一文通过比较环境保护税和排污费缴纳义务的成立条件来考察两种不同性质公共课征之间“平移”的制度基础。该文先介绍了对关于税收债务发生的理论争议:税收构成要件说还是税收核定说。总结我国税法总体上并不承认税收债务的发生以税收核定为条件,而是强调税收构成要件的满足。主张对于排污费的缴纳属核定说,并且认为环境保护税已经不能接受构成要件说作为其理论上的指导。提出排污费、环境保护税这两种公共课征发生的理论基础和制度实践不一样,无法平移,必须进行制度调试和创新,“税”本身需要充分考虑排污费征管的实践进行征管流程的再造。罗昕、王桦宇《财政事权和支出责任划分的地方实践样本——上海市推进改革〈指导意见(试行)〉解读》一文从主要依据、基本内容等方面对上海市《关于推进市与区财政事权和支出责任划分改革的指导意见(试行)》进行了解读,并结合上海市推进改革的政策语境和城市特点进行了分析。总结了还需要进一步解决

的问题,例如划分科目的标准化问题、基层实践的法治化问题、城市建设带来的新问题。并提出相比较其他省级政府的实施方案,上海市《关于推进市与区财政事权和支出责任划分改革的指导意见(试行)》的特点主要有三个:一是体现城市特色,二是围绕改革核心,三是彰显法治精神。郭永泉《税收法定和税制改革双重视角下的海关税收立法》一文总结海关税收法制之现状,对外推论税收法定原则对海关立法的要求,对内分析海关税制改革对海关立法的需求,建议海关税收立法应秉持统筹规划和顶层设计的理念,兼顾整体税制的优化和税法体系的完善,做到“三准则、两结合、一目标”,即:围绕税制统一、程序高效、税负公平的准则,实现征税权力和纳税义务的结合、立法技术和税制结构的结合,保证到2020年,形成系统完备、科学公正、运行有效的海关税收法律体系,实现海关税收领域的良法善治。具体而言,从立法方法、新法结构、新法本体、新法程序四个方面提出建议。

“税法理论与税收制度”栏目收录了两篇文章。褚睿刚《“资源税”探源:以租、费、税理论为切入点》一文从对“资源税”本质的思考出发,认为厘清资源租、税、费之间的本质区别,揭开“资源税”的面纱是研究和改良我国资源税费制度的重要前提。该文并由我国资源税的演进路径探讨了“资源税”的本质真的是一种税,还是名税实费抑或其他的收入形式,能否承担资源环保重任等问题,进而梳理了国内现行资源费体系,总结我国现有的资源费体系主要分为矿产资源费和水资源费两大体系,重点介绍了矿产资源费(又分为矿产资源补偿费、矿业权有偿使用费和石油特别收益金)。该文还指出清费立税是资源税改革的重难点之一,对“资源税”本质的再认识能够为资源“费改税”的顺利推进提供一个全新的思考空间。吴凯《论房地产税法的城市空间形成功能:异化与矫正》一文以房地产税法在城镇化,尤其是城市建设与发展过程中的功能为切入点,探讨房地产税法立法的可能优化路径。指出我国现阶段将财政作为国家治理基石的定位、各级地方政府面临事权与支出责任尚未理顺的困难、房地产税法先行试点多年却欠缺立法授权、城市规划与城市建设随意性尚未得到遏制的窘迫等诸多面向共同构成了专属于我国

现阶段的特定时空下的城市空间治理中房地产税法发展遇到的需要认真面对的命题,建议回归到治理能力“基础的基础”——具体地块上的利益识别与确认。充分重视房地产税法借由税基塑造而发挥的城市空间形成功能,在与城市规划体系相协调的基础上,夯实基础后前行。

2016年是中韩两国税法学会之间进行国际学术交流的第10年,也是韩国税法学会成立30周年。“交流与对话”栏目也顺势收录了玉武锡《韩中税法学会间国际学术交流的回顾与展望》一文,该文梳理了中韩两国进行的五期学术交流及韩国税法学会和中国税法学会的学术发展过程。该文首先回顾了中韩两国学会间举行的五期交流活动,紧接着介绍了中国税制法治化十年的变化过程。另外还提及两国学会未来可能共同关注的话题:税制即股票境外转让税的外国纳税扣除问题、增值税的代理征税问题、对股息所得的外国纳税扣除问题等遗留问题,以及东亚三国学者将探讨的长期性课题即引进环境税问题、中国税收通则的引进等课题。最后提议,韩国、中国和日本在世界税制的协调发展的国际议程中,需要摆脱过去的周边性立场,更加积极地扮演国际性讨论的核心角色。

每卷《财税法论丛》都是相应时期财税法学优秀研究成果的汇总。本卷《财税法论丛》可以说是财税法学发展黄金时期的硕果之一,为财税法学的进一步发展提供了细致具体的理论支撑,也期可以进一步推动中国财税法治的发展与繁荣。从本卷开始,本论丛由北京大学刘剑文教授担任主编,中南财经政法大学侯卓博士担任副主编,以加强论丛的前瞻性建设。每一卷增设执行编辑一名(本卷执行编辑为北京大学博士研究生胡翔),以推进本论丛编辑工作的梯队建设,让年轻人获得更多与前沿理论交流对话的机会。

《财税法论丛》编辑部
新时代财税法治研究院
2018年9月

目 录

【公共财产法研究新视野】

公共财政权宪法构造的使命、挑战与路径

——以当代中国国家建设为视角 闫 然(1)

公共财产法:现代财税法的理念革新与制度建构 谢 宇(21)

【领域法学的发展与协调】

领域法学视野下破解大气污染危机的财税法之道 王文婷(34)

从割裂到互融:领域法学的价值彰显与研究路径

——以财税法学为例 黄家强(48)

【财税行为的思考与探微】

财税行为理论综述

——兼谈财税法学理论建构的本土意识 余倩影(68)

财税行为的可诉性初探 谢 捷(86)

【聚焦全球热点财税问题】

特朗普废除遗产税计划之评析

——兼谈遗产税改革的路径 耿 颖(98)

审视与反思:从税收中性原则看特朗普税制选择 胡 翔(112)

【财税体制改革与法治建设】

环境保护税和排污费缴纳义务成立条件的比较研究

——基于公课发生事实认定的视角 胡邵峰 秦天宝(126)

财政事权和支出责任划分的地方实践样本

——上海市推进改革《指导意见(试行)》解读

..... 罗 昕 王桦宇(136)

税收法定和税制改革双重视角下的海关税收立法 郭永泉(148)

【税法理论与税收制度】

“资源税”探源:以租、费、税理论为切入点 褚睿刚(169)

论房地产税法的城市空间形成功能:异化与矫正 吴 凯(185)

【交流与对话】

韩中税法学会间国际学术交流的回顾与展望 [韩]玉武锡(198)

公共财产法研究新视野

公共财政权宪法构造的使命、挑战与路径

——以当代中国国家建设为视角

闫 然*

目 次

- 一、宪法内涵：公共财政权的三重宪法属性
- 二、域外经验：公共财政宪法规范的发展历程
- 三、使命叠加：中国当代公共财政转型构造的三大特点
- 四、实践挑战：公共财政权在立法规范与制度运行中的双重考验
- 五、逻辑进路：公共财政权有效性与有限性的二元平衡构造

公共财政权作为从公民财产权让渡由国家行使的公权力,具有重要的宪法属性。通过厘清公共财政权的宪法概念属性,落脚于中国公共财政权宪法构造的使命特点与实践挑战,本文所要论证的核心问题是:如何通过宪法在文本规范与制度实践层面的权力配置,建立与中国国情相适应的现代公共财政权制度,以期实现国家财政治理体系与治理能力的现代化。为此,我们需要回答什么是公共财政权,为什么要在宪法层面构造公共财政权,中国语境下公共财政权宪法构造的时代背景,以及制度实践中的现实挑战,最终方能落脚于通过公共财政权的宪法规范与制

* 闫然,法学博士,现任职于全国人大常委会法制工作委员会,个人研究方向为宪法学、立法学和公共财政制度。本文所持观点及立法建议,属于个人研究,不代表任何机构的官方意见。

度构造实现现代国家建构的宪法路径。

一、宪法内涵:公共财政权的三重宪法属性

公共财政权是基于公民财产权的让渡,并在权利主体的合意与监督下运行制约自身权力行使的宪法制度。但无论是历史上的纵向比较,还是各国间的横向比较,公共财政权制度在制度结构或制度体系上都存在巨大差异。在现代国家财政治理体系下,我们需要跳出传统的所有制分类标准^①,建立现代公共财政权的概念体系。因此,分析阐释现代国家公共财政权的宪法构造,必须首先深入现代公共财政权制度体系的背后,探索支撑公共财政权宪法构造的基本原理,厘清公共财政权概念的本质属性,并基于此阐明为何要在宪法层面研究公共财政权的建构问题。公共财政权的实质就是宪法问题,其制度构造无论从制度实践还是文本规范角度都需要在宪法的层面完成。究其理由,公共财政权的宪法属性可从以下三个层面进行阐释:

(一)公共财政权的“权力”属性是国家意志的体现

公共财政权的“权力”属性,较之宪法上的财产权、公有财产权等权利概念,在现实中的权力行使中具有天然的扩张权力的本性和强势地位。基于公共利益对于私人财产权的限制,公共财政权通过税收等法定形式,征收私人财产以实现宪法之公共目的,如由国家财政支持建立的社会保障体系,即是公共财政权的行使以国家名义实现对私人财产的二次分配。公共财政权在历史的发展中其权力属性随着国家功能定位的改变而呈现出波动上升趋势。1870年以前,自由放任经济在西方居于主导地位,亚当·斯密《国富论》中那双“无形的手”主导了西方公共财政的发展。但进入20世纪20年代末期,经济大萧条来临,席卷全球的经济危机显示出单纯依赖市场的缺陷,一味地强调市场的力量已无法稳

① 《宪法》第6条第2款规定:“国家在社会主义初级阶段,坚持公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度,坚持按劳分配为主体、多种分配方式并存的分配制度。”第11条规定:“在法律规定范围内的个体经济、私营经济等非公有制经济,是社会主义市场经济的重要组成部分。”据此,我国所有制分类为公有制经济与非公有制经济,与之相对应,在财产权分类中一般也采取公有财产权与私有财产权的二元划分。

定宏观经济形势、保障私有财产权。故而在罗斯福新政时期,凯恩斯主义盛行,公共财政权力得到大幅度提升,通过公共财政权的积极投资,进而带动经济增长,保障公民私有财产权利,其主张政府在市场发展中应发挥积极的调节作用,一定程度上导致政府的功能大为提升,政府规模急剧膨胀。尤其是“福利国家”口号的提出及盛行,政府承担的社会职能越发增加,国家权力的触角伸向了社会和经济的每一个角落,国家和社会出现了融合的趋势,其基本精神是注重公益、强化国家干预。与之相对应,公共财政权的权力触角越发扩大,其价值属性也随之发生了转变:一方面,国家直接行使公共财政权,通过财政补贴和社会救济等财政支出,直接增加人民的财产权利;另一方面,通过公共财政权的间接行使,出台积极财政政策促进经济增长,也会使人民获得财富增值的机会,公共财政权的价值目标从保护“私人占有”逐步转换到维护“公平分配”。^②公共财政权凭借权力之手在维持国家经济宏观稳定上做出了巨大的成绩。

(二)公共财政权的“公共”属性是对公权力滥用的制约

现代国家公共财政权与传统财政权的概念演进中,公共性是其核心特征。究其财政权的“公共”属性,张馨等学者在1998年的公共财政权论战中进行了详尽的阐述,其核心便是将权力置于公众监督之下,通过权力重构与程序规范对国家公权力滥用进行监督制约。公共财政权的公共属性,首先表现在私人财产权对公权力的天然制约关系上。一般认为,公共财政权具有同私人财产权的先天对立特性,因其公共属性,公共财政权需要在权力行使中更好地处理与私人财产权的关系,接受其监督与制约。实现对公权力的制约,需要进一步巩固私人财产权利的地位,法国思想家伏尔泰将私人财产权称为“抵制专制王权的堡垒”。公共财政权力与私人财产权利的对立的根源在于资源稀缺性,因其目的不同,财产权自诞生之日起,就出现了私人财产权与公共财政权的裂分。从公共视角出发,一般认为在共同的目标建构过程中,私权利让位于集体,出

^② 王福平:《试论宪政上公民财产权与公共财产权的关系》,中国政法大学2005年硕士学位论文。

现私利服从公利的结果;而换至私人视角,私主体个人利益则是私人财产权最为关注的重点^③,所以私人财产权会对公共财政权的权力行使存在天然的制约。基于历史的经验教训,植根于现实中对国家权力肆意妄为不受约束的恐惧,各国宪法通过对私人财产权的保护以期实现对公共财政权的监督与约束。与私人财产权一样,公共财政权的权力指向对象也是公民个人的财产利益。在一个相对静态的过程中,公民与国家所掌握的财产呈现出零和博弈的状态,此消彼长互为对立,^④私人财产权与公共财政权之间一定程度上呈现出此强彼弱的相互制约和博弈关系。公共财政权的公共属性,其次表现为政府财政公权力的触角涉及公共生活的方方面面。在福利国家的建构下,作为公共财政权力的行使主体,政府本身就好比一个大企业,通过税收、公债等方式来扩大政府的相关财政收入,所以政府也具有经济人对于利益的最大化诉求。以上种种,造成了现实中的“强政府、弱社会”以及公共财政权与私人财产权的冲突对立。^⑤需要我们在进一步的财政体制改革中明确公共财政权的公共属性,进一步在宪法上强化对于财政权的权力配置制约,通过普通公民的监督形成对国家公权力的制衡和限制。

(三)公共财政权的“财政”属性是对公民财产权利的保障

公共财政权对于公民经济权利的保障,一方面来自理论上古典自然法和天赋人权思想的影响,另一方面来自现代福利国家建构过程中对于国家权力越发积极的要求。公共财政权的实质目的要求与私人财产权互补统一,尽管两者存在制约对立的紧张关系,但公共财政权是私人财产权成立的保障,没有公共财政权,私人财产权就无法得到保障,而这也正是私人财产权与公共财政权互补统一的体现。短期来看,公私资源配

③ 何真、唐清利:《财产权与宪法的演进》,山东人民出版社2006年版,第31页。

④ 对此刘剑文先生曾举例,某人通过自身劳动合法获得100万元收入时,此100万元并非全部是其私人财产,而是私人财产与公共财产的合集。因为此100万元还需经过相关的税收法律法规在纳税人和政府之间进行分配,政府拿去法定公共财产之后的部分才是该公民的私人财产。参见刘剑文:《强国之道:财税法治的破与立》,社会科学文献出版社2013年版,第23页。

⑤ 王福平:《试论宪政上公民财产权与公共财产权的关系》,中国政法大学2005年硕士学位论文。

置与私有财产收入分配间有不可避免的矛盾,纳税主体特别是纳税大户的利益似乎受到了严重的削弱;然而从中长期来看,私有财产权与公共财政权一荣俱荣一损俱损,宏观经济稳定是公共财政的一项基本职能,而倘若失去了宏观经济的稳定发展,私有财产权利主体的利益必然将受到打击。西方现代国家宪法制度建立以来,公共财政权的首要职责是保护人民的财产权,英国、美国等西方国家在传统国家向现代国家的转型中就很好地通过对财政权的建构做到了这一点。美国 1787 年宪法和法国 1789 年人权宣言,都把私人财产权的保护置于首要的地位,将其确立为现代国家得以存在的法理基础,是个人自由的保障。^⑥

综上,公共财政权本质上是一个宪法概念,其对于整合国家、社会财产资源具有重要意义,公共财政权概念和体系的构建应立足于宪法层面的整体规范,建立一个开放多元包容的概念体系。将整合的财政资源在公开透明可控的制度体系下集中于国家建设、社会保障,不仅有效地加强了国家财政调控能力,更从制度层面为民众对公共财政权制度体系的合意与监督提供了路径保障。

二、域外经验:公共财政宪法规范的发展历程

公共财政的宪法规范,构成了现代国家秩序之基石,作为现代国家的基本事项,应通过宪法及相关宪法性法律进行制度规范的构建。梳理世界各国公共财政的宪法规范形式,其作为公共财政制度保障,各国公共财政宪法规范体系在确保公共财政权有效实施并监督执行国家秩序中均发挥了重要作用。从人类历史上现存的第一部成文法典《汉谟拉比法典》到古代印度的《摩奴法典》以及罗马法,都可以找出有关财政的法律规范。到了资本主义社会,尽管私有制在社会经济中占统治地位,财政权作为国家公权力的代表始终存在并发挥着不可替代的作用。这是国家在履行国家职能,兴办公用设施、强化社会保障和公益事业时不可或缺的制度安排。^⑦综观西方现代国家的制度转型,公共财政的宪法规

^⑥ 高全喜:《财富、财产权与宪法》,载《法制与社会发展》2011年第5期。

^⑦ 王福平:《试论宪政上公民财产权与公共财产权的关系》,中国政法大学2005年硕士学位论文。

范保障始终是维护国家权力运行、保证政府目标实现的重要制度安排。

(一) 发展历程

自英美等西方发达国家在宪法中确立规范财政权制度,世界各国财政立宪在近一百年来呈现出快速发展的态势。根据笔者对于世界 192 个国家宪法文本的统计分析,世界各国财政立宪发展分为三个阶段(见图 1)。

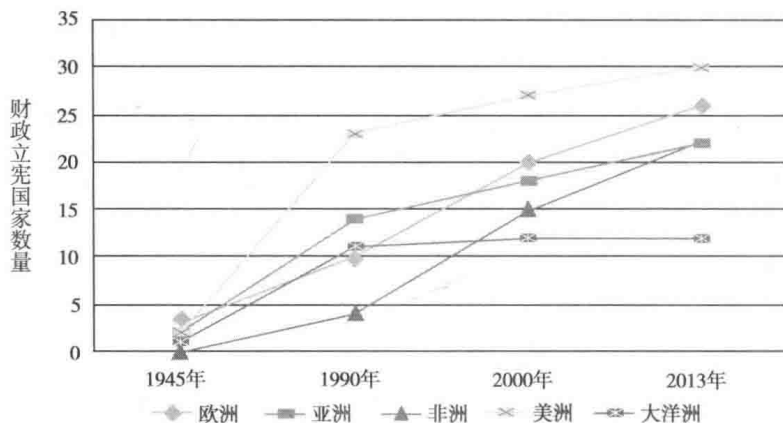


图 1 世界各大洲财政立宪的国家数量变迁

第一阶段,作为最早完成传统国家转型的区域,美国、英国、加拿大、卢森堡等西方现代国家早在 1945 年之前就已完成财政立宪,建立起现代国家公共财政宪法规范体系。法国、荷兰、意大利、挪威等传统欧洲国家则因历史传统局限及宪法修改困难等诸多原因,未在宪法中设置财政专章。

第二阶段,在“二战”后,德国、日本、葡萄牙、西班牙及刚刚摆脱殖民统治的广大发展中国家如印度、哥斯达黎加、马来西亚等国也迅速完成财政立宪。值得一提的是,美洲与大洋洲国家经过在“二战”后这一阶段的发展,完成财政立宪比例已超过 80%,这得益于其在民族国家独立过程中大量吸收借鉴了西方现代国家的立宪经验,形成了较为科学完整的财政宪法的文本规范。

第三阶段,20 世纪 90 年代以来,随着苏联解体,东中欧多国完成了从计划经济向市场经济转轨的过程,立陶宛、罗马尼亚及白俄罗斯等独联体国家皆是在这一时期完成了公共财政在宪法文本上的制度构造。