

韦森 著

国家治理体制现代化

税收法定、预算法修改与预算法定

当代中国经济学人·韦森作品系列之六

典藏版



商务印书馆
The Commercial Press

当代中国经济学人·韦森作品系列之六

典藏版

韦森 著

国家治理体制现代化

税收法定、预算法修改与预算法定



SINCE 1897

商务印书馆
The Commercial Press

图书在版编目 (CIP) 数据

国家治理体制现代化：税收法定、预算法修改与预
算法定 / 韦森著. —北京：商务印书馆，2017
（当代中国经济学人·韦森作品系列）
ISBN 978-7-100-13010-3

I. ①国… II. ①韦… III. ①预算法-研究-中国
IV. ①D922.210.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2017）第043406号

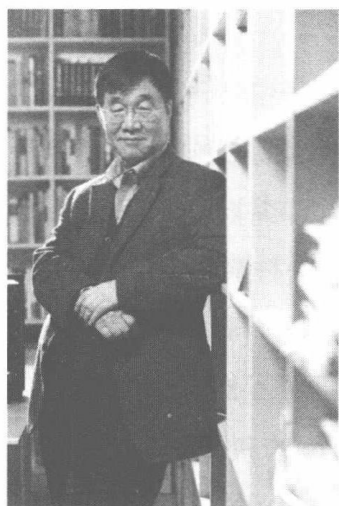
权利保留，侵权必究。

责任编辑：谷 雨
装帧设计：胡 枫

国家治理体制现代化：税收法定、预算法修改与预算法定
韦 森 著

商 务 印 书 馆 出 版
（北京王府井大街 36 号 邮政编码 100710）
商 务 印 书 馆 发 行
山东临沂新华印刷物流集团
有 限 责 任 公 司 印 刷
ISBN 978-7-100-13010-3

2017 年 5 月第 1 版 开本 640×960 1/16
2017 年 5 月第 1 次印刷 印张 39.25
定价：98.00 元



韦森，汉族，籍贯山东省单县，经济学博士，教授，博士生导师，曾任复旦大学经济学院副院长多年，现为复旦大学经济思想与经济史研究所所长。1982年获山东大学经济学学士学位后，曾在山东社会科学院《东岳论丛》编辑部做编辑工作数年，并被评为助理研究员。1987年受联合国资助，赴澳大利亚国立大学国家发展研究中心留学。

1989年获澳大利亚国立大学硕士学位。1995年获悉尼大学经济学博士学位。1998年回国执教于复旦大学经济学院。2000～2001年，剑桥大学经济与政治学院正式访问教授。2006年，哈佛大学哈佛燕京学社短期高级访问学者。

在复旦大学开设微观经济学、宏观经济学、制度经济学、比较制度分析等课程；主要研究领域为制度经济学和比较制度分析，对哲学、伦理学、法学、政治学、人类学、语言学、社会学以及宗教神学等学科也有着较广泛的研究兴趣；在国内外有影响的学术期刊上发表大量中英文学术文章，撰写专栏文章、访谈和学术随笔，出版15部学术专著和论文集。

为国内数家著名出版社策划或主编数套大型国外经济学和社会科学学术名著译丛，其中包括：（1）上海财经大学出版社“当代制度分析前沿系列译丛”，（2）复旦大学出版社“西方经济社会思想名著译丛”，（3）商务印书馆“现代货币理论译丛”，（4）上海财经大学出

版社“人类经济社会思想探索丛书”等。

近十几年来，因其在制度经济学、伦理学、法学、政治哲学、社会学方面跨学科的研究，乃至在译介国外这些学科领域的世界名著和国际前沿进展方面持之以恒的努力，受到哲学以及其他社会科学界的广泛承认，在当代中国经济学界和社会科学界有较广泛的影响。韦森曾被《南风窗》评为 2016 年“为了公共利益”十大年度人物之一，以“行动派的经济学家”为标题，回顾了他最近几年在推动中国《预算法》修订和政府减税方面所做的努力和贡献。

主要学术著作：

《社会制序的经济分析导论》，上海三联书店，2001 年。

《经济学与伦理学：探寻市场经济的伦理维度与道德基础》，上海人民出版社，2002 年。

《文化与制序》，上海人民出版社，2003 年。

《经济学与哲学：制度分析的哲学基础》，上海人民出版社，2005 年。

《经济理论与市场秩序：探寻良序市场经济运行的道德基础、文化环境与制度条件》，格致出版社，2009 年。

个人随笔集：

《难得糊涂的经济学家》，天津人民出版社，2002 年。

《经济学如诗》，上海人民出版社，2003 年。

《制度经济学三人谈》（韦森、汪丁丁、姚洋合著），北京大学出版社，2005 年。

《思辨的经济学》，山东友谊出版社，2006 年。

《市场、法制与民主：一个经济学家的日常思考》，上海人民出版社，2008 年。

《大转型：中国改革下一步》，中信出版社，2012 年。

《重读哈耶克》，中信出版社，2014 年。

自序

自 1978 年改革开放以来，当代中国社会正在经历着从中央计划经济向市场经济的体制转型。在过去近 40 年的中国改革开放过程中，整个社会基本上达至了建立一个法治化的市场经济体制的基本共识。1982 年通过并于 1993 年、1999 年和 2004 年三次修订的《中华人民共和国宪法》第五条，把“中华人民共和国实行依法治国，建设社会主义法治国家”设定为我们国家长期发展的目标。2013 年 11 月 12 日中共十八届三中全会通过《关于全面深化改革若干重大问题的决定》，充分肯定了十一届三中全会以来所进行的中国经济体制、政治体制、文化体制、社会体制、生态文明体制和党的建设制度改革，并把全面深化改革的总目标确定为“完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化”。

自晚清以来，经过革命、抗战和国内战争，中国共产党人和无数志士仁人为建立一个现代国家制度和经济发展而付出了艰苦卓绝的努力。实际上整个中国社会也在探索着如何组织人民的生存和生活，如何建立一个现代国家制度而不断进行着制度创新和制度变革。只是经历了近 30 年的计划经济实验，并遭受了“大跃进”和“文革”，直至 1978 年之后，我们才真正认识到，前苏联式的计划经济模式是不可行的，乃至是灾难性的；只有市场经济才是人类社会所能发现的最有

效率和最能增进人类福祉的资源配置体制。同时我们也开始逐渐认识到，只有建立一个法治化的国家制度来确保市场经济的运行，才能确保中国能行进在一个稳定、和谐和持续经济增长并使人民福祉不断增进的正确道路上。要建立一个法治化的市场经济国家，就要进行经济体制和政治体制的改革，推进国家治理体制的现代化。从整体上来看，自中共十一届三中全会以来所进行的中国经济体制、政治体制、文化体制、社会体制、党建等方面的全面改革，实际上意味着当代中国还行进在一个现代化国家制度建设的半路上。

在近些年中国国家治理体系现代化建设方面，一项重要的改革是政府预算管理体制的规范与建设。在中共十八届三中全会《关于全面深化改革若干重大问题的决定》第八部分“加强社会主义民主政治制度建设”中，就提出了这一政治体制改革的基本原则：“健全‘一府两院’由人大产生、对人大负责、受人大监督制度。健全人大讨论、决定重大事项制度，各级政府重大决策出台前向本级人大报告。加强人大预算决算审查监督、国有资产监督职能。落实税收法定原则。”

税收法定原则是现代各国民主政治制度中一项基本原则和国家的基本制度。它肇始于英国，现已为当今世界各国所公认，其基本精神在各国宪法或税法中都有体现。税收法定原则，是指由立法者决定全部税收问题的税法基本原则，即如果没有相应法律作前提，政府则不能征税，公民也没有纳税的义务。税收主体必须依且仅依法律的规定征税；纳税主体必须依且仅依法律的规定纳税。税收法定具体内容三个部分：税种法定、税收要素法定、程序法定。

由于现代中国的国家制度是 20 世纪 50 年代初依据建立一个计

划经济体制模式而设计出来的，在 1954 年、1975 年、1978 年、1982 年《中华人民共和国宪法》乃至 1982 年宪法的四次修正案（1988 年、1993 年、1999 年和 2004 年）中，税收法定原则都没有明确的规定，而现行《宪法》中，只有第五十六条有“中华人民共和国公民有依照法律纳税的义务”。这一条文只说明中华人民共和国公民的纳税义务是依据法律产生的和必须履行的，但却没有明确规定征税主体应依照法律规定来征税，因而该规定无法全面体现现代国家税收法定主义的精神。由第七届全国人大常委会第二十七次会议于 1992 年 9 月 4 日通过并于 1993 年 1 月 1 日实施的《中华人民共和国税收征收管理法》中，第三条规定：“税收的开征、停征以及减税、免税、退税、补税，依照法律的规定执行；法律授权国务院规定的，依照国务院制定的行政法规的规定执行。任何机关、单位和个人不得违反法律、行政法规的规定，擅自作出税收开征、停征以及减税、免税、退税、补税和其他同税收法律、行政法规相抵触的决定。”这一规定才说明我们国家制度开始有了税收法定的基本精神。但是，这一条规定并没有明确谁来制定税法，但却明确说明法律授权国务院规定的，依照国务院制定的行政法规的规定执行。结果导致在我国现行的十八个（有效）税种中，除个人所得税、企业所得税、车船税由法律规定征收外，增值税、消费税、资源税和房产税等十五个税种均由国务院制定的有关暂行条例规定征收，故可以认为税收法定，包括三个基本要素即税种法定、税收要素法定、程序法定，在我国还没有得到落实。

另外，从理论上来看，尽管税收法定已经是当代世界各国国家的基本制度构成部分，但是中国学界和社会各界真正注意到这一点还比

较晚。直到 20 世纪 80 年代,大部分国人很少注意和认识到这一点。从目前所搜罗的研究资料来看,税收法定原则最早是在 1989 年作为西方国家税法的四大基本原则之一被介绍到中国来的。中国当代民商法泰斗谢怀栻先生在《西方税法的几个基本原则》一文中曾详细地论述了税收法定原则、税收公平原则、社会政策原则和社会效率原则,尤其强调了税收法定精神。^[1]到了 20 世纪 90 年代后,中国法学界和财政学界开始大量讨论这一原则。随着中国市场化改革的深入推进,以及公民私人财产权在《宪法》和《物权法》中逐步得到明确,越来越多的学者开始讨论现代社会中的税收法定和税收法治精神了。随着时代的进步,中国的法学界、财政学界和经济学界以及一些全国人大代表、政协委员不断共同呼吁,中共十八届三中全会通过《关于全面深化改革若干重大问题的决定》中第二十七条,最终写入了“落实税收法定原则”,并且全国人大要在未来五年中对所有中国政府的现有十八个税种的十五个税种进行立法,这应该说是中国现代国家制度建设方面的一项很大进步。

与落实税收法定原则相联系的是中国政府预算管理制度的改革和建设。而加强人大对政府预算的全面审查和监督乃至制衡,则成了中国国家治理体制现代化的一个重要组成部分。经过 10 余年的蹉跎,经由多方博弈而最后在 2014 年 8 月 31 日由全国人大常委会最后审议通过《中华人民共和国预算法》的修订稿,则构成了最近几年中国国

[1] 见谢怀栻:《西方税法的几个基本原则》,载刘隆亨:《依法治税简论》,北京大学出版社 1989 年,第 150~153 页。

家治理体系现代化或者说现代国家制度建设的一个重要进展，或者说代表了最近几年中国人思想观念方面的进步，是政府管理体制方面的一项重要改革。尽管新的《预算法》已经修订和颁布了，但到目前为止，国务院《预算法实施条例》修正案还没有通过和颁布实施，因而从某种意义上来说，新《预算法》到目前为止还是为限制政府财税和预算权力所铸造的一个“纸笼子”，但笔者认为这当成为未来中国国家治理体系现代化建设的一个基本方向。未来中国的改革和现代国家制度建设，迟早会把这一点落实下来。

收入这本文集的 26 篇文章，汇集了笔者在现有体制环境和宣传途径下对中国国家治理体制现代化和治理能力方面的理论和现实思考，其中主要是围绕着在中国落实税收法定原则，以及围绕《预算法》修改方面笔者在近 10 年所发表的文章。这里要特别感谢天津财经大学的首席教授、笔者的好友李炜光教授。作为同一条“理论战壕”中的“战友”，是我们共同发起和组织了数次关于《预算法》和《预算法实施条例》修改的讨论会。作为我国著名的财政学家，李炜光教授也较早提出了政府财政和税收法治精神，并在这方面著作等身。笔者作为一个制度经济学的研究者，前几年在新制度经济学和哈耶克的思想研究方面，做了一些工作。但在政府财税和预算制度方面，我实是一个外行，关注政府预算管理制度和《预算法》的修改问题也很晚。这些年来，我之所以关注财税问题，乃至预算法的修订，源于一件事情的刺激，那就是股市“5·30 事件”。2007 年的 5 月 30 日深夜 12 点，国税局把证券交易印花税的税率从千分之一提到千分之三。仅这一项措施，2007 年下半年 7 月 1 日到 12 月 31 日财税部门就多征了 2050

亿元的印花税，相当于次年中国政府所减免的全国农业税的近两倍。从那时候开始，我才意识到政府的税收和财政支出，才是现代国家制度建设的核心问题。尤其是2007年下半年在网上查到李炜光教授的“无声的中国纳税人”（《书屋》2006年12月）一文，读后对我震动很大。同时，我也从网上查到了蔡定剑、刘剑文教授等法学家对各国税收法治和预算民主的论述。从那时才开始，我才意识到现代民主政治的核心和实质是如何管住政府征税权和政府预算收支。随即我便先后在国内外网络媒体和平面媒体上陆续发表一些相关的文章。这些年来，我和李炜光教授以及财政学界和税法学界的教授一起，撰写了一些论文和著作，在推动落实税收法定原则方面做了些理论工作，并从2010年开始，我们就一直关注并实际上参与了《预算法》修订的建议工作。收在本书最后的几篇附录，详细记录了1994年原《预算法》和2014年8月31日由全国人大常委会通过的新《预算法》对照后的不同之处，也有几篇附录是我们专家学者为《预算法》修改所提出的具体意见和建议。这部分附录反映了我们部分专家学者近些年来在《预算法》修改过程中所做的一些努力和部分贡献。

这里要说明的是，这次预算法的修订和颁布，是国家立法机关、政府有关部门和社会各界共同参与和博弈的结果。从学界来说，参与笔者和李炜光教授所共同发起主办的数次《预算法》修订专题研讨会的专家学者，包括直接参与新《预算法》修正案起草的北京大学法学院的刘剑文教授和中国政法大学的施政文教授，也有全国政协委员蒋洪教授、原全国人大代表叶青教授，多年研究预算法修改的中央财大的王雍君教授，以及多年关注预算法修改的上海财经大学公共经济与

管理学院的朱为群教授、刘小兵教授、邓淑莲教授和郑春荣教授等财政学的专家，以及中国社会科学院农村发展研究所的冯兴元教授、华东政法大学经济法学院院长吴弘教授和上海交通大学凯原法学院的许多奇教授，以及武汉大学法学院税法专家熊伟教授等。这些专家学者分别参加了我们所组织的数次研讨会，贡献了许多修正意见。中山大学的马骏教授虽然没参加我们在上海组织的《预算法修正案（二审稿）》理论讨论，但对我们参会专家学者所起草的《预算法修正案（二审稿）》的修改意见稿提出了他的一些书面修改意见，并参与了签名。中欧陆家嘴国际金融研究院的刘胜军副院长也参加了关于《预算法实施条例（修订征求意见稿）》的专家学者的讨论会，并提出了一些具体修改意见，参与组织协调工作。这里要特别谨记上海法律与金融研究院的傅蔚冈院长和聂日明研究员的诸多贡献。他们不但作为数次《预算法》修订和《预算法实施条例》（至今未能通过并出台）修订研讨会的主要参与者提出了大量修改意见，而且还具体组织和安排了数次研讨会，并提供了数次会议的资金支持。尤其是聂日明研究员，在数次《预算法》修订和国务院《预算法实施条例》修订的专题研讨会上，他和研究院的一些研究人员及工作人员一起，具体记录了参会专家的发言，编制了1994年的《预算法》与新《预算法》修正案以及我们数次会议所提专家修正意见的逐条对照表。收入本书的附录，包括我们向全国人大、国务院和有关部门提出的具体修正意见，也是傅蔚冈、聂日明及其上海法律与金融研究院的研究和工作人员具体记录、起草和整理的，故他们在实际过程中做了大量工作和贡献。修正意见起草完成后，我们将意见稿交由各位参与专家自己修改，由傅蔚冈、聂日明

和我统稿，最终定稿后大家共同签署，再提交给全国人大、国务院法制办和有关部门。故他们的贡献是当为历史所铭记的。作为数次《预算法》及其《预算法实施条例》修订研讨会的组织者，我和李炜光教授除了提出自己的修改意见外，主要负责组织和协调，直至最后的文字把关和定稿。当然，作为本书后面所附几篇附录的修正意见稿，都是由我做最后文字通稿和定稿后才报呈人大和国家有关部门的，任何错误和不当之处，我个人也当负首要责任。

这里也特别感谢全国人大财经委员会的副主任、原央行副行长吴晓灵女士。在2012年7月6日新《预算法》放到全国人大网上向全社会公开征求意见后，由于有关方面并没有做任何公开宣传，是吴晓灵女士在2012年7月19日打电话到我办公室，提醒我《预算法》修正案已经放到全国人大网上公开征求意见了，那时我才知道这一消息，并在当天下午写出了《〈预算法〉修改怎能静悄悄？》一文。之后我们组织了几次关于预算法修改的专家学者研讨会。几次研讨会后我们提出的修改意见稿，都会即时呈报给吴晓灵女士审阅，吴晓灵女士也参加了我们在北京召开的8位专家参与的《预算法修正案（三审稿）》的理论讨论会，并到场做了晚餐主旨讲演。但是我这里必须说明，本书中的任何观点，乃至我们专家学者关于《预算法》几版征求意见稿所提出的修改意见，是我们参会专家的共同意见，与吴晓灵副主任无关。这里也特别感谢原国家税务总局副局长许善达先生、原财政部财政科学研究所所长贾康教授，以及上海财经大学校长樊丽明教授，他（她）们曾分别参加了我们所共同组织的数次《预算法》修订的闭门研讨会，并做了主题发言和即时发言，但是，我们关于预算法修改的具体修改

意见和建议，同样由我们几次参会的专家学者所共同负责。这里特别感谢我国老一代的经济学家张曙光教授、王则柯教授，以及中国人民大学的毛寿龙教授等，他们曾参加了我和李炜光教授所共同发起和组织数次理论研讨会及新闻发布会，曾做过主旨演讲、即时发言或参与座谈，在推动我国政府预算公开、财政透明乃至预算法的修订方面也做出过他们的诸多贡献。

在此也感谢财政部预算司、国际司和央行国库局的有关领导，邀请我和部分专家学者参加了他们组织的一些座谈会，以及2016年2月在上海召开的二十国集团(G20)财长和央行行长会议，并向我们这些参加座谈会的专家分别讲解和沟通了关于央行经理国库的实际运作机制及各方的意见，并给我们提供了一些参考材料。收入本书的几篇笔者的文章，以及我们提出的关于《预算法》几次修正案的具体建议，也充分参考了财政部国库司、央行及其国库局有关领导向我们所提供的信息。但是，这里也必须强调，我们专家学者所提出的关于《预算法》修改的意见，全是参与专家所共同提出的，与央行国库局和财政部国库司的领导没有任何关系。

这里也要特别感谢江西省人大预算工作委员会和广州市人大预算委员会的主任委员们，他们曾多次邀请我们参加一些省市人大预算工委所组织的政府预算监督、预算公开透明以及预算法修改的专题研讨会，向我们介绍了一些省市人大及其预算工委对一些省市政府预算进行监督和审理的实际经验及工作流程。尤其感谢广州市人大预算委员会的前主任委员欧阳知先生。2015年7月7日，在刘剑文教授牵头的中国财税法学研究会的组织下，我们16位财税法专家和经济学人

赴广州市人大调研，并随即召开了为期2天的关于《预算法实施条例》修正案的座谈会和专题研讨会。欧阳知主任委员还向我们详细介绍了广州市人大加强对市政府预算的监督和规范政府行为方面的改革及经验，这使我们参会学者更加清楚地认识到，加强人大对政府预算的监督和规范政府的财政收支行为，乃是国家治理体系现代化建设的一个重要组成部分。

这里也特别感谢笔者的好友、北京大学国家发展研究院的名誉院长林毅夫教授。2014年在上海召开的一次经济学家专题研讨会上，我曾经向林毅夫教授详细介绍了我对国家治理体系现代化的一些看法以及一些专家学者对《预算法》修订的具体建议，得到了他的认同，他也谈了自己的一些想法。最后我还委托林毅夫教授向决策层转达了我们的意见和建议。同时，也谨志对清华大学人文社会科学学院经济学研究所的蔡继明教授的谢忱！过去十几年来，继明兄多次邀请我到清华大学参加学术讨论会并开设讲座，而我在清华的许多讲演和发言也都与税收法定原则及预算民主政制建设有关。继明兄和上海社会科学联合会一起，还安排我参加了2013年7月由十二届全国人大常委会副委员长、民进中央主席严隽琪来上海召开关于十八届三中全会将要通过的《关于全面深化改革若干重大问题的决定》的专家学者座谈会，在座谈会上我做了发言，讲了税收法定原则和政府预算民主制度是人类社会现代化的一个重要组成部分，当是我国国家治理体系现代化的一个重要制度建设。会后我还向有关方面提交了自己的发言稿和简短的意见。故当2013年12月份我在美国加州大学圣地亚哥分校第一次读到中共中央《关于全面深化改革若干重大问题的决定》的新闻稿，

发现第二十七条有“落实税收法定原则”的规划，当时真激动不已！即觉得当代中国正走在现代国家制度建设的正确轨道上。

这里也特别谨记中国企业研究所的理事长王维嘉博士和唐大杰秘书长所提供的支持。2014年，中国企业研究所曾支持并具体协调和组织了一些专家学者在北京召开了两次关于《预算法》修改的专家研讨会，并在之后又多次支持我们的相关研究，以及我们部分专家在广州召开的《预算法实施条例》征求意见的研讨会。尤其是我们8位专家向全国人大法工委和中办法制局所提交的关于《预算法》修改的具体修正意见，也与王维嘉理事长和唐大杰所长的支持和参与分不开的。这里也向他们表示由衷的感谢！

另外，这里也要指出的是，收入这本文集的许多文章都是由专栏文章和访谈的形式，改编成网络媒体和纸质媒体文字稿的。这里特别感谢一些媒体的约稿、催稿并整理我的访谈稿。没有他们约稿、催稿、逼稿和整理访谈稿，这本书的大部分文章也许永远不会写出和发表出来。自2007年我开始关注税收法定原则和《预算法》的修改问题以来，由于涉及较多的媒体和记者、编辑，一些编辑、记者已经离开了原来的媒体，部分人的名字我也记不起来了。这里谨志对《瞭望·东方周刊》的黄琳女士和芦垚编辑，原《东方早报》的张明扬、郑诗亮编辑，FT中文网的张力奋（原）总编、徐瑾和刘波编辑，《华尔街日报中文网》的崔宇编辑，原《财经网》的陈君编辑，《财经》杂志的刘彦女士，凤凰财经的肖叶琼主任及赵春华、葛雪松、王德民等编辑，《第一财经日报》的记者缪琦，《华夏时报》记者商灏，以及“腾讯·大家”的赵琼女士，等等诸位媒体人的支持，笔者诚挚地感谢上述媒体允许我