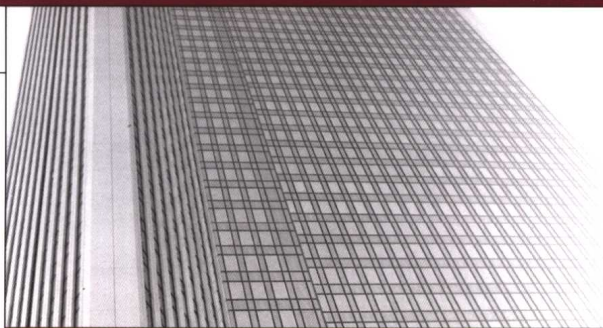


税法学研究文库 总主编 刘剑文

# 论公共财政与宪政国家

## ——作为财政宪法学的一种理论前言



周刚志 ◎ 著

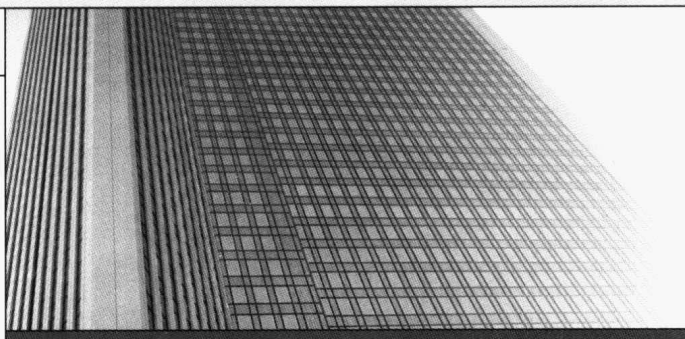


北京大学出版社  
PEKING UNIVERSITY PRESS

总主编 刘剑文

# 论公共财政与宪政国家

## ——作为财政宪法学的一种理论前言



周刚志 ⊙ 著



北京大学出版社  
PEKING UNIVERSITY PRESS

## 图书在版编目(CIP)数据

论公共财政与宪政国家:作为财政宪法学的一种理论前言/周刚志著.  
—北京:北京大学出版社,2005.3

(税法学研究文库)

ISBN 7-301-08720-9

I. 论… II. 周… III. 财政法—法的理论—研究 IV. D912.201

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 013786 号

书 名: 论公共财政与宪政国家——作为财政宪法学的一种理论前言

著作责任者: 周刚志 著

责任编辑: 王 晶

标准书号: ISBN 7-301-08720-9/D·1107

出版发行: 北京大学出版社

地 址: 北京市海淀区中关村北京大学校内 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: [pl@pup.pku.edu.cn](mailto:pl@pup.pku.edu.cn)

排 版 者: 北京高新特打字服务社 51736661

印 刷 者: 原创阳光印业有限公司

经 销 者: 新华书店

650×980 毫米 16 开本 15 印张 236 千字

2005 年 3 月第 1 版 2005 年 3 月第 1 次印刷

定 价: 23.00 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,翻版必究

## 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。惟其如此,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,远远溢出了是一种商业架构,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,除了列举税法学人的成果和贡献,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。

刘剑文

2003年元旦于北京大学财经法研究中心

中国财税法网([www.cftl.cn](http://www.cftl.cn))

中国税法网([www.cntl.cn](http://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 *Text-books 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 erudite 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 zealously 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 be 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 2003

In Research Center of Fiscal Law and Taxation Law

Peking University



# 序 言

李 龙

《论公共财政与宪政国家》本是作者的博士学位论文。我作为作者的导师,最先与作者讨论并了解了本书的内容与观点。在论文即将出版之际,我很乐意为本书作序,并向各位学界同仁介绍该著作的创新之处。

不同学科之间在研究方法上相互借鉴、在研究领域内相互交叉,在理论观点上相互沟通,向来就是人文社会科学发展的内在规律之一。近些年以来,法学家与经济学家在诸多研究领域的联合与对话,已经构成了中国社会科学界的一道绚丽的风景线。我一直认为,在研究社会主义市场经济建设与民主宪政建设的规律这个重大课题上,法学与经济学两大学科之间应该有更多、更广和更深入的合作。武汉大学法学院宪法学与行政法学专业素有研究市场经济与宪政国家之内在关联及其发展规律的学术传统。作者在珞珈山下苦读多年,曾经对于哲学、经济学、社会学等学科有广泛的涉猎,特别是长期从事法哲学与公法基础理论的研究,具有广阔的学科知识背景和厚实的理论功底。国家财政问题是经济学与法学共同关注的研究领域,对于财政立宪问题的研究已经构成了经济学和财税法学发展中的独特景观,这一问题当然更加需要宪法学者的关注。所以,自作者选题之初,此项研究就得到了包括本人在内的许多宪法专家的赞许与认可。

应该肯定,近年来我国法学界特别是财税法学理论界已经有不少有识之士都已经注意到了财政立宪问题的重要性,许多专家也已经发表了相关论文。无疑,这些研究成果对于作者的研究都是极富启发意义的。然而遗憾的是,这些理论研究与探讨都不够完整和系统,其中最明显的缺陷就在于缺乏基本范畴与基本命题的提炼与论证。作者大胆地率先提出了建设“财政宪法学”的理论设想,并且秉承马克思主义的思想传统,在历史唯物主义方法论的指导之下,精心建构了几个基本命题,即“国家作为一个政治组织机构对于财政的不可或缺的依赖性”,“在一定时空条件之下国家财政资源的稀缺性”等;以此为基础展开对市场经济、公共财政与宪政国家的全面分

析与研究,提出了“市场经济、公共财政与宪政国家是三位一体的紧密关系”的结论,对中国的“宪政之道”提出了一些独到的观点。我认为,这本著作的论证思路清晰、论证材料翔实,所提出的结论当然也具有很大的理论说服力与可信度,对于中国市场经济建设、财政体制改革和民主宪政建设都具有重要的理论意义与实践意义。

“花圃幼苗,有赖阳光雨露”。作者是一位非常勤奋而且很具有学术研究潜力的青年,其治学用功之深、用心之专都可圈可点。我相信,稍待时日,作者一定可以在各位学界同仁的关心与帮助之下取得更大的成绩。

2004年12月

## 关于作者

**周刚志** 法学博士，厦门大学法学院讲师。在《政治与法律》、《法制与社会发展》等刊物上发表论文十几篇，参加了《法理学》（面向21世纪创新教材）、《西方宪法思想史》（面向21世纪课程教材）、《行政法与行政诉讼法》、《宪法学原理》等教材的撰写，参与了《良法论》、《新中国法制建设的回顾与反思》等司法部重点课题、教育部人文社会科学重点研究基地重大招标项目课题等共5项，其中《良法论》一书获“司法部一等奖”。

# CONTENTS 目 录

前言	1
第一章 公共财政:一个富有时代 内涵的宪法问题	17
第一节 财政学视野中的公共财政	17
第二节 宪法学视野中的公共财政	30
第二章 公共财政与立宪主义历史	53
第一节 公共财政与英国宪政制度的形成	54
第二节 公共财政与美国宪政制度的形成	65
第三节 公共财政与法国宪政制度的形成	72
第四节 公共财政与德国宪政制度的形成	77
第五节 公共财政与中国宪政制度的起源	84
第三章 公共财政与立宪主义价值	104
第一节 公共财政与立宪主义价值的一般原理	104
第二节 公共财政与人权价值之理论分析	114
第四章 公共财政与立宪主义制度	129
第一节 公共财政与代议制度	129
第二节 公共财政与国家结构形式	137
第五章 公共财政与立宪主义原则	153
第一节 公共财政与权力制约的基本原理	153
第二节 公共财政与权力制约的基本制度	159

## CONTENTS 目 录

---

第六章 公共财政与中国宪政之道	167
第一节 现阶段中国的财政困境及其制度分析	168
第二节 公共财政与中国宪政体制的完善	194

---

参考文献	216
------	-----

---

后 记	223
-----	-----

## Contents

---

<b>Preface</b>	<b>1</b>
----------------	----------

---

<b>Chapter One</b>	<b>Public Finance: A Topic on Constitution Embodying the Meaning of the Times</b>	<b>17</b>
Section 1	Public Finance in the Perspective of Finance	17
Section 2	Public Finance in the Perspective of Constitution	30

---

<b>Chapter Two</b>	<b>Public Finance with the Constitutionalism History</b>	<b>53</b>
Section 1	Public Finance Accompanied the Forming of Britain Constitutional System	54
Section 2	American Constitutional System Coming into Being with Public Finance	65
Section 3	French Constitutional System Developed with Public Finance	72
Section 4	Germany Constitutional System's Form and Public Finance	77
Section 5	The Constitutional System's Origin of China and Public Finance	84

---

<b>Chapter Three</b>	<b>Public Finance and the Values of Constitutionalism</b>	<b>104</b>
Section 1	The General Principles of the Values of Constitutionalism	104

## Contents

Section 2	The Theoretical Analyses on the Values of Human Rights	114
<hr/>		
<b>Chapter Four</b>	<b>Public Finance and the Systems of Constitutionalism</b>	<b>129</b>
Section 1	Public Finance and the Representative System	129
Section 2	Public Finance and the Form of State	137
<hr/>		
<b>Chapter Five</b>	<b>Public Finance and the Principles of Constitutionalism</b>	<b>153</b>
Section 1	The Rationale on the Checks of Power	153
Section 2	Public Finance and the Basic System Concerning the Checks of Power	159
<hr/>		
<b>Chapter Six</b>	<b>Public Finance and the Way of Constitutionalism of China</b>	<b>167</b>
Section 1	The Financial Predicament of China at the Present Time and Its Analysis	168
Section 2	The Improvement of Constitutional System of China with Public Finance	194
<hr/>		
<b>References</b>		<b>216</b>
<hr/>		
<b>Postscript</b>		<b>223</b>

## 前言

中国立宪主义历史已有百余年时间,而就西方宪政思想文化的传播而言则可以追至更为久远的历史。在这一百多年的历史中,各种宪政理论先后登场,相互交锋,留下了许多引人深思的观点。而在宪政实践中,各种方案纷纷出笼,如“总统制”与“内阁制”之争、“一权制”与“五权制”之争、“民治”与“党治”之争,等等;虽然它们都随着时间的流逝逐渐淡出历史的舞台,但是在今天看来都不乏“宪政试验”的意义与价值。诚如王人博先生所言:“这些尝试和奋争都是在民族危机关头,为了自救图存,被环境逼出来的”,因而“‘富强为体,宪政为用’凝聚成中国有关宪政问题的思考、探究的最为执拗的一种文化品格。”<sup>①</sup> 清末的强国立宪理念、辛亥革命前后资产阶级先驱者们的政治立宪理念以及中国共产党人的社会主义立宪理念,其实都渗透了这种民族主义的情怀。在西方著名宪政主义理论家 C.J. 弗里德里克看来,“国家的安全与存续并不是立宪理论的关键”,个人自由、道德良知和宗教信仰才是立宪国家理性的正当性之所在。<sup>②</sup> 王人博先生也认为:“西方宪政文化自始至终都是类似于中国文化中属于‘道’的那种东西,主要不是预期所设的用来解决民族生存发展的一种工具。”<sup>③</sup> 但是,对于中国这样一个饱受列强欺凌的东方大国而言,国家的安全与存续却具有非常重要的意义。在过去的一百年里,我们这个国家既有过国土支离破碎、四分五裂而惨遭外国侵略的屈辱历史,又有过国家权力过于集中,国家领袖个人权威凌驾于宪法与法律权威之上的沉痛教训。历史的经验告诉我们,没有一个强大的国家政权,就无法在根本上保障个人自由、道德良知与宗教信仰等立宪价值的实现。但是,如果国家权力不当的扩张,则会危及到公民的财产权利、人身自由甚至生命权利。

站在世纪之初回顾西方宪政主义的数百年沧桑历史及近年来的勃兴气

---

① 王人博:《宪政的中国之道》,山东人民出版社 2003 年版,第 5、10 页。

② 高全喜:《国家理性的正当性何在?》,载王焱编:《宪政主义与现代国家》,三联书店 2003 年版,第 16—17 页。

③ 王人博:《宪政的中国之道》,山东人民出版社 2003 年版,第 1—2 页。



势,虽有哈耶克、诺齐克、布坎南等自由主义大师所倡导的古典宪政主义理论复兴,亦有罗尔斯、马斯格雷夫等人分别在政治哲学、财政理论领域内对古典宪政思想的修正,当然还有埃尔金、索乌坦等人对“新宪政论”的积极探索。在新宪政论者们看来,“研究宪政的目的就是要阐明与制度有关的积极形式的能力,即控制能力和发展能力”;“在设计一组将要构成任何政体的政治制度时,必须注意这些制度的三项用途:(1) 限制政治权力的滥用,(2) 能够很好的解决社会问题,(3) 有助于形成公民们的性格”<sup>①</sup>。与古典宪政模式仅仅关注如何限制国家权力、建立有限政府不同的是,现代社会理想的宪政模式要建构一种“有限”而且“有效”的国家。在现代社会,这种理想的国家模式被认为是避免暴政的必由之路,也是解决各种社会问题的可行之道。可以说,能否以及如何建构一个高效、廉洁的“宪政政府”,乃是当今宪政理论关注的焦点,也是宪政理念赢得“社会声望”及“政治声望”的基础性理由。也正因为如此,在中国经济转型与社会转型的过程中,建设一个宪政政府这样一个重大的理论与实践问题,在历经百年沧桑之后,又成为关系到中华亿万生灵福祉的“治道”而被推向时代的前沿,成为国人关注的对象。宪政理念的回归已经无可回避的成为当今时代的主题。在前不久由中国人民大学法学院举办的“许崇德教授执教 50 周年庆典暨‘21 世纪中国宪政’学术研讨会”上,建设宪政国家成为中国宪法学界的共识与共同使命。<sup>②</sup>

诚如恩格斯所言,“一个民族要想登上科学的高峰,究竟是不能离开理论思维”<sup>③</sup>。或许对于西方各国而言,“什么是宪政”、“为什么要实施宪政”早就已经不是一个学术理论研究的问题。但是,对于中国这样的发展中国家而言,宪政国家建设的实践却必须要有一种明确的宪政理论的指引。而在笔者看来,中国的宪政理论必须回答这三个问题:“什么是宪政”(或者进而言之,什么是中国特色的宪政)?“为什么要在中国建设宪政”?“如何在中国实施宪政”?显然,回答这一问题的结论必然是多元化的。在本书中,笔者力图依据“国家具有对财政的物质依赖性”这样一个基本的事实命题,分析市场经济、公共财政与宪政国家三者之间三位一体的内在关联,力图从公共财政的角度揭示宪政国家产生的经济根源,剖析宪政国家的构成要素,同

<sup>①</sup> [美]斯蒂芬·L. 埃尔金、卡罗尔·爱德华·索乌坦编:《新宪政论——为美好的社会设计政治制度》,周叶谦译,三联书店 1997 年版,第 102、152 页。

<sup>②</sup> 参见中国人民大学宪政与行政法治研究中心编:《宪政与行政法治研究——许崇德教授执教五十年祝贺文集》,中国人民大学出版社 2003 年版。

<sup>③</sup> 《马克思恩格斯选集》第 4 卷,人民出版社 1995 年版,第 285 页。