



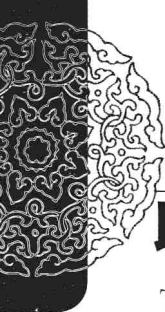
■ 2010年度湖南省优秀社会科学学术著作立项资助出版

政府财政权及其控制

THE GOVERNMENT'S FINANCIAL POWER
AND IT'S CONTROL

全承相 吴彩虹◎著

湖南人民出版社



■ 2010年度湖南省优秀社会科学学术著作

政府财政权及其控制

THE GOVERNMENT'S FINANCIAL POWER
AND IT'S CONTROL

全承相 吴彩虹◎著

湖南人民出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

政府财政权及其控制 / 全承相, 吴彩虹著. —长沙:
湖南人民出版社, 2011. 8

ISBN 978 - 7 - 5438 - 7706 - 1

I. ①政… II. ①全…②吴… III. ①财政管理
体制 - 研究 - 中国 IV. ①F812. 2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 164069 号

政府财政权及其控制

全承相 吴彩虹 著

责任编辑: 杨 纯

装帧设计: 洪 杰

出版、发行: 湖南人民出版社

网 址: <http://www.hnppp.com>

地 址: 长沙市营盘东路 3 号

邮 编: 410005

经 销: 湖南省新华书店

印 刷: 长沙市银北盛印务有限公司

印 次: 2011 年 8 月第 1 版第 1 次印刷

开 本: 889 × 1194 1 / 32

印 张: 17. 625

字 数: 349000

书 号: ISBN 978 - 7 - 5438 - 7706 - 1

定 价: 32. 00 元

营销电话: 0731 - 82226732

(如发现印装质量问题请与承印厂调换)

前 言

政府财政权是国家行政机关及其财政部门为了履行立法机关通过宪法法律赋予的财政收支管理权责，依法制定财政收支管理制度，编制财政收支预决算草案，依法征收筹集财政收入，并依法对财政支出进行监督，所必不可少的国家行政性财政管理权力体系^①。为了防范政府财政权力的滥用，需要在规范政府财政权力的基础上对其行使和运行过程进行法律监督和全程控制。这种全程控制表现为对财政行为是否具有合法性进行事中和事后的审查，对财政违法行为有监督管理权的国家机关对事中的财政违法行为进行纠正，对事后的财政违法行为进行撤销并追究法律责任。法律对政府财政权力的规制和对公民私有财产权的保障是统一不可分割的，对财政权力规制的出发点和目的是为了有效保障公民私有财产权，使公共财政利益和

^① 刘剑文主编：《民主视野下的财政法治》，北京大学出版社，2006年5月第8页。关于政府财政权的界定，有学者认为是国家为促进公民权利的实现，在民众同意的前提下以确定的规则在全社会范围筹集并合理管理、使用财政资金的权力，是一项重要的包括财政收入的取得、管理和使用等权能的国家权力，其存在与运行以公民的同意为前提，以实现公民基本权利为目的。

公民私人财产利益达成法律价值理念上的平衡^①。

一、政府财政权控制研究的政治意义

财政的合理分权是宪政体制良性运行的保障机制，把公共财政权在国家各机关以及中央和地方之间进行合理地配置是各国宪政法律制度的重要使命。由于我国宪法和法律对国家财政权的界定、配置和运行缺乏具体规定，导致我国当前一系列财政管理问题难以根治，有必须通过立法进一步明晰公共财政权在相关的国家机关之间的分配，以科学合理的财政分权理顺各种财政权责利关系，以谋求财政公共权力良性运行的平衡制约关系。随着自由宪政国家向福利国家的转变，国家的职能发生了变化，政府的财政权力在扩大，财政权的中心也逐渐由议会转移到政府；但在福利国家出现财政危机之后，新自由主义限制政府的规模、控制政府的财政权呼声高涨，一些民主国家进行了一系列以平衡预算为手段控制政府规模扩张、约束政府赤字和公债的增长的改革。财政立宪主义正是主张通过民主选择机制努力压缩政府财政赤字规模、促使政府最大限度地实现财政资源的合理配置、将预算平衡和相关财政原则写进宪法，以有效约束政府财政权力滥用的理论结晶。

政府财政权作用的力度和范围，以满足公民的公共需求和

^① 王世涛：公共财政的核心价值：财政权的控制与财产权的保障，《法治论坛》2008年03期

促进公民的全面发展为尺度和界限，超出此界限和尺度，财政权就构成对公民基本权利的侵害，并有腐败和滥用之危险。对政府财政权的控制主要是为了保障财政贡献者负担合理性、财政受益人的权益公平性和财政管理人的权力透明度。政府财政权控制源于公民权利本位观，就是以公民权利为政府财政权存在的全部意义和目的，政府财政权不仅以公民财产权的保护为前提和基础，而且以实现公民各项基本权利为目的和方向。长期以来，我国财政一直是政府主导型的财政，政府在财政决策中事实上起决定作用，政府财政权几乎不受人大的监控，财政的收支难以避免随意性。由于人大缺乏对政府财政权的足够监督能力，政府的乱收费、乱开支现象较突出，资金违规挪用现象严重；一些财政收入未纳入预算收入范围，部分资金流入某些部门和单位的小金库，成为公款消费和贪污腐败的主要经济来源。

从财政法制的角度来讲，上述问题的产生与政府财政权的控制约束机制缺乏具有直接的因果关系。混乱的收入体系反映了我国缺乏对政府财政收入的控制，立法机关没有行使其应该行使的收入立法权，而由政府代为行使各种收入决定权，由此造成税收刚性不足、收费混乱、贪污腐败等问题；审计风暴反映的各种问题，也表明我国政府的财政支出缺乏必要的控制机制，立法机关没有行使实质意义上的预算支出审批权与检查权，由党和政府少数领导来决定并执行预算支出，导致支出预算决定与执行的随意性十分普遍；中央与地方的事权与财权的

不均衡关系，反映了我国事权和财权划分的非科学性和非规范化问题，源于我国宪法和财政体制法律制度缺乏对财政权在政府间的配置制约机制；政府财政权呈现出日益扩张、滥用与侵权的趋势也表明立法机关很少从政府财政权与公民财产权相互制约、相互依存的关系角度来理解政府财政权控制的必要性。

在廉洁财政宪政体制建设政治工程中，我们应当充分关注纳税人群体和议会组织这两股重要的财政宪政控制力量：前者主要通过对政府政策和法律的了解和讨论，直接或间接地参与财政法案和财政决策的制定过程，从而促使政府在公共财政领域的活动能够体现纳税人的利益和要求；后者除了运用立法权为行政部门的活动制定规则外，还运用财政权控制政府的经济命脉，制约着政府规模的无限制扩大。议会对预算草案逐条逐款的审议修订和通过的过程，实质上就是对政府各项具体施政活动的审议与批准过程；一旦政府预算获得批准，就意味着政府的具体活动得到了纳税人的认可；政府预算执行过程中，政府通过相应法律程序经议会批准追加追减了预算，就意味着纳税人同意政府行政活动的变更；政府预算执行过程中社会公众和议会对预算执行情况的检查监督，就意味着市场对政府行政状况的检查监督。只要社会通过议会真正掌握了政府预算的决定权和监督权，政府活动就不可能从根本上对纳税人构成损害。

二、政府财政权控制研究的理论文献

现代政府财政权的控制研究属于财政政治学研究的基本范畴与核心目标。现代西方民主国家对政府财政权的控制理论与实践不仅源远流长而且成果丰硕。18 世纪资产阶级启蒙运动代表人物孟德斯鸠就在《论法的精神》中强调：议会掌握税收年度决定权的根本目的就在于有效保卫公民的政治自由不受政府行政权的侵犯，这一超前的现代财政政治观为后人以议会财政权为武器监督政府行政权力提供了理论基础^①。马克思也对财政权在推进立宪主义发展过程中所起的作用做了精辟的阐述：只有把财政问题和立宪主义的历史联系起来进行综合性的分析，才能对财政权在整个国家政治权力体系中的准确定位提供科学的依据。公共选择理论的产生标志着政府财政权控制的研究开始深入到财政预算的决策控制层面，公共选择派的著名代表人物詹姆斯·布坎南曾撰写的《民主财政论》把公共选择理论的基本原理运用于对财政学理论的研究^②；在其与布伦南合作撰写的《征税权——财政宪法的分析基础》中，提出了政府财政权宪政控制的全新概念，为议会财政权的发展在

① [法] 孟德斯鸠. 论法的精神 (上) [M]. 北京: 商务印书馆, 1961: 164

② [美] 詹姆斯·布坎南. 民主财政论 [M]. 北京: 商务印书馆, 1993: 14-15; 312-313

推进宪政民主化方面的重要作用提供了理论上强有力的支撑^①。具体而言，西方学者关于政府财政权的控制的研究成果主要集中在两大领域：

一是针对政府预算权力运行过程控制进行的综合性研究，其中著名的美国预算政治学家维尔德夫斯基是西方社会公认的研究政府财政和预算问题的专家，他所撰写的《预算过程的政治》、《预算过程中的新政治学》和《预算与治理》等著作，把多元主义理论和行为主义学派的观点注入公共财政和政府预算问题的研究中，强调预算是权力的体现，但权力不是一种属性而是一种关系，把权力作为一种动态现象而不只是一种状态来加以全面而深刻地研究^②。爱伦·鲁宾教授是美国著名的公共预算专家，她所撰写的《公共预算中的政治：收入与支出，借贷与平衡》对预算政治学理论做了重要的概括，指出改革主义、渐进主义协商论、利益集团决定论、过程论和政策制定论是预算政治学的五种主要学派，提出“预算过程分配着决策权力”的重要观点^③。此外，艾伦·锡克的《联邦预算：政

① 冯兴元．编校序．〔澳〕布伦南，〔美〕布坎南．宪政经济学〔M〕．北京：中国社会科学出版社，2004：6

② Arron Wildavsky, *Budgeting and Governing*, New Brunswick (U. S. A) and London (U. K): Transaction Publishers, 2001, p. 325; 〔美〕杰克·瑞宾，托马斯·林奇．国家预算与财政管理〔M〕．北京：中国财政经济出版社，1990：74-76; Arron Wildavsky, *Budgeting and Governing*, New Brunswick (U. S. A) and London (U. K): Transaction Publishers, 2001, p. 277

③ 〔美〕爱伦·鲁宾．公共预算中的政治：收入与支出，借贷与平衡〔M〕．北京：中国人民大学出版社，2001：25-97

治、政策与过程》以及杰斯玛恩·费里尔的《庄家转换：国会、预算和赤字》等，都从不同的角度对国家财政权的运行机理，特别是对政府预算权的监督问题进行了充分地研究与讨论，向我们提供大量第一手的资料和数据，用以说明国会对政府财政预算决策权运行过程的干预程度和职责范围，这对我们从实证的角度分析政府财政权的控制提供了很好的参照系。

二是针对议会对于政府财政权控制的专题性研究，主要代表人物及其著作包括：美国学者路易斯·费舍尔从财政政治学的基本概念出发，多角度地探讨了议会与政府之间的财政权归属问题，他撰写的《国会与行政：分享权力的政治》、《国会与总统间的宪政冲突》等著作，在大量引用第一手资料的基础上提出了国家财权问题上实行权力分享机制的理论分析模型，为我们更好地理解“议会和政府掌管国家钱袋主导权问题上的妥协与冲突，构成了国家政治权力格局的演进历程”这一理论假设提供了充分的依据。美国学者约瑟夫·哈里斯在《国会对行政的控制》把议会的财政权具体划分为五类：征收各种赋税的权力；借款及发行国债的权力；发行货币及调整币值的权力；通过法律对所有的政府支出（包括社会福利转移支付款项）进行专门拨款的权力；对公共账目进行审计的权力^①。英国学者肯尼斯·布兰德肖和戴维·普林在《议会与国会》一书中，则把议会财政权具体分为三大部分，那就是对

^① Joseph P. Harris, Congressional Control of Administration, The Brookings Institution, 1964. P. 46

支出的控制权；通过会计和审计系统进行的控制权：对税收的控制权^①，集中阐述了议会主导国家财权、监控政府财政权的基本过程，尤其深入细致地剖析了国会对政府的预算和拨款审查监督过程^②。

在国内，由于财政宪政意识不强烈、体制不完备、实践未跟进，对于政府财政权控制的研究没有实际的迫切性，因而能充分反映我国财政宪政体制需求的应用性成果也比较薄弱。目前所具有的是一些与国情关联度不十分紧密的基础性的理论研究成果。我国学者徐红在其《比较政治制度》（同济大学出版社，2004）及其相关论文《财政政治学视域下的议会财政权》中认为议会财政权一般包括三方面的内容：决定赋税的来源及其征收条件，即税收和举债审批权；讨论和决定国家预算及其他特别拨款，批准和辩论政府的经费支出，即预算决定权；对政府已支出的数额做出总结和评价，即决算审查权和公共账目审查权。王茂庆在其《财政权的宪政分析》中，将财政权界定为国民财政权、国家财政权和政府财政权，分析它们各自的内涵及其在宪法中的位相，进而展示宪法作为财政宪法的规定性。国民财政权作为主权权利的财政权，是人民主权原则的具

① Kenneth Bradshaw & David Pring, *Parliament and Congress*, London: Quartet Books, 1982, p. 313

② “Statement of Allen Schick before the House Committee on the Budget, June 22, 2005. www.house.gov/budget/hearings/schickstmnt062205。他把国会预算史分为四个重要阶段：第一阶段是由国会行使主要责任的时期；第二阶段以增加和解和削减赤字为主要目标；第三阶段采用了许多用以调整规则和程序的重要法案；最近阶段，国会预算主要作为和解的工具参与调整每年的支出限额。

■ ■ ■

体体现。国家财政权作为国家权力的财政权，它直接来源于国民的财政权，并最终来源于私有财产权。政府财政权作为政府权力的财政权，是国家财政权的关键部分，是实现财政法治的核心和难点。财政立宪就是将国民财政权、国家财政权和政府财政权及其宪政逻辑展现于宪法文本中，进而使我国宪法称为名副其实的财政宪法。胡芬在其《论财政权》的硕士学位论文（中国政法大学2007）中，从宪法学的角度对财政权进行探讨研究，就公民财产权与国家财政权的关系以及国民财政权的相关内容进行了分析，认为不仅要在国家与国民之间划清财政权与财产权的界限，为财政权的活动设定底线；还应当在相关的国家机关之间进一步划分财政权力，分散国家的财政权力并达成一定的制约平衡关系以削减其强度，以便从财政权力的配置和界定入手解决目前我国财政面临的各种失控问题。

正是在这上述研究成果不能很好解决我国政府财政权的控制问题的基础上，我们觉得有必要根据中国的国情、吸取外国的经验，对我国政府财政权控制的工作机制、配套条件和政治意义进行系统研究，希望通过自己的研究推动我国的公共财政管理机制的民主化建设，从根本上克服公民公共财政负担率偏重、财政资金分配不透明、财政资金使用效率低下、财政收支领域腐败严重等问题，提高财政管理乃至整个国家治理的政治公平与效益。

三、政府财政权控制研究的思路方法

从政府财政权控制的内涵来看，对政府财政权的控制是议会根据宪政法制原则所拥有的，通过一整套完整的组织体系和运作程序，对政府所有财政收入和支出过程进行审议、批准和监督、控制的权力，目的是保证所有从纳税人手中获取的公共财政资金能够通过民主化的分配方式得以有效的运用；并通过议会这一代议机关的有效控制和监督，约束政府在财政资源使用过程中的自主性倾向，实现政府使用公共财政资金的公开化和透明化机制，从而保证国家钱袋的控制权始终掌握在人民代表的手中，为政府的合法性基础提供物质上的重要保障。议会政府对政府财政权控制是国家宪政分权原则的重要体现，议会财政权从诞生时起就一直处于和政府财政主导权的对立格局中，并在其漫长的发展史上通过不断地与行政权力发生矛盾和冲突，不断推动着国家权力结构通过持续的改革与调整而达致制度之间的新均衡，进而推动国家财政民主化、科学化、透明化和法制化的不断发展。在财政政治学的视域下，预算过程应该与议会在财政方面的实际权力结合起来进行综合性的分析：首先是对政府收入预算的立法监控，这构成了议会财政权中收入保障系统的基本框架；其次是对政府支出预算的审议批准，这构成了议会财政权中支出控制系统的基本框架；第三是对政府收支账目的审计监督，以及为议会行使财政权提供信息和技术服务

的专门机构，这构成了议会财政权中账目监督系统和信息辅助系统的基本框架，完整地组成了政府财政权的控制制度体系。

政府财政权控制的一个重要方面是政府财政部门及其内设财政监管机关对其各类财政行政管理活动的专业监管与控制。政府财政权的内部行政控制是一个对政府财政权纵横交错的行政内部监控体系，主要包括各级政府本身对财政部门财政收支及其综合平衡的纵向管理；财政部门对所有其他政府部门的财政收支的横向管理（财政部门对财政资金收入部门的财政资金筹集相关行为的管理和财政部门对财政资金支出部门的财政资金使用相关行为的管理）；政府设置专职监察审计机构对所有其他政府部门的财政收支活动的横向监督；上级政府财政及其相关监督部门对下级政府财政及其相关收支部门的财政收支活动的纵向监督。具体来说，政府财政行政管理权主要由政府财政法制管理权（财政行政立法权、财政行政执法权）、政府财政预算管理权（财政预算综合管理权、财政国库收支管理权）、政府财政收入征收管理权（税收收入征收管理权、其他财政收入管理权）、政府财政预算支出管理权（财政预算支出管理权、财政采购支出管理权）、政府财政收支制约监督权（财政专门机构监督权、财政财务会计监督权、财政预算审计监督权）等构成。

财政收支执行财政内部监督是确保政府财政权在法律规定的轨道和范围内运行的内部约束机制，因此，政府财政机关对财政收支管理对象的监督权应当成为财政权的重要权能。财政

监督权是国家权机关在财政管理过程中，依照国家有关法律法规对涉及财政收支事项及其他相关事项进行审查、稽核和监督检查的权力。我国政府财政收支监督体系是由与政府财政收支管理工作内容密切相关的各个监督主体共同构成的有机整体。政府财政部门作为主要承担政府财政监管工作的主要机构，根据国家的相关财经法律、行政法规、规章制度，对使用国家预算资金的国家机关、企事业单位、其他经济组织等的经济活动情况，及其在经济活动中将要发生或是正在发生的经济行为、财务及会计行为、国有资产管理行为的合法性、合规性和真实性、完整性实施的经常性和连续性进行综合监管。政府财政部门的监管工作内容包括以下几个方面：对本级政府管理的各个部门、各个单位和下一级政府的财政部门所编制的国家收支预算、决算的合法性、合规性、真实性和准确性进行监督检查，并根据本级政府的授权对下一级政府的国家预算执行情况进行监督检查；对本级政府管理的各个部门、各个单位的国家预算执行情况、预算外资金收支管理情况进行监督检查；对本级政府中负有国家预算收入征收职责的有关部门征收、退付和国家预算支出的拨付情况进行监督检查；对本级政府管理的各个部门、各个单位发生的国家预算收支、财务收支情况，以及各个使用国家预算资金的部门单位利用国家预算资金产生效益的情况进行监督检查。

政府财政权控制研究旨在应用现代政府财政政治学原理，通过改革强化政府财政权控制过程中的一系列约束机制，构建

现代法治廉洁型责任政府。课题试图在认真分析总结西方公共财政预算管理制度建设经验的基础上,针对我国政府财政权控制相关管理制度存在的问题与原因,依次深入地分析权力机关、财政部门、预算部门、审计机关和司法机关等社会主体在政府财政权控制机制中的不同地位和作用,从而揭示论证政府财政权控制与法治廉洁型责任政府构建之间的相辅相成关系。在具体的研究方法上,我们将主要采用文献资料研究法与客观实际调查分析法相结合的方式开展本课题的研究工作,在全面系统收集、分析整理国内外现有相关研究成果的基础上,结合对我国现阶段政府财政权控制制度建设实际情况的调查研究,从财政政治学、法学与管理学交叉角度对当前政府财政权配置与运行过程中存在各种问题进行系统思考、分析,根据我国政府财政权控制的现行宪政法律体制特征^①,借鉴国外财政宪政主义理论与实践经验,对我国政府财政权控制制度改革提出富有建设性的改革建议,推动我国政府财政权控制制度改革不断向前发展。

^① 我国政府财政权的控制水平的提升是同三部法律的颁行同步的。一是宪法对预算审查监督作出原则规定[11],明确全国人大及其常委会在预算审查监督中的职责,人大开始对政府预算进行全面和及时的权力监督;二是预算法明确规定各级人大及其常委会的预算审查监督职权及其违法责任,使我国预算审查监督真正成为人大财政监督的重要手段;三是监督法专门规定人大常委会审查预算草案和监督预算执行,明确了预算审查监督的原则、内容、形式和程序,着重规定了预算审查的时限要求、监督内容要求和意见处理要求,标志着人大控财权进入可操作性时代。

C 目录

CONTENTS

前言 /001

第一章 基础理论 /001

- 第一节 政府财政管理权及其控制总论 /001
- 第二节 政府财政立法决策权及其控制 /035
- 第三节 政府财政执法管理权及其控制 /064
- 第四节 政府财政行政监督权及其控制 /082

第二章 预算综合 /103

- 第一节 政府财政预算管理权及其控制 /103
- 第二节 政府财政国库管理权及其控制 /143
- 第三节 政府财政会计管理权及其控制 /171
- 第四节 政府财政财务管理权及其控制 /206