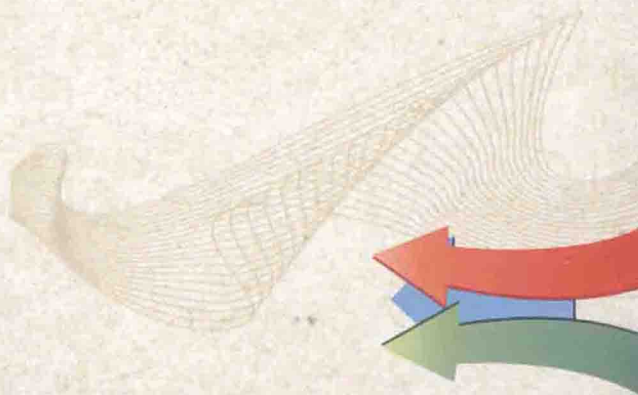


◎ 任晓兰 著

财政预算的使命

CAI ZHENG YU SUAN DE SHI MING



天津社会科学院出版社

◎ 任晓兰 著

财政预算的使命

CAI ZHENG YU SUAN DE SHI MING

天津社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

财政预算的使命/任晓兰著. —天津:天津社会
科学院出版社, 2014. 5
ISBN 978-7-5563-0021-1

I. ①财… II. ①任… III. ①财政预算-基本知识
IV. ①F810.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 109812 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)23366354
(022)23075303

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:6
字 数:138 千字
版 次:2014 年 5 月第 1 版 2014 年 5 月第 1 次印刷
定 价:35.00 元



版权所有 翻印必究

以法治的思维构建民主预算

李炜光

有人称《预算法》为“小宪法”，是有道理的，因为预算是一国政府最重要的施政宣言和纲领，现代政体所涉及的民意政治、公共责任、公开透明、公民参与治理等议题，几乎都可以在预算中找到它的对应物。一般情况下，预算是公共部门唯一有能力对公共利益造成全面、持久和系统的损害的因素，而预算法，就是国家立法机关用来控制和监督政府，将其约束在法治的轨道上使其不过分偏离最广泛的公共利益的一整套重要的规则。就限制和约束政府的意义上说，除《宪法》外，很少有哪一部法律能与《预算法》相提并论。

笔者前几年去香港，曾奋力抱回一大堆当年的预算文件，里面的内容告诉我们，经立法会批准的香港年度预算，把每一分纳税人交来的税钱都做了细致的安排，而且这些文件本身就具有法律意义，任何人，包括“特首”都不能变更，如有挪用便是违法，要受到法律的责任追究和制裁。这就是现代预算的法治性质之所在。它告诉人们一个鲜明的道理：即使你有钱，只要缺乏预算作为依据，也不能随便花一分钱。现代民主预算和传统的专制预算的区别就在于此。

与“小宪法”同时流传的另一种说法，是将《预算法》称为“经济宪法”，

这就不那么靠谱了。因为预算所涉及的收入、支出和管理各个层面的问题几乎都脱离了市场，而属于政治过程。预算，远远不是个经济问题所能涵盖得了的。尊重预算的政治属性并将其镶嵌在预算法的文本之中，这是现代民主预算与专制预算的另一个区别。

任晓兰博士的著作着重从人民代表大会职能、预算法修改、大额财政专项和“三公”经费的规范等角度展开，探寻现代民主预算的理论基础和现实价值，无疑是一种有益的尝试。民主预算构建的是保护纳税人权利、提高财政透明度、维护社会正义、改善政府行政效率、保障社会经济可持续发展的一种特有的制度和运行机制，而“不可抑制的腐败”、“收入分配不公”、“失控的环境污染”、“速度而非质量型的增长”则体现的是专制预算的特征。显然，我们极力推进的是前者而非后者的建构过程。

民主预算的作用，相当于给国家的预算体制装上一个“刹车装置”，作用是防止政府部门和官员的独断专权、黑箱作业、贪赃枉法、侵害公众权益。由此，“人民的钱袋子”被牢牢地看紧，强大无比的行政权力被关进“笼子”，自行其是的可能性大大降低。这就是民主预算的精神实质。因此，建立预算的民主程序的和法律性质的约束机制，正是整个财政预算体制改革的关键之所在。由于有法律的严格约束、立法机构的严格监督和公民的积极参与，政府的收入和支出都需保持在“透明”的状态而不能有所隐瞒，政府的规模和职能范围就能保持在一个恰当的水平上而不能任意扩张，财政用于国民教育、医疗卫生、环境保护、各项社会保障的资源必是充足的和到位的，而不能有明显的疏漏。民主预算下，政府官员不管有多大的权力，都不能任意使用，而只能在法治规定的轨道上运用。政府向人民依法征集资源，依法使用资源，预算就是促进绩效和良好治理的工具，而不只是一种政府调整财政支出的工具。正如本书作者任晓兰博士指出的，预算不仅是“政府管理的工具”，更为重要的是，它还是“管理政府的工具”。

所以,现代预算给我们提供的理论含义是:凡受到制度约束的统治者,其课税权只能来自人民的授予,其征集的资源只能用于改善国民福利,而不能用来为自己谋福利。如果制度上没有对预算权力制约和制衡,听任政府机关无限扩展权力,必将导致社会财富的分配不公和财政腐败现象愈演愈烈,以致危及政权的稳定和社会的和谐发展从这个意义上说,预算就不只是一个经济的问题,而是个政治的问题,比经济问题“大”得多。

中国预算问题的症结就在于法治方面出了问题:用钱的人用着别人的钱却可以不受法律的严格约束和制裁,而钱被别人用的人(纳税人)每年向政府输送大量财富却无权决定和追究自己的钱的使用效果,更无力在实质上维护自己的权益。由于缺乏问责和纠错机制,预算就常常只是个摆设,“只讲投入,不管产出”的现象长期存在,公民对政府怎么要钱、怎么花钱几乎完全没有发言权,更无能力左右,即使造成重大损失,也无人为之负责。一些远非全貌的信息,让我们更加体会到民主预算缺失的痛苦,也就越发体会建立以外部控制为特征的民主预算的必要性。这不是我们愿意还是不愿意的问题,而是必须如此。

我国现行《预算法》是从1995年开始施行的,至今已19年,一直没有修订过,已明显不再适应经济社会发展的需要,所以目前对它的修改正在国家和社会两个层面上紧锣密鼓地进行。实际上,这部《预算法》之“老”,并不在于它的条款多么陈旧过时,而是民主法治的精神、外部约束的理念未能浸润于其中,过多的未经界定的财政自由裁量权被赋予了行政部门以至官员个人,各种违法、违规的现象便难以制止。对于一个社会来说,缺乏民主法治的预算运作,代价肯定是巨大的,会导致大量稀缺的公共资源被用于对公共利益意义无多的领域,或用于仅为少数人服务而不是普惠于每一个公民的领域,特别是社会的弱势群体,或因突击花费而难以呈现应有的效益。大量事实表明,目前我国的《预算法》尚无力阻止类似现象的发

生,改革势在必行。

修改后的新《预算法》不仅要从事权力配属上堵塞预算的编制、执行和全程监督缺口,还应该从技术上提高预算资金的拨付速率,避免前少后多的拥堵问题,同时还应在预算的执行过程中建立一种注重结果的绩效考评体系,而不是以往那样只看资源投入的多少和快慢。《预算法》的修法过程应该是一个开放性的而不是封闭性的系统,应该有吸纳每一个公民参与政府的预算制定和修正过程,为此而设置规范的预算听证制度是不可或缺的。把法治精神和良好的治理观念融入《预算法》的修订过程中,以法律的语言和力量建立起对政府的外部约束和政府的自我约束,这才是我们真正需要的《预算法》。

构建民主预算,思想意识上的更新也不容忽视。我国学界的传统是“国家分配论”,认为税收是对人民的一种强制的、无偿的、固定的剥夺。这种思想不仅过时,而且与世界的主流价值观背道而行。我国长期以来对税务机关的绩效考核,关注的只是税收收入的上缴和预算完成指标,并未建立起对政府征收和使用税款的约束规则,于是纳税人的自由和权利便难以保证,执政者所解决的社会问题总是跟不上它新近堆积问题的速度。因此,建立民主预算制度,需要在国人的大脑中刮上一场级数不低的风暴。显然,这是一件难度不低的任务。

任晓兰博士的这部著作还设专门版块谈论法治问题,命名曰“税收的秘密”。这个问题的探讨在当前十分具有现实意义。目前我国经济正处于下行区间,而惯常见到的情形是,每当政府出现财政困难,最直接有效的解决办法是提高税率,加强征收,甚至下政治任务式的征税,虽可解燃眉之急,暂渡难关,却是一条竭泽而渔、杀鸡取卵之道。

在税收法治尚有明显缺陷的条件下扩增税收,其负面效应会大过正面效应。我国历来存在征税的随意性问题,下指标任务等常见的增收办法虽

长久以来为社会所指,但也一直未真的退场,或超额征收,或税外征费,或任意减免造成不公平,使得政府,特别是基层政府的税收行为常游离于法治轨道之外,其结果,越是单方面加强征收,人们的被剥夺感和不公平感就越强烈,对税收就越反感,税反而越难收上来。

经济衰退或危机浮现的时候,中小企业和公众的投资消费能力是比较脆弱的,而比这更严峻的就业问题与此有直接关系。政府对民营企业的税收如果相对较高,这个时候再强征赋税,只会给民营企业的生存发展发展制造障碍,于维持政府收入的稳定并不有利。所以,现在最需要做的并非“从严征税”,恰恰相反,应当善待纳税人,适当放宽、放松税收力度,着力于改善不合理的税制,减少对民间创业投资的干预,提高政府的社会信用度和责任履行度,重建市场信心。减轻征税,表面看政府的赋税收入会减少,但由于人民普遍受惠于减税政策,经济活动更加活跃,而生活水平的提高,也会使人们对政府的信任和遵从度提高,降低征税难度。因此,算总账的话,税收收入不仅不会减少,反而会增加。无视这些因素,单方面加强征收,只会自毁税基,损害长远的财政来源。

一般情况下,大部分人是愿意照章纳税的,因为“交了税大家安生”。但现实中,个别政府部门一方面竭力强调公民的纳税义务,不断加强征收力度,另一方面却不能自律,常忽视纳税人的权利。我国税法对政府征税和用税的规定含义过于模糊、笼统,也给税务机关留下了过大的自由裁量空间。近来征纳双方之间互不信任的现象有所抬头,冲突与不合作等现象频繁发生,多与税收无度有直接或间接的关系。

法治问题是不能依靠税务机关较大的自由裁量权或继续扩大这种权力来解决的,而应针对税收法律中的不确定概念和税收执法中遇到的新问题,启动和完善司法解释程序,健全税收法律,走法治之路,才是唯一正确的选择。应通过《税收基本法》以及《预算法》等财政赋税法,建立起一整套

赋税自由裁量权的控制体系,使税务机关的行政管理行为不仅要遵循实体法,也要遵循程序法,税务机关的裁量只能在法律授权的范围内进行。要严格遵守程序规则,认真履行告知、听证、回避、不单方面接触等制度,通过程序限制税务人员的主观随意性。只有当政府的征税行为变得规矩了的时候,企业才可能有生存发展的理想空间,其中的道理,不过是财政增长须以经济发展为基础、为前提的常识。而人们最容易忘记的,常常不是什么高远深奥的真理,恰是某个非常简单而深刻的常识。

《财政预算的使命》还把视野扩展到对公共财政性质的定位问题上,所谓“治国以理财为核心”的认识,不仅来自西方公共财政原理,也与中国古代理财思想暗合符节,甚至涉及到财政税收的伦理方面,而且她的思考还是蛮“接地气”的,地方债问题、养老双轨制问题、校车安全、财政反腐及财产公示问题等,都在其涉猎的范围之内。这也当在情理之中,因为财政预算问题本来就是有关国家治理和社会发展的十分现实的问题。

按照国家政治权威给公共财政的最新定位,它应该是国家治理的基础和重要支柱。科学的财税体制是优化资源配置、维护市场统一、促进社会公平、实现国家长治久安的制度保障。财政的地位和职能作用被决策层提到了前所未有的高度。这表明,财政问题已经不单单是经济领域的重要问题,更是涉及了政府职能、社会治理、民主法治的层面。这么多年来我们一直倡导和呼吁的财政是连接政治、经济、社会三大系统的媒介的认识,现在已经得到了体制的充分肯定。

现代国家的转型,应该具备三个要素:首先必须有个强大的国家,第二是法治化,第三是要建立问责制。这三个要素都具备才能成为现代国家。经过三十多年的改革开放,我国已基本具备了现代国家的雏形,第一个要素已经成为现实,但第二、第三个要素还比较薄弱,但只要后两个要素还缺位,我们就不能说自己完成了社会转型。我国未来的发展重心不仅在于经

济领域,而是更应该在政治和社会发展的领域有所建树,涉及民主和法治的所有的现实问题都是不能回避的,财政预算领域更是如此。

任晓兰博士是个年轻的学者,专业所在是法律,却对财政预算和税收之类的问题情有独钟。我是她的同事,也经常进行一些学术上的交流,却从未料到她日常思考过如此多的财税问题,我为此而感到欣喜。作为一名法学院的教师,如此关注社会现实问题,写出的文章又是如此精炼流畅,切中时弊,实在出乎我的意料,却又感到欣喜。这应该得益于她曾经受过非常好的政治学、法学的学术训练,而且还有十分好的社会观察能力,以及现在已难得见到的学者的同情心。虽然限于专业基础,她对公共财政理论的探研还有待深入,但她独具特色的法律视角和宽阔的视野已然构成了这部个人文集的特色,值得鼓励,故此向读者推荐之。

2014年5月

目 录

序：以法治的思维构建民主预算	李炜光 (1)
----------------------	---------

第一编 财政预算的使命

《预算法》的使命	(3)
预算，乃全民之事	(7)
《预算法》修正：培育公共精神的宝贵机遇	(14)
让政府看得见	(16)
告别“预算外资金”是防止财政腐败之关键	(19)
《预算法》修正目标是限权还是授权？	(21)
从预算过程缓解年终突击花钱	(25)
人大预算审查监督机制待完善	(29)
健全预算“修正权”	(33)
从人大预算审查权的完善谈《预算法》的修订	(35)
公车改革的关键是强化外部监督	(41)
监督“三公”经费的核心在于财政问责	(43)
遏制财政腐败紧盯“三公”还不够	(45)
大额专项资金，不能一拨了之	(48)

财政问责得给力	(53)
公共预算 可促使政府更加负责	(55)
预决算畸形偏离应负法律责任	(57)
偏离的政府预决算	(60)
国有资本经营预算应更多地投向民生	(63)

第二编 税收的秘密

直接税的秘密	(67)
房产税的远景与现实困境	(72)
房价与房产税	(76)
从“国五条”出台谈政府的职能	(78)
按家庭课征个税更公平	(81)
汽车排污费的征收对象不应是消费者	(85)
税收立法,别忘听证	(89)
税收预征,可乎?	(93)
宜量化结构性减税规模	(95)
开征社会保障税关键是专款专用	(99)
以税控烟,如何控	(101)
遗产税开征的两难抉择	(105)
征收遗产税的法理依据	(109)
理性看待我国宏观税负水平	(112)

第三编 重新定位财政

重新定位财政	(117)
地方债务要向规则控制转变	(120)

财政反腐——给权力设置防火墙	(123)
推进财税体制改革需财产公示制度配合	(127)
正义理念拷问养老双轨制	(130)
校车安全责任当由政府承担	(135)
经济犯罪死刑适用应确保公正性	(137)
重罚三星 为何援用价格法	(139)
治国当以理财为核心	(141)
地方政府举债须依法规范	(145)
如何治“不入腰包的腐败”	(147)
“法律毋宁是拯救” ——谈互联网金融的兴起	(149)

第四编 财政预算古今谈

从清末新政说起 ——读高放先生重修《清末立宪史》有感	(155)
从传统到现代:财政精神的求索	(163)
古代财税法制有演进有顽疾	(168)
中国公共预算现代化演进中的政治面向	(170)
后记	(175)

第一编 财政预算的使命

《预算法》的使命

在古代王朝的更替中,有一个被称为王朝“周期性崩溃”的定律,这个定律在财政上表现为,每个王朝发展的末期都会出现国家的财政制度无法为其提供稳固的财源支持,而国家发展所积累的皇室和官僚队伍的负担,又对王朝的财政需求不断膨胀,最终导致王朝或因收不抵支而陷入财政困境,或因横征暴敛而激起民变。

虽然中国数千年专制皇朝一直实行秘密财政制度,但是古代国家的财政支出,除了皇室支出、官俸支出和军费支出这三个主要方面之外,还有不少财政支出要用于国家建设的公共职能方面,诸如农田水利建设、治理大江大河、建设公共工程等经济事业支出以及救灾赈济等社会福利支出。

到底是什么致使王朝的周期性崩溃难以遏制呢?又如何破解这一周期性崩溃的定律呢?以权力制约权力,通过公共预算这一外部制约机制来约束政府的财政行为,无疑是现代国家给出的答案,而《预算法》正是这样一部实现对政府财政行为进行外部制约的法律。

奥地利财政社会学家鲁道夫·葛德雪说过这样一段话:“当公共财富受某种公共控制(尽管有限)时,对政府的经济强制力会阻碍无限权力的统治者”,“在专制政府中最有权的是政府自己,因为财产是自己的;在民主政府时代,政府和财产是分离的”。

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。在很大意义上,只有可靠的外部约束力的存在,才有可能形成对政府及其财政活动的根本性的控制。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,而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”。

在现代国家中,预算不仅仅是“政府管理的工具”,更为重要的是,预算还是“管理政府的工具”。现代预算制度要求一方面通过政府预算分配财政资源,安排政府的行为活动,实现宏观调控经济和社会稳定的目标;另一方面还要求代议机关通过公共预算管理政府的财政收支,控制政府的“钱袋子”,以此来规范政府行为的边界。

议会的预算权力是议会最基本、最重要的权力,在历史上,议会最先从行政机关获得的正是财政方面的权力,之后才是立法权和人事任命权,很多国家正是围绕着这些权力才逐渐形成的宪政体制。

在预算制度演变的发展历程中,世界各国的议会与其行政机关关于预算权力的博弈总是处于变化而多样的竞争之中。以英国为例,英国政治史在很大程度上是一个国王与国会争夺国家控制权的历史,而预算权是英国议会最先获得的一项权力。1066年建立的英格兰诺曼王国曾经与许多欧洲封建王朝一样强调国王凌驾一切的权力,但是随着1215年国王与贵族战争的结束,《英国大宪章》确立了“除了传统封建捐税之外,任何赋税都必须经过全国人民普遍同意才能征收”的原则,从此英国议会开始控制了国家的征税权。但是,此后的几百年间,英国国王并不完全遵守大宪章的规定,国王与议会之间经常发生冲突,最后随着1688年光荣革命的爆发,英国确立了宪政制度,也由此开启了议会至上的时代。