



现代财政法治化研究

XIANDAI CAIZHENG FAZHUIHUA YANJIU

财政部干部教育中心

组编

中国财经出版传媒集团



经济科学出版社
Economic Science Press

财政干部教育培训用书

现代财政制度系列教材

现代财政法治化研究

财政部干部教育中心 组编

中国财经出版传媒集团



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

现代财政法治化研究 / 财政部干部教育中心组编.
—北京: 经济科学出版社, 2017. 8
财政干部教育培训用书 现代财政制度系列教材
ISBN 978 - 7 - 5141 - 8403 - 7

I. ①现… II. ①财… III. ①财政法 - 研究 -
中国 IV. ①D922. 204

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 216809 号

责任编辑: 白留杰 李晓杰
责任校对: 杨晓莹
责任印制: 李 鹏
封面设计: 陈宇琰

现代财政法治化研究

财政部干部教育中心组编

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

教材分社电话: 010 - 88191354 发行部电话: 010 - 88191522

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮箱: [bailiujie518@126. com](mailto:bailiujie518@126.com)

天猫网店: 经济科学出版社旗舰店

网址: [http://jjkxcbs. tmall. com](http://jjkxcbs.tmall.com)

北京密兴印刷有限公司印装

710 × 1000 16 开 20 印张 280000 字

2017 年 9 月第 1 版 2017 年 9 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 8403 - 7 定价: 70.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 010 - 88191510)

(版权所有 侵权必究 举报电话: 010 - 88191586)

电子邮箱: [dbts@esp. com. cn](mailto:dbts@esp.com.cn)

前 言

党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出了财政是国家治理的基础和重要支柱的重要论断，并就深化财税体制改革作出了总体部署。当前，统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局，牢固树立和贯彻落实新发展理念，努力实现“两个一百年”奋斗目标和中华民族伟大复兴的中国梦，都迫切需要充分发挥财政对于推进国家治理体系和治理能力现代化的基础和支柱作用，构建与我国综合国力和国际影响力相匹配的财政体系和财政能力。中央政治局会议审议通过的《深化财税体制改革总体方案》明确提出，到2020年基本建立现代财政制度。现代财政制度在体系上要构建全面规范、公开透明的预算管理制度，公平统一、调节有力的税收制度，中央和地方事权与支出责任相适应的制度；在功能上要适应科学发展需要，更好地发挥财政稳定经济、提供公共服务、调节分配、保护环境、维护国家安全等方面的职能；在机制上要符合国家治理体系与治理能力现代化的新要求，包括权责对等、有效制衡、运行高效、可问责、可持续等一系列制度安排。

深化财税体制改革是一场关系我国国家治理现代化的深刻变革，是完善社会主义市场经济体制、加快转变政府职能的迫切需要，是转变经济发展方式、促进经济社会持续稳定健康发展的必然要求，是建立健全现代国家治理体系、实现国家长治久安的重要保障。财政干部在深化财税体制改革、建立现代财政制度中责任重大，使命光荣。

为满足广大财政干部的学习需求，财政部人事教育司、干部教育中心组组织协调中央财经大学、上海财经大学、中南财经政法大学、东北财经大学、江西财经大学、山东财经大学 6 所部省共建高校和部内有关司局，联合研究编写了我国现代财政制度系列教材。系列教材共分 7 本：《中国现代财政制度建设之路》《现代预算制度研究》《现代税收制度研究》《现代政府间财政关系研究》《现代财政法治化研究》《现代财政宏观调控研究》《现代财政监督研究》。教材突出前瞻性、实用性、科学性和通俗性，希望能为广大财政干部学习专业知识、提高业务能力提供帮助，进而为加快推进建立我国现代财政制度作出积极贡献。

《现代财政制度系列教材》编写组

2017 年 9 月

目 录

第一章 现代财政法治化内涵 / 1

第一节 现代国家治理与现代法治 / 1

一、现代国家治理 / 1

二、现代法治与现代国家治理 / 8

第二节 财政法治化内涵 / 14

一、现代财政制度与法治财政 / 14

二、世界主要发达国家财政法治化进程 / 18

第二章 我国财政法治化进程 / 28

第一节 我国财政法治化进程 / 28

一、无现代财政法治化阶段 / 28

二、财政法治化初期阶段 / 29

三、财政法治化建设展开阶段 / 33

四、财政法治化全面推进阶段 / 46

第二节 我国财政法治化的主要事件 / 48

一、《预算法》 / 48

二、《中华人民共和国会计法》的修订及《财政部门实施会计监督办法》的颁布 / 50

三、《全国人民代表大会常务委员会关于加强中央预算审查监督的决定》 / 54

四、《预算法》的修订 / 58

第三节 我国财政法治化进程的思考与展望 / 62

一、思考 / 62

二、展望 / 63

第三章 财政权力配置法治化 / 65

第一节 财政权力配置的内容 / 65

一、财政权力配置的含义 / 65

二、西方财政权力配置的演变 / 66

三、财政权的配置 / 67

第二节 我国财政权力配置的现行法律规定 / 76

第三节 我国财政权力配置法治化存在的问题及改进建议 / 86

一、现行财政权力配置法治化存在的问题 / 86

二、我国财政权力配置法治化的建议 / 89

第四章 财政收入法治化 / 96

第一节 我国现行财政收入法律体系 / 96

一、税收收入的现行法律体系 / 97

二、非税收入现行法律体系	/ 100
第二节 我国财政收入法治化存在的问题	/ 102
一、税收收入法治化存在的问题	/ 102
二、非税收入法治化存在的问题	/ 112
第三节 财政收入法治化的国际比较与借鉴	/ 117
一、发达国家财政收入立法实践	/ 117
二、三国财政收入法制评鉴	/ 124
第四节 推进我国财政收入法治化的建议	/ 126
一、加强税收法治化建设	/ 126
二、提高非税收入法治化水平	/ 137

第五章 财政支出法治化 / 146

第一节 我国财政支出的现有法律规定	/ 147
一、对政府投资的法律规定	/ 147
二、对政府购买的法律规定	/ 149
三、对转移性支出（企业、个人）的法律规定	/ 152
第二节 我国财政支出法治化存在的问题	/ 156
一、立法存在不足	/ 156
二、执法依然有待规范	/ 158
三、司法监督不完善	/ 159
第三节 财政支出法治化的国际经验	/ 160
一、美国	/ 161
二、法国	/ 162
三、日本	/ 164

四、各国经验总结 / 166

第四节 推动我国财政支出法治化的建议 / 167

一、推进法律建设 / 167

二、严格法律执行 / 170

第六章 财政体制法治化 / 174

第一节 我国现行财政体制的法律制度框架 / 174

一、政府间事权与支出责任的划分 / 175

二、中央与地方的收入划分 / 177

三、政府间转移支付体系 / 178

四、政府预算管理 / 182

第二节 我国财政体制法治化存在的问题 / 184

一、分税制改革的法治审视 / 185

二、我国转移支付制度的法治检视 / 189

三、我国预算权力的法治考察 / 192

第三节 财政体制法治化的国际比较与借鉴 / 195

一、发达国家财政体制的法律实践 / 195

二、启示与借鉴 / 209

第四节 推进我国财政体制法治化进程 / 212

一、深化分税制改革的依宪治国维度 / 212

二、转移支付的法治矫正 / 218

三、政府预算管理的法治规范 / 221

第七章 地方政府性债务法治化 / 224

第一节 地方政府性债务问题概况 / 224

一、目前我国政府性债务总体情况 / 225

二、我国的地方政府性债务政策：一个简要回顾	/ 226
三、我国地方政府的债务结构	/ 228
四、我国地方政府的债务风险	/ 229
第二节 我国政府性债务管理的现行法律规定	/ 231
一、《中华人民共和国预算法》	/ 231
二、《关于制止地方政府违法违规融资行为的通知》	/ 234
三、《关于加强地方政府性债务管理的意见》	/ 237
四、《地方政府一般债券发行管理暂行办法》	/ 238
五、近年来加强地方政府性债务法治化管理实践	/ 239
第三节 地方政府性债务法律建设中存在的问题	/ 241
一、缺乏地方政府性债务统一管理机构	/ 242
二、地方政府性债务管理的法制建设尚需加强	/ 242
三、地方政府性债务监督管理体系尚需完善	/ 242
四、缺乏透明的地方债务统计报告制度	/ 243
五、地方债务风险预警机制和危机管理机制不完善	/ 243
第四节 地方政府性债务管理法治化的国际经验	/ 244
一、美国地方政府性债务法治化管理介绍	/ 244
二、日本地方政府性债务法治化管理介绍	/ 245
三、德国地方政府性债务法治化管理介绍	/ 247
四、法国地方政府性债务法治化管理介绍	/ 248
五、澳大利亚地方政府性债务法治化管理介绍	/ 250
六、地方政府性债务法治化国外经验总结	/ 252
第五节 我国地方政府性债务管理法治化展望	/ 253
一、加强地方政府性债务管理的法制建设	/ 253
二、设立统一的管理机构加强地方政府性债务管理	/ 254

- 三、采取制度约束和行政控制相结合的管理模式 / 254
- 四、建立一整套统一、系统化的监督管理体系 / 254
- 五、建立透明的统计报告制度 / 255
- 六、建立适合我国国情的地方债务风险预警机制和危机管理机制 / 255

第八章 政府资产管理法治化 / 257

第一节 政府资产管理法治化的时代背景及意义 / 257

第二节 我国政府资产管理法治化现状 / 260

- 一、政府资产管理职权法定 / 260
- 二、政府资产管理相关法律规范的完备性 / 262
- 三、政府资产管理违法的法律依据 / 264
- 四、政府资产的公开透明与监督体系 / 266

第三节 政府资产管理法治化建设的成效与问题 / 267

- 一、政府资产管理法治化建设的初步成效 / 267
- 二、政府资产管理法治化建设中存在的问题 / 268

第四节 政府资产管理法治化的国际经验 / 270

- 一、主要国家的基本做法 / 270
- 二、主要国家政府资产管理法治化的经验总结 / 275

第五节 进一步推进我国政府资产管理法治化 进程的建议 / 279

第九章 我国财政法治化建设展望 / 282

第一节 我国财政法治化建设面临的挑战 / 282

- 一、财政法治化建设的紧迫性 / 283

二、财政法治化建设面临的挑战	/ 284
----------------	-------

第二节 我国财政法治化建议 / 285

一、加强人大立法权	/ 285
二、加强财政立法建设	/ 286
三、行政机关应保障相关制度的有效执行和落实	/ 287
四、加强法律的监督执行	/ 288

第十章 我国财政法治化的实施方案 / 289

第一节 加快财政法律的制定和完善 / 289

一、强化和落实人大的财政立法权	/ 289
二、制定财政基本法	/ 290
三、充实财政税收主干法律规范，并注重提高法律 法规的质量	/ 290

第二节 财政行政行为的规范 / 292

一、财政行政机关依法全面履行财政职能	/ 292
二、推进财政重大决策科学化、民主化、法治化	/ 293
三、财政行政执法的规范	/ 294

第三节 建立和健全财政权力规范运行的监督体系 / 295

一、构建全面的权力监督体系	/ 295
二、财政行政机关内部监督和控制制度的建立和完善	/ 296

参考文献	/ 298
------	-------

后 记	/ 304
-----	-------

第一章 现代财政法治化内涵

本章导读：作为全书的总括部分，本章从讲述现代国家治理开始，首先分析了现代国家治理与传统国家治理的区别，二者的不同在于是否运用现代法治作为国家治理的手段。而作为国家治理的基础和重要支柱的财政制度，其向现代化的转型也必须依靠法治化手段。因此法治化不仅是我国现代化建设议题中应有之义，更是未来财政制度转向现代化的必经之路。

第一节 现代国家治理与现代法治

一、现代国家治理

2013年11月12日，中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》规定：“全面深化改革的总目标是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”。这不仅是第一次在执政党的纲领性文件中明确提出了“国家治理体系和治理能力现代化”的概念，更重要的是，该《决定》是从全面深化改革的总目标的角度来认识“国家治理体系和治理能力现代化”的重要性，

为下一步全面深化改革指明了发展方向。

那么应该怎样理解国家治理的内涵?国家治理的现代性体现在哪些方面?国家治理由早期过渡到现代经历了怎样的曲折复杂过程?下面对这些问题进行一一解答。

(一) 治理的含义

根据世界银行的定义,“治理是利用机构资源和政治权威管理社会问题与事务的实践”。联合国发展计划署认为,“治理是基于法律规则和正义、平等的高效系统的公共管理框架,贯穿于管理和被管理的整个过程,它要求建立可持续的体系,赋权于人民,使其成为整个过程的支配者”。全球治理委员会对治理的界定是“各种公共的或私人的个人和机构管理其共同事务的诸多方式的总和”。由这些解释可知,治理是面向社会问题与公共事务的一个行动过程,参与者包括公共部门、私人部门和公民在内的多个主体,通过正式制度或非正式制度进行协调及持续互动^①。与传统意义上的“管理”相比,现代政治学和管理学将“治理”拓展为一个内涵丰富、包容性很强的概念。“管理”与“治理”的区别在于,“管理”强调强制,政府下命令、发指示,做出政策方案,而“治理”则强调政府、社会、公民多主体互动协作,共同处理公共事务;“管理”所依赖的权威指政府的权威,而“治理”作为一种政治过程,虽然需要权威,但这个权威并非一定来自政府;“管理”的权力运动方向是自上而下的,而“治理”则是上下互动,平等开展活动的运动过程。从“管理”到“治理”是随着社会层次的扁平化、社会主体的多元化的转变而变化的,是社会发展要求民主协商,参与式、互动式、共同管理的实践回应,是公权力进行重新配置的一种深刻转变。

^① 许耀桐,刘祺.当代国家治理体系分析[J].理论探索,2014(1):10-15.

专栏 治理的含义

在公共管理领域，治理的概念经过不断发展，形成了民主治理、多中心治理等多种治理模式。治理理论兴起的一个重要背景是新公共管理理论和新公共行政学派的发展。新公共管理理论强调科学管理，效率、竞争与市场导向，以第三条道路、政府重塑等运动为阵地。新公共行政学派主张公民参与和多中心治理，主张小政府、更直接的公民参与，政府服务契约外包和民营化以及市场化的激励机制。

1989年世界银行在其报告《撒哈拉以南的非洲：从危机到可持续增长》中首次使用了“治理危机”（Crisis in Governance）。1992年，世界银行又再次以《治理与发展》为年度报告的主题。之后，在联合国开发计划署（UNDP）等机构和组织当中，治理理念逐渐成为主流。联合国开发计划署在2001年提交给秘书长的建议中谨慎地指出，对防范冲突、保持和平负有基本责任的，不是国际社会而是在相关国家中的政府和市民社会。他们越来越发现，在联合国的众多成员中，无论是政府，还是公民社会，民主治理既能保护稳定的和平，也能推动发展。而且那些新发展起来的共同体也相信，缺少了民主治理，就不会有持续的发展动力。在保证可持续发展方面，一个社会在公正、平等、参与的态度下获取这种动力所需的知识技能和政治水平比这种发展动力本身所达到的水平具有更重要的地位。正是从这个意义上，联合国开发计划署逐渐将其计划转移到提高民主治理上来，这常常与以下情况相联系：负责与透明的公共机构、提供和平解决纠纷的司法系统、保护所有人权利的法治、在政治决策中真正的大众参与或者是这些参与可能采取的形式。以治理理论为指导，联合国开发计划署先后在150多个国家和地区开展了一系列的支持活动，成为民主治理的最大多边提供者。在2001年，它斥资80亿美元用于民主治理。^①

^① 佟得志：当代西方治理理论的源流与趋势[J]，人民论坛，2014（3）。

(二) 国家治理^①

按照治理的不同层面、不同领域,治理行动涉及国家治理、政府治理、社会治理、公司治理、法人治理和社区治理等诸多方面。那么什么是国家治理呢?

国家治理是人类政治社会的普遍现象,不同的时代有不同的内涵。我国传统社会是按统治者“治国理政”的意义来阐释其含义的,指的是统治者治理国家和处理政务。自秦至晚清的治国理政以统治为基本特征。为了实现专制统治,以皇帝为权力顶峰,构建了自上而下的金字塔式的等级森严的官僚政治体系来实现对社会的控制。在这种官僚政治社会中,自上而下地以行政化手段和严酷的法律律令对社会进行统治和管理。传统国家治理的目标主要追求统治秩序。如孔子为古代中国设计的国家治理目标是“仁”和“礼”,追求的是确立一种“君君、臣臣、父父、子子”的社会秩序。亚里士多德为古希腊城邦设计的国家治理目标是“中庸”,追求的是建立一种中产阶级掌权的政体。传统国家治理方式的主要特征是专断、恣意、多变和神秘化。如申不害主张,国君治国应“独视、独听、独断”。孔子认为,统治者治国,只应让老百姓按照其政令去做,而不要让老百姓知道为什么,“民可使由之,不可使知之”。而且,孔子反对法治,反对治理规范化:“今弃是度也,而为刑鼎,民在鼎矣,何以尊贵。贵何业之守?贵贱无序,何以为国?”传统国家治理手段多采用人治、礼治或权势权术之治。如柏拉图主张“哲学王”之治,他认为,哲学王具有勇敢、大度、聪敏、强记的天赋品质,由哲学王治理的国家是“第一好的国家”。孔子主张“德治”:“道之以政,齐之以刑,民免而无耻;道之以德,齐之以礼,有耻且格。”慎到、韩非、马基雅弗利主张权势权术之治。慎到认为,“贤者未足以服众,而势位足以屈贤者也”。韩非对“术”也有几乎同样的解释:“术者,藏之于胸中,以偶众端,而潜御群臣

^① 姜明安. 现代国家治理有五大特征. <http://finance.qq.com/a/20141104/001772.htm>.

也。”马基雅弗利则把这种权术之治推向极致，他说，“那些曾经建立丰功伟绩的君主们却不重视守信，而是懂得怎样运用诡计，使人们晕头转向，并且终于把那些一本信义的人们征服了”。据马基雅弗利的理论，统治者选择治理手段，只应问是否有效，而不要考虑是否正当。

现代国家治理的目标是以人为本，追求人的可持续发展、自由和幸福，公共利益最大化；“民”不再是纯粹的、被动的治理对象，也是治理的主体；现代国家治理的方式则要求程序化、规范化，要求公开、透明、公正参与、协商、诚信。在现代法治国家中，为了规范国家治理，一般都制定行政程序法、政府信息公开法、个人信息保护法，以法律规定国家治理行为的公开、公正、公平和国家治理行为应遵循的基本原则及其制度，如信赖保护原则、比例原则、合理预期原则、告知制度、听取申辩制度、说明理由制度、听证制度、调查取证制度、政府发言人制度、政务网上公开和网上征求意见、讨论、辩论制度等。公权力运作程序化、规范化对现代国家治理具有非常重要的意义，它既是保障国家公权力和社会公权力行使公正和效率的要求，也是防止公权力滥用、遏制腐败的要求。国家治理手段的选择不仅要考虑其有效性，而且还要考虑其正当性和文明性，基本手段是民主、法治、科学和文化。民主包括代议制民主、参与式民主和协商式民主。早期的民主主要是代议制民主，但由于代议制民主在实际运作中产生了很多弊病，代议机关的代表在立法和重大问题的决策中往往并不代表全体人民或绝大多数人民的利益和意志，而主要代表其所在党派的利益和某一特定利益群体的利益。因此，参与式民主和协商式民主作为代议制民主的补充，在现代国家治理过程中迅速发展起来，并且具有越来越重要的地位和作用。法治，包括形式法治和实质法治两个方面。形式法治主要要求国家治理有法可依、有法必依、执法必严、违法必究。而实质法治不仅要求国家治理严格守法、依法，而且要求所立所守所依之法是“良法”；不仅要求国家治理遵循法律的具体条文、规则，而且还要遵循法律的原理、原则、精神和法治理念；不仅要求国家治理依“硬法”办事，而且要自觉依“软法”，即非由国家强制力保障实施的法，如宪法惯