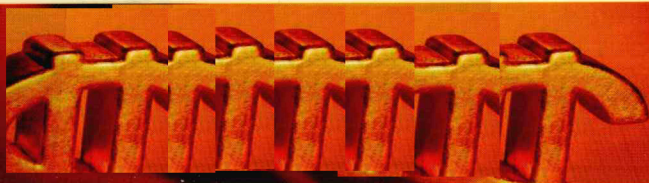


WOGUO RENDA CAIZHENGQUAN YANJIU

我国人大 财政权研究



姚来燕◇著

By Yao Laiyan

中国检察出版社

中国人大
财政权研究

WOGUO RENDA CAIZHENGQUAN YANJIU

我国人大 财政权研究

中国检察出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

我国人大财政权研究/姚来燕著. —北京: 中国检察出版社, 2010. 8

ISBN 978 - 7 - 5102 - 0311 - 4

I. ①我… II. ①姚… III. ①全国人民代表大会 - 财政制度 - 研究 IV. ①F812. 2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 127266 号

我国人大财政权研究

姚来燕

出版发行: 中国检察出版社

社 址: 北京市石景山区鲁谷西路 5 号 (100040)

网 址: 中国检察出版社 ([www. zgjccbs. com](http://www.zgjccbs.com))

电 话: (010)68682164(编辑) 68650015(发行) 68636518(门市)

经 销: 新华书店

印 刷: 保定市中华美凯印刷有限公司

开 本: A5

印 张: 8.875 印张

字 数: 219 千字

版 次: 2010 年 12 月第一版 2010 年 12 月第一次印刷

书 号: ISBN 978 - 7 - 5102 - 0311 - 4

定 价: 25.00 元

检察版图书, 版权所有, 侵权必究
如遇图书印装质量问题本社负责调换

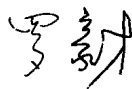
序 一

姚来燕同志原是著名宪法学家肖蔚云教授指导的博士生，她的博士论文《我国人大财政权研究》是与肖教授商量后确定的。在论文形成过程中肖教授费了不少心血，予以了具体指导。2005年1月肖教授不幸突然病故，中国失去一位优秀的法学家，我失去了一位挚友。北京大学法学院的领导和姚来燕希望由我来继续指导该论文，完成肖教授的这一未竟事项。坦率地说，人大财政权问题并非我的专长，不是我目前关注的重点，但我想我与肖教授风雨同舟共事数十载，似有一种难以推卸的责任。

姚来燕同志的基础不错，学习刻苦，上进心很强，这是重要条件。我试图在宏观上、一般宪法理论上和方法论方面作些指导，当然作用有限。我向来有个认识：培养研究生，要靠群体力量，多方面的力量合作，导师只起导向作用。我鼓励姚来燕同志多向校内外的同行学者专家请教，特别是向有实践经验的专家讨教。我国国家财政权的结构、运行方式、监督模式有自己的特点，而且正处于发展中，软法规范多于硬法规范，需要更多地总结经验。经过姚来燕同志两年不懈的努力，几经修改。审阅她的初稿后，我觉得已达到博士论文的标准，便向答辩委员会提出建议组织答辩。通过多道程序，无论是预答辩的委员、校外匿名评

审专家还是答辩委员会的成员都一致肯定该论文，给予了较高的评价，并提出了许多很有价值的修改建议。

从社会需求看，修改并扩充该论文成为一本专著予以出版，是有价值的。故特此推荐。

Handwritten signature in black ink, appearing to be '罗寿' (Luo Shou).

2010年7月

序 二

财政权不仅是议会的传统权力，而且是催生议会的原动力。被称为“模范议会”的1295年英国议会，其唯一议题就是协商为国王征税。这次议会被称为“为未来议会确立了一般样式”。这个“一般样式”，就是“国王征税应获同意”的财政原则。当今世界，尽管各国政治体制由于国情不同而不尽相同，但只要实行民主政治，有一点是相同的，这就是财政收支必须经由民选机关审查批准，而不论这个民选机关是议会还是国会，或者像我国的人民代表大会。可以说，合理地分配财政权并确保其得到有效运行，是一个极其重要的宪法问题，当然也是一个极其重要的宪政问题。

我国宪法确立的财政体制是：政府负责编制和执行财政预算，人民代表大会负责审查和批准财政预算，人大常委会负责监督财政预算的执行。我国的这一财政体制，充分体现了既要防止权力过于分散又要防止权力过于集中的思想，是民主集中制原则在财政权分配方面的具体体现，是适应人民代表大会制度这一根本政治制度的要求和我国国情的。十一届三中全会以来，随着我国社会主义民主法治建设的不断发展和各级人大职能的日益加强，人大对财政预算的审查批准和监督执行也越来越重视和加强。特别是2006年8月十届全国人大常委会第二十三次会议通过颁布《各级人大常委会监督法》，总结多年来的实践经验和做

法，特别是十届全国人大常委会的实践经验和做法，对各级人大常委会行使财政监督权的内容、形式、程序、重点等作了全面系统的具体规定，使之更具可操作性，有力地促进了人大常委会财政监督职能的发挥。

当然，正如我国的社会主义正处于并将长期处于初级阶段一样，我国的社会主义民主政治建设和人民代表大会制度建设，包括人大的财政审查批准和监督职能的发挥，也正处于并将长期处于初级阶段，离健全完善的社会主义民主政治要求和人民代表大会制度要求，还有相当的差距。实践中存在的主要问题，可以概括为“一硬一软”。所谓“一硬”，就是财政编制权、执行权“硬”；所谓“一软”，就是人大审查批准权、监督权“软”。这“一硬一软”，是造成财政分配不尽公平合理、行政成本居高不下、公共财政难以形成、浪费现象比较严重等问题的重要原因。如何有效破解财政运行体制中的“一硬一软”问题，不仅事关人大职能的充分发挥和人民代表大会制度的建设，而且事关全面正确贯彻科学发展观和构建和谐社会的问题，进而关乎民主、公平、正义等终极价值问题。

近年来，学界对如何进一步加强和完善人大财政权进行了许多有益的研究探索。在这诸多的研究探索中，姚来燕博士的《我国人大财政权研究》，在笔者有限的知识中，认为是一本比较全面系统的论著，既有相当的理论深度，又有较强的现实关照，笔者粗览后很受启发。尽管其中有些观点见仁见智，可以讨论，但她为之所倾注的心血，是人人可以感受得到的。正因为如此，在姚来燕博士要求笔者写序时，虽自知才疏学浅，没有资格写序，但因受其感染和启发，就写下了这几行字，权当读后感。

陈斯喜

2010年7月

目 录

序 一	/1
序 二	/1
导 论	/1
第一章 财政权基本理论	/17
第一节 财政	/21
一、财政的词源	/21
二、财政的概念及理解	/22
三、财政的本质	/25
四、财政与国家	/27
第二节 财政权	/30
一、财政权的来源	/30
二、财政权的概念和特征	/31
三、财政权的分类	/38
四、财政权与财产权的关系	/40
五、财政权与分权的关系	/48
六、财政权与宪政的关系	/51
第三节 财政支出与社会公正的平衡	/57
一、财政公平	/59
二、财政民主	/60
三、财政分配的公平与效率	/62
第四节 中西代议机关财政权的比较	/65

一、议会财政权	/65
二、人大财政权	/70
三、中西代议机关财政权的比较	/71
第二章 财政权运行模式的选择	/74
第一节 国家结构形式与财政权运行	/74
一、集权型	/76
二、分权型	/76
三、集权与分权结合型	/77
四、适度分权型	/77
第二节 政权组织形式与财政权运行	/81
一、内阁制	/81
二、总统制	/84
三、半总统制	/86
四、人民代表大会制	/87
第三节 各国议会组织内部财政权运行的模式	/94
一、两院制	/95
二、一院制	/102
第四节 我国财政权运行模式	/105
一、我国财政权运行模式及其发展	/105
二、宪政体制下的公共财政运行模式	/109
三、我国对西方公共财政运行模式之借鉴	/112
第三章 我国人大财政立法权	/117
第一节 人大财政立法权概述	/117
一、财政立法权的概念和分类	/117
二、议会财政立法权简况	/118
三、我国人大财政立法权的历史发展	/119
第二节 我国人大财政立法权行使的现状	/122
第三节 财政立法体制、体系和任务	/130

一、我国财政立法体制的选择	/130
二、财政法的体系	/131
三、当前财政立法的主要任务	/134
第四节 我国财政立宪问题	/135
一、财政立宪概述	/135
二、现行宪法对财政权的规定	/137
三、现行宪法对财政权规定存在的不足	/141
四、财政立宪的考察	/141
五、我国财政立宪模式的选择	/146
六、围绕财政立宪对现行宪法的修改	/148
第四章 我国人大财政决定权	/150
第一节 人大财政决定权概述	/150
一、人大财政决定权的概念、特征和内容	/150
二、人大财政决定权的发展	/152
三、如何确定人大财政决定权的范围	/154
第二节 现存的理论分歧	/156
一、人大预算审批权的权力性质界说	/156
二、人大决定权与政府决策权的关系	/159
第三节 人大财政决定权行使现状	/160
一、目前人大财政决定权行使的过程	/160
二、人大财政决定权行使中的不足	/165
第五章 我国人大财政监督权	/173
第一节 人大财政监督权概述	/173
一、财政监督权的理论依据	/173
二、我国财政监督的发展	/176
三、财政监督的分类	/179
第二节 人大财政监督的主要内容	/180

一、人大对预算的监督	/180
二、人大对税收的监督	/182
三、人大对预算外资金的监督	/183
四、人大对国有资产的监督	/186
五、人大的专项监督	/195
六、人大对转移支付的监督	/198
第三节 审计监督	/203
一、财政审计的理论依据	/203
二、西方国家审计独立的介绍	/204
三、我国目前审计的现状	/205
四、我国审计独立的设想	/209
第六章 完善我国人大财政权的举措	/213
第一节 完善人大财政立法的指导原则	/214
一、加强我国财政立法的指导原则	/214
二、在财政立法中还应注意几个问题	/216
第二节 具体财政法律的制定或修改	/218
一、财政基本法的制定	/219
二、税收基本法的制定	/221
三、财政平衡法的制定	/222
四、《预算法》的修改问题	/223
第三节 围绕预算完善人大财政权	/231
一、人大参与政府预算编制的全过程	/231
二、推行绩效预算模式，强化财政监督	/232
三、有利于预算审批的措施	/234
四、有利于预算执行的措施	/239
第四节 促使代表积极履行职责	/243
一、提高代表素质	/243

二、调整代表结构	/245
三、提高代表报酬	/247
四、优化履职环境	/248
五、切实监督代表	/249
结 论	/251
参考文献	/253
后 记	/266

导 论

—

市场经济是法治经济，宪法是法治的基石，市场体制的孕育成长需要宪政制度的协调与保障，宪法不仅为市场经济提供了基本制度结构，而且通过界定个人权利，规范国家权力，达到协调社会经济主体间利益关系的目的。1982年宪法规定，国家的根本任务是集中力量进行社会主义现代化建设，这一规定凸显了国家机关组织经济建设、发展国民经济的职能。

随着社会主义市场经济改革的深入，我国的财政改革由过去以财政收入为重点转移到以财政支出为重点的改革阶段。国家任务的改变影响着宪法的控制能力的改变，^①而伴随财政改革的步伐，人们似乎并没有感受到宪法的控制力有所增强。的确，宪法因其比较抽象，不够直观，要约束政府各个部门，在制度设计中又往往缺少针对违宪的可操作性程序。所以，研究市场经济与宪政国家的内在联系及其发展规律，强化对政府财政经济权力的宪法制约是一项迫切的任务。

在我国现行宪法中，第1条、第2条、第62条、第67条、

^① [德] 埃贝哈德·施密特—阿斯曼等著：《德国行政法读本》，载陈端洪主编：《法律程序与行政过程译丛》，于安等译，高等教育出版社2006年版，第41页。

第70条、第89条、第91条、第99条、第107条、第117条等的规定构成了宪法财政权的内容。现行财政体制的架构也是在宪法的这一框架下建立的。在现行财政体制下，我国的财政经济建设取得了世人瞩目的成就，国家财政实力迅速增强，有力地促进了国民经济和社会各项事业的发展。宪法对于国家财政活动的调控职能也发挥着作用，表现在对于财政决策过程的控制和对财政决策执行过程的控制。财政法制建设的步伐也明显加快，《预算法》、《会计法》、《审计法》、《税收征收管理法》等基本的财政法律相继出台。但是，财政领域存在的法律问题、制度问题仍然很多，下面这些不利因素的存在，严重影响了我国的财政经济、财政管理、财政民主和财政法制的建设。

（一）宪法财政权规定过于简单和原则化

现行宪法在财政权方面的规定与前苏联1977年10月7日宪法的条款内容几乎相同。^① 改革开放20多年来，我国的政治经济社会关系都发生了重大的变化，1982年宪法也经历了四次修改，所形成的31条修正案中18条就与经济制度有关，但是对于财政方面的规定变化不大。尽管现行宪法对国家财政权作出了符合宪政原则的基本界定，而且《立法法》对财政、税收的立法权限和立法程序等作出了进一步的规定，从法律上确立了财政、税收的基本制度只能由法律规定的财政税收立法体制。但我国宪法在财政方面的规定分散而且内容较少，宪法和法律对国家财政权的配置过于“粗糙”，缺乏可操作性的具体规定。财政的基本原则、国家机关之间的财政权限划分等均未作规定。相比之下，

^① 1977年10月7日《苏联宪法》第14、16、23、102、108、131、143、146条共8条直接是关于财政权的规定，与我国现行宪法相比只是表述上有一些差异，内容基本相同。参见财政部财政科学研究所1981年5月10日编写的内部《财政研究资料》，第14—15页。

“二战”后多数国家颁布的宪法，例如《德国基本法》、《意大利宪法》、《南非宪法》，以及前苏联解体后形成的独联体国家制定的宪法，比如1991年的《乌兹别克斯坦宪法》、1994年的《白俄罗斯宪法》等都对财政制度有比较详细的规定。

（二）人大财政权乏力，预算约束软化

在人大的立法、决定、监督和人事任免权的行使中，财政的立法、决定和监督权都存在着许多的问题。改革开放以来，财政分配权呈现出“碎片化”的格局，预算外资金的膨胀更进一步使得财政体制“碎片化”。财政预算并不是一个有效约束财政的工具，也不能反映政府活动的全过程。虽然宪法和预算法都规定人大有权审批、监督政府的预算，但是人大并没有完全介入预算领域。在预算形成的过程中，由于人大权力虚化，本来应该属于人大的预算权力也主要由政府构成的行政预算体系来行使。在1988年以前，人大及其常委会的预算审查监督实际上是一种停留在法律上的、程序上的、形式上的监督，与宪法设计这种制度的目的差距很大。^① 随着全国人大财经委员会改革、全国人大常委会预算工作委员会的设立，人大财政权有所加强，特别是1999年预算改革和第九届人大开始以来，人大，尤其是一些地方人大，开始越来越多地介入预算过程当中，而政府还缺乏合作的动机，不愿放弃手中的权力，实际的财政决定权仍不在人大手中，而在政府手中。预算不实、执行随意改动、领导人乱“批条子”使得省级预算一直存在着重复预算现象，年初的预算往往无法兑现，也就是所谓的“一年预算，预算一年”，相应的约束和惩罚的规定被软化。预算的软约束是我国的腐败问题产生的原因之一，政府财政收支和官员的财政行为没有严格可

^① 周伟著：《各国立法机关委员会制度比较研究》，山东人民出版社2005年版，第628页。

行的规定，官员对财政资金使用后果承担个人责任少。国家与民众之间、权力机关与行政机关之间、中央与地方之间的财政关系依然没有理顺。

权力要受到约束，人对决策后果要负责任，预算要硬。在这方面匈牙利教授科内尔做了非常大的贡献。他认为计划经济的失败不仅仅是计划水平不高、领导人不够聪明或者什么其他的原因，最大的问题在于所有的决策都集中在中央以后，就不可能给个人或下级组织以硬约束，都是软预算约束，这才是计划经济失败的原因。同时他指出，现代市场经济中，在政府干预非常强烈的情况下，照样会有软预算约束，而软预算约束造成做决策时可以不对其财务后果负责，因为一旦发生了错误决策，反正总有其他人或机构把它解救出来，为它弥补损失。计划经济有大量错误投资，但之所以能沿袭下去，是因为亏本了以后国家给予补贴，或者再追加贷款，或者通过其他办法补救。在人们对这些有预期以后，可以对任何决策不负责任。^① 钱颖一教授在讲到激励和约束问题时也认为：政府的政治动机往往使经济约束软化；权力、财力和信息的过于集中也会使预算约束软化。建立分散的决策制度有助于加强硬预算约束。^② 软预算约束的后果是十分严重的。

（三）财政权滥用的现象严重

人大的财政权薄弱，司法机关的财政权缺失，而政府的财政权过于强大，由此造成的后果就是政府滥用财政执行权的现象存在。当前的行政法关注行政机关与相对人之间权利义务的相互制

① 转引自桂宇石主编：《中国宪法经济制度》，武汉大学出版社 2005 年版，第 207 页。[匈牙利] 科内尔：《短缺经济学》，中国经济出版社 1986 年版。

② 桂宇石主编：《中国宪法经济制度》，武汉大学出版社 2005 年版，第 207 页。

约与平衡，却很少关注因行政行为引起的财政资金流动是否具有合法性、合理性。财政支出缺位、越位和错位现象并存，每年的财政赤字和国债数额居高不下。据专家保守估计，最近几年每年3000亿元左右的财政赤字差不多是政府公款、公车、“豆腐渣”工程等浪费的数额。^① 近几年来由审计署掀起的“审计风暴”提供了现实的佐证。更为严峻的是，我国的大量财政收入并未纳入预算，据资料显示，我国的预算外收入与制度外收入之和已经达到预算内收入总额，在有些地方，前者会更多。^② 这不但造成国家财政紧张，也为政府滥用职权创造了条件，加重了农民、企业的负担，形成了公权与私权的冲突，国家与社会个体双方受损。

（四）财政法制不健全

我国现有典型的财政立法是《预算法》，这部法自1994年3月22日由全国人大审议通过后已历时十多年，取得了一些成就。但是《预算法》对中央与地方的事权划分不明确，预算收支范围过于笼统，预算执行困难如何处置等问题均未规定。《预算法》规定的内容也没有认真执行，国家机关带头违法，比如

① 张守文：《财政危机中的宪政问题》，载《法学》，2003年第9期，第45页。另据搜狐新闻2005年6月社会专题《中国究竟有多少人吃“皇粮”》系列报道：全国公款吃喝开支1989年为370亿元，1990年达到400亿元，1992年超过800亿元，1994年突破1000亿元大关，2002年，达2000亿元，等于一个三峡！与长期以来全国上下都呼吁遏制公款吃喝的情形形成鲜明对照的是这一数字不减反增。在2005年“两会”上，有代表指出，2004年用于吃喝、公车和出国的公费开支，是7000亿元人民币。这些数字不是官方统计，有的属于估计，具有不确定性，列举在这里只是想说明财政资金滥用的现象严重。

② 李一帆先生在《现行财政体制的腐败隐患》一文中指出：据流行说法，当前整个政府财力的分布大致是预算内、预算外和制度外各占1/3的三分天下的格局。由于相当部分的预算外和绝大部分的制度外资金是违法违纪形成的，因而无法获得准确数据，载《瞭望新闻周刊》，2005年2月21日特稿。