

经济法博士精品文库



李昌麒 卢代富 主编

财政支出的法律控制研究

——基于公共预算的视角

Studies on Legal Control of Fiscal Expenditures:
A Public Budget Perspective

刘 洲 著



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

经济法博士精品文库

李昌麒 卢代富 主编

财政支出的法律控制研究

——基于公共预算的视角

Studies on Legal Control of Fiscal Expenditures:
A Public Budget Perspective

刘 洲 著



法律出版社

LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

财政支出的法律控制研究:基于公共预算的视角/
刘洲著. —北京:法律出版社,2012. 10
(经济法博士精品文库)
ISBN 978-7-5118-4031-8

I. ①财… II. ①刘… III. ①财政支出—财政法—研究—中国 IV. ①D922. 204

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 226990 号

©法律出版社·中国

责任编辑/侯 鹏

装帧设计/凌点工作室

出版/法律出版社

编辑统筹/法律教育出版社

总发行/中国法律图书有限公司

经销/新华书店

印刷/北京京华虎彩印刷有限公司

责任印制/张宇东

开本/A5

印张/10.5 字数/262 千

版本/2012 年 10 月第 1 版

印次/2012 年 10 月第 1 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

网址/www.lawpress.com.cn

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782

西安分公司/029-85388843

重庆公司/023-65382816/2908

上海公司/021-62071010/1636

北京分公司/010-62534456

深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978-7-5118-4031-8

定价:29.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

《经济法博士精品文库》 出版说明

兴起于 20 世纪 80 年代初期的中国经济法学,经过二十余年的发展,已经取得了令人瞩目的成就。时至今日,不仅经济法的学科地位已为学术界所广泛认同,而且经济法作为一个独立的法律部门也得到了人们的普遍接受。然而,不可否认的是,作为一门新兴的、发展中的年轻学科,经济法学的许多领域还有待进一步开拓,许多问题还有待进一步研究。可以说,无论是经济法学宏观体系的构建,还是经济法学微观理论的深化,皆有赖于学者们继续大胆创新和勤奋耕耘。

西南政法大学经济法学科自 20 世纪 80 年代成立时起,就一直紧紧跟踪经济法学科的发展,并在经济法理论研究方面作了长期不懈的努力。经过全体教师的共同奋斗,学科在学科建设和学术研究方面取得了较为丰硕的成果,在法学界享有一定的声誉。自 1996 年获得博士学位授权资格后,学科点又于 2002 年和 2007 年被评为国家级高等学校重点学科点。但是,经济法学科的发展任重而道远,要实现经济法学科发展的宏伟目标,我们尚需不断进取。同时,我们也只有与全国经济法学科界的同仁们一道共同努力,以更加丰硕的教学和科研成果,回应新的世纪、新的时代对经济法学科发展的要求,才不愧于国家对经济法学科建设所寄予的厚望。

博士作为高层次的专门人才,向来是学科建设的生力军。为了充分发挥经济法博士在经济法学科发展中的重要作用,亦为经济法博士展示其成果提供畅通的途径,我们决定编辑出版这套《经济法博士精品文库》。《文库》将每年出版 2~3 部,面向全国征集稿件。凡经济法

专业博士论文以及选题方向属于经济法领域的其他专业的博士论文,均属于征稿范围。应征稿件经《文库》编辑委员会审订后,择优推荐给出版社,一经采用,即由学科点按有关规定资助出版。

热忱欢迎有志于经济法学科建设的博士们踊跃赐稿!

西南政法大学经济法学科点
《经济法博士精品文库》编辑委员会
2002 年 7 月

序

在西方国家,财税问题历来是社会各界关注的焦点,也是学者们研究的重点。随着中国由计划经济体制向市场经济体制的转型,财税体制改革的重要性日益凸显。中国三十余年的改革历程表明,只有沿着一条公共化改革的道路迈进,才能建立一个适应市场经济体制需要的财税体制。

如今,建立公共财政体制已经成为中国理论界和实务界的共识。那么,如何达致这一目标就成为我们必须认真思考的问题。西方发达国家的经验表明,公共财政建构的历史实际上也是一部财政支出法律控制不断受到重视的历史。从早期关注财政收入控制到如今关注财政支出控制,这是一个财政的公共性逐渐凸显的过程。在这一过程中,公共预算制度的建立和完善起到了至关重要的作用。因此,建立公共财政体制,应当围绕着财政公共性这个核心,立基于公共预算制度的视角,实现对财政支出的有效法律控制。

通观全书,作者在研究上的创新之处主要表现在以下方面。

首先,在选题角度上的创新。本书研究选题属于经济法学的的前沿领域,也属于当前经济法学的热点领域。在中国法学既有研究中,并不乏有关财税问题的研究成果,但大多属于针对某个具体制度或具体问题展开的研究。本书研究则建立在对一个基本问题的回应基础之上,也就是说,如何从法律的层面实现财政公共性?作者认为:基于公共预算的角度,实现对财政支出的有效法律控制,方能有效应对该问题。回顾历史我们看到,对于所有实行市场经济和民主政治的国家,如何实现对财政支出的有效法律控制,都是其公共财政建构过程中一个非常关

键的问题。有鉴于此,本书选题无疑具有重要的理论价值,也具有明显的实践意义。

其次,在研究进路和方法上的创新。本书颇具匠心地将财政公共性作为研究的起点和归宿,从而本书分析实质上都是围绕着如何实现财政公共性而展开的。本书有关财政支出法律控制的理论分析、理念阐释、制度比较和转型探讨等部分内容,均是从不同的侧面在回应这个问题。可以说,追求财政公共性的实现是贯穿全书始终的一条主线,这使得本书的逻辑脉络极为清晰。由于该研究选题是一个涉及法学、经济学、政治学、社会学等诸多学科的综合性选题,本书在研究中综合运用了多学科的知识 and 研究方法,历史分析与比较分析相结合、规范分析与实证分析相结合,理论与实践相结合,以法学研究为主,兼采相关学科的研究成果,实现了法学研究与其他学科研究成果的互动与交融。

最后,在研究内容方面的理论创新。本书关于财政支出法律控制的制度分析极有特色。作者并没有延续既有的研究模式,仅仅将预算权力及其运作作为制度分析的对象,而是选取了预算权力和预算权利这样两个维度作为制度分析和建构的基本框架,建立起一个以实现公共预算权力的合理制约与公民预算权利的充分保障为目标的财政支出法律控制的制度框架。在研究中,作者不仅系统分析了预算编制权、预算审议权和预算执行监督权的合理制约问题,而且详细地探讨了公民在预算过程中的知情权、参与权和执行监督权的法律保障问题。作者的意图是极为明确的:财政支出法律控制的制度设计,仅仅在预算权力运作层面做文章是远远不够的,还必须重视公民预算权利的保障。书中研究的不少制度,例如预算编制权、预算审议权、财政透明度、参与式预算、纳税人诉讼等,均属于理论前沿问题。对此,作者均进行了极为深入细致地研究,既有对域外相关制度的分析借鉴比较,又有对我国相关制度构建的完善建议,还有对中国财政支出法律控制转型问题的探讨,其中不少观点颇具启发性和前瞻性。

本书是在作者博士论文基础上修改而成的,其中凝结着作者对财税民主与法治建设的长期思考。作为刘洲的导师,对于本书的付梓,我

感到十分欣慰。我希望,本书不仅是作者此前理论思考的一个总结,而且是其今后理论研究的一个起点,并祝愿作者在未来学术道路上中取得更多的成果。是为序。

张 怡

2012 年 7 月 9 日

内容摘要

财政支出的法律控制是立基于构建公共财政体制的背景所提出的命题,而公共预算则是财政支出法律控制的基本途径,也是其他财政支出法律控制方式和制度的基础。当从公共预算的视角思考财政支出的法律控制问题时,我们需要认真思考如下问题:财政支出法律控制对于构建公共财政体制究竟有何意义?财政支出法律控制应当秉持何种理念?财政支出法律控制如何在制度层面上得以实现?中国当前财政支出法律控制应当如何转型,方能因应构建公共财政体制的需要?

本书旨在对上述问题进行系统性地回答。除导论外,本书共包括五章,并大致可以分为三个部分。第一部分属于理论分析(第一章和第二章),其中第一章主要论述财政支出法律控制的理论根基,第二章主要论述财政支出法律控制的理念基础;第二部分属于制度分析(第三章和第四章),其中第三章是从预算权力的角度分析财政支出法律控制,第四章则是从预算权利的角度分析财政支出法律控制;第三部分则属于转型分析(第五章),本部分主要立足于中国财政公共化改革和西方发达国家预算改革运动的背景之下来思考中国财政支出法律控制的转型问题。

各章的具体内容如下:

第一章——财政公共性:财政支出法律控制的理论根基。本章主要围绕着财政公共性对财政支出法律控制所关涉的基本理论问题进行分析。本章主要论述两方面的问题。第一节是对财政公共性的解读。财政公共性是分析财政支出法律控制的基础,本节选取了国家本质、财政职能和财政类型三个维度对财政公共性进行了全面地剖析。本节的

分析是为了说明,财政公共性是理解公共财政的一把钥匙,无论人们如何理解公共财政,最终都是在回答如何实现财政公共性的问题。第二节是对财政公共性与财政支出法律控制之间关系的探讨。本节首先从理论层面对财政公共性与财政支出法律控制之间的关系进行分析;然后以英美两国为例表明,公共财政制度建构的历史实际上也是一段财政支出法律控制的历史,这其间经历了一个从重视财政收入控制到重视财政支出控制的转变,而财政公共性由此也得以凸显;最后进一步剖析了公共预算制度在财政支出法律控制中的重要意义。本节的分析是为了说明,财政支出法律控制必须以实现财政公共性作为基本目标,以建立公共预算制度作为基本途径。

第二章——财政支出法律控制的理念探寻。理念是行动的先导,本章主要回答财政支出法律控制应当秉持何种理念的问题。在本章中,笔者将财政支出法律控制所应当秉持的理念概括为:财政效率理念、财政公平理念、财政民主理念和财政法治理念。由于财政效率理念和财政公平理念主要是结果导向的,而财政民主和财政法治主要是过程导向的,同时考虑到公平与效率、民主与法治内在的密切联系,因此笔者在本章中将这四个理念分为两节展开分析:第一节分析财政效率理念和财政公平理念,本节首先对财政效率理念和财政公平理念进行简要分析,然后重点论述财政支出法律控制中如何体现财政效率与财政公平理念;第二节则分析财政民主理念与财政法治理念,本节首先对财政民主理念和财政法治理念进行简要分析,然后重点论述财政支出法律控制中如何体现财政民主与财政法治理念。

第三章——财政支出法律控制的权力之维。本章着眼于从预算权力的角度展开对财政支出法律控制的制度分析。本章分析涵盖了公共预算的三个重要过程,这也构成本书的三节。第一节是预算编制过程的法律控制,本节以预算编制权为中心,首先对预算编制权的配置问题进行分析,接着探讨预算编制的基本原则问题,然后从实体和程序两个层面详细论述预算编制权的法律控制问题。第二节是预算审议过程的法律控制,本节首先利用历史分析方法对立法机关预算审议权在预算权中的核心地位进行论述,然后利用比较分析方法对预算审议权的三

种基本表现形式(预算批准权、预算否决权和预算修正权)进行深入探讨,最后对预算审议的程序问题进行了详细地论述。第三节是预算执行过程的法律控制。在笔者看来,预算执行过程的法律控制本质上就是预算执行监督。本节首先明确指出预算执行的规范化和理性化是预算执行监督的两大目标,然后对美中日法四国所代表的四种预算执行监督体系类型进行比较分析,在此基础上对预算执行监督中的两大体制性问题(审计监督的独立性和预算调整审批权的配置)和两个具体制度问题(预算执行报告制度、国库集中收付制度)进行剖析,最后对预算执行中的法律责任问题进行详细论述。

第四章——财政支出法律控制的权利之维。本章着眼于从公民预算权利的角度展开对财政支出法律控制的制度分析。本章指出,只有公民在预算过程中的知情权、参与权和监督权均得到有效的法律保障,财政支出法律控制才能从权利维度得以落实,财政公共性才有可能真正实现。本章分析即围绕着这三方面内容展开:第一节分析公民预算知情权的法律保障问题,本节以财政透明度为中心,首先对财政透明度对于公民预算知情权的重要意义进行揭示,接着以国际货币基金组织和经合组织为样本,考察域外的财政透明度建设问题,然后从财政透明度法律治理角度剖析财政透明度建设中需要重点解决的法律问题,在此基础上对中国财政透明度的现状和法律应对进行论述。第二节分析公民预算决策参与权的法律保障问题。本节以参与式预算为中心,首先对公民参与预算决策的背景和意义进行探讨,然后对国外和中国公民参与预算决策的实践进行对比分析,接下来指出走向法治化是拓展和深化公民参与预算决策的必由之路。第三节分析公民预算监督权的法律保障问题。本节以纳税人诉讼为中心,首先论述公民预算监督权与纳税人诉讼之间的关系,然后对国外纳税人诉讼制度进行考察,在此基础上对中国构建纳税人诉讼制度的问题进行探讨。

第五章——中国财政支出法律控制的转型。本章着眼于在具体制度分析之外,从较为宏观的视野来把握中国财政支出法律控制的转型问题,进而探索中国公共财政体制的建构之路。本章分为两节展开论述:第一节分析中国财政支出法律控制转型的时代背景,本节从财政公

共化改革和西方发达国家预算改革运动这两个方面来解析中国财政支出法律控制转型所处的时代背景,从而为中国财政支出法律控制转型奠定基础。第二节分析中国财政支出法律控制的转型之路,本节对中国财政支出法律控制转型所面临的现实困境进行剖析,思考转型中需要解决的关键性问题,力图为中国财政法律控制的转型找寻到一条可行的路径。

关键词:财政公共性;财政支出;法律控制;公共预算;预算权力;预算权利

Abstract

The Legal Control in fiscal expenditures is a proposition brought forward in the process of constructing the public financial system. Public budget, as a fundamental approach to such legal control in fiscal expenditures, also acts as the basis of other means and institutions of the legal control in fiscal expenditures. When we take the legal control in fiscal expenditures into consideration from a public budget perspective, we should put forward the following questions: What is the significance of the legal control in fiscal expenditures in public financial system? What kind of theories should be applied to when we control fiscal expenditures by laws? How to realize the legal control of fiscal expenditures on the institution level? How does China's current legal control of fiscal expenditures transform to meet the need of constructing public financial system?

This dissertation aims to solve the above problems. The whole dissertation consists of five chapters besides the introduction, which can be divided into three general parts. Part I, consisting of Chapter 1 and Chapter 2, is the basic analysis of the whole theories, with Chapter 1 discussing the theoretical foundation of legal control in fiscal expenditures, and chapter 2, the ideological foundation of legal control of fiscal expenditures. Part II, consisting of Chapter 3 and Chapter 4, gives an institutional analysis. Chapter 3 analyzes the legal control of fiscal expenditures from the perspective of budgetary powers, and chapter 4, the legal control of fiscal expenditures from the perspective of budgetary rights.

In Part III (Chapter 5) we have an analysis of the matter of transition, focusing on the transition of the legal control in fiscal expenditures set in the reform of finance publicalization in China and the budgetary reform in western developed countries.

Chapter 1 is *Publicness of Government Finance: the Theoretical Foundation of Legal Control of Fiscal Expenditures*. Based on the publicness of government finance, this chapter analyzes some basic theoretical problems related to legal control of fiscal expenditures. Two problems have been discussed in this chapter within two sections separately. Section one, the publicness of government finance, is the foundation of theoretical analysis, aiming to illustrate the concept of publicness as a key to understand government finance. No matter how we understand “government finance”, we are actually referring to realizing the publicness of government finance. Section 2 discusses the relationship between the publicness of government finance and the legal control of fiscal expenditures. After the analysis of such kind of relationship, this section also points out that the construction of public financial system is a history of legal control of fiscal expenditures and, after fiscal expenditures, taking the place of fiscal revenues, have drawn people's more attention, the publicness of government finance has become more and more obvious. Furthermore, this section analyzes the importance of public budget system in legal control of fiscal expenditures. On the whole, this section aims to illustrate that the legal control of fiscal expenditures must take realizing the publicness of government finance as its goal and public budgetary system its basic approach.

Chapter 2 is *Exploring of the Ideas of Legal Control of Fiscal Expenditures*. Ideas can be the guide of actions. This chapter mainly answers what kind of ideas should be applied to in the legal control of fiscal expenditures. Four types of important ideas have been referred to in this chapter: the idea of fiscal efficiency, the idea of fiscal fairness, the idea of fiscal democracy, and the idea of rule of law in government finance.

Because the ideas of fiscal efficiency and fiscal fairness are results - oriented and the ideas of fiscal democracy and rule of law in government finance are process - oriented, and considering the inner relationship between efficiency and fairness, and democracy and the rule of law, the four ideas are classified into two groups. Section 1 analyzes the ideas of fiscal efficiency and fiscal fairness and expounds how to realize them in legal control of fiscal expenditures. Section 2 analyzes the ideas of fiscal democracy and rule of law in government finance and their realization in legal control of fiscal expenditures.

Chapter 3 is *Dimension of the Powers in Legal Control of Fiscal Expenditures*. This chapter gives an institutional analysis of the legal control of fiscal expenditures from the perspective of budgetary powers. The analysis covers three important budgetary processes discussed in three sections separately. Section 1 is the legal control of budget formulation process. Focusing on the powers of budget formulation, it firstly discusses the configuration of the powers of formulating budget, then the fundamental principles of formulating budget, and thirdly the legal control of the powers of formulating budget from the aspects of substances and procedures. Section 2 is the legal control of budget deliberation process. This section firstly discusses the core status of legislature's power of deliberating budget in budgetary powers, using method of historical analysis, secondly analyzes three basic expression forms of budget deliberating powers, which are the power of approving budget, the power of correcting budget, and the power of vetoing budget, thirdly the procedures in budget deliberation. Section 3 is the legal control of budget implementation process, which in fact is the problem of supervision of budget implementation. This section firstly points out that the normalization and rationalization are two goals of supervision of budget execution, then comparatively analyzes four types of supervision of budget implementation which represented in US, China, France, and Japan. The two systemic problems (i. e. the dependence of audit supervision

and the configuration of powers of budget adjustment) and two specific problems in budget execution supervising (i. e. the system of budget implementation reporting and the system of treasury centralized paying) have also been put forward, with a later illustration of the legal responsibilities in budget implementation.

Chapter 4 is *Dimension of the Rights in Legal Control of Fiscal Expenditures*. This chapter gives an institutional analysis for legal control of fiscal expenditures from the perspective of budgetary rights. Only when the citizens' rights to be informed, to participate, to oversee in budget process are protected by laws can legal control of fiscal expenditures be carried out and the publicness of government finance be realized ultimately in the dimension of citizens' rights. This chapter expands around the above three aspects. Section 1, which focuses on fiscal transparency, firstly illuminates the importance of fiscal transparency of citizens' budgetary rights to be informed, then discusses the foreign construction of fiscal transparency, focusing on the proposals of IMF and OECD, and then analyzes the legal problems which should be resolved in the construction of fiscal transparency, last the current situation of fiscal transparency in China and the legal countermeasures. Section 2 analyzes the problem of protecting citizens' rights to participate in budgetary process. This section, which focuses on participatory budgeting, discusses the background and significance for citizens to participate in budget decision, comparatively analyzes the participation practice in budget decision at home and abroad, and points out that legalization is the only road to expand and deepen citizens' participation in budget decision. Section 3 analyzes the problem of protecting citizens' rights to supervise in budget execution. This section, which focuses on taxpayers' suit, reveals the relationships between citizens' rights to oversee in budgetary process and taxpayers' suit, investigates the foreign taxpayers' suit systems, and discusses the construction of taxpayers' suit system in China.

Chapter 5 is *The Transition of Legal Control of Fiscal Expenditures in China*. The problem of the transition in legal control of fiscal expenditures in China has been involved from a more macro analytical perspective, so as to explore an effective way to construct public financial system in China. There are two sections in this chapter. Section 1 analyzes the historical background of China's transitional system, which includes the publicalization of government finance in China and the budget reform movement in western developed countries, laying foundation of the legal control of fiscal expenditures. Section 2 analyzes the transitional means of the legally control in fiscal expenditures in China, revealing the practical dilemma of legal control of fiscal expenditures. The critical problems in transition are so serious that it is imminently to find an effective way to control the fiscal expenditures of China by laws.

Key words: Publicness of Government Finance; Fiscal Expenditures; Legal Control; Public Budget; Budgetary Powers; Budgetary Rights