



中国税法智库

财税体制改革

宪政下的公共财政与预算

2013 年 12 月 12 日



明税律师

对涉税法律服务市场的专注与精耕，是明税区别于其他综合型律师事务所和专业所的最终要特色之一。作为本土崛起的法律服务机构，明税专注于为企业和个人提供涉税政策咨询以及相关解决方案、为政府相关机构提供政策建议以及决策支持。

明税的专业人员主要来自于北京大学以及国内其它重点高校或研究机构，80%以上具有硕士及以上学历，主要成员大都具有律师、注册税务师或其他相关专业资格。

提供最优化的税务方案是明税的专业追求。依托北京大学等高校的财税研究专家以及受聘担任机构顾问的前财税机关业务官员等丰富的理论与实务资源，明税能够为企业、个人以及政府机关提供精准、详尽、务实的税务解决方案。

联系我们：

明税律师

电话：(8610) 59009170

传真：(8610) 59009172

邮件：service@minterpku.com

地址：北京市朝阳区东三环中路建外 SOHO 西区 11 号楼 2504 室

【摘要】随着我国社会经济的发展，教育、医疗等各项社会事业都需要更大的财政投入，在具有中国特色的宪政体制下建设公共财政，同时完善和健全预算的审查监督制度，以使政府合理有效的管理财政，是我们国家财政体制建设的一个重要方面，也是现代宪政国家最基本的要求。

【关键词】宪政、“党国宪政”、公共财政、预算、人大、审查监督

【正文】

一、我国的宪政之路

依据宪政原理，宪法是国家的一切法律制定的依据，它规定了国家的根本制度和根本任务，具有最高的法律效力。宪法一经确立，国家所有的活动即须以其为依据、为准则。所以早在二十世纪初，梁启超即在《立宪法议》中论道：“宪法者何物也？立万世不易之宪典，而一国之人，无论为君主、为官吏、为人民，皆共守之者也，为国家一切法度之根源。此后无论出何令，更何法，百变而不许离其宗者也。”

在历史发展上，宪政体制主要经历了并且经历着君主立宪和民主立宪两种形式，二者的区别在此不赘述。我国自晚清以来，随着腐朽晚清政权的终结，西方资本势力的介入，国民对千年以来的皇权、对国家的政制产生了困惑，一些开明人士经过多方比较和探求，最终选择了对宪政的尝试——即使在军阀混战时期也是如此。国民党在大陆的“军政”、“训政”时期，虽然其具体内容是政治的倒退，但其最终目标也还是宪政。新中国成立以后，改革开放之前，尤其是十年动乱期间，法律被搁置，社会处于激烈的变动和无序状态。直到 1982 年颁布了《中华人民共和国宪法》，正式宣告了我国宪政之路的开启。确立了宪法的基本法地位之后，通过逐步完善各部门法，强调法律在社会主义社会经济建设各方面的作用，国家正式提出了“建设社会主义法治国家”的政治体制改革目标——依法治国。可以说，国家对法律作用的重视达到了一个从所未有的历史高度。

但是，我国的宪政之路和外国的民主宪政或者君主宪政又有显著的不同，“中华人民共和国是工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政的社会主义国家”，而工人阶级则是通过中国共产党来领导的。可以说，我国人民民主专政以及以宪法为根本法的法治国家的实现是由中国共产党来领导的，维持政府正常运转，把握国家发展方向的也是中国共产党。从这个意义上讲，我将我国在中国

共产党领导下的宪政模式称作“党国立宪”。这包含了以下几个方面的内容：1、党对国家的事务有最终决定权，国家的发展和稳定依赖于党的发展和稳定；2、党的章程体现了所有党员的信念和追求，在党具有操控政府的能力的现实下，其章程中关于党的基本任务以及信念的条款可以上升为宪法而成为国家即全体国民的基本任务和信念；3、党的领导体制在现阶段是本着“民主集中制”程式的集体制，在没有出现个人负责制的情况下，宪法对党的制约能力还是值得期待的。一党专政的存在，这就是中国的特色。中国共产党是在中国各族人民共同奋斗、进行革命、发展建设的基础上产生的，有其历史必然性，但是，建立新政权以后中国共产党的立党之本发生了变化——从全体国民对苦难的唾弃以及对革命的诉求转变为涵盖几乎全部社会领域的“三个代表”。应该说，这种转变是宪政之路健康伸展的有力保障。现代政府的最终目的都是在维护国家主权完整的前提下促进国家经济发展和保障国民社会福利，政府依据权力所实施的一切行政措施都以其为最终目标。政府为何享有这些权力？卢梭讲过《社会契约论》，而洛克也在《政府论》中提到，“政治权力是每个人交给社会的他在自然状态中所有的权力，由社会交给它设置在自身上面的统治者，附以明确的或默许的委托，即规定这种权力应用来为他们谋福利和保护他们的财产。”“而且这个权力仅起源于契约和协议，以及构成社会的人们的相互同意。”

在中国，党的信念的与时俱进必然会影响到政府职能的转变，会影响到一切法律之本的宪法的修正，这是中国宪政之路上不可忽略的现象。

二、改革开放以来我国的公共财政

宪政下政府的主要职能是公共管理，即提供契合社会需要的公共产品并对公共秩序加以管理。依据我国宪法，国家要举办各种学校、发展各种教育设施，发展自然科学和社会事业、体育事业，发展文化事业，国家还要维护社会秩序、惩办犯罪分子，等等。所有这一切，都是以公共财政为前提的。还有现在社会面临的区域发展不协调、贫富差距、经济结构不合理等问题，都需要公共财政的支持。对于发展中国家来说，财政政策的影响远不止于大多数经济学家所提及的再分配、调整经济活动水平、促进经济增长等方面，它可能会很有效力的作用于社会结构、人们心理等直接影响社会稳定方面的问题。再有一点，强大的公共财政是有力的社会保障和福利政策的前提，然而过犹不及，如果社会福利过高，反而会抑制社会经济的发展，德国是一个明显的例子。2003年，德国职工缴纳的社会保险金占其收入总额的42%。据

专业团队

武礼斌 合伙人

电话：010-59009170-809

邮件：Libin.wu@minterpku.com

寇毅敏 合伙人

电话：010-59009170-801

邮件：Yimin.kou@minterpku.com

施志群 合伙人

电话：010-59009170-808

邮件：Zhiquan.shi@minterpku.com

夏聪 合伙人

电话：010-59009170-818

邮件：Xiacong@minterpku.com

明税律师公众微信平台：



德国《明镜》周刊报道德国职工收入的 51% 要作为各种税款和社会保险金上缴国库，而工业化国家平均水平仅为 36%。德国失业工人可以得到原工资 67%—53% 不等的失业救济，再加上住房、幼儿补助，可能会超过低工资收入。

因此，通过一系列财政政策以把公共财政维持在一个合理的水平，是财政体制建设的重要问题。改革开放以来，我国财政体制由建国初期的高度集权、统收统支，过渡到分级管理、分级包干。94 年实行的现代分税制适应了社会主义市场经济的需要，从其所包括的分权、分税、分征和转移支付的内容来看，分税制财政体制的改革有了较大进展，但仍有不足，主要表现在中央和地方以及地方上下之间事权尚不明确；中央与地方财权、财力的划分也不够稳定，省级地方政府以下分税制也很不到位；转移支付的力度不够。同时，一些规范财税活动的重要法律如财政法、转移支付法、国有资产管理法、国债管理法、财政监督法、税收基本法及主要税种的单项法尚未制定，大部分已有税种的管理级别停留在行政法规上。加入 WTO 以后，我国财税政策的完善以及与国际接轨的要求变得更加迫切。新世纪财税法制的侧重点应当从原来的工商业转向农业，从纯粹针对国内转而兼顾国外。在这样的要求下，《十届全国人大常委会立法规划》已经把制定《税收基本法》、合并和制定《企业所得税法》（统一适用各类企业）、修订《个人所得税法》，制定《财政转移支付法》、制定《国有资产法》等，列入了立法规划的范围。学者提出的制定《财政收支划分法》或《中央与地方财政收支法》、《预算外资金管理法》、《国债法》、《固定资产投资法》，修订《注册会计师法》、《农业税条例》以及修改和制定“增、消、营”税制的单行条例等意见，也代表了财税立法的发展方向。

全面有力的社会保障体系的建立是时代发展的必然要求，一个好的文明国家的基本标准是该国的任一国民都可从政府处获得最低生活保障。为求社会稳定的明智的财税政策，应当在包含有教育、医疗等事业的公共财政体制的建设中兼顾甚而首先保证社会保障体系的建立。由此可以看出，财税政策对于我国社会的安定昌盛、经济的繁荣发展有着重要的乃至在某些情况下可以看作是决定性的影响。

三、 我国的预算改革

中国预算改革经历了三个时期：计划经济时期、过渡时期、1999 年预算改革。

1、计划经济时期。建国以来，改革开放以前，国家的经济发展和改革中央计划占统治地位，预算不过是计划的落实，当时的计划委员会可以说是全国的预算机构。

2、过渡时期。改革开放后至 99 年，国家财政改革的重点是财政收入，包括重新建立税收体系、重建政府债务体系、重新调整国家与国有企业之间的分配关系、不断调整中央和地方收入分配关系。因此，预算执行继续沿用计划经济时期的财政管理体制，对政府支出没有有效的监督和控制，因此在经济快速发展的过程中出现了很多问题。

3、1999 年预算改革。99 年的财政改革将重点转到支出管理，目标是重新构造预算编制和执行过程，主要包括：（1）部门预算改革；（2）国库集中收付体制改革；（3）政府采购；（4）有助于人民代表大会进行预算监督。

我国的公共财政体制的建设还有很多问题，比如国有企业实行利改税以后，和其他市场经济主体一样，只需交纳一定税额，利润留给企业用于扩建或者提高员工待遇，但是根据我国社会主义国家的国情，国有企业的所有权是全体国民，国家代为管理，那么企业的利润就应该惠及所有国民而不是企业员工，

即企业利润的一部分也应该纳入公共财政才更为合理；又比如矿山的开采权，矿产本是国家资源，其带来的收益也应惠及全体国民，而现实操作是矿主得到行政许可的开采权之后，即完全享有矿产带来的收益；等等。

一个健全的财政体制应该包括收入和支出两大部分，收入方面要“开源”，支出方面则要“节流”。对财政收支进行监督，是预算法的根本目的。我国《预算法》的制定是“为了强化预算的分配和监督职能，健全国家对预算的管理，加强国家宏观调控，保障经济和社会的健康发展”，所以完善和健全预算制度是财政体制建设的重要部分。如何加强人民代表大会对预算的审查监督，是一个重要环节，下一节将予以详细论述。

四、 宪政体制下预算的审查监督

现代国家健全的预算审查监督内容亦即目标主要应包括：1、控制总额；2、配置结构；3、评估绩效；4、明确责任。依据现行法律法规，我国的预算审查监督机构为最高立法机构即人民代表大会及其常委会，具体有审查预算草案，批准预算执行情况报告，批准调整预算，审查和批准决算，监督预算和决算等职权。应该说相关法律赋予了审查监督机构较为全面的权力，但实际上人大及其常委会履行这些权力时远没有达到法律赋予其权力时认为其应达到的效果，这些审查、批准、监督权很大程度上流于形式，审查监督机构根本没有进行实质性的审查。这有很多方面的原因，但以下几方面是较为重要的：

第一，审查监督机构欠缺能力。很多代表看不懂预算报告，一方面是因为现行的预算报告分类过于粗略，预算支出项罗列了经济建设支出、教科文卫体事业发展支出、国家管理费用支出、国防支出、各项补贴支出、其他支出等，即便是相关部门主管也难窥堂奥之秘；另一方面，代表自身的素质欠缺，不具备基本的财务报表知识。

第二，审查时间不足。以全国人大的审查为例，《预算法》规定“国务院财政部门应当在每年全国人民代表大会会议举行的一个月前，将中央预算草案的主要内容提交全国人民代表大会财政经济委员会初步审查。”人大财经委对预算的初审时间仅为1个月，更多的人大代表只能在短短的几天会期浏览一下，要以此为基础提出意见，其难度可想而知。

第三，审查程序不健全。对于政府的预算报告，人大如何行使修正权，可以在多大范围内行使修正权，人大能否不批准预算，不批准该如何处理，这些程序都没有详细的规定。

第四，监督机制不健全。在预算执行过程中，如何发挥人大以及审计署的监督作用。主要是预算执行透明度的问题，人大虽然“有权就预算、决算中的重大事项或者特定问题组织调查”，但是如果通过一般的监督途径（执行机构的定期报告、检举或者其他社会影响较大的恶性事件）根本不知道预算执行有没有出现问题，就特定问题组织调查就无从说起。

第五，违法责任不明确。预算执行过程中的违法行为由什么人什么机构承担责任，具体承担何种责任，处分权的归属等问题。

针对以上问题，结合我国预算审查监督的实际情况，我认为我国预算审查监督应该在以下几个方面提出

改进：

第一，细化政府部门预算。深入推进 99 年以来的部门预算的改革，做到预算标准化，现代化；合理划分预算类别，防止太笼统也防止太琐细；纳入预算外资金；预算涉及的是百姓的钱，要让多数百姓看得明白；加强部门信息化建设，提高决策透明度，逐步做到财政信息公开。

第二，提高审查监督机构信息搜集和处理能力。首先要延长审查和审议时间，让人大有足够的时间对预算各个项目进行审议；其次加强人大财经委、预算工委、法工委的信息处理能力，使其为人大代表提供预算审议和修正意见；最后要有意识的通过各个渠道搜集与预算审议相关的信息，发挥公众的参与积极性，可试行聘任党政之外社会团体、专家学者等组成中立性的顾问组，培养该顾问组的公信力，使其发挥类似美国国会预算办公室的咨询团作用。

第三，健全审查监督机构对预算的修正制度。人大需要享有的不仅是预算总额的审查批准权，还应该包括预算内所含各项目的审查批准权；健全人大否决预算项目以及总预算的程序，设置预算未能获得批准时政府财政的应急性措施；加强人大的质询权，在财政方面，除涉及国家秘密的信息，政府部门应一律向人大公开。

第四，建立绩效评估制度。首先完善人大对预算出现问题时的调查制度，可以设立临时或者常设性的调查机构；其次，协同审计部门进行监督，审计部门在我国的法律地位比较特殊，从“党国宪政”的角度来看，其受党的影响较大，权力时大时小，人大应当在内部设立相关信息处理委员会以和其接口，及时掌握审计信息，以便对预算项目进行绩效评估；再次，加强对政府部门的质询，协同社会团体、专家学者搜集处理预算执行信息，可以获得政府公布的优先信息以外的大量信息；最后，建立问责制，增加处罚权。

第五，加快政治体制改革。前所列四项的改进，取决于人大改革的意愿。在现行政治体制下，人大是否有能力有意愿加强预算审查监督的各项基本能力建设，这是问题的关键所在。大的改革往往牵涉到众多的既得利益，小的改革更为简便易行，从下往上的实验性改革，或许是一条不错的路径。

【作者简介】

夏聪，北京大学法学院。

【参考资料】

- [1] 刘剑文《财税法论丛》，法律出版社。
- [2] 洛克《政府论》（下卷），瞿菊农，叶启芳译
- [3] 埃普里姆·艾沙《发展中国家的财政政策与货币政策及其问题》，商务印书馆，1998 年
- [4] 瓦尔特欧肯《国民经济学基础》，商务印书馆，1995 年
- [5] 2006 年 5 月“公共财政与预算审查监督国际研讨会”相关资料
- [6] 《宪法》、《预算法》、《审计法》等相关法律法规
- [7] 公法评论，<http://www.gongfa.com/>

[8] 中国宪政网: <http://old.calaw.cn/>

[9] 北大法律信息网: <http://www1.chinalawinfo.com/index.asp>

本文章由[明税律师事务所](#)整理或撰写, 仅供一般参考之用, 并非具有严格法律约束力的正式意见、建议或方案。如有专业需求, 敬请联络明税律师资讯撰写团队: newsletters@minterpku.com 或者致电 010-59009170