

中国财政立宪之路:历史实践与发展路径

文 旗(博士)

(广东商学院财税学院 广州 510320)

【摘要】 实行财政立宪既是对当前财政问题挑战的主动应对,又是对中国经济社会发展需求的积极回应,更是全面构建公共财政的理性抉择。从国际背景来看,财政立宪还正顺应了世界潮流之趋势。本文主要从我国财政立宪历史实践的角度出发,探讨我国财政立宪的特点及存在的问题,进而提出我国财政立宪的发展路径,即从思想引导层面、制度建设层面、机制操作层面以及社会层面协同推进。

【关键词】 财政立宪 国家建设 财政改革 路径设计

财政立宪是指通过宪法对国家的财政权和人民的财产权以及对国家的财政权在国家机关之间、中央和地方之间界分所形成的宪政制度。它旨在通过宪法中对财政的根本问题的规定来实现限制财政权力及保护纳税人权利的目的。

我国的财政制度有着与其他国家不同的发展道路和特点,这是由我国的社会结构和历史发展所决定的。实行财政立宪,既不能完全照搬西方财政立宪的做法,又无法脱离历史凭空设想。从我国财政立宪历史经验角度来探讨其合理的成分,反映中国的立宪特点和存在的问题,对探索财政立宪在中国的发展路径是很有必要的。

财政立宪的本质在于平衡财政权力与纳税人权利的关系。在西方发达国家,财政立宪在国家建设、政府治理、公民权利保护等方面凸显着重要的作用。因此,本文对我国财政立宪路径的研究不仅具有重要的政策价值,而且对财政学研究的拓展和丰富也有一定的理论价值。

一、新中国成立以来财政立宪的进程

从中华人民共和国成立至今,包括《中国人民政治协商会议共同纲领》(简称《共同纲领》),我国前后有过五部宪法。分别是1949年的《共同纲领》、1954年《宪法》、1975年《宪法》、1978年《宪法》和1982年《宪法》。总体来说,各部《宪法》对基本财政问题均未作出具体的规定,仅规定了全国人民代表大会和中央政府之间在预算上的权力划分。至于中央政府和地方政府在财政上的权力划分仅涉及部分事权的规定,且这些规定相当模糊,对于建立财政体制尚没有发挥必要的铺垫作用。这说明我国的财政立宪还处于初级阶段,离真正意义上的财政立宪还有较大的距离。

1. 《共同纲领》中的财政制度规定。就财政方面而言,其直接相关的仅有两个条文,即第八条:“中华人民共和国国民均有保卫祖国、遵守法律、遵守劳动纪律、爱护公共财产、应征兵役和缴纳赋税的义务”;第四十条:“关于财政:建立国

家预算决算制度,划分中央和地方的财政范围,厉行精简节约,逐步平衡财政收支,积累国家生产资金。国家的税收政策,应以保障革命战争的供给、照顾生产的恢复和发展及国家建设的需要为原则,简化税制,实行合理负担”。条文一个规定了公民的纳税义务,一个规定了国家的预决算、中央政府与地方政府权力划分制度,但后一制度规定仅仅是一个宣言性质的,并没有实质性的内涵,这有一定的历史原因。由于当时中国还有部分领土没有获得解放,国家政权刚刚建立,各政府机构也刚刚成立,因而在这个时候通过的《共同纲领》就具有两个方面的特点:第一,它是社会各阶级和阶层参与政治的最基本的宪法依据;第二,《共同纲领》仅是纲领性文件,是由不同的政党所达成的共同组建和参与政治的协议性文件,目的在于巩固胜利果实,而非真正以之为正式的《宪法》,因而其中的大部分制度设计相当简略,甚至有点粗糙。

2. 1954年《宪法》中的财政制度规定。1954年《宪法》是我国在完成了社会主义的改造之后,在第一届全国人民代表大会通过的第一部正式《宪法》。从现在的角度来观察,虽然该《宪法》仍然存在这样那样的问题,但事实上它是新中国成立以后通过的最好的一部《宪法》。

就财政制度来说,它主要涉及以下几个条款:第二十七条“全国人民代表大会行使下列职权:审查和批准国家的预算和决算”;第四十九条“国务院行使下列职权:执行国民经济计划和国家预算”;第五十八条“地方各级人民代表大会在本行政区域内,保证法律、法令的遵守和执行,规划地方的经济建设、文化建设和公共事业,审查和批准地方的预算和决算,保护公共财产,维护公共秩序,保障公民权利,保障少数民族的平等权利”;第七十条“自治区、自治州、自治县的自治机关依照宪法和法律规定的权限行使自治权。自治区、自治州、自治县的自治机关依照法律规定的权限管理本地方的财政”;第一百零二条“中华人民共和国公民有依照法律纳税的义务”。

这些条款虽然看起来比《共同纲领》要多,且在权力划分和形式上有了详细的规定,但仍然较为粗糙。例如,在中央政府和地方政府关于事权的划分上基本上还是空白,这样,虽然《宪法》赋予了地方人民代表大会审查和批准地方预决算的权力,但由于该规定缺乏事权基础,因而也就难以真正地产生效果。另外,该《宪法》中没有对税权进行划分,没有划定中央政府征税的范围以及开征新税的决定权。无论如何,1954年《宪法》相对于《共同纲领》来说是一个进步,且为此后《宪法》中的财政制度的规定奠定了基础。

3. 1975年《宪法》、1978年《宪法》及1982年《宪法》中财政制度的规定。1954年之后制定的三部《宪法》在条文和制度设计上都与1954年《宪法》相类似,只是其中有些内容发生了一定的变化。例如,地方预决算的审查权在1975年《宪法》中划给了地方革命委员会,随后在1978年《宪法》中将这一权力交还给了地方人民代表大会。而1982年《宪法》则在全国人民代表大会常务委员会的职权中规定了“在全国人民代表大会闭会期间,审查和批准国民经济和社会发展计划、国家预算在执行过程中所必须作的部分调整方案”的权力。

二、从财政体制变革看我国财政立宪的特点

中华人民共和国成立后,根据不同时期的方针政策和政治经济形势,财政体制多次变更,这一时期大体上可以分为三个阶段,即1950年到1979年国家实行的“高度集中,统收统支”的财政管理体制阶段;1980年到1993年“分灶吃饭”的管理体制阶段;以及1994年以后的分税制阶段。仔细观察中国财政体制的变革就会发现每一次财政制度的变化并非都有《宪法》上的依据,尤其是上世纪80年代后,财政体制的全局性变革都发生在《宪法》尚算稳定(没有修改)的时候。这说明,我国财政宪法规定与实际的财政制度规定存在着明显的脱节,由此也反映了我国财政立宪方面的中国特点。

1. 财政宪法制定的国家本位主义。与西方的宪政制度的价值观不同,我国的宪法从制定之初甚至可以说从宪法观念产生之初,突出宪法价值是以国家富强与复兴为基础,而非西方发达资本主义国家宪法中所倡导的平等与自由。基于这一价值观,首先,国家在设计宪政制度时要考虑享有较多的决定权,而非仅仅对权力的制衡,因而在宪法条文上就不太可能体现出中央政府与地方政府及国家各机关之间权力的细化和精确的划分。其次,国家权力设定的方式也与美国等资本主义国家宪法不同,美国宪法严格限定联邦政府的权力,剩下的权力如果事关联邦事务则归联邦,如果不是事关联邦事务则由各州政府保留。而我国宪法则着重规定国家所享有的权力。这些做法都体现了我国的国家本位主义特色。

2. 财政宪法功能定位的总结性。我国《宪法》在功能定位上也与西方国家《宪法》存在一定的差异。西方国家《宪法》往往是革命之后对新制度的设计。而我国的《宪法》往往是对以前斗争结果的承认与接纳。正如1954年《宪法》制定后,刘少奇同志在《关于中华人民共和国一九五四年宪法草案的报告》

中所说:“中华人民共和国宪法草案是历史经验的总结”,“从一九五三年起,我国已经按照社会主义的目标进入有计划的经济建设时期,因此,我们完全有必要在共同纲领的基础上前进一步,制定一个像现在向各位代表提出的这样的宪法,用法律的形式把我国过渡时期的总任务肯定下来”。

新中国成立后,我国建立了单一式的国家。在财政问题上,由于缺乏宪法和法律层面对财政体制的统一性规定,所以将财政权力集中到了中央。几乎大部分的财政体制改革都是由中央出台相关的政策,由地方来执行。然而,地方才是社会建设中真正的主角,尤其是改革开放以后,中国的发展面临着“摸着石头过河”的问题,诸多制度的探索均首先是由地方上开始进行试验后才为中央所采取,成为体制变革的原型。比如1988年以后,我国采取了财政包干体制,各地在具体的包干方式上各不相同,便是各地政府在中央政策的指引下各自进行了一定程度试验的结果。因此,财政宪法在功能上只是起着总结作用,也就不能也无法用明确的条文对财政制度进行规定,否则就无法给财政制度的变革留下足够的空间。

三、国家建设视角下我国财政立宪凸显的问题

1. 财政宪法规范的不足与行政权力替代。从财政立宪的实践看,我国《宪法》对财政权力的规范尚存在不足:①我国现行《宪法》是1982年《宪法》,其对于财政体制没有明确的规定,有关财政问题的规范散见于《宪法》的不同章节中。②财政权力的划分不明确。从立法上看,1982年《宪法》仅在第八十九条列举了中央政府的事权,除此之外,既没有对地方政府事权的规定,也没有对中央政府和地方政府事权划分的原则性规定。而且上述中央政府事权的列举还暗示,中央政府事权全部来自于全国人大和全国人大常委会的授予。这表明,现在所形成的中央政府和地方政府之间的财政权包括事权的划分,随时可能由全国人大或其常委会通过立法的形式收回。而就当前的分税制来说,也未能真正实现分税制。

由于《宪法》对财政体制没有基础性规定,因而关于财政体制建设和变革的任务就自然而然地落到了行政部门,这是导致我国财政体制尤其是改革开放前的财政体制变化频繁的制度性原因。与立法权相比,行政权力具有较大的机动性和灵活性。与《宪法》相比,普通法律的修订和变更程序更灵活,要求更低,因此也更具有变易性。而国家政策则更属于执法性的国家公共权力行为,其变易性较之法律更大。因此,在改革开放前,我国的财政体制变化很快,几乎是一年一变,而且在大多数情况下都是由国务院和财政部通过相关的政策来进行调整的。实践中,财政行政权力过大不仅导致了权力的“越位”,而且降低了财政制度的权威性。

2. 财政体制变革的法律依据缺失与地方能动性不足。如上所述,到目前为止,我们实施的各部《宪法》对财政问题的规定均相当粗略,对财政基本问题缺乏具体明确的规定,而且我国财政体制变革同样缺乏普通法律依据。我们虽然通过了《审计法》、《预算法》、《税收征收管理法》,但却没有基本的《财

政法》。在共和国的历史上,真正对财政体制起到决定作用的是党和政府的政策。每次财政体制改革,依据的都是国务院和财政部的政策性文件,而这些文件本身的依据或者说改革的精神和原则仍主要来自于党的决议和政策。例如1994年的分税制改革,依据的是十四届三中全会通过的《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》。

由于《宪法》缺乏对中央政府与地方政府事权的明确划分,税制又处于不断变动之中,因而在国家建设上,中央政府扮演了至关重要的角色,而地方政府则显得能动性不足。各国政体发展的经验表明,地方政府自治是国家宪政不断完善的社会基础,无论是民生、民权还是民族,其充分发展的前提条件是人民民主及地方政府能够充分自治。而地方政府自治的前提条件又是《宪法》赋予其管理地方事务的权力,这个权力首先就是财权,它是发展地方事务的财政基础。而我国财政立宪在这方面的缺失,导致地方政府在制度建设上的被动。

四、推进我国财政立宪的路径设计

财政立宪不仅仅只是在《宪法》中确立财政的基本规则,而且更是通过综合改革,实现民主、法治、公平的宪政理念在实践中得以体现的追求。因此,财政立宪既是一个逐渐发展的过程,又是一项长期性的艰巨任务。推进财政立宪不能讲求尽善尽美,一蹴而就,应根据财政立宪所需具备的配置条件,综合考虑,重点突破。财政立宪的路径可设计为:

1. 注重思想层面对价值理念以及目标追求的指引。理念是行动的指南,为财政立宪提供了指导方向和思想基础,同时也体现了财政立宪价值层面的需求。为此要求:①树立以纳税人为本的理念。以纳税人为本是要尊重纳税人的权益,体现以民为本、为民服务的指导思想,转变“官本位”的思维定式,把以前只对上级、对机关负责转变为对公众的切身利益负责,在提供公共服务和对社会事务的管理中最大限度地对纳税人负责。②坚持法律至上和依法行政的理念。法律至上是现代法治国家政府行使权力时普遍遵循的基本准则,在行动上直接表现为依法行政。事实证明,实行法治是有效治理现代社会的方式,是有效改善政府与民众关系的方式,是建立政府权威形象的有效途径,也是财政立宪实行的坚实基础。

2. 从制度层面完善财税机制。财税制度的完善对财政立宪具有推动作用。我国正在逐步建立与市场经济相适应的公共财政制度,公共财政内在的民主、法治、科学的精神与财政立宪的内在要求正好契合。完善财税制度,可以选取重点突破的方式,当前应着力抓好以下制度建设:

(1)实现阳光财政运作。阳光财政通过财政公开等方式实现公众对于政府财政活动的知情权,并在政府与公众的互动中,促进公众参与权、表达权和监督权得以充分实现。提高财政透明度,有利于立法部门和公众对财政活动进行有效的监督,从而防止权力滥用、草率决策以及资金浪费。实现阳光财政,首先应细化财政信息披露的内容。目前,财政披露信息较为概括,通常款级以下科目的信息基本不提供,导致民众看不

明白。其次,推行“阳光钱柜”,完善国库集中收付制度,健全政府采购制度,确保财政资金的收支置于阳光之下。

(2)推行财政民主制度。财政的民主是现代国家突出的特征之一。中国的财政民主是植根于依法理财基础上的科学理财、民主理财。推行财政民主,以实施民主预算为核心,构建民主决策的有效途径,扩大公民参与决策的形式,实现决策过程中财政部门与公民间的良性互动,充分发挥专家的作用,建立专家咨询机制,依靠专家出谋划策,集思广益。

(3)以现代化管理方式提升财政效率。财政效率是财政资金分配及运用结果的反映,提升财政效率,是少花钱、多办事、办好事的现实需求。应吸收现代科学管理方法,改革财政的分配方式和资金的应用方式,推行以竞争和绩效为主的新型分配方式,提高财政资金的有效性,提升政府的执行力。

3. 实现操作层面应用模式和机制的创新。

(1)完善财税法律体系及立法模式。目前,我国财税法律的立法层次较低、权威性不够,这制约了财政的立宪过程。完善财税法律体系,不仅需要增加立法数量,而且需要提高立法质量,使财政权具备刚性约束;探索参与性、公正性的立法模式,使立法过程能更多地吸纳民意,反映民情,实现公正。

(2)健全财政立宪的保障监督机制。财政立宪的重点不在《宪法》如何规定,而在于《宪法》的规定能否落实。为保障财政宪法的实施,应探索和完善的司法制度,处理违宪行为;落实人大的财政权,切实发挥人大的作用;健全人民群众的监督制度、政府机关内部的监督制度、立法机关的监督制度和新闻媒体的监督制度,实现多方主体的监督,以增强监督的实效。

4. 加快社会层面对公民社会、社会管理组织的建设。公民社会是指“国家或政府之外的所有民间组织或民间关系的总和,其组成要素是各种非国家或非政府所属的公民组织,包括非政府组织、公民的志愿性社团、协会、社区组织、利益集团和公民自发组织起来的运动等”。公民社会发展的本质要求是将公共权力归还于社会,将公共权力至上转变为公民权利至上。因此,培育和发展以公民权利为基础的公民社会基础,是避免政府公共权力滥用和过度扩张的有效措施。培育公民社会,应重点探索社会建设与社会管理的新方式,转变政府对社会无所不包的管理方式,逐步向服务型、引导型管理方式转变。为此,应大力发展社会组织、民间团体,促进社会自我发展与自我管理,制定有利于社会组织培育的政策措施,如财税优惠政策、兴办慈善事业、公共福利等。

【注】本文系广东商学院校级科研项目“中国财政立宪的路径研究”(项目编号:10BS79004)的阶段性研究成果。

主要参考文献

1. 封丽霞.政党、国家与法治.北京:人民出版社,2008
2. 殷啸虎.近代中国宪政史.上海:上海人民出版社,1997
3. 周刚志.论公共财政与宪政国家.北京:北京大学出版社,2004
4. 秋风.立宪的技艺.北京:北京大学出版社,2005