

预算国家:财政法治的理想——源自美国的经验与启示

<http://www.criifs.org.cn> 2009年7月13日 徐阳光

内容提要:预算是国家财政体制的核心,现代预算制度是法治国家的基本要求,由税收国家向预算国家转型,则是现代法治国家的普遍经验。英国、法国、美国遵从三种不同的路径,均成功实现了由税收法定向预算法定的转变,构建了现代预算法治国家,为其经济社会的发展提供了重要的制度保障。美国构建预算国家的经验,对发展中国家尤其具有参考价值。中国目前正处于税收国家发展的成熟期,迫切需要向预算国家转型,而现实的途径是在财政统一和财政监督交替进行的模式中,加快预算法制建设,建设现代预算制度,完善财政法治体系。

关键词:税收国家 预算国家 税收法定 预算法定 财政统一

“税收国家”这一概念被用来指称一国财政收入的绝大部分依靠税收的体制。(1) 财税法学界还对税收国家的要件进行了提炼。例如,德国学者伊森西(Issensee)对税收国家的个别特征和要件进行了总结,将其概括为“取得财政收入是税收的唯一目的”、“税收国家以国家、社会二元化为前提”、“税收国家必须遵循课税平等原则和税源保持原则”等十大要件。(2) 我国财政法学界则将税收国家的要件归纳为三点:第一,税收国家的经济基础是市场经济和公共财政;第二,税收国家的形式特征是以税收作为国家财政收入的主要来源;第三,税收国家是以法治作为保障的。由此可见,税收法定是税收国家的应有之义。本文主要分析税收国家与预算国家的关系以及中国由税收国家向预算国家转型的法治路径。

## 一 预算国家与预算法定

税收国家是现代市场经济国家的典型特征,因为国家的财政收入只有建立在税收的基础上,才能具有权威性和可预期性,同时也会尽可能地减少对公民财产权利的“侵害”。但是,现代法治国家的要求远不止于此。发达国家的财政立法从来都是以预算为统帅,从收入与支出两个方面来系统考虑的。在发展中国家,例如中国,随着民主意识的提高,法制体系的逐步完善,财政支出问题的重要性和受关注度早已超越了财政收入的问题。笔者一直在反思税收国家的提出和税收法定的局限性,而税法学界也开始拓展“税收法定”的意蕴。例如,日本税法学者北野弘久教授将税收法定原则在当代的发展分为三个阶段:第一阶段强调,“如何在立法过程中阻止滥用权力,这对保护纳税者的人权极富积极意义。如果在立法过程中就炮制了不合理的税法,而在执行过程中因遵从租税法律主义法理而被迫得以严格执行,其结果将是有害无益的。现代宪法的一个重要任务,就是要通过制约立法过程中的权力滥用现象,以构塑‘租税法律主义’。”第二阶段主张,“将维护纳税者的人权作为立法过程中最基本性实践观念,并以此构筑租税法律主义。”第三阶段则认为,“应从纳税者的立场立足于税的征收与使用两方面统一的观念来把握租税概念的含义。如果不这样就不能真正地维护纳税者的人权。”(3) 北野弘久的三阶段论述,对税收法定原则作了创造性的分析,它一方面始终坚

持将纳税人权利的保护作为理解宪法原则的基础和目标,另一方面将税的征收与使用统一起来,并认为这是正确把握租税概念的前提,并主张以广义的租税概念取代传统的狭义的租税概念。

换言之,北野教授实际上是以纳税人权利保障为出发点,将税收法定从财政收入的角度拓展到了财政支出领域,意欲解决税收法定的局限性问题。但这并非是解决问题的正确途径。笔者主张从预算民主和预算法治的高度来理解收入和支出的法定问题,并认为税收国家向预算国家转型是现代财政法治的发展趋势。正如学者所言,没有预算的政府是“看不见的政府”,而“看不见的政府”必然是“不负责任的政府”。预算改革的目的是要把“看不见的政府”变为“看得见的政府”,让预算成为一种对政府和政府官员“非暴力的制度控制方法”。〔4〕而这种预算改革,最终的目标实际上就是要构建一个“预算国家”。而且,只有“税收国家”才可能变为“预算国家”。当然,税收国家只是预算国家的必要条件而非充分条件。

有预算的国家不一定是预算国家。预算国家必须拥有现代预算制度,而现代预算制度必须具备以下基本要件:(1)预算是一个关于未来政府支出的计划,而不是事后的报账;(2)预算是一个统一的计划,包括政府所有部门的开支;(3)预算是一个详尽的计划,要列举所有项目的开支,并对它们进行分类;(4)对计划中的每项开支都要说明其理由,以便对开支的轻重缓急加以区别;(5)这个计划必须对政府的行为有约束力:没有列支项目不能开销,列支的钱不得挪作他用;(6)计划必须得到权力机构(议会)的批准,并接受其监督;(7)为了便于民众监督,预算内容和预算过程必须透明。〔5〕由此可见,现代预算必须是经法定程序批准的、政府机关在一定时期的财政收支计划。它不仅仅是财政数据的记录、汇集、估算和汇报,而是一个计划。这个计划必须由行政首脑准备与提交;它必须是全面的、有清晰分类的、统一的、准确的、严密的、有时效的、有约束力的;它必须经代议机构批准与授权后方可实施,并公之于众。拥有这种预算体制的国家,才可以被称作预算国家。“遵循现代预算原则的国家,必然具备两个显著的标志。第一是财政统一,政府的收支最后统到一本账里,而不是有两本账、三本账,这样才能确保预算是全面的、统一的、准确的、严密的、有时效的。第二是预算监督,代议机构能监督政府的财政收支,确保预算是依财政年度制定的、公开透明的、清楚的、事先批准的、事后有约束力的。”〔6〕

笔者认为,预算国家的现代预算制度不仅体现在预算法治的技术层面,更体现在预算法治的理念层面——预算法定原则。预算法定原则同样是和议会制度联系在一起的。从议会制度的历史来看,预算法定原则稍后于税收法定原则。日本学者美浓部达吉对这一问题进行了精辟的分析:“从议会制度的历史来说,预算议定权的发达,比赋税承诺权稍后。在近世议会制度的前身,中世纪的等级会议上,赋税的承诺,是议会的主要权限。”“议会议定预算权,是和立法权一样,同属最重要的权限之一,在某种意义上还可以说是比立法更重要,成为议会权能的中心”,原因就在于“预算是运转全部国政的指南针”,“在大多数国家,规定议会每年开常会一次,主要也是预算的一年制度的结果”。〔7〕由此可见,预算法定原则是在税收法定原则之后确立的一项关乎议会财政权的重要原则。现今国家对政府财政预算支出权力的限制皆源于此。而从税收法定原则到预算法定原则的思维递进,实则代表着财政法学理念的一种进步,因为税收法定原则是从财政收入的角度来考虑的,而财政支出法定同样甚至更为重要,预算法定体现的就是将财政收入法定与财政支出法定结合起来的理念。

## 二 税收国家向预算国家的转型:美国的经验

### (一) 国外转型的三种途径

税收国家向预算国家的转型,有三种可能的途径:第一是先有财政统一,后有预算监督;第二是财政统一和预算监督交替推进;第三是先有预算监督,后有财政统一。历史上,法国从税收国家到预算国家的转型模式就是先实现财政统一,后实现预算监督,直至1831年才大致完成向预算国家的转型。英国则是财政统一与预算监督交替推进。1688年光荣革命后,议会获得了控制政府开支的法定权力,1787年,议会通过了《统一账户法》,1854年通过了《公共税收与统一账户法》,1866年通过了《财政审计法》,建立了独立的政府收支审计部门,最终直至19世纪70年代完成了向预算国家的转型。而与法国、英国相比,美国向预算国家的转型要慢得多,且具有两个特点:一是从地方到中央,二是先监督后统一。(8)笔者认为,正是美国这种较晚构建现代预算制度的历史,对我国由税收国家向预算国家转型,具有更为重要的参考价值。

## (二)美国预算国家的构建历程

美国向预算国家转型,基本上是在“进步时代”(1880-1920年)完成的,那时的美国腐败横行,灾难频频,社会矛盾异常尖锐。(9)在财政领域,美国的地方政府被普遍认为是极度腐败的。当时市政府的雇员发工资都是现金支付,也没有账。城市维修工程没有开支记录,市政府也没有公共财产记录,公有资产的流失屡见不鲜。当时贪污受贿最严重的领域包括土地批租、公共服务(如清洁、垃圾处理的发包)、公共工程(如街道、交通体系、下水道等基础设施建设的发包)、政府采购(如市立医院、济贫院的采购)。正如学者所言:“美国财政制度既杂乱又低效,藏污纳垢,完全不对民众负责。就收入而言,那时的税种极多,凡是想象得出的名目都可用来自向民众征税,与今天中国多如牛毛的收费和罚款差不多。但那么多税种却无法使国家汲取足够的财政收入。就支出而言,那时还没有现代意义上的预算。每一个政府部门自己争取资金,自己掌控开支。一级政府并没有一份详尽而统一的预算。这样,民众和议会都无法对政府及其各部门进行有效的监督,为贪赃枉法留下无数机会。”

(10)总之,当时美国的财政支出混乱不堪。

面对这种严峻的财政现状,美国政府于进步时代从收入和支出两个方面对其财政制度进行了彻底的改造。在收入方面,最重要的变化是引入了个人所得税和公司所得税。在支出方面,最重要的变化则是引入现代预算制度。而这种预算制度的改革则首先是由纽约市开始的。

1905年,一批人士出于对腐败的厌恶和愤怒,策划设立了旨在推动纽约市预算改革的“纽约市政研究所”(今天大名鼎鼎的“布鲁金斯研究所”便是由它演化而来的)。这些改革者指出,预算问题绝不仅仅是个无关紧要的数字汇总问题,而是关系到民主制度是否名副其实的大问题。1907年,该研究所发表了题为《制定一份市政预算》的报告,并提议以纽约市的卫生工作作为试点。在该所的敦促下,纽约市在1908年推出了美国历史上第一份现代预算。这份预算还很粗糙,只有市政府的四个主要部门拿出了分类开支计划,但效果却立竿见影,当年纽约市薪金拨款减少了31万美元;第二年减少了108万美元;1910年,推行薪金分级制,并纳入预算,节省资金200万美元。以后几年,纽约市的预算日臻完善。到1913年,预算文件已从122页增加到836页。(11)

## (三)美国预算国家构建的经验

纽约市的预算改革以及美国联邦预算国家的构建,有两个至关重要的借鉴经验。一是从“用经验方法编制预算”转向“用科学的方法编制预算”。正如马寅初所言,“为了得到控制各部门支出的有效手段,预算必须分解为所履行的职能和支出的目的两部分。&#8943;&#8943;职能的分类必须靠支出的分类来补充。&#8943;&#8943;因此,很清楚,编制科学的预算需要两个重要的条件,即按职能和支出

目的分类。这两项必须结合在一起进行,否则不会得到好的结果”,“在做出这种(预算支出)安排时,最重要的是要把分类作为标准来采用,并且以后也不要背离. . . . . 这一点或是靠法令来强制执行,或是利用宪章来约束预算官员按照标准来编制年度预算。”马寅初还提出了用科学方法编制预算的五大优点:第一,当一般公众注意的焦点集中在年度预算的最显著的特征上时,分类预算将能够让审计人员提出有关部门支出的清楚而又综合的概要。第二,在分类预算中,对劳动、材料等分设账项,彼此可分。第三,地方长官或部门领导的更迭,将不会导致工作计划的改变。第四,防止冗员充斥。第五,要想与私人关系密切的承包商签订购买数量远远多于实际需要的材料与供应品的合同,更为困难了。

(12)

二是引入了预算听证制度。公众参加预算草案听证在当时是纽约市编制预算的独有特征。在举行有关预算草案的公众听证会之前,事先公布预算草案,目的在于允许利益受预算草案影响的纳税人和市民分析和讨论预算草案。因此,纽约市政府必须通过报刊、《预算新闻公报》和《市政档案》公布部门估算,《预算新闻公报》在纳税人联合会和其他市民组织中发放。此外,还必须通过预算展览进行宣传。例如,1910年和1911年,在预算草案听众听证会前四周,纽约市举行了预算展览——不仅把市政开支公之于众,而且还能使财政部门了解事实。这种展览在提高市民研究市政状况和分析市政费用的能力方面,被证明是一种有价值的捷径。在宣传和展览之后,将举行预算草案听证会,“市民组织和纳税人联合会为赞成或反对预算草案进行辩论。当证明部门估算或许会超过预算时,论证的担子落在纳税人身上;但是,当讨论临时预算时,论证的担子落在投票赞同这种预算的政府官员身上,因为它们必须要提出投赞成票的理由。”在听取所有的赞同和反对预算草案的辩论并进行必要的修改之后,纽约市政府遂将草案交付有关部门表决。(13)

“纽约市在她的财政改革中所采用的许多科学方法,已被其他美国城市用以改革财政。甚至美国联邦政府现在也特别着重使用纽约市政府的分类预算法。”(14)到20世纪20年代中期,大部分美国城市都引入了现代预算体制。“预算”这个词就像“民主”和“社会正义”一样,变成了美国的日常用语,任何政治参与者都能朗朗上口。到1919年,全国已有44个州通过了预算法;到1929年,除阿拉斯加外,所有的州都有了自己的预算法。国会在1921年通过了《预算与会计法》。至此,美国的预算改革可以说是大功告成了。(15)之后,美国1974年《国会预算和扣留控制法》、1985年《平衡预算和紧急赤字控制法》、1990年《预算执行法》和《首席财务官法》、1993年《政府绩效和成果法》等一系列法律的出台,进一步完善了美国的预算制度,构建了一个为其他国家广为借鉴的“预算国家”体制。

笔者认为,虽然作为单一制国家,中国与联邦制的美国相比,具有较大的国别差异,但美国成功的预算改革经验,例如,科学分类预算、公众对预算的民主参与、设立市政研究所等做法,都应当为我们所借鉴。正如马寅初先生在其博士论文序言中所言:“一个事例的细节,在应用的时候可能需因地制宜,但这些细节之上的原理,就我所知,实际上是相同的。由中国来仿效纽约市并非易事,我相信,这里关于纽约市维持了财政平衡,而信用地位没有丝毫损失的经过的叙述,将对中国财政当局有价值. . . . .”(16)

### 三 税收国家向预算国家的转型:中国的任务

#### (一)中国税收国家的逐步形成

新中国自1954年以来,税收收入占国家财政收入的比重经历了由低到高、逐步稳定的过程。在

1954 - 1984年30年间, 税收收入占国家财政收入的比重在46% - 57%的幅度内变化, 而企业收入与税收收入相比不相上下, 所占财政收入的比重在50%左右。但自改革开放以来, 国有企业改革工作逐步深入, 政府与企业的财政关系逐步厘清。从1984年开始, 企业收入占财政收入的比重下降, 1984年为16.8%, 到1993年分税制改革前夕, 企业收入的比重锐减至1.1%, 而税收收入的比重开始逐步提高。自1993 - 2007年, 税收收入占全国财政收入的比重基本上维持在90%以上(参见税收收入占国家财政收入比重表)。

税收收入占国家财政收入比重表单位: 亿元

年份 国家财政收入 税收合计 (比重) 企业收入 (比重)

1954 245.17 132.18 (53.9%) 99.61 (40.6%)

1977 874.46 468.27 (53.5%) 402.35 (46.0%)

1978 1132.26 519.28 (45.9%) 571.99 (50.5%)

1979 1146.38 537.82 (46.9%) 495.03 (43.2%)

1980 1159.93 571.70 (49.3%) 435.24 (37.5%)

1984 1642.86 947.35 (57.7%) 276.77 (16.8%)

1993 4348.95 4255.30 (97.8%) 49.49 (1.1%)

1994 5218.10 5126.88 (98.3%)

1995 6242.20 6038.04 (96.7%)

1999 11444.08 10682.58 (93.3%)

2003 21715.25 20017.31 (92.2%)

2004 26396.47 24165.68 (91.5%)

2005 31649.29 28788.54 (91.0%)

2006 39343.62 37636.01 (95.6%)

2007 51304.03 45609.28 (88.9%)

注: 本表根据历年政府工作报告和财政部预算报告提供的数据整理而成。

根据理论界对税收国家的界定, 税收收入占国家财政收入过半的国家即可称之为税收国家。

(17) 根据财政部2008年3月5日在十一届全国人大一次会议上的报告《关于2007年中央和地方预算执行情况与2008年中央和地方预算草案的报告》提供的数据, 中国不仅各项税收收入占据了全国财

政收入的88.9%，而且，各项税收收入的构成也符合现代市场经济国家的税收构成趋势。在2007年全国财政收入构成中，增值税、消费税和企业所得税占了52.3%，营业税占12.8%，个人所得税占6.2%，关税、印花税和其他税种收入约占33%。

换言之，中国的税种构成基本合理，而从立法层面观察，统一后的《企业所得税法》已经实施，《个人所得税法》基本完善，增值税转型立法也在紧张进行之中。可以说，中国已经基本符合了税收国家的构成要件，〔18〕具备了由税收国家向预算国家转型的前提条件。

## （二）中国向预算国家转型的现实途径

目前，财税立法已成为全国人大常委会立法规划的重心，而财税立法的重心又正从税收立法转向预算立法。因此，事实上，中国正处于从税收国家向预算国家转型的进程之中。中国应该采取何种转型模式？笔者认为，中国应当采取财政统一和预算监督共同推进的转型模式。

诚然，中国目前在预算国家的两个基本要件（财政统一和预算监督）方面都存在很多问题。在财政统一方面，主要是缺少一个覆盖所有政府收支的、完整统一的公共预算，非税收入依然占据了一定的比例，造成“税费结构不尽合理”；更为严重的是地方政府预算外资金大量存在，处于一种“脱控”状态，成为《预算法》修改中的重要难题。因为“要把无数本账并为一本账，把无数个小金库并成一个大金库，这是一件异常艰难的事情”。〔19〕此外，虽然李鹏总理在1992年《政府工作报告》中即已提出：“从今年（1992年）开始国家财政实行复式预算制度，这是财政管理制度的重要改革。实行复式预算必须严格区分收支性质”，即严格区分经常性预算和建设性预算。1994年实施的《预算法》及其《实施条例》都已明确我国实行复式预算。但时至今日，国有资本经营预算尚未全面建立，社会保障预算如何建立还处于争论中，至于政府公共预算、国有资本经营预算、社会保障预算三者之间如何衔接，更是既无法律依据也无成熟的实践经验。这些都是影响我国财政统一的重要方面。

在财政监督方面，我国实行部门预算改革，取得了显著成效。例如，“全面使用新的政府收支分类科目编制政府预、决算，组织预算执行。部门预算改革不断深化，支出标准体系继续完善，开展了实物费用定额和预算支出绩效考评试点”。〔20〕各级地方政府的部门预算改革进展不小。据报道，河北省的部门预算已经做得非常详细了。有些省还有一些新举措，如广东省和深圳市建立了“实时在线财政预算监督系统”，预算单位每一笔资金的动向都在人大代表眼皮底下。另外，湖北省开通了“财政与编制政务公开网”，将全省71项涉及群众切身利益的140亿元资金分配情况全部在网上进行了公开。在预算信息公开方面，也因应《监督法》、《政府信息公开条例》等法律、法规的颁布实施而取得了较大的进展。此外，在基层政府的预算支出中，一种称做“财政预算民主恳谈会”的运作形式正在形成。〔21〕

但是，预算监督方面的问题依然存在：一是在预算审议方面，全国人大代表的预算水平有待提高；二是每年全国人代会会期短、议程多，难以有效行使预算审查权。也就是说，如何解决“看不懂”和“看不清”是我国预算监督方面的重要问题。此外，每年审计报告审查出来的挪用财政资金建设豪华办公大楼的现象屡禁不止，财政法律责任缺失造成财政监督流于形式。公众对财政机关的公益诉讼监督机制（如公民诉讼）尚未建立。这些都是财政监督需要解决的难题。尽管如此，笔者还是认为中国可以走先“财政统一”后“预算监督”的模式，而主张中国的预算改革以“财政统一”和“预算监督”同步进行为发展方向。而这实际上也是我国近年来政府工作报告中所体现出来的改革思路。

“十五”计划之前,我国的政府财政工作一直都是以依法治税作为重点,更多地强调广辟财源、加强征管,为社会主义现代化建设筹集财政收入,同时,发挥税收调控经济社会的作用。但自2001年开始实施“十五”计划以来,政府工作报告中将预算改革和预算监督作为财税体制改革中的重要问题。2001年朱镕基总理的《政府工作报告》强调:“全面推进依法理财,强化税收征管,严格财政监督,加快税费改革和预算制度改革,健全税制。调整和优化财政支出结构,逐步建立适应社会主义市场经济要求的公共财政框架。”公共财政、预算改革开始成为政府工作的重点之一。

预算改革在财税体制改革中的地位进一步提升则是“十一五”规划以来的事情。《“十一五”规划纲要》强调以“加快公共财政体制建设”为总目标,提出了“改革预算编制制度,提高预算的规范性和透明度”、“继续深化部门预算改革”、“加强预算执行审计”、“建立财政预算绩效评价体系,提高财政资金使用效率”等具体的要求。这些要求也直接体现在政府工作报告之中。

2006年温家宝总理的《政府工作报告》明确提出:“财政体制改革的重点,是健全公共财政体系,完善转移支付制度,实施政府收支分类改革,完善预算管理制度。”2007年《政府工作报告》提出:“要加快公共财政体系建设,完善财政转移支付制度,改革预算管理制度,制定全面实施增值税转型方案和措施,建立规范的政府非税收入体系。”2008年《政府工作报告》进一步明确:“深化财税体制改革,加快公共财政体系建设。改革预算制度,强化预算管理和监督。完善和规范财政转移支付制度,提高一般性转移支付规模和比例,加大公共服务领域投入。积极推进省以下财政体制改革。”尤其需要注意的是,在2008年的《政府工作报告》和财政部预算报告中,都针对财政超收收入如何使用的问题进行了详细的说明,特别强调要规范超收收入的预算管理,增强预算约束力。这既是对财政超收收入如何统一到国家财政预算中的解释,也是对财政监督如何强化的说明。

综上所述,国外构建预算国家的经验以及我国的实际情况都告诉我们,尽快实现财政统一,同时加强预算监督,是我国构建预算国家的现实途径;加快修订预算法,完善预算法制,则是我国财政体制改革和法治建设的核心课题。

文章来源: 环球法律评论      (责任编辑: x1)