

论《财政法》的立法原则

王 向 成

(山东财政学院, 山东 济南 250014)

[摘 要] 制订《财政法》不仅是国际财政法制的惯例,而且也是我国建设法制经济体制的要求。作为财政基本法律,首先要体现我国宪法的基本原则,解决好法律与行政的关系。其次要在专门法律的制订上解决好财政经常性收支、法定收支和政府债务收支的立法。在国有资产运用和处置立法方面,要补充和解释物权法立法搁置和意思表示不适当的地方。通过《财政法》的立法,实现国家财政的明文化和法制化运做,解决当前阶段财政问题分散决策的状况,使财政体制的正常操作有法可依。

[关键词] 《财政法》;明文法律;专项法律决定;专门立法

[中图分类号] F810.2

[文献标识码] A

[文章编号] 1000-971X(2007)06-0079-04

我国自实行经济体制改革以来,出台了一系列构成社会经济基本制度和运做规则的法律,从而把市场经济的运行牢牢地建立在法律制度的基础之上。财政是社会经济制度的公共层面,是社会经济体制的主要构成部分之一,是国民经济正常运行的基本保障条件,在整个经济制度当中有着重要的地位和作用。因而,作为建立财政法律体系的要求,财政立法应当把市场经济体制的基本原则和法理原则以及细致规定和全面覆盖作为基本目标。

一、《财政法》是把财政纳入法制体制的基本法律

从目前我国财政法制建设的情况来看,不仅立法的空白区域还很多^[1],而且,与国际财政法制的状况相比较,法律应当明确的原则和覆盖的范围,都还有相当大的差距。根据我国当前的财政工作的基本状况、财政体制状况以及今后财政改革的目标和要求,建立一部对财政制度作出详细规定的基本法律,通过财政立法实现财政体制的法制化,是财政立法的总原则。

(一)国外财政法制化运行是市场经济国家财政体制制度建设的重要参考。国外的财政法制状况和体制原则毫无疑问是我国当前建立财政法制体制的重要参考依据。日本在1947年制订和颁布了规范财政行为的专门的《财政法》,1997年又根据当时的需要对财政收支事项作出调整,通过了《财政改革法》。^[2]欧美国家尽管没有专门对财政体制和制度作出法律规定的《财政法》,但这些国家有关财政的法律不仅非常完备,而且都是在部门法律之上的根本大法也就是《宪法》当中作出原则规定和具体规定的。这说明财政体制的法制化和运做的法律化,是国际上通行的体制制度,是实行市场经济制度国家完全应当具备的基础性明文法律。

考虑到我国当前处于经济体制转轨的过程当中,财政体制在运做过程中也遇到了很多前所未有的问题,有许多问题很难在表示大原则的《宪法》当中作出详细规定。因而,完全有必要制订一部能够体现全面财政原则和覆盖具体操作实务的财政基础性法律,也就是专门的《财政法》,使得财政体制运行当中需要解决的各种问题有统一明确的依据和解决办法。

(二)实现财政法制化有利于体现全面统一的财政概念原则。实现财政体制的法制化和建立统一的财政法律制度,应当成为我国财政体制改革和建设的基本目标。我国虽然有许多有关财政的具体法律和部门法律,但这些法律总起来有两个问题尚待需要解决:

1. 财政基本性质界定。相关财政法律规定分散在各个部门法律当中,缺乏集中对财政基本定义、性质和权力的概括阐述和规定,使得财政的概念陷于多样和混乱。为了维护国家体制的统一性,应当采取法制的方式对财政的性质和范畴集中作出概念界定。

2. 财政特殊性财产关系的界定。在市场经济制度和多种所有制形式并存的条件下,财政资源的基本性质、来源、使用权以及目的,都应当根据财政范畴的特殊性作出明确法律界定,以与其它资源和财产性质关系区分开来,形成财政活动的特定范围。而财政资源的特殊性就体现在它的非生产性和全体国民共同享有的性质上,如果没有明确的法律对其来源和使用作出强制性规定,就很容易受到不正当的侵害和恶意的使用。

二、处理好法律与行政的关系是《财政法》的立法关键

法律与行政的关系问题是解决好财政法制的重要问题。

[作者简介] 王向成(1963-),男,山东济南人,山东财政学院学报编辑部副编审。主要研究方向:财政理论与法制。

因为,我国当前的财政状况虽然在分配的具体内容上是与市场经济体制相衔接的,但财政分配的权力机制仍然是行政体制为主体的,也就是说,国民收入的再分配权力、财政收支的决策权力都集中在行政部门,由行政部门来具体决定和操作的。这种行政本位的财政体制与社会主义市场经济体制存在着严重的不协调:

(一) 财政体制的法制化是经济体制改革的要求。把经济体制建立在法律制度的规范和调节的基础之上,建立在统一的经济规律基础之上,而不是建立在长官意志和各种临时随意的分散决定之上,是社会主义市场经济体制改革的目标和原则。而目前财政制度仍然与过去的时期没有太大的区别,收入和支出的决定权力都集中在行政机关,行政机关以及行政机关所属的各个二级部门,都有权力自行出台收入或者支出的某一项目,自行取得收入,自设账户管理部门资金,从而导致各种乱收费层出不穷,屡禁不止。而且,各种任意支出也频繁发生,导致违反财经法规的支出甚至腐败的隐秘支出发生。

出现这种问题的根本原因,一是没有把财政体制建立在法律的明文规定之上,二是没有确立由法律决定公共资源的收支活动的制度。我国《宪法》第 57、58 条规定立法机关是最高权力机关,行政机关是执行机关^[3]。而公共资源的决定权力却完全由行政机关实际履行,这种状况与《宪法》的规定显然是不符的。

(二) 财政执行权力只能来自法律决定。我国立法机关作为最高权力机关,如果把实质性权力全部让渡给法律的执行机关,而致使最高权力成为悬置概念的话,显然就违背了《宪法》赋予立法机关的权力和职责规定,使得执行机关有机会过分灵活甚至任意行使执行权力,形成违反国民公共利益的政府部门利益。社会主义市场经济制度下的财政体制是公共财政,是一国经济制度结构中国民共同利益的基本和集中体现,是全民利益的根本保证。因而,确保国民共同利益,应当首先体现在法律制度上。所以,必须在财政制度问题上,充分体现出立法在前、执行在后的法理原则。必须确立财政活动应当有法可依,公共财政是法制财政,财政的收支事项必须先有法律决定在前,政府财务行政执行在后的体制制度,形成法律决定收支事项为前提条件,政府执行收支决定在其后的财政工作程序。

三、专项立法是《财政法》的立法重点

由于行政部门自行决定财政收支具体事项的体制程序长期存在,立法机关对政府的财务行政行为只负有监督责任,如果按照国外财政法制体制那样由立法机关决定财政收支专门事项,就会在人们的思想观念和习惯意识上产生不适应的感觉。即使这样,也要坚定不移地推动财政专门事项的立法,改变立法机关把财政权力让渡给行政部门的专项立法习惯,依照法律规定的程序,履行《宪法》赋予立法机关的权力和职责。

(一) 转移支付立法和取消计划单列市制度。中央与地方财政的关系是国家财政体制构成的主要部分之一,中央财

政的转移支付占国家财政支出总量的 23%^[4]。日本为了规范中央政府与地方财政的关系,专门制订了《地方财政法》和规定转移支付资金分配的《地方交付税法》^[5],不仅规定了转移支付的法律依据,而且规定各地方政府可以依法要求中央政府对其分配,任意减少或者增加各地方政府的分配资金总额均是违法的。

然而,我国目前尚且缺乏类似的专门法律来解决政府间转移支付问题。不仅如此,实行多年的计划单列市体制,也就是中央财政与单列市地方财政直接进行财政分配,省级政府不参加单列市财政分配的办法,违反了我国《宪法》赋予县级以上地方人民政府行政区域内财政管理权限的规定,^[6]违反了一级政府管理一级财政的原则制度规定,损害了地方财政的分配权力和利益,应当在《财政法》的立法当中予以取消。

(二) 行政消费支出是财政专项立法的重点。近期我国财政支出占 GDP 的比重近 20%,而 2003 年行政管理费占财政总支出的比重上升到 19.03%,远远高出日本的 2.38%、英国的 4.19%、韩国的 5.06%、法国的 6.5%、加拿大的 7.1%、美国的 9.9%^[7]。行政费财政支出过高,显然不利于公共事业建设以及国民公共福利和服务的增加和提高,究其原因就是对财政行政性消费支出缺乏明确的限制性规定。影响财政行政性支出的主要因素有两个:

1. 行政机构编制无法律控制导致财政负担人员过多。日本针对政府人员编制规模,制订了《关于行政机构职员定员的法律》^[8],规定了部门和人员职位数量。我国目前还没有关于政府机构以及人员编制的专门法律,而行政部门自行制订的编制不仅规模过大,而且经常得不到有效的遵守。四川、江西、河南等省份还清查出了大量在编不在岗、开工资却无人上班的“吃空饷”现象,仅河南省乡镇就一次查出“吃空饷”人员 20773 人,涉及资金 1.53 亿元^[9]。由此可见,行政编制得不到有效控制,是财政费用扩大和浪费的主要原因之一。

2. 行政消费无法定标准是行政费过高的原因。政府行政性消费支出一直没有明确的规定,有的有规定,但也是在行政机关当中内部自行掌握,不是公开的明文法律规定。这就等于提供了政府自己决定公共费用使用办法的机会。目前我国实行的《政府采购法》的立法出发点是预防政府采购中的暗箱操作和贿赂。而实际上,政府的办公设施和消费品的采购问题,首先是采购的商品对象和资金额度,批准采购的权限和程序,而后才是采购方式及其公开程度。因而,为了控制政府的超标消费,应当在财政立法当中,不仅对政府行政费的消费额度加以明确规定,而且应当把豪华轿车、高档宴会、高级礼品、高标准办公用房和接待机构、出国考察、不适当的培训和买学历等列为禁止或者限制性采购支出项目,用法律手段杜绝行政性费用过高的现象。

(三) 集资摊派和公共建设立法。一些地方在政府财力不足的情况下,盲目追求政绩,提出过高的经济发展和公共建设要求,违背群众意愿,强迫集资、摊派,造成政府预算外

债务扩大等不良后果。为了解决这种不合理现象,应当在制订《财政法》的时候,对政府集资和摊派行为作出规定和限制。特别是对于涉及到公共利益的大型市政、交通等建设项目更要经过法律程序的认可,杜绝公共利益无益的“面子工程”、“形象工程”,以及随便出台的乱摊派、乱收费项目。

(四) 公共基金的设立、管理与使用的立法。公共基金是政府为实现公共利益和福利而采取的一种资金支出和使用的特定形式,目的是为了保证支出及时和专项资金用于专门用途,如近几年设立的社会保障基金、住房公积金等。由于这些基金分散在多个部门中管理,它的所有权和使用方式都没有专门的法律规定,非常容易受到侵害,遭到挪用甚至侵占。因而,完全有必要作为《财政法》的内容,对公共基金的法律归属关系,资金的募集、管理和使用权限作出明确规定,以保证公共基本利益和福利不受损失。

(五) 影响国内建设的重要支出应当有专项立法。财政资源同其它经济资源一样,属于有限资源,一方面的支出过多,就会影响到其它方面的支出份额。我国作为发展中国家,在国家利益、公共利益与国民利益当中,首先应当考虑的是国民利益和国内建设事业的发展。对外政策和国际支出作为财政支出的重要组成部分,在制订支出政策的时候,必须把我国人口多、底子薄的基本国情和国内建设发展的需要,放在第一位上。我国《国防法》34、35、36条^[10]对国防费支出和军需装备的采购作了原则规定,但缺乏量化指标和审批程序方面的规定,不能体现对外政策与国内经济发展需要协调一致的原则。同时,对外援助支出、国际低息贷款、贫困国家的债务免除等涉及到财政补贴的国际支出,都需要作出立法规定,以保证国内建设与对外政策的平衡。

四、公共财产的所有权使用和转移处置

在单一国有制条件下,不存在财产界限和划分财产权利的问题。在实行社会主义市场经济多种所有制并存的体制下,界定国有公共资产与其它经济成分的资产界限就显得非常有必要。特别是在涉及到国有资产的所有权转移和使用等较为复杂的问题上,更应当根据经济规律作出合理的界定,以体现财产权利平等这一市场经济的最根本的原则。2007年3月我国颁布的《物权法》^[11]首次将不同所有制的财产物权归属作了法律意义上的解释和固定,是经济体制改革以来涉及全民共同财产的重要法律。但这部法律在体现市场经济财产规则方面,还存在着重要的立法空白区域和原则错误的地方。

(一) 关于国有财产物权转移的立法。所有权与所有制的概念区分在于,所有制强调的是财产的占有关系的方式,而所有权强调的是占有关系的排他性。所有权的排他性,就是指不能认定同一个物件有两个定义不同的物主。更具体地说,就是不能认定私人财产同时又是集体财产,或者认定国有公共财产同时又是私人财产。特别是对于国有财产因物权转移而发生的物主关系变化,更应当加以明确。在这个问题上,《物权法》没有加以明确规定,造成了一些重要物权定义的立法搁置。譬如,近10年来我国实行的住房制度改革,

将大量的原本属于国家或者集体的住房出售给职工个人。对于这些已经出售的国有财产,应当明确其物权归属为个人所有,但《物权法》并没有给出明确解释,使人容易产生这些已经出售的国有资产好像既是国家的,又是个人的模糊物权概念。

(二) 关于国有资产物权转移的立法。股份制是我国经济体制改革以来出现的新型所有制形式,股份制改造就是将原来属于国家或者集体的资产,量化细分成资产份额,出售给其它单位或者社会公众个人。截止2001年末,在我国全部登记法人单位中,单纯国有企业占12.2%,股份制企业占9.9%^[12]。涉及许多行业和领域的国有企业,通过股权改造成为股份制企业或者公司,不上市或者上市股份制公司发行了大量的股票。关于股份制,《物权法》只在第67条对于股份制法人单位的设立及权利归属作了规定,但对于原来为国有、当前实行了股份制改造的企业资产物权归属,却没有作出相应的解释,显然属于立法缺失。按照商品交换的规则,物件出售之后,它的物主应当是购买者,而不是出售者,它的物权不能够既属于购买者,又属于出售者。股份(股票)是企业资产的所有权凭证,资产折成股份出售之后,它的资产物权归属应当是股份的持有者,国家不再拥有已经出售的企业资产的所有权。但现在有的地方,仍然把实行了股份制改造的原来为国有的企业,称为国有企业,使人产生了股份制企业资产仍然是国有财产的模糊物权印象。而作为《物权法》的立法,显然没有把当前经济体制改革中的现实成果加以合法认定,而是在有人指责出售国有资产就是私有化的压力之下,不敢有所作为。

(三) 公共资源和资产的让渡使用立法。《物权法》第45条规定,国有资产由国务院代表国家行使所有权,同时第60条规定,集体所有的资源和财产由集体经济组织或者村民委员会代表行使所有权。两条规定对比起来,显然后一条更符合经济规则:

1. 物质财产所有权应当由所有权人来行使它的使用权利的让渡决定。政府作为行政机关,与国家的概念或者公共全体的概念是有区别的。私有财产的使用权利的让渡必须经过所有者的准许和授权,同样,公共财产使用权利的让渡使用也必须经过它的国民所有者的准许和授权。财产使用权利让渡的原则是有益于资产的增殖和所有者权利人能够切实享有资产使用的利益分配。而政府在这方面没有任何切实保障的情况下,就得到了全部国有资源和资产所有权的运作权力,显然违反了经济规律和市场规则。

2. 政府拥有资源和资本财产所有权的行使权,将会使政府变成获利实体和物质利益占有者,违反了市场经济原则。自从30年以前的经济体制改革以来,政企分开,政府不再成为经济实体或者利益实体,一直是体制改革的目标要求。但这个目标迟迟不能实现,根本原因就是每到改革的关键时刻,总是又再次确定了政府拥有利益的权利。此次《物权法》立法决定政府掌握国有资产的所有权的行使,就是再次将公共资产物权的让渡使用权力,赋予了政府,不仅使得政府举

办的各个经济组织实体合法化,而且还可以合理合法地继续扩大政府运营和获利的产业。按照所有权的关系原则,占有物的优先使用权首先是占有者,政府作为公共服务机关无权获得本属国民共有的资产让渡使用权利。因而,国有资产使用权的授权使用对象,是普通国民,而不是政府。

综上两点,仿照集体所有制资产所有权法定行使机构是集体组织委员会的规定,股份制公司资产所有权的法定行使机构是股东大会,国有资产所有权的法定行使机构应当是国家立法机关。

五、财政法制的司法实践及其立法意义

司法实践既是法律的现实性的表现,又为立法提供了可行的现实根据。我国已有的财政司法先例为解决立法过程中遇到的比较难以解决的问题,提供了实践根据和说明。同时,司法实践又对立法质量提出要求,法律的制订必须为司法提供依据,为体现法律的强制性必须制订严格和详细的处罚办法,以保证法律不变成遵守或不遵守都无后果区别的空头支票。

(一)公共建设和财政收支事项实行专项审批的已有司法实践。在还没有《财政法》的情况下,我国就已经有了对财政专门事项作出法律决定的司法先例。1992年的三峡水电工程大型公共建设项目,涉及到政府投入和资金的募集等问题,是由国务院主持考察、论证和筹备的工程。但该工程的上马决定仍然作为公共建设专项议案,经过最高立法机关全国人大考察、听证、讨论和表决,形成了公共建设专项法律决定,^[13]成为立法机关审议和决定专门公共事项的司法先例。2005年末全国人大对个人所得税起征点的调整作出法律决定,是立法机关审议和决定财政专门事项的又一司法先例^[14]。这些司法先例说明由立法机关决定财政专门事项是完全可行的。为了维护国家法律和体制的统一性,应当规定全部的财政事项都要以立法决定作为执行依据,坚决取消和杜绝行政机关自行决定财政事项的体制和做法。

(二)为保证法律的落实,必须制订严厉的处罚措施。我国目前的立法状况和质量,还不能十分令人满意。突出问题之一是一些法律在出台之时,就缺乏对违法行为的处罚办法规定,使得法律在执行的过程中因缺少明确的法律依据而不能得到有效的落实,形成违法的和不违法的没有后果上的区别。财政工作也有一些行政法规,但由于不是法律,因而对违反财政行政性规定的行为,处罚的非常少。所以,在制订《财政法》的时候,必须针对违反法律规定的行为制订明确的制裁办法,主要包括对违犯法律规定取得收入和决定支出的处罚措施:

行政部门违反法律规定,未经法律授权取得收入的,应当没收违法所得,并退还当事人;

行政部门未经法定程序,自行举债、集资或者摊派费用的,应当取消并赔偿损失;

行政部门未经法律决定支出财政资金的,收回拨款;超过法定限额支出的,给予超额处罚;

行政部门违反法律决定,应当支出而未支出,给单位、集

体或当事人造成损害的,应当责令给付支出,并予以赔偿;

未经法律决定,以国家或政府的名义侵占或挪用私人财产的,应当责令退还,并给予赔偿;未经法律决定,对已经出售的国有财产有关部门不履行给付义务的,应当责令政府部门给付,并赔偿;国有资产经营权让渡使用应当经过平等竞争决定,任何具有国有资产法定所有权的国民个人,均有权向立法机关提出经营国有资产的权力。

参考文献:

- [1]王远均.财政金融法[M].成都:四川人民出版社,2005.
- [2]童迺平.战后日本财政和财政政策研究[M].上海:上海财经大学出版社,2002.
- [3][6][10]法规中心.中华人民共和国常用法律大全[M].北京:法律出版社,2004.
- [4]中国国家统计局:中国统计年鉴2004[M].北京:中国统计出版社,2005.
- [5][8]财政部《财政制度国际比较》课题组.日本财政制度[M].北京:中国财政经济出版社,1998.
- [7]全国财政V4用于公务员职务消费代表呼吁治腐败[EB/OL].<http://www.chinanews.com.cn/gn/new/2007/03-11/888425.shtml>.
- [9]河南乡镇编制全部实名制|次查出2万吃空饷者[EB/OL].<http://news.china.com/zh-cn/domestic/94/20061204/13788268.html>.
- [11]物权法[EB/OL].<http://news.tom.com/2007-03-19/OI2726801804.html>.
- [12]国家统计局:第二次全国基本单位普查公报[EB/OL].<http://www.stats.gov.cn/tjgb/jbdcwpcgb/qgjbdcwpcgb/t20030117-61467.htm>.
- [13]全国人大通过三峡工程议案[EB/OL].<http://www.hb.xinhuanet.com/zh/bq/sanxia/tk-lzp.html>.
- [14]起征点升至|千六百元中国新个税法明年起施行[EB/OL].<http://www.chinanews.com.cn/new/2005/2005-10-27/8643858.shtml>.

