# 试论我国财税法律体系的完善

来源：网络 作者：风华正茂 更新时间：2024-07-03

*\" [摘 要]经济的和谐发展呼吁完善的财税法律体系。目前，我国传统财税法律体系已经不能适应和谐发展的新要求，以科学发展观为指导，创新财税法学研究方法和研究范式，构建新的财税法律体系和拓展财税法学的理论空间，已经成为财税理论研讨中的新趋势。因...*

\" [摘 要]经济的和谐发展呼吁完善的财税法律体系。目前，我国传统财税法律体系已经不能适应和谐发展的新要求，以科学发展观为指导，创新财税法学研究方法和研究范式，构建新的财税法律体系和拓展财税法学的理论空间，已经成为财税理论研讨中的新趋势。因此，宜从我国财政危机的法律原因入手，分析产生这些问题的法治根源，并提出创新财税法治观念、构建新的财税法律体系的思路。

[关键词]财政危机；法律；财税法律体系；法治化

一、有关财政危机问题的共识

随着经济发展和社会的进步，我国已进入全面小康的发展轨道，特别是科学发展观的提出，更为我国今后的经济发展指明了新的方向。而在此新形势下，如何避免出现财政危机，以及财税法治改革应当何去何从，是我们在进行财税理论研究的过程中，必须应对的新课题。

我国自从实行改革开放以来，有关财政危机的讨论一直未停。特别是近几年来，为了解决通货紧缩、内需不足等问题，国家曾一度推行积极的财政政策，从而使财政支出大涨，赤字与国债规模激增。通常，评价一国财政运行状况的指标，主要有债务依存度、偿债率、国债负担率以及财政赤字占GDP的比重，等等。通过这些指标的变化轨迹，能够较为直观地反映一国的财政运行是良性状态还是危机状态，以及这些状态的转化趋势。财政风险的大小在很大程度上取决于政府负债的多少和偿债能力的强弱。因此，如果政府的负债过多，就会加大发生财政危机的可能性。近几年来，我国的财政赤字规模一直很大，每年都有数千亿元①；与此相适应，实施积极财政政策的这几年，已累计发行长期建设国债达9000亿元②，国债发行总额累计已经达到26000亿元。这只是最为直观的政府负担的国家公债的数额。有些学者正是以此作为计算债务依存度、国债负担率等指标的依据。除了上述以发行的国债数量作为衡量政府负债的依据以外，还有人提出了其他的测度方法，较为重要的是把政府负债分为四类，即显性负债、隐性负债、直接负债、或然负债。因此，上述的国债发行规模，只是一种显性的负债或直接的负债，如果从其他的角度去考虑政府的负债，则政府的债务负担应当更重。例如，国有企业的债务、社会保障的负担、银行的不良资产、大量拖欠的工资、公共卫生等问题的解决，主要需要国家来承担经济责任，或者最终承担责任，这些“实质上的债务”，都是导致财政危机的重要因素。正是在这个意义上，财政危机比金融危机更值得关注，因为金融危机也会转化为财政危机，并最终由财政来“买单”。

由此看来，无论对影响财政风险或财政危机的指标如何确定，也不管对政府的负债如何量化，人们可以达成共识的是：国家的债务负担已经相当沉重；大量债务负担的积聚，至少已构成发生财政危机的潜在可能性。由此产生一系列需要研究的经济社会和法律问题，如国家不断增加的财政赤字、增发国债的做法，是否会给以后的经济发展带来沉重压力，并影响到“代际公平”，是否具有合理性和合法性，是否合乎法治的要求和精神，等等。而要回答这些问题，则需要探讨产生财政危机的法律原因。

二、财政危机的法律原因分析

由于专业分工等诸多原因，传统的法律界往往对财政问题少有问津，但财税领域恰恰是体现近现代法治精神的重要园地。从历史上看，如果没有财政危机，如果没有财税方面的分权及具体制度安排，就没有近代意义上的宪法。可见，财政危机作为财政运行的一种极端状态，作为一国政府所必须面对的危急情势，同宪法、宪政也有着紧密的关联。事实上，财政直接涉及到公共权力的行使，以及公民基本权利的保护，这本身就是一个宪政问题。与此同时，还应当在相关法律中对财政权和财产权做出具体的保护性规定，以有效地平衡和协调国家财政权与公民财产权的冲突。这些法律精神，应当贯穿于相关的财政法、税法、民法等领域的具体立法之中。上述的法律精神，实质上就是一种法治精神，即通过有效的、具有合法性的分权，综合协调、平衡各类主体的利益以及实现其良性互动。如果不能有效地贯彻这种精神，就不仅可能侵害国民的财产权，也可能使财政权的行使受到损害，并最终导致财政危机。从现实情况来看，导致财政危机潜滋暗长的具体法律原因，最为显见的至少包括以下几个方面：

（一）预算法形同虚设

在预算法上，类似的问题还非常多，如分税制财政体制的非法律化、国库收付制度的不严格执行、对预算收入征收的随意性所导致的收入流失等，都是无视预算法规定的重要现实问题，都是将预算法束之高阁，使其形同虚设的问题，也都是衍生财政危机的重要问题。

（二）国债法有待完善

（三）税法刚性不足

从总体上说，在与财政危机相关的各类法律规范中，税法规范的数量最多。在税收法定原则的基本要求下，我国虽然没有完全贯彻“法律保留原则”和“议会保留原则”，但还是做到了最基本的“一税一法”原则，从而使现在开征的各类税收，基本上都能有至少相当于国务院行政法规级次的立法与之相对应。由于大量税收立法主要都采取了行政法规而非“法律”的形式，税收立法层次相对较为低下，在执行过程中有法不依的问题突出，因而税法的刚性明显不足，这也使得税法的执行弹性较大。其具体表现是既存在“征收过度”的现象，也存在“应征未征”的问题。而“应征未征”既可能是放弃国家的税收征收权，也可能是应征的税款无法征收或无力征收。“地下经济”、税收逃避现象的普遍存在，必然会导致国家税收的大量流失，从而降低国家的财政支出能力，加大发生财政危机的可能性。税法的刚性不足，与我国税收优惠过多过滥有关。大量的税收优惠使得“税式支出”的规模十分巨大，从而人为地减少了应入库的财政收入，影响了对财政赤字的弥补，这同样会加大发生财政危机的可能性。不仅如此，税法的刚性不足，还与某些国家机关对法定课税要素的非法变动有关。总之，税法刚性不足的表现和原因可能是多方面的，但缺少税收基本法、税收立法层次低、违反《立法法》的规定和税收法定原则的要求，以及在实践中不依法办事，则是导致税法刚性不足的重要原因。因此，全面提高立法层次，贯彻税收法定原则，切实在执行中做到有“法”可依，对于防范财政危机尤为重要。

导致财政危机潜滋暗长的法律原因也是多方面的。笔者只是选择了与财政危机的形成密切相关的几个领域来探讨，从中不难发现这些领域所存在的许多立法和执法问题，都直接影响着国家的财政状况。从法学的角度来看，市场经济所涉及的制度内容并不限于市场制度本身，市场制度、财政制度与政治制度等本来就是一个有机统一的整体。中国社会不可能在进入市场经济模式的同时，却排斥与之紧密相连的公共财政模式与政治模式（宪政制度）。因此，对于处在社会转型时期的财税法学而言，建立一种合理的财税法律体系和推动已经制定的财税法规范的准确实施同样重要；也就是说，完善财税法律体系是促进财税法治化进程的至关重要的一步。

三、完善财税法律体系的思考

从根本上建立一套完善的财税法律体系，既能够从总体上体现宪法的精神，又能够在具体的分税制中，形成一种良好的宪政制度。这样就有利于更好地解决财政危机问题。对于我国来说，财政危机的主体承担者是政府，所以，政府承担规避财政危机的工作是其义不容辞的责任。笔者认为主要可以从以下几方面来考虑：

（一）建议修改现行宪法，建立财政法立法依据

目前，我国财政法表现为各自独立的单行法，尚无一个可供共同遵循的统一的财政法典。因此，建议在宪法中增加有关财政税收的规定，明确各财税单行法之间的关系和适用范围，界定各财税部门的职能、权限、义务和法律责任。各财税单行法都必须以财税基本法为依据，不得与其相抵触。这就要求在财税基本法的统领下，根据市场经济下公共财政职能的要求，对现行财税法律体系进行修订和完善，将财政税收等涉及国家和社会、中央与地方分配关系、公民权利和利益的内容在宪法中做出规定，以推进我国依法治国、依法行政、依法理财、依法治税。

（二）建立健全国债法律环境

全面清理现有的国债法规，进而采取相应措施在全面清理现有法规的基础上，区别不同情况，采取不同的对策：对已经完全不适用和部分不适用的法规，该废止的废止，该部分失效的失效，该修改的修改。我国尽管多次颁布《国库券条例》和《特种国债条例》等，但没有一部系统、全面的《国债法》。即使是这些已颁布的法规中，也存在与社会主义市场经济和公共财政不相适应的问题，需要进行进一步的修订。中国国债市场日益与国际接轨，今后境外资本也将进入国债市场，这将为国债市场带来更多的机遇。起草一部完整的《国债法》，规范国债市场参与各方的权利和义务，并设定制约手段，规范国债的发行、流通、使用、管理和偿还全过程，是健全我国国债市场的迫切需要。

（三）加紧修改《预算法》，推进各类相关体制的改革，真正转变政府职能，建立合理的公共财政制度

由于体制转轨时期利益调整的难度以及制度设计本身的一些问题，中国预算法的立法、执法和守法一直都在低水平上徘徊。结合当前财政支出制度改革的现实需要和世界财政法治发展的潮流，以规范和保障政府财政行为为己任的预算法应当予以积极的回应。无论是预算编制、预算审批还是预算执行，都需顺应社会主义市场经济的内在规律，做出很大程度的调整和改革，这是从源头上防范财政危机一个十分重要的方面。

（四）结合经济社会发展需要，进一步完善税法

在完善税法时，要注意税法与其他相关的经济、社会立法的配套，特别是与相关财政立法的配套。否则，税法再完善，也可能会存在许多因制度不协调所造成的成本问题。税收是国家的主要财政基础，税法的制定和执行不仅影响同业竞争的纳税人在同一市场中的竞争力，还会影响国家的财政收支和国家提供的公共服务。制定、变更税法不仅直接影响国家和纳税人之间的税款给付义务，而且当国家以征税行为介入市场运行以后，税法的制定和执行更会影响纳税人的预期和行为，从而影响到国家的财政收入。

（五）尽快拟定和颁布《财政监督法》

从法律上确定财政监督的地位，增强财政监督在社会主义市场经济执法监督体系中的地位。通过法律程序明确监督机构的职权、责任、监督程序、监督方法、当事人的权利义务、违反财政法规的法律责任等方面的问题，为财政部门行使财政监督职能、加强执法力度、坚持依法行政、提高财政监督工作的权威性和严肃性创造良好的法制条件，从根本上解决行政执法的随意性。既抓立法，又抓执法，真正把财政活动纳入法制化的轨道，建立健全比较系统和完整的财政监督法律体系。

总之，要建立健全一整套严密科学、协调有序的财税法律体系，使之既有分权，又有限权；既有自由，又有约束，从而在财税法制中，通过法律的全面制定和有效实施来体现宪政精神，形成宪政秩序，这样也形成了一种良性的互动，而只有在这种良性互动中，才能真正解决财政赤字、债务风险和财政危机等问题，才能形成良好的公共经济秩序，推进国家和社会稳定和谐发展。

[参考文献]

[2]张守文 财政危机中的宪政问题[J] 法学，2003，（9）

[3]王子正 关于我国财税法制的两点思考[J] 财经问题研究，2001，（3）

[4]马寅初 财政学与中国财政：理论与现实[M] 北京：商务印书馆，2001

本文档由028GTXX.CN范文网提供，海量范文请访问 https://www.028gtxx.cn