

完善转移支付制度的法律思考

高以晴

中南财经政法大学,湖北 武汉 430073

摘要:财政转移支付制度是调整政府间财政关系的基本方式,是国家实现宏观调控、贯彻基本政策的重要手段,其重要性不言而喻。而我国现行的财政转移支付制度仍存在诸多问题,本文将从我国财政转移支付制度的形成和发展过程进行分析,指出制度的具体问题所在,并结合域外经验,从法学视域对我国财政转移支付制度提出合理的建议,以确保财政转移制度的有效运行。

关键词:转移支付制度;法治化;财权与事权

中图分类号:D922.2;F812.45 文献标识码:A 文章编号:2095-4379-(2018)21-0071-03

作者简介:高以晴(1997-),女,江西上饶人,中南财经政法大学法学院2015级法学专业本科生,研究方向:法学。

一、我国财政转移支付制度的历史沿革

(一) 我国财政转移支付制度的初步实践

财政转移支付制度产生于十七世纪,澳大利亚是最早将它制度化的国家,直到1994年我国实行分税制改革才正式引入财政转移支付的概念。但在分税制改革实行之前,我国已经存在不系统的财政转移支付实践。自新中国建立以来,根据第七届三中全会上毛主席的报告《为争取国家财政经济状况的基本好转而斗争》,我国开始实行高度集中的财政制度,地方没有财政权,以财政收入“分成”为基础,实行计划经济体制下的转移支付。1958年以前,每年中央对地方预算进行核定,首先由地方固定财政收入和固定比例分成抵补,不足部分则由中央调剂收入弥补。1958年大跃进之后,各地方政府的财政收支相抵后,收不抵支的部分由中央财政给予补助,收大于支的部分则按一定比例上缴中央财政。^[1]因而,我国财政转移支付制度形成初期,主要包括收入分成、体制上缴、体制补助、中央专项拨款四种主要形式,该时期下我国财政转移支付制度没有任何法律效力,规范性无从谈起。

(二) 改革开放后我国财政转移支付制度的发展

1980年-1993年时期下,我国财政体制发生重大变革,因此该过渡时期的转移支付也不稳定。相较于改革开放之前,财政上实施划分税种、核定收支、分级包干的制度,出现了地方和中央分配财源的变化,明确了中央与地方的收支关系。一方面,保留收入分成、定额上缴的转移支付方式;另一方面,对于落后地区专项拨款、设置发展基金,同时对于民族自治地区进行定额补助。因此,改革开放以后,地方财政更加具有活力,但中央财政与地方财政之间仍然不均衡,专项补助逐年上涨使得中央财力不足。

(三) 分税制改革以来我国财政转移支付制度的发展

随着我国市场经济的发展,1994年国务院颁布《关于实行分税制财政管理体制的决定》,我国开始全面推行分税制改革。其主要内容包括:根据各级政府的职能明确相关事权,继而依照中央政府及地方各级政府的事权厘定财政支出范围;划分税种,归为中央税、地方税、中央地方共享税,继而确定各级政府的财政收入范围;确立了财政转移支付形式,税收返还、体制上缴、专项补助和结算补助。自1994年分税制改革至今,经过二十多年的发展,已经形成了具有中国特色的财政转移支付制度,包括一般性转移支付、中央对地

方的税收返还、专项转移支付三类,其中专项转移支付包含配套拨款、非配套拨款两种形式。

二、我国财政转移支付制度的现状

(一) 我国现行转移支付制度的规范体系

至今,我国仍没有建立专门的转移支付法,通常由国务院和财政部制定的规范性法律文件,调整中央财政与地方财政之间的关系。例如,1994年国务院颁布的《国务院关于实行分税制财政管理体制的决定》中涉及税收返还、体制上缴、专项补助等内容;1995年财政部颁布的《1995年过渡时期转移支付办法》通过对一般性转移支付进行具体规定从而缩小地方政府之间的财政差距;2014年对《预算法》进行修改,其中第十六条规定国家实行财政转移支付制度,同时对转移支付制度的目标、原则、主要形式进行规定。因此,以2014年修改后的《预算法》为统领,由国务院、财政部、省市级地方政府出台的规范文件为辅助,形成了我国现行的财政转移支付规范体系。

(二) 我国现行转移支付制度的主要问题

1. 政府间事权、财权划分不清

合理划分政府之间的事权、财权是实施财政转移支付的前提。事权,即政府基于其公共职能于一定的范围内提供公共商品和服务的权力。财权,即政府基于其公共职能组织财政收入、安排财政支出的权力。^[2]而财政转移支付是基于既定的政府事权、财权框架下,财政资金在政府之间流动从而实现双向均衡的目标。自1994年我国实施分税制改革以来,关于政府间的财权划分较为明确,但事权划分的规定较为原则性,尤其是省以下政府之间的财权划分极为不清晰。基于此,各级政府的职责不明确,难以有效地提供公共商品和服务,大大降低了财政转移支付的资金配置效率。

2. 转移支付制度结构不完善

首先,我国财政转移支付具有双向性的特点,不仅包括上级政府对下级政府转移支付,还保留了原有体制中下级政府对上级政府的上解,财政资金双向流动的模式降低了财政资金配置效率。其次,我国现存的财政转移支付方式分类缺乏科学性。税收返还是分税制改革中的产物,中央政府为取得地方政府的支持、保护地方政府的既得利益^[3],但实践表明“基数法”的税收返还形式加剧了政府间的财政差距。一般性转移支付即“无条件补助”,不规定所拨出资金的具体用途,有利于提高受援助的地方政府的基本财政能力,是实现财政均等化的主要方式,但实践表明一般性转移支

付所占比例愈来愈低,一般性转移支付拨付的财政资金也被指定用途。而专项转移支付较为不规范,立项审批不规范、财政资金挪用和挤占现象严重。

3、转移支付制度法律位阶低

我国现存的财政转移支付法律制度立法上主要由政府主导、法律位阶低,一直为学术界所诟病。而缺乏有力的法律保障,财政转移支付制度难以具有权威性和规范性。首先,2014年修改后《预算法》作为目前财政转移支付制度的最高法律依据,将转移支付纳入预算进行监督,但《预算法》中涉及财政转移支付制度的条文较少且多为原则性规定,没有操作细则难以指导约束实践。其次,国务院和财政部颁布的诸如管理办法等法律文件作为转移支付制度的主要依据,行政性色彩浓重、不具有稳定性。最后,地方规章作为省以下政府转移支付的法律依据,内容设计不规范、效力位阶很低。总之,专门的转移支付法的缺位,仅靠庞杂的法律文件进行约束,转移支付制度难以正常运行。

三、财政转移支付制度的功能

(一) 财政转移支付制度的经济功能

首先,财政转移支付制度发挥着对财政资金的公平分配的功能。通过税收的收入功能资金由地方政府向中央政府流动,而通过一般性转移支付制度实现公共资金的二次分配^[4],实现各地方政府的财政能力大致均等。其次,财政转移支付制度促进落后地区的经济发展。我国地域辽阔,各地的地理环境、资源条件等生产要素差距较大,地方间经济发展不均衡,因而通过专项转移支付制度加大对落后地区的财政资金的投入,促进社会公平。再次,财政转移支付制度有助于解决地方公共商品的外部性问题。从经济学的角度,提供公共商品和服务的一方政府,由于其边际成本大于边际收益将带来收益外溢问题,因而提供转移支付制度对该政府进行财政补助,达到优化公共资源配置的效果。最后,财政转移支付制度维系着中央政府的主导地位。在目前的分税制体制之下,中央政府的财权往往大于其事权,通过利益诱导的手段对地方政府行为进行调控,贯彻中央政策的实施。

(二) 财政转移支付制度的社会功能

首先,财政转移支付制度有利于基本人权的实现,诸如九年义务教育的普及、公共卫生医疗建设等公共服务都有利于公共资金的大量投入,转移支付制度促进财政资金向地方政府流入,保障公民的基本生活条件。其次,财政转移支付制度有利于实现社会公平和稳定。基于不同地区经济水平不同,地方政府仅靠地方财政提供给本区域内的公共服务差距较大,导致中西部地区人才流失,加大贫富差距,诱发不安定因素。最后,财政转移支付制度也是实现财政民主化的必然要求。财政收入来源于人民,因而财政支出也应当公平合理安排,“取之于民,用之于民”。根据人民的意思表示,对财政资金进行二次调配,推动基本公共服务均等化,人民受益程度大致均等。

四、域外转移支付制度的经验启示

(一) 美国

美国是典型的联邦制国家,分为联邦、州、地方政府,实行三级预算。美国的财政转移支付制度主要分为有条件拨款和无条件拨款,其中有条件拨款的规模较大、用途规定很明确。对于无条件拨款,根据财政收

支等因素规定分配标准,国会享有决策权,不设定资金用途。对于有条件拨款,具体分为专项拨款和分类拨款,专项拨款通常要求州或地方政府辅以配套资金,分类拨款要求资金用于某一确定领域但不作具体项目限制,比如要求用于教育、交通、社区建设等特定领域。

(二) 德国

德国实行“财权集中、共享分税为主、横向均衡”的分税制^[5],在此前提下形成了一套独具特色的横纵结合的转移支付体制。一方面,德国的横向转移支付包括增值税在各州之间进行分配,财政能力较强的州直接划拨资金给财政能力较弱的州,实现横向财政平衡。另一方面,德国的纵向转移支付包括联邦对州以及州对地方的转移支付,其中联邦对州的转移支付包括共享税的分配、联邦补充拨款、共同任务拨款,而州对地方的转移支付则包括一般性财政拨款、指定用途的财政拨款。

(三) 澳大利亚

澳大利亚是一个联邦制国家,分为联邦、州、地方政府,和美国体制大致相同。澳大利亚宪法中确立了实现公共服务均等化作为财政转移支付的主要目的。澳大利亚的转移支付方式也分为一般性补助、专项补助两种。不同于其他国家,澳大利亚设立了两个机构负责管理财政转移支付。其中联邦国库部作为政府专设机构,负责确定转移支付的规模、额度等,而联邦拨款委员会作为民间机构,负责对拨款标准、因素选择等进行实地调研,最后向联邦政府提出建议。

(四) 日本

日本属于中央集权制国家,分为中央、都道府县、市町村三级政府,中央政府掌控绝大部分的财政收入,而地方政府承担着大部分的事权。因而在日本中央政府对地方政府的转移支付规模很大,以弥补央地事权与财权不对称的缺陷。主要采取了三种转移支付形式对地方财政进行补助:地方交付税、地方让与税、国库支出金。日本转移支付制度也属于有条件拨款和无条件拨款相结合的模式,通过法律明确政府间财权和事权并规定了严格的法定程序,因而稳定性强,其转移支付制度发挥效用较好。

五、转移支付制度的法治化建议

(一) 转移支付法立法构想

财政转移支付制度作为国家宏观调控的重要手段,旨在均衡各级政府财政能力,协调各方经济发展。而我国转移支付制度起源较晚且由于基本法的缺位,在实践过程中转移支付行为被随意滥用。只有早日颁布财政转移支付专项法律,才能使得政府的转移支付行为受到规范约束和监督。对于转移支付法立法应当明确以下主要问题:首先,调整转移支付的结构,仅保留一般性转移支付和专项转移支付两种形式,逐步取消税收返还、地方上缴等落后的方式^[6]。以一般性转移支付主体,建立科学的财政资金分配测算方式,真正发挥财政均等化的作用。对于专项转移支付,应当明确法定立项条件、公开透明的程序以及严格的资金监督制度,以实现诸如产业扶持等宏观调控的目的。其次,设置独立的财政转移支付决策机构,通过法律授权的方式对该机构的职能和责任进行具体规定,转移支付制度才能去行政化。最后,完善相关责任机构的法

(下转第 70 页)

源说”对案件事实做准确的评价,此时,需要用到判断不作为义务来源的实质条件,这也是目前我国在不作为义务来源的确立方面需要予以改善的方面。那么,如何认定宋福祥的不作为义务呢?——基于夫妻关系在一个特定的私人空间,宋福祥产生了救助其妻子的特定义务,这种义务是在当时私人住宅的封闭性以及宋福祥救助的排他性引起的。

(三)中国的实际判例中,夫妻双方不救助一般都判处了刑法上的不作为犯罪:天津市西青区王稳庄王春某杀妻跳河死亡;张某杀妻和河北李某杰杀夫,服用敌敌畏死亡,共同点都是夫妻双方因琐碎事争吵,其中某一方自杀死亡,另一方被判处不作为犯罪。除此之外,也有极个别的案例未成立不作为犯罪,只进行民事上的赔偿,如李方某杀妻,北京市朝阳区龚某被判处民事处罚。关于不作为义务的探究,必定会随着具体案情的不同而得出不同结论,以夫妻双方的救助义务为例,对于夫妻双方的救助义务是否构成刑法上的不作为义务,不能在没有法律明文规定之下强制适用,对不作为犯罪的论证,除运用“四来源说”等形式要件来论证以外,也要同时把握不作为义务来源的实质要件,借鉴域外关于不作为义务来源实质要件的研究,灵活的应对不同的现实案情。

六、结语

(上接第 72 页)

律责任,建立多元化的监督制度。转移支付行为应当同时受到立法机关、行政机关、社会群体的监督,落实财政资金的使用,评估专项转移支付资金的效果。

(二) 相关配套制度的完善

首先,明确政府干预与市场调控的界限,财政职能的过度越位将导致财政负担过重,而财政职能的缺失将导致公共商品和服务的不足。因此,针对专项性转移支付,一方面出清竞争性领域的财政资金配套;另一方面,规范救济型、应急型专项资金配置。其次,合理分配、明确划分政府间的事权、财权。一方面,在“营改增”的政策下,地方政府主体税种缺失,应当积极寻求稳定的税种接力成为地方主体税种,强化地方政府的财力;另一方面,通过规范性法律文件明确各级政府的事权范围或者通过简化政府层级结构的方式将政府

“四来源说”作为不作为义务来源中的形式要件,具有相对确定性和明确性的优点,但也难以应对复杂的现实生活,我国对不作为义务来源的研究不应止步于“三来源说”、“四来源说”、“五来源说”以及其他形式学说,抓住不作为义务来源背后的保护法益和判定逻辑,才能做到“罪责刑相适应”。

[注释]

- ①河南省南阳市人民法院(1994)南刑初字第264号。
- ②河南省南阳市人民法院(1994)南刑初字第264号。
- ③韩忠谟.刑法原理[D].台湾大学,1981年修订14版。
- ④陈青松.不作为义务来源研究[D].四川大学,2007。
- ⑤李海东著.刑法原理入门(犯罪论基础)[M].北京:法律出版社,1998。
- ⑥许玉秀.刑法的问题与对策[J].春风煦日编辑小组,1999。
- ⑦黎宏著.不作为犯研究[M].武汉:武汉大学出版社年版,第一页。
- ⑧陈青松.不作为义务来源研究[D].四川大学,2007。
- ⑨[英]鲁伯特·克罗斯·菲利普·A·琼斯[J].英国法导论。
- ⑩[英]鲁伯特·克罗斯·菲利普·A·琼斯[J].英国法导论。
- ⑪张健.英美刑法中犯罪行为理论。
- ⑫张健.英美刑法中犯罪行为理论。
- ⑬赵秉志主编.新刑法教程[M].北京:中国人民大学出版社,1997。
- ⑭陈兴良著.刑法哲学[M].北京:中国政法大学出版社,1991;赵秉志,吴振兴著.刑法学通论[M].北京:高等教育出版社,1993。
- ⑮马克吕主编.犯罪通论[M].武汉:武汉大学出版社,2003。

的事权具体化。最后,建立中央与地方政府之间事权协商机制,保护地方政府的权益,协调各级政府之间的财政关系。因而,推进转移支付法专项立法,同时完善相关外部制度,从法学的视域化解困境,促进财政转移支付制度规范有效的运行。

[参考文献]

- [1]倪志龙.财政转移支付法律制度研究[D].西南政法大学2009。
- [2]刘剑文.中国财政转移支付立法探讨[J].法学杂志,2005(05):31-35。
- [3]方正.法学视域中的财政转移支付制度研究[D].郑州大学2017。
- [4]刘京换主编.财政学原理[M].北京:高等教育出版社2010。
- [5]熊伟.财政分税制的规范意旨与制度进阶[J].苏州大学学报(哲学社会科学版)2016,37(05):30-41+191。
- [6]刘剑文主编.财政税收法[M].北京:法律出版社2007。

须依靠法官依宪法法律而行使的审判权,为了保障其实施则必然要求赋予法官权威性和维护法官权威的权利来保障法官依法履职,维护司法权威,推进实施全面依法治国战略。如此才能实现司法改革的终极目的——让审理者裁判,让裁判者负责,如此才能实现法律的社会效果,实现社会法治公平正义。

[参考文献]

- [1]孙红霞.浅析法官的权威性[J].工会论坛(山东省工会管理干部学院学报)2006。
- [2]张晓毅.论法官职业保障[J].法制与社会,2013(35)。
- [3]干朝端,郭珣.论我国法官豁免制度的建立[J].法律适用,2003(05)。
- [4]孙伟良.我国法官权利保障研究[D].吉林大学,2012。

(上接第 74 页)

阻碍司法活动,威胁、报复陷害、侮辱诽谤、暴力伤害司法人员的行为依法从严惩处,在社会上形成崇尚法治、敬畏法律、维护司法权威的良好社会舆论和法治环境。当一名被执行人、一名恶意侵犯法官权威的行为者,其拒不履行法律义务,将屠刀挥向司法者,践踏的不仅是所有社会成员共同维系的社会安全感,还有一个社会公平正义和法律权威的底线^[2-4]。

司法制度改革的重点在于审判制度改革,其核心在于审判权的独立运行和审判活动的合法有序展开,使案件事实举证证明在法庭,案件事实真相发现在法庭,案件事实结果裁判在法庭,而这一改革的实现则必