# 财政权的配置及其运行制约机制

来源：网络 作者：青灯古佛 更新时间：2024-01-16

*\" 一、国家财政权的基本内涵与优化配置意义 国家财政权有广狭之分。从狭义来讲，国家财政权通常是指国家财政性行政权责，是国家各级财政（含税收）行政机关代表国家行使宪法、法律，以及行政法规与规章规定的财政行政管理权责体系，包括财政行政立法权、财...*

\" 一、国家财政权的基本内涵与优化配置意义

国家财政权有广狭之分。从狭义来讲，国家财政权通常是指国家财政性行政权责，是国家各级财政（含税收）行政机关代表国家行使宪法、法律，以及行政法规与规章规定的财政行政管理权责体系，包括财政行政立法权、财政会计管理权、财政预算管理权、财政税费征管权、财政收支监督权、财政执法复议权及其他财政管理权。从广义上说，国家财政权是一个国家凭借其主权所享有的通过民主制定宪政法律在主权国家与公民组织之间，立法主体、行政主体和司法主体之间，各级政府之间以及它们内部各部门之间配置的向特定对象征收税费、借入国债，并将其按预先民主制定的年度预算用于国家生存与发展所必须开支的方面的人大财政权（财政立法权、预算审查权）、政府财政权（财政管理权、税费征管权、国库经理权、财政使用权、审计监察权）、司法财政权（财政检控权、财政审判权）等权责体系。

财政权的配置与运行制约机制的合理化是国家政治权力良性运行的经济法律基础。之所以要对财政权作出明确的规定并对其行使加以严格的监督限制，是因为国家财政权力是国家权力的重要组成部分，是国家机关履行其管理公共事务职权的基础，而且与国家立法权、国家司法权良性运行密切相关，关系到一个国家依法治国的根本。由于支配财政的权力可以影响其他国家机关的公务行为，或者影响国家公务人员的意志，所以对国家财政权的合理配置是防止国家权力过分集中到某一个国家机关的重要内容。目前财政领域中存在的以农民税费负担过重为代表的国家与民众争利问题、国家对财政资金的使用在受益人间有失公平的问题、行政机关财政权力滥用而得不到立法宏观控制与司法个案救济问题、中央与地方各级政府事权与财权划分转移不完全相称问题、政府财政资金征管、使用与监督机关制约关系不顺问题等，大都根源于财政权力配置与运行机制不科学、宪政法律制度执行保障制约机制不健全。财政权力配置与运行制约机制的合理化，对于进一步深化我国财政体制改革，理顺财政权力主体权责关系，健全财政权力运行制约机制，提高财政管理水平及有关行政工作效率，具有重要意义。

如何约束财政权不仅是一个法律技术问题，而且是一个政治手段问题。如果财政权的配置不利于国家机关之间的职能分工，那么，财政权的运用就有可能成为专制统治的工具。由于依照宪法建立起来的法律制度以保护公民的权利为目的，公共权力机关依靠税收来维持其正常的工作，而税收与公民的财产权息息相关，国家财政权的本源是人民的权力，因此，规范财政权必须体现人民主权和基本人权原则；财政权的行使必须与保护公民权利相一致。同时，财政权的规范与运用还是国家调控市场经济、维护经济繁荣和社会稳定，最大限度地体现公平和正义的重要手段：而财政监督权地有效规范与行使则是克服行政效率低下、官场腐败，建立民主与法治国家的重要保障。

二、国家财政权与公民财产权关系及其优化原理

对财政权的配置首先是以通过民主制定宪政法律确立主权国家与公民组织之间的税费权责关系为开端的。税费权责法律关系是国家与公民二者之间最基本的财政权权责关系，它具体包括两个方面，一是国家机关对公民及其复合主体因税费开征、减免、停征，目率调整变动等因素所发生的税费实体权责关系；二是国家税费征收机关因行使税费收征收管理检查权而与涉税费的企事业单位和个人产生的税费征纳程序权责关系。

国家财政权与公民权关系的异化主要表现为国家财政税费征收权的滥用（包括扩张性滥用和消极性滥用），导致了公民财产权与国家财政权的双重损失。国家财政税费征收权的滥用主要产生于税法立法技术粗糙所造成的税收法律制度弹性。由于现行税费法律规范对税费的实体权责与征管程序规定不太严谨，不仅使税费征收主体为局部“公益”或个人私利而任意扩张性地行使税费征收权、侵犯公民与组织的财产权提供了可能；也使税费征收主体为局部“公益”或个人私利而消极地性行使税费征收权、侵蚀国家财政权（导致国家税费收入流失）提供了条件。农民税费负担问题是国家财政税费征收权扩张性滥用的典型现象。消极行使税费征收权导致国家税费收入流失的原因，还在于国家和税收征管人员是一种委托代理关系，税收人员有着与其委托人目的不一致的利益目标，这导致一些个人不愿为国家利益而尽心尽力，或将其私人利益渗入征税权实施过程，寻找与纳税人合谋的机会，损公肥私。如有些税收征管员和纳税人相勾当，直接缓征、少征或不征纳税人应该缴纳的税款；拥有享受税收优惠认定权的税务机关或官员滥用税收优惠，给予纳税人享受不该享受的税收优惠：越权审批税收减免期限和欠税；因税费征管不严导致的不该享受优惠的纳税人通过“挂靠”和“寻租”活动来避税、偷税，甚至骗税；不及时有效地对违法乱纪给予应受处罚（罚款和滞纳金）；下级税务部门搞“蓄水池”，隐瞒税收收入等现象，造成了国家税费的大量损失。

为保证税收的合法性和正当性，必须努力推动税收相关法制建设，科学合理地处理公民财产权利与国家税收权的关系，使国家通过税收取得的财政收入最大限度地为人民提供服务，促进社会整体利益增长。维持公民财产权利与国家税收权的平衡，实质上是维持社会个体利益与公共利益的比例平衡，这种平衡的实现意味着创造出了发展和保障社会整体利益不断增长的良好宪政条件。它要求税负总水平与国民收入相适应，以最少的税收最大限度促进整个社会的进步，并充分发挥税收的宏观调控功能，促进国民经济持续、快速、健康地发展，最大限度地致力于人民的幸福生活。社会理想的税负应是国家的征税权力和公民等社会个体的权利协调一致。在社会权利结构中，若国家税收权比重过小，公民财产权利比重过大，就会导致政府失能的种种不良后果，如社会经济秩序混乱，各种形式的无政府主义行为等等；而如果公民财产权利比重太小，国家税收权比重太大，则又会形成本末倒置，公民财产权利无法有效约束国家税收权，反而被国家税收权所扼制的局面，其现实表现就是不同程度、不同形式的专制主义。这两种情况都会损害客观的社会整体利益。

为此，一方面，国家税收权应当处于公民财产权利的约束之下。国家税收权在现实生活中具体表现为国家机构及其官员的职权。因此，约束国家税收权，就是对国家机构及其官员手中的职权进行监督和控制，让这些职权只能服务于公民财产权利，只能维护、促进而不是损害社会整体利益。为了确保公民财产权利对国家税收权的控制，实现和维护预设的宪政秩序，除了应当保持公民财产权利在社会权利结构中的足够比重并加强这种权利的建设外，再一个不可或缺的措施就是限制国家税收权的强度。不仅应适当分散国家税收权以削减其强度，同时还应当让国家税收权的不同构成部分之间形成一定形式的制约平衡关系以自我抵消一部分强度。另一方面，为了实现社会整体利益（维持社会政治生活的稳定，有效地规范经济生活秩序，保持国家的统一和人民的团结），同时也是为了从根本上维护和促进公民个体利益，国家税收权（规模和强度）必须足够强大到足以防止公民滥用权利（从事各种行政违法、犯罪活动和民事侵权行为），对容易引起避税而又难以控制的征税项目进行详尽规定；对一些难以确定税款的纳税项目建立规范透明的税收谈判制度，通过税收妥协使征纳双方能够在税法模糊、理解不一致时，找出一个双方都有可接受的办法，解决税法条文不能完全适应形势发展所产生的一些税收征管凝难问题。同时，考虑到税法边界的模糊\" 性的客观存在，有些规避税收性经济行为依据现行税收法律条文不能明确作出是否构成偷逃税的判断，有必要以实质重于形式的偷税判别原则重新规范偷税认定制度，同时加大税务部门对税收义务人（违纪单位和责任人）的处罚力度。

三、财政权在立法、行政和司法之间的配置及其优化

对财政权在立法主体、行政主体和司法主体之间的配置结构是国家财政权力运行的民主政治基础。我国现行宪政法律制度对财政立法、行政和司法三权的配置结构概况如下：权力机关的财政权主要包括财政立法权和财政执法监督权两个层次。行政机关只能根据立法授权进行财政委任立法并依法接受立法监督。权力机关对行政机关的财政执法监督权配置方式有二：一是各级人大及其常委会监督各级政府财政有关机关遵守、实施宪法、法律及法律性决议的情况；撤消各级政府制定的与宪法、法律相抵的财政法规、规章、决定、命令。二是各级权力机关对国家各级财政机关的财政执法工作实施监督（审查、批准、建议、质询、检查、调查、弹劾），以保证其财政执法的合法性、合理性，使财政执法中发生的违法、不当行为得以及时纠正，从而提高财政执法质量。行政机关的财政权主要包括各级政府及其财政有关部门有权制定、发布财政方面的法规、决议、命令和通知等：有权编制、执行本级政府预算决算：有权对所属各部门和下级人民政府及企事业单位的财政工作进行检查、处罚和复议等监管。司法机关的财政权主要是指法院通过受理财政行政相对人或者人民检察院的诉讼，对财政行政相关主体涉及财政权滥用的违法、犯罪案件进行行政或刑事性裁判的权力。

相对于西方民主国家而言，我国人大主导的财政权配置体制还有待进一步强化。西方议会的财政权是一种决定权及其相应的监督控制权，而行政部门的财政权则是对财政工作的实际执行管理权。其法理在于国家财政收入来自人民，因此，人民有权就国家财政的使用行使决定权和监督权。具体而言，财政立法、税费债的确定、财政支出的规模以及财政管理的监督属于议会的权力；而预算法案的提出、政府经费的使用及使用的合法、合理化监督属于行政部门的权力。从约束机制看，虽然议会和行政在宪法授权的范围内都享有自己的财政监督权，但行使监督的权力和方式是不同的。议会的监督主要是对行政机关执行财政预算进行监督，而行政机关的监督是对自己执行财政职能、使用财政资金的监督。在这两种监督中，议会的监督应当是主要的监督方式，通常是通过专门的财政监督机构来实现的。

我国人大主导性财政权配置体制不能真正发挥作用的主要原因与出路在于：第一，权力机关的财政权规定不够详细。首先，我国宪法没有详细规定国家税收方面的立法限制，没有规定财政法案相应的审议程序，对国家财政收入的法定方式没有严格的控制，容易形成以各种收费充实各级财政的不正常情况。其次，现行宪法对财政开支方面没有作出明确的限制性规定，哪些开支应当由国库开支与监督不够明确。有必要通过修改宪法增加对财政收入与支出方面的限制性规定，既要协调公民财产权与国家财政权的关系，又要防止财政支出用于不适当的目的。第二，在财政监督体制方面，我国现行宪法设置的审计监督不是国家权力机关根据财政决定权行使的监督权，而是行政机关的监督体制，这使得全国人民代表大会缺乏监督财政的专门机构和法定方式，不利于国家权力机关有效地行使对财政行政的控制性监督权。有必要在人大之下设立专门的和经常性的财政监督机关，对财政收支情况进行经常的监督，必要时可提请全国人大作出相应的决议，对违反财政法规的国家工作人员由全国人大及其常委会追究法律责任。第三，现行预算审查工作统由人大财经委会负责，由于该委既要研究、拟订有关经济法律法规草案，又要检查、监督经济法律法规的贯彻实施，用于预算审查的时间和精力也极为有限，致使财政预算审查工作的地位无法突出。预算审查要向实质性迈进，人大应设立一个强有力的预算审查专门机构——预算审查工作委员会，专门行使与预算安排、预算执行有关的预算论证、审查和监督职责，协助人大及其常委会审查和监督政府预算。也可以考虑将上述财政监督机构的职能归并到预算审查委员会。

四、科学界定各级政府事权的基础上，理顺各级政府的财政权责关系

五、同级政府内部横向财政预算收支监管理权与审计监察权的制约关系

政府所属部门可以归为财政机关、财政收入征收机关、财政资金出纳机关、财政资金使用机关和财政收支审计监察机关几大类。同级政府内部横向的财政关系主要包括财政管理机关与财政收入主体、财政资金使用主体之间的财政收支预算管理关系；财政收支管理关系主体与国库出纳机关、审计监察机关之间的监督财政关系。财政预算法对政府各部门之间的预算权的配置应当有利于强化部门间预算的编制、执行（收入、分配、使用）和监管。

（一）强化财政机关的财政管理权责，提高财政地位，强化财政部门对其他部门的预算约束

各级财政机关在本级人民政府的领导下主要履行下列职责：具体编制本级预算草案、决算草案；具体组织和负责本级总预算有执行；提出本级预备费动用方案；具体编制本级预算的调整方案；定期向本级人民政府和上一级财政部门报告本级预算执行情况。在负责预算执行的具体工作中的主要任务是：制定组织预算收入和管理预算支出的制度和办法；督促各预算收入征收部门、各预算缴款单位完成预算收入任务；根据年度支出预算和季度用款计划，合理调度、拨付预算资金，监督检查各部门、各单位管好用好预算资金，节减开支，提高效率；指导和监督各部门、各单位建立健全财务制度和会计核算体系，按照规定使用资金；编报、汇总分期的预算收支执行数字，分析预算收支执行情况，定期向本级政府和上一级政府财政部门报告预算执行情况并提出增收节支的建议；协调预算收入征收部门、国库和其他有关部门的业务工作。

为了有效抑制预算有关部门的横向预算“倒逼机制”，必须首先强化财政部门对外部其他部门的预算约束责任，确保在重大经济决策中，财政要有一定的发言权；在有关财政支出的机构、编制、人员及经费的决策中，财政要有否决权；在处理有关违反财经纪律的决定中，财政应当有制裁部门、行业和地方的权威和能力。同时，要加大财政支出结构的改革力度，协调部门立法关系，规范限制财政法定支出，并积极推行部门与单位行政责任制，通过行政责任制的形式来抑制财政收入被侵蚀、财政支出的“刚性增长”趋势，改变财政的困境。此外，要通过立法确立财政综合预算的法律地位，确立“大收入、大支出”的大财政分配格局，将预算内外两块资金有机结合起来，编制统一全面的财政综合预算。

在财政机关内部，还应建全预算编制、执行、监督相分离的财政预算管理新机制：一要成立预算编制机构，专职负责各部门的预算编制工作，取消各业务部门原有的编制预算职能，提高财政预算工作作的公平与效率水平。二要将预算部门总预算会计职责独立出去，成立总预算执行机构，负责办理具体预算执行工作：财政预算内外总决算；制定地方财政管理政策与部门、单位及项目财务管理办法；按照预算指标和项目进度及时开具拨款通知单。三要健全专门的预算监督机构对预算资金的筹集、供应和使用等业务活动进行的检查、考核、奖惩和督促，以保证财政收支及党和国家的政治经济任务的完成。

（二）完善国库制度、审时监察制度，健全国库对财政预算收支的监管制约机制

国家金库的基本职责是：办理国家预算收入的收纳、划分和留解；办理国家预算支出的拨付；向上级国库和同级财政机关反映预算收支执行情况；协助财政、税收、海关督促有关单位和个人及时向国家缴纳应缴款项等。为了使金库更好地完成其所承担的重要职责任务，国家不仅必须赋予金库充分的监督检查应收国款项是否按规定及时全部缴入国库权、对于擅自变更上级财政机关规定的收入分成比例或不符合规定的的退库或支拨的拒绝执行权，以及相应的处罚请求权。而且，还要在管理机制上健全国库单一账户和国库分类账产相结合的财政收支出纳管理系统。国库单一账户是指将所有的政府资金（包括预算内和预算外资金）集中于一家银行的账户，同时，所有的财政支出（包括预算内和预算外支出）均通过这一账户进行，这意味着要取消各预算部门、预算单位及其他相关部门在商业银行开立的预算内资金账户和预算外资金账户，并将这些资金集中于由财政部门在中央银行开立的账户中，由国库部门统一办理财政收入、支付和划解，保证财政库款的安全。国库分类账户是由财政部门和人民银行国库部门共同协商，分别建立的与国库单一账户相对应的、按照资金的用途（包括职能分类和经济分类）、用款部门或单位等而设立的分类子账户。当各预算部门或单位需要资金用于支付购买的商品或劳务时，先向财政部门申请，经财政部门核准后，通过国库分类账户系统划转资金使用的授权，在支出部门或单位办理支出时，国库开出由国库单一账户付款的国库支票，支付购买的商品或劳务，再通过银行清算系统，与国库单一账户进行资金清算。

财政系统外部行政机关监督财政的机制包括政府内设的监察、审计等专门行政监督两大基本方面。监察机关自主地或通过接受财政相对人或其他人的举报，对财政机关的财政执法活动进行监察，检查财政机关遵守执行法律、法规和政府决定命令的情况，以监督财政机关更好地进行财政的执法活动，提高工作效率，促进廉政建设。审计机关对各级人民政府及所属财政部门、国家金融机构、全民所有制事业单位和其它使用国有资产单位的财政收支、财务收支真实性、合法性、效益性所作的监督活动。为此，法律应当确保审计监察机关对本级政府所属工作部门（财政部门）和下级政府财政预算内外资金的预、决算的执行情况，以及涉及财政收支事项或有重大影响的财务收支活动及有关人员，具有充分能动的监督检查权、强制措施权、通报公布结果权、处理处罚权、建议纠正权，克服以往权力不足或有名无实的缺陷。

本DOCX文档由 www.zciku.com/中词库网 生成，海量范文文档任你选，，为你的工作锦上添花,祝你一臂之力！