# 竞争法视野中的财政体制改革

来源：网络 作者：空山新雨 更新时间：2024-02-09

*\" 【摘要】现行财政体制的诸多内容仍不能适应市场经济体制的要求,重要表现就是财政制度的内容与市场经济内在的公平竞争原则相悖。今后,产业政策、区域经济政策等宏观经济政策的制定,应充分考虑宏观经济政策对公平竞争所造成的危害,应充分考虑这些政...*

　　\" 【摘要】现行财政体制的诸多内容仍不能适应市场经济体制的要求,重要表现就是财政制度的内容与市场经济内在的公平竞争原则相悖。今后,产业政策、区域经济政策等宏观经济政策的制定,应充分考虑宏观经济政策对公平竞争所造成的危害,应充分考虑这些政策的实施是否能收到预期的收益及这些收益能否弥补因公平竞争原则受损而导致的社会福利损失。

【关键词】财政体制；财政政策；竞争；冲突；协调

　　一九九四年财政体制改革的功效不容否定。但同样不容否定的是,现行财政体制还存在许多亟待解决的问题:如财政收入占ＧＤＰ的比重过低;财力不足,预算外资金过多,管理不规范;政府采购制度与国际惯例相差较大;转移支付制度不规范、不科学;财政法制化程度不高,缺乏一个完整的法律体系。[1]针对如上缺陷,近几年学术界就如何完善财政体制进行了认真探讨:既有从宏观层面对财政体制改革的总思路如改革的指导思想、基本原则、目标和任务等进行勾勒的,也有从微观层面就单项财税制度如财政转移支付制度、所得税制度等进行具体而微设计的;既有对发达国家的财政体制进行研究,为我国财政体制改革提供借鉴经验的;也有从国际惯例、从“入世”角度对我国财政体制的完善提出具体对策的。本文拟从竞争法的角度对财政体制的缺陷作一反思与检讨,并以此为基础,就如何完善现行财政体制提出一管之见。

　　一 竞争法是调整竞争关系与竞争管理关系的法律部门。竞争关系,即市场主体间在竞争过程中形成的社会关系,而竞争管理关系则指国家职能部门在依照职权监督、管理市场竞争过程中所形成的社会关系。财政体制是一国财政制度的总称,它由各项具体法制制度如税收法律制度、政府采购法律制度及转移支付制度等构成。从法律层面考察,这些制度属于财政法范畴。财政法属于宏观调控法,与作为市场规制法的竞争法没有必然联系。

　　但将财政法与竞争法置放于健全社会主义市场经济体制这样的历史背景考量,我们发现,两者间的联系客观存在。系统论认为,“什么事情都是一个系统,而且有一个结构。而这个结构之中存在着相互作用”。“处理一个问题,必须把这个问题有关的部分联系起来考虑”。[2]竞争法与财政法虽属于两个不同法律部门,但它们同属于经济法,同属于市场经济法律体系的组成部分。竞争法以排除、限制、禁止不正当竞争和垄断,保障优化资源配置所必需的公平竞争秩序不被任何强力破坏为己任,而财政法则以规范国家财政收入、支出及财政管理活动,确保国家财政收入分配功能、宏观调控功能、监督功能的实现为己任。两者相辅相成,共同为市场经济体制的建立与完善服务。但比较而言,竞争法在市场经济法律体系中更具有基础法地位,这是由竞争机制在市场经济中的地位与作用决定的。市场经济是竞争经济,市场对资源的优化配置只有通过竞争机制和价格机制的作用才能实现。如果竞争机制不完善,那么,市场经济就不可能真正建立起来,市场配置资源的功能优势也就无以发挥。竞争法的基础法地位,要求其他法律制度特别是保障政府干预的宏观调控法如金融法、财政法、产业法等不得含有严重违犯竞争法原则的内容。

　　二 根据竞争法基本原则尤其是公平竞争原则,对现行财政法律制度的内容予以考察,不难发现,许多内容不符合公平竞争原则的要求。

　　第二,建立在基数法基础上的过渡期财政转移支付制度,不利于异地间企业的公平竞争。财政转移支付制度是现代市场经济体制中用于处理中央与地方政府财政关系的基本制度,其主要功能是平衡中央与地方政府间、地方政府间的财政收支不平衡和发展差距。从本质上说,财政转移支付制度与公平竞争原则并不相悖,相反,它在一定程度上还具有促进企业公平竞争实现之功能。尽管这种功能并非由制度创制者刻意设计,但它客观存在。因为财政转移支付制度能促进欠发达地区交通条件、教育条件、医疗卫生条件的改善,促进政府公共服务水平的提升,从而使欠发达地区的企业能享有与发达地区的企业基本相同的生产经营环境和生产经营条件,使自然条件、历史条件等客观因素引致的欠发达地区与发达地区企业竞争不平等的现状得以改变。

　　地区差距的拉大,导致生产要素尤其是人力资本和资金在地区间不均衡的流动,即导致人才和资金大量流向财政净受益较高的地区。这种情势将使不同地区的企业的产品在技术含量与生产成本等方面产生较大差异,使欠发达地区的企业在与发达地区企业的竞争中处于明显不利的地位。

　　三 财政制度严重违背公平竞争原则,必然会对一国经济产生某些消极影响。从经验层面考察,这种消极影响主要表现在两个方面:一是外商投资企业在中国市场上不断做强做大,内资企业严重亏损、甚至破产;二是导致地区封锁。

　　因内资企业与外商投资企业税负差别显著,因此内资企业在竞争中很难与外商投资企业处于同一起跑线上。两者竞争必须会产生如下结果:外商投资企业在中国市场上做强做大,在许多行业如化妆品、通讯器材、电脑等占据优势,甚至形成独占地位。而内资企业要么通过“寻租”渠道享受外商投资企业待遇,要么接受不平等的竞争条件,在残酷的市场竞争中走上破产或被兼并的道路。地区间差别税率的存在,使异地间企业不能展开公平竞争。以基数法为基础的财政转移支付制度导致地区差距扩大,恶化了欠发达地区的投资环境,降低了欠发达地区的投资吸引力,这些因素反过来进一步降低了欠发达地区财政收入和支出能力。按所有制性质和行政隶属关系划分企业所得税收入加强了地方财政投资于竞争性行业的激励。为了阻止本地资金、资源流向外地市场,为了阻止外地企业产品进入本地市场与本地企业竞争,确保本地财政收入,各地方政府采取了一种使令“亲者痛、仇者快”的手段———实行地区封锁。

　　现行财政制度之所以存在诸多与公平竞争相冲突的内容,并导致一些原初不曾希望发生的后果,原因有多方面。最关键的原因是财政制度的创制者缺乏公平竞争理念。前文已然指出:“市场经济是竞争经济,完善的竞争机制是市场经济优化资源配置赖以实现的前提条件;公平竞争是市场经济的基本原则,国家的各项法律制度不能违反这一基本原则。虽然不能强求国家的各项法律制度不得越“雷池”一步,虽然本文也承认国家出于履行优化产业结构、解决地区发展不平衡等职能的需要,不可避免地会制定一些与公平竞争相冲突的财政政策或制度。但笔者仍坚持以下主张:即使是为了优化产业结构或解决地区发展不平衡的需要,财政制度的制定和实施也不能将公平竞争原则完全置之不理。相反,立法机关在制订产业政策或区域经济政策时,应充分考虑这些政策对公平竞争所造成的危害,充分考虑这些政策的实施是否能收到预期的收益及这些收益能否弥补因公平竞争受损而导致的社会福利损失。唯有如此,才能使市场经济体制健康发展。

　　基于对公平竞争在市场经济中基础地位的认知,本文认为,中国的财政体制改革整体上应坚持公平竞争原则,各项具体财政制度的创建与完善,应有利于促进市场主体间包括政府间及企业间的公平竞争。

　　首先,税收法律制度的建立与完善应有利于市场主体间的公平竞争。公平原则是各国税收法律制度的基本原则之一,其内容包括社会公平与经济公平两方面,社会公平原指每个纳税人都应缴纳相同数额的税,即税额绝对公平。现代意义的社会公平指税负的相对公平,包括横向公平与纵向公平两个层面。横向公平指纳税能力相同的人应负担相同的税,纵向公平指纳税能力不同的人负担的税负不应相同。经济公平的内容也包括两个层面:首先,要求税收保持中性,即对所有从事经营活动的纳税人,要一视同仁,同等同待,以便为经营者创造一个合理的税收环境,促进经营者进行公平竞争;其次,对于客观上存在不公平的因素,如资源禀赋差异等,需要通过差别征税实施调节,以创造大体同等或者说大体公平的客观竞争环境。[4]通过对税收公平原则内容的剖析,我们了解到,公平竞争不仅是竞争法的基本原则,而且也是税收法律制度固有的原则。坚持公平竞争,不仅仅是竞争法对税收法律制度的基本要求,而且也是税收法律制度自身不断走向完善的内在需要。

　　其次,财政转移支付制度的建立与完善应有利于改善欠发达地区的竞争环境,有利于提升欠发达地区市场主体的竞争能力。分税制财政体制改革,调动了地方政府发展经济的积极性,同时也强化了地方政府的竞争意识,这正是财政体制改革所期望出现的。因为竞争可促使地方政府提高服务质量、改善投资环境,从而有利于生产要素在地区之间的流动,有利于资源的最优配置。但因自然条件、历史条件殊异,不同地区间经济、社会、文化发展状况各不相同,因此地方政府提供的公共服务水平也有差异,不同地区的投资环境也有差异。这两方面的差异使异地间企业的竞争条件天生就不平等。政府财政转移支付制度的目标是,通过一般转移支付与特殊转移支付手段,使地区间财政能力均等化,促进各地经济均衡发展,并最终达到社会公平。尽管财政转移支付制度并不担负维护竞争秩序之任务,但这种制度实施的结果客观上可以改变欠发达地区市场主体的竞争条件。如果我们在建立或完善转移支付制度时,也将改善欠发达地区的竞争环境,提升欠发达地区市场主体的竞争能力作为一项目标考虑,则可使原本作为“输血”机制的财政转移支付制度具有“造血”功能,并反过来促使转移支付之目标更容易实现。

　　最后,政府采购制度的建立与完善应体现公平竞争原则。政府采购是各级国家机关、实行预算管理的事业单位和社会团体,使用财政预算内资金和预算外资金等财政性资金,以购买、租赁、委托或雇用等形式获取货物、工程和服务的行为。对于政府采购行为,本来应由专门的政府采购法来调整,而不由竞争法调整。但现代社会政府采购数量大,具有“买方垄断”性。因此,各国或在政府采购中规定政府采购必须遵循公平竞争原则,或直接将政府采购纳入竞争法的调整范围。如德国就把政府采购作为《反限制竞争法》(1998)的重要组成部分。我国的政府采购已具有相当规模,而与之配套的法律制度却极不完善且十分零散。鉴于政府采购实践中存在许多问题,因此,学术界有许多学者建议尽快制定政府采购法,以完善政府采购制度。对此,应予充分肯定。本文要特别强调的是,中国的政府采购,必须贯彻公平竞争原则,因此,在政府采购立法时,要将公平竞争原则作为政府采购的基本原则写入政府采购法。

　　【注释】 [2]吴世宦.法治系统工程学[Ｍ].湖南人民出版社,1988.3.[3]郝春和.财政转移支付制度与区域发展政策[Ｊ].财经理论与实践,1997,(5).

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！