# 论市场经济下的依法理财

来源：网络 作者：烟雨蒙蒙 更新时间：2024-06-08

*\" 摘 要：国家的财政活动按法律的规定来进行，以满足社会上大多数人对财政活动的要求，这是依法理财的最基本要义，但不是依法理财的全部含义。从依法理财的贯彻和实施范围来看，主要包括财政的依法立法、依法执法和依法司法三个方面，而不是通常所理解的只...*

\" 摘 要：国家的财政活动按法律的规定来进行，以满足社会上大多数人对财政活动的要求，这是依法理财的最基本要义，但不是依法理财的全部含义。从依法理财的贯彻和实施范围来看，主要包括财政的依法立法、依法执法和依法司法三个方面，而不是通常所理解的只是依法执法（具体的财政收支行为）。在实施依法理财的条件下，财政的权威来自于对法的运用的权威和垄断性，来自于对法的支持下的公共权力的合理运用。依法理财的实践主要是制度构建问题，这需要随改革的实践逐步推进与完善。

关键词：依法理财；内在要求；制度环境；制度构建

一、依法理财的内涵

直观地理解，依法理财就是国家的财政活动必须限定于法律规定的范围，不能超越法律的规定而随意运用公共权力从事财政活动。法对财政活动的限制并不是天生的。在专制时期，虽然财政活动也表现法的意志和内容，但立法和具体执行都是由专制阶级来完成的，所以此时的法律不是为了限制国家对财政的操纵而是为之撑腰，甚至助纣为虐。新兴资产阶级夺取政权的最重要步骤就是夺取国家的立法权和国家预算的管理权，将皇室财政变成公共财政。这种转变的第一层重要意义是使国家的财政活动体现出大多数人的意志，符合大多数人的利益，使财政活动的性质发生根本性的转变。第二层重要意义在于，由于资源的有限性，社会公众可以在社会资源的公共使用与私人使用之间作出抉择，使资源在公共领域与私人领域之间的配置和使用达到均衡，从而使经济分析进入财政领域成为可能，财政学也因此成为一门相对独立的经济科学。同时，由于政治程序的引入，才有了对财政的政治分析，从而产生各种财政政治理论，财政的面纱也因此被进一步揭开。

国家的财政活动按法律的规定来进行，以满足社会的大多数人对财政活动的要求，，这是依法理财的最基本要义，但不是依法理财的全部涵义。由于财政活动的特殊性，即既属于政治上层建筑的活动，按非市场的意志和规则办事，又属于经济基础的范畴，是一种对社会产品的分配。因此，财政分配活动必须体现出作为上层建筑的活动对它的要求，又要体现出作为经济分配活动，必须遵循市场规律的特征和要求。而一般的财政立法活动则主要是立足于财政的非市场特征，并不突出财政的市场特征（当然，财政立法要受市场规律的根本制约），这就是财政的成文法。与此相对应，财政的非成文法就是市场经济的客观规律对财政这种分配活动的影响和制约的精神，即类似于孟德斯鸠所谓的自然法（孟德斯鸠，１９７８）。所以，要正确地理解依法理财，除了要认识财政活动必须依照财政成文法行事以外，还要认识到财政分配活动也必须遵循财政非成文法——市场规则的要求，而后者则总是容易被忽视。

从依法理财的贯彻和实施范围来看，主要包括财政的依法立法、依法执法和依法司法三个方面，而不是通常所理解的只是依法执法（具体的财政收支行为）。所谓依法立法，就是在财政的立法活动中严格地按照法定规则和程序，同时将立法权主要集中于立法机关，尽量减少行政机关的受托立法，以克服行政机关自己约束自己的某些缺陷，使财政的立法体现出民意，实现民主和科学立法。所谓依法执法，是指承担财政收支执行职责的政府在具体的财政收支活动中严格地依照法律办事，真正体现出法律的权威，即使是在行使自由裁量权的时候，也要兼顾相关财政成文法与财政非成文法，而不是随意执法。所谓依法司法，是指司法部门在处理财政分配主体的（主要是政府）违法过程中准确、科学、公正地运用法律，以维护法律的尊严。依法司法能否真正地贯彻，在很大程度上有赖于司法机关是否具有独立性，能否不受左右地独立司法。

二、依法理财兴起的原因

在国家与社会的关系中，通常国家是高于社会的，这表现在国家的很多特权以及国家在社会生活中的主导性地位等方面，但国家为什么在财政活动中要接受法律的制约，并且有可能受到法律的制裁？

（一）合法性的内在要求

所谓合法性，就是在特定时期和特定条件下合乎正义公理性。国家的合法性是国家存在的最大、最高理由，它经常与社会正义、社会公理相联系，也是社会公众检验和接受其国家存在合理与否的最根本尺度。国家的一切活动，从其根本意义上讲，都是为维护其合法性而展开的。由于判断国家是否具有合法性的尺度掌握在社会公众的手中而不是国家手中，这就决定了国家的一切活动都要有利于社会公众的利益。这种外在强制变成国家承担大部分公共职责的内在要求，也为国家不断地改进工作效率，甚至推行某些强制性的制度变迁提供了最好的注解。

同样，作为财政活动的主体，国家在从事相关的财政活动时也必须考虑到合法性对财政活动的要求——依法理财。因为首先立法机关制定并颁布的法律就是要保证社会公众的利益不受侵犯，因而在财政分配的过程中，公众的合法财产不受来自公共权力的非法侵犯既是依法理财的基本准则，也是保持国家的合法性的表现；其次，国家还要保护公众的合法财产不受其他社会组织或个人的破坏，为此国家自身就必须要依法办事；第三，财政分配活动直接关系到国家与社会之间物质利益的分割，关系到社会公众的利益，其对合法性的影响尤为直接和明显。

就社会公众而言，他们对财政分配活动也有许多期望和要求，最为根本的则是希望国家的财政活动能依照法律办事，体现出他们的意志。为此，社会公众也有各种不同的评判标准，如国家机构的办事效率和办公条件，公共商品的质量和数量，等等。但是，由于信息的不对称性和不充分性，由于“搭便车”心理的影响，由于监督权力与监督机会在不同主体之间分布的差异，以及由于监督成本的巨大，广大的社会公众难以对国家的财政行为进行多方面的监督。但最方便、最需要他们监督的就是财政的收支行为，尤其是财政收入行为，因为财政收支直接关系到他们的利益，故此他们对此非常敏感，同时也成为他们检验国家是否具有合法性的最好和最直接的工具。因此，从这层意义上说，国家为了争取其合法性的持久存在，就必须进行依法理财。

（二）市场经济的发展以及社会民主的成熟

随着市场范围的不断扩大和市场关系的不断延伸，数量众多的市场主体从参与自由的市场交换中取得了巨大利益，他们的经济力量不断增大，对社会活动与政治活动的影响力也不断加大。这些市场主体也成为维护市场制度与市场机制的中坚力量，他们所掌握的强大的经济力量为此提供了可靠的物质基础。同时，平等、自由的市场交换又唤起了他们的民主、平等和自由的思想意识。经济上的可能与政治意识的转变，促使新兴的市场力量通过妥协或斗争，最终将国家的最高权力夺取到自己的手中，并通过设立自己的代议机构——议会来实施对国家的控制，这种控制主要是通过控制国家的立法权实现的，即议会制定的法律对整个国家都有效，使国家的行为体现出社会大多数公众的意志。这些市场力量首先开展的活动（甚至是斗争）便是获得国家财政权的根本性控制，使国家的财政活动服从和服务于市场经济的发展，其结果则是符合市场主体和社会公众利益要求的财政权力被掌握到议会的手中，并建立起相应的财政政治程序，从而置国家的财政活动于法律的框架之下。欧美等资产阶级国家大抵都是这样走过的。

具体而言，这种财政权的运用和财政政治程序的内容为：（１）财政活动以立法的方式加以规定，如税收立法和国家预算的审批和监督权限，属于立法机构而非行政机构。这就使得市场力量可以通过自己的代议机构，约束和规范政府财政行为，确保财政活动不违背市场的根本意志和利益；（２）国家预算是具有法律效力的财政计划，对具体的财政分配，尤其是各项支出作\" 了详细的规定和安排，这使得市场具有了通过议会控制政府的具体财政活动的能力；（３）财政活动必须遵循国家预算程序运转，即必须通过国家预算的提出、审批、执行、调整、决算等一系列过程，这使得政府的实际财政活动的全过程，经由议会而处于市场的根本控制之下（张馨，１９９６）。因此，由于市场经济的发展和民主进步的取得，依法理财得到了较好的贯彻和实现。

（三）财政分配的特殊性

与其它分配方式及分配制度不同的是：财政分配遵循的基本上是非市场的特征，即权利与义务的不对称性；另外，财政收入过程及支出过程是两个相对独立的过程，不存在必然的对应关系。

所谓财政分配的不对称性是指从收入过程来看，是价值单方面的转移，表现为社会产品的价值从市场主体（企业和个人）手中单方面让渡到政府手中，政府取得收入不需要向市场主体付出任何报酬。从支出过程来看，财政分配除了要提供公共商品与服务以外，还要实行社会公平与社会正义，主要是通过转移支付来帮助社会弱者，这就是财政非市场特征的最集中表现，即负税人与受益人常常不一致，社会主体在财政分配活动中的权利与义务是不对称的。同时，财政的收入过程与支出过程也没有直接的对应关系，是两个相对独立的过程，这种独立性表现在收与支的时间、数量以及所信奉的某些准则与机制方面差异较大。

由于财政分配的这种特殊性，使财政的风险加大。这种不断加大的风险主要来自几个方面：第一，在收入过程中，由于价值单方面从社会转移到政府手中时，政府只需要付出较少的征管成本，致使政府产生出无限扩大收入规模的内在冲动和机制，同时也可能导致政府规模的膨胀（所谓的帕金森定律）和资源的浪费；第二，在支出过程中，政府可能完全按照自己的偏好组织支出，从而使社会公众对公共商品的消费需求可能得不到满足；第三，更为重要的是，由于在收入和支出过程中，信息在政府与社会主体之间是不对称的，社会公众不知道他们所需的公共商品的成本真正是多少，也不知道公共部门的总规模应是多大，因而不知道自己所应承担的公共商品与服务的成本为多少，更不知道政府是否按最大效率原则安排支出，期间有无财政舞弊现象（吴俊培，１９９６）。这样可能使政府的财政行为完全违背社会公众的意愿，导致社会福利损失；第四，由于存在着“搭便车”及其它消极心理，部分公众对政府的行为不闻不问，听之任之，更助长了政府的随意性；第五，政府在收支过程中所恃的是公共权力，对于单个人或单个组织而言，这种公共权力之强大不可抵挡，因而难以避免政府工作人员的违法乱纪行为，从而扰乱正常的分配秩序。

在这样的条件下，为了避免和减少财政风险，社会公众一方面设法逃避或减轻自己的财政负担，另一方面则希望能找到某种有效的办法对政府的财政行为进行监督和控制，使财政分配更加透明和规范化。对于政府而言，财政风险的加大实际上也是其公共权力控制风险的加大，政府也需要寻找到某种有效的办法来减少或控制财政风险，这种政府与公众之间的相互博弈的结果，便是以体现公众意志的法律控制和约束政府的财政行为来实行依法理财。同时，社会公众也必须接受法律的监督和制约，自觉主动地履行自己的财政义务。

三、依法理财的制度环境

（一）民主与法制环境

在良好的民主条件下，可以形成良好的政治通道。这种政治通道可以使优秀的人才进入国家机关，可以使社会公众寻找出正确与顺畅的表达自己的思想与意志的途径和方式，克服和减少理财的盲目性。

更为重要的是，在良好的民主条件下，有利于利益集团与组织的形成，使市民社会得以良好地构建。在市民社会条件下，社会公众不仅可以充分地表达其思想与意志，而且可以保持稳固而又健康的国家与社会之间的关系。这是因为市民社会有无数个利益集团，通过他们之间的合作与博弈，并通过对权力机关的影响，使权力机关的立法更多地体现民意。而且权力机关因为有强大的社会组织的支持，可以更加有效地对行政和司法机关的活动进行约束和监督。另外，由于国家拥有公共权力，市民社会则拥有众多的集体权力，这些集体权力的联合也可以较好地制衡国家的公共权力，从而有效地防止因国家对公共权力的滥用而使公众利益受损。

良好的法律环境对于依法理财而言，则主要是保证司法机关的独立司法。对于财政司法而言，一方主体是政府，如何保证司法机关在政府与社会主体之间的司法公正，很大程度上依赖于法制环境的优良与否，这一点已成为共识。另外，良好的法制也有利于对私人财产的保护。“没有财产权利，就没有正义”（哈耶克语）。在经济制度与社会意识都承认私人产权存在的合理性并用法制来加以保护的条件下，有利于激起社会公众从利益最大化的角度出发来调动自己各方面的潜力，社会主体也只有依赖于对私有财产的基本权利，才能行使其它的相关权力，包括对国家财政行为的监督与检验，从而促使国家在依法理财的框架之下，从事财政活动。所以资产阶级革命成功以后，上台的新兴资产阶级都要把保护私有产权写进宪法。

（二）国家与社会（市场）关系的定位

尽管国家与社会的边界并不象这两个名词那样清晰可辨，但对国家与社会进行基本的定位还是可行的，即社会主体（各种市场力量）主要承担社会经济资源配置的任务，是主要的物质产品生产者，而国家则主要是弥补市场的缺陷与不足，为市场主体提供公共商品和服务，并负责维持良好的市场秩序。这样一来，国家与社会的关系就不是传统意义上的统治与被统治、服从与被服从的关系，而是平等的、相互缔约的关系，即国家为市场服务，市场为国家提供经济支持，两者为此而进行交换。由于市场主体是社会财富的主要创造者，是人类社会发展过程中起决定性作用的力量，市场主体的意志也就成为制约和影响国家活动的重要准则（当然国家也不是完全被动的），这样就为置国家的财政活动于市场意志的控制之下提供了良好的制度环境。相反，如果生产物质财富的不是市场主体而是国家，则国家的意志就会变成具有决定性地位的社会意志，这样就无法保证国家的财政活动体现出社会公众的要求，因为，国家自己要求自己守法是难以想象的。

（三）文化与意识形态环境

所谓文化环境，就是有一种开放的文化氛围，使人们可以自由地比较和吸收不同的文化思想，使之能容纳世界各国的先进的财政思想，并用这些先进的财政思想来充实和改造国家与社会成员的财政头脑。

意识形态环境则主要是指在国家与社会的关系问题上不存在等级观念和意识，将国家与市场之间的关系看成是一种平等的契约关系，是一种委托—代理关系。市场的缺陷需要国家弥补，同样国家的缺陷也需要市场修正，因此，国家与市场之间不存在孰优孰劣的问题，谁也没有绝对的优势和特权。同时在意识形态领域中个体的自由与权利的意识和观念有足够的地位，个体从事市场活动是以人为本，国家的所有活动最终也要服务于这个目标。对于国家而言，这种意识形态的形成需要国家能真正还政于民，正确地处理国家与社会的关系，不把自己看成是民众的主宰而看成是“公仆”，真正认识到谁养活谁的问题。站在这个角度来说，依法理财不仅仅是一个制度与法规的问题，更是一个意识形态的问题。

四、依法理财在我国如何实现

（一）依法理财与财政权威

至此，我们尚未认识的一个问题是依法理财是否会削弱政府部门的财政权威？这两者是否存在着矛盾？

从形式上看，依法理财会削弱政府的财政权威，而实际上依法理财不仅不会削弱财政权威，而且会加强财政的权威。首先我们可以肯定的是财政的权威必须是很大的，这是因为财政分配具有特殊性，如果没有强大的权威，则难\" 以使国家履行其正常职能，所以，作为一种集体理性的结果，社会公众授予了财政分配主体很大的权威，这种权威可以保证财政分配部门足以控制和掌握财政局面，甚至不惜动用国家机器。但是，由于存在这样一种暴力潜能，财政分配主体就有可能超越民众的授权范围，随意支配财政权威，从而给社会公众的利益造成损害，正是站在这种角度，才提出依法理财。所以依法理财要控制的不是正常的财政权威的运用，而是要反对不正常的财政权威的运用。

在实施依法理财的条件下，社会公众的意志在国家的财政活动中得到体现，在客观上减少了国家与社会公众的矛盾，而且在公众意志的支持之下，财政分配活动有了合法化的基础，国家就可以根据法律的规定，站在法律的立场上公正、严格地立法、执法和司法，以维护财政法的尊严，表现和运用财政权威。同时，国家在执法过程中遇到的问题，形式上是国家与社会的矛盾，实际上则是社会整体与个体、集体理性与个体理性的矛盾，这种背景无疑也壮大了国家的财政权威。因此，财政的权威是来自于对法的运用的权威和垄断性，来自于对法的支持下的公共权力的合理运用。

（二）依法理财在我国如何实践

通过上文对依法理财的相关分析，我们可以看出对依法理财的实践主要是制度构建问题，这就需要随改革的实践逐步推进与完善。限于篇幅，本文在此只提出原则性的构想。

第一，促进立法机关民主与科学立法的建设。在相关的财政法律的制定过程中，充分发挥法学家与财政专家的作用，使财政法制建设始终处于民主与科学的框架内。对于国家预算的审核与通过，应充分运用人大代表质询制度，使人大代表对国家预算和重大收支项目的来龙去脉都清清楚楚，同时强化人大对政府财政工作的监督力度，充分发挥国家审计的作用，加强国家决算的审计。

第二，重点加强财政执行过程中的法制建设，使政府的财政行为严格限定在财政法制、尤其是国家预算的范围内，严格控制在财政收支活动中的随意性和越权行为，防止对公共权力的肢解和分散，打击在财政收支活动中的各种违法行为。

一个不能忽视的方面是中央财政与地方财政关系的处理。我国目前在财政执行过程中的许多无序化都与此问题有关，处理中央与地方财政关系的关键是税权划分、税种划分以及转移支付制度的构建，解决好这些问题必定会使我国财政法制化水平向前大大推进。另一个与此相关的问题是要在财政司法过程中保持公正和独立司法，保护受害者的合法权益，对于司法结果要保证使其不折不扣地付诸实施，同时要严防打击报复，尤其是在市场主体作为受害者的时候。

第三，继续深化政企关系改革，培养市场主体，壮大市场力量。实行依法理财，除了需要国家机关通过相应的制度构建与变革而自觉地实行以外，还需要有坚实可靠的社会和经济基础，为此，就需要使市场的主体——企业和个人在经济方面的成长与壮大。通过继续深化政企关系的改革，使企业成为完全意义上的市场主体，政府也承担起相应的职责，消除政府对企业生产经营活动的直接干预，同时壮大非公有制经济的力量，使各类市场主体都得以健康的发展，并将其作为中国市民社会的基础，推进中国市民社会的发展。

第四，营造适合依法理财的意识形态环境。通过不断完善社会主义民主，提高人民在国家政治生活中的地位和影响，开辟各种参政议政渠道，并通过各种宣传教育，营造适合依法理财的意识形态环境。

——————————

参考文献：

〔１〕孟德斯鸠． 论法的精神〔Ｍ〕． 商务印书馆，１９７８．

〔２〕张 馨． 论我国财政与政府行为的具体关系〔Ｊ〕． 管理世界，１９９６，３．

〔３〕邓正来． 国家与社会〔Ｍ〕． 成都：四川人民出版社，１９９７．

本文档由站牛网zhann.net收集整理，更多优质范文文档请移步zhann.net站内查找