

论财政补贴制度规范运行的 三个立法层次

姚子健

(北京大学,北京 100871)

内容提要:财政补贴制度的运行失范将动摇税权的统一性与稳定性,扰乱市场公平竞争秩序,诱发权力寻租与腐败并加剧地方政府的债务风险。对此,需要从宪法、法律与地方性法规三个立法层次统一规制财政补贴。在宪法层面,需确立并贯彻财政支出法定原则,具体分为财政支出要素法定、财政支出要素明确与依法支付三个子原则。在法律层面,需制定专门的《财政支出法》并设立专章规定财政补贴的设定目的、程序性安排与违法责任体系。在地方性法规层面,需进一步细化财政补贴的设定目的,明确给予财政补贴的积极要件与消极要件。在三重立法层次的约束下,可更大程度发挥财政补贴之功用并降低其造成的不良影响。

关键词:财政补贴 财政支出法定原则 财政支出法 地方财政补贴法律制度
中图分类号:F812.45 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-9544(2022)03-0035-11

一、财政补贴制度运行失范

有学者将财政补贴定义为“政府这种特定主体提供的无偿支出,其结果会影响产品的相对价格结构,社会资源配置结构也会相应改变,甚至整个社会的供给和需求结构也会随之发生变化”。^[1]这一定义立足于补贴的经济性特征,较好地诠释了财政补贴对市场经济的干预作用。基于市场配置资源的重要作用,必须严格限定政府职能,实现简政放权。^[2]因此,财政补贴必须规范运行,在有助于经济良性健康发展的同时避免对市场机制造成破坏与干扰,

实现经济法公平价值与效率价值之间的平衡。目前,我国财政支出的欠合理性问题仍然存在,特别是财政补贴运行规范缺失。究其根本是我国财政支出方面的立法,特别是财政补贴方面的专门立法缺失所致。财政补贴的失范将动摇税权的统一性与稳定性,扰乱市场公平竞争秩序,诱发权力寻租与腐败并加剧地方政府的债务风险。

(一)动摇税权的统一性与稳定性

2021年伊始,全国人大法工委提出了加快推进落实税收法定原则改革任务的目标^①,虽然与原先制定的2020年全面落实税收法定原则的目标相比

[收稿日期]2021-12-23

[作者简介]姚子健,法学院博士研究生,研究方向为经济法学基础理论、财税法学等。

[基金项目]本文系国家社科基金重大专项“税收立法的核心价值及其体系化研究”(19VHJ008)的阶段性成果。

①参见全国人大常委会法工委:加快推进落实税收法定原则改革任务,中新社北京2月4日电。

仍有一定距离,但值得欣喜的是中央对税权的控制日益加强,税权逐步踏上法治化运行轨道。然而财政补贴运行的不规范无疑将动摇税权的统一性与稳定性。某些财政补贴同样起到税收优惠之功用,因此需采取税式支出的方法进行规制。^[3]进一步分析,威胁税权统一与稳定性的财政补贴主要具有激励性与经济性特征,而非具有照顾性与社会性特征。按照市场主体的经济贡献、税收贡献等指标给予财政补贴,本质上构成变相的税收返还,甚至返还金额将进一步超越纳税人的税收贡献,导致财政补贴失控。在中央税权逐渐收紧,要求各地全面贯彻税收法定原则的当下,地方层出不穷的财政补贴大有打“擦边球”之嫌疑,威胁了税权的统一性与稳定性。^[4]

(二)扰乱市场公平竞争秩序

有学者指出我国制定的针对国有企业的补贴、作为产业政策的财政补贴、地方政府的财政奖励政策等将影响我国的竞争秩序。^[5]近年来国家对竞争政策的重视,对竞争中立原则重要性的强调,体现了我国维护市场主体经济自由权,保障市场经济健康发展的决心。竞争中立原则的确立同样系限制政府权力,推进政府简政放权的体现,但其在实践中的行使仍受到一定约束。如在需体现产业政策重要性、提高国家竞争力、维护社会稳定的场合,往往不受竞争中立原则的约束。^[6]中央层面制定的财政补贴政策大多具有社会性,制定具有经济性的财政补贴则往往慎之又慎,判定得以适用竞争中立原则的例外情形,而地方制定的财政补贴则往往片面追求当地经济发

展的政绩,阻碍了市场公平竞争秩序。

(三)诱发权力寻租与腐败

由于缺少强有力的法律约束且未如税收法定原则一般树立财政支出法定原则,财政补贴的不规范运行将诱发权力寻租与腐败,主要体现在对财政补贴资金的处理与财政补贴发放对象的构成要件确认方面。权力寻租与腐败是政府失灵的重要体现,需要专门的法律规范政府的调制行为。现行《反垄断法》第三十三条规定了行政性垄断的具体情形^①,有学者认为该条规定的情形过于狭窄,满足条件的变相减税行为也应属于行政性垄断。^[7]同理,政府违法的财政补贴行为也应纳入行政性垄断的范畴,但财政补贴制度本身立法的缺失也将为行政性垄断行为的认定带来困难。

(四)加剧地方政府债务风险

政府债务率测算结果显示,近年来我国地方政府显性债务率呈现上升趋势并已接近警戒线。同时地方债务的分布极不均衡,经济欠发达的地区债务负担较大;而经济发达的地区债务负担较小。^[8]与量入为出的税收返还与税收减免有所不同,财政补贴未必以财政收入水平作为考量,其只是单纯增加财政负担的措施。由于统一立法的缺失,财政补贴制度的不规范运行将加剧地方政府的债务风险。运行良好的财政补贴有利于当地经济的发展,即使地方政府债务增加,也未必会增加当地政府债务率。然而运行不规范的财政支出却未必会促进经济良性发展,其在加重地方政府债务的同时难以提高经济发展水平,将导致政府负债率的提高。

目前,我国正探索建立税式支出的预算编制方法^②,在各地普遍编制税式支出后,地方政府财政补贴行为将得到一定的控制,但仍不能忽略的是财政补贴制度本身具有的对经济与社会发展的正向促进作用。基于以上论述,财政补贴制度迫切需要走上法治化的运行路径。统一的财政补贴立法应当包含三个层级:第一,进行顶层设计,引入财政支出法

^①《反垄断法》第三十三条:“行政机关和法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织不得滥用行政权力,实施下列行为,妨碍商品在地区之间的自由流通:(一)对外地商品设定歧视性收费项目,实行歧视性收费标准,或者规定歧视性价格;(二)对外地商品规定与本地同类商品不同的技术要求、检验标准,或者对外地商品采取重复检验、重复认证等歧视性技术措施,限制外地商品进入本地市场;(三)采取专门针对外地商品的行政许可,限制外地商品进入本地市场;(四)设置关卡或者采取其他手段,阻碍外地商品进入或者本地商品运出;(五)妨碍商品在地区之间自由流通的其他行为。”

^②《第十三届全国人民代表大会财政经济委员会关于2018年中央和地方预算执行情况与2019年中央和地方预算草案的审查结果报告》明确指出研究探索建立税式支出制度。

定原则的宪法层级;第二,规定财政补贴的设立宏观目的、程序与责任的法律层级;第三,构建地方财政补贴法律制度,确立财政补贴微观制度细节的地方性法规层级。

二、宪法层次:财政支出法定原则的植入

财政支出法定原则隶属于财政法定原则,现代国家强调税收法定原则,而对财政法定原则特别是财政支出法定原则有所忽略,主要有两个原因。一方面,依据两权分离主义,公民享有财产权而国家享有财政权,国家财政权的形成需要公民让渡自身财产权,由此导致对税收法定主义的强调,即无法律规定不得课税以减损公民财产权。相比之下,财政支出并不涉及公民财产权的减损,甚至会增加公民财产权,由此造成对财政支出法定原则的普遍忽视。另一方面,财政支出的评判并没有绝对的公平和正义,更多地需要体现民主过程。¹⁰因此通过预算法控制支出的决策权足矣,而无须过分强调财政支出法定原则,加强对财政支出实施过程的控制。事实上对财政支出法定原则的强调仍具有不容忽视的重要意义。一方面国家与公民之间要形成和谐关系,不仅体现在税收征收之“取”,更体现在提供公共物品、财政支出之“予”上。良性的取予关系不仅强调“取”与“予”间形成均衡关系,更强调“取”与“予”各自之公平正义,财政支出法定原则的缺失将导致财政支出的不规范,进而积聚社会风险诱发社会危机。另一方面,由于“预算外资金”“制度外资金”的存在,预算法的执行不严格,违反财政收支平衡原则的行为滥生等原因,我国《预算法》形同虚设。¹¹财政补贴本身并不在我国预算中专门列示,而

¹⁰《宪法》第五十六条:“中华人民共和国公民有依照法律纳税的义务。”

¹¹《税收征收管理法》第三条:“收的开征、停征以及减税、免税、退税、补税,依照法律的规定执行;法律授权国务院规定的,依照国务院制定的行政法规的规定执行。任何机关、单位和个人不得违反法律、行政法规的规定,擅自作出税收开征、停征以及减税、免税、退税、补税和其他同税收法律、行政法规相抵触的决定。”

¹²《宪法》第二条:“中华人民共和国的一切权力属于人民。人民行使国家权力的机关是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会。人民依照法律规定,通过各种途径和形式,管理国家事务,管理经济和文化事业,管理社会事务。”

是散见于各项财政支出或是“预算外支出”与“制度外支出”中,导致财政补贴支出的透明度与公开性极低,公民根本无法探知。由此可见预算法对财政补贴的规制有所不足,对财政支出决策权的控制亦不到位。基于上述原因,重申并确立财政支出法定原则仍具有重要意义。

财税法基本问题可以分为财税宪政问题与财税法制度完善问题两类,财税宪政问题更多地涉及理念、宗旨与原则问题,缺少财税宪政的指引,具体的财政制度建设就会迷失方向,并产生多种负外部性效应。¹⁰究其根本,财政补贴制度统一立法的缺失,即政府财政支出行为的失范,是由宪法层面财政支出法定原则的缺失所致。在作为财政收入的税收领域,我国《宪法》第五十六条规定了公民负有依照法律规定纳税的义务¹¹,虽然此规定仍有缺陷,解释略显牵强,但其也可在一定程度上揭示税收法定主义的意旨,¹²以此为依据《税收征收管理法》第三条在法律层面具体确立了税收法定主义。²除了明确规定税收法定的条款,《宪法》有关公民财产权规定的条款也可作为税收法律制度的依据,这是由于财税宪政系基于国家财政权与公民财产权的两权分离而产生。近年来部门法有宪法化的趋势,体现了宪法与部门法间的“交互影响”。¹²举例而言,个人所得税免征额的规定即是宪法财产权私人使用性的体现。而在财政支出领域,我国《宪法》中则缺乏专门的条款。同时由于财政支出并不直接关涉公民财产权,基本法律的规定也很难与宪法间产生“交互影响”。我国《宪法》对财政支出的控制体现在两方面,首先是《宪法》第二条规定的公民可通过各种方式,管理国家事务、经济和文化事业、社会事务。³其次是我国权力机关对预算与决算的审查与批准。前一种控制形式显得异常“迂回”,很难将其渗透于具体法律规制财政支出行为。后一种控制方式其实是一种间接控制,即并非运用宪法直接控制国家的财政支出行为,而是通过控制预算以间接控制国家的支出行为。如前所述,由于我国

《预算法》存在刚性不足的问题,通过预算控制财政支出行为的效果不佳。对此需要将具体明确的财政支出法定原则植入宪法,并应采取直接方式控制财政支出。

《美国宪法》第一条第九款(7)明确规定:“除依据法律规定之拨款外不得从国库支款;一切公款之收支报告及账目应随时公布。”^[13]此从宪法层面明确规定了财政支出法定原则。立足于我国的法治环境,正如税收法定包含课税要素法定、课税要素明确与依法稽征三个子原则一般,^[14]财政法定原则同样包含三个子原则。首先,需要在宪法层面明确规定财政支出规范的载体效力问题以贯彻“财政支出要素法定原则”。由于财政支出并非如税收收入一般需要直接减损公民财产权,且财政支出普遍存在不可避免的裁量性规范,为实现稳定性与灵活性之平衡,笔者认为财政支出规范的载体应主要包括法律与地方性法规两类。为了破除部门利益,行政法规与地方政府规章都不是可设定财政支出类规范的合适载体。其次,需要确立“财政支出要素明确原则”,财政支出的目的及构成要件等实体要素与财政补贴支付程序等程序要素,均应由法律及地方性法规做出明确规定。对于财政支出要素规定的不明确将给予政府不当的裁量权,造成政府财政支出行为失范。如安徽省制定的《安徽省促进战略性新兴产业集聚发展条例》对于战略性新兴产业的描述过于模糊与宽泛,缺乏明确的构成要件描述,有违“财政支出要素明确”原则。最后,应当确立“依法支付”原则,即强调政府及申请人应遵守法律及地方性法规的规定支付与申请财政补贴,不得变通执行。通过宪法修正案的方式引入财政支出法定原则条款,可以避免内容庞杂、政出多门、效力低下的财政补贴政策文件丛生,形成对下位法的指引与统帅,推动财政法制的完善,并进一步促进经济社会的发展。

^①数据来源:北大法宝法律数据库,2021年12月22日最新访问。

三、法律层次:财政支出法“财政补贴”专章的立法重点

如前所述,我国《预算法》存在刚性不足的问题,且通过预算控制财政支出的间接控制模式效果不佳,应当出台专门的《财政支出法》控制国家的财政支出行为,同时设立专章规制财政补贴。其中设立财政补贴的目的、程序与责任系立法重点。当前阶段国家层面的财政补贴法律分布较为零散,经检索、筛选与统计,涉及国家给予补贴、补助、资金支持、资金扶持、奖励、奖金的法律共计127部。^①

(一)财政补贴的设定目的

财政补贴与税收优惠一样,往往建制在平等权之违反的基础上,其设立应当具有公共利益上的考量。要判断财政补贴客观上是否恰当,以实现其所依据之法律中设定的规范目的。^[15]财政补贴的适用范围广泛、功能多样,在统一的财政支出法中很难穷尽所有具体情形,但只要限定支付财政补贴的合适目的,即可对下位法产生指引作用,并可据此判断下位法设定的财政补贴规范性文件是否合法。财政补贴大多具有较强的引导作用,可改变相关主体的行为,使其为有利于经济社会发展的行为。财政补贴的设定目的应从其所在法律的立法目的条款探知,而不可局限于单个条款。据笔者分类统计,我国现行法律设定的财政补贴主要可以分为以下几种目的:保护弱势主体权益(老年人、残疾人、被征地农民、妇女);激励特定主体履行职责(军人、人大代表、检察官、法官、人民陪审员、会计人员、基层群众自治组织成员、公务员、警察、人民调解员、驻外外交人员、满足条件的教师、执业医师);保护环境、节约资源与能源(水、长江、森林、大气、草原、海域、土壤、野生动物、海岛、矿产、清洁生产、防沙治沙、水土保持、噪声防治、放射性污染防治);推动国家、社会公共事业发展(国家安全、社会公共安全、生物安

全、促进乡村发展、教育促进、就业促进、社会保险、公共卫生、文化事业、体育事业、电力事业、国防消防事业、海关、科技发展、献血、计划生育、未成年人保护、社会劳动); 促进市场经济健康发展, 如促进特定市场主体(中小企业、农业生产合

作社、全民所有制工业企业)与行业(电影产业、农业、畜牧业、邮政服务业、旅游业、中医药行业、渔业)发展, 维护市场经济安全(市场管理与宏观调控秩序)等, 共计 5 大类, 具体分布情况如表 1 所示。

表 1 我国法律层面财政补贴设定目的分布情况

财政补贴设定目的	法律规范个数	占比
保护弱势主体权益	4	3.15%
激励特定主体履行职责	20	15.75%
保护环境、节约资源与能源	22	17.32%
推动社会公共事业进步与发展	61	48.03%
促进市场经济健康发展	20	15.75%

我国法律层面设定的财政补贴大多具有较强的社会性或照顾性目的, 具有经济性的财政补贴也因符合我国市场经济发展需要而具有合理性。上述五种目的同时构成财政支出法中设定财政补贴的目的, 是各地方建制具体财政补贴法律制度的指引。其中促进市场经济健康发展项下的财政补贴, 仍需在地方法规层面进一步细化制定目的。

(二) 财政补贴的程序性安排

在规定财政补贴的 127 部法律中, 涉及补贴程序性安排的法律并不多见, 即使有所涉及, 也仅规

定了公开程序, 或是授权省级政府制定具体程序, 有关财政补贴程序性的规定流于表面, 形同虚设。程序性制度的缺失也是造成我国财政补贴制度乱象丛生的重要原因, 而程序性安排却可谓财政补贴制度甚至整个财政支出法中至关重要的一环。财政支出法要贯彻程序理性, 至少应包含三方面内容: 参与性、公开性与救济性。^[16] 无论是何种财政补贴, 均应遵循统一的程序性安排, 方能避免各地乱象, 规范政府行为, 因此统一的财政补贴程序性安排应当在法律层面加以明确。

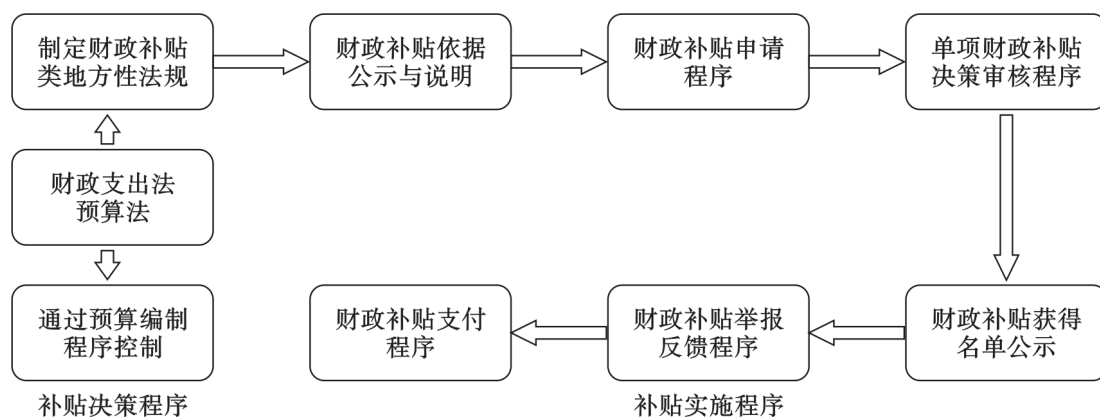


图 1 财政补贴的决策与实施程序

财政补贴具体的程序性安排如图 1 所示。从广义角度出发,程序性安排应包含补贴决策程序与补贴实施程序两部分。其中,补贴决策程序由预算法与财政支出法加以双重控制,预算法通过控制财政支出预算间接控制财政补贴,将财政补贴类型与整体数额控制在一定范围内。各地方则通过财政支出法的补贴目的条款制定具体的财政补贴类地方性法规作为具体实施财政补贴的法律依据,对财政补贴加以直接控制。同时补贴实施的宏观程序与环节也将规定于财政支出法中。

财政补贴的实施程序作为一种法律程序,必须坐落于具体的时空维度下。立足于时间维度,可以区分为需要及时性支付的财政补贴与无须及时支付的财政补贴。具有照顾性与社会公益性的财政补贴应当及时支付。具有经济激励性的特别是针对生产经营性主体的财政补贴由于不关涉公共物品的提供以及社会整体福利,可以转移至下一年度开启申请或支付程序,综合认定相关主体标准与年度情况,从而贯彻财政收支平衡原则,同时也可一定程度上缩小财政补贴的预算裁量空间。立足于空间维度,各地可以结合自身情况与不同补贴类型,因地制宜建制具体的程序制度,如针对本地较为迫切的财政补贴可以选择先行支付再公示,但法定必要的程序性安排不可省略。

(三) 财政补贴违法责任体系的构建

财政补贴违法责任的承担者主要系政府,因财政支出法的立法目的之一系约束政府的财政支出行为。按照不同阶段,可以将财政补贴领域的违法

责任区分为财政补贴预算支出编制阶段的违法责任、财政补贴专项资金管理阶段的违法责任以及财政补贴具体实施阶段的违法责任,其中核心阶段为财政补贴具体实施阶段的违法责任(见表 2)。作为经济法责任范畴的一种,财政补贴实施阶段的违法责任系违反前述财政支出法程序性规定而应承担的法律后果。经济法主体责任的承担体现出“非单一性”特征,往往存在着多种责任形式的竞合。^[17]若相关主体违反财政支出法的规定发放财政补贴,造成相关主体财产权损害的应承担行政赔偿责任,同时还应承担侵害国家财政权之行政责任甚至刑事责任。除此之外还应引入单独的程序性责任。在刑事诉讼法领域存在程序性制裁制度,其实也是一种独特的程序性违法责任样态,其意旨系侦查人员、检察人员和法官在刑事诉讼过程中违反法律程序的行为将被宣告无效。^[18]刑事诉讼法领域确立程序性制裁理论以宣告相关主体行为无效的基础在于刑事诉讼中普遍存在的对公民基本权利的限制,而在财政补贴实施领域,由于财政补贴的支付将产生更有利于公民之效用,将程序性制裁理论进一步拓补后引入,还应考虑对公民信赖利益之保护。当补贴发放主体严重违法法定程序实施财政补贴,如遗漏法定环节、审核程序违法时,其实施财政补贴的整个行为将被宣告无效,此时无过错的获补贴者可以要求发放主体赔偿损失。当补贴发放主体存在并不严重的违反法定程序行为,如存在各环节的延期行为等,其实施的整个财政补贴行为则并不一定为无效。

表 2 现行法律中有关财政补贴违法责任的规定

阶段	责任类型		
	行政责任	刑事责任	程序性责任
预算编制阶段	《预算法》九十二条、九十三条规定的行政责任	职务类犯罪	无
资金管理	《预算法》第九十三条、第九十四条规定的行政责任		无
补贴实施	《预算法》第九十三条规定的行政责任; 《国家赔偿法》第四条规定的行政赔偿责任		无

四、地方性法规层次：地方财政补贴法律制度的规范运行

允许地方结合自身情况建制具体的财政补贴法律制度，是由财政联邦主义决定的。财政联邦主义关注的是财税领域中央与地方的关系问题。财政支出以提供公共物品为主要目的，而财政补贴的给付也同样具有公共物品的提供属性。公共物品的提供无法离开财权，包括财政收入权与财政支出权。依据央地公共物品提供需要的不同划分财政收入权将加深对税权的深入研究。^[10]同理，依据央地公共物品提供需要的不同划分财政支出权同样重要。因此应当由中央层面加以统筹规划，建立统一但有差别的，运行规范的地方财政补贴法律制度。

(一) 地方性法规对经济性财政补贴设立目的的具化

笔者以“补贴”与“奖励”等为关键词，检索了省

级地方性法规中设定的且无国家上级法律、法规作为直接依据的财政补贴文件，共计 342 件。^①由于立法缺失，在地方政府规章、地方规范性文件、地方工作文件中设立财政补贴的现象屡见不鲜。但上述财政补贴政策文件数量过于庞杂且效力较低，因此不在本部分的研究范围之内。笔者将地方性财政补贴法规的立法目的可区分为具有经济性目的与单纯具有社会性目的两类。具有经济性目的的财政补贴包括促进特定市场主体发展、培育特定类型市场、以经济性指标(GDP 贡献或税收贡献)作为补贴依据、扶持特定行业发展、针对特定营利性项目设定的财政补贴。单纯具有社会性的财政补贴系指与促进经济发展无直接关联的财政补贴，如环境保护类、部分公益事业类^②、职责履行类、弱势主体扶持类财政补贴。据笔者统计，各地出台的具有经济性的财政补贴数量、单纯具有社会性的财政补贴数量以及财政补贴总数如图 2 所示。各地区具有经济性的财政补贴数量占财政补贴总数的比例如图 3 所

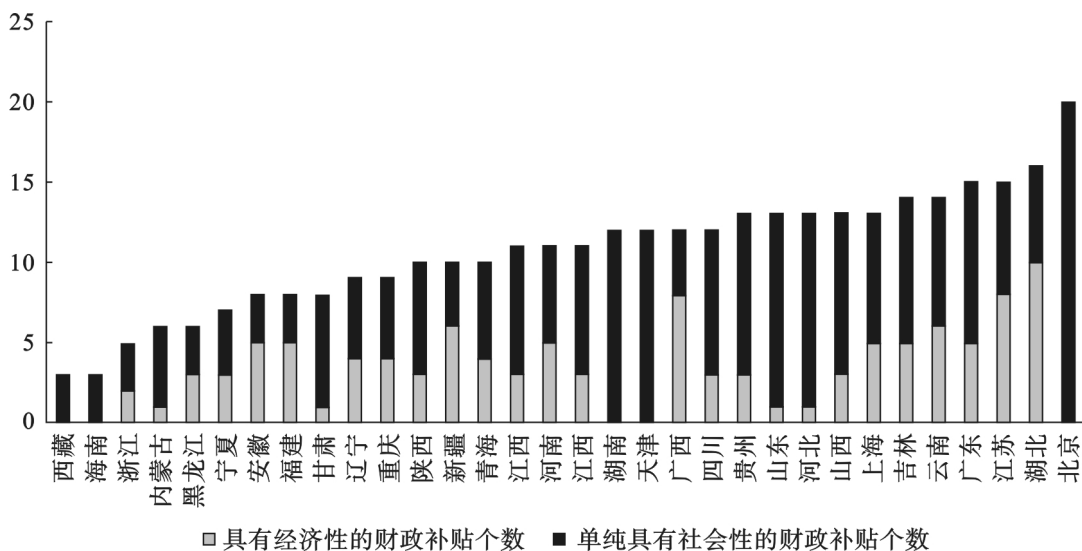


图2 各省具有经济性的财政补贴与单纯具有社会性的财政补贴数量

①数据来源：北大法宝法律数据库，2021年12月22日最新访问。此处无上级法律、法规作为直接依据系指没有上级法律、法规作为制定依据的地方性法规，或存在上位制定依据，但上位规范中无财政补贴条款而设定财政补贴的地方性法规。

②在公益事业类项下，需做进一步区分。如促进社会科技进步与创新的财政补贴，若给予市场经营性主体，则对于经济发展有直接助力作用，笔者在此部分将其归类于经济性财政补贴。而某些单纯鼓励市场经营性主体履行社会责任的财政补贴，于经济发展无直接助力作用，笔者将其归类为社会性财政补贴。

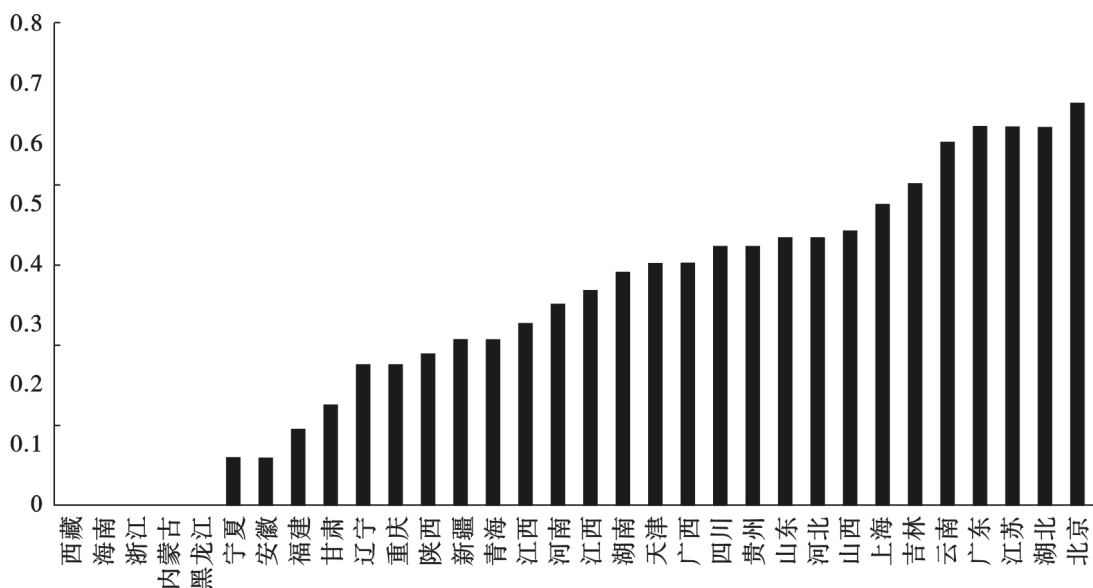


图3 各省具有经济性的财政补贴占财政补贴总量的比例

示。在国家层面之外设立社会性财政补贴的数量越多,越能说明该地区对于发展社会公共事业,保障人民福祉的重视。而在经济性财政补贴方面,与税收优惠有所不同,财政补贴处于“灰色地带”,中央并不令行禁止。因此地方既要避免“烂政”,制定数量泛滥而又毫无规范性可言的经济性财政补贴;又要避免“懒政”,怠于行使法定权力,忽略当地经济建设。如何选择合适具体的经济性地方财政补贴建制目的至关重要。如前所述财政支出法中将“促进市场经济健康运转”作为可设立财政补贴的目的之一,在地方性法规层面仍需进一步具化,制定数量适中,内容合理的地方经济性财政补贴,与社会性财政补贴形成均衡状态以促进经济社会的共同发展,上海市即是较为典型的例子。^①

①上海市的地方性财政补贴法规在总体数量上处于上游水平,上海市本身经济发展水平极高,但也同时设定了数量与内容合理的经济性财政补贴,与社会性财政补贴形成均衡状态,从而进一步推动了经济社会的共同发展,形成良性循环。

②经济发展发达的地区,可依据我国《中小企业促进法》等法律的规定设定财政补贴,但不可在法律之外再行针对弱势生产经营性主体设定财政补贴。因为在经济发展欠发达的地区,具有“弱势”地位的生产经营性主体大多亦比经济欠发达省份的生产经营性主体的普遍水平要高,依靠相关法律的规定往往可以达成目的,无须另行设定财政补贴。

首先,各地方可以制定扶持特定产业的财政补贴,但该产业应对本地具有战略性作用。某些产业对于某些地区发展具有重要作用,如人参产业之于吉林,茶业之于贵州与湖北,花卉产业之于云南,荔枝产业之于广州,枸杞产业之于宁夏,奶业之于新疆等,各省多对本地区战略性产业设定了财政补贴。同时得以设定财政补贴的重要性产业应事先存在相关产业政策依据,通过制定地方性法规将产业政策法律化从而进一步推动产业政策的实现。^[19]由此可以避免地方以单纯促进经济发展为目的,选择营利性较强的产业加以扶持,反而不利于当地产业结构的优化。其次,基于区域经济发展的“差异均衡发展理论”^[20],经济发展欠发达地区可以针对具有弱势地位的生产经营性主体制定财政补贴。在经济发展水平较高的地区设定财政补贴^②,或是针对本地区经济发展水平较高的生产经营性主体设定财政补贴,都将造成“强者愈强,弱者愈弱”的局面,前者将拉大区域间发展差异;后者则会扰乱市场公平竞争秩序,排挤弱势市场主体,损害经济长远健康发展。再次,现有研究表明,科技创新对区域经济发展模式转型

具有积极作用,表现为推动经济发展水平提升和经济结构转型两方面。^[21]为促进科技创新,地方可以设定财政补贴,但需避免“溢出效应”,确保财政补贴资金物尽其用。最后,在市场经营性主体出现非经营性的不可抗力危机时,地方可以设定财政补贴,增强市场主体抵御风险的能力,此类财政补贴兼具社会性与经济性特征。除了上述目的外,我国各省还普遍存在针对本省范围内成立的特殊区域(物流园区、自贸区、示范区、开发区、新区、综合实验区、园区)制定财政补贴的现象。此种财政补贴的设定须存在国家层面的区域政策方可制定,否则与税收优惠无异,将导致该地成为经济发展的“洼地”,负面效果显著。

(二)经济性地方财政补贴的构成要件

1. 积极要件

与具有社会性的财政补贴相比,具有经济性的财政补贴的构成要件较为复杂,且易造成其他不良影响,因此本部分将主要围绕具有经济性的地方财政补贴制度加以展开。设立经济性的财政补贴易造成对公平竞争秩序的妨害或其他不良影响,因此应引入比例原则构造具体的构成要件。在已事先判定财政补贴目的正当性的基础上,应选取最有助于实现补贴目标、对市场机制影响最小的指标,并对财政补贴目的实现与实施补贴造成的损害之间加以均衡性分析。^[22]

首先,关于促进特定产业发展的财政补贴,各地制定的较为典型的地方性法规中规定的补贴享受条件汇总如表3所示。该产业项下的企业获得特别认证,运行规范系合理的财政补贴,以此作为积极要件给予财政补贴亦不会扰乱市场公平竞争秩

序。但按照该产业企业营业收入、经营状况、地方财政贡献、缴纳税款等指标给予的财政补贴实际上构成变相的税收优惠,欠缺合理性。此类财政补贴对于产业目标的助力作用甚微,同时将扰乱市场公平竞争秩序,应当被摒弃。更有某些地方规定的财政补贴享受条件极其模糊,违反了“财政支出要素法定原则”,应被取缔。

其次,关于针对特定弱势市场主体设定的财政补贴,应同时参考“经济贫困”与“能力贫困”两个指标。其中经济贫困指向市场主体的生产成本,各贫困地区可对生产成本高于本地平均值达一定水平市场主体设定财政补贴,并采取技术支持等多种方式助其降低生产成本。而能力贫困的原意系指相关主体缺少获取和享有正常生活的能力。^[23]坐落于市场经济背景下,能力贫困主要指经济发展能力的不足,如某些私营经济主体、农村集体经济等,其本身缺乏金融能力等市场经济发展能力,可对其制定财政补贴。我国陕西、江苏、广西、新疆、甘肃、青海等地均针对私营经济主体制定了财政补贴类地方性法规。

再次,重庆、安徽、湖北等地均制定了鼓励生产经营性主体科技创新的财政补贴制度,但均存在各种问题,往往无法达成鼓励创新的目的,或产生其他不良影响。以重庆市为例,《重庆市科技创新促进条例》第二十一条规定高新技术企业与国家级创新型企业可享受地方留成企业所得税返还补贴用于技术创新活动;企业开发生产的国家级、市级新产品将享受地方留成增值税的返还补贴。^①此类政策亦构成变相的税收优惠,在国家本身具有高新技术企业所得税优惠的前提下另行补贴,给予企业的优惠力度实在过大。同时,现行法规虽然规定补贴用于技术创新活动,却很难限定企业对财政补贴的用途。因此,应特别注意指标的选取,不应以科技成果作为唯一且重要指标,更要注重科研过程指标,如研发资金投入、阶段性研究成果、研发价值与研发

① 《重庆市科技创新促进条例》(重庆市人民代表大会常务委员会公告〔2009〕21号)第二十一条:“【科技创新政策】高新技术企业和国家级创新型企业,从认定次年起,连续三年按其企业所得税地方留成部分50%的比例返还企业用于技术创新活动。企业开发生产的国家级、市级新产品,从认定次年起,按现行财政体制,由市、区县(自治县)财政按国家级新产品三年、市级新产品两年新增增值税地方留成部分60%的比例给予拨款补贴。”

表 3 各地制定的较为典型的促进产业发展的财政补贴地方性法规

地区	地方性法规名称	产业类型	享受补贴的条件
贵州省	《贵州省茶产业发展条例》	茶产业	获得良好农业规范、食品安全管理体系认证以及绿色食品、有机产品认证等的茶叶企业。
山西省	《山西省康养产业促进条例》	康养产业	获得中华老字号、地理标志产品专用标志、有机农产品认证的康养产业品牌或者产品。
	《山西省大数据发展应用促进条例》	大数据产业	符合条件的大数据市场主体根据经营情况或者对地方财政的贡献。
安徽省	《安徽省促进战略性新兴产业集聚发展条例》	战略性新兴产业	主营业务收入首次突破一定规模的企业。
福建省	《福建省促进茶产业发展条例》	茶产业	获得良好农业规范、食品安全管理体系认证以及无公害农产品、绿色食品、有机产品认证的茶叶企业。 认定为中国驰名商标、福建省名牌产品、福建省名牌农产品的,以及获得国家地理标志产品保护、农产品地理标志、证明商标、集体商标的。
	《福建省促进现代物流业发展条例》	现代物流业	专项资金以补助、奖励、贴息等方式,主要用于支持物流公共信息平台建设、物流园区建设、工业企业物流外包、重点培育和扶持的物流企业发展、国内外知名物流企业引进、国际海运新航线开辟、物流技术改造升级、物流人才教育培训、物流发展研究以及现代物流业发展需要重点扶持的其他项目。
广东省	广东省荔枝产业保护条例	荔枝业	获得良好农业规范、食品安全管理体系认证以及无公害农产品、绿色食品、有机产品认证,或者被认定为中国驰名商标、本省著名商标、名牌产品,以及获得地理标志证明商标、集体注册商标和地理标志产品的。
陕西省	陕西省高新技术产业发展条例	高新技术产业	购置项目所需生产经营用房所缴纳的房地产契税,市、县人民政府可以给予补贴。
湖北省	湖北省促进茶产业发展条例	茶产业	对获得地理标志产品保护、农产品地理标志、地理标志证明商标、中华老字号、有机农产品认证、入选国际地理标志保护产品互认清单等的茶叶生产经营主体。

风险等过程性指标,从而鼓励市场主体积极尝试。

最后,各地设定的帮助市场主体抵御风险的财政补贴制度,应以市场主体不存在风险行为且无主观过错作为构成要件。风险行为是风险损害的诱因,可以区分为企业经营行为失范与政府管理行为失当两种。^[24]非因企业经营行为失范造成的风险损

害,如因政府管理行为失当以及无法预见的社会风险等原因导致生产经营性主体受损,政府应给予财政补贴。此类财政补贴制度将成为应对风险社会的重要手段,而往往为各地所忽略。

2. 消极要件

有关享受财政补贴的消极要件,过往则没有得到广泛关注,但其缺失却同样会造成财政补贴制度

运行的失范。与税收优惠有所不同,纳税人的税收优惠权本质上是一种纳税人财产权,当纳税人满足特定状态时即可享受,国家不给予满足法定条件的纳税人税收优惠即为多征收税款,构成对纳税人财产权的侵害。而受补贴者获取的财政补贴系国家对自身财政权的减损,并不侵害相关主体的财产权。当受补贴者存在特定情形,政府应以其作为消极要件拒绝向满足积极要件的受补贴者支付财政补贴。具体可以包括:曾为破坏社会主义市场经济秩序类犯罪的;曾存在扰乱社会主义市场经济秩序的违法行为的,如税收违法行为的;曾在财政补贴申请材料中弄虚作假的;曾被列为失信被执行人等。除了上述可以普遍规定的消极要件,各地还可结合本地情况与补贴类型设定例外条件,如针对特定行业制定的财政补贴,将相关市场主体受到行业惩戒作为消极要件等。此外,还需考量消极要件的修复问题,因为激励永远比惩戒更有利于塑造相关主体的行为,^[25]这也正是经济法规制性特征的体现。^[17]

参考文献:

[1] 陈共.财政学(第七版)[M].北京:中国人民大学出版社,2012.

[2] 张守文.政府与市场关系的法律调整[J].中国法学,2014, No.181(5).

[3] 叶姗.税收优惠政策制定权的预算规制[J].广东社会科学,2020(1).

[4] 姚子健,李慧妍.我国地方税收优惠制度的问题与完善——基于对212份税收优惠政策文本的研究[J].公共财政研究,2020(6).

[5] 吕清正.我国财政补贴影响国内竞争秩序的法律规制[J].广西社会科学,2014(10).

[6] 孙晋,徐则林.竞争中立在中国自由贸易港的法律实现——以海南自贸港为中心展开[J].法律适用,2019,434(17).

[7] 丁茂中.论我国行政性垄断行为规范的立法完善[J].政

治与法律,2018,278(7).

[8] 张明,孔大鹏.中国地方政府债务:特征事实、潜在风险与化解策略[J].辽宁大学学报(哲学社会科学版),2021,49(4).

[9] 刘剑文.论财政法定原则——一种权力法治化的现代探索[J].法学家,2014(4).

[10] 张守文.税法疏议[M].北京:北京大学出版社,2016.

[11] 陈清秀.税捐法定主义[M].台湾:月旦出版公司,1993:589.

[12] 张翔.宪法与部门法的三重关系[J].中国法律评论,2019(1).

[13] 朱曾汶(译).美国宪法及其修正案[M].北京:商务印书馆,2014.

[14] 张守文.论税收法定主义[J].法学研究,1996(6).

[15] 黄茂荣.税法总论(三)—税捐法律关系[M].中国台北:植根法学丛书编辑室,2008.

[16] 陈立诚.财政支出法建构:一个文献综述[J].重庆社会科学,2014(9).

[17] 张守文.经济法原理[M].北京:北京大学出版社,2013.

[18] 陈瑞华.程序性制裁制度的法理学分析[J].中国法学,2005(6).

[19] 杨紫烜.对产业政策和产业法的若干理论问题的认识[J].法学,2010(9).

[20] 张守文.区域协调发展的经济法理论拓展[J].法律科学(西北政法大学学报),2021,39(4).

[21] 尚勇敏,曾刚.科技创新推动区域经济发展模式转型:作用和机制[J].地理研究,2017,36(12).

[22] 孟雁北.产业政策公平竞争审查论[J].法学家,2018(2).

[23] 余少祥.法律语境中弱势群体概念构建分析[J].中国法学,2009(3).

[24] 刘琦.风险社会的挑战与经济法应对——整体主义视角的解析[J].经济法论坛,2020,25(2).

[25] Barbara Kastlunger,Stephan Muehlbacher,Erich Kirchler, Luigi Mittone.What Goes Around Comes Around? Experimental Evidence of the Effect of Rewards on Tax Compliance [J].International Small Business Journal, 2010(1).

【责任编辑 王东伟】