一、财政法的概念

“财政”概念常常被人们在不同的上下文中使用,因而被赋予多种意义。首先,财政可以是指一种行为,即国家为了满足公共需要而参与国民收入分配的活动,包括财政收入、财政管理和财政支出等;其次,财政可以是指一种制度,即财政活动据以运行的机构和规则体系。它既可能是法律规定的显性制度,也可能是财政活动中自发形成的、有待法律确认的隐性制度;最后,财政还可以指一种社会关系,它既可能是指从过程来看的国家机关之间以及它们与财政行政相对人之间,在财政活动过程中发生的相互制约的或管理性质的社会关系,即财政行政关系,也可能是指从财政分配结果来看的各种主体之间的经济利益分配关系,即财政经济关系,还可能两者兼而有之。

从形式层面看,财政法就是调整财政关系之法。按传统的部门法划分标准,这种界定方式因为凸现了财政法独特的调整对象,所以可以使财政法与其他部门法相区分。由于这种定义方式颇具中性色彩,既不涉及到意识形态之争,也不涉及到法律的价值追求,因此它可以适应各个历史阶段不同国家的所有情况。无论是奴隶社会时期,还是封建社会时期;无论是资本主义时期,还是社会主义时期,财政法的形式共性都可以从其调整财政关系这一点找到。也正是基于这个共性,财政法学才可能将自己的研究视角延伸到各个历史时期的不同政治经济背景的国家,从而形成财政法制史或比较财政法等研究分支。

然而,概念的广泛适用性必定是以高度抽象作为前提的。当事物的共性被作为唯一的追求对象时,其诸多的特性就不得不被舍弃。对于身处特定历史阶段特定国家的个人或团体来说,抽象的共性固然重要,但各种与自身发展密切关系的特殊性同样不可忽视。在很大程度上,正是事物的特殊性在决定其发展方向方面发挥着重要的作用。

众所周知,自从国家产生、法律创制以来,人类共经历了奴隶社会、封建社会、资本主义社会和社会主义社会等四种不同的历史类型,不同历史时期财政法的职能定位和价值追求也是不一样的。一般情况下,奴隶社会和封建社会时期的财政法都是建立在君主专制的基础上,君王或皇帝是国家权力的源泉和中心,财政权力只是君权的一个组成部分。在理论上财政权力并非来自于人民,相反,它们是压制人民权利的武器。在这种情况下,财政法仅仅是专制政权利用法律形式推行财政政策的一个工具而已,缺乏独立的与民众利益声气相求的价值取向。财政法的主要功能在于保障财政收入的征收和管理,而财政支出方面则仅仅停留在技术性层面,满足于统治阶级内部从上到下的管理和监督。

封建社会末期,新兴资产阶级与君权的矛盾集中体现在财政问题上。封建君主的横征暴敛激起了资产阶级和普通民众的强烈不满,市民革命由此爆发。如英国的历次革命均因国王滥施税负而起,最终为人民通过议会争得“课税同意权”;美国的革命则发端于北美十三州殖民地人民抗缴茶叶税,最终推翻了英国的殖民统治,建立了独立的新国家。

资产阶级国家建立之后,至少在形式上开始确认国家权力来源于人民,并在此基础上进行各项制度的设计和建设。基于这个前提,财政法的宗旨和原则都较以前发生了质的变化。首先,财政被定义为一种服务于大众的公共物品,它源自于人民的公共需要,因此必须受到人民的制约;其次,财政权力不再是一种单纯用于统治的工具和手段,它来源于人民的授权,同时也在此范围内受人民的监督;再次,财政的民主基础备受重视,人民通过议会行使对财政的决定和控制权成为财政法的基本原则;最后,财政法的功能开始转向保障财政的民主统制,财政权力的失范成为关注的重点,人民的基本权利开始凸现。因此,这一历史时期的财政法明显不同于君主专制时期的财政法,尽管它们都符合在调整对象方面的共性。