

以传统契约精神促进财政柔性执法

景宏军 吴婧源

(哈尔滨商业大学,黑龙江 150028)

内容提要:进入新时代以来,我国法治财政建设正从初级的法制化阶段步入全面法治化阶段。当前,法制环境复杂、法制基础薄弱、法制主体不平等等问题导致传统的财政刚性执法形式已经无法满足法治财政建设的需要,财政柔性执法的内涵和特征更符合新时代下的财政执法环境。从传统契约精神与财政柔性执法的耦合分析中,可以发现:传统契约精神的合意、平等、诚信、互利、救济特征能成为促进财政柔性执法的路径,进而引领财政柔性执法工作的开展。

关键词:财政法治化 财政柔性执法 传统契约精神

中图分类号:F810.2 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-9544(2021)09-0031-10

一、引言

一直以来,我国法治财政建设的模式主要是通过科学立法、严格执法的方式,自上而下地建立刚性的财政法治秩序——在“有法可依”的基础上,以“执法必严、违法必究”,带动全民守法,实现“有法必依”。2020年1月23日,财政部《关于深入推进财政法治建设的指导意见》(财法〔2020〕4号)提出“到2025年,财政法律制度体系更加完善,财政管理行为更加规范,财政部门依法行政、依法理财的意识、能力和水平进一步提升”的财政法治建设总体目标。其中,完善财政法律制度体系属于财政法治化的内容,而对财政管理行为、依法行政意识、治理财水平的提升要求则属于财政法治化的范畴。财政法治化的目标是构建完备的财政法律制度体系,而财政法治化的目标是进行科学的财政执法。财政法治化奠定了财政法治化的基础,为财政法治化创造

出“有法可依”的制度环境,是形式上的法治财政;财政法治化又能反作用于财政法治化本身,保障财政行政理财因“有法必依”而健康运行,是实质上的法治财政。2025年目标的提出,标志着我国法治财政建设正从法制化进入法治化轨道。

吴奇锟(2020)将法治财政定义为——财政部门依照财政法律制度体系规定,综合运用法律手段、经济手段和必要的行政手段,在权责范围内实现财政活动的制度化和规范化。“必要的行政手段”表明,财政执法是法治财政建设的重要一环。刘骁男(2017)提出,从财政法治化到财政法治化,是要将法治财政由形式意义转变为实质意义,从法治思维、法治行政、法治理财多方面入手,制定财政权力清单和责任清单,完善信息反馈机制和绩效评价机制,从而多方位提高财政执法的能力水平。为实现依法理财、科学理财、民主理财,《财政部关于加快推进财政部门依法行政依法理财的意见》(财法

[收稿日期]2021-08-14

[作者简介]景宏军,财政与公共管理学院教授,研究方向为预算管理研究;吴婧源(通讯作者),财政与公共管理学院财政学研究生,研究方向为财政理论与政策。

[基金项目]国家社科基金项目(17BJY177);新一轮东北振兴战略装备制造业转型升级的财政政策与机制研究。

[2011]14号)明确提出要创新行政执法方式,坚持教育指导为先,全面推行柔性执法方式。对此,李博(2015)提出树立财政柔性执法理念,需要厘清为谁执法、怎样执法的问题,将执法为民、惠民为本的柔性执法原则铭记于心,以适应当今社会转型期减少执法阻力、优化执法环境、构建和谐财政的需要。基于已有文献,本文对运用传统契约精神促进财政柔性执法进行了深入分析,可能的创新之处在于:一是系统阐释了新时代财政执法环境对财政柔性执法的客观要求;二是追根溯源,以我国传统契约精神促进财政柔性执法,增加财政柔性执法的合理性和科学性。

二、新时代财政执法环境及财政柔性执法

(一) 新时代财政执法环境及其对财政柔性执法的客观需要

进入新时代以来,我国财政法治化建设已基本实现“有法可依”,正处于工作重心从财政立法阶段向财政执法阶段转换的过渡时期。在这一过渡时期的财政执法环境有其特殊性,体现在以下三点:

1. 财政法制环境的复杂性。我国财政法制化进程以渐进式财政改革为主,分税制改革、税收征管制度改革、预算管理制度改革等,都需要在反复实践的基础上逐步推进。在稳妥推进、平滑过渡的同时,也无可避免地产生上位法修订落后于法制实践、财税顶层设计缺失、行政机关成为立法主力、法律条例更新换代频繁的现象,交织形成了我国复杂、多元的财政法制环境。2019年,财政部开展第十三次全面清理工作,清理废止或失效的财政规章和规范性文件足有796件(发布时间截至2017年12月31日)。

财政法制工作需要以法律明确规定作为执法依据。过于复杂的法制环境容易增加财政执法的难度,进而影响财政守法的难度。事实上,财政部门执法过程中确实存在适用依据自相矛盾、执法标准前后不一的现象,但其引发的不良后果却多由社会主体来承担,加剧与社会主体的矛盾冲突,不利于良好财政法治秩序的维护。

在执法难、守法难的情况下,执法方式亟需灵活性和适应性。财政柔性执法重视沟通合意、方式灵活多样,能够适应复杂的财政法制环境,为社会主体留出适当的弹性空间,缓和改善财政部门和社会主体之间的关系。当社会主体在守法过程中遇到困难,或者对财政执法行为不理解、不满意时,财政柔性执法能够及时发现、调和、化解矛盾,有效增进沟通理解、协调双方利益。

2. 财政法制基础的薄弱性。财政法制基础的薄弱性源于财政法制环境的复杂性。由于长期缺乏宪法层面和上位法的权威保障、行政法规主导财政法制体系,财政法制体系尚未健全,法制基础较为薄弱。法制观念与财政实践结合并不紧密。在法制基础薄弱、法制观念缺乏的情况下,不仅参与财政活动的社会主体对财政法制规范一知半解,就连身为执法主体的财政部门内部人员也未必能将财政法律条款掌握完全、理解透彻并解释清楚。执法主体法制基础薄弱,反映在执法过程中就是执法能力水平有限,不可避免地会产生诸如追求效率轻视程序、随意执法缺乏依据、执法标准结果不一、履行职责意识不强等问题。与逐渐加快的财政立法进程相比,执法主体的财政执法能力水平提升相对缓慢滞后。这不仅会损害社会主体的利益,招致社会主体的不满,还会对财政部门的公信力乃至财政法制的权威性产生负面影响。

此外,每一部财政法律法规从颁布、修订,到执法机构人员逐步了解、基本掌握法条内容的过程,都存在着一个时间差。时间差的长短与财政执法人员法制基础扎实程度挂钩。法制基础越薄弱、法制观念越缺乏,所需的时间差就越长,这段时期内的财政执法水平越差。财政法制观念对社会主体的渗透更是一个长期的过程。社会主体熟悉、理解财政法制所需的时间差只会更长,对于法制基础、法制观念的需求也越大。

在这段逐步熟悉新增法条的过渡时期内,执法过程既要遵守法制,也要不失效率。财政柔性执法能够秉承法制理念、尊重事实依据、审慎履行职责,在合法合理、程序正当的前提下追求效率。

3.财政法制主体的不平等性。财政法制环境的复杂性和财政法制基础的薄弱性加剧了财政法制主体的不平等性。由于法制环境的局限、法制精神的不足，我国财政执法主客体之间存在不平等性。财政部门与社会主体之间是一种实质上的上下级关系。政府干预市场经济离不开财政宏观调控。对于社会主体中占大多数的市场主体而言，财政部门是最直接的管理者和领导者。财政部门在对外财政法制工作中长期居于主导地位，习惯了自上而下的思维模式和处理手段，故而存在无故减损利害关系主体权益、行事不细致而忽略当事人感受、调解过程中执法态度傲慢等不当现象。简而言之，就是不够“接地气”。如果不去思考问题之所在，一味增强刚性执法力度，不仅未必能带动社会主体的积极

性，还可能因执法方式不合理、不恰当而激起社会主体的抵触情绪，导致执法效果达不到预期，甚至适得其反。相应地，市场主体长期处于被动地位，习惯性服从财政部门的管理，履行应负的纳税责任义务，长此以往不利于权利意识和维权意识的培养，容易导致与财政部门的关系进一步失衡。

柔性执法理念下，财政部门有望通过人性化的执法方式，优化自身的执法效率和执法水平，增强社会主体对财政法制的遵从度和认同感，打破财政部门作为管理者冷硬的刻板印象，取而代之以“服务型财政”平易近人的新形象。

新时代的财政执法环境及其对财政柔性执法的客观需要如图1所示。

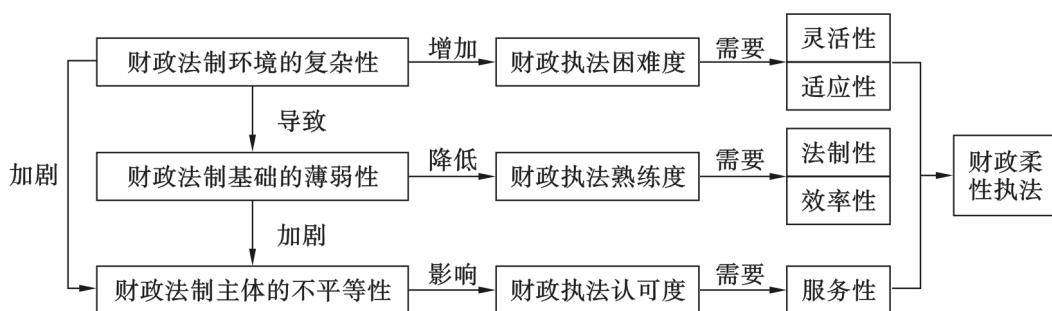


图1 新时代财政执法环境特征与财政柔性执法关系图

综上所述，新时代财政执法环境对执法主体及其执法方式、执法水平都提出了更高标准、更高要求。对于执法主体一方的财政部门而言，维护良好的财政法治秩序首先要履行好自身法定范围内的职责，做到执法行为公正文明、执法程序标准合理、执法全程公开透明。财政部门需要起到带头模范作用，运用柔性执法方式调动守法主体的主动性与积极性，令作为守法主体一方的社会主体知晓守法因何而守、为何要守、如何来守，更加理解、支持、配合执法主体的工作。只有执法主体和守法主体双方互相尊重、配合、监督，才能共同维护财政法治新秩序，共同创造财政治理新格局。

（二）财政柔性执法的内涵和特征

刚性和柔性是财政执法两种不同的外在表现形式。顾名思义，财政刚性执法是指财政部门运用强制性手段约束社会主体服从财政法制规定的责任和义务的一种财政行政行为。相对地，财政柔性执法是指财政部门以非强制性手段引导社会主体自觉履行财政法制规定的责任和义务的一种财政行政行为。财政柔性执法更适用于狭义财政执法的范围内。如果说财政刚性执法源于对社会主体守法责任意识 and 守法能力水平的不信任感，那么财政柔性执法就是建立在与社会主体之间信任关系的基础之上的。二者之间的对比关系如表1所示。

表 1 财政刚性执法与财政柔性执法对比

财政执法方式	手段	性质	社会主体积极性	执法效率	执法成本
财政刚性执法	强制性	管理	低	低	高
财政柔性执法	非强制性	服务	高	高	低

财政执法必须恪守依法行政、依法理财的准则,自主维护财政法治权威。刚性执法和柔性执法都是依法行政、依法理财的表现形式,只是刚性执法侧重于管理,凭借财政法制的外在强制力约束守法主体行为,而柔性执法侧重于服务,通过获取守法主体对财政法制的内心认同令守法主体自觉守法,存在更多弹性空间。柔性执法的服务行政和弹性行政均以维护财政法制为出发点,不得越过财政法制的界限。相对于传统的财政刚性执法,财政柔性执法应当具有以下特征:

1.非强制性(适应性)。财政部门需要适应新时代复杂多元的财政执法环境,在督促社会主体遵法守法时,视情况优先选择非强制性的手段,以温和、人性化的协商方式与社会主体达成合意,在保障对方守法权利的基础上,促使对方更好地履行财政守法义务。

2.灵活性。对于情节严重的财政违法行为,务必刚性执法,予以严厉打击。柔性执法则需要在财政法制容许范围内,为社会主体的情节轻微、情有可原、影响较小的财政违法行为留出适当弹性的灵活空间,以此提高社会主体参与财政法制工作的积极性。

3.效率性。财政柔性执法行为能在日常财政法治工作中,保持与社会主体的沟通合意,及时化解与社会主体之间的财政执法纠纷,降低财政执法成本,提高财政执法效率,发挥财政执法效能。

4.服务性。与财政刚性执法单一的命令式管理不同,柔性执法需要尊重社会主体的意愿,承认执法主体与守法主体地位的平等性,执法过程中也应

当体现出服务性。财政柔性执法的首要任务是“放下身段”,树立为民理财、为民服务的理念,以指导、教育、调解等柔和手段服务于社会主体。

三、我国传统契约精神阐释

我国传统契约精神根植于源远流长的社会实践,集体主义特征明显。虽一度退出过历史舞台,存在时代局限性,但相比西方成型的个人主义契约精神,深入挖掘探寻传统契约精神内核,更易实现现代财政执法理念的重构。

(一)传统契约精神的含义及发展

在古代,“契”,有刻画、大约之意;“约”,有缠绕、束缚之意。无论是“契”所代表的刻木为信,还是“约”所代表的结绳记事,都有原始的记录含义。因此,契约主要指民事主体双方(或多方,下略)基于债权、物权甚至人权关系达成共识后订立的用于记录的凭证。

我国有关契约的记载最早可追溯至西周时期,《周礼》记载“讼则案券以正之”,承认契约的合法性,侧面展现了契约的合意性和平等性;至两汉时主要有“质剂”(借贷契约)、“傅别”(买卖契约)、“书契”(赠与契约)等形式,订立契约时多将载体一分为二、各执一半,使用契约时合二为一、以此为凭,是早期契约合意、平等精神的体现;在隋唐时期随着法律的成熟,对契约的管理不断规范,法律法规彰显诚信导向、保障契约履行^①,形成“官有政法,人从私契”的说法,契约诚信、救济精神得到发展;在经济发达的宋元时期,诚信、救济精神进一步发展,契约形式和内容被进一步规范,出现了有别于“白契”(私契)、盖有统一官印的“红契”(官契),基本实现了契约体系化;在明清时期,契约体系趋于成熟和完善,清代的《大清律例》和地方法规对契约格

^①唐代法律对于借贷契约中拖欠债务逾期不还、买卖契约中交易商品低质少量等违背契约诚信原则的行为,予以笞、杖责等刑事处罚(详见《唐律疏议》)。

式、内容、规则作出了规范化、明细化、地区化规定,全面贯彻了契约合意、平等、诚信、互利、救济精神。

(二)传统契约精神的要素

1.自愿合意。自愿合意是契约的本质,也是契约订立的前提条件。契约合意指缔约双方经协商后达成一致,基于合意缔结契约的意思,涵盖了从缔约对象、缔约手段到缔约内容的合意。古代契约在现代被称为合同,通“和同”,有自愿、贵和、求同之意。契约合意的“合”与“和”相通,合意的本质是在不同的缔约个体中寻找“和”的部分。古代契约所坚持的“自愿”“两情和同”原则,采用“两合立契”“两共平章”“三面言定”等契约套语,正是契约合意精神的体现。古代官府也对此给予法律保障,只承认缔约双方自由自愿、知情合意的合法契约,对民间强买强卖、违背合意的行为严令禁止。

2.主体平等。契约主体的平等是契约成立的基础。契约的平等特征应至少包含两层含义:一是契约主体地位的平等,二是契约主体权利与义务的平等。在森严的等级制度背景下,古代契约向缔约各方展现出一种形式上、原则上的平等,涵盖了上述两层含义——以“二主”“三主”乃至“九主”等对各方一视同仁的称谓表现契约主体的平等性,以“要行二主”“各不得返悔”^①彰显契约主体权利与义务的平等性。

3.诚实守信。诚实守信是契约成立与发展的基本原则,也是传统契约精神的精髓与命脉。诚实守信原则应当贯穿契约始终,在缔约之初阐明自身情况,做到不欺骗、不隐瞒;在缔约之后切实履行契约职责,确保尽义务、享权利。“诚”强调主观思想上的真实,“信”强调客观行为上的真实,故而“诚”是“信”的前提,主动思诚比被动守信更为重要(《孟子·离娄上》)。被动守信中的诚信精神主要通过“违契遭报”的精神层面约束,以及“画指为信”、中人担

保、族内调解、官府用刑这一系列层层递进的现实层面约束方式对契约信用履行的多重保障。主动思诚则是在没有外在约束的情况下,依靠自身极高的思想道德觉悟,自愿守信而践行契约,是真正意义上的诚信。

4.互惠互利。互惠互利是契约订立的内在动力,也是缔约双方合作的必要前提。契约互利本质上是各取所需。缔约双方平等地从契约中获取利益,实现各自利益的最大化。缔约主体为保障各自的预期利益而自觉承担契约规定的义务,在承担义务的过程中也间接保障了对方的可得利益,从而构成了自觉守约的内在逻辑。古代中国是自给自足的小农经济基础上衍生的熟人社会,故而契约多依靠宗法制度维系,契约互利多体现在家族、亲邻之间。如不动产买卖契约“先问房亲”“次问四邻”的亲邻优先权,既解决了卖方资金紧张的问题,又保障了宗族内部的利益,提前化解了可能产生的矛盾,彰显了互助、互利、互惠、共赢的理念。

5.公私救济。救济渠道是契约存续的重要保障。我国古代契约救济讲究情、理、法三者融合,情、理均先于法,造成私力救济优先于公力救济,家族习惯法优先于国家成文法,形成实质上的德治重于法治,伦理道德约束强于国家法制约束。私力救济是指以封建家长为主导,依靠宗族内部调解、外部调解、道德教化等柔性方式化解契约纠纷,内部调和失败才会寻求官府裁决,付诸于公力救济。官府执法以契约本身为依据,重视契约双方合意,承认瑕疵担保和如实告知义务,对于违反契约的行为予以上升至刑法处罚的严厉打击。

四、我国传统契约精神与财政柔性执法的适应性

随着法治政府建设从管理型向服务型转变,法治财政目标下,我国财政执法方式也正经历着从刚性向柔性转变的过程,但这种转变是不全面、不彻底的:一方面,财政柔性执法方式尚未在全国普及,

^①“民有私要,要行二主”(“要”同“约”)表示民间契约双方平等享有契约的权利,“券成之后,各不得返悔。悔者,壹罚二人不悔人”表示缔约双方平等地承担违背契约的责任与惩罚。

仍有不少地区沿用刚性执法的惯性思维；另一方面，财政柔性执法的重心在于事后纠纷化解，问题产生后才被用作财政部门与社会主体之间的破冰手段。由此看来，财政部门要向“服务型财政”转变，首要前提是观念上的转变。财政柔性执法应贯穿财政执法全过程，从加强事前教育指导、事中执行监督以及事后权利救济三方面入手，而源远流长的传统契约文化精神能够成为财政部门改良柔性执法方式的精神支撑和内在动力。

(一) 契约合意和平等精神能增进事前沟通

在财政执法的事前阶段，财政部门和社会主体双方应当就契约内容达成平等基础上的合意，就财政法制内容本身，进行多层次、全方位的充分沟通、友好协商。

1.就现行财政法制内容达成合意、平等。社会主体守法存在着自行守法、自主守法、自觉守法和自愿守法等阶段，各阶段特征如表 2 所示：

表 2 社会主体守法阶段特征表

社会主体的守法阶段	阶段特征	守法积极性
自行守法	在财政部门的日常监管之下，保持守法状态。	较弱
自主守法	短期内脱离财政部门的监管，保持守法状态。	一般
自觉守法	长期脱离财政部门的监管，保持守法状态。	较强
自愿守法	无需财政部门的监管，始终保持守法状态。	强

财政部门应当将社会主体视为平等个体，与其加强沟通交流、互相尊重理解。在财政执法过程中，财政部门必须先展现出良好的财政法制素养，掌握好财政法制知识，履行好财政法制职责，以身作则起到模范带头作用，再耐心引导社会主体从自行守法、自主守法、自觉守法一步步过渡到自愿守法阶段。

2.就过往财政法制内容达成合意、平等。实行财政执法适用依据协调一致。财政法治执行过程中，由于财政法治环境变化较快，“立改废”进程相对滞后，不少过往财政法规条文互相矛盾冲突，给财政执法双方都造成了困扰，且更容易造成弱势地位的社会主体实际利益受损。财政部门应加快全面清理规范性文件的步伐，做好往期不同法律法规之间的协调、衔接、更新，并及时告知相关社会主体，就确切的适用财政法条达成合意。财政部门有义务保障社会主体的知情权，尊重社会主体的平等主体地位，防止实际执法过程中发生分歧。

3.就新增财政法制内容达成合意、平等。实行财

政新增决策事项公众参与机制，尤其是与社会主体关系紧密、影响较大的新增财政政策法规，财政部门务必要提高社会主体的参与度，认真听取社会主体的意见和建议。这不仅能确保社会主体的参与权、知情权与合意权，也有利于财政政策法规的合理性与将来法制执行的效率性。

(二) 契约诚信和互利精神能促进事中监督

“诚信”是思诚和守信的结合体，思想层面的“诚”本应是行动层面的“信”的出发点，但现实中往往是先保证被动守信，再逐步培养主动思诚。

1.在被动守信阶段，最有效的方式是契约双方，即财政部门和社会主体之间的双向监督。财政部门方面，多元化的、完善的财政监督体系是督促财政部门“法定职权必须为、法无授权不可为”的重要保障。财政监督体系既涵盖财政系统内部的人大监督、上级监督、司法监督、审计监督，也包括财政系统外部的民主监督、社会监督（即社会主体的监督）和舆论监督，并实行相配套的责任追查、追究和倒查机制，基本能够做到把权力关进制度的笼子里。

社会监督只是财政部门执法内外部约束的来源之一,社会主体对财政部门的制约相对较小,必须借助其他主体尤其是财政系统内部主体进行监督力量补正。社会主体权利救济的主要方式是财政行政复议和行政诉讼,即需要借助上级监督和司法监督的力量。

在社会主体方面,财政部门是社会主体参与财政法制执行最主要的管理机构和监督机构,但对社会主体的监督多数等同于对其财政违法行为的事后处罚。社会主体位于财政法制之外,所处市场环境相对宽松自由,“法无禁止皆可为”,比起维护财政部门所代表的公共利益,更倾向于在市场竞争中追逐经济利益。比如运用税收筹划合理避税、政府采购想方设法竞标等行为,都是社会主体谋求自身利益的表现。这些行为存在一个限度,一旦越线过界,对公共利益造成损害,普通的利己行为就会转变为失信行为,并逐步上升至违法行为。财政部门所做的事后监督就是对社会主体的违法行为予以严厉打击,并有继续加大惩戒力度的趋势,以此形成对其他社会主体的威慑,以儆效尤。但社会主体的逐利倾向显然不会消失,故应当以互利精神唤醒社会主体主动思诚的意识,实现从被动守信向主动思诚的过渡。

2.在主动思诚阶段,应当完善与违法失信惩戒机制相对应的守法诚信褒奖机制。信用是诚信的外在表现,是主动思诚和被动守信、内在动力和外在约束的结合。其中,内在动力是守法诚信褒奖机制,外在约束是违法失信惩戒机制。现有的财政执法方式刚性特征的负面表现之一,便是失信惩戒机制的滥用,限制并削减了社会主体应有的权利。柔性的财政执法理念应当以彰显互利精神的守法诚信褒奖机制为核心,切入点是在保障社会主体应有权利的前提下,让诚信守法主体的守信利益高于失信利益,而非令失信成本远高于守信成本。

(三)契约救济精神能畅通事后投诉渠道

对于违反契约合意的行为,必须要有稳定可

靠、方便快捷的救济途径,便于各方主体表达自身合理诉求、依法维护自身权益。财政部门和社会主体双方拥有各自独立的利益导向,都或多或少存在违约风险,需要依靠救济渠道确保契约的顺利履行。这也是健康的财政法治秩序不可或缺的一部分。

1.财政部门促进社会主体守约的救济渠道。对于社会主体的违法行为,刚性的财政执法会严格按照法律规定施以行政处罚。事实上,部分社会主体的财政违法行为未必出自本意(财政法制内容不熟悉、工作过程中失误疏漏)或者违法情节较轻、认错态度较好。这些情况下,柔性的财政执法方式能有效减少执法阻力,更好地发挥作用,具体包括劝导说理、教育指导、行政约谈、小惩大诫等方式,为社会主体提高守法能力水平指明方向。此外,财政部门在对财政违法行为予以适当的行政处罚、树立财政法制权威的同时,也应当对守法信用好的社会主体予以行政奖励,建立与失信惩戒机制相对应的守信褒奖机制,双重作用下刺激社会主体自主增强自觉守法、自觉履约的意识。

2.社会主体投诉财政部门违约的救济渠道。财政部门与社会主体之间契约的担保人是财政部门的上级机关和人民法院,二者分别是财政部门违规时,社会主体提交财政行政复议与财政行政诉讼申请的对象。行政复议和行政诉讼是社会主体寻求救济最主要的法定途径渠道。近几年来,随着行政复议、信息公开相关法律法规不断完善,财政行政复议和行政应诉案件数量较之以往有了大幅提升(如图2所示),但覆盖面较窄,案件类型以政府采购类为主,信息公开类次之,财政资金类呈上升趋势,总体规模不排除继续扩大的可能。这表明,更多的社会主体正在逐渐打破思维定式,维权意识逐渐深入人心。财政部门除引导社会主体增强自主意识和维权意识、总结行政复议和行政应诉案例共性问题以外,也应当及时开展自我检查、纠错、检讨,争取在社会主体寻求救济之前先一步改正执法过程中的错漏,与社会主体达成合意基础上的和解。

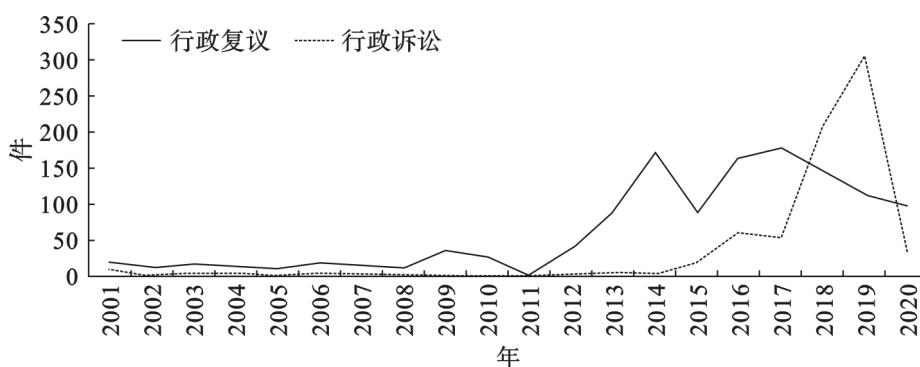


图2 2001年-2020年财政部受理行政复议、行政应诉案件情况

五、以传统契约精神促进财政柔性执法的路径分析

传统契约精神的合意、平等、诚信、互利、救济五大特征,在现代财政执法过程中能够被赋予新的意义,成为促进财政柔性执法的路径,引领财政柔性执法工作的开展。

(一)以契约合意达成科学执法

财政部门拥有的是财政法制定范围内的自由合意,社会主体则能拥有财政法制禁止事项以外的自由合意。然而现实是,财政部门存在越位、越权行为,滥用财政权力,超出边界范围;社会主体则存在试禁、犯禁行为,挑战法制底线,没有恪守本分,干扰了市场运行和财政法制的正常秩序。契约合意是限制范围内的合意,财政法制就是双方各自合意的边界。双方都应该以财政法制为界限,规定好各自的责任和义务,再享受各自的权利。

在契约合意精神的引导下,财政部门需要科学执法,强化履责意识、做到法无授权不能为;社会主体需要自觉守法,强化守信意识、做到法有禁止不能为。其中,财政部门应当以身作则,将功夫下在平时,先为社会主体树立一个良好的、持久的执法守法形象:一是要规范执法标准,坚持立改废释并举,及时清理更新规范性文件,将科学合理、没有异议的财政法律法规作为统一的执法标准;二是要提高执法水平,重点开展干部财政法制培训教育,确保财政执法人员熟练掌握现行财政法制内容条款;三是要强化履责意识,明确财政法制执行的权责范

围,防止乱作为或不作为;四是要科学理性执法,规范执法程序,尊重执法依据,不滥用行政权力。财政部门确保自身无短板、所行无偏颇后,再采取教育引导为主的柔性执法方式,向社会主体解释当前适用的财政法制规定,积极为社会主体答疑解惑、排忧解难、必要示范,将后期可能产生的疏漏、过失、纠纷掐灭在源头。

(二)以契约平等践行信息公开

财政执法过程中的不平等主要表现为信息不对称。除财政法律制度明确规定必须公开的财政信息外,财政部门信息公开整体呈现自主意愿较差、财政透明度较低、地区化差异明显的特征,导致现有公开的财政信息不够细化、分布零散、标准不够统一。社会主体想要获取财政部门的有关信息,必须通过递交信息公开申请,经由财政部门审核通过后才有可能实现。财政部门却能凭借自身监管者的地位,拥有查看社会主体财务信息的权力。社会主体对财政部门几乎是透明的,财政部门对社会主体却并非如此。

确保财政部门与社会主体处于平等地位的首要条件便是信息交流上的平等。信息交流以信息公开为前提。财政部门的信息公开应当完善统一的财政信息公开平台,制定统一、细化的信息公开标准,确保从财政制度、财政政策到各项财政工作的透明度,提升信息公开的深度和广度,为社会主体参与财政活动提供便利。此外,财政部门还要认真审理来自社会主体的财政信息公开申请,充分保障社会主体的知情权。驳回请求时务必解释清楚信息不公开的理由,避免社会主体产生不必要的误会。逐步

实行财政行政执法公示制度,完善配套信息平台建设,实现财政部门和社会主体双方的信息共建、共享、公开。

(三)以契约诚信改善执法环境

如同刚性执法的意义在于威慑,柔性执法的意义在于构建财政部门和社会主体双方的信任关系,促使社会主体从被动守信向主动思诚过渡。双方都应当以契约诚信为基本原则。财政部门既要积极获取社会主体信任,也要主动给予社会主体信任,共同营造良好的财政执法环境。

财政部门需要积极获取社会主体信任。首先,财政部门要具备守信能力,将扎实的财政法制知识储备和优秀的财政执法能力水平作为柔性执法的前提条件和基本要求,重视财政执法质量和效率的

提升。其次,财政部门要强化守信意识,自觉遵守财政法制法规,自愿履行财政执法职责,主动接受内外部监督。最后,财政部门要凭借良好的守信能力和守信意识,做到带头守信,教育指导等柔性执法方式,务必要以身作则,起到模范作用。

财政部门需要主动给予社会主体信任。一方面,信任轻微失信的社会主体能够改过自新。对于社会主体在财政法制执行中的违法失信行为,一律严惩显然治标不治本,但柔性调解的界限也必须慎重考虑。财政部门交出的这份信任应主要面向违法情节较轻、造成社会影响较小、主观上非故意的社会主体,具体的粗略划分可以参考表3。柔性执法界限的具体划分标准应在财政法制实践中逐步确定完善。

表3 不同社会主体失信情况财政执法方式选择

社会主体失信情况	是否初犯	社会影响	主观故意	财政执法方式
轻微	是	小	否	柔性
较轻	是	大	否	柔性
较轻	是	小	是	柔性
较重	是	大	是	刚性
较重	否	小	是	刚性
严重	否	大	是	刚性

另一方面,信任被动守信的社会主体能够主动思诚。比起事后处罚,财政部门应当更注重事前教育指导和事中日常监督。在事前阶段,按照“谁执法谁普法”的原则,由财政部门牵头,加强对社会主体的财政法制教育和诚信道德教育,为柔性执法构建良好的法制基础。在事中阶段,注重对社会主体的日常监督检查,对于过程中发现的不恰当、不合适但尚未构成违法的行为,采取规劝、告诫、约谈、说理式教育等柔性执法方式,及时督促社会主体尽早改正。

综上所述,改善财政执法环境需要以诚实守信原则为核心,促进财政部门授信与社会主体守信良好互信关系的形成,逐步在全社会范围内形成良好

的契约习惯和契约文化。

(四)以契约互利提供守法褒奖

比起单纯加大违约失信行为的惩戒力度,增加诚信守约主体可获取的福利待遇更容易被社会主体所接受,也更符合服务型财政的执法理念。财政部门应当合理运用信用评级制度,将纳税信用评级扩展到全部财政活动的信用评级。针对所有社会主体的财政法制参与行为进行信用评价和信用互认,做好社会主体守法信用记录,逐步完善财政信用数据库建设。对信用评级居于前列的社会主体,财政部门不仅应不吝褒奖、予以行政奖励,还可以对其实行包括开通财政执法绿色通道、行政审批许可提供便利、招商引资优先考虑在内的合法合理福利待遇。

遇。自觉守信的社会主体享受到财政部门的政策倾斜,体会到诚信守法带来的红利,自然会更加坚定不移地自觉履行财政法定义务。并且,这将成为鲜明的风向标,有利于让更多社会主体认识到,财政服务于人民,财政守法是一种互利互惠的行为,从而发自内心地认同财政法制理念、自觉履行法制义务。对财政部门而言,也能节约执法成本、提高执法效率,并收获越来越多信用良好、自愿守法的契约对象。

但在这一过程中,财政部门需要注意两点:一是不得随意减损社会主体的正常权利,不能为了给予守信主体行方便,而将社会主体享有的正常的财政法制权利以激励的方式表现出来,将绿色通道变为专属特权,本末倒置。二是不得随意增添守信主体的法制外义务,对守信主体给予嘉奖的本质目的,是为了激励更多社会主体提高自觉守信的积极性,而不是借提供奖励来要求守信主体完成更多的财政法制工作指标。

(五)以契约救济优化投诉渠道

将财政执法关口前移、以事前指导和事中监督为重心、建立健全多元化的“大事化小、小事化了”柔性纠纷化解机制,有助于改善财政部门和社会主体之间的关系,在双方合意、平等的基础上提前协调化解分歧。而化解不了的重要问题,则应以方便快捷的财政法制工作全程投诉反馈渠道,辅以财政法制工作定期评价反馈机制,作为财政部门人员绩效考核的重要参照。这也能够作为对财政行政复议和行政诉讼这类事后法定权利救济途径的轻量化补充,将财政部门和社会主体之间的契约救济途径限定在双方能力范围之内。投诉渠道可以财政部门官方网站上的交流互动板块为主,开设专门的财政法制工作板块,务必做到真实有效、反应迅速、态度真诚,并在社会主体间开展重点宣传,获取社会主体的信任感和认同感。

当然,财政行政复议和行政诉讼机制也要继续完善。这是社会主体寻求权利救济最有效、最权威

的法定途径,更是社会主体参与财政法制工作最重要的权利保障。开通直达的、便利的财政法制工作投诉反馈渠道,只是用来区分普通民事纠纷、一般与重大财政法制案件的辅助手段,重要的财政法制案件还是需要通过法定途径解决。由于这些提纯出来的案件案情更复杂、牵扯更广,交由财政行政复议乃至更甚的行政诉讼解决,也更能体现出两种法定途径的权威性,彰显财政法制的权威性。财政部门需要通过柔性执法避免出现行政复议、行政诉讼的不利情况,并通过科学执法规避可能产生的败诉等不良后果。

参考文献:

- [1] 张旭东,应海燕.对财政行政复议纠错、行政应诉败诉案例的分析和思考[N].中国财经报,2021-05-25(7).
- [2] 谭玲.中国古代契约精神[J].现代交际,2015,(7):53-55.
- [3] 李秋梅.合意与不合:对中国古代契约自由与平等的审视和反思——以清代买卖契约为中心[J].商丘师范学院学报,2019,35(1):80-84.
- [4] 韩伟.所谓中国人无契约精神系误读[N].人民法院报,2014-01-10(5).
- [5] 韩玉刚.中国传统契约法精神的历史考察[J].沧桑,2012,(2):52-54.
- [6] 李洪涛,陈国灿.“和合而同”——论中国古代契约的“贵和”思想[J].中国经济史研究,2018,(4):67-79.
- [7] 孙肇.对中国传统契约精神的正确解读及科学态度[J].齐齐哈尔大学学报(哲学社会科学版),2018,(10):63-65.
- [8] 杨柳青.中国契约法的历史回顾与其现代化[J].现代商贸工业,2017,(14):125-127.
- [9] 完善行政复议与应诉工作体系 有效应对与解决财政行政争议[J].中国财政,2010(23):27.
- [10] 程辉.开展税收柔性执法的理论探讨[J].山西财政税务专科学校学报,2018,20(2):18-20.
- [11] 李博.浅析财政柔性执法的必要性及其实现路径[J].财政监督,2015,(28):73.
- [12] 景宏军,王蕴波.法治财政进程中契约精神基础的构建研究[J].地方财政研究,2018,(3):24-30.
- [13] 吴奇锟.新时代法治财政建设的困境与路径[J].经济师,2020,(7):67-68.
- [14] 刘骁男.国家治理视角下的财政法治与法治财政[J].经济研究参考,2017,(45):25-32+82.

【责任编辑 孟宪民】