

西方财政立宪主义理论及其对中国的启示

刘守刚

(上海财经大学公共经济与管理学院, 上海 200433)

摘要: 本文结合时代背景, 对西方财政立宪主义的理论、政策主张及其在美国的实践进行了总结和阐发。在此基础上, 提出该理论对我国财政实践的有益启示。

关键词: 财政立宪主义; 现代税收; 征税权

中图分类号: F810.2 **文献标识码:** A **文章编号:** 1001-9952(2003)07-0028-06

第二次世界大战以来, 特别是 20 世纪 60—80 年代, 以美国为代表的西方国家, 政府的支出规模一再膨胀。西方国家的财政发生了一种制度性、结构性的危机, 即原有的以税收为主要形式的财政收入结构, 不能满足财政支出的需要, 发生大量赤字, 政府开支长期地、大量地依赖债务收入。以布坎南为首的财政学家们, 认为政府收入大量地依赖于公债而不是征税权受纳税人(通过国会)控制的税收, 会使行政部门的权力得不到应有的控制, 这将破坏宪政制度的稳定。为此, 他们提出财政立宪主义, 主张压缩赤字规模, 将预算平衡和相关财政原则写进宪法, 以约束政府的权力。这一思想, 影响了美国及西方国家财政制度和宪政制度的改革和实践。

改革开放以来, 我国政府的财政收入从依赖于国有企业的利润转型为以税收收入为主, 但以税收为主要形式的财政收入不能满足财政支出的需要, 赤字和公债规模一再增长。因此, 总结西方财政立宪主义理论^①, 吸收和借鉴其中的合理因素, 对认识和治理我国当前的财政赤字和公债问题将有积极的意义。

一、财政立宪主义理论产生的背景

1. 现代税收与西方宪政制度的关系

税收作为政府依据强制性权力, 无偿地从人民取得的一种收入, 在古代西方早已出现。但是, 古代的税收并不具有现代税收所具有的那种固定性, 多数时候也不具有现代税收在财政收入中的重要地位。在现代税收产生以前, 西方国家政府获得收入主要还是依靠自身的(王室的)财产收入。税收是偶然的, 只起补充作用, 只有当战争或其他原因导致临时财政困难时, 君主才会向臣民征税。

13—17 世纪, 由于社会发展对政府扩大职能的需要以及战争等因素, 西方国家传统的以财产收入(王室土地收入)为主要形式的财政收入结构, 已不能满足政府支出需要, 不得不开始大量地、经常地征税。也就是说西方国家政府从一个不依赖于纳税人财产和收入的政府, 转型为一个依赖于纳税人的收入和财产和政府。若不能控制政府的征税权力, 将对纳税人财产造成最大侵害, 因此纳税人自然产生制约政府征税权力、约束政府支出的强烈要求。政府为了稳定地取得

收稿日期: 2003-02-28

作者简介: 刘守刚(1971—), 男, 江苏建湖人, 上海财经大学公共经济与管理学院讲师, 经济学博士, 华东政法学院法学博士生。

财政收入,往往也承认和保护纳税人的私有财产权利,同意纳税人通过国会来约束和监督自己的征税权。这样,纳税人以缴纳税款为代价,获得政府提供的秩序和权利保护,并能够监督和制约政府的征税行为,现代税收就此产生了。为了配合纳税人控制政府征税权而产生的一系列制度,形成了西方宪政制度。正如达尔所指出的,“统治者需要取得被统治者的同意这一理念,一开始是作为一个征税问题的主张而提出的,这一主张后来逐渐发展成为一种有关一切法律问题上的主张。”(达尔,1999,第25页)

因此,西方国家现代税收与宪政制度是紧密相连的:没有现代税收,没有征税权受纳税人控制的税收制度,也就无所谓宪政制度;破坏现代税收制度,也就是破坏宪政制度。

2. 二战后西方国家政府公债的增长

20世纪是西方国家政府规模急剧扩大的世纪,特别是在第二次世界大战以后,由于凯恩斯主义经济干预思想的盛行、社会福利的扩大,西方国家政府的支出普遍占到了国内生产总值的1/2至1/3。

西方国家政府在支出大规模增长的同时,由于税收受国会的控制收入不能随之大规模增长,政府赤字就此不断增长,公债也随之增加。以美国为例,20世纪90年代以前,赤字一直不断地增长,带来公债大规模增加。至1997年美国联邦政府的公债数额已占国内生产总值(GDP)的近一半。

3. 赤字、公债对宪政制度的威胁

公债作为弥补赤字的手段,有一个特点就是可以通过发新债还旧债,将还债日期无限期向后拖延。这就会产生两个后果:后果之一是,政府(任期有限的政府)没有还债和平衡预算的压力,可以将还债负担转移给以后的政府;后果之二是,纳税人由于财政幻觉^②等原因,不但不会去约束政府扩大开支的计划,反而支持其扩大,最终赋予政府过大的开支和过多的权力,使政府的财政赤字倾向合法化。这样,依靠公债发行的财政预算,就代替了征税权力受政治过程控制的平衡预算。

然而,债务财政并不因为财政幻觉就改变其经济和政治上的后果,避开宪政制度约束的财政预算必然会使公民通过正常的宪政程序控制政府行为(规模和范围)的能力越来越小,最终公民就不能防止拥有强权的政府对私人权利的肆意干涉,宪政制度的作用将遭到破坏。正如布坎南所说:“关于公债的基本逻辑以及关于民主决策过程的基本分析告诉我们,如果道德的与(或)体制上的约束条件受到干预,那么政府与社会就会产生公债,而公债一旦出现,就从来不会偿还。”(布坎南,1989,第315页)。

因此,尽管现代西方宪政制度受到一系列政治和社会制度的保护,但是公债越来越多地代替税收成为财政的重要收入形式,将使纳税人丧失对政府征税权的控制,并最终威胁到宪政制度的稳定。以布坎南为首的财政学家认为,对财政赤字和政府公债的大规模扩张熟视无睹是一种危险的态度,要保障当今的宪政制度,必须控制政府赤字与公债的增长。

二、财政立宪主义的政策主张及其在美国的实践

对于如何控制政府规模扩张、约束政府赤字和公债的增长、维护宪政制度,财政立宪主义提出了一系列的主张,一些主张在美国还付诸实践。

(一) 政策主张

1. 财政立宪。要在立宪的阶段就制定出近乎永久性的、基本的、稳定的财政制度,使个人能够有长期的预期,并依此做出行为选择。这样人们就能超脱于一时一地之争,而专注于规则的公平和正义。对于政府来说,财政立宪是摆脱财政压力的惟一途径。以立宪的形式对政府的财政收入和财政支出做出明确的规定,政府收入将更多地依赖于税收而不是其他收入来源,政府支出

将更集中于公共物品的提供,而不是过多进入市场能够有效运作的领域。这样政府将获得充足稳定的收入,同时节约并规范支出,缩小收支差距,最终摆脱财政压力。也就是说,只有财政立宪才能够保证政府向社会成员提供所需的公共物品(包括秩序、公正和权利保护)、人民向财政缴纳充足稳定的税收这一社会契约的切实履行。为此,财政立宪主义的主要代表人物布坎南、尼斯坎南等人,都认为要避免赤字和公债对当今西方宪政制度的威胁,就必须在减少国家干预、减少财政支出的同时,通过财政立宪,以宪法的形式确保预算平衡,并规定财政体制的税收与支出采取不同的决策方法。

2. 平衡预算。布坎南强烈反对周期平衡和“充分就业平衡”的凯恩斯主义政策,主张保持预算平衡。为此,必须设立能起到特殊调节作用的具体细致的规则。一旦支出与税收的变化超出平衡界限,这个机制便自动反应促使预算恢复平衡。所谓的规则,包括调节税率、调节支出,或同时调节这两者。调节税率以适应支出,会导致公共部门扩大,所以更可取的是调节支出以适应既定税收结构,即预算支出超过收入一定界限时,支出就会自动削减,以控制赤字。这不仅可以有效抑制公共部门的扩张,同时也产生有利于私人部门的资源配置。最简单的做法是,一旦预算缺口超过某一预定限额时,就全面缩减预算支出项目;复杂一点的做法是,以平衡为原则,逐一设置各支出项目限额,视其超过与否决定是否缩减。

3. 税制选择。财政立宪主义认为,财政支出的构成与规模决策要在财政决策的日常运行过程中做出,而税收结构与水平的决策要在立宪阶段就做出,且一旦确定就应相对稳定,为以后所有公共支出筹资。税制在立宪阶段的确立,既可以使纳税人有较准确的预期,又可以防止特殊利益集团操纵利用决策程序而剥削他人。公正合理的税制,其选择必须在个人对未来^⑤无知的立宪阶段确定。在这一阶段,纳税人会公正地支持一个最佳税收结构方案,即使税制引起再分配效应也会被充分认可。

4. 税收和支出的限制。布坎南认为,现在的财政制度未能做到税收和支出的适度 and 反映选民意愿,反而导致了政府的失误和增长;税收与支出缺乏必要的限制,并导致了税收方面财政剥削的可能;支出获益不能遍及各阶层,使得支出与税收缺乏对称性——这为公共部门的扩大创造了条件。因此,财政收支的限制是必要的,但不应是具体的逐一限制,而应是立宪限制。布坎南详细分析了程序限制(通过决策过程间接限制财政结果)和数量限制(直接限制财政结果)两种方法。在程序限制中,他提出特殊的多数决策规则、税收一支出的通行性、支出与税收的同时决策、预算平衡、各级政府税收来源和政府功能的划分等方法,来避免财政剥削、减弱政府过度支出倾向。数量限制,包括规定支出与税收在国民生产总值(GNP)中所占份额、税基限制和特定税率是直接立宪限制等方面。

(二)美国的预算改革与财政立宪主义的实践

1. 美国的预算改革。美国自1969年以来,预算连年赤字,国债激增,宪政制度面临着赤字和公债的威胁。特别自1981年开始,里根政府推行“经济复兴计划”,大幅度减税增支,希望能刺激私人经济活动的扩大,带来的税收增加弥补初期的财政缺口。然而,期望并没有实现,财政反而出现巨额赤字。之后的美国政府继续减税增支,使得赤字继续攀升,1992年竟高达2900亿美元(张亚斌,2001)。克林顿上台后,于1993年推出“综合预算调整法案(1993年)”,进行了大规模的赤字压缩。1997年8月,国会通过“平衡预算法案”,该法案的核心是规定在2002年实现联邦政府财政预算平衡,因而亦可称之为“零点方案”。在克林顿政府的努力下,美国的财政赤字从1992财年2900多亿美元的历史最高纪录逐年下降,并从1998财年开始出现盈余,2000财年的盈余曾高达创纪录的2370亿美元^⑥。然而,布什总统2001年年初执政后,该财年的盈余立即急剧降至1270亿美元。美国国会预算局公布的预算报告显示,2002财年美国财政将出现1570亿美元的巨额赤字;更令人担忧的是,今后几年美国政府财政仍将呈赤字状态,只有到2006财年才

会出现 150 亿美元的小额盈余。可见,消灭财政赤字和实现平衡预算的前景还是比较悲观的^⑤。

与赤字的波动相应的就是公债的大幅增长。公债余额占 GDP 的比重由 1965 年的 39.6%,到 1975 年时降低到 26.8%,然而之后就持续上升,到 1977 年该比重就上升为 47.3%。2001 财年结束时,美国公债总额为 33393 亿美元,外债总额为 24682 亿美元^⑥。截至 2002 年 5 月底,美国公债总余额已高达 34338 亿美元^⑦。

2. 平衡预算的宪法修正案:财政立宪主义的实践。从上述美国预算改革的历史来看,依靠政府自觉实现平衡预算的前景并不妙。对此,许多政治家和经济学家早已有认识。他们建议,必须在宪法层次上采取措施,制定专门的宪法修正案,实施平衡预算。这些建议,实际上就是财政立宪主义的政策主张。“全美纳税人联盟”自 1975 年起,就积极推动“平衡联邦预算”修宪运动,呼吁在联邦宪法中明文规定,除非有战争或经济不景气等特殊状况,联邦财政收支必须保持平衡,不得有赤字预算。他们提出的关于平衡预算的宪法修正案为:第一,总统每年提交预算草案给国会讨论审议;第二,国会所批准的预算不得超过收支平衡的限度;第三,若发现预算失衡,赤字超过法定限额,就必须在一定时期内自动削减支出,若出现结余,则用以偿还国债;第四,上述原则 5 年内实施完毕,每年削减赤字 20%;第五,上述原则只有在国会两院以 2/3 票数通过并经总统批准,才能予以暂时放弃。国会参众两院在 1986 年、1994 年和 1995 年先后就此议题投票表决,虽然最后未能获得所需的 2/3 的票数,但支持修宪者已明显超过国会议员的半数。不过,用宪法修正案形式实现预算平衡的建议遭到很多人的反对。反对者认为,这样的修正案将会:(1)限制经济决策者的灵活性,实际上取消作为管理经济工具的财政政策;(2)改变“游戏规则”,使社会与经济保守派赢得更多的立法斗争。他们认为即使通过该修正案,政府也完全可以采取一些会计手段造成平衡的假象,所谓的平衡修正案就因此不是“欺骗”就是“灾难”了。他们还认为将一种经济理论写进宪法非同小可,而且平衡预算是一个立法的、政治的而不是宪法的问题,为此他们建议不妨先由制定一般层次的预算法规着手。然而修宪支持者认为,多年来屡次修订预算法规以降低预算赤字的效果不佳。如 1917 年“第二自由贷款法案”规定联邦政府的举债上限,但在 20 世纪 80 年代,此债务上限已经被 20 多次调整提高。因此,必须将约束力来源由普通的预算法规提高到宪法的层次,才能有效地加强预算决策者的责任感,以扭转财政危机,维护宪政。

三、财政立宪主义理论对我国的启示

财政立宪主义产生于和我国社会制度相当不同的西方发达国家,当然不能照搬到中国来。但是,这一思想仍然可以为我们提供有益的启示。改革开放以来,我国政府的财政收入从依赖于国有企业的利润上缴转型为以税收收入为主,但当前的税收收入也不能满足财政支出的需要,主要依靠债务收入和非规范收入来补充不足。这将带来两方面的问题,一方面是可能产生严重的债务危机,另一方面是政府非规范收入带来的对私有产权的任意侵犯。因此,借鉴和吸收财政立宪主义的思想,有助于这些问题的解决。

(一)我国当前的财政问题

1. 债务问题。1978 年以后,中国财政在强调“收支平衡”的同时,赤字却逐年扩大,与之相应的是国债规模不断扩大。特别在 1994 年以后,政府规定财政赤字不得向银行透支,国债规模更是急剧增加。官方公布的数据表明,中国的国债规模占 GDP 的比重不到 3%,远低于一般市场经济国家 20% 以上的比重,因此有人认为中国存在进一步发行国债的基础。但这种说法不仅没有考虑到我国中央财政的债务依存度^⑧ 1998 年已达到 67.68%,已远超出国际公认的警戒参考值 25%—30%,而且更是没有考虑到中国特殊的国有企业状况,即财政、国有银行和国有企业之间的“关联”关系:在政府始终没有承诺彻底割断与国有企业的资金软预算约束关系的前提下,政府必将为国有企业所举债务承担最终偿还责任(或经由国有银行,然后承担银行坏账)。国有企

业(尤其是全资国有企业)举债,虽不表现为政府债务,但并不意味着和政府债务毫无关联。此外,与国有企业经营低效密切相关的其他隐性负债数字,也是非常惊人。有人曾对1999年我国政府的隐形债务和总债务进行了估计。他认为如果加上金融部门坏账、养老保险欠账、粮食企业亏损挂账、国有企业职工安置和地方债务这些隐形债务,那么我国政府负债规模将是公布的内外债之和的3.8倍,为91465亿元,占当年GDP的112%(郑春荣,2001)。

2. 非规范收入带来的私人产权保护问题。如前所述,现代税收(以及建立在税收基础上的预算)的特征就是以固定的、规范的、事先征得纳税人同意(通过议会)的方式获得收入。在我国,规范的预算内收入只占政府收入的近一半,而非规范收入^①的规模与预算内收入大体相当(樊纲,1995)。也就是说接近一半的财政收入不通过预算,不接受“人代会”审查,很少受到纳税人的制约,这必然威胁私人财产权利。从实际情况来看,大多数非规范收入来自于非国有经济。非国有经济相对于政府,始终处于弱势地位,无从监督、约束政府的征税权力。各级政府都将从非国有经济取得收入作为补充财源。胡鞍钢测算,1997—2001年间因乱收费造成的经济损失超过1700亿元^②。长此以往,必将极大地破坏中国最有活力的经济部门的增长,也会引起公众的反抗、滋生腐败和造成吏治松弛的后果。

(二)借鉴财政立宪主义,解决当前的财政问题

财政立宪主义的背景和政策建议与我国有一定距离,但它所突显的议题值得我们关注和借鉴,即纳税人应该时刻关注并监督政府财政行为。我国是否采用立宪方法来规范预算并不是问题重点,重点应该是在预算决策过程中,吸收西方财政立宪主义的思想,加强财政基本法规建设,加强纳税人(通过代表)对政府征税权的控制。为此,可以在财政基本法规层次上,至少确立以下两项原则:

1. 明确政府的收入应该基于纳税人的收入与财产而征税,征税必须采取规范的形式,并通过民主决策程序征得纳税人的同意,受纳税人(通过代表)制定的法律的约束。政府应该放弃通过国有企业来取得收入的做法,让政府拥有过多的财产,掌管国有企业的政府组织权力就会扩大,这不利于纳税人对政府的约束和民主制度的进步。国有企业收入也不可能满足政府支出的需要,反而会因国有企业的经营低效带来国有银行风险和政府债务危机,并会因国有企业所依赖的政府垄断权力而干扰正常的经济运行。必须树立是公民养活政府的理念,而不是相反,这是现代市场经济中的社会契约关系(何帆,1998)。

2. 必须对政府官僚部门的规模和行为施加约束,用税收制度和预算制度将政府的收入限定在某一数量内,尽可能保持预算平衡。应通过强有力的法律约束,将政府的活动能力控制在一定范围内,在当前需要强调的是必须编制部门预算。同时要限制政府的权力,就要求政府实施人人一律相同的课税方案(同等公民待遇),这样可以约束政府将税价歧视作为扩大收入手段的能力。对于某一给定税基上的名义税率究竟能提多高,应有一些制度上的限制。

注释:

①本文对布坎南等人的财政立宪主义理论及政策的综述,主要依据布坎南的《赤字中的民主》(1988)、《自由、市场与国家》(1989)、《民主财政论》(1993),以及 *The power to tax* (1980), *Exploration into Constitutional Economics* (1989)等著作,并参考下列研究成果:丹尼斯·C·缪勒的《公共选择理论》(1999),文建东的《公共选择学派》(1996)和方福前的《公共选择理论——政治的经济学》(2000)。

②对于纳税人来说,购买公债只是投资行为,在不增加税收负担的情况下可以享受政府扩大开支带来的好处。因此会错误地认为自己所承担的负担轻、相对的收益大的感觉,财政学者称这种感觉为财政幻觉。

③包含未来的确切的经济地位、偏好的公共物品内容和数量、自己在每一种税收结构下会承担的税收份额等。

④数字来源:新华社2002年8月29日“美国财政赤字再现及其影响”。

⑤数字来源:同上。

⑥数据来源:美国财政部公开公布的资料。

⑦数据来源:《国际金融报》2002年8月9日“中国大陆购买的800亿美国国债:烫手山芋?”

⑧即指债务收入/财政支出。

⑨指政府通过集资、摊派、收费取得的收入。

⑩资料来源:2002年4月25日《南方周末》。同一版面披露,新华社记者曾报道,湖北一个县级市赤壁,一年的行政收费就超过2500项。

参考文献:

- [1] J·M·布坎南, R·E·瓦格纳. 赤字中的民主(刘延安, 罗光译)[M]. 北京:北京经济学院出版社, 1988.
- [2] J·M·布坎南. 自由、市场与国家——80年代的政治经济学(平新乔, 莫扶民译)[M]. 上海:上海三联书店, 1989.
- [3] J·M·布坎南. 民主财政论(穆怀朋译)[M]. 北京:商务印书馆, 1993.
- [4] J·M·布坎南. 宪法经济学[A]. 市场社会与公共秩序[C]. 北京:三联书店, 1996.
- [5] Brennan, Geoffrey and Buchanan, James. (1980) The Power to Tax[M]. Cambridge University Press.
- [6] Buchanan, James. (1989) Exploration into Constitutional Economics[M]. Texas A&M University Press.
- [7] 丹尼斯·C·缪勒. 公共选择理论(杨春学等译)[M]. 北京:中国社会科学出版社, 1999.
- [8] 文建东. 公共选择学派[M]. 武汉:武汉出版社, 1996.
- [9] 方福前. 公共选择理论——政治的经济学[M]. 北京:中国人民大学出版社, 2000.
- [10] 罗伯特·达尔. 民主理论的前言[M]. 北京:商务印书馆, 1999.
- [11] Harvey Rosen. (1998) Public Finance[M]. Richard D. Irwin Inc.
- [12] 张亚斌. 从美国“新经济”看中国财政政策的微观化[J]. 国外财经, 2001, (1).
- [13] 郑春荣. 我国公共部门财力研究(未出版)[D]. 2001.
- [14] 樊纲. 论公共收支的新规范——我国乡镇非规范收入若干个案的研究与思考[J]. 经济研究, 1995, (6).
- [15] 何帆. 为市场经济立宪——当代中国的财政问题[M]. 北京:今日中国出版社, 1998.

Western Fiscal Constitutionalism and Its Enlightenments

LIU Shou-gang

(School of Public Economics and Management, Shanghai University of Finance and Economics,
Shanghai 200433, China)

Abstract: Combining the era backgrounds, the paper concludes and expounds on the theory of western fiscal constitutionalism, policy suggestions and its practice in America. Based on the above, it points out the beneficial enlightenments of this theory to fiscal practice in China.

Key words: fiscal constitutionalism; modern taxation; power to tax