

美国“财政悬崖”的法学透视及 对中国的启示

——一种财税法的分析视角

刘剑文 侯卓

(北京大学法学院 北京 100871)

内容提要:备受瞩目的美国“财政悬崖”问题在历经民主、共和两党近一年的争执后,以相互妥协与让步收场。究其本质,实为政府财政政策不融贯而致收支不平衡。所谓“财政悬崖”其实属于财政政策危机。此事件不仅暴露了美国财政运行过程中的一些痼疾和隐患,而且彰显出对财税规范保障、法律程序和公众参与、宪政维度下国家财政监督的紧迫吁求,这些对我国的财税法治建设也有相当重要的借鉴意义。

关键词: 财政悬崖 财税法治 法律程序 公众参与 财政监督

一、与“财政悬崖”共舞的美国:黑云压城

美国“财政悬崖”这一名词由美联储主席本·伯南克(Ben Shalom Bernanke)于2012年2月7日在美国国会听证会上首次提出。这一问题被提出后,引起了美国国内各界以及国际上的高度关注。财政悬崖(Fiscal Cliff)主要是指美国大量的税收优惠政策和支出项目在2013年到期,其中多数是在2013年1月1日到期。这主要涉及到奥巴马政府启动的薪金税减免和

失业救助计划、自小布什政府延续下来的税收减免计划等。如果美国国会和白宫当时未能达成新的协议,按照既有的法律安排,2013年联邦税率会明显提高、联邦税收会明显增加,居民个人、企业的税后可支配收入减少,联邦政府的支出也会下降。

前美联储主席格林斯潘(Alan Greenspan)曾警告称“金融市场已是风雨飘摇,如果美国政府不能顺利解决财政悬崖问题,金融市场将

作者简介:刘剑文(1959-),男,汉族,湖北武汉人,北京大学法学院教授、博士生导师,中国财税法学研究会会长。

侯卓(1988-),男,汉族,湖北武汉人,北京大学法学院博士研究生。

本文为国家社会科学基金重大项目“促进收入公平分配的财税法制创新研究”(项目编号:13&ZD028)和国家社会科学基金重点项目“公共财政监督法律制度研究”(批准号:12AFX013)的阶段性成果。

遭到毁灭性打击。”中国财政部副部长朱光耀曾表示,若美国财政悬崖不能有效管控,可能会拖累中国经济1.2%的增长率。^①从赤字角度看,财政悬崖意味着美国联邦政府赤字明显减少;从经济总需求的角度讲,居民个人和企业可支配收入减少可能导致居民个人消费和企业支出减少,政府支出则会较大幅度减少。受此预期的影响,美国企业正以金融危机以来最快的速度削减投资计划。据华尔街日报消息,全美四十个最大的公开上市企业中,有半数宣布在2012年底到2013年削减资本支出。^②

“财政悬崖”并不是经济周期问题,因此不能从宏观经济政策上去寻找对策。它从本质上看是一个政治问题,只能通过政治谈判来加以化解。^③最终,共和党和民主党达成了“共识”,这在很大程度上可以视为两党均不能承受“坠崖”的必然选择。尽管有“共识”,但是分歧仍然存在。削减政府开支计划没有立即启动,只是延期两个月。国防和非国防开支将各均摊1000多亿美元支出的减少。国防开支减少,势必导致相关利益集团更加活跃地开始游说活动。非国防开支削减最直接的冲击应表现在社保和医疗上,奥巴马政府力推的全民健康保障计划堪忧。之所以最后达成妥协,其过程如此艰难且漫长,美国民主、共和两党在财政预算上各持截然对立、分野迥异的观点是一个重要原因。

美国财政悬崖实际上是因为美国国债持续突破财务上限而引起的,可以视为美国债务危机(The US Debt Crisis)的“续集”。2011年美债危机时,美国国会参众两院中的共和党议员和奥巴马总统之间出现了严重的分歧。美国国会中的共和党议员反对增加税率,反对削减军

费和削减部分福利;奥巴马总统主张提高税率,削减军费开支和保留大部分福利。2012年1月26日国会参议院投票通过了奥巴马总统提出的将联邦政府公共债务上限提高1.2万亿美元的要求。奥巴马总统签署《2011年预算控制法案》(The Budget Control Act of 2011)规定,如果没有达成新的协议,一系列的加税和预算削减将在2013年自动生效,即2013年联邦税率会明显提高,联邦税收会明显增加,居民个人、企业的税后可支配收入减少,联邦政府的支出也会下降。由此我们不难看出,财政悬崖实质上是高强度的财政紧缩,换言之,是一种慢性的甚至是隐性的财政不平衡问题。^④

“财政悬崖”这一概念并非如望文生义者提出的那样是美国庞大债务问题不断累积未来可能使美国坠入悬崖,而是指如果美国现有法律未能在2012年底前修改,美国政府赤字曲线便会在图形中呈现急剧下降趋势,宛如一条“绝壁”,因此被称为财政悬崖。或许财政悬崖的到来确实能在未来十多年使美国债务问题得到极大缓解,然而缩减财政赤字本质就是实施紧缩的财政政策,在短期内将给美国经济带来剧烈阵痛。同时,财政悬崖问题与债务上限问题也不尽相同。债务上限问题是由于美国特殊的预算决策机制造成的,从过往历史来看,一旦赤字超过债务上限,债务授权问题将成为一个独立的进程。

2013年1月3日奥巴马签署了名为《2012年美国纳税人减税法案》(In 2012 the American Taxpayer Tax Cuts)的财政悬崖法案,这项法案将解决或者推迟大部分的财政悬崖。财政悬崖法案的大致内容为:在所得税方面,将已经持续十年的所得税优惠政策予以延长,受惠标准是

① 搜狐财经《美国财政悬崖问答:你应该知道的7件事》<http://business.sohu.com/20121122/n358393094.shtml>, 访问日期:2013年1月16日。

② See Foroohar, Rana, Wall Street's Bet on the Fiscal Cliff, Time, 12/3/2012, Vol. 180 Issue 23, p25-25, 1p.

③ See Five Challenges In 2013 That Dwarf 'Fiscal Cliff', Investor's Business Daily [Los Angeles] 02 Jan 2013: A14.

④ See Glazier, Kyle, Muni, Local Groups Wait at Edge of Cliff, Bond Buyer [New York, N. Y.] 02 Jan 2013.

年收入在40万美元以下的个人和年收入在45万美元以下的夫妻;超过这些标准以上的收入将承担39.6%的税率,高于目前的35%。前总统克林顿时期的逐项税务抵扣限制被延长,个人收入在25万美元、夫妻共同收入在30万美元以上部分的个人抵扣豁免将被取消;在遗产税方面,遗产税的最高税率将是40%,个人遗产的第一个500万美元、家族遗产的第一个1000万美元享受豁免,2012年这些遗产的最高税率是35%;在资本利得税和股息税方面,个人超过40万美元、家庭超过45万美元的资本利得收入和股息收入,其税率将从15%提高到20%;在可替代最低税方面,可替代最低税问题得到了永久性解决,税种将与通货膨胀率挂钩调整,从而防止接近3000万中等和中等偏上收入纳税人被这个平均为3000美元的税赋种类影响;在失业福利问题上,长期失业者的失业福利可以再延长一年;在Medicare 健保项目保险报销问题上,Medicare 健保项目对医生报销款的27%削减被取消,这是1997年预算计算方式中的一个过时产物;在社会保险福利的收入税抵扣问题上,允许两年前开始的、将收入税税率降低2%的优惠措施到期,也就是说收入税税率将回到6.2%。^⑤同时,全面削减开支,原定下周开始执行,包括国防和多个国内机构在内总额约1090亿美元的全面预算开支削减被延迟两个月,由此带来的240亿美元成本将分配在开支削减和通过修正传统个人退休账户转变为国税局退休账户规则获得的新收入两个方面。^⑥此外,本项法案还包含了众多的其他税务调整,例如延长奥巴马总统要求的儿童税赋抵

扣为期5年,获得收入所得税抵扣,至多2500美元的大学学费税务抵扣。商业企业新物业和设备投资的加速“奖励”折旧税务抵扣延长一年,研发成本的税务抵扣,包括风能发电在内的清洁能源税务抵扣等。^⑦

应当认识到,白宫与国会虽能达成紧急协议避免美国堕入“财政悬崖”的深渊,但在税收和财政支出等事关两党“核心利益”领域的分歧在短期内仍难以解决。^⑧因此,虽然在现有框架格局内,美国共和、民主两党通过努力已经几乎做到了极致,但阴影仍难言完全消弭,相对温和的紧缩仍然是极有可能出现的。

二、“财政悬崖”中的财税法问题:窥斑知豹

从本质上看,美国的“财政悬崖”其实是强度财政紧缩,其产生、发展及解决过程是一个财税法问题。

“财政悬崖”并非是一个新出现的问题,因为强度的财政紧缩在美国历史上早有出现。^⑨而本次“财政悬崖”的发生及解决过程,因其规模大、涉众面广、出现节点特殊(美国“次贷危机”所引发的全球经济危机二次探底),以及府院双方僵持时间长(其间还经历奥巴马与罗姆尼的总统大位之争),而引起世界范围内的广泛关注。本质上看,“财政悬崖”是一个财税现象,其一旦出现可能给美国社会生活方方面面带来重大影响,从另一个侧面凸显了财税之于一国之国计民生的重要地位。因此,从财税法的角度审思这一问题的发生和解决,颇为必要。

美国现有的财政政策调整都只是在原有体系上的小修小补,要实行全面而整体的财政改

⑤ See Riggs, Taylor, Market Close: Munis End Strong Year on Flat Note, Bond Buyer [New York, N. Y.] 02 Jan 2013.

⑥ See Five Challenges In 2013 That Dwarf 'Fiscal Cliff', Investor's Business Daily [Los Angeles] 02 Jan 2013: A14.

⑦ 参见《聚焦美国财政悬崖》,http://topic.eastmoney.com/mgczxy/,访问日期:2013年1月11日。

⑧ 盛立中《赤字高悬 欧美或将启动新一轮税改》载《涉外税务》2013年第1期,第32页。

⑨ 例如,美国自冷战结束之后开始进入慢性紧缩时代,扩张信贷、发展次贷、工业化预算每年都超支,因此必须要大量发行国债。参见[美]斯坦利·L·恩格尔曼等《剑桥美国经济史(第三卷)》,蔡挺译,中国人民大学出版社2008年版,第42页。

革非常困难,但是不改革的缺陷或者说隐患是明显的。一是表现在对于企业投资和劳工积极性的打击,不利于稳定投资和增加就业。曾经有人预计美国2013年新增就业岗位可能因为财政悬崖问题而减少100多万,其中仅仅国防支出缩减就将减少50万到60万的就业岗位。二是面临的是货币赤字化风险的提高,这样很可能弱化全球经济对于美元的信心。

只有在宏观经济条件较好的情况下,经济在发展过程中才有改革的可能。好的发展趋向可以从“供给学派”的经济学家的理论中找到渊源。供给学派认为,减税对于总的供给的影响是很大的,降低税率实际上将通过提高工人努力程度来增加产量和收入,从而增加税收收入。^⑩但是这样的场景未必能够在本次“财政悬崖”中出现。如果减税造成了债务越来越多,增加了财政负担,则只会更加恶化整体的经济环境。这样对彻底解决痼疾无益,仅是把问题爆发的时间推延。所有问题最终的解决还是会回归到财税的调节这一根本问题上来。

从统一财政收入支出的视角而言,只有统一考察收支,才能确保经济系统的健康、稳定运行。美国这次面临的财政悬崖危机深层的隐忧其实是财政收、支不平衡:之前的财政收入远远低于财政支出,导致政府负债严重;而一旦出现“财政悬崖”,就大幅加税,大幅削减开支,又导致了收入远远高于支出,使得市场上的资本锐减,经济衰退。因此,在一国的经济运行过程中,必须将财政收入、财政支出结合起来统一考量。从财税法的视角看,也只有将这两者联系起来进行研究,才能全面地分析问题,才能从财税调节的动态维度来把握“财政悬崖”可能给我们带来的镜鉴。在这个意义上,如何保持有效且稳固的收支平衡状态,离不开健全的法律制度内核作为支撑。这一

套法律制度包含了财政民生、税收民生、财政民主、公开透明、科学决策与民主决策等原理和制度因素。

财税的调节,突出表现为对经济运行的调节和对于收入分配的调节。前者通过财税的奖励和限制措施、干预和协调政策来影响国民经济的运行。后者则通过改变社会财富分配状况来影响不同经济主体的收支和发展。在市场经济的条件下,宏观调控主要靠政府的货币政策和财政政策,主要靠“三率”,即利率、汇率和税率。应当说,在市场经济条件下,最灵活的调节手段是税率。^⑪美国财政悬崖问题还给予我们一点启示,就是应尽可能减少有后遗症的财政决策。短期财政决策虽可以解决当下问题,但从中长期视角进行财政决策却至关重要。涉及到长期的、具有相当稳定性的决策问题,则不可避免地将我们的视域投向法律领域,也就是强调财税法制、财税法治在现代国家治理中的重要地位。

从宏观而言,财税法制突出要求财税法律规范在“量”与“质”两个维度的“上规模”与“上档次”,而财税法治则侧重强调依法理财、理财治国的理念和财政行为。从这两方面考察,美国在应对这次“财政悬崖”危机的过程中,比较好地体现了上述方面的要求。比如,财税法治、“理财治国”有着极为丰富的概念内涵,其中重要的举措之一在于强调立法机关对政府财政行为有效的法律控制。在本次危机的解决过程中,美国社会各界和国内民众对于尽速采取措施解决“财政悬崖”呼声极高。总体看,美国国内民众近年来逐步倾向于民主党所提倡的“大政府”理念,而以“不加税”、“不削减国防支出”等相对保守理念作为基本主张的共和党,并未得到更多普通民众的支持。即便如此,由共和党控制的众议院依然就相关财税事

⑩ [美]曼昆《经济学原理:宏观经济学分册》,梁小民译,北京大学出版社2006年版,第276页。

⑪ 刘隆亨主编《中国财税法学》,法律出版社2010年版,第45页。

项与奥巴马总统进行了多轮博弈,并且还将之与“奥巴马最大的政绩工程”——医疗卫生法案(其实,该法案争辩焦点落脚于政府是否应该为此承担庞大的财政支出,由此,其本质上仍是财政问题)挂钩起来进行“讨价还价”。我国观察家惯于从“党派利益”的角度来观察这一轮的博弈,甚至由此生发出对民主政治的多维度反思,孰不知大洋彼岸的美国,其民主、法治的运作规范化水平,殊异于许多国家和地区早期的民主法治水平,因此,更应该从美国国会在财政事项中的决定权和核心地位出发来认识“财政悬崖”解决过程中多方角力不下以及“强硬国会”的现象。从公法学和政治学的一般理论来讲,立法机关是审慎、保守的,其“格外谨慎地”对待政府的财政支出行为正是国家权力架构与配置时必要的制度预设,虽然在一定程度上影响到“效率”,但诚可必要和实现正义价值。

由此对我国的财政权力配置现状进行反思,则不难发现不足之处仍然较多。虽然近年来正在不断改善,但客观上言之,各级人大机关虽逐渐摆脱“虚位”形象,但离现代法治国家、预算国家所要求的财政法定、财政民主之要求尚有一定距离。美国处理“财政悬崖”时国会的严格控制、审慎态度值得我国借鉴。党的十八大报告和第十二届全国人大明确提出深入推进财税体制改革,尤其强调要强化人大的预算权等财税权力配置,这对处于改革“攻坚阶段”和“深水区”的我国,是十分重要的,并成为新一轮改革的突破口和抓手。

就我国所处的特殊历史阶段而言,财政法治将在国计民生中发挥越来越重要的作用。这种作用具体表现在:

首先,在十八大胜利召开、党和国家重点强调社会主义法治的大背景下,财税法在“十二五”时期坚持以经济建设为中心、大力发展生产力、在各行各业进行现代化建设进程中是发挥积累、分配和监督的重要形式和手段。当前

正在进行的包括收入分配制度改革在内的一系列财税体制改革,以及社会各界围绕这一系列改革展开的热烈探讨,都彰显了财税法厚重的历史担当。应当认识到,中国当前的财税体制虽然较之过去有较大进步,但不足之处仍很多,这些体制上的不足也使得系统性风险仍然存在。比如,当前的中央和地方政府间的财政分权中存在“事权下沉、财权上收”的问题,使得部分地方政府、尤其是经济落后地区的基层政府存在财力不足的现象,因而其通过地方政府融资平台等各种渠道绕开财政法律的监管,事实上变相举债。巨大的地方政府负债,隐藏着潜在的财政危机的风险,而由于财政体系在一国经济、政治、社会体系中的重要地位,财政危机往往会进一步发展为经济危机,导致整个经济系统的动摇、甚至崩溃;经济危机又常常进一步发展为严重的社会危机、政治危机,产生“积重难返”的后果。因此,如何防范潜在的地方政府债务危机是当前财税体制改革当中一个重要的着力点,无论是税制结构,还是财政分权体制,都应作出相应调试。

其次,财税法促使我国财政事务按照市场经济的客观规律运行,加强了经济调节与管理,促使宏观调控有力实施,有助于完成国家和社会改革、发展、稳定的预期计划以及全面建设小康社会的目标。一般而言,在财政领域,实际上年度计划执行的结果是收入数额和支出数额不可能完全相等,因此需要有针对性地把握收入大于支出,略有结余,这才是法治或者社会意义上的财政平衡。

最后,财税法在参与市场监督、规范市场秩序、发挥市场对于资源配置的基础性作用而创造良好的整体法治环境方面起到不可或缺的作用。法治中国作为几代人的梦想,在财政领域的实现尚待时日。尽管我国中央与地方之间的财权与税权、财力与税收收入归属的划分在实行分税制以来有了长足的进步与发展,但是其结构尚不稳定,未能明确其制度化的实践形式,

亟待改进与完善。政府预算应当稳健且真实,公开与透明,实施绩效管理,体现财政收支平衡的原则。尽管预算(案)不是法,但是有法律效力,我国《预算法》规定,经本级人民代表大会批准的预算,非经法定程序,不得改变。这体现了预算的刚性约束。

可以看到,财税体制改革的重要性已成为我国社会的共识。十八大报告指出,“加快改革财税体制,健全中央和地方财力与事权相匹配的体制,完善促进基本公共服务均等化和主体功能区建设的公共财政体系,构建地方税体系,形成有利于结构优化、社会公平的税收制度”。^⑫美国“财政悬崖”给我们敲响了警钟,同时也是催人奋进的号角,要深入挖掘财税法制度中仍存在的不足,不断优化财政收支关系,系统性地将可能发生的财政危机扼杀在萌芽之初。

三、“财政悬崖”解决模式对中国财税法治的镜鉴

党的十八大报告提出要运用法治思维和法治方式,化解社会矛盾和社会问题,并强调法治已经成为治国理政的基本方式。美国“财政悬崖”的解决过程将“法治思维”体现得淋漓尽致,值得我们细加品味。前文从具体的财税法律制度着手,探究该事件能提供给我们的启示,后文则主要从程序、参与等相对更为宏观的财税法治要素切入,展开讨论。

美国朝野经过磋商达成了共识,这种解决问题的模式给中国带来了莫大的启示。中国虽然在每次立法或是其他重大决策(比如近年来的收入分配改革方案)出台前也不断“磋商”,但是这种形式上的磋商背后是利益集团的不规则博弈,博弈行为的高度非规则化导致“改革

被利益集团绑架”这一往往为学者所诟病的问题出现。同为协商,为何差别如此之大?原因有二:一,是否在法律框架下,依照法定程序和遵循法律规则来协商;二,在法律框架、法定程序和法律规则等要素都具备的时候,参与协商的主体是否广泛。这两点恰恰是美国财政悬崖问题的解决带给中国的最大启示。

美国政治体制的优势在于其能够有效地将政治问题法律化。与美国相比,法国走得更远。奥朗德政府提出对富人适用75%的所得税税率,并由此引发富人的恐慌性移民。最终,这一备受争议的税率在2012年12月29日被法国最高司法机构否决。^⑬由此看来,无独有偶,在财政法制相对健全的国家,法律往往是各种涉及财政问题的纠纷与争议的最终解决出口。这种解决方式相当程度上倚重但又不仅仅局限于司法。因为司法乃是专门执掌国家司法权力的国家机构按照其法定的职责与权限,严格遵循法定程序,以超然和中立的立场与态度,通过对于相关事实和证据的法律审查和逻辑审查,具体适用法律来处理 and 解决诉诸其面前的主体之间的法律权利义务纷争,所以,司法权力表现为一种因为具有较强的独立性而特别有力量的权利。“在民主的制度下,最高法院的职能,就是公正、忠实地解释宪法、法律的含义,使之符合立宪者或者国会立法者的意图,最高法院的职能就这么简单,除此之外,别无其它。我并不认为我们是社会变革的引领者,我们也不是历史车轮的推动者,我们的工作只是为前人的立法提供解释。”^⑭

在财税法治领域,法律程序的重要性日渐凸显。甚至可以说,在财政法治的背景当中,合理的法律程序(也就是所谓的“正当程序”)具

^⑫ 胡锦涛《坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进 为全面建成小康社会而奋斗》,载《人民日报》2012年11月9日第1-3版。

^⑬ 杨志勇《美国“财政悬崖”的启示》,载《中国财经报》2013年1月5日第3版。

^⑭ [美]布莱恩·拉姆等《谁来守护公正:美国最高法院大法官访谈录》,北京大学出版社2013年版,美国联邦最高法院法官安东宁·斯卡利亚语。

有多方面的超越实体财税法律规定及其具体法律结果的积极意义,在中国特色社会主义法律体系建成并且需要逐步深化完善的当下,这种意义尤为明显地体现在如下三个方面:

第一,合理的法律程序使得法治所追求的限制公权力和保障公民基本财产权利和自由的目标更加有保障。财税法是控权法也是护权法。这种对于涉及百姓生计的公共物品或者说资源的分配与利用需要强有力的、高效的制度安排。这种制度安排的重心恰好在于程序规则和制度的设计,达致“有恒产者有恒心”的理想境界。

第二,合理的财税法律程序可以产生、维持甚至强化优良法律的公信力,使其在需要提供“理由”的论辩中有更强的说服力。换言之,合理的财税法律程序是,而且也应当是法律适用的所有结论成立的基本前提。我们一直强调,法治的核心在于确立法律的至上权威与神圣性,然而,法治所需要的法律权威不是也不能是单纯的暴力或者强权来建立和维系的,而是来源于确信和承认的公正的权威。一如美国联邦最高法院露丝·巴德·金斯伯格大法官的名言“公众最终看到的,是列明裁判理由的判决意见。法官必须遵从,而且与立法者相区别的一项行为准则是:我们不能简单地说某个当事人应当获胜,我们所做的每一个判决,都要有充分的依据。”^⑮

第三,在一国的财政领域,合理的法律程序不仅可以充分保障实体法律规定的现实实现,而且,通过合理的法律程序而获得程序正义的同时,也使得实体正义或者说实质正义能够最大限度地实现。谷口安平教授认为“实现实体法内容的方法归根结底是由程序法所给预定的诉讼过程”,^⑯在这个意义上,我们完全可以认为,合理的财政法律程序是,而且也应当是所有

的财政法律制度建构的基础。

第四,美国“财政悬崖”危机全过程中一以贯之的是从制宪会议开始就不断生发的美国民间理性和公共精神。“美国的普通民众都明白国家的整体繁荣对于个人幸福的影响,这一看法很简单,却往往为人所不知。而且,他们习惯将国家繁荣看成自己努力的结果。所以,他们视公共财富为自己的财富,对他们来说,为国家福祉而工作并不仅出于义务或者自豪感,还出以一种我大胆称之为贪婪的心理。”^⑰大量媒体、民众的呼吁与建言献策在最终缓解美国“财政悬崖”危机的过程中起到了极其关键的作用。这也和美国倡导对财政问题社会监管的理念分不开,传统的财政监管主要是行政监管和自身监管,往往缺乏足够的效率与透明度,但是财政活动涉及覆盖面很广,单纯依靠有限的行政力量难以承担一国的所有财政监督活动,财政监督的社会化也是财税法治建设的重要部分。

因此,我们可知合理的财税法律程序有利于一国优良的财政秩序的形成和稳固。这种形成和稳固的直接作用表现在:在涉及公共资源分配与利用的决策问题上,良好的财税法律程序有助于对于各种主张和选择的可能性进行合理过滤,找出最适当的判断和最佳的选择方案;通过充分的、民主的、平等的发言机会,疏导不满和矛盾,使得当事人的初始动机得以变形和中立化,避免采取激烈的手段来压抑对抗倾向;既排除财政决策者的恣意,又保留了相当的合理裁量余地,尽管很难出现皆大欢喜的结果,但是程序条件的满足可以使得决定更容易为反对者所接受,在这种意义上,也就减轻了决策者的责任风险,从而减轻了请示汇报、重申纠偏的成本负担。

⑮ [美]布莱恩·拉姆等《谁来守护公正:美国最高法院大法官访谈录》,北京大学出版社2013年版。

⑯ [日]谷口安平《程序的正义与诉讼》,中国政法大学出版社1996年版,第6-7页。

⑰ [法]托克维尔《论美国的民主》,译林出版社2012年版,第117页。

四、宪法精神的审思:以财政权力配置为切入点

之所以要从宪法精神的角度进行剖析,有两个方面的考虑:一是财税方面的分权及具体的制度安排开启了近代宪法的新篇章;二是财政危机作为财政运行的一种极端状态,它不仅考验着一国执政者的治理智慧,更为重要的是财政危机作为一国政府所必须面对的危急情势,同宪法有密切的关联。从这次美国“财政悬崖”问题的发生及解决过程看,财政权力分立的配置模式,一方面诱致美国政府与国会之间的对立,使其有陷入深度紧缩之虞;另一方面,财政分权、限权的制度构造,终究使得财政政策危机在法治框架内依循既定程序,通过磋商、妥协得以避免。从长远看,这种分立之财政权力配置模式,对于实现社会整体利益最大化、公民权益保护,究竟有利抑或是无益,值得研讨。

美国开启了以分权为基础的宪法模式^⑮,并崇尚以分权为奠基的宪法精神。而宪法精神,实际上就是在分权的基础上进行限权的精神,是综合考虑各类主体的不同利益,使其充分行使各种权力或权利,以各得其所,并通过具有约束力的契约,来实现“定分止争”的精神。各种利益的对抗妥协解决,使得国家权力能够规范行使和公民权利得到有效保障。但是,如果各种利益长期不能达成妥协,不能形成共赢的最大化利益格局,利益团体之间的掣肘由谁来埋单?如何保障分权体制下财政制度的理性制定和有效运行,成为考验一国宪法的基石。^⑯而在当下中国不存在分权的制度设计背景下,对于中国财政启示莫过于“法定”和“监督”两大问

题。如果说,政策的制定是“法定”的彰显,那么制度的运行却是“监督”的表现,“法定”和“监督”构成了法律制定和执行的两端。前者涉及财税制度的出台,后者则侧重于法律制定、运行过程中的权利保障。

财政主要包括预算、税收和国债等公共经济问题。在预算方面,由于我国宪法是在特定背景下形成和发展的,其经济性和法律性特征相对较弱,因而对预算的规定十分匮乏。^⑰而在税收方面,现在开征的各类税收,其立法主要采取了行政法规而非“法律”的形式,税收立法层级较低,在执法过程中有法不依的现象时有发生,因而税法的刚性明显不足。在国债方面,我国目前尚无专门的国债立法。国债法的尚付阙如直接导致在国债的发行规模、结构、利率、偿还等方面没有明确的法律可供援引与遵守,没有清晰的规定可供执行。因此,未来中国财税法律的相关改革势必“法定”先行。

如果说在分权制下,美国监督主要体现在不同的国家机构之间、不同党派之间利益的对抗和妥协,而在中国语境下,则主要表现为人民代表大会的监督 and 公民的监督。社会财富的权利或权力的占有和分配是分权的重要对象,对国家财政权和私人财产权作出具体的保护性规定,以有效地平衡和协调国家财政权和与公民财产权的冲突。公民的监督在财政体制中扮演着举足轻重的角色,而公民监督的表现形式则首推“知情权”。行使监督权的前提是公民真正享有充分的知情权,知情权不仅仅是信息权,更重要的是公民了解税款用途与征税行为的法律依据,知晓政府的支出行为和举债行为的前提和必要条件。在未来的制度设计中,如何保

^⑮ 英国1215年的《大宪章》确立了宪法的分权基础。

^⑯ 在广义的财政体系中,基于提供公共物品的需要,国家享有财政权(包括财政收入权和财政支出权),而国民则享有基本的财产权。为了有效地保护国家的财政权和国民的财产权,就应当在宪法上对其作出明确界定,这是实行宪政的基础。英国1215年的《大宪章》所确定的“无代表则无税”的原则,不仅形成了税收法定原则的雏形,也为后世的许多法定原则、议会保留原则或法律保留原则奠定了基础。

^⑰ 我国现行宪法仅在预算的审批权和编制执行权方面做出了概括性的简单规定,而对财政的其他方面没有涉及。

障公民的知情权就成为财税体制改革的重中之重。

五、结语:美国经验与中国启示

美国此次“财政悬崖”危机暂时烟消云散,但是这次事件沸沸扬扬的剧场效应却给正在进行财税法治建设的中国上了一课。时下,中国正致力于税制结构调整,直接税收入的比重将稳步上升。实际上,在古典财政学说中,一国财政税制结构在很大程度上是服从一国经济社会文化条件自然演变的结果,政府所能做的是顺应规律,适时改革税制。美国并非是一个福利国家,但政府的福利支出也在逐步增加。近年来,中国大幅度增加养老、医疗、教育等民生支出,受到了民众的赞扬。但如何保证支出的可持续性也应运而生。量力而行、稳步推进,才能保证民众能够持续地同步享受经济社会发

展的红利。这种保证在有着发达法治传统和肥沃法律文化土壤的美国,集中表现为民众对于法律的遵从,并以立法程序的规范性和广泛参与性来消解可能出现的社会矛盾与冲突。这些经验对于完善我国财税法体系有着较为强烈的现实意义。为此,尽早制定《中央与地方收支划分法》,建立适应公共财政框架下的国家预算制度,修订《预算法》和制定完善转移支付制度、财政投融资制度等,都需要逐步有序推行。同时,作为为国家发展、社会进步提供智力支撑的财税法学,在对其他国家财政问题做出敏锐判断与分析的同时,也要坚持自己的特色,对其他国家的最终落脚点还是服务于本国的财税法治建设。我国的财税法学需要有自己的理论特色、实践特色,要内化中国财税法学的文化特色和历史传统。

Legal Analysis of the U. S. Fiscal Cliff and Its Implication for China: From the Perspective of Fiscal and Taxation Law

Liu Jianwen Hou Zhuo

Abstract: After nearly one year's bargaining between the Republican Party and the Democratic Party, the issue of fiscal cliff which received much concern ended up in a way that can be regarded compromising and concessive. The inner nature of this incident is financial cash flow imbalance caused by the governmental policy imbalance. Virtually it is a financial policy crisis. Some hidden troubles and inner dangers are exposed in the fiscal cliff incident, and the crisis showed the urgent need for financial and tax regulations security, legal process and public participation and national financial scrutinize in the constitutionalism level. All above is of great meaning to the rule of law in financial area at the same time.

Keywords: fiscal cliff rule of law in fiscal area legal procedure public participation financial supervision

(责任编辑:李辉)