

—— 宪 ——

法学专题研究书系

CAIZHENG MINZHU

YU YUSUAN FAZHI YANJIU

财政民主 与预算法治研究

张献勇 姜起民 主编



知识产权出版社

全国百佳图书出版单位



宪

法学专题研究书系

CAIZHENG MINZHU
YU YUSUAN FAZHI YANJIU

常州人
民主
财政
法治研究
预算
藏

张献勇 姜起民 主编



知识产权出版社

全国百佳图书出版单位

图书在版编目 (CIP) 数据

财政民主与预算法治研究 / 张献勇, 姜起民主编. —北京:
知识产权出版社, 2016. 4
ISBN 978 - 7 - 5130 - 4162 - 1
I. ①财… II. ①张… ②姜… III. ①国家预算—财务公开—
预算制度—研究—中国 IV. ①F812. 3
中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 084268 号

责任编辑: 彭小华

责任校对: 董志英

封面设计: SUN 工作室

责任出版: 孙婷婷

财政民主与预算法治研究

张献勇 姜起民 主编

出版发行: 知识产权出版社 有限责任公司

网 址: <http://www.ipph.cn>

社 址: 北京市海淀区西外太平庄 55 号

邮 编: 100081

责编电话: 010 - 82000860 转 8115

责编邮箱: huapxh@sina.com

发行电话: 010 - 82000860 转 8101/8102

发行传真: 010 - 82000893/82005070/82000270

印 刷: 北京中献拓方科技发展有限公司

经 销: 各大网上书店、新华书店及相关专业书店

开 本: 880mm × 1230mm 1/32

印 张: 10.375

版 次: 2016 年 4 月第 1 版

印 次: 2016 年 4 月第 1 次印刷

字 数: 258 千字

定 价: 38.00 元

ISBN 978 - 7 - 5130 - 4162 - 1

出版权专有 侵权必究

如有印装质量问题, 本社负责调换。

出版说明

2014年8月27日至29日，“财政民主与预算法治学术研讨会”在山东省烟台市召开。研讨会由山东工商学院政法学院主办，并得到了山东三和德通律师事务所、山东西政律师事务所的大力支持。研讨会是在《预算法》修正案草案即将提请全国人大常委会第十次会议审议并有望获得通过之际举行的。来自日本、美国、中国台湾等国家和地区的近40位专家、学者及实务部门的代表参加了研讨会。

本次研讨会是山东工商学院政法学院主办的第二次以预算法治为主题的学术活动。早在2012年3月10日，山东工商学院政法学院就曾与北京大学财经法研究中心联合主办过“第二届中国财税法前沿问题高端论坛：财政立宪与预算法变革”，该论坛由山东西政律师事务所协办。会议论文由知识产权出版社结集出版发行（2013年1月版），引起了良好的学术反响。

为扩大本次研讨会的学术影响，我们决定继续与知识产权出版社合作，将研讨会成果公开出版发行。本书的不足之处还望读者批评指正。

山东工商学院法学院 张献勇

2016年元旦

目 录

Contents

关于日本社会保障制度和社会保障财政的课题 菊池馨实 001

预算税制在俄中社会经济发展中的作用

——比较法律分析视角 安德烈·马卡洛夫 009

“身心障碍者使用牌照税减免规定”修正之检讨

——财政法与社会保障法的观点 蔡茂寅 016

台湾 2014 年财政争议与革新案例探析

——以“核四预算”争议与“财政健全方案”改革
为中心 廖钦福 029

台湾“规费法”实施十二周年之回顾与展望 洪巧玲 072

台湾新修正“公共债务法”评介 王劲力 109

台湾地方自治机关府会争议之类型分析 郑阳锡 135

加强我省地方人大对政府全口径预算决算审查

监督的报告 李黎明 152

黑龙江省预算审查监督智库建设的实践与探索 李黎明 163

全口径预算与公众参与 张学明 171

试论法国宪法委员会对于财政法的合宪性审查 李晓兵 193

海峡两岸的政府预算制度：基于预算决策机制的

考察 马蔡琛，张 洺 207

预算权力宪法配置的制度分析 任喜荣 222

财权、事权与宪政

——以央地关系为例 谭 波 234

预算公共性的法理分析 吴礼宁 苗沛霖 252

土地财政问题的宪法学思考 张 衡 270

国家征税权正当性之宪法构造 朱孔武 284

“预算人大”何以构筑

——一项基于学者问卷调查的分析 张献勇 309

关于日本社会保障制度和 社会保障财政的课题

菊池馨实*

一、绪论

日本经济自 20 世纪 90 年代的泡沫经济以来没有大幅度的恢复，呈持续低迷状态。国际方面，随着经济全球化的不断发展，竞争更加激烈；国内方面，少子高龄化不断加速。在这样剧变的环境中，国家财政方面支出大于收入的情况不断持续，财政赤字持续恶化。为了填充财政赤字所发行的公债余额，在 2013 年 3 月末达到 709 兆日元，国家和地方的长期债务余额达到 940 兆日元，占国内 GDP 的 196%，居世界主要国家的最差水平。

财政恶化源于为支持经济发展所不断采取的财政活动。此外，社会保障支付费用的增加也是一个重要原因。如果不采取根本性的对策，那么今后它对国家财政的影响将会越来越大，而引起社会保障支付费用增加的重要原因是少子高龄化的加重。根据 2012 年 1 月国立社会保障・人口问题研究所的人口统计，到 2060 年高龄化率（65 岁以上人口占总人口的比例）将达到 39.9%（2012 年 10 月为 24.1%），人口置换率由能维持人口规模的 2.08 下降到 1.35。这不

* 日本早稻田大学教授。王建华译，王峰峰审校。

仅意味着高龄人口的增加，同时也意味着支撑社会发展的生产力人口（15 岁以上 64 岁以下人口）的减少。

在这样的状况下，应对少子高龄化社会的可持续性社会保障制度的构建成为一项重要的政策课题。少子高龄化不仅是社会保障高度发达的福利国家，而且是近年来经济快速发展的中国等国家所面临的政策课题。其中，日本的高龄化率达到了其他国家无法比拟的高度，并且高龄化的速度非常快。这也就意味着在面向高龄化社会的社会资本整备之际，日本将为欧美及亚洲各国提供一个新的模式。

本报告的目的就是以拥有这样财政问题的日本为题材，以社会保障财政为焦点，介绍一下现在的动态及相关课题。

二、日本的社会保障

（一）日本的社会保障及特点

首先关于日本的社会保障制度，就其财政方面阐明其特点。

根据日本的国立社会保障·人口问题研究所规定，社会保障可以按部门和职能分类。按部门分为医疗、年金、福利等；按职能分为高龄、死亡、伤残、工伤事故、保健医疗、家属、失业、住宅、生活保障等。其中按部门分类的社会保障的费用，年金、医疗、福利的比例为 5 : 3 : 2，且支付费用年年增大，其支付费用总额 20 年来已经增加到 2 倍以上。社会保障把重点放在年金和医疗上，就意味着多数的支付费用用于了高龄人口。实际上 2011 年度的社会保障支付费用约为 103 兆 4900 亿日元，其中的 68.1% 支付给了老年人。

就日本一般会计的岁入、岁出（预决算）结构，2014 年与 1990 年相比，公债金额大幅度增加，社会保障的相关费用也大幅增加，并占到了国家一般支出的一半以上。社会保障的资金多数来

源于公费，其中税收等国家财政收入提供了 5 成，而 4 成以上由国债提供。这也就意味着，现在的儿童及将要出生的一代人将背负过重的债务负担。因此，社会保障制度改革与财政健全化改革是必要的。

下面，社会保障按制度可以分为社会保险、家属津贴（儿童津贴）、公务员相关给付、公共保健服务（公共卫生）、社会救济及社会福利（生活保障、社会福利）、战争牺牲者援助等。其中，日本的社会保障是以社会保险机制为中心发展起来的，这是日本社会保障的特色。现在，日本的社会保障制度有医疗保险、年金保险、雇佣保险、劳灾保险、护理保险等 5 个制度存在。2011 年度，社会保障资金的 52% 来源于社会保险费（此外公费负担 37.6%，年金积累金的运用等其他收入占 10.4%）。

（二）社会保险

1. 社会保险的意义

介绍一下关于社会保险进行了怎样的法学方面的讨论。

一般理解上的社会保险，是为了分散风险利用保险技术以保险费为费用来源的给付机制；最初保险（私保险）是根据大数法则成立的。大数法则是指人们在长期的实践中发现，在随机现象的大量重复中往往出现几乎必然的规律。以扔硬币为例，随着扔的次数的增加，正面和反面出现的几率就会接近 $1/2$ 。这不仅适用于民间保险，也适用于社会保险。

保险成立的原则还有以下两种：（1）给付反对给付均等原则（日语原文即投保人所支付的保险费与因意外事件所得的保险金数额相等原则）；（2）收支相当原则（保险人所收到的保险费总额与所支付的保险金总额相等原则）。前者（1）意味着每个投保人实

现等价交换，后者（2）意味着在全体投保人水平整体上实现收支平衡。

社会保险，是以保障国民生活为目的对保险（私保险）原则进行修正的结果。其中的修正包括：例如平均保险费方式（与保险事故发生的风险高低无关缴纳保险费）、应能保险费负担（根据负担能力的大小缴纳保险费）、企业主负担（除了企业主全额负担的劳灾保险外，劳动者加入的社会保险所缴纳的保险费企业主负担一半）、公费负担（除了劳灾保险外，多数社会保险不仅依靠保险费，还依赖于公费投入）。因此，社会保险有“保险”和“社会”的双重性质。

2. 社会保险的机能

因为社会保险有“社会”这一性质，因此社会保险不仅有分散风险的机能还有所得再分配的机能。例如根据负担能力缴纳保险费的方式，能够实现高收入者向低收入者的所得再分配。另外，企业主负担保险费的方式能够实现企业主向劳动者的所得再分配。最近有人指出，在年金、医疗、护理等多个制度中存在的不公平现象，即由中青年一代向老年人一代进行所得再分配的倾向越来越大。

3. 社会保险与税收

日本一部分经济学者认为，把某种制度引入社会保险的机制与完全以税收作为资金来源的机制本质上没有区别。但是从法学观点来看，支持社会保险机制的见解更加有力。针对这一见解有以下两个观点：

（1）社会保险给付的对价性即应贯彻根据保险费的出资记录产生领取权这种一对一的原则。这也就意味着权利性强是社会保险的一大特点。

(2) 保险人自治。社会保险由负担和收益两个构成方面。在社会保险体系下,通过参与及民主决定来实现保险集团内的自治。虽然在税收机制下也可以重视当事人的参与,但通过保险费出资这一行为更容易主张自己的参与权。

4. 社会保险的财政方式

社会保险的财政方式从大的方面分为:(1)征收方式;(2)积累方式。前者指在短时期内(通常指一年)所支付的给付费由该时期内所征收的保险费提供的财政方式,后者指将来的给付费通过保险费事先积累起来的财政方式。日本的年金保险最开始为完全积累方式,但随着给付水平的提高及物价水平的变动,后引入了给付水平变动机制,成为现在的修正积累方式。在2004年的年金制度修订中,其指出了以100年(已经出生的一代人年金领取完毕的时间)为期限,在这期间内实现给付与负担的平衡,理念上这种征收方式是可行的。

社会保险的财政方式主要是与作为长期保险的年金保险相关联来讨论的。医疗保险这样的短期保险原理上与积累方式不符,只能在征收方式下运营。一般来说,积累方式不受人口结构变动的影响而容易受通货膨胀的影响。与此相反,征收方式容易应对通货膨胀却不易应对人口结构的变动。最近,日本在公共年金改革方案中提出了导入积累方式的必要性,而这一改革是以少子高龄化背景下对财政方式的基本理解为前提的。

(三) 对公费负担的依存

日本的社会保障是以社会保险为中心发展起来的。相比较而言,有的国家像德国的疾病保险拒绝导入传统的公费负担而保持保险人的财政独立。与此相对,日本却导入了大规模的公费负担。例

如双重结构的年金保险，其底层部分（基础年金）的50%是由国库负担的。医疗保险由企业劳动者、自主营业者以及其他人群加入不同的制度形成的。其中，后者市町村（基础自治单位）运营制度（国民健康保险）给付费的50%是由国·都道府县·市町村提供的公费负担的，市町村作为运营主体的护理制度也同样如此。此外，75岁以上后期高龄者加入的后期高龄者医疗制度，同样给付费的50%由公费负担。

此外，没有纳入社会保险机制的其他社会保障制度基本上由公费负担（家属津贴中的儿童津贴是个例外，一部分是由企业主负担的）。具体举例来说，有针对残疾人及儿童的福利提供、针对贫困者的社会救济等。因此，如前所述，为了维持社会保障制度不仅要确保社会保险费的来源，还要确保相当大规模的税收来源。但是正如开头所述，近年来并没有保证税收收入，而是靠发行国债来确保每年不断增加的社会保障给付的资金来源。这与“社会保障·税收改革一体化”是相关联的。

三、面向可持续性社会保障

（一）社会保障·税收改革一体化

“社会保障·税收改革一体化”是在前民主党政权下，2010年以来正式着手，现在正在进行的制度改革。一方面，以儿童·儿童教育支援、医疗、护理、年金四个领域为中心进行社会保障制度改革，以达到充实必要机能的同时实现给付的重点化、制度运营的效率化。另一方面，为了确保社会保障制度的资金来源，消费税由原来的5%阶段性地提高到10%，并全部用于社会保障，由此来减少日本财政对于公债的依存（消费税2014年4月已经提高到8%，根据法律规定2015年10月将提高到10%，但政府还没有作出决断）。

虽然 2012 年有政权交替，但改革框架是当时的民主党、自民党、公明党等执政党与在野党共同协商制定的。因此，即使有政权交替改革也将继续进行。具体来说，2012 年在儿童·儿童教育与年金领域实行了大的改革。之后 2014 年春，在护理、医疗两个领域制定了改革法案，2015 年将实行医疗保险制度改革。

制度改革的背景不仅仅是少子高龄化的加速与国家财政的恶化，它也与雇佣环境及家庭存在方式的变化有很大关联。雇佣环境方面：非正规劳动军的增加与正规劳动者形成了雇佣两极化，而核家庭的增多也改变了家庭的存在方式（原来由家属承担的家庭内抚养也将社会制度化由社会保障制度承担）。

（二）由以高龄者为中心的社会保障向全民型社会保障转变

如前所述，社会保障·税收改革一体化首先在儿童·儿童教育与年金领域实行了改革。为了实施医疗及护理领域的改革，2012 年 8 月社会保障制度改革推进法规定，在一年内设置社会保障制度改革国民会议，进一步探讨制度改革，并于 2013 年 8 月形成了社会保障制度改革国民会议报告书。报告书指出，日本由原来的以高龄者为中心的社会保障向全民型社会保障转变，其标语由“70 年代模式”向“21 世纪（2025 年）日本模式”转变。20 世纪 60 到 70 年代前期，经济高度发展期内形成的旧模式为“中青年一代受雇佣，高龄者一代享受社会保障”，而中青年一代通过正规雇佣或终身雇佣来保障家庭生活（男性在外工作女性在家做全职主妇）。以高龄者为中心的社会保障以年金、医疗、护理为中心。

与此相对，以社会保障前提条件的变化为背景的新模式（21 世纪日本模式）中包含了中青年一代的雇佣、儿童教育、低收入者·收入差距、住房等课题。并且，负担方式由原来的根据年龄层

负担转换为根据能力负担。

（三）社会保障制度的可持续性

这次制度改革不仅仅是用来应对代际的不公平现象（后代人抚养前代人），也是用来应对因长期失业人口、非正规劳动人口的增加所引起的贫困、收入差距扩大等同代际的不公平现象。改革的基本思路是确保社会保障的可持续性。这里说的可持续性，是指将来社会保障制度在财政方面的可持续性。正如开头所述，在少子高龄化加速、国家财政恶化的情况下，加重国民税务负担以确保社会保障资金来源的同时，实现社会保障制度的效率化也成为重要的政策课题。社会保障制度的改革是为了迎接高度少子高龄化社会，是为了应对第二次世界大战后生育高峰一代人进入后高龄者（75岁）队伍的2025年，是为了修正代际的不公平现象，是为了实现社会保障制度的可持续性而产生的。

财政方面，以提高消费税率的同时推后年金领取的开始年龄（现在为65岁）来实现社会保障给付的效率化成为重要课题。

但是社会保障的可持续性不仅仅局限于财政方面，在日本维持社会保障制度的社会根基正在弱化。因此，实现社会根基再构建方面的可持续性也是十分重要的。

维持社会保障、社会根基的基础单位是企业与地域。其中，企业代替社会保障制度承担了抚养津贴等家属津贴。但是随着经济全球化的进行，企业的这种职能将无法持续，而这部分职能必将由社会保障制度来承担大部分。另一方面，现在地域社会已经弱化，那么相互支持的地域结构的再构建是今后的一项重要课题。以地域结构的再构建为前提将进一步讨论护理、医疗领域的制度改革。

预算税制在俄中社会经济发展中的作用

——比较法律分析视角

安德烈·马卡洛夫*

“要了解一个国家，先要了解它的法律”。

任何一个国家的预算制度都会体现这一国家的法律特征、社会特征、经济特征等，一个国家的国情比宪法所确定的政体更能影响到这个国家内部的预算关系。

世界正在向变化万千、相互关联的国际全球化迈进。在全球化的进程中，不同国家之间的福利差距被拉大，带来了国与国之间发展不平衡的问题，进而导致不同国家之间的分歧、冲突加剧。价值观和发展模式成为全球竞争的主题。面对新的挑战和威胁，国际社会所有成员都变得愈来愈脆弱。随着新的经济增长中心和政治影响中心的日趋稳固，一个崭新的地缘政治局势正在生成。以区域性为基础探寻问题解决方案和危机调控的趋势已经形成。

中国是一个充满活力、高速发展、在国际舞台上日益发挥重要作用的国家。金融危机期间，中国展示了稳健的经济发展势头。与其他国家相比，其国内生产总值和国民生产总值都维持在很高水平。中国取得的经济成就固然归因于国内政治、强大的工业和科技

* 俄罗斯后贝加尔国立大学法学院院长、教授、法学博士，张晓晓译，尤晓红审校。

创新基础、丰富的人力资源，但同时还应归因于已经形成的有中国特色的法律制度，它着力于在物质生产、提高居民生活水平、保护国家、社会和个人利益免受非法侵害领域进行法律调整。

俄罗斯和中国的许多学者早就开始关注“中国奇迹”。他们积极研究中国改革的经验，研究中国吸引国外大型投资的机制、研究中国扶持私营经济的举措以及推进创新的路径。

需要强调的是，中国近几十年来进行的改革是一个由历史、文明—文化、地缘政治、社会经济条件等若干因素相互关联、作用的有机统一体。因此，中国的改革是立足于本国土壤的。必须要了解和关注在国情基础上，中国改革这个统一体建立和发挥作用的原理以及进行有特色的综合改革的原理。

中国政治与经济之间的关系正在朝着有利于经济发展的方向改变着，这可以被视为中国改革的第三个特点。中央和地方的关注重心，都集中在吸引投资及形成有效地促进预算—税收关系发展的法律框架上面。

20 世纪 90 年代初，俄罗斯预算体制改革的方向是在一定程度上去中央化，同时提升地方预算的作用。这样，在 1993 年俄罗斯的预算总和中，地方预算所占的份额首次超过了中央预算的份额，并于 1994 年达 51.1%。在俄罗斯，中央和地方长期共同支配这样一些税收（利润税、自然人所得税、增值税及消费税）。这表明，实践中存在着中央的监督和对地方自主权的限制。预算联邦制反映的是在整个预算过程中，特别是在预算权利和预算权限层面，中央和地方机关之间的关系。预算联邦制不仅要明确划分纵向不同层级间的预算权利、预算权限和预算自主权，同时还须对横向经常出现的比例失调进行调整达到平衡，这是预算联邦制的本质。通过预算转移支出能够保障平等地使用国家财富（预算平衡），预算转移支

出的数量体现了地方对中央的依赖程度。在俄罗斯，预算转移支出的数量混乱地、没有体系地增加着。

让我们来关注这样一个事实：在 20 世纪 90 年代，俄罗斯 89 个联邦主体（现在是 83 个）中有绝大多数收到了预算转移支出。在我们看来，这种情形表明，转移支出制度实际上从最初就不是全世界都在采用的一种财政援助，而应是一种财政资源再分配的现代化方式。

许多地方（首先是共和国）不顾联邦法律，利用中央的软弱单方面攫取预算权利（例如与中央进行单向结算）。单向结算的实质是，地方筹集到的所有收入首先被纳入地方预算，再从上级预算中获得自己的份额。这种罕见的制度在中国的出现始于 1988 年。在 1996 ~ 1997 年，俄罗斯致力于摆脱共同支配税收这样一种欧洲传统的合作模式。可以认为，这一举措终结了过度特权和长期持续的地方“贫困”化。

俄罗斯自 20 世纪 90 年代就开始了经济体制改革，到了 2000 年，俄罗斯已经完成了向市场经济体制的过渡。俄罗斯已经构建了基础的法律体系及其他一些制度，以保障市场关系的发展。推动这些制度的有效运行，作为一个任务被提上了议事日程。此外，俄罗斯的经济开放程度达到了较高水平。

在当下这个十年的中期，俄罗斯经济面临着长期的、系统性的挑战。这些挑战既显露出了全球趋势，同时也显露出了俄罗斯内在发展的壁垒。

第一个挑战——全球竞争加剧。其不仅覆盖了传统的商品市场、资本市场、技术市场和劳动力市场，也覆盖了国家治理、创新扶持和人类潜能开发这样一些领域。

第二个挑战——新一轮强化社会—经济领域发展创新、降低许