



经济法精品著作系列丛书

财税法疏议 (第二版)

CAISHUIFA SHUYI

张守文 ⊙ 著



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

财税法疏议 (第二版)

CAISHUIFA SHUYI

张守文 ⊙ 著



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

财税法疏议/张守文著. —2 版. —北京:北京大学出版社, 2016. 9

(经济法精品著作系列丛书)

ISBN 978-7-301-27545-0

I. ①财… II. ①张… III. ①财政法—研究—中国 ②税法—研究—中国
IV. ①D922. 204 ②D922. 220. 4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 219509 号

书 名 财税法疏议(第二版)

CAISHUIFA SHUYI

著作责任者 张守文 著

责任编辑 冯益娜

标准书号 ISBN 978-7-301-27545-0

出版发行 北京大学出版社

地 址 北京市海淀区成府路 205 号 100871

网 址 <http://www.pup.cn>

电子信箱 law@pup.pku.edu.cn

新浪微博 @北京大学出版社 @北大出版社法律图书

电 话 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62752027

印刷者 北京大学印刷厂

经 销 者 新华书店

650 毫米×980 毫米 16 开本 20.75 印张 340 千字

2005 年 5 月第 1 版

2016 年 9 月第 2 版 2016 年 9 月第 1 次印刷

定 价 42.00 元

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,侵权必究

举报电话:010-62752024 电子信箱: fd@pup.pku.edu.cn

图书如有印装质量问题,请与出版部联系,电话:010-62756370



经济法精品著作系列丛书

本书曾荣获：

教育部第五届高等学校科学研究优秀成果奖（人文社会科学）

中国法学会首届中国法学优秀成果奖

北京市第九届哲学社会科学优秀成果奖

经济法精品著作系列丛书

编委会

主 编 张守文

副主编 杨立范

委 员 (按姓氏笔画为序):

王全兴 王晓晔 杨立范

肖江平 张守文 邹记东

顾功耘 徐孟洲

第二版前言

拙著《财税法疏议》自初版以来,转瞬十余年。随着全面深化改革和全面依法治国的推进,财税法制度亦变化万千,其重要地位日益凸显。为了体现这些新发展,有必要对拙著修订再版。

此次再版,在保留相关财税法原理基本架构的同时,融入了财税法制度以及相关领域立法的最新变迁,并由此加强了对相关原理的论证;同时,增加了有关举债权配置的探讨,以及国际税法协调等方面的内容;此外,还对全书的文字作出了校订。

尽管财税法理论和制度又历经十余年发展,但本书所关注的两大问题非但没有完全解决,有些方面反而更加突出。特别是财税体制的法治化、税收法定原则的落实、具体财税制度的完善,与应然的目标都还相距甚远。未来十年,是中国实现财税法治现代化的关键时期,若不能从根本上有较大突破,则与十余年前甚至二十余年前相比,都可能乏善可陈。因此,我国的财税法理论研究和制度建设,都确实任重而道远。

在此,非常感谢北京大学出版社冯益娜编审所做的编辑工作,以及邹记东主任对本书出版所给予的一贯支持。

对于本书可能存在的各种疏失缺漏,诚望读者方家多予补正。

张守文

2016年8月9日

于北大法学院科研楼

《疏议》之“疏议”(代序)

财税法的生长与繁荣,乃经济、社会发展使然。财税法之伸展,已触及到法律调整的诸多领域,并带来了相关法学领域里的新问题,由此亦会推动相关法学学科乃至整个法学的发展。

财税法所涉领域十分广阔,相关的财税法问题也比比皆是。对于如此众多的问题要密述详论,恐当世尚无人力所能及,因而只能择其要端,简陈疏议,于是便有了这本《财税法疏议》。

《财税法疏议》,当然不敢效仿《唐律疏议》,它并非着重对现有财税法条文予以解析注释。称之为“疏议”,主要有以下几个考虑:

其一,如前所述,财税法领域问题太多,波及方方面面,以至于法学领域的相关学科,以及经济学、政治学、社会学等诸多外围学科,都要考虑到财税法的因素,因而对于诸多财税法问题,只能依据一定的需要,甄别取舍,而无法面面俱到,一一详察细考,即只能是“疏散”之议,或称“散论”。

其二,虽然“疏议”是一种“散论”,但应当有助于疏通或疏导财税法上盘根错节的各类关键问题,力求“形散而神不散”。就本书而言,集中关注的财税法问题只有两类,一类是财税宪政问题,一类是财税法制度的完善问题。这两类问题,彼此相依,与各类现实的财税法问题均有直接或间接的牵连,因而至少是解析相关财税法问题的重要线索。同样,对于这两类问题的关注,也应当贯穿于本书的始终,以疏导或疏通相关问题的讨论。因此,从目标上说,“疏议”又应当是一种“疏导”之议或“疏通”之议。

其三,既然是一种“疏议”,当然同时也是“疏放”之议,即在内容安排上并不想受到一般选题的拘束,尤其不想受到一般的教材或者教材式作品的影响,而恰恰希望“任思绪在晚风中飞扬”。如果上达宏观,下至微观,经纬纵横之处,错综肯綮之罅,都能够游刃有余、酣畅淋漓地“疏议”一番,则虽然有时可能空阔失当,却也是一种境界,同时还可能触及到过去不曾论及的议题。

其四,上述各种“疏议”的结果,可能就是“疏漏”之议。本书对于诸多问题的讨论,跨度相对较大,驾驭不易,加之某些方面无前人成说可鉴,各种疏漏、疏失、疏忽、疏阔,都可能出现。而恰恰是这些疏漏、疏失、疏忽、

疏阔,可能价值更大,它们减少了同仁共同“试错”征途上的颠簸和艰辛。

基于上述考虑,本书从财政危机和具体税案等现实问题出发,提出人们普遍关注的两类财税法问题,即财税宪政问题和财税法具体制度的完善问题。在这两类问题中,体现着财税法领域应当关注的三大主义,即两权分离主义、税收法定主义和财政联邦主义;上述问题和主义在财税法的制度变迁过程中,体现得尤为突出,为此,有必要在税法领域提出连接问题与主义的“可税性理论”,以指导具体的制度建设;而在具体的制度建设过程中,则应当关注各类主体的权利配置,以及对各类主体及其行为的规制问题。本书着重以在财税法中居于重要地位的税法为例,探讨了税权的具体分配,以及对各类主体及其行为的税法规制问题。

以上就是本书的主要内容,它们决定了本书的结构安排。本书共分为六章,每章既相互独立,又彼此联系,各章均涉及财税法研究的两大核心问题,即财税宪政问题和财税法具体制度的完善问题;同时,每章又有若干个相对独立又彼此相关的“小问题”,在每个问题的讨论之后,都有“小结”来做简要总结,以期方便读者把握其要旨。

总之,从形式上看,本书是“疏散”之议;从目标上看,本书是“疏通”之议;从选材上看,本书是“疏放”之议;从缺失上看,本书可能是“疏漏”之议。对于《疏议》中的各类疏失,还望方家加密补足。

张守文

2005年3月9日

于北大法学院

目 录

第一章 现实问题中的财税法问题	1
一、引言	1
二、财政危机中的财税宪政问题	2
三、具体“税案”中的财税法问题	18
四、本书所关注的两类财税法问题	30
第二章 解决财税法问题的相关主义	33
一、两权分离主义的提出	33
二、税收法定主义的重申	46
三、财政联邦主义的引入	63
第三章 财税法制度变迁中的重要问题	82
一、财税法制度的稳定性与变易性	82
二、财税法制度变迁中的普适性问题	99
三、财税法的制度变迁与私法调整的协调	117
四、“费改税”:财税法制度的内部协调	126
第四章 连接问题与主义的“可税性理论”	135
一、问题与主义的理论连接	135
二、对可税性理论的一般认识	136
三、收益的可税性分析	148
四、税收收入中的可税性问题	161
五、非税收入及其可税性	170

第五章 财税法制度中的权利配置与保护	178
一、对国家税收权利的强调与保护	179
二、税收优先权的适当定位	191
三、从退税权看纳税人权利的保护	204
四、人本理念与纳税人权利	215
五、政府举债权的配置问题	220
第六章 税法规制问题的典型探讨	234
一、对税收逃避行为的规制	234
二、对欠税行为的税法规制	248
三、内部交易行为的税法规制	258
四、对营利性组织的税法规制	271
五、对非营利性组织的税法规制	278
六、税法规制的博弈分析	290
主要参考书目	312
索引	315
后记	320

第一章 现实问题中的财税法问题

一、引言

财税法的调整,直接关涉国家与国民的利益,会影响到各类主体的行为选择,因此,法学、经济学、政治学等相关学科的学者,都非常重视财税法问题的研究,并提出了各种各样的理论,以求解释和解决层出不穷的现实问题。

其实,即使在法学领域,法学的各分支学科或领域,也都不同程度地开始关注财税法问题。无论是法理学还是部门法学,无论是国内法领域还是国际法领域,无论是传统法领域还是现代法领域,也无论是私法领域抑或公法领域,都开始对财税法问题产生兴趣,应当说,这是经济和社会发展,以及法制和法学进步的重要体现。

纷繁复杂的财政法问题,历来蕴涵于丰富多彩的现实问题之中。事实上,在各类现实问题中,可能会存在不同的法律问题,这就需要对各类现实问题作出分析取舍,找到那些与财税法联系至为密切的现实问题,以便更好地研究财税法问题。随着研究的日益深入,人们越来越认识到,只有全面地分析和把握与财税法直接相关的现实问题,“从问题出发”,对所选取的具有典型意义的现实问题进行多角度的扫描透视,才能详察财税法领域的问题,并予以有效破解。

由此可见,现实问题的选取是非常重要的,从现实问题中发掘财税法问题,对于财税法研究同样也非常重要。由于各个研究者对财税法乃至整个法律的把握都各不相同,所关注的现实问题各异,因而在所欲研究的现实问题的选择上,也都不尽相同。考虑到财税法是经济与法律结合得非常密切的领域,因此,本章所选取的现实问题,是社会公众普遍关注的两个问题:一个是财政危机问题,一个是具体税案问题。这两个问题是已经发生或可能发生的问题,而且与经济、法律等领域都直接相关,既有突出的经济性,也有突出的法律性,因而在财税法研究方面具有典型性。

本章的主要任务,是透过财税危机和已经发生的税案等现实问题,来发掘其中蕴涵的财税法原理,从而为诸多现实问题的解决提供一般性的

应对之策。这本身也是财税法研究的重要任务。

二、财政危机中的财税宪政问题

财政乃“国之大事”，关乎“国家经济命脉”。如何确保财源茂盛，防止财政危机及其引致的“治乱循环”^①，以实现长治久安，历来是各国政府的不懈追求，也是政治学、经济学、历史学等领域长期关注的重要问题。

由于传统研究领域的局限等诸多原因，我国法学界对此类问题研究甚微，对与财政危机有关的许多法律问题，往往熟视无睹。^②考虑到宪政问题与财政危机的产生和解决直接相关，在此有必要提出并着重探讨非常基本的一个问题，即财政危机中的财税宪政问题。具体线索是首先归纳人们对财政危机问题的共识，在此基础上，再探讨导致财政危机潜滋暗长的主要法律原因，并分析其中蕴涵的宪政问题，从而揭示宪政精神对于解决财政危机的重要性。

（一）有关财政危机问题的共识

赤字问题及其引发的债务风险或财政危机问题，近年来备受瞩目。特别是在2008年全球性金融危机发生后出现的欧债危机、美国的财政悬崖等问题，都曾引起广泛关注。由于这些问题对于一国的经济发展、社会进步和政治稳定影响巨大，因此，许多国家为了解决赤字问题，以防止发生财政危机，保障经济和社会的健康发展，不仅在经济等领域采取了大量措施，而且还强化相关的财税立法，或通过缔结专门条约来进行协调。例如，美国为了解决延续多年的赤字问题，曾专门于1985年通过了《格拉

① 治与乱作为一对矛盾，在人类历史上，尤其在中国历史上体现得非常突出。事实上，一国的财政状况，是影响一国政权稳固和长治久安的重要因素，但在财政等许多制度的改革上，却经常出现乱而治、治而乱的周而复始的循环，此即所谓“治乱循环”。

著名经济学家熊彼特、希克斯、诺斯等通过对经济史的深入研究，都认为财政的压力是产生社会变革的直接原因。他们的观点被概括为“熊彼特—希克斯—诺斯命题”；而历史上的诸多“治乱循环”，都直接或间接地与财政压力或财政危机有关。参见何帆：《为市场经济立宪：当代中国的财政问题》，今日中国出版社1998年版，第34—39页。

② 事实上，法律本身就是国家提供的公共物品，如果法律制度的制定和实施不当，就会降低社会的总体福利，加大发生财政风险和财政危机的可能性，因此应当有效地解决法制建设的直接投入和间接投入问题。此外，从财政或财政危机的视角，也有助于研究所谓独立审判、法律执行、部门立法等诸多法律问题。

姆—鲁特曼—霍林斯法》，目标是在 1991 年消灭联邦预算赤字^①；而欧盟为了解决成员国的赤字问题，还专门缔结了《稳定与增长公约》，要求各国赤字都应保持在 GDP 的 3% 以内，以免高赤字影响经济的稳定增长。^② 由于各国对“赤字财政”的有限积极作用与消极作用的认识也已日益清晰，因此，一般都强调力图通过经济、法律等各种手段，来避免财政危机的发生。

事实上，中国自实行改革开放政策以来，有关财政危机问题的讨论一直未歇。有人认为，改革开放政策的推行，本身就是财政压力的要求；而之所以要实行市场经济，进行大规模的财税体制改革，实际上都是对巨大的财政压力的回应。特别是近些年来，为了减缓金融风暴冲击，解决通货紧缩、内需不足等问题，国家一直在推行“积极的”（即扩张性的）财政政策，从而使财政支出大涨，赤字与国债规模激增^③。对于是否会由此产生财政危机，以及危机是否深重，人们往往是透过国债规模及其结构的合理性来做出判断。通常，评价一国财政运行状况的指标，主要是债务依存度、偿债率、国债负担率，以及财政赤字占 GDP 的比重等。通过这些指标的变化轨迹，能够较为直观地反映一国的财政运行是良性状态还是危机状态，以及这些状态的转化趋势。但是，中国学者的研究结果，却未尽一致，并形成了悲观论、乐观论和中立论等不同观点。^④

财政风险的大小，在很大程度上取决于政府负债的多少和偿债能力的强弱。因此，如果政府的负债过多，就会加大发生财政危机的可能性。

① 但是，该法的实施，并没有真正完全消除财政赤字，直到 1998 年美国国会又通过了克林顿政府提出的平衡预算的法案以后，才出现了财政盈余。对于该立法，布坎南还进行过专门的研究，参见〔美〕布坎南：《公共财政》，赵锡军等译，中国财政经济出版社 1991 年版，第 199—201 页。

② 从订立《马斯特里赫特条约》开始，很多国家都在努力实现这个目标，并认为它关系到欧元的地位和能否真正推开，从而影响到整个欧盟的未来发展。

③ 例如，我国 2016 年的财政赤字为 2.18 万亿，已占 GDP 的 3%，创历史新高，政府债务总额也由此进一步加大。此外，我国全国人大批准的 2016 年地方政府一般债务余额限额 107072.4 亿元，专项债务余额限额 64801.9 亿元，合计超过 17 万亿（比 2015 年多 1 万亿），如果加上地方政府或有债务（2014 年已达 8.6 万亿），则地方政府显然存在较大的债务风险。

④ 中央财政债务依存度作为一个重要指标，反映的是中央财政支出中有多少是依靠借债。以中国全面推行积极的财政政策之前的 1997 年为例，学者对于中央财政的债务依存度的研究就大相径庭，如丛树海认为这个比例可达 95.92%，而世界银行则认为这个比例仅为 19%；此外，高培勇则认为仅为 55.77%。研究的结论不同，对于是否会存在发行国债的空间，是否可能发生财政危机，是否应当增税或减税，就会有乐观、悲观、中立等不同的看法。

近几年来,我国的财政赤字规模一直很大^①。我国在实施积极的财政政策的最初5年,累计发行的长期建设国债就已达6600亿元,国债发行总额累计已经达到2.56万亿元。这只是最为直观的政府负担的国家公债的数额。有些学者正是以此作为计算债务依存度、国债负担率等指标的依据。

除了上述以发行的国债数量作为衡量政府负债的依据以外,还有人提出了其他的测度方法。例如,较为重要的是把政府负债分为四类,即显性负债、隐性负债、直接负债、或然负债。^②因此,上述的国债发行规模,只是一种显性的负债或直接的负债,如果从其他的角度去考虑政府的负债,则政府的债务负担应当更重。例如,国有企业的债务、社会保障的负担、银行的不良资产、大量拖欠的工资、公共卫生(如SARS的防治)等问题的解决,主要需要国家来承担经济责任,或者最终承担责任,国家的这些“实质上的债务”,都是导致财政危机的重要因素。正是在这个意义上,财政危机比金融危机更值得关注,因为金融危机也会转化为财政危机,并最终由政府财政来“买单”。

由此看来,无论对影响财政风险或财政危机的指标如何确定,也不管对政府的负债如何量化,人们可以达成共识的是:国家的债务负担已相当沉重;大量债务负担的积聚,至少已构成发生财政危机的潜在可能性。由此产生了一系列需要研究的法律问题,如国家不断增加财政赤字、增发国债的做法,是否会产生“财政幻觉”并影响到“代际公平”?是否具有合理性和合法性?是否合乎法治的要求和宪政的精神?等等。而要回答这些问题,则需要探讨产生财政危机的法律原因。

(二) 财政危机潜滋暗长的法律原因

基于财税学大师马斯格雷夫的卓越贡献,财政今天已被普遍看做是一种“公共经济”,而“公共经济”同样需要经营。如果经管不善,同样会出现亏损甚至破产。因此,只要稍有不慎,财政危机就会潜滋暗长。对于财政危机的发生,人们往往更加关注从经济上找原因,有时也会探寻政治或

^① 我国赤字规模近年来持续呈现连年递增的态势。赤字规模的不断扩大,已经引起了相关方面的关注。因此,加强赤字的法律控制,已经成为非常重大的现实问题。

^② “隐性负债”是指并非基于法定或约定的原因,而是基于公众期望或政治压力,必须由政府承担道义责任或预期责任的负债(如对社会保障,特别是养老金的欠账所应承担的责任)。“或然负债”是指政府在某些情况下可能发生的支出。目前,主要集中在应对金融风险所产生的不确定性的支出,如对于银行不良资产的最终化解,还必须由政府财政负担。

历史传统、社会文化等方面的根源,但却很少去研究其法律上的原因,这确实是一个缺憾。

由于专业分工等诸多原因,传统的法律学者往往对财政问题少有问题,但财税领域恰恰是体现近现代法治精神的重要园地。从历史上看,如果没有财政危机,如果没有财税方面的分权及具体制度安排,就没有近代意义上的宪法,就没有议会与政府的真正分立,也就不可能存在以有效分权为基础的宪政。^①可见,财政危机作为财政运行的一种极端状态,作为一国政府所必须面对的危急情势,同宪法、宪政也有着密切的关联。

事实上,财政直接涉及公权力的行使,以及国民基本权利的保护,这本身就是一个宪法问题。宪法的实质是分权,即在国家与国民之间,在国家机关相互之间进行分权。其中,财权,即占有或分配社会财富的权利或权力,是分权的重要对象。在广义的财权体系中,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,就必须实行“法定原则”,并应当在宪法上对其做出明确界定,这是实行宪政的基础。与此同时,还应当在相关法律中对财政权和财产权做出具体的保护性的规定,以有效地平衡和协调国家的财政权与国民的财产权的冲突。这些法律精神,应当贯穿于相关的财政法、税法、民法等领域的具体立法之中。

上述的法律精神,实际上也就是一种法治精神,一种宪政精神,即通过有效的、具有合法性的分权,综合协调、平衡各类主体利益,以实现其良性互动的精神。如果不能有效地贯彻这种精神,就不仅会侵害国民的财产权,也会使财政权的行使受到损害,并可能导致财政危机。从现实的情况来看,导致财政危机潜滋暗长的具体法律原因,都是与上述的宪政精神相背离的,最为显见的至少应当包括以下几个方面:

1. 《预算法》形同虚设

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。^②这些不足本需《预算法》弥

^① 如英国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,同时,也确立了现代宪法分权的基础。

^② 我国的现行宪法,仅在预算的审批权和编制执行权方面做了不能再简短的规定,这同一些国家(如德国、芬兰等)宪法中对预算、税收、国债等公共经济问题单独设篇或单独设章做大量规定的情况是很不同的。

补,但1994年《预算法》的规定却较为原则和空泛,可操作性较差,以致许多现实财政收支管理活动都曾游离于《预算法》规定之外,严重影响了《预算法》的权威性。极而言之,我国《预算法》在2014年修改前已形同虚设,亟待改造或重构。

本来,从法理上说,一国的财政收支都应当纳入预算,许多国家的宪法对此都有明确规定^①,并具体规定于具体的预算法中,但在我国,这一原则却长期未能体现在具体的制度规定中,致使在“预算资金”之外,又形成了所谓的“预算外资金”,甚至在“预算外资金”之外,还积聚了许多违法的“制度外资金”,从而导致国家分配秩序的极度混乱,财政活动失序、失范的问题大量存在,使正当的财政收入受到了很大的侵蚀,赤字规模由此不断扩大,而财政危机也由此潜滋暗长^②。

此外,财政的收支平衡是各国预算法的基本原则^③,甚至在许多国家的宪法上都有规定。如果能够实现这种平衡,就不会产生大量的赤字,也就不会产生财政危机的问题。在一国预算法刚性不足、形同虚设的情况下,收支平衡的原则往往很难被实际执行,这同样是导致财政危机的一个重要原因。

在收支平衡的问题上,与变化万千的经济生活一样,经济学家的主张往往是多变的,这与法律的相对稳定形成了鲜明的对比。在凯恩斯主义强势时期,许多经济学家往往倾向于搞“赤字经济”^④,鼓吹赤字财政政策;即使主张财政的收支平衡,也往往强调“周期平衡”,而不要求年度平衡。如果这些主张成为官方的主张并影响到具体的预算活动,则会在一定的时期,形成与预算法所要求的收支平衡原则的背离,从而必然会生成大量赤字,埋下引发财政危机的种子。这也是许多国家长期处于“赤字膨胀”状态的重要原因。

① 如印度、希腊、芬兰等国的宪法,都曾有类似的规定。

② 正因如此,我国2014年修订的《预算法》第4条特别规定:“预算由预算收入和预算支出组成。政府的全部收入和支出都应当纳入预算。”只有强调预算的完整性,解决大量的预算外资金和制度外资金游离于法律监管之外的问题,才可能更好地防范财政危机。

③ 我国2014年修订前的《预算法》的第3条就曾规定,各级预算应当做到收支平衡。这应当是一个基本的原则。

④ 既然被称为“赤字经济”,就必然会涉及具体的财政、税收、金融、贸易等诸多方面。关于相关领域的问题的探讨,在20世纪的80年代曾经很受关注。可参见〔美〕菲力普·凯甘主编:《赤字经济》,谭本源等译,中国经济出版社1988年版;吴俊培:《赤字引出的思考》,中国社会科学出版社1992年版。

从前些年的情况来看,随着一些国家自由主义思潮的复兴,单纯的“赤字财政”已风光不再,收支平衡原则得到了实质上的重申。压缩赤字,防杜财政危机的发展,又成为各国的重要目标。伴随着经济周期、政治周期和法律周期的不断变易^①,赤字规模的变动亦呈现出周期性,表现为随着经济、社会变迁和法律调整而出现赤字先增高后降低的运行轨迹,从而形成一系列“倒 U”曲线。对于这种尚待未来发展检验的推测,可以称之为赤字的“倒 U 假设”^②。

同著名经济学家库兹涅兹所提出的关于收入分配的“倒 U 假设”类似,赤字的“倒 U 假设”表明,财政赤字并不是无限趋大的,当赤字达到一定规模的时候,无论是基于解决财政危机的压力,还是迫于合法性的压力,甚至是由于经济崩溃或政府更迭等原因的出现,都会导致赤字规模的下降。这种“倒 U”曲线,类似于正弦曲线或波浪线(可能连续,也可能断裂),在总体上还是要趋向于一种平衡。而这种平衡,实际上就是收支平衡的一种状态,只有达到这种平衡,才能化解财政危机。

当然,国家公共经济的经营是很复杂的,在实践中,收支未必能恰好相抵,因而预算法一般也允许在资本性预算中列赤字,但在经常性预算中不得列赤字。这实际上仍是对传统的收支平衡原则的重申,因为传统的预算,主要是经常性的预算。无论是强调“量入为出”,还是主张“量出为人”,落实到预算法上都是强调收支均衡,以充分发挥财政收入的价值,确保纳税人的权益。

然而,预算法的执行总是不够严格的。赤字的发生和扩展,往往是在预算执行中追加支出造成的。为什么支出一般会超过收入,为什么政府总是入不敷出?为什么“一年预算”,要“预算一年”?政府的各种投入(特别是经济建设的投入),是否都是为纳税人谋福,是否都在为社会提供公共物品?如果不是,则多增加的支出,或者赤字的生成,是否还具有合法性,是否违背宪政精神?这些问题都很值得研究。

事实上,在一国虽有预算法,但却不去认真执行,以至于使其形同虚设的情况下;在一国只注重短期的政策调整,而不注重长期博弈以形成稳定预期,从而也使预算法形同虚设的情况下,财政危机的滋生是不可避免

① 这些周期之间也存在着内在关联。可参见张守文:《宏观调控法的周期变易》,载《中外法学》2002 年第 6 期。

② 这种“倒 U 假设”的形成,同体现类似“治乱循环”意蕴的“黄宗羲定律”也有关联。