

[文章编号] 1009-3729(2012)05-0058-05

铸币税问题的宪法学思考

李晓光¹, 庞冠楠²

(1. 郑州大学 法学院, 河南 郑州 450001;

2. 华北水利水电学院 法学院, 河南 郑州 450046)

[摘要]铸币税是一种特殊形式的政府非税收入,是货币当局通过发行纸币所获取的财富。为弥补财政赤字,扩大财政支出、降低失业率,政府有获取铸币税增加财政收入的动机。作为货币发行机构的中央银行容易受到政府的干涉,通过超发货币以获取最大化铸币税。由此会引发货币扩张、通货膨胀等问题,最终损害到公民的财产权。现有的货币规则无法保证中央银行独立执行稳定货币的基本职责,惟有建立一种宪法性的制度安排,才能在促使货币当局担负起货币责任的同时,限制其权力的任意扩张。

[关键词]铸币税;非税收入;货币宪法

[中图分类号]F121 **[文献标志码]**A **[DOI]**10.3969/j.issn.1009-3729.2012.05.010

一国的经济主权主要有两个:货币主权和税收主权,其中货币主权在经济上的存在形式主要是政府的铸币税收入,即政府通过货币发行取得的收入^[1]。近年来,政府及中央银行通过超发货币,引致通货膨胀,从而获取了相对于征税来说较为隐蔽的、可观的铸币税。然而,铸币税的大量获取,必然会扭曲一国的财政收入结构,并引发经济危机乃至宪法危机。因此,通过有效的宪法规则,规制政府和中央银行的货币发行权,就具有了特殊的意义。就目前宪法学领域的研究来看,对这一问题还缺乏必要的关注。本文拟从宪法学角度对铸币税的性质、存在形式、政府铸币权的行使等问题进行分析,并提出规范铸币税的具体思路。

一、作为政府非税收入的铸币税

一般而言,货币发行成本和货币面值间的差额就是铸币税。铸币税不同于税收,而是通过货币铸造行为获取的收入,铸币税是政府发行货币的结果,货币发行是铸币税的源泉。铸币税是一种特殊的政

府非税收入,铸币税的产生、发展与政府的公权力息息相关。

铸币税的英文是 *seigniorage*,有人将之译成铸币收入或者铸币收益。^[2]铸币税产生于金属时代的后期。^[3]金属时代后期,铸币者逐渐发现,货币本身的实际价值即使低于它的面值,同样可以按照其面值在市场上流通,这样,铸币税就产生了。起初,任何人都可能铸币,其后铸币权逐渐被国家的统治者所垄断,铸币税与统治特权的关系日益密切。在中世纪的欧洲,铸造货币的权力为封建君主和领主所垄断,民间如要将贵金属铸成货币,需向领主缴纳一定费用,该费用扣除铸造成本后的收益,归封建领主所有。该收益是封建领主凭借其统治权而得到的净获利,这种利益便是铸币税。在历史上,铸币税经历了两个阶段的衍变^[4]:一是金属货币阶段。在这个阶段,统治者为了牟取暴利,故意降低货币的金属含量,改变其成色。统治者在贵重金属中掺入的低廉金属成分越高,获取的铸币税收益就越多。二是信用货币阶段。在这个阶段,金属货币发展为信用货

[收稿日期]2012-08-10

[基金项目]教育部2010年度人文社会科学研究规划项目(10YJA820075);教育部2012年度青年基金项目(12YJC820109)

[作者简介]李晓光(1982—),男,河南省安阳市人,郑州大学博士研究生,主要研究方向:财政宪法学。

币,开始实行脱离金本位的纸币制度,政府垄断了货币发行权,政府银行通过开出支票和投放贷款的方式,以极为低廉的成本获取铸币税。可见,信用制度下的铸币税是无限的。当然,现实的经济水平制约了铸币税的获取。因此,现代经济学认为,广义的铸币税是货币当局通过发行纸币获取的利润,其中包括货币当局(中央银行)所获得并上缴财政的利润,还包括货币当局通过购买国债向中央财政提供的资金,再就是政府财政通过直接发行通货所获得的收益。^[1]

铸币税与税收有着某些相似之处。比如,在有些国家,铸币税成为政府除税收、公债之外的一项重要收入,是政府为解决财政赤字而使用的重要融资手段;铸币税与税收都是依凭政府合法的强制权力来获取的,都属于财政收入的范畴。不同之处在于,税收是政府为实现其职能,依据法律规定,由专门机构凭借政治权力就纳税人的财产和特定行为所实施的强制措施,其收益是财政收入的主要形式。^[5]而铸币税则是货币当局货币发行的结果,与税收有着质的区别。在信用货币制度下,政府通过货币发行取得的是对货币资金的一种占有或使用,政府因此承担着偿债的义务。或者说铸币税是一种债务收入,而税收则是国家专门机构对纳税人财产实行的强制占有,并导致财产所有权的转移。铸币税的权力主体只能是中央政府,而税收的权力主体则包含中央政府与地方政府。

二、铸币税与政府的铸币权

从货币发展轨迹来看,当国家垄断了铸币权,铸币税就同国家权力紧密联系在一起了。^{[6](P23-32)}如果说在金属货币年代,货币的币材还能制约国家的铸币权,使其不能为所欲为,而进入到信用货币年代,由于印制纸币成本很低,铸币税作为国家信用,就愈发表现为国家和政府的意志。于是货币成了国家意志的产物,铸币税制度也同样成为国家意志的产物。当然,说它是政府意志的产物更为确切。^[7]

“政府发行和操纵货币的专有权之后,铸币税只是政府实施其主导政策的一个重要工具,极大地有助于政府权力的广泛增长。当代的政治很大程度上以下面的假设为基础:政府有权随自己的意愿创造任何数量的货币,并使人们接受之。政府据此而强有力地捍卫着自己的传统权力。”^{[6](P31)}为了实现铸币税收入的最大化,政府会通过其政策控制货币的供给量。在“货币数量论”模型下,铸币税收益总

是与通货膨胀联系在一起。通货膨胀会因为通货膨胀预期的增加使货币需求降低,从而形成对政府追求扩大货币供给量行为的一种抵抗。为防止货币需求在通胀预期下的降低,追求铸币税收入最大化的政府会尽可能扩大货币增长率,从而导致货币需求主体的预期无法及时调整。其结果会形成一种货币扩张,导致通货膨胀的恶性循环;其实质就是政府与人民之间的一种博弈。^[8]由于面对这种“廉价”货币政策的诱惑,理性的货币当局会采取“时间不一致行为”,从而导致一种隐蔽的欺骗,进而带来政府的信誉问题。正如哈耶克所说的那样,“政府的垄断权一直在被滥用”^{[6](P33)}。

对铸币税的追求,通常是通过货币政策的制定和执行来实现的。货币政策不单单是货币当局的决定,更是不同利益主体之间的博弈,不同的货币政策会对经济主体产生不同的分配效应,相同的货币政策也会对不同的经济主体产生不同的影响。一些主体受益,另外的主体则受损,并且不同主体的受益和受损程度也不一样。很显然,货币政策是“非中立”的。^{[6](P99)}另外一些学者指出,公众在紧缩性货币政策中受到比较大的负面影响,它可能导致公众手中一部分实物的流失。比如住宅建筑业,至少会受到两方面的影响:一是施工成本增加,致使新的住宅建筑者受损;二是导致住房购买者的支付成本上升。此外,提高利率会增加企业的运营成本,使其获利空间降低。^[9]相对而言,利率的提高对债权人更加有利。

上述情形在美国的货币实践中有较明显的体现,并且同历次经济危机关联在一起。经济学家对美联储的货币行为提出了两种不同的观点^[10]:一种是乌托邦式的,将美联储理想化为一心一意为公众服务的机构。他们认为美联储的政策目标包括稳定物价、减少失业,其任务是更准确地把握政策工具与政策目标之间的相关性。沿着这个方向,经济学家们设计出了各种经济模型,以期能够发现有效实现政策目的的工具。另一种是批评的态度,强调货币政策是各群体竞争压力下的结果,而不是美联储一心一意为公众服务的产物。美联储主席和各联储官员、财政部官员以及国会议员的言行,都被看做不同利益主体影响货币政策的有力证据。美联储的主要操作方式是利率调整,至于利率朝哪个方向变动则受到不同群体力量对比的影响。

乌托邦式的观点,是受福利经济学影响的规范性分析,他们将美联储看做是为公众利益服务的机

构;而批评者的观点是实证性的分析,他们将货币政策看做是美联储、其他部门和利益集团之间相互博弈的结果。对于乌托邦式的观点,假如美联储能够超脱于各个部门和集团的利益之争,我们不妨将其看做专门为公众利益服务的机构。然而美联储是一个现实中的官僚机构,“官僚进入政府,不经选民的选举,而由另一些官僚任命。他篡夺了很多立法权力……官僚部门利用这种伪立法的手段篡夺权力,根据他们自己对具体事务之优劣的判断,也就是说,以十分任意的方式,决定很多事情”^[11]。因此,美联储以及与之类似的很多货币机构,都把铸币权当成了谋取利益的工具。

三、铸币税的成本与公民的财产权

从前面的分析可以看出,铸币税通常是同货币扩张、通货膨胀等问题联系在一起的,同时,铸币税同预算赤字、财政赤字货币化等问题关系紧密,而所有这些问题都会导致货币贬值,致使人民的财富缩水以及社会福利的损失。铸币税一般来说是引发通货膨胀的重要诱因,甚至在有些情况下,铸币税与通货膨胀税是同义词。^[12]通货膨胀本就是一种货币现象,把由货币发行造成的通货膨胀看做是对现金余额的一种税收,也已经成为相当普遍的观点,“不论以白银为货币或以黄金为货币会出现什么情况,就今天的纸币来说,只有政府,只有政府本身,才能制造过度的货币增长,从而制造通货膨胀”^{[13](P197)}。通货膨胀是一种疾病,如果不及时治理,就会危及整个社会,尤其是会造成社会福利的损失。通货膨胀会带来公众“持币人剩余”的减少,即人民财富的流失,更进一步讲是人民的宪法财产权遭受侵害。随着通货膨胀率上升,人们的持币成本也一起上升。如果公众对通货膨胀的增加能够预见,就会降低流动性偏好,减少对真实货币的持有。通货膨胀还会增加企业对商品重新定价的成本、债权人和债务人财富再分配成本等。

铸币税可以补充政府的财政收入,但是,如果滥用铸币权,过度攫取铸币税,则会对人民造成巨大的伤害。不过铸币税的攫取和货币权的滥用,已经成为一个不可忽视的事实。1950年代,财政领域发生了一场彻底的“凯恩斯革命”,受凯恩斯主义影响,货币政策一度被看做是一种“便宜”的工具。凯恩斯认为,当利率过低的时候,社会对货币的需要存在“流动性陷阱”^[14],即便货币政策不能作为推动经济复苏的主要工具,它也能使利率(价格)保持在较

低水平,并配合财政政策促使有效需求增加^[15]。同时,较低的利率水平能够帮助政府降低在实行财政扩张政策时的利息成本,而扩张性的货币政策也能带来可观的铸币税收入,并反过来支持扩张性财政政策。铸币税与通货膨胀之间是正相关关系,扩张性的货币政策并未使利率保持在较低水平,“便宜”的货币政策导致了战后各国普遍的高通货膨胀,货币政策并不“便宜”。^[16]到1970年代,欧美各国普遍出现的经济滞涨现象更是从实践上彻底否定了长期“菲利普斯曲线”^[17]的有效性。所以,以弗里德曼为首的货币学派和随后的理性预期学派在理论上对凯恩斯货币理论的有效性提出了质疑。

从1990年代初,各国尤其是发达国家普遍把维持价格稳定作为货币政策的首要目标,从而在制度上对政府影响货币供给的能力做了种种限制,这样铸币税的融资功能在这些国家被人为弱化了。但在政府财政汲取能力较弱的经济转型国家以及大量发展中国家,政府通过铸币税融资以满足财政需求,仍是一个比较普遍的现象。政府普遍感觉铸币税的直接融资成本小,并且方便及时,所以动用铸币税融资的诱惑很大。当然,这种行为对经济发展、公民财产和社会福利所产生的消极影响也是显而易见的。

四、规范铸币税的路径选择

鉴于铸币税扩张的危害,无论在理论上还是在实践中,都存在着通过外在法律规则规范铸币税的需求。关于规范铸币税的途径,目前主要有两种思路:一是通过增强和保证中央银行独立性,尽量排除追求利润最大化的“利维坦”政府的干扰;^[18-23]二是通过彻底的市场化改革,利用具有竞争性的私人货币取代国家货币,打破政府对货币权力的垄断,实现“货币的非国家化”,彻底废除中央银行的设置^{[6](P120)}。其中,哈耶克“货币的非国家化”方案很有诱惑力,似乎是一劳永逸地解决了国家垄断货币权力的弊端,然而其方案受到普遍的质疑。从货币发展史来看,国家垄断货币权力是历史的必然。

国家垄断铸币权与“自由银行”制度是紧密相关的。自由银行学派主张限制甚至消除政府对货币和银行事务的干预,建议全面实现金融市场自由化,在金融服务业领域引入放任自由主义。^[24]从银行发展的历史来看,几乎所有国家都存在过自由银行制度时期。该制度具有致命的缺陷,即容易导致银行券流通混乱、信用低下,并会导致银行危机。^[25]鉴于此,铸币权最终被政府垄断,“货币的国家化”也由

此而来。至于哈耶克所称的“货币的非国家化”,即便在实行自由银行制度的国家,也从来没有出现过。另外,铸币税与铸币权还是国家主权的象征。“丰富的经验和历史证据表明,(哈耶克的)希望实在是无法实现:能够提供购买力保证的私人货币,是不大可能驱逐政府发行的货币的。”^{[6](P95)}即便是哈耶克本人也不得不承认,“货币的非国家化”显然纯属空想,“因为似乎不会有任何一国政府会在可以预见的未来允许尝试这种制度”^[26]。尽管与现代市场经济的事实差距甚远,哈耶克的命题还是为我们规范铸币税提供了有益的智慧支持。哈耶克^[27]认为,经济危机的根源是政府垄断了铸币权及由此引起的信贷货币扩张和紧缩,扭曲了生产结构。如果哈耶克“货币的非国家化”思路不易甚至不可能实现的话,那么,保持和增强中央银行货币发行权的独立性就成为必然选择。

在中央银行独立性问题,根据中央银行与政府的关系,通常可做如下分类:(1)中央银行直接对立法机关负责,独立性较强,美国联邦储备体系、德意志联邦银行、瑞典银行等均如此;(2)中央银行隶属于政府,独立性较差,如法兰西中央银行、意大利中央银行等,还有一些处于转型时期国家的中央银行,这类中央银行不论在名义上还是在实际上,在制定和执行货币政策、履行职责时,都比较多地听命于政府或财政部;(3)中央银行名义上隶属于政府,但在实际上拥有较大的独立性,决策权、管理权都是相对独立的,如日本、英格兰和一些新兴工业化国家的中央银行。^[28]

至于我国的中央银行,基本上是隶属于政府序列、在国务院的领导下开展工作,并不具备完全的独立性。马克斯·韦尔·J·弗里曾经提出根据中央银行对政府财政部门增加货币投放要求的反应,以测算中央银行的独立性的标准。根据此标准,我国中央银行的独立性明显较差。从实践的角度来看,从2009年我国启动4万亿投资计划,由此导致近年来货币超发以及持续的通货膨胀等负面后果,同样显示出我国中央银行的独立性较差。

目前国内关于增强中央银行独立性的行动方案很多^[29],然而就近年来货币超发所带来的一系列负面影响而言,现有保证中央银行独立性的制度设计仍然不能避免政府为追逐收入最大化而造成的恶性通货膨胀。对此,公共选择学派的学者给我们提供了另一种规制中央银行货币发行权的思路^[30-32]:制定外在的“货币宪法”,以约束货币供应当局,防止

其滥发货币。^[33]这是因为,货币当局始终怀有增发货币的冲动,而政府在获取财政收入问题上也总是不遗余力。既然征税容易遭受人民的抵抗,铸币税就成为替代选择,它是一种隐蔽的、无需投票即可征收的“税种”,仅仅增加货币量便可获取无尽的财政收入。^{[13](P182-187)}面对政府的这种特性,惟有建立一种宪法性的制度安排,才能在促使货币当局担负起货币责任的同时,限制其权力的任意扩张。

[参 考 文 献]

- [1] 周革平. 财政赤字货币化过程中铸币税收益问题分析——从铸币税的一般涵义谈起[J]. 税务与经济, 2001(4):18.
- [2] [英]约翰·伊特韦尔. 新帕尔格雷夫经济学大辞典(第4卷)[K]. 北京:经济科学出版社,1996:308.
- [3] 李忠林. 关于铸币税问题的思考[J]. 当代经济科学, 2001(5):32.
- [4] 易纲,吴有昌. 货币银行学[M]. 上海:上海人民出版社,1999:271.
- [5] 叶姗. 论“税”概念的渊源及其于法学语境下的建构[J]. 法学家,2008(2):91.
- [6] [英]弗里德里希·冯·哈耶克. 货币的非国家化[M]. 姚中秋,译. 北京:新星出版社,2007.
- [7] 李增刚. 货币问题的新政治经济学解释[J]. 金融教学与研究,2006(5):9.
- [8] Milton Friedman. Studies in the Quantity Theory of Money [M]. Chicago: University of Chicago Press, 1956: 25 - 117.
- [9] [美]托马斯·梅耶,詹姆斯·杜森贝利,罗伯特·阿利伯. 货币、银行与经济[M]. 洪文金,译. 上海:三联书店,1988:533 - 536.
- [10] [美]劳伦斯·H·怀特. 货币制度理论[M]. 李杨,译. 北京:中国人民大学出版社,2004:64.
- [11] [奥]路德维希·冯·米塞斯. 官僚体制:反资本主义的心态[M]. 冯克利,姚中秋,译. 北京:新星出版社,2007:12 - 13.
- [12] 张奕. 铸币税对我国通货膨胀影响的实证分析[J]. 理论月刊,2006(10):95.
- [13] [美]米尔顿·弗里德曼. 货币的祸害——货币史的片段[M]. 安佳,译. 北京:商务印书馆,2008.
- [14] 雷国胜. 流动性陷阱:现实、产生机理与政策[J]. 四川大学学报:哲学社会科学版,2009(6):83.
- [15] Milton Friedman. The role of monetary policy[J]. The American Economy, 1968(64):93.
- [16] 范建军. 关于政府铸币税收入的理论探讨[J]. 金融研究,2002(12):1.
- [17] 徐秋慧,李秀玉. 菲利普斯曲线研究的最新进展[J].

中央财经大学学报,2008(4):51.

- [18] Rogoff K. The optimal degree of commitment to an intermediate monetary target[J]. Quarterly Journal of Economics, 1985, 100(4):1169.
- [19] Posen A. Central bank independence and disinflation credibility: a missing link[R]. Reserve Bank of New York Staff Reports, 1995.
- [20] Keefer P, Stasavage D. The limits of delegation: Veto players, central bank independence and the credibility of monetary policy[J]. American Political Science Review, 2003(97):407.
- [21] Hayo C, Hefeker. Does central bank independence cause low inflation? A sceptical view[R]. "Paolo Baffi" Centre Research Paper Series, 2008.
- [22] 麦挺, 徐思嘉. 中央银行独立性分析——转型国家的经验和教训[J]. 世界经济研究, 2004(1):40.
- [23] 何运信. 法定央行独立性的反通胀效应及其影响因素——基于现有研究文献的分析[J]. 财经论丛, 2011(1):48.
- [24] [加]约翰·史密森. 货币经济学前沿: 论争与反思[M]. 修订版. 柳家明, 王蕾, 译. 上海: 上海财经大学出版社, 2004:22.
- [25] [美]詹姆士·R·巴茨, 杰瑞德·卡普里奥, 罗斯·莱文. 反思银行监管[M]. 黄毅, 张晓林, 译. 北京: 中国金融出版社, 2008:224.
- [26] Hayek F A. Market standard for money[J]. Economic Affairs, 1986, 6(4):8.
- [27] [英]弗里德里希·冯·哈耶克. 物价与生产[M]. 滕维藻, 译. 上海: 上海人民出版社, 1958:93.
- [28] 范方志. 中央银行独立性研究[D]. 上海: 复旦大学, 2005.
- [29] 邢会强. 从财政法的角度看我国中央银行独立性[C]//中国法学会财税法学研究会2007年年会暨第五届全国财税法学学术研讨会论文集, 2007:212-224.
- [30] [澳]布伦南, [美]布坎南. 宪政经济学[M]. 冯克利, 秋风, 王代, 等, 译. 北京: 中国社会科学出版社, 2004:152-155.
- [31] [美]弗里德曼. 资本主义与自由[M]. 张瑞玉, 译. 北京: 商务印书馆, 1986:123.
- [32] [瑞士]彼得·波恩霍尔兹. 货币宪法、政治经济体制与长期通货膨胀[J]. 学习论坛, 2011(7):71.
- [33] 吴礼宁, 吴乐乐. 西方学者论货币宪法[J]. 华北水利水电学院学报: 社会科学版, 2012(4):130.