



BOSHI WENKU

〔法学·宪法与行政法学〕

分税与宪政

——中央与地方财政分权的价值与逻辑

FENSHUI YU XIANZHENG

ZHONGYANG YU DIFANG
CAIZHENG FENQUAN DE
JIAZHI YU LUOJI

朱丘祥 著

知识产权出版社



BOSHI WENKU
〔法学·宪法与行政法学〕

分税与宪政

——中央与地方财政分权的价值与逻辑

FENSHUI YU XIANZHENG

ZHONGYANG YU DIFANG
CAIZHENG FENQUAN DE
JIAZHI YU LUOJI

朱丘祥 著

知识产权出版社

内容提要

本书对分税制中中央与地方事权和财权划分进行实证分析,并对分税制财政体制的发展和完善作了缜密的论证,试图以一种“实用宪法”的视角来析解分税制改革,以一种“规范宪法”的意蕴来升华分税制改革,主张通过引进对话和沟通、宽容和忍让的机制和程序,跳出非此即彼的思维陷阱,进一步发展和完善分税制改革,因势利导地推进中央与地方关系的规范化、法治化建设,达成中央与地方同舟共济、合作共赢的和谐局面,并试图通过破解这一中国宪政建设中的轴心问题来推进我国人权事业的发展和完善。

本书可供法学学习者和研究者参考使用。

责任编辑:刘 睿

责任校对:董志英

文字编辑:朱方毅

责任出版:卢运霞

图书在版编目(CIP)数据

分税与宪政:中央与地方财政分权的价值与逻辑/朱丘祥著. —北京:知识产权出版社,2008.4

(博士文库)

ISBN 978-7-80247-094-1

I. 分… II. 朱… III. 财政分散制-研究-中国 IV. F812.2

中国版本图书馆CIP数据核字(2008)第031604号

分税与宪政

——中央与地方财政分权的价值与逻辑

朱丘祥 著

出版发行:知识产权出版社

社 址:北京市海淀区马甸南村1号

邮 编:100088

网 址:<http://www.ipph.cn>

邮 箱:bjb@cnipr.com

发行电话:010-82000893 82000860 转 8101

传 真:010-82000893

责编电话:010-82000860 转 8113

责编邮箱:liurui@cnipr.com

印 刷:知识产权出版社电子制印中心

经 销:新华书店及相关销售网点

开 本:880mm×1230mm 1/32

印 张:9.75

版 次:2008年5月第一版

印 次:2008年5月第一次印刷

字 数:233千字

定 价:25.00元

ISBN 978-7-80247-094-1/D·614 (2148)

版权所有 侵权必究

如有印装质量问题,本社负责调换。



目 录

导论	(1)
一、论题的意涵	(1)
二、研究现状	(11)
三、研究方法和论证结构	(24)
第一章 财政联邦与宪政国家	(37)
第一节 财政联邦与宪政国家的相互关联	(37)
一、财政联邦的含义与基本特征	(37)
二、宪政理念和体制是财政联邦的根本支撑	(42)
三、财政联邦的发展促进宪政体制的完善	(47)
第二节 财政联邦的理论基础	(55)
一、财政联邦的理论渊源	(55)
二、财政联邦主义理论评述	(60)
第三节 财政联邦的实在形态	(63)
一、以美国为代表的联邦制国家的分权模式	(64)
二、以德国为代表的联邦制国家的相对集权模式	(69)
三、以法国为代表的单一制国家的集权模式	(73)
四、以日本为代表的单一制国家的相对分权模式	(77)
五、以俄罗斯为代表的转型国家的财政分权	(82)
第二章 分税制改革的宪政价值	(88)
第一节 财政压力下的分税制改革	(88)
一、财政压力与制度创新	(88)
二、分税制改革前中央政府所面临的财政困难	(91)
三、迫于财政压力而启动的分税制改革	(95)



第二节 分税制改革的宪政价值	
——构建规范的中央与地方关系	(99)
一、“两个积极性”宪法原则的艰难摸索	(100)
二、分税制改革带来的宪政曙光	(105)
三、分税制改革面临宪政时代的挑战	(110)
第三章 分税制改革的逻辑基础	
——中央与地方之间的事权划分	(117)
第一节 政府事权的定位与事权划分的一般原则	(117)
一、市场经济体制下政府事权的准确定位	(117)
二、事权划分的一般原则	(129)
第二节 我国政府间事权划分的现实逻辑	(136)
一、我国中央与地方事权划分的演进历程	(136)
二、我国中央与地方之间事权划分的法条主义分析	(141)
三、在非正式制度博弈中走向规范的制度构建	(144)
第三节 宪政视野下我国政府间事权划分的进路 和方式	(149)
一、阻碍我国中央与地方之间事权规范划分的 现实因素	(149)
二、政府间事权划分的逻辑前提——改革政府 层级	(153)
三、政府间事权划分的现实基础——公共服务 型政府的重塑	(158)
四、政府间事权划分的体制保障——人大对政府 权威地位的确立	(160)
五、中央与地方之间事权划分的方式改进	(171)
第四章 分税制改革的逻辑核心	
——中央与地方之间的税权划分	(179)



第一节 宪政意义上的税权概念及税权划分的	
一般原理	(179)
一、宪政意义上的税权概念	(179)
二、税权划分的一般原理	(186)
三、税权划分的模式	(199)
第二节 分税制改革以来我国税权划分的实证分析 ..	(204)
一、我国税权纵向划分的基本特征	(204)
二、《所得税收入分享改革方案》对分税体制的 完善	(215)
第三节 完善地方政府税权的规范进路	(221)
一、赋予地方法定的财税自主权是深化分税制改革 的焦点	(221)
二、财政民主是促成地方政府权利主体地位的必由 之路	(226)
三、规制地方政府财权的具体构想	(233)
第五章 分税体制下中央与地方的财政关联——转移 支付	(243)
第一节 财政转移支付制度的宪政意义	(244)
一、作为中央调控地方基本手段的财政转移支付 ..	(244)
二、财政转移支付制度的宪政功能	(249)
三、我国财政转移支付制度的演进历程	(255)
第二节 我国财政转移支付制度的宪政分析	(260)
一、财政转移支付制度的目标分析	(260)
二、财政转移支付制度的模式分析	(262)
三、财政转移支付制度的结构分析	(265)
四、财政转移支付制度的规模分析	(270)
五、财政转移支付制度的运行机制分析	(274)
第三节 完善我国财政转移支付制度的法治进路	(276)



一、我国财政转移支付的法制现状	(276)
二、实现财政转移支付制度法治化的必要性	(278)
三、财政转移支付制度法治化的现实制约因素	(280)
四、财政转移支付制度的法治进路	(284)
参考文献	(291)
后记	(304)

导 论

一、论题的意涵

(一) 转型社会的宪政分析进路

这是一个变革的时代，这是一个转型的社会。这场以经济领域的改革为突破口的现代化转型，就其根本而言，是整个社会利益关系的大调整，而作为经济利益集中体现的诸多社会政治力量，根据其社会地位的变化也必然以某种方式进行博弈，并新的基础上形成新的整合，这种社会政治力量博弈和整合的常规化、制度化结构就构成实质意义上的宪法。^① 鉴于我国的社会转型尚处于进程之中，我国目前的宪法就只能是转型宪法，或者如某些政治家和学者所说的是一部“改革宪法”。^② 我们研究转型时期中国人权的保障事业和国家权力的规范配置及制度约束问题，包括中央与地方的关系，都不应该脱离这个转型宪法的大背景及由现实的社会条件所构成的现时约束，否则，我们所谈论的就不是中国的问题或不是中国的现时问题，如果这样的话，对于我们研究的初衷或意旨就是一种回避或违背。

但是中国的渐进式改革是转型而非断裂，不可避免的是新旧战略、体制、路线及治理模式的衔接问题。首先，从国际战略来看，是从深怀敌意的战时态势向和平与发展的平常态势转变，尽管也还遗留有国家的完全统一和经济安全的问题。毛泽东主席有

① 龚祥瑞：《比较宪法与行政法》，法律出版社2003年版，第26页。

② 夏勇：“中国宪法改革的几个基本理论问题”，载《中国社会科学》2003年第2期。



句名言：“要改造中国就必须先改造世界。”这提醒我们考虑中国问题尤其是宪法问题一定要有国际眼光。在不平等的国际经济政治秩序中追求中国的和平崛起，我们不能不在“有理、有利、有度”的策略下奋起进行抗争。其次，从统治形态来看，是从革命体制向建设体制转变，从以阶级斗争为纲向以经济建设为中心转变，总之是从政治的非常态向常态的回归。^①再次，从经济路线来看，是从赶超战略向比较优势战略的转变，是从崇尚意志的计划经济向尊重价值规律的市场经济转型。最后，从治理模式来看，是从依靠政策的便宜行事向依靠法律的规范治理转变。这几个方面又不是分裂孤立的存在，而是连气同枝的浑然整体，这就增加了我们观察问题、思考问题的难度。

据此，有观点认为，中国的宪法问题是近代宪法和现代宪法的同时段叠加，^②真有点“剪不断、理还乱”，笔者对此持一种保守的会意态度。中国目前既要追求近代宪法中的自由价值，又要实现现代宪法中的平等祈求，但当中国在世界大格局中处于整体落后的态势下，此一“中国问题”首先要解决的是民族复兴的整体生存问题。一个容易被人忽视的事实是，1949年成立的中华人民共和国直到1970年代初才被联合国接纳，成为世界大家庭中的平等一员。只有理解这一基本前提，我们才可能领会曾经出现过的“计划经济”、“重工业战略”、“一元化领导”和“统收统支”等集权统治的合理性，但是，当中国人民真正站立起来了的时候，“中国问题”的重心就转移到了追求国家富强的发展方向，所以改革开放的基本理论支撑点就是邓小平总设计师的那句名言“发展才是硬道理”。正是在追求高速度发展的时代背景下，中国的整个社会在剧变、在转型，而这种转型是一种有

① 高全喜：《法律秩序与自由正义》，北京大学出版社2003年版，第12页。

② 林来梵：《从宪法规范到规范宪法》，法律出版社2001年版，第22~26页。

立有破的经验式变革，其中尊重人权以激发每个人的主动性与创造性和国家的引导、动员及强力调控结合在一起，“控权宪法”在中国似乎失去了解释力，根本原因却在于中国在整体上尚未完全摆脱落后态势，以先进政党为龙头整合一切社会力量进行国家建设还是当务之急，“平衡论”的兴起和“新宪政论”的大受青睐，^①自是有其社会动因。套用西方的近代宪法理论和现代宪法学说来解释“中国问题”，其不合之处自在情理之中，但我们不排除他们的经验带给我们的启发，尤其是德国和日本的教训给我们提供的镜鉴。

尽管我们还处于社会转型的过程之中，但我们却拥有实实在在的成文宪法，1982年至今现行《宪法》又经历四次修改，足见国家领导人和人民大众对宪法的关切之殷，但正如“良性违宪”所引发的有关中国宪法问题的争论一样，^②宪法学人面对实在的宪法规范与现实的政治运作之间的矛盾常常是言不由衷，备感困惑和尴尬，在苦恼和忧思之中，宪法学者不得不穷则思变，改变研究的思路和方法，从一种广义的宪政视角，实证分析中国政治权力的组织架构和运作轨迹，在寻找其现实的合理逻辑的基础上，以世界各国立宪主义的实践经验作为参照坐标，总结中国政治实践的经验教训，探求中国宪政可能发展的潜因和路径。其实，这样一种研究方法并非标新立异，中国的传统经典《左传》和《资治通鉴》都是这种研究思路的智慧结晶样本，亚里士多

① 在新宪政论者看来，任何政治制度的设计，除传统的限制政治权力滥用的功效外，还要考虑能够很好地解决社会问题以及有助于形成公民的品格。参见[美]斯蒂芬·L·埃尔金等著，周叶谦译：《新宪政论——为美好的社会设计政治制度》，生活·读书·新知三联书店1997年版，第152页。

② 郝铁川：“论良性违宪”，载《法学研究》1996年第4期；童之伟：“良性违宪不宜肯定”，载《法学研究》1996年第6期；韩太元：“社会变革与宪法的社会适应性”，载《法学》1997年第5期。



德在《政治学》、《雅典政制》中考察各种城邦政治制度的基本结构以及促使这种结构产生的社会原因，人们耳熟能详的孟德斯鸠的《论法的精神》，运用的也是实用主义的研究方法，^① 他们所留下的一些经典观点即使到今天也还对人们具有启发作用。

尽管一个经济文化落后的社会的政治实践会受到当时流行的“先进”理论的影响，但归根结底宪政首先或主要不是体现为一种理论，而表现为与一个国家特定的历史传统、风土人情、民族分布、人口状况以及当时经济、文化发展水平息息相关的政治实践。当然，这种政治实践也需要理论支撑，需要在此基础上形成的政治纲领、政治路线的指导，甚至需要“宪法”或宪法性的规范文件给它提供执政的“营业证书”，但这些理论或纲领或宪法都是当时的领导集团或主要领导人站在自己社会的基础上，领悟时代潮流，体察民族精神所形成的价值判断和政治决断，如果这种领悟和判断符合了历史发展的脉搏，事业就成功，反之，不管这种理论多么先进和时髦，都会导致其事业的失败。在这方面，古今中外的政治实践提供的经验教训举不胜举，足为今人提供镜鉴。就中央与地方的纵向分权问题，不论是分权还是集权，无论是单一制还是联邦制，在政治家眼中都只不过是解决国家治理问题的工具而已，至于为什么会选择这种形式而背离那种方式，这取决于政治领导集团根据自己的价值判断所作出的政治决断，我们不能认可在其他国家行之有效的分权模式就必然为中国所依规。相反，只有在自己国家处理中央与地方关系的成功经验的基础上，才可能摸索出一套常规化、制度化的分权模式。当然，从历史的长时段来观察，各个国家在基本相似的社会发展阶段，其最终选择的国家治理方式都会体现出某种本质性的东西，

^① 苏力：《道路通向城市——转型中国的法治》，法律出版社2004年版，第82页。

而特定时刻某个国家的某一治理方式可能没有反映、甚至违背了历史发展的普遍规律。问题出在哪里？还在于人们对所谓“规律”的机械认识上。正如商品的市场价格总是围绕其价值上下波动，只能接近于而绝不就等于其价值一样，政治的决断也总是围绕着一个普世性的价值在或左或右地摸索行进，而决不是嵌定在由普世性的价值铺就的轨道上循规蹈矩。因此，要理解中华人民共和国成立以后的中央与地方的纵向分权问题，就必须洞察中国特定的社会背景，明晰中国社会所面临的主要矛盾，体察中国人民的根本利益之所系，考察执政党人的价值追求、现实心态和基本思路，然后我们才可能对现实的分权形式作出合乎事实逻辑的客观解释，并进而为其未来的发展趋势作出某种可能的预测或建议。

（二）分税制改革的宪政意义

众所周知，我国分税制改革的直接动力是为了有效化解国家紧迫的财政压力，但进一步分析，我们发现分税制改革还有更深刻的制度动因。1993年执政党的决议中确立了建立社会主义市场经济体制的新目标，而以往的财政包干体制已经构成对建构社会主义市场经济体制的一个制度性障碍，过去不规范的财政分权在增强经济发展活力的同时，滋生了日益严重的地方保护主义倾向，不利于中央对经济社会进行协调和平衡，从而有损全国统一大市场的形成。由此，1994年开启的分税制改革也还内涵着重构中央与地方关系的制度创新功能。

新中国成立以来在地方分权方面进行的实践中，以1994年开始的分税制改革为最，经过十余年的发展，已经基本具备了中央与地方制度分权的雏形。但正如学者指出的，新中国成立后25年的分权其实是以前30年的集权为前提的，只有在中央与地方之间建立了一种相对稳定且比较紧密的政治联系之后，分权才有可能，并且这种分权恰恰是通过强有力的中央的



领导来推动的。在一个政治分裂、地方割据的社会中是根本谈不上地方分权和人民自由的。民国初年的所谓“地方自治”，只不过是地方割据的一种修辞性承认而已。^①专制独裁统治中的中央集权维护的是充分满足皇帝个人私欲的需要，所以根本不可能让地方分权，但由先进政党领导所进行的民主革命和建设，中央集权是出于维护民族根本利益的需要，归根到底是为保障人民利益的实现创造充分的条件。只要条件成熟，是应该而且能够赋予地方充分的自主权的。当然，地方享有自主权也还不是根本目的，通过地方自治实现人民的充分自由发展才是最终的归宿。

分税制财政体制是市场经济国家所普遍实施的公共财政管理体制，我国的分税制改革也是顺应社会主义市场经济发展的内在需要而精心组织实施的，它对于在合理地划分中央与地方事权、财权的基础上，构建规范而稳定的中央与地方关系发挥了十分积极的推动作用，更是对贯彻“两个积极性”宪法原则规定的一次有益探索。其积极的制度意义主要体现在如下方面：第一，基本确立了中央与地方分级管理的公共财政总体框架；第二，基本明确了与市场经济相适应的分级财政职能，逐步规范稳定了政府间财政关系；第三，中央政府的权威地位得以确立和巩固；第四，地方政府逐渐具备了责权利相统一的独立财政主体地位。尤其值得关注的是，分税制改革的一个重要的改进是分设中央、地方两套税务机构，实行分征分管，这可以看做是中央与地方规范分权的一个制度性标志。为什么要改变以前的税收征管中中央与地方的“委托—代理”关系，设立国家税务局以保障稳定的中央收入的获取？其根本原因就在于征税权是各级政府包括中央政

① 苏力：《道路通向城市——转型中国的法治》，法律出版社2004年版，第67页。

府的生命线，是不可缺少的生存条件。历史上有充分的例子可以证明这一点。美国宪法的历史，从一个侧面说，就是中央与地方权力分配格局变迁的历史。当美国的邦联体制面临着生存危机的时候，明智的政治家们就通过制定宪法把国家体制演变为联邦制，在各州决定授予联邦政府的诸项权力中，赫然列在首位的就是征税权。也就是说，美国人民认识到要建立一个真正有权威的中央政府，最重要的就是征税权。前苏联解体的一个重要的原因也与征税权有关，1991年3月，在提交各加盟共和国审议的新联邦条约草案中，要求改变原征税体制，联邦政府要拥有征税权，但各共和国却不肯让步，在谈判中关于征税权成为分歧焦点之一。伴随各共和国独立的过程的是，先有一些共和国拒绝向苏联财政部上缴税收，但尚有俄罗斯仍承担上缴任务，而最后在叶利钦宣布不再向苏联财政部上缴收入之后三天，苏联政府也就彻底关门了。^①

（三）分税制改革面临着宪政时代的挑战

分税制改革不但是一个财政经济问题，更是一个宪政和法律问题。一方面，没有“以人为本”的时代精神和“尊重和保障人权”的宪政理念作为行使国家权力的宗旨和对国家权力进行约束的最高准绳，任何国家权力内部的分配和授受都只不过是特权集团之间的利益瓜分而已；没有建立在人大对政府的权威以及中央与地方的规范分权基础之上的社会主义宪政体制，分税制公共财政体制只能是“形似”而不可能“神似”。另一方面，对于国人竭力呼吁并正在开启大幕的社会主义民主宪政建设而言，分税制改革可谓是一个恰到好处的入口，西方发达国家宪政发展的经验充分证明了这一点，不但联邦制国家，就是单一制国家，也

① [美] 罗伊·鲍尔著，许善达等译：《中国的财政政策》，中国税务出版社2000年版，第19页。



无不以财政联邦作为其宪政体制的基石。^①

适应市场经济需要应运而生的分税制改革固然产生了相当的积极制度效应，然而，我国的分税体制并非已尽善尽美，由于具体历史条件的限制，当初设计分税体制时所包含的过多的妥协性日益显露出其不彻底而难以规范的局限性，在新的历史条件下，我国的分税制改革面临着进一步发展和完善的巨大的现实压力。

马克思说过：“税收乃喂养政府的奶娘。”^② 国家税收就是国家本身。一个国家财税基本制度的进化和完善既是特定历史阶段国家经济、政治、文化发展的必然要求，更是整个国家政治文明演进的体制基础。按照财政社会学的一般观点，一个社会的制度变迁往往以财政危机开始，而以财税制度的重塑终结。当今中国，经济发展，社会稳定，政通人和，尤其是中央财政的主导地位已获得充分的保障，这为中央与地方关系的规范化调整打下了坚实的基础。“十一五”规划明确宣示，要在改革的重点领域和关键环节取得突破，政府职能和财税体制正是其中的核心内容。有鉴于此，我国应抓住有利时机，在推进社会主义民主法制建设的过程中进一步深化分税制改革，以回应和谐社会建设中的现实挑战。

第一，作为分税制改革的前提，政府的事权范围及政府间的事权划分有待进一步澄清。首先，从政府的职能范围来看，目前我国政府整体上尚处于从投资型向服务型转变的过程之中，一方面，其职能还没有从竞争性的经营领域中完全退出来，另一方面，对公共物品的供应又明显不足，且分配极不均衡；其次，从职能的配置机制来看，则往往是中央政府在为自己定职能、上级政府在为下级定职能，实质上还是计划型的政府职能，由此导致

① 张守文：“财政危机中的宪政问题”，载《法学》2003年第9期。

② 《马克思恩格斯选集（第二卷）》，人民出版社1977年版，第321页。



的消极后果就是政府的“越位”、“错位”与“缺位”并存。既然我国确立了市场经济的基础地位，就应当从市场和社会的需要来确定政府的职能。从西方发达国家的经验来看，其各级政府职能的确定，是在各级议会对本级政府预算年复一年的审核、修订和批准的过程中来形成其基本格局的。^①因此，让人民或人民的代表通过审查和批准政府预算来确定各级政府的支出计划，直接体现了市场和社会对于本级政府职能的规范要求，由此形成的各级政府的支出范围和内容才是比较准确反映市场经济要求的政府职能。

第二，作为分税制改革的核心，政府间的财权划分既不规范，也与其支出责任极不相称。在财权逐步上解，而事权却进一步下放的趋势下，地方政府尤其是基层政府出现财政严重困难的局面就在所难免。而在压力型的行政管理体制下，地方政府在没有法定的财税自主权的情况下，为了完成上级的各种刚性达标要求，往往自立章程收取各种费用，而所收费用又游离于预算、审计等财政制度的监督之外，这正是形成“费大于税”和滋生腐败的根本原因。按照政府事权与财权相对称的最佳规模原则，当务之急是在观念上承认并在法律上保障地方政府作为独立公务法人的适度的财税自主权，而禁绝目前滥设的各种形式的自主收费。^②与此同时，加强中央的法律监督（主要是司法审查）和完善以人大制度为核心的地方民主建设以保障地方政府财权的规范行使尤显迫切。

第三，作为中央监控地方的重要财政手段，规范的财政转移支付制度至今没有建立起来，“跑部钱进”的陋习在蔓延，而中

① 张馨：《建构公共财政体制框架问题研究》，经济科学出版社2004年版，第143页。

② 许善达等：《中国税权研究》，中国税务出版社2003年版，第43页。



央宏观调控的政令却部分失灵，中央的权威在经受新的考验。鉴于转型社会中央政府的全局角色和统筹功能，继续稳健地保持中央在国家财政中占有较大比例是必要的，但需要加大中央财政转移支付的额度，改革转移支付的方式和程序，^①通过立法构建中央与地方对话和协调的制度平台，以规范的法律制度作为转移支付的依托。

第四，作为分税制改革的有机组成，省级以下的改革进展缓慢，过渡中的一些负面因素在积累和放大，各种制约因素致使“共享税”越搞越多，在地方的四个层级之间，实际上形成了一地一策、复杂易变的共享和分成，越靠近基层，越倾向于采用“讨价还价”的各种包干制和分成制。尤其让人担忧的是，据有关估算，县、乡等基层政府已形成上万亿元的显性或隐性债务，这既影响行政效率，又有损政令畅通，尤其不利于地方的民主建设和人权保障事业。目前，借新一轮行政管理层级改革的契机，应遵循“一级政府、一级预算、一级事权、一级财权”原则，在精简政府层次的基础上合理分解各级政府的支出责任，并完善地方税制，适度扩充地方财力，扩大财政补助的力度，积极化解地方债务危机，保障新农村建设的顺利推进。

第五，作为中央与地方协商的制度平台，必须建构一套保障资源分配公正、公益负担合理的有效机制和正当程序。目前我国在处理中央与地方关系机制方面的根本问题是，除了中央政府能给地方施加种种或明或暗的压力外，地方政府难以利用制度化的渠道来对中央的决策施加影响，而热衷于制度外的游说和疏通关节。因此，当务之急是建构理性的中央与地方沟通和谈判的机制和程序，一方面，地方有法定的平等参与中央决策的机会，能正

^① 杨灿明：《政府间转移支付制度研究文集》，经济科学出版社2000年版，第178页。