



高校社科文库
University Social Science Series

教育部高等学校社会科学
发展研究中心资助出版

中央与地方财政分权 法律问题研究

Research on Fiscal
Decentralization in China

刘剑文 等 © 著

204
3

 人民出版社



高校社科文库
University Social Science Series

教育部高等学校社会科学
发展研究中心资助出版

中央与地方财政分权 法律问题研究

刘剑文 等 © 著

DP22.204

L6373



人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

中央与地方财政分权法律问题研究 / 刘剑文等著. —北京:人民出版社,
2009

(高校社科文库)

ISBN 978-7-01-008422-0

I. 中… II. 刘… III. 财政分散制—财政法—研究—中国 IV. D922.204

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)197684 号

中央与地方财政分权法律问题研究

ZHONGYANG YU DIFANG CAIZHENG FENQUAN FALU WENTI YANJIU

刘剑文 等著

策划编辑:刘智宏

责任编辑:鲁艳芳

封面设计:阳洪燕

出版发行:人民出版社

地址:北京市朝阳区门内大街166号

邮编:100706

邮购电话:(010)65250042/65289539

印刷:三河市顺兴印装厂

经销:新华书店

版次:2009年12月第1版 2009年12月北京第1次印刷

开本:730毫米×970毫米 1/16

印张:12.5

字数:207千字

书号:ISBN 978-7-01-008422-0

定价:27.00元

著作权所有 侵权必究

CONTENTS 目 录

导 论 / 1

一、研究的目的与意义 / 1

二、研究的思路与框架 / 1

三、研究对策与建议 / 3

四、研究的学术价值与学术创新 / 3

第一章 财政分权的一般问题 / 5

一、财政分权的价值分析 / 6

二、财政分权的宪政思维 / 10

三、财政分权的内在逻辑 / 17

四、财政分权的模式选择 / 20

五、财政分权在当代中国的制度实现 / 25

第二章 中央与地方财政分权的理论基础 / 28

一、公共产品理论与地方财政的自主性 / 29

二、地方自治理论与地方财政的独立性 / 33

三、公民基本权利实现的均等化与财政均衡 / 40

第三章 中央与地方财政分权的基本原则 / 47

一、财政分权法定原则 / 48

二、财力与事权相匹配原则 / 55

三、地方享有适度自主权原则 / 60

四、因地制宜区别对待原则 / 68

第四章 中央与地方财政权配置的具体样态 / 74

一、中央与地方财政立法权的配置 / 75

二、中央与地方财政收益权的配置 / 80

三、中央与地方财政征收权的配置 / 85

四、中央与地方财政支出权的配置 / 89

五、中央与地方财政预算权的配置 / 96

第五章 各国财政分权模式的类型化分析及其对我国的借鉴 / 102

一、集权型、分权型与混合型财政分权:以分权程度为划分标准 / 103

二、法制化财政分权与行政式财政分权:以民主化程度为划分标准 / 106

三、对称型与非对称型财政分权:以财权与事权对应程度为划分标准 / 110

四、中国财政分权模式的抉择:混合型+非对称型+法制化分权模式 / 117

第六章 我国中央与地方财政分权的实证分析 / 126

一、我国中央与地方财政分权制度的演变轨迹 / 126

二、我国中央与地方财政分权实践的经验总结 / 135

三、我国财政分权改革实践的问题分析 / 140

第七章 财政分权的立法选择 / 155

一、财政分权的立法模式选择 / 155

二、财政分权的权限配置 / 164

三、财政均衡与财政转移支付的规范化 / 178

四、财政分权协调机制的建立 / 183

结 论 / 185

主要参考文献 / 187

后 记 / 191

导 论

财政分权作为我国宪政和财政制度的基本组成，不仅关系着一国财政制度的构建，更关系着科学发展观的落实、公民基本权的保障及和谐社会的构建。

一、研究的目的与意义

宪政的核心在于分权与制衡，作为现代民主政治发展的重要根源——公共财政制度的法制化也离不开对财政权配置的规范。因此，财政分权是一国宪政制度和财政制度的重要组成部分，关涉一国的宏观治理状况，与公民基本权利的保障、权力制约机制的建立健全和民主管理等有极其密切的关系。良好的财政分权体系有利于全面贯彻落实科学发展观、构建社会主义和谐社会以及实施依法治国方略。因此，这一研究具有重大的理论意义。

目前，我国中央与地方关系的矛盾与冲突主要表现为中央与地方财政关系的失衡，在财政分权的模式、内容、程序等方面都存在着法律的缺失或不规范之处。我国正处于经济体制改革的攻坚阶段，在这一转型期，有诸多改革都与财政分权有密切关系，如预算、税收、义务教育、医疗保险、社会保障改革等，合理界定各级政府（包括中央与地方、地方各级政府之间）的事权，调整和规范中央与地方政府间的收支关系，建立健全与事权相匹配的财税体制，对于上述相关改革目标的实现是十分必要的。本研究将为完善我国中央与地方财政分权法律制度提供现实可行性的建议，故具有重要的实践意义。

二、研究的思路与框架

本书主要从七个部分对我国中央与地方财政关系在理论层面和制度实践方面作了勾勒。

第一部分主要对财政分权的一般问题作了解析,以财政分权的价值分析为逻辑起点,透过对其多层次、多视角的价值内涵(包括经济效率、政治参与、人权保护等方面)的解析,回归到其与宪政的内在关联,及财政分权所体现出的权力制约、权利保障和地方政治——宪政的三大支柱。在分析完财政分权的外部逻辑关系后,从法制化、制度化角度对其内部逻辑关系进行剖析。同时对财政分权的模式以及制度选择的宏观问题进行探讨,作为其他部分研究的基础。

第二部分主要探讨中央与地方财政分权的理论基础,主要从公共产品理论和地方自治理论角度对地方财政的自主性和独立性进行了研究。作为地方自治权实现的财政基础,对分税制的分析则是不可避免的。而财政分权从横向上来看,实际上也被赋予了财政均衡的内涵,因此公民基本权利实现的均等化同样也是研究财政分权基础理论必须予以考量的。

第三部分主要探讨中央与地方财政分权的基本原则,主要有法定原则、财力与事权相适应原则、地方享有适度自主权原则、因地制宜区别对待原则。在对每个具体原则的分析中,均从内涵、必要性、可行性以及国际经验借鉴、国内问题等多角度进行研究。

第四部分主要研究中央与地方财政分权配置的具体样态,主要从立法权、收益权、征收权、支出权和预算权分别进行讨论,对各种权力形态的内涵、现状、问题与成因进行了分析,最后对我国的政策选择作了简单勾勒。

第五部分主要探讨了各国财政分权模式的类型以及对我国的借鉴。以财政分权的程度为标准分为集权型财政分权模式、分权型财政分权模式和混合型财政分权模式;以财政分权背后的民主化程度为标准分为“立宪性一致同意”型财政分权模式与“行政性一致同意”型财政分权模式;以财权与事权的对应程度为标准分为对称型财政分权模式和非对称型财政分权模式。在具体分析之后总结其共性并予以之作为经验。

第六部分主要是对我国中央与地方财政分权进行实证分析,从财政分权的制度演变角度,以历史时期为线索对整个财政分权包括若干具体制度进行回顾、反思与经验总结,从宪政视角的缺失、模式定位的模糊、财政权限配置的不合理、转移支付的均等化程度低、协调与争议解决机制的缺乏等层面对主要的问题进行了分析。

第七部分在前六个部分的基础上,对我国财政分权的立法选择作了宏观和

微观两方面的研究。从立法模式的选择看，主要是财政分权的法定化和混合型、非对称型分权模式。而对于权限配置问题，则具体到财政收入与支出的各个具体科目进行逐一研究分析，并从促进财政均等化实现的角度对转移支付制度的完善作了探讨。

三、研究对策与建议

本书的主要观点和对策建议有：

首先，对财政分权的价值分析。无论从经济的、政治的、法学的角度思考财政分权，最终还是落实到宪政角度，这体现了对人的权利的尊重和保障。

其次，对财政分权模式的分析。运用不同的分类标准，对财政分权模式进行了划分。提出我国应当采用混合型、“立宪性一致同意”型和非对称型财政分权模式。

再次，对财政转移支付制度在财政分权中的地位作用的分析。提出财政转移支付制度是对财权与事权无法完全一致的一种纠偏，赋予转移支付制度更新的研究视角，同时也将财政分权的实现从过去的完全依赖财权和事权的对应划分和“一刀切”，转为思考如何更多地从财力上进行对称型的弥补。

最后，对财政转移支付的路径选择的分析。提出我国财政转移支付的制度设计必须在坚持合法性的基础上考虑路径依赖的问题，在思考历史沿革和现实需求基础上提出了相应对策。即应当逐步摆脱行政主导下的财政分权，通过法制化确定财政分权的基本制度，将财政权限在中央和地方之间作合理配置，辅之以合理的转移支付制度实现财政分权的目标。

四、研究的学术价值与学术创新

首先，研究视角的创新与价值。本书从多学科相结合的角度，以经济学和政治学的相关理论为基础，以公共物品、地方自治等角度为切入点，在宪政的背景下赋予了交叉学科相关理论以法学的生命。将经济学、政治学的相关价值回归于法学的逻辑框架中进行价值重构。

其次，基本理论的创新与价值。本书在吸收前人已有研究成果的基础上，从学科综合的角度以及相邻部门法的研究视角，对中央与地方财政分权的理论基础进行了重构，以人的基本权保障为财政分权的论述基点，在此基础上延伸

出地方自治、财政均衡等相关理论。揭示了财政分权在我国国家治理中的重要意义，特别是在公民基本权利的实现、权力制约机制的建立健全和民主管理方面所具有的特殊功能。

第一章

财政分权的一般问题

政府间财政关系不仅仅是组织管理关系，从利益关系考虑，它可以说是治理国家的政治经济学中最重要的内容之一。政府间财政关系问题所涉及的是各级政府的利益。而政府在追求自身利益的过程中，由于其拥有超越市场交易的行政手段，甚至其某些行为被赋予了一定的政治意义，因此对政府间财政关系的研究，势必要从多个角度予以关注。

作为政府间财政关系的基本处理方式，财政分权是指中央政府给予地方政府一定的税收权和支出责任范围，允许地方政府自主决定其预算支出规模和结构。其核心是：地方政府有一定的自主权。^① 自 20 世纪以来，财政分权已经成为世界各国的普遍现象。发达国家大部分实行财政分权，而在人口超过 500 万的 75 个转型经济国家中，84% 的发展中国家正致力于向地方政府下放部分权力。^② 由于不同的国家面临的经济环境、政治体制和民主程度有所不同，其表现形式也呈现差异。一是经济联邦主义，强调收支在上下级政府间的划分应本着效率原则行事，尽可能避免外部性。收入和支出不一定对称地界定给某一级政府，不同级次的政府无论是收入还是支出职能，都分别按照成本最小或收益最大的标准进行划分。二是协作联邦主义，强调上下级政府之间的协调。三是民主联邦主义，重在财政收入过程中个人权利的保护。^③ 由此可见，财政分权的价值是多元化的，多元化的财政分权的价值体系最后也终将回归到宪政这一命题上。

① 杨灿明、赵福军：《财政分权理论及其发展述评》，载《中南财经政法大学学报》2004 年第 4 期。

② 同上。

③ 转引自时红秀：《财政分权、政府竞争与中国地方政府的债务》，中国财政经济出版社 2007 年版，第 221 页。

本章对财政分权一般问题进行研究,逻辑起点便是财政分权的价值分析,透过对其多层次、多视角的价值内涵的解析,回归到其与宪政的内在关联。在分析财政分权的外部逻辑关系后,对其内部逻辑关系进行剖析。由于本章关注的是财政分权的一般问题,因此将对财政分权的模式以及制度选择的宏观问题进行探讨,作为后文研究的基础。

一、财政分权的价值分析

国家为什么存在?从经济学上讲,一是社会和市场不能通过自治和市场机制解决一些问题,如公共产品、社会规则、违规的裁判和处罚、行为体之间冲突的调节、社会治安、国家安全等,需要有一个政府这样的政体来解决。二是由政府统一来解决公共问题时,比由社会自行分散地解决这些问题要节约大量的费用,降低了社会和经济有序运行的成本。三是政府是降低公共事业和社会管理成本的一种组织形式,政府能最大限度地提高公共服务效率,降低社会管理成本。四是政府是正义和公正的组织形式,保护每一个公民的权益(因为许多家庭即使不考虑成本,也因收入水平不高可能雇不起保安),政府为这部分居民提供同等的公共服务和社会管理。由于社会规模比较大,其权力不可能由单一的科层化组织来行使,由此产生的政府也不可能是单一的科层组织,而是由很多个政府部门以及层级政府组成的一个政府体系。因此,如何在各个政府部门之间,尤其是在不同层级政府之间配置权力,实际上是国家治理的基本问题。

同时,要实现国家政府的职能,政府的生存就需要筹集财政收入。由于国家治理层次的复杂性,如何在政府之间进行责任划分,设置合理的分层的征税和开支的财政体系,不仅影响到社会的公共治理和公共产品的提供,而且影响到政府的结构甚至于经济制度的变迁。^①因此对财政分权的价值分析势必是多角度的,我们将从经济学角度研究财政分权的经济效率,从政治学角度研究财政分权的政治参与机制,从人权保护角度研究财政分权的权利保护意义,以期对财政分权的价值体系有整体的关注。

(一) 财政分权的经济效率

财政分权理论的主题是公共财政的核心问题,即政府职能如何在不同级

^① 如我国1978年改革的动力很大程度上是来自中央政府对地方政府的放权。

次的政府间划分才能更有效率。^①至于政权到底分设几层合适,从经济学上讲,取决于较少投入成本和较佳管理结果的最优分层。即这样一种状态:设某一种最优政权分层状态,当政权分层多于这一最优分层时,政权的成本加大,效率降低,管理的效果并没有相应提高,或者说管理效果的提高效应远远小于分层成本的加大,这是不合算的;而当政权分层少于这一最优分层时,管理不到位,导致经济社会秩序的混乱,虽然政权投入减少,但是社会混乱损失加大,也得不偿失;只有这一数量的政权分层,政权的投入成本和管理效果能得到最优的投入产出,这就是政权最佳分层的经济学原理和经济学选择。

财政分权理论起源于20世纪50年代,1956年美国经济学家蒂布特发表了《地方公共支出的纯理论》,标志着财政分权理论的兴起。蒂布特提出了“以足投票”的理论,认为居民在不同辖区之间的自由流动可以使其向符合自己对公共物品偏好的辖区迁移。地方政府之间为了吸引选民就会展开竞争,从而能够像市场一样有效率地提供地方公共物品。^②

马斯格雷夫提出财政三职能理论^③,他认为资源配置(Allocate Fiscal Resources)功能应尽可能赋予地方,而稳定(Stabilize Growth)职能应尽可能集中于中央。实际上分权理论的基础更在于公共物品的层次划分。人们对不同的公共产品的偏好不同,分权下的地方政府能够依照本地居民的消费偏好提供有效的区域性公共物品,促进公共部门内部资源的合理配置,从而使得本地居民的收益与纳税有直接匹配关系。^④同时随着消费人数的增加,一旦超过某一临界点,公共物品的公共性将会削弱,直接后果便是消费拥挤。因此由于公共物品的受益范围不同,造成了不同的公共物品由不同的政府单位来提供,决定了政府职能的层级性和政府间事权财权的划分。

奥茨由此引申出了“公共服务应该由那些能够涵盖服务的收益和成本的

① 边维慧、李自兴:《财政分权:理论与国外实践》,载《国外社会科学》2006年第3期。

② C. M. Tiebout, "The Theory of Public Expenditure", *The Journal of Political Economy*, 1956, 64, pp. 416-424.

③ Richard A. Musgrave, *The Theory of Public Finance: A Study of Public Economy*, New York: McGraw-Hill, 1959.

④ 许正中、苑广睿、孙国英:《财政分权:理论基础与实践》,社会科学文献出版社2002年版,第10~11页。

最低级次的政府承担”^①，并且他还弥补了蒂布特在公共物品融资问题研究中的不足，明确了将财产税作为地方性公共物品融资的主要来源。^② 坦齐在奥茨的基础上认为，中央对地方的了解没有地方多，而且存在很高的信息费用、交易成本、控制和摩擦成本，所以地方政府承担一定的职能是定然的。^③ 但考虑到地方政府公共支出管理体制的监管问题，某些职能还是应当由中央政府进行补充，或者由中央和地方政府共同承担。

随着对财政分权理论研究的深入，有学者将企业理论和微观经济学理论引入财政学，其理论立足点是：一个高效率的市场来自一个好的政府结构；政府行为既要有效果，也要受到约束。在构造政府治理结构时要考虑到相应的激励机制，提供维护市场效率的支持性的政治系统，中央和地方各司其职，在维护和推进市场机制的过程中相互拥有权利和义务，从而市场交易的各方都从市场的增进中获得收益。^④

我国学者也将信息经济学应用于财政关系理论研究，运用委托代理理论，对分权可能带来的信息不对称进行研究。有学者提出，在公共物品的配置过程中，不同的利益主体在选定和实施各自的行动方案时，并不具备其他局中人的全部信息，并据此认为这是一个非对称信息下的重复博弈问题。^⑤

（二）财政分权的政治参与

纵向分权意味着中央政府将部分权力交托给地方，相应的权利衍生出相应的义务。因此财政分权实质上就是给予地方一定的税收权力和支出责任范围，并允许地方政府自主决定其预算支出规模与结构，使处于基层的地方政府能够自由选择其所需要的政策类型，并积极参与社会管理，其结果是地方政府能够提供更多更好的服务，因此财政分权的精髓在于地方政府拥有合法与合意的自主权进行决策。深层考虑也在于各级决策纳税人和政府支出受益人的意愿表达能够匹配，使得政府决策更贴近民众，符合民主原则中更接近民众的基本要

① 转引自张晏：《分权体制下的财政政策与经济增长》，上海人民出版社 2005 年版，第 23 页。

② W. E. Oates, *Fiscal Federalism*, New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1972.

③ V. Tanzi, "Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects", in M. Bruno, B. Pleskovic eds., *Annual World Bank Conference on Development Economics*, 1995, pp. 295-316.

④ 边维慧、李自兴：《财政分权：理论与国外实践》，载《国外社会科学》2006 年第 3 期。

⑤ 戴天柱：《公共品提供和配置中的博弈行为研究》，载《经济动态》2000 年第 4 期。

求,即人们对于与自己最为接近的地方事务基于宪法规定有自我决定的权限。也可以说地方自治以人性尊严为基础。^①

同时,财政分权不仅仅意味着中央向地方政府下放权力,还包括了各级政府之间具体的权力划分和政策协调。税种在中央和地方之间的分配、纵向和横向转移支付对国家政策目标的实现等系列问题都反映了不同级别的政府在国家决策中的实际参与度。一方面,地方政府拥有对地方性财政收入的自主权,可以较好地组织收入、适当支出;另一方面,财政分权带来的同级政府之间的相互监督和学习能够提高政府部门的运作效率,节约管理成本,从而缩减预算,可以作为一种限制政府规模的机制。

(三) 财政分权的权利保护

财政活动是决定公共物品的供给数量和税负分担的一项公共活动,活动本身涉及经济主体的利益和效用,因此公共资源最优配置的前提条件是经济人真实显示个人的偏好。只有达成经济人的合意或一致同意才能满足这一前提条件,也就是说,只有公共活动的民主性才能确保公共资源的最优配置。^②因此从某种意义上看,财政分权——政府间分工提供公共物品是民主财政的重要内容,是民主财政的自然延伸和扩展。

一个国家的财政制度安排构成一国基础性制度安排的范畴。按照社会契约论的观点来看,不管人们是从自然状态还是战争状态进入社会状态,必须交出一定的个人权利,形成社会权力;不管是个人的财产权利还是被称为赋税权的公共财政,都构成国家初始的权力范畴。因此财政权如何配置,包括财政分权的内容也是基础性的制度安排,必须要在宪法层面上做出明确规定,并由代议机构或其他专门的权力机构来确保对国家(政府)财政行为的立宪性和法制化。从根本上讲,对政府间财政分工方式的确认是国民说了算,只有经过国民确认才能成为有约束力的制度。

从逻辑上讲,既然公共产品是分层次的,地方政府有提供地方公共产品的职责,而地方公共产品的需求和数量来自于地方的民众,因此只有通过民主机制,由个人选择地方公共物品的数量、规模,规定公共物品的提供次序,才能

① 葛克昌:《统筹分配税与地方自治》,载《月旦法学》2002年第5期。

② 刘云龙:《民主机制与民主财政——政府间财政分工及分工方式》,中国城市出版社2001年版,第65页。

实现各地区民众在公共物品决定方面的权利。

同时从平等权的角度来看,由于各地经济发展水平的差异,除了全国性公共物品的供应必须要考虑到全体国民享受权益的一致性,赋予各地区民众自我选择、自我决定的权利,同样也要在地区差异条件下,考虑到各种成本差异,保证国民符合地区发展水平的公共物品的需求得到满足。在某种意义上,财政分权不仅有助于实现国民在公共物品消费上的平等性和一般均衡性,更可以按照边际效用相等的原则来确定公共物品的消费量,从而实现实质公平。

(四) 财政分权与多级财政体制

地方自治是民主宪政的基础,而地方自治的首要课题在于地方事务由地方自主负责,而自治事务的执行必须各有充分的财源以为因应。^①通过对财政分权双重价值的分析,可以看出财政分权不仅反映的是政府间有效提供公共物品的分工,更体现了地方居民在地方性公共物品上的决策民主。这种基本的财政制度一般可称为财政联邦,它实际上是要求各级财政事权财权划分明晰、自求平衡,成为一级真正的财政预算主体。在中央财政主导下,赋予地方各级财政独立性。即中央只介入对全国性公共物品的供给,而其他公共资源的配置归于各个层级的地方政府。中央和地方的这种分权必须建立在法治主义的基础上,即财政分权体制必须有明确的宪法、法律依据。这种民主性分工,可以视为是广泛的纳税人进行立宪性财政选择的结果,即对科层组织民主性分工原则和制度的同意与选择。

二、财政分权的宪政思维

权力制约、权利保障和地方自治可谓宪政的三大支柱。在这三个方面,都显示了财政分权与宪政的内在关联。

(一) 财政分权与公权力制约

对于权力,政治学和法学从各自的研究视角进行了关注。阿克顿就曾指出,权力导致腐败,绝对权力导致绝对腐败。^②对权力如何制约控制一直是政治学、宪法学上的重大命题。分权是西方宪政史上控制国家权力的主要手段。

① 鲁炳炎:《中央与地方财政关系——我国地方政府观点之分析》,载《经社法制论丛》2003年第31期。

② [英]阿克顿著,侯健、范亚峰译:《自由与权力》,商务印书馆2001年版,第342页。

早期人们探讨的主要是横向分权,即立法机关、行政机关与司法机关之间的分权关系。如亚里士多德也曾特别强调权力分工的意义。^①西塞罗则认为应从法律上规定国家权力机构之间的制约关系,并为共和政体制定一整套具有宪法性质的法律制度。^②

对横向分权学说做出最大贡献的应该是孟德斯鸠。他指出,一切有权力的人都容易滥用权力,这是万古不易的一条经验。有权力的人们使用权力一直到遇有界限的地方才休止。从事物的性质来说,要防止滥用权力,就必须以权力约束权力。^③他主张积极的制约,提出把控制各部门的权力置于这些部门之外的其他部门手中。^④他因此为权力分立学说作为一种自主的政府理论的出现铺平了道路。这种理论后来在英国、美国和欧洲大陆以非常不同的方式发展;但从这时起,权力分立理论就不再是一种英国的理论,它已经变成了一种关于立宪政府的普适标准。^⑤

然而,仅有横向的分权和制衡,没有中央和地方的纵向分权与制约,并不能完全防止权力的集中和垄断。这是因为,横向的权力制约只能在一个水平面上防止权力流向一处,但无法防止权力在垂直面上走向高度集中和垄断。只有在横向分权的基础上实行中央与地方的分权,才能更有效地防止权力的高度集中和垄断,更有效地发挥分权制约体制的作用。^⑥而从经济学的角度来看,分权的目的在于防止国家权力的垄断,这种垄断的潜在成本高过任何一种形式的垄断。^⑦因此,无论是纵向意义上的分权还是横向意义上的分权,都可在客观上降低因权力垄断而可能提高的成本,使政府运行的效益达到最优。

早在盎格鲁—萨克逊时代,英国就创立了双重分权的政体结构形式,奠定

① [古希腊]亚里士多德著,吴寿彭译:《政治学》,商务印书馆1965年版,第89~90页。

② 应克复等:《西方民主史》(修订版),中国社会科学出版社2003年版,第101页。

③ [法]孟德斯鸠著,张雁深译:《论法的精神》(上册),商务印书馆1961年版,第154页。

④ 转引自[美]M. J. C. 维尔著,苏力译:《宪政与分权》,生活·读书·新知三联书店1997年版,第86~87页。

⑤ 同上书,第90页。

⑥ 薄贵利:《中央与地方关系研究》,吉林大学出版社1991年版,第79页。

⑦ [美]波斯纳著,蒋兆康译:《法律的经济分析》(下册),中国大百科全书出版社1997年版,第809页。

了英国有限君主制传统的基础。^①而纵向分权真正成为—种制度，成为遏制权力集中的工具，则是在美国立宪时期。杰斐逊反对权力过分地集中在联邦政府手中，主张除一部分必须由联邦政府集中的权力以外，应当把国家权力分散到地方各级政府，以便组成真正互相牵制、互相平衡的政府制度，以更有效地防止中央政府走向专制。他说：“如果国内外一切政务，事无巨细，均集中到作为一切权力中心的华盛顿的话，一个政府部门对于另一个政府部门的牵制就成为无力的了，并且变为……腐败和暴虐的了。”“把一切州权都集中到全国政府手中，就会增加盗窃、投机、掠劫、冗官及钻营官职的机会。”^②他建议把国家的防务、对外和州际关系委托给中央政府；各州掌握公民权利、法律、警察及一般涉及州的事务的行政管理；各郡掌管郡的地方事务，各区管理区内有利害关系的事务。这就是把全国层层分割和再分割为大小不同的共和国；使每个人管理自己的眼睛可以监视到的范围，从而使—切都可以管理得尽善尽美。这种层层分权可以防止政府蜕化和权力过分集中，可以取得人民监督政府的效果，使每个人都关心国家大事，避免形成臃肿庞大的官僚机构。

财政权力是权力的重要形式，财政权力在各级政府间的纵向分立对于政府权力制约具有重要意义。应该在不同层次的政府中间分散财政权力，以此作为控制利维坦的全部财政嗜好的手段。^③将财政立法权、财政收益权、财政支出权、财政预算权等财政权限在各级政府间进行适当划分，有助于降低财政权力的集中和垄断程度，同时由于带来了各级政府在提供公共物品方面竞争的可能性，在避免权力滥用的同时，也提升了效率。蒂布特在其经典论文^④中就阐述了这种竞争产生的可能性。他先假定了一些前提条件：（1）居民能够充分流动，将流向那些能够更好地满足他们既定偏好组合的社区。（2）居民对收入—支出模式的差异信息能够完全掌握，并能够对其作出反应。（3）有许多

① 程汉大：《英国政治制度史》，中国社会科学出版社1995年版，第34页。

② 刘绍贤主编：《欧美政治思想史》，浙江人民出版社1987年版，第317～318页。转引自魏建国：《宪政与中国的财政分权》，北京大学法学博士论文，2006年2月。

③ [澳]杰佛瑞·布伦南、[美]詹姆士·布坎南著，冯克利等译：《宪政经济学》，中国社会科学出版社2004年版，第213页。

④ Tiebout, Charles M., “A Pure Theory of Local Expenditures”, *The Journal of Political Economy*, Vol. 64, No. 5 (Oct., 1956), p. 418. 转引自魏建国：《宪政与中国的财政分权》，北京大学法学博士论文，2006年2月。