



Cross-Country Experience and Enlightenment
on Responsibility Division of Central-Local Governments

中央与地方事权划分的 国别研究及启示

王浦劬 等◎著



 人民出版社

Cross-Country Experience and Enlightenment
on Responsibility Division of Central-Local Governments

中央与地方事权划分的 国别研究及启示

王浦劬 等◎著



人 民 出 版 社

责任编辑:毕于慧
封面设计:石笑梦
版式设计:严淑芬

图书在版编目(CIP)数据

中央与地方事权划分的国别研究及启示 / 王浦劬 等 著. — 北京:
人民出版社, 2016.12

ISBN 978-7-01-016981-1

I. ①中… II. ①王… III. ①中央与地方的关系-研究 IV. ①D035.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 282995 号

中央与地方事权划分的国别研究及启示

ZHONGYANG YU DIFANG SHIQUAN HUAFEN DE GUOBIE YANJIU JI QISHI

王浦劬 等 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

北京中科印刷有限公司印刷 新华书店经销

2016 年 12 月第 1 版 2016 年 12 月北京第 1 次印刷

开本: 710 毫米 × 1000 毫米 1/16 印张: 25.5

字数: 340 千字

ISBN 978-7-01-016981-1 定价: 58.00 元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街

人民东方图书销售中心 电话: (010) 65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书, 如有印制质量问题, 我社负责调换。

服务电话: (010) 65250042



国家哲学社会科学重大项目“推进国家治理体系现代化研究”
(批准号 14ZDA011) 成果

国家财政部项目“主要国家中央与地方事权划分经验及其启示研究”成果

北京大学国家治理研究院研究成果

北京大学政府管理学院研究成果

序 言

中央与地方事权的划分，既是重要的财政和经济课题，更是重大的政治和法律命题，在我国推进国家治理现代化进程中，这一命题具有至关重要的意义和作用。

从财政和经济的角度来看，央地事权划分是如何通过政府财力、财权、支出责任的匹配，发挥中央和地方的积极性，从而以最有效率的方式提供公共产品和服务的问题。从政治和法律的角度来看，央地事权划分则是基于国家宪法和政府组织法所设置确立的社会经济制度、国家结构形式和政府组织框架，从维护国家主权统一、政治稳定和行政高效的角度，合理安排中央和地方的事务、职责和权限，构建现代化、法治化、制度化和规范化的纵向治理体系。

央地事权划分问题的财政经济政治法律多重属性，决定了这一命题必然是我国改革发展和国家治理现代化进程中，持续深化经济体制改革和政治体制改革，优化国家结构形式的交汇点。

事实上，改革开放以来，我国的中央与地方关系和事权划分在持续不断地进行。改革开放初期，作为国家各项制度恢复重建的成果，1982年《宪法》规定了国家机构设立和职权划分的原则，由此确立了新的历史时期我国央地事权配置的宪法基础。同年，国务院机构改革精简撤并了一批机构，调整了各机构的职能，实际上整合了中央的事权。1988年的国务院机构改革把直接管理企业的微观职能剥离给综合或行业管理机构，把部分行政职能转移给协会，同时也下放了事权。1993年国务院机构改革后，特别是分税制增强了中央政府

的财力。此后，中央的宏观调控事权不断加强，直接的微观管理事权进一步剥离或下放。1998年，国务院机构改革首次提出了政府由直接管企业、管生产和分钱分物转变到宏观调控、社会管理和公共服务上来，并强调行政管理要遵守依法治国原则。2003年的国务院机构改革方案提出，政府的事权范围调整为经济调节、市场监管、社会管理和公共服务。在此基础上，党的十六届三中全会提出，要“合理划分中央和地方经济社会事务的管理责权”，明确提出进一步调整央地的经济事权配置。

2008年，党的十七届二中全会通过的《关于深化行政管理体制改革的意见》指出，“把不该由政府管理的事项转移出去，把该由政府管理的事项切实管好”，“发挥公民和社会组织在社会公共事务管理中的作用”以及“财力与事权相匹配”，从原则上明确了新阶段中央和地方应承担的事权类别，决定组织实施国务院和地方政府机构改革、议事协调机构改革和事业单位分类改革。遵照这一具有里程碑意义的意见，一场规模大、范围广、强度高的行政管理体制改革将明确调整央地事权划分的格局。

由此可见，我国央地事权配置结构的调整始终伴随着改革的过程。之所以如此，因为政府、市场和社会关系的合理化、科学化、法治化，始终贯穿着改革的过程，而这些关系的调整必然要涉及政府的职责和权力，涉及到央地事权的内容、配置和运行，由此汇聚着财政体制、经济体制、行政体制、政治体制改革的要求。

当然，这一时期我国央地事权的调整更多是内含于机构改革和行政管理体制改革的进程中，体现着不同意向、利益和权力的反复博弈。

值得特别指出的是，1994年，中央决定对于中央与地方财政税收体制直接进行改革，把“地方财政包干制改为在合理划分中央与地方事权基础上的分税制”，这一决定的实施，奠定了延续至今的央地财政体制和财税权力体系和结构。无疑，二十多年来，这一体制对于我国中央与地方关系的调整优化、事权合理配置和国家有效治理，“为坚持党的领导、人民主体地位、依法治国提供了有效保障，调动了各方面的积极性，对完善社会主义市场经济体制、保障和改善民生、促进社会公平正义，以及解决经济社会发展中的突出矛盾和问题

发挥了重要作用。”^①

随着我国社会经济和国家治理现代化的发展,我国的中央与地方事权划分也逐步凸显若干不合理之处,在新时期,由此引起的问题日益突出,其集中表现在,“现行的中央与地方财政事权和支出责任划分还不同程度存在不清晰、不合理、不规范等问题,主要表现在:政府职能定位不清,一些本可由市场调节或社会提供的事务,财政包揽过多,同时一些本应由政府承担的基本公共服务,财政承担不够;中央与地方财政事权和支出责任划分不尽合理,一些本应由中央直接负责的事务交给地方承担,一些宜由地方负责的事务,中央承担过多,地方没有担负起相应的支出责任;不少中央和地方提供基本公共服务的职责交叉重叠,共同承担的事项较多;省以下财政事权和支出责任划分不尽规范;有的财政事权和支出责任划分缺乏法律依据,法治化、规范化程度不高。”如此等等。^②

因此,进一步调整和优化分税制确立的央地财力配置体制,深入合理事权划分的问题愈益突出,成为我国推进国家治理现代化和全面深化改革的重大任务。

党的十八大提出,“健全中央和地方财力与事权相匹配的体制”。十八届三中、四中、五中全会进一步指出,要建立事权和支出责任相适应的制度,推进各级政府事权规范化、法律化。2016年8月,国务院公布了《关于推进中央与地方财政事权和支出责任划分改革的指导意见》,在财政事权方面实现了重大改革性突破。《意见》指出,央地财政事权和支出责任的合理划分是政府有效提供基本公共服务的前提与保障,也是推进国家治理体系和治理能力现代化的客观需要。显然,在实施四个全面战略的过程中,推动央地事权合理划分,既体现着推进国家治理体系现代化的总体战略要求,也意味着中央和地方事权划分要从反复博弈的不确定性向规范合法的清晰转变。

① 《国务院关于推进中央与地方财政事权和支出责任划分改革的指导意见》,国发〔2016〕49号,新华网:http://news.xinhuanet.com/politics/2016-08/24/c_129252535.htm。

② 《国务院关于推进中央与地方财政事权和支出责任划分改革的指导意见》,国发〔2016〕49号,新华网:http://news.xinhuanet.com/politics/2016-08/24/c_129252535.htm。

在这样的背景下，我国央地事权合理划分的体制性改革对学术研究提出了一体两面的迫切要求。一方面，从推进国家治理体系和治理能力现代化的高度，深入厘清我国历史发展和基本国情与央地事权划分的关系，总结我国历史发展、尤其是改革开放以来央地事权划分的经验，发现我国中央与地方关系体制和事权划分存在的问题，针对性地提出对策，为我国中央与地方事权划分的合理科学规范提供战略思路和政策对策。另一方面，面向世界，认真研究当今世界主要国家央地事权划分的经验，研究其法律依据、理论依据和实践状况，为我国央地事权的依法划分提供借鉴。

正是为了承担这样的重要任务，国家哲学社会科学重大项目“推进国家治理体系现代化研究”（批准号014ZDA011）设置中央与地方事权划分作为重要研究内容，而国家财政部亦设置“主要国家中央与地方事权划分经验及其启示研究”项目。两个项目由北京大学国家治理协同创新中心联合主任王浦劬教授作为首席专家，领导研究团队展开了研究，本书即是这些项目的研究成果。

本书基于对美国、英国、俄罗斯、法国、日本、德国中央与地方事权划分的研究而撰写。这六个国家中既有联邦制国家，也有单一制国家；既有大陆法系国家，也有英美法系国家；既有幅员辽阔、人口较多的大国，也有面积不大、人口不多的小国。它们在处理中央与地方的事权划分方面积累了相当丰富的经验，也留下了警示世人的教训，具有较为典型的代表性，因此，对于我国处理央地事权划分问题具有重要借鉴价值。

本书以法律制度与法律实践结合、一般理论与典型案例结合作为主要研究路径，采用文献分析和实践案例相结合的研究方法。具体来说，文献分析主要涉及六个国家相关的宪法、法律、规定、判例以及相关的研究资料，其中既有历史资料，也有大量最新的事实材料。本书选取六个国家作为样本，研究央地事权划分的经验，本身就是案例研究，同时，在每个国家也选取了若干案例，以便与非事实资料相互印证。此外，本书还运用了比较研究方法。其中，国别比较希图通过把六国按照多个范畴分类比较，来了解相似国家央地事权划分的共性和不同类国家央地事权划分的差异；历时比较则旨在观察一个国家央地事

权划分的变迁规律。

从研究的既定目标出发,本书重点关注六个国家央地事权划分的学理依据、法律依据、其他依据及其实际的事权划分状况。首先,在概念和理论框架上,本书力图兼顾事权的两个方面,从特定层次政府承担公共事务的责任和权力入手,以公共事务的多种属性为理论依据,将影响事权划分的各种因素尽量包括进来,从而建立比较全面、适用性广泛和具有分析能力的理论框架。其次,在事权划分的现实依据上,本文将在尽量采用最新的“一手资料”的前提下,以法律依据为主,以判例、惯例、法律解释和相关学说为辅,引用、比较、分析和归纳相关国家事权划分的法律规定及其内容和形式,力图展示事权划分依据的“全图”。再次,在事权的实际划分方面,本书将明确中央事务、地方事务和共同事务的范围,对事务附随的权力类型进行归类,并阐述配套的一般权力架构。最后,本书不仅会就事权配置的内容指出相关国家的经验对中国的启示,而且还将就事权改革提出适当的建议。

全书由两个部分构成,按照总体到具体、从理论到实践的顺序展开:上篇探讨央地事权划分的学理依据、法律依据、其他依据、实际划分、历史演变、总体规律和趋势以及对我国的启示,下篇则从以上诸方面分别详细描述、分析和论述六个国家的实际状况。

本书上篇由北京大学王浦劬教授撰写,下篇六个国家中央与地方事权划分经验研究的撰稿人分别是美国(刘新胜、贺愉快,美国德州 A&M 大学布什公共政策学院)、日本(毛桂荣,日本明治大学)、德国(张志超,中央编译局)、法国(武世伟,法国巴黎行政管理学院)、英国(张严冰、陈长、张晓博,清华大学公共管理学院)、俄罗斯(关海庭、刘莹,北京大学政府管理学院)。北京大学政府管理学院博士研究生张志超、季程远、梁宇,硕士研究生徐鹏对于本书的写作提供了建设性的帮助,其中,季程远、张志超为本书初稿作出了特别贡献。全书由王浦劬校对、勘误、修订和统稿。

本项目的研究得到了财政部研究室的大力支持,在此表示感谢。人民出版社的毕于慧编辑在本书出版过程中付出很大心血,逐章逐节完善了书稿的内容,谨此代表项目全体研究者和本书撰稿人致以衷心谢忱!

由于研究问题相对复杂、涉及国家甚至文字众多，加之研究者和撰写者水平有限，本书难免存在错漏之处，尚祈读者提出宝贵意见！

王浦劬 张志超

2016年10月11日

目 录

CONTENTS

上篇 总体分析

第一章 导 论.....	003
一、文献综述和评析.....	006
二、央地事权划分的本质及其结构定位.....	013
第二章 中央与地方事权划分的事性依据.....	018
一、公共事务的政治属性.....	019
二、公共事务的经济属性.....	022
三、公共事务的民族属性.....	024
四、公共事务的自然属性.....	026
五、公共事务的国家战略属性.....	027
第三章 中央与地方事权的主要类型.....	029
一、中央事权.....	029
二、地方事权.....	030
三、共同事权.....	031

第四章 中央与地方事权划分的法律依据	032
一、联邦制国家央地事权划分的法律	032
二、单一制国家央地事权划分的法律	037
第五章 中央与地方事权划分的其他依据	046
一、实践依据：相关案例和判例	046
二、宪法、法律解释和其他法律依据	050
三、事权划分的思想和学术成就	053
第六章 中央与地方事权的实际划分	057
一、政府事权的公民权利和市场边界	057
二、央地事权划分的基本原则	059
三、央地事权的实际划分	063
四、中央与地方事权划分的仲裁机制	074
第七章 中央与地方事权划分的历史演变和发展	076
一、联邦制国家	078
二、单一制国家	082
三、主要国家央地事权划分发展的共相与个相	085
第八章 中央与地方事权划分发展的总体特点和趋势	087
一、路径依赖：事权配置结构的历史规定	087
二、法治原则：事权配置机制的恪守信条	088
三、集分并存：事权配置结构的基本形态	090

四、合理分权：事权配置改革的根本宗旨	092
五、多元协同：治理对事权配置划分总体牵引	094
第九章 相关国家央地事权划分经验对我国的启示	096
一、中央与地方事权划分的基础是政府与市场、政府与社会 关系的合理清晰确定	096
二、中央与地方事权划分的基本依据是相关公共事务的内在属性	098
三、中央与地方事权划分的重要途径是法治化	100
四、中央与地方事权划分的重要保障是仲裁协商机制	101
五、中央与地方财力与事权相匹配是公共资源优化配置 的重要手段	101
六、中央与地方事权划分改革是整体系统工程和动态调整过程	102

下篇 国别研究

第十章 美国中央与地方事权划分及其启示	107
一、美国政治体制与央地关系	107
二、美国联邦政府和州政府间的分权和影响因素	120
三、美国联邦政府和州政府间事权划分及其法律依据	126
四、美国联邦和州政府间事权划分的其他依据及典型案例	136
五、美国联邦政府和州政府事权划分的历史发展	144
六、美国联邦政府和州政府事权划分的发展趋势和启示	149
结 语	152

第十一章 俄罗斯联邦共和国央地事权划分及其启示153

- 一、俄罗斯央地事权划分的结构定位154
- 二、俄罗斯央地事权划分的历史沿革164
- 三、俄罗斯央地事权划分的法律依据170
- 四、俄罗斯央地事权划分的其他依据176
- 五、俄罗斯央地事权的实际划分182
- 六、俄罗斯央地事权划分的演变和发展趋势192
- 七、俄罗斯央地事权划分的相关启示196

第十二章 德国中央与地方事权划分及其启示203

- 一、德国央地事权划分的结构定位204
- 二、德国央地事权划分的法律依据211
- 三、德国央地事权划分的其他依据220
- 四、德国央地事权的实际划分226
- 五、德国央地事权划分的典型案例234
- 六、德国央地事权划分的历史发展238
- 七、德国央地事权划分的发展特点和发展趋势247
- 八、德国央地事权划分对我国的启示250

第十三章 英国中央与地方事权划分及其启示253

- 一、英国政治经济基本情况和央地关系255
- 二、英国央地事权划分的历史沿革266
- 三、英国央地事权划分的当前状况272
- 四、英国央地事权划分的法律等依据281

五、英国央地事权划分的思想和学术渊源	287
六、英国央地事权划分的趋势及其启示	293
第十四章 法国中央与地方事权划分及其启示	298
一、法国央地事权划分的国情背景和结构定位	299
二、法国央地事权划分的历史沿革	308
三、法国央地事权划分的主要依据	317
四、法国央地事权划分的其他依据	320
五、当前法国央地事权的实际划分	327
六、法国央地事权划分的发展特点和总体趋势	330
七、法国央地事权划分的启示	332
第十五章 日本国中央与地方事权划分及其启示	334
一、日本央地关系发展的历史	336
二、日本央地事权划分的国家体制定位	343
三、日本央地事权关系分析	351
四、日本地方财政以及财政转移制度	373
五、日本央地关系理论	380
六、日本央地事权划分对我国的启示	388

第一章 导论

上篇 总体分析

