



中财法学文库

地方政府地位

及 财力配置问题研究

Sub—Central Governments
and Their Financial Resources

郑琳 著



人民法院出版社

中财法学文库

地方政府地位及财力 配置问题研究

郑 琳 著

人民法院出版社

图书在版编目(CIP)数据

地方政府地位及财力配置问题研究/郑琳著. - 北京:人民法院出版社, 2008. 4

(中财法学文库)

ISBN 978-7-80217-531-0

I. 地… II. 郑… III. ①中央和地方的关系 - 研究 - 中国 ②地方财政 - 研究 - 中国 IV. D63 F812.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 206693 号

地方政府地位及财力配置问题研究

郑琳 著

责任编辑 胡玉莹

出版发行 人民法院出版社

地 址 北京市东城区东交民巷 27 号 (100745)

电 话 (010) 85250563 (责任编辑) 85250516 (出版部)
85250558 85250559 (发行部)

网 址 <http://courtpress.chinacourt.org>

E - mail courtpress@sohu.com

印 刷 保定市恒艺印务公司

经 销 新华书店

开 本 890 × 1240 毫米 A5

字 数 233 千字

印 张 9

版 次 2008 年 4 月第 1 版 2008 年 4 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978-7-80217-531-0

定 价 22.00 元

版权所有 侵权必究

《中财法学文库》编委会

编委会顾问 江 平 王家福 梁慧星 王利明
王保树 甘功仁 蔺翠牌

编委会主任 郭 锋

编委会委员 安新宇 曹富国 陈 飞 陈华彬
高秦伟 郭 华 李 轩 刘双舟
胡晓珂 史树林 王克玉 吴 韬
许冰梅 阳 平 尹 飞 曾筱清
张小平

执行编委 吴 韬 尹 飞

作者简介

郑琳，女，副教授，1965年10月出生于山西。1986年毕业于山西财经学院，获大学本科经济学学士学位；1992年毕业于天津财经学院，获经济学硕士学位；2004年毕业于财政部财政科学研究所获经济学博士学位。现任教于中央财经大学法学院。专业研究方向为税法和财政法。

郑琳副教授从教二十余年，讲授过税收学、中国税制、外国税制等多门税收课程以及税法和经济法两门法学类课程。其间，参加过省级课题一项，部级课题三项。参加编著《财税知识纵横谈》、《财税理论与实践》、《城市财政问题探索》、《市场经济与财政》、《地方财政研究》等十多部著作，其中《财税理论与实践》为副主编；编著了《外国税制》。在《财政研究》、《税务研究》、《中国经营报》、《财税法论丛》等报刊杂志上发表过专业论文十余篇。

总 序

中央财经大学法学院诞生于中国致力发展社会主义市场经济、建设社会主义法治国家的 20 世纪 90 年代中期这一伟大的变革时代。经过十多年的发展，法学院正在向着成为我国财经立法、司法和教育的思想库，财经法学的重要国际交流平台，财经法律复合型应用性高级人才的重要培养基地的目标迈进。

在中央财经大学法学院的教师中，活跃着一批学历高而又富有朝气的年轻学者，他们关注国计民生，参与国家法制建设，醉心于法学研究；他们热爱三尺讲台，关心学生的成长；他们具有国际化视野，重视借鉴西方先进的法律制度、法学理论与法律文化。以这批教师为主体，中央财经大学法学院的广大教师在平时的教学耕耘与学术研究中收获了累累硕果。以此为基础，我们决定编辑出版“中财法学文库”系列丛书。

投入较大的人力、物力组织这套文库的出版，是践行中财法学院“科研立院”宗旨的重要体现。如何在激烈的竞争中立于不败之地，培养出社会需要、国家满意的优秀人才，是各个大学法学院共同思考的问题。我们始终认为：法学院

的根本任务在于培养合格的高质量法律人才，科研则是教学的先导、教育的基础。没有高质量的学术研究，以己昏昏，使人昭昭，很难想象有深入浅出、鞭辟入里的课堂教学；没有教师对法律实践的敏感触觉和对社会问题的深刻领悟，很难想象有生动活泼、贴近实际的课堂艺术。唯有在科研方面的进步和成就，才能保证造就一支具有坚实理论基础、深厚学术底蕴、并富有远见卓识和深刻洞察力的师资队伍，从而推动法学院全方位、多层次的发展。是故，学院多方筹资，购置图书、激励科研、补贴出版、奖掖人才；众学者皓首穷经、笔耕不辍；法学出版界同仁大力襄助，终有今日“中财法学文库”付梓。

这套文库的出版，必将有助于我院提升法科学术的学术品质，强化其专业素质。法学教育是高等教育的重要组成部分，是建设社会主义法治国家、构建社会主义和谐社会的重要基础，并居于先导性的战略地位。在我国社会转型时期，法学教育不仅要为建设高素质的法律职业共同体服务，而且要面向全社会培养大批治理国家、管理社会、发展经济的高层次法律人才。中央财经大学法学教育适应侧重培养通法律、懂经济、懂管理、懂外语的高层次复合型、应用性人才的目标定位，在培养具有复合知识结构的本科生、研究生方面形成了鲜明的财经实务特色。法科学生在重点学好法学核心课程和教学计划的其他课程外，适当广泛涉猎、阅读学术专著，对巩固、深化课堂知识是十分必要的。在教材之外，出版一批理论精深、博采众长、体察实践、观点新颖的专著，可以有效满足学生解惑之需。本文库诸部著作，多围绕民商法、

经济法等领域实践中的重大疑难问题，对我国相关制度加以细致的探讨与解说。这将有助于拓展学生视野，为他们思考问题、研究制度以及应用法律提供新的视野和方法，并进而登堂入室、一窥门径。

这套文库，在策划选题上，偏重经济领域中实践意义重大且学界较少探讨的具体问题；在内容上，侧重对具体问题的深入分析和制度的合理构建。这固然与我院以民商法、经济法为基础，以财经私法、财经公法为特色，以理论法学为支撑，集中发展若干新兴三级学科的学科发展战略有关，也是我们对法学研究方向思考的产物。从宏观而言，目前我国的法学学科框架已经基本成熟，法学界对法学各学科的体系与基本原则已无较大争议，法学各学科的基本理论相对而言也难以再有较大变动，因此我们的研究目标不能再仅仅局限于对若干宏观问题的探讨以及对若干基本原则的建构。因应法律实践的需求和法治完善的需要，我们更应当集中精力于以前较少涉及的具体制度及其微观层面展开深入细致的研究，揭示其背后的理论基础，提供完善、富有可操作性的制度设计，以此推动法学研究与法学教育的进步，并进而推动我国立法、司法日臻完善。

刚刚过去的 2007 年，适逢《民法通则》实施 20 周年。抚今追昔，以先师佟柔教授为代表的一代法律学人历尽磨难、备受艰辛，终以一部《民法通则》向世界发出了中国的《权利宣言》。虽历经波折，《物权法》终得以颁行，社会主义市场经济法律体系的框架已基本具备。在改革开放和法治建设的关键发展阶段，衷心希望我院同仁，以国家法制建设为己

任,以民族复兴为目标,以追求真理的勇气致力于学术研究,以甘当人梯的情怀献身于法学教育,谦虚谨慎,踏实治学,团结国内外法学界同仁,弘扬老一辈学者的风范,为我国法学的繁荣与法治的进步不懈努力!

是为序。

郭锋*

2008年3月1日

* 中央财经大学法学院院长、教授。

前 言

幸福生活是每一个人的梦想；谋求一个健康、发达、公平、自由的国家恰是所有科学家亘古不变的追求，其间经济学家和法学家的高歌是如此高亢且发人深省。

在政府制度供给中，最重要的制度莫过于政治体制和经济体制。它们决定着中央与地方政府之间的关系以及政府与市场的关系。对这两大关系的处理直接影响各级政府行政效率；各级政府公共物品供给规模和效率，而政府行政效率和公共物品供给效率均是构成居民幸福生活以及一个健康、发达、公平、自由国度的最重要因素。

由古至今，由西方到东方，国家的政治和经济体制始终处于不断变化之中，而且国家与国家之间各类制度始终存在着千差万别。每一个国家当期的政治和经济制度都是政治家智慧的结晶；都是经济学家和法学家致力呼唤的结果；都是民众思想、文化和对理想孜孜以求的结果。所以对政治和经济制度一致性的谋求往往被看作是不切实际的。但有趣的是，追溯历史，我们会发现，无论是政治制度还是经济制度，东西方都清晰地显示出一条相互融合的脉络。也就是说，在政治和经济体制方面，欧美各国和东方古国从遥远的两极逐渐走近，其一致性不断加强。

虽然我们无法像物理或化学那样，在实验室中不断通过实验的一致性证明结论的正确性，但“以史为鉴，可以知兴替”。

自新中国成立以来，政府间关系问题以及地方政府财力配置问题始终都是中央政府关注的问题。在政治、经济和法学领域对此的

论述汗牛充栋，无法计数，但对这个问题的解答始终是仁者见仁、智者见智。没有一个在法理上妥当、政治上可操作、经济上有优势的结论出现。但人本理念不断受到重视，政府合法性不断受到强调，国家综合实力在国际政治中不断显示其重要性的当代，正确处理中央与地方政府关系以及合理配置各级政府间财力的问题显得越来越重要，甚至已是当务之急。事实上，中央政府一直在摸索正确处理中央与地方关系的路径，所以，在历史上，我国中央与地方政府之间的关系始终处在调整变化过程中，时而分权、时而集权，但总体看始终是集权程度高，而分权程度低。也许由于一党执政的原因，政府间政治上的集分权程度与财政上的集分权程度并不完全一致，但地方政府地位与政府间财力配置始终是一个统一体。政府间政治关系是一个原要素，而政府间财力配置是一个派生要素，前者决定后者。在改革中，我们的财政体制改革有时也走在政治体制改革的前面，提前反映着政治体制的改革动向。当然，如果财政体制改革的内容与政治体制内容不吻合，或者财政体制与政治体制相悖，政府运行就会出现問題，财政体制倒退的现象就无法避免。所以，我们需要探索一条科学、合理的政治体制改革途径，并配之以适合的财政体制。

毫无疑问，本书的重点是各级政府间的财力配置问题，但其关键问题是地方政府的政治地位。中央与地方政府关系是一个老生常谈的命题，无论本书的结论是倾向集权还是分权，都免不了落入俗套、缺乏创新，但本书的出版绝不是为了喋喋不休地重复他人所谈，而是力争在纷繁的资料整理和分析中，找到制度创新点。

目 录

前言	(1)
第一章 基础理论	(1)
第一节 地方政府概念界定	(1)
第二节 影响地方政府地位及政府间财力配置的要素	(2)
第三节 政府间收入分割理论	(37)
第二章 中国政府结构及各自的地位	(45)
第一节 《中华人民共和国宪法》(以下简称《宪法》) 对国家结构的定位	(45)
第二节 《中华人民共和国地方各级人民代表大会和 地方各级人民政府组织法》对政府间关系 的定位	(46)
第三节 中国当前政府组织结构与各级政府地位	(47)
第四节 改革开放三十年来中国省级地方政府地位 的变化	(51)
第三章 当前中国各级政府间财权配置概况	(54)
第一节 财权的概念和构成	(54)
第二节 《中华人民共和国立法法》(以下简称 《立法法》)对税收立法权限的规定	(60)
第三节 国务院《关于实行分税制财政管理体制的决定》 对税权配置作出的基本规范	(61)
第四节 当前政府间非税收收入权限配置概况	(62)
第四章 当前中国各级政府间财力配置概况	(66)
第一节 中国当前政府间税收配置概况	(66)

第二节 中国当前政府间非税收入配置概况	(70)
第三节 中国各级政府财力配置结构图表	(92)
第五章 当前中国各级政府间财权配置存在的问题	(95)
第一节 正确配置政府间财权财力的基础制度缺失	(95)
第二节 中国政府间税权配置存在的问题	(101)
第三节 中国政府间非税收入权限配置存在的问题	(107)
第六章 当前中国各级政府间财力配置存在的问题	(111)
第一节 政府间事权划分不清导致政府间财力配置 缺乏依据	(111)
第二节 地方政府财政收支矛盾加剧	(125)
第三节 收费成为某些地方政府的主要财力	(128)
第四节 某些税种的归属难以确定	(130)
第七章 国际借鉴——部分联邦制国家政府间财力配置 ..	(146)
第一节 美国各级政府财政收入结构	(146)
第二节 加拿大各级政府财政收入结构	(149)
第三节 德国各级政府财政收入结构	(152)
第八章 国际借鉴——部分单一制国家政府间财力配置 ..	(155)
第一节 英国各级政府财政收入构成	(155)
第二节 法国各级政府财政收入构成	(157)
第三节 日本各级政府财政收入构成	(159)
第四节 国际经验总结及分析	(161)
第九章 完善中国政府财税管理体制的措施和建议	(163)
第一节 对当前分税制财政管理体制的理性思考和 新的政府间财力配置模式选择	(163)
第二节 完善政府间财权配置构架	(180)
第十章 部分关系政府间财力配置的税种改革与制度 构建	(193)
第一节 企业所得税制改革与制度构建	(193)
第二节 商品和服务税制改革	(206)

第三节 资源税和财产税制改革 扩大地方政府财权 ...	(232)
结束语	(266)
主要参考文献	(268)

第一章 基础理论

第一节 地方政府概念界定

“地方政府”常作为“中央政府”的对应概念出现，其所指范围常为中央政府之下的具有隶属关系的各级政府。

由于联邦制国家存在着与联邦政府具有横向平等关系的州政府，所以在各类专业文献论述中，作者在使用“地方政府”概念时，一般分为两种情况：

第一，在论述单一制国家问题时，地方政府的内涵是指中央政府之下的各级政府，即中央政府在地方的各级行政派出机构，这些行政派出机构层级纵向设置，逐次隶属于上级政府，在人事、财政和行政管理各方面受上级政府控制。最高层级地方政府（省级地方政府）隶属于中央政府。

在世界性分权浪潮的推动下，一些单一制国家强化了地方政府权力，具有隶属关系的地方政府从中央政府取得了一定程度的自治权，尽管自治程度有大有小，但政府间关系的隶属性质都多少有了改变，中央与省级政府间的联邦性加强，这致使“地方政府”概念的原本含义在本质上发生了一些变化。但同时另一些国家，虽然地方政府分权自治的步伐始终没有停止，虽然中央政府扩大了

地方政府的决策权，但在人事或财政上中央政府对地方政府均有较强的控制力。在此环境下，地方政府自治对“地方政府”概念的原本含义没有本质改变，变化尚在量变的过程中。而在另外一些政治上保持传统的国家中，大部分地方政府无论在形式上或在实质上都没有自治权，他们的行为和声音被要求与中央政府保持一致。所以，这一环境下的“地方政府”概念最符合“地方政府”概念的原本含义。

第二，在论述联邦制国家问题时，“地方政府”的准确含义应当仅指州政府之下的地方政府。它隶属于州政府，是州政府在辖区内的行政派出机构，没有独立的法律地位，但不排除它具有较强的自治权限。在讨论政府间关系时，作者会使用联邦政府和州政府的称谓。但在泛指或陈述不方便时，也会将州政府涵盖在“地方政府”的范围内，好在当前许多联邦制国家的州政府与联邦政府之间的关系已经越来越密切，在州政府对联邦政府的财政依赖不断加强，进而不断强化了其对联邦政府指令的服从时，这些州政府也就具有了更多的“地方政府”的本质含义。

第二节 影响地方政府地位及政府间 财力配置的要素

探求和解释一些政治和经济现象是一件令人着迷的工作，但对政治和经济现象的探求和解释远没有对那个独立存在于我们自身之外的客观世界的探求和解释那样单纯，我们无法通过人为地设立一个封闭的环境，在简约了的条件下，在实验室中找到事物背后的规律以及影响事物发展的因素。财政学人和法学家命中注定必须在开放的环境下，在错综复杂的因果链中寻找真理。

我们可以深切地感受到，在由人构建的社会结构中，每一个政治和经济问题的背后都有许多的因素在发挥作用，这些因素又彼此联系、彼此作用、彼此制约，构成了因果关系网。期望在这些彼此

纠缠着的因果关系网中找出某一事物之所以存在、某一现象之所以发生的主要动力机制的确是件非常困难的事情,况且这一因果链在相互作用、互为因果的同时,其底层还蕴含着某些规律。

J·I·麦基有一个很著名的说法:原因是实际可观察的世界的黏合剂^①。所以,我们可以在众多的因素作用中,顺着历史的脉络,分析渐变与趋同产生的原因,在分析中抽丝剥茧、去伪存真。好在原因的选择是在可观测到的范围。所以,尽管原因具有多样性,我们仍然可以在整体上寻找到影响事物的主要因素以及它的影响方法。

一、国家理智

(一) 政治制度——国家结构形式及其趋同

1. 国家结构形式

国家政权的配置结构是决定国家财力配置结构的首要因素,因为政权的配置结构直接决定着国家的组成方式,决定着国家整体与其组成部分之间的权力配置格局及相互关系。

目前,国家政权的配置结构大致被分为两类,即联邦制和单一制。

所谓单一制国家(Unitary State)是指一种立法权、执法权和司法权高度集中在一起的国家类型。整个国家只设立一个中央政府,下设的各级政府,包括自治单位均受中央政府统一控制。在单一制宪政国家,还表现为全国只有一部宪法,该宪法为国家根本大法,任何法律均位阶其下。地方政府无论分权程度如何,地方政府的各项权力均来自于中央政府授权。也就是说,地方政府的设立与否、管辖范围大小、政治权力和财政权力大小均由中央政府决定。

世界上大多数国家为单一制国家,但目前,世界领土面积排名

^① 《Towards A Reformulation of Economic Methodology》Thomas A. Boylan and Paschal F. O'Gorman Publication year: 1995 Publisher: Routledge. Page: 165.