



北京航空航天大学人文社会科学文库



中国环境监察监测之 事权财权划分研究

杨立华 鲁春晓 唐璐 李晨 何元增 王迪 著



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS



北京航空航天大学人文社会科学文库

中国环境监察监测之 事权财权划分研究

杨立华 鲁春晓 唐璐 李晨 何元增 王迪 著



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目 (CIP) 数据

中国环境监察监测之事权财权划分研究/杨立华等著. —北京:北京大学出版社, 2015. 6

(北京航空航天大学人文社会科学文库)

ISBN 978 - 7 - 301 - 25871 - 2

I. ①中… II. ①杨… III. ①环境监测—研究—中国 IV. ①X83

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 109130 号



书 名 中国环境监察监测之事权财权划分研究
著作责任者 杨立华 鲁春晓 唐 璐 李 晨 何元增 王 迪 著
责任编辑 魏冬峰
标准书号 ISBN 978 - 7 - 301 - 25871 - 2
出版发行 北京大学出版社
地 址 北京市海淀区成府路 205 号 100871
网 址 <http://www.pup.cn>
电子信箱 weidf02@sina.com
新浪微博 @北京大学出版社
电 话 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62750673
印刷者 三河市博文印刷有限公司
经 销 者 新华书店
965 毫米 × 1300 毫米 16 开本 12.25 印张 176 千字
2015 年 6 月第 1 版 2015 年 6 月第 1 次印刷
定 价 35.00 元

未经许可, 不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有, 侵权必究

举报电话: 010 - 62752024 电子信箱: fd@pup.pku.edu.cn

图书如有印装质量问题, 请与出版部联系, 电话: 010 - 62756370

内容提要

本书是国家“环境监管能力建设‘十二五’规划”项目委托课题“环境监察监测能力建设事权财权划分研究”的研究成果。环境监察监测能力建设是国家环境监管能力建设的核心任务,虽然政府在该领域的投入逐年增长,并取得了巨大的成果,但在当前,我国环境监察监测的事权财权划分方面仍然存在一些问题,制约了我国环境监管能力的提高。

在1994年分税制改革的基础上,我国事权财权划分体制逐步确立,该体制确立以后对提高我国政府的宏观调控能力、协调中央与地方利益关系等方面都起到了巨大的促进作用。但是,在此体制下,也出现了中央与地方、政府与市场间环境监察监测事权财权划分不明确、不合理的问题。事权财权划分不合理的问题影响了我国环境监察监测能力建设的进程。在大量实证分析、理论分析和案例分析的基础上,本研究从分析我国环境监察监测事权财权划分的现状入手,探讨了当前环境监察监测存在的问题,研究了环境监察监测事权财权划分的一般原则,并在此基础上提出了符合我国国情的分领域的中央与地方环境监察监测事权财权划分方案。

第一章,导言。阐述了本研究的历史背景、该领域的文献综述和研究现状、研究涉及的基本概念(环境监察、环境监测、环境监察监测能力、事权财权)的界定和全书的结构安排。

第二章,介绍了本研究的理论基础、分析框架以及采用的研究方法和数据资料。研究的理论基础有外部性理论、产权理论、公共物品理论、治理理论、财政分权理论。研究的方法采取了定量分析、实地调查、案例分析和文本资料分析相结合的方法。定量分析资料来源于环境保护部、环

境监测总站、环境监察局、财政部等多个部门的有关环境监察监测的收支情况数据,重点用于研究中央与地方环境监察监测财权状况。实地调查选取了山东枣庄市、湖南湘潭市、河南洛阳市、浙江杭州市、河南项城市、广西兴安县和河南商城县等地的环境监察、监测机构以及公众和企业,分别研究基层环境监察监测状况、企业参与状况、公众意见等环境监察监测具体问题。案例分析则具体研究了北京市、河南省、湖南省、山东省四个省级单位,北京东城区、西城区等七个市级单位和北京密云县、延庆县等十个县级环境监察监测机构的机构设置、事权划分等问题。文本资料分析则通过研究我国事权财权划分的一般理论,具体总结了环境监察监测事权财权划分的一般原则。最后,在上述研究的基础上,提出了我国环境监察监测事权财权划分的方案。

第三章,分析了我国环境监察的事权财权划分现状及问题。本章主要研究了两个大的问题,即环境监察的事权财权划分现状和存在的问题。在环境监察事权财权划分现状方面,又分别从两个领域进行了研究,即环境监察的事权划分现状与环境监察的财权划分现状。在此基础上,又研究了环境监察事权划分存在的问题和财权划分存在的问题。

环境监察的事权划分现状分别研究了三个问题,即环境监察机构设置、环境监察事权划分、地方环境监察具体事权划分。具体表现为:(1) 机构设置的“5+1”体系和上下联动的运行机制。即在环境监察机构设置上,我国已经形成了国家级、省级、市级、县级、乡镇级共五级环境监察体系,在跨区域地方又设置了六个区域环境督察中心,且各级体系之间形成了上下联动的运行机制。(2) 横向事权划分方面形成了相互协调的六大职能类别和三大支持系统。在环境监察事权划分上,中央与地方环境监察分别具有六大类职能,即:制度制定类、指导协调类、组织实施类、直接负责类、监督检查类和其他类;环境监察形成了三大系统,即:环境管理与决策系统、环境监督执行系统、技术支持保证系统。(3) 纵向地方事权划分的层级化。在地方环境监察具体事权划分上,省级环境监察机构主要有五项一般性职能,即:污染源监督检查、排污收费、指导下级、处理环境问题和环境纠纷;市级环境监察机构主要有四项一般性职能,

即:辖区污染源监管、排污收费、环境信访、行政执法稽查;县级环境监察机构主要有八项一般职能,即:本辖区环境监察;环保局和上级环境监察机构的委托工作;贯彻实施环境监察工作的政策、法规和规章;受理各类环境纠纷,接待人民来信来访;环境监察人员的业务技术培训以及工作经验的交流和总结;排污费的征收工作;协助做好人大建议、政协提案工作;环境突发事件的应急监察工作。不同地方虽有所差异,但总体上体现了层级化特征。

环境监察的财权划分现状分别研究了五个领域,即:全国环境监察支出项目情况、中央环境监察支出总体情况、全国环境执法监察支出情况、环境执法监督体系投资总体构成情况、环境执法监督体系分领域投资情况。重点研究了环境监察支出项目情况、专项支出情况、支出来源、支出结构情况以及环境监察的每项具体领域的支出结构情况。研究发现财权划分呈现以下五个特点:(1) 全国环境监察支出项目中央主导、地方负责;(2) 中央环境监察支出持续增长,总量不足;(3) 环境执法监察支出依赖财政,来源单一;(4) 环境执法监督体系建设分层投资,各有侧重;(5) 执法监督体系的分领域投资共同负担,逐级递减。

环境监察事权划分存在的问题主要有四个:(1) 职能交叉和职责划分不明;(2) 机构职能定位抽象化;(3) 纵向分离、地方分割、法律地位不明确;(4) 执法能力不适应环境执法监督需要。财权划分存在的问题主要有三个:(1) 财权与事权不匹配,地方环境监察机构财权受制于地方财政;(2) 财权划分自上而下,逐级减少,呈现明显的等级序列;(3) 中央与地方环境监察财政投入的效率及执行效果差距较大。

第四章,分析了我国环境监测的事权财权划分现状及问题。本章主要研究了两个大的问题:环境监测的事权财权划分现状与存在的问题。在环境监测事权财权划分现状方面,又分别从两个领域进行了研究,即环境监测的事权划分现状和财权划分现状。在此基础上,又研究了环境监测事权划分存在的问题和财权划分存在的问题。

环境监测的事权划分现状分别研究了三个问题,即环境监测机构设置、环境监测事权划分、地方环境监测具体事权划分。(1) 在环境监测机

构设置上,我国已经形成了三大监测网络与四个层级,三大监测网指国家环境监测网、各部门环境监测网、各行政区域环境监测网;四个层级指国家级,省、直辖市、自治区级,省辖市级(地市级),县、旗、区级。(2) 在环境监测事权划分上,中央与地方环境监测有三级事权,即八项一级事权,十二项二级事权和三十三项三级事权。其中二十项归属地方事权,四项归属中央事权,三项为中央与地方共担事权,六项事权主体不详。(3) 在地方环境监测具体事权划分上,省级环境监测机构主要有八项一般性职能,市级环境监测机构主要有八项一般性职能,县级环境监测机构主要有六项一般性职能。

环境监测的财权划分现状分别研究了十三个领域,即:空气质量监测、酸沉降监测、沙尘暴监测、地表水监测、近海域监测、污染源监督性监测、国家环境质量监督性监测、环境应急监测、核与辐射环境监测、国家生态环境监测、减排重金属监测、基础性专项监测、国家环境监测网质量保证与运行管理。重点研究了环境监测支出项目情况、专项支出情况、支出来源、支出结构情况以及环境监测的每项具体领域的支出结构情况。研究发现,环境监测财权划分呈现以下六种类型:(1) 中央主导,地方补充;(2) 地方主导,中央补充;(3) 共同承担,中央为主;(4) 共同承担,地方为主;(5) 中央承担;(6) 地方承担。

环境监测事权划分存在的问题主要有五个:(1) 整体组织结构设计不合理,机构冗余,造成了不必要的资源浪费;(2) 地方环境监测力量薄弱,不能有效满足地方环境监测的需要;(3) 各个层次上的环境监测机构职能互有重叠,造成一些环境监管领域的失察;(4) 基层环境监测机构与环境监测人员缺乏竞争,不利于推进基层环境监测机构工作的开展和实施;(5) 所辖区域管理和垂直管理之间的矛盾。

环境监测财权划分存在的问题主要有五个:(1) 基于属地原则的事权划分与跨区域、跨部门的国家监测事务存在冲突;(2) 中央与地方共担项目中事权划分不明,地方财政支出统筹受限;(3) 中央与地方、地方之间事权划分不明确,事权“上下不清”、长期下移且交叉过多;(4) 地方环境监测资金缺乏,不能有效满足地方环境监测的需要。

第五章,提出了中央与地方环境监察监测的事权财权划分原则。在对国内外关于事权财权划分的理论和经验进行总结分析的基础上,结合中国国情和环境监察监测经验,建立了事权财权划分的原则体系。在“财权事权匹配”的总原则下,又提出了两个事权财权混合划分原则(法制化原则、环境外溢性范围和行政管辖范围相一致原则)、三个事权划分分原则(机构独立性原则、事权明晰化原则、公共物品效益最大化原则)以及四个财权划分分原则(财权适度原则、污染者付费原则、使用者付费(UPP)和受益者分担原则、地方收入多样化和环境监测市场开放化原则)。

第六章,提出了中央与地方环境监察监测的事权财权划分建议及方案。依据环境监察监测事权财权划分现状及问题和事权财权划分原则体系,分别提出了中央和地方环境监察事权财权划分建议及方案与中央和地方环境监测事权财权划分建议及方案。

环境监察方面,中央与地方环境监察事权划分的两个思路是:合理界定各级环境监察机构的职责;明确并合理划分中央环境监察和地方环境监察的事权范围。并且根据中央与地方环境监察工作各自的特点,以及各项事权对所属层级的重要程度、可操作性、相对成本大小等因素,提出了中央与地方环境监察事权划分的分层建议,将中央与地方环境监察事权、地方三级环境监察事权划分为三级,并对每一级的具体事权按其重要程度进行了排序。环境监察财权划分的两个思路是:横向高度集权;纵向高度分权。中央与地方环境监察事权、财权具体调整有三大方案:(1)事权不变,调整财权;(2)财权不变,调整事权;(3)事权财权同步调整。并且,依据这三大方案,在具体操作层次上提出了十一项调整建议,这十一项建议基于三个标准,即:(1)地区性服务的事权归属地方;(2)具有外部效应的事权归属中央;(3)全国性公共产品的事权归属中央。在企业和公众参与方面,建议建立和完善企业环境监察员制度和公众环境诉讼与决策参与制度。

环境监测方面,中央与地方环境监测事权划分的两个思路是:(1)根据各项环境监测具体项目的特点,合理界定各级机构的职责;(2)事权财

权匹配的原则。环境监测财权划分的基本思路是:(1)明确各项事权的财权主体,使财权与事权相对应;(2)纵向合理分权。根据这个思路确定了环境监测的事权财权划分总方案。在事权划分方面,(1)对四项事权主体不详的三级事权确定了相应的事权主体;(2)将四项地方三级事权调整为中央与地方共同承担的事权;(3)中央事权、中央与地方共担的事权未作出较大调整。在财权划分方面,(1)将五项原为中央财权的三级事权调整为中央与地方按比例支出;(2)为十六项财权主体不详的三级事权确定财权主体。

在地方环境监测事权划分方面,根据三级环境监测机构事权现状、事权重要性、相对执行成本以及可实现程度等,对省、市、县三级的职能进行具体的分级细化,并依据其重要程度,对各级环境监测机构的职能进行了梳理,将三级地方环境监测机构的职能划分为三类,并根据其重要程度在每一类职能内进行排序。得出了省级环境监测中心站的职能分层建议10条;市级环境监测站的职能分层建议10条;县级环境监测站的职能分层建议7条。最后分别提出了省、市、县三级环境监测机构事权财权划分的具体建议。

在环境监测的企业和公众参与方面,建议环境监测的市场化,鼓励企业投资与信息利用和建立完善公众环境信息举报制度。环境监测的市场化方面,强调了以下几点:(1)环境监测的最终责任方应为当地环境管理部门;(2)监测机构要对监测数据和结果承担直接后果,政府要重点监管其监测数据的真实性与可靠性;(3)环境监测的市场化应着重引入市场竞争机制;(4)环境监测工作应鼓励企业的投资和参与;(5)通过信息共享和独立第三方机制,加强对环境监测信息的利用。环境监测的公众参与方面,应重点做好以下几点:(1)环境监测部门应加强对公众环境监测方法与知识的宣传和培训;(2)鼓励公众通过最简单的监测方法监测常规监测项目,及时发现环境问题;(3)建立公众环境信息举报制度和现场联合监察制度;(4)环境监测部门应完善相关保密制度和执行机制;(5)环境监测部门自身也要接受公众的监督,不断健全和完善信息公开工作。

目 录

第一章 导言	001
一、研究背景	001
二、文献综述与研究现状	002
三、概念界定	012
四、结构安排	016
第二章 理论基础、分析框架和数据方法	020
一、理论基础	020
二、分析框架	022
三、数据方法	023
第三章 环境监察事权财权划分现状与问题	029
一、现状	029
二、问题	049
第四章 环境监测事权财权划分现状与问题	053
一、现状	053
二、问题	073
第五章 环境监察监测之事权财权划分原则	077
一、国外关于事权财权划分的理论	077
二、环境监察监测事权财权划分的一般思路	079
三、划分的总原则	081
四、划分的分原则	083

第六章 中央与地方环境监察监测事权财权划分建议及方案	088
一、环境监察事权财权划分建议及方案	088
二、环境监测事权财权划分建议及方案	097
附录1 实地访谈研究案例	111
案例1:山东省枣庄市环保局环境监控中心	111
案例2:湖南省湘潭市环保局环境监察站、环境监察支队	116
案例3:河南省洛阳市市民	120
案例4:浙江省杭州市环境执法稽查总队	123
案例5:河南省项城市监察大队	125
案例6:广西壮族自治区兴安县环境监察大队、环境监测站	128
案例7:河南省商城县观庙乡村民	130
附录2 相关法律法规与文件	135
法规文件1:《中华人民共和国环境保护法》	135
法规文件2:《环境监理工作暂行办法》	147
法规文件3:《国务院关于环境保护若干问题的决定》	149
法规文件4:《关于进一步加强环境监理工作若干意见的通知》	156
法规文件5:《国务院关于落实科学发展观加强环境保护 的决定》	160
法规文件6:《全国环境监测管理条例》	171
参考文献	180
后记	187

第一章

导言

一、研究背景

以环境监察监测为主要内容的环境监管一直是我国环境治理的重要领域。随着我国经济的高速发展,环境污染问题变得日益严峻,环境监管的重要性也更加凸显。“十一五”期间我国提出要加强环境监管能力建设,并明确了三大任务:建设现代化的环境监测体系,建设先进的执法监督体系,改善环境管理技术支持能力。^① 国务院《关于落实科学发展观加强环境保护的决定》指出,“十一五”期间要实施环境监管能力建设工程专项规划。为落实《决定》要求,国家发改委、国家环保总局专门组织编制了《国家环境监管能力建设“十一五”规划》,文件中指出环境监管能力建设共有六部分:环境监测能力建设,环境监察能力建设,核与辐射监管能力建设,环境科技、环境宣教建设以及环境信息能力建设。^② 《中华人民共和国国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》更是明确将环境监察监测能力建设作为整个国家建设的重要方面,并指出要“加快建设资源节约型、环境友好型社会,提高生态文明水平”。相应的,国家环保部也制定了《国家环境监管能力建设“十二五”规划》,该规划从环境监测能力、环境监察执法能力、环境应急能力、核与辐射安全监管能力、环境信息

^① 邹首民,王金南,洪亚雄. 国家“十一五”环境保护规划研究报告[M]. 北京:中国环境科学出版社, 2006:478.

^② 同上注:472.

能力建设等多个专项领域进行了详细规划,并且在整个规划里强调了对环境三大要素(分别是水环境、大气环境、土壤)的监察监测。

在党和政府对环境监察监测的高度重视下,国家对环境监察监测的经费投入也逐年增长,我国环境监察监测的能力也得到提升。但在当前,我国中央与地方事权财权划分仍然存在一些问题,环境监察监测领域中的中央与地方、政府与市场之间事权财权划分的不合理问题尤为突出,这在很大程度上制约了我国环境监察监测的整体能力与效果发挥。因此,有必要重新界定与划分环境监察监测中的事权与财权,从而更好地提升国家的环境监察监测能力。本研究正是在这样的历史背景下进行的。

二、文献综述与研究现状

(一) 国外情况

1. 环境监管研究

环境监察监测属于环境监管的主要内容,“监管”的英文单词为“Regulation”,也有学者将其译为“规制”“管制”,因此环境监管有时也被称为“环境规制”或“环境管制”。国外围绕环境监管的手段(工具、方式)和监管者与被监管者之间的关系等方面进行了卓有成效的研究。而且在监管方式方面,西方主要研究了三种方式:命令控制型监管、市场激励型监管、信息公开型监管。

命令控制型环境监管。主要包括环境法律法规、环境标准等。环境法律法规方面,如美国 1955 年的《空气污染控制法案》、1963 年的《清洁空气法案》、1967 年的《空气质量法案》、1965 年的《水质法案》、1977 年的《清洁水法》、1972 年的《噪声控制法》等。在环境标准方面,Sterner 指出环境规制中的技术标准在以下企业或社会环境背景下具有相应的优势:(1) 技术与生态信息比较复杂;(2) 关键知识技术只有在中央权威层面才能得到,而在个别企业或部门是得不到的;(3) 企业对各种价格信息变化的反应迟钝,而投资行为又存在长期不可逆的影响;(4) 各种环境规

制技术呈现标准化的趋势;(5) 市场或社会中可行性较高且利于竞争的技术不多;(6) 对企业平排监控成本和难度高,但对企业生产技术的监控却比较容易等。^①

市场激励型环境监管。包括排污税费、补贴、排污权交易、押金返还等。Pigou 在分析环境外部性的基础上,最早提出通过征税使环境外部性内部化的解决方法,即“庇古税”。^② Coase 提出了以交易成本为基础的外部性理论,强调通过明晰产权来解决环境外部性问题,即“科斯定理”。^③ Dales 在科斯理论的基础上,提出了排污权交易理论,即通过可交易的排污许可证,将污染排放作为一种产权在污染制造者之间进行分配和交易,从而将环境污染的社会成本转化为污染制造者的内部成本。^④ Baumol & Oates 通过分析补贴对企业污染物总产量和污染水平的影响,指出环境补贴不仅不会减少企业污染的产生,而且还会诱发更严重的环境污染。有效的解决办法应是,首先确定一个适当的污染税税率,然后按照相应的税率对污染制造者征收其污染排放的费用,这样可以将社会控制污染的成本降到最低,从而实现企业污染排放的最优化。^⑤ Roberts & Spence 则设计了一种排污许可证加排污费或补贴的混合机制,利用排污费和补贴政策,将排污权交易的市场价格限定在一个范围内,向企业发放相应的排污许可证,然后根据其具体排放情况再征收相应的额外排污费或补贴,从而二次激励企业减少污染。^⑥ Palmer 对三种方式(预收处理费用、回收补贴及押金返还制度)进行了比较研究,认为押金返还制度是一种成本最低(最有效)的监管方面。^⑦ Portney & Stavins 通过对命令—控制型和市场激

① 托马斯·思德纳. 环境与自然资源管理的政策工具. 张蔚文, 黄祖辉译. 上海: 上海三联书店, 2005.

② Pigou A. *The Economics of Welfare*. London: Macmillan, 1920.

③ Ronald H. Coase. The Problem of Social Cost. *Journal of Law and Economics*. 1960, (10): 1—44.

④ Dales J. *Pollution, Property and Prices*. Toronto: University of Toronto Press, 1968.

⑤ Baumol W. J. and Oates W. H. *The Theory of Environmental Policy*, 1975.

⑥ Roberts J. Marc and Spence Michael. Effluent Charges and Licenses under Uncertainty. *Journal of Public Economics*, 1976, 5(3): 193—208.

⑦ Palmer Karen, Sigman Hilary, Walls Margaret. The cost of reducing municipal solid waste. *Journal of Environmental Economics and Management*, 1997, 33(2): 128—150.

励型监管方式的比较分析,指出基于市场的环境监管方式比命令—控制型环境监管方式更有优势。^①

信息公开型(自愿型)环境监管。Beams 于 1971 年在《会计学月刊》发表了《控制污染的社会成本转换研究》,首先提出环境会计的思想,开启了环境信息披露研究的先河,发展了一种全新的环境监管手段。Groves 认为解决环境监管问题的关键是设计一种能充分激励被监管对象自动公布相关环境污染信息,从而主动减少环境污染的激励性监管机制。^② Kwerel 设计了一种静态的混合价格—总量工具,引导企业公开其真实污染削减成本,以降低信息租的出现。^③

环境监管中监管者与污染企业(被监管者)之间的关系。Harford (1978)通过对企业行为的研究发现,在企业追求利润最大化过程中,污染税率越高,企业逃避税收的可能性越大,这将增加政府监督的成本。因此最终的均衡条件是削减污染的边际收益等于削减污染的边际成本与监督的边际成本之和。^④ Heyes (1993)建立了一个检查能力内生的规制模型,为解决监督与处罚问题提供了一个新思路。该模型的基本思想是,在检查不精确时,企业会倾向于降低操作的透明度,以减少被检查出来的可能性。因此,监督的频率并不是最重要的,重要的是提高检查的彻底性。^⑤ Grossman 认为当获取可靠的信息很困难或成本很高时,监管部门应选择加强监督。^⑥ Beeker (1968)建立了关于监督与处罚的模型。在模型中监管者决定监督的频率和罚款的水平,污染者则追求服从规制的成本与罚款之和最小化,通过对模型的分析,Beeker 指出处罚越严厉越好,而

① Paul R. Portney and Robert N. Stavins. *Market-Based Environmental Policies: Public Policies for Environmental Protection* eds. Washington D. C. : Resources for the Future, 2000.

② Groves Mechanisms. Incentives in teams. *Econometrica*, 1973, (41) : 617—631.

③ Kwerel E. To Tell the Truth: Imperfect Information and Optimal Pollution Control. *Review of Economic Studies*, 1977, 44 (3) : 595—601.

④ Harford, J. D. Firm behavior under imperfectly enforceable pollution standards and taxes. *Journal of Environmental Economics and Management*, 1978, 5 (1) : 26_43.

⑤ Heyes, A. Implementing environmental regulation: Enforcement and Compliance. *Journal of Regulatory Economics*, 2000 17 : 2107—129.

⑥ Grossman . Environmental ImPact of North American Free trade Agreeemeni. NBER Working Paper, 1991, No. 3914.

监督的频率则可以降低。^①

2. 事权财权划分研究

关于事权与财权的划分问题始终是西方财政领域内一个主流的研究课题。西方学者在研究该问题时,往往是将事权(职能、职权)与财权(财政)放在一起讨论的,即事权的讨论中包含有财权,财权的讨论中包含有事权。在事权与财权划分的研究领域积累了较多的研究文献,下面仅列举一些比较有代表性的观点。

在划分的内容方面,R. Musgrave 指出政府的公共职能包含三个部分:公共职能的分配、公共职能的再分配和公共职能的稳定。第一项职能可以安排给地方政府,后两项职能更适合于由中央政府来安排,特别是宏观经济稳定应作为中央政府的一项职能。^② William F. Sharpe 认为,不同层级的政府具有不同的职能,彼此之间不能互相替代。实现经济调控的职能和社会福利分配的职能应由中央政府负责。^③

在划分的原则方面,Roy Bahl 认为,财政分权的一个重要原则是按照正确的顺序进行。首先给予地方政府财政支出的职权,然后再决定财政收入的分配,这样做基于两个原因:一是政府在解决收入分配问题之前应该确定各级政府的支出需要,二是有效的收入分配离不开对支出的认识。^④ C. F. Bastable 认为政府间事权划分应遵循受益范围原则、行动原则和技术原则。^⑤

在划分的依据及角度方面,美国学者 O. Eckstein 认为,应当按照公共物品的受益范围来划分各级政府的职能,并以此作为财权分配的依据。据此,那些受益范围为全体国民的公共物品应当由中央政府来提供。另

① Beeker, G. S. Crime and Punishment: an economic approach. *Journal of Political Economy*, 1968 (76): 169—127.

② Musgrave, R. *A Theory of Public Finance* [M]. McGraw-Hill, New York, 1959.

③ William F. Sharpe, *The Capital Asset Pricing Model: A "Multi-Beta" Interpretation*, *Financial Decision Making Under Uncertainty*, (Haim Levy and Marshall Sarnat, Editors), Academic Press (New York), 1977, 127—136.

④ Roy Bahl. 政府间财政关系比较研究[M]. 中国财政经济出版社 2004: 9—14.

⑤ 刘方. 我国政府间事权问题研究——以省以下政府事权划分为视角[D]: 北京: 北京工商大学, 2009.

外有一些公共物品虽然只惠及某一阶层或某些人,但因对全社会的稳定与发展至关重要,也应由中央政府提供,如对特困地区和受灾地区的专项补助等。^① Ricard. W. Tresch 建立了“偏好误识”理论。他指出,以往的分权理论都把中央政府设想为全知全能的政府,对于全体居民的消费偏好的掌握准确无误,这些理论假设中央政府是了解社会福利函数的偏好序列的,如果是这样,那么就没有向地方政府进行财政分权的必要了,地方政府只需按照中央政府的指示办事,就能实现公共物品供给的最优了。Ricard. W. Tresch 指出以往的这种分权理论由于把中央政府放在最优环境下进行分析,没有考虑到中央政府有可能错误地认识社会偏好的情况,从而有可能错误地把自己的偏好强加于居民头上。“偏好误识”思想从另一个角度为地方分权提供了理论依据。^② 在划分的角度方面。埃克斯坦从决策程序角度分析了中央财政与地方财政支出范围的划分问题。中央财政主要承担国防、外交、国家管理等支出责任,其他支出责任由地方财政承担。^③ 费雪则从公共物品的外部性角度分析了中央财政与地方财政支出范围的划分问题。卫生、警察、消防等外部性小且地方性较强的公共物品适合由地方政府提供。^④ Anwar Shah 通过对发达国家和发展中国家的比较研究发现,发达国家的地方政府担负的教育、卫生责任更多。^⑤

在保证分权的合理与有效性方面, Richard M. Bird 和 Michael Smart 认为,要保证公共服务的提供有效,必须对转移支付的接受者(地方政府)有一个明确的要求,即转移支付的接受者(地方政府)应有足够的财力和做出决定所需要的、充分的灵活性,并且还要对其结果负责。转移支付的接受者(地方政府)应该按照一整套标准程序管理转移支付,并接受

① 阿图·埃克斯坦(O. Eckstein). 公共财政学[M]. 北京:中国财政经济出版社,1983.

② Ricard W. Tresch. Public finance. Business publication. Inc. 1981. 574—576.

③ [美]阿图·埃克斯坦. 公共财政学[M]. 北京:中国财政经济出版社,1983.

④ [美]罗纳德·费雪. 州和地方财政学[M]. 北京:中国人民大学出版社,2000.

⑤ Anwar Shah, “Fiscal federalism and macroeconomic governance: for better or for worse” [R]. World Bank, 1997.