

中央与地方关系 法治化研究

财政维度

On Legalization of Fiscal Relationship
between the Central Government and Local Governments

魏建国 著



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

年学者文库

中央与地方关系 法治化研究

财政维度

On Legalization of Fiscal Relationship
between the Central Government and Local Governments

魏建国 著



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

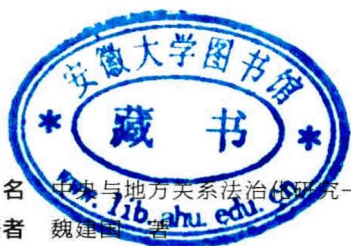
中央与地方关系法治化研究:财政维度/魏建国著. —北京:北京大学出版社, 2015.3

(青年学者文库)

ISBN 978 - 7 - 301 - 25564 - 3

I. ①中… II. ①魏… III. ①中央与地方的关系—研究—中国 IV. ①D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 036006 号



书 名 中央与地方关系法治化研究——财政维度

著作责任者 魏建国 著

责任编辑 王 晶

标准书号 ISBN 978 - 7 - 301 - 25564 - 3

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 law@pup.pku.edu.cn

新浪微博 @北京大学出版社 @北大出版社法律图书

电 话 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62752027

印刷者 北京溢漾印刷有限公司

经 销 者 新华书店

965 毫米 × 1300 毫米 16 开本 17.5 印张 273 千字

2015 年 3 月第 1 版 2015 年 3 月第 1 次印刷

定 价 39.00 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

序 一

十多年前,我曾在《税法专题研究》一书中提出,税收法治或许会成为中国构建法治社会的突破口。回顾和反思最近十多年来的发展,我们可以看到,我国的财税法治建设在理论创新和制度构建方面都取得了长足的进步。

在理论创新方面,财税法学界先后提出了契约理论、平衡理论、纳税人权利保护理论、控权理论等,对我国的财税法治建设产生了重要的影响。近年来,我在长期研究和思考的基础上,提出了理财治国观、公共财产法理论。我认为,财税法具有经济性、政治性和社会性等立体化功能。宏观调控只是财税法经济性功能中的辅助性和补充性功能,以明显区别于仅侧重财税法宏观调控功能的经济法,从而走出将财税法定位于宏观调控法(经济法)的传统思维。财税法调整财政关系,本质上是一个公共财产法问题,与私法一道构筑私人财产权的双重保障体系。因此,有必要确立公共财产权的概念。公共财产权是政府基于其公共性特质取得、用益和处分私人财产的权力,包括对私人财产征税、处罚、国有化等非对价性给付,征收土地房屋、收费、发行公债等对价性给付,以及支配这些财产的权力。公共财产权是一种应受控制的公权力,其在脱胎于行政权的财政权的基础上形成,但更注重公共财产取得的正当性及分配的正义性;从调整原则上讲,公共财产权的控制体现为公共财产的取得、用益和处分应严格遵循法定主义,以最大限度地保护纳税人的整体利益;从制度措施上讲,需要按照法源明确、程序正当和争讼便利的原则推动公共财产权规则体系建构,并注重面向民生的公共性立场。建构于公共财产权概念之上的公共财产法,是经由私人财产转化而成的公共财产的正当化及其运行规则,是现代财税法的核心范畴,是国家财政治理的基础性法治规范。^①

回顾过去,在相当长的时间里,财税法在我国法治建设的大舞台上一直

^① 关于公共财产法理论,请详见刘剑文、王桦宇:《公共财产权的概念及其法治逻辑》,载《中国社会科学》2014年第8期。

缺位,财政仅仅被视为单纯的经济问题,没有得到应有的重视与关注,这不能不说是我国法治建设中的一大遗憾。财税领域的法治化水平长期滞后于现实需要,在相当大的程度上也导致了国家治理和改革深化陷入了“瓶颈期”,难以寻得有力的“抓手”。最近五年,对于我国的财税法治建设来说,是不平凡的五年。从“营改增”扩围到房产税改革,从“三公”经费公开到《预算法》修订,从车船税立法到呼吁设税权回归全国人大,从中央出台“八项规定”、《党政机关厉行节约反对浪费条例》到党的十八届三中全会对财税改革作出浓墨重彩的勾勒、党的十八届四中全会对全面推进依法治国的强调,都可以看出,我国财税法治建设的水平在逐步提升。实践表明,财税法与国家治理、人民福祉的紧密联系正日益凸显。财税法也越来越受到官方和民间的共同关注。2013年11月12日,中共十八届三中全会审议通过了《关于全面深化改革若干重大问题的决定》。《决定》提出全面深化改革的总目标是“完善和发展中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化”。在《决定》提出的诸项改革任务之中,“深化财税体制改革”单独作为一个部分,且位于各项具体经济改革之首,这在党的重要纲领性文件中尚属首次。同时,财税问题作为重要主线,还贯穿在其他章节的始终。可以毫不夸张地说,《决定》中至少有一半内容涉及财税问题。可以看出,中央已经转变将财政视作单纯经济问题的传统思维,开始认识到财政是“国家治理的基础和重要支柱”,科学的财税体制是“促进社会公平、实现国家长治久安的制度保障”,并主动接纳“落实税收法定原则”等财税法学界大力倡导的主张。2014年10月23日,中共中央十八届四中全会通过了《关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》。《决定》提出,依法治国,是坚持和发展中国特色社会主义的本质要求和重要保障,是实现国家治理体系和治理能力现代化的必然要求。全面推进依法治国的总目标是:建设中国特色社会主义法治体系,建设社会主义法治国家。《决定》在“加强重点领域立法”部分特别提到制定和完善“财政税收”方面的法律法规,与“编纂民法典”相并列。可见,财税体制改革与财税法治,既是全面深化改革的突破口和重点领域之一,又是国家治理现代化的基础和制度保障,是国运所系、民心所向、大势所趋。可以说,我国的财税法治建设正在进入一个千载难逢的发展机遇期!

魏建国博士的新作《中央与地方关系法治化研究——财政维度》即将要出版了。作为他的导师,我非常高兴。从2000年开始,建国同学在我的指导下从事财税法方面的学习和研究,经过五年多硕博连读阶段的训练,顺利取得了博士学位。本书是在他的博士学位论文基础上完成的。在书中,他提出应将我国处理中央与地方财政关系的行政主导转型为法治化。在梳理总结美国、加拿大、德国、日本等国相关做法的基础上,他提炼出处理中央与地方财政关系的两种制度模式,即对称型模式与非对称型模式。最后,从视角转换、路径选择、模式选择、制度构建等方面提出了实现中央与地方关系法治化的财政思路。值得注意的是,理顺中央与地方财政关系、改进预算管理制度、完善税收制度是我国当前和今后一段时期深化财税体制改革和加强财税法治建设的三个关键环节。在《预算法》修订、党的十八届三中全会强调深化财税体制改革、党的十八届四中全会强调全面推进依法治国的宏观背景下,本书的主题紧贴时代发展的脉搏,在进行理论探讨的基础上提出了较为系统的制度完善建议,所归纳提炼的对称型与非对称型制度模式范畴也颇具新意。它的出版将具有较为重要的理论价值和实践意义。

希望建国博士在未来的日子里继续努力,加强学习和研究,进一步提高学术水平,为我国的财税法治建设作出自己应有的贡献。

是为序!

北京大学法学院教授 刘剑文

2014年12月16日于燕园陈明楼

序 二

现代宪政国家之民主理念,系以人性尊严与个人基本价值为中心,基于国家补充性原则,要求凡与人民邻近事务,应尽可能由其自我实现、自我决定,民间能做,政府不做;地方能做,中央不做。现代宪法人性观,系指能自我认知、自我负责之个人,在人格自由发展之下,自行决定其生活方式并从事未来之规划。能自我认知,即能自我决定,亦即以民主方式参与团体决策。能自我负责,即能对公共事务及其支出负责。地方自治之首要课题,即地方事务由地方自主负责;而地方事务之执行,须以财源为基础。财源如何在住民间公平分配,亦与自治事务不可分。因此,对自治事务之自我负责,亦包括对财政之自我负责。个人为发展自己人格,就其所居地域,有权参与与自己关系密切之公共事务,并愿为其付出财政责任。

魏建国博士大作《中央与地方关系法治化研究——财政维度》,对现代宪政国家基本理念有深切体会;对中国现状与前途充满知识分子之浪漫情怀。字里行间,流露出作者感情之醇厚与表达之天然率真。每当月夜展读斯文,聊想其翩翩一少年,数年间一再往返于燕园,苦思觅寻。昔人有词云:“西风林下、夕阳水际,独自寻诗去。”在夕阳西风点染而成的未名湖美景中,透漏出几分凄清,多少孤寂。但宪政理想与财政分权蓝图,却在这无尽追寻之夕阳西风中一步步接近。斯作既竟,聊缀数语,以为序。

台湾大学法律学院教授 葛克昌
2006年7月中旬写于往燕园之航机上

CONTENTS 目 录

导言	1
一、研究问题	1
二、研究内容	4
三、研究方法	5
四、概念界定	7
五、贡献与不足	13

第一章 财政和中央与地方关系法治化	15
一、财政与国家	15
二、财政与法治、宪政	19
三、财政和中央与地方关系法治化	28

第二章 实现中央与地方关系法治化的财政制度模式	40
一、对称型制度模式	40
二、非对称型制度模式	83
三、两种制度模式比较	125

第三章 我国中央与地方财政关系的演变历史	138
一、历史回溯	138
二、经验总结	159

CONTENTS 目 录

三、动因分析	173
四、问题分析	175
第四章 我国中央与地方关系实现法治化的	
财政思路	211
一、视角转换	211
二、路径选择	218
三、模式选择	221
四、制度构建	228
结论	247
一、财政在实现中央与地方关系法治化中	
具有重要的价值	247
二、财政制度模式是中央与地方关系实现	
法治化的一个重要范畴	248
三、我国中央与地方财政关系历史发展的	
成就和问题	249
四、从四个方面提出我国中央与地方关系	
实现法治化的财政思路	250
参考文献	253
后记	271

导 言

一、研究问题

我国是一个大国,长期以来,如何处理中央与地方关系一直成为国家治理的重要课题。西方法治发达国家通常是在法治、宪政的框架下来处理其中央与地方之间关系的。值得注意的是,中央与地方关系涉及的内容十分广泛,而财政是一个重要的领域。^① 美国著名的财政学大师马斯格雷夫就认为,在地方政治结构的构造上,财政是一个重要的因素。^②

20 世纪中期以来,经济学界开始系统分析财政分权问题。1956 年,蒂布特发表了他的经典论文——《地方支出的纯理论》^③,提出地方政府之间的竞争有助于提高税收和教育、医疗等公共服务之间的最优配置。迄今为止,中央与地方关系中的财政问题一直是国外经济学界关注的重要课题之一,并形成了所谓“第一代”和“第二代”财政分权理论。基于蒂布特经典论文的影响,第一代财政分权理论产生了两个流派。一个是将蒂布特的“非纯地方公共产品”概念和马斯格雷夫^④的财政三功能(稳定、再分配和配置)分析框架相结合,指出了通过多层级的政府体系提供公共产品比由单一的中

① 如有学者在论述中央与地方关系的结构时,就提到了中央与地方的权力关系、中央与地方的行政关系、中央与地方的财政关系。而在论述中央对地方的控制方式时,又提到了立法控制、行政控制、财政控制、人事控制、司法控制和政策控制。参见熊文钊:《大国地方——中国中央与地方关系宪政研究》,北京大学出版社 2005 年版,第 20—33 页。通过考察我国历代,特别是唐、宋、元、明、清时期的中央与地方关系,可以看到,中央与地方之间的财政权力分配都是其中很重要的内容。参见李治安主编:《唐宋元明清中央与地方关系研究》,南开大学出版社 1996 年版,第 36—56、117—129、189—209、276—301、369—383 页。

② 参见〔美〕理查德·A. 马斯格雷夫:《比较财政分析》,董勤发译,上海人民出版社、上海三联书店 1996 年版,第 278 页。

③ See Tiebout, Charles M., “A Pure Theory of Local Expenditures,” *The Journal of Political Economy*, Vol. 64 (5), 1956, pp. 416—424.

④ See Musgrave, Richard A., *The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy*, McGraw-Hill Book Company, Inc., 1959.

央政府对所有公共支出作出决策更为有效。奥茨^①的研究属于这一类,被认为是第一代理论的主流。另外一个流派是基于蒂布特“辖区间流动”的概念,研究限制公共部门规模的强制力量。布伦南、布坎南^②的公共选择理论属于这一类,被认为是第一代财政分权理论的非主流理论,是对专门关注财政分权的第一代主流理论的补充。^③ 第二代财政分权理论开始从公司理论、信息经济学、委托代理理论和契约理论等多角度探讨财政分权问题。主要关注两个议题:一个是政治过程及其政治代理人的行为,在其中,参与者有它们自己的目标函数。这一考虑显然与公共选择理论有密切的关系。还有一个议题是,非对称信息和政治代理人。概而言之,第一代财政分权理论是在一个仁慈的社会计划者的假定之下研究分权系统的表现,而第二代财政分权理论则在第一代理论的基础上研究次中央政府官员所面临的财政和政治激励问题。^④ 尽管两代财政分权理论在思考问题的角度和方法方面有很大的差异,但是在内在的精神方面是有些类似的,即在集权和分权之间进行权衡。^⑤

除了经济理论方面的分析外,国外和我国台湾地区的学者还多从法治、宪政的视角展开对这一问题的研究。布坎南虽是经济学家,但他除了从经济理论的角度研究财政分权外,更从宪政的角度研究财政分权问题。在他与布伦南合著的《宪政经济学》中,专门有财政联邦主义方面的论述。^⑥ 日本著名的税法学家北野弘久教授则把财政分权、公民基本权利的保障与地

① See Oates, Wallace E., *Fiscal Federalism*, Harcourt Brace Jovanovich, Inc., 1972; Oates, W., "An Essay on Fiscal Federalism," *Journal of Economic Literature*, Vol. 37 (3), 1999, pp. 1120—1149.

② See Brennan, G., and J. M. Buchanan, *The Power to Tax—Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*, Cambridge University Press, 1980.

③ See Vo, Duc Hong, "The Economics of Fiscal Decentralization," *Journal of Economic Surveys*, Vol. 24 (4), 2010, pp. 657—679.

④ See Weingast, B. R., "Second Generation Fiscal Federalism: Political Aspects of Decentralization and Economic Development," *World Development*, Vol. 53, 2014, pp. 14—25.

⑤ See Oates, W. E., "Toward a Second-Generation Theory of Fiscal Federalism," *Journal of International Tax and Public Finance*, Vol. 12, 2005, pp. 349—373; Weingast, B. R., "Second Generation Fiscal Federalism: The Implications of Fiscal Incentives," *Journal of Urban Economics*, Vol. 65, 2009, pp. 279—293.

⑥ 参见〔澳〕布伦南、〔美〕布坎南:《宪政经济学》,冯克利等译,中国社会科学出版社2004年版,第205—218页。

方自治联系在一起进行研究。^①而我国台湾著名的税法学家葛克昌教授则认为：“在宪政国家，财政收支划分不仅是中央与地方权限划分之核心部分，而且是法律之合宪解释与违宪审查的重要课题。加上近年各国无不面对从财政危机到宪政危机之困境，财政宪法蔚为当代宪法研究之潮流。”^②

自从我国实行经济体制改革以来，这一问题也引起了学者们的关注。经济学界的研究成果非常丰富，除了比较重要的论文和著作^③发表以外，有相当多的博士论文也关注这一领域。^④与经济学界的强烈关注相比，法学界对这一问题的重视程度还有一些距离。^⑤如何处理好中央与地方之间的财政关系，实现中央与地方财政关系的法治化，在我国是一个具有挑战性的理论

① 参见〔日〕北野弘久：《福祉国家は累進税を要求する》，“税経通信”60(9)（通号852）号。

② 葛克昌：《税法基本问题：财政宪法篇》，北京大学出版社2004年版，第164页。

③ 相关研究主要关注财政分权与经济增长、经济稳定、政府行为和公共物品提供等议题。代表性文献主要包括：Zhang, Tao, Heng-fu Zou, “Fiscal Decentralization, Public Spending and Economic Growth in China,” *Journal of Public Economics*, Vol. 67 (2), 1998, pp. 221—240; 林毅夫、刘志强：《中国财政分权与经济增长》，载《北京大学学报》（哲学社会科学版）2000年第4期；胡书东：《经济发展中的中央与地方关系——中国财政制度变迁研究》，上海三联书店、上海人民出版社2001年版；陈抗、Hillman, Arye L.、顾清扬：《财政集权与地方政府行为变化——从援助之手到攫取之手》，载《经济学（季刊）》2002年第2卷第1期；乔宝云、范剑勇、冯兴元：《中国的财政分权与小学义务教育》，载《中国社会科学》2005年第6期；张晏、龚六堂：《分税制改革、财政分权与中国经济增长》，载《经济学（季刊）》2005年第5卷第1期；平新乔、白洁：《中国财政分权和地方公共物品的供给》，载《财贸经济》2006年第2期；张军、高远、傅勇、张弘：《中国为什么拥有了良好的基础设施？》，载《经济研究》2007年第3期；周业安、章泉：《财政分权、经济增长和波动》，载《管理世界》2008年第3期；傅勇：《财政分权、政府治理与非经济性公共物品供给》，载《经济研究》2010年第8期；尹恒、杨龙见：《地方财政对本地居民偏好的回应性研究》，载《中国社会科学》2014年第5期。

④ 例如：孙开：《政府间财政关系研究》（1994）；寇铁军：《中央与地方财政关系研究：集权分权的多维分析》（1995）；滕霞光：《地方财政分权研究》（1999）；颜永刚：《中央与地方政府间财政关系研究：兼论建立有中国特色的分税分级财政管理体制》（1999）；李波：《转型经济下中国多级财政体制研究》（2002）；王伟：《我国市场化改革中的财政分权：效应分析与政策选择》（2003）；赵力：《转型期财税分权体制研究：中国为例的经验研究》（2003）；凌岚：《论分级财政治理》（2003）；辛波：《论财政分权下我国政府间财政能力的配置》（2004）。以上论文均查自中国国家图书馆博士论文库。

⑤ 值得注意的是，刘云龙从民主角度研究了政府间财政关系（《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）；许善达等所著的《中国税权研究》（中国税务出版社2003年版）则对税收领域的权限划分（税收立法权、税收执法权和税收司法权在各级政府间的划分）做了研究。近年来，关注这一领域相关问题的著作明显增多。主要有：朱丘祥：《分税与宪政——中央与地方财政分权的价值与逻辑》，知识产权出版社2008年版；徐阳光：《财政转移支付制度的法学解析》，北京大学出版社2009年版；刘剑文等：《中央与地方财政分权法律问题研究》，人民出版社2009年版；熊伟：《政府间财政关系的法律调整》，法律出版社2010年版；周刚志：《财政分权的宪政原理——政府间财政关系之宪法比较研究》，法律出版社2010年版；许多奇：《我国分税制改革之宪政反思与前瞻》，载《法商研究》2011年第5期。

和实践课题。党的十六届三中全会通过的《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》、十届全国人大四次会议通过的《国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》和十一届全国人大四次会议通过的《国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》、党的十八大报告、党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》、党的十八届四中全会通过的《中共中央关于推进依法治国若干重大问题的决定》等重要文件都反复强调要推动财政管理体制方面的改革。基于现实的需要和国内外的研究现状,本课题将从财政的维度对中央与地方关系的法治化进行研究,即主要对我国中央与地方财政关系的法治化问题予以探讨。

我国目前处理中央与地方财政关系的做法主要是行政主导^①,离法治化的要求还有相当大的距离。在中央与地方关系的总体框架下,本课题将研究行政主导的中央与地方财政关系如何实现法治化,从而使得财政领域的法治化促进整个中央与地方关系的法治化。主要研究如下问题:(1) 财政在中央与地方关系法治化中所具有的价值;(2) 法治发达国家在中央与地方关系法治化方面所采取的财政制度模式;(3) 新中国建立以来在处理中央与地方财政关系方面所取得的经验和存在的问题;(4) 我国中央与地方关系实现法治化的财政思路。

二、研究内容

除引言和结论外,本研究将由如下四章构成:

第一章,财政和中央与地方关系法治化。首先将对财政与国家的关系进行分析。接着探讨财政与法治、宪政的关系。最后,研究财政和中央与地方关系法治化之间的内在关联,探讨财政在中央与地方关系法治化中的重要价值。将从权力制约、权利保障和地方自治三个方面予以论证。

第二章,实现中央与地方关系法治化的财政制度模式。先以美、加、德、日四国为例梳理和分析对称型制度模式和非对称型制度模式的主要做法;具体而言,将从宪政体制与政府层级结构、事权与财政支出责任的划分、财

^① 主要体现在:对于相关事项缺乏法律层面的调整,具体制度设计上由行政机关主导,立法机关所起的作用十分有限;制度的权宜性、变动性较强,稳定性、可预测性不够等。

政权限的配置、政府间转移支付、协调与争议解决机制等方面展开。最后将对两种制度模式进行比较;从差异分析、共性分析和融合趋势等三个方面进行研究。

第三章,我国中央与地方财政关系的演变历史。首先进行历史回溯,把从新中国成立到现在,我国中央与地方财政关系的发展历史分为四个阶段进行比较细致地梳理。四个阶段为:1949—1979年——“两个积极性”的反复调试;1980—1991年——“分灶吃饭”的改革脉络;1992—1994年——分税制的确立;1995年至今——分税制的进一步调整。其次进行经验总结,总结新中国成立以来我国在处理中国与地方财政关系方面所取得的有益经验。再次,从经济和政治两方面对历史演变的动因进行分析。最后,对尚存在的问题作一分析。

第四章,我国中央与地方关系实现法治化的财政思路。在以上三章研究的基础上,力图对前文总结的问题提出初步的答案。将从视角转换、路径选择、模式选择和制度构建等四个方面进行分析。在视角转换部分,指出应该强调法治和宪政视角的引入;将对可行性进行分析,分析经济体制改革的逐步到位、公共财政改革目标的确立、依法治国方略的确立、政治文明的倡导、国家对宪法的重视、宪政建设的进步等有利因素。在路径选择部分,基于法治现代化的诸多模式,提出应继续坚持渐进式改革路径。在模式选择部分提出,我国应该选择非对称型财政制度模式,将对作出这一选择的原因进行分析;将具体分析我国特有的政治文化、单一制国家结构形式、经济体制背景、法治发展现状、全球化的时代背景等方面的原因。在法治和宪政视角引入、渐进式路径选择和非对称型财政制度模式选择的基础上,对具体的制度构建进行分析,将在完善政府层级结构、事权和财政支出责任的划分、财政权限的配置、政府间转移支付的完善、协调与争议解决机制的建立等方面提出一些具体的建议。

三、研究方法

本研究将采用传统的法学研究方法,主要采用比较法方法和历史研究方法。同时,也将借鉴财政学等学科的一些相关研究成果。

1. 比较法方法

比较法方法是法学研究的重要方法,同时,比较法学也是法学的一个重要分支学科。我们在希腊就可以发现最古老的比较法研究。柏拉图的《法律论》就是对希腊各城邦的法律进行了比较。亚里士多德的《政治学》也是建立在对153个希腊城邦政制研究的基础之上的。国际著名的比较法权威茨威格特和克茨教授认为,比较最好是如此进行:“作者首先在各国报告中说明外国法的主要资料,然后用这些资料作为研究的真正核心继续进行深入的比较,最后作为此种比较的结果,进行批判性的法律政策的考察或者得出关于本国法律的解释的结论。”^①

本研究也将采用比较法方法,循着茨威格特和克茨教授所教导的方法,将首先对以美国、加拿大为代表的对称型制度模式,以及以德国、日本为代表的非对称型制度模式的主要做法,进行比较细致的分析;在此基础上,对两种制度模式进行比较分析,总结两种制度模式的异同、优劣及其相关原因。进而为我国制度模式的选择定位提供参照。

2. 历史研究方法

一切事物都有其产生、发展和灭亡的过程,对研究对象进行历史考察是社会科学的主要研究方法之一。列宁就曾指出:“在社会科学问题上有一种最可靠的方法,它是真正养成正确分析这个问题的本领而不致淹没在一大堆细节或大量争执意见之中所必需的,对于用科学眼光分析这个问题来说是最重要的,那就是不要忘记基本的历史联系,考察每个问题都要看某种现象在历史上怎样产生、在发展中经过了哪些主要阶段,并根据它的这种发展去考察这一事物现在是怎样的。”^②

历史分析方法也是法学的重要研究方法,在法学史上还出现过以萨维尼为代表的历史法学派。财政税收现象既然是历史的产物,其存在就一定有特定的历史背景。在研究财政税收法时,除了考察当前有效的法律制度之外,还应该从历史的视角,注意观察法律在发展变化过程中的动态规律。^③

^① [德]K. 茨威格特、H. 克茨:《比较法总论》,潘汉典、米健、高鸿钧、贺卫方译,法律出版社2003年版,第9页。

^② 《列宁全集》(第37卷),人民出版社1986年版,第61页。

^③ 参见刘剑文主编:《财税法学》,高等教育出版社2004年版,第9页。

本研究也将采用历史分析方法。采用的史料主要有:财政部科学研究所编的《十年来财政资料汇编》(第1、2辑),中国社会科学院、中央档案馆编的《中华人民共和国经济档案资料选编·财政卷(1949—1952)》,财政部综合计划司编的《中华人民共和国财政史料》(第1辑),财政部办公厅编的《中华人民共和国财政史料》(第2辑),财政部税务总局编的《中华人民共和国财政史料》(第4辑),《当代中国财政》编辑部编的《中国社会主义财政史参考资料:1949—1985》,柳随年、吴群敢主编的《中国社会主义经济简史(1949—1983)》,项怀诚、姜维壮主编的《中国改革全书(1978—1991):财政体制改革卷》,以及历年的《中国财政年鉴》和《中国统计年鉴》等。在具体的分析方面,将把我国中央与地方财政关系的历史发展分为四个阶段,对各个阶段出现的各种具体制度进行比较细致的描述,从而为下文的经验总结和问题分析打下比较坚实的基础。通过对相关制度历史发展脉络的分析,使本研究所作的经验总结和问题分析具有一定的合理性,以利于提高后文制度构建的针对性。

四、概念界定

为了行文和理解的便利,下文将对本研究中几个比较重要的概念进行界定:

1. 中央与地方关系

在单一制国家,中央政府以下的各级政府,都被称为地方政府;而在联邦制国家,地方政府专指基层政府,在中央政府与地方政府之间,往往有州政府或省政府。因此,在联邦制的情况下,将中央政府以下的各级政府,一般称为次中央政府,将中央政府与地方政府之间的中间政府称为次一级中央政府。为了行文的方便,本研究在多数情况下,将各级政府间的关系统一称为中央与地方关系。必要时也会采用次中央政府、次一级中央政府的表述。

此外,本项研究主要关注中央政府和次一级中央政府、中央政府和次中央政府之间的关系,兼及其他级次政府之间的关系。在我国的情况下,主要

关注的是中央政府和省级政府、中央政府和地方政府^①之间的关系。

2. 中央与地方财政关系 / 财政管理体制 / 财政体制 / 财政分权

中央与地方财政关系是指财政领域的中央与地方关系。在实践中,多用“财政管理体制”或“财政体制”指代中央与地方财政关系,如国务院1993年发布的《关于实行分税制财政管理体制的决定》。在学术研究中,特别是在经济学界,“财政分权”是使用频率更高的一个概念。根据研究的惯例,一般所谓财政分权,是指政府间纵向的财政权限划分,而不是指横向的财政权限划分。本研究也是从这个意义上采用这一范畴的。值得注意的是,笔者认为,“财政分权”这一概念本身并不表明是偏向地方分权,只是指财政权限在中央与地方之间的划分状态。只有在采用“地方分权”或“中央集权”表述的时候,才表明权力划分的偏向性;其理想状态应该是中央与地方政府间财政权限的适度划分。^② 在本研究中,中央与地方财政关系、财政管理体制、财政体制和财政分权被视为具有同等含义,在不同的地方交替使用。就具体的内涵而言,包括:财政收益权、财政立法权、财政征收权和财政预算权等财政权限的划分,同时还包括与之密切联系的政府层级结构,事权和财政支出责任划分,政府间转移支付,协调与争议解决机制等。

3. 事权和财政支出责任

事权是一个约定俗成的说法,与其说是权力,还不如说是责任,准确地说,应被称为公共服务责任,是指各层级政府依法提供各项公共服务的职

① 即将省级及省级以下地方政府作为一个整体。

② 本研究所采用的财政分权概念将涵盖中央集权和地方分权程度都比较高的财政权限划分状态。凯尔森的下述论述将有助于对以上界定的理解。他认为,法律秩序的集权和分权可能在数量上有不同的程度。集权或分权的程度取决于那个秩序的中央和地方规范的数目和重要性的相对比例。因而,人们就可以区分出整个的和部分的分权和集权。如果所有规范对全部领土都是有效力的,集权就是整个的。如果所有规范都是只对领土的不同部分,只对领土区划有效力,分权就是整个的。在前一情况下,分权的程度是零,而在后一情况下,集权的程度为零。当集权和分权都不是整个时,我们就讲部分的分权和部分的集权,它们因而就是相同的。整个的集权和分权只是理想的两级。参见〔奥〕凯尔森:《法与国家的一般理论》,沈宗灵译,中国大百科全书出版社1996年版,第337—338页。有学者也认为,集权和分权是一个连续的谱系,而不是简单的二分法。See Wolman, Harold, "Decentralization: What Is and Why We Should Care," in Bennett, Robert J. (ed.), *Decentralization, Local Government, and Markets*, Oxford: Clarendon Press, 1990, p. 30. 著名联邦主义研究学者丹尼尔·伊拉扎也是从光谱的角度来理解联邦的各种不同形式。See Watts, Ronald L., "Daniel J. Elazar: Comparative Federalism and Post-Statism," *Publius: The Journal of Federalism*, Vol. 30 (4), 2000, pp. 155—168.