

中央与地方

财权事权关系研究

谭建立/编著



中国财政经济出版社

国家社会科学基金 2007 年课题

——“中央与地方财权事权关系研究”（项目批准号：07BJY144）

中央与地方财权事权 关系研究

谭建立 编著

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中央与地方财权事权关系研究/谭建立编著. —北京: 中国财政经济出版社, 2010. 4

ISBN 978 - 7 - 5095 - 2117 - 5

I. 中… II. 谭… III. ①财政管理 - 中央和地方的关系 - 研究 - 中国②行政管理 - 中央和地方的关系 - 研究 - 中国 IV. F812 D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 046175 号

责任编辑: 胡 博

责任校对: 徐艳丽

封面设计: 孙丽铭

版式设计: 兰 波

中国财政经济出版社 出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100142

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

880 × 1230 毫米 16 开 26 印张 701 000 字

2010 年 4 月第 1 版 2010 年 4 月北京第 1 次印刷

印数: 1—1000 定价: 48.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 2117 - 5/F · 1670

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

本社质量投诉电话: 010 - 88190744



胡锦涛总书记《在中国共产党第十七次全国代表大会上的报告》中指出：“深化财税、金融等体制改革，完善宏观调控体系。围绕推进基本公共服务均等化和主体功能区建设，完善公共财政体系。深化预算制度改革，强化预算管理和监督，健全中央和地方财力与事权相匹配的体制，加快形成统一规范透明的财政转移支付制度，提高一般性转移支付规模和比例，加大公共服务领域投入。完善省以下财政体制，增强基层政府提供公共服务能力。实行有利于科学发展的财税制度，建立健全资源有偿使用制度和生态环境补偿机制。”这为我们研究中央与地方的财力、财权、事权关系指明了方向。

山西财经大学谭建立教授主持的国家社会科学基金课题——“中央与地方财权事权关系研究”，从这一特定角度系统化地研讨相关问题，并形成了专著付梓，我认为这一成果具有如下一些特点。

一、研究思路 and 理论视角开阔

导论对财权、事权、财力概念作多层次多角度的分析，一个概念长达六千余字，力求夯实研究的起点，进而展开分析思路，作有高度和广度的系统化研究。

第一章在理论基础部分提出了：科学发展观与建设和谐社会指导思想，既是我国经济工作必须长期遵循的基本原则，也是当前我国财政改革所要坚持的重要指导纲领；公共财政要根据社会主义市场经济发展要求，系统地改造财政制度安排，重塑中央与地方财权、事权关系，因此是政府自身的改革和“革命”；制度变迁与体制创新理论，公平与效率理论等等，都是科学处理好中央与地方财权、事权的各种复杂关系的主要理论依据。

二、问题与原因分析全面具体

中央与地方关系的实质是中央与地方政府的权力和利益分配关系。在二、三章讨论了中央、地方财权、事权关系的历史演变与范围调整后,第四章对中央与地方财权、事权的问题与原因进行了六大方面分析。综合归纳为中央与地方财权、事权制度不统一,管理分散;中央与地方财权、事权体制有矛盾,范围分割;财权、事权法制不健全,执法不力;财权、事权监督机制不完善,监督乏力;财政收支范围过小,财政力不从心;地方政府级次设置过多,影响财政效率提高。体现了作者全面系统寻找症结,深刻具体分析其原因的努力。

三、注重改革的必要性与可行性分析

第五章指出财政历来是国家兴盛衰亡的一面镜子,没有统一的财政,就没有统一的政权。联系我国历史上财权统一与分散的经验教训,国外中央与地方财权、事权关系成功实施的经验借鉴,从历史、体制、现实等多角度全面深入分析研究,提出了统一中央与地方财权、事权关系改革的必要性。同时,从政治、经济、财政、技术方面,分析了统一中央与地方财权、事权关系改革的可行性。

四、通过经验借鉴力求总结出规律性

第六章借鉴国际上中央与地方财权、事权关系成功实施的经验。指出既有联邦制国家这种复合型的政体形式,又有单一制国家的中央集权型与地方自治型;研究对象不仅选择了发达国家,也选择了发展中国家。通过其比较分析,力求找到中央与地方财权、事权关系处理上方法、方式及决策方面的经验借鉴,为课题研究提供横向的全方位参考依据,使研究提出的政策建议更加具有科学性与可操作性。

五、数量模型分析简洁具有新意

第七章主要讨论统一中央与地方财权、事权关系改革的数量控制模型。通过财政总收入、总支出与GDP关系的数量回归分析,以及税收与财政总收入,财政收入与财政支出关系的数量分析,寻找历史数据相关度的规律性。建立数量模型,对中央与地方财政收入关系经济效率的回归分析,中央与地方财政支出关系经济效率的回归分析,考虑多角度因素,得到中央与地方财权、事权的集中度区间,以利于考虑各地财政经济具体情况规范财权与事权关系。

六、改革的对策建议针对性强具有决策参考价值

第八章在明确统一中央与地方财权、事权关系改革目标与思想及任务的基础上,提出了改革建议,即财政机构设置合理化的方向是财政机构内部设置应该为一部五局:即预算局、税务局、收费局、债务局,国有资产管理局,各层各负其责,构成较为完善的

财政组织机构。还提出了统一中央与地方财权、事权关系政府级次优化的建议,即科学合理设置政府级次,建议进行政府级次改革,按照理论分析与古今中外的借鉴,设置三级政府三级财政机构是合理的,实行三级政府财政预算。从提高政府行政效率与减少财政支出的角度,建议中央政府向全国人大提出建议,修改宪法,撤消乡镇级实体化的政府。整合县市资源,强化县市级政府。实行市县脱钩,取消“市管县”体制。健全法律制度,明确各级政府的权力和责任。这些对于有关部门具有重要的决策参考价值。

作者还提出了统一中央与地方财权、事权关系的数量调控方案。选择多角度因素分析,即国内生产总值、GDP 增长率较高年份等,分别进行数量分析,综合考虑得到中央与地方财权、事权关系的数量调控方案。此外,从思想认识、行政体制和财政监督三个方面,提出了统一中央与地方财权、事权关系的配套措施。

综上所述,这一课题研究成果,对我国中央与地方财权、事权关系的改革目标、指导思想、任务、基本思路、配套措施等,提出了系统化的见解。关于中央与地方财权、事权关系处理的数量控制模式,为科学把握中央与地方财权、事权关系,提供了一份较为全面、系统、具体的量化方案。我愿意通过此序,推荐给读者,以利于大家加强交流,共同推进这一领域的研究。

财政部财政科学研究所所长
中国财政学会副会长兼秘书长



2010年2月12日



导 论 关于中央与地方财权、事权关系研究的理论问题	(1)
第一节 财权概念	(1)
第二节 事权概念	(6)
第三节 财权与事权关系几个基本理论	(11)
第四节 研究的基本框架	(32)
第一章 中央与地方财权、事权关系研究的理论基础	(38)
第一节 市场经济理论	(38)
第二节 公共需要理论	(44)
第三节 委托代理理论	(51)
第四节 制度变迁与体制创新理论	(55)
第五节 公平与效率理论	(62)
第六节 依法理财理论	(69)
第七节 政体、国体、国家结构理论	(74)
第八节 公共财政理论	(79)
第二章 中央与地方财权、事权关系的历史演变	(84)
第一节 计划经济体制下中央与地方财权、事权关系	(84)
第二节 经济转型期中央与地方财权、事权关系	(96)
第三节 市场经济体制下中央与地方财权、事权关系	(107)
第四节 中央与地方财权、事权关系演变特点及经验	(116)
第三章 中央与地方财权、事权关系范围的确定	(121)
第一节 中央与地方财权、事权划分的条件分析	(121)

第二节	中央与地方财权、事权划分的实际类别	(128)
第三节	中央与地方财权、事权范围划分的调整	(155)
第四章	中央与地方财权、事权关系存在的问题与原因分析	(168)
第一节	财权与事权制度不统一, 管理分散	(168)
第二节	财权与事权体制有矛盾, 范围分割	(179)
第三节	财权与事权法制不健全, 执法不力	(186)
第四节	财权与事权监督机制不完善, 监督乏力	(190)
第五节	财政收支范围小, 财政力不从心	(195)
第六节	政府级次多, 影响财政效率提高	(204)
第五章	统一中央与地方财权、事权关系改革的必要性与可行性分析	(212)
第一节	集中统一中央与地方财权、事权关系的界定	(213)
第二节	财权统一与分散的历史经验教训	(221)
第三节	统一中央与地方财权、事权关系改革的必要性	(230)
第四节	统一中央与地方财权、事权关系改革的可行性	(237)
第六章	国外中央与地方财权、事权关系成功实施的经验借鉴	(257)
第一节	联邦制国家的中央与地方财权、事权关系	(257)
第二节	单一制国家的中央与地方财权、事权关系	(284)
第三节	各国处理政府间财政关系的经验与借鉴	(302)
第七章	中央与地方财权、事权关系改革的数量控制模型	(309)
第一节	财政分配参与度的实证分析	(309)
第二节	中央与地方财政收入关系经济效率的回归分析	(319)
第三节	财政预算内外分权在税费改革前后对经济发展的影响	(329)
第四节	中央与地方财政支出关系经济效率的回归分析	(335)
第五节	中央与地方财权、事权关系对社会公平的影响研究	(344)
第六节	中央与地方财权、事权关系数量控制模型研究的基本结论	(358)
第八章	统一中央与地方财权、事权关系改革的对策建议	(364)
第一节	中央与地方财权、事权关系改革的目标、指导思想及任务	(364)
第二节	统一中央与地方财权、事权关系的机构整合	(372)
第三节	统一中央与地方财权、事权关系的政府级次优化	(375)
第四节	统一中央与地方财权、事权关系的数量调控方案	(384)
第五节	统一中央与地方财权、事权关系的配套措施	(394)
结束语		(404)
后 记		(405)

 导 论

关于中央与地方财权、事权关系研究的理论问题

中央与地方财权与事权关系处理问题,不仅是我国行政体制设置与合理划分行政权力的重要内容,也是我国财政体制改革所要解决的核心问题。科学合理划分中央与地方的财权与事权是处理中央与地方关系的关键。通过中央与地方财权与事权关系的研究,对我国进一步理顺中央与地方的关系,认清社会主义市场经济条件下中央政府与地方政府各自的事权范畴与职责具有非常重要的意义。

研究中央与地方财权与事权关系问题,就必须对财权、事权的概念进行界定。而对财权、事权概念的理解,从不同角度,有不同的看法。从财权、事权与财力方面来看,财力是基础,事权是目标,财权是保障;从财政管理体制的角度来看,似乎强调了财权的氛围;而从政府间事权划分来看,似乎财权受到了不同程度的挤压;当然从公民权、公共权的角度来看,更着重从事权角度来讲财力的匹配。我们认为这些看法都有道理,有利于我们综合全面分析考虑问题。

第一节

财 权 概 念

一、财权概念的定义

1. 财权的内涵。

财政的支配权或财产的所有权。财政的支配权包括财政收入权与财政支出权。财产的所有权包括有形财产与无形财产,实物财产与货币财产。财权是政府或国家财政所拥有的权力,这是财权所具有的基本内涵。

2. 财权的外延。

财权的外延包括范围较广,不仅包括财政的支配权或财产的所有权,而且包括财政管理权、财富

所有与管理权,以及财政与财产转移处理权等。财权形态的外延不仅包括货币价值形态,还包括实物资产形态;既有动产形态,也有不动产形态;既具有直接管理财政的支配权或财产的所有权,也具有其管理制度与管理方针政策权力;通过拥有财政与财产权力,可以进行财政与财产的使用、支配、转移处理等。

3. 财权的历史认识。

我国古代没有财政概念,代其使用的词主要有:乘(计算)、财用(货物、货币)、食货、出入(收支)、国用、国计、邦计、度支、赋税、计政、理财、经费等,所以也就没有财权的概念,就以上财政相关概念所拥有的权力也置于神权、王权之下。我国最早使用“财政”一词是1898年(光绪二十四年),戊戌变法“明定国事”诏书中有“改革财政,实行国家预算”的条文。1903年清朝的度支部里还设立了财政处,各省设立了财政官,如正、副财政监理官等。由于我国古代是“普天之下,莫非王土,率土之滨,莫非王臣”,财政与财权就是王权皇权的有机组成部分,因此有理由认为,我国古近代没有明确财权的概念,所谓的财权就是王权皇权或国家的财政权力,这种财权也应该是广义的财权。

4. 财权的现代含义。

现代政府财政被称为公共财政,也是公共需要的财政,在财政支出上满足公共物品与公共服务及公共投资需要的供给,在财政收入上筹集税收和非税收及公债收入等。从理论上讲公共财政的权力应该包括国有资产及其产权的收入和支出。由此可见,现代财权的含义是指政府财政收支的价值形式与国有资产及其产权的实物形态。

5. 国外对财权概念的理解。

国外对财权主要从产权这种经济所有制关系的法律表现形式来理解。它包括财产的所有权、占有权、支配权、使用权、收益权和处置权。以法权形式体现所有制关系的科学合理的产权制度,是用来巩固和规范商品经济中财产关系,约束人的经济行为,维护商品经济秩序,保证商品经济顺利运行的法权工具。或者说他们是从微观层面出发的,他们认为商业秘密是一种无形财产权,发明创造之人对其享有所有权,当商业秘密受到侵害时,所有权人可以基于所有权的排他性,请求排除妨害,给其造成损失并可请求损害赔偿。不同的国家又存在不同的认识,美国有财权说和准财产权说,日本有财产价值说和相对财产权说。财产权说认为商业秘密与专利、商标、版权相同,都是人类智力劳动的产物,是一种无形财产权。准财产权说认为商业秘密仅具有类似财产的财产权,对它的保护来自竞争法而非财产法。财产价值说认为商业秘密具有竞争财产的价值,但却不具有支配性,类似事实上财产的性质。相对财产说认为由于其不具有独占性,不属于物权或准物权,但商业秘密的保护多基于契约,是否构成不正当竞争行为也多根据行为人的主观心理状态,故应认为是相对债权。当然国外资本主义国家的财权,也同样要控制国家政府所拥有的财富与资源,这些财权所形成的收支管理直接进入政府财政预算。

6. 我国对财权概念的运用。

我国对财权概念没有系统完整的定义,就现实中对财权概念的应用还是以财政为主,主要包括部分资金与实物形式。当然财权是以产权为基础的,所谓产权,简而言之就是对财产所拥有的权利。从一般意义上看,财产主要是指有形的财产,比如房屋、机器设备、日用消费品、货币等,对这些有形的财产所拥有的权利,称为“物权”。除了有形的财产外,还有无形的财产,比如债券、股票、专利权、版权、商标等。对这些无形的财产所拥有的权利,分别称为“债权”、“股权”和“知识产权”。物权、债权、股权和知识产权都属于产权的范畴。在经济学上,产权所指的权利不仅包括对财产的所

有权,还包括对财产的占有权、支配权和使用权。所以,产权是与财产有关的一系列权利。从本质上看,产权反映人们在经济活动中围绕财产所形成的一系列经济权利关系。我国实行国有资产公有制,国有资产理应归属国家财权,但是财权范围并没有包括所有国有资产,而只是部分主要国有资产,表现在国有企业与资源的直接收益。

从资金角度来看,财权仍然是政府财政所属的预算内资金,甚至一部分预算外资金,也不是国家权力与权利的全部所有资金。实际中我国财权只是包括了国家权力的主要部分资金和国家权利的一部分资金。国家权力的资金表现为公共支出、税收、非税收、部分预算外资金收支等,国家权利的资金表现为公债收支、国有资产与资源的变价收益及损失,当然还应该包括国家荣誉和国有资产及资源使用所带来的收益,这些并未包括在现有的财权范围之内。

可以说我国财权也是以公共财政为标准,包括能够进入政府公共财政预算之内的收支与部分预算外收支,就财权范围来讲还是不全面、不完整、不系统的。理想规范的财权应该是国家与政府所拥有的资产、资源、权力及荣誉而形成的收支与管理范围。

二、财权的研究范围

对于财权的研究,可以从不同的角度进行探讨,可能得到不同的结论,就其共性而言,可以提供一些有价值的认识基础。

1. 国家角度。

财权的范围从国家角度来看,应该包括国家所拥有的一切人、财、物,而导致的收益与支出。作为一个国家的公民,其个人的人身财产安全受到国家的保护,同时也有向国家缴纳税收与非税收的义务,这就造成国家因人的因素形成收支。所谓财主要指财力,即资金,就是国家凭借政治权力与其他权利所形成的收入,同时也为了实现其国家职能所形成的各种支出。所谓物主要是国家资产与资源及荣誉等,由于这些资产、资源、荣誉可以带来收益,也同样形成支出。

2. 政府角度。

财权的范围从政府角度来看,应该包括政府所拥有的一切人、财、物而导致的收益与支出。不过政府是国家行政的最高机关,国家所要办理的事务基本上由政府执行,但是在一些法律、制度、政策的制订上多数是以国家名义进行批准的,而政府只是在其范围内的具体化。比如对国家公民进行征税,只有国家颁布税法,政府则无权颁布,只是执行而已。国家拥有军队,政府则不能指挥军队,但是国家军队的国防支出是列入政府财政预算之中,政府在保证国内公安秩序的前提下直接指挥警察队伍。可以说,政府财权范围比国家财权范围小,但是国家财权基本上是靠政府进行实施的。这样,国家财权也基本属于政府的财权,在我国尤其如此,因为我们的国家与政府在许多事务上是相互交叉的,所以无法具体划分国家与政府财权的范围,多数情况把国家等同于政府。

3. 社会角度。

财权的范围从社会角度来看,应该是包括社会人所属的财与物,由这些财物所形成的收益与支出。社会人的财权基本上属于个人私有产权,表现为对自己财力所拥有的支配权,包括收益权、投资权、筹资权、财务预决算等权利。社会范围除了个人之外还有国家、政府、部门、单位、企业等,国家政府的财权占据主导地位,它的运用过程指导与影响着部门单位及个人财权运行轨迹与范围。而部门单位财权的运用又是国家政府财权运用的重要基础,政府财权运行一方面指导着社会财权运行的方向,另一方面对整个社会财权运行发挥着重大调控作用。社会角度的财权应该包括个人与国家政府所有财力的支配权及其他权利(力),而国家政府所具有的财权在社会中占据主导地位。

4. 政治角度。

财权的范围从政治角度来看,应该是包括一个国家政治统治范围内所拥有的财力支配权及收益权、投资权、筹资权、财务预决算等权力。政治是区别于经济的范畴,主要强调由政治活动所引发的一些财权支配问题,比如我国党中央、国务院、人大、政协、军委等活动所形成收支问题,尤其是军队接受党中央的直接领导,受军委指挥,它形成的财权支配也属于政治范围。可以说政治角度的财权是为政治管辖范围的财权,它一般高于其他财权范围,主要还是国家政治范围内的财权。

5. 经济角度。

财权的范围从经济角度来看,应该是包括一个国家政府经济活动范围内所拥有财与物的财力支配权及收益权、投资权、筹资权、财务预决算等权力。经济活动的财权主要应该是以营利性为目的的活动,无论国家政府还是行业单位甚至个人,都要对所拥有的财与物进行决策,然后才实施运行,这种价值增值甚至亏损的经济活动所引发的财权,就是经济角度的财权。对于国家政府来说,经济财权只是自身所直接控制的经济活动范围内的决策权等,一般不涉及个人与企业单位的财权,但是对其具有非常大的制约与影响力。

6. 法律角度。

财权的范围从法律角度来看,应该是包括一个国家政府法律活动范围内所拥有的财与物的主体,既包括动产的财与物,也包括不动产的财与物,就其财力支配权及收益权、投资权、筹资权、财务预决算等权力。按照一国法律所规定的范围,国家政府、企业单位、个人所拥有的财与物,可以自行决策,各自遵守国家法律保护其所拥有的财与物不受侵犯,在保证其安全的前提下,而实现其自身的支配权。国家政府不仅要保护自身财与物的安全,同时还要保护企业单位与个人财与物的安全。在我国是全国人民代表大会所通过的法律,规范与限制政府、企业单位、个人的行为活动。其法律财权是在国家法律规定的范围内行使,并受国家法律保护。

7. 管理角度。

财权的范围从管理角度来看,应该是包括一个国家范围内所有行使管理权的主体,对其管理的财与物,所拥有的财力支配权及收益权、投资权、筹资权、财务预决算等权力。管理权依附于产权,产权所有者可以直接行使管理权,也可以委托管理人实施管理权。管理角度的财权主要是保证所拥有财与物的保值、增值,当然如果管理不善也有可能亏损。可以说无论国家政府,还是企业单位、个人,都存在着一个管理角度的财权问题,而这种管理角度的财权受到国家法律的制约。管理角度的财权实质上是一种具体的、微观意义上的财权,主要是对财与物实施支配的权力,而引起的一些其他权力。

8. 财政角度。

财权的范围从财政角度来看,主要是包括国家政府所属的财与物,由这些财物所形成的收益与支出及管理。财政与国家存在着本质联系,财政部门是政府直属部门,也是政府财物收支的管理机构。在我国计划经济时期,国家财政依附于国家计划进行分配,现在实行市场经济,财政也被称为公共财政,政府依据社会公共需要进行财政分配,这些并没有改变财权的本质。财政角度的财权就是国家政府权力所赋予的各种财物、资源(包括国家政府名誉)等一切收支与管理的权力,也可以说是一个国家政府“三财之道”的指挥中心,国家政府整个经济活动都应该受到它的制约。财政管理体制就是确定财政财权的根本制度。

根据上述几个角度的财权分析,可以得出不同口径的财权概念。

“大口径财权”就是全社会包括国家所有财富的财权,在法律制度完善的国家,国家财权制约着

全社会财权,但是它不能拥有所有全社会的财权。所以“大口径财权”仍然是一个无法实施的财权概念。

“中口径财权”是指以国家政府为中心所拥有财富与资源的财权,国家政府具有直接的支配、处置权。就管理权而言应该交给政府的财政部门,也可以说,政府所拥有的一切收支与管理,都是财政部门义不容辞的职责。“中口径财权”是由政府可以进行具体操作实施的财权概念。

“小口径财权”是指政府财政预算内所拥有财富与资源的财权。在发达国家,政府预算相当于上述“中口径财权”的概念,而我国政府预算分为预算内、预算外,制度内、制度外。“小口径财权”就是我国政府预算内收支与管理的权力,包括中央与地方及各级地方政府的财政预算。

三、财权概念的范围

本书使用“中口径财权”概念,主要基于如下几方面的考虑。

1. 理论角度分析。

从理论的角度来看,财权就是财政的权力。财政是国家或政府实现其职能的需要,为了维护国家机器的正常运行,就必须进行财政收支分配活动,当然要对其进行管理;反过来说,国家或政府所具有的一切收支活动也应该由财政进行管理。财权还是国家或政府所拥有的财权。

从财权的基本内涵来看,“财权”概念是一个与“产权”相似的经济范畴,它表现为某一主体对财力所拥有的支配权,包括收益权、投资权、筹资权、财务预决算权等权力。这一支配权起源于原始产权主体,与原始产权主体的权力相依附、相伴随。随着产权的分离,财权的部分权力也随着原始产权主体与法人产权主体的变化而让渡与分离,这样原始产权主体在拥有剩余索取权的同时,也拥有收益权这一财权(应该是产权权力的延伸)。法人产权主体在拥有占有权、使用权、处置权等产权权力的同时,也拥有了与此相联系的收益权、投资权等财权(本质还是产权所有的权力要求)。同产权一样,财权同样应具有可分性、可明晰性和独立性等特征,否则便成了与模糊产权关系相伴随的模糊的财权关系。根据国家政府所拥有的产权,其财权也应该是国家政府这一产权主体所应包括的范围。

从上述几个不同角度的分析来看,财权所具有的共性还是国家政府所拥有各种财富与资源的权力。按照理论的要求财权概念范围还是应该采取“中口径财权”。

2. 历史教训回顾。

历史是一面镜子,财政史是一个国家政府兴盛衰亡的镜子。通过财政历史的回顾可以寻找到一些规律性的东西。从我国历史来看,经历了原始社会、奴隶社会、封建社会、半封建半殖民社会,财政与财权一直是王权、皇权的有机组成部分。尽管我国古近代没有明确财权的概念,而所谓财权就是王权、皇权所控制国家财政的权力,这种财权是集中统一的财权,也是高度依附于国家的财权,正如前面所使用“中口径财权”的概念。我国历史上的许多“盛世”,正是国家财权具有相对规范稳定的制度,财权集中统一做得比较好的时期;而在“乱世”时期,恰恰是国王、皇帝为所欲为,国家财权分散,政出多门,财出多门。因此,财权不仅要依附于国家政府,同时还要集中统一于国家政府财政部门管理。

3. 国外经验借鉴。

从国外资本主义国家的财政预算来看,他们把属于国家或政府拥有的财富与资源一并列入政府财政预算之中。无论美国的财权说、准财产权说,还是日本的财产价值说、相对财产权说,他们财权都基于法律角度层面的理解。当然各个国家的社会制度、政治制度、政体、国体不同,在财权统一与分

割方面也存在着一些差异,但是属于国家政府的财权却完全统一于政府财政预算之中。不过财权主要的服务对象仍然是国家的公共需要与国民经济的宏观调控。

4. 实际科学操作。

从财权实践中的实际操作来看,就需要科学的理论指导,规范化的制度建设,健全的法律保障。为了完善财权运行体系,实施财权制度方案,实现科学规范、具体可行的操作目标。实践中采取“中口径财权”概念,从政治上可以保证国家领土内财富资源主权不受侵犯,也为党中央和国家政策制度的顺畅实施提供保障;在经济上能够使财权的可分性、明晰性、独立性、统一性等特征得到充分发挥,为国家经济发展进行宏观调控提供坚实的“平台”;从社会上可以构筑国家政府处于主导地位的形象,为实现和谐社会建设创造良好的环境氛围;在财政上为国家实现其职能提供丰富的财力保障,使政府财政在更加自由的范围内运行,克服许多不应该出现的腐败问题。可以说使用“中口径财权”范围的概念,既可以进行科学制度的设计,又能够方便具体操作,是一个科学合理的财权概念。

第二节

事权概念

一、事权概念的定义

1. 事权的基本内涵。

事权本意即职权,处理事情的权力。这是事权本身所具有的基本含义。

国家事权是指依据自身职责,保护国家安全,规范国家政治、行政、经济、军事、法律、社会、文化等方面的行为,制定与处理其相关事务的权力,并且是国家内最高裁决权与权威。

政府事权是指政府依据国家宪法规定所拥有事务的管理与处理权。中央政府主要是负责全国性的事务,在保卫国家国防安全与国内社会安定的前提下,进行行政管理、经济管理、社会管理等活动。目的要实现国家主权统一、领土完整,使国民生产、生活环境稳定平和;实现经济均衡发展、稳定有效增长;实现社会秩序稳定,社会公众心态平衡。

财政事权是指财政部门根据国家与政府实现其职能的需要,按照社会公共需要的内容与层次,进行财政分配活动的事务,即财政部门本职的收入、支出、管理工作。财政事权是国家政府事权在财政部门领域的延伸与具体化。

可以说事权是指各级地方政府根据宪法规定拥有的权限,包括其管理范围财权。而财权是各级财政在事权基础上的财政收支范围划分和财力使用权限。

2. 事权的外延。

所谓事权的外延是根据事权基本内涵而派生一系列事务。如国家事权是保护自身安全、规范各种行为、制定与处理其相关事务的权力。相应就派生出国外及国际安全,国际人士与事务在国内的规范,处理国际及太空等事务的权力。政府事权涉及本职事务相关问题的处理。财政部门事权除了自身职能事务之外,还涉及政策调控、国际及国际空间等事务处理。

总之,事权外延是事权职责之内事务所相关、延伸、派生的一系列事务。事权内涵是基本事务,而事权外延则是拓展后的相关派生事务。事权内涵是小口径事权,而事权外延则是大口径事权。

3. 事权的历史认识。

事权从历史角度认识,它是随着不同的历史时期与社会形态而变化的。在人类社会的古代与近代的奴隶社会、封建社会时期,无论国内还是国外,事权都没有民主与法律的含义,也就谈不上规范,国家事权是由国王与皇帝个人的意志所决定的。由于受传统“普天之下,莫非王土;率土之滨,莫非王臣”的思想影响,国王与皇帝个人思想的开明与否,决定着国家事权的范围及规范程度。如果是开明君主,他个人主观认识符合客观事权的要求,并积极主动履行其职责,就会社会安定、经济繁荣、人民生活殷实。如果是昏君,依照个人喜好履行其职责,就出现社会动荡、经济萧条、人民生活贫穷。可以说事权的范围与层次,在历史上是由君主个人所决定的。

4. 事权的现代认识。

如今现代社会的事权与古代社会相比,人们的认识已经发生巨大变化。事权是事物本身所具有的内在职能、职责的权力,这种事权是在法律基础与范围内所履行的权力。无论国家政府还是各个部门,无论国家政府官员还是一般公务员,都要履行自身所拥有的内在职能、职责赋予的权力和义务,这种事权是客观的、天然的、内在的、不能随意改变的权力。事权还是一种民主、规范、法律的权力,作为现代国家讲求依法治国,事权作为法律确立的内容,一定是在充分民主基础上的规范而有强制性的权力。如果不履行其事权,就是一种失职、渎职及违法行为,就要受到法律应有的惩罚。可见,事权在现代社会是反映人民大众共同意志,在国家法律限制下内在规范的权力,不再是个别国家领导人主观意志的体现。

二、事权的研究范围

对于事权的研究,可以从不同层面进行探讨,不同层面可能得到不同的结论,就其共性而言,可以提供一些有价值的认识基础。

1. 宏观层面的认识。

事权范围从宏观层面来看,应该包括国家、政府所拥有的一切事务而进行处理的权力。在一个国家内,代表国家形象的最高立法机构人大(众议院)与行政机构政府国务院,就是站在国家宏观层面角度,对于国家各个领域的工作进行立法,并对国家重大事项进行决策与批准。国家的公共事务如国防、外交、检察、法院等有关国家安全、安定的事务;国家的社会事务如公安、民政、宣传、宗教、文化、教育、卫生等;国家的经济事务如生产、市场流通、消费、分配、财政、金融等。这些宏观层面的事务都是国家制定法律规章制度,以此进行规范的管理事务,并进行相关处理决策。

2. 微观层面的认识。

事权范围从微观层面(包括中观)来看,主要是指一个国家内的一个地区、行业、领域、部门、单位、企业、甚至家庭,所拥有的一切事务,而进行处理的权力。这些事权一般不构成宏观事权,但是它是宏观事权考虑的因素。对于一些特殊性的微观事权,如地区性自然灾害、瘟疫等,则可能成为宏观事权有机组成部分。因此,这种特殊性微观事权应该是事权研究范围要考虑到的因素。

3. 主体层面的认识。

事权范围从主体层面来看,主要是指处理事务运用权力的主体。既包括宏观方面的主体,如国家、中央政府以及中央各决策部门;又包括中观与微观方面的主体,如各级地方政府与决策部门,一个部门、单位、企业,甚至家庭。主体事权既包括其主观要承担的事务,又包括其应该承担的事务。

从财政角度研究的事权主要是指宏观与中观层面的主体,即中央政府与地方各级政府所承担的事权。微观主体所承担的事权不属于本书研究的范围。主体层面的事权范围选择,主体主观意愿是决定性因素。

4. 客体层面的认识。

事权范围从客体层面来看,主要是指客观世界所拥有的一切事务。既包括宇宙自然界事务,又包括人类社会事务;既有社会公共事务,又有个体私人事务;不仅包括政治、军事、法律事务,而且包括经济、市场、财富事务。或者说自然界与人类社会一切客观存在的事务,其被处理权力应该属于人类自己,实际上落实在一个国家政府的身上。这些客体层面事权的处理范围是由人类对其认识到变化而变化的,可以说随着人类认识的深入而范围逐步扩大。

5. 历史层面的认识。

事权范围从历史层面来看,主要是指国家或政府及政权对客观世界事务处理范围的变化过程。人类社会从古到今不同历史阶段的统治阶级政权,限于生产力发展水平与人类认识能力及政权需要,从小范围的公共需要到较大范围的公共需要,从小范围军事战争到大规模军事战争,从小规模经济建设到大规模经济建设,从统治者的生活保障到全社会的社会保障,事权范围逐步扩大。随着历史的发展变化,不同历史时期的统治者政权就其公共需要的事权与社会保障事权是不断扩大的趋势。从事权范围的历史角度分析,事权范围是不断变化的,并且随着统治者政权的确立,在特定的历史时期事权相对固定,往往是在客观事权确定的基础上,由统治者主观愿望所决定的。

6. 现实层面的认识。

事权范围从现实层面来看,主要是指国家或政府及政权确定之后,面对客观现实世界事务处理范围的选择过程。这种现实是在当时的政治、经济、社会、文化、军事、法律等条件下,赋予统治者政权事权的选择,这种选择一般具有客观必然性。作为统治者,其主观意愿必须适应这种客观事权要求,必须承担其最低限度的客观事权,以满足统治者政权内部成员与民众的要求。现实层面的事权范围分析,说明事权范围是国家或政府及政权在其现有条件下,必须适应社会潮流与民众的基本要求,承担最基本的现实事务。

7. 上级层面的认识。

事权范围从上级层面来看,主要是指一个国家内部中央政府或联邦政府所承担的事权。主要侧重在全国性的公共事务如国防、外交、检察、法院等有关国家安全、安定的事务;国家的社会事务如公安、民政、宣传、宗教、文化、教育、卫生等;国家的经济事务如生产、市场流通、消费、分配、财政、金融等。这些国家的宏观事务都需要中央政府或联邦政府依据国家制定的法律规章制度进行规范的管理,并进行相关处理决策。通过上级层面的事权范围分析,中央政府具有负责国家全国性事务的法律、制度、政策等制定与宏观性事务处理的权力。

8. 下级层面的认识。

事权范围从下级层面来看,主要是指一个国家内部地方政府及基层政府所承担的事权。主要是弥补中央政府负责的全国性社会、公共事务与经济事务不足的部分,尽管名称上出现一些重复,但是范围上还是有区别的。比如安全事务,中央政府负责全国性的国防、安定事务,地方政府负责本地区的公安事务;社会事务,中央政府负责全国性的民政、义务教育事务,地方政府负责本地区的民政与部分义务教育事务;经济事务,中央政府负责全国性的生产、市场流通、财政等秩序事务,地方政府负责本地区的生产、市场流通秩序及财政等事务。下级层面的事权范围上,地方政府具有负责本地区性事务处理权力与执行中央政府的法律、制度、政策等事务的义务。

根据上述几个角度的事权分析,可以得出不同层次范围的事权概念。

要做到事权明确就要合理划分各级政府财政主体的职能范围和权责关系,它是政府财政体制有效运行的基本前提,也是规范事权范围的基本原则。具体说来,事权明确必须在如下四个层次上做到职责分明、关系清晰。^①

第一层次是国家与市场的事权。国家和市场是不可分割的。经济自由基础上的国家干预,或国家干预下的经济自由,问题只在于如何划分国家与市场提供的产品:国家提供公共产品,市场提供私人产品。而面对大量存在的亦公亦私的混合产品,不可能存在统一的界限。国家职能概括为安全、秩序和公益。安全职能即维护领土完整、国家政权和民族利益,秩序职能即维护法律制度、公平公正、个人权益和社会稳定,公益职能即提供公共服务、公共设施和社会保障。除此之外则属于市场的作用范围。简单地说,市场有效的领域国家就要退出,市场失灵的领域国家就要介入。这一准则是公共财政的基本含义。

第二层次是中央和地方的事权。在我国,历来强调全国一盘棋,地方服从中央,财政上也长期实行统收统支的体制。虽然也先后尝试过分类分成、总额分成、收支大包干等管理办法,以期正确处理中央与地方之间的关系,调动各方面的积极性,但是,始终不能达到预期的目的,财政体制也在“一统就死,一放就乱,一乱就管,一管就统”的怪圈中摇摆不定。之所以发生这些问题,根本上就是因为没有一个合理划分中央与地方事权关系的准则。西方财政理论从公共产品的层次出发,认为全国受益的公共产品应由中央政府提供,地方受益的公共产品则由地方政府提供,由此而确定双方的职能范围和事权界限。然而,由于受益的多重性和交叉性,准确划分中央与地方事权同样十分困难,必须借用或参照其他一些标准和因素,尤其是经济体制、政治体制和现行的财政体制。

第三层次是地方与地方之间的事权。这一点至今仍然是我国财政理论研究的薄弱环节。在我国,地方下放包括省以下政府,层次多,事权难以划分。总的办法仍可采用“受益原则”,谁受益谁掏钱,大体可以将支出范围确定下来。但是,有支就得有收,事权要与财权相对应。我国目前的分税制实际上只分了中央与省级,省以下还是“分成制”,分税制还要继续下延,以建立完整的地方体系。下延到哪一级要在事权明确的基础上再根据有利于税法统一、便于税收征管等原则确定。

第四层次是财政机构之间的事权。财政制度落实得如何,很大程度上取决于财政机构的工作效率和努力程序。在我国,财政组织是一个庞大的体系,合理划分这一体系内的职能和事权范围,是确保财政体制有效运行的重要前提条件。

三、事权概念的范围

本书使用“宏观与主体及政府级次事权”概念,主要基于如下几方面考虑。

1. 理论角度分析。

从理论的角度来看,事权主要是国家或政府活动范围内所要承担的事务,也是其义不容辞的事务。财政正是国家或政府为了完成这些事务维护国家机器的正常运行,所具有的经济基础,当然是为了完成事权所形成的财力;反过来说,国家或政府所具有的一切财政收支活动也应该由事权范围来决定的。事权就是国家或政府客观上自然所拥有基本事务的权力。

从事权的基本内涵来看,“事权”是与“职能”密切联系的一个概念,事物职能的运用客观上要求事物主体所要履行的事务,这是事权的基本要求。比如政府的职能是保卫国家自身安全与进行行政

^① 张立球:《财政体制:理论思考与现实观照》, <http://www.shu1000.com/thesis>。