中央与地方事权划分

文政◎著

The Governance Division
Between The Central And Local Governments

中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

中央与地方事权划分

文政◎著

The Governance Division
Between The Central And Local Governments

中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

摇摇图书在版编目（悦[illegible]）数据

中央与地方事权划分 [illegible]文政著 [illegible]原北京：中国经济出版社，[illegible]

[illegible]

Ⅰ[illegible]中… Ⅱ[illegible]文… Ⅲ[illegible]财政支出—中央和地方的关系—

摇研究—中国 Ⅳ[illegible]

中国版本图书馆 悦[illegible]数据核字（[illegible]第 [illegible]

出版发行：中国经济出版社（[illegible]· 北京市西城区百万庄北街 [illegible]号）

网摇摇址：[illegible]

责任编辑：黄摇艳摇（电话：[illegible]

投稿信箱：[illegible]

责任印制：石星岳

封面设计：任燕飞书装工作室

经摇摇销：各地新华书店

承摇摇印：潮河印业有限公司

开摇摇本：[illegible]　　印张：[illegible]摇摇字数：[illegible]千字

版摇摇次：[illegible]年 [illegible]月第 [illegible]版　　印次：[illegible]年 [illegible]月第 [illegible]次印刷

书摇摇号：[illegible]　　定价：[illegible]元

本书如有缺页、倒页、脱页等质量问题，由我社发行部门负责调换，

电话：[illegible]

版权所有摇盗版必究　　举报电话：[illegible]

国家版权局反盗版举报中心电话：[illegible]

服务热线：[illegible]

此为试读，需要完整PDF请访问：www.ertongbook.com

序摇摇言

文政同志在财政部门从事实际工作已有二十年，他既有基层一线的丰富经验，也有领导机关参与决策的经历，对财政的体验和感受非常直接也非常深刻。更难能可贵的是他严肃人生、勤于思考、勤于学习、勤于探索、勤于实践、不懈追求人文素养和理论水平提升的精神。《中央与地方事权划分》一书是在其博士学位论文的基础上修改完善而形成的。本来由他的博士指导老师作序可能更合适一些，但他曾在湖北省财政厅工作过，我也曾经指导过他的硕士学位论文，自武汉一别，虽不常见面，但师生情谊依然如故，非常难得，因此欣然答应作序。

该书的选题属于财政体制范畴，是学术界和实际部门普遍关注、具有一定前瞻性的理论前沿问题。目前，关于中央与地方政府间财权划分和转移支付的著述较多，而研究支出事权的专著并不多见，作者在这一领域中选择了政府间财政支出事权划分的方向，颇有见地。形式上看，“以收定支”还是“以支定收”似乎很难找出根本性的区别，但作者选取的研究视角和切入点反映了方法论的差别和对事物本质理解程度的不同。这一选题表明作者对财政体制的理解达到了一定的高度。

我指导博士论文的原则是：并不指望学生写出高质量的论文，而是要求学生懂得为什么要做博士论文和怎样做博士论文。其实做学问就是做人，都在探索一个永恒的主题：“人”为什么要存在和怎样存

在的问题。如果在这方面真正有所感悟，那么就会发现科学就在身边，科学就在心中。如果认为科学在国外，科学在洋文中，那么连怎样做论文都不懂，还谈什么质量？

《中央与地方事权划分》这本专著最大的特点就是作者根据自己的探索、根据自己的“思和学”写出了感悟，写出了新意，很有价值，值得推荐，值得光大。

吴俊培

圆思恩年 缘月于武昌珞珈山 摇

目摇录

序言

员摇绪摇论 …… 员

摇员摇员摇选题背景及研究意义 …… 圆
摇员摇圆摇研究的目的、思路与研究方法 …… 愿
摇员摇猿摇研究的内容与逻辑框架 …… 员员
摇员摇源摇主要特色与创新 …… 员源
摇员摇缘摇有关概念的界定 …… 员远

圆摇财政分权相关研究述评 …… 圆苑

摇圆摇员摇国外研究综述 …… 圆愿
摇圆摇圆摇国内研究综述 …… 猿怨
摇圆摇猿摇简要评述 …… 源缘

猿摇中央与地方政府间财政关系的基本理论概述 …… 缘缘

摇猿摇员摇中央与地方政府的优劣势比较 …… 缘远
摇猿摇圆摇支出划分的理论模型 …… 远员
摇猿摇猿摇财政支出的划分 …… 远猿
摇猿摇源摇政府间财权的划分 …… 远苑
摇猿摇缘摇政府间财政转移支付 …… 苑员
摇猿摇远摇小结 …… 苑缘

源摇支出事权划分模式的国际比较与借鉴 …… 苑恕

摇源圆摇西方发达国家支出事权划分模式 …… 愿园
摇源圆摇转轨经济国家的支出事权划分模式 …… 怨源
摇源圆摇启示与借鉴 …… 员远
摇源圆摇小结 …… 员缘

缘摇中央与地方政府间财政关系的制度背景分析 …… 员苑

摇缘圆摇我国中央与地方政府间财政关系的制度变迁 …… 员愿
摇缘圆摇我国财政收支计量经济模型 …… 员苑
摇缘圆摇中央与地方政府财政关系的制度变迁特征分析 …… 员恕
摇缘圆摇小结 …… 员远

远摇我国财政支出事权划分模式问题的理论分析 …… 员恕

摇远圆摇公共商品与支出事权 …… 员园
摇远圆摇中央和地方政府间的委托—代理关系 …… 员袁
摇远圆摇围绕混合型事权展开的博弈分析 …… 员园
摇远圆摇小结 …… 员愿

苑摇我国财政支出事权划分的目标模式 …… 员恕

摇苑圆摇支出事权划分的原则与思路 …… 员园
摇苑圆摇混合型事权划分的目标模式 …… 员袁
摇苑圆摇合理划分财权 …… 员愿
摇苑圆摇重塑转移支付制度 …… 员源
摇苑圆摇小结 …… 员愿

愿摇我国财政支出事权划分模式的运行机制 …… 圆员

摇愿圆摇支出事权划分模式运行机制的基本内涵 …… 圆圆
摇愿圆摇支出事权划分模式运行过程管理机制的构建 …… 圆袁

此为试读，需要完整PDF请访问：www.ertongbook.com

摇愿摇摇支出事权划分模式激励与约束机制的构建 …… 圆怨
摇愿摇摇小结 …… 圆员

怨摇我国财政支出事权划分模式的效果评价 …… 圆猿

摇怨摇摇支出事权划分模式效果评价的价值取向 …… 圆源
摇怨摇摇支出事权划分模式效果评价方法 …… 圆怨
摇怨摇摇支出事权划分模式激励约束机制的评价与检验 …… 圆源
摇怨摇摇小结 …… 圆缘

员园摇总摇结 …… 圆苑

摇员摇摇研究结论 …… 圆愿
摇员摇摇研究局限性及展望 …… 圆愿

参考文献

后摇摇记

1

绪　论

1.1 选题背景及研究意义

1.1.1 问题的提出

中央与地方的关系从本质上说,是以集权和分权划分为核心的建立在利益关系基础上的社会政治组织的一种关系。中央与地方的关系问题,是一个事关国家的独立统一、经济发展、社会安定、民族团结的重大问题。古往今来的国家,都存在着中央与地方的关系问题,都非常重视其发展变化趋势,探索处理这一关系的规律和方式方法。在西方国家,中央与地方关系问题一直占据政治经济生活中心。中央与地方、集权与分权是互为依存的、共生共荣的,集权与分权的矛盾和中央与地方关系并存,寻求集权与分权的适度有机结合是中央与地方关系的主流。围绕这一问题展开的研究,角度日益多样化,整体上来看,从政治学和行政学、法学的角度进行研究构成了主流。早期最具代表性的论述中央与地方关系的著作是 1851 年英国法学家史密斯出版的《地方自治与中央集权》,他提出了中央集权与地方自治不能偏颇的"史密斯主义"。20 世纪 70 年代以来,相关研究成果不断涌现。如 1980 年由 G. W. 琼斯主编的《中央与地方政府关系研究的新方法》,讨论了用什么样的思维方法来研究中央与地方关系。1982 年 P. 桑德斯发表《为什么要研究中央与地方的关系?》一文,阐述了研究中央与地方关系的重要意义。1985 年伊夫·梅尼、文森特·赖特主编《西欧国家中央与地方的关系》一书,分析了英、法、德、西、意、比六国的中央与地方之间的各种关系。1992 年戴维·米勒主编的《布莱克维尔政治学百科全书》中相关词条对中央与地方关系作了相对科学的定义。

从目前对中央与地方关系模式研究成果来看,影响较大的有三种:法国学者拉焦尔在其1968年出版的《行政部门的机构》一书中,概括了中央与地方关系分权的三种类型,即中央与地方政治性分权、中央与地方行政性分权、中央与地方行政权转让。英国政治学家罗斯在其《从中心政府到民族范围的政府》一书中认为,中央与地方关系过去一直被当作一个中央与一个地方关系来论述,但事实并非如此。他认为不是一个中央与一个地方的关系,而是复数中央与多数地方之间的关系,而且地方上也有自律性。中央与地方的关系根据多种多样的依存方式、依存程度、依存结构,可以划分为四种类型:相互依存,地方单方面依存于中央,中央单方面依存于地方,相互独立。英国学者艾伦在《布莱克韦尔政治学百科全书》中专门分析了中央与地方的关系。通过分析世界各国中央与地方关系发展史,他把中央与地方之间的关系归结为两类——合伙型与代理型。所谓合伙型,即把地方看成是与中央或多或少平等的合作者,中央政府与地方政府不具有对抗性,地方政府在本质上被看作是社区在国家组织中的一种自我表现形式,中央与地方在共同事务中能够很好合作共事。所谓代理型,即认为地方直接或间接地被控制在强有力的君主制度之下,地方政府基本上被看成是中央的一个下级代理机构,它的存在目的即是为中央政府提供服务而不是代表地方。此外,从历史学的角度来研究中央与地方关系的著述也越来越多。

上述研究的成果和结论对于构建中央与地方政府的财政关系显然有密切关系,但是由于出发点和切入点、落脚点不同,分析的思路和框架不同,研究的对象不同,采取的研究方法不同,并不能代替政府间财政关系的研究。本书立足于经济学的角度,按照经济学的研究方法来研究中央与地方政府间的财政关系和事权划分,虽然其中也借鉴和吸收了政治学、行政学、法学、历史学的研究成果,但总体来说,仍然是一部经济学专著。

财政关系在中央与地方的关系中处于十分重要的地位,因为

此为试读,需要完整PDF请访问: www.ertongbook.com

财政关系是中央与地方关系中的核心物质利益关系，是中央和地方政府得以正常运作的经济前提。从建国初期至今，我国中央与地方政府间财政关系的变化大体可以概括为四个阶段：第一阶段，建国初期和第一个五年计划期间，政府间财政关系基本上实行的是集权体制。第二个阶段，自 1958 ~ 1979 年期间实行了以“总额分成”为主要特征的各类体制，其基本特点是在中央统一领导下的适当分权型体制。第三个阶段，1980 ~ 1993 年，在经济体制实行重大改革的背景下，对地方政府和国营企业的放权让利是改革的主要基调。适应这种改革要求，政府间财政体制逐步走向分权性体制。以“分灶吃饭”为标志的分权体制，使得地方政府的财力不断增长，中央财政收入在全国财政收入中的比重逐渐下降，中央对地方的财政调节能力明显减弱。第四个阶段，从 1994 年至今，实行分税制财政体制。这一体制的初衷是建立市场经济国家通行的中央（或联邦）政府控制下的各级政府适当分权的财政关系。

我国中央与地方政府间财政关系的历史演变，基本上是沿着中央集权向分权化改革的总体方向推进的。但是过度的分权也会导致中央政府实现其职责能力的削弱，因此寻求适当集权与分权相结合的体制是中国政府间财政关系 1994 年以来继续变革和完善的主要动因。我国 1994 年中央与地方政府间财政关系调整的背景，一是改革开放以后，地区之间的经济发展差距和财政供给差距总体上呈现扩大的态势；二是政府间财政体制呈现过度分权的特征。

分税制为规范我国政府间财政关系奠定了制度基础，但是，随着时间的推移和各项改革的不断深化，现行分税制财政管理体制在运行中也暴露出了一些不容忽视的问题。分税制改革集中了收入，却没有改革支出责任的划分，这就形成了巨大的纵向财力差距。2005 年，中央财政收入占全国财政总收入的比重达到 52.6%，而地方政府财政支出却占到全国财政总支出的 74.1%，并且中央政府继续调整收入分配以提高中央收入在总收入中的份

额。其结果是,自 20 世纪 90 年代末以来,纵向财力差距持续增大,省以下地方政府所承担的支出责任并不与其收入能力相称。支出责任没有被划分给适宜层次的政府;省以下的地方政府面临缺乏资金来源的各种增加支出的命令与要求,这就限制了他们决定支出水平和支出结构的自主决策权。

政府间财政关系的制度安排是一国经济及非经济因素共同作用的综合产物,反映了收入再分配和宏观经济管理等目标之间的平衡及行政管理效率,并随着客观情况的变化需要进行适时调整。其中,中央与地方政府间支出事权的合理、有效划分是支出责任划分的前提,是协调政府间财政关系的基础,也是规范和完善分税制的一个重要条件,在多级政府财政关系中居于重要地位。长期以来,我国政府间财政关系的改革,主要将目标定位于如何在各级政府间划分收入。但是,世界上许多国家正在试图逐步从关注收入分配转向关注政府支出事权的分配。在这种历史背景下,本书经过反复比较,提出了基于中央与地方政府间财政关系的支出事权划分这一重大的研究课题。鉴于中央与地方政府间的事权范围涵盖很广,包括立法权、决策权、管理权、监督权、财权等,本书不可能全部论述到,本书所称的中央与地方事权,主要是指中央与地方政府间的支出事权划分,所以本书的研究重点聚焦和限定在中央政府与地方政府间支出事权的划分。之所以将本书取名为《中央与地方事权划分》,主要是考虑到,事权是一个习惯性名词,与财权相对应,容易理解,也容易为读者所接受,同时也使得书名比较简洁明快。但在论述过程中,仍使用“支出事权”一词,以区别于其他事权,体现学术研究的精确和严谨。

1.1.2 理论意义

财政支出事权的划分是确立政府间财政关系的逻辑起点。中央与地方政府间的财政关系是一个备受关注的重要课题,受到各国政府和理论界的高度重视。中央与地方之间的财政支出事权如

何划分,一直是有争议的问题。传统的财政理论侧重于比较研究政府间集权与分权的利弊优劣,以及集权与分权程度的测度,试图寻求集权与分权的最佳结合点。关于财政事权的划分虽然在分权的基础上已经提出了一些指导性原则,但对于事权的性质、特点与归属缺乏完整的理论分析框架。这样就带来如下问题:由于只明确了财政分权的必要性,而没有阐明财政事权的归属,特别是中央与地方混合型财政事权的归属,使得中央与地方政府间财政关系的制度设计缺乏理论依据。并且我国财政理论界当前仍过分习惯于采用财政分权的思想来分析现行财政体制的不足,方法上主要是采用财政分权效果评价等传统的分析方法,而运用信息经济学来分析政府间的财政关系只是近几年才兴起的。因此,无论是财政支出事权理论概念的阐述,还是整个分析框架体系的构建,目前都还很不完善。如果能够对事权的性质、特点和归类进行深入研究,提出一套比较完整的支出事权划分办法,将对完善现有的财政分权理论具有积极的学术意义。

1.1.3 现实意义

支出事权的划分是建国以来历次财政体制改革中一直未能彻底解决的难点。我国自1994年开始实行分税制改革以来,针对体制运行中出现的矛盾和变化了的情况,相继对中央与地方政府间的财政关系进行了一系列调整:一是先后于1997年和2000年两次调整了证券交易印花税中央与地方分享比例,将分税制初期中央与地方各分享50%,逐步调整为中央分享97%,地方分享3%;二是于2002年打破行政隶属关系,实施所得税收入分享改革,全国统一为中央分享60%,地方分享40%;三是改革出口退税负担机制,从2004年起,以2003年出口退税实退指标为基数,对超基数部分的应退税额,由中央和地方按3:1的比例共同负担。上述内容全部都是收入方面的调整,支出方面的调整几乎没有涉及。支

出事权纠缠不清的根本原因何在,哪些支出事权应该由中央负担,哪些支出事权应该由地方负担,哪些支出事权应该由中央与地方共同负担,共同负担的机制如何确立?这些问题在十多年的分税制运行实践中尚未完全找到明确的答案。目前实施的分税制没有重新界定政府职能,各级政府事权维持不甚明确的格局,存在越位与错位的现象,导致财政支出范围的错位与越位。政府间支出责任划分过于笼统模糊,不够清晰合理。一些项目的支出责任在中央与地方间划分不够明确,调整频繁,随意性较大,导致中央与地方的支出责任在执行中经常发生交叉错位,一些应当由中央承担的支出责任,部分交给了地方,一些应当属于地方的支出责任,却由中央承担。事权下移,财权上收已成为财政体制运行中的一种常态。财政转移支付制度未能解决财政公共服务的纵向和横向的不平衡,在中央政府转移给地方政府的收入中,具有均衡性作用的一般性转移支付数量规模过小。地方政府的行政层次和预算级次过多,资金运行和事权链条过长,使得财政体制效率不高。同时地方政府特别是中西部地区财力薄弱,运转困难,工资等基本支出需求满足程度低,收支平衡较为脆弱,财权与事权不够统一。

深化财政改革的突破口是中央与地方政府间支出事权的划分,支出事权有了相对合理的、清晰的界定之后,其他制度安排与之匹配在一起,内在衔接,统筹协调,才可以实现整个体制的正常运转。而这也是下一阶段我国财政体制改革,从支出事权视角来破解的基本要求。支出事权合理化是改革的基础。所谓支出事权合理化,就是按照市场经济客观要求,清晰、合理地界定中央与地方政府的职能范围,使政府既不能越位,也不能缺位,做好自己该做的事情。实现这种比较合理的职能界定,需要制度上有一个稳定的事权界定。因此,研究中央与地方政府之间的财政支出事权划分问题,对于进一步规范和完善分税制财政体制、促进各地区的均衡发展和全国公共服务水平的一体化都具有重要的现实意义。

1.2 研究的目的、思路与研究方法

1.2.1 研究的目的

本书选题的目的是通过对中央与地方政府间的比较优势与劣势,以及围绕混合型事权展开的财政分配博弈,透视混合型事权的现状、成因及问题,运用委托—代理理论找到混合型事权划分的解决办法,以及配套的财政收入分配和转移支付机制的设计,从而为规范中央与地方政府间的财政关系提供一套比较完整的理论思路和操作对策。更进一步地看,合理划分中央与地方政府间的财政支出事权是为了实现三重目标:终极目标——实现社会公平正义和公共商品(公共服务)的相对均等化;基本目标——实现经济社会均衡发展;直接目标——实现各级政府财权与事权的统一。其中,直接目标服务于基本目标,而基本目标则致力于终极目标。三重目标的实现,外在形式就是中央政府财政宏观调控权力的必然存在和有效运行,效率与公平问题有效协调。地方政府有效履行职能,为辖区居民优质高效地提供公共商品和公共服务。中央与地方政府间目标实现的协调衔接机制是建立科学规范的转移支付制度。

1.2.2 研究思路

本书主要以我国中央与地方政府间的财政支出事权为研究对象,以中央与地方政府间围绕财政支出事权特别是混合型事权展开的博弈为研究主线,综合运用制度经济学、数量经济学、信息经济学等多学科知识,在广泛研读国内外相关文献的基础上,采用历史分析、逻辑分析、规范分析、实证研究以及比较分析等方法,初步构建我

国中央与地方政府间支出事权关系的研究体系。

由于中央与地方政府间的财政支出事权划分是一个非常复杂的问题,不仅涉及经济利益的调整和划分,而且涉及历史传统、政治制度、民族宗教等因素,因此,需要用一种全球眼光对其进行分析研究,并将该研究放在当今国际背景和中国的特殊国情下进行综合分析,以期得出正确的结论,构造正确的目标模式。具体来说,本书的研究思路可以用图 1.1 表示。

1.2.3 研究方法

本书以马克思主义经济学基本原理为指导,运用财政学、制度经济学、信息经济学的相关理论,主要针对事权的类别、影响因素和划分模式进行分析,获取研究结论,并提出可行的对策建议。本书主要采用如下研究方法:①定性分析与定量分析相结合。经济模型有助于对经济现象进行直观和抽象的理解,增强定性分析的严密性。本研究采用经济模型对财政支出事权问题进行分析,在定性分析的同时采用数据收集和整理,运用计量经济模型和博弈模型研究支出事权划分模式。②规范分析与实证分析相结合。规范分析是以一定的价值判断为基础的经济分析法,通常是制定政策的基础。本研究中对财政支出事权划分的制度安排、政策取向的论述应用规范分析方法,力求针对性和可操作性的密切配合,以体现经济制度的本质要求。实证分析是从基本逻辑和经验证据两方面进行检验,本书也应用这种方法。③在总体框架设计时,还用到系统分析方法。具体来讲,本书将遵循以下技术路线进行:

(1)文献资料和数据的收集、处理、分析,包括:国内外文献收集、我国中央与地方政府间的支出事权划分现状、取得的成果、存在的问题。

(2)财政支出事权划分的理论基础研究。在广泛搜集文献资料的基础上,利用所学的知识,建立理论模型,对财政支出事权划分的

此为试读,需要完整PDF请访问: www.ertongbook.com