

央地财政关系的宪制变迁与法制调适

王世涛, 吕孟泽

(大连海事大学 法学院, 辽宁 大连 116026)

摘要: 央地财政关系的宪法规范调整国家财政权力的纵向划分, 央地间财政关系的本质是一国财权财力在中央与地方间的调配, 与一国的宪法体制密切相关。作为“元规则”, 明晰的央地财政关系的宪法规范对于一国的财政法治化至关重要。我国的《共同纲领》以及四部宪法对央地财政关系都进行了原则性的规定, 其变迁过程与国家央地财政关系的探索实践相关联。国家最终确立了“分税制”的现行央地财政关系, 取得良好成效的同时也带来了国家治理工作的宏观不利影响和对央地财政分权机制的制度性阻碍。现行央地财政机制仍受国家法治化和国情的影响, 应通过法制调试手段, 按照集权有度、分权有法的原则, 合理划分央地财政权责。

关键词: 中央与地方关系; 央地财政关系; 宪制变迁; 法制调适; 分税制改革

中图分类号: DF2 **文献标识码:** A **文章编号:** 1002-3933(2024)02-0101-24

Constitutional Changes and Legal Adjustment of Central and Local Financial Relations

WANG Shi-tao, LÜ Meng-ze

(School of Law, Dalian Maritime University, Dalian 116026, China)

Abstract: The constitutional norms governing the fiscal relations between central and local governments regulate the vertical division of national fiscal power. The essence of fiscal relations between central and local governments is the allocation of a country's financial power and resources between the central and local governments, which is

收稿日期: 2023-10-19 该文已由“中国知网”(www.cnki.net)2023年12月29日数字出版, 全球发行

作者简介: 王世涛(1966-), 男, 辽宁抚顺人, 大连海事大学法学院教授, 博士生导师, 法学博士, 研究方向: 宪法学、行政法学;

吕孟泽(1994-), 男, 河南平顶山人, 大连海事大学法学院博士研究生, 研究方向: 宪法学。

closely related to a country's constitutional system. As a "meta rule", clear constitutional norms of central and local fiscal relations are crucial to a country's fiscal legalization. The *Common Program* and four constitutions of our country have made principled provisions on the fiscal relationship between the central and local governments, and their transformation process is related to the exploration and practice of the fiscal relationship between the central and local governments of the country. The country has finally established the current fiscal relationship between the central and local governments under the "tax sharing system", which has achieved good results but also brought about macro adverse effects on national governance work and institutional obstacles to the fiscal decentralization mechanism of the central and local governments. The current central financial mechanism is still influenced by the legalization of the country and the national conditions. It is necessary to adjust the legal system and reasonably divide the financial powers and responsibilities of the central region according to the principles of centralization and decentralization.

Key words: central-local relations; central and local financial relationship; constitutional changes; legal adjustment; reform of tax-sharing system

财政关系是政府间关系的核心问题。^{〔1〕}人类的发展史在某种意义上也可以说是财政制度史,财政制度彰显了国家的立法与行政、中央与地方、国家与纳税人、政府与市场等关系。^{〔2〕}这与宪法所涵盖的国家基本制度内容有着高度的耦合性,因此财政与宪法、宪法实施有着天然的关联。^{〔3〕}国家的财政治理结构不仅是横向层面的政府与人大间财政权划分,还包括在纵向层面的中央与地方间财政权划分,^{〔4〕}后者通过国家的结构形式在宪法中得以体现。我国的《共同纲领》、1954年宪法、1975年宪法、1978年宪法和1982年宪法都对央地财政关系问题作出规定。在现行宪法确立的单一制国家结构中,在宪法规定的发挥“两个积极性”原则的主导下,形成了我国央地财政关系的制度框架。然而,1993年宪法修正案中市场经济体制的确立,对我国根据现行宪法确立的关于央地财政关系的制度体系提出了严峻挑战,带来一些新的问题,如中央与地方财政事权划分的标准、具体内容是否清晰?央地事权财权是否合理?转移支付结构

〔1〕 参见苏力:《当代中国的中央与地方分权——重读毛泽东〈论十大关系〉第五节》,载《中国社会科学》2004年第2期,第52页。

〔2〕 参见刘剑文:《财税改革的政策演进及其内含之财税法理论——基于党的十八大以来中央重要政策文件的分析》,载《法学杂志》2016年第7期,第30页。

〔3〕 参见李龙、朱孔武:《财政立宪主义论纲》,载《法学家》2003年第6期,第100页。

〔4〕 参见刘剑文:《地方税立法的纵向授权机制设计》,载《北京大学学报(哲学社会科学版)》2016年第5期,第113页。

是否规范、有效?^{〔5〕}现阶段地方财政是否出现结构性失衡?这些问题的解决,当然需要财政法制的完善,但根源还是在于宪法作为“元规则”的制度设计。为此有必要对既往宪法文本的制定背景、制定目的、规范内涵以及法律实践进行回溯,从央地财政关系的宪法规范出发,以财政纵向分权的法律体系和制度安排为主线,梳理我国央地财政权配置的历史逻辑,为当下央地财政关系的法治化和规范化提供解决方案。

一、我国央地财政关系的宪法规范变迁

(一)改革开放前央地财政关系的宪法规范

1.《共同纲领》中关于央地财政关系的规定

新中国成立之初,国家的任务和民众的期盼在于统一中国并建立稳定的政权,以及迅速恢复生产经营和正常生活秩序,这就需要中央集中财政权力,统一调配全国的财政资源。

1949年9月29日,中国人民政治协商会议召开第一届全体会议,通过了《中国人民政治协商会议共同纲领》(以下简称《共同纲领》)。这一具有临时宪法性质的法律文件,为新中国建立国家财政体制奠定了宪制基础。其中,《共同纲领》第33条对中央与地方的经济关系进行了初步确立:“中央人民政府应争取早日制定恢复和发展全国公私经济各主要部门的总计划,规定中央和地方在经济建设上分工合作的范围,统一调剂中央各经济部门和地方各经济部门的相互联系。中央各经济部门和地方各经济部门在中央人民政府统一领导之下各自发挥其创造性和积极性”。根据这一规定,尽管原则上新中国的经济建设应当加强中央的统一领导,但该规定同时明确中央和地方在经济建设上要“分工合作”,即中央地方经济部门要在中央的统一领导下发挥积极性和创造性。这一规定表明,当时央地之间经济关系在加强中央的全面管控的前提下,同时注重发挥地方积极性和能动性。可以认为,这是我国现行宪法关于发挥中央和地方“两个积极性”的最初的宪制规范。

此外,《共同纲领》第40条专门规定了国家的财政制度:“建立国家预算决算制度,划分中央和地方的财政范围,厉行精简节约,逐步平衡财政收支,积累国家生产资金。国家的税收政策,应以保障革命战争的供给、照顾生产的恢复和发展及国家建设的需要为原则,简化税制,实行合理负担”。这一条款规定了我国财政的基本政策,给予预决算制度以宪制性地位,同时明确了中央与地方之间财政权限,确立了实现财政

〔5〕参见刘昆:《我国的中央和地方财政关系》,载《中国人大》2020年第16期,第55页。

收支平衡的具体目标。该条规定特别明确“划分中央和地方的财政范围”,实际上确认了地方相对于中央在财政上一定范围的独立性。这也与上述“中央和地方在经济建设上要分工合作”的原则相契合。

值得注意的是,《共同纲领》确立的是单一制体制,在财政权的分配上,以中央统一管控为前提。也就是说,承认地方具有一定范围财政权限的前提条件是中央对财政权的统一管控。《共同纲领》的这一规范内涵在建国初期的法律文件中得到了印证。1950年3月3日,政务院颁布《关于统一国家财政经济工作的决定》,决定统一全国财政收入,将国家收入集中到中央,并且对全国范围内的物资、现金进行集中管理,统一调度。1950年3月24日,中央人民政府政务院第25次会议通过了更为具体细致的《关于统一管理1950年度财政收支的决定》,其主要内容:一是国家财政统一于中央人民政府;二是财政收入和支出高度集中于中央。这是我国建国以后第一个关于财政管理体制的文件,划分了中央与地方的收入来源,该文件与同时期的其他文件一起,建构了国家财政体制,确立了央地财政关系的基本原则。按照上述《决定》,一切财政支出全部纳入国家预算,中央财政收入由中央人民政府财政部掌管,按全国收支概算逐一审核;地方所需支出由地方编制本地区的收支预算和财务收支计划后逐级上报中央政府审批后再逐级拨付。另外,此时央地之间的财政拨付原则是“先中央后地方”,中央在央地关系中占据绝对优势地位。应当说,在建国初期严峻的政治经济形势下,巩固新政权和恢复国民经济是新政权各项工作的重中之重,因此这种中央高度集权、先中央后地方、“强干弱枝”的财政体制在当时具有一定的现实合理性。

2. 1954年宪法关于央地财政关系的规定

我国1954年宪法基本上秉承了《共同纲领》中的单一制国家体制和央地财政关系的原则性规定,体现在1954年宪法对央地财政职权的纵向划分上。其中第27条规定:“全国人民代表大会行使下列职权:……(九)决定国民经济计划;(十)审查和批准国家的预算和决算;……”。第49条规定:“国务院行使下列职权:……(七)执行国民经济计划和国家预算;……”。第58条规定:“地方各级人民代表大会在本行政区域内,保证法律、法令的遵守和执行,规划地方的经济建设、文化建设和公共事业建设,审查和批准地方的预算和决算,保护公共财产,维护公共秩序,保障公民权利,保障少数民族的平等权利”。在这些规定中,明确了全国人民代表大会决定国民经济计划、审查批准国家预决算的职权,地方各级人民代表大会在本行政区域内审查和批准地方的预

算和决算。需要说明的是,根据 1954 年宪法,地方各级人民代表大会审查和批准地方的预算和决算,无需报上级或经全国人大进行审查和批准。从这个意义上,地方财政具有一定的独立性,虽然当时并未出台预算法,也没有确立一级政府一级预算的原则,但 1954 年宪法的上述规定已经隐含着这一央地财政关系预算法精神。这一央地财政关系的宪制安排赋予了中央国家机关与地方国家机关较为明确的财政权限,这是我国宪法对央地财政制度的初创,对我国财政制度的建立与完善具有重要意义,为以后我国《预算法》的出台,央地财政关系的理顺奠定了基础。

然而,1954 年宪法并未在我国的财政法治化的进程中发挥切实的作用。此后,在国家大力发展工业经济的阶段,我国实行了一系列特殊的财政收入机制,以保证工业特别是重工业的稳定发展。具体措施如农副产品的统购统销与工农产品“剪刀差”、城市职工的严格工资体制等,都是对工农群体创造的社会产品分配进行必要扣除,降低工农收入的同时保证了工业生产的低成本,又以工业产品的较高价格取得了高收益,以保证工业的优先发展。此时地方的经济收入大部分都上缴中央财政由中央统一分配,以防止有限的资金被地方分散使用,地方能够掌握的份额极为有限,中央对财力仍实行统一调配,中央财政集权的特征日益彰显。

3. 70 年代两部宪法关于央地财政关系的规定

建国 30 年后我国出台的两部宪法 1975 年宪法和 1978 年宪法均有关于中央地方关系的规定,1975 年宪法第 10 条规定:“国家实行抓革命、促生产、促工作、促战备的方针,以农业为基础,以工业为主导,充分发挥中央和地方两个积极性,促进社会主义经济有计划、按比例地发展,在社会生产不断提高的基础上,逐步改进人民的物质生活和文化生活,巩固国家的独立和安全”。1978 年宪法第 11 条规定:“国家在发展国民经济过程中,坚持独立自主、自力更生、艰苦奋斗、勤俭建国的方针,以农业为基础、工业为主导的方针,在中央统一领导下充分发挥中央和地方两个积极性的方针。”1975 年宪法规定了发挥中央和地方两个积极性原则,并保留了 1954 年宪法中关于全国人大和地方人大各自审查和批准本级的财政预算和决定的规定。然而,1975 年宪法是我国处于特殊历史时期的宪法,虽保留了全国人大、国务院和地方人大关于预算的权力的规定,^{〔6〕}但这些规定也只是具文,没有什么实质意义。由于人大长期不开会,因此中央政府与地方政府的财政权力无法具体实施,财政权力纵向划分无从谈起。1978 年宪法虽然

〔6〕 1975 年宪法第 17 条全国人大常委会职权、第 20 条国务院职权、第 23 条地方人大职权。

恢复了 1954 年宪法的部分条文,保留了中央与地方人大和政府的财政职权,^{〔7〕}但其只是一部过渡时期宪法,未对我国央地财政关系的法律实践发挥切实的作用,并很快被 1982 年宪法所取代。

(二) 现行宪法关于央地财政关系的规范

1982 年宪法在财政体制上基本上延续了前三部宪法的规定,只是在全国人大常委会职权和地方政府职权等内容上有所增加和修改。

1. 1982 年宪法对中央财政权的规定

第一,关于全国人大的财政权。现行宪法第 62 条规定:“全国人民代表大会行使下列职权:……(十)审查和批准国民经济和社会发展规划和计划执行情况的报告;(十一)审查和批准国家的预算和预算执行情况的报告;……”。这一职权与 1954 年宪法相比有了一些更改。其一,1954 年宪法规定全国人民代表大会“决定”国民经济计划,1982 年宪法修改为“审查和批准”国民经济与社会发展计划。国民经济和社会发展规划是国家在一定时期内进行经济活动和社会发展规划的预期目标,是国家用以组织指导国民经济和社会发展的的重要手段,在我国经济和社会发展中具有重要作用,因此必须由国务院编制,最高国家权力机关审查和批准。^{〔8〕}将全国人大的职权由“决定”改为“审查和批准”更能体现出最高国家权力机关和最高国家行政机关的职权划分,理顺工作流程。其二,增加了“审查和批准国民经济和社会发展规划执行情况报告”职权,这是 1982 年宪法为全国人大新增的职权,其目的是为了使全国人大能够对已经批准的国民经济和社会发展规划的贯彻执行情况进行检查,以确保已经批准了的计划得以贯彻落实。^{〔9〕}

没有修改的地方是“审查和批准国家预算和预算执行情况的报告”职权。审查和批准国家的预算 1954 年宪法赋予全国人大的一项职权,全国人大只“审查与批准国家预算”,而不是负责编制国家预算,编制国家预算的职权一直由国务院行使并在 1982 年宪法中明文规定。而在审查预算方面,全国人大审查和批准的是国家预算,包括中央预算和地方预算。1994 年以后,根据分税制和扩大地方财政自主权的精神,地方预算由本级人民代表大会审查批准,不再由全国人民代表大会审查和批准。全国人

〔7〕 1978 年宪法第 22 条全国人大常委会职权、第 32 条国务院职权、第 36 条地方人大职权。

〔8〕 参见蔡定剑著:《宪法精解》,法律出版社 2006 年版,第 315 页。

〔9〕 同上注,蔡定剑书,第 316 页。

大的职权变更为只批准中央预算和预算执行情况,不再批准地方的预算和预算执行情况,但仍听取审议地方预算和预算执行情况的报告。可见,此时的“国家预算”已可以解释为“中央预算”,^[10]这是央地财政关系的新调整。此外,关于审查和批准预算的职权也有变化,在1982年以前的几部宪法中,宪法赋予全国人民代表大会行使的都是审查和批准国家决算的职权,而1982年宪法修改为审查和批准国家预算执行情况的报告,这是根据全国人民代表大会会期和国家决算编制时间限制作出的改变。^[11]

第二,关于全国人大常委会的财政权。1982年宪法第67条中增加了全国人民代表大会常务委员会的职权,即“(五)在全国人民代表大会闭会期间,审查和批准国民经济和社会发展规划、国家预算在执行过程中所必须作的部分调整方案”。这是因为,计划和预算在建国初期是受苏联“计划就是法律”观念的影响,是重大国家事务,因此在1954年宪法中规定为全国人大的权力,此时的修改是对国家观念修正的体现,是扩大常委会职权、强化常委会地位和作用的有力措施。^[12]此外,在现代社会经济发展中,计划和预算的执行时常出现各种在制定计划和预算时意想不到的变化情况,需要对计划和预算作出调整,但又不可能专门召开全国人民代表大会对事项进行调整。所以,为了适应现实变化,同时保证对计划和预算作出调整的法律权威性,1982年宪法就规定了全国人大常委会在全国人大闭会期间对计划和预算部分调整方案审查、批准的职权,加强人民代表大会对计划预算监督的措施。其实,这是对已有做法的法律固定,在1982年宪法修订以前全国人大常委会就已经在紧急情况时期行使了这项职权。^[13]

第三,关于国务院的财政权。现行宪法第89条规定的国务院职权也有所变动。1954年宪法只规定国务院具有“执行”国民经济计划和国家预算的职权,1975年宪法改为国务院“制定和执行”国民经济计划和国家预算,1978年宪法就采用了如今的表述,即“编制和执行国民经济和社会发展规划和国家预算”。1954年宪法虽然没有规定国务院有编制国民经济计划和国家预算的职权,但实际上,预算编制的权力一直由国务院行使。而国务院“制定”国家预算在逻辑上存在的问题,因为,国务院制定国家预算,那么全国人民代表大会审查批准国家预算的权力就没有实际意义了,国务院相当于自己制定预算又自己执行。因此,“编制”一词更准确地表述了国务院的这项

[10] 同前注[8],蔡定剑书,第317页。

[11] 同前注[8],蔡定剑书,第317页。

[12] 参见许崇德:《中华人民共和国宪法史》,福建人民出版社2003年版,第820页。

[13] 同前注[8],蔡定剑书,第335页。

职权。但国务院只有国民经济和社会发展计划和国家预算的编制权,由全国人民代表大会审查批准后,再由国务院执行。〔14〕

2. 1982 年宪法对地方财政权的规定

虽然我国是单一制国家,但在中央与地方关系上仍呈现多元化特征,地方分为三种类型:一般地方、民族自治地方和特别行政区。1982 年宪法简要规定了三种类型地方的财政权限,是地方开展财政工作,梳理中央与地方财政关系的基础。

第一,关于普通地方的财政权。与全国人大职权的修改保持一致,1982 年宪法对地方人大及其常委会的职权作了相应调整,以适配地方人大在地方财政经济事项中的决定权。根据 1982 年宪法第 99 条的规定,地方人民代表大会审查决定本行政区域内的经济建设、文化建设和公共事业建设的计划,第 104 条规定地方人大常委会是讨论、决定本行政区域内各方面工作的重大事项。相应地,1982 年宪法第 107 条确立了地方政府财政职权:“县级以上地方各级人民政府依照法律规定的权限,管理本行政区域内的经济、教育、科学、文化、卫生、体育事业、城乡建设事业和财政、民政、公安、民族事务、司法行政、计划生育等行政工作,发布决定和命令,任免、培训、考核和奖惩行政工作人员”。可见,与第 99 条相比,第 107 条规定的地方政府的职权只是依法管理各类事项。这显示了我国人民代表大会制度的特征,地方人民代表大会是地方国家权力机关,讨论、决定地方的一切重大事项,而政府只是管理执行机关,无权决定重大事项。〔15〕

第二,关于民族区域自治地方的财政权。1982 年宪法第 117 条是对自治地方财政自治权的规定。管理民族自治地方财政是自治机关最重要的自治权之一,只有财政上真正做到自主,才能保证其他权力的实现。1954 年宪法规定“自治机关依照法律规定的权限管理本地方的财政”,但 1975 年宪法和 1978 年宪法取消了这一规定。在 1982 年修改宪法过程中,国家总结过去民族区域自治的经验教训,进一步充实了财政自治权的规定。〔16〕1982 年宪法第 117 条规定:“民族自治地方的自治机关有管理地方财政的自治权。凡是依照国家财政体制属于民族自治地方的财政收入,都应当由民族自治地方的自治机关自主地安排使用。”不同于普通的地方财政,1982 年宪法赋予了民族自治地方的财政自治权,并且在《民族区域自治法》第 32 条中对民族自治地方财政的

〔14〕 同前注〔8〕,蔡定剑书,第 385 页。

〔15〕 同前注〔8〕,蔡定剑书,第 420 页。

〔16〕 同前注〔8〕,蔡定剑书,第 431 页。

地位及与中央财政的关系作了规定,其与《宪法》第 117 条共同构成了民族自治地方财政自治权的法律基础,给予了民族自治地方更大的财政自主权限。《民族区域自治法》第 34 条进一步明确规定民族自治地方有税收减免等财政权限,明确规定中央以转移支付等手段对民族自治地方予以财政补贴。总的来说,民族自治地方财政自治权体现出了民族性、自治性、法治性的特点。

第三,关于特别行政区的财政权。我国于 20 世纪 80 年代加速推进和平统一事业,并将“一国两制”逐渐完善,1982 年宪法即体现了国家这一决策和行动,将“特别行政区”写入宪法第 31 条,成为“特别行政区”的宪法基础。此后,国家又通过颁布特别行政区基本法,^[17]为“一国两制”制度提供了宪制基础。根据特别行政区基本法,特别行政区财政独立,其财政收入全部用于自身需要,不上缴中央政府,中央不在特别行政区征税,^[18]这表明中央赋予特别行政区与“一国两制”相匹配的,甚至超越了联邦制的高度财政自治权。^[19]这一特殊的制度安排彰显了特别行政区的特殊地位,保证了特别行政区高度自治权的实现,是人类文明史上的一大创举。但同时也使特别行政区的财政体制游离于国家整体财政体制之外,切断了特别行政区与国家的财政联系,随着国家、内地的快速发展,此种状态是否为最佳选择犹未可知。

3. 1982 年宪法对我国财政制度的意义

1982 年宪法对我国央地财政关系的改善提供了保障作用。其中“两个积极性原则”与前三部宪法相比有较大变动,它从指导国民经济发展的方针转变为了中央和地方国家机构职权划分的原则。原因在于我国此时已经因为对经济发展的强烈愿望和从过去经济发展模式的反思中改变了经济发展模式。受社会思潮转变的宏观背景影响,1982 年宪法从制定时就展现了国家这一重要变革,并为 1993 年正式确立社会主义市场经济体制和同时期的分税制改革奠定了基础。计划经济突破的同时,与之相伴的中央集权体制也开始崩塌,^[20]从根本上说,原因在于“改革开放打破了铁板一块的政

[17] 1990 年 4 月 4 日,第七届全国人民代表大会第三次会议通过了《中华人民共和国香港特别行政区基本法》。1993 年 3 月 31 日,第八届全国人民代表大会第一次会议通过了《中华人民共和国澳门特别行政区基本法》。

[18] 分别见于《香港特别行政区基本法》第 106 条、《澳门特别行政区基本法》第 104 条。

[19] 参见张千帆:《论国家统一与地方自治——从港澳基本法看两岸和平统一的宪法机制》,载《华东政法大学学报》2004 年第 4 期,第 6 页。

[20] 参见王建学:《中央的统一领导:现状与问题》,载《中国法律评论》2018 年第 1 期,第 47 页。

治同质性,促进了个体利益的分出,使经济系统逐渐独立于政治系统”^[21]。1982年宪法展现的是中央在职权范围内对地方和经济发展的领导和指引,而不是对地方“规制和指控”,不是中央把管制权延伸到“最后一公里”,这反而加强了地方的积极性与主动性,地方成为地方经济和社会组织的代言人,以实现地方经济效益为目标,为区域市场经济发展开拓制度空间。具体到财政领域,1982年宪法文本中出现“财政”的有8次、5个方面,分别是全国人大机构设置、国务院审计监督权、县级以上地方政府、民族自治权和对少数民族的经济文化建设事业的发展权帮助。^[22]这些条款同前三部宪法中的一样,局限于中央及地方各国家机关职权,未见财政的基本宪法原则,^[23]未能将我国央地财政分权政策宪法化。但考虑到分税制也只是我国央地财政关系发展过程中的一个阶段、一种工具,其与未来经济社会发展情况是否适配还未尝可知,宪法中暂时作此安排也可以接受。

二、我国央地财政关系的法治实践

宪法内容是国家生产力与生产关系、社会关系等的集中体现。宪法实施的目标即在于以法治形式实现对国家权力的优化配置与合理限制,达到权力的契合与平衡,从而能够更好地实现保障和维护公民基本权利。我国的央地财政实践同样基于此种宪法观念。建国后,国家根据不同时期的社会情况就央地财政关系进行了多次调整,虽然都是以促进国家社会发展为目标,但具体手段方式以及结果展现出较大差异。

(一) 改革开放前央地财政关系的规范调适

尽管工业化发展战略要求高度集权的财政管理体制,但建国后三十年的财政管理体制并非完全是“统收统支、高度集中”。实际上,除了1949—1950年采取了真正意义上的统收统支、收支两条线以外,其他年份均采取了划分收支、收支挂钩、确定上缴和补助的办法,而且,从1951年到1960年,总的取向是分权。原因在于高度集权的财政体制虽然满足了中央政府有效集中稀缺的社会资金,并按照重工业优先发展的要求支配这些资金的需要,但却是以牺牲地方的积极性为代价,地方的全部剩余利润都要上缴中央财政,自己能够支配的财力极其有限,使地方发展本地经济的积极性遭遇挫折。同时,由于信息不对称、全国统一大市场 and 成熟工业体系尚未建立等原因,中央政府也

[21] 李忠夏:《法治国的宪法内涵:迈向功能分化社会的宪法观》,载《法学研究》2017年第2期,第3页。

[22] 参见范毅:《中国宪法文本上的“财政”概念群》,载《财贸研究》2008年第6期,第127页。

[23] 参见王世涛:《财政宪法学研究》,法律出版社2012年版,第96页。

难以有效调动地方积极性、发挥地方财政效益,这使得对地方的激励成为财政集权体制下难以解决的问题。^[24]而且,资金在拨划流转过程中也出现了很多不必要的跑、冒、漏等问题,造成了一定程度的财政损耗。

财政集权体制下监督和激励的缺乏使地方政府没有动力和积极性配合中央政府的发展愿景,而国家工业化战略下诸多工业项目的建设在许多方面都需要项目所在地的地方政府的配合。^[25]然而,这些工业项目和企业 在业务、人事、财务等方面的管理和权限都由中央集中统一管理,在信息技术尚不发达的 20 世纪 50 年代,必然存在信息成本极高,管理、控制越来越复杂和困难的问题。建国初期施行重工业优先发展战略时,建设项目和企业数目有限,上述因素未造成明显问题。但随着国家发展,建设项目和企业的增多,管理体制中存在的问题就会越来越集中,中央的压力激增,财政上高度集中统一的可操作性及可行性越来越被质疑,经济发展的规律与需求必然要求对这种高度集中统一的财政体制进行调整,重新安排中央与地方的关系。^[26]毛泽东同志在 1956 年 4 月《论十大关系》中提出:“应当在巩固中央统一领导的前提下,扩大一点地方的权力,给地方更多的独立性,让地方办更多的事情。这对我们建设强大的社会主义国家比较有利。我们的国家这样大,人口这样多,情况这样复杂,有中央和地方两个积极性,比只有一个积极性好得多。”^[27]正是在这种背景下,从 1957 年开始,中国开始探索尝试改革传统财政体制,其实质就是国家试图在计划体制框架内协调中央集权与调动地方积极性之间的矛盾。通过向地方适当下放权力,使地方政府能多收多留,这在一定程度上解决了对地方政府的监督和激励问题。因此,出于调动地方政府积极性、提高经济效率的需要,同时也是为了继续贯彻重工业优先发展的战略,保护国家重工业发展成果,快速提升国家工业实力,计划经济中央集权体制下的地方财政分权势在必行。

此后,在“社会主义改造”“大跃进”“文化大革命”等运动式国家治理模式下的中国,进行了数次计划经济框架下的财政分权实践。如 1951 年的“统一领导、分级管理”,1953 年—1957 年的“分类分成、结余留用”,到 1958 年的“以收定支”,1959 年的

[24] 参见胡书东:《经济发展中的中央与地方关系——中国财政制度变迁研究》,上海人民出版社 2001 年版,第 53 页。

[25] 参见王柏玲:《财政制度变迁与地方政府经济行为研究》,东北财经大学 2006 年博士学位论文,第 32 页。

[26] 同前注[24],胡书东书,第 39 页。

[27] 《毛泽东选集》(第 5 卷),人民出版社 1997 年版,第 275 页。

“总额分成”,再到1961—1965年的加强集权,以及1968年的“收支两条线”、1971—1972年的“收支大包干”、1976年的“总额分成”、1978年的“增收分成”,我国建国后30年的财政管理体制变迁经历了在“统一放”间的循环变迁。这显示出我国在建国初期的社会主义事业探索中,寻找能够规范中央与地方关系的财政管理体制的不懈努力。考虑到当时的国际环境,这种探索不可避免地受到苏联等社会主义国家财政体制的影响,但同时我国领导集体也结合国内实际情况不断进行修正。然而,这30年的中央分权仍然未脱离具有社会主义标签的计划经济体制框架,即属于企业隶属关系未发生市场化变更的行政性分权,所以这期间的集权分权尝试都没有达到预期效果,反而因集权分权都易过度而对计划经济下的经济效率产生了不利影响。此数十年间财政体制数次变迁和分配关系极不稳定的事实表明,规范的、适当的中央与地方的财政体制并未建立,在很大程度上陷入“一放就乱、一收就死”的恶性循环。这种循环性的实践可以认为是内生于计划经济体制下的集权与分权矛盾。^[28]

建国后我国的三部宪法都是计划经济体制的产物,以中央集权为主旨,地方并不是独立于中央的经济实体,因此财政权力仍然由中央集中掌控。在单一制的宪制中,地方政府只不过是隶属于中央政府而不具有独立性的行使权力的受托人,而且在理论上,既然地方财权由中央授予,这就意味着地方财权就可能被中央随时收回。可见,地方积极性在权力下放结构中并不稳定,但它足以提高中央集权的效率。^[29]因为中央集权的本质,权力下放和收回会不可避免地减损对地方的控制,压缩地方的自由发挥空间,这也就造成了央地关系之间的所谓“治乱循环”,这些都是央地间对于纵向权力配置和权利归属矛盾的呈现。

(二)1982年宪法实施后央地财政关系的改进

央地财政关系的宪法规范确立的是财政权的分配原则和财政权运行体制,其需要具体的财政制度加以具体化。在1982年宪法确立的财政体制的基础上,我国央地财政关系也在实践中经历了重大调整。

1.80年代的“包干制”

“包干制”肇始于国务院在1980年2月1日发布的《关于实行“划分收支、分级包

[28] 参见王宇:《我国中央与地方间财政关系变迁研究——一个基于集权与分权矛盾的分析》,西北大学2003年博士学位论文,第42页。

[29] 同前注[20],王建学文,第47页。

干”财政管理体制的暂行规定》,虽然之后的数十年中国财政体制有所变动调整,但“包干”始终是其间的主要财政分权方式。因此,用“包干制”概括分税制改革出现前的财政体制是适当的。随着改革开放的推进,80年代改革的主要内容是对地方和企业进行松绑,消除计划经济时代的束缚。国家改变了对企业的高度集中管理模式,在不改变企业所有权关系的前提下给予企业一定的经营自主权和可支配财政权,这也给地方政府带来了一定的积极性。同时,引入市场机制,允许并鼓励其他形式的所有制企业存在和发展,作为对国有经济的补充。因此,这一时期的财政体制转变为中央向地方的分权也就顺理成章。扩大地方及企业的自主决定权和财政权限不仅决定了这一时期财政分权的性质,同时也是其区别于改革开放前财政分权的主要特征。^[30]然而,这时的分权实践仍是基于政府企业隶属关系的行政性分权,仍然无法避免央地关系的矛盾,即权力收放之间的积极性涨消,这是由行政性分权的性质所决定的,并不是由市场带来的分权要求和改革,这种弊端也折射到了财政分权上。此种财政分权改革不可能真正实现规范化的中央与地方的财政关系,产生了财政包干体制形式不统一、不规范,财政体制政策目标不明确、调节效果不明显,缺乏稳定性、难以形成全国统一市场等诸多问题。为解决上述问题,中国的改革转向了更高层次的市场化方向,并最终选择了分税制来解决央地财政分权问题。

2. 90年代的“分税制”

1993年11月14日,中国共产党第十四届中央委员会第三次全体会议通过了《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》,其中第18项指出要将包干制改为“在合理划分中央与地方事权基础上的分税制”。至此我国摆脱了建国前数十年的财政体系“统放循环”,初步建立起与社会主义市场经济和改革开放相适配的纵向财政配置模式。我国的分税制与世界上主流国家相仿,在明确划分中央与地方事权和支出责任的前提下,按照事权与支出责任相匹配的原则,考虑税种特性、税收方式、征管效应等财政事项,妥善划分央地税收管理权限及税收收入,以给中央政府和地方政府提供完成职责内公共服务的财政权限和政策类型的制度。同时,我国也建立了通盘考虑、统一调配的转移支付制度和“一地一议”的财政返还制度,以平衡地区之间的财政收入差异,促进国家协调发展。西方国家无论宪政体制是单一制还是联邦制大多通过分税制的制度安排,以地方财政自治为基础和中央财政平衡做保障来确保中央与地方财政

[30] 参见王宏希:《中国中央与地方财政分权研究》,湖北人民出版社2006年版,第165-166页。

关系的良性互动。^{〔31〕}我国的分税制改革同样以正确处理央地财政分配关系,提升国家整体财政收入水平与中央财政收入比重,调节地区间财力分配,调动地方主动性积极性为指导思想。^{〔32〕}

中央能够允许地方保留多大的税收管理和使用权限决定了分权的程度。世界主流国家的做法都在中央集权与地方分权之间徘徊,但基本上都与本国的纵向宪制体制相匹配,如联邦制国家地方权限就较大,单一制国家地方权限就较小。我国虽然是单一制国家,现行的分税制有明显的中央集权表征,如税制立法权限、管理权限、解释权限高度集中于中央,但“财政联邦制”的特点也同样凸显,具体表现在地方财政预算完全自主,由地方人大批准,且地方政府也较中央集权体制下的“被命令者”身份更具积极性和主动性。这虽然有单一制与联邦制在现代国家宪制实践中的分野并不十分清晰的原因,但更重要的是中国具有在政治性统一的前提下进行行政性、经济性分权的成功实践。分税制改革正当其时,为我国改革开放后社会经济的快速发展提供了财政制度基础。

分税制的实施发端于“两个财政比重”^{〔33〕}的持续下降,因而分税制在实践上首先是一个集权式的改革,试图通过分税制提高“两个财政比重”。分税制为央地之间的财政分配提供了更为规范合适的规范体系,同时也兼顾了经济效益,“两个财政比重”得到大幅上升,国家财政的重心和权力中心得以调整,改革目标基本实现。此外,对央地纵向权力划分来说,分税制改革是我国从传统行政性分权走向经济性分权的开始,通过分税制改革建立起来的财政体制使得地方财政权力获得了扩张的空间,地方政府从中央政府手中取得了越来越多的财政独立性。其权力分配是与市场经济所要求的经济性分权是一致的,确立了市场经济条件下中央地方经济性分权的原则,是我国集权财政体制向分权财政体制转变的一个拐点。^{〔34〕}

三、我国央地财政关系的现存问题

分税制改革连同其所代表的央地权力划分新理念在我国央地财政体制改革历史上具有重要意义。但不可否认的是,中央与地方在宪制地位和财政地位上并不相同,

〔31〕 参见王世涛:《论单一制中国的财政联邦制——以中央与地方财政关系为视角》,载《北方法学》2010年第5期,第32页。

〔32〕 参见寇铁军:《中央与地方财政关系研究》,东北财经大学出版社1996年版,第158页。

〔33〕 即国家财政预算内收入占当年国民收入的比重,以及中央财政收入占国家财政总收入的比重。

〔34〕 同前注〔31〕,王世涛文,第35页。

因此对于财政的需求、规划都存在差异。这在我国经济转轨的过程中带来了更多的灵活性,但也为随后分税制及国家央地财政出现问题埋下了隐患。

(一) 财政分权体制带来的宏观消极影响

现阶段的分税制及央地财政分权制度给予了中央与地方不同角度的权限,在央地财政体制不成熟不完善的情况下,现行制度就有可能导致政府行为失范,中央与地方都有在各自权限内滥用财政权力的可能性。

就中央层面而言,如前文所述,分税制的设立是为了解决中央财政紧缺的问题,分税制的成功行使这一现象得以缓解,但地方也相应减少了财政收入。与此同时,中央在派发分配行政事项时仍然按照原有的财政权力进行安排,就造成了央地事权财权不匹配的问题。国家虽然对此情况有较为清醒的认识,且近年来推动实行政府权力清单等制度,以此理顺各政府部门的事权关系,但就法律范畴而言,我国宪法原则上规定了中央和地方政府的权责边界,但并未通过系统化的法律进行规定。目前,我国关于央地事权的划分仍有模糊之处,且央地共同分担的事项繁多,央地之间职责同构现象较为严重。^[35]

就地方层面而言,中央通过财政权力、行政权力的分配,给予地方自主权限,激发地方积极性主动性,放手让地方“八仙过海,各显神通”地发展地区经济,地方政府也因此迸发出了巨大的创造力,中国经济也得以保持了长年的高速发展。但是,改革开放后地方官员的职务升迁与经济增长,甚至是 GDP 增长长期挂钩,地方官员因此也会以发展地区 GDP 为首要目标,在发展经济、实现财政收入增长的过程中,地方不可避免的将财政重点放在收益高、难度低、回转速度快的土地财政等方面,^[36]造成了不少地区的财政收入畸形,严重影响地区长效健康发展。此外,为完成宏大的社会改革及基础设施建设,财政状况较差的地方政府往往会大肆举债,或通过非正当渠道进行筹融资,透支未来地方财政收入和政府信用,妄图实现对经济发达地区的赶超。此外,财政拮据的地方政府在无力取得足够的财政收入时,会通过非规范行为来获取“财源”,如乱收费、滥罚款等,这些行为严重侵害了公民的合法权益,增加了公民负担,造成了地方营商环境的恶化,进一步形成了财政缩减的恶性循环。由此出现了一系列围绕土地财政、地方债等衍生出的社会问题,如贫富差距扩大、产能过剩、生育率下降、社保福利

[35] 同前注[20],王建学文,第 51 页。

[36] 参见秦勇:《论“土地财政”的效应、成因及其法律解决之道》,载《河北法学》2012 年第 7 期,第 5-8 页。

机制滞后、地方保护主义等,成为制约国家整体发展的重要问题。

虽然上述问题并不全是因为分税制改革及央地财政分权,但国家在央地财政分权的过程中缺乏对地方的必要监管毋庸置疑是造成现阶段央地财政问题的重要原因之一。中央放权是中央对权力的主动缩减,是激发地方积极性的有效手段,但这并不意味着放任不管,而应是在给予地方决策自主权的同时加强监管,从全局出发引领地方发展。

(二) 财政分权机制内部的微观设置失当

1. 央地税权配置不合理

第一,税权配置过于集中于中央。我国的税收立法权自始即归中央所有,税权集中、税法统一,分税制改革仅调整了央地间税种归属及比例,给予地方一定自主权限,但这些权限并不包括税率的调整和减免权限,中央在税权甚至整个财政权力配置中都处于优势地位,这种优势地位是在国家进行宏观调控和重点领域推进的过程中逐渐形成的,国家为了有更多的财力进行预定事宜,不可避免地就对财政分配进行掌控。第二,央地间税权配置缺乏规范形式。在我国具体财政实践中,中央会根据国家整体财政形势以及特殊情况的出现,制定临时性政策或决定调配财力,此时的决策过程不可避免地含有随意性特征。分配过程和分配比例都缺乏必要的法治化手段。第三,省级以下地方税权缺乏针对性设置,各层级间区分度较低。分税制改革时仅规定了中央和地方之间的税权配置,未对省级以下各级地方政府税权进行细致规定。目前我国四级地方政府税种体系基本相同,各级地方财政的需求与特点未能考虑,主体税种缺失,这是地方财政收入的潜在不稳定因素。

2. 央地财政转移支付不规范

转移支付制度可以调节地区间财政收入盈缺,促进欠发达地区发展。近年来,中央财政持续压减本级支出,加大了对地方转移支付的比重、力度,并积极向中西部地区和基层倾斜。随着国家财政收入的增加,中央转移支付金额也逐年上涨,持续为地方提供财力支援。1994年—2019年,中央对地方转移支付增加了125倍。^[37]2021年,中央对地方转移支付安排近9.8万亿元,较上年增长18%,占中央财政可支配收入的

[37] 同前注[5],刘昆文,第53页。

70%。^[38]可以说,中央收到的地方上缴收入,大部分又流转回了地方。但是,我国目前的转移支付体系繁复杂乱,一般性转移支付、共同财政事权转移支付、专项转移支付共存,且单独进行预决算。转移支付制度目标取向不够明确,转移支付项目间存在边界模糊、事项混杂等问题,一般性转移支付与专项转移支付比重严重失调。^[39]而且,与转移支付制度发展较好的国家相比,我国转移支付制度缺乏法律规定,可预期性、可操作性、可复制性受到影响。转移支付制度的现有问题与中央财政支出的目标存在一定程度的错位,资金规模效益较低,简单直接的财税流转未能充分调动地方发展经济的主动性积极性,反而使得个别地区产生“等、靠、要”的思想,将中央转移支付当作财政支柱,未达到转移支付制度的理想目标。

(三) 央地财政关系问题的内涵揭示

分税制改革带来的利好有目共睹,但其在不完善不成熟的国家治理体系中所造成的弊端也显而易见。究其原因,既有国家法治进路开展充满波折,也有植根于我国特有社会样态的原因。

1. 财政分权长期缺乏法治化引领

如前所述,虽然我国不同时期的宪法都对财政事项有过规定,但大都较为笼统,且多为税收法定、中央机构财政职权等问题,对于财政分权的宪法表述仍然缺失,这就造成了中央与地方的财政分权缺乏明确统一的指引,地方分得的权力也缺乏法律保护。此外,我国关于财政、财政分权的立法也存在缺陷,没有关于财政事项的专门立法,现有专项法律法规都是针对财政事项的具体问题,且法律位阶较低,法律规定散落于其他基本法律之中,不能对国家整体财政体制这一关键事项形成专门的保护和约束。

2. 大型国家的复杂行政体系带来的治理滞涩

我国幅员辽阔、人口众多,且地方间发展不平衡,决定了我国的行政体系必定会层级较多、权限冗杂、分配不明。目前我国拥有国省市县乡五级财政层级,拥有三十多个省级行政区划,以及特别行政区、民族区域自治地区的多样化地方样态,并且地区间发展程度不平衡、贫富差距较大,各地区诉求、行政能力的不同又带来了职权的不同样

[38] 参见刘昆:《国务院关于2021年中央决算的报告——2022年6月21日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第三十五次会议上》,载中国人大网,<http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/202206/bc2d630c1af0481b93b6bf88684ea55a.shtml>,2022年11月29日访问。

[39] 2021年中央对地方一般性转移支付为74 839.62元,专项转移支付为7 601.74元,相差近十倍。参见财政部:《关于2021年中央对地方转移支付决算的说明》,载中华人民共和国财政部网站,http://yss.mof.gov.cn/2021zyjs/202207/t20220712_3826593.htm,2022年11月29日访问。

态,这些都是掣肘国家推行统一财政体制及进行财政分权的原因。

3. 财政事项民主性体现不足

民主是宪法的核心价值之一,财政作为国家重要工作内容也应具备高度民主性,但目前我国财政事项的民主程度仍有待提高。一方面是央地财政分权的民主性有待提高,地方在央地财政分权过程中处于劣势,大多数时间被动听从安排,中央对地方困难、需求的了解需进一步提高。另一方面是财政作为国家重要工作内容,虽然在各级人民代表大会中审议批准财政预决算,但是对于具体财政收支事项,民众了解仍极为有限,政府针对财政事项的听证调研仍有待加强,公民知情权、监督权行使仍有困难。

4. 国家建设初期对财政分权的反复不定

如前所述,我国建国后根据国家实际情况与实际需求,对财政体系进行了多次调整探索。虽然在当时看来是有利于国家的良好政策,但其间对于集权与分权问题的反复更改导致了中央与地方权力关系的失衡,对各种财政划分方式的使用使得央地间找到平衡合适的分权比例难度加大。此外,地方政府因分税制及自主权力扩大导致的地方利益膨胀,也对央地财政的划分产生了负面作用。^[40]

四、我国央地财政关系的困境纾解

(一) 加强中央地方联系消除财政分权的宏观不利影响

1. 增强中央宏观财政调控能力

现行央地财政分权机制对国家的宏观不利影响需要以宪法为重要依托进行解决,应从央地间关系这一逻辑起点出发,科学界定中央政府与地方政府在国家治理体系中的定位,以及二者之间的权责关系、权属关系、上下关系。在此基础上,应加强中央在财政体系内的统一权威,确保国家单一制央地政治体制稳定。应加强对于地方财政的预算编制、使用情况的监督管理,建立成熟完善的监督管理机制、监督管理体系,设置不同阶段的介入机制,确保将地方财政危机化解在萌芽阶段。还应通过不同类型经济数据对地方经济形势、财政形势进行监控,以宏观调控手段全面掌握地方财政情况。这样既方便国家对财政的整体调配,避免出现资源浪费和利益冲突,也便于对地方提供针对性帮助,出台针对性政策。调控过程中,可根据国内国际情况、生产力情况对央地财政份额及财政权限进行调配,但应划清中央财政份额、权力份额红线,确保中央有

[40] 参见王旭伟:《宪政视野下我国中央与地方财政关系研究》,中国社会科学出版社2012年版,第78-99页。

财力进行大一统资源调配,确保中央对地方的有效掌控。关于中央宏观手段可在《宪法》中作出原则性统领性规定,再由下位法进行细化,由具体实施单位提出具体措施。

2. 构建地方利益保障及平衡机制

地方是国家财政体系中的重要环节,是国家的组成部分,是国家经济发展的基础。因此,在财政分权机制中,保证中央的财政权威下,应承认地方利益有可能与中央利益部分不符的情况,也应保护央地共同利益即国家利益。具体而言,要重点保护地方利益,应平等对待地方主体,确保地方参与中央事务公平便捷高效,确保针对地方的帮扶政策精准到位,如通过转移支付制度对欠发达地区精准帮扶。中央也应接收各地方政府的不同诉求,为地方政府创造表达诉求的合理通道,让地方政府在财政工作中少承担汇报、审批的事项,中央多进行前置、预设、前瞻性的工作,提高央地财政分配效率。此外,地方政府连接着基层,这是中央政府无法比拟的重要优势,应倾听基层声音,扩大财政事项公众参与程度,切实保障公民基本权利。

3. 确立合理的央地财政总体目标及法律制度体系

根据历史经验及分析,央地间行政与财政的矛盾对立状态短时间内不会消失,只能通过建构合理的制度体系加以缓解,让中央与地方的行政权与财政权都“各安其位、有序运转”。中央在集中权力时应避免独断专行,应充分考虑地方分权需求,妥善划分权力边界;地方分权时应注意不得损害国家统一适用的政治法律制度,不能减损中央权威,对于中央安排的事项应落实到位,发现问题及时反馈,而不是“阳奉阴违”,与中央政策背道而驰。地方也应摒弃地方保护主义观念,破除地方政府过度参与市场竞争,扰乱市场秩序的错误行为,不能妨碍国家统一大市场的建立、发展和完善,应充分保护各类市场主体良性竞争。此外,在《宪法》中规定的发挥中央与地方“两个积极性”也应作为财政总体目标的一部分,中央在立法、税收体制与财政转移支付三个事项上充分发挥积极性,保障国家发展与地区平衡;地方在地方税体系、地方债与财源拓展三个事项上充分发挥积极性,充分发挥促进地方发展的职责。中央与地方的“两个积极性”形成联动,中央“管总保底”,地方“因地制宜”,央地协调发展,共同促进国家实力提升。^[41]

稳定明确的法治路径是解决央地问题和国家财政体系实现平衡有效等预设目标

[41] 参见王桦宇:《论财税体制改革的“两个积极性”——以财政事权与支出责任划分的政制经验为例》,载《法学》2017年第11期,第34-36页。

的必由之路,^[42]法治财税可以最大限度地激发市场活力、制度活力和社会活力,^[43]应当构建起以《宪法》为引领,以《预算法》和《税收基本法》等法律为主要内容的财政法律体系,细致规定职责划分、税权归属、转移支付等具体央地财政制度,实现财政法律体系位阶清晰、权责明确。

首先,完善《宪法》,加强《宪法》解释。目前我国宪法对财政管理体制以及长远的财政目标没有作出明确规定,使得央地在进行财政体制改革和制定不同时期的财政政策时缺乏制度性统制,央地财政关系调整多出于中央政府的“决定”“通知”等弱法律效力行为,这样虽有灵活、高效等优点,但不利于央地财政关系之间的制度化、法律化。宪法作为国家法律制度体系的核心,应当对国家的财政制度作出基本规定,以根本大法的形式将财政这一国家重要事务进行确定,这也是对社会进步、生产力提升、国家发展的追认与保障。此外,也应在宪法中明确央地财政配置的长远目标:合理配置国家资源,在维护中央权威、宏观经济稳定和经济健康增长的同时也统筹考虑各地区情况及发展需要,建立国家财政发展的约束性框架,这些都将为国家制定具体的财政政策提供依据。同时,制定出的原则性规定也可以在不同层级制度相冲突时进行协调,如上下级之间、同级不同机构之间的职责边界、税收权限、税种划分等问题出现冲突矛盾时,宪法规则即可为协调过程提供解决框架,法律也因此可以在国家财政工作的全流程中发挥出法律制度体系全面、可预期、可操作的优势。宪法修改具有针对性和权威性,但同时也有滞后性、程序繁复等弊端,因此需重视宪法解释工作。^[44]由国家权力机关作出的宪法解释能够更好地从现有文本出发阐释宪法原义,并从全局出发回应问题,对国家财政工作的开展也具有指导意义。

其次,完善《预算法》及财政权运行体制。修改后的《预算法》及配套实施条例对央地财政权限以及财政运行机制进行了初步规定,但仍存在不明确、不清晰之处,应根据社会经济发展的具体情况对其进行补充完善,在法律文件中明确不同层级公权力机构的职权清单,并对共同负责事项的职权划分进行规定。同时,还可在《预算法》中加入央地间转移支付制度的法律法规内容,扩充完善现行《预算法》第16条、第29条对于转移支付制度的规定,使转移支付的原则、形式、标准等内容更加明确。此外,应充

[42] 参见熊文钊:《论中国中央与地方府际权力关系的重构》,载《河北法学》2005年第9期,第20页。

[43] 参见刘剑文:《法治财税,为“新常态”奠基》,载《人民日报》2014年10月20日,第5版。

[44] 参见郑毅:《宪法文本中的中央与地方关系》,载《东方法学》2011年第6期,第48-49页。

分发挥全国人大财经委员会协助全国人大对相关预算的编制和执行进行监督,发现并指出预算编制和执行过程中存在的合理性、合法性乃至合宪性问题的作用,通过加强专门委员会建设,强调人大预算监督的权威性和预算的严肃性,^[45]并将有效经验延伸至地方。^[46]

最后,制定《税收基本法》。税收是国家财政收入的主要来源,但我国目前的税收法律主要是如《个人所得税法》《企业所得税法》《增值税暂行条例》等针对各税种的税收实体法,以及《税收征收管理法》的税收程序法,不仅税收法律缺乏统合、未能贯通,对于税权权限、税权划分、税种划分、划分基本原则和依据、税收监管等税收重要内容也缺乏规定,这些都需要制定一部《税收基本法》加以明确,从而为央地间的权力配置、财力配置提供依据与制度保障。

(二)深化改革完善财政央地分权微观机制

1. 保证必要的央地财政分权

中央与地方作为不同的公权力主体都应该拥有相应的财政权,否则宪法财政制度的权能设计内涵将不复存在。但是,如何从科学的和法治的角度解释实定宪法中关于中央与地方财政分权的制度设计的问题一直是困扰理论界和实务界的一大难题。^[47]自20世纪50年代以来,世界各国都对央地财政分权进行了理论上的探讨与制度上的尝试。1956年,蒂布特(Tiebout)提出“用脚投票”理论,意即中央政府允许地方政府间相互竞争,推出不同的税收及医疗卫生、教育等公共服务政策,以此吸引纳税人前来定居,纳税人在不同的区域中以实际行动对政策组合作出取舍。^[48]这种理论融合了市场化要素,希望地方政府将纳税人视为可以流动的“市场资源”,更为重视“纳税人偏好”。且希望地方政府间的竞争在国家内形成良性循环,促进不同地区发展。但该种模式也存在弊端。经济发达地区具有“先发优势”,可以提供更为优质的公共产品和税收政策,从而使得纳税资源更加向发达地区流动,经济欠发达地区则更为萧条。20世纪90年代,美国经济学家奥茨(Oates)提出了“财政联邦主义”,以经济学视角对央地

[45] 参见邢斌文:《全国人大财政经济委员会预算监督功能的实证考察》,载《财经法学》2019年第5期,第145-148页。

[46] 参见董佰壹:《论预算监督与财政立宪——基于中国省级人大实践的探讨》,载《河北法学》2015年第3期,第108-111页。

[47] 涂云新:《中央与地方财政划分的宪法治理难题》,载《法学评论》2017年第6期,第32页。

[48] See Tiebout, Charles M., *A Pure Theory of Local Expenditures*, *The Journal of Political Economy*, Vol. 64 (5), 1956, p. 416-424.

财政划分提供了解决方案,肯定了地方财政自主权能。^[49]他认为,中央政府职权更为宏观,是为全体国民服务,而地方政府更接近民众,更能了解民众需求,提供的公共产品可以更有针对性、专项性,更加符合民众期待。在经济上,这样的模式可以提供更多的产出量。斯蒂格勒(Stigler)也有类似的观点,他认为地方政府较中央政府更能了解辖区内民众的需求,因此国家应允许地方政府拥有财政权。此外,他还认为公民的投票表决是对国家公共产品、公共服务的政治性表达,因此中央与地方都应该提供公共服务及拥有相应的财政权能,以对应不同层级的公众投票权力。^[50]地方政府如想具有一定的自治权限、拥有一定提供公共服务的能力,享有一定的财政权限不可或缺。因此财政分权是地方自主权的关键,现代国家按照“一级政府、一级事权、一级财政、相对独立、自求平衡”的要求,^[51]在既有的事权与财权划分的法治化背景下,根据地方政府承担的具体事务内容和规模,决定地方政府的财政权限,这是一个国家央地财政关系法治化的重要内容。

2. 明确划分央地事权、支出责任及税权

央地间的事权、支出责任划分应有全局意识、发展意识,需要结合国家目标和经济、社会、生产力情况进行制定。现阶段,考虑到国家仍处于快速发展阶段,中央与地方的发展需求都应得到保证。因此,提供地区性公共物品的功能应尽可能下放至地方政府,跨区域性、全国性的公共服务应由中央政府提供。针对影响国家宏观经济稳定、国家长期发展战略的公共物品,确保经济发展速度、方向、结构保持正轨等事关国家全局性重大问题的重大决策,以及涉及公民收入分配调节的公共产品应当由中央政府供给。具体而言,中央政府应承担国防、外交、国家安全、出入境管理、跨域生态环境保护、反垄断和知识产权保护等方面的职能,地方政府主要承担基础教育、社会救助、社会治安、市政交通等方面事务,中央和地方共同承担跨区域基础设施、高等教育、科技研发、公共文化以及基本医疗和公共卫生等外部性较强的事务。^[52]国家已经按照此种事权划分模式进行了实践,取得了一定成效,应继续细化事权事项,根据实际情况不断调整,及时适应国家社会需要。

[49] See Oates, Berlin., Eugene & Wallace, *Studies in Fiscal Federalism*, Aldershot, Hants, UK Northampton, MA:Edward Elgar Pub., 1991, p. 166 – 289.

[50] See Stigler, G. J., *The Citizen and the State*, University of Chicago Press, 1975, p. 55 – 98.

[51] 参见刘剑文等:《中央与地方财政分权法律问题研究》,人民出版社 2009 年版,第 37 页。

[52] 同前注[5],刘昆文,第 52 页。

事权划分是明确支出责任的基础和依据。在明确央地事权后,根据支出责任与事权相匹配的原则,国家财政体系应保证央地间两者的合理适配,调整目前存在的事权与支出责任不匹配的情况。对支出压力大的事项进行分流,央地共担;需要地方负责、可以调动地方积极性的事项中央要减少干预。同时中央调整政策时,应充分考虑地方情况和地方财政承受能力,对不同地区区别对待、精准施策。在出台针对地方增减支出的政策时,要充分考虑地区情况及地区意见,在划定范围后给予地方政策制定自由度和裁量权。

基于上述央地的事权划分,可以相应地确定央地财政收入的税源划分,划分时应以支出责任为依据,充分考虑税种特征,进行“就近分配”,减少不必要的流动。下列税种可以作为中央政府财政收入的主要来源:对国家宏观经济具有重大影响的税种、涉及再分配的企业税种和个人税种、税基在各地分配不均衡的税种以及具有高度流通性的税种。地方适用与地方经济发展高度相关的税种,充分调动地方经济发展积极性。我国分税制已经就中央地方的税种划分有了安排,并在根据实际情况逐步调整,但仍存在不适配不合理之处,应继续动态调整央地税权税种划分。在央地间可给予地方政府对于税收减免、税收比率等问题一定的自主权,缩小央地财政收入差距。在地区间应秉持税种配置不能使地区间贫富差距进一步扩大的原则,应适当增加中央税权,调整增值税、企业所得税等中央地方共享税的央地分配比例,由中央担任调配税基税源的角色,避免地方出现“税源争夺战”等恶性竞争行为,确保地区平衡发展。

3. 健全财政转移支付制度

因为中央政府掌握着立法等实际权力,因此获取收入的能力要高于地方政府,但支出责任又有不少事项由地方共同承担,因此中央政府收支抵消后往往会有盈余出现。相比之下,地方政府财政收入能力相对薄弱,且与地方经济发展情况高度关联,而地方经济发展状况复杂多变,因而其财政收入保障程度不及中央。当地方财政入不敷出时,其财政缺口往往需要由中央政府补充支援。这种通过各种拨款或者财政转移支付为手段的政策工具有助于平衡地区间收入差距,稳固国家财政统合能力。如何构建适配国家发展情况、发展目标的转移支付制度,是我国央地财政体制能否正常运转的重要保障,其也应纳入法治化财政体系,确保央地财政关系清晰明确、行之有效。

第一,明确财政转移支付的目标。规范有效的财政转移支付体系需要建立在清晰的转移支付政策目标之上,锚定目标后才可理顺转移支付方式、时间、规模等问

题。目前我国财政转移支付主要解决的问题是弥补财政薄弱地区收入,平衡地区间的发展鸿沟,使国家均衡发展。该目标并无错误,但应注意对地方的转移支付不应是“大水漫灌”,应积极促进地方积极性的提升,不能使地方产生“等、靠、要”的思想,只靠转移支付进行正常运转。转移支付政策应更多地考虑对地方经济的带动作用,针对地区薄弱事项“精准帮扶”。同时也应继续保持缩小地区间贫富差距的政策目标,保证国家既定政策有效实施。

第二,规范财政转移支付形式。要将转移支付制度通过法律法规加以规定,完善现行法律法规。完善内容包括地区收入测算、财政缺口、转移支付方式、支付手段、专项拨款内容等。同时也要在法律法规中明确转移支付的监管制度,建立支付前审批、支付后核查的全流程监管体系。此外,要规范专项转移支付制度,控制和缩小专项拨款的规模和范围,拨款项目与金额需要透明化并接受监督。对于专项支出的调整,其一,对于事权和支出责任都归属中央的项目,相应地取消或减少专项转移支付;其二,对于事权和支出责任都归属地方政府的项目,适当增加中央政府的一般性转移支付,以缓解地方财政压力,保证地方基本公共服务供给;其三,对于事权归属央地共建的部分,可以考虑中央政府以下拨专项转移支付的形式给予地方政府财政支持。另外,应适当提高一般性转移支付在总转移支付中所占份额,并加强针对一般性转移支付的监督管理机制,明确法律责任,以保障资金使用到位。

结语

地方财政过度分权可能对由国家负担的全国性事务并集中财力提供全国范围内公共服务构成冲击,因此在我国财权的适度集中仍有必要,但在中央财政集权的过程中也应注意适当划分中央地方事权,达到央地间财政事项的权责平衡。在我国,央地的财政关系虽然在宪法上有原则性的规定,但不得不承认的一个现实是,央地财政关系至今仍然没有理顺。现行宪法关于央地关系的发挥“两个积极性”的原则规定,不能有效发挥制度的规范功能。因此,宪法不能满足于对央地财政关系进行抽象的原则性规范,应当对央地财政关系进行具体的规定。只有这样才能为央地财政关系的法治化提供明确宪法依据,才能从根本上理顺央地财政关系,避免不同时期因政策的调整而出现的央地财政关系的嬗变和无序。

(全文共 22,672 字)