

政府间事权、财权划分：理论与实践

东北财经大学财税学院 寇铁军 周波 *

摘要：正确划分政府间事权、财权具有重要的理论实践价值。本文首先就政府间事权、财权划分问题研究的有关文献进行简单综述，然后，从一般国际经验、财政支出结构以及法律安排等方面考察政府间事权、财权划分的国际经验。最后，根据我国政府间事权、财权划分的现状和问题，提出规范我国政府间财权事权划分的法律安排选择。

一、引言

中央与地方关系问题一直处于政治经济生活中心，而事权与财权的划分是界定中央与地方关系的核心内容之一。正确划分中央与地方事权、财权关系对明确政府¹和市场的基本分工、规范中央和地方政府的行为、科学界定中央和地方政府职能、健全财权与财力的法律制度、正确处理好中央与地方政府关系，有着重要的理论价值和实际意义。处于转轨过程的中国要合理处理中央与地方事权、财权划分问题，不仅要遵循市场经济条件下市场与政府分工的基本规律，而且要借鉴国际有益经验，并结合中国的实际国情进行现实选择。

本文包括以下几个部分。第一部分，分别就政府间关系和政府间事权、财权划分问题的国内外现存研究现状进行综述。第二部分，介绍政府间事权、财权划分的国际经验。首先，从政府间事权划分、财权划分、政府间转移支付和政府间事权和财权划分的法律安排等角度考虑政府间事权、财权划分的一般国际经验；其次，选取发达国家和发展中国家样本，从财政支出结构角度，进行政府支出责任划分的国际比较分析；再次，介绍英国、美国、德国和日本政府间事权、财权划分的法律安排方面的有益经验，以期对我国政府间事权、财权划分的法律规范有所借鉴。第三部分，考察我国政府间事权、财权划分的现状和问题，并提出规范我国政府间财权事权划分的法律安排选择。

二、政府间事权、财权划分问题研究的文献综述

政府间事权、财权划分问题是中央和地方政府关系问题的一个重要方面，研究政府间事权、财权划分问题的首要前提是明确中央和地方政府关系。因此，关于政府间事权、财权划分问题研究的文献综述在两个层面上展开。一方面，将中央与地方政府关系置于人类社会的历史进程，考察中央与地方关系的本质、中央与地方关系的协调模式和调整方式。另一方面，

*寇铁军、周波，东北财经大学财税学院。通讯地址：辽宁大连东北财经大学财税学院，116025。电话：(0411)84711906。Email:yourab@163.com、csxya@dufe.edu.cn。本文是国家社会科学基金项目“中央与地方事权、财权划分的法律问题研究”（批准号 05BFX013）的阶段性研究成果。

¹“政府”一词源于希腊，乃是“引导”之意，政府职能在于引导领航，而非亲自操桨。关于国家和政府的较详细区别可见张曙光：《制度·主体·行为》，中国财政经济出版社1999年版第245页。本文，国家和政府是与市场经济行为相对应的同一经济行为主体。

综述政府间事权、财权划分问题研究的有关文献。接下来，我们考虑财政调整中央与地方政府关系的理论前提、基本依据以及具体原则和国际惯例。

（一）政府间关系的若干问题

1. 中央与地方关系的本质

中央与地方关系是一个国家中央与地方政府之间的关系，从根本上是社会政治组织一国家的政治关系。中央与地方关系产生的必要条件是国家的存在，其产生的充分条件是国家地域、人口和管理事务的扩大。在春秋以前的中国社会以及古希腊和中世纪初期的欧洲，许多国家面积狭小、人口稀少、行政事务简单，所以只设立一级政府足以进行统治和管理，不需设置地方政府，因而不存在中央与地方关系。伴随着掠夺财富、土地和人口的对外扩张，国家规模、人口扩大，国家机构负担的阶级职能、经济职能和社会职能加强，国家所管理的事务日益增多。由于“国家功能的扩大”，“结果是，在‘管理’意义上的‘政府’自身变成了服从劳动分工规律的一种职业”，²“分工是一种特殊的协作”，³“事实上，这种分工不过是为了简化和监督国家机构而实行的日常事务上的分工罢了”。⁴因而，国家规模、人口的扩大以及国家管理社会事务日益增大所要求的政治生活中的社会分工成为设立中央与地方政府的基本也是最重要的诱因。分设中央与地方政府使得提供覆盖范围不同的社会产品和服务成为可能。国家承担与国家利益密切相关的阶级职能、经济职能和社会职能，如军事、外交、地区协调等。地方政府职能则具有双重性，首先，地方政府具有较强的地域观念，旨在为本地公众服务和谋利益，此乃其内在的、原发职能。这有可能使得地方政府为追求本地区利益最大化而采取“本位主义”行为。其次，地方政府又是行政建制的组成部分，是国家的基层施政单位，所以，地方政府必须服从和完成国家的总体职能，将国家职能具体化。从这个意义上说，地方政府既是一个地区的公众在秩序的范围内生活的必需，又是国家实现政治、经济职能的需要。

因而，中央与地方关系的实质是以集权和分权为中心的物质利益基础上的政治关系。物质利益是一切社会活动的最终目的，政治权利不过是用来实现经济利益的手段。国家的起源决定了其为维护本阶级的物质利益，需要设立政府、军队、法庭和监狱作为国家行使权力的工具；同时国家需要承担保持社会公正、保证实现社会各种契约、提供地区间国民的正常生活和生产环境、维护社会治安、提高国民文化素质和生活质量等反映各个阶级共同利益的职能。物质利益的主体性表明，中央与地方政府各有其自身利益。中央政府利益、地方政府利益有与国家利益一致的基本方面，也存在不一致的方面，比如中央各个部门所代表的国家利益与各部门利益之间的矛盾、地方各级政府所代表的国家利益与地方利益之间的矛盾。从实现国家职能以及中央与地方政府权力分配的角度看，中央与地方关系是矛盾统一的整体。

2. 中央与地方政府关系的协调模式

² 朱光磊：《以权力制约权力》，第1版，第45页，四川人民出版社1987版。

³ 《资本论》第1卷，第1版第376页，人民出版社1975年版。

⁴ 《马克思恩格斯全集》第5卷，第1版，第224-225页，人民出版社1975版。

围绕着集权和分权的中央与地方关系演变⁵，世界范围内形成了两大协调模式，即以中央集权为基础的单一制和以地方分权为基础的复合制。单一制国家的显著特点在于，单一的宪法和国籍、统一的国家最高权力机关和行政机关体系、国内所有按行政区划设置的行政单位和自治单位都受中央的统一领导、单一制国家在对外关系上作为国际法主体出现以及国家的最后控制权在中央。

复合制是由两个或两个以上的成员国或邦、有自治权的州、省，通过协议组织起来的各种国家联合或联盟的结构形式。复合制包括联邦制和邦联两种形式。联邦制是由若干成员单位即州、邦、省、共和国等联合组成的复合制国家结构形式。联邦制国家有统一的宪法和法律，全联邦的最高立法、司法机关和行政机关执行立法、司法、军事、财政、外交等重大权力。同时，各个成员单位在遵循联邦宪法的前提下，设立自己的立法机关和行政机关，颁布自己的宪法和法律，在本辖区内行使职权并领导下级政府。联邦与成员国的权限划分由联邦宪法规定，各成员国享有一定的对内对外权力。邦联是由各个独立自主的主权国家为达到军事、贸易或其他共同目的而组成的一种国家联合体制。与联邦制不同，邦联没有统一的国家主体，各成员国地位平等，拥有完全的主权和内政外交上的独立，不存在从属关系。邦联的共同协商机关是邦联议会或成员国首脑会议，其活动只限于就相互关心的政治、经济、军事等问题进行协商，决议必须经成员国认可才能生效。

两大协调模式对集权与分权有着重要的影响。一般而言，联邦制国家的联邦中央与地方之间各有明确的职权范围，地方的自主权也较大。而单一制国家的地方自主权则较小，其在中央高度集权制国家几乎等于零。以中央集权为基础的单一制下，中央政府在拥有绝对国家权力的前提下，根据统治需要将国家的权力从中央分授给地方，是在中央集权制下的地方分权。作为一种制度，中央集权着重说明中央与地方的职权划分中拥有国家权力的程度，以及国家权力从地方政府向中央政府集中，或由中央政府从地方政府收回的状态。单一制国家采取连贯式或分割式的方法向地方分权。连贯式即将某种或某些国家事务的立法权和行政权一并授与地方。该方法下，地方对这种或这些事项既立法又执行，立法权与行政权是一致的。分割式即将某种或某些国家事务的立法权与行政权分开，由国家立法、由地方执行的方法。该方法下，国家对这种或这些事项拥有立法权和监督执行权，即间接行政权，地方则对这种或这些事项拥有依照国家法律据以执行的权力，即委托行政权。西班牙、意大利、葡萄牙同时采用上述两种方法。法国以及法国殖民地统治下独立的单一制国家则只用后一种方法。

以地方分权为基础的复合制下，构成这一模式的成员国在参加联邦以前是享有全部主权的政治实体，拥有完整的国家权力，当它们因为政治、经济、军事、民族、历史、地理等原因而联合组成联邦制国家便产生了两套中央政府，一是联邦的中央政府，一是已经存在的成员国自己的中央政府。为了维护共同利益和管理全联邦的事务，各个成员国在组成联邦时和

⁵集权和分权为标准的世界范围内中央与地方关系大致经历了分权→集权→分权→集权→分权的两个起伏阶段，两次世界性的中央高度集权态势出现在西欧封建社会末期和资本主义发展的初期，以及第二次世界大战前后。两次集权或分权的历史起落在起点、出发点和侧重点方面都有较大差异，第一次高度集权源于改变国家兴起时小国林立而阻碍经济发展的政治考虑，规模较小，而第二次高度集权源于市场失灵所引发的经济危机的经济角度考虑，波及范围较大。

组成联邦后自愿把自己固有的国家权力分成两部分，一部分让与联邦政府统一行使，另一部分保留在自己的中央政府手中，以便保护各自的利益和管理各自内部的事务。这样联邦和成员国得以保持它们的完整，并防止中央高度集权或地方过于分权。复合制下，成员国及联邦间的权力划分与集中的主要标准是由成员国共同制定且为联邦与成员国必须共同遵守的联邦宪法。因此，该模式尤其注重用联邦宪法来规定联邦与成员国的职权范围。一方面列举和概括联邦与成员国的各自专有职权以及双方的专有职权。另一方面，列举禁止联邦和成员国行使的权力。如委内瑞拉就采取并列式，即宪法分别列举联邦与成员国职权。而加拿大、印度、巴基斯坦等从英国殖民地统治下独立起来的联邦制国家则采取并列附表式，即宪法不仅专篇划分联邦与成员国的职权，而且还附表进一步明确双方的职权。美国、墨西哥、澳大利亚等联邦制国家采取列举与概括结合式。宪法规范的原则性和概括性决定了宪法不可能将国家和其所属部分的职权事无巨细一一列举，因此，从这个意义上说，各国宪法都存在剩余权的归属问题。联邦制模式下，联邦的权力来源于成员国的授与，联邦权力之外国家权力属于成员国。成员国是国家权力之渊源，是联邦与成员国职权划分的主体。因此，成员国一般均享有对剩余权的支配权，对联邦事务的直接参政权以及对自身机构的自主组织权。而这些权力在以中央集权为基础的单一制模式下一般是不具有的。单一制下，中央支配国家权力，是中央与地方职权划分中的主体，凡宪法之外的职权一概属于中央。

凡是国家均要中央集权，无论单一制或联邦制，两者只有中央集权程度、集权方式的差别，没有中央是否集权之分。一个国家采取何种协调模式，受统治阶级意志的影响，但更为重要的是受客观的社会历史条件的影响和制约。联邦制国家主要基于民族问题及特殊的历史原因；单一制国家主要基于单一民族和历史传统。

3. 政府间关系的调整方式

在中央与地方关系的发展变化中，解决中央与地方政府间集权和分权矛盾的方式也是在不断完善。它主要包括立法调整、司法调整、行政调整、政党调整、财政调整等方式。

(1) 立法调整

制定、修改宪法是调整中央与地方关系的基本方式之一。这是因为宪法是中央与地方职权划分的最高依据，它决定了中央与地方关系的基本格局。一般说来，宪法规定国家拥有的国防、外交、财政、经济决策（包括对外借债、实施重大的财政、货币政策等）权力，通常是在国会批准后，由中央政府代表国家组织实施。随着条件的变化，世界各国都曾通过制宪会议或立法机关制定和修改法律，调整中央与地方关系，以适应变化了的形势。美国在 1913 年增加《宪法修正案》第 16 条，“国会有权制定并征收任何来源的所得税”，致使美国联邦取得了征收所得税这一重要权力，从而调整了中央与地方在征税权上的对比度；1787 年美国制定了联邦集权和州适当分权的《联邦宪法》，从而为建立统一的、强大的中央政府，上下级政府间实行纵向分权，提供了法律基础。法国分别于 1871 年和 1884 年制定了关于省和镇的法律，进而在 1982 年 3 月 2 日又通过了《地方分权法》，从而揭开了法国政治、经济、行政等领域综合改革的序幕，“因为它直接涉及到决策权和管理权的下放、地方议会作用的

扩张、政府财政、预算、税收功能的重新界定”⁶。第二次世界大战后，日本通过《地方自治法》，规定中央集中掌握涉及国家根本利益的法律，如国防、外交、制宪、审判以及关系国计民生的重大事项等，地方政府则掌管本行政区的行政、财政、地区建设和公共福利等32项职权。德国联邦、州地方和市镇三级政府的事权由基本法规定。德国联邦政府负责国防、外交、社会保障、社会安全、联邦范围内的重要交通设施（如铁路、高速公路）的建设和管理，以及对科学研究和教育的投资。德国的州承担包括司法管理、内部安全、文化教育和卫生事业在内的行政管理任务。市镇的任务分为指令性义务任务、非指令性义务任务和自愿任务三种。⁷

（2）司法调整

中央与地方之间在权责方面通常存在着两类矛盾：一类属于“积极的矛盾”，即中央和地方均宣称自己对某一问题有权采取措施；一类属于“消极的矛盾”，即中央和地方均宣称某一问题不属于自己的职责权限范围。要仲裁中央与地方关于职责权限方面的争议，就要注重通过司法机关或诉诸司法审判进行处理。

（3）行政调整

为了有效地调节中央与地方的关系，国家行政机关通过制定和修改行政法规，发布行政命令，审查和批准地方制定的法律、法规，领导或指导地方工作，任免地方官员，向地方派驻机构或代表等方式，以保证上下协调，维系中央与地方的正常关系。如中国、葡萄牙、法国等国的宪法规定，国家行政机关有权制定和修改有关中央与地方关系的法规。

（4）政党调整

在所有存在政党的国家，政党都不同程度地在调整中央与地方关系中发挥作用。在实行多党制的国家，各个政党通过占有宪法所批准的政府，并运用政府的各种手段来制定和实施他们认为公正、适当或对它们有利的法律来影响政府间关系。美国联邦派和州权派就制定联邦宪法的论战以及尼克松的“新的联邦关系”、卡特的“新伙伴关系”、里根的“新联邦主义”，都是美国政党在政府间关系上矛盾协调的表露。在共产党领导的国家，宪法大都确认共产党对国家的统一领导。一般地说，政府上下级的领导和协调是第二层次的领导和协调，而党对政府的领导和协调是第一层次的领导和协调。中央与地方关系的确立和调整都要按照党的主张去办。共产党的领导不仅体现在对中央政府的领导上，还体现在通过地方党组织领导或指导地方政府。当然作为执政党，它将不断地把党在中央与地方关系上的精神，通过法定程序变成国家意志，从中发挥较强的作用。如果说西方国家较多地通过政府运用立法和司法方式调整中央与地方关系的话，共产党执政的国家则更多地通过政党而不是通过政府解决中央与地方的矛盾和冲突。

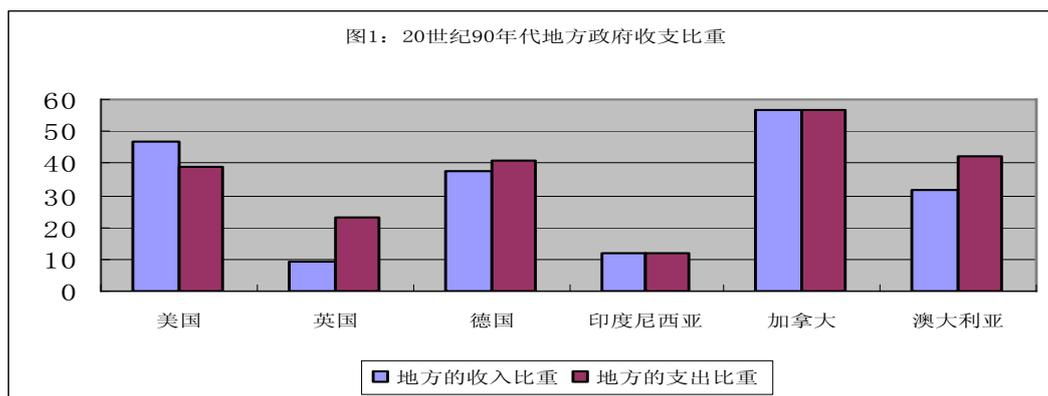
（5）财政调整

在协调中央与地方之间的关系上，财权和财力的集中与分散事关重大。财权分配为各级

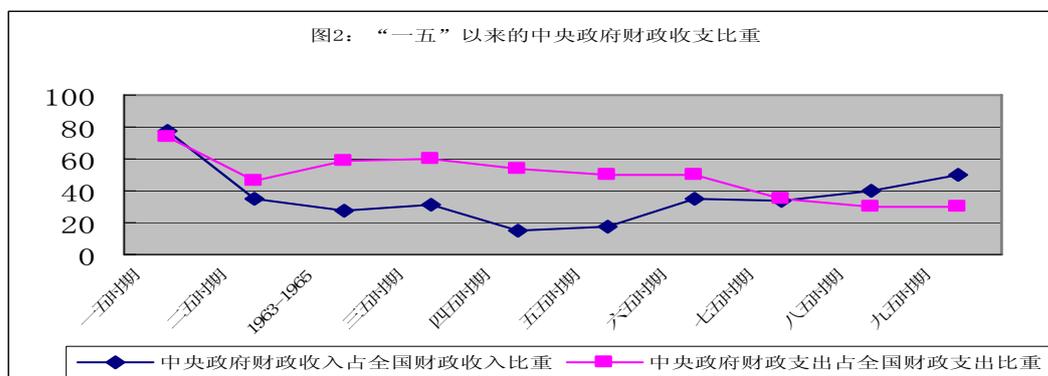
⁶（法）让-玛丽·蓬蒂埃：《集权或分权：法国的选择与地方分权改革》，载《中国行政管理》1994年第4期。

⁷朱秋霞编著：《法国财政制度》，中国财政经济出版社2005年版，第154-169页。

政府行使职能提供财力，财权与财力的多少涉及到各方利益及相互关系。因而财权、财力的划分及调整，作为调节中央与地方之间关系的手段，古往今来为各国所重视和运用。图 1 和图 2 分别给出西方发达国家的地方政府收支比重以及我国自“一五”以来的中央政府收支比重。平均而言，美国、德国、加拿大和澳大利亚等国的地方政府收支占国家财政收支的比重在 20 世纪 90 年代达到 40%-50%左右，而同期英国和印度尼西亚的该比重为 10%左右。而中国中央政府财政收支占全国财政收支的比重经历了自“一五”期间的 80%左右缓慢下降并稳定在 40%-50%左右。中央与地方政府财政收支比重的调整，加之规范的政府转移支付，必然伴随着中央与地方政府事权财权的调整，从而使国家的集权与分权态势发生变化。



资料来源：《government finance statistics yearbook》，IMF，2000



资料来源：<http://www.mof.gov.cn>

(二) 政府间事权、财权划分的文献综述

1. 政府间分权的客观基础

(1) 市场与政府的基本分工

市场调节和政府干预一直是经济学家和政策制定者关注的焦点，建立在“经济人”假设基础上的古典经济学认为，千百万人（各经济主体）的自愿行动可以通过价格体系来协调而不需要指导中心。发挥市场的自由竞争、自由调节的作用，国家少过问经济，只当好一个“看门犬”或“守夜人”足以，即国家只须保卫国防，“建立一个严正的司法行政机构”，“建

立并维持便利社会商业,促进人民教育的公共设施 and 工程”。⁸从这个意义上讲,国家(政府)就是那种功能只局限于提供法律和秩序以及保护产权的最小国家。明确的产权界定、完备的信息和无摩擦交易的暗含假设以及对生产和效用函数的古典化假设⁹下,“经济自由主义”的论证日臻完善。需注意的是不能认为斯密否认政府的调节作用,斯密的本意是政府不应该直接插手经济,而应做出制度上的安排,从人们的动机和争取利益的活动中来体现这些制度安排的意义。20世纪30年代的大危机使经济学家和政策制定者迫切寻求解脱困境的“灵丹妙药”。凯恩斯(1936)从驳斥萨伊定律入手,创立了有效需求理论。由于在理论上否定了萨伊定律,因此在政策上便否定了自由放任原则,主张政府积极干预经济生活。

凯恩斯及其追随者试图证明,市场调节是一种有效率的运行机制,但是市场经济运行中具有本身固有的缺陷,即市场失灵(Market Failure)。与古典、新古典经济学的明晰产权界定、完备信息和无摩擦交易的暗含假设形成鲜明对比,经济运行的实际环境中,普遍存在于商品市场、劳动市场和资本市场的信息不对称、垄断以及外部性造成资源配置失效;以要素禀赋为基础、遵循边际产品价值等于要素价格原则进行收入分配,由于忽略了初始资源禀赋的差别,在追求资源配置效率的同时产生了分配不公平;不确定性、信息成本、重新谈判成本以及激励等促使名义价格和名义工资的不完全调整会导致表现为产出、就业和价格剧烈波动的宏观经济不稳定(见Lucas, 1972; Phelps, 1970; Fischer, 1977a; Phelps和Taylor, 1977; Taylor, 1979, 1980; Caplin和Spulber, 1987)。基于如上分析,马斯格雷夫(1959)将政府职能概括为资源配置、收入分配和经济稳定是有道理的。应指出,政府经济职能仅是市场缺陷的逻辑延伸,即理论上承认市场经济有效性的同时重视市场缺陷的普遍存在。此外,由于市场在资源配置中存在失效问题,为此要求政府参与资源配置,这提供了公共产品论的最初理由,而收入分配、经济稳定也具有公共产品特征,所以公共产品论成为当代西方财政学的基础。

市场失灵研究从理论上说明政府干预经济的必要性,而20世纪下半叶的公共选择理论加深了政府行为、职能、作用失效的认识。在市场、政府的职能和缺陷同时存在而又相互依存的混合经济下,政府活动应该限制在市场失灵领域的宏观经济层面上,致力于社会公平,而市场机制调节应在政府失效领域的微观层面上,追求经济效率。以市场为基础进行资源配置的情况下,政府应立足于弥补市场失灵、提供公共产品,发挥资源配置、收入分配和经济稳定职能。

在市场与政府分工的逻辑前提下,为切实履行政府职能,中央与地方政府按照公共产品供给层级的差别进行事权划分,而相应的财力保证是中央与地方政府顺利实现其职能的基础,这就需要在中央与地方政府之间分配国家财政收入,即主要对税收的划分与共享进行明晰地界定。从公共产品角度来看,在享受公共产品和服务的同时,社会公众需要为消费中央与地方政府提供的不同层次公共产品和服务而付费。所以,作为公共产品的价格,即为补偿中央与地方政府提供不同层次公共产品与服务所支付的费用,税收需要在中央与地方政府之间划

⁸ 亚当·斯密:《国民财富的性质和原因的研究》,商务印书馆,1974年版,27页。

⁹ 这些假设包括:没有外部经济和规模经济,产品具有完全的可分性,偏好函数和生产函数为凸函数,以及其他一些数学特征,霍维茨称之为“古典环境”。见Downs,Anthony,《An Economic Theory of Democracy》,New York: Harper&Row,1957。

分。分税制通常是中央和地方政府财权（财力）划分的主要方式。当然，分税制只是国家税收在政府间的初始分配，而不是最终分配，各国都借助纵向或横向的转移支付手段以达到各级政府最终财力使用权与事权的大体平衡。具有社会共同需要性质的公共产品的覆盖范围于受益范围是不同的，而公共产品供应的分层次，实质上是如何处理中央与地方政府（州或省、市等更低级别的地方政府）的关系问题，此即中央与地方事权和财权划分问题。

（2）多样性

地理、文化、自然和人力资源禀赋的多样化以及政府提供公共服务成本的巨大差异都意味着政府公共服务需要的多样化，这是分权化问题上的传统议题。同时，多样性也意味着各个地区财政能力与资源的巨大差异，该状况对试图提供最低水平公共服务的单一制国家来说是一种挑战，因为兼顾统一性和多样性并不容易。

2. 政府间事权、财权划分的理论研究

（1）国外政府间关系和政府间事权、财权划分问题的研究

现代财政理论研究中，作为公共财政的一个子领域，政府间财政关系研究随着 20 世纪 30 年代凯恩斯主义的兴起，政府职能大规模扩张而逐渐深入。政府间财政关系涉及到公共产品的提供和公共产品范围的划分，还直接与一个国家的政治体制、行政层次划分等因素密切相关。无论集中型还是分散型财政体制，政府间财政关系的核心问题都是如何在政府之间如何划分财权和财力的问题，这一问题的实质是经济利益关系，与社会经济制度性质无关。

“财政联邦主义”是西方成熟市场经济国家处理政府间财政关系的主要理论基础和指导原则，其实质是通过政府间契约关系来明确中央与地方政府间财政关系，其理论形成的潜在前提是对社会契约论的承认。在西方社会，社会契约论是解释国家本质的重要理论基础。以霍布斯、洛克和卢梭等人为代表的“社会契约论”者将社会中的一切人与人之间、民众与政府之间的关系都解释为一种契约关系，与社会契约论相联系的市场经济也就是一个法治化和民主化的经济。政府的活动和行为必须置于宪政的根本约束和规范之下。当社会公众通过议会和相应的法律程序赋予政府预算的法律权威，并决定、约束、规范和监督着政府的财政行为时，财政就以体现社会公众利益为其重要特征。在宪政分权学说中，联邦主义是不可或缺的组成部分。如果说三权分立是一种横向的分权(separation of power)，所针对的是全权主义的弊端；联邦主义则是一种纵向的分权(division of power)，其作用在于瓦解某种形式的中央集权制度，通过法律形式规定和明确中央与地方政府的关系。这种分权不仅体现在行政上，更重要的还有独立的立法权和财政权。

尽管“财政联邦主义”思想和实际的政府间财政关系存在已久，但系统的理论研究则是在 20 世纪 50 年代之后，斯蒂格勒、马斯格雷夫、奥茨、蒂伯特、布坎南等人是主要代表，他们的贡献形成了政府间财政关系研究的基本框架。斯蒂格勒探讨了地方分权的经济学理由，认为地方政府比中央政府更加接近民众，也就是说比中央政府更加了解所管辖的民众的需求和效用。当一个国家内部不同地区的人有权对不同种类和数量的公共服务进行不同的选择，地方政府的存在就成为一种实现不同地区不同选择的机制(Stigler, 1957)。马斯格雷夫

从财政三项职能的角度出发,指出财政联邦主义的核心,在于资源配置政策应该根据各地方居民的偏好不同而有所差别,分配与稳定政策则主要归中央政府负责。即中央通过财政政策与货币政策的运用调控宏观经济,并稳定社会秩序,保障国家安全。地方政府则主要从事资源的合理配置,追求经济效率(Musgrave, 1959)。蒂伯特提出了“以脚投票”理论,探讨通过地方性公共产品的提供促进各地方政府进行竞争的可能性。他在《地方支出的纯粹理论》中指出,人们愿意在地方政府周围,是由于他们想在全国寻找地方政府所提供的服务与所征收的税收之间的一种精确组合,使自己的效用最大化。人们在某一区域工作和居住,接受当地政府的管辖,是因为政府服务与税收组合符合自己效用最大化目标。“以脚投票”理论模型假定地区之间要素流动是完全的,从长期结果来看,整个社会因此而达到福利最大化(Tiebout, 1956)。

“财政联邦主义”理论最早是由美国经济学家奥茨(1972)明确提出的,它的《财政联邦主义》从经济学角度论述了寻求有效行使财政职能所需要的财政支出和财政收入的工具与方式,论证了地方政府存在的理由,并对如何最优地在中央政府和地方政府之间进行划分等问题进行了全面的阐述。他认为联邦制下的各级政府有三个主要目标:有效的配置资源、合理的分配负担和收益、稳定经济运行。与市场失灵有关的公共产品提供应由州和地方政府负责,以便实现资源的有效配置,合理分配收入和稳定经济则是联邦政府的使命。¹⁰布坎南的“俱乐部”理论¹¹为许多经济学家研究地方分权的合理性问题提供了理论基础。此后的补充和发展逐渐形成了相对成熟的现代财政联邦主义理论,其中主要包括两个层面的结论:第一,由于行政管理需要支付管理成本,政府的有效管辖范围是由行政管理的规模经济收益与递增的组织管理成本共同决定的;第二,基于公共产品提供的效率,需要根据不同公共产品的受益范围和公共产品的某些特征,来实现政府级次与公共职能的最优匹配。也就是说,在公共财政的框架内讨论政府的层级问题,其实质就是对政府间财政关系的考察。20世纪80年代之后,随着各国特别是欧盟国家财政分权化的改革,对于财政联邦主义的论证也日趋增加,论述的范围随着制度经济学、信息经济学的发展而逐渐扩大,其中包括对于各国政府经济发展中存在的路径依赖问题,即现有的政治体制、经济体制的特征与政府功能在不同水平分布的差别如何导致国与国之间财政收支总量和结构的差异性,政治体制中的联邦主义如何与现有的财政政策进行协调等问题。

20世纪80年代之后,发展中国家和转轨经济国家的公共部门分权作为打破政府管制、改进经济绩效的手段倍受关注。关于转轨经济国家和发展中国家的政府间财政关系的讨论,较为有代表性的结论是:转轨经济体在实现财政分权时,存在很多中央政府和地方政府的权利和责任不对等的问题。财政支出责任正随着分权命令逐渐转向中央以下的政府,即中央政府更多地将财政支出责任推给地方,同时却没有给地方政府相应的财政收入来源作保证,使

¹⁰财政部财政制度国际比较课题组:《外国财政制度丛书-美国财政制度》,中国财政经济出版社,1998年。

¹¹J.Buchanan, "Economic Theory of Clubs", *Economics*, February, 1965.

得财政支出与收入的任务无法得到完全的执行，导致政府间财政不平衡，并妨碍财政改革的进一步发展（Bird et al, 1995; Prud' homme, 1995; Tanzi, 1996）。

由于忽视转轨国家的地方政府在经济稳定、社会保障体系建设和私有化过程等方面的作用，并且没有充分考虑转轨国家必须面对和承受计划经济的广泛影响，即原来的中央集权体制对于此后政府间财政关系调整的作用力，财政联邦制的传统分析不足以考察转轨国家中央与地方之间的财政关系等重要问题（吕炜，2005）。Prud' homme（1995）和Tanzi（1996）认为，联邦体系的实行与宏观经济的不当管理及所产生的不稳定因素密切相关，从而得出分权化的政府结构与审慎的财政管理不相适合的结论。而Shah（1997）等经济学家则认为，较之于集权化的财政体系，转轨国家所实行的分权化改革提供了更大的潜力来提高宏观调控能力。分权化的财政体系运行更为明确和透明，并保持了政府的独立性。

（2）我国关于政府间关系和政府间事权、财权划分问题的研究

长期以来，《论十大关系》中“中央和地方的关系”确立了“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”、发挥“中央和地方两个积极性”，以及“必须有中央的强有力的统一领导...，又必须充分发挥地方的积极性，各地都要有适合当地情况的特殊”¹²等基本原则。这些原则在我国处理中央和地方政府间关系的进程中具有深远影响。

改革开放以来，客观经济环境的变化，对我国处理政府间关系和政府间事权、财权划分问题的研究和实践提出新要求。薄贵利（1991）在《中央和地方关系研究》一书中，论述了中央与地方关系的产生、发展及其模式，研究了古今中外中央与地方关系的历史变化规律。魏礼群（1994）在《市场经济中的中央与地方经济关系》中探讨中央和地方政府之间的经济关系。董礼胜（2000）在《欧盟成员国中央与地方关系比较研究》中，采用比较研究方法研究了欧盟成员国的中央和地方关系。孙开（1994）在《政府间财政关系研究》中，从揭示公共产品的层次性入手，分析了事权划分、税权分割和转移支付的理论，研究了中西方财政体制的实践和经验，以期寻求财政体制的运行机理和规律。寇铁军（1996）在《中央和地方财政关系研究》中，从政治学、经济学、行政学、法学和历史学等多学科角度研究中央和地方财政关系，对典型的发达国家、发展中国家的中央和地方财政关系实践进行剖析，对我国中央和地方财政关系的历史和现状进行透视，在借鉴国外经验的基础上，提出具有可操作性的理论观点。比如，无论中央集权基础上的单一制，还是地方分权基础上的联邦制，中央集权为“本”是重要特征；政府职能的实现及其实现程度是与各级政府提供的公共产品的质、量、度相伴而生的；事权、财权划分与中央、地方政府职能作用的侧重点相关，与公共产品受益范围相关；我国中央与地方财政关系演变中的基本问题是非规范化的集权和分权并存，而绝不是简单的集权过多或分权过多；缩小省级政府经济管理权限，扩大城市政府经济管理权限，应成为我国分权的一条重要原则。吕炜（2005）在《政府间财政关系中的支出问题——历史、数据与比较分析》一文中，从政府财政支出角度研究政府间财政关系（政府间事权的确定与

¹²毛泽东：《论十大关系》，人民出版社1976年12月第1版，第11-13页。

划分问题), 根据支出总量与结构的多样化比较, 归纳出政府间财政关系与经济体制、发展水平、政治制度以及历史文化差异等因素相关联的一般规律。

此外, 我国学者还在通过法律形式规定和明确中央与地方政府的关系研究方面进行了有益探索。基于新中国的社会时代背景, 苏力(2004)从实在宪法(effective constitution)角度讨论中国政制架构中的纵向—中央和地方—分权问题, 表明国家统一与建国以及革命政权的转型可能是当代中国高度中央集权的关键因素, 解读《论十大关系》第五节中“两个积极性”作为非制度化的宪政策略在协调特定时空的中央和地方关系的政制意义, 指出当代中国有必要随着社会经济和政治的发展基于中国政制的成功经验和基本格局进一步制度化中央与地方关系, 并阐明政制(宪法/宪政)研究进路的学理意义。1994年建立的分税制财政体制下, 我国学者开始从财税体制法治化角度探讨制度化中央与地方政府事权、财权关系。¹³此外, 很多学者还考察成熟市场经济国家处理政府间事权、财权划分问题的有益经验, 并结合我国的实际国情提出相关建议。¹⁴

3. 政府间事权、财权划分的基本依据

(1) 政府职能分工层次标准

依据政府职能划分事权, 是合理划分财权的出发点。财政属于政府的分配, 而不同级次的政府所执行的特定职能或侧重点是不同的, 因而应根据各级政府行使职能的需要, 相应地划分财权和财力, 为不同级次的政府履行其职责提供物质保证。如上, 现代国家政府具有稳定、分配、配置的职能。一般地说, 稳定的职能主要由中央政府履行, 涉及稳定的事权和财政收支权限应划归中央政府及其财政; 分配的职能也主要由中央政府履行, 有关分配的事权和财权应主要由中央政府及其财政掌握; 配置的职能主要由地方政府履行, 与配置相关的事权和财权应主要由地方政府及其财政掌握。这是由中央政府与地方政府所处的地位决定的。这样的基本分工适合中央政府有能力把握全局和地方政府有条件因地制宜的要求。

(2) 受益范围标准

根据性质和受益范围的差异, 公共产品可被分为全国性公共产品和地方性(地域性)公共产品, 相应地, 提供公共产品的主体也就不同。政府是提供公共产品的责任主体。政府适合于提供公共产品的关键在于, 它能够凭借其政治权力, 通过强制性的征税来解决非排他性和消费上的非竞争性问题。鉴于公共产品的提供和受益范围的空间特点, 要保证公共产品有效地供给, 客观上要求中央和地方政府分工负责, 实行财政分权制。一方面中央与地方各有侧重地提供不同的公共产品与劳务, 全国性公共产品应当由中央政府提供, 地方性(地域性)公共产品应由地方政府提供, 具有外溢性的地方性公共产品则由中央政府和地方政府或各个

¹³张守文:《论税收法定主义》,《法学研究》第18卷第6期;刘剑文:《中国税收立法问题研究》,载徐杰主编:《经济法论丛》(第1卷),法律出版社2000年版;戴柏华等《从放权让利到制度创新:中国财税体制改革》,广西师范大学出版社,1999年版;刘佐:《中国改革开放以来税收制度的发展:1978-2001》,中国财政经济出版社,2001年版。许善达:《中国税收法制论》,《中国税权研究》。

¹⁴见傅光明:《美英法三国财政体制及对我国的启示》,《宏观经济研究》,2001年第8期;寇铁军:《政府间事权财权划分的法律安排——英、美、日、德的经验及其对我国的启示》,《法商研究》,2006年第5期。

受益的地方政府共同提供。另一方面每一受益区域里的社会成员应就提供的公共产品和劳务进行支付，分别缴纳全国性税收和地方性税收。因此，税源只涉及地区范围的税种，划归地方负责征收管理。如对使用者收费是以各级政府提供的某些特殊服务为前提的。因此，中央和地方政府应分别根据本身提供的服务，确定各自的收费对象和标准并分别进行征收。

政府间事权、财权划分除符合政府职能分工层次标准和受益范围标准以外，还应该遵循某些具体原则和国际惯例。巴斯特布尔(1892)提出财政支出划分三原则：受益原则、行动原则和技术原则。也就是说，政府提供服务的受益对象是全国居民，则支出应该属于中央政府，若是地方居民，则应属于地方政府；若政府公共服务的实施在行动上必须统一规划的领域或财政活动，支出责任应属于中央政府，而政府活动的实施需要因地制宜的，支出应属于地方政府；若政府活动或公共工程的规模庞大，需要高度技术才能完成，则支出应属于中央政府，否则属于地方政府。

关于政府间财政收入的划分，美国学者塞利格曼提出以下三原则。第一是以征税效率高低为标准的效率原则。例如，各类所得征收对象的所在地随纳税人的流动难以固定，甚至遍及全国各地，这样，出于效率考虑，应该将所得税归于中央政府；以土地为征税对象的土地税，由于地方政府比较了解当地情况，因此一般归于地方政府；第二是以税基广狭为标准的适应原则。若税基广泛，比如印花税，应归于中央税，若税基狭窄，比如房产税，应归于地方税。第三是以租税负担分配公平为标准的适当原则。若所得税归于地方政府，则难以实现全国公民公平地负担租税，归于中央政府才符合恰当原则。迪尤除提出效率原则以外，还强调以增进经济利益为标准的经济利益原则，也就是说，税收归于地方还是中央政府，应以便利经济发展，增加经济利益为目的。

当然，实践中，政府职能分工层次标准、受益范围标准、巴斯特布尔财政支出划分三原则以及塞迪格曼的政府收入划分原则等理论原则，需要与每个国家的具体国情相结合，从而在政府间事权、财权划分中被反映出来。

三、政府间事权财权划分的国际经验

处于转轨过程的中国要合理处理政府间事权、财权划分问题，不仅要遵循市场经济条件下市场与政府分工的基本规律，而且要借鉴国际有益经验。本部分首先从政府间事权划分、财权划分、政府间转移支付以及政府间事权、财权划分的法律安排等角度，考察政府间事权、财权划分的一般国际经验，然后对发达国家和发展中国家财政支出结构进行比较分析，由此进一步考察发达国家和发展中国家的财政支出责任划分以及各自对应的事权。

(一) 政府间事权财权划分的一般国际经验

从世界范围看，历经几百年的发展和完善，发达国家的中央与地方分权已形成稳定而成熟的运行体制，并使用一套层次较高的法律来确保中央与地方分权的正规化和制度化。

1. 政府间事权划分

从中央与地方事权划分的角度看,在制定美国宪法的过程中,州权派首领杰佛逊的“把防务、对外及州际关系委托给全国政府、而各州掌管公民权利、法律、警察以及一般涉及州的事务的行政管理”¹⁵主张得到体现。法国分别于1871年和1884年制定了关于省和镇的法律,进而在1982年3月2日又通过了《地方分权法》,从而揭开了法国政治、经济、行政等领域综合改革的序幕,“因为它直接涉及到决策权和管理权的下放、地方议会作用的扩张、政府财政、预算、税收功能的重新界定”¹⁶。第二次世界大战后,日本通过《地方自治法》,规定中央集中掌握涉及国家根本利益的法律,如国防、外交、制宪、审判以及关系国计民生的重大事项等,地方政府则掌管本行政区的行政、财政、地区建设和公共福利等32项职权。德国联邦、州地方和市镇三级政府的事权由基本法规定。德国联邦政府负责国防、外交、社会保障、社会安全、联邦范围内的重要交通设施(如铁路、高速公路)的建设和管理,以及对科学研究和教育的投资。德国的州承担包括司法管理、内部安全、文化教育和卫生事业在内的行政管理任务。市镇的任务分为指令性义务任务、非指令性义务任务和自愿任务三种。

17

表1给出了西方若干国家中央与地方政府间支出责任的划分概况。我们看到,各国公共产品供给责任划分的主要差异表现在中央政府在供给地方性公共产品的过程中所发挥的作用上。在较为强调中央政府作用的国家,如日本,在地方性公共产品的供给过程中,中央政府所发挥的作用较大;而分权较为明显的国家,如美国,地方性公共产品的供给主要依靠地方政府。

表1 若干国家中央与地方政府间支出责任划分

内容	美国	加拿大	德国	日本
国防、外交、国际贸易、金融与银行制度、管制地区间贸易	中	中	中	中
立法与司法	中、地	中、地	中	中
对个人的福利补贴	中、地	中	中	中、地
失业保险	中、地	中、地	中	中、地
全国性交通	中、地	中、地	中	中
对农业、工业、科研的支持、环境保护、卫生	地	地	中、地	中、地
地区性规划、公园、娱乐设施	地	地	地	地
教育	中、地	地	中、地	中、地
公共建筑的住宅、供水、下水道、垃圾、警察、消防、地区性交通	地	地	地	中、地

注:表中“中”代表中央政府,“地”代表省/州及其下级政府

资料来源:马骏、郑康彬:《西方财政实践》,1997年版,245页,中国财政经济出版社

2. 政府间财权划分

¹⁵何华辉等著:《分权学说》,人民出版社1986年版,第37页。

¹⁶(法)让-玛丽·蓬蒂埃:《集权或分权:法国的选择与地方分权改革》,载《中国行政管理》1994年第4期。

¹⁷朱秋霞编著:《德国财政制度》,中国财政经济出版社2005年版,第154-169页。

从中央与地方财权划分的角度看,世界主要国家多数采用分税制进行国家财政收入的初始分配。表 2 给出了几个主要西方国家的税权划分概况,可以看到,除关税归中央政府、财产税归地方政府外,其他税种的划分在各国没有一致性的规律。一般而言,税源稳定的大宗税收收入划为中央财政收入,作为中央的初始财力。在美国和日本,最有保障的个人所得税和法人所得税就成为联邦(中央)税的最主要收入。

一般而言,各国主要的税收立法权集中于中央,为了鼓励地方政府履行职能的积极性,许多分税制较完善的国家都赋予地方政府治理地方税收的适当自主权,包括地方税的立法权、解释权和减免权等。对宏观经济影响较小的地方税种,地方政府拥有一定的解释权、减免权和税率、税目调整选择权;那些不影响宏观调控和中央税基的地方税种立法权也可下放给地方。如“美国实行联邦、州和地方三级课税制度,三级政府各自行使属于本级政府的税收立法权、征收权”。日本和德国的主要税收管理权集中在中央(或联邦),但日本“一些地方税的解释权和减免权归地方政府”,德国的“州政府也有权开征某些地方性税种”¹⁸。而“法国现行税制非常复杂”且“还没有建立起规范的调节机制(指转移支付制度)”所以“无论是征税权还是税额的分配都由中央政府统揽”¹⁹。

表 2 若干国家中央与地方之间主要税种的划分

内容	美国	加拿大	德国	日本
关税	联邦	联邦	联邦	中央
公司所得税	联邦、州	联邦、省	联邦、州	中央、地方
个人所得税	联邦、州	联邦、省	各级	中央、地方
增值税		联邦	联邦、州	中央
销售税	州	省		中央、地方
财产税	地方	地方	州、地方	地方
对用户收费	各级	各级	地方	各级

注:表中“中”代表中央政府,“地”代表省/州及其下级政府

资料来源:马骏、郑康彬:《西方财政实践》,1997年版,250页,中国财政经济出版社

3. 政府间转移支付

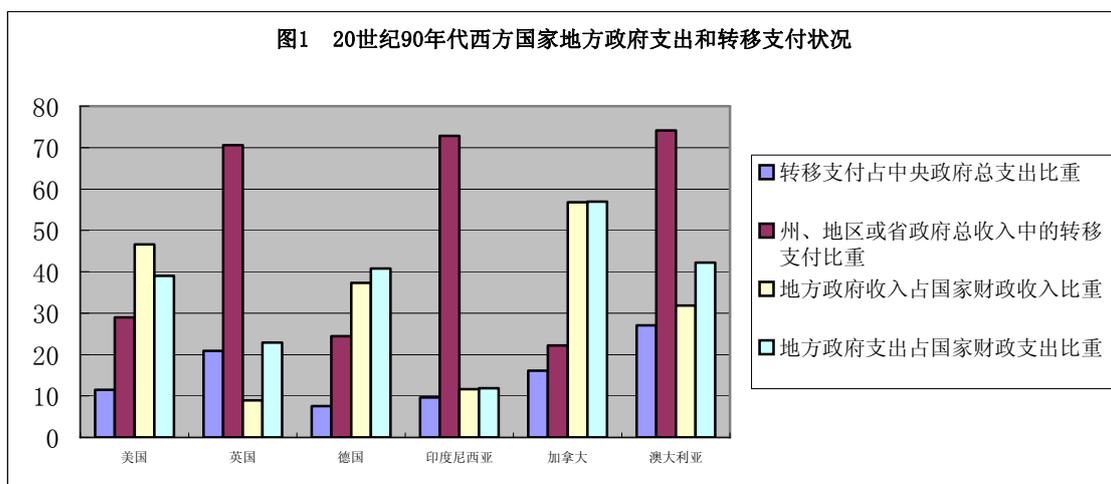
而就财权分配而言,分税制只是国家税收在政府间的初始分配而不是决定性分配,各国都借助纵向或横向的转移支付手段以达到各级政府的最终财力使用权与事权的大体平衡。所以,税权划分的不同也导致了各国转移支付制度的较大差异。由于中央与地方政府分税所产生的初始财力与地方政府承担的最终事权间的非一致性,很多国家的中央政府通过授予地方较多的事权并辅之以规范的转移支付手段进行财力补助。图 1 给出了 20 世纪 90 年代英国、美国、德国、印度尼西亚、加拿大和澳大利亚等国地方政府收支以及转移支付概况。我们看到,加拿大、德国和美国的转移支付规模在地方政府总收入中的比重稳定在 20-30%左右,

¹⁸以上引自《外国税制概览》。

¹⁹见《法国财政制度》第 52 页和 80 页。

而英国、印度尼西亚以及澳大利亚的该规模甚至高达70%左右；经由转移支付的调节，各国的地方政府收入占国家财政收入的比重大体等于地方政府支出占国家财政支出的比重，从而保证了地方政府支出责任和政府财力的基本一致。当然，英国和印度尼西亚的地方政府财政收支占国家财政收支的比重约10%左右，美国、德国和澳大利亚的该比重为30%–40%，加拿大甚至达到50%–60%，这反映了各国地方政府供给公共产品过程中所发挥的不同作用。

为规范转移支付资金的使用，确保通过中央与地方政府事权、财权划分从而履行各级政府职能，中央与地方政府事权、财权划分体系比较成熟的国家都使用一套高层次的法律、法规对转移支付资金进行规范。在德国，宪法《基本法》为德国实行政府间财政转移支付制度提出了基本的法律要求。美国的主要专项拨款由国会法案确定，对于转移支付中的若干内容，包括政府支出责任、收入划分、转移支付规模、结算办法等均以法的形式加以规定，甚至计算转移支付的一些技术性比例也用法律形式加以明确规定。就转移支付的构成项目而言，诸如美、日、德等转移支付制度较为完善的国家通常设置一般补助、专项补助和特殊灾害补助三大类。其中，一般补助主要用于弥补财政困难地区的各种刚性财政开支缺口，保证困难地区的正常施政和公务员享受应有的物质待遇；专项补助一般应“专款专用”于基础设施建设，如资助外部性强的区域性项目、帮助贫困地区改善投资和生活环境、实现中央对全国经济的调节控制；灾害补助用于帮助受灾地区抗灾和恢复。



资料来源：《government finance statistics yearbook》，IMF，2000。

注：图中，除了英国仅为地方政府（local governments）数据和印度尼西亚仅为州、地区或省政府（state, region or province governments）数据外，其他国家都是地方政府和州、地区或省政府的合并数据值。

4. 政府间事权财权划分的法律安排

成熟市场经济国家使用法律的形式来规范政府间事权、财权关系，包括中央和地方各级政府拥有的税收立法权、税收减免权和调整权，以及中央对地方进行财政调节的方式、方法等进行制度安排，明确、规范各级政府的职能范围。在英国，《大宪章》（1215）、《人身保护法》（1679）、《权利请愿书》（1627年）、《权利法案》（1689年）、《议会法》（1911、

1949年)以及历次修改的选举法、市自治法和郡议会法等在内的一系列宪法性文件,使得财政立法权限、程序和国家财政体制等基本财政法律制度得以确立。而美、德、日等国也在作为国家基本大法的宪法或更具体的法律,比如,美国宪法和27条宪法修正案、《德意志联邦共和国基本法》、《日本国宪法》和《地方自治法》中,对中央以及地方政府所担负的事权、为履行政府职能所确定的中央和地方政府的财权、以及为实现公共服务均等化并保证中央政府权威的转移支付制度进行了明确而翔实的法律规范,法律效力比较高,而且可操作性比较强。

(二) 政府间事权、财权划分：政府财政支出角度的比较分析

不同的政治经济体制、文化传统会影响各国政府间事权、财权划分的模式选择,更重要的是,经济发展水平不同导致的政府掌控财力规模差异会直接影响政府和市场分工下政府承担的职能、不同财政支出项目的投入重点以及中央和地方政府事权、财权划分模式。因此,遵循经济发展水平(以人均GDP度量)差异对政府间支出责任划分的不同影响这一线索,本部分选取英、法、美以及印度、俄罗斯和阿根廷作为发达和发展中国家样本,从每个国家的中央和地方政府财政支出结构以及中央和地方政府在每个财政支出项目的支出责任划分角度,分析每个国家的财政支出结构。重点比较发达和发展中国家中央和地方政府财政支出结构及其支出责任划分,可以概括政府间支出责任划分的基本规律,以期对我国政府间支出责任划分提供有益参考。

1. 发达国家政府支出分析：以英、法、美为例

表3给出20世纪90年代以来英国、法国和美国中央和地方政府支出状况,通过分析可以发现如下宽泛的共性。

其一,在英国、法国和美国,中央政府支出占全国总支出中的比重都比较高,三国中央和地方支出比例分别为78:22、82:18和52:48,从而英法美三国的中央政府承担主要的支出责任。此外,中央政府的转移支付在构成地方政府支出的财力中占有相当大的比重,美国为31.2%、法国为34.71%,而英国甚至达到71%左右。结合起来考虑可以发现,英法美三国的中央政府在国家财政支出的财力配置中占有决定性的主导作用。

其二,从英法美三国中央政府支出项目占全部中央政府财政支出的比重看,三国都将较大的支出比重花费在健康、社会保障和福利支出上。英国中央政府14.1%和35.6%的总支出花费在健康、社会保障和福利上,法国的该比重分别为16.7%和43.5%,美国的该比重也分别达到19.8%和28.8%。英法美三个国家中,健康、社会保障和福利支出占中央政府支出总额的比重加起来达到50-60%。余下的50%左右的中央政府支出被投放在国防、经济事务和服务、一般公共服务以及利息支付和教育支出上。值得注意的是,三个国家在经济事务和服务上的支出比重都比较低,大致稳定在5.6%-5.8%之间,而且交通和通信方面的财政支出在为数不多的经济事务和服务支出中占有非常高的比重。

其三,从英法美三国地方政府支出项目占全部地方政府财政支出的比重看,三国都将较大的支出比重花费在教育、社会保障和福利上。英国地方政府29.9%和28.5%的总支出花费

在教育、社会保障和福利项目上，两者合计占全部地方政府支出的58%左右；法国地方政府在这两个项目上的支出比重分别为19.5%和17.4%，占全部地方政府支出的37%左右。美国地方政府在这两个项目上的支出比重分别为36.4%和13.4%，两个项目的支出比重合计将近达到全部地方政府支出的50%。英法美三国的剩余地方政府支出投向稍有差别，英国地方政府支出中约11%左右花费在公共秩序和安全上，法国在一般公共服务、住宅和社区的福利设施支出上分别花费11.19%和22.13%，而美国地方政府用于健康方面支出占地方财政总支出的19.8%。同样，三国地方政府在经济事务和服务方面的支出比重同样不是很大，分别为5.6%、9.41%和8.2%。

其四，在英法美三国，中央和地方在每个政府财政支出项目上的相对支出责任呈现两个鲜明特点。首先，英法美三国中央政府都完全承担某些财政支出责任。法国和美国的国防和利息支付完全由中央政府承担，而英国中央政府负担全部利息支付和99.9%的国防支出；在经济事务和服务领域，英国完全承担燃料和能源支出，法国完全承担农业、林业、渔业和牧业，以及矿业、制造业和建筑业支出，而美国完全负担矿业、制造业和建筑业支出。除此之外，英国的健康支出完全由中央政府承担，并承担绝大多数的农业、林业、渔业和牧业，以及矿业、制造业和建筑业支出责任。其次，从英法美三国中央和地方政府共同承担支出责任的支出项目看，中央政府都在一般公共服务、社会保障和福利方面承担至少70%以上的支出责任，而地方政府在娱乐、文化、宗教事务支出中承担70%以上支出责任。此外，英国中央政府在住宅和社区的福利设施、经济事务等方面承担主要责任，英国地方政府在公共秩序和安全、教育支出中承担主要责任；法国中央政府承担公共秩序和安全、教育、健康和经济事务等方面的主要支出责任，地方政府承担住宅和社区的福利设施的主要支出责任；而美国的主要健康、住宅和社区的福利设施支出责任由中央政府承担，主要的教育、公共秩序和安全等方面的支出责任由地方政府承担。

表3 20世纪90年代以来英、法、美中央和地方政府支出结构 %

政府支出项目	英国			法国			美国		
	中	地	中:地	中	地	中:地	中	地	中:地
一般公共服务	3.6	3.1	80:20	5.8	11.2	71:29	9	4.3	69:31
国防	8.2	0.04	99.9:0.1	6.1	na	C	16.4	na	C
公共秩序&安全	3.3	11.4	49:51	1.3	2.2	74:26	1.4	7.0	17:83
教育	3.5	29.9	28:72	6.9	19.5	63:37	1.9	36.4	5:95
健康	14.1	na	C	16.7	2.3	97:3	19.8	16.4	56:44
社会保障&福利	35.6	28.5	81:19	43.5	17.4	92:8	28.8	13.4	70:30
住宅社区福利设施	2.4	7.3	53:47	1.21	22.1	20:80	2.7	1.3	69:31
娱乐、文化、宗教	0.4	4	28:72	0.6	7.7	27:73	0.4	1.7	20:80

经济事务&服务	5.7	5.6	78:22	5.6	9.41	73:27	5.8	8.2	43:57	
包 括	燃料&能源	0.8	na	C	0.14	4.5	12:88	0.2	0.01	96:4
	农业、林业、 渔业和牧业	0.4	0.2	89:11	0.56	na	C	1.4	1.1	56:44
	矿业、制造 业&建筑业	0.8	0.01	99:1	0.33	na	C	0.1	na	C
	交通&通信	1.3	5.4	45:55	1.71	4.9	62:38	2.5	7.1	28:72
其他经济事务	2.9	0.9	92:8	2.85	na	C	1.6	0.84	67:33	
其他支出	23.3	9.3	89:11	12.3	8.2	87:13	13.9	10.4	60:40	
其中：利息 支付	7.9	na	C	5.1	na	C	13.9	na	C	
中央政府转移支 付占地方支出	71.04			34.71			31.2			
中央地方支出比 重(含转移支付)	78:22.4			82:18			52:48			

注：图表中与“中”和“地”对应的数值分别代表中央和地方政府财政支出项目占本级政府支出的比重，“na”代表不存在此项支出，“c”代表对应的财政支出项目完全由中央政府承担。

资料来源：根据历年 IMF 《government finance statistics yearbook》数据计算到。

2. 发展中国家政府支出分析：以印度、俄罗斯和阿根廷为例

表 4 给出 20 世纪 90 年代以来印度、阿根廷和俄罗斯中央和地方政府支出结构。分析发现，与英法美等发达国家政府支出类似的是，印度、阿根廷和俄罗斯三个发展中国家的财政支出中，中央政府对地方政府的转移支付都构成地方政府支出的重要财力来源。而且，印度、阿根廷和俄罗斯中央和地方政府在各自国家财政支出中的相对比重分别为 54:46、57.5:42.5 和 62:38，所以，三国中央政府都在国家财政支出中占有决定性的主导地位。

与英法美三国中央和地方政府分别把健康、社会保障和福利支出、公共秩序和安全、住宅和社区的福利设施支出作为主要支出项目形成鲜明对比，印度中央政府的财政支出中，经济事务和服务以及国防支出分别占全部中央财政支出的 16.3%和 15.2，剔除 51.9%的“其他支出”后，两者几乎占到所有其他支出的 60%。此外，住宅和社区的福利设施支出以及农业、林业、渔业和牧业也分别以 5.9%和 5.7%的比重在中央政府总支出中占有重要地位。印度地方政府的财政支出中，教育、经济事务和服务以及一般公共服务分别占全部地方政府财政支出的 23.5%、25.9%和 17.5%，居于决定性的主导地位，三者加起来达到总地方政府支出的 60%多；而且，健康、社会保障和福利、住宅和社区的福利设施支出也分别全部地方政府财政支出的 5.2%、5.4%和 6.3%，占有重要位置。从印度中央和地方政府的支出责任划分来看，除中央政府完全承担利息支付责任并承担 99%的国防支出、地方政府完全承担娱乐、文化、

宗教以及燃料和能源支出外，印度地方政府在教育、健康、经济事务和服务等支出上承担主要责任，而中央政府在住宅和社区的福利设施上承担主要责任。

表 4 20 世纪 90 年代以来印度、阿根廷和俄罗斯中央和地方政府支出结构 %

政府支出项目	印度			阿根廷			俄罗斯			
	中	地	中 : 地	中	地	中 : 地	中	地	中 : 地	
一般公共服务	6.9	17.5	32:68	9.4	26.3	33:67	7	5.1	69:31	
国防	15.2	0.3	99:1	4.8	na	C	11.9	0.1	99.6:0.4	
公共秩序&安全	a			3.6	8.6	36:64	5.3	2.8	75:25	
教育	2.2	23.5	10:90	5.6	28.4	21:79	2	18.5	15:85	
健康	1.6	5.2	27:73	2.2	13.2	18:82	1.1	13	12:88	
社会保障&福利	na	5.4	L	51.2	6.3	92:8	34.7	6.9	89:11	
住宅社区福利设施	5.9	6.3	53:47	2.2	4.3	39:61	0.7	19.7	5:95	
娱乐、文化、宗教	na	0.7	L	0.3	0.7	38:62	0.5	3.2	21:79	
经济事务&服务	16.3	25.9	43:57	7.5	7	58:42	7.3	20.2	38:62	
包 括	燃料&能源	na	5.8	L	1.7	3	39:61	1.2	0.4	82:18
	农业、林业、渔业和 牧业	5.7	13.3	34:66	0.9	1.6	42:58	1.1	3.6	34:66
	矿业、制造业&建筑 业	2	1.3	65:35	0.4	0.1	75:25	1.6	6.8	32:68
	交通&通信	1.6	5.5	26:74	3.4	2.2	68:32	2.8	9.3	33:37
其他经济事务	6.9	1.7	83:17	1	1.6	44:56	0.6	1	67:33	
其他支出	51.9	13.6	82:18	13.5	3.6	84:16	29.4	9.5	83:17	
其中：利息支付	27	na	C	13.3	na	C	15.8	na	C	
中央政府转移支付占地 方支出比重	34.2			13.3			13.3			
中央和地方支出比重(含 转移支付)	54:46			57.5:42.5			62:38			

注：图表中与“中”和“地”对应的数值分别代表中央和地方政府财政支出项目占本级政府支出的比重，“na”代表不存在此项支出，“C”和“L”代表对应的财政支出项目完全由中央或地方政府承担。“a”表示印度的该项支出包括在“一般公共服务”项目中。

资料来源：根据历年 IMF 《government finance statistics yearbook》数据计算得到。

在阿根廷和俄罗斯，中央和地方政府的财政支出在各支出项目上的分配以及中央和地方政府在每项财政支出的支出责任划分都比较接近英法美三国。俄罗斯的中央政府支出中，社会保障和福利、国防以及利息支付支出分别以 34.7%、11.9%和 15.8%的比重在全部中央政府支出中占决定性主导地位，继而一般公共服务、公共秩序和安全支出分别占全部中央政府支出的 7%和 5.3%，7.3%的经济事务和服务支出并不在整个中央政府支出中占决定性的主导地位。俄罗斯地方政府支出中，教育、健康、住宅和社区的福利设施以及经济事务和服务等项目支出分别占全部地方政府支出的 18.5%、13%、19.7%和 20.2%，上述 4 个支出项目合计达到全部地方政府支出的 70%多。从中央和地方政府在每个支出项目上的支出责任划分来看，俄罗斯中央政府除了承担全部利息支付支出和 99.6%的国防支出外，还在公共秩序和安全、社会保障和福利、燃料和能源以及一般公共服务中承担主要支出责任，而俄罗斯地方政府承担教育、健康、社区和住宅的福利设施以及娱乐、文化和宗教事务等支出项目的主要责任。

相应地，阿根廷中央政府将 51.2%的全部财政支出份额投入到社会保障和福利，并分别将 9.4%、5.6%、4.8%和 7.5%的中央政府支出投入到一般公共服务、教育、国防以及经济事务和服务。值得注意的是，交通和通信支出几乎占到经济事务和服务支出的 45%。阿根廷地方政府的财政支出中，教育和一般公共服务支出分别以 28.4%和 26.3%的支出比重占据决定性的主导地位，健康、公共秩序和安全、社会保障和福利、社会经济事务和服务以及住宅和社区的福利设施支出也分别占全部地方政府财政支出的 13.2%、8.6%、6.3%、7%和 4.3%。从中央和地方政府在每个财政支出项目上的支出责任划分来看，中央政府完全承担国防和利息支付责任，并在社会保障和福利以及经济事务和服务支出中承担主要责任，而地方政府在健康、教育、公共秩序和安全、娱乐、文化和宗教事务、以及住宅和社区的福利设施等支出项目上承担主要支出责任。

3. 政府间支出责任划分的国际比较

通过比较分析发达和发展中国家的财政支出结构，可以发现，经济发展水平不同带来政府掌控财力规模的差异，这将直接影响政府和市场分工下政府承担的职能、不同财政支出项目的投入重点以及中央和地方政府支出责任的划分模式。我们选取的样本中，2005 年英法美三个发达国家的人均 GDP 水平分别为 28350 美元、24770 美元和 37610 美元，印度为 700 美元，低于中国，而俄罗斯和阿根廷分别为 3000 多美元和 3700 多美元，都高于中国。

表5 发达和发展中国家财政支出重点及其政府间支出责任划分

政府支出项目	印度			俄罗斯			阿根廷			英国			法国			美国		
	中	地	主	中	地	主	中	地	主	中	地	主	中	地	主	中	地	主
一般公共服务	3	3	L	4	6	C	2	2	L	5	7	C	5	4	C	4	6	C
国防	2	8	C	2	9	C	5	na	C ^t	3	8	C	4	na	C ^t	3	na	C ^t
秩序&安全	a			5	8	C	6	4	L	7	3	L	7	9	C	8	5	L
教育	5	2	L	6	3	L	4	1	L	6	1	L	3	2	C	7	1	L
健康	6	6	L	7	4	L	7	3	C	2	na	C	2	8	C	2	2	C
社保&福利	na	5	L ^t	1	5	C	1	6	L	1	2	C	1	3	C	1	3	C
住宅社区福利	4	4	C	8	2	L	7	7	L	8	4	C	8	1	C	6	8	C
娱乐文化宗教	na	7	L	9	7	L	8	8	L	9	6	L	9	6	C	9	7	L
经济事务服务	1	1	L	3	1	L	3	5	C	4	5	C	6	5	L	5	4	L

注：图表中与“中”和“地”对应的数值分别代表中央和地方政府财政支出中各项目占总支出比重的大小顺序排列，“na”和“t”分别代表不存在此项支出以及完全由中央或地方政府承担，这里的“C”和“L”指中央或地方政府承担对应支出的主要责任。“a”指印度的该项支出包括在“一般公共服务”项目中。

进一步将上述六国的中央和地方政府财政支出重点及其支出责任分工概括为表5，分析可得如下基本结论。首先，与经济发展水平(以人均GDP度量)不同相对应，发达国家和发展中国家的中央和地方政府支出重点不同。在人均GDP约700美元的印度，中央和地方政府的经济事务和服务支出都占本级政府总支出的最高比重，俄罗斯地方政府的该项支出也占总支出的最大比重。在人均GDP超过3000美元的其他国家，俄罗斯、阿根廷、英国、法国和美国的中央政府都把社会保障和福利支出作为本级政府全部支出中比重最大的支出；阿根廷、英国和美国的地方政府把首要的支出责任放在教育支出上，而法国地方政府则把住宅和社区福利设施支出放在首位。从中央和地方政府财政支出的前三个比重最大的支出项目来考察，在印度、俄罗斯和阿根廷等发展中国家，经济事务和服务、一般公共服务和国防是中央和地方政府最重要的支出项目，而在英法美等发达国家，社会保障、健康和教育是中央和地方政府最重要的支出项目。

其次，从中央与地方政府的支出责任划分来看，发展中国家更倾向于让地方政府承担主要的支出责任。在印度，中央政府除了承担住宅和社区福利设施以及国防的主要支出责任外，

其他财政支出项目都由地方政府承担主要支出责任；俄罗斯和阿根廷的地方政府也分别在 5 个和 6 个财政支出项目上承担主要支出责任。相比而言，在英法美等发达国家，中央政府倾向于承担每项支出项目的主要支出责任。在美国，地方政府除在经济事务和服务、娱乐、文化和宗教事务、教育以及公共秩序和安全支出中承担主要支出责任以外，中央政府承担其他财政支出项目的主要责任。英国地方政府则主要承担娱乐、文化和宗教事务、公共秩序和安全以及教育三个项目的支出责任，而法国地方政府则仅在经济事务和服务支出中承担主要责任。发达和发展中国家的这种差异可能主要与每个国家的发展水平不同相联系。在发展中国家，经济发展水平低，相应地，政府可以掌控的财力有限，由此可能诱发中央政府利用行政权威将更多的支出责任下放给地方政府。而发达国家经济发展水平高，政府掌控的财力相对充裕，中央政府有条件在全国范围内综合协调财力的使用，从而表现为中央政府承担较多的支出责任。

4. 对我国的有益启示

由于统计口径的差别，我国中央和地方政府的财政支出结构不能采取与上述六国一样的分析方法，表 6 给出根据我国统计口径整理的、1996 年以来中央和地方政府财政支出结构。简单分析可以发现，我国中央政府财政支出中，基本建设支出、国防支出、政策性补贴支出比重最高，分别占全部中央政府支出的 19.09%、27.18%和 7.23%，三者合计达到全部中央政府支出的 53%以上，文教科卫支出、行政管理费支出、科技三项费、武装警察部队支出次之，分别为 6.71%、3.92%、3.82%和 3.73%，四者合计达到整个中央政府支出的 20%弱；地方政府财政支出中，基本建设支出、文教科卫支出、行政管理费支出和城市维护建设支出比重最高，分别为 10.74%、24.23%、16.13%和 5.31%，四种支出合计达到全部地方政府支出的 56.39%。从中央和地方政府在每项政府支出之间的划分来看，除科技三项费用、地质勘探费和增拨企业流动资金这三项在中央和地方政府支出中都不占重要比重的支出之外，我国地方政府几乎在所有其他支出项目中承担主要的支出责任。

我国中央和地方政府财政支出重点以及中央和地方在每个财政支出项目上的责任划分可以使用来自表 5 的结论进行解释。继 2003 年我国人均 GDP 跨 1000 美元关口后，2005 年我国人均 GDP 达到 1740 美元，排名世界第 128 位，该水平高于如上讨论的印度，低于俄罗斯和阿根廷，更远低于英国、法国和美国。由于经济发展水平和政府掌控财力的限制，我国中央和地方政府都将基本建设支出放在本级政府财政支出的突出重要位置，从而在推动经济增长中发挥更大的作用；相应地，中央和地方政府在抚恤和社会救济、教科文卫、城市建设和维护以及支农等方面支出的力度相对较弱。也是由于经济发展水平和政府掌控财力的限制，中央政府将较多的支出责任下放给地方政府，从而使得地方政府在绝大多数支出项目上承担主要支出责任，这是我国中央政府财政支出仅占 30%国家全部财政支出的直接原因，也是最重要的原因。

表6 我国中央和地方政府财政支出重点及其政府间支出责任划分 %

财政支出项目	中央	地方	中央:地方
基本建设支出	19.09	10.74	43.4:56.6
企业挖潜改造资金	0.96	4.92	7.6:92.4
科技三项费用	3.82	1.04	60.9:39.1
增拨企业流动资金	0.66	0.19	65.9:34.1
地质勘探费	1.57	0.26	64.9:35.1
工、交、流通部门事业费	1.21	1.15	30.9:69.1
支农支出	1.92	6.81	10.7:89.3
文教科卫生支出	6.71	24.23	10.6:89.4
抚恤和社会救济费	0.07	2.22	1.3:98.7
国防	27.18	na	C
行政管理费(包括公检法司和外交外事支出)	3.92	16.13	9.2:90.8
政策性补贴支出	7.23	3.91	43.32:56.68
武装警察部队经费	3.73	na	C
城市维护建设支出	na	5.31	L
支援不发达地区支出	na	1.1	L
其他支出	13.03	21.97	20.48:79.52
总支出	—		30:70

注：图中与“中央”和“地方”对应的数值指中央和地方政府财政支出项目占本级政府财政支出的比重，“na”代表不存在此项支出，“C”和“L”分别代表对应的财政支出项目完全由中央或地方政府承担。

资料来源：根据财政部“财税数据”计算，<http://www.mof.gov.cn/1162.htm>。

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》，明确提出要健全公共财政体制，这为我国推进财政管理体制、调整政府支出结构、合理划分中央和地方政府支出责任指明了方向。但我们应该清醒地认识到，确立了公共财政体制目标并不必然意味着我国可以迅速地达到该目标。如果来自本文上述分析的结论具有一般规律性，则我国公共财政体制的最终建立需要经历相当长的历史时期，并依赖于我国经济发展水平的进一步大幅度的提高。由来自发达和发展中国家的比较分析，我们看到，由印度模式过渡到俄罗斯和阿根廷的基本接近公共财政模式，进而达到英法美等国的公共财政模式，其中需要跨越至少 2000 美元的人均收入差距。印度中央和地方政府的财政支出模式与我国类似，就我国当前 1750 美元的人均收入水平而言，我们可能也需要跨越 1000 美元的人均收入差距才能达到接近或优于当前俄罗斯和阿根廷的公共财政模式。

借鉴发达和发展中国家政府间财政支出划分的一般经验，并结合我国的现实国情，我国的政府间支出责任划分应该处理好如下问题。首先，按照发展市场经济的要求，通过实施适当的财税政策，采取财政贴息、加强社会保障、深化财税改革等比较规范的办法，创造公平且能促进企业自主发展的财税环境，促进经济发展，并由此增加中央和地方政府可以掌控的财力。

其次，按照公共产品供给范围和行政管理相结合的原则，清晰地划分中央与地方政府的支出责任。具有较大外部性的全国性公共产品的供给由中央政府负责，而受益范围局限于某些特定范围或者具有独特偏好的公共产品供给由地方政府负责；对于不能按照受益范围进行划分的支出责任，按照行政管理原则进行划分，即凡属于全国范围内宏观调控的事务应由中央政府承担，而凡是一个省范围内的宏观调控应当由省级政府来承担。借鉴分权化国家的成熟经验，我国可以通过法律形式的有限列举法来规范中央与地方政府的支出责任，从而确保消除政府职能中的“错位”、“越位”和“缺位”，因为单一制国家的地方政府并不习惯“一般性管辖”，即地方政府承担除中央事权以外的剩余事权。

再次，在合理划分政府间事权的基础上，根据效率、适应、恰当、经济利益以及财权(或财力)与事权相一致的原则，科学划分中央与地方税收权限，尤其要根据经济发展的不同阶段确定并不断调整地方政府的主体税种，目前主要可培育营业税和城建税为地方主体税种，以后逐步完善所得和财产课税制度，提高所得税和财产税的地位。同时，不仅应该制定法律效力较高的相关法律对政府债务和政府收费进行规范，而且应该通过立法规范中央政府转移支付制度。

(三) 成熟市场经济国家政府间事权、财权划分的法律安排

成熟市场经济国家使用法律的形式来规范政府间事权、财权关系，包括中央和地方各级政府拥有的税收立法权、税收减免权和调整权，以及中央对地方进行财政调节的方式、方法等进行制度安排，明确、规范各级政府的职能范围。本部分分别考察了英国、美国、德国和日本在政府间事权、财权划分方面的法律安排，以期对我国处理政府间事权、财权划分有所裨益。

1. 英国政府间事权财权划分的法律安排

英国由英格兰、苏格兰、威尔士、北爱尔兰四个地区和大伦敦市组成，地区下辖郡和县。全国共有 405 个县及县以上地方政府机构，其中有 36 个大都市区，直属中央管理。英国宪法由不同年代形成或制定的宪法性法案、法院判决和宪法性惯例构成，包括《大宪章》(1215)、《人身保护权法》(1679)、《权利请愿书》(1627 年)、《权利法案》(1689 年)、《议会法》(1911、1949 年)以及历次修改的选举法、市自治法和郡议会法等在内的一系列宪法性文件，使得财政立法权限、程序和国家财政体制等基本财政法律制度得以确立。“政府预算即法律”理论表明，政府预算由政府行政机构提出，经立法权力机关通过后，行政机构即负有遵照执行的职责。在预算收入方面，必须遵照征收法规执行，以期获得预算规定的收入份额；在预算支出方面，则一般不得超出规定的限额和范围。实际上各级政府的预算收入和预算支出基本反映了各级政府的财权划分和支出责任。纵观英国政府预算制度从 13 世纪初萌芽到发展成熟

的数百年发展演变过程来看,议会以法律形式掌握政权控制的过程也正是英国政府事权财权划分逐渐规范的过程。因此,从历史变迁的角度梳理有关的事权、财权划分的法律安排是适宜的。

1688年光荣革命后,《权利法案》(1689年)和《大宪章》(1215)等法案共同构成“非赞同毋纳税”宪法原则的完整基础,实现了国会对国王征税权的控制,由上院(贵族院)、下院(贫民院)和国王(或女王)共同组成的议会是最高立法机关,行使国家的最高立法权。其中,财政法案只能向下院提出并由下院审议和通过,征税必须得到下院的批准。后经19世纪的两次国会改革,下议院最终掌握了财政权。《1911年议会法》规定,上院只能将财政法案拖延1个月生效,而不像其他法案可以拖延两年;1949年的新议会法规定,下院可以将财政法案径送国王批准成为法律,而无需经过上院,这实际上剥夺了上院在财政(税收)方面的立法(参与)权。1787年,议会通过《统一基金法》,政府的所有收入都应该纳入统一基金,所有的支出都应由统一基金支付,这样使得预算收入正规化,并以法律形式对政府在公共服务上的费用授权。进而,1854年《公共收入统一基金支出法》进一步规定,国内收入各部、关税部和邮局的所有年度支出预算都被强制性地提交给议会,英国政府预算收入主要来源是税收和公债,由此,下院决定征收什么税种和税率多少的宪政理论最终确定。此外,1780年的《丹宁议案》(Dunning's Motion)规定,除君主个人金库和秘密服务基金外的所有公共账户(包括王室年俸的支出账户),都要提交给公共账户委员会审查,这样,在宪法上确定了“预算必须向议会提交陈述”的原则。将“议会的名义控制变成真正控制”²⁰的是根据1866年《国库和审计部法》建立的总审计长制度。

从预算收入来看,一方面,英国实行严格的分税制,中央和郡的预算收入完全按税种划分,不设共享税,由各自所属的税务征收机关征收;另一方面,英国中央政府高度集权,中央预算收入通常要占到整个预算收入的80%左右。在划分税收权限上,英国是一个税权高度集中的国家,税收立法权完全属于中央,只有中央政府有权决定开征税收,地方政府无税收立法权,不能设置税种、开征税收。这里需要注意的是,英国中央政府行使的立法权主要是根据议会授权的委任立法权,“仅从数量上来看,大部分立法也是由行政机关而不是立法机关制定的”。“例如,1891年,各种行政规章和命令在数量上就多达议会立法的两倍。……到1920年……各种行政立法和规章则已达到议会立法的5倍之多。”²¹之所以出现这种情况,很重要的一个原因在于,“政府为了应付某种紧急情况或实施某种需要事先保密的政策起见,有时从议会得到用行政管理法规规定租税或变更税率的权力,特别是关于进口税的征收和税率需要随时调整,往往委托行政机关决定”。²²中央政府征收的税种有:包括个人所得税、公司税、资本利得税、印花税、石油收入税和遗产税在内的直接税、包括增值税、燃油税、烟草税、关税、白酒税、红酒税、啤酒和果汁酒税、赌博税、航空税、保险收益税、垃圾掩埋税、气候变化税在内的间接税、社会保障税以及包括车辆使用税、投资利息、红利收入、贸易附加税在内的其他税费等。地方政府收入主要包括地方税收入、来自中央政府的拨款、公共服务收费等。其中,地方税主要包括市政税和营业税两种,市政税针对居民住宅的房产评估价值课征,纳税人为房产的实际使用者。营业税由地方财政局下属税务机构征收,但收入要全额上缴中央,再由中央按照各地区的居民数返还给地方。因此,营业税经常被视为中

²⁰ Einzig, P. (1959). *The control of the Purse: Progress and Decline of Parliament's Financial Control*. London: Secker & Warburg, p.236

²¹ (英)威廉·韦德:《行政法》,徐炳等译,中国大百科全书出版社1997年版,第561页。

²² 王名扬:《英国行政法》,中国政法大学出版社1987年版,第116页。

中央政府税，其收入专项用于向地方政府提供拨款。据统计，2001-2002 财年，中央政府的直接税、间接税和社会保障税分别占经常性预算收入的 40%、26.9%和 16.2%；地方各类收入的比重在 2002-2003 财年分别是：收入援助拨款 22%，营业税 17%，其他拨款 22%，公共服务收费 12%，市政税 16%，其他收入 11%。²³

从中央政府与郡政府的事权划分来看，中央预算支出主要负担国防、外交、高等教育、社会保障、国民健康和医疗、中央政府债务还本付息以及对地方的补助；郡政府的预算支出主要用于中小学教育、地方治安、消防、公路维修、住房建筑、预防灾害、地区规划、对个人的社会服务和少量的投资。

为实现政府间财政收支的纵向平衡和横向均衡，对地方政府的收支实行统一管理，保证中央政府的集权，英国中央政府在考虑地方政府支出需要和收入能力的基础上，通过转移支付使各地在基本的公共服务能力方面接近一致。2002-2003 财年英国中央转移支付占地方政府收入的比重为 61%。英国中央政府对地方政府的转移支付分为公式化拨款、特定公式拨款以及专项拨款三种。其中，公式化拨款通过年度预算程序进行分配，特定公式拨款和专项拨款则通过特别程序进行分配。公式化拨款是中央政府对地方政府转移支付的主要形式，具体包括收入援助拨款、重新分配的营业税和治安拨款三种。公式化拨款没有限定资金的用途，接受补助的政府可以根据自身的需要灵活安排，属于无条件拨款。计算公式为：

某地转移支付额 = 该地公式化支出份额 + 治安拨款 (设有警局的地区) - 该地按预计全国平均税率征收的市政税

其中，公式化支出份额是基于各地的人口、社会结构和各地其他客观因素计算出的结果。工党政府上台后，测算公式化支出份额的考核项目从 150 个左右简化为 7 类，即教育、个人社会服务、警察与治安、消防、公路养护、环境保护与文化服务以及资本支出借款还贷。每个考核项目又分为若干个考核子项目。如教育考核项目具体又包括初等教育、中等教育、5 岁以下儿童教育、高额成本学生教育、年轻人和社区教育等 8 个子项目，分别根据基本费用、贫困费用调整、地区费用调整、其他调整等因素确定考核项目支出。

特定公式拨款也是通过一定的公式计算各地的拨款数额，它是公式化拨款的补充，主要解决公式化拨款无法兼顾的那些公共服务项目的拨款问题。中央政府对特定公式拨款的用途也没有限制，地方政府可以自主决定拨款投向。专项拨款只能用于城市公共设施、社会治安、环境保护等中央政府指定的专门用途。2001-02 财年，专项拨款占中央对地方转移支付的比例约为 15%。近年来，出现了更多地利用专项拨款来代替收入援助拨款的转变，主要原因在于中央政府希望利用它确保地方政府充分支持中央政府所重视的特定服务项目，其拨款的严格限制也使地方政府不得不把拨款用于中央政府所期望的项目。

2. 美国政府间事权财权划分的法律安排

美国法来源于英国法，又根据美国政治、经济和文化特点作了较多的改变。1789 年 3 月第一届国会宣布生效的宪法草案是世界上第一部作为独立、统一国家的成文宪法，两个世纪以来，共制定了 27 条宪法修正案。美国宪法奉行“三权分立”的宪法原则，美国宪法第十修正案规定：联邦拥有宪法 1-4 条所列举的“授予的权力”，和根据美国联邦最高法院所作宪法解释而从授予的权力合理引申出来的“默示的权力”；州拥有“保留的权力”。就联邦和州两级立法主体在税收方面的立法权限划分而言，美国宪法第 1 条第 7 款规定“一切征

²³数据引自财政部预算司：《英国政府间财政关系考察报告》，载《预算管理会计月刊》2004 年第 6 期

税议案应首先在众议院提出,但参议院得以处理其他议案的方式,提出修正案或表示赞同”;第八款规定国会拥有“赋课并征收直接税、间接税、输入税与国产税,并供应合众国之共同防务与一般福利经费:惟各种税收、输入税与国产税应全国划一”的权力;第九款规定“除依本宪法上文规定的人口普查或统计的比例,不得征收人头税或其他直接税,由各州输出之货物不得课税”;第十款规定“未经国会同意,无论何州均不得对进口或出口课税,在执行其检查法规上绝对必要课税者不在此限。任何州所课进口或出口税之净收入应充合众国国库使用,所有有关法律均由国会修订与管制”。

从开支权看,虽然国会没有明示权力为公共福利立法,但宪法第一条第八款授权国会把联邦的钱用于共同防务和公共福利。联邦开支不只是履行国会委托权力的手段,它还是一种独立的联邦权力之源。“巴特勒案”的判决书中,最高法院就指出“国会批准用于公共目的的公款支出之权力不受见诸宪法的直接立法授权的限制”。²⁴

各州拥有为其公民的健康、道德和福利制定法律的广泛警察权力。但是,州政府行为像国家政府那样是受宪法限制的,这些限制不是起因于特定的宪法保证,就是由于宪法规定的联邦政府和州政府之间的权力分配。²⁵除第十三条修正案外,美国宪法的各种保证都是针对联邦政府和州政府的。在没有国会立法把这些宪法保证权利扩展到私人行为的情况下,就需要把它们与“州政府行为”联系起来。为厘定州政府行为和私人行为²⁶,最高法院从来没有接受这种论点:第十四条修正案为各州规定了采取积极行动的责任,所以政府没有使用自己的管理权力保护宪法规定的权利就构成了州政府行为。相反,最高法院认为,一种职能可能政府性很强,州或许无法推诿对这种职能之履行应负的责任——如果州在有责任阻止错误行为时未采取行动,那么这种不采取行动就变成了一种州政府行为。虽然最高法院接受了政府职能理论,但其理论范围只限于“传统上完全留给各州的”那些职能。最高法院应用这一限制性标准,拒绝在私人所有的公益设施的运转中寻找州政府行为。例如,“杰克逊诉大都市爱迪生公司案”(1974)中,最高法院判定州无义务提供公用服务,因为提供公用服务“传统上不是州的专有特权”。²⁷

从本文考虑的美国政府间财权、事权划分角度看,美国联邦、州和地方政府各有其相对独立的财政税收制度和专门法,各自编制、审批和执行本级预算。按照美国宪法,联邦政府的主要经济职责是保持宏观经济健康发展,同时也要向州和地方政府提供拨款、贷款和税收补贴。州和地方政府的主要职责是提供公共服务,如公共教育、法律实施、公路、供水和污水处理。对应地,联邦政府的财政支出由国防开支、人力资源经费、物质资源开支等项目组成。其中,人力资源包括教育、卫生、收入保障、社会保障和退伍军人福利与服务等内容;物质资源项目包括能源、自然资源与环境、商务与住宅、交通和地区发展支出等内容;其他

²⁴Jerome A. Barron and C. Thomas Dienes: 《Constitutional Law》, 法律出版社 2005 年 4 月版, 第 84 页。

²⁵Jerome A. Barron and C. Thomas Dienes: 《Constitutional Law》, 法律出版社 2005 年 4 月版, 第 101 页。

²⁶某些私人拥有的公司对个人行使的权力通常具有很强的公共性,即使这种活动为私人所为,但由于他们可能是官方授权的,或在很大程度上受官方行为的鼓励,所以基本上仍是属于政府性的。

²⁷Jerome A. Barron and C. Thomas Dienes: 《Constitutional Law》, 法律出版社 2005 年 4 月版, 第 568 页。

用途包括国际事务、一般科技、农业、司法管理以及一般政府项目支出。州和地方政府财政支出主要包括教育、医疗补贴、福利与社会服务、高速公路、警察与消防、监狱、供水、排水与卫生以及其他项目支出。联邦政府开征的税种有个人所得税、社会保障税、公司所得税、遗产与赠与税、消费税以及关税。州政府开征的税种主要有销售税、个人所得税、公司所得税、消费税、财产税、遗产与赠与税、资源税以及社会保障税。地方政府开征的税种主要有财产税、销售税、消费税、个人所得税、公司所得税以及社会保障税，这里需要注意的是，美国宪法没有授予地方政府征税权，所以地方政府的征税权是由州政府授予的，自主性很小。此外，州和地方政府支出中有 30% 左右来自联邦政府的转移支付，美国的转移支付主要包括有条件拨款、配套拨款和无条件拨款。有条件拨款又称专项补助，是指接受该项拨款的州或地方政府必须按指定的用途和方式使用所拨款项的转移支付形式。专项补助是联邦政府为了达到某种特定目标而对某些特定项目进行的补助。它是美国历史最长的、最普遍的转移支付形式。专项补助有两种基本形式，一是项目专项补助，即联邦政府可根据自己的意愿确定补助对象和补助标准；二是公式专项补助，即联邦政府依据有关法律规定的公式确定补助对象和补助标准。项目专项补助没有固定的公式可循，即使有一定的公式，联邦政府在考虑地方政府的申请时，也对项目的补助拥有绝对的权利。相反，各地方政府都可依据法定的公式得到相应数量的公式专项补助，而且各地方政府在联邦政府公式专项补助中都占有一定的比例，并在公式的确立过程中发挥一定的作用。联邦政府对州和地方政府的多数专项拨款都用于收入保障和医疗保健。联邦政府转移给州和地方政府专门用于低收入者的医疗保健项目拨款是美国目前最大的联邦拨款资助项目。另外，收入保障、教育与培训以及交通在有条件拨款中所占的比例也很大。配套拨款又称共同任务拨款，是指联邦政府对接受方政府项目所需资金拨付一定比例的转移支付形式。联邦政府采取这种形式来引导州和地方政府从事的经济和社会活动与整个国家的经济政策保持一致。配套拨款又分为有限额配套拨款、无限额配套拨款。无条件拨款又叫非专项拨款，是指联邦政府对拨款不指定用途和使用方式，接受拨款的州或地方政府可自行决定如何使用的转移支付资金。对许多专项拨款和非专项拨款，联邦政府都要按国会确定的复杂公式，考虑接受拨款州或地方政府的人均收入、城市人口规模以及所得税征集情况等一系列因素来分配拨款。

3. 日本政府间事权财权划分的法律安排

第二次世界大战后建立的日本立法体制，是一种中央集权和地方自治共存的立法体制。“和平宪法”第 41 条规定，国会是“国家惟一的立法机关”。宪法还允许“在一定范围委任行政机关制定规范，作为这种意义上的行政立法的规范制定是基于议会制定法的授权，即所谓委任立法”²⁸

《日本国宪法》第 8 章确认了日本地方自治的基本原则，由此建立的《地方自治法》规定了地方公共机构的形式、组织框架及行政准则，同时还规定了这些地方机构与中央政府之间的关系。按照宪法和《地方自治法》的规定，日本地方自治体在与中央政府的关系中，无

²⁸ (日) 室井力主编：《日本现代行政法》，吴微译，中国政法大学出版社 1995 年版，第 60 页。

论在形式上还是在实际操作中，其自治权和独立地位均得到广泛的认同。截止到2004年2月，日本地方自治体的数目如下：547个村、1942个町、23个特别区、681个市以及47个县（包括东京都、北海道、大阪府、京都府以及43个“县”）。

《地方自治法》采用法式大陆体系国家通用的“概括授权”方式，对政府间事务进行了原则性划分，并通过个别法对政府间事权进行具体界定。政府间事权划分遵循如下基本原则：中央政府负担关系国家主权等方面的事务、全国统一的国民活动相关事务、地方自治的基本准则制定等事务、宏观政策、事业与社会资本充实、基本公共服务水平均等的实现与维持；地方政府承担广泛的地域性行政事务。

表7 日本政府间支出责任划分

区分	安全	社会资本	教育	福利卫生	产业经济
中央	外交、 防卫、 司法、 刑罚	高速公路、国道 (指定区间)、 一级河流(指定 区间)	大学、资助私立大学	社会保险、医师 执照等、医药品 等许可证	货币、关税、通 商、邮政通讯、 经济政策、国有 林
都道府县	警察	国道(其他)、 县道，一级河流 (指定区间)、 二级河流、港 湾，公营住宅、 决定都市计划	高中、特殊学校、中 小学教员工资与人 事、资助私立学校 (幼—高)	生活保护(町 村)、儿童福利、 老人福利保健、 保健院	地区经济振兴、 职业培训、中小 企业诊断与指导
市町村	消防、 户籍、 居民基 本台账 ²⁹	城市计划事业、 市町村道、准用 河川、港湾、公 营住宅、下水道	中小学校、幼儿园	生活保护(市)、 老人福利保健、 儿童福利、国民 健康保险、上水 道、垃圾处理、 保健院	地区经济振兴、 农田利用整理

从财权的划分来看，日本内阁必须每年编制一份文件，估算一个被称作“地方财政计划”的文件来估算下一个财政年度地方自治体的收入和支出总额。该文件必须公之于众并提交给国会，并且是地方自治体财政运作的主要准则。这些地方财政支出的规模非常庞大，因为国家全部公共支出的约60%用于地方自治体。在2001财政年度，这些地方支出共计约97万亿日元。地方税是地方自治体在其征税权限范围内征收的税款，是地方自治体一种自主税收。日

²⁹居民基本台账包括如下内容：(1)国民健康保险、国民年金被保险资格、儿童津贴资格等；(2)选举人有关资料；(3)有关课税记录；(4)学龄簿、生活保护、预防接种、印鉴证明等其他资料。

本有两种地方税：县税以及由市、町、村征收的税。两种税均可分为具有某些指定用途的专项税和未特别指定用途的普通税。1997年，政府建立了地方消费税制度税，作为增加地方自治体资金来源的一种手段以提高地方自治能力。日本地方税税收体系包括如下几个部分：包括个人所得税（个人住民税和个人事业税）和法人所得税（法人住民税、法人事业税、事业所税）在内的所得税；包括烟草税、高尔夫球场利用税、特别地方消费税、轻油交易税、汽车取得税、入浴税在内的消费税；包括固定资产税、都市计划税、汽车税、轻型汽车税、事业所税、特别土地保有税、宅地开发税、水利地益税、共同设施税在内的资产税；主要是不动产取得税的流通税。

2001年，地方税的收入仅占自治体全部支出的35.5%左右。因此，这一财政缺口必须通过地方债（11.8%）以及中央自治体拨付的预算款加以弥补，预算款包括地方交付税（20.3%）和国库交付税（14.5%）。以均等化为目标，日本的地方交付税主要有以下特点：一是交付税总额与法人税、消费税、酒税等国税建立关联机制，规范、透明、有弹性；二是中央分别对道府县与市町村两级地方政府直接确定补助；三是按照各地方政府基准财政收支确定交付税；四是道府县按标准收入的80%、市町村按标准收入75%作为基准收入，并作为补助基础。在横向财政差异调整方面，除了地方交付税制度外，面对20世纪50年代中期地方财政赤字增加的局面，日本政府还采取了调整部分让与税分配办法的方式，进行横向均衡。如基准财政收入额超过基准财政支出需要额的富裕地方公共团体，按其收入超过额的一定比例（20%）扣减其“入场让与税”，并用于对其他府县的再分配。

4. 德国政府间事权财权划分的法律安排

德意志联邦共和国由联邦、州和地方（市镇）三级政府组成，每个州都有自己的宪法，联邦政府和各州政府依据《德意志联邦共和国基本法》（以下简称《联邦基本法》）分别在各自的范围内履行宪法赋予的职责。《联邦基本法》第七章“联邦立法”第73条就联邦的专属立法权进行了规定，比如“外交和包括民防在内的国防”、“货币政策、货币和铸币、度量衡和时间标准的确定”、“空中交通”、“关税和贸易区域的统一、贸易协定和航运协定、商品流通自由、与外国的商品交易和支付往来自由，包括关税保护和边防”以及“基于联邦目的的统计”等11项立法权。同时，《联邦基本法》第二章“联邦和州”第28条规定，在“符合基本法规定的共和、民主、社会福利和法制国家原则”下，各州可以制定宪法，并且保障乡镇“在法律范围内自行负责处理地方事务的权利”。

根据《联邦基本法》，德国采取“限制列举”方式划分政府间事权。《联邦基本法》第八章“联邦法律的执行和联邦行政管理”规定，“除本基本法另有规定或准许外，各州以自己的事务执行联邦法律”。联邦政府担负的职能包括，外交事务、社会保险、武装部队的建立和投入使用、联邦国防军的管理、核能、空中交通、铁路、邮政和电信、联邦银行（欧洲中央银行）、联邦水道、联邦公路，州政府负责本州的行政事务和财务管理、环境保护、卫生健康事业及保健设施建设、法律事务和司法管理（包括维护社会治安和公民安全）、社会文化和教育事业等。联邦政府与州政府共同承担的任务包括高等学校事务、经济结构的区域改

善、农业结构的改善和海岸防护、教育计划和科学促进等。地方政府负责地方行政事务及行政管理、地方公路建设和公共交通事务、科学文化和教育事业(包括成人教育、学校管理、博物馆和剧院等的管理与维护)、水电和能源供应、社会住宅建设和城市发展规划、地方性公共秩序管理、卫生和医疗保障、社会救济等。此外,地方政府还接受联邦和州政府的委托,承担诸如公共选举、户籍和人口普查之类的职责。

《联邦基本法》第十章“财政制度”对联邦和州的公共开支、税收立法权、税收分配、财政补贴和财政管理等方面都做出了明确的规定。第104a规定“除本基本法另有规定外,联邦和各州分别承担履行各自任务所需的支出”、“联邦委托各州管理事务的,联邦负担相关支出”。就税收的立法权而言,《联邦基本法》第105条规定,“联邦享有对关税和国家垄断经营的专属立法权”,“地方消费税和奢侈品税不与联邦法律规定属同类的,各州享有立法权”、“规定税收的全部或部分属各州或乡镇的所有联邦法律,需取得联邦参议院的批准”。

从政府间税收划分来看,《联邦基本法》106-1规定联邦税收包括石油税、烟草税、关税、烧酒税、咖啡税、遗产税、赠与税、保障税、资本流转税、汇兑税、交易营业税、公路货运税、所得税和增值值的附加税等,其中,联邦税收占全部税收收入的比重约13%。所以,联邦的财政收入来自国家垄断经营收益和包括关税、道路货物运输税、资本流通税、保险费、票据税、一次性财产税和为平衡负担而征收的平衡负担税、所得税和法人税的附加税,以及在欧洲共同体范围内的赋税在内的赋税收入。《基本法》106-2规定州的税收包括财产税、汽车税、地产购置税、啤酒税、消防税、彩票税和赌场税等,州税占全部税收收入的比重为4%左右。地方政府的专享税主要是企业营业和资本税、土地税以及地方性的消费和奢侈性开支的税收,比如娱乐税、饮料税、养犬税、狩猎和钓鱼税以及酒馆零售税等,地方税占全部税收总额比重约9%。此外,联邦和各州共享所得税、法人税和增值值收入,其中,联邦和各州各享所得税和法人税的一半,联邦和各州享有增值值收入的比例由联邦法律予以确认并取得联邦参议院的批准。

《联邦基本法》第107条还规定,“应保证各州不同的财政实力获得适当平衡,也应考虑到乡镇(联合乡镇)的财政实力和财政需要。对于各州的财政平衡请求权和财政平衡义务的条件以及提供财政平衡额度的标准,此项法律应予以规定。该法律还可规定,联邦从自有资金中对财政能力较弱的州给予援款以补充一般的财政需要(补充拨款)”。此外,《财政平衡法》规定各级政府的财政平衡采取纵向平衡(联邦对州和州对地方的财政转移支付)和横向平衡(各州之间的财政转移支付)两种方法调节财政收入的再次分配。联邦对州的财政平衡包括:①为平衡州际间财力而给予贫困州补助的拨款。《联邦基本法》规定,联邦每年要拿出不超过全部增值值收入的2%,作为对经济能力低的州的补充拨款,以满足其一般性财政需求;②《联邦基本法》107-2所规定的联邦政府特别补助。港口和规模小的州财力特别薄弱、收支矛盾最突出,联邦要从自己分享的增值值份额中再拿出一定比例予以资助;③对有些属于州和地方事权范围的重要支出和投资项目拨款。《基本法》104A-2和91条规定,有些州

级支出(如对一般市民的居住和教育支出)需要联邦政府解决。此外为改善区域经济结构或改善地方市政建设,联邦政府对属于州和地方事权范围的一些重要投资项目有时也给予适当补助;④对州的某些负担较重的支付项目(高等院校学生的助学金开支、房租补贴、伤残者社会保障费用等)和联邦委托给州的任务(如交通管理、重大科研活动)进行拨款和补助;⑤《联邦基本法》第91-A、第91-B和第104-A项所规定的“共同任务”补助。“共同任务”包括大学建设、地区政策、农业结构政策和海岸保护、教育规划、重要且超出州范围的研究。州对所辖地方政府的财政平衡包括一般性财政拨款和指定用途的拨款。一般性财政拨款不限定具体用途,地方可自由支配使用,主要有:一般性拨款的半数按照地方税收能力指数和需求指数计算、按各地方政府管辖人口计算的行政开支补贴拨款和经地方申请、州批准获得的对特别困难地方的特殊拨款三种形式。指定用途拨款必须按州指定的方向使用,主要用于学校、幼儿园、医院、道路、公共交通、停车场、文化娱乐及体育设施、水资源及“三废”处理、养老金和社会救济等。横向财政平衡的实现由联邦按照统一的公式计算出各州的平均财力后,再确定各州财力的强弱和转移支付的水平。州际间财政平衡分配包括四个环节:①测算各州财政能力指数、②测算财政平衡指数³⁰。③把财政收入能力指数(代表财力供给)和财政平衡指数(代表财力需求)相比较,分档确定接受平衡基金的州及应得数额、自求平衡的州和付出平衡基金的州及支付数额³¹;④年度执行中,联邦和应付出平衡基金的州按上述计算结果在每季度末按进度向应接受转移支付的财政困难州划拨平衡基金,年终汇总清算。

5. 对我国的有益启示

我们主要是选取英国、美国、日本和德国等四个国家作为代表,对其政府间事权、财权划分的法律安排进行了一个简要的说明。通过比较研究,我们可以发现某些共性规律。

首先,英、美、德、日等四国都在作为国家基本大法的宪法或更具体的法律(德国的《财政法》和《财政平衡法》以及日本的《地方自治法》)中对中央以及地方政府所担负的事权、为履行政府职能所确定的中央和地方政府的财权、以及为实现公共服务均等化并保证中央政府权威的转移支付制度进行了明确而翔实的法律规范,法律效力比较高,而且可操作性比较强。如此,明确了政府和市场的基本分工、规范了中央和地方的行为、科学界定了中央和地方的职能、健全了财权与财力的法律制度、能正确处理好政府间关系。

其次,以法律形式规范地划分政府间事权、财权关系并不是一蹴而就的,而是一个渐进地过程。从政府间事权、财权划分存在的逻辑基础——政府和市场分工以及中央和地方政府在履行政府职能过程的协调配合——来看,自市场经济制度基本确立到比较规范的政府间事权、财权划分,英国经历了300多年的时间,美国经历了200多年的时间,而日本自二战后开始以法律形式规范政府间事权、财权划分也经历了50多年的时间。而且,我们看到,上

³⁰平衡指数是确定财力平衡状况的数值,反映各州财力需求的标准,公式为:平衡指数=全国人均税收额×(州人口数×权数+地方人口数×权数)

³¹具体办法是,按照财政收入能力指数相当于财政平衡指数的比例决定横向平衡的额度。比例在92%以下的州可从平衡基金中得到补助来达到92%的水平,比例在92%-100%间的州可从平衡基金中得到其中不足100%部分的37.5%,比例在100%-102%间的州在财政上自求平衡,比例在102%-110%间的州要将其超过102%的部分中拿出70%的财力转移支付给财政困难的州,比例在110%以上的州要将其收入超过110%部分的全部用于州际横向平衡。

述国家也在随着时间的推移对各自国家的法律安排进行不断完善,比如美国的多次修宪和不断进行的司法解释以及日本推进地方自治化改革都说明了这点。

再次,各国关于政府间事权、财权划分的法律安排受制于各国的政治制度、历史传统以及不断变化的客观政治经济环境。英国是宪政制度最初的实践者,为了制约王室不断增税并为市场机制创造良好的环境,英国关于政府间事权、财权划分的法律安排从规范政府的税收开始,最终在现行稳定的法律安排中对中央政府和地方所各自拥有的税收收入进行明确的划分。而且,由于没有成熟经验可以借鉴,英国关于政府间事权、财权划分的法律安排也必须不断摸索,由此形成了英国宪法由不同年代形成或制定的宪法性法案、法院判决和宪法性惯例构成的现状。就美国而言,由于美国脱胎于英国的殖民地,所以美国政府间事权、财权划分的法律安排在很大程度上有英国的痕迹。日本具有较长时间的封建幕府统治的历史则决定了日本中央政府对地方政府在地方自治的情况下仍存在较多的立法、司法和行政干预。此外,德国《联邦基本法》中可以看到向欧洲共同体过渡的关于政府间事权、财权的法律安排。所以,任何一个国家政府间事权、财权划分的法律安排模式选择都必须结合本国的实际国情。

三、我国政府间事权、财权划分：现状、问题及策略选择

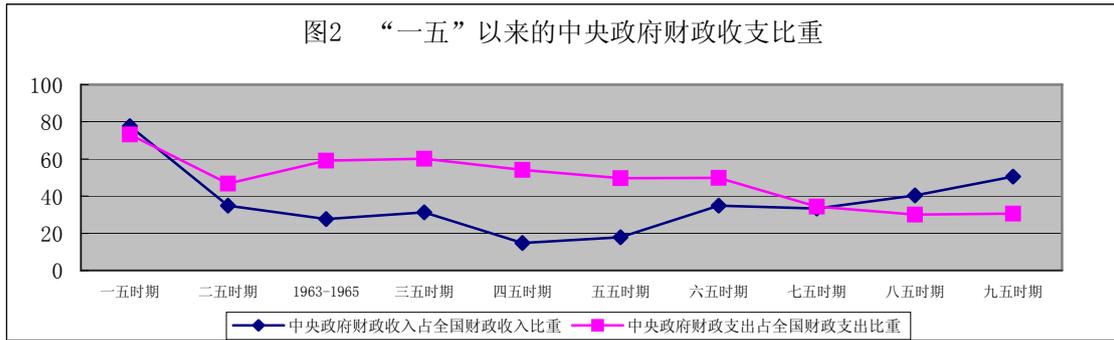
(一) 我国政府间事权财权划分的历史变迁回顾

中国是单一制国家,而国家财政收入的分配权在很大程度上是服从国家意志并适当兼顾地方政府利益的。自《论十大关系》发表以来,财政分权一直被看作是调动地方积极性的有力手段,改革开放以后更是得到空前的实施(姚洋,2003)。图2表明自“一五”以来我国中央政府财政收支的变动。如图所示,自“一五”以来,我国中央政府财政收入占全国财政收入比重从“一五”时期的77.7%下降至“四五”时期的14.7%,并缓慢上升至“九五”时期的50.5%的变化过程,而中央政府财政支出占全国财政支出的比重由“一五”时期的73.2%逐渐下降到“九五”时期的30%左右。

表3给出了我国政府间分权改革的相关宪法规定。从宪法角度看,我国中央与地方政府分权改革经历以下几个历史阶段:³²

1949—1956年间是我国中央与地方政府分权的第一阶段,起临时宪法作用的《共同纲领》规定:“中央人民政府与地方人民政府间职权的划分,应按照各项事务的性质,由中央人民政府委员会以法令加以规定,使之既利于国家统一,又利于因地制宜”(第16条);中央政府应“规定中央和地方在经济建设上分工合作的范围”(第33条);“关于财政:建立国家预算决算制度,划分中央和地方的财政范围”(第40条)。

³²参见刘小冰:《中央与地方关系的法律分析》, <http://www.wtolaw.gov.cn>



资料来源：<http://www.mof.gov.cn>

1956-1981 期间是我国中央与地方政府分权的第二阶段。“五四宪法”确立的中央高度集权体制下，“五四宪法”（以及后来的“七五宪法”和“七八宪法”）取消了《共同纲领》中关于中央与地方应有职权划分的法律规定。本质上，中央高度集权体制下，地方被动地依附于中央，国家利益取代了地方利益，这使得中央与地方政府分权完全由中央政府根据当时的历史背景进行“相机抉择”。比如，1958 年中央进行大幅度放权的 3 年后即上收了下放给地方的经济管理权限，1976 年又上收了中央在 1970 年扩大的地方在计划管理、物资分配、商品价格和人事管理方面权限的部分财政、税收、物资管理权限。

表 8 我国政府间分权改革的历史阶段——宪法角度

时间阶段	宪法	相关规定
1949-1956	《共同纲领》	“中央人民政府与地方人民政府间职权的划分，应按照各项事务的性质，由中央人民政府委员会以法令加以规定，使之既利于国家统一，又利于因地制宜”（第 16 条）；中央政府应“规定中央和地方在经济建设上分工合作的范围”（第 33 条）；“关于财政：建立国家预算决算制度，划分中央和地方的财政范围”（第 40 条）。
1956-1981	五四、七五和七八宪法	取消了《共同纲领》中关于中央与地方应有职权划分的法律规定。
1982—	八二宪法	“国家机构实行民主集中制的原则”、“中央与地方应有职权划分。中央与地方的国家机构职权的划分，遵循在中央的统一领导下，充分发挥地方的主动性、积极性的原则”（第 3 条第 4 款）

十一届三中全会后我国中央与地方关系的发展进入第三个阶段。“八二宪法”（也即，现行宪法）规定，我国“国家机构实行民主集中制的原则”。这一原则的重要内容之一是“中央与地方应有职权划分。中央与地方的国家机构职权的划分，遵循在中央的统一领导下，充分发挥地方的主动性、积极性的原则”（第 3 条、第 4 款）。

从中央与地方政府进行事权、财权划分的角度看,第三阶段是我国政府间分权化改革尝试最为活跃、探索成效最大的时期。“文革”使国民经济濒临崩溃,中央财政不堪重负,原有的“财政大锅饭”体制难以为继的条件下,中央政府向地方分权就成了的必然选择,因此,我国在1980年开始实行“分灶吃饭”的新财政体制。新财政体制下,地方政府获得一定的财权和财力、拥有了独立的预算和收入来源,地方政府的一些事权得以明确,如为地方国有企业提供流动资金,提供地方性的公共产品和劳务等。1987-1993年间的“财政大包干”体制进一步将财力的较大比重从中央转移到地方政府手中。财政包干制带来1993年中央财政收入占全国财政收入的比重仅为39%,这降低了中央政府的调控能力。同时,“财政大包干”体制使得按企业隶属关系划分财政收入,这助长了地方政府对企业的干预。而且,包干体制缺乏统一性的弊端,国外市场经济国家实践证明,市场经济条件下的分税制所构筑的财税管理体制将直接冲击和破坏这种“条块分割”的行政隶属关系而使中央地方的财税体制走向健康和自治。在此背景下,我国于1994年建立“分税制”财政分权体制。

(二) 我国现行政府间事权财权划分的问题

十四大确定社会主义市场经济体制改革目标以及十四届三中全会作出相关决定以来,我国经济体制改革在理论和实践上取得重大进展。在中国经济转轨的背景下,适应社会主义市场经济发展、完善的需要,按照市场与政府合理分工的原则界定政府的职能并合理划分中央与地方事权与财权成为理论工作者和政策制定者所面临的主要挑战。1994年建立的“分税制”财政体制增强了中央政府的宏观调控能力,淡化了政府与企业的行政隶属关系控制,调动了地方政府(主要是省级政府)关注地方经济增长、培养新财源以及地方政府制度创新(特别是在集体和国有企业改制方面)的积极性。但也应该看到,我国政府间事权财权划分仍存在如下亟待解决的几个问题。

1. 政府间事权界定模糊,政府定位不清晰

在我国经济社会事务由中央管理、地方管理和中央和地方共同管理的模式下,中央政府管理的货币政策制定执行、金融监管(包括银行、证券、保险、外汇)、税收制度和国税征管、进出口贸易管理、海关监管及关税征管、出入境检验检疫以及知识产权的授予和确认等事务,以及地方政府(省级政府)管理的地税征管都是明确的,而中央与地方政府共同管理的社会事务范围比较广泛,界限比较模糊。例如,财政预算、政府投资、市场监管、重要产业行业发展和管理、劳动、就业和社会保障、城乡建设、资源和环境保护、教育、科学技术、文化、卫生、体育、人口和计划生育、社会福利和救济等社会事业发展、民政、公安、监察、民族事务、司法行政等社会管理和国有企业产权管理等。

在中央与地方政府共同承担职责的领域中,中央与地方事权界定模糊,“错位”、“越位”和“缺位”的政府职能共存。现阶段中国财政收入中中央与地方的比例为55:45,而支出的比例为30:70,其中公共服务支出的比例为46:54。从决定政府职能的政府支出角度看,包括预算外收入以及企业、个体工商户和村民支付的公务消费因素在内,我国全部实际支出中,11.6%用于经济建设,37.6%用于供养公务人员(包括公安和武装警察)和非编制人

员，而只有 21.33%用于公民最需要的社会保障、抚恤救济、教育、医疗卫生 4 类项目，这表明我国财政仍是生产建设型和由于行政和事业结构和人员膨胀形成的养人型财政(周天勇, 2005)。而且多数地方政府也直接筹划和投资竞争性项目从而将发展经济、开辟财源作为政府的首要职责，用于公共服务的资金长期不足。所以，公共财政还没有从它“错位”、“越位”的领域完全退出。在应该由中央与地方政府共同承担职责的领域中，中央政府由于具有相当的权威，从而可能存在中央政府的“机会主义行为”导致某些领域的“缺位”，即中央政府不恰当地将某些事权下放给财权有限的地方政府，而地方政府由于财力有限而力有未逮。

2. 地方政府财权有限，中央与地方的事权和财力不对称

从财权划分看，1994 年建立的“分税制”构成了我国现行中央与地方政府财权划分框架的主要内容。实行分税制的 10 多年来，我国财政收入年均增长 17.4%，其中，中央政府财政收入增长 16.1%，地方政府财政收入增长 19.3%，但分税制财政体制没有解决地方政府财权有限以及中央与地方的事权和财力不一致的问题。

首先，分税制财政体制下，中央政府是我国政府间财权划分的主导，地方政府财权有限。按现行规定，除屠宰税、筵席税的开征、停征权下放地方以外，其他税种的开征、停征、税率、税目、优惠、减免等完全由中央统一规定。中央集权程度的不同造成存在地方相对独立的利益格局，直接后果就是地方政府为弥补财政收支缺口滥用收费权；此外，我国预算法明确规定不允许地方政府举债。《中华人民共和国预算法》第 28 条“除法律和国务院另有规定外地方政府不得发行地方政府债券”规定，给与地方政府关于税收、债务和收费的适当立法权，使地方政府拥有更大的财权和财力

其次，现阶段中国财政收入中中央与地方的比例为 55:45，而支出的比例为 30:70，其中公共服务支出的比例为 46:54。我国现行税种有 28 个，五级政府级次使得我国不可能完整地按税种划分现行 28 个税种，而只能加大共享收入，这又影响分税分级财政基本框架的稳定。

再次，分税制使中央财政具备向地方政府实施大规模转移支付的财力基础，但我国现行政府转移支付中包括很大比重的维护原有地方政府权益的税收返还，按因素法进行政府转移支付分配的比重过低，与地区差距导致的地方政府收入来源不平等相结合，这加剧了地区间差距。

最后，分税制财政体制没有确定省级政府与省以下地方政府之间的财力分配框架。近年来，我国省以下政府间财政体制改革并未取得明显进展，财权与事权的划分出现了相背离的局面，博弈存在于省以下政府层级间事权与财权划分过程。省级政府在政治上对下级政府有绝对的权威，上级政府很容易产生机会主义行为。省以下政府层层向上集中资金，基本事权却有所下移，特别是县、乡两级政府，这在很大程度上加剧了基层政府财政困难，政府行为的机会主义倾向容易导致腐败，有损政府的公正性。

3. 我国政府间事权财权划分中缺乏规范的法律界定

从法律规范角度看,缺乏规范的法律界定是现阶段我国中央与地方政府事权、财权划分的主要问题。

首先,我国政府间的事权划分缺乏规范的法律界定。在我国中央政府和地方政府分别承担的经济社会事务管理职能之外,我国中央政府和地方政府共同管理广泛的社会事务,没有明确的法律进行规范。

其次,我国政府间的财权划分缺乏规范的法律界定。政府间的财权划分牵涉到错综复杂的地方利益,虽然中央政府是财政体制变迁的主导,但现行分税制方案却是在中央与地方政府的博弈过程中中央政府做出一系列调整、妥协与让步而形成,政府间财政分权不规范,中央和地方政府之间的财政关系确立没有法律依据,主要是根据领导人的意志来变更,制度本身缺乏稳定性。从税权的纵向划分上看,我国的税权划分一直没有一个统一、稳定的规则。在中央与地方政府税权划分的博弈过程中,中央政府一直充当着“让利者”的角色,并且中央政府可以从其自身需要出发,随时改变让利的大小。同时,中央政府在税权划分中集权过多,地方越权严重。按现行规定,除屠宰税、筵席税的开征、停征权下放地方以外,其他税种的开征、停征、税率、税目、优惠、减免等完全由中央统一规定。中央集权程度的不同造成存在地方相对独立的利益格局,直接后果就是地方政府为弥补财政收支缺口滥用收费权。

从税权的横向划分上看,一方面是我国授权立法的比重很大。现行税法体系中,除《个人所得税法》、《外商投资企业和外国企业所得税法》、《税收征管法》和《农业税条例》是由全国人大及其常委会制定的以外,其余都是国务院根据授权制定的暂行条例。立法机关的税收立法权处于虚置和弱化地位,不符合税收法律原则,使得税收立法层次较低,税法的权威性和严肃性被降低;另一方面,我国国税、地税、财政、海关等部门多头管税,致使税收执法权分散、信息交流不畅,税收执法部门应承担的法律责任和义务未明确规定且缺乏其他经济管理部门的有效配合;涉税案件涉及税务、财会、法律等专业性和技术性较强的内容,专司税收案件的司法机关没有优势,而具有办理涉税案件能力的税务机关却不享有司法权,因而影响了税收执法刚性。³³

从中央与地方政府间的转移支付来看,我国对转移支付资金的管理只有一个由财政部制定的部门规章性质的《过渡期财政转移支付办法》。该办法将我国的政府间转移支付划分为一般性转移支付和专项转移支付,其中使用因素法来确定转移支付额度的一般性转移支付比较科学和规范,但是一般性转移支付在全部转移支付中的比重较小,从而使得我国政府间转移支付的科学性降低。

(三) 我国政府间事权财权划分的现实选择

中国是一个多元化和多样化特征显著的国家,实行政府间分权具有更大的可行性和必要性。首先,巨大的地理环境差异、气候差别等自然状况决定了不同地区经济结构的差别,并对各个地区的经济增长和发展产生影响,这要求中央和地方政府资源配置的着力点有所区

³³中国税务学会“税权划分问题”课题组:《关于税权划分问题的研究报告》,载于《中国税务学会第四届理事会第二次全体会议暨2000年全国税收理论研讨会文集》,中国财政经济出版社2001年版。

别。其次，我国处于经济体制转轨的历史进程、城乡割裂的二元经济结构和二元公共品供给结构以及东部、中部和西部地区的巨大经济增长差距等社会现实意味着，政府提供必须提供多样化的公共产品，并致力于公共产品均等化。为兼顾统一性和多样性，我国中央与地方事权、财权划分的现实选择应遵循市场与政府分工以及中央与地方政府分工的基本理论、借鉴中央与地方政府责任划分和支出分配的成熟国际经验，并结合我国当前中央与地方事权、财权划分的实际国情。

1. 我国中央与地方事权、财权划分的基本原则

(1) 发挥中央和地方政府两个积极性原则

我国宪法规定：“中央和地方的国家机构职权的划分，遵循在中央的统一领导下，充分发挥地方的主动性、积极性的原则。”从历史经验看，南斯拉夫、奥匈帝国以及前苏联解体的原因之一，就是联邦职权过于分散，联邦职能下放的过程就成为加强分散化的国家主义的过程³⁴。我国改革开放的经验也反复证明：“一个有权威的、能对社会发展进程实施有效领导的中央政府，是社会变革时期能以较小代价赢得快速平稳发展的重要保证。”³⁵所以，在我国这样一个多民族的单一制国家，加强中央权威、增加中央政府收入占财政收入的比率从而使中央政府具有调控宏观经济的能力是非常必要的。另一方面，我国在地理、文化、自然和人力资源禀赋等方面的多样化以及地方政府在提供更符合居民偏好而多样化的区域性公共产品方面的比较优势决定了必须充分发挥地方政府履行社会职责的积极性。所以，中央与地方政府的事权、财权划分要遵循发挥中央与地方两个积极性的原则。

(2) 责权对称原则

以市场为基础进行资源配置的社会主义市场经济条件下，中央与地方政府应该在资源配置、经济稳定和收入分配职能方面进行分工合作。为提高政府职能效率，应该遵循中央与地方政府“财权（财力）与事权统一”的原则。为了保证中央政府的宏观调控能力，中央政府的初始财力应该大于地方政府的初始财力³⁶，据世界银行研究人员 2002 年的估计，20 世纪 90 年代发展中国家、转轨国家和 OECD 国家的省以下收入占总收入的比例分别为 9%、17% 和 19%。为了确保最终财权（财力）与下移到地方政府的事权相一致，这里的财力是经纵向或横向的转移支付手段调整以后的财力。所以，初始财力的非对称性保证了中央政府的宏观经济调控能力，而最终财力与事权的一致性则保证了地方政府履行职能的积极性。

(3) 规范化、法制化原则

市场经济是一种法制经济，规范有序是市场经济的必然要求，也是调整中央与地方政府责任划分和支出分配的必然要求。成文宪法或地方组织法形式的规范而法制化的中央与地方政府分权消除了政府职能的“错位”、“越位”和“缺位”，避免了中央与地方政府之间责任划分以及支出分配的混乱。比如，德国的宪法《基本法》、美国的国会法案、日本的《地

³⁴ 冯特君：《论南共联盟在处理民族问题上的教训》，《当代世界社会主义问题》，1992 年第 2 期

³⁵ 《自觉维护中央权威》，《人民日报》1994 年 11 月 29 日

³⁶ 这里中央初始财力应为《中国统计年鉴》和《中国经济年鉴》上的“中央财政收入”加上地方上解数，减去税收返还数，而地方初始财力应为年鉴上的“地方财政收入”减去上解中央数，再加上税收返还。

方自治法》以及印度尼西亚 1999 年第 22 号法案就使用法律来规范、界定和保障权力的调整界限及其运作过程,从而明确规定了中央与地方政府的法人地位。建国后我国对中央与地方关系也作过多次不成功的调整,主要的原因就是调整手段带有浓厚的人治色彩,调整主要依据政策而非法律来进行。

2. 我国中央与地方事权、财权划分的现实选择

(1) 科学界定中央与地方的事权

除了已经明确的中央与地方政府各自职能之外,在中央与地方政府共同承担的事权方面,按照公共产品供给范围和行政管理相结合的原则进行清晰地划分。具有巨大外部性的全国性公共产品的供给由中央政府负责,而受益范围局限于某些特定范围或者具有独特偏好的公共产品供给由地方政府负责;对于不能按照受益范围进行划分的事权,按照行政管理原则进行划分,即凡是属于全国范围内宏观调控的事务应由中央政府承担,而凡是一个省范围内的宏观调控应当由省级政府来承担。同时,借鉴分权化国家的成熟经验,我国可以通过法律形式的有限列举法来规范中央与地方政府的事权,从而确保消除政府职能中的“错位”、“越位”和“缺位”。因为,与有限列举法相比,地方政府、尤其是单一制国家的地方政府,并不习惯“一般性管辖”,即地方政府承担除中央事权以外的剩余事权。在界定中央与地方政府事权过程中,应该充分利用事权清晰界定前存在的中央与地方政府博弈和“讨价还价”的有关信息,因为其揭示了中央与地方政府事权划分的某些合理因素。

(2) 实行科学规范的财政体制

在合理划分中央与地方事权基础上,根据效率、适应、恰当、经济利益以及财权与事权相一致原则,科学划分中央与地方税收权限,尤其要根据经济发展的不同阶段确定并不断调整地方政府的主体税种,目前主要可培育营业税和城建税为地方主体税种,以后逐步完善所得和财产课税制度,提高所得税和财产税的地位。基于中央和地方政府债务以及地方政府收费在我国政府收入中占有较大比重但不规范的现实状况,应该制定法律效力较高的相关法律进行相应的规范。这样,有益于政府收费能够根据“成本分担”的原则弥补政府非排他性近似公共产品中的投入,能够使政府债务恰当地发挥刺激经济增长并作为中央政府公开市场操作工具的有益作用但又不会爆发政府债务风险。

此外,建立规范的中央政府转移支付制度。借鉴美、日、德等转移支付制度较为完善国家的经验,建立科学的量化指标体系和客观标准,以消除历史和人为因素的不合理影响。地方应得到的转移支付数额应以该地初始财力与必要事权所需财力间的缺口为基准。在中国转轨经济阶段可以借鉴俄罗斯的被称之为州级财政支持资金(FFSR)的均等化转移支付体系(Boex, Martinez-Vazquez, 1998a)以及印度尼西亚一般性转移支付计算公式。³⁷在不断改进确定我国转移支付规模的因素法的基础上,提高因素法在我国中央政府对地方政府的转移支

³⁷印度尼西亚的一般性转移支付计算公式中,地方政府在一般转移支付总额中可以得到的转移支付数额取决于其财政缺口,即财政需求与财政能力之差。为了激励地方政府增收节支,选择收入能力和支出需求而非实际收入和支出指标来计算转移支付。关于支出因素有:人口、贫困程度、土地面积以及作为“地理环境”指标的建设指数。

付规模中的比重，从而确保转移支付的规范性并使地方政府的支出责任与最终财力基本一致。

(3) 政府间事权、财权的法律分权制

所谓政府间事权、财权的法律分权制，即在法治基础上形成新型的中央与地方政府事权、财权关系。为实现政府间事权、财权的法律分权制，需要建立起一个完整有效的法律体系。我国政府间事权财权划分的法律安排可以有以下几种选择：其一，借鉴西方国家的成熟经验，对我国宪法进行修正，以国家基本大法的形式规范我国的政府间事权财权划分；其二，制定财政基本法，由其明确中央与地方政府的确切职能以及中央与地方政府的财权分配。其三，有些学者建议制定《中央与地方关系法》来规范中央与地方政府事权、财权划分，我们认为，若在该法中科学地界定中央与地方政府事权，并与其他关于中央与地方政府收入划分、财政支出和转移支付方面的法律配合，比如预算法、税法通则、国债法、财政收费法及政府间财政转移支付法，这也不失为一个理想的选择。

(4) 考虑到我国地域广阔、人口和民族众多、地区间经济社会发展极不平衡的具体国情，在不影响中央政府对经济的宏观调控、不妨碍全国市场统一的前提下，可以按照合理分权的原则，赋予省级政府适度的税收立法权，举借地方债务权及规范地方收费权限。

参考文献：

1. 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。
2. 寇铁军：《政府间事权财权划分的法律安排——英、美、日、德的经验及其对我国的启示》，《法商研究》，2006 年第 5 期。
3. 薄贵利：《中央与地方关系研究》，吉林大学出版社 1991 年版。
4. [日]松村岐夫：《地方自治》，经济日报出版社 1989 年版。
5. [英]洛克：《政府论——论政府的真正起源、范围和目的》，商务印书馆 1986 年版。
6. Oates, Wallace Eugene: *Studies in Fiscal Federalism*, Aldershot, hants; Edward Elgar, 1991.
7. 杰尔拉德·米勒：《政府财政管理学》，经济科学出版社 2004 年 9 月版。
8. 政府间财政关系课题组编译：《政府间财政关系比较研究》，中国经济出版社 2004 年版。
9. 苏力：“当代中国的中央与地方分权”，《中国社会科学》，2004 年第 2 期。
10. 朱秋霞编著：《德国财政制度》，中国财政经济出版社 2005 年版。
11. 张馨等：《当代财政与财政学主流》，东北财经大学出版社 2000 年版。

12. 周天勇:《中美财税立法体制及支出结构比较》,《财贸经济》2005年第6期。
13. Jerome A. Barron and C. Thomas Dienes: *Constitutional Law*, 法律出版社2005年4月版。
14. 《地方自治》,载《日本纵览》, <http://www.mofa.go.jp>。
15. 财政部预算司:《英国政府间财政关系考察报告》,载《预算管理会计月刊》2004年第6期。
16. 《美国宪法概论》, <http://www.dushu.net/us/usaconstitution/index.html>。
17. 张守文:《论税收法定主义》,《法学研究》第18卷第6期。
18. 刘剑文:《中国税收立法问题研究》,载徐杰主编:《经济法论丛》(第1卷),法律出版社2000年版。
19. 傅光明:《美英法三国财政体制及对我国的启示》,《宏观经济研究》2001年第8期。
20. 《联邦德国基本法》,2002年7月26日修订版。
21. 刘靖华等:《政府创新》,中国社会科学出版社2002年4月版。
22. 孙开:《政府间财政关系研究》,东北财经大学出版社1994年版。
23. (日)宫泽峻义:《日本国宪法解释》,董璠舆译,中国民主法制出版社1990年版,第659页。转引自李步云等主编:《中国立法的基本理论和制度》,中国法制出版社1998年版,第430页。
24. 任进:《日本地方自治制度的新发展》,《新视野》2004年第6期。
25. 贾康、阎坤等:《德国的财政体制及财政平衡机制》, <http://www.mof.gov.cn>。
26. 王军:《建立健全公共财政体制》,《求是》2004年第7期。
27. 吕炜:《我们离公共财政有多远?》,经济科学出版社2005年11月版。
28. Einzig, P. (1959). *The control of the Purse: Progress and Decline of Parliament's Financial Control*. London: Secker&Warburg.
29. (英)威廉·韦德:《行政法》,徐炳等译,中国大百科全书出版社1997年版,第561页。
30. 王名扬:《英国行政法》,中国政法大学出版社1987年版,第116页。
31. Jerome A. Barron and C. Thomas Dienes:《Constitutional Law》,法律出版社2005年4月版。
32. (日)室井力主编:《日本现代行政法》,吴微译,中国政法大学出版社1995年版。
33. 吕炜:《政府间财政关系中的支出问题——历史、数据与比较分析》,《财贸经济》,2005年第1、2期。