

地方财政自主的法治保障

徐阳光

摘 要 地方财政自主权力的外延包括财政预算自主、财政收入自主、财政支出自主和财政监督自主四个方面，其理论基础源于地方分权自治、财政联邦主义和辅助原则。中国地方财政自主法治保障的制度构建，在财政预算自主方面，需要在对地方政府预算权进行法治化控制的同时，保障地方政府的预算编制独立性；在财政收入自主方面，必须对税种进行合理划分，追求税收共享的法定化，并在强化预算约束的前提下，赋予地方政府一定的公债发行权；在财政支出自主方面，应当在财政收支划分明确化和规范化的前提下，重视财政转移支付对财政自主的影响，关注财政支出自主可能引发的政府间财政竞争，通过法律制度来引导良性竞争，制止恶性竞争。

关键词 政府间财政关系 地方财政自主 财政联邦主义 辅助原则

作者徐阳光，法学博士，北京大学法学院博士后研究人员。

地方政府是一个国家政治制度的重要组成部分，不了解前者，就不能了解后者；地方财政自主是中央与地方关系改革以及财政法治建设中的重要问题，不了前者，就难以真正认识后者的本质，更无从找到政府间财政关系改革的出路。我国自1994年实施分税制改革，本是财政体制改革的重大进步，但因其对政府间财政关系的忽视，造成了宪政体制下的地方政府财政自主权得不到法治的保障，

地方政府治理中的竞争行为处于“脱控”或“失控”的无序状态，中央与地方关系始终处于“1（中央）对32（除港澳台以外的省级政府）”的博弈格局，“跑部钱进”现象也就在所难免。在新一轮财税体制改革中，强调和重视对地方财政自主问题的研究，是财税体制改革的必然要求，也是财政法治建设的重要课题。

一、地方财政自主的基本界定

在市场经济国家，地方政府的财政自主是处理政府间财政关系的关键问题。一旦地方政府丧失了对财政的自主权，就犹如市场主体失去了交易决策权，政府间关系必然难以适应市场经济发展的需要，国家也就只能是高度集权的计划经济国家。而所谓地方财政自主，实则是指地方政府的财政自主权力，即地方政府辖区内的居民借助权力机关、行

政机关等机构，依法自主决定财政预算、财政收入、财政支出和财政管理等公共事务，不受任何个人和团体的非法干预。对此，可以从以下几个方面进一步认识：

1. 地方财政自主的权力主体

地方财政自主的权力主体特定为地方政府。顾名思义，“地方政府”是指设置在“地方”的各级

* 本文为国家社科基金青年项目“政府间财政关系之法治化研究”（批准号：08CFX030）的阶段性成果。

政府。但由于各国政治结构、法律背景和历史文化的差异,在不同国家对“地方政府”的理解也有所不同。一种解释认为,地方政府是指设置于一个较小区域内的全国性或区域性政府之下的政治机构。在单一制国家,是指省级以下的政府;在联邦制国家,则是指州以下的政府,而州(省、地区等)作为中间政府,本身不是地方政府。然而,在中国,基本上都是从单一制国家的角度把“地方政府”表述为“中央政府”的对称。笔者赞同这种用法。因此,本文所指之“地方政府”,是指“中央政府”(或联邦政府)以下自行处理其辖区事务的各级政府。

2. 地方财政自主的权力外延

地方财政自主的权力外延,主要决定于财政权的外延。一个国家的财政权基本上可以分预算权、收入权、支出权和监督权。据此,地方财政自主的权力外延也可以界定为这四个方面:(1)财政预算自主权,主要是指预算编制、审批和执行层面的自

主权;(2)地方财政收入自主权,主要是指地方政府享有的筹集相应收入的自主权力,意在强调地方政府稳定的自主财源;(3)地方财政支出自主权,即在支出的类别、数额以及优先次序上的自主权;(4)地方财政监督自主权,即同级权力机关和政府监督部门对财政部门的监督权。

3. 地方财政自主的权力限制

地方财政自主权是一种相对的权力,即使是在实施高度地方自治的国家,地方政府的财政自主权也时刻面临着中央和上级政府的约束。例如,法国预算法规定,在以下四种情形中,中央政府可以对地方政府实施预算控制:(1)地方议会在规定期限内未通过预算;(2)地方议会通过的预算未能实现真正的平衡;(3)财政赤字达到一定百分比;(4)某项强制性开支项目未被列入预算。^①但是,中央政府或上级政府对地方财政自主权的限制必须要有法律的明确规定或者有政府间协议的约定,否则,任何限制都属于非法干预。

二、地方财政自主的理论基础

(一) 地方分权自治与地方财政自主

1. 地方分权自治的基本含义

地方分权自治是处理中央与地方政府间关系的必然要求,为“充实立宪政治之根本,巩固国家之基础”,^②且“无论对任何一种宪法体制来说,都需要把地方自治和地方分权问题作为民主国家不可或缺的内容,予以明确定位”。^③而所谓地方分权自治,是指在一个主权国家内部,根据民族、地理、行政区划等因素,划分为数个特定区域,将国家权力在中央政府和这些特定区域政府之间进行合法的分配;在特定区域的人民,依国家授权或国家法令的规定,在国家监督下自行组织法人团体,用地方的人、财、物来自行处理自己的事务的政治制度。对地方分权自治的诠释是多元的,但基本意思包括:第一,地方分权自治涉及的核心问题是国家权力在各级政府间的纵向分配。第二,地方分权自

治是在一个主权国家内部的权力配置,自治权必须服从于主权。第三,地方分权自治绝不意味着地方政府和中央政府的分庭抗礼,地方政府与中央政府的关系形式上是一种分工合作关系,在必要的时候,地方政府应该服从中央政府。^④

地方分权自治既不是联邦制国家的专利,也不为资本主义国家所特有,而是世界各国的普遍现象。尤其是对于一个大国而言,允许地方自治,具有一种激励制度创新的功能和制度竞争的功能。因为“地方自治要求地方分权,而地方分权不仅可以分担治理的责任,而且有收益。由于各地制度的差异会带来不同的制度收益和成本,从而形成一个制度市场,使人们有更多的制度选择,包括‘用脚投票’;在某些情况下,就会导致各地制度的相互吸收和相互影响,甚至取代——有效率的制度取代无

① 潘小娟:《法国行政体制》,中国法制出版社1997年版,第139页。

② [日]吉村源太郎:《地方自治》,朱德权译,中国政法大学出版社2004年版,第24页。

③ [日]杉原泰雄:《宪法的历史》,吕渠涛译,社会科学文献出版社2000年版,第187页。

④ 徐阳光:《论财政转移支付法与地方分权自治》,载《安徽大学法律评论》2007年第2辑。

效或低效的制度”。^⑤ 因此,在中国这样的单一制社会主义国家,也应当对地方分权自治进行认真的研究和讨论,并付诸实践,关键是要把握好地方分权“结构”和自治的“度”,要认识到地方自治,不论是普通自治还是高度自治,不论是单一制下的自治还是联邦制下的自治,都只是主权国家内部的一种权力分配方式,绝不能让地方自治权并列甚或凌驾于国家主权之上。

2. 地方分权自治与地方财政自主

地方分权自治需要处理好中央与地方的关系问题,而处理中央与地方的关系,对现阶段的中国而言主要是“合理划分中央和地方经济管理权限,明确各自的事权、财权和决策权,做到权力和责任相统一,并力求规范化、法制化”。^⑥ 财政关系是政府间关系的核心问题,地方分权自治必然要求国家进行合理的财政分权,并实现分权的法治化,以保障地方财政自主的稳定性与有效性。正是在此意义上,笔者将地方分权自治作为地方财政自主的重要理论基础。

需要注意,地方分权自治不仅仅涉及中央与地方的关系,还包括地方上下级政府间的关系,正如毛泽东同志在《论十大关系》中所言:“还有一个地方和地方的关系问题,这里说的主要是地方的上下级关系问题。省市对中央部门有意见,地、县、区、乡对省市就没有意见吗?中央要注意发挥省市的积极性,省市也要注意发挥地、县、区、乡的积极性,都不能够框得太死。当然,也要告诉下面的同志哪些事必须统一,不能乱来。总之,可以和应当统一的,必须统一,不可以和不应当统一的,不能强求统一。正当的独立性,正当的权利,省、市、地、县、区、乡都应当有,都应当争。这种从全国整体利益出发的争权,不是从本位利益出发的争权,不能叫做地方主义,不能叫做闹独立性。”^⑦ 这段论述实际上是承认了省级及其以下的地方自主权力,并且强调了这种权力和地方主义以及地方分

裂的区别。与此相对应,地方财政自主,也应包括省级以下的地方政府相对于上级地方政府的自主权。

(二) 财政联邦主义与地方财政自主

1. 财政联邦主义的基本涵义

财政联邦主义是处理政府间财政关系的一种重要理论,由国外著名经济学家蒂博特、施蒂格勒、马斯格雷夫、奥茨等人于20世纪中后期提出,此为第一代财政联邦主义。之后经由钱颖一等经济学家的进一步发展,形成了第二代财政联邦主义理论。

第一代财政联邦主义强调,假定居民可以自由流动,具有相同偏好和收入水平的居民会自动聚集到某一地方政府周围,居民的流动性会带来政府间的竞争,一旦政府不能满足其要求,那么居民可以“用脚投票”迁移到自己满意的地区。地方政府要吸引选民,就必须按选民的要求供给公共品,从而达到帕累托效率。此即蒂博特提出的地方公共服务的完全竞争市场理论。^⑧ 奥茨则在其“分权定理”中强调,与中央政府相比,地方政府更接近自己的公众,更了解其所管辖区选民的效用与需求。换言之,如果下级政府能够和上级政府提供同样的公共品,那么由下级政府提供则效率会更高。^⑨ 第二代财政联邦主义则认为,在面对当代转型国家和发展中国家的问题时,必须在分权框架上引入激励相容与机制设计学说,并对经济行为中政府的激励作用进行系统化研究。据此分析中国的情况,钱颖一等学者指出:“事实上,中国通过1994年的分税制改革,开始纠正(财政集权中的)一些问题。这些改革用财政联邦制度的规则模式替代了原来的财政集权体制;与此同时,它也通过金融政策的再次集中和限制地方政府发行公债等手段,强化了对地方政府的预算约束”,形成了一种“中国式的财政联邦制”。^⑩

2. 财政联邦主义与地方财政自主

⑤ 朱苏力:《当代中国的中央与地方分权》,载《中国社会科学》2004年第2期。

⑥ 《江泽民文选》(第1卷),人民出版社2006年版,第472页。

⑦ 《毛泽东选集》(第5卷),人民出版社1977年版,第267—288页。

⑧ See Charles Tiebout, “A Pure Theory of Local Expenditures”, *Journal of Political Economy*, vol. 64, 1956.

⑨ See Wallace E. Oates, *Fiscal Federalism*, NY: Harcourt Brace Jovanovich, 1972; Wallace E. Oates, “An Essay on Fiscal Federalism”, 37 *Journal of Economic Literature* (1999), pp. 1120—1149.

⑩ Hehui Jin, Yingyi Qian and Barry R. Weingast, “Regional Decentralization and Fiscal Incentives: Federalism”, 3 *Chinese Style* (1998), pp. 39—40.

财政联邦主义思想,无论是第一代还是第二代,都是建立在财政分权的基础之上。因此,财政联邦主义“完全可以说是财政分权理论的一种概括,其重点在明确中央政府与地方政府财政职能分工的基础上,强调地方财政的自主性和独立性”,而这种理论与国家结构形式上的单一制、联邦制没有必然的联系,“无论是联邦制国家还是单一制国家,主要中央政府与地方政府的财政职能有明确的分工,地方政府财政有较大的自主性和独立性,这样的财政体制就属于财政联邦主义意义上的财政体制”,财政联邦主义的特征体现在独立性、稳定性和规范性三个方面。^①而衡量和判断财政联邦主义安排的要点是:第一,地方政府的公共支出决策是否完全独立于中央政府;第二,地方政府的公共支出是否完全反映出辖区内居民的需求偏好。^②由此可见,财政分权竞争是财政联邦主义的核心要义,而地方财政自主既是财政分权的必然要求,也是财政竞争的前提条件,两者具有天然的内在联系。

(三) 欧盟辅助原则与地方财政自主

1. 辅助原则的基本含义

欧盟在《马斯特里赫特条约》中所确立的“辅助原则”(一种规范社会组织的基本原则)也是地方财政自主的重要理论基础,且正逐渐为各国所借鉴、采纳。具体而言,辅助原则是指在一个社会里直接影响人民生活的决定,原则上应由最接近个人的小单位来作,只有在其处理得不够好时,才由大

单位接手加以协助。这是一个理性的管理原则,目的是在得以维持足够效率的前提下,确保由最低层级的组织来推行政策。^③在欧盟一体化日益深化的今天,欧盟成员国通过反复的权衡,以一定的程序和制度安排,把一定领域的主权和职能转移给欧盟或与其共同行使,在总体上保持成员国与欧盟的权限相适应,最大可能地使欧盟的集体利益与各国的特殊利益相统一。因此,在欧盟宪法草案中,辅助原则成为了核心原则。^④

2. 辅助原则与地方财政自主

虽然辅助原则在欧盟的一体化过程中,主要是作为成员国关系处理时的一项重要原则,但同样也可以成为一国内部政府间财政关系的处理原则,而这又恰好可以解释地方财政自主的必要性与合理性。因为辅助原则作为一种宪政设计的基本准则,对于相应制度的解构和建构必将发挥积极指引作用。例如,由辅助原则所推导出来的基层化原则就为地方财政自主提供了正当性基础。正如学者所言,“辅助原则要求地方各级政府在本级公共物品供给的决策应具有自主性,即地方财政自主”,“地方财政自主是地方政府自主的制度保障和衡量标准,也是宪政逻辑与辅助原则贯彻落实的重要基础”,在现实中国,应当改变流行“权力上化”思路,引入辅助原则,并应建立与之适应的地方财政自主的具体制度。^⑤

三、地方财政自主的制度途径

(一) 财政预算自主的制度保障

财政预算自主是直接关系到财政体制层面的核心问题。现代市场经济国家,政府总是分为中央与地方等不同层级,而各级政府一般都具有不同程度的预算自主权,这也是政府分级的内在要求。因此,研究地方财政自主的制度保障,必然要先谈及预算自主问题。

1. 预算编制独立性的保障

在实践中,预算编制的独立性要求地方政府在即使上级政府没有及时批准预算的情况下,也能够准确编制其自身的预算。而我国预算编制的独立性和自主性都遭遇到了了一定的制度挑战:一方面,预算年度与全国人民代表大会会期不合,导致当年预算不能及时提交权力机关议决审批;另一方面,从

① 张千帆等:《宪政、法治与经济发展》,北京大学出版社2004年版,第216—218页。

② 刘云龙:《民主机制与民主财政》,中国城市出版社2001年版,第90页。

③ 苗静:《欧盟宪法辅助原则的历史发展与当代含义》,载《广西社会科学》2007年第2期。

④ 苗静:《论欧盟宪法辅助原则之构建》,载《人文杂志》2007年第1期。

⑤ 闫海:《地方财政自主的宪政逻辑——辅助原则的分析进阶》,载《学术探索》2006年第6期。

乡镇到中央,下级人代会都是在上级人代会召开之前就已经召开完毕,由此造成的后果是下级政府的预算编制先于上级政府完成,因上级政府的预算导致下级政府的预算调整,往往是在人代会闭会期间完成的,这也就和财政民主的原则产生了冲突,由此也产生了“地方财政对中央税收返还和补助收入预算编报不完整”等问题。^{①⑥}

解决这一问题,有两个可能的途径:一是错开中央政府与地方政府以及地方上下级政府之间的预算编制时间,即“为下级政府引入不同的和滞后的预算程序时间表,从而当下级政府需要进行自主决策的时候,上级政府早已做出了决策”。但显然我国目前的预算体制做不到这一点,而且在现行预算体制未曾改变(实际上也难以改变)的客观背景下,指望通过这种预算时间的“间隔”和“滞后”来维护地方政府的预算编制独立性,是难以实现的。因此,我们必须从另一个可能的途径来寻求问题的解决办法,那就是用立法来保障地方政府拥有明确而稳定的预算收入来源,例如,通过法定的形式确立税收共享制度;通过法定的形式来确立财政转移支付的规模、比例和具体的计算公式。如此方可保证地方对其收入的可预期性,进而维护地方政府的预算自主权。

2. 上级政府对下级政府的预算控制

地方财政预算自主绝非是不受限制的权力,即使是在德国、英国等地方自治发达的国家,中央对地方政府的预算控制都是非常严格的,而且都在立法中得到了体现。^{①⑦}我国《预算法》根据《宪法》确立了中央对地方、上级政府对下级政府的预算控制制度,主要体现在权力机关的控制和行政机关的控制两个方面。

首先,权力机关对预算的控制。《预算法》第12条规定,全国人民代表大会要审查地方预算草案和地方预算执行情况的报告,并有权改变或者撤

销全国人民代表大会常务委员会关于预算、决算的不适当的决议;全国人大常委会有权撤销省、自治区、直辖市人民代表大会及其常务委员会制定的同宪法、法律和行政法规相抵触的关于预算、决算的地方性法规和决议。第13条规定,县级以上地方各级人民代表大会有权撤销下一级人民代表大会及其常务委员会关于预算、决算的不适当决定、命令和决议。

其次,行政机关对预算的控制。《预算法》第14条规定,省、自治区、直辖市政府必须将预算报送国务院备案,国务院汇总后再报送全国人民代表大会常务委员会备案;国务院有权监督中央各部门和地方政府的预算执行,有权改变或者撤销中央各部门和地方政府关于预算、决算的不适当的决定、命令。第15条规定,县级以上地方各级政府将下一级政府报送备案的预算汇总后报本级人民代表大会常务委员会备案;有权改变或者撤销本级各部门和下级政府关于预算、决算的不适当的决定、命令。

综上,我国《预算法》从权力机关、行政机关两个方面,通过备案、审查、撤销、改变等方式,确立了上级政府对下级政府的预算编制控制制度,基本上考虑到了我国单一制国家的情况,也顾及了各层级政府之间以及权力机关与行政机关之间的权利义务关系。但是,现行法律并未规定对因改变、撤销可能产生的争议问题如何处理,上下级政府之间传统的命令服从关系也就难以转化为分工合作的现代政府间关系,不利于政府间财政关系的法治化建设。

(二) 财政收入自主的制度保障

1. 地方税收自主权

在地方财政收入自主制度中,税收收入自主是最为核心的内容,这在《世界地方自治宣言》和

^{①⑥} 国家审计署在审计中发现,出现这种预算编报不完整的最主要的问题就是:“中央预算年初没有将中央补助地方支出分解到地区和项目,而且省本级预算编报的时间早于全国人大审查批准中央预算的时间,地方政府在编制预算时难以对中央补助资金特别是专项补助的数额作出预计。”参见李金华:《关于2005年度中央预算执行的审计工作报告》,2006年6月27日在第十届全国人民代表大会常务委员会第二十二次会议上。

^{①⑦} 参见任进:《中欧地方制度比较研究》,国家行政学院出版社2007年版,第274—279页。

《欧洲地方自治宪章》都有特别的强调。^⑩ 学者也指出,“只有在地方政府具备责任感并能够满足纳税人的要求时,财政分权化的好处才能够得以体现。承担预算责任感和考虑公民的需求的最有效的方法是赋予地方政府实际意义上的税收自主权。通过地方税收自主,纳税人对服务的成本将更加了解,地方官员的行为将受到纳税人更严密的监督”。^⑪ 但是,这种分析得考虑不同的国家结构形式。因为在联邦制国家,联邦和州政府往往都具有较大的税收立法权,而单一制国家则税收立法权基本上集中在中央政府。鉴于此,我国地方政府的税收收入自主权,应当从以下两个方面进行重点考察:

首先,中央政府和地方政府的税种划分问题。中国作为单一制国家,中央集中了绝大部分的税收立法和征收权力。这无可厚非,即使是在某些联邦制国家,也是税收管理权高度集中于中央政府,不仅主要税源或税种掌握在中央政府手中,而且绝大部分税收收入也都归中央政府支配和使用。但是,在税权高度集中的国家,地方政府依然是享有一定程度的并受法律保障的税收自主权。而中国在这方面最大的问题是,1994年的分税制改革并没有向地方政府提供真正意义上的税收自主权,有限的自主权被限定为在法定的最高和最低税率间选择部分税种的税率,以及决定是否开征筵席税和屠宰税等部分小税种。这种现状造成的结果就是在法律规定

范围之外的各种地方性收费以及地方政府负债问题严重。对此,笔者建议:一是对税权进行重新划分,在保证中央掌控大部分税源的基础上,适当赋予地方政府更大的税收立法、征收等自主权力;二是应当完善财政转移支付制度,解决公共服务均等化以及地方政府负债的问题。

其次,中央与地方税收共享的法定化问题。地方政府收入自主不仅要有稳定的税源,而且要有在税收共享收入方面的稳定预期。中国自1994年分税制改革划分中央税、地方税以及中央与地方共享税以来,税种分配和共享比例这些关系中央与地方财政分配的重大措施都是以国务院或国家税务总局发文的形式、以行政命令推行的,没有通过全国人大及其常委会的立法,而中央政府这种单方面的决定还时有变动。^⑫ 这种“行政性特色”的调整,可能是中国与西方国家在中央地方财政关系调整上的最大的不同。^⑬ 由此产生的问题则是助长了中央政府的机会主义倾向,降低了地方政府收入来源的稳定性。更为严重的是,对省以下政府处理类似问题时提供了一个不好的样板,省以下政府在分配财政资源时,也是取决于上级政府的意愿,具有较大的随意性,甚至成为了一个纯粹的政府间讨价还价并最终由最高层政府拍板的行政问题。

2. 地方政府的公债发行权

根据《预算法》第28条的规定,“地方各级预

⑩ 《世界地方自治宣言》第8条规定了地方政府财政管理的原则:(1)地方政府有权获得自己有别于其他层级政府的财政资源,并在其权限范围内自由决定其财政开支;(2)地方政府财政资源的分配,应与其承担的任务相匹配;(3)地方政府财政资源的合理部分,应来自地方政府有权决定其比率的地方税、地方收费和费用;(4)地方政府有权决定征收的地方税或其获得的有担保的份额,应具有充分的普遍性、浮动性和灵活性,以满足其履行职责的需要;(5)在财政困难的地方,实行地方自治要求建立财政平衡制度;(6)地方政府以适当方式参与制定关于财政资源分配份额的规则,应得到确认;(7)没有指明为特定项目或服务筹资的大宗拨款,应得到鼓励。《欧洲地方自治宪章》第9条规定了关于地方政府财政管理的八项基本原则:(1)地方政府有权在国家经济政策允许的条件下,获得属于自己的并有权在其权限范围内自由处理的财政资源;(2)地方政府的财政资源应与宪法和法律规定的地方政府职责相匹配;(3)地方政府财政资源中至少有一部分,应来自法定的地方税、地方收费和费用,地方政府有权确定其比率;(4)地方政府财源据以建立的财政制度,应具有多样性和灵活性,以满足地方政府履行职责的需要;(5)对财政困难的地方政府的保护,要求建立或设计财政平衡制度或措施,以弥补财源分配和财政负担不均衡的缺陷。该制度或措施不得对地方政府在其职责范围内行使的权力,造成任何不适当的干预;(6)对地方政府分配财政资源,应通过适当的方式与地方政府协商;(7)对地方政府的拨款不得指定为特定项目进行融资。提供拨款不得干预地方政府在其职责范围内行使裁量权的基本自由;(8)地方政府有权依法进入国内资本市场进行筹资。

⑪ 黄佩华等:《中国:国家发展与地方财政》,中信出版社2003年版,第111页。

⑫ 例如,地方国有企业、集体企业、私营企业缴纳的企业所得税和个人所得税原隶属于地方税收。但国务院决定从2002年1月1日起,将原按企业隶属关系划分中央和地方所得税的办法改为中央与地方按统一的比例分享。2002年,除少数特殊行业的企业外,绝大部分企业所得税和全部个人所得税收入由中央和地方各取一半。后来,为促进区域经济社会协调发展和深化改革,国务院决定,从2004年起,中央与地方所得税收入分享比例按六四分成。证券交易税的共享比例调整,也是具有较大的随意性。

⑬ 在这方面,德国的立法值得我们借鉴。《德意志联邦共和国基本法》第106条第3款规定:“所得税、法人税及加值型营业税归联邦与各邦共有(共有税)……。所得税与法人税之收入由联邦与各邦各分得二分之一。营业税应由经联邦参议院同意之联邦法律规定联邦与各邦划分之比例。”之所以有此明确的规定,一是因为税收共享在德国是一种重要的均等化制度,二是以往实践中政府间讨价还价的弊端引起了修宪者的重视。

算按照量入为出、收支平衡的原则编制,不列赤字”,原因是“除法律和国务院另有规定,地方政府不得发行地方政府债券”。而在实践中,地方政府尤其是中西部地区的地方政府主要依靠负债来提供地方的公共服务。中央政府对地方政府负债的态度却是暧昧不清,因为在将税收集集中以后、均等化的转移支付制度建立和完善之前,如果还要求地方政府提供完备的基础设施建设和公共服务,那么默许地方负债似乎又是不得已的做法。或许正如大多人所言,与其让地方政府在法律之外隐性负债,不如在法律上明确承认其举债的权力。但是,《预算法》修改过程中的争论暴露了对地方公债发行权的分歧。支持者认为,允许地方政府在一定限制条件下公开发行地方债,可以防止地方违规举债所带来的风险;只要中央政府制定严格的准入门槛,建立有效的约束机制和管理制度,加强监管,允许地方发债不会有大的风险。反对者则担心,目前地方政府投资扩张欲望强烈,同时没有形成有效的行为自律、债务风险自控等机制,暂时不应赋予地方发债权。笔者认为,地方政府作为一级政权,有一级财政,也应有一级举债权。因此,建议在《预算法》修订中,改变目前中央政府代地方举债的形式,逐步转变成规范的地方政府发行公债的制度,可考虑先在省级政府试行,但经验成熟后,再推广至省以下的政府层级。当然,在此过程中,完善中央对地方的预算控制和宏观调控约束机制是非常关键的。

(三) 财政支出自主的制度保障

确立我国地方政府财政支出自主的制度保障,一方面要寄希冀于《财政收支划分法》的制定;另一方面则需要考虑财政转移支付对支出自主的影响,以及因财政支出自主而产生的财政竞争等问题。

1. 财政转移支付与财政支出自主

从世界范围来考察,中央对地方的财政转移支付,除税收共享之外,基本上可分为一般性财政转移支付和专项财政转移支付两种形式。其中,专项转移支付往往具有特定的目的,而且要求接受方符合特定的条件或者是从本级财政收入中提供配套资金,通过专项转移支付,中央政府可以影响甚至是

控制接受方的资金使用。因此,专项财政转移支付在整个财政转移支付规模中所占的比例是和该国地方政府的自治程度联系起来的。这种附条件的转移支付在联邦国家经常是一个争论不休的问题。许多由州政府来承担重要的公共服务,从联邦整体的视角来看也可能是重要的。在这种情况下,对转移支付规定一些条件是联邦政府的一种手段,通过这种手段诱导州政府朝着有利于联邦公平和效率的目标来设计他们的规划。在美国,对该问题的讨论,支持专项财政转移支付的观点占据了上风。根据财政职责和财政义务的统一原则,具有联邦税收收入分配任务的联邦政府应当根据纳税人利益偏好来控制 and 安排专项财政转移支付的条件,引导州政府对资金的使用。具体的条件可以是规定只有符合特定条件的州才能接受专项资金,或者是要求接受资金的州政府提供配套资金。这种正如在德国也运用的“黄金引导”仍然有可能削弱地方政府的自治权,因为如果对专项转移支付规定了更高的比例(配套比例也相应增加),就可能导致这部分资金构成了州和地方政府财政收入的主体部分。在这种情况下,可能因为对专项转移支付的严重依赖而打乱了州政府的财政支出以及基本义务优先顺序的计划。最终,大多数联邦政府又不得不通过制定平衡计划来调整立法目标、州政府职责和支出优先安排政策之间的关系,引导州政府将支出转移到他们自己的市民所要求和渴望的公共服务支出方向来。对此,学者精辟指出:“州和地方政府财政收入中的中央专项转移支付资金的比例,给我们提供了一个分析财政对地方政府自治权的真正约束性的方法”。^②

由此可见,上级政府的专项转移支付资金要求下级政府提供相应的配套资金,并且只能用于指定的用途,这影响到了地方政府财政自主权中的稳定性和可预测性以及财政支出的优先次序安排权。我国目前的财政转移支付法律制度尚未建立,政策化的运作模式极不稳定,在这方面的问题也就更为突出。1994年的分税制改革仅为省级政府提供了有限的收入分配的稳定性和可预测性,省级以下政府没有正式的收入分配制度,并且制度总在不断的变

^② See Ronald Walts, “Autonomy or Dependence: Intergovernmental Financial Relations in Eleven Countries”, *Working Paper*, IIGR Queen’s University, 2005, pp. 24—25.

动之中。另外,1994年以前的协商式(且不确定的)体系的因素仍旧存在,而在转移支付政策中,专项转移支付形式占据了主导地位。因此,在实践中,为了满足上级政府许多特定的、但不确定的转移支付所需的大量配套资金,在专项资金和配套条件明确之前,下级政府常常被迫在一年的大部分时间内保持相当的资金余额。地方政府无法正常执行其自身的支出优先次序。这种“中央政府的无经费式指令”削弱了地方政府的预算决定权,如果增加预算自主权和决定权,就需要对这种无经费式指令进行控制。但是,根据国际经验,仅仅通过法律禁止是不够的,还需要中央政府实行立法约束和其它一些措施。^② 财政转移支付立法就是这些措施中不可或缺的组成部分。

2. 财政支出自主与财政竞争

欧盟辅助原则要求公共服务应尽可能由最接近居民的政府层级来提供,而蒂博特的“以足投票”理论则为地方财政竞争提供了理论基础,而这一切都是因为财政支出自主权的确立而产生的。因此,我们在强调财政支出自主的同时,必须关注财政竞争的法律规制问题。

首先,我们必须意识到地方政府实际上具有“三重人格”:一是作为“征税人”,它在自己的辖区内向纳税者征税;二是作为“纳税人”,要将本地征得的税款按一定比例交给中央政府;三是作为消费者,要从中央政府取得财政转移支付资金等国家财政收入。作为“纳税人”,地方政府会想法设法扩大留在自己口袋里的那一部分;作为“消费者”,又会努力地争取从中央政府获得更多的转移支付资金和财政补贴;而一旦作为“纳税人”和“消费者”的“企图”得到了实现(即从中央政府获得或有预期能够获得大量的财政收入),则作为“征税人”的地方政府的积极性会大大降低,千方百计地将财源“藏富于民”,这就涉及财政法中的

政府间税收竞争和征税努力程度的问题。另一方面,中央政府想尽量集中财源办它认为对国计民生至关重要的事情,地方政府则希望尽量缩小对中央财政的贡献以发展本地利益,这就是中央、地方围绕财源分配展开政治斗争的根本原因。在社会主义国家,中央政府汲取财政资源的能力主要受制于它与地方政府讨价还价的能力,以及它在选择控制地方政府种种方式时对其成本与收益的计算。^③ 而这正是支出自主可能导致税收竞争与政府间博弈的根源。

其次,我们必须解决地方政府在公共产品和服务提供方面可能出现的竞争,以及由此可能产生的地区不均衡问题。允许地方分权自治,具有一种激励制度创新和制度竞争的功能,尤其是在允许自由迁徙的国度,居民通过“用脚投票”来选择居住地区,更加激励了地方自治团体的自治积极性。在我国,虽然《宪法》没有承认公民的迁徙自由权,但并不意味着这种“用脚投票”理论失去了作用。在招商引资方面,外商对地区的选择同样具有这种类似的效果。这种竞争客观上会导致地区发展的不均衡现象的加剧,而这种不均衡现象也不是国家实行地方自治时所期望的结果。面对这种结果,国家必须运用财政转移支付来进行均等化调控,这既是一种职责,也是一种挑战。国外有学者指出,“地方分权愈是彻底的国家,其地区间的不均等现象也就愈是严重,而均等化财政转移支付机制面临的压力也就愈大”。另外的经验表明,实际上,高度的地方分权反映的是社会文化的高度差异和分裂,如加拿大和瑞士。在这种情况下,旨在实现均等化的转移支付机制就更要面临来自地区差异、地区自治、对实现地区一致化的转移支付资金依赖性的抵制等多方面的压力。^④

(责任编辑:姚海放)

② 同注①,第140页。

③ 王绍光:《分权的底限》,中国计划出版社1997年版,第32页。

④ See supra note ②, p.28.