

## 国外中央与地方财政关系的支配性力量及启示

<http://www.criifs.org.cn> 2008年5月5日 关晓丽

**摘要：**中央与地方财政关系是指中央与地方政府的财政收支划分及其引起的财力财权的划分。本文将选取典型的联邦分权制国家美国、单一分权制国家日本、单一集权制国家法国，(包括支配性主体与支配性方式)的基本特征，探讨国外中央与地方财政关系支配性力量分析其对我国中央与地方财政关系的启示，以期为理顺我国中央与地方财政关系提供有益的思路。

**关键词：**中央与地方财政关系；政策调整；法律调整

中央与地方财政关系是指中央与地方政府的财政收支划分及其引起的财力财权的划分。1994年分税制改革以来，我国中央与地方财政关系在基本达到提高“两个比重”目标的同时，也面临着中央与地方事权与财政支出划分不明确、事权和财权划分不匹配、转移支付不规范等诸多问题。

### 国外中央与地方财政关系的基本特征

#### 1. 中央政府(包括议会)是中央与地方财政关系调整与变革的支配性主体

##### (1) 中央政府(包括议会)财权财力集中。

在美国，尽管州政府有独立的立法权，但联邦政府掌握主要立法权。中央财政收入约占全国财政收入的60%，中央与地方财政关系体现出联邦出资，州和地方政府办事的特点；联邦政府通过转移支付换取地方政府对联邦政府政策的认可与支持，而且，多数有条件的转移支付都需要州和地方政府提供一定比例的配套资金，这样，“联邦政府可以通过提供有附加条件的资助(转移支付)引导州和地方公共财政支出的流向，并使之配合联邦政府政策的优先顺序和选择来分配地方财政的使用”。

在日本，中央政府集中了税收立法权，地方无税收立法权，只能在税法许可的范围之内，制定详细、具体的征收管理条例及细则。为防止地方随意征税，日本建立了“课税否决”制度，即地方政府在决定征收地方税法列举税种之外的税收时，必须得到自治大臣的许可。自治大臣根据地方法定外普通税的征收条件(如地方确有可靠的税源，地方确有开征该税的财政需要等)决定是否许可。日本中央对地方的转移支付规模较大，约占地方财政最终收入的40%。其中，国库支出金在确保全国主要行政服务的一定水平，体现中央政府的政策意图上发挥重要作用，是中央政府影响地方支出的最主要的手段。地方政府必须接受中央政府关于使用国库支出金的具体规定，才能得到拨款。国库支出金不仅要专款专用，更要保证资金的使用效益。如果地方未按中央的规定执行，中央可要求地方退还所有或部分拨款。

在法国，尽管进行分权改革，地方自主权有所扩大，但法国仍是一个集政治、经济大权于中央的国家。在税种的具体划分上，法国将大宗税收划归中央，不与地方分成，将一些零星分散、弹性较小的税种划归地方，形成了中央政府财力集中的格局；地方财政收支平衡很大程度上依赖中央财政的转移支付，约占地方财政收入的1/3。法国税收管理权限集中于中央一级。中央统一行使税收立法权、税收开征权、税额分配权；地方仅在法律规定的范围内对本级政府的税种享有征收权及适当的税率调整权和税收减免权。

(2) 地方政府(包括议会)具有较强的独立性。

美国州政府有独立的预算；具有相对独立的立法权、主体税种和税收体系；有独立的税收管理权限，可以调整税种、税率。

日本各级财政独立征税，只对本级政府负责，可以开征法定外的税种。对大多数地方税而言，标准税率是“地方政府课税时可以使用预决算由本级议会审批。当地方财政收入入不敷出时，“地方税法”只规定标准税率。根据该法的解释，或者由于有特殊需要也可不使用的税率”。为保护地方财政免受来自中央的不合理的负担，日本将中央财政支出严格限定在对中央与地方利益都有影响的支出、国民经济统一计划下建设项目的支出、与救灾有关的支出、仅影响中央政府的所有支出。

法国各级财政不存在隶属关系。财政预算由各级议会通过，地方政府在预算允许的范围内行使权力，可制定地方税收的税率、决定税种开征，并具有某些减免税的权力，中央仅对地方财政进行事后的法律监督。

## 2. 法律调整是中央与地方财政关系调整与变革的支配性方式

(1) 宪法法律对中央与地方财政关系影响较大。

美国联邦政府与州政府的事权范围，由联邦宪法明确规定。联邦的课税权由宪法赋予，“宪法通过特殊条款或者通过司法部门对宪法中与税务有关的其他条款的应用，对各州课税权有一定的限制”。此外，州的课税权还要受州宪法的限制。

关于中央与地方财政支出的划分，日本“地方财政法”规定，地方自治团体及其机构所需的业务经费，原则上由自治团体全部承担；在事权划分中，与国家和地方均有利害关系的某些特定业务费，公共事业费和救灾等经费，由中央承担全部或一部分。“地方交付税法”明确规定地方交付税的总额，批准分配方案的最终权力属于国家议会，总务省负责其操作和调整。国库支出金也以有关法律为依据进行分配，但它“不像地方交付税那样由专门的法律、法规来规定其分配，有关分配的许多规定体现在与其支出的行政项目相关的法律、法规上”。法国宪法规定税收立法权属于议会；各种税收法律必须经议会批准，才能颁布实施。根据“地方自治法”规定，地方议会的主要权力和责任范围是表决预算案和负责税收事务。

(2) 中央与地方财政关系相对规范稳定。

在美国，由于事权划分清晰，联邦与州得以形成各自独立的财权财力。美国州和地方政府均没有上解任务，因此，联邦政府对州和地方政府的转移支付可以说是联结各级财政的唯一纽带。联邦

政府在提供要求地方配套拨款的有条件补助时，往往要求比较富裕的下级政府提供较高的对应比例，要求比较困难的下级政府提高较低的对应比例。而且，补助金往往与人均收入成反比，与需要成正比。

在日本，将中央与地方共同负责的事务分成许多细项，明确中央与地方的责任范围，形成了许多事项由中央和地方共同承担的局面。日本地方交付税分配实行因素法，以与收入有关的地方税税基、税率以及与支出有关的人口、规模等因素为依据进行分配。地方交付税中的普通交付税依据各地基准财政需要额和基准财政收入额之间的差额进行分配。

在法国，中央与地方政府的职能和事权划分较为明确，财政支出基本按各级政府的职责划分。转移支付是按照因素法确定补助数额的。

我们意识到，尽管各国各具特色，但基本上都遵循了分税制的基本要求：按照事权划分财政支出、按财权与事权相结合的原则划分财政收入、建立规范的转移支付制度。我们可以得出一些有益的启示：

通过对美日法三国中央与地方财政关系支配性主体与支配性方式的简要分析，如美国的同源分率计征、日本的课税否决制度等，对我国中央与地方财政关系支配性主体与支配性方式的现状，从中央与地方财政关系的支配性主体看，中国是中央政府，基本不包括全国人民代表大会；而国外虽然也是中央政府，却包含议会。这样，我国中央与地方财政关系相关规则的制定与执行基本掌握于中央政府，中央政府可以根据情势需要作出有利于自身的选择，并通过行政隶属关系迅速执行。而国外，规则的制定与执行分离。虽然立法机构与行政机构也有各自的利益，但在权力分立的情况下彼此都受对方的制约，限制了任何一方任意作出仅仅利于自身利益的选择。其次，在中国，中央政府集中了财力财权，地方政府处于受支配的地位，而在国外，中央政府往往集中财力和必要的财权，地方政府也有一定的自主权。尽管改革开放尤其是1984年以来中央财政占财政收入的比重持续下降，但在1994年分税制改革后，我国中央政府重新集中了财力，地方财政收入减少，而转移支付数额小且不规范，地方财政收支不平衡加剧，这也在一定程度上成为地方预算外资金膨胀的客观原因之一。

中央政府集中财权，地方政府无税种开征权、税率调整权、税收减免权，造成许多弊端。由于各地经济水平差异大，如果各地使用同样的税种和税率，难免出现政策与实际不符合的问题；而且，各地均有一些属于区域范围的零星税源，在不具有税种开征权的情况下，会使一些本应成为财政收入的税源白白流失。在中央政府集中财力财权的条件下，地方政府往往处于受支配的地位。地方政府确实从分类分成对地方利益的一定认可，从总额分成对地方的优先考虑，从收支包干中地方的旱涝保收获得了一定的利益，甚至在改革开放以来中央扩大地方财政收支权的过程中获得了大量的预算外资金。究其根本，地方获得的多为财力，而财权较少。这就意味着，中央随时可以凭借掌握的财权重新收回地方的既得利益。而且，地方政府没有正规的利益表达渠道向中央表达自己的利益，只能通过偶然、非正规的、甚至是极端的途径，这就使得地方的既得利益和预期利益具有不确定性，成为地方机会主义形成的诱因之一。在国外，虽然中央政府并不统一行使规则的制定和执行权，但这并不妨碍制度安排上中央政府财力集中，各国基本上都将税源大、弹性大的税种划入中央的征税范围。同时，通过规范的转移支付，弥补地方政府因经济发展不平衡而形成的收支不平衡。地方政府有税种的开征权、税率的调整权，即使是单一集权制国家的法国，也有适当的税率调整权和税收减免权。联邦制国家的地方政府还有税收立法权，可以根据情势需要作出适合自身的选择。

从中央与地方财政关系的支配性方式看，我国是政策调整，国外是法律调整。政策调整是依据政策评价的结果，对实施中现有政策采取补充、修正和中止的动态过程。法律调整则是以法律形式确认中央与地方政府的事权、财权、决策权的划分和调整，避免中央与地方关系变动的随意性和人治色彩，实现法制化和制度化。相对于法律调整，政策调整具有随意性大、变动性强的特点。政策调整表明中央政府在将某些财权财力下放给地方政府的同时，保留了收回这些权力的权威。就我国目前而言，已有的宪法和法律或过于笼统，操作性不强，如对中央与地方职责的原则性划分，并未明确划分中央与地方政府的管理权限，致使支出责任不清，中央随意下放支出责任，地方则需承担更多没有财力支持的支出责任；或虽有规定，但并未落实，如根据我国宪法规定，各级省、自治区、直辖市人大及其常委会在不与宪法法律相抵触的情况下，可以制定地方性法规，当然也包括地方性税收法规，然而在实际生活中，这条规定并未落实。税收法规基本上都是由国务院颁布的，如国务院“国发[1993]第85号”文件规定，“中央税、共享税以及地方税的立法权都要集中在中央”，法律调整影响较为有限。在宪法和法律作用有限的情况下，政策调整具有很大的随意性，缺乏必要的调整标准和调整程序，表现为频繁变动。政策频繁变动直接造成中央与地方财政关系稳定性、连续性差。改革开放以前，“50年代变动了5次，60年代变动了2次，1970—1976年变动了5次，共计变动了12次”。1980年至1993年间，我国先后实行分类分成（“划分收支，分级包干”）、总额分成（“划分税种，核定收支，分级包干”）、收支包干（财政包干）三种财政管理体制，从按隶属关系划分，到按税种划分，再到包死地方上缴数额。即使是在1994年分税制改革后，也在共享税的设置和分配比例上做了较大调整。政策频繁调整，地方难以形成稳定的政策预期，容易产生行为短期化。应该指出的是，政策调整虽然呈现为适时收放，并带来许多问题，但并不能据此否定政策调整的特殊意义。相对于法律调整的规范性、稳定性而言，政策调整可以政策供给的方式填补法律调整的空白和缺陷，尤其是建国初期，政策调整在信息不充分、未来具有不确定性的渐进式改革中，通过适时的政策选择，有效地处理了各种不可预测的问题和矛盾。政策调整虽然在短时间内适应了依据形势需要进行适时调整的要求，但从长远看，不利于中央与地方财政关系的良性发展。在“依法治国，建立社会主义法制国家”宏观目标的指导下，中央与地方财政关系应走向规范化、法制化。

## 小 结

在我国中央政府作为中央与地方财政关系调整与变革的支配性主体、政策作为中央与地方财政关系调整与变革的支配性方式的条件下，一味地要求扩大全国人民代表大会的权力、扩大地方政府的权力、推动政策调整向法律调整转变是没有实际意义的。我们应在中央政府政策调整的惯性中寻找中央与地方财政关系优化和转换的契机，应从中央集权与地方分权的矛盾、政策与法律的矛盾入手，避免中央政府与地方政府之间的零和博弈，实现二者的正和互动；寻求集分平衡，并使这种集分平衡建立在稳定规则的基础上。这样，我国中央与地方财政关系才能逐步得以规范与完善。

