

- [3] 管 斌(2010).混沌与秩序:市场化政府经济行为的中国式建构.北京:北京大学出版社.
- [4] 汉密尔顿、杰伊、麦迪逊(1980).联邦党人文集.程逢如等译.北京:商务印书馆.
- [5] 蒋悟真(2011).我国预算法修订的规范分析.法学研究,2.
- [6] 林毅夫(2014).政府与市场的关系.中国高校社会科学,1.
- [7] 刘剑文(2014).论财政法定原则——一种权力法治化的现代探索.法学家,4.
- [8] 刘剑文、陈立诚(2014).预算法修改:从“治民之法”到“治权之法”.中国财政,18.
- [9] 罗 伊(2011).公民社会与善治之关系的再思考.载何增科、包雅钧主编.公民社会与治理.北京:社会科学文献出版社.
- [10] 马 骏(2004).新绩效预算.中央财经大学学报,8.
- [11] 诺 斯(1992).经济史上的结构和变革.厉以平译.北京:商务印书馆.
- [12] 王绍光、马骏(2011).走向“预算国家”:财政转型与国家建设.载马骏、谭君久、王浦劬主编.走向“预算国家”:治理、民主和改革.北京:中央编译出版社.
- [13] 王锡锌(2007).公众参与和行政过程——一个理念与制度分析的框架.北京:中国民主法制出版社.
- [14] 朱大旗(2014).完善人大对政府预算全方位的审查监督制度.法学杂志,2.
- [15] Kooiman(1991).Social-political Governance: Overview, Reflection and Design. *Public Management*, 1.

■作者地址:刘剑文,北京大学法学院;北京 100871。Email: jianwenliu@vip.sina.com。

■基金项目:国家社会科学基金重大招标项目(13&ZD028)

财政分税制与地方预算自主权

熊 伟

就其逻辑结构而言,《预算法》主要调整财政权力的横向配置,预算编制、审批、执行和监督,依次排列。把握这条主线,整部法律纲举目张,一目了然。其实,在主线之外,还有一条不引人注目的副线,即如何处理中央与地方之间的预算关系。只是,当《宪法》尚未对此清晰界分时,《预算法》不得不保持低调,仅仅确认“国家实行中央与地方之间分税制”、“一级政府一级预算”,其他内容则语焉不详。本文以地方预算自主权为题,旨在发现《预算法》的另一面,为规范央地财政关系寻觅新机。

一、“一级政府一级预算”的法律玄机

“一级政府一级预算”并非《预算法》首创。《宪法》第六十二和六十九条早已确认,全国人大负责审批国家预算;县级以上地方各级人大审批本行政区域内的预算。如果不能成为独立的预算主体,地方政府就无权编制和报送预算草案,地方权力机关也无权审批预算草案。如此,即便地方政府仍然存在,它所执行的也只是国家预算的一部分。这样的地方政府缺乏财政独立性,其收入和支出都不能自己决定,事实上只相当于中央的分支机构(刘剑文,2013:171)。

可以作为类比的是,按照《预算法》的要求,政府预算由部门预算组成,意味着各个政府部门都要编制预算。政府预算审批通过后,财政部门在规定时间内需要批复部门预算。在实践中,部门预算需报同级人大常委会审议,批复之后还要向社会公开。即便如此,仍不能说政府部门是独立预算主体。这是因为,政府部门没有独立的收入,没有独立的支出。部门编制、报送、执行预算的过程,只是政府预算的一个环节,不具有独立存在的价值。

地方作为独立的预算主体,意味着它能够自主编制预算,自主审查和批准预算,自主执行生效的预算。只是,在这个问题上,《宪法》第六十二条疑点多多。既然全国人大审批“国家预算”,如果国家预算包括地方预算,地方预算报本级人大审批还有何意义?事实上,1992年《国家预算管理条例》就是按照

这个思路设计的。由于预算草案逐级向上汇总,每一级人大审批的预算都包括下级预算,如此一来,乡镇预算需经从中央到乡镇五级人大审批,毫无意义(刘剑文、熊伟,2001:52-59)。好在1994年《预算法》将各级人大审批的对象限定在本级政府预算,对地方总预算只是进行审议,解决了地方预算地位的瑕疵。只不过,用这种方式解释宪法仍显牵强。

1993年《预算法》虽确认了“一级政府一级预算”,但“不具备设立预算条件的乡、民族乡、镇,经省、自治区、直辖市政府确定,可以暂不设立预算”。基于这一规定,不少经济欠发达地区普遍实行“乡财县管”,将乡镇预算纳入县级预算管理,由县级人大审批。《预算法》修改后删除了这一内容。虽然仍允许县级政府代编乡镇预算,但是代编的预算仍需经乡镇人大审批,且代编要经过省级政府批准。相比《预算法》修改前允许不设立预算,这种照顾现实的折中仍然是一种进步。

总之,“一级政府一级预算”的确立,地方获得了独立的预算权,编制、审批、执行预算的职能都在地方。不过,能够编制、审批和执行预算,仅仅只是一种形式上的独立性,并不意味着地方对于收支有独立的决定权。对于地方政府而言,哪些收入可以编入预算,预算支出的范围和标准如何,有赖于政府间财政收支划分。正因为如此,分税制更能影响地方预算自主权。

二、分税制:地方预算自主的前提

《预算法》虽然界定了预算收支范围,但这只是针对同一级次预算的复式结构,不涉及不同级次政府预算的收支划分。该法第二十九条规定,“中央预算与地方预算有关收入和支出项目的划分,地方向中央上解收入、中央对地方税收返还或者转移支付的具体办法,由国务院规定,报全国人民代表大会常务委员会备案。”因此,尽管《预算法》确认财政分税制,但具体内容仍需国务院规定。不过,既然要在央地之间划分收支,与“一级政府一级预算”相对应,分税制的大方向应该是财政分权,而不是取消地方的预算自主权。

地方预算自主包括两方面的含义,一是地方政府具有独立的预算法律地位,第二方面的含义是地方政府在分税制确定的范围内,能够自主决定开支项目和开支标准。地方是否有权创造收入形式,如开征地方税、征收规费等,这取决于国家财税分权体制。如果是,则表现为地方的收入自主权。否则,就只能按照既定规则应收尽收。《预算法》修改后,“一级政府一级预算”原则确保每一级地方政府都享有独立的预算资格。我国自1994年开始实行分税制^①,目的也是要划分财政收支,确立地方独立的预算权限。只是由于分税制改革不彻底,地方收入自主权几乎完全被剥夺,支出方面也受制于事权划分的不明确,导致地方预算的自主空间逼仄(罗春梅,2004:11-13)。

例如,虽然分税制确认地方税的存在,但是为实现全国税政的统一,地方税的开征、停征权在中央,税收减免权也全面上收,地方只有税收征管和分享的权力。政府性基金的开征权在中央,行政事业性收费的设定权也在中央。在支出方面,地方不仅事实上承担着原本属于中央事权的司法、社保等支出,即便确属地方事权,“中央请客、地方买单”也十分普遍。公务机构的设立和编制中央定,公务员和事业单位工资津贴中央批,各种对地方的达标检查和一票否决,都体现了地方财政支出的附属性。即便在预算执行的过程中,如果中央的偏好发生改变,地方也会调整预算方案,以体现与中央政策立场的一致。

十八届三中全会决定要求建立“事权与支出责任相适应的财政体制”,有助于深化分税制改革,规范政府间财政关系。遵循十八届四中全会所确定的“依法治国”原则,凡属中央事权,地方无需承担;凡属地方事权,中央无权干涉,二者之间应该通过法律明确界分。事权确定后,财政支出责任迎刃而解,财政收入划分也有了基准(徐键,2012:43-58)。为了维护地方预算自主权,转移支付的结构也需要调整,以弥补地方财力为目标的一般性转移支付应占绝对比重,以政策调节为目标的专项支付只能充当配角。按照这种安排,即便是中央的转移支付资金,地方也可以根据需要自主调配。不难看出,这种思路已经不限于预算自主,而是在轻叩地方财政自治的大门。

^① 参见《国务院关于实行分税制财政管理体制的决定》(国发[1993]85号)。

三、地方预算自主 vs 地方财政自治

除了独立编制、审批和执行预算,以及在收入支出方面的自主权,地方预算自主还有一个更深层次的含义,即地方政府能否通过举债自求预算平衡,以及是否具有独立的财政责任能力,对自己举借的债务独立负责。《预算法》修改后,赋予地方有限的举债权。之后,《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》要求,地方政府对其举借的债务有偿还责任,中央实行不救助原则。“救助”一词不同于“偿还”,它本身就是主体分立的产物,意味着中央没有偿还义务。平心而论,中央过去长期深度参与地方财政事务,地方缺乏预算和财政自主权,要求地方对债务自负其责,甚至强调不救助,有悖法理。但如果面向未来,只要能建构完善的法律制度,中央与地方财政分立、预算自主,即便是单一制体制下也并非不可能(熊伟,2014:61-68)。

地方预算自主权要求的不只是独立履行预算程序,更重要的是,在法律授权范围内,地方可以自主组织预算收入,自主安排预算支出,自主进行预算管理,也需要自主承担法律责任。这样的自主空间已经超过了预算本身,覆盖了地方财政的方方面面,实际上就是财政自治(戴小明,2001:19-25)。在中国目前的宪制模式下,结合分税制改革的要求,只要中央与地方事权能法定,并区分二者的财政支出责任,合理设计转移支付制度,地方的财力和财权将会清晰,财政责任也会因此明确。之所以要求通过立法,而不是国务院的行政法规或决定,就是希望建立稳定权威的规则体系,让地方摆脱中央的不当干涉,自主决定其预算与财政问题。

当然,尽管“一级政府一级预算”,但每一级地方未必享有同等法律地位。现行分税制方案所涉及的分权,只落实到中央与省,省以下地方政府并没有独立的地位,其财政权取决于省级政府。即便将来制定财政收支划分法,明确每一级政府的财政权限,也不大可能让每一级地方享有同等地位。例如,可以考虑,省级政府享有开征新税的权力,地级市政府享有开征政府性基金的权力,县级政府享有征收行政事业性收费的权力。至于举债权,虽然目前《预算法》所做的控制有其必要性。但是,随着地方财政的健全以及债券市场的完善,作为地方预算权的一部分,举债权逐渐下放应该是趋势。与此同时,为防止财政风险扩散,可以引入政府破产偿债机制,要求地方政府自担责任。

四、地方政府预算自主权的界限

探讨地方政府的预算自主权,必然涉及我国单一制宪制模式。和一般单一制国家不同,我国地方政府的设立和职权直接由宪法规定,“一级政府一级预算”的法源也是宪法。国家实行中央统一领导下充分发挥地方积极性主动性原则,地方政府既向地方权力机关负责,受其监督,也受中央政府领导,听其指挥。从实际的执行来看,前者属于民主成分,后者属于集中机制,民主集中制在央地关系中得到体现(马岭,2013:2-14)。也正是因为如此,在探讨地方政府的预算自主权时,不可以忘记设定法律界限。既然《宪法》赋予国务院领导地方政府的职责,赋予全国人大监督地方人大的职责,地方预算的编制、审批、执行和监督,就不可能随心所欲。

在《宪法》的指导下,地方预算必须遵守中央制定的法律。现在的《预算法》,将来的政府间收支划分法、财政转移支付法,都将成为地方预算的行为准则,对地方预算既是授权也是限制,既是约束也是保护。例如,政府的收支划分法定后,事权与财政支出责任对应,地方的事权明确,财政收入渠道稳定,财政支出范围自然清晰。如果要求地方代为履行中央事权,中央则需转移支付相关费用,不允许“中央请客、地方买单”。中央对地方财政事务的干预,如批准地方举债、规范地方支出的标准和程序、启动财政监督机制,必须在法律允许的范围内。相比国务院直接决定地方财政事务,这种法治模式体现了地方参与,具有稳定性、权威性和可预测性,更加有利于国家治理能力的提升。

在立法过程中,基于宪政制度、历史传统、现实国情,到底能赋予地方多大的预算自主,需要妥善衡量。联邦制国家的做法不同于单一制国家;单一制国家里,地方自治又不同于中央集权。我国形式上不

实行自治,但又早已不是中央集权制,而是一种分权模式^①。只不过,关于怎么分权,我国还未找到有效路径。例如,在财政收入方面,除了中央明确允许的财源,地方能否开征地方税?这方面我国一直非常保守,担心影响全国统一市场的形成。在财政支出方面,受民主集中制观念所致,中央通过法律、行政法规、部门规章,甚至规范性文件,对地方的工资福利、行政费用、办公用房、楼堂馆所、政府采购、财政投资等,都提出了很多约束性或指导性标准。可见,即便确认地方预算自主权,事实上,地方权力的大小仍然取决于中央。

基于财政自治的设想,地方能否在预算收入方面拥有更大的自主空间?能否自主决定开支标准和程序?能否根据财政需要自行举借债务?笔者认为,对于具有外溢效应的收入形式,如增值税、所得税等,的确应该中央统一立法。但是,纯粹地方性的收入形式,如房地产税,可以交由地方自主决定。即便是中央立法的项目,在税率或扣除方面设计一些弹性,让地方相机决定,也是不错的选择。至于财政支出,如果纯属地方事权,一般都应由地方决定,没有必要中央审批。举债方面,由于目前地方财政地位不明,内部机制不完善,中央可以施加必要控制。但是,举债本身是市场行为,应更多发挥市场的作用,同时通过完善的法律建构,确认地方对债务自主负责,中央只在特殊情况下予以救助(陈斌,2013)。

总之,在我国现行体制下,在处理地方预算问题时,虽然必须承认地方权力的有限性,地方只能在法律授权范围内行事,但是,一旦授权范围明确,地方拥有充分的自由空间,可以自主决定。在具体问题上,中央可以影响地方,但不能强制地方执行。

参考文献:

- [1] 陈 斌(2013).地方债大摸底:有限政府的契机.南方周末,2013-9-20.
- [2] 刘剑文(2013).强国之道:财税法治的破与立.北京:社会科学文献出版社.
- [3] 刘剑文、熊 伟(2001).预算审批制度改革与中国预算法的完善.法学家,6.
- [4] 罗春梅(2004).地方政府预算自主权的缺失问题研究.中央财经大学学报,10.
- [5] 马 岭(2013).我国现行《宪法》中的民主集中制原则.云南大学学报(法学版),4.
- [6] 熊 伟(2014).地方债与国家治理:基于法治财政的分析路径.法学评论,2.
- [7] 徐 键(2012).分权改革背景下的地方财政自主权.法学研究,3.

■作者地址:熊 伟,武汉大学法学院;湖北 武汉 430072。Email:whutax@126.com。

■基金项目:司法部 2012 年部级研究课题(12SFB2046)

地方债危机:中央政府“救”与“不救”的权衡

华国庆

地方举债一直是财政法的敏感话题。《预算法》修改前,原则上不允许地方发行债券。2009 年以来,国务院推行地方债发行改革试点,先后采取了“中央代发代还”、“地方自发、中央代还”和“地方自发自还”三种模式,并积累了一定的风险管理经验。相较于“中央代发代还”、“地方自发、中央代还”,地方债“自发自还”制度有利于厘清地方债发行权 and 责任的归属,建立权责相一致的地方债管理机制。与此同时,地方债“自发自还”也是抑制财政风险放大的有效制度措施。不过,在《预算法》修改的过程中,受欧美债务危机和我国地方债务风险显现的影响,决策者们举棋不定,左右为难,修改方案一度处于反复

^① 为了调动地方政府的积极性,从 20 世纪 80 年代初开始,法国实行了两次大规模的地方分权改革。2003 年,地方分权的原则被写入法国宪法。至此,在保持单一制的同时,法国由传统的中央集权成功转变为地方分权。参见[法]让·玛丽·蓬蒂埃:《法国行政分权视阈中的地方公共团体研究》,施思璐译,载《天津行政学院学报》2014 年第 1 期,第 103~111 页。