

完善中央与地方政府事权划分的法治化路径研究

佟 曾¹,张 蕊²,胡宝娟³

(1. 沈阳建筑大学商学院,辽宁 沈阳 110168;2. 沈阳建筑大学马克思主义学院,辽宁 沈阳 110168;
3. 盖州市职业教育中心,辽宁 营口 115200)

摘 要:从回顾十八大以来我国在中央与地方政府事权划分问题上的推进过程入手,具体分析了发达国家在中央与地方政府事权划分上的法治化情况,指出了其对我国中央与地方政府事权划分法治化路径探索的启示,重点探究了推进和完善我国中央与地方政府间事权划分的法治化路径。

关键词:中央;地方;事权;法治化;路径

中图分类号:D912.1 **文献标志码:**A

中央与地方政府(以下简称“央地政府”)事权的合理划分一直以来都是我国国家治理特别是财税体制改革的重要内容。长期以来,我国央地政府的关系处于时紧时松、变动不居的状态。十八届三中全会明确提出要明晰央地政府间事权,并建立央地政府间事权与支出责任相适应的制度。在当前深入贯彻依法治国战略,推进依法行政,不断加强建设法治政府过程中,如何“推进各级政府事权规范化、法律化,完善不同层级政府特别是中央和地方政府事权法律制度”,具有重要的理论研究意义。

一、十八大以来我国央地政府事权划分的回顾与评价

1. 回 顾

(1)央地政府事权与支出责任划分的酝酿时期。自十八大以来,我国确定全面深化改革的战略布局并付诸实践,在十八大报告全面深化经济体制改革的内容中提到:“加快改革财税体制,健全中央和地方财力与事

权相匹配的体制。”党的十八大报告并没有提出央地政府的事权划分,也没有提出政府间事权与支出责任合理划分的可行性政策^[1]。在一些学者对十八大报告的解读中不难发现,虽然十八大报告没有明确提出央地政府间事权划分问题,但对其已经在构想中,这一时期央地政府事权划分问题处于酝酿阶段。

(2)央地政府事权与支出责任划分问题的正式提出。在十八届三中全会上,《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中提出了“财政是国家治理的基础和重要支柱”,同时明确构建现代财政政策的重要任务之一,是要建立央地政府间事权与支出责任相适应的制度。在十八届三中全会之后,进一步强调央地政府间的财政关系,并将这一内容写入深化财税体制改革的方案中,同时方案还指出,目前工作的重点是对央地政府间事权与支出责任进行合理划分,并建立相应的法律制度。因此,在《深化财税体制改革总体方案》中,对中央事权和支出的

比重做出了一定的限定,其中的主要内容包括中央可以通过一定的方式,例如转移支付等,将中央的部分事权和支出责任转移给地方政府承担。这个时期,可以看作是央地政府间事权与支出责任合理划分问题的正式提出阶段。

(3)央地政府事权与支出责任划分制度的具体推进。自中央发布《深化财税体制改革总体方案》之后,中央财政部以及各级地方财政部门都开始着手对央地事权与支出责任的划分问题进行调查研究。国务院发布了《关于推进中央与地方财政事权和支出责任划分的指导意见》,其中对中央与地方事权和支出责任的合理划分提出了指导性的意见。目前,中央与地方的事权和支出责任的划分改革实践正按照指导意见原则进一步推进。

2. 评 价

(1)央地政府事权与支出责任合理划分是我国财税体制改革的重点。我国实行单一制政体,提升国家治理水平的重点工作是要用制度对央地政府间事权和支出责任进行合理划分。改革开放后,我国虽然已经意识到央地政府间事权与支出责任划分问题,但是一直没有提出具体的指导性意见。自1994年分税制改革以来,中央和地方在财政以及税种划分上做出了明确的规定,但是在央地政府间事权划分上没有明确的规定,存在很多笼统、不规范的地方。

十八大尤其是十八届三中全会之后,中央进一步认识到央地政府间事权和支出责任划分在财政体制改革中的重要地位,因此,在推动央地政府间事权和支出责任合理划分的基础上促进我国财税体制改革,在提高国家治理能力方面取得较快进展。

(2)我国央地政府事权与支出责任划分仍需要以法律来加以规范。十八届三中全会之后,央地政府事权和支出责任划分问题成为财税体制改革的重点内容之一,但是在跟财税制度和预算制度进行比较之后,发现其还处于滞后状态。十八届三中全会已经提出“完善立法、明确事权”的原则,因此,为更好

实现央地政府事权与支出责任划分,助力我国财政体制改革的发展以及国家治理能力的提高,应该总结经验,将央地政府事权划分以法律形式进行规范。

二、发达国家央地政府事权划分的法治化分析及启示

1. 英国央地政府事权划分的法治化情况

英国是单一制的国家,英国央地政府的关系是由法律明确规定的。英国不同年代的法案、宪法惯例和法院的判决一起构成英国的宪法,还包括选举法、郡议会法等宪法性的文件。在中央与地方事权划分方面,对于中央与地方的预算收入必须严格按照征收法律法规执行,税收立法的权力属于中央,地方政府没有税收立法的权力,即地方政府不能设置税种,也不能进行征税。除此之外,英国实行严格的分税制,中央与地方的预算和收入严格按照税种进行划分,中央与地方之间没有共享税^[2]。中央的预算支出主要涉及国防、外交、教育、社会保障以及对地方的补助,地方政府的预算支出主要涉及地方治安、道路维护、地区的总体规划以及适量的投资等方面。英国为了达到中央和地方之间财政收支的平衡,对地方政府的补助是在考虑地方政府支出与收入能力的基础上通过特定方式进行拨款。

2. 美国央地政府事权划分的法治化情况

美国法律考虑美国本身的政治、经济、文化等方面的因素,在英国法的基础上进行了调整。在开支权方面,国会没有明确立法表示,但是在《美国宪法》中,第1条第八款规定了国会把联邦的钱用于国家的共同防务和公共福利。各州拥有制定涉及公民健康、道德和福利方面法律的权力,但是无论是州还是联邦政府都是受宪法限制的,这些限制一方面是特定的宪法保证,另一方面是宪法规定的联邦与州之间的权力分配^[2]。美国在中央和地方的人事权、财权划分方面,联邦、州和州以下的地方政府都有其各自的财税制度和法律。根据《美国宪法》的规定,联邦政府

的权力主要是宏观的经济调整,在支出方面主要是国防、人力和物力资源的开支,同时还要对地方政府进行拨款和资助。州和地方政府主要负责公共服务,财政支出主要是教育、医疗、社会服务以及卫生、消防等。由于地方政府的征税权是由州政府授予的,所以自主性较小。

3. 对我国央地政府事权划分法治化路径探索的启示

首先,无论是英国还是美国,都对央地政府间事权和支出责任做出了明确而详细的规定。这种做法既保证了央地政府事权划分的法律效力,而且具有很强的可操作性。通过法律形式来确定央地政府间事权和支出责任,规范中央和地方的行为,正确处理央地政府间的关系。

其次,用法律的形式来规范央地政府间事权不是短时期内可以完成的任务,这是一个渐进的过程。英国经历了近300年的时间才实现了从最初确定市场经济体制到形成比较规范的政府间事权划分的体制,美国的这一过程也经历了200多年才得以实现^[2]。由此可见,央地政府事权划分的法律安排要根据时间和国家政治、经济、文化的变化来进行调整和不断完善。

最后,政府间事权划分的法律安排要符合本国政治、传统以及不断变化的环境,英国对于政府间事权划分的法律规范是从对政府的税收进行规范开始的,在逐渐探索、完善的过程中实现了对中央和地方各自税收收入的合理划分。美国的政府间事权划分是基于英国的基础实施并完善的。由此可见,任何一个国家的央地政府间事权划分的法治化途径都需要符合自身的国情。

我国目前央地政府间事权“越权”与“缺位”的现象并存,中央与地方之间的事权和财权划分缺乏详细的、明确的法律规定。虽然在我国的基本大法《中华人民共和国宪法》中规定着“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”,但是对具体

的细节没有明确规定^[3]。为了更好地实现我国财政体制改革,不断提高国家治理能力,需要借鉴发达国家的央地政府间事权划分的法律安排,结合我国自身的情况,探索并完善我国央地政府间事权划分的法治化路径。

三、完善我国央地政府事权划分的法治化路径

十八届四中全会的召开,为全面依法治国做出了重要的战略部署。在央地政府间事权与支出责任划分的问题上,也要坚持法治思维,探索法治化道路,推进央地政府间事权划分的法治化、规范化。

1. 就央地政府事权划分问题对现有法律进行修正

目前我国的法律,尤其是《中华人民共和国宪法》中,就中央与地方的关系问题,虽然在整体上规定了央地政府间的职权划分,地方在遵循中央统一领导下可以充分发挥积极性和主动性,但是对具体的事权划分没有明确规定,对财权的划分也没有提及^[4]。因此,为了更好地实现央地政府间事权划分的法治化,建议作为根本大法的《中华人民共和国宪法》中增加有关央地政府间事权、财权划分的规定。明确中央与地方权力和职责的具体范围,地方有权就本地区内城乡建设、历史文化以及环境保护等地区性事务制定符合国家根本大法精神的地方性法规。

在完善《中华人民共和国宪法》中关于央地政府间事权的法律规定外,还要以法律形式明确政府与市场之间的关系。李克强总理曾在廉政会议上提出,政府不要过多地干预微观经济,否则就会增加政府的支出成本。政府如果干预太多就是越位,反之,如果缺位就是失职,要确保政府权力合理又不越位,就需要建立不同领域的政府事权清单,并对清单进行公示。尤其是在科教文卫、社会服务和保障等方面,各级政府要承担起自身的责任,弥补之前的缺位,做好地区内的基本事务,以法律形式将政府与市场之间的关系进行界定,运用法治思维解决政府缺位与越位

的问题。

2. 完善相关法律法规

(1) 制定明确中央与地方关系的法律。建议在符合宪法精神的前提下,制定《中央与地方关系法》。在《中央与地方关系法》中要将中央与地方政府各自的权力职责范围、权力的运行模式、利益的分配标准等通过法律形式明确规定,促进中央与地方之间的权益关系合理化,促进央地政府间事权和支出责任划分规范化^[5]。

采取法律列举的形式,具体规定中央与地方各自的事权和支出责任,还要确定中央与地方的共同事务和支出责任。涉及国家整体利益,例如国防安全、教育、外交、中央财政与税收等方面的事权和支出责任要由中央政府承担,涉及地方局部利益,例如地区内的区域性教育、文化、农业、地方交通、通信、社会保障和其他地区性事务与支出责任要由地方政府承担。涉及央地政府的共同事务,地方政府要在中央政府的指导下合理履行事权与支出责任。这样,既保证了中央权力分配的规范性,中央政府收权和放权都遵守明确规定,也可以促进央地政府间关系更快进入法律化轨道。

(2) 制定法律明确中央与地方政府收支权力划分。在通过《中华人民共和国宪法》以及地方性法律确定中央与地方事权和支出责任的基础上,还要明确中央与地方的财政收入权,保证事权与财权的一致性。具体包括以下两个方面的内容:一是在《税收基本法》中加入关于央地政府事权和支出责任划分的内容,规范中央与地方的税收收入,合理分配中央与地方的税收权力^[6]。在中央统筹的基础上,赋予地方一定的税收权力,地方政府可以根据自身情况,设立、开征地方性的税种,同时,给予地方政府一定的税率调整权,可以建立适合的比例税率、有弹性的税率,让中央与地方政府就税收问题互相调节。二是制定并完善《政府间转移支付法》。目前,我国政府间转移支付只有财政部制定的规章性质的文件可以参考,导致央地政府间

事权划分与支出责任缺少科学性和规范性。为解决这个问题,建议在《政府间转移支付法》中建立科学的可量化标准,并建立比较完整的体系,以法律形式对政府间的财政转移支付进行规范。

(3) 完善《预算法》。我国在2004年已提出对《预算法》进行修改,但是随着时间和具体国情的不断变化,《预算法》依然存在很多不完善的地方。完善《预算法》能够在明确央地政府事权划分的基础上,对公共产品的供给、权力分配更好地进行规范^[7]。完善《预算法》主要包括三个方面的内容:第一,在《预算法》中进一步细化政府预算收入。我国的法律规定,我国的预算收入主要是由税收、国有资产、专项收入以及其他收入组成。在我国现有的《预算法》中只对国有财产和专项收入作了相关的规定,内容比较笼统。因此,需要在《预算法》中对收费收入、社会保障、社会服务收入以及其他各项收入进一步进行明确的划分。第二,对中央和地方财政收支的部门预算进行规范和细化。部门预算主要是由一般预算、基金预算以及预算之外的资金组成。在完善《预算法》时要明确部门预算的原则、适用范围和主要内容。要提出统一的标准,对报批程序进行规范,并编制完整的方案。第三,中央要通过法律形式对地方的财政权力进行监督与制衡。《预算法》规定了政府财政收支的具体内容以及资金的使用、监督和管理,是为了对政府的财政收支行为进行监督和控制。因此,在给予地方一定收支权力的基础上,也要对其进行一定的约束^[8]。例如,给予地区内开征新税、参政议政的权力,但同时规定最高上限,更要在中央相关部门的批准和允许下进行。

3. 加强司法调节,促进央地政府事权划分法治化

司法调节主要是采取间接的形式对中央与地方之间的事权和支出责任进行调整,是对现有调节方式的制约和补充。例如,在发达国家的航运垄断事件中,联邦的最高法院并没有直接参与到联邦与政府之间的案件

中,而是通过个人上诉并经过案例分析宣布规定无效,间接证明涉及航运的货物运输权力是属于联邦政府的,这种方式在一定程度上也确定了联邦与州以及地方政府的事权^[9]。所以,司法调节要在我国央地政府间事权划分中起重要作用,就需要个人、个体等提出诉讼,在经过司法审判、案例分析等一系列程序之后确定中央或者地方的某项法律不成立,进一步达到规范中央与地方事权划分的目的。

由于目前我国法院多是高度的地方化,在央地政府间事权划分的司法调节上还存在诸多不完善之处^[10]。为了更好地实现对央地政府间事权的司法调节,建议尽快实现司法一体化。例如,在地方设立隶属于中央的地方巡回法院,法官对地方政府可以保持一定的自主性和独立性,巡回法院可以对地方法院的法律法规进行审核和监督,更好地明确中央与地方的事权和支出责任。

四、结 语

加快推进央地政府间事权划分的法治化是建设法治国家、建设民主政治、提高国家治理能力的重要内容。因此,在借鉴发达国家经验的基础上,根据自身国情,坚持法治思维、契约精神、民主思想,才能够探索出一条适合我

国的央地政府间事权划分的法治化道路。

参考文献:

- [1] 刘晔. 十八大以来我国央地事权与支出责任划分:回顾、评价与展望[J]. 财政监督, 2017(1): 23-26.
- [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[J]. 法商研究, 2006(5): 130-137.
- [3] 宣晓伟. 推进中央和地方事权划分的法治化[J]. 中国党政干部论坛, 2015(10): 15-20.
- [4] 张晓宁. 论重构中央与地方政府事权划分的法治化路径[J]. 中共南昌市委党校学报, 2015(5): 50-53.
- [5] 刘海波. 中央与地方政府间关系的司法调节[J]. 法学研究, 2004(5): 36-44.
- [6] 杨志勇. 分税制改革中的中央和地方事权划分研究[J]. 经济社会体制比较, 2015(2): 21-31.
- [7] 任广浩. 国家权力纵向配置的法治化选择:以中央与地方政府间事权划分为视角的分析[J]. 河北法学, 2009, 27(5): 84-88.
- [8] 寇铁军, 周波. 我国政府间事权财权划分的法治化选择[J]. 财经问题研究, 2008(5): 67-72.
- [9] 李春根, 舒成. 基于路径优化的我国地方政府间事权和支出责任再划分[J]. 财政研究, 2015(6): 59-63.
- [10] 江孝感, 王伟. 中央与地方政府事权关系的委托:代理模型分析[J]. 数量经济技术经济研究, 2004, 21(4): 77-84.

A Study on the Rule of Law to Improve the Division of Powers between Central and Local Governments

TONG Zeng¹, ZHANG Rui², HU Baojuan³

(1. Business School, Shenyang Jianzhu University, Shenyang 110168, China; 2. School of Marxism, Shenyang Jianzhu University, Shenyang 110168, China; 3. Vocational Education Center of Gaizhou, Yingkou 115200, China)

Abstract: From the review of 18th CPC National Congress to promote the process of our country in the central and local government powers, we specifically analyze about decision-making powers under the rule of law in central and local goverment from developed countries. In addition, we get the inspiration of the rule of law division between the central government and the local government, focusing on promoting and improving the rule of law in authority division between the central and local government in China.

Key words: the central; the local; authority; administrative law; path