

# 三农问题的宪法学思考

张千帆\*

---

**内容提要:**由于不能解决地方机构臃肿、地方政府腐败和滥权以及地方财政困境,取消农业税的税制改革难以应对“税费反弹”现象,仅仅是暂时缓解农民负担的权宜之计,并不是解决“三农”问题的长久之道。从宪法学角度看,“三农”问题的解决,有赖于完善地方民主与法治,从以行政为主导的中央控制模式转向以司法为主导的权利保障模式。中央干预的目的不在于亲自解决十分具体的问题,而应指向提供解决问题的制度。

**关键词:**农业税 “三农”问题 地方自治 中央干预

---

近年来,“三农”问题已引起政府、学者和社会的广泛关注。“农业成为效率低下的脆弱产业,农村成为贫困的代名词,农民最终成为最大的弱势群体。”〔1〕为了减轻农民负担,中国政府采取了一系列措施。从2004到2006年,中共中央连续发布三个“一号文件”,要求逐步降低农业税,取消烟叶外的农业特产税。2005年12月,十届全国人大常委会第十九次会议高票通过了关于废止农业税条例的决定,这个在中国延续了2600年之久的“皇粮国税”被正式取消。对于为税费负担所困已久的广大农村,取消农业税显然是一个颇得人心的举措。不过笔者认为,这一举措只是缓解农民负担的权宜之计,并不是根治“三农”问题的长久之道。这不仅因为,农业税的取消对每个农民仅仅意味着每年可以省下100多元,更重要的是,它并不能改善地方政府的财政治理。

## 一、背景:中国的税制改革

中国的税收权力在传统上一直集中于中央,地方税体系很不发达。事实上,在中国两千多年的历史中,并不存在真正的地方税,因而也从来没有出现过地方一级的财政。〔2〕1949年后,在高度集中的计划经济体制下,中央政府垄断了税收的立法权,统一制定、实施税收制度,并采取统收统支的管理制度,地方政府的各项财政收入均上缴中央。税收征管机构只有一套,由中央垂直领导,统征统管。收入支配权也完全属于中央政府,地方政府只是在行政法规下享有少量预算外收入的支配权,其行使职能所需要的各项支出均由中央按特定项目层层下拨。由于地方无法在统收统支的中央集权框架内满足自己的需求,地方政府往往不得不采用法律外(extra-legal)的方式解决问题,例如私自截扣中央

---

\* 北京大学宪法与行政法研究中心教授。

笔者感谢“农村宪政与行政法治”主题研讨会(2005年12月)部分与会者对本文的评论。

〔1〕 任波:《中国现代化的最大瓶颈》,《财经》2004年第2期。

〔2〕 何帆:《为市场经济立宪——当代中国的财政问题》,今日中国出版社1998年版,第174页以下。

的财政收入,或在中央法定税收之上征集或摊派各种税费。

改革开放后,中国财政体制实行了渐进式的分权改革。中央在某些省份安排了财政体制改革试验,如在江苏省实行“固定比例包干”,在四川实行“划分收支、分级包干”。“固定比例包干”制度允许江苏建立自己的独立预算体系,中央政府事先规定江苏省应上缴的收入比例,在上缴了中央财政收入款项之后,江苏可自主安排自留收入。“划分收支”制度则仍保留较大的中央控制权,将所有收入划分为中央固定收入(中央企业收入和关税等)、地方固定收入(地方企业收入、农牧业税和地方税等)、中央与地方固定比例分成收入(部分企业收入)和中央与地方调剂收入(工商税)。上个世纪80年代早期,绝大多数省份实行了四川模式。三个直辖市则仍然受到中央的集中控制,如中央仅允许上海保留10%的财政收入。<sup>[3]</sup>1987年后,中国实行了不同形式的“财政大包干”,确定了地方上缴任务或补助数额的绝对数值,并保持数年不变。“财政大包干”制度进一步增大了地方财政收入,但在一定程度上削弱了中央财政收入,以至有的学者惊呼中国的“国家能力”受到了损害。<sup>[4]</sup>

1994年,中国开始实行“分税制”,对税收的征管和支配在中央和地方各级政府之间实行明确分工。这是建国以来规模最大、范围最广、影响最深的一次整体性和结构性税制改革。分税制按照税种划分各级政府的收入,将维护国家利益、实施宏观调控所必需的税种划为中央税,将适合地方征管的税种划为地方税,将同经济发展直接相关的主要税种划为中央与地方共享税。<sup>[5]</sup>它还依照各级政府的事权划分确立了支出标准。中央财政主要承担下列方面所需的支出:国家安全、外交与中央国家机关运转,调整国民经济结构、协调地区发展、实施宏观调控,并发展由中央直接调控的事业。地方财政则主要承担本地区政权机关所需支出,以及本地区经济与事业发展所需支出。<sup>[6]</sup>分税后,中国分设了国税和地税两套管理机构,其中国税局负责中央税和中央与地方共享税的征收,地税局则主要负责地方税的征收,因而税收征管权从原来的高度集中走向适度分散。分税制增强了政府总体的财政筹资功能,调动了地方政府开辟财源、严格征管的积极性,遏制了财政收入占GDP比重连年下滑的趋势。1994以后的几年里,公共收入稳步增长。工商税每年保持20%左右的增长,高于同期国民生产总值(GNP)的增长速度。地方政府逐步具备了自己稳定的税种和财政收入来源,由地方支配的税收比例也逐渐扩大。地方税收占全国税收总额的比例已达45%。加上中央对地方的税收返还以及大量归地方支配的预算外和制度外收入,地方政府以各种形式实际支配的公共财力要远远大于中央政府。<sup>[7]</sup>

另一方面,改革后的税收立法权和政策制定权仍然集中于中央。中央仍控制了地方税收的制定权、解释权、税目的决定权和税率的调整权,地方仅负责税的征收。地方政府的事权范围相对较大,但财政范围相对较小。地方政府只有小部分税收行政规定的制定权,对一些税种的税制具有微调权,例如对城镇土地使用税和车船税的税额决定权。且即使这小部分权力也是中央授予的,其行使受中央监督,不得超越中央设定的范围。地方税收政策主要来自中央授权的结果是缺乏稳定性,并产生了比较明显的短期行为。税制改革后,流转税收入偏重,超过税收总额的60%以上,企业和个人所得税偏低,还未达到以往占税收总额的20%的水平。这种格局也表明双重主体税制只是一种形式。中央税

[3] 相比之下,江苏则可保留38%,参见前引[2],何帆书,第185页以下。

[4] 王绍光、胡鞍钢:《中国国家能力报告》,辽宁人民出版社1993年版,第120页以下。

[5] 按照目前的税种划分,中央的固定收入包括关税、中央企业所得税和上缴利润、铁道、银行总行和保险总公司等部门集中交纳的收入等。地方固定收入包括地方企业所得税和上缴利润、个人所得税、城镇土地税、土地增值税、国有土地有偿使用收入、房产税与农牧业税等。中央和地方共享收入包括增值税、资源税与证券交易税,其中证券交易税为中央与地方分享50%,增值税为中央75%、地方25%。

[6] 按照目前的事权划分,中央财政具体包括中央统管的基本建设投资、由中央财政安排的工业与农业支出、国防与武警费用、外交和援外支出、中央银行行政管理费与公检法支出,以及文化、教育、卫生、科学等各项事业费用。地方财政包括由地方政府负责的各项类似事务的支出。

[7] 卢洪友:《政府职能与财政体制研究》,中国财政经济出版社1999年版,第195页。

以增值税和消费税收入为主,地方税的税种主要包括土地使用税、房产税、车船使用税等。改革后的地方税缺乏税基宽、税源充足、收入稳定的主体税种,地方税的固定收入仍然偏少,弹性较差,不能随着经济发展和物价水平的上涨而相应增加。地方政府的大部分财政收入仍然来自于中央转移支付资金的返还和共享税中的地方分成。

由此可见,分税制后的财政体制仍然带有明显的中央集权特征,因而在本质上和以中央与地方财税分权为特征的“财政联邦主义”相差甚远。财政联邦主义并不要求政治上的联邦主义,而只是在财税体制上实现中央和地方分权。在财政联邦主义体制下,地方一级有独立于中央的财政预算,中央财政预算并不包括地方预算,全国也不编制统一的国家预算。<sup>[8]</sup>最为基本的是,财政联邦主义并不简单地分配中央和地方的税种,而是以中央和地方的事权范围作为税权划分的基础,因而地方政府对于属于地方范围的税收具有完全意义上的控制权。相比之下,中国的中央政府仍然在相当程度上控制了地方税收的制定、解释和调整,从而在根本上制约了地方税收的发展空间。中央控制有助于防止地方政府的横征暴敛,不过同时也阻碍了地方通过适当征税来满足自己的需要。毕竟,该收的税还是得收,否则地方政府只有诉诸法外手段来满足治理的基本需求。中央对地方的税权控制助长了中国地方政府的非税财政手段,在缺乏民主政治制衡的环境下,非税财政手段很容易流变为任意侵犯农民利益、增添农民负担的苛捐杂税。

事实上,改革开放对财政的一个后果是“预算外”和“制度外”等非税财政收入大规模上升。所谓“非税财政收入”,是指政府通过经营和财产收入、管理费和使用费等收费、罚款和没收等非征税方式获得的收入。在西方法治国家,税收一般占公共收入的90%以上,因而非税收入仅占很小比例。然而,非税财政收入在中国却名目繁多、规模庞大、管理混乱。某些非税收入被纳入预算计划,和税收一样受预算法的控制,称“预算内收入”;某些非税收入则放在预算外管理,受行政法规约束,称“预算外收入”;还有某些非税收入既不纳入预算内,又不纳入预算外,而是由征收主体自收自支、自行管理,几乎不受任何法律约束,因而可称“制度外收入”。<sup>[9]</sup>非税财政收入的征收主体主要是地方政府,地方非税收入占全国非税总收入的90%。改革开放以来,非税收入的总趋势是不断上升,其中又以预算外和制度外收入增长尤为迅猛。以1996年为例,税收收入为6910亿元,比上年增长14.4%,但预算外收入为3893亿元,竟比上年增长了60%之多。<sup>[10]</sup>在该年的公共收入中,税收仅占45.8%,非税收入占54.2%,而其中预算内收入只占非税总收入的6.1%,预算外收入占了38.2%,而制度外收入则占55.7%。<sup>[11]</sup>1996年的安徽农民人均公共费用负担为65元,其中农业税只有22元,其余43元均为非税负担,“费”是“税”的两倍,突出体现了中国独特的农民负担问题。

由于税制改革并没有从根本上解决中央管制的“专横”问题,更没有从制度上确立地方税收的正当来源,因而中央在庞大的地方非税体系面前显得无能为力。在中央和地方权限都没有获得宪法规制的情况下,以中央集权为主导的税收体制必然使地方财政在饥饿和掠夺之间徘徊:在受到中央限制之后,地方最终只有向当地的广大税费承担者伸手,以满足其正当或不正的财政需求,而在目前的制度安排下,中央不能也不可能有效防控地方的掠夺性征税或收费。

[8] 参见张道庆:《财政联邦主义——走向合理的中央与地方关系》,载张千帆等:《宪政、法治与经济发展》,北京大学出版社2004年版。

[9] 在“制度外”收入中,占一半以上的主要来自地方政府越权审批的基金,行政事业单位和垄断企业擅自扩大收费范围或随意提高收费标准,地方部门和单位在修筑路、整治江河、兴办学校或医院等公益设施时采取行政命令向企业或居民强制集资、摊派,工商、物价、交通、环保等部门在法律、法规以外擅自扩大罚没范围、提高罚没标准,以及国有企事业单位或行政管理部以各种名目设立筹集的自收自支资金,即所谓“小金库”。

[10] 两项合计为1.1万亿元,宏观税负水平为17%,和世界上其它中等偏下国家相仿。但如果加上各级政府部门批准收取的第二预算外收费和基金(不包括乱收费),那么总的税负水平可能达到25%以上,接近世界上中等偏上收入国家的28%(包含社会保障税)水平。参见黄衍电:《中国税制结构:明辨与抉择》,中国财政经济出版社1999年版,第156页。

[11] 参见前引[7],卢洪友书,第232页以下。

## 二、取消农业税的困惑

在这个背景下,让我们回到本文开始提出的农业税改问题。1958年的农业税条例规定对农民按田亩收税,基本上沿袭了中国几千年来按田亩或人头平均赋税的不合理做法,这种城乡有别、分开征收的税制明显体现了城乡不平等,应该为城乡统一的更为公平与合理的现代税制所替代。<sup>[12]</sup>然而,如果说农业税体现了历史悠久的税制传统,取消农业税的措施则也体现了历史悠久的中央集权政治传统。农业税的统一制定、实施乃至取消,都突显了中央(主要是行政部门)在决定税收体制中的主导作用。虽然农业税对农村影响巨大,但从农业税的产生、确定、后来的改革与限制到最近的取消,在此近半个世纪的此消彼长的漫长历程中,却看不到地方政府、选民或利益团体在决策过程中的踪影。当然,中央政府在决定过程中必然已在不同程度上考察并考虑了地方需要,省级政府在实行分税制以前对于上缴中央的税款也有一定的讨价还价的余地,但是这些并不能改变中央行政主导模式的实质。在2004年《政府工作报告》正式提出五年内取消农业税的两周内,国务院紧急召见黑龙江和吉林两省的省长,通报了中央最新决定并要求两省先行免征农业税。就在次日,黑龙江省政府便发布公告,宣布在全国率先进行全部免征农业税试点。<sup>[13]</sup>

中央主导模式具有其自身不可克服的弊端。一方面,即便农业税应该统一取消,即便中央为某些省份取消农业税“埋单”,各地也未必有能力处理农业税取消后给地方治理带来的问题。另一方面,在没有制度变更的情况下,农业税的取消很可能只意味着“羊毛出在羊身上”:既然公共服务仍然要维持,既然我们不能从制度上制止各级政府的铺张浪费,那么政府的财政压力仍旧存在,最后还是通过其它方式摊派到农民头上。因此,虽然国务院“确保农民负担得到明显减轻、不反弹”,<sup>[14]</sup>但取消农业税的举措可能同时面临两方面的困惑:在没有制度改善的情况下,农业税的消失可能给某些乡村政府带来财政困难,而财政压力又将反过来迫使地方政府采取其它税费措施——不论合法与否——来弥补农业税所造成的财政缺口。最重要的是,农业税的取消本身并不能改善地方政府的财政治理。

### (一)地方财政、机构改革和公益事业

随着中国经济的发展,农业总产值占国内生产总值的比重逐年下降,2002年仅为15%,农业税和农产特许税合计仅占中央收入约4%,占地方财政收入不到5%,减免农业税对于中央和省级财政应无大影响。然而,由于全国乡村负债严重(2001年高达3200亿元),农村义务教育投入严重不足,县乡机构改革进展缓慢。<sup>[15]</sup>按照“一级政府、一级预算”的要求,中国在1983年前后广泛建立了乡镇财政。由于中央财力拮据,乡镇财政的主要来源是农业税、农业特产税、工商类税收及各种收费。1994年,中央和省实行“分税制”,但省以下并没有改革。县对乡仍然实行“财政包干”制度,而事权又层层下放,导致乡镇财源进一步恶化,乡镇“吃饭问题”都难以解决。2002年,中央试行农村税费改革,取

[12] 参见田永胜:《税费改革深化需要相应的制度安排》,《光明日报》2004年8月3日。1958年的《农业税条例》规定,全国农业税的平均税率为常年产量的15.5%。2000年3月农村税费改革后,农业税按农作物常年产量和最高不超过7%的税率征收,但同时征收相当于农业税20%的“农业税附加”,用于村级组织运转和五保户供养。这样,农民总税负是8.4%。值得注意的是,其它国家都是对农业商品流转额或农民的净所得征税,但中国农业税的税基却包括了农民用于基本生存的支出,如口粮、教育和医疗支出等。因此,农业税实际上退化为定额的土地税或地租。另外,城镇个体户的增值税有月销售额600-2000元的起征点,工薪阶层所得税也有月收入为800元的免征额,而农业税却是按全额计征。

[13] “从2004年起,在我省行政区域内从事农业生产的农民、农场职工、各类经济组织和个人全部免征农业税及附加。”参见常红晓:《乡权之变》,《财经》2004年第19期。

[14] 2000年3月,中共中央和国务院下发《关于进行农村税费改革试点工作的通知》,决定率先在安徽全省进行农村税费改革试点。2002年3月,国务院进一步扩大了税费改革的试点范围,并提出“三个确保”作为衡量农村税费改革是否成功的重要标志:“确保农民负担得到明显减轻、不反弹,确保乡镇机构和村级组织正常运转,确保农村义务教育经费的正常需要。”

[15] 常红晓:《农业税改骤然提速》,《财经》2004年第7期。

消了种种集资、乡五项统筹、村三项提留、政府性基金以及乱罚款和摊派,乡镇财政仅剩农业税和工商税收,财政大幅度减收,乡镇组织几乎无法运转。2004年,政府宣布在“五年内取消农业税”,一些乡镇失去了最主要的收入来源,乡镇收入将仅剩下工商业税收和烟草特产税。

农业税的取消虽然在一定程度上减轻了农民负担,但同时也给地方治理增添了困难,使早已负债累累的地方财政雪上加霜。对于某些农业大省,县财政的大部分用于教师和干部工资,而农业税占地方财政的60-70%以上。<sup>[16]</sup>据估算,取消农业税将使黑龙江农民人均减负142元,全省总额共达28.2亿元。然而,对于拥有1800多万农民、1.7亿亩耕地的黑龙江省来说,农业税的取消对县乡财政产生了很大冲击。2003年,黑龙江全省财政收入247亿元,其中农业税及附加所占比例高达11.4%,远高于全国3%的平均水平。<sup>[17]</sup>免征农业税将使乡镇和村级组织陷入困境,乡镇财政入不敷出、难以为继。和全国其它地区一样,黑龙江省基层政府负债已相当严重。据省农业部门统计,截至2003年底,乡村两级负债总额高达137亿元,其中乡镇负债44.3亿元,村级负债90.8亿元,平均每个乡镇负债469万元,村均负债100万元。<sup>[18]</sup>这表明乡镇和村已无力改善辖区内公共设施,提供公共服务,甚至连正常运行也难以维持。<sup>[19]</sup>目前,对于黑龙江免征农业税的财政缺口,中央给予100%的转移支付,因而改革的初始成本实际上全部由中央承担,但是中央显然不可能一直如此承担下去,而地方政府是否能在免征农业税之后维持其财政能力仍然是一个未知数。

取消农业税或许只是中央精简地方政权的全盘改革措施之开端。改革开放以后,中国一改“皇权不入乡”的传统,开始针对农户征收税费并加强管理,并导致农村地方机构的膨胀。不仅乡镇已经“六套班子,七所八站”,而且村级也已配备了“三套人马”。这些官方机构都需要经费供养,最后必然成为农民负担。1985年,中国完成“撤社建乡”,建立起庞大的乡镇基层政府管理体制,并相继出台了一系列“分权让利”的改革措施和“分灶吃饭”的财政包干政策,在各级政府和部门之间形成了明确的利益关系。1994年进行的“分税制”改革不但没有跳出财政包干体制的圈子,反而造成了“事权”和“财权”的分离,从而使中央与地方各级政府之间的事权划分出现混乱。地方政府预算内的财政收入往往成为“吃饭财政”,一些地方甚至连行政事业费和人头费的开支也难以保证,从而引发了各级地方政府追求财政增收的欲望,尽可能提高本级财政的留成比例,而给下级政府则下达不断增长的财政收入目标和上缴任务。最后,农村基层政府和农民自治组织有事权而无财权,为了完成上级下达的各项任务而只有向农民伸手。<sup>[20]</sup>因此,作为税费改革的配套措施,黑龙江省政府早在2004年6月初就启动了相应的配套改革试点,大规模精简乡镇机构和干部,撤消乡级财税所,上收乡镇财权,建立农村财政所,由县财政局垂直管理,乡镇事权、财权和用人权骤然缩小。

如果取消农业税最终能达到治理庞大臃肿的地方机构之目的,当然不失为一件好事。但问题是不论乡镇机构是否继续存在,地方政府仍然要对维护地方的公益事业承担主要责任。改革开放以来,贫困地区的地方政府对地方公益事业投入不足,包括义务教育在内的资金越来越成为迫切需要解决

[16] 前引[15],常红晓文。

[17] 参见前引[13],常红晓文。

[18] 在李昌平以前所在的湖北监利县,778个村总负债41亿多元,其中有息借贷24亿多,欠债在100万以上的村82个,50万到100万之间的139个。其中棋盘乡财政所长王书红给记者介绍了该乡欠债的情况:“2000年债务最高多达4700万元,光三年洪水救灾就欠下800多万。这些年尽管多方筹集资金还债,还剩下2000多万,各村还有1500多万。”参见《李昌平上书总理5年后:监利乡村债务成难题》,《瞭望东方周刊》2005年8月23日。乡村债务一般由以下几方面构成:中小学教育、计划生育、农村程控电话网络建设、电力建设、农村基金会放贷形成的呆死账,还有没有收上来的农业税费和排灌费、长江大河防汛费用等。

[19] 例如在有“中国改革第一村”之称的安徽省小岗村,村委会共有村干部7人,其中支书、主任、文书每人年薪1800,平均每月只有150元,另外4人每人年薪只有1000。但加在一起,村委会的开支也得近万元。村里没有能攒钱的企业,村干部的工资首先没了着落,村里办公费更是一分没有。陈桂棣、春桃:《中国农民调查》,人民文学出版社2004年版,第444页以下。

[20] 同上引。

的问题。事实上,农业税及其配套改革的一个重要内容就是农村义务教育,其核心是将农民自己办学改为政府办学,以县为主。过去,农村义务教育经费主要来自农民缴纳的农业税和“教育费附加”。此次改革明确农村义务教育由政府主办,且责任上划到县,由县级政府承担,从而明确了农村义务教育经费支出的正常渠道。确立农村义务教育“以县为主”的管理和投入体制,对保障教师工资的发放确实有明显效果。目前,全国98%的县已经将农村教师工资发放上收到县。然而,农村税费改革后,农村义务教育的资金缺口反而扩大了,许多县级财政也很困难。例如黑龙江四个试点县市就裁减1800名中小学教师,其理由为“超编”。从中西部大多数地区的情况看,由于县可用财力少,绝大多数县级财政显然无法担当教育经费投入的责任。

除了教育之外,许多乡镇的交通、农业水利设施等公益事业也因没钱而无法兴办。因此,税费改革以后农村的公益事业怎么办,正成为农村干部面临的一大难题。例如,湖北监利县周老嘴镇罗家村的地势很不方便,但由于当地政府缺乏资金,因而不敢承担改善落后生产环境的风险。在洪湖周围的桥市、汴河、柘木、分盐和白螺等几个乡镇,当地人长期饮用被污染的河水。<sup>[21]</sup>但由于税费改革的进行,基层干部缺少镇村公益事业的资金来源,以至没有干部愿意承担“上头处分、下头怨恨”这种“两头不讨好”的差事。

取消农业税的举措让我们看到中国税费改革的困境。税费改革前,生猪税、机械管理税、养路费、监理费、检测费、特产税等等将农民压得喘不过气来;这些税费取消后,农民负担有所减轻,但基层政权的收入普遍下降,地方公益事业难以为继。毕竟,“羊毛”只能出在“羊”的身上;如果我们不可能总是指望中央的转移支付,那么农村究竟有多少钱兴办多少公益事业、维持多大规模的政府机构,都是关系到每一个农民切身利益的事情,因而最终应该由农民自己来决断。当然,国家必须保障每一个地区都能满足其基本需要——治安、教育及其它对于维持体面的生存所必要的公共设施,但是作为规则,地方人民应决定他们自己的需要和开支。这是中央所不能也不需要包办的。也只有根据地方需要建立必要与适当的地方政府编制和相应的财政监督制度,才能从根本上保证税费改革不反弹。

## (二)地方制度缺失与税费反弹

目前,在巨大的财政压力下,中国的税费改革很难做到国务院承诺的“不反弹”。这令人回想起著名的黄宗羲定律,也就是中国历代苛捐杂税的“积累莫返之害。”中国历史上曾有多次农村税赋改革:唐有“两税法”,明有“一条鞭法”,清有“摊丁入亩”的变法措施。这些重大改革都是针对当时收费名目繁多、贪官污吏中饱私囊、农民不堪重负而进行的,内容基本上也都是改费为税、化繁为简、官收官解。在短时期,这些改革措施都使农民获得了休养生息的机会,但最后又都无一例外地因为政治环境的局限而走向反面,为以后的加税增费抬高门槛,农民负担反而更重。<sup>[22]</sup>事实上,1949年后,中国已经进行过七次机构改革,但每次改革都走不出“膨胀—精简—再膨胀”的怪圈,其根本原因在于未能在体制上杜绝“上有政策、下有对策”。

税费之所以必然反弹,一部分可能是因地方必需的公益事业而产生的正当政府支出,但更主要的恐怕是出于部分地方官员的挥霍和贪婪。事实上,在中国颇为常见的“怪事”是,越是贫困的地方似乎越容易发生铺张浪费的现象。一些贫困地区超标准兴建办公楼、用公款吃喝、超能力举办大型节庆活动。例如云南金平县是国家贫困县,财政自给率不到20%,但是该县20周年“县庆”的预算资金却高达350万元,并为此强令行政事业单位和干部职工“捐款”,甚至多次发文催促“献礼工程”。<sup>[23]</sup>为了“县庆”,金平县大力推进一大批还没有列入预算的配套工程,包括接受来宾参观的那兰电站、县城东

[21] 当地人这样形容自己喝的水:“春天喝肥水,夏天喝渍水,秋天喝麻水,冬天喝黄水,一年四季喝苦水,干旱起来还没有水”。参见前引[18]。

[22] 参见前引[19],陈桂棣等书,第453页。

[23] 2004年,全县地方财政收入3852万元,财政自给率仅17.8%。见《国家贫困县强令“捐款”筹县庆》,《新京报》2005年7月26日。

边的过境公路、作为县庆活动场所的民族体育运动广场以及广场上的大型“室外全彩 LED 电子显示屏”等。其中某些“献礼工程”还涉及到征地拆迁、补偿安置不到位等问题,由此引发了当地不少群众的强烈不满。在另一个贫困地区,希望小学集资 60 万元建校,但庆典就花去了超过全部集资的 10%。<sup>[24]</sup> 贫困地区的挥霍浪费是如此严重,以至国务院扶贫领导开发小组不得不专门发文,明令禁止贫困地区铺张浪费。<sup>[25]</sup>

中央撤消地方税费的简单措施不仅可能阻碍地方为了满足其正当需要而征收必要的收入,而且对于防控地方政府的腐败和滥权也显得无能为力。上收乡镇财权的初衷是防止地方胡乱花钱,但是在缺乏地方监控制度的情况下,这种良好的初衷未必能转化为现实。确实,有些乡财政本身很穷,但乡镇领导仍然挥霍无度,甚至出现用义务教育的钱为自己购买汽车之类的恶性事件。实行“乡财县管”有助于规范乡镇收支,约束乡镇干部乱花钱,同时提高县对乡转移支付的透明度。但无论是“村财乡管”还是“乡财县管”,其理论假设都是上级对基层情况很熟悉,上级比乡村更了解农村的公共需求,且更加奉公负责。可是这个假设其实未必成立,财权上收可能反而会抑制乡村组织提供公共服务的灵活性。且中国各级政府之间是行政隶属关系,县乡政府间的事权划分不清楚;由于实行集权财政体制后县级财权加大,如果缺乏有效的制度约束,必然导致权力的滥用,“乡财县管”很可能蜕变为“乡财县用”。1990 年前后各地实行的“村财乡管”就是前车之鉴,不少乡镇借管理之便,挤占挪用村级资金。有些县甚至连中央转移支付都敢挪用,乡镇的钱更不在话下。<sup>[26]</sup>

取消农业税的举措再次提示中央集权制度所面临的双重困境。如果地方选民不能通过民主选举的政治过程控制地方政府,那么他们就不能“信任”地方政府行使对他们征税的权力,同时也不能保证地方官员将纳税人的钱(或来自中央的转移支付)用于必需的公益事业,更不能防止地方政府的任意挥霍浪费。因此,看上去相悖的两种现象——地方缺乏足够资金扶持公益事业与地方官员的铺张浪费——实际上来自同一个根源:地方民主自治的缺失。由于缺乏地方自治,地方不能根据自己的需要自行征收对于实现公共利益来说必要的税费;由于缺乏地方民主,地方的人民不能保证政府开支的方式符合公共利益。事实上,也正是由于地方政治制衡机制的缺失,中央政府和理性的地方选民都不愿意看到地方政府拥有过多的征税权。

2000 年的立法法明确规定,全国人大及其常委会对税收拥有专有立法权,国务院必须经过授权才能制定税收行政法规。地方立法机构则不得制定地方性税收法规,除非是为了执行税收法律和行政法规。但中国由人大制定的税收立法并不多,目前只有个人所得税法、外商投资企业和外国企业所得税法、农业税条例,其它主要是由国务院颁布的行政法规以及财政部颁布的行政规章。近 20 个税种都没有正式立法,大都以“暂行条例”的形式加以规范,如增值税、营业税和消费税等,其中城市房地产税的暂行条例已经“暂行”了 50 多年。据报道,税收基本法目前已列入十届全国人大常委会的立法规划。<sup>[27]</sup> 虽然统一的税法有助于控制税务机关的自由裁量权,但是地方税收自主权并没有提上议事日程。事实上,在地方民主状况没有根本改善的前提下,地方税收自治只能更助长地方权力的滥用。

[24] 《希望小学集资 60 万建校,搞庆典花掉 7 万村民痛心》,《三秦都市报》2005 年 8 月 19 日。

[25] 该通知要求,贫困地区一律不准新建、购买机关办公楼以及其他非经营性楼堂馆所,严禁对办公楼进行高档装修,办公用房确有困难的必须由省级发展改革部门核报省级政府审批,严格执行国家有关公务接待标准特别是用餐和住宿标准,严禁贫困地区的国家机关工作人员用公款大吃大喝。贫困地区不得使用财政资金或通过摊派方式举办各类节庆活动和演唱会等文娛活动。有特殊重大意义的庆典活动,须经省、自治区、直辖市人民政府批准,并严格控制规模和财政支出。《国务院扶贫开发领导小组:反对贫困地区铺张浪费》,http://www.findlaw.cn/findlaw/lawdetail.asp?id=94363,2005-9-30。

[26] 参见前引[13],常红晓文。

[27] 李其谚:《打造税收“母法”》,《财经》2004 年第 8 期。

### 三、中央行政主导模式的弊端

尽管中央三令五申,农民负担依然相当沉重。中央上收财权并不能从根本上解决地方滥用权力的问题。中央的某些政令——尤其是那些具有实质性意义的政令——到地方难以实施,或在实施过程中走样甚至变质。这样,如何从制度上保证地方政府贯彻落实中央为保护基层群众的利益而制定的政策和法律,就成为社会普遍关注的问题。笔者认为,问题的根源在于中央集权带有不可忽视的制度成本,而要降低这种成本,只有从制度上进一步完善民主与法治。

从宪法和选举法的条文上看,中国实行人民代表大会制度,地方政府由地方选民所选举的地方人大产生。但在实际上,乡镇基层政权来源于上级授予,其运行缺乏有效的制约和监督机制。虽然乡镇长形式上是由当地人大选举产生,但事实上是在乡党委和县党政领导部门的严格控制下提名的。同时由于党政不分,乡镇党委及其书记实际上是乡镇政权的核心和实际领导组织,其产生往往是上级组织控制和安排的结果。这样的制度设计势必造成乡镇政权对上而非对下负责,<sup>[28]</sup>由此造成了“政绩工程”、“形象工程”以及贫困地区挥霍浪费等中央不能有效制止的种种不合理现象。

#### (一)中央政府的统治成本

一般来说,大国政治最重要的问题是统治成本问题。如果形成一种简单的中央集权体制,那么从中央政府到地方政府再到选民之间的距离必然很长。大国一般具有相当大的地方差异,从而更增加了统治的难度。中央往往不能确切地了解地方需要,也不能及时获知地方上发生的事情,且即使知道也有“鞭长莫及”之虞。因此,信息成本和中央政府在人、财、物等方面的能力限制构成了在大国实施中央集权的障碍。

假定中央所要推行的法律或政策是“合理”的,即它对全国或至少某个局部地区的人民有利,且其实施将带来相对较高的效益,并假定地方政府不仅应该而且有能力实施中央政令,那么,合理的中央政令之所以推行不下去,就主要是因为它影响了地方政府和官员的利益,或至少他们对此无动于衷。中央为什么不能强行实施呢?这是因为中央的信息和监控能力都是有限的。地方政府显然不会自动报告违反中央政令的行为,因而中央往往不知道这种行为的存在。如果不是新闻媒体曝光,许多地方上的违宪、违法、违规行为都不为我们所知。中央可能略知一二、“杀鸡儆猴”,但毕竟难以知道全国各地的违法行为,而要全面监控地方政府行为,中央必须建立规模庞大的派出机构,因而必然要产生至少在目前的经济发展阶段所不允许的巨大成本,且不说如何解决几乎同样困难的监督地方派出机构的问题。既然如此,地方政府也知道中央的难处,因而变本加厉地搁置、拖延或扭曲中央政令的实施,中央制定的许多宏观调控或便民措施因而得不到有效落实,中央也不能及时纠正地方政府对公民权利的种种侵犯。

事实上,地方政府的违宪或违法行为早已不断见诸媒体。2004年轰动全国的“铁本事件”涉及规模浩大的违规工程,但中央也是在征地全部完成且工程进行到相当阶段后才得知,及至中央下令停工时已经造成巨大损失。再如在2003年的特大洪水中,安徽淮河流域的一些乡镇作为蓄洪区遭受了巨大损失。在灾后的重建中,中央的救灾资金很大一块就是用于这些蓄滞洪区的补偿。据不完全统计,2003年7月至2004年2月,中央共下达蓄滞洪区补偿资金4.1亿元。这批本来用于受灾群众恢复生产的资金,却被一些乡、村以虚报、重报损失的方法截取、私留。甚至有地方干部透露:“不光是救灾资金,只要是国家的拨款,现在很多地方政府和干部几乎产生了狠捞一把的‘条件反射’,截留、挪用中央资金几乎已经成了一种普遍的做法和习惯。”<sup>[29]</sup>中央之所以不能及时制止这些危害灾民的行为,

[28] 韩俊:《推开配套改革要有周密政策设计》,《财经》2004年第19期。

[29] 《审计风暴追踪:淮河洪水救灾款竟成“唐僧肉”》, <http://www.jswater.gov.cn/news.asp?NewsID=2887>, 2004-7-2。



当然是因为中央的审计制度不够完善,但最关键的原因在于中央精力有限且过于分散,难以监控数量众多的地方政府。

地方政府制造虚假信息的可能性导致中央对地方的不信任,进而阻碍后者采取必要的解决措施。例如,在全国范围内乡村两级负债高达五、六千亿元,但中央一直没有下决心解决,主要是因为担心一旦承诺就可能出现“天文数字”的虚报债务,从而超出中央财政的承受能力。<sup>[30]</sup>然而,没有适当的中央投入,正常的地方需要也得不到满足。2002年启动税费改革之后,为了维持县乡机构的正常运转,中央财政加大了对地方各级财政的补贴,2004年达到396亿元。尽管如此,各地争取中央转移支付的呼声仍不绝于耳。由于中国没有建立公共财政体系,县乡承担了一些本应由中央政府承担的支出。1994年分税制改革后,中央对地方没有建立起透明的制度化转移支付。由于转移支付不规范,致使农村公共事业投入严重匮乏,且国家和省级政府整体拨付县级财政中多大比例能用于教育也没有硬性约束,完全取决于县领导对教育的重视程度。

## (二)中央和上级政府的道德风险

如果欠缺民主政治制衡的地方政府是不能被信任的,那么同样欠缺制衡的中央政府也不是在所有情况都能被信任的。且不说中央“一刀切”的规定可能不切合地方需要并过分束缚地方政府的手脚,上级政府本身就on能滥用权力,甚至促使下级政府侵犯权利。例如,在国家级贫困县——宁夏同心县,100多家党政机关单位和部门在当地一家“新月楼”餐馆欠账吃喝十余年,吃喝白条竟近5000张,拖欠金额高达80多万元。<sup>[31]</sup>“新月楼”不堪重负。2004年8月,忍无可忍的餐馆老板终于将欠款大户同心县发展计划与经济贸易局告上法庭。2004年,同心县财政收入2788万元,而财政支出却高达2.4亿元,长期靠国家巨额补贴。由于地方财政困难,干部工资基本上靠收一点、欠一点、要一点、挪一点,欠发工资现象时有发生。即使这样,招待依然招待,吃请仍旧吃请,吃喝打白条现象更是司空见惯。之所以如此,一个原因是来自上级的各种评比、检查和接待活动。县财政局的一位副局长说:“同心县是国家级贫困县,各单位的招待费财政几乎没有拨过钱,可是上级对口部门或者外市县来人了,不可能不接待。钱从哪里来?只能自己想办法。”对于被告上法庭的县发展计划与经济贸易局,他不无同情地说:“这个局接待任务最重,因为口子大,要接待多个部门。”这样,“招待”实际上已经成为压在地方干部——最终是群众——身上的一座沉重“大山”。据当地干部说,他们的时间常被截成三段:1/3用于吃喝接待,1/3用于开会和陪同检查考核,只有1/3用于正常工作。事实上,别说县上,乡镇一级吃喝招待费也十分惊人。宁夏灵武市原新华桥镇的接待费用从1997年开始在个体餐馆强林餐饮娱乐中心计算,不仅吃掉了强林餐饮欠镇上的10万元房费,镇里还倒欠强林餐饮24万元“吃喝费”,年均接待费高达5万元,全部打了白条。据宁夏农牧厅有关部门统计,截至2002年底,宁夏乡村两级债务总额达7.5亿元,乡均137.2万元,村均12.4万元,而其中招待费占了很大的比重。<sup>[32]</sup>

长期以来,中国政治体制使基层干部唯上是从,基层政府丧失了与上级政府的谈判能力。不少开支本来应由省级和县级负担,但在官员任命制的硬约束下,责任被完全转嫁到乡镇,或者是要求基层资金配套。大量来自上级的验收、达标、评比,也使得乡镇政府疲于应付,增加了财政成本,耗尽了财政资源。由此可见,上收乡镇财权至多只是一个治标之举。上述国务院扶贫开发领导小组的通知要求,贫困地区不得超标准建设道路、广场等公共基础设施,不得搞形式主义的达标升级活动,不得向基层单位下达招商引资指标,不得为经济活动提供担保,更不得挪用扶贫、救灾救济等专项资金搞“形象

[30] 参见前引[13],常红晓文。

[31] 《国家级贫困县宁夏同心县100多机关吃垮一酒楼》,http://news.163.com。为了保存原始凭证以便催要欠款,餐店老板专门制作了一些小布袋,将不同单位的白条装在小布袋中分类保管。记者发现这样的布袋竟达96个,白条近5000张,水利局、政法委、政协、人大、学校、乡镇、医院、兽医站等各种机关单位多达100多家。

[32] 同上引。就在记者采访同心县财政局时,恰好有一家餐馆寻上门来索要前不久的几次吃喝欠款。接待对象是自治区某厅局,来此住了一周;据说县上没办法,只好让各部门轮流负担招待请饭。

工程”和“政绩工程”建设。<sup>[33]</sup>然而,大量的达标与评比活动正是上级政府要求的结果。只要仍然停留在下级政府对上级而不是选民负责的治理模式,那么就不可能杜绝形形色色的“政绩工程”或“形象工程”,也不可能防止各式各样的贪污腐败和铺张浪费。

### (三)走向地方民主制衡

中央政府本身的道德风险、有限能力以及监控成本表明,中央集权制度不能完全解决中国的地方问题。既然信息和监控是任何自上而下的中央集权体制所必然具有的成本,那就让人民以自下而上的方式帮助节约这种成本。中央政令最后是为了人民的利益而制定的,人民理所当然最关心政策的实施。“人民”不是抽象的,而是现实生活中具体的个人或团体。因此,如果地方政府出于自身利益而违背了中央政令,那么它就必然损害了至少某些人的合法利益。在这个意义上,中央集权的成本落到了他们身上。既然他们的切身利益受到了损害,他们当然是第一个知道地方政府违法的人,因而也是最灵敏的政府违法“探测器”。如果可以从制度上保证人民的声音轻而易举地上达中央政府,那也就解决了中央集权的信息成本问题。

制约地方政府的制度保障有性质不同的两大类:政治的和法律的。所谓政治制约,主要是指民主选举制度。如果地方政府因积极或消极抵抗中央政令而损害了当地人的利益,那么最简单的办法就是在下次选举中将涉嫌官员选下台。这样一来,无需中央劳神,地方问题就自动解决了。所谓法律制约,主要是指司法审查制度。即使老百姓不能直接替换他们不满意的官员,但如果他们可以依赖国家法院挽回公道,那么中央政府仍然不用太费心——它只要在全国各地设置一些法院,并从制度上保证法官能够秉公办案就行了。这样,所有涉嫌抵制中央政令的地方措施都会自然而然地被带到法院登场亮相,并依法得到应有的裁判。和选举一样,诉讼也授权利益受到影响的普通老百姓监督中央政令的贯彻落实。

当然,上述两种办法中的任何一种实施起来都不容易。民主选举的正常进行要求制度上方方面面的艰难改革,并最终依赖选民的宪政意识和解决选举纠纷的法律制度;而司法公正则要求国家提供合理的司法结构、良好的法律教育以及充分的财政支持等一系列制度保障。<sup>[34]</sup>但除此之外似乎并没有什么其它控制地方违法的“高招”。无数历史事实证明,只有通过“民有”和“民治”,才能真正实现“民享”或“民本”。如果中央政令确实是对人民有利的,那么它就必须依靠人民的力量,从政治和法律上制约地方政府才能获得实施。

一旦建立了地方民主和法律制约机制,中央将发现其所需干预的范围大大缩小,统治成本也将相应大大减少。通过将税权的控制交给地方民主和法治,中央不再面临那些它在有限信息和资源条件下无法解决的形形色色的地方问题,而可以建立适当的司法机制,将其注意力转移到它有能力解决的中央与地方法律规范的冲突以及个人基本权利的保障。

## 四、完善地方民主,走向中央与地方关系的法治化

在现代社会,理性的统治离不开政治民主和法治。民主过程产生符合地方利益的法律、规章或政策,法治则保证这些法律和政策获得如实的执行。民主与行政法治的目的都是要保证政府为选民利益服务,并控制政府官员的不合理行为。在某种意义上,政府权力是一种带有“外部效应”的东西,而民主与法治就是要使政府的外部效应内部化,让政府官员真正为他们的行为负责。只有在法治的环境下建立起民主责任制,“三农”问题才可能得到根本解决。如果一个地方长期存在着“三农”问题,那

[33] 参见前引[25]。

[34] 参见 Qianfan Zhang, *The People's Court in Transition: The Prospects of the Chinese Judicial Reform*, *Journal of Contemporary China*, Spring 2003, 12 (34): 69 - 101.

么可以肯定的是,那个地方的民主和法治存在着致命的欠缺,而只要地方民主和法治不健全,无论中央采取什么措施,也无论信访制度完善到什么程度,“三农”问题都无法获得根本解决。

“三农”问题的首要根源在于地方民主政治的缺失,由此导致地方政府官员以不对农民负责的方式行使权力。通过选择适当的政府官员制订公共政策,通过使这些官员受制于在下次选举中面临广大农民选民的压力,民主政治迫使地方政府行为尊重农民的基本利益。

良好的规定还必须获得有效的实施,农民利益才能落到实处。对于违反中央或地方规定的大量具体侵权行为,行政诉讼和复议提供了解决机制,但现行诉讼机制还有待扩充和完善。由于行政诉讼法把诉讼范围限于具体行政行为,法院没有权力审查抽象行政行为,包括法规、规章及大量规章以下的“规范性文件”。法院至多只能根据行政诉讼法第54条第2款中的某条理由,判决具体的征收行为因缺乏法律依据而违法,而不能触及有关规定本身。这种解决方式显然不能令人满意,因为地方规定往往侵犯了许多农民的利益,而在被撤消之前,它至少在法律上仍然是合法的,因而能够继续以合法的名义影响个人的权利与义务。在目前的体制下,法院只能一次又一次地撤消依据同一个违法规定所重复作出的大量“具体”行为。因此,要完善行政法治,有必要将法院的受案范围扩大到大大小小的“抽象”行政行为。中国行政法的任务是改善目前的诉讼体制,取消一些现在看来不符合社会需要的限制,以确保行政诉讼对于保证行政法治的重要作用。可以想见,如果允许公民在法院直接挑战违法的地方规定,那么他们的合法利益将得到更有效的保障。

地方民主也有不能有效发挥作用的情况,此时,中央就有责无旁贷的义务通过宪法、法律和政令提供及时保护,而法律机制的完善正可以帮助中央实现政令畅通。地方民主的“失效”可能发生于两种情况:第一,地方规定剥夺和损害当地少数人的利益;第二,地方政府对其它地区采取歧视性措施。第一种情况是标准的“多数人暴政”,<sup>[35]</sup>其中少数人不可能通过民主过程的多数主义规则抵御地方立法对其基本权利的侵犯。第二种情况则是因为选民主体和政府在地域上的错位;一个地方的选民显然不可能通过选举过程制约另一个地方的政府,因而也就不可能信任后者对其采取的歧视性措施。无论是哪种情况,既然地方民主和法治已经失效,中央便有必要通过宪法或法律进行干预。

本文将这种控制模式称为“司法保障模式”。在这种模式之下,中央并不积极干预地方的政治和法律职能,而只是在地方民主和法治失效的时候才启动公民权利的司法保障机制,中央干预的最终目的也正在于纠正地方民主和法治所不能纠正的侵犯权利行为。在这个意义上,中央的作用是“辅助性”的。和全面立法控制模式相比,司法保障模式具有其独特的优越性,因为它合理协调了中央和地方政府的立法权力关系。一方面,司法保障模式建立在中央权力范围有限的基础上,因而中央在一般情况下不应该通过统一规定束缚地方政府的手脚;另一方面,地方权力也不是无限的,而是受到国家宪法与合宪法律的控制。但只有在地方行为侵犯了公民的基本权利或出于其它原因而使中央干预成为必要的情况下,中央才能介入并撤消地方行为;且即使在这种情况下,中央行使权力的方式仍然是消极而非积极的,因为中央并非直接规定地方政府该做什么,而只是通过司法过程撤消那些侵犯国家宪法和法律所规定的权利保障的地方政府行为。

和行政法治的基本精神相一致,中央对地方的有限控制应逐步从立法或行政控制模式转向司法保障模式,并为此建立法律规范审查制度。“法律规范审查”是指依据上位法对下位法律规范的审查,在此尤指依据宪法对法律以下的法律规范所实行的审查。在这一制度下,任何利益受到影响的公民、法人、社会团体或政府部门都可以申请对损害其合法利益的法律规范进行审查。和中央立法控制或行政控制模式不同的是,法律规范审查是通过司法性质的机构依据宪法和法律而实行的一种司法审查。司法审查的优越性不仅在于它通过分散在全国各地的多个司法性机构来纠正对宪法和法律权利

[35] 参见 Alexis de Tocqueville, *Democracy in America*, George Lawrence (trans.), J. P. Mayer (ed.), New York: Harper & Row (1969), pp. 250 - 254.

之侵犯,而且更在于它允许成千上万的利益受到直接影响的公民挑战违法或违宪行为,从而极大增加了宪法监督的力度。<sup>[36]</sup> 实践中,侵犯公民权利最严重、最频繁也最隐蔽的往往并不是全国人大及其常委会制定的中央立法,而是大大小小的“文件”、“规定”、“指示”、“批复”。如果缺乏有效的实施机制,那么在形形色色的“红头文件”面前,再好的中央意愿也难以得到地方执行。法律规范审查制度的目的正是保证国家法律体系的统一与完整,让中央政令为农民保障的权益落到实处。<sup>[37]</sup>

总之,尽管取消农业税的改革举措对于减轻农民负担来说是必要的,但对“三农”问题的解决来说,它只能是权宜之计。在“三农”问题上,我们要确立一个理念:中央干预的主要目的不是亲自解决这个或那个具体问题,而是在于建立一套合理的制度。如果说地方政府应该对具体的地方问题承担责任,那么中央应该承担的责任是对于及时解决这些问题建立一套行之有效的解决机制,允许人民通过制度解决自己的问题、保护自己的权益。而当前的重心可能是,中央为农民赋予更多的权利,撤消宪法、法律、法规以及规章等文件中歧视农民的不平等规定,同时为农民的宪法权利建立健全的民主和司法保障机制,在此基础上进一步放宽地方政府的权限,允许地方为了本地的真实需要征收必要的税费来维持和管理自己。

---

**Abstract:** Recently the Chinese central government abolished the agricultural tax. Although such tax reform may temporarily abate the burden of peasants, it is not a long-term solution since it cannot resolve such serious problems as the expansion of local government, political corruptions and abuse of power, and local fiscal problems. From the perspective of constitutional law, the resolution of the Chinese peasant problems depends on the improvement of local democracy and rule of law, and the successful transformation of governance model from the administratively oriented central control to judicially oriented rights protection. The rationale of central intervention is not so much resolving concrete problems as providing institutions that can effectively solve these problems.

**Key words:** agricultural tax, peasant problems, local self-governance, central intervention

---

[36] 参见张千帆:《建立中国的法律规范审查制度——兼对修宪理论的一点探讨》,《战略与管理》2004年第2期。

[37] 最近,全国人大常委会的委员长会议修订了《法规备案审查工作程序》,并通过了《司法解释备案审查工作程序》。参见《全国人大明确违宪审查程序,迈出重要一步》,《新京报》2005年12月20日。