

分权改革背景下的 地方财政自主权

徐 键^{*}

内容提要：为实现政治统治的合法化，近现代国家在民主的基础上形成了以规范为中心的权力认知模式。建国与改革为主题的国家制度建设所呈现的渐进性和试验性，使我国在中央与地方的财政关系上，形成了规范内外不同的权力生长与存续机理。碎片化的规范，赋予了地方在特定领域内的财政自主权。同时，依赖政治过程的分散化策略，引致了权力的制度外溢，形成了诸多所谓的“事实上的财政自主权”。尽管正当的制度只能逐步建设和改进，但如果始终存在超越于法律规范之上的权力，法治秩序终将会崩裂。地方财政自主权，必须在规范主义的立场上循序形成。

关键词：分权改革 财政自主权 规范权力 事实权力

分权改革使地方政府逐渐拥有了对财政资源的剩余控制权。对于这种剩余控制权，政治学与法学上通常以地方的财政自主权予以定位，以此形成相关研究的前提意识。^{〔1〕}但在明示的法律规范体系内，我国没有普遍实行的地方自治制度，也没有财政自主权这一规范概念。地方财政自主权通常被理解是一种事实效果。因此，季卫东将这种“权”称之为“事实上形成的功能性地方自主权”。^{〔2〕}就此而言，地方财政自主权不是法定权力，而是事实权力。^{〔3〕}

然而，对地方财政自主权的定性又是极其复杂的。一方面，在散乱的规范条款中，地方在特定的领域中拥有程度不一的作为法定权力的财政自主权。另一方面，在支配性上，“事实上的财政自主权”的实际效果，往往与法定权力难以区别；而在权力过程中，“事实上的财政自主权”往往只有被嵌入到法定权力的运行体系中才能得以展开。这种复杂性同时体现在，在个别领域内，事实权力又会出现法化现象。由此，在地方财政自主权的认识中，形成了事实权力与法定权力的错综交织。

面对现实世界中呈现的有关地方财政自主权的各种现象，本文试图在规范与事实的连接线上，对国家权力体系中的地方财政自主权，以及作为一种事实效果的“地方财政自主权”及其形

* 上海财经大学法学院讲师。

〔1〕 参阅薄贵利：《中央与地方权限划分的理论误区》，《政治学研究》1999年第2期；苏力：《当代中国的中央与地方分权：重读毛泽东〈论十大关系〉第五节》，《中国社会科学》2004年第2期。

〔2〕 季卫东：《宪政新论——全球化时代的法与社会变迁》，北京大学出版社2002年版，第164页。

〔3〕 关于法定权力，参见屈学武：《法定权力与权力法治》，《现代法学》1999年第1期。

成与运作逻辑展开尝试性的解读,以廓清诸多争议性的认识。

一、国家权力的认知模式

地方财政自主权涉及事实权力与法定权力的交互连结,而两种权力的区分又关系到政治统治的合法性、权力在国家结构中的分解配置方式,以及权力运行的法律评价等。因此,在讨论这种复杂的权力前,有必要对国家结构中的权力及其认知模式展开基础性的分析。

(一) 授权型认知模式

近代以来,有两种主要的国家权力理论,即马克思主义的经济学模式和法理主义的法权模式。^{〔4〕}在马克思主义国家权力理论中,国家权力是和经济地位、阶级斗争及国家政权相联系的,并且是从属性的。^{〔5〕}某个阶级通过阶级斗争夺取政权并且在经济上占统治地位后,取得国家权力,进而以法律的形式赋予其普遍效力。^{〔6〕}在国家权力与法律的关系上,我们可以将这种国家权力确定为一种被合法追认的权力。

法理主义的国家权力理论以古典自然法哲学的权力思想为基础,将国家权力的来源归结为一种“让渡”——人民经由契约将权力转让给国家,产生国家权力,^{〔7〕}并通过宪法和法律分解授予各权力行使主体——以此形成有关国家权力来源与分解的基本理论:人民主权与代议制。近代以来,西方主要国家普遍按照上述理论建立各自的国家制度。马克思主义国家权力学说尽管强调对经济地位与阶级斗争的关注,但社会主义国家的制度建设同样借鉴了类似的国家权力来源与分解配置原理。^{〔8〕}

因此,在近现代民主国家的国家权力来源与分解理论假设中,国家权力得以确定的基本模式是通过代议机构的授权,形成作为法定权力的国家权力。法定权力从产生到生效,均受法律的督导与监视,主体必须适格,权力运用须依规定之步骤,且合于法律精神和目的,据此产生法治的两个核心任务:授予权力与限制权力。^{〔9〕}

(二) 解释型认知模式

授权型模式这种“拦腰截断”的处理方式,可以明确国家权力的来源、配置路径、外在形式,以及承受主体和相应的法律效果,但它并不能完全解释现实状态下的所有权力问题。例如,授权型模式确立了法律的在先性与权力的法律从属性,但在法律变迁中,国家权力与社会力量一样,扮演着推动者的角色,在某些情形下会突破既有的法律规范框架。^{〔10〕}此外,为政治惯例所确认的国家权力及其变动也会对授权型认知模式构成挑战。

授权型模式的基本立场是规范主义。“公法中规范主义风格的根源在于分权理想以及使政府服从法律的必要性的信念”,“法律是一种自足的规则体,它是借助一套独特的概念化思想体系来

〔4〕 参见〔法〕米歇尔·福柯:《权力的眼睛》,严锋译,上海人民出版社1997年版,第221页以下。

〔5〕 李红勃:《认真地对待权力——权力的法理学分析导论》,《甘肃政法学院学报》2003年第6期。

〔6〕 恩格斯认为,“从某一阶级的共同利益中产生的要求,只有通过下述办法才能实现,即由这一阶级夺取政权,并用法律的形式赋予这些要求以普遍的效力”。恩格斯:《法学家的社会主义》,载《马克思恩格斯全集》第21卷,人民出版社1965年版,第567页以下。

〔7〕 参见陈炳辉:《福柯的权力观》,《厦门大学学报》(哲学社会科学版)2002年第4期。

〔8〕 例如,我国宪法第2条规定,“中华人民共和国的一切权力属于人民。人民行使国家权力的机关是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会”;第3条规定,“国家行政机关、审判机关、检察机关都由人民代表大会产生,对它负责,受它监督”。

〔9〕 参见刘作翔:《法治社会中的权力和权利定位》,《法学研究》1996年第4期。

〔10〕 例如“良性违宪”或宪法变通。相关讨论参见郝铁川:《论良性违宪》,《法学研究》1996年第4期;童之伟:《“良性违宪”不宜肯定》,《法学研究》1996年第6期;张千帆:《宪法变通与地方试验》,《法学研究》2007年第1期。

发挥作用的……强调法律的裁判和控制功能，关注法律的规则取向和概念化属性……反映了一种法律自治的理想”。〔11〕在规范主义的立场上，国家权力被概念化地嵌入到规则之中，置于法律的规范之下。这种对规范性的强调，同时将对国家权力的认识限定在拥有严格技术边界的法学研究对象与范围之内，与政治学、哲学对权力的理解相区别。以法律概念来涵摄法律现象表明，对法律规范的评说和分析既不是政治的，也不是历史的，更不是哲学意义上的正当性探讨。〔12〕因此，规范主义无法容纳国家权力在法律的概念化体系上的溢出。面对可能偏离概念化体系的权力现象，需要在授权型认知模式中导入解释型模式，从而返回规范主义的轨道。

1. 宪法惯例

宪法惯例是一种普遍的宪法现象。英国的宪政体制甚至就是建立在宪法惯例的基础之上，以至于抛开宪法惯例来谈论英国宪法就相当于在探讨“一些悬在稀薄空气中的宪法枝叶”。〔13〕诸如加拿大等英联邦国家也普遍存在宪法惯例。〔14〕美国虽然是成文宪法的典范，但在成文宪法的背后，同样有包括宪法惯例在内的不成文宪法的要素。〔15〕

宪法惯例的核心问题是其法律性。作为规范主义者的戴雪始终确信，宪法惯例在性质上属于政治而不属于法律，但它构成了宪法的规则，〔16〕包含宪法惯例在内的这些规则直接或间接地影响国家权力的分配。作为功能主义者的詹宁斯则认为，“无法从宪法惯例不能为法院实施来证明宪法惯例不是法律”。〔17〕不过，戴雪和詹宁斯否定或肯定宪法惯例的法律性的目的，都是将宪法惯例纳入规范主义的视野中。戴雪通过引入规则的表述，将宪法惯例在法解释学的意义上作为理解宪法法律的背景，间接地纳入到宪法规范中。詹宁斯则致力于论证宪法惯例就是法律。实际上，戴雪所做的就是在法律授权确认模式中嵌入解释型模式，通过将宪法惯例作为解释宪法的要素，实现自身向规范的回归。

2. 社会变迁

现代法治理念包蕴着一个深刻的逻辑悖论：在社会——法律双向互动结构关系中，社会是法制系统的根基，法律应当顺应社会整体系统的演进和变化而对自身的价值理念、结构体系和运作模式进行适时调适，从而充分发挥其调整社会关系、规范主体行为、安排社会制度的功能；而作为社会关系制度化安排的工具体系，法律又必须相对稳定，避免朝令夕改，以维护其权威。〔18〕因此，规范文本与社会变迁之间的张力是法律运行中的一个永恒话题。规范与现实的冲突，在逻辑上有两种正常的结局：一是规范最终驾驭了现实，二是一种宽泛意义上的所谓的“规范让位于现实”。〔19〕规范的让位，意味着规范自身的适时变动，它包括规范的修改与变迁。

即便规范的开放性可以容纳社会变迁的需求，也终究需要回归到规范之中，以避免规范与现实的分离。回归的方式除了修改，主要依赖于解释。在美国，有关“活的宪法”、不成文宪法、“遗忘的宪法”，以及宪法惯例和传统等涉及与成文宪法之间关系的讨论，都是在宪法解释的视角

〔11〕 [英] 马丁·洛克林：《公法与政治理论》，郑戈译，商务印书馆2002年版，第34页，第85页。

〔12〕 参见郑贤君：《以宪法概念思维：规范是如何发现的》，《当代法学》2005年第2期。

〔13〕 [英] 詹宁斯：《法与宪法》，龚祥瑞、侯健译，三联书店1997年版，第51页。

〔14〕 See Mark D. Walters, *The Law Behind the Conventions of the Constitution: Reassessing the Prorogation Debate*, 5 J. Parliamentary & Pol. L. 131 (2011).

〔15〕 See Michael S. Moorl, *Do We have an Unwritten Constitution?*, 63 Cal. L. Rev. 107 (1989); Suzanna Sherry, *The Founders' Unwritten Constitution*, 54 U. Chi. L. Rev. 1127 (1987).

〔16〕 参见 [英] 戴雪：《英宪精义》，雷宾南译，中国法制出版社2001年版，第103页，第109页。

〔17〕 参见陈道英：《宪法惯例：法律与政治的结合》，《法学评论》2011年第1期。

〔18〕 刘旺洪、唐宏强：《社会变迁与宪法的至上性》，《法学》1998年第2期。

〔19〕 参见林来梵：《规范宪法的条件和宪法规范的变动》，《法学研究》1999年第2期。

上展开的。^[20]对文本、正当性与传统的关切,区分了美国宪法解释论的不同立场。^[21]原旨主义解释论主张根据制宪者与批准者的意图来解释宪法;^[22]文本主义解释论则主张根据宪法条文的含义来解释宪法。两者都以文本为基础,差别在于前者拘泥于文本的原初含义,而后者注重于文本的当下含义。^[23]这种差异使得文本主义解释论容纳了文本与正当性的双重关切,它将时代变迁的因素纳入宪法文本的含义中,塑成了布伦南所称的“活的宪法”。^[24]同时,在实践中,文本或是涵摄性不足或是过于概括而无法给予更多的指引,传统主义解释论在一些判例中也得以体现。传统主义认为,对开放性的宪法规范语言,可以根据长期以来的法律实践与政治传统进行解释。与原旨主义一样,传统主义也是一种历史解释的进路;所不同的是,它在看待历史时,并不局限于某个特定历史时刻的截图,而是将历史定位为渐变演进的过程。^[25]

在社会变迁与宪法文本之间产生的宪法解释理论的多重演绎,展示了人们对布伦南有关“宪法的语言在我们的时代是什么意思”的不同回应:^[26]它是停留在已经逝去的时代所具备的静止的含义,抑或是能够应对当代的问题与需要的含义。在另一个面向上,这也反映了社会变迁对宪法的影响,以及这种影响能否通过宪法的解释为宪法的规范体系所容纳。

二、授权型认知模式下的财政自主权

在我国的法律体系中,作为规范概念的自主权并不涉及中央与地方关系。^[27]不过,地方自主权一语经常被舆论和学者用以讨论中国的中央与地方关系,有时也会出现在官方的话语体系中。宪法第97条有关地方人大的组成和第101条有关地方人民政府的组成与地位的规定也表明,我国的国家机构组织型态是一种具有分权色彩的“二元政体”。在地方政权组织体系中,包含了由地方居民选举产生的代表组成的地方各级人大和由地方各级人大选举产生的行政、司法机构,并以此为基本的地方统治机构,以一种符合地方自治的模式来治理地方。然而,地方自主权以怎样的方式呈现其具体的权能则并不明确。一般而言,作为地方自主权核心内容的财政自主权,只有嵌入国家权力的运行体系才能实现效果。从规范中发现这种具体的权力,并以此搭建一个观察的规范框架,可能是推进相关研究的可行路径。

(一) 规范内生的财政自主权

《国家预算管理条例》(1991)有关“赋予地方相应的财政自主权”的规定,^[28]首次使用了财政自主权概念,但此后的预算法(1994)删去了该概念。就规范体系而言,一部规范特定财政

[20] See William H. Rehnquist, *The Notion of A Living Constitution*, 54 Tex. L. Rev. 693 (1976); Akhil R. Amar, *Our Forgotten Constitution: A Bicentennial Comment*, 97 Yale L. J. 281 (1987); Michael W. McConnell, *Tradition and Constitutionalism before the Constitution*, 1998 U. Ill. L. Rev. 173 (1998).

[21] See Michael J. Perry, *The Authority of Text, Tradition, and Reason: A Theory of Constitutional "Interpretation"*, 58 S. Cal. L. Rev. 551 (1985).

[22] 前引 [20], McConnell 文。

[23] See Antonin Scalia, *A Matter of Interpretation: Federal Courts and the Law*, Princeton University Press, 1997, p. 38.

[24] See Arlin M. Adams, *Justice Brennan and the Religion Clauses: The Concept of A "Living Constitution"*, 139 U. Pa. L. Rev. 1319 (1991).

[25] 前引 [20], McConnell 文。

[26] William J. Brennan, *The Constitution of the United States: Contemporary Ratification*, 27 S. Tex. L. J. 433 (1986).

[27] 自主权概念在以下范围内使用:(1)集体经济组织的经济活动自主权(宪法第17条);(2)企业经营自主权(宪法第16条);(3)婚姻自主权(妇女权益保障法第44条);(4)办学与科研自主权(高等教育法第11条)等。

[28] 《国家预算管理条例》第1条确认了条例的制定“根据《中华人民共和国宪法》”;第17条第3款规定,“中央预算与地方预算收支范围的划分,应当根据本条例第三条规定的原则,在保证中央宏观调控和监督的前提下,赋予地方相应的财政自主权”。

领域的法律，在文本中删去一个规范概念，可能并不意味着概念背后具体权能的消失。由此，对概念背后权能的追溯或许是还原财政自主权具体权能的可行路线。下文拟通过规范分析，在财政收入与支出两个方面对财政自主权的权能展开具体的解读。

1. 自主组织收入权

自主组织收入权，是衡量地方财政汲取能力的核心范畴。按照收入形式，财政收入分为税收收入和非税收入。因此，地方的自主组织收入权包括税收自主权和非税收入自主权。在分税制体制下，^[29]地方的税收自主权由税收立法自主权和税收行政自主权构成。我国宪法没有规定税收立法权的纵向配置内容，^[30]但税收征收管理法将税收立法权确定为全国人大及其常委会的专属权力，^[31]地方有权机关仅就某些课税要素的确定拥有有限的立法调整权。因此，在税收法律主义原则下，地方国家机构没有税收立法自主权。

税收行政自主权包括地方税务机构的自主组织权和地方税收的执行自主权。地方税务机构的自主组织权，是指地方政府自主决定地方税务组织构成和人事安排的权能。在既有的规范体系中，地方税务机构的基本组织结构由中央政府确定，地方政府在具体机构与职位的设置和变更、内部机构的职能与业务配置、人事与经费的配备等方面拥有自主权。^[32]地方税收的执行自主权，主要指地方税收执行中的裁量权。目前，这种执行自主权主要包括，延期纳税的批准自主权、应纳税额的核定自主权、关联企业违规减少应纳税额的调整自主权、纳税地点决定与调整自主权、申报纳税期限的确定自主权和征收机关的确定自主权等。

在国外，非税收入主要由公债和政府规费组成，公债是最重要的非税收入。^[33]在我国，非税收入是政府为实现其职能，依法采取收费、基金等非税方式，由中央和地方分别筹集用于特定用途的财政性资金。它包括行政事业性收费、政府性基金和资产资源性收入等，但不包括公债。非税收入自主权的核心是收入项目的设立自主权。第一，根据《国务院关于加强预算外资金管理的决定》（1996）和《行政事业性收费项目审批管理暂行办法》（2005）的规定，省级政府及省级物价、财政部门拥有省级以下行政事业性收费的项目设立自主权。第二，根据《国务院关于加强预算外资金管理的决定》和《财政部关于加强政府非税收入管理的通知》（2004）的规定，地方政府性基金的设立权属于财政部，重要的基金设立权属于国务院，地方政府没有设立自主权。第三，资产资源性收入包括国有资源有偿使用收入、非经营性国有资产收益和国有资本收益等。在国有资源有偿使用收入中，省级人大常委会拥有部分矿产资源的有偿使用制度设立权；^[34]同时，对于该类矿产资源，地方拥有费率确定与调整自主权，且无需与中央政府分成。在不违反法律规定的情况下，地方政府对于与地方公共管理职能密切相关的其他国有资源的有偿使用制度也拥有设立自

[29] 预算法第8条规定，“国家实行中央和地方分税制”，中央与地方建立了两套独立的税收系统。

[30] 立法法对中央与地方立法权的配置进行了规定。从该法第8条的规定看，税收立法权包括“税收的基本制度”的立法权和非“税收的基本制度”的立法权。其中，只有前者专属于全国人大及其常委会。

[31] 税收征收管理法第3条规定，“税收的开征、停征以及减税、免税、退税、补税，依照法律的规定执行；法律授权国务院规定的，依照国务院制定的行政法规的规定执行”。

[32] 讨论自主组织权的意义在于，中央透过法律及其他规范性文件在地方税务机构的存在与运行方式上的规范密度，可能对地方政府的征税行为构成潜在的影响。

[33] 参见 [美] B. 盖伊·彼得斯：《税收政治学——一种比较的视角》，郭为桂、黄宁莺译，江苏人民出版社2008年版，第43页。

[34] 根据矿产资源法第16条的规定，开采“国家规划矿区和对国民经济具有重要价值的矿区内的矿产资源”、“前项规定区域以外可供开采的矿产储量规模在大型以上的矿产资源”、“国家规定实行保护性开采的特定矿种”以外的矿产资源的管理办法，由省级人大常委会依法制定，即省级人大常委会对于部分矿产资源的有偿使用制度具有设立权。例如，《广西壮族自治区钟乳石资源保护条例》（2002）设立了钟乳石资源有偿使用制度。

主权。^[35]此外,根据“分级所有、分级管理”原则,地方政府对基于地方财政形成的非经营性国有资产收益具有自主组织收入权,对其作为出资人代表的地方国有资本收益拥有自主组织收入权。^[36]

2. 支出自主权

国家治理结构的层级设计,旨在发挥各层级统治机构在具体治理过程中的优势,以提供更好的公共服务和高效地完成国家或公共任务。因此,相对于收入权在模式上或集中或分散的多元化选择,支出权往往是分散的。^[37]我国预算法以“一级政府一级预算”取代《国家预算管理条例》的“统一领导、分级管理”原则,是支出权分散化的集中体现。^[38]支出权从中央向地方的分散,为地方政府对财政资源的自主支配提供了可能。

地方可支配的财政资源分为自有财政资源和中央的转移支付。自有财政资源包括地方税收收入和共享税分成收入、地方的行政事业性收费和政府性基金、地方的非经营性国有资产收益和国有资本收益等。由于地方的支出项目繁多,且具有较强的地域性、时效性和稳定性,国家立法通常不会作具体的规范。我国预算法仅规定地方的支出应当与收入实现平衡,地方预算不列赤字,且地方预算草案的最终批准权属于同级人大。因此,地方对于自有财政资源的支出享有充分的支配自主权,只有在法律和行政法规为地方设立了强制性支出责任时,这种支出自主权才会受到限制。^[39]

分税制改革以来,年度地方财政支出与财政收入的比重一直维持在160%以上,中央的转移支付已经成为地方实现收支平衡的重要财政资源。根据1995年的《过渡期财政转移支付办法》(2002年改为《一般性转移支付办法》),中央对地方的转移支付包括税收返还、原体制补助、专项补助、增量转移支付、各项结算补助和其他补助。在结构上,转移支付则被分为一般性转移支付、专项转移支付和税收返还。地方政府对于这三类财政资源的支出自主权存在较大的差异。第一,一般性转移支付是一种无条件拨款,它不规定拨款的使用范围和要求,受款者可以按照自己的意愿使用拨款。^[40]因此,一般性转移支付可以看作是一种中央与地方的共享收入,地方政府享有充分的支出自主权。第二,专项转移支付包括狭义上的有条件拨款和分类拨款。狭义上的有条件拨款,意味着地方政府必须按照中央政府的用途要求用于指定的支出项目。分类拨款则是一种确定了支出方向,但并不具体指明支出细目与用途的转移支付形式。因此,地方政府对于前者基本没有支出自主权,对于后者则拥有有限的支出自主权。第三,税收返还,属于努力相关性拨款。在性质上,它不是一种严格意义上的中央转移支付,而是一种共享收入。因此,地方政府对之也享有充分的支出自主权。

以上分析表明,在既有的规范体系中,地方在组织收入与支出安排等方面,享有程度不一的自主权,它们共同构成了地方财政自主权的规范内容。但是,囿于宪法规范的不足和法律规范的碎片化,我们尚无法形成对地方财政自主权的整体性描述。

[35] 例如,《兰州市户外广告位使用权有偿出让暂行办法》(2009)规定,对于公共产权户外广告位实行有偿使用制度,“使用权有偿出让所得收入,全额上缴财政”。《国家税务总局关于盐城市“户外广告城市空间有偿使用费”征收营业税问题的批复》(1998)也认可对“户外广告城市空间有偿使用费”征收营业税,将之归为一种行政事业性收费。

[36] 《国务院关于试行国有资本经营预算的意见》(2007)确认,“国有资本经营预算,是国家以所有者身份依法取得国有资本收益,并对所得收益进行分配而发生的各项收支预算,是政府预算的重要组成部分”。企业国有资产法第4条规定,“国务院和地方人民政府依照法律、行政法规的规定,代表国家对国家出资企业履行出资人职责,享有出资人权益”,对于除“国务院确定的关系国民经济命脉和国家安全的大型国家出资企业,重要基础设施和重要自然资源等领域的国家出资企业”外的“其他的国家出资企业,由地方人民政府代表国家履行出资人职责”。

[37] 参见前引[33],彼得斯书,第95页。

[38] 在《国家预算管理条例》颁布之前,地方预算草案由中央政府负责编制;《国家预算管理条例》虽然规定由地方政府自行编制预算草案,但该草案需提交国务院审定,并汇总后由全国人大审查批准;预算法则将地方预算草案的最终批准权赋予了地方各级人大。

[39] 参见徐键:《强制性支出责任与地方财政自主权》,《北方法学》2011年第2期。

[40] 钟晓敏:《地方财政学》,中国人民大学出版社2006年版,第64页。

（二）事实权力的法治化

在规范体系中，地方在收入与支出等方面享有一定的自主权。这些财政自主权直接源于规范性授权。^{〔41〕}但在事实上，地方政府也会通过其他形式上合法的途径获得特定领域的财政自主权。这种现象，我们称之为以形式合法实现特定领域内事实权力的法治化。

1. 公债举借自主权

公债是指政府举借的各项债务。地方政府举借的各项债务即为地方政府公债。地方政府公债包括政府债券、政府借款协议，以及法定偿债义务等。^{〔42〕}在现代国家，公债制度和财政收支划分制度、转移支付制度共同构成了完整的财政分配与调整机制。在分权体制下，地方政府的公债举借权作为地方财政权的重要内容，需由地方自治法或地方财政法等进行明确地规定。例如，日本地方自治法第230条规定：“普通地方公共团体在另有法律规定的条件下，可以根据预算进行发债”，第283、292及314条规定，特别地方公共团体也可以举借相应的债务。日本地方财政法第5条也对地方公共团体的举债权进行了规定。

我国预算法明确禁止地方政府发行地方政府债券（除非法律和国务院另有规定）。预算法第27条的规定也只认可中央预算中的建设投资资金可以通过举借国内和国外的非债券债务方式筹措。^{〔43〕}因此，在预算法框架下，地方政府没有举借公债的权力。

近年来，为了筹措公共建设资金，地方政府普遍通过设立拥有独立法人资格的融资平台公司进行融资借贷。^{〔44〕}2011年审计署发布的《全国地方政府性债务审计结果报告》显示，至2010年底，全国省、市、县三级政府共设立融资平台公司6576家；举借的债务余额达49710.68亿元，占地方政府性债务余额的46.38%。地方政府融资平台公司是按照公司法的规定设立的，在法律性质上，一般公司类贷款和公司债属于私债务；但实质上，以公司为外壳的融资平台公司往往承担着举借公共债务的功能，因为资金的用途具有公共性，^{〔45〕}且相当一部分以地方财政作为隐性或间接担保。^{〔46〕}因此，地方政府虽然没有公共财政意义上的公债举借自主权，^{〔47〕}但通过设

〔41〕 理论上，授权型模式下的国家权力配置以国民的合意为基础，配置权力的规范原则上应限定为宪法和法律。我国立法法第8条也将各级人大、政府和司法机关的职权规定限定为只能通过法律制定。但宪法第89条将中央和省级国家行政机关的职权具体划分授予国务院。在实际的权力过程中，有关中央与省级行政机关的财政权限划分的规定，通常也是以国务院的行政法规、决定和命令等形式体现。因而，这里涉及的规范不局限于宪法和法律。

〔42〕 张雷宝：《公债经济学》，浙江大学出版社2007年版，第18页。

〔43〕 该法第27条第2款规定：“中央预算中必需的建设投资的部分资金，可以通过举借国内和国外债务等方式筹措，但是借债应当有合理的规模和结构”。但是，第28条的地方预算条款中未规定地方预算资金可以通过举借国内外债务等方式筹措。此外，自1998年以来，中央政府会通过增发国债，再由财政部转贷给省级（包括省、自治区、直辖市及计划单列市）政府，用于地方的经济和社会发展建设项目。但在预算管理科目和资金管理上，该项债务被刻意作了区分。不列入当年政府预算的部分被称为“中央转贷地方政府的债务”，地方政府贷记为“与上级往来”；列入当年政府预算的部分被称为“中央补助地方收入”，地方政府贷记为“其他一般预算补助收入”。

〔44〕 按照《国务院关于加强地方政府融资平台公司管理有关问题的通知》（2010）的定义，地方政府融资平台公司是指“由地方政府及其部门和机构等通过财政拨款或注入土地、股权等资产设立，承担政府投资项目融资功能，并拥有独立法人资格的经济实体”。

〔45〕 审计署发布的《全国地方政府性债务审计结果》（审计结果公告2011年第35号）显示，用于基础设施和能源建设的债务支出占61.68%，民生类债务支出也占较大比例。

〔46〕 按照《国务院办公厅关于做好地方政府性债务审计工作的通知》（国办发〔2011〕6号）的规定，地方政府性债务分类政府负有偿还责任的债务、政府负有担保责任的或有债务和其他相关债务三类。地方政府融资平台公司的债务属于后两者。但根据担保法第8条的规定，地方政府不能作为保证人。因此，以地方财政作为地方政府融资平台公司借贷的担保并不合法。在实际的运作过程中，往往以隐性担保或间接担保，实现债务的举借。

〔47〕 在法律规范框架内，公共财政意义上的地方公共债务仍然是存在的。预算法虽然规定地方政府不得发行地方政府债券，但“除法律和国务院另有规定外”的表述，为地方政府发行债券留下了余地，不过，这一规定也表明，即使地方政府被允许发行债券，其决定权也在中央。2008年以来的所谓的“名义国家化”的地方债券表明了这一点。

立形式上为独立法人的融资平台公司,借助私债的公共化,以一种形式上合法的方式取得了举借公共债务的自主权。

2. 自主组织国有土地有偿使用收入权

1988年修订的土地管理法确立了国有土地的可有偿使用制度,相关的收入成为财政收入的一部分。1993年的《国务院关于实行分税制财政管理体制的决定》,将国有土地的可有偿使用收入全部划归为地方财政的固定收入。不过,根据土地管理法第55条的规定,国有土地的可有偿使用费由国务院确定,中央政府拥有建设用地的出让总量控制权。因此,地方政府在组织国有土地有偿使用的收入上并没有实质意义上的自主权。

然而,土地的市场化运作使得国务院的国有土地有偿使用的收费标准制定权逐渐虚化。1996年,在部分地方实施的土地储备制度和土地使用权“招拍挂”制度,事实上使地方政府以土地市场化的方式取得了国有土地有偿使用费的标准确定自主权。2001年的《国务院关于加强国有土地资产管理的通知》肯定了上述方式,强调“为体现市场经济原则,确保土地使用权交易的公开、公平和公正,各地要大力推行土地使用权招标、拍卖”,“有条件的地方政府要对建设用地试行收购储备制度”。2004年的《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》进一步明确,“除按现行规定必须实行招标、拍卖、挂牌出让的用地外,工业用地也要创造条件逐步实行招标、拍卖、挂牌出让”。据此,地方政府在其土地管理职权和国有土地有偿使用的收益权基础上,通过土地的市场化运作,取得了国有土地有偿使用的组织收入自主权。而且,该项自主权强化了前文所述的地方政府融资平台公司的融资能力,^[48]并构建起了所谓的地方的“第二财政”。^[49]

3. 财政性投资自主权

地方政府的财政性投资,是指各级地方政府采用直接投资(含通过各类投资机构)或以资本注入方式安排地方各类财政性资金进行的固定资产投资。从性质上,财政性投资是一种财政支出,相应的投资收益属于财政收入。公共财政意义上的投资,目的主要在于通过调整支出结构实现对宏观经济的调控。即使是着眼于微观视角上的财政性投资,也仅限于市场不足的领域。例如,公共产品的供给或自然垄断的行业等。^[50]因此,在通常情况下,地方政府的财政性投资自主权被限定在有限的范围之内。

从计划经济向市场经济的转变,并没有改变以公有制为主体的基本经济制度。尽管国有企业改革的核心在于建立“产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学”的现代企业制度,但与财政性资金有着千丝万缕关系的国有企业,尤其是独立且直接利用财政性资金投资的国有企业,往往

[48] 例如,金华市1999—2003年用于基础设施投资的资金中,土地出让收入为33.27亿元,而以土地为载体的融资数额则达170亿元。参见刘守英、蒋省三:《土地融资与财政和金融风险——来自东部一个发达地区的个案》,《中国土地科学》2005年第5期。中央政府对于地方政府以土地为载体进行的融资行为,表现出极大的热情。《国务院关于加强国有土地资产管理的通知》确认了政府主导性的土地开发模式,强调“坚持土地集中统一管理,确保城市政府对建设用地的集中统一供应”,并且提到“市、县人民政府划出部分土地收益用于收购土地,金融机构要依法提供信贷支持”。

[49] 中国指数研究院的统计显示,2009年全国70个城市国有土地使用权出让收入共计10836亿元,同比增加140%。国有土地使用权出让收入在不少地方已占地方财政收入的“半壁江山”,如北京市的比重为45.8%。“土地收入对地方财政的重大意义主要是培植了另外一个政府财政体系,与政府预算收入财政相比,可以称之为第二财政。所谓第二财政是指地方政府在一般预算财政以外,发展出了另一个资金规模巨大、完全由地方政府自己掌控的、以土地收入为中心的预算外财政……实际上是创造了一个体外循环的财政收支体系”。参见周飞舟:《生财有道:土地开发和转让中的政府和农民》,《社会学研究》2007年第1期。

[50] 《国务院关于投资体制改革的决定》(2004)指出,“政府投资主要用于关系国家安全和市场不能有效配置资源的经济和社会领域,包括加强公益性和公共基础设施建设,保护和改善生态环境,促进欠发达地区的经济和社会发展,推进科技进步和高新技术产业化。”

以其公司的外壳成为地方政府实现多元化投资的工具。进而，通过不对称的竞争优势，实现国有资本收益的最大化。例如，1998年国有企业及国有控股企业实现利润213.7亿元，相当于年度GDP的0.25%；到2004年实现利润7368.8亿元，相当于年度GDP的4.6%；2011年则累积实现利润达22556.8亿元，相当于年度GDP的4.8%。^{〔51〕}以公司为载体进行的财政性投资，在实际的运作过程中被合法化为一般性投资，从而避开了对财政性资金在投资项目和投资方式上的限制。^{〔52〕}地方政府由此获得了充分的财政性投资自主权。

三、解释型认知模式下的财政自主权

（一）宪法惯例中的财政自主权

宪法惯例不是法律，但它构成宪法的规则，具有理解宪法的背景功能。在此逻辑上，戴雪将宪法惯例纳入规范的范畴。中国的宪政体制与英国不尽相同，但在法律体制作为政治体制的一部分这点上却是一致的。在宪法未予规范的领域中，通过惯常化运作形成的政治惯例，事实上也在无形中构成一套宪法的规则。

在完成了国家的基本统一后，毛泽东在1956年的《论十大关系》中阐述了中央与地方关系的基本思路，认为应当在巩固中央统一领导的前提下扩大地方的权力，进而形成了“两个积极性”原则。1978年以后，“两个积极性”被进一步强化，并在政治文件中开始使用地方的“自主权”的表述。^{〔53〕}此后，自主权概念频繁出现在地方政府的经济管理领域，“地方自主权”概念在政治实践中不断地被使用，并逐渐地为人们所知晓、接受和尊重。因此，发挥地方的积极性和主动性、确认作为分权结果的地方自主权，不是宪法规范的技术性创设，而是通过长期的政治实践逐渐形成的作为一种宪法规则意义上的宪法惯例。这一惯例最终为1982年宪法有关中央与地方关系的原则条款所吸纳。

财政关系是政府间关系的核心领域，有关分权背景规则生成的整体性叙事必然会传导到具体的财政关系的调整之中，并在特定的领域内形成宪法惯例中的财政自主权。这其中，地方政府的预算外收支自主权最为典型。

众所周知，预算监督和对征税权的控制一样，是现代民主国家制度建设的中心议题。预算作为一种控制工具，必须确保其统一与完整。在统一与完整的预算中，预算收入应是年度所有收入（一般不包括公债举借和前年度结余），预算支出应是年度所有支出（一般不包括公债的偿还）。但在我国，并不存在一个统一、完整的预算。宽泛意义上的财政收支由公共预算、基金预算、财政专户和其它收支构成。预算法概括地将上述收支分为预算内和预算外两类，并禁止相互移转。^{〔54〕}这就使得在无论是中央还是地方都存在大量的预算外收支。^{〔55〕}因此，对地方预算外收

〔51〕 1998和2004年的基础数据来源于《中国财政年鉴》2005年卷，中国财政杂志社2005年版，第384页；2011年的基础数据来源于财政部《2011年1—12月全国国有及国有控股企业经济运行情况》和国家发展和改革委员会《关于2011年国民经济和社会发展执行情况与2012年国民经济和社会发展计划草案的报告》。

〔52〕 财政性投资向一般性投资的转变，使得财政性资金可以进入到任意的竞争性行业，这也引发了社会对“国进民退”的诸多焦虑。参见滕斌：《聚焦“国进民退”》，《国企》2009年第10期。

〔53〕 《十一届三中全会公报》提到，“一个严重缺点是权力过于集中，应该有领导地大胆下放，让地方和工农业企业在国家统一计划的指导下有更多的经营管理自主权”。

〔54〕 预算法第50条规定，“不应当将预算内支出的款项转为预算内支出”；《预算法实施条例》第67条规定，“不得把预算内收入和支出转入预算之外，不得随意把预算外收入和支出转为预算之内”。

〔55〕 以2008年为例，国家统计局的数据显示，地方的预算外收入为6126.16亿元，占地方本级财政收入的21.38%；预算外支出为5944.23亿元，占地方本级财政支出的12.07%。

支自主权的认识,必须超越已有的学术意义上的预算或西方经验上的预算,结合中国预算制度形成与演变的历史展开。

与高度集中的计划体制相适应,我国在建国初期确立了“政企合一、统收统支”的财政体制。国家财政是高度统一的,预算是一种管理工具而非控制工具。财政的集中和“三大改造”,使得各个部门、地方政府和企业的运作依赖于统一的财政资金拨付。为了解决部分机关事业单位的生产和开支需要,以及满足农村文教卫生等支出,国家决定将乡镇自筹、机关生产等收入划给地方和单位自收自支,预算外资金由此产生。“统收统支”的财政管理体制会挫伤企业和地方的积极性,产生诸多消极的后果。因此,国家在“一五”期间确立了“划分收入、分级管理”的财政体制,并进行财权的大幅度下放,预算外资金规模开始扩大。到1960年,预算外收入占到年度预算收入的20.6%。^[56]此后,虽然经历了因财政体制变动带来的预算外资金规模的多次波动,但在经济体制改革之前,预算外资金总体上呈现扩大的趋势。1978年以后,以分权化为导向的财政体制改革在地方政府和企业这两个面向上逐次展开。在行政事业单位实行的“经费包干、结余留用”财务管理制度、行政事业性收费的扩大,以及在企业实行的利润留存制度和利改税等,使预算外资金迅速增加。例如,1978年全国的预算外资金为374.11亿元,相当于国家预算收入的30.7%;1985年达到1530.03亿元,相当于国家预算收入的76.3%;1992年则达到2878.59亿元,相当于国家预算收入的110.7%。^[57]由此可见,基于建国初期解决财政困难的考虑,以及计划经济体制的需要,预算被定位为财政的管理工具。在此前提下,对“统收统支”财政管理体制弊端的因应式调整产生了预算外资金,向地方分权和向企业放权导致了预算外资金的扩张。这种预算内外两种财政资金的管理方式,最终为《国家预算管理实施条例》和预算法所确认。

1994年的分税制改革以划分税收为中心,辅之以转移支付,试图通过制度化的手段规范中央与地方的财政关系。但这场改革是以维持既有利益格局为前提推进的。^[58]在分税制体制下,原有的预算基本制度被维持、地方的预算外活动亦被承认。例如,1986—1992年间,地方的预算外收入占全国预算外收入的比重维持50—60%之间,但1993—1995年间,这个比重急速升至80%以上,1997年以后更是达到90%以上。^[59]这表明,地方政府对预算外收入的依赖度在不断上升。^[60]

预算外资金的历史演进表明,在将预算定位为一种管理工具的情况下,财政体制的确立和变动与预算外资金的产生和规模变化具有直接相关性。但无论是统收统支、财政包干,抑或是分税制,地方的预算外活动都是被持续认可的,而这种持续认可无一例外都是基于调动地方或企业的积极性和主动性,以提高国家的财政汲取能力。与此同时,也必须看到,当一个国家的财政系统仍以解决收入问题(预算作为管理工具)为主要任务时,支出问题(预算作为控制工具)必然会被制度的设计所忽略。^[61]也就是说,毛泽东在认识到权力高度集中带来的弊端时提出的“两个积极性”,以及1978年分权化改革以来尤其是1982年为宪法所吸纳的“发挥地方的积极性、主

[56] 余小平等:《预算外资金的历史、现状分析及改革建议》,《财政问题研究》1996年第8期。

[57] 参见《中国财政年鉴》2010年卷,中国财政杂志社2010年版,第440页,第451页。

[58] 例如,《关于确保完成消费税增值税增收任务的紧急通知》(1994)指出,“(将)坚决执行两税增长目标与税收返还挂钩的政策,对完成两税增收目标的地区,将按照1993年税收返还基数和今年的税收返还增长如数返还给地方;对今年两税收入低于1993年基数的,要如数扣减税收返还基数;对两税收入超过1993年基数,但没有完成增收目标而影响中央收入的部分,可承认税收返还基数,但要相应扣减今年对地方的税收返还数额”。

[59] 参见前引[57],《中国财政年鉴》2010年卷,第453页以下。

[60] 周飞舟将这种变化归结为是分税制的“驱赶”效应。参见周飞舟:《分税制十年:制度及其影响》,《中国社会科学》2006年第6期。

[61] “领地国家”到“税收国家”,再到“预算国家”的转变,涉及国家财政制度的不同关切点。参见王绍光、马骏:《走向“预算国家”》,《公共行政评论》2008年第1期。

动性”原则，为在不同时期、不同财政管理体制下的预算外资金的存续提供了认知基础；对收入问题的过度关切，为预算外收支的惯常化运作提供了政治环境。据此可知，预算外活动（也包括预算法等法律规范的制定）在建国与改革过程中，都受到一种隐匿的规则的作用，这种规则的作用决定了其产生与变动；在此基础上，长期的存续与运作又使地方的预算外收支自主权为人们所熟知和习惯，其合法性也在作为一种惯例规则的定位上得以强化。

（二）社会变迁中形成的财政自主权

社会现实的发展与需求对宪法的运行与变动无疑起着重要作用。从社会现象方面来看，权力过程必须适应并服从实在的宪法规范；而从宪法规范方面来看，它自身必须能够统合纷繁复杂的社会现实，使之纳入自己的框架。^{〔62〕}理想的宪法规范，必须能够为权力的拆分组合提供某种可能的空间，以使宪法规范与权力过程的内在诉求达成一致。然而，面对权力的多向流变与社会现实的应时而动，宪法规范与权力过程的现实之间并不能达成有效的对应关系。这就产生了宪法的变动现象。

1949年以来，我国国家建设大致围绕着建国与改革两个时代主题展开。尽管改革主要在经济领域展开，但经济变迁并不发生在政治真空中。这使得中国的国家制度建构无往不处于变动的时代洪流之中。制度的安定性与成熟度都会在与现实的磨合过程中受到重大的影响。中央与地方财政关系的制度搭建及其变动同样如此。中央与地方的财政权力配置是国家权力结构的中心，但历部宪法都没有对该问题作出明确的规定；宪法性法律及其他法律，同样没有提供一个清晰的规范结构。然而，规范中央与地方财政关系的规则一直存在，并呈现出因应社会变迁的多变性。事实上，自1949年至今，中国的财政体制一直处于改革与完善的过程中，包括从“统收统支”到“统一领导、分级管理”，再到“划分收支、分级包干”、“分税制”。因此，中央与地方财政权力配置的宪法规范，仍处于形成的过程中。

一般认为，1980年后的财政体制改革是结合“自上而下”与“自下而上”的权力过程的产物。在中央的立场上，改革的推进需要依赖地方的支持；^{〔63〕}在地方的立场上，财政上的自主空间往往决定了其全部的发展机会。这种结合促成了一场至关重要的制度变迁。在相关的宪法规范仍处于形成过程的情况下，统合中央与地方权力过程的非制度化的政治过程，实际上具有了本应由宪法承担的整合功能。这就意味着，在此装置下为适应社会变迁生成的地方财政自主权，在推动宪法的规则形成与变动的脉络下，实现了自身的正当化。

特定社会历史时期的改革，对中央与地方财政关系的调整往往具有整体性，如财政管理体制的变动，但这种整体的调整往往会向下延伸，并通过地方的改革与试验生成地方的财政自主权。在“充分发挥地方的积极性和主动性”的原则下，赋予地方在改革过程中的创造性，是推进改革转型的路径之一。《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》（1993）指出，“重大的改革举措，根据不同情况，有的先制订方案，在经济体制的相关方面配套展开；有的先在局部试验，取得经验后再推广。既注意改革的循序渐进，又不失时机地在重要环节取得突破，带动改革全局。”财政领域亦然。在这个过程中，赋予地方以创造性的改革空间，建立对地方的财政与经济发展激励机制，促使地方政府为了获得更多的财政收入而不断以创造性的精神改革和调整本地的制度安排，从而使地方之间的经济竞争成为推动改革的重要杠杆。

我国是一个地域辽阔的国家，各地区的实际情况千差万别。在财政领域，在坚持统一领导的前提下，省级地方政府通过实验和摸索演绎出各自不同的改革内容，以此形成了省以下财政管理中的组织自主权、地方税收分成自主确定权、地方税收增量返还比例自主确定权和省以下转移支

〔62〕 前引〔19〕，林来梵文。

〔63〕 王绍光认为，中央财政能力的下降，在政治上不能通过重新集权的手段来实现，如改革刚开始便与地方打一场遭遇战，无异于政治上的自杀。参见王绍光：《分权的底限》，中国计划出版社1997年版，第41页。

付制度自主制定权等。(1) 省以下财政管理中的组织自主权。1994年的分税制改革原则上要求“一级政府一级财政”，因此，各省区相应建立了省以下三级财政管理体制。浙江省基于本省的实际情况，确立了财政的“省管县”制度，即县与市作为平等的一级财政与省进行收支划分、年终结算。这一制度长期未被中央政府认可，〔64〕直到2009年，《中共中央、国务院关于2009年促进农业稳定发展农村持续增收的若干意见》才对这项改革予以了确认。〔65〕(2) 地方税收分成自主确定权。地方可以根据各自的具体情况，自主确定地方各级政府的税收分成比例。以增值税为例，一是按照企业的规模和重要性来划分，并将省区内重要大型企业增值税的大部分作为省级收入；二是按照一定比例进行分成，如北京将增值税作为调剂收入与各区县按比例分成；三是按照隶属关系分成，如湖北；四是全部下划到市县，如四川等；五是基数部分划归市县，增长部分由省与市县对半分，如江苏等。(3) 省以下转移支付制度的自主制定权。在实践中，甘肃省在基本原则、结构、分配方法等方面仿照中央对省的“过渡期转移支付办法”进行省以下的转移支付。上海市选择若干对地方财政支出影响较为直接、程度较大的客观因素，根据其在辖区内的相对份额确定补助额度。福建省则通过调整体制补助与上解的办法，直接进行转移支付。

四、作为事实效果的财政自主能力

清末以来，中国一直致力于国家的现代性建构，探索权力在国家内部及国家与社会之间合理配置的方案。新中国成立以后的一段时期内，基于诸方面的原因，中央与地方关系的制度性框架也没有有效形成。〔66〕始于20世纪70年代末的改革，以实现国家的转型为任务。中央与地方关系也因此被揉入国家转型的过程中，使得这种关系的制度化过程呈现出渐进性和试验性，并进而形成了一个有计划的社会转型模式：以秩序和稳定作为改革的保证。在此前提下，通过中央与地方的合力，不断推进富强任务的实现。这种发展主义的国家观，在中央与地方之间形成了半联邦主义的特征——中央与地方各自具有了相对独立的权力资源。〔67〕然而，与毛泽东时代侧重于以中央为主导的“收放权”模式不同，地方的这种相对独立性，在改革时代主要通过“利益代表”模式实现。利益代表模式以承认地方相对独立的财政地位为基础，通过政治性妥协过程来确认中央与地方各自权力的边界。

在依赖政治性妥协过程的路径下，地方力量茁壮成长，并孕育和形成了所谓“事实上的地方财政自主权”。由于这种基于政治性妥协过程产生的权力无法纳入以法律性为核心的国家权力认知模式中，因而本质上是地方政府具有的一种作为事实效果的财政自主能力。在现实的政治过程中，这种事实效果往往被地方政府视为一种政治认同或是一种取得政治权利的保证；同时，也为地方政府的两种行为——积极的竞夺与策略性的规避——提供了可能的实现空间。〔68〕在积极的

〔64〕 闫采平等：《大写一个政字——浙江财政改革综述之三》，《中国财经报》2002年9月24日。

〔65〕 该意见第26条要求，“推进省直接管理县（市）财政体制改革”。

〔66〕 苏力详细分析了中央与地方关系从革命型向常态化转变未能短期内实现的原因。参见前引〔1〕，苏力文。

〔67〕 参见郑永年：《“分权战略”与半联邦制的演进》，《当代中国研究》1994年第2期。

〔68〕 积极的竞夺，是地方政府在地区之间或中央与地方之间展开财政资源支配权的竞夺，或利用财政资源的事实支配权展开政治或经济竞争。例如，长期以来，地方政府通过非规范化的税收或其他财政性工具展开的地区间竞争。策略性的规避，是地方政府通过执行上的落差，降低中央政府在财政资源上的控制能力。例如，分税制改革前，工商税是一种共享税，由地方税务机关征管。实践中，地方政府青睐于通过隐瞒收入等方式降低征管强度，减少中央财政的分成收入，同时通过集资、摊派等手段将这部分收入再予征集，使共享税收的增长部分实际上变成地方独享收入。据测算，这部分收入约占地方预算收入的30%。参见樊纲：《论公共收支的新规范——我国乡镇“非规范收入”若干个案的研究与思考》，《经济研究》1995年第6期。

竞争与策略性的规避过程中生长起来的地方财政自主能力，在分税制改革前后构成了理解中央与地方财政关系的独特视角。

（一）分税制改革前的行动及其逻辑

国家的现代化是社会主义中国的战略任务，任务的中心是经济增长。建国初期，增长的目的主要是实现国家的工业化以提高国家的安全能力，并在两种制度的竞争中体现社会主义的优越性。^{〔69〕}但在计划体制的粗放型经济增长模式下，经济增长的推动力主要依赖于投资。而依赖要素投入的增长模式很容易抵达极限，反过来会对财政收入形成冲击。^{〔70〕}实际上，在1978年改革前夕，中国已经产生了巨大的财政压力。例如，国家对农村的收益指数和费用指数在1972年至1981年间发生了“倒挂”现象，国家控制农村的财政支出已经超过了其从农村可以直接或间接汲取的财政收入。这一“倒挂”在1978年前后达到了顶峰。^{〔71〕}在此背景下，中国的改革首先从农村开始，基本思路则是“国家的退却”。在制度变迁史上，首次出现了“地方合成的中央决策”过程，即在1980年的各省区第一书记会议上，各地都力争把本地的改革经验写进中央政策，力争自己模式的全局合法化。在“地方合成的中央决策”过程下，不同的地方利益和主张，可以在中央决策过程中讨价还价，并合成一个新的中央政策。^{〔72〕}

农村改革的政治过程，也被复制到中央与地方财政关系的处理中。表面上，与毛泽东时代单面向的收放权类似，20世纪80年代财政体制改革因循的也是“中央向地方分权”、“政府向企业放权”思路，但在本质上，却是中央向地方利益诉求妥协的过程。

第一，中央财政的压力需要向地方释放。计划经济下的粗放式增长已经抵达极限，国有企业产生了大量亏损，中央的财政支出压力倍增。为了激发企业活力，改革的首要措施是向企业放权，通过给企业“松绑”，让企业有更大的自主权和能动性去创造财富。例如，1979年的《关于国营企业实行利润留成的规定》、1980年的《关于国营工业企业利润留成试行办法的通知》，以及1983年和1984年分两步实施的国有企业利改税，都是通过为国有企业留存利润，提高其经营自主权。但在“企业办社会”和国有企业亏损严重的情况下，这种放权实质上是中央向地方“甩包袱”。

国有企业的留利与下放，开启了产权地方化的序幕。在产权地方化背景下，下放的国有企业留存利润强化了地方组织财政收入的能力。^{〔73〕}在利改税改革后，地方政府能够以地方国有企业为载体与中央政府展开税收竞争。显然，产权地方化运动强化了地方的认同，使地方政府成为代表各自行政区域利益的主体。^{〔74〕}这也为地方政府的权力介入经济活动提供了外在激励，经营型政府或政府的公司化现象由此在全国范围内蔓延，进而强化了地方政府的财政自主能力。

第二，提高国家财政的汲取能力，需要依赖地方政府的执行能力。罗伯特·达尔认为，在上下级的关系处理中，存在四种政治社会过程，即价格机制、等级命令、政治选择和谈判。^{〔75〕}在

〔69〕 例如，“赶英超美”的大跃进，目的就在于以非现代的方式建立现代强国。参见许纪霖：《富强已至，文明还远》，《中国改革》2011年第1、2期合刊。

〔70〕 例如，1975年，全国国有企业亏损额为130.1亿元，相当于当年全国财政收入的15.95%，工业企业亏损面为31.4%；1976年全国国有企业亏损额为164.8亿元，相当于当年全国财政收入地21.22%，工业企业亏损面为37.2%；1976年每百元工业总产值实现利润12.6元，相比于1966年减少了42.5%。参见胡书东：《经济发展中的中央与地方关系——中国财政制度变迁研究》，上海人民出版社2001年版，第85页。

〔71〕 参见周其仁：《中国农村改革：国家和所有权关系的变化》，《管理世界》1995年第4期。

〔72〕 同上文。

〔73〕 参见曹正汉、史晋川：《中国地方政府应对市场化改革的策略：抓住经济发展的主动权——理论假说与案例研究》，《社会学研究》2009年第4期。

〔74〕 See Jean C. Oi, *Fiscal Reform and the Economic Foundations of Local State Corporatism in China*, World Politics, Vol. 45 (1992).

〔75〕 Robert A. Dahl and Charles E. Lindblom, *Politics, Economics and Welfare*, Transaction Publishers, 1991, p. 369.

改革前,我国的中央与地方之间形成的是一种等级命令结构,地方是中央的代理机构。但财政压力和独特的税收征管机制,使得增强经济活力和提高国家财政能力的任务需要依赖地方政府的合作,而不能求助于集权与命令。^[76]而合作的必要性,则要求中央与地方只能选择谈判的形式来完成上述两项任务。1980年至1994年实行的多阶段、多形式的包干财政体制,就是建立在谈判模式基础上的产物。^[77]因此,为分权改革所强化的地方财政自主能力,不是制度化的而是行为性的;并且,随着分权改革的推进,地方政府从权力的一个传递环节逐步发展为有自己独立利益和独立决策权的主体。由此,有人将改革所造就的事实上的财政联邦主义称之为“行为性联邦”。^[78]在这种体制下,只要完成了与中央商定的指标,地方对留存的财政收入享有几乎完全的自主支配权。

因此,在分税制改革前,基于强化国家财政汲取能力的目的和中央与地方之间合作依赖的现实,纵向财政权限的配置主要通过谈判、协商等非正式制度方式予以实现。地方政府根据非正式制度分派的财政自主权不是规范主义下的法定权力,而是一种事实效果。

(二) 分税制改革后的行动及其逻辑

在名义上,分税制改革前的各种税种也划分为中央税、地方税和共享税。但在实际上,各种税款被打包成一个总体的收入数,再通过制度外的协商确定各自的分成比例,因而并非通常意义上的分税制。1994年的分税制改革取向于通过建立一种正式的制度,划分中央与地方的税收分成及支出责任,包括以明确的分税制来取代谈判机制、简化税种结构和统一税率、建立中央和地方两套税收系统等。

财政能力的下降是分税制改革的缘由。在1978年至1993年间,国家财政收入占GDP的比重已从31.1%急剧降至12.3%。^[79]改革的直接原因则是中央财政能力的削弱。包干制实施以后,中央财政收入的绝对增值明显小于地方财政收入,中央财政收入在全国财政收入中的占比也呈现下降趋势。^[80]这一特征直观地反映了包干制的缺陷。在极具不确定性的分成式合约下,无论是中央政府还是地方政府都指望从机会主义做法中得到好处。在地方政府拥有征税执行权的情况下,这实质上强化了其行为的短期化认知,进而削弱中央政府的财政能力。因此,在中央政府意识到财政包干并不能强化中央财政能力的情况下,作为财政改革第二阶段的分税制改革开始启动。改革的基本措施是确立分税制提高中央财政的分成收入,并通过设立国税系统强化征税的执行。

分税制实施后,中央财政取得了75%的增值税和50%的所得税分成收入,财政汲取能力得以强化。地方财政收入在总财政收入中的比重则由1993年的78%迅速下降到1994年的44.3%左右,此后的十年间一直在这个水平徘徊。^[81]然而,经过十余年的财政分权改革,强大的地方力量已经形成。简单的财政再集权往往会受到来自地方的激烈抵触。事实上,在1990年,国务院就曾提出以分税制取代包干制,但在当年秋季的中央经济工作会议上,因地方的反对该计划被

[76] 参见郑永年:《全球化与中国国家转型》,浙江人民出版社2009年版,第113页。

[77] 因缺乏确定地方分成基数的通行方式,地方的分成办法和留成比例这些收入分成的基本参数通过协商与谈判来解决。每省单独就这些参数与中央政府进行讨价还价,以确立与中央的特定财税关系。各地根据各自与中央达成的交易上缴不同数额或比例的地方收入。参见王绍光:《分权的底限》,中国计划出版社1997年版,第104页。

[78] 郑永年等:《中央地方关系:中国制度转型中的一个轴心问题》,《当代中国研究》1994年6期。

[79] 参见前引[57],《中国财政年鉴》2010年卷,第427页。

[80] 朱镕基在1993年的全国财政税务工作会议上更是坦言“中央财政的日子过不下去了”。参见孙雷:《财税改革中长期命题》,《21世纪经济报道》2008年7月28日。

[81] 参见前引[57],《中国财政年鉴》2010年卷,第440页以下。

搁置。^{〔82〕}为了减少来自地方的阻力，分税制改革在制度内外维持了地方既有的利益格局，^{〔83〕}包括对地方预算外收入的继续认可、以既有的地方利益格局建立税收返还制度，以及默认地方的“政权公司化”行动等。^{〔84〕}换言之，分税制改革力图实现中央与地方财政关系的制度化，并在预算约束、税收的法律主义、非税收入的逐步制度化等方面取得了很大的进展。但在一定程度上，分税制依然为地方在制度外保有和拓展“事实上的财政自主权”提供了空间。也因此，1994年确立的分税制本质上是一种制度化的分税与非制度化的分利相结合的半制度化财政结构。地方政府在半制度化财政结构下取得的一部分所谓财政自主权，不是规范性的。

分税制前后中央与地方财政结构的变动及其逻辑表明，以提高国家财政汲取能力为主要任务的持续性的分权改革壮大了地方的力量，使得地方具备了与中央展开谈判的议价能力；而历史的遗存依然维持着在某些方面的集权力量，中央对来自地方的压力保有较大的敏感性，从而在中央与地方之间形成了一定程度的政治平衡。但是，以建国与改革为主题的国家建设拉长了财政制度更新的过程，这也使得既有的制度无法容纳成长的地方利益诉求；基于合作与依赖的现实需要，中央与地方政府选择通过非正式制度达成合意，以此形成权力的平衡。因此，地方通过改革不断强化的财政自主权，相当一部分是基于非正式制度下的政治性妥协过程的产物，是事实性的而非规范性的。这种地方财政自主能力，对地方政府而言，较之为碎片化的规范所赋予的财政自主权，更具有实质意义。

结 语

我国财政分权改革的主要任务是提高国家的财政汲取能力，这使得制度化过程呈现出强烈的时代因应性，反映在制度上则有宪法规范的缺失、法律规范的碎片化和制度化范围的局部性等特征。碎片化的规范内生特定领域内的财政自主权能，但这种有限的财政自主权难以回应地方的分权诉求。面对对宪法与宪法外诸因素所“烘托成型”的强大的中央政府，既有的制度难以容纳通过改革茁壮成长的地方力量。在分散化的策略下，地方政府通过策略性行动逐次拓展规范内外的财政自主权，包括借助规则缝隙实现事实权力的法化，以自身具备的议价能力，通过政治性妥协过程，形成和壮大作为事实效果的财政自主能力。

制度的变迁是分配利益冲突的副产品，制度分配冲突是制度发展的主要根源。^{〔85〕}在没有完整的用以调整中央与地方财政关系的制度的情况下，地方通过制度外规则整合权力过程、展开利益博弈，孕育着新的制度形成的潜能。如果将“事实上的地方财政自主权”视为一种实然的“制度的事实”，或者将制度外规则对制度的“侵入”看作一种制度自身的阶段性调整，似乎也契合麦考密克的“正当的制度只能逐步建设和改进”的论点。^{〔86〕}

然而，制度是基于非正式的习俗和准则设计和创立的，与之相伴的是法律、政府与权力概念的引入。国家权力认知中的授权型与解释型模式，就在于建立法律、政府与权力之间的合理逻辑

〔82〕 参见凌志军：《沉浮：中国改革备忘录》，东方出版中心1998年版，第122页。

〔83〕 分税制改革的原则是“既有收入分配格局不变，关键是先把制度建起来”。在具体方案上体现为：（1）中央只从增值税的增量中留一些，数量有限；（2）向地方承诺，这次分税制改革，中央不卸包袱，不向地方转嫁负担；（3）在原有体制分配格局不影响新体制规范化的前提下，尽可能照顾地方利益。参见杨红伟：《分散与重构：中央与地方权力关系的制度化研究》，复旦大学2007年博士学位论文，第145页。

〔84〕 “产权地方化”和地方政府对地区性生产要素的控制为地方的“政权公司化”提供了基础。1998年房改以后，地方政府作为生产要素的控制者和地方国有企业的出资者直接进入市场领域，搭建了以土地为中心、地方融资平台为载体的新的地方财政体系，以此提高其财政自主能力。

〔85〕 [美] 杰克·奈特：《制度与社会冲突》，周伟林译，上海人民出版社2009年版，第19页，第128页。

〔86〕 参见季卫东：《正义思考的轨迹》，法律出版社2007年版，第166页以下。

辑,并据此形成分派权力的法治秩序。同时,在权力问题上,法治的核心特征是“不全则无”,如果存在超越于法律规范之上的权力或特权,法治秩序就会分崩离析。^{〔87〕}长期以来,我国的中央与地方通过“商量着办事”的行动准则或谈判的方式等制度外规则,在财政资源的配置上达成某种合意。但一个只对某个主体或者某个特殊语境具有妥当性的行为理由,未必能对其他主体或其他特殊语境具有同样的意义,也未必能成为社会整体的共同价值根据。^{〔88〕}这种通过制度外规则达成的合意可能会为分利者抛开社会的其他成员展开“勾结”提供行动的空间。^{〔89〕}因此,对于中央与地方的财政关系,只能以作为国民之合意的法律规范为载体。地方财政自主权,必须在规范的立场上循序形成,否则,将会产生国家权力在中央与地方间配置的失序,难以达到中央整合与地方自主的财政分权预期。

Abstract: In China, beginning in the late 1970s, the decentralization of powers has played a significant role in the transformation of state structure, and the traditional centralized fiscal system has changed into a decentralized revenues—sharing system. In the decentralized central—local framework, the fiscal capacities of local governments were gradually strengthened. After the reform of “the tax sharing system” in 1994, although the fiscal authority centralized once again after the reform, the local governments had been given some discretion as a part of fiscal autonomy, which covered a variety of issues, such as budget, revenue, and expenditure. Meanwhile, local governments indirectly and legally got independent decision—making powers on the debt financing and the expenditure of public investment by means of the local state—owned enterprise. Local governments also got independent financial powers from the rules behind the convention of the constitution law. However, the role of law as a determinant of economic development has been less often explored. Thus the powerful local political factions were able to adopt financial policies instead of laws, and get under—regulated sources to finance local expenditure needs. In this way, the so—called *de facto* financial autonomy outside the legal framework is just one of the features of the local autonomy of contemporary China.

In order to restrict the abuse of power, the allocation of financial power among national and sub—national governments, as a matter of the rule of law, should accord with a systematical and practical legal system. Further, the reason for the fiscal autonomy is to strengthen local governments’ fiscal responsibility. Under the rule of law, as a self—government model that the local politics and administration are determined and executed by the local residents, the resident autonomy is a part of the fiscal autonomy.

Key Words: decentralization reform, fiscal autonomy, normal power, *de facto* power

〔87〕 参见季卫东:《合宪性审查与司法权的强化》,《中国社会科学》2002年第2期。

〔88〕 季卫东:《制度转型与中国法学》,《南方都市报》2008年5月4日。

〔89〕 在制度外规则下,权力的配置往往发生在国家内部,而不涉及国家与社会之间的讨论,因而会忽略未参与合意者的利益诉求。例如,“土地财政”现象通常被认为是分税制这一“分利”机制的产物。在分利者的网格中,中央政府通过分税制改革提高了财政汲取能力,并通过央企在土地市场上获取了大量的国有资本收益;地方政府通过分税制改革取得全部国有土地有偿使用收入,并借助市场化运作,实现国有土地收益的最大化。与此相对,未参与到合意过程的社会公众,其利益在分利者的“勾结”中被忽略。