

中央和地方事权划分思路的转变： 历史与比较的视角

杨志勇

内容提要：中央和地方事权划分是一个与财政体制改革密切相关的问题。没有稳定的中央和地方事权划分制度,就不会有规范的中央和地方财政关系。文章从历史和比较两个视角讨论事权划分思路的转变问题,希冀能为中国中央和地方事权划分思路的选择提供支持。事权划分应以事权的稳定性和确定性为重点。事权的划分首先要做好政府职能转变工作,与此同时应形成一套机制,确保已确定的事权不易被改变,以增强财政体制的激励功能。

关键词：事权划分 财政体制 政府间财政关系 大国财政 比较财政学

中图分类号：F812.42 **文献标识码：**A **文章编号：**1003-2878(2016)09-0002-09

一、引言

2016年5月1日,“营改增”开始全面试点,作为地方政府最主要的税收来源——营业税告别历史舞台。“营改增”之后,地方政府所减少的税收收入必须得到弥补。收入只是问题的一方面。只要地方事权相应减少,税收收入少一块实际上也不见得是问题。但是,在一般情况下,事权划分的改变是一个缓慢的过程。在这样的背景下,增值税收入中央和地方之间进行五五分成可以部分解决地方税收收入不足的问题,但这还只是权宜之计。中央和地方收入的划分需要在明确的事权划分的基础之上进行。事权划分甚至可以视为收入划分的前提条件。

在事权几乎未作变化的背景下,缺钱的地方政府努力通过多种办法来改变财力困境。政府和社会资本合作(PPP)可以借助社会资本的力量,促进公共服务的有效提供。新增地方债和置换债,也保证了地方政府的正常运行和相关公共服务的提供。事权划分自1994年财政体制改革以来就一直是关注的重点问题,但改革进展缓慢。这在很大程度上与改革思路的选择有关。事权划分常常被理解为必须明确划分中央和地方的事权归属。这个目标设定不能说不对,但事权划分误区多多,关于事权的划分甚至有不少误解。只要跳出这些认识的误区(杨志勇,2015a),事权划分的思路就会打开。本文拟从历史和比较的视角,探讨事权划分思路的转变问题,拟为中央和地方事权划分方案的选择提供必要的支持。

作者简介：杨志勇,中国社会科学院财经战略研究院研究员。

基金项目：本文是国家社会科学基金重大项目(14ZDB121)“公共经济学理论体系创新研究”(2014年)的阶段性成果。

二、财政体制中的事权划分

中国是一个大国,有中央、省、市、县、乡五级政府。不同级别政府之间事权的划分历来是个难题。事权的划分从实质上看不是财政问题,而是行政体制改革问题,甚至可以说是政治体制问题。因此,事权的划分更需要的是全面深化改革的推进。但是,事权的划分同时又是一个与财政关系非常密切的问题。规范的政府间财政关系的形成,离不开规范的事权划分。事权划分不清,势必影响中央和地方的财政关系。

中央和地方财政关系的规范,所涉内容包括财政支出的划分、财税收入的划分以及财政转移支付的确定。大国财政体制需要处理好各级政府财政之间的关系。其中,中央和省级财政关系又是重中之重。通常我们用中央和省级财政关系问题的处理来指代中央和地方财政关系问题,本文也是如此。事权划分,简单说来,就是要解决政府职责在中央和地方的配置问题。从公共服务型政府建设来看,这是一个中央和地方如何合作以有效提供公共服务的问题。哪级政府承担哪些职责,在财政体制上就会直接表现为该级政府的支出责任。^①财政支出责任的划分从而与事权的划分密切相关。

中央和地方财政收入的划分问题从来就不能单独处理。一级政府得到的收入多,但所承担的支出责任更多,该级政府不见得就能自主运行。一级政府所得的收入不多,但只要承担少量支出责任,该级政府同样可以过得不错。因此,财政收入的划分必须与支出划分结合起来考虑。^②这也进一步凸显事权划分问题的重要性。事权的划分也不是能够随意确定的。不同时期不同国家的不同做法,都有一定的合理性,其中的经验需要借鉴,教训需要吸取,唯此,中国才能避免在事权的划分上走弯路。

三、事权划分思路的转变:历史视角

1949年以来,新中国中央和地方事权划分思路基本上选择了经验法或试错法。这种方法就是在不断总结历史经验的基础之上,选择适合的事权划分方案。

新中国中央和地方之间事权的划分思路历经多次演变。中国曾经实行的计划经济是集权中有分权,集权多了之后就会有一定的分权,收权和放权循环进行。早在1956年4月25日,毛泽东在中央政治局扩大会议上的讲话——《论十大关系》就涉及中央和地方关系(毛泽东,1999)。在那次讲话中,毛泽东指出:“应当在巩固中央统一领导的前提下,扩大一点地方的权力,给地方更多的独立性,让地方办更多的事”……“我们的国家这样大,人口这样多,情况这样复杂,有中央和地方两个积极性,比只有一个积极性好得多。”毛泽东还指出中国不能学苏联,把地方卡死,什么都集中到中

^① 不是所有政府所承担的职责都需要花钱,公共规制就可以做到让市场和社会主体按照政府的目标要求做事而政府不必承担相应的支出。

^② 2016年“营改增”全面试点后,中央和地方增值税收入选择5:5共享的做法,是临时举措,未来势必与整个财政体制改革结合作进一步调整。

央。这是针对当时的中央集权过多的弊病而言的。毛泽东更是提倡同地方商量办事。在计划经济条件下,中央和地方两个积极性都得到强调,殊为不易。这无意中为后来地方在改革开放中发挥重要作用提供了支持。

改革开放以来,中国财政体制的选择一直注意发挥中央和地方两个积极性。在改革开放的前15年,地方积极性更是得到充分的强调。20世纪80年代和90年代初期,中央和地方财政实行“分灶吃饭”。地方“藏富于民”、“藏富于企业”,最终结果是经济虽然快速增长,但财政困难,中央财政尤其困难,甚至有中央两次向地方借钱的经验。这样财政体制严重影响政府正常运行,不可持续。

1992年社会主义市场经济体制改革目标的确定,给财政体制改革提供了一个契机。1994年,中国初步确立起分税制财政管理体制。这一体制确定了中央和地方的事权,但是,事权的划分是描述性的。不仅职责同构条件下的中央和地方事权无法分清,就是明确划分给中央或地方的事权,在实际运行中也出现了交叉重叠问题。这种交叉重叠从好的方面可以理解为中央和地方的相互支持,从不好的方面来看可以视为中央和地方事权划分在现实中的混乱。不少人甚至认为,1994年分税制改革只是针对收入划分,而没有触及支出划分问题。确实如此。所谓中央和地方事权的划分,更多的是对既往做法的总结,更多体现的是路径依赖,而不是改革创新。这种事权的划分是粗线条的。不仅中央和地方的事权划分存在问题。同级政府不同部门之间的事权划分基本上不涉及^①,这么做可以让分税制改革得到更多人的支持,但也留下了既得利益难题,意味着未来的改革可能更加困难。

1994年的分税制改革基本上是按照财权与事权相匹配的原则进行的。强调财权与事权的相匹配,与发挥中央和地方两个积极性的要求是一致的。一些现实问题影响了事权划分思路的选择。县乡基层财政困难以及一些财力相对不足地区的财政困难,使得这些地方更加重视实际可支配财力,而不是财权因素。财力与事权相匹配的提法逐渐占了上风。这种提法的逻辑思路是,给财权但是收不到钱,还不如直接给钱,即只要有钱(财力)就好。这种提法也一直有争议。无论是理论界,还是实际部门,或者地方,都有所体现。强调“财权”,对于地方来说,容易激发积极性,对发达地区来说更是如此,但是对于财源不足的地方来说,这种积极性不能有效地转化为财力,在“非此即彼”的选择中,它们更愿意接受给财力的思路。

财力与事权相匹配的思路蕴含着财政体制的内在矛盾。“鞭打快牛”问题不能有效解决,地方政府的积极性容易受到影响。中央和地方财政关系自1994年以来也经历了一些变化。1998年积极财政政策的实施,由于中央支出急剧增加,在一定程度上促进了财政集权程度的提高。2008年新一轮积极财政政策的实施,也有财政集权的客观效果。2002年所得税分享改革,是向规范的分税制迈出了重要的一步。现实中,中央本级支出占比较低,仅占全部财政支出的15%左右,这意味着大量的支出需要中央通过转移支付的形式给地方,地方财力才能得到保证。转移支付规模过大,容易带来效率损失。这是事权与财权不够匹配的结果。诚然无论是选择财权,还是财力,都涉及中央和地方“算账”问题,这在一般性转移支付的确定中表现得尤其明显。从理论上讲,财政体制的确定完全可以选择财权、财力与事权相匹配的思路,从而兼顾地方积极性和可支配财力问题。

无论是财权,还是财力,都必须解决与事权相匹配的问题,但是,事权的划分一直是没解决好

^① 这次改革主要解决地方财政问题,即所谓“诸侯经济”问题,而基本上不涉及部门间权力配置问题,即所谓“王爷经济”问题。

的问题。在很大程度上,这是事权划分思路的转变未得到足够重视的结果。事权与支出责任相匹配改革思路的确定,实际上只是说了财政收支划分的支出一侧问题,而不涉及收入,更与收支匹配没有直接联系。这种思路强调的是办多少事,得看有多少钱。按此,事权不会在各级政府之间随意配置,承担事权往往意味着更多的支出责任。这当然很重要,但还不够。

四、事权划分思路的转变:比较视角

(一)总体看法

事权划分思路的转变需要有比较的视角。他山之石,可以攻玉。1994年,中国选择分税制财政管理体制,可以理解为立足国情并学习市场经济国家做法的结果。分税制是对应于市场经济条件下的分级财政管理体制。按此,地方财政就是相对独立的一级财政。但是,1994年的分税制改革并没有完全实现建立规范的分税制财政管理体制的目标。分税制改革一直受制于一些传统观念。不少人纠缠于单一制国家对财政体制的约束。实际上,这种观点忽略了国际上单一制国家和联邦制国家的动态变化。单一制国家放权、联邦制国家集权的变化,要求我们在借鉴时用实事求是的眼光来观察。^①不少人都注意到分级财政的做法。大国普遍实行联邦主义财政,而不分单一制和联邦制(楼继伟,2013)。无论是单一制国家,还是联邦制国家,只要不是城市国家,实行市场经济就会选择分税制(张馨,1997)。以凝固的思路理解单一制和联邦制,对事权划分的思路选择是极其有害的。无论是什么样的事权划分思路,都应该以最有利于各级政府有效提供公共服务为目标。中央和地方事权的划分只要在坚持主权由中央政府统一行使即不改变单一制政体的前提下,完全可以采取更加灵活的做法,以适应不同地区差异较大的国情。

(二)事权划分的稳定与变化

美国作为大国,在事权划分思路的选择上有诸多可供借鉴之处。回顾美国建国历程,我们可以更清晰地了解到美国当年是如何从邦联制过渡到联邦制。这里有一个漫长而艰难的说服过程。联邦为什么比邦联更有利,是当时联邦党人需要说清的事。联邦肯定比邦联更加集权。联邦所具有的规模经济优势,联邦的力量大于分散的邦联,一个联邦优于几个邦联,都是美国需要联邦制的原因(汉密尔顿、杰伊、麦迪逊,1980)。有意思的是,不少人认为联邦制就是在强调分权。事实可不都是这样。在美国建国初期,联邦党人强调的更多是集权。即使到了今天,仍有人简单地以单一制和联邦制来区分不同国家,并将单一制等同于集权,将联邦制等同于分权,这不符合实际情况。坊间所谈的单一制国家在变化,联邦制国家也在变化,单一制国家变得更加分权,联邦制国家变得更加集权。这是我们在学习和借鉴他国经验时要特别注意的,即需要注意他国经验中动态变化的部分。

在联邦制国家,没有明确规定属于联邦的权力属于州。这是美国和中国国情的不同,需要注意。美国在联邦制形成之后,事权的划分具有高度的稳定性,这是我们需要着重借鉴的。事权的稳定性是通过宪法予以保证的。美国宪法虽经过多次修正,但变化极少,而且即使是变化,也历经很长时间的讨论。在讨论中,事权变化的不确定性预期基本上也会消失。这种状况在很大程度上应归功于

^① 相关论述可参见杨志勇(2015a;2015b)。

宪法。美国宪法具有“超稳定性”,又有能保证做到“与时俱进”的体制和思想动力,美国宪法史是一部“有原则的妥协史”(history of principled compromise)(王希,2014)。不同利益群体和利益诉求通过各种各样的渠道达成“妥协”。1873年美国新奥尔良市屠宰场主控告州政府一案,虽然失败了,但是“实质性正当法律程序权利”概念的提出影响了后续的制度安排。^①从中我们也可以体会到权力、权利及权力和权利的互动关系。美国1996年的社会福利改革赋予州政府更多的责任,但有相应的转移支付作为保障。事权不是不能变,而是变化要有财权和财力的配套措施,还要经过必要的法律程序。德国、法国、日本、英国等等,不同级别政府事权的变化都有相当的难度。这是因为事权的划分是以宪法(基本法)等为依据的。

以上说法并不代表联邦制国家就一定是好的选择。事实上,失败的联邦要比成功的多得多(芬纳,2014)。芬纳所列举的例证除了苏联和南斯拉夫外,还包括1861-1865年南北战争时的美国处于毁灭的边缘。当时的美国摇摇欲坠,虽最后避免了崩溃,但联邦要取得成功也不容易。在政治强人铁托当政时,南斯拉夫是稳定的多民族联邦国家,但铁托逝后,民族宗教矛盾爆发,内战激烈,终于分裂。事情还没有结束。20年后,从前的南斯拉夫似乎又以一种不一样的方式回归了,名字是“巴尔干自由贸易区”。早知如此,何必当初?问题的解决方案是不一样的。过去倾向于在单一国家内保持多民族的民主团结,现在有了新视野,国境线数量增加,但开放度加深(康纳,2016)。

五、残缺的分税制:中国现实的概述

与规范的分税制相比,中国现行的分税制只能说是“残缺的”。这样的分税制自然不能发挥分税制本应有的作用。分级财政是大国政府间财政关系所不可或缺的。事权的稳定性和确定性是一大问题。1994年分税制改革方案对中央和地方事权的划分,更多是现实的描述和概括。当时财政体制改革的重点在收入侧,而不是支出侧。这么做也是可以理解的。但就是这样的不规范的事权划分,在现实中也并没有得到充分的遵守。

明确归属中央的事权,有部分地方在承担部分支出责任,这在国防、外交等事务上都有所体现。明确属于地方的事权,中央也可能给予支持。例如,地方公务员的工资支出。当中央出台公务员调资政策时,往往要求经济发达地区自行解决支出的资金来源问题,而对西部地区,采取了全额补助的做法。至于同时归属中央和地方的事权,相应的支出责任安排就更具有不确定性。

^① 1869年,路易斯安那州政府以改善城市的卫生条件为名,决定对新奥尔良市的屠宰行业实施统一管理。州政府先将两个私人屠宰场改为由政府管理,同时要求新奥尔良市所有的屠宰场主必须到指定的屠宰场去开业。不少个体屠宰场主因此感到不便,而且在新地方开业还须缴纳摊位场地费,构成了额外经济损失。于是,受损的屠宰场主们联合起来向州法院起诉,控告州政府这项管理屠宰行业的法律剥夺了他们的财产权,违背了州宪法中平等保护公民财产权的原则。路易斯安那州的法院都判决他们败诉。屠宰场主们又以其他理由将此案上诉到联邦最高法院,但还是败诉。菲尔德和布拉德利大法官在1873年屠宰场案对多数派判决的异见中确立了“实质性正当法律程序权利”的概念。它指的是公民(或任何人)拥有的至关重要的、不能为政府的任何法律轻易或任意剥夺的权利,如生命权、自由权和财产权。他们的目的是阻止州政府对市场经济的过分干预。虽然当时他们没有成功,但是后来,这成为工业化后期大企业反对联邦政府和州政府进行经济管制的最具杀伤力的法律武器。(王希,2014)

在具体事权的确定上,地方相对于中央处于更为不利的地位。中央出于统一领导的需要,在事权的确定上具有权威是应当的,但是,“统一领导”应该与“分税制”所要求的分级财政管理一致。“统一领导”不是损害“分级管理”的借口。“统一领导”同样需要在一定规则内进行。这种现象的发生,与事权划分相关法律的缺失是有关联的。事权不够稳定,特别是当财力增加可能会带来更多的支出责任时,地方的积极性肯定会受到影响。这样事权划分制度就有内在的调整必要。

事权的划分不可能单独来看待。事权必须和财权、财力的划分联系起来。分级财政意味着每一级财政的相对独立。市场经济条件下,收入和支出都具有不确定性,收不抵支就会出现赤字。赤字只能通过公债来弥补。但是,地方政府长期以来几乎没有发债权,而又有发债的需要。结果是地方政府通过各种各样的方式,绕过发债限制,筹集资金。最后,由于债务融资多渠道多形式,债务资金的去向也五花八门,地方政府连准确的债务融资数据也不掌握。这肯定不利于地方财政治理,同时也是不利于国家治理的现代化的。新预算法赋予省级财政发债权限,这是很大的进步。但从目前来看,这还不够。分级财政不是只分到省一级。而且,省级发债规模还直接受到中央的约束。短期这么规定有利于债务风险的规避,但从制度的规范和完善来看,这里仍有一定的优化空间。

地方缺少税权是事实,但就现有税种而言,要划出单独属于地方而且能够保证地方支出基本需要的税种是不可能做到的。税收划分需要有新思路。少数几乎可以忽略的税种划给地方,于事无补。筵席税与屠宰税曾划归地方并让地方自行决定是否开征,但最终都敌不过历史发展规律,这样的税种还是消失了。个人所得税和拟议中的房地产税,所能筹集的税收收入也是很有限的,这样,在没有新的税种发明出来之前,共享税将在一段时期内成为税收划分的主流。让地方有独享的税种的分税思路需要转变,只要比例的划分是事前给定的,事后不能随意调整,那么共享税同样具有很强的激励功能。

财政转移支付的确定也是难题。目前,中央对地方的税收返还和转移支付占地方财政支出比例平均在35%以上。地方事权的落实离不开这笔资金。就专项转移支付而言,地方承担中央委托事权可以获得转移支付,承担中央和地方的共同事权也可以获得转移支付,承担中央鼓励的部分地方事权,同样可以得到部分转移支付。这样的制度是合理的,但事权划分的根源问题还有待解决。没有明确划分的中央和地方事权,就不可能有对应的合理的转移支付。一般性转移支付同样如此。标准支出的确定就不离开事权的具体安排。税收返还自1994年以来长期存在,脱离了改革设定的轨道。而且,事权划分的前提是政府事权的确定。

六、事权划分思路的选择

(一)政府职能界定与事权划分

事权与支出责任的相匹配,强调的是各级政府的事权的确定与支出责任有着密切关系。事权都要转化为支出责任。没有资金,没有财力支持,支出责任就到不了位,事权的落实就会是一句空话。

事权确定问题实质是政府职能的界定。政府职能的界定本来就不容易。就是成熟的市场经济国家,政府职能也不见得就界定清楚。例如,国际金融危机爆发时,美国政府同样为是否挽救美国国际集团(AIG)而争论不休。经过艰难的选择之后,美国政府才选择了拯救,美联储也同样为此伤尽

脑筋。^①从计划经济大政府走来的中国,政府职能尚处于转变之中。复杂的政府职能,即使能够分清,所面临的挑战也远远大于政府职能较少的政府。有些政府职能,实际上没有定论,这更添了事权划分的复杂性。国有企业问题就是其中突出的一个。其中涉及的问题很多,例如,国有经济应该覆盖哪些领域,国有经济在经济中的作用应如何得到恰当的发挥,国有经济运作如何才能避免市场在资源配置中的决定性作用不受到侵害?事实上,各国政府职能也在不断的演变。各级政府应该做什么,各国也在不断地变化,不停地探索。这样,想找到一种放之四海而皆准的事权划分方案,是不可能的。这也进一步提出了一个问题:复杂的事权能够在中央和地方之间划分清楚吗?

大国事权的划分,原则性的安排思路容易给出,如全国性事务归中央,地方性事务归地方,有外部性的地方性事务可以由地方联合处理,也可以由更高一级的政府直至中央政府来处理。现实中,国防、外交等事务可以明确归中央,其他诸多事务各国做法可能有较大差异。现实中没有放之四海而皆准的事权划分方案。无论是历史的视角,还是比较的视角,我们都找不到这样的方案。

(二)事权划分思路的选择

事权的划分应该具有确定性和稳定性,不能随意调整^②。这一原则应该有强有力的法律保障,特别是宪法的保障。事权划分的稳定性表现为事权安排的均衡,相关各方都没有调整的意愿。一级政府所承担的事权脱离财力实际,就意味着事权有内在的调整动力。政府所承担的事权需要动态的视角来分析。工业化和城镇化进程的加快,全球化的到来,意味着有更多的公共事务需要政府去做。政府职能不只是转变的问题,甚至还可能要适应新形势变化而重塑。财政支出结构安排上会有对应的变化。全球化的到来,各国政府公共服务的提供存在竞争,公共服务效率越高的国家在国际资本和人才的竞争上赢得优势。全球化的到来,意味着一国政府所提供的公共服务不能只是考虑国内因素,在海外的公民和输出的资本,都需要强有力的保护。原先不是特别重要的事权,现在变得更加重要。这对央地事权的划分的影响也是显而易见的。这种保护多数属于中央事权。没有对应的财力支持,中央就不可能做好相应的服务工作。其他因素不变,仅考虑这一因素,财政支出安排上就要向中央靠拢。

事权划分的起点应该是财权、财力与事权相匹配的原则。之所以在这里强调财权,是因为财权的配置和各级政府的积极性密切相关,财权的激励功能远大于财力。事权的划分还会因为地域的大小、信息的传递、观念等发生相应的变化。^③

事权的划分需要有比较视角。比较视角看问题,一定要考虑比较对象的可比性。一个面积超大的国家和一个城市国家,至少在事权的纵向划分上没有什么可比性,后者甚至不需要多级次政府。同是单一制国家,面积有大有小,行为方式有很大差别。法国是单一制国家,但是中国和法国比事权的划分,可能会陷入一种误区,毕竟面积差距大,管理半径相差太多。与中国更具有可比性的对象可能是欧盟,而不是欧盟的成员国。面积小的单一制国家行之有效的事权划分之制度安排,不见得就能适应面积大的单一制国家。义务教育就是一例。义务教育这种公共服务,具有很强的正外部性,理应由中央政府来提供。但是,现实中,小国的义务教育多由中央政府负责提供,大国则由地方政府提供。这应主要归因于国土面积大小对公共服务提供效率的影响。由于技术进步,信息传递时

① 相关决策过程可以参见 Bernanke(2015)。

② 刘尚希(2012)将不确定性视为财政改革最大的挑战。这在与财政体制密切相关的事权划分上也清楚地表现出来。

③ 相关内容参见 Stasavage(2011)。

间大幅度下降,原先快马加鞭数日才能抵达的信息如今瞬间可到,政府管理半径也随之延长。从理论上讲,过去可能需要的中间层级政府,现在不一定有存在的必要性。科层制度设计可以选择合适的优化做法。但是,各级政府的形成,往往是历史的产物。路径依赖决定了取消这样的中间层级政府很难做到。现实的选择只能是事权的相应调整。在法治国家,即使是事权的些微调整也不容易。一些国家宪法的稳定性就说明了这一点。宪法不是不能修订,但是修订要启动很复杂的程序。当然,宪法只是原则性的规定,避免具体事务的规定。事权划分的稳定性也意味着各级政府行为有着较为确定的预期。

观念的改变会影响事权的划分。观念的改变不会自然到来。传统的力量是强大的。没有内外因素影响,改变是不可能的。^①观念的改变可能是一国人民主动学习的结果。经济转型国家则更多由于观念的改变,选择了新的制度,即在计划经济时代多倾向于强调中央集权,在市场经济条件下则转向地方分权,地方事权会相应增加。理由不外乎地方政府接近当地人民,了解当地人民的公共服务偏好。事权的改变也可能是制度移植所致。第二次世界大战以后的日本的事权划分,在很大程度上就是移植美国制度的结果。日本不是联邦制国家,但是战后的制度选择更多是美国主导的结果,向地方分权成为制度移植中最为引人注目的内容。这种移植无法全面复制美国做法,中央政府仍然可以向地方政府派遣官员,从而体现中央的意志。

七、结 语

有学者将中国的中央和地方关系称为“行为联邦制”(郑永年、翁翠芬,2012;郑永年,2013)。他们注意到中国不是一个联邦制国家,但具有联邦制国家的某些特征。事实上中国不是如此。如果是联邦制国家,那么省级官员,就不可能由中央政府来任命,也不会有大批的跨省干部交流。这种概括的意义在于,重视地方在央地关系处理中的重要作用。中国是一个大国,中央不可能包揽一切事务,就是在计划经济时期,也是如此。中国的计划经济不同于苏联,中央有限的集权,给后来市场化改革下地方积极性的发挥提供了更多机会。现在,我们需要进一步思考中国的分税制改革是怎么开始的(杨志勇,2013;2015),回到财政体制改革的最初设定目标上来。大国国情决定了中国只能选择分级财政管理体制。事权的划分是收入划分和转移支付制度确定的前提。基于大国实际,释放地方活力可能比其他事务更加重要,当然,前提是不妨碍中央统一领导的进行。大国事权的划分只是给地方提供了一个更好的环境。地方事权确定之后,地方政府行为仍然需要加强监督,特别是要防止不能发出政绩信号的公共事务^②不去做的问题的出现。

参考文献

- [1] 黄韬. 中央与地方事权分配机制:历史、现状及法治化路径. 格致出版社、上海人民出版社,2015.
[2] 刘尚希. 不确定性:财政改革面临的挑战. 财政研究,2015(12).

^① 传统之所以是传统,是因为具有内在的稳定性,但当某些条件具备之后,传统也会变化。希尔斯(2009)分析了内部因素和外部因素是如何导致传统变迁的。

^② 黄韬(2015)认为,不能发出政绩信号的事权可能不会受到重视。

- [3] 楼继伟. 中国政府间财政关系再思考. 中国财政经济出版社, 2013.
- [4] 毛泽东. 毛泽东文集(第七卷). 人民出版社, 1999.
- [5] 王希. 原则与妥协: 美国宪法的精神与实践(增订版). 北京大学出版社, 2014.
- [6] 杨志勇. 分税制改革是怎么开始的? 地方财政研究, 2013(10).
- [7] 杨志勇. 分税制改革中的中央和地方事权的划分研究. 经济社会体制比较, 2015(2)(2015a).
- [8] 杨志勇. 现代财政制度探索: 国家治理视角下的中国财税改革. 广东经济出版社, 2015(2015b).
- [9] 张馨. 比较财政学教程. 中国人民大学出版社, 1997.
- [10] 郑永年, 翁翠芬. 为什么中国改革的动力来自地方. 文化纵横, 2012(2).
- [11] 郑永年. 中国的“行为联邦制”: 中央 - 地方关系的变革与动力. 东方出版社, 2013.
- [12] 塞缪尔·E·芬纳. 马百亮译. 统治史(卷三): 早期现代政府和西方的突破——从民族国家到工业革命. 华东师范大学出版社, 2014.
- [13] 汉密尔顿, 杰伊, 麦迪逊. 程逢如, 在汉, 舒逊译. 联邦党人文集. 商务印书馆, 1980.
- [14] 帕拉格·康纳. 崔传刚, 周大昕译. 超级版图: 全球供应链、超级城市与新商业文明的崛起. 中信出版社集团, 2016.
- [15] 爱德华·希尔斯. 傅铿, 吕乐译. 论传统. 上海世纪出版集团, 上海人民出版社, 2009.
- [16] Ben S. Bernanke, *The Courage to Act: A Memoir of a Crisis and Its Aftermath*, W. W. Norton & Company, 2015. (伯南克. 行动的勇气. 中信出版社, 2016).
- [17] David Stasavage, *State of Credit: Size, Power, and the Development of European Politics*, Princeton University Press, 2011. (信贷立国. 格致出版社, 上海人民出版社, 2016).

Study on Change of Thought of Power Division between Central and Local Governments: Historical and Comparative Approaches

Yang Zhiyong

Abstract: The division of powers between central and local governments has a deep influence on the fiscal system reform. No steady system for the division of powers between central and local governments, no sound fiscal relations. The change of the thought of power division has been discussed from historical and comparative approaches. Stability and certainty should be the focus of the division of government powers. The transition of government functions should firstly be defined. At the same time, a set of mechanism should be established to assure the stability in order to improve the incentives of the fiscal system.

Keywords: Division of Power; Fiscal System; Governmental Fiscal Relationship; Public Finance of Great Nation; Comparative Public Finance

(责任编辑:高小萍)