

我国财政转移支付法律制度框架探析

——基于国际比较视野

张光

(厦门大学公共事务学院, 福建 厦门 361005)

[摘要]分税制改革以来,政府间转移支付在我国的财政体系中占有越来越重要的地位。与此极不相称的是,我国目前的转移支付制度的法律规范完全依靠中央政府特别是财政部以及地方政府相关部门的条例。这种无法(由全国人大及其常委会通过的法律)可依的局面亟待改变。本文利用新制度主义经济学的“委托-代理”交易成本分析框架,从理论上说明建立政府间财政转移支付法律框架的必要性,然后借鉴若干发达国家和发展中国家在转移支付法律建设上的实践经验,探讨我国的现状和改进的方向。

[关键词]政府间关系;财政转移支付;转移支付法律框架;“委托-代理”分析框架;公共财政;国际比较

[中图分类号]D912.2;D63-3 **[文献标识码]**A **[文章编号]**1672-8750(2012)05-0032-12

一、引言

1994年的分税制改革使我国的政府间财政关系在历史上首次摆脱了由地方政府征收国内主要税赋然后上解中央的传统,进入了中央占有大量税收收入、地方必须依靠中央的财政转移支付方能运作的时代。就国家财政收入的大部分由中央政府征收这一点而言,分税制改革使我国财政与当今世界其他主要国家特别是发达国家的做法接近。但是,我国地方政府支出占财政总支出的比重远远大于国外的比重。这意味着地方政府对中央财政转移支付的依赖,我国显著大于外国。例如,2010年,我国中央和地方预算内财政收入分别占51.1%和48.9%,而在支出上,中央与地方所占比重分别为17.8%和82.2%;中央对地方政府的转移支付额高达3.23万亿,占地方总支出的43.78%,占国家预算内财政总收入的36%。而据2001年的数据,在经济合作与发展组织(OECD)国家的一般财政总收入和总支出中,地方政府所占的平均比重分别为21.9%和32.2%,中央政府对下级政府的财政转移支付,大体相当于国家财政总收入的10%^[1]。另外,发展中国家中转移支付所占国家财政收入的比重,1997年,印度为17%,阿根廷和巴西分别为3%和4%。不管是在发达国家还是在发展中国家,财政收入和支出由中央占大部分、地方政府收入和支出责任占小部分的例子比比皆是。而中国却是收

[收稿日期]2012-05-16

[基金项目]2010年度国家社会科学基金项目(10BZZ035);厦门大学“985工程”及“211工程”公共管理重点学科建设项目

[作者简介]张光(1956—),男,江苏兴化人,厦门大学公共事务学院教授,博士生导师,博士,主要研究方向为公共财政、比较政治、国际政治经济学。

入高度中央集权、支出极度地方分权,这使得转移支付在财政运行中占据特别重要的地位。

然而,与这种局面不相称的是,中国是世界上唯一没有通过国家立法部门立法规定中央政府对地方政府财政转移支付的国家。“在除中国以外的所有国家里,中央政府对州和地方政府的转移支付,都必须通过国家立法部门的立法行动获得法律基础。”^[2]在崇尚法治的今天,这个唯一的例外亟待改变。“用法律形式把转移支付的原则、内容、形式、预算和监督等确定下来,是各国的共同经验。这有利于减少人为因素的干扰和影响,保证转移支付制度的正常运行。”^[3]

事实上,十届全国人大常委会已经把财政转移支付法列入了该届人大的立法规划^[4]。受全国人大常委会预算工委委托,中国财税法学教育研究会会长、北京大学财经法研究中心主任刘剑文教授负责的《中华人民共和国财政转移支付法》(草案)已于2006年完成起草工作并提交全国人大常委会^[5]。但是,国内的现有研究对转移支付立法的国际研究和经验重视不够^[4,6-9]。本文的目的是弥补这个缺憾,对国际上政府间财政转移支付立法的主要理论和实践做初步的梳理和思考。本文的论述将分三个步骤进行:首先利用新制度主义经济学的“委托-代理”交易成本分析框架,从理论上说明建立政府间财政转移支付法律框架的必要性;然后介绍若干发达国家和发展中国家在转移支付法律建设上的实践;最后讨论我国的现状和改进的方向。

二、建立政府间财政转移支付法律框架的必要性

为什么政府间财政转移支付需要法律的框架规范?我们需要的是什么样的法律框架?马斯格雷夫关于公共财政功能的规范性论述可以回答这两个问题。他认为,在现代市场经济条件下,公共财政有三个基本经济功能,即保持宏观经济稳定、保证资源的均等分配和争取资源的有效配置^[10]。落实到政府间关系上,有五个理由可作为财政转移支付的规范性根据,即纵向不平衡、横向不平衡、外部性(跨地区外溢性)、在地方层次推动国家目的以及支付由地方政府实行的国家项目^[11]。

所谓纵向不平衡,是指中央政府的财政收入大于它的支出需要,而地方政府的财政收入则不足以满足其支出需要的情形。出现这个情形的主要原因是在现代市场经济中国家的主要税种如企业所得税、增值税、个人所得税的税基具有高度的流动性,因而这些税由中央政府统一征收较有效率,也较为公平。这就产生了通过转移支付来填补地方政府收入不足以支付开支的必要。横向不平衡指一国内各地区间因经济发展水平差距而导致的公共服务提供水平不平衡的情况。转移支付制度设计应当有助于各地公共服务水平的均衡。外部性指地方政府提供的某些公共服务产生的积极的社会效果可能超出它所管辖的地区而“外溢”到相邻甚至更远的地区。例如,初等和中等教育就是典型的具有正外部性的公共产品。一个地区初等和中等教育办得好,等于为国家而不仅仅为该地区培养了更好的劳动力和更守法知礼的公民。由于劳动力的流动性导致本地毕业生外流,这可能挫伤当地政府教育投入的积极性。转移支付设计应着眼于纠正地方政府可能因利益“外溢”导致的公共物品供给不足的倾向。比如,对于那些适龄青少年比重较大的地区,应当保持较高的人均转移支付水平^[10]。

进行转移支付的最后两个理由是在地方层次推动国家的政策目的以及支付地方政府实行的国家项目,其规范根据也不外是马斯格雷夫所论的稳定宏观经济、提高经济效率和促进公平。例如,20世纪60年代美国的民权平等成为国策后,联邦政府对州和地方的转移支付被用于贯彻种族平等政策^[12]。我国于20世纪90年代后半叶起大力推进社会保障制度建设。中央财政开始向地方进行社会保障补助转移支付。2006年,中央财政对城镇基本养老保险基金补助支出774亿元,占各级财政对基本养老保险补助支出971亿元的84%,占当年基金总支出4897亿元的16%^[13]。

那么,一个能达到稳定宏观经济、提高资源配置效率和公平目的的转移支付体系,应当具有什么特征、符合哪些标准呢?首先,它应当能够促进地方政府预算自主性。地方政府应当对本地政策的优先事项具有完全的独立灵活决策力,而不应当受到专项补助以及同中央政府相连的决策不确定的束缚。第二,它应当为地方政府提供适当的收入,保证能够完成指定的职责。第三,它应当对地方政府

形成积极的激励,鼓励地方进行税收努力和收入动员,促进支出效率,抑制财政赤字和软预算约束。第四,促进平等和公平。转移支付的分配应当与各地方的财政(支出)需求因素正相关,与其财力(收入能力)负相关。第五,它应当具有稳定性和可预测性,否则地方政府无法进行合理预算。第六,它的分配方式和规则应当透明简单,应当基于那些个别单位难以控制的客观因素,尽量公式化,使“跑要援助”之术如我国的“跑部钱进”^①失灵^[11,14]。

很难设想在没有相应的法律建设的情况下,一个政府间财政转移支付体系能够符合上述标准。在这里,我们借用新制度主义经济学的“委托-代理”分析框架^[15]来阐述法制对于建立一个合理有效的转移支付体系的重要性。在这个框架下,委托人和代理人都是利己的理性经济人。任何交易都必须建立在掌握一定信息的基础上,而信息的获得是有成本的,信息的分布也是不平等的,因而在委托人处于“有限理性”,克服信息不对称的交易成本很高的情况下,代理人未必会按照委托人的利益行事,委托人也未必能够控制代理人的机会主义行为。人们发明制度的目的正是在于降低交易成本,制度的优劣可以从它们降低交易成本的功效上加以比较。因此,新制度主义经济学家把交易成本定义为“在不同治理结构下为完成任务而进行计划、协调以及监督的比较成本”^[16],或者是“测量被交换事物的有价值的属性的成本,保护产权的成本以及制定和实施协议的成本”^{[15]27}。

根据“取之于民,用之于民”的民主财政原则,作为纳税人的公民是委托人,包括立法、行政和司法在内的政府是代理人。一个国家政府间财政转移支付的制度化可以有如下可能:行政命令(包括政府部门的规制)、政府间协议、法律和宪法。行政命令的制定权由中央政府及其部门单方面掌握,启动、修改、废止的门槛最低。政府间协议涉及中央与地方政府之间或地方政府与地方政府之间的协商,法律则须由立法部门通过,两者的启动、修改、废止的门槛,一般来说显著高于行政命令。宪法的产生和修正门槛最高。因此,单纯从制定规则的角度看,似乎以行政命令的交易成本最低,法律和政府间协议较高,宪法最高。但是,从计划的科学、利益的综合、承诺之可信、协调和监督的角度看,政府间协议、法律和宪法框架下实现的转移支付政策过程的交易成本,一般都显著低于行政命令。在新制度主义经济学看来,民主和法制才是降低交易成本的最好途径。如沙安文(Anwar Shah)所言,新制度主义经济学主张“建设能够使公民、公民社会各个利益部门(包括传媒和学术界)和立法者更多地获得信息的(转移支付)行政和治理体系。这个体系使公民能够让那些主管转移支付决策的代理人(政府)负责,将把与参与、监督和决策相连的代理成本、不确定性成本和交易成本降到最低程度,还将创造一个能够激励立法和行政代理人遵从他们与委托人订立的契约的机制”^{[2]306}。

三、转移支付法律建设的国际实践与经验

Choudhry 和 Perrin 认为,当人们比较评价有关财政转移支付的法律问题时,一般都要面对如下问题:(1)法律基础。转移支付体系应当在多大程度上从宪法、联邦法(超级多数和简单多数)、规制、部委决定和政府间协议那里获得存在的依据?(2)设立和修改转移支付的程序。中央政府是否具有单方面设立、修改和终止转移支付条件(如转移支付的数量水平和配套要求)的权力?或者需要地方的介入?如果地方的介入在法律上是必需的,其参与的性质如何?是被通知即可,还是被征询意见,甚至必须获得它们的同意?个别地方政府可以同中央政府就转移支付订立政府间协定吗?(3)有条件和无条件转移支付。中央政府可以在转移支付上附加条件吗?或者补助必须是无条件的吗?如果补助是有条件的,当地方政府违背了这些条件时,它们将面临什么法律后果?地方政府有无权利放弃有条件的政府间转移支付?如果有的话,它们有无权利就那些已经满足了条件的部分获得补偿?(4)争端的解决和裁决。如何解决与政府间转移支付相关的争端?政府间转移支付的贯彻可以诉诸司

^①“跑步前进”是一种戏称,是指地方政府利用各种关系网与中央各部委进行“勾兑”,以达到为地方拉项目、争取拨款以及分配各种指标的目的。这反映的是中央与地方关系的不稳定,以及中央与地方的财税分配不公的问题。

法,还是司法不得介入?争端的解决在多大程度上基于宪政原则(对联邦的忠诚)、随机的(ad hoc)政治谈判、仲裁调解、行政程序或者宪法判决?这些机制在实践中如何运作?^{[17]261}

按照上述问题的线索,Choudhry 和 Perrin 对比利时、德国、印度和南非四国的转移支付法律框架做了比较研究。表 1 概括了他们的主要发现。

表 1 比利时、德国、印度、南非的转移支付法律框架要点

国家	宪政基础	法律、法令	决策代理	有条件与无条件	仲裁和调解
比利时	联邦制 中央与地方政府 事权划分	特别立法 财政理事会	联邦议会	一般为无条件, 有条件为例外	政治谈判、协调委员会、 仲裁法院
德国	联邦制 中央与地方政府 事权划分	基本法(宪 法)、特别立法	联邦上议院、 财政计划理事会、 联邦宪法法院	基本上为无条件, 但有重要的例外	州财政会议、参议院 协调委员会、联 邦宪法法院
印度	带有明显单一制 特征的联邦制、中 央与地方政府事 权划分	宪法、特别立 法、部门法令	财政委员会 计划委员会	无条件和有条件并重	中央政府
南非	中央与地方政府 事权划分	宪法、特别法	金融财政委员会	无条件为主、 有条件为辅	预算理事会、调解 委员会、行政调解

(一) 宪政基础

所谓宪政基础,涉及国家在政府间关系上采取的基本制度(联邦制或单一制)以及各级政府之间的事权在宪法里有无划分、如何划分的问题。四国中,比利时和德国均实行联邦制,印度的政府体系则“基本上是联邦制的,但带有强烈的单一制特征”^{[18]14},南非宪法则未明确规定政府为单一制还是联邦制。四国的宪法均对中央政府和地方政府的事权做了具体程度不等的划分。比利时宪法明确规定了按语言(佛兰芒语、法语、德语)划分的社区政府的权力范围。地区政府的事权规定及其变动必须经联邦众参议院三分之二多数票通过的特别立法决定。目前,地区政府的事权包括经济政策、就业、交通、公共工程、贸易、农业和能源,不属于社区和地区事权范围的剩余事权由联邦政府掌握。德国的基本法对联邦的权力做了规定。州享有剩余权力,并与联邦政府分享多项事权,负责执行多项联邦法律。但是,事实上,联邦“已经大量地侵蚀了州的事权,并由自己来执行绝大多数法律”^[19]。根据印度宪法,中央政府独自持有的事权包括国防、外交、银行、保险、铁路、货币、股票交易和若干税种。邦政府独享的事权有健康、事业、农业和若干税种,共享事权包括刑法、森林、经济和社会计划、竞争性法律、电力等,其余一切事权均归中央。邦决定分配给地方政府的财政收入数额。南非宪法规定了中央、省和地方政府的事权。健康、教育、福利和道路事权属于省,地方政府负责城市基础设施,但南非宪法法院判定省只具备有限的自主权,它们是“权力的接受者,而非权力的来源”。

(二) 有关转移支付的法律和法令

国家可以通过宪法、立法部门通过的法律、中央政府的法令、部门规章和政府间协定等途径来规范其政府间转移支付。在比利时,政府间转移支付体系是通过经政治谈判形成的联邦特别立法而建立并修正的。这些立法必须获得联邦众参两院三分之二以上的赞同票并在代表法语和德语区每个区的议员中获得三分之二多数票方可通过。比利时有关财政转移支付的联邦法律的特征是重灵活性甚于稳定性,法律经常被修正改变。

德国在 1949 年和 1990 年地区间的经济发展极不平衡,这使得“平衡全国地区发展、提供相等水平的的生活条件,成为决策和制度建设的要务”^[20]。基本法第十章奠定了德国复杂的转移支付体系的宪法基础。它对所得税、企业税和增值税(三者合计占德国财政总收入的四分之三)的分配方式都做了规定:所得税和企业税收入由联邦和州平分;所得税在州内按居民的居住地而非工作地分配;企业

税的分配则根据一个考虑到了公司跨州经营等因素在内的公式进行。基本法对增值税的规定更为复杂,涉及间接均等化。基本法要求“在财力强和财力弱的州之间达到一个合理的均等化”。均等化将依公式而行。它的实施极为复杂,包含四个步骤:评估每个州的财力,测定各州的人口统计特征,使用公式测算各州的转移支付水平,从具有剩余财力的州征收贡献并将之转给财政赤字州。

印度的转移支付是“一个由宪法规定、制度化先例、官僚自由裁量和谈判构成的混合体”^[21]。印度宪法规定总统任命负责转移支付政策的咨询建议机构——财政委员会。印度宪法第 270 条规定国家的所有税收收入都必须根据由财政委员会建议、总统批准的比率,在中央和邦之间分配。每一届财政委员会都须检讨国家的净税收收入(刨除征收成本的税收收入)中多大比重可用作对州的转移支付。宪法第 275 条要求财政委员会提出对那些“需要援助”的特殊的州进行补助的建议。

南非宪法第十三章完全由关于政府间财政转移支付的规定构成。第 227(1)条指出省和地方政府“有权平等地分享国家的财政收入,使自己能够提供基本的服务和履行被指定的职能”,第 214(1)条规定国会对转移支付体系立法。1997 年通过的《政府间财政关系法》要求国会必须每年就转移支付的分配立法。2004 年通过的《收入划分法》对每年国家财政收入在中央、省和地方政府之间的分配原则和方式做了进一步的具体规定。

(三) 转移支付主要决策设计的代理机构

各国进行政府间财政转移支付决策和实施的机构,按照沙安文的分类,大体有四类,即中央政府及其部门型、国家立法部门型、政府间论坛型和独立机构型^{[2]294}。在中央政府及其部门型中,有关转移支付的政策决定和实施任务,由总统/总理府承担或中央政府部委承担。由中央政府的部委承担的,以财政部最为常见,其次为内务部、地方政府部、计划委员会。许多单一制国家采取这一类型。国家立法部门型是由国会直接进行转移支付的决策和执行,而不只是对政府有关部门提出的相关法案进行审议批准通过。在政府间论坛型中,由中央和地方政府构成的会商谈判机构决定转移支付政策,最终形成的政策必须得到地方政府的同意。采取这一形式的多为联邦制的发达国家,包括比利时和德国。在独立机构型那里,国家(一般是中央政府)设立一个专门从事转移支付政策设计和建议的独立机构。澳大利亚、南非和印度属于这类国家。更详细的国家分类见表 2 和表 3。

在比利时,国会是转移支付政策的最高决策机构。获得法语和佛莱芒语社区的同意是任何转移支付法律成立的前提。此外,比利时还设有财政理事会,该会由 12 个成员组成,其中说法语和佛莱芒语的成员人数相等,来自联邦政府和地方政府的成员人数相等。财政理事会每年负责就联邦和地方政府的财政提出建议,这些建议具有很强的道德约束力,一直得到政府的遵从。

在德国,联邦上议院和财政计划理事会在相关的宪法条款规定下,共同承担了建立和修正财政转移支付体系的任务。联邦上议院是为了使州的利益在联邦政府那里得到代表而设立的,其成员由各州任命。各州至少有三票,至多有六票(依人口数而定)。各州代表必须作为一个整体而投票。上议院的权力尽管没有公民直接选出的下议院大,但上议院对那些事关州的根本利益的立法具有否决权。在每年年度预算形成过程中,财政计划理事会发挥了提出方针计划、协调组织的作用。该理事会成员包括联邦财政和经济部长、各州财政部长和四个由上议院依据都市协会提名而任命的都市代表。理事会的主席是联邦财长,每年至少开两次会。此外,德国的地方政府有权利到联邦宪法法院挑战联邦关于转移支付的立法。

在印度,中央政府享有广泛的转移支付决策权。在具体的操作层面上,由总统任命产生的财政委员会负责就财政经常收支部分的政府间关系处理问题,向总统和立法部门提出政策建议。计划委员会在资本项目的转移支付投向决策上具有巨大的影响力。

南非宪法设置了金融财政委员会并规定了它的职责是:(1)就金融和财政事务向国会、省立法部门以及其他经国家立法部门决定的权威机构提出建议;(2)保持独立和中立。《金融财政委员会法》进

表 2 一些国家负责涉及政府间财政转移支付的机构或部门^[2]

模型	机构	国家	
中央政府机构模型	总统府	吉尔吉斯共和国 坦桑尼亚(地区行政和地方政府处)	
	财政部	中国 意大利(仅关于政策) 哈萨克斯坦 荷兰(与内务部分享) 波兰 瑞士	
	内务部	乌克兰 意大利(仅负责资金分发) 荷兰(与财政部分享) 菲律宾(内政和地方政府部) 韩国(行政内务部)	
	地方政府部	加纳(地方政府和农村发展部) 赞比亚	
	计划委员会	印度(负责计划和资本项目援助)	
	总务省	日本(咨询财务省)	
	中央立法部门型	参议院	巴西
		财政安排委员会	加拿大
		财政金融委员会	德国
		地区自主评议会	印度尼西亚
政府间论坛型	收入动员、配置和财政委员会	尼日利亚	
	全国财政委员会	巴基斯坦	
独立机构(援助委员会)型	联合体援助委员会	澳大利亚	
	财政委员会	印度	
	财政和金融委员会	南非	
	地方政府和财政委员会	乌克兰	

表 3 协调中央—地方政府间财政关系的国际经验^[10]

国家	机构	职能	权力来源	领导和组织构成	向谁报告
澳大利亚	联合体援助委员会	政策对话、政策设计	立法	独立于中央政府	财政部、国会
德国	财政计划理事会	政策对话、政策设计	立法	财政部	总统
印度尼西亚	地区自主评议会	政策设计	立法	财政部	总统/国会
荷兰	荷兰城市协会	政策对话、政策设计	盟约	独立于中央政府	公众
尼日利亚	收入动员、配置和财政委员会	政策监督、对话和设计	宪法	财政部	政府各部
南非	财政和金融委员会	政策对话、政策设计	宪法、法律	财政部	财政部等部委
乌干达	地方政府财政委员会	政策监督、对话和设计	宪法	地方政府部	地方政府部和总统
乌克兰	财政分析办公室	政策监督和设计	国会	国会	国会
美国	政府间关系咨询委员会	政策监督、对话和设计	立法	独立于中央政府	政府各部

一步规定了金融财政委员会的具体职责,除了上面提到的两点外,还包括进行相关研究并发表报告,

每年向国会两院、各省立法部门和地方政府报告协会在相应财政年度的活动。金融财政委员会有 20 名工作人员,9 位正式委员,均由总统任命产生,总统在任命时或者同内阁协商,或者参考各省行政当局提名。

(四) 有条件转移支付与无条件转移支付

中央政府对地方政府的财政转移支付,有所谓有条件和无条件的分别。有条件转移支付通常或者对资金用途做了规定(投入型条件),或者对资金使用应达到的效果(如服务的改进达标状况提出要求(产出型条件)^[22]⁴。公共财政学家认为,就地方政府提供公共服务的质和量而言,一般情况下,无条件转移支付优于有条件转移支付,产出型条件转移支付优于投入型条件转移支付。地方公共服务应当由地方政府提供,因为它们比中央或上级政府更能了解和反映本地居民的需求和偏好。地方政府的自主性越大、事权划分越清晰、责任归属约束越强,则地方政府提供的公共服务质量越高。无条件转移支付对地方自主性的侵犯少于有条件转移支付。地方政府可以把无条件转移支付用于任何它认为适当的部门或项目,这意味着它没有对地方的优先选择造成歪曲效应,因而在经济学上是有效率的。有条件转移支付往往模糊了地方政府的事权,从而降低上级政府和公众对后者的问责能力。有条件转移支付常因其来自不同的部委,依据的条件和标准不同而变得非常复杂,其结果往往是变成“既浪费时间又浪费金钱的项目和官僚的乱局。事权不明、运作复杂是使用有条件转移支付项目的主要缺陷”^[23]。同样道理,当非得使用有条件转移支付的情况下,产出型条件优于投入型条件,如沙安文所言,“投入型条件援助往往是干预有余而成效不足,而产出型条件援助则既有助于实现援助者的目的,同时又保留了援助接受者的自主性”^[22]⁴。

在上述重点讨论的四个国家中,比利时极少使用有条件转移支付,因为它被认为是在宪法上得不到支持的东西。在德国,无条件援助转移支付是常态,尽管也有重要的例外,如某些补助援助和成本分担项目采取了有条件的转移支付形态,但是,这些例外遭到了联邦宪法法院等的质疑。例如,在 1975 年的一次判决中,宪法法院认为转移支付被指定给城市再建,“造成了使州依赖于联邦从而危及它们受宪法保护的自主权。……(联邦赠款)是例外,而且必须这样构造,以保证不会成为影响作为联邦成员的各州履行自己职责决策的工具”^[24]。德国统一后实行的《团结合约 I》下的联邦援助中,三分之二为无条件转移支付,另外三分之一为服务于《东部复兴投资促进法》的有条件转移支付。但在《团结合约 II》(2005—2019)的转移支付援助中,所有的转移支付援助都不是有条件的,受援州只需要向政府间财政计划理事会提交有关援助资金使用的年度报告。印度和南非在对有条件转移支付的使用条件上,较比利时和德国宽松得多。根据印度宪法第 275 条,有条件赠款是被允许的。历史上,由财政委员会推荐的有条件援助不会被追究其使用是否满足了条件。但从第七届财政委员会起,中央政府开始要求有条件援助应当以“其用途能够得到查证的方式”进行^[18]¹⁵⁶。此外,在印度,由计划委员会决定的转移支付项目多是有条件的,其宪政依据也引起更多的争论。南非宪法明确规定省和地方政府有权“获得来自中央政府的有条件或无条件的资源转移”。《收入划分法》赋予转移支付的给予者——中央或省政府——以监督检验资金的使用是否符合条件的权力。如果一个省(或市)政府在使用转移支付资金时没有满足规定的条件,资金的给予方可以在同中央财政部和省财政部门咨询后,部分或者完全推迟拨款,甚至取消项目。

(五) 争端的仲裁和调解

当转移支付的各方出现矛盾时,哪些制度和程序可用于解决争端? 宪政原则、随机政治谈判、利用政府间论坛调解和协调、行政程序、司法诉讼是几种可能的解决途径。Choudhry 和 Perrin 在他们研究的文献中没有发现有关印度转移支付争端解决机制和过程的论述,对此,他们的解释是“这很可能是由于联邦在转移支付体系上具有高度的决定权,而邦在这个体系的创造和修改上处于无足轻重的地位”^[17]²⁸¹。

比利时、德国和南非的宪法都有关于如何化解政府间关系冲突的原则性规定。这些规定构成这些国家处理财政转移支付冲突的出发点。比利时和德国都奉行所谓联邦忠诚和谐原则^{[19]436}。这个学说要求地方政府和联邦政府互相尊重和合作,“以一种旨在避免相互利益冲突的方式行动,达到不同的机构作为一个平衡的整体发挥作用的目”^{[25]4}。南非宪法第41条要求国会通过一个法律,“以建立或提供能够促进政府间关系的制度和结构,……提供有助于解决政府间争端的合适的机制和程序”。2004年实施的南非《收入划分法》完成了这个任务。

随机政治谈判是多数国家在解决政府间财政关系争端时首先尝试的方法。在比利时,有关政治谈判借助于联邦参议院这个舞台,或者通过财政理事会的渠道,但实际上大多数协调都通过政党内部协商或政党之间谈判进行。德国政治谈判的主要机制有州财长会议,在这个会议上,各州政府就财政事务协调统一立场,并据此同联邦政府展开谈判。在整个过程中,政党发挥了重要的作用。南非的《收入划分法》规定司法诉讼是解决政府间财政关系冲突的最后手段,在此之前必须走完政治谈判以及《政府间财政关系法》规定的所有程序。这些程序包括提请预算理事会进行裁断。预算理事会是一个具有咨询功能的、经立法产生的政府间组织。

在政治谈判未能达成妥协的情况下,仲裁和调解是下一步可选的解决争端的主要方法之一。比利时的协调委员会是一个接受各级政府仲裁申请的政府间关系机构。在德国,联邦上议院的仲裁委员会扮演了类似的角色。在南非,仲裁委员会受理涉及金融财政委员会的职能以及影响省政府财政提案相关的争端仲裁申请,但如果仲裁未能解决争端,国民大会仍然可以通过相关法案,如果它得到三分之二的赞同票的话。

当政府间财政关系发生冲突时,通过行政程序处理是一个可能的解决途径。但是,在比利时、德国和南非三国中,只有南非重用这个方法。南非的《收入划分法》要求,当有条件的转移支付的条件引起争端时,应启动行政程序。这个程序的第一步是转移支付的提供方(中央或省政府相关部门)在咨询国家财政和省财政部门后,采取单方面决定;第二步是国家财政部的行动跟进,如停止拨款。

通过司法审查和判决来解决转移支付的相关争端,在比利时和德国(特别是后者)较为常见。比利时的仲裁法院“有权处理发生于联邦政府、社区和地区在立法过程中出现的争端”^{[17]283}。德国宪法法院具有解释基本法并裁决联邦与州之间、州与州之间争端的权力。例如,2001年,一些州向宪法法院提出诉讼,认为它们的利益因德国的均等化转移支付项目而受损。法院做出了对这些州有利的判决,敦促联邦政府对平等化体系进行(有限的)改革^{[10]22}。

(六) 四国转移支付法律体制建设经验小结

综观以上有关比利时、德国、印度和南非四国政府间财政转移支付的法律体制建设的论文,我们可以得出如下几个初步结论:第一,这些国家都把本国的转移支付体系建立在法律(宪法和其他由国家立法部门通过的法律)的基础之上。第二,由于立法部门的介入,转移支付的政策决策必须反映从中央到省(州)再到地方各相关者的利益。第三,立法部门的介入,使得转移支付政策的决定不单单是由官僚特别是中央政府官僚“说了算”的事情,而官僚的控制欲等利益纠葛决定他们偏向于有条件而非无条件转移支付。因此,在本节讨论的比利时和德国这两个强调地方政府利益的联邦制国家中,无条件转移支付成为常规,而有条件转移支付则是得不到宪法多少支持的例外。从四国的经验来看,一个国家的转移支付体制的法律约束越强,利益相关者的参与度越高,其体制运行的交易成本就越低。德国就是这方面的一个好例子^[19]。

四、中国的现状和改进方向

我国的法律体系,在国家的层次上,由宪法、全国人大和全国人大常委会通过的法律、国务院及其组成部门颁布的条例组成;在地方的层次上,亦由省级行政区、经济特区与民族自治地方人大通过的法规和同级

地方政府及有关部门颁布的条例组成。我国宪法对财政管理的规定不过如下三条：“县级以上的地方各级人民代表大会审查和批准本行政区域内的国民经济和社会发展计划、预算以及它们的执行情况的报告”（第九十九条）；“县级以上地方各级人民政府依照法律规定的权限，管理本行政区域内的……财政”（第一百零七条）；“民族自治地方的自治机关有管理地方财政的自治权。凡是依照国家财政体制属于民族自治地方的财政收入，都应当由民族自治地方的自治机关自主地安排使用”（第一百一十七条）。从这些规定中，我们得不到任何有关政府间财政关系和转移支付的具体信息。如果有什么的话，那就是三条规定的内容有着非常大的弹性，给任何政府间关系和转移支付制度的安排留足了空间。

根据项怀诚的统计，截至2002年，涉及财政的法律和条例，由全国人大及其常委会通过的法律有十余件，国务院及其部委（主要是财政部和国家税务总局）颁布的条例分别为近一百件和一千余件^[26]。在由立法部门通过的国家法律的层次，没有一部关于政府间财政关系和转移支付的法律。在涉及财政的国家法律中，以1994年通过的《中华人民共和国预算法》对政府间财政关系的规定最多。《预算法》规定“国家实行一级政府一级预算”，对本级预算和总预算的关系、中央预算和地方各级本级预算的内容和范围也做了原则性的规定，并规定“国家实行中央和地方分税制”（第八条），但没有对分税制做任何具体规定。

在我国法律体系中，直接针对政府间财政关系和转移支付的文件，无不是国务院及其部委（主要是财政部）以及地方政府发布的有关条例。表4报告了1993年以来国务院和财政部颁布的有关政府间财政关系的主要决定、通知和办法。表5列举了部分地方政府的有关文件。

表4 1993—2011年国务院、财政部发布的有关政府间关系的文件

文件名	发布部门、编号及发布日期	主要内容
1. 国务院关于实行分税制财政管理体制的决定	国发[1993]85号, 1993-12-25	中央与地方的收入划分, 共享收入分配比率, 税收返还数额确定方法, 原体制中央补助, 地方上解以及有关结算事项的处理
2. 国务院关于印发所得税收入分享方案的通知(附件:所得税收入分享改革方案)	国发[2001]3号, 2001-12-31	企业所得税和个人所得税收入在中央和地方政府分享方式。中央财政因所得税改革增加的收入的使用方式
3. 国务院关于改革现行出口退税机制的决定	国发[2003]24号, 2003-10-13	关于中央和地方共同负担出口退税的规定
4. 财政部、国家税务总局、中国人民银行关于出口退税机制改革后有关预算难管理问题的通知	财预明电[2003]1号, 2003-12-19	出口退税机制改革后有关预算管理事宜
5. 国务院关于完善出口退税负担机制的通知	国发[2005]25号, 2005-5-1	调整中央与地方出口退税分担比例
6. 国务院批转财政部关于完善省以下财政管理体制有关问题意见的通知(附件:关于完善省以下财政管理体制有关问题意见)	国发[2002]26号, 2002-12-26	对完善省以下财政管理体制有关问题的意见
7. 农村税费改革中央对地方转移支付暂行办法	财预[2002]468号, 2002-07-26	农村税费改革中央对地方转移数额计算方法
8. 中央对地方专项拨款管理方法	财预[2000]128号, 2000-08-07	有关专项拨款的申请、审批、分配、使用、执行和监督管理的规定。
9. 革命老区专项转移支付资金管理方法	财预[2006]61号, 2006-04-29	革命老区转移支付资金使用中央、省、县分级管理方法
10. 国家重点生态功能区转移支付办法	财预[2011]428号	有关重点生态功能区转移支付分配办法
10. 2011年中央对地方均衡性转移支付办法	财预[2011]392号	有关均衡性转移支付的分配方法
12. 边境地区转移支付资金管理方法	财预[2011]42号	有关边境地区转移支付资金分配和管理方法

资料来源:根据文献[27]及财政部网站(<http://www.mof.gov.cn>)和找法网网站(<http://china.findlaw.cn/fagui>)的相关资料整理而得。

表5 地方政府有关转移支付的通知和决定示范

发文地方及其部门	文号	通知或决定名称
深圳市政府	深府[1996]140号	深圳市人民政府印发深圳市市区政府间财政转移支付制度实施方案的通知
青海省政府	青政[1997]97号	青海省人民政府批转省财政厅关于《青海省过渡期转移支付办法》的通知
宁夏回族自治区政府	宁政发[2000]54号	宁夏回族自治区人民政府转发自治区财政厅关于《宁夏回族自治区过渡期转移支付办法》的通知
九江市政府办公室	九府办发[2002]56号	九江市人民政府办公室关于印发《关于管好用好教育转移支付资金确保税费改革后农村义务教育投入的意见》
益阳市政府办公室	益政办发[2002]12号	益阳市人民政府办公室关于印发益阳市农村税费改革市对区县(市)转移支付资金分配办法的通知
大足县政府	足府发[2002]76号	大足县人民政府关于印发大足县农村税费改革县对乡镇(街道)转移支付暂行办法的通知
昆明市政府	昆政发[2002]5号	昆明市人民政府关于印发《昆明市过渡期财政转移支付暂行办法》的通知
浙江省委、省政府办公厅	浙委办[2002]39号	中共浙江省委办公厅、浙江省人民政府办公厅关于规范省对市县财政转移支付的办法的通知
青海省政府	青政[2003]43号	青海省人民政府关于印发青海省省对下财政转移支付办法的通知
荆门市政府	荆政发[2004]4号	荆门市人民政府关于印发《荆门市农村税费改革转移支付资金管理暂行办法》的通知
云南省政府	云政办发[2004]89号	云南省人民政府办公厅转发省财政厅关于农村税费改革省对县转移支付办法的通知
青海省政府办公厅	青政办[2005]93号	青海省人民政府办公厅转发省财政厅关于省对财政困难县(市)财政激励性转移支付奖补办法的通知
江西省财政厅	赣财预[2006]61号	江西省革命老区专项转移支付资金三年项目规划
浙江省政府办公厅	浙政办发(2008)12号	浙江省人民政府办公厅关于印发《浙江省生态环保财力转移支付试行办法》的通知

资料来源:找法网(<http://china.findlaw.cn/fagui>)

从表中我们可以看到,中国关于政府间财政关系和转移支付的法律建设的现状具有如下特点:第一,相关法律规定无不是由中央和地方政府行政部门发布的行政命令。两个表罗列的文件名称使用的语言(“决定”、“通知”等),也清楚地表明了它们自上而下的行政命令性质。第二,这些行政命令大多出自国务院及其办公厅、地方政府及其办公厅以及财政部(厅)之手,没有经过立法部门(全国和省级行政区人大和人大常委会)的审议和批准,因此缺乏法律的权威。第三,这些行政命令大都带有政策规定或表述的特征,因此带有临时易变的倾向,不具法律的稳定性。第四,这些行政命令的内容或者是有关中央和地方政府事权和财权的原则性规定,或者是有关收入或增收部分在中央与地方之间及各级地方政府之间的分成比例、上级政府转移支付的使用对象和方法等具体规定。第五,有关转移支付的行政命令政出多门,几乎每个县及县级以上的政府,都有权在自己管辖的范围内制定有关本地的转移支付规则。因此,才有了所谓省以下财政转移支付问题^[27]。这种完全依靠各级政府行政命令来处理政府间关系和转移支付中出现的法律问题的做法,具有很大的随意性。这一随意性表现为有条件的专项转移支付规模巨大。在开始实施分税制改革的1994年,中央对地方的转移支付(不包括税收返还)中,专项转移为361亿元,占78%。2005年,尽管这一比重下降到48%,仍然是一个很大的比重,而且其绝对数高达3579亿元^{[27]51}。2010年,中央对地方专项转移支付达1.27万亿。这笔庞大的资金,分布于大大小小的近三百个专项项目中,成为中央和地方官员寻租(“跑部钱进”)的“温

床”。

面对政府间财政关系和转移支付无“法”(这里的“法”指的是全国人大或人大常委会通过的法律)可依的局面,中国该怎么办?安体富对这个问题持相当悲观的看法。他认为目前对财政转移支付制度进行立法尚不完全具备条件,原因主要有二:一是目前我国的财政体制缺乏规范、尚未立法。各级政府间的职责和收支都划分不清,就很难规范转移支付,更不用说立法了。二是政府收入管理混乱。与国外政府的一切收入通常都纳入预算不同,我国除预算内收入外,还有预算外、制度外以及“土地转让金”收入。在许多地方,后几项收入之和往往大于预算内收入。在它们没有纳入政府预算的情况下,仅靠预算内收入来进行转移支付,很难实现均等化目标。安体富建议,“鉴于目前的现实情况和条件,如果要对转移支付制度进行立法,就应该把立法的重点放在巩固已有改革成果、解决当前亟须解决并可以解决的问题上,并为今后法律的修改和完善留出空间。这些问题主要包括,规范转移支付的原则、形式和结构、分配方法和标准、预算的编制和监督等”^{[3]7-8}。

安体富的悲观主义和保守主义我们并不赞同。我们相信,既然除中国以外的世界各国都可以依据立法部门通过的国家法律来规范政府间财政关系和转移支付,那么,中国作为独一无二的例外,是很不正常的。中国必须追随世界的主流,把自己政府间财政关系和转移支付体制建筑在法制的基础之上。全国人大及其常委会就政府间财政关系和转移支付立法,不是一个做不做的问題,而是一个什么时候开始做、如何做、何时完成的问题。如前所述,《转移支付法》已经列入十届全国人大(2003—2007)立法计划,专家完成的法律草案也已完成并提交给全国人大常委会。

但是,安体富对转移支付立法涉及整个财政立法的“牵一发而动全身”的担忧是完全合理的。国际经验表明,转移支付立法不能脱离政府间财政收入(财权)划分、事权划分、财政体制立法甚至宪法而单兵突进。进入这个层面,问题的症结不在于财政,不在于法律,而在于政治。如刘剑文的感慨之言,“财政的问题绝不仅仅是法律的问题,整个政治体制的构建实际上决定了国家财政权将如何行使。更何况,财政的运作将直接决定政治格局的形成,政治利益的考虑可能突破法律的规范性要求,使法律对财政运行的规制流于形式化”^{[6]262}。基于此,中国的转移支付立法、财政立法应当从宪法修正开始。

参考文献:

- [1]Joumard I, Kongsrud P M. Fiscal relations across government levels[J]. OECD Economic Studies,2003,36/1:156-226.
- [2]Shah A. Institutional arrangements for intergovernmental fiscal transfers and a framework for evaluation[M]//Boadway R, Shah A. Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice. Washington D C: World Bank,2007:260-317.
- [3]安体富. 中国转移支付制度:现状、问题、改革建议[M]//河北大学预算管理研究所. 中国政府间财政关系研究. 北京:经济管理出版社,2007:1-8.
- [4]洪亮. 浅谈加快财政转移支付立法[EB/OL]. (2007-07-07)[2012-02-03]. http://www.chinareform.org.cn/gov/governance/Forward/201007/t20100709_33627.htm.
- [5]中国财税法网. 刘剑文教授完成《中华人民共和国财政转移支付法》(草案)的起草工作[EB/OL]. (2006-06-24)[2012-02-03]. http://www.cfil.cn/show.asp?c_id=573&a_id=5678.
- [6]刘剑文. 民主视野下的财政法治[M]. 北京:北京大学出版社,2006.
- [7]徐孟洲,徐阳光. 论财政转移支付立法理念与制度设计——对制定《中华人民共和国财政转移支付法》的若干建议[J]. 江西财经大学学报:中国法学会经济法学研究会2005年年会专辑,2005:80-83.
- [8]傅光明. 论中国制定《财政转移支付法》的若干问题[EB/OL]. (2004-07-07)[2012-02-03]. http://www.cfil.cn/show.asp?a_id=2089.
- [9]宋槿篱,谭金可. 外国经验对我国财政转移支付立法的借鉴与启示[J]. 财经理论与实践,2008(2):123-128.
- [10]Boex J, Martinez-Vazquez J. Developing the institutional framework for intergovernmental fiscal relations in decentralizing

- LDCs[R]. Georgia State University Working Paper,2004.
- [11] Martinez-Vazquez J. Principles for designing transfers[R]. The World Bank Institute,2002.
- [12] Ansolabehere S, Gerber A, Snyder J. Equal votes, equal money: court-ordered redistricting and public expenditures in the American States[J]. The American Political Science Review,2002,96:767-777.
- [13] 劳动和社会保障部和国家统计局. 2006 年度劳动和社会保障事业发展统计公报[R]. 2007.
- [14] Shah A. Intergovernmental fiscal arrangements: lessons from international experience[R]. The World Bank Institute,2003.
- [15] North C D. Institution, institutional change and economic performance[M]. Cambridge: Cambridge University Press,1990.
- [16] Williamson O E. Transaction cost economics[M]//Schmalensee R, Willig R D. Handbook of Industrial Organization. Amsterdam:North Holland,1989:135-182.
- [17] Choudhry S, Perrin B. The legal architecture of intergovernmental transfers: a comparative examination[M]//Boadway R, Shah A. Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice. Washington D C: World Bank,2007:259-292.
- [18] Vithal R, Sastry L M. Fiscal federalism in India[M]. New Delhi: Oxford University Press,2001.
- [19] Larsen C. State federal, financial, sovereign and social: a critical inquiry into an alternative to American financial federalism[J]. American Journal of Comparative Law,1999,47:433-488.
- [20] Spahn P B. Maintaining fiscal equilibrium in a federation: Germany[J]. Commission on Fiscal Imbalance,2001:37-54.
- [21] Rao M G, Nirvikar S. The political economy of center-State fiscal transfers in India[R]. World Bank Institute,2000.
- [22] Shah A. A practitioner's guide to intergovernmental fiscal transfers[M]//Robin B, Shah A. Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice. Washington D C: World Bank,2007:1-53.
- [23] Kitchen H. Grants to small urban governments[M]//Robin B, Shah A. Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice. Washington D C: World Bank,2007:483-509.
- [24] Curryie P D. The constitution of the federal republic of Germany[M]. Chicago: University of Chicago Press,1994.
- [25] OECD. Belgium: Managing across Levels of Government[M]. Paris: OECD,1997.
- [26] 项怀诚. 中国财政管理[M]. 北京:中国财经出版社,2003.
- [27] 李萍. 中国政府间财政关系图解[M]. 北京:中国财经出版社,2006.

[责任编辑:黄 燕]

Toward a Legal Framework for Intergovernmental Fiscal Transfers: A Perspective from International Comparison

ZHANG Guang

Abstract: Intergovernmental transfers have become more and more important in China's fiscal system since the 1994 tax sharing reform. A striking fact incompatible with the extreme importance of intergovernmental transfers is the complete reliance of the intergovernmental transfer system on government regulations, rather than on laws. China's legislature, the National People's Congress and its Standing Committee, must take action to provide a legal architecture of intergovernmental transfers for China. This paper points out the necessity of building the legal framework for intergovernmental fiscal transfers based on the "principal-agent" transaction cost analysis framework of the New Institutional Economics, and then draws on the experience from a number of developed and developing countries in intergovernmental transfers to explore the current situation of our country and the direction for improvement.

Key Words: intergovernmental relations; finance intergovernmental transfers; legal framework for intergovernmental transfers; "principal-agent" analysis framework; public finance; international comparison