

央地财政分权的“选择构筑”视角

兼论中央财政权力的宪法约束

郭 锐*

摘 要 对央地财政分权中的权力配置及其限度,特别是中央财政权力合理限制,应作宪法考察。通过“选择构筑”视角,可以更好地展示中国当前财政分权体制的特征,即中央财政权力的过分强大和地方自主性的缺失。中央政府通过项目制为基础的专项转移支付,对地方财政支出目的、力度和方式等产生实质性影响,造成地方政府的政策选择的扭曲,也间接导致中央政府政策目标难以实现、地方政府难以设定本地财政政策目标和公共服务面临质量压力。“选择构筑”视角帮助我们看到中央政府的财政权力应根据宪法平衡央地关系的基本原则进行限制和约束,这对央地财政分权的进一步改革也有指导意义。当下的央地财政分权改革,应明确全国人大、地方人大在专项转移支付项目的申请、实施和验收阶段的参与和监督,同时也应由司法机关来介入和解决中央和地方财权的相关冲突。

关键词 财政分权 中央地方关系 项目制 “控制权”理论视角 选择构筑

引 言

上个世纪九十年代以来,不少公共媒体和学者都注意到在财政领域出现的种种怪

* 中国人民大学法学院副教授。本文写作得到中国人民大学法学院宪法和部门法关系青年教师学术创新团队的支持,安守廉、韩大元、张翔、徐阳光、宋彪、朱大旗、王旭、朱虎、熊丙万、冯珏、李泉、黄剑波等师友在写作过程中给予了批评和建议。另外,作者2015年11月22日在中国人民大学法学院主办的“青年公法沙龙”上做了同主题报告,得到张翔、王建学、程雪阳、黄卉、黄明涛、李忠夏、柳建龙、屠凯、王旭、阎天、杨晓楠、于文豪、郑毅、郑海平等学者的批评和建议。哈佛大学法学院在读硕士生左振斌、中国人民大学法学院在读硕士生钱坤、曹峰等在写作过程中做了帮助收集资料、完善注释等工作。对此,作者在此一并表示感谢。当然,文中错误疏漏,由作者本人负责。

状:2006年国家审计署发布的审计报告披露,在37个参与中央转移支付资金分配的部门决定的239项专项转移支付项目中,有41项内容交叉重复,有65项没有管理办法或管理办法未公开,涉及资金705.89亿元,占专项转移支付资金总额的20%;〔1〕地方政府为了跑项目支付的成本占到专项资金的30%—40%,有些地方甚至能达到50%;〔2〕为“跑部钱进”,省级政府、市级政府甚至县级政府都纷纷在北京设立办事处,直至2010年才被明令取消,但暗中存在者仍然不少;〔3〕2011年,全国54个县公共财政支出中有49.39%来自于上级转移支付,其中中西部45个县的这一比例达61.66%,转移支付中有规定用途的资金所占比例较高,地方政府并不能统筹安排,造成“打酱油的钱不能买醋”;〔4〕南方某贫困县2003年的两亿财政支出中一亿八千万来自中央和省级政府,该县公务员和事业单位人员的年收入约12000-15000元,农民人均纯收入却只有535元,大部分资金被用于公务员工资;〔5〕中央专项转移支付的申报和下发如同“撒胡椒面”,县里拿到的资金基本不能够做成什么,造成很多“半拉子工程”;〔6〕某贫困县2002年得到总额为211万元的“中小学危房改造”专项拨款,但实际用款只有165万元。〔7〕

在对上述怪象的评论中,媒体纷纷对中央地方财政分权现状提出了批评:从中央和地方财政权力的平衡来看,中央财政权力偏大,特别是中央专项转移支付比例偏高;〔8〕中央专项转

〔1〕 李金华:“关于2006年度中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告——2007年6月27日在第十届全国人民代表大会常务委员会第二十八次会议上”,http://www.npc.gov.cn/wxzl/gongbao/2007-08/15/content_5374690.htm,最后访问日期:2018年3月19日。

〔2〕 参见杜涛:“专项转移支付难压缩 地方跑部钱进成本达50%”,<http://www.eeo.com.cn/2013/0330/242036.shtml>,最后访问日期:2018年3月14日;财政部:“2016年中央对地方税收返还和转移支付预算表”,http://yss.mof.gov.cn/2016czys/201603/t20160329_1928955.html,最后访问日期:2018年3月9日。

〔3〕 新浪新闻:“国务院官员:驻京办被取消后变相驻留将被追责”,<http://news.sina.com.cn/c/2010-01-30/103419580602.shtml>,最后访问日期:2018年3月14日。

〔4〕 杜涛,见前注〔2〕。

〔5〕 渠敬东、周飞舟、应星:“从总体支配到技术治理——基于中国30年改革经验的社会学分析”,《中国社会科学》2009年第6期,第104—127页;周飞舟:“财政资金的专项化及其问题——兼论‘项目治国’”,《社会》2012年第1期,第1—37页。

〔6〕 杜涛,见前注〔2〕。

〔7〕 刘明兴、王娟、陆曦、陶然:“上有政策、下有对策”:以专项转移支付的政策执行为例,<http://www.escience.cn/system/download/70365>,最后访问日期:2018年3月14日。英文原稿题为“The Political Economy of Earmarked Transfers in a State-Designated Poor County in Western China: Central Policies and Local Responses”,*China Quarterly*,200, December 2009, pp.973—994。中文稿经过了较大幅度的修改。

〔8〕 参与讨论者普遍认为中央财政专项转移支付占比偏高,但也有研究认为不能简单评估转移支付比例是否过高。参见陈少强、贾颖:“财政专项资金改革研究”,《中央财经大学学报》2014年第5期,第3—10页。

移支付涉及领域过宽而且分类过细,实际上造成了对地方事务的过多干预;〔9〕地方政府为获取项目资金不得不配合寻租(“跑部钱进”),地方政策目标往往因项目的缘故而扭曲;在项目执行过程中,中央对地方项目运作的监督不力,导致对专项转移支付的挪用和贪污。〔10〕

上述现象为理解中国的央地财政分权提供了新的语境。学界对财政分权的关注始于对西方“财政联邦制”研究的借鉴。对中国八九十年代单一制背景下的地方财政权力的实际运作,何梦笔(Herrmann-Pillath)、蔡欣怡(Kelly Tsai)、钱颖一、温格斯特(Weingast)、蒙特诺拉(Montinola)等学者做出了开创性的贡献。〔11〕学者很早就注意到中央政府掌握强大财政权力的制度特征。美国经济学家布兰查德(Blanchard)和施莱弗(Shleifer)的研究指出,中国强大的中央财政权力防止了地方政府被私人利益左右,从制度上保证了经济发展的持续性。〔12〕周雪光看到中央政府掌握强大财政权力必然伴随着弊端丛生的代理问题,提出了一个“控制权”的视角,将中央和地方分别看作“委托方”与“承包方”,讨论在政府层级(即委托方—承包方)间的权力配置组合,分析中央政府通过财政权力达到的目标实现与否的原因。周雪光注意到实践中往往有地方政府选择性地采纳中央政策、变通适用中央政策和基层政府为私利与上级政府共谋等诸多现象,以致地方政府行为偏离中央政策目标日渐普遍。〔13〕通过“控制权”的视角关注中央政府的目标是否能够实现,固然有其合理之处。但这个视角并不足以揭示中央和地方政府在财政领域互动的主要特征。学者在“控制权”视角的研究中虽然希望超越从单方面的意愿或设计来认识央地双方博弈的结果,但实际上即便关注地方的利益、信息优势、应对策略,

〔9〕 参见邢昀:“学者:规范专项转移支付关键在公开”,<http://economy.caixin.com/2015-02-03/100781235.html>,最后访问日期:2018年3月10日。

〔10〕 学者指出存在问题是高比例的转移支付是部门权力的象征,也是财政资金分配过程中的寻租和腐败的制度原因。参见刘志广:“专项转移支付‘乱象’治理与中国公共财政建设”,载上海市社会科学联合会编:《中国经济60年道路、模式与发展:上海市社会科学界第七届学术年会文集 经济、管理学科卷》(2009年度),上海人民出版社2009年版,第591—595页。

〔11〕 相关文献的梳理,参见 Xingyuan Feng, Christer Ljungwall, Sujian Guo, Alfred M. Wu, “Fiscal Federalism: a Refined Theory And Its Application in the Chinese Context”, *Journal of Contemporary China*, Vol.22, No.82, 2013, pp.573—593.

〔12〕 他们认为,掌握强大的财政权力使得中央政府有能力去奖励和惩罚地方政府,这防止了地方政府被私人利益俘获以及寻租行为,与俄国相比,中国的制度特征更有利于成功的经济转型。参见 Olivier Blanchard, Andrei Shleifer, “Federalism with and without Political Centralization: China versus Russia”, *IMF Staff Papers*, Vol.48, Supplement 1, 2001, pp.171—179.

〔13〕 参见周雪光:“项目制:一个‘控制权’理论视角”,《开放时代》2015年第2期,第82—103页;周雪光:“基层政府间的‘共谋现象’:一个政府行为的制度逻辑”,《社会学研究》2008年第6期,第1—21页。类似地,周飞舟也提出,从中央政府的角度看,当总的财政政策目标分解为各部委的具体项目时,通过项目制进行的高比例转移支付造就了部门寻租和对总的政策目标的扭曲,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,第100—115页。

目的仍然是考察中央的意愿能否实现。^{〔14〕}

作者认为，“控制权”作为一种理论视角，不可避免地带来了对中央财政意愿或设计的过分关注。要对央地财政关系研究进行深化，应引入“选择构筑”视角。“选择构筑”这一概念最早出现在当代行为经济学和心理学的研究中，它常用来描述可以提供给消费者选择的多种方式以及提供选择的方式对消费者的选择存在的影响。^{〔15〕}美国法学界相当重视这个概念，在联邦和州之间财政关系领域已有富有启发的相关研究发表。例如，《哈佛法律评论》2015年刊载了一篇专门讨论联邦主义背景下的“选择构筑”的文章。在联邦制下的美国，由联邦拨款的各种项目往往附带条件，由各州政府自愿选择是否加入这些项目，这是典型的“选择构筑”。但要真正实现“选择构筑”，即保证州的选择是自愿而非强迫，必须重视程序。考虑到联邦政府对程序的设定有重大影响，应在“选择构筑”的语境中反思联邦政府的做法是否超越了宪法授权。^{〔16〕}

引入“选择构筑”的理论视角应有助于我们针对本文开头所列出的种种问题提出更有建设性的建议。中国当前财政分权体制展现出的特征是中央政府通过项目制为基础的专项转移支付对地方财政支出目的、力度和方式等选择范围的巨大影响。已有的研究中，学者通过控制权视角看到了项目制体现的中央政策在地方政府的执行中如何扭曲，从而造成中央政府政策目标难以实现，但是这些研究尚未充分揭示中央财政权力的过分强大如何扭曲地方政府的本地政策目标，也没有提出如何从根本上解决地方公共服务的质量压力和公众不满等问题。“选择构筑”这一新视角有助于把问题的焦点转移到央地财政权力的平衡上，特别是把对中央财政权力的合理限制放在可供选择的改革方案之中。引入“选择构筑”还有利于打通社会学、财政金融学、经济学和法学领域已有的研究成果，特别是有利于将央地关系的宪法规范基础讨论引入已有的学术讨论中。

本文以下内容分为三个部分。第一部分回顾我国财政分权体制演变的历史，并从央地财政关系的宪法体制出发给出了中央财政权力的规范基础；第二部分以项目制为实例讨论中央财政权力运行的现状和问题；第三部分在以上讨论的基础上分析中央财政权力的合理限度，并提出下一步财政分权的改革方案；最后是结论。

〔14〕 当然，这一视角并不排除对委托方由于目标实现不力时主动更改目标的情形。如在对小额贷款这一具体项目运行的考察中，作者通过这一视角也揭示了当中央对项目配套不力、对地方政府激励不足时，项目由于地方政府缺乏积极性远未实现中央的政策意图，最终中央被迫调整政策、更改目标设置。参见周雪光，“项目制：一个‘控制权’理论视角”，同上注。

〔15〕 See Richard H. Thaler, Cass R. Sunstein, “Designing Better Choices Libertarian Paternalism Gives You Options While Achieving Society’s Goals”, April 02, 2008, *LA Times*; See more <http://articles.latimes.com/2008/apr/02/opinion/oe-thalerandsunstein2>, last visit date, 14 Mar, 2018; Richard H. Thaler, Cass R. Sunstein, “Libertarian Paternalism”, *American Economic Review*, vol.93, no.2, 2003, pp.175-179.

〔16〕 Bridget A. Fahey, “Consent Procedures and American Federalism”, *Harvard Law Review*, Vol. 128, No.6, 2015, pp.1561-1629.

一、央地财政关系的历史演变与财政分权的宪法基础

我国现有的央地财政分权是在建国以来的具体历史背景中逐步形成的,其形成过程包括中国计划经济的逐渐式微,在市场转型过程中政府的功能重塑和央地财税体制,金融体制和国有资产管理体制的重构。自1949年建国以来,中华人民共和国一直是一个单一制国家,即最高国家权力归中央政府掌握、各行政区域的地方政府接受中央政府的统一领导。改革开放以前,中央政府的领导地位体现在财政方面是行使提出经济计划的权力和监督经济计划的实施。^[17]随着改革开放的进行,中国的计划体制逐渐被市场体制所取代。当前,中央政府在大部分事项上都通过地方政府的自主选择和配合来实现其财政政策目标。在央地财政的谈判中,中央政府无疑占据主导地位;谈判的实质内容是中央政府设定的;进行谈判的所有程序也由中央政府主导,这包括中央政府对谈判对象、谈判方式及谈判最终效果都有决定权。从这个意义上,“选择构筑”视角要求我们从中央和地方财政权力的宪法规范基础来寻找对中央政府设定谈判的程序和各种决定权的约束,这也是寻求改革突破的着眼点。

我国学者对财政分权受宪法约束的必要性已有比较明确的认识。但宪法学研究在这个领域的深化仍是一个前沿问题。依照宪法,我国是单一制国家,地方权力不是原生的,而是中央赋予的;相应地,地方行使财政权力要受到中央的领导和制约。但是,如王世涛所言,财政联邦制的实质与中国的单一制体制有不可避免的冲突,从而使财政的地方分权丧失了广泛空间和纵深发展的可能。^[18]熊文钊、郑毅的研究借鉴了控制权视角,把中央政府作为委托人、地方政府作为代理人。^[19]当然,这些对中央和地方“事权”的讨论中涉及的中央和地方权力出现的问题甚至冲突,除了提出应有明确的宪法、法律依据之外,尚缺乏对问题和冲突的处理方式的探讨。^[20]中央政府的财政权力有无宪法约束、如何约束?地方行使财政权力的效率和积极性在

[17] 对计划经济体制的一般性描述,参见(匈)雅诺什·科尔奈:《社会主义体制》,张安译,中央编译出版社2007年版。

[18] 王世涛:“论单一制中国的财政联邦制——以中央与地方财政关系为视角”,《北方法学》2010年第5期,第31—37页。

[19] 郑毅:“作为中央与地方事权划分基础的‘委托—代理’理论”,《云南大学学报(法学版)》2015年第1期,第7—12页;熊文钊、郑毅:“地方自治与辛亥革命——中西地方自治的差异及当代启示”,载王磊主编:《百年共和与中国宪政发展——纪念辛亥革命100周年学术研讨会论文集》,法律出版社2012年版,第123—136页。

[20] 应当看到,除了财政进行的控制之外,中央对地方的控制还有立法、行政、人事、司法、政策等方式。但中央的立法、行政、人事、司法、政策等方面权力的行使受到《宪法》《立法法》《中央政府组织法》《地方政府组织法》《法官法》《检察官法》《行政诉讼法》《行政复议法》等法律的规范。而财政领域中央政府权力的行使尚无成熟的法律规范理论和立法、执法实践的支持。

何种财政权力的宪法配置下才能得到稳定保证? 上述问题, 法学界的讨论迄今为止尚无理论层面的突破, 大部分学术成果集中在如何落实经济学家和政策制定者提出的“事权与支出责任相适应”。讨论中即便涉及对中央财政权力的宪法约束, 也只是建立在理顺上级部门、垂直管理机构与下级政府及其部门的职责关系基础上, 特别是欠缺明确对中央财政权力限制的法学分析。^[21]在医疗、教育等财政负担的央地分担问题、地方为争取中央政府拨款而推动项目建设的环境成本问题、中央政策变迁带来的地方收入减少问题等央地关系问题层出不穷的今天, 只有抓住中央政府的财政权力的合宪性这一问题进行深入分析, 才能找到解决问题的方向。

通说认为, 中央政府权力(包括财政方面的权力)的约束原则是一种为实现中央政府目标而设定的如何合理行使权力的原则, 其宪法规范基础是第 3 条第 4 款:“中央和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。”基于上述条款, 学者往往把中央、地方“两个积极性”原则看作是宪法对中央财政权力的唯一约束。但是, 将对中央财政权力的约束完全放在宪法第 3 条第 4 款隐含的意思是宪法对中央财政权力并无硬性约束, 只是对该权力如何合理行使给出了一个原则, 即无论中央财政权力范围如何设置都应当尽量发挥地方积极性。这一解释, 如果我们将其放在我国宪法整个体系及与其他条款相参照时会不难发现它的缺陷。

另一与中央财政权力的约束相关的宪法规范基础是宪法关于中央政府职权、地方政府职权划分原则的规定。在此规范基础上, 我们可以藉由“选择构筑”视角对央地关系进行观察。在央地职权划分这一前提上, 就可以进一步讨论在中央一方提供选项、地方进行选择时, 是否可能导致强迫和不自由的结果。

央地职权划分明确出现在我国 1982 年宪法第 89 条和第 107 条。依照第 89 条规定:“国务院行使下列职权:……(五)编制和执行国民经济和社会发展计划和国家预算;(六)领导和管理经济工作和城乡建设;(七)领导和管理教育、科学、文化、卫生、体育和计划生育工作;……”。第 107 条规定:“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经济、教育、科学、文化、卫生、体育事业、城乡建设事业和财政、民政、公安、民族事务、司法行政、监察、计划生育等行政工作。”

上述职权划分并不与地方权力受中央权力的统辖相矛盾。该职权划分体现的是中央政府对归属地方事务的事项的明确、具体、制度化的授权。关于归属地方事务的事项的决议, 按照宪法规定应由地方各级人民代表大会作出。除非地方各级人民代表大会作出的决议被全国人民代表大会或其常委会废止或纠正, 这些决议应被地方政府所执行。根据宪法, 作为一级行政机关的地方政府除了对上级政府负责, 还需对本级地方人大负责。按照宪法相关条款, 地方政府如果在行

[21] 徐阳光:“论建立事权与支出责任相适应的法律制度——理论基础与立法路径”,《清华法学》2014 年第 5 期, 第 88—102 页。

使其职权的过程中违反本级人民代表大会决定的国民经济发展等事项,是违反宪法的。^[22]如果中央政府财政权力的运用导致地方行政机关违反地方人大关于本地经济建设、文化建设和公共事业建设的决定,从而侵犯了地方自主权,那么它就超出了宪法所设定的范围。

地方事务应由地方政府负责这一解释为我国宪法实践所支持。在过去和现在多个经过广泛征求意见的财政体制改革文件中,关于“事权”的描述体现的是地方事务中央不应干涉。如《国务院关于实行分税制财政管理体制的决定》规定:“按照中央与地方政府的事权划分,合理确定各级财政的支出范围;根据事权与财权相结合原则,将各种税种划分为中央税、地方税和中央地方共享税,并建立中央税收和地方税收体系,分设中央与地方两套税务机构分别征管;科学核定地方收支数额,逐步实行比较规范的中央财政对地方的税收返还和转移支付制度;建立和健全分级预算制度,硬化各级预算约束。”这里的“中央与地方政府的事权划分”,可以理解为中央政府对划归“地方事务”的事项的明确、具体、制度化的授权。同时“事权与财权相结合”,可以理解为中央政府对地方行使其宪法职能进行财政上支持的制度化意愿。类似地,2014年《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中提出“必须完善立法、明确事权、改革税制、稳定税负、透明预算、提高效率,建立现代财政制度,发挥中央和地方两个积极性”。这里“明确事权”是对地方政府行使的职权的承认和进行明确、具体、制度化的授权又一次确认。

建立在上述央地财政分权的宪法规范基础之上,就如何限制中央政府财政权力超出其合理限度,即对中央财政权力进行宪法约束问题,本文将在项目制的具体背景下进行进一步讨论。根据我国过去数十年的发展经验,在央地关系的构建中片面强调中央财政的控制力,终将在实践中带来恶果。

二、“项目制”运行中的中央财政权力

从“选择构筑”的视角考察我国中央财政权力的具体运行,最合适的例子是对“项目制”的考察。^[23]

在中央政府分配这些专项资金的过程中,举凡项目的申报、审批、实施和验收,尽管申请项目需要地方政府主动提出,但地方政府的主动性仍然动辄被扭曲。项目设定往往主要由中央部委

[22] 依据《宪法》规定,地方政府在本辖区内承担经济、教育、科学、文化、卫生、体育事业、城乡建设事业和财政、民政、公安、民族事务、司法行政、监察、计划生育等行政工作职责,是地方国家权力机关的执行机关。但宪法同时规定,地方人民代表大会是地方国家权力机关,有审查和决定地方的经济建设、文化建设和公共事业建设的计划和审查和批准本行政区域内的国民经济和社会发展规划、预算以及它们的执行情况的报告的权力,地方政府必须对本级人民代表大会负责并报告工作。宪法规定承认了地方政府在其职责范围内的选择权和地方人大对本行政区划人民负责,也是我们对中央政府财政权力进行合理规范的前提。

[23] 渠敬东:“项目制:一种新的国家治理体制”,《中国社会科学》2012年第5期,第113—130页。

主导,很少预先征求地方政府的意见。地方政府能否实施项目,往往在具体运作过程中被忽视。从程序上看,在项目申报中,中央政府指定了谈判的对象(一级地方政府、地方政府部门、企业等)、谈判对象的合作方式(资金配套要求、具体实施项目的时间表、受益人、项目运作方式),并规定在项目未达预期时的纠纷解决方式(验收时间、验收标准、验收不合格的处理方式等)。

以陈水生研究的“文化惠民工程”为例,中央政府提出的目标是到2010年全国所有农村乡镇建立具备综合服务功能的文化站,并确定由中央财政和地方资金共同予以经费保障。项目启动后,地方积极予以配合。不少地方严格按照公共文化服务体系示范区督查重点和指标,主要关注文化站面积、投资、用房项目设置、公共电子阅览室面积和设备达标情况、室外活动场地面积、人员配备等情况。但项目实际效果却无人关注,作者通过在C市某乡镇综合文化站的调研发现文化站的设施使用率极低、群众对文化站并不满意。乡镇综合文化站项目的提出及其政策目标的设定均出自中央政府,没有体现地方参与和公民参与,严重影响了地方政府和官员的执行积极性,再加上这些政策无法适时调整来应对瞬息万变的外部环境,目标变成了僵化的指标。强势的中央财政权力并未引向中央政府政策目标的实现。^[24]

另一个例子来自刘明兴、王娟、陆曦、陶然对中国西北部K县1998—2004年专项资金的拨付和使用的考察,发现地方政府挪用专项资金一直存在。尽管自2002年以来,中央政府对项目的专项资金监管更严,但地方政府找到了许多办法去违背中央的政策意图,例如对获取专项补贴的下级部门转嫁财政压力等。转嫁存在多种表现形式,既可以表现为减少下级行政或事业单位的运行开支拨付,也可以表现为财政供养人口的增加。^[25]渠敬东指出:“在财政资金的‘汲取’与‘下放’中,地方政府对于专项资金的转化与变通,使得项目难以按照预期的目标得到落实,反而因原体制的优势,集投资者、占有者、委托者、经营者于一身,辗转腾挪,多番变化,使项目的原初方案大打折扣,公共服务和公共事业建设也难于保证”。^[26]

在项目制的运行中,中央政府将财政资源分成各种类别,根据不同的目标以项目形式发放给地方政府的厅局或者地市、县乃至乡镇政府,而省、市、县各级政府可以统筹使用的资源则随之相对减少。这让中央政府各个部委意图得以贯彻实现,但同时也极大地压缩了基层政府的选择空间。从程序上看,决定中央财政权力合理限度的原则可以应用在衡量其权力行使是否符合宪法方面。中央政府在央地谈判中对谈判具体对象的选择和对谈判选项的设定都足以影响到地方政府财政自主权的完整性。例如,中央政府通过项目实施的转移支付往往通过省级

[24] 陈水生:“项目制的执行过程与运作逻辑——对文化惠民工程的政策学考察”,《公共行政评论》2014年第3期,第133—180页。

[25] 参见刘明兴等,见前注[7]。

[26] 参见渠敬东,见前注[23],第120页。

厅、局部门来进行,这使得地方政府制定预算时就可能发生预算内容被项目资金决定的方向扭曲的情况,学者称之为“发展项目吞噬基层自主性”。〔27〕

除选择对象外,中央政府通过项目对地方政府选择具体内容的设定也容易影响地方财政自主权。在有些项目上,中央政府名义上对特定财政支出项目进行转移支付,实际上却将该地方政府固定数额或比例的配套财政资金作为实施转移支付的附加条件,甚至转移支付的数额远小于当地配套资金数额。这被学者形象地描述为中央财政的“钓鱼型”转移支付。〔28〕

从“选择构筑”的视角考察,中央政府财政权利的行使,很多情形实际上已经是对地方政府的强迫甚至操纵。项目制中展现的财政分权的缺陷所导致的中央政府政策目标难以实现、地方政府为本地设定的政策目标遭到扭曲等经济后果仅仅是问题的表面,更为严重的是当地方政府财政自主权受损而导致公共服务所面临的质量压力、引起公众不满导致的政府整体合法性的危机。〔29〕周黎安在分析项目制时提出“统治风险”这一思路,认为受制于项目制的地方政府的行为可能有短视倾向,容易引发社会冲突,在现有体制结构下最终会对中央政府产生压力。〔30〕黄宗智、龚为纲、高原指出,在项目制上出现的官商结合容易导致资源配置不当和社会不平等,这同样指向政府的合法性危机。〔31〕

三、中央财政权力的合理限度

从“选择构筑”视角出发,中央政府对地方财政的引导应避免不符合宪法规定构成侵犯地方财政自主权。换言之,地方政府应被赋予避免为中央政府强迫而偏离其财政自主方向的权利。对比美国,联邦财政权力必须在联邦政府不得“命令”地方行政及禁止“强迫”地方政府接受联邦项目的范围内行使。按照美国最高法院确立的判例,当联邦政府要求州政府实施某项管制时,可以认定联邦政府“命令”地方行政;当联邦政府和州政府在谈判过程中遇到强制,则可以认定联邦政府“强迫”地方政府接受联邦项目。上述联邦政府的“命令”和“强迫”都受制于联邦司法体系。〔32〕在欧盟的财政分权中,欧盟的财政权力受到辅助原则的限制。尽管欧盟的

〔27〕 折晓叶、陈婴婴:“项目制的分级运作机制和治理逻辑——对‘项目进村’案例的社会学分析”,《中国社会科学》2011年第4期,第126—223页。

〔28〕 参见郑毅:“转移支付制度改革的亮点和不足”,<http://d.drcnet.com.cn/eDRCNet.Common.Web/docview.aspx?DocID=3868530&.leafid=932&.chnid=268>,最后访问日期:2018年3月14日。

〔29〕 参见张静:“国家政权建设与乡村自治单位——问题与回顾”,《开放时代》2001年第9期,第5—13页。

〔30〕 参见周黎安:“行政发包制”,《社会》2014年第6期,第1—38页。

〔31〕 参见黄宗智、龚为纲、高原:“‘项目制’的运作机制和效果是‘合理化’吗?”,《开放时代》2014年第5期,第143—159页。

〔32〕 See Bridget A. Fahey, *supra* note 16.

属性并非国家,但从约束公共财政权力的角度看辅助原则本身仍有宪法特征。^[33]最早载于《马斯特里赫特条约》(《欧洲联盟条约》)的辅助原则对欧盟与成员国之间财政权力分配的指引是:“只有成员国不能充分实现建议行动的目标,并且考虑规模或效果,只有联盟能更好地实现这些目标,联盟方可遵照辅助原则采取行动。”^[34]故此,作为一个基本原则,如果选择的一方所选的现有选项最大限度地改善了自己的处境,那么这种选择是自由的;如果选择的一方所选的造成其处境的恶化,则有理由相信该选择可能是强迫的结果。^[35]

现行专项转移支付所造成的不良后果,大多数有中央政府强迫的因素,最终导致地方政府财政行为偏离其财政自主方向。从“选择构筑”视角出发,以下三个选项是中央政府强迫地方政府偏离其财政自主方向的常见方式:①替代方案的排除;②默认选项的设置;③对谈判对手(权衡选项的具体机构)的选择。要对中央政府的财政权力进行合理约束,那么这三个选项应当从中央政府权力中予以排除,从时间上看应通过立法的方式保证以下三点的实现:

其一,中央政府的一般转移支付应足额。在财政领域,中央政府保持低比例的一般转移支付和高比例的专项转移支付。当地方政府无法通过无需谈判的一般转移支付获得财政预算资金时,就必须依赖于专项转移支付。这使得地方政府无法以自有财力实现地方政府职权范围内设定的发展目标。对中央政府而言,它排除了地方政府的替代方案,使得中央政府诱迫地方政府具备了基础条件。许多学者已经意识到这一点,并且在事权与财权相称的相关论述中强调。从“选择构筑”的角度,我们更能看出其必要性:如果任由中央政府用本应归入一般转移支付的资金来用于专项转移支付,那么地方政府就会由于缺乏基本的财政预算保障而在与中央政府进行的专项转移支付的谈判中不得不接受许多本应拒绝的财政支付项目。这就会导致本文开头提到的乱象。故此,宪法应明确的原则是凡属地方政府职权范围内的事项应通过一般转移支付获得足够的预算保障。

[33] 在2003年《欧洲宪法》草案中,辅助原则也是就地方自治安排形成三项原则之一。对《欧盟宪法条约》的一般性介绍,参见维基百科《欧盟宪法条约》条文,https://en.wikisource.org/wiki/Treaty_establishing_a_Constitution_for_Europe,最后访问日期:2018年3月14日。

[34] 辅助原则被定义为那些未划入专有权能的领域内,当且仅当所欲采取之行动的目标无法由成员国——不管中央层级还是地区或地方层级——充分地实现,而基于所提议的行动规模或效果,可在联盟层级更好实现时联盟才可采取行动。参见闫海:“地方财政自主的宪政逻辑——辅助原则的分析进路”,《学术探索》2006年第6期,第20—24页。

[35] 关于赋予他人选择机会的时候所体现的强迫,参见David Zimmerman,“Coercive Wage Offers,”*Philosophy & Public Affairs*, Vol.10, No.2, 1981, pp.121-145;Robert L. Hale,“Coercion and Distribution in a Supposedly Non-Coercive State”,*Political Science Quarterly*, Vol. 38, No. 3, 1923, pp. 470-494; Wesley Hohfeld,“Some Fundamental Legal Conceptions as Applied in Legal Reasoning”,*Yale Law Journal*, Vol. 23, 1913, pp.16—59.

其二,中央设定专项转移支付项目的具体方式应得到地方政府明示同意。由中央政府部门来主导设定专项转移支付所支持的项目,这实际是设定了地方可供选择的默认选项。应当承认,中央政府对专项转移支付的影响更具体地表现为项目实施的具体方式:如完成拨款的条件、是否设立项目办公室、是否将项目支出限制在某些名目。而中央政府对项目的这些影响并非专项转移支付要达到的真正目的,而往往是为了保证另外的目的的达成。但在专项转移支付项目的具体实施中,这些影响却成了地方政府实现目的障碍。故此,这些具体方式应得到地方政府的明示同意。宪法对中央和地方国家机构的职权划分的相关规定及发挥中央地方积极性的原则对中央政府财政权力的运用给出了三个方面的限制:①应依赖地方政府的主动性;②与地方政府的协作;以及③考虑地方政府辖区的具体情况。“依赖地方政府的主动性”具体指的是当中央和地方共同负担某一项目的财政支出时地方政府对本辖区财政支出方案的提出和决定应占据主导地位;“与地方政府的协作”指的是中央所提出项目的目标应与地方的财政支出方案本质上一致;“考虑地方政府辖区的具体情况”则需要地方在项目实施前无保留的认可项目在本地顺利实施的可能性。上述限制,主要是为了防止中央政府有权在其行使财政权力时通过设定选择范围和选择方式来影响地方政府对财政权力的行使。

其三,地方政府应有权统一筹划专项转移支付项目的支出。自从财政部2000年颁布《中央对地方专项拨款管理办法》后,各主管部委同时被正式赋予了参与分配中央转移支付资金的权力。^[36]而各个主管部委所对应的地方职能部门(条块关系中的“条”)则成为被中央政府选择的谈判对手。在这种谈判设定中,地方政府在参与专项转移支付项目的申请时各个部门各自为政,资金使用效率的低下从一开始就埋下隐患。有地方政府发起了针对专项转移支付资金使用效率的改革。^[37]通过有限度整合过于分散的专项转移支付、并将结余资金重新调配用于其他财政支出,地方政府大大提高了资金的使用效率。^[38]但是,由于改革是自下而上的改革实验,地方政府对以后年度财政资源是否受影响存在顾虑,同时担心因不符合严格意义上的专款专用而带来法律责任。这进一步提示我们,从宪法高度授权地方政府统一筹划专项转移

[36] 由于部门利益驱使,党、政、军机构,甚至国务院临时办事机构等都开始争相设置专项项目、经手项目的具体实施和运作。各个主管机构竞争专项转移支付的权力,造成专项转移支付项目越来越多、项目资金额度越来越小。参见王广庆、刘玲玲、冯懿男:“我国专项转移支付变迁及动因分析”,《中国经济问题》2011年第2期,第68—75页。

[37] 内蒙古自治区是该领域改革的领头羊,具体内容参见《内蒙古自治区人民政府关于深化预算管理制度改革的实施意见》(内政发〔2015〕10号)。

[38] 在内蒙古包头市达茂旗专项资金整合试点改革中,地方政府将新农村新牧区建设、现代农牧业发展、重点区域绿化、口岸基础设施建设、旅游基地建设和文化产业发展等林林总总的专项转移支付项目下财政资金在不改变资金性质和用途的前提下归并整合,更好地完成了各项目转移支付资金的使用目的。参见崔更发、陈世杰:“内蒙古自治区分报告”,《经济研究参考》2015年第46期,第22—29页。

支付项目的支出刻不容缓。

上述三项改革,归根到底要在制度层面重新设定对机构和官员个人的监督和激励机制。作者认为应包括两个主要手段:其一,在中央和地方之间的谈判应超越部委和相应地方职能部门之上,即应引入中央和地方人大的参与;其二,应明确司法机构作为中央地方财政转移支付方面解决争议的裁判者。

引入中央和地方人大的参与,可以从中央和地方两个层面分别论证。在用控制权视角对央地关系进行考察的过程中,学者看到中央部委的财政动机与财政行为可能背离中央政府的目标、中央部委之间存在部门利益的互相冲突和为争夺支出的决定权而产生的对中央决策的扭曲等。^[39]保证中央政府财政权力的行使符合宪法原则,需要中央政府建立防备各个部委之间的利益冲突造成中央财政权力失控的机制。故此,在中央层面,将人大设定为减少部委之间利益冲突和协调具体执行项目的各部委行动的机构应是合适的。在地方层面,学者看到地方政府在脱离人大监督的情形下,执行项目中常常出现巨大的官僚浪费、^[40]小官巨贪、^[41]“预算软约束”、^[42]关系操纵、^[43]地方政府的过度扩张、^[44]不平等^[45]以及其他种种副作用。^[46]黄宗智教授等研究者通过对实际案例的考察指出,项目制下中央政府依赖的激励机制是地方政府以及投标人的牟利积极性,而牟利的动机加上庞大的政府权力以及官僚体制的管制和形式主义习性,很容易导致弄虚作假以及权与钱、官与商的勾结,出现官商逐利和政权经营。要防备上述后果,已有的实践表明中央政府已经力有不逮。以中央政府来监督地方政府

[39] 参见周雪光“项目制:一个‘控制权’理论视角”,见前注[13]。

[40] 参见杜涛,见前注[2]。

[41] 财政转移支付、征地拆迁等使得农村资源密集起来,“小官”也有了实权,“小官小贪”很可能变为“小官大贪”,参见吕德文:“‘小官巨贪’的制度逻辑是什么”,http://www.guancha.cn/LyDeWen/2014_11_25_301495.shtml,最后访问日期:2018年3月14日。

[42] 刘明兴等,见前注[7]。

[43] 参见卢洪友、卢盛峰、陈思霞:“关系资本、制度环境与财政转移支付有效性——来自中国地市一级的经验证据”,《管理世界》2011年第7期,第9—19页。

[44] 目前的财政转移支付仍在为地方政府的过度扩张买单,参见范柏乃、张鸣:“基于面板分析的中国省级行政区域获取中央财政转移支付的实证研究”,《浙江大学学报人文社会科学版》2011年第41期,第34—44页。

[45] 尹恒等(2007)把全国2000多个县放在一起进行统计分析后,不但断言专项补助和税收返还一贯起“拉大地区财力差距”的作用,而且认为明确以均等化为目的、按因素法分配的财力性转移支付非但“没有达到预定的效果,反而在拉大县级财力差异”。参见尹恒、康琳琳、王丽娟:“政府间转移支付的财力均等化效应——基于中国县级数据的研究”,《管理世界》2007年第1期,第49—55页。但是,张光提出商榷,参见张光:“财政转移支付对省内县级财政均等化的影响”,《地方财政研究》2013年第1期,第4—5页。

[46] 参见范子英、张军:“财政分权、转移支付与国内市场整合”,《经济研究》2010年第3期,第53—64页。

在转移支付背景下的政府行为效率,其效果远远不及由当地的人民来监督。^[47] 据此,在项目申报、实施和验收阶段引入地方人大的参与,应更近于由当地人民来监督的理想状态。^[48]

明确司法机构作为中央地方财政转移支付方面解决争议的裁判者,是出于解决中央和地方之间具体矛盾和冲突的必要性。如果说约束中央政府在设定选择范围和方式等方面的过分强势是合理限度的题中之意,那么制裁地方政府偏离执行中央财政政策或者减小执行力度也同样重要。当中央政府通过项目制推行的政策目标和地方财政目标冲突时,地方政府往往利用其执行政策的有利条件偏离中央预定的财政政策目标。^[49] 地方政府的类似实践还包括对各项政策(包括财政政策)执行过程中对正式制度进行变通执行以及利用中央政府的部门利益来实施政府间共谋等。^[50] 对地方政府的这些行为,已有的制度往往力有不逮。表面上,中央政府拥有决定地方人事任免和撤销地方法规、政策的权力,但实际上政制上的这些安排对消除地方保护主义现象效果并不显著。考虑到项目制的实践,依靠全国人民代表大会常务委员会来处理频繁出现的具体冲突远非解决冲突的最佳方式。与依靠最高权力机关出面处理具体、多变的问题相比,司法调节中央和地方冲突可以形成政府间权力范围的共时多样性和历时变化性更具优势。^[51] 故此,中央财政权力与地方财政自主权的冲突应优先选择司法机构作为解决争议的裁判者。

四、结 论

央地财政关系实践中最根本、也是最棘手的问题是:中央政府的财政权力在关涉地方时究竟有对哪些事务、有何种程度的决定权? 这个问题的回答,既需要我们考察央地财政关系的宪法规范基础,又需要我们考察央地财政关系的历史实践。而过去数十年实践的经验告诉我们,在央地关系的构建中片面强调中央权力有其局限性。换言之,如果不对中央财政权力设立合理界限,在实践中终将带来恶果。相关的研究表明:一方面,中央政府本身的政策目标往往被

[47] 关于中央对地方监督的无能,参见 Kevin J. O'Brien, Lianjiang Li, "Selective Policy Implementation in Rural China", *Comparative Politics*, Vol.31, No.2, 1999, pp.167-186.

[48] 正如有些学者对此发出的评论:“本质上说,这属于对地方政府治理和监督范畴,根本解决需要对政府各维度职能都进行监督和激励,财政收入集权并不能保证这一点。考虑到信息优势,强化各级人大和政协对财政预算的审核职能,促进‘用脚投票’和‘用手投票’机制的实现,或许才是最终的治本之策”。左翔、殷醒民、潘孝挺:“财政收入集权增加了基层政府公共服务支出吗?以河南省减免农业税为例”,《经济学》2011年第4期,第1349-1374页。

[49] 参见汤火箭、刘为民:“地方政府对财政政策的执行策略:一个分析框架”,《中国行政管理》2012年第10期,第78-82页。

[50] 参见周雪光:“基层政府间的‘共谋现象’:一个政府行为的制度逻辑”,见前注[13],第1-21页。

[51] 参见刘海波:“中央与地方政府间关系的司法调节”,《法学研究》2004年第5期,第36-44页。

各个部委的部门利益争夺所扭曲；另一方面，中央政府的控制力并未与监督能力一致，实际造成资金的浪费。^{〔52〕}前者告诉我们，对整体财源匮乏、自身资源禀赋较差的地方而言，中央所分配的专项资金甚至成为禁锢而不是资源。后者则提醒我们，监督能力弱导致地方官员滥用资源和官商勾结，直接导致社会不平等。^{〔53〕}地方财政资源的匮乏还迫使地方财政借助融资担保、地方融资平台等金融工具获取资金，导致地方隐形债务问题不断积累，中央政府不得不承担财政安全性和金融风险问题。这也让我们不得不在宪法层面深入思考如何重构财政分权体制问题。

“选择构筑”的视角帮助我们看到，央地财政分权改革应在宪法规定的框架下进行。否则，即便通过明确的政策要求中央政府自行约束，年长日久，侵蚀地方利益仍然难以避免。无论是项目制运行中的无效率（地方偏离中央政策目标），还是地方政府公共服务缺失带来的合法性危机的积累，都提醒我们仅仅划分各级政府的财政收入权力和支出责任，并非问题的根本解决方案。周黎安指出，中央政府有两项任务，其一是为人民提供基本的公共服务、维持政权的长期稳定，其二是保证下放给行政代理人的权力不被滥用，中央的政令能够畅通无阻；但是，这两项任务又本质上互相冲突，前者意味着权力应尽量下放，直至下放到基层政府，但是权力越下放监督就越困难，权力被滥用的威胁也就越大。^{〔54〕}唯有在宪法规定的框架下进行央地财政分权，才能帮助我们走出激励与治理的根本困境。

央地财政分权的改革近年受到决策机关相当重视，如2014年7月中共中央政治局会议审议通过的《深化财税体制改革总体方案》和2015年3月通过的《国务院关于改革和完善中央对地方转移支付制度的意见》标志着中国新一轮财税体制改革的探索。^{〔55〕}国务院近几年推动的“简政放权”对财政体制改革更有正本清源的作用。^{〔56〕}但上述改革尚未有理论层面的综合，也尚未明确改革的宪法规范依据。“选择构筑”视角帮助我们看到中央政府的财政权力应根据宪法平衡央地关系的基本原则进行限制和约束，这对央地财政分权的进一步改革也有指导意义。

黄宗智教授的研究提醒我们，当前项目制和专项转移支付中出现的诸多乱象的根源是过度集权和官僚化、形式化的政治体制和逐利价值观向全社会的渗透。^{〔57〕}唯有合乎宪法和尊

〔52〕 参见折晓叶等，见前注〔27〕，第126—233页。

〔53〕 参见黄宗智等，见前注〔31〕，第143—159页。

〔54〕 参见周黎安：《转型中的地方政府：官员激励与治理》，格致出版社、上海人民出版社2008年版，第67页。

〔55〕 参见这是一场关系国家治理现代化的深刻变革。见韩洁、高立、何雨欣：“预算改革瞄准七项任务，税制改革锁定六大税种—财政部部长楼继伟详解深化财税体制改革总体方案”，载《新华每日电讯》2014年07月04日第02版；邵宇：“渐行渐近的现代化财税制度”，载《华夏时报》2015年4月6日，第030版。

〔56〕 参见李克强：“决不能让第三方评估报告‘束之高阁’”，http://www.gov.cn/xinwen/2015-08/26/content_2920297.htm，最后访问日期：2018年3月14日。

〔57〕 黄宗智等：见前注〔33〕，第143—159页。

重历史经验的改革建议,才能真正有助于中国建立鼓励地方政府在公共服务和民生领域积极竞争的良性机制、解决长久存在的分权难题、走出价值沦落的社会困境。

Abstract: This paper sets forth a constitutional analysis on the allocation of fiscal powers between the central and local governments, and advocates for reasonable restraints of the central government's fiscal power. Adopting a "choice architecture" perspective, I argue that the fundamental feature of China's allocation of fiscal powers is the central government's dominant influence on the area, amount and means of the local government's fiscal spending, leading to the difficulty in realizing the central government's policy goals, in local governments' deciding their own policy goals, and in maintaining the quality of public service. The "choice architecture" perspective highlights the necessity to subject the central government's fiscal powers to the constitutional principles on balancing the central-local relationship, which is provided in Article 3 of the Chinese Constitution and Article 89, 99 and 107 that define the powers and obligations of the National People's Congress, the People's Congresses at the local levels, the national government, and the governments at the local level. Based on the constitutional analysis, the reform of the allocation of fiscal powers between the central and local governments should (1) include the National People's Congress as well as the People's Congresses of the local levels, and (2) clarify that the judiciary should be in charge of solving potential conflicts related to the the fiscal power allocation.

Key Words: Fiscal Separation of Powers; Chinese Central-Local Relations; The Project System; The "Controlling Power" Theory; Choice Architecture

(责任编辑:邓 峰)