

学校编码：10384

分类号_____密级_____

学号：13620141150208

UDC_____

廈門大學

硕士学位论文

我国地方政府财政自主权的法律保障研究

The Legal Protection of Local Government's Financial
Autonomy in China

陈丽

指导教师姓名： 李晓辉 助理教授

专业名称： 经 济 法 学

论文提交日期： 2017 年 3 月

论文答辩时间： 2017 年 月

学位授予日期： 2017 年 月

答辩委员会主席：

评阅人：

2017 年 5 月

我国地方政府财政自主权的法律保障研究

陈丽

指导教师李晓辉助理教授

厦门大学

厦门大学学位论文原创性声明

本人呈交的学位论文是本人在导师指导下,独立完成的研究成果。本人在论文写作中参考其他个人或集体已经发表的研究成果,均在文中以适当方式明确标明,并符合法律规范和《厦门大学研究生学术活动规范(试行)》。

另外,该学位论文为()课题(组)的研究成果,获得()课题(组)经费或实验室的资助,在()实验室完成。(请在以上括号内填写课题或课题组负责人或实验室名称,未有此项声明内容的,可以不作特别声明。)

声明人(签名):

年 月 日

厦门大学学位论文著作权使用声明

本人同意厦门大学根据《中华人民共和国学位条例暂行实施办法》等规定保留和使用此学位论文，并向主管部门或其指定机构送交学位论文（包括纸质版和电子版），允许学位论文进入厦门大学图书馆及其数据库被查阅、借阅。本人同意厦门大学将学位论文加入全国博士、硕士学位论文共建单位数据库进行检索，将学位论文的标题和摘要汇编出版，采用影印、缩印或者其它方式合理复制学位论文。

本学位论文属于：

() 1. 经厦门大学保密委员会审查核定的保密学位论文，

于 年 月 日解密，解密后适用上述授权。

() 2. 不保密，适用上述授权。

（请在以上相应括号内打“√”或填上相应内容。保密学位论文应是已经厦门大学保密委员会审定过的学位论文，未经厦门大学保密委员会审定的学位论文均为公开学位论文。此声明栏不填写的，默认为公开学位论文，均适用上述授权。）

声明人（签名）：

年 月 日

厦门大学博硕士学位论文摘要库

内容摘要

分税制改革以来,我国地方政府财政权自主性的不足与现行分税制财政体制下中央财政相对强势之间的矛盾也愈发明显。我国地方财政自主权运行困难的现状,揭示了地方政府财政自主权法律保障机制尚有欠缺。在现代法治国家中,对于权力的约束与保障最终应以法律为基准。因而合理构建我国地方政府财政自主权的法律保障体系,也是完善我国分税制下地方财政法体系的重要内容。

本文以我国地方财政自主权的法律保障为研究对象。第一,在我国现行宪法法律体系下,初步界定地方财政自主权的涵义,分析地方政府财政自主的理论基础。第二,以财政收入自主为中心,集中分析我国地方财政自主权在税收收入自主、转移支付自主、举债收入自主的现状及其问题。第三,在借鉴美、日两国地方财政自主权法律保障的基础上,试图将地方政府财政自主权上升到“宪法原则”高度,赋予地方政府独立法律主体地位。第四,针对我国地方财政自主法律保障存在的问题,在依法明确中央与地方事权的基础上提出具体完善建议。

本文的创新之处如下:一是在结构方面,以财政收入自主为中心,构建地方政府财政自主的法律保障机制。二是在完善建议上,以明确划分中央与地方事权与支出责任的基础上,具体提出建立中央与地方财权纠纷的宪法诉讼解决机制;对转移支付理念提出新的构思。

关键词: 地方财政自主权; 事权划分; 法律保障

ABSTRACT

Since the reform of tax sharing system, the contradiction between the relative strength of the central government under the current system of tax sharing financial system and the lack of autonomy of local government financial power in China has become increasingly evident.

The current situation of China's local financial autonomy is difficult, revealing the lack of legal protection of local government financial autonomy. In the modern country ruled by law, the restriction and protection of power should be based on law. So it is also an important content to improve the legal protection system of fiscal autonomy of local governments in china. In this paper, we study the legal protection of local fiscal autonomy. Firstly, the author defines the meaning of local fiscal autonomy and analyzes the theoretical basis of local government's fiscal autonomy under the current constitutional law system of our country. Secondly, the paper analyzes the current situation and problems of local fiscal autonomy in China, which is independent of the tax revenue autonomy, the autonomy of transfer payment, and the income of debt. Thirdly, the author tries to raise the financial autonomy of local governments to the height of the constitutional principle, and gives the local government independent legal status on the basis of drawing on the legal protection of the local financial autonomy of the United States and Japan. Finally, the author put forward some concrete suggestions on the basis of clarifying the central and local powers in view of the problems of our country's local financial autonomy.

The innovations of this paper are as follows: Firstly, in the aspect of structure, the paper tries to construct the legal guarantee mechanism of the local fiscal autonomy with the independence of the revenue. Secondly, mainly in the improvement of recommendations, this paper puts forward the constitutional litigation settlement mechanism for the dispute between the central and local governments and a new idea of the concept of transfer payment on the basis of the reform of the central and local powers and expenditure responsibilities.

Key Words: local government fiscal autonomy; division of powers; legal protection.

目录

引言.....	1
第一章 地方政府财政自主权的内涵和理论基础.....	3
第一节 地方政府财政自主权的宪政涵义.....	3
第二节 地方政府财政自主权法律保障的理论基础.....	6
一、公共物品层次理论.....	6
二、权利保障理论.....	7
三、权力制约理论.....	7
第二章 我国地方政府财政自主权法律保障存在的问题分析.....	9
第一节 地方政府税收收入自主权法律保障存在的问题.....	9
一、地方政府税收收入自主权立法现状分析.....	9
二、地方税收自主权存在的问题.....	10
（一）中央与上级政府层层向上集中财力.....	10
（二）地方政府非税收入的扩张.....	11
第二节 地方政府财政转移支付收入自主权法律保障存在的问题.....	11
一、地方政府财政转移支付收入自主权的立法现状分析.....	11
二、地方政府转移支付收入自主权存在的问题.....	12
（一）财政转移支付制度结构不合理.....	12
（二）中央在财政支付环节居于主导地位.....	13
第三节 地方政府举债收入自主权法治保障存在的问题.....	14
一、地方政府举债自主权的立法现状分析.....	14
二、地方举债收入自主权存在的问题.....	15
（一）中央行政控制地方债发行规模.....	15
（二）仍存在隐形债务问题.....	15
（三）地方政府举债自主权与偿还责任存在失衡问题.....	16
第三章 美、日地方政府财政自主权的法律保障制度.....	18
第一节 美国地方政府财政自主权法律保障现状.....	18
一、明确中央与地方事权划分.....	18

二、三级政府各自拥有相对独立的税收体系.....	19
三、形成较为完备的财政转移支付制度.....	19
第二节 日本地方政府财政自主权的法律保障现状	20
一、较为科学划分中央与地方事权范围.....	21
二、中央统一立法下赋予地方政府课税权.....	21
三、地方政府对财权划分依存度较高.....	22
（一）具有较大规模和制度相对完善的财政转移支付	22
（二）明确规定地方政府享有适当举债权	22
第三节 美、日地方政府财政自主权法律保障制度对我国的启示	23
第四章 地方政府财政自主权法律保障的改进路径.....	25
第一节 推进事权与支出责任的法治化	25
一、推进地方财政自主权由谈判向法治化演进.....	25
二、重新界定地方政府的事权与支出责任的范围.....	26
三、建立宪法诉讼争端机制以解决中央与地方政府财权纠纷.....	27
第二节 地方财政自主权的法律保障的改进路径	28
一、适当下放税收立法权.....	28
二、地方财政转移支付自主权法律保障的改进路径.....	29
（一）将民主性融入财政转移支付理念.....	29
（二）优化财政转移支付结构	30
（三）设立合法途径突破中央对地方财政转移支付的限制	30
（四）完善地方政府在转移支付收入自主权的责任制度	31
三、地方政府举债自主权法律保障的改进路径.....	32
（一）法律规则控制下的地方债发行规模	32
（二）《公共债务法》硬约束下的地方债发行权责	33
结语.....	35
参考文献.....	36

CONTENTS

Preface	1
Chapter1 The Connotation and Eoretical Basis of Local Government's Financial Autonomy	3
Subchapter1 The Constitutional Meaning of Local Government's Financial Autonomy	3
Subchapter2 The Theoretical Basis of the Legal Protection of Local Government's Financial Autonomy	6
Section1 PublicGoods Theory	6
Section2 The Theory ofRights Protection	7
Section3 Power Restriction Theory	7
Chapter2 The Status Quo and Problems of the Legal Protection of Local Governments' Financial Autonomy	9
Subchapter1 The Problems of Legal Protection of Local Government Tax Revenue Autonomy	9
Section1 The Analysis of the Status Quo of China's Local Government Tax RevenueLegislation	9
Section2 The Analysis on the Problems of Local Tax Autonomy	10
Subchapter2 The Problem of Local Government Fiscal Transfer Payment Autonomy	11
Section1 The Analysis of Legislation Status Quo of China's Local Government Financial Transfer Payment Autonomy	11
Section2 The Problems ofthe Independent of the income of Local Government Transfer Payment Autonomy	12
Subchapter3 The Problems of the Legal Protectionof Local Government Debt Income Autonomy	14
Section1 Analysis on the Current Situation of Local Government Debt Autonomy	14
Section2 The Problem of Local Bebt Income Autonomy	15
Chapter3 The Legal Guarantee System of Local Governments Financial Autonomy in the United States and Japan	18

Subchapter1	The Status quo of Legal Protection of Local Governments	
Financial Autonomy in the United States	18
Section1	Clear Division of the Powers between Central and Local Governments	18
Section2	The three Governments Have Their own Independent Tax System	19
Section3	Formed a Relatively Complete the Financial transfer Payment	19
Subchapter2	The Status quo of Legal Protection of Local Governments	
Financial Autonomy in Japan	20
Section1	The Scientific Division of the Central and Local Powers Range	21
Section2	The Local Governments Enjoy Taxing Power Under the Unified Legislation of The Central Government	21
Section3	Local Governments Have high Dependence on Property Rights Division	22
Subchapter3	The Enlightenment of The Legal Protection System of Financial Autonomy of the United States and Japan	23
Chapter4	The Way to Improve the Legal Protection of Local Government's Fiscal Autonomy	25
Subchapter1	Promoting the Legalization of the Right and Responsibility of Expenditure	25
Section1	To Promote the Evolution of Local Financial Autonomy from the Negotiations to Legalization	25
Section2	Reasonable Division of Powers and Expenditure Responsibilities	26
Section3	Paying Attention to Solving the Disputes between the Central Government and Local Governments	27
Subchapter2	The Improvement of the Legal Protection of Local Fiscal Autonomy	28
Section1	Local Government Enjoy Appropriated Tax Legislative Power	28
Section 2	The Path to Improve the Legal Protection of Local Government Fiscal Transfer Payment	29
Section 3	The Path to Improve the Legal Protection of Local Government's Debts Autonomy	32

Conclusions.....35
Bibliography36

厦门大学博硕士学位论文摘要库

厦门大学博硕士学位论文摘要库

引言

在分权改革背景下，地方财政自主权主要是指地方政府对其所管辖区域内的财政资源享有相对的剩余控制权，但是何为地方财政自主权在我国现行宪法法律体系下并没有明确的规定。“跑部钱进”是对具有中国特色的财政转移支付现象的戏称，主要是指地方政府为拉投资、挣拨款资金，在财政转移支付环节中与中央讨价还价，以获取最大财政支持，这早已是心照不宣的闹剧。“跑部钱进”实质上揭示了，在我国中央与地方关系非法治环境下，地方政府财政自主受到严格的限制，进而导致中央与地方政府之间财税分配不公的现状。

我国分税制设立初衷本是为平衡中央与地方财权，但从分税改革的执行情况上看，反而导致中央政府掌握主要财权，地方政府财政自主却受到严格的控制，呈现出地方政府事权与支出责任不相匹配的局面，分税制具有浓重的“分钱制”的色彩，国家整体财政收支情况呈现了财政收入相对集权而财政支出相对分权的趋势，^①。结果导致诸多地方政府财政收支倒挂的矛盾日益突出，地方政府财政支出负担相对过重。根据《中国统计年鉴》近五年财政数据，地方政府财政收入占全国财政收入比重维持在 50%-55%，地方政府财政支出所占比例维持在 80%-85%。^②鉴于此，《国务院关于推进中央与地方财政事权和支出责任划分改革的指导意见》（以下简称《指导意见》）重新划分中央与地方的事权和支出责任的范围，促进事权与支出责任的一致性，试图解决地方政府“钱少事多”的问题。

《预算法》第 35 条规定，经国务院批准的省、自治区、直辖市可以在国务院确定的限额内举债，明确赋予地方政府有限的举债自主权，但是地方政府举债规模受到中央严格限制。此外，我国目前也确立了地方债自发自还机制及中央“不救助”原则，这无疑加重了地方政府的事权负担，进而地方政府对于中央财政转移支付依赖性较高，尤其是经济欠发达地区。借用中国社科财经战略研究院高培勇院长的话，不少地方政府已经沦为“打酱油财政”。地方政府在中央与地方财政关系中，是中央的权力执行机构，并不是财政自治上的独立主体。“自治”是

^① 周飞舟.以利为利:财政关系与地方政府行为[M].上海:三联书店,2012.59.

^② 数据来源:中华人民共和国国家统计局网站.<http://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C01>,2017-3-20.

人类自主管理内部事务的权力，这本是一种与生俱来的内在能力。但在我国现行宪法法律体系下，地方财政自主尚缺乏法律的保障，在实践中出现财政收入自主受限的“失衡”现状及支出自主的“失控”的无序状态。地方自治的根本是地方政府以其本区域居民的诉求为利益的出发点，参与公共事务的决策，进而培养地方政府自身公共精神与自主能力，但是中央政府的过度集权无疑削弱了这种精神与能力。

面对我国地方政府财政收入自主与支出责任的失衡情况，财政转移支付能有效实现基本公共服务均等化目标，就显得尤为重要。财政转移支付作为地方政府一项重要的财政收入来源，是地方政府财政自治的重要保障。然我国财政转移支付制度存在结构不合理、中央居于主导地位的问题，导致财政转移支付沦为中央对地方财政自主进行限制的辅助财政工具，难以实现地方财政自主性的保障。鉴于此，《关于改革和完善中央对地方转移支付制度的意见》对财政转移支付制度进行了相应的顶层设计，但是缺乏对具体操作性的细致规定。

因此，本文以我国地方政府财政自主的法律保障为研究对象，以财政收入为中心，构建我国地方财政自主权的法律保障机制具有一定理论和实践意义。

第一章 地方政府财政自主权的内涵和理论基础

在财政分权改革背景下,我国地方政府在实现政府职能过程中逐渐具有了对财政资源的相对控制权,然纵观我国现行明示的宪法法律规范体系,并没有对“地方财政自主权”进行明确的界定。地方财政自主权通常被视为是地方政府在实践中陆续形成的事实状态。因此,构建地方财政自主权的法律保障机制,需首先在宪法和法律下明晰地方财政自主权的意涵,并将其纳入法治轨道,促进地方财政自主权的合法运行。

第一节 地方政府财政自主权的宪政涵义

我国现行相关法条中规定了某些领域的自主权,如集体经济组织自主权(《宪法》16条)、企业经营自主权(《宪法》17条)、婚姻自主权(《妇女权益保障法》第14条)等,^①但是并没有将“自主权”作为处理中央与地方关系的一个规范范畴。按照一般认知,对于地方政府自主权的讨论往往涉及到地方自治的概念,但我国并没有普遍实行地方自治制度,仅适用于一些具有中国特色的民族区域、特别行政区以及基层群众组织领域内。虽地方政府自主权在我国现行宪法法律规范体系内未被提及,但在相关国家话语体系下却有所体现。1978年的《十一届三中全会公报》针对传统经济管理体系下中央对经济管理过严的弊端,首次提出了“地方自主权”的概念,其后该概念主要被使用在经济管理领域。在财政法领域中,《国家预算管理体系》首次使用“地方财政自主权”的概念,但该文件目前已失效,现行《预算法》并未继续沿用此概念。尽管如此,地方自主权却在目前财税法研究领域被广泛使用。在各国分权改革趋势下,如何科学分配中央与地方权力也是我国社会主义法治建设的重要课题。鉴于此,党的《中共中央关于深化改革若干重大问题的决定》中强调了地方政府自主性探索试点改革的重要性。虽然地方自主探索权与“严格意义上地方自主权”并不能完全等同,^②且将地方自主权从国家战略高度上升到法律层面并不是一朝一夕可以完成的,但地方自主性

^① 顾德瑞. 试点与改革: 地方自主权的扩展路径[J]. 法学研究, 2012, (03): 101-107.

^② 同本页注^①。

探索试点改革却为我国日后构建地方财政自主法律保障提供了重要的经验价值。由此可见,地方政府财政自主权是形成于社会、政治、经济长期改革发展的过程中,故对于地方政府财政自主权的理解应立足于我国分权改革的现状和相关历史背景中。

第一,地方政府财政自主权是在正式制度与非正式制度并存下地方政府财政与中央财政相互博弈的正当结果,其也是一种事实结果。在宪法法律秩序下,依法明确划分中央与地方事权范围,为平衡利益和解决冲突提供长期而稳定的规则。即使中央与地方政府出现了利益纠纷或者权限冲突,也可转化为相应的法律纠纷,通过法律的正式途径予以解决。但是实践中,中央与地方政府主要依靠权力的博弈平衡双方的关系,而并非是对法律规则的信任,至少未形成一种“常规化”现象。因此,地方政府财政自主权理应是在既有的法律制度下地方政府财政与中央财政相互进行的博弈。

鉴于我国现行的宪法法律下,尚未形成较为完善的财政分权的法律法规体系,因此并没有建立完整的法律正式制度框架。面对我国中央高度集权的现状,地方政府在现行宪法法律保障下难以通过正式制度向中央表达自身诉求。这种情况下,地方政府开始自主探求通过非正式途径向中央表达诉求,如分权改革中,国家对于行政性放权的探索和改革,这实际上是赋予地方政府一定程度事实上的自主权,季卫东将其称之为“事实上形成的功能性地方自主权”。^①苏力认为,法学和政治学对于这种剩余控制权通常以地方财政自主权予以定位,以此作为相关研究的前提意识。^②在某种程度上,这种博弈事实代表了事权在中央与地方政府之间阶段性的适时调整,为我国对地方财政自主权的改革和探索预留一定的创造空间和纠错机会。

第二,通常理解下,地方政府财政自主权是指地方政府可以依法在其权限范围内独立决定地方财政事务,并不受其他非法干涉。地方政府财政自主权应当包括地方预算自主、地方财政收支自主以及独立管理其他财政事务的职权,主要体现在程序与实体两个层面。相比上述地方财政自主权的实然状态,这种理解体现了地方政府财政自主权的应然状态。地方政府财政自主权的应然地位要求地方政府应是宪法、法律上的独立主体。但是我国在宪法及法律规范正式文本中并没有

^① 季卫东.宪政新论——全球化时代的法与社会变迁[M].北京:北京大学出版社,2002.164.

^② 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[J].中国社会科学,2004,(02):115-138.

Degree papers are in the "[Xiamen University Electronic Theses and Dissertations Database](#)". Full texts are available in the following ways:

1. If your library is a CALIS member libraries, please log on <http://etd.calis.edu.cn/> and submit requests online, or consult the interlibrary loan department in your library.
2. For users of non-CALIS member libraries, please mail to etd@xmu.edu.cn for delivery details.

厦门大学博硕士论文摘要库