

政府间财政关系研究及立法建议

财政部条法司第一党小组

为了推进政府间财政关系立法，提供域外视野和经验储备，本文总结和分析了日本、法国、美国和德国4个主要国家在政府间财政关系方面的基本特点、改革过程和立法经验。在研究比较的基础上，就我国政府间财政关系立法问题形成如下研究报告和立法建议。

国外政府间财政关系的立法经验

法国、日本为单一制国家，美国、德国为联邦制国家，其政府间财政关系立法既有不同，又具有共同特点。

从事权关系看，日、法两国政府间事权划分主要是中央政府通过分权化改革中立法向地方政府下放或转移事权，美、德两国政府间事权划分主要是在联邦宪法中明确规定，联邦政府事权采取明确列举方式，非列举事项全部归属地方政府。事权划分的主要特点：一是中央政府和地方政府在经济社会管理和政府基本公共服务领域都存在大量的交叉事权，日、法两国中央政府在这些领域保留的事权责

任较多，而美、德两国相对较少；二是通过具体法律规定对于这些领域的交叉事权在具体政府层级之间尤其是地方政府之间划分的比较清晰，尽量避免权力交叉；三是政府间事权既涉及与支出责任直接相关的事务，也包括决策、规划、执行等间接权限；四是事权划分是支出责任和收入划分的前提条件，即遵循事权划分——支出责任——财力匹配的一般逻辑。

从支出责任看，上述国家中央政府主要承担涉及全国性的一般公共服务、社会保障、医疗卫生等支出责任，而地方政府则主要承担外溢性小的辖区内公共服务和社会管理等支出责任。地方政府的支出责任一般都大大高于中央政府的支出责任，中央政府通过向地方政府进行财力转移等方式解决财力平衡问题。

从收入划分看，上述国家政府间财政收入划分主要集中于税收划分。在税收立法权方面，日、法两国税收立法权全部归属中央政府，美、德两国联邦政府和地方政府根据法律规定

各有税收立法权限，但联邦政府更具有主导权和优先权。在税收征管权方面，日、法两国较为集中，法国税收征管权集中于中央政府，通过转移支付的方式划拨给地方，日本则赋予都道府县在地方税的课税对象、计税依据与税率等方面的一定选择权。美国和德国地方政府在税收征管方面自主性较强，德国的税收征管主要集中于州政府。在税收收入划分方面，日、法两国实行分税制，一般不设共享税，而是明确的税种划分，将大宗税源归中央政府，小宗税源归地方政府。美、德两国则实行专享税和共享税并存、以共享税为主的税收制度，除中央政府拥有少数专享税以外，不同层级政府通过法律确定分享比例。

从转移支付看，日本主要通过税收转让等方式进行转移支付，法国转移支付以直接拨款或返还税收的形式拨给地方政府；美国转移支付制度中则以专项拨款为常用形式，要求有限的配套拨款或限定资金用途，同时采取分类拨款方式，赋予了州和地方政

府更大的决策权力。德国联邦政府对州政府的转移支付主要通过调整共享税的比例、提供补充拨款、设立基金和完成共同任务拨款等途径来实现。此外，德国还通过从财力强的州转移部分财政收入到财力弱的州，以保证各州财政收支的大致相当。

从争议协调机制看，美、德两国采取的方式一般是诉诸司法裁决，而日、法两国采取的首要方式是行政裁决和协调。日本在中央政府总务省设立专门的国家地方关系争议处理委员会，协调解决中央政府与地方政府因事权关系而产生的争议，法国也是由争议双方的上级政府出面平衡协调。当行政裁决无效时才选择司法裁判作为最终途径。

我国政府间财政关系立法的时机判断与立法思路

(一) 加快推进政府间财政关系立法的现实要求和所需条件。现阶段，我国政府间财政关系立法需要满足的基本条件包括：一是党中央对政府间财政关系法律建设做出政治决策和部署；二是我国政府间财政关系重要领域的改革已经取得显著成效和成熟经验；三是政府间财政关系涉及到政治、经济和政府间整体关系，尤其是人大与政府、上级政府与下级政府、财政部门与其他职能部门等多重利益关系调整，需要各权力主体之间形成广泛共识和推进动力。

(二) 政府间财政关系立法必须适应财税体制改革总体进程。在《深化财税体制改革总体方案》所确定的重点改革领域中，预算管理制度改革、税收体制改革的多项具体措施正在有序推进，但有些重要改革措施出台时间尚短，实践成效评估还需进一步观

察，有些税制改革方案还未完成立法，在税收改革方案基础上的收入划分改革还在进行当中。因此，需要待改革实施有效、运行机制成熟时，才能将政府间财政关系规则上升到法律层面，目前还不宜马上进入立法程序。

(三) 我国政府间财政关系的立法思路和立法时机。《宪法》和《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》规定了地方政府对中央政府的行政隶属关系。因此，政府间财政关系立法作为通过法治方式实现我国政府间财政关系规范化和制度化的重要途径，既要注重充分借鉴世界上不同国家政府间财政关系调整和财政分权化改革的重要经验，充分借鉴财政联邦主义注重和强调发挥地方政府信息优势、赋予地方政府财政自主性等观点，同时也必须坚持从中国的国情特点和制度实践出发，在我国单一制国家结构形式的制度框架内对政府间财政关系进行深入调整和立法规范，最终形成具有中国特色和符合中国国家治理现代化要求的政府间财政关系格局。

我国政府间财政关系立法的具体制度建议

(一) 事权划分方面。当前我国政府间财政关系的难点问题恰恰在于作为前置条件的事权关系没有理顺，中央政府与地方政府事权交叉过多，尤其是省以下地方政府之间的事权关系尚不清晰。从我国现阶段划分政府事权的实践来看，实现各级政府事权范围的清晰划分还存在一系列现实障碍和困难：一是政府与市场关系没有完全理顺，政府作用的边界还无法彻底厘清；二是在全面深化改革背景下政府事权范围还在动态调整当中，如大

规模的简政放权改革导致政府的事权范围在不断变化，效果还有待评估；三是政府间事权关系是政府间财政关系的关键所在，也是涉及重要权力主体利益格局重新调整的改革难点问题，现实困难非常大，目前的具体改革措施也仅涉及划分“财政事权”；四是实现各级政府事权的清晰划分还涉及到《宪法》和《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》等法律对各级政府管理权限的修订，以及《预算法》中关于一级政府一级预算规定与“省直管县”、“乡财县管”等改革试点的协调，从实践上看涉及面比较广，难度也较大。借鉴日、法两国在分权化过程中政府事权划分的经验，对事权划分立法工作提出以下建议：

一是鉴于在全面深化改革背景下大规模的简政放权改革导致政府的事权范围在不断变化，短期内难以成熟定型，效果也有待评估，可在《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》和深入推进税制改革等重点领域改革措施取得一定经验基础上，先对“财政事权”进行研究和划分，总结提炼行之有效的做法，可以行政法规的形式先行确定。

二是在财政事权和支出责任划分改革基础上总结确立政府间事权划分的一般原则，必要时通过修改《宪法》及相关法律予以体现，具体内容则可以行政法规等方式，作为事权划分动态调整机制的主要形式。考虑到中央政府与省级政府事权相对容易划分，且我国已经就中央政府与省级政府事权划分展开了一定改革实践，而省以下地方政府间事权关系尚不清晰，因此在相关立法中，应结合地方实践经验，对省以下地方政府事权划分原则、主要内容做出专门规定。

三是借鉴日、法两国在分权化过程中政府事权划分的法律经验，坚持中央政府在事权划分中的主导地位，适度加强中央的财政事权，减少和归并中央地方共同事权，根据外溢性原则确定地方政府事权。

四是对各领域、各行业具体的政府间事权划分，如农业、教育、社会保障、环境保护等，建议参照国外立法经验，逐步在制修各专门法律时，按照事权划分的统一原则和实践经验，予以具体划分。

(二)支出责任方面。在我国政府间事权关系没有理顺尤其是省以下政府事权关系不清晰的背景下，同时根据《深化财税体制改革总体方案》中保持中央收入和地方收入总体格局稳定的要求，我国政府间支出责任划分应在现有条件下采取支出责任上解的方式，解决地方政府支出责任与财力不足的矛盾。在现阶段无法完全实现清晰划分各级政府间具体事权范围的条件下，政府间支出责任只能根据《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》中有关中央与地方政府事权划分的基本原则，以及中央与地方政府、省以下上级政府与下级政府事权与财力不匹配矛盾较为突出的现实情况，确定政府间支出责任划分的原则和内容。

一是坚持事权与支出责任相适应的原则，在科学划分政府事权关系的基础上，按照“一级政府事权、一级支出责任”的原则，根据适度加强中央政府财政事权的改革要求和实践经验，进一步扩大中央政府支出责任范围和比重。

二是确定中央和地方共有事权中的支出责任。对于基本养老保险、基本公共卫生服务、义务教育等体现基

本公共服务、平等国民待遇和公民权利以及涉及全国统一市场和要素自由流动的事权，中央政府承担主要支出责任，地方政府承担次要支出责任；对于跨省(区、市)重大基础设施项目建设、环境保护与治理、公共文化等受益范围较广、信息相对复杂的事权，由中央和地方按比例或中央给予适当补助方式承担支出责任。

三是明确省以下政府间支出责任划分。明确省级政府在保持区域内经济社会稳定、促进经济协调发展、推进区域内基本公共服务均等化等方面的支出责任。强化县乡等基层政府在居民生活、社会治安、城乡建设、公共设施管理等方面的支出责任。避免上级政府向下级政府转移支出责任的现象。

(三)收入划分问题。1994年分税制改革以来，我国政府间财政关系调整的主要方向是进行中央政府与地方政府的收入划分，在实现方式上主要采取了国务院或财政部文件等灵活的行政性调整方式。

立法建议：根据我国的体制特点和改革既有路径，收入划分可借鉴日、法两国将税收立法、征管权限集中于中央政府的做法，但在税收收入划分上同时也可借鉴美、德两国共享税的经验，在保持中央政府和地方政府收入总体稳定的条件下，根据税收体制改革的实施情况以及主要税种的属性，调整共享税分享比例，进一步提高地方政府对环境税、消费税、资源税、房地产税等分享比重，进一步保障和稳定地方财力。同时也可将利于全国统一市场和再分配职能实现的增值税、个人所得税划分为中央专享税，或者进一步提高中央政府的分享比重。

(四)转移支付问题。近年来，我国已经就转移支付制度出台了系列改革措施。从国际经验上来看，通过转移支付平衡政府间提供基本公共服务能力和实现国家重要政策目标，也是多数国家补充地方政府财力的一般方式，增强地方政府财政自主性也是近年来转移支付改革的重要趋势。

立法建议：在政府间财政转移支付方面已经积累一定的改革经验的基础上，将《国务院关于改革和完善中央对地方转移支付制度的意见》中就转移支付的改革方向、主要内容以及运行合理有效、已经取得较好效果的转移支付改革措施，包括转移支付的种类、设立调整、预算编制、监督管理等，上升到法律层面予以定型和稳定。同时，可以借鉴德国横向转移支付的制度经验，研究和考虑横向转移支付问题，并纳入法律规范之内。此外，也应提出进一步完善和制定省以下地方政府转移支付的原则和办法。

(五)事权争议协调问题。事权关系不清晰是我国政府间财政关系可能出现矛盾和争议的主要根源，当前事权争议并没有成为突出现实矛盾，原因在于上级政府对于下级政府法律上的优先地位和事实上的主导地位，而并非层级政府间不存在事权争议和矛盾，这既不利于进一步理清我国政府间事权关系，更会成为进一步导致和加剧政府间在支出责任、收入划分等其他领域矛盾的潜在因素。根据我国现有体制特点，借鉴日、法两国做法，建议选择行政协调方式作为处理政府间事权争议的首要途径，在中央政府层面设立中央和地方事权争议的解决机制，在省级政府层面设立省以下政府事权争议的解决机制。□

责任编辑 廖朝明