

# 客观评价

## 我国政府间事权和支出责任划分

■ 唐在富

新中国成立后到1994年前,我国政府间事权和支出责任主要依据行政隶属关系划分。1994年的分税制改革,初步将事权和支出责任在中央和地方之间进行了划分,并与财权分配相配合,初步建立了符合市场经济要求的政府间关系基本框架。客观地看,我国政府间事权划分的格局较好地适应了不同时期经济社会发展的需要,其主要特点是立法机关赋予政府较大的自主权,能够及时根据形势变化进行动态调整。

一是较好地适应了转轨时期政府与市场作用边界的变化,保障了政府职能的顺利转变。新中国成立后的计划经济时期,财政支出延伸到社会的各个领域、各个方面,政府是全天候的“全能政府”。改革开放初期,国家集中力量推动经济发展,突出抓基础设施和重大项目建设,经济建设型政府特色比较突出。党的十四大以后,政府职能逐步向社会管理和公共服务转变,财政支出逐步退出一般竞争性领域,加大对公共服务领域的投入,重点保障和改善民生,公共财政特征日益明显。短短三十年内,政府职能发生了连续、巨大的转变,如果国家法律对政府事权界定过于具体和刚性,则可能因立法、修订工作的繁杂拖延政府职能转变的进程;而恰恰

是这种赋予政府较高自由度的事权划分立法格局,有力地推动了我国政府职能调整、市场经济体制建立和发展的进程。

二是在保证国家政令统一的前提下,赋予了地方政府较多的发展自主权,有力地推动了经济社会发展。目前的法律架构对于事权界定相对模糊,事实上赋予了地方政府较大的发展自主权,较好地适应了各地资源禀赋、人口素质和生产发展水平不一的现状,进一步强化了地方政府的责任主体地位,有效调动了地方政府的积极性,促进了经济和社会事业发展。

三是有利于发挥“集中力量干大事”的制度优势,推动重大基础设施建设,成功应对经济社会发展中的突发事件。计划经济时期,我国利用制度优势“集中力量办大事”,在短时期内建立了较为完整的工业体系、形成国民经济的基础架构,在战后重建和恢复发展方面取得了令世人瞩目的成绩。改革开放以来,在政府事权和支出责任划分方面,继续保留了中央政府强有力的调控能力,使得国家在抵御重大自然灾害、重大基础设施建设、社会事业发展和科技进步等方面成就显著,同时在发展市场经济的过程中,也充分体现了社会主义的制度优势。

但由于各方面配套改革制约等多种因素影响,中央与地方、地方各级政府之间的事权和支出责任划分一直没有深入展开。随着我国工业化、城市化进程的加速,经济社会事务管理的法治化、规范化要求越来越高,这种制约越来越明显。其一,政府与市场职能边界不清晰。政府干预市场的行为时有发生,不但容易导致经济非理性波动,也会挤占有限的财政资源,导致财力配置与政府目标不一致。并且在中央加强对税收优惠政策的清理以后,各级财政的补贴政策又出现反弹,有的甚至直接对竞争性行业和产品进行补贴。其二,没有很好区分筹资、支用和监管责任。理论上,一项属于中央的事权,中央财政负责筹资,具体支用安排和日常管理工作也可以交给地方来做,中央保留监管的权利;而属于地方的事权,其财力来源也可以是多方面的,并非一定是本级财力。实际工作中,由于把筹资责任、支用责任和监管责任混同在一起,带来了政策讨论和制度安排上的混乱。其三,政府间职责重叠交叉比较严重。最普遍的就是存在“中央出钱干地方的事”、“地方出钱干中央的事”的现象。另外,我国政府层级相比一般市场经济国家要多出两级,使得各级政府之间支出责任重叠交叉现

象比较多。其四，政府事权和支出责任划分的评价与协调机制不健全。往往出现上级政府出政策，下级政府“买单”的现象。一项政策或措施的出台，由中央一级部门下发文件，“一竿子插到底”，基层政府只能被动地接受。同时，下级政府也习惯于向上级政府争取财力支持，或通过一种事后债务化解的方式进行财力分配上的“倒逼”。最近几年的一些新增支出责任，如农村义务教育、农村低保、村级组织财力保障等，在政府间划分时就显得无法可依，增加了新增支出责任划分的协调难度。

政府事权和支出责任划分的法治化、规范化是一种发展趋势，必须结合我国国情，借鉴发达国家成功经验，有效推进这一工作。首先，要压缩政府

层级架构。实践表明，中央与地方之间的事权划分相对比较可行，但是在省、市、县、乡四级地方政府间进行事权的划分，其难度和可行性可想而知。因此，有条件的地方可以尝试推进省、县两级地方政府的改革，压缩行政层级；缺乏条件或不宜压缩的地方，可在法律上明确市、乡两级政府事权的侧重点，做实省、县两级政府。其次，要坚持事权划分的一些基本原则，包括受益原则，全国性受益的事权应由中央政府承担筹资责任，地方性受益的事权应由地方政府承担，跨区域的事权由上一级政府承担；效率原则，在明确筹资责任的基础上，考虑支出责任行使的成本及对市场效率的影响，由效率损失最小的一方具体执行支出责任；能力原则，对于可以由多个

层级政府承担的事权，要按照能力原则，选择由哪一级政府来承担；调控原则，对于一些事关国家主权和经济安全的重大事项，统一由中央负责。再次，要清晰区分筹资责任、支用责任和监管责任。在清晰界定事权范围的同时，要把支出责任进一步细化，特别是要注意区分筹资责任、支用责任和监管责任。比如，有的事权可以是“中央筹资、直拨到县”，再由县级政府具体支用，中央和地方政府按照有关规定共同监督。通过细化政府支出责任的内容，使得比较抽象的事权得到有效落实。

（作者单位：财政部财政科学研究所）

责任编辑 冉鹏

PHOTO NEWS

图片新闻



### 财政部副部长李勇出席世界银行 国际货币基金组织第79届发展委员会会议

4月26日，世界银行/国际货币基金组织第79届发展委员会会议在美国华盛顿召开。财政部副部长李勇率团出席了会议。会议重点讨论了国际金融危机对发展中国家的影响及国际金融机构的作用、世界银行发言权和代表性改革进展等议题。

（本刊通讯员 摄影报道）