

从法定支出入手明确界定政府间支出责任

■ 张小平 廖世忠

长期以来,我国各级政府间事权划分不清晰,财政支出责任划分比较模糊,极大地制约着国家财政体制运行效率。如何合理划分政府间事权,科学界定政府间支出责任,健全各级政府财力与事权相匹配的体制,已成为深化公共财政体制改革的关键环节。在目前我国设有中央、省、地、县和乡镇五级政府,且政府职能转变尚未完全到位的情况下,破解政府间支出责任界定难题,还必须采取现实的态度,寻找符合我国实际的可操作的划分原则。现阶段,只能以现行行政管理体制和政府职能定位为依据,着力在明确界定政府间支出责任上下功夫,改进财力与事权匹配的方式,努

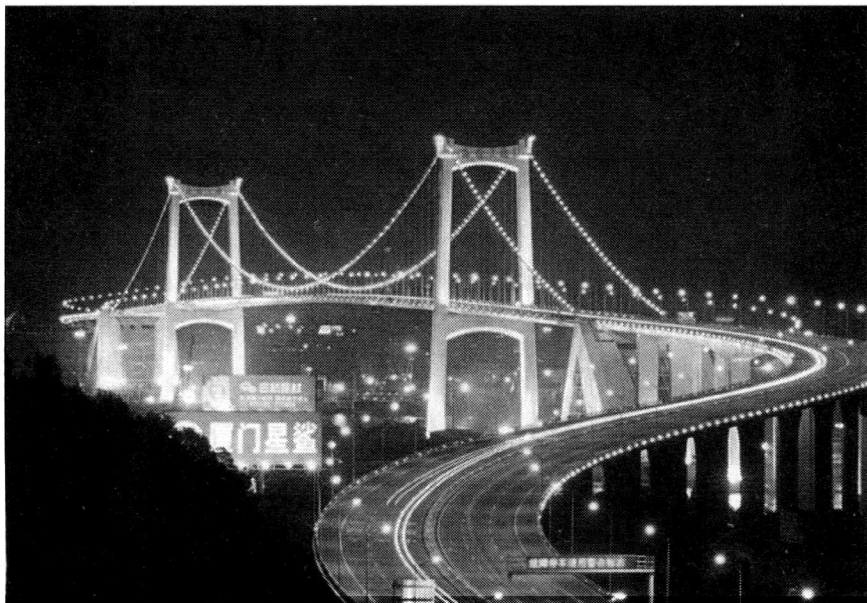
力提高匹配程度,循序渐进地推进政府职能转变,降低行政成本,提高政府效能。具体设想是从法定支出入手划分政府间事权,实现各级政府支出责任的明确界定。

一、我国法定支出基本情况

目前,我国在农业、教育、科技、文化、卫生、计划生育、社会保障等方面均有法定支出的法律或行政规章。法定支出基本涵盖了重点民生领域,其共同特征是要求该项支出增幅高于财政支出的平均增长幅度,一些法定支出还要求该项支出占总支出的比重每年要提高几个百分点。根据我

国财政支出构成分析,2007年,全国一般预算中农林水事务、教育和科学技术等三项法定支出(新支出分类与法定支出口径不完全相同)合计为1.23万亿元,占总支出24.7%;文化体育与传媒、医疗卫生、社会保障和就业等准法定支出(与法定支出口径不完全相同)合计为0.83万亿元,占总支出16.7%;二者合计占总支出41.5%。其中,地方财政法定支出1.07万亿元,占全国法定支出86.7%,占地方一般预算支出27.8%;地方财政准法定支出0.78万亿元,占全国准法定支出94%,占地方一般预算支出20.4%;地方法定和准法定支出合计1.85万亿元,占全国89.6%,占地方一般预算支出48.3%。

从省以下情况看,以福建省为例。2007年,全省一般预算中法定支出合计为266.41亿元,占总支出29.3%;准法定支出合计为160.85亿元,占总支出17.7%;二者合计占总支出46.9%。其中,省、地、县、乡四级财政法定支出占全省法定支出的比重分别为15%、16%、63%和6%;四级财政准法定支出占全省准法定支出的比重分别为16.9%、24%、55.9%和3.2%;四级财政法定和准法定支出合计占全省比重分别为15.7%、19%、60.3%和4.9%。四级财政法定支出占其一般预算支出的比重分别为27%、



16.6%、37.2%和29.3%；四级财政准法定支出占其一般预算支出的比重分别为18.4%、15%、19.9%和9.2%；四级财政法定支出和准法定支出合计占其一般预算支出的比重分别为45.3%、31.7%、57.1%和38.5%。

若按福建省各级财政法定和准法定支出比例推算，则2007年全国五级财政所承担的法定支出比例情况如下：

	中央	省级	地级	县级	乡级
法定支出和准法定支出合计	10.4%	14.1%	17.0%	54.1%	4.4%
法定支出	13.3%	13.0%	13.9%	54.6%	5.2%
农林水事务	9.2%	19.7%	12.6%	41.0%	17.5%
教育	5.5%	10.8%	13.2%	68.5%	2.0%
科学技术	51.9%	13.0%	19.0%	15.4%	0.7%
准法定支出	6.0%	15.9%	22.5%	52.6%	3.0%
文化体育与传媒	14.2%	23.8%	30.5%	28.1%	3.5%
医疗卫生	1.7%	14.0%	22.5%	60.0%	1.8%
社会保障和就业	6.3%	15.3%	20.8%	54.1%	3.5%

二、从法定支出入手明确界定各级政府主要支出责任的设想

提高财力与事权的匹配程度，无非三种思路：一是财力配置格局基本不变情况下调整事权安排。二是事权安排格局基本不变情况下调整财力配置。三是事权安排与财力配置相互进行适应性调整。从目前各种外部条件和环境看，第三种思路我们认为较好的选择。分税制改革增强了中央宏观调控能力，这个重要成绩来之不易，大规模调整财力配置的时机不成熟。所以，在政府间收入划分框架总体稳定的前提下，采取以调整政府间支出责任为主，调整财力配置为辅的思路是比较稳妥的。

根据目前我国各级财政承担法定支出责任的基本情况，应以减少财力最弱的县乡政府的财政支出责任、适

当上收部分事权的思路，调整各级支出责任。建议中央和省级采取列举法明确支出责任，其他支出责任归市县，即将农林水事务、教育、科技等法定支出与原已明确的国防、外交、公共安全等全国性公共产品的支出责任全部划归中央，将文化体育与传媒、医疗卫生、社会保障和就业、人口与计划生育事务等准法定支出责任全部划归省级，一般公共服务和其他未列举

的事务按行政管理体制分级保障。形成中央保国防、保法定、省级保准法定、各级保运转、保民生的支出责任划分格局。

根据各项法定和准法定支出的要求，直接按财政支出的类级（个别为款级）科目界定政府间支出责任，明晰了各级政府提供基本公共服务的职责重点，不但具有较强的可操作性，也符合完善公共财政体制的基本目标和根本要求。根据实现基本公共服务均等化的目标，健全中央和地方财力与事权相匹配的体制，基本方向就是确定各级政府基本公共服务的职责重点，并相应保障财力。目前，我国各地财力水平差异很大，基本公共服务水平也存在巨大差异。在这种情况下，将占全国财政支出近25%的法定支出上升为全国性公共产品由中央财政进行保障，并将占全国财政支出近17%的准法定支出责任上收由省

级财政进行保障，一方面将有效缓解基层财政的支出压力，把大部分县市从财政困难的状况下解放出来，大幅度提高其财力与事权的匹配程度；另一方面，将彻底解决基层法定支出保障难且差异大的问题，切实增强法定和准法定支出的保障水平，为推进全国基本公共服务均等化提供可靠的体制保障。

同时，按照这一思路调整各级支出责任后，在收入归属的划分或财力配置上只需做些适应性微调而不必进行大规模调整。在维护分税制改革取得的成果、保持中央对国家财力相当程度的集中和强大的宏观调控能力的基础上，进一步理顺了中央与地方及地方各级的财政分配关系，必将大大提高财政体制的运行效率。

必须强调的是，具体执行中还要注意以下几个方面的改进。一是对已明确界定为上级政府的事权应完全由上级财政承担支出。二是对完全属于下级的事权，上级财政不再承担支出责任，包括通过各部门下达的资金，以强化下级政府提供地方公共产品的责任。三是规范上级对下级的配套支出要求。凡属于下级政府的正常事务，上级若提供专项拨款则不再提出配套支出要求；上级对下级的配套支出要求，应严格设定在鼓励下级发展的事务上，或体现为引导财政支出结构变化的领域，以体现出上级政府的政策意图；凡享受一般性转移支付的地方应免除配套。四是给予基层财政财力安排的充分自主权。在有关支出项目和支出标准的安排上，除《预算法》和其他法律明确规定的支出外，上级各部门不对地方在支出安排上提出要求，下级政府可根据财力自主决策。

（作者单位：福建省财政厅）

责任编辑 赵 军