

事权和支出责任 相适应的财政体制框架研究

马国贤

“建立事权和支出责任相适应的制度”是我国提出财政体制建设的方向,也是十八大文献中最难读的部分。作为财政体制的顶层设计原则,它包括两层意思:一是权责对称(即法律原则,或称事权与责任相一致),指应赋予受托政府相应的事权,避免因权责脱节(有责无权、有权无责)而无法履责。二是财力与责任相匹配(即委托代理原则),指保证受托者具有履责的财力。可见,事权和支出责任相适应指应当先按权责对称建立行政体制,再按财力与责任相匹配来建设财政体制。

应用于财政体制设计,“事权和支出责任相适应”包含两层意思:第一,它是基于公共委托代理的体制原则。公共委托代理是相对于“过程管理”的政府间关系模式,具有权责对称、责任与监督分离的特点。后者指委托人应下放管理权,但保留监督权,且不改变对公众责任承诺。一旦代理人违反委托协议,委托人有权撤消委托,收回权力。可见,事权和支出责任相适应是从治理“统一领导,分级管理”下权力过于集中、权责脱节的顽疾角度提出的,是体制创新。第二,它是责任型政府的原

则。责任型政府是与权利型政府相对的,权力型政府是按“分权、分钱原则”建立的,而责任型政府是指在公共事务上符合权责对称和责任与预算匹配原则的问责制体制,是以公共责任为核心,按“谁适宜,谁承担”建立的。可见,“事权和支出责任相适应”为责任型政府提供了依据,也是责任型财政体制的依据。

新财政体制应符合以下条件:一是不改变“统一领导、分级管理”体制;二是有利于责任型政府建设和提高财政绩效;三是符合依法治国总要求,为财政体制法提供依据。而在此约束下,最佳路径是建设三级事权分税体制。

(一)采用中央、省和市县三级事权的体制设计思路

1.采用三级事权的体制设计思路。权责脱节是官僚化的根源,指中央和省级的权力大、责任小,而市县权力小、责任大。可采用体制设计与实施分开的思路:在体制设计时采用中央、省和市县三级事权制,在实施时归还省级管理。

2.以事务,而不是“职能”为对象,建立三级委托关系。职能指宪法列举

的各级政府职能。事务是职能的细化,指应由政府管理的具体公共事务,它是政府行政依据。事权指政府管理公共事务上的责任,依附于事务。比如,按宪法,各级政府都有教育职能,而按事务,则有扫盲、学前教育、义务教育、高中和中专教育、高等教育等。只有事务,才能明确哪类教育该归谁管。可见,职能过于笼统,“事务”才是划分三级事权的依据。三级事务划分的规则应为:按“三定方案”将宪法职能细分为事务。如社会保障可细分为养老保险、失业保险、医疗保险、工伤保险和生育保险,以及社会救济等事务。按适宜原则确定“该谁管”。如中央承担城乡基本养老保险,省级承担基本医疗保险,市县承担失业保险和其他事务。当然,若下一级政府有能力的,也可按对称性原则,建立补充性保障。

3.简政放权,一管到底,加强监督。新体制目标之三是实现权责匹配。为此,一是要简政放权,指按权责匹配将该事务的管理权授予责任政府,上级政府保留监督权。二是要“一管到底”,指凡是归本级政府的事务,应直接管理,必要时可设派驻机构,但不得下放给无

此事权的政府。三是要加强监督,指在新的事权划分下,中央和上级政府保留监督、评价的权力和包括培训在内的指导责任,但不得干预日常工作。

(二)建设与三级事权相适应的分税体制

分税制是现体制中成功的部分,为此可采用“总体稳定,适度微调”的思路。

1. 确立三级政府分税关系。一是将市县作为财政级次,纳入统一的分税制设计,以保护市县的财政利益。二是简化操作,按“中央税归中央,地方税归市县,共享税由中央、省和市县共享”重新规划收入体制。

2. 在预算上引入受托责任制。各级预算应将“本级政府预算”与“受托预算”分开,前者指来自分税制体制的预算收入,后者指上级以转移支付委托本级管理和分配的预算。对省级来说,后者也包括通过对市县财力再分配、用于地区调节的预算和基金。对受托预算应“专款专用,专项核算,绩效评价,结果公开”。

3. 处理好省级财力问题。由于在现行体制下,省级政府具有“地方利益总代表”和“管理政府的政府”双重身份,因而拥有财力再分配权。而在新体制下,他们的前一身份将不存在,也就不再能搞抽肥补瘦式的“财力再分配”,因而财力与责任不匹配问题将获得纠正。但为了规范管理,仍建议明确省级资金来源,主要包括全省增值税共享部分,分享比例统一,建议不超过30%;省级企业收入;以及与省级支出责任相对应的基金性收入,如医保基金收入等。此外,随着再分配财力减少,一些省级财力将出现不足问题,建议由中央做总额补助。

(三)应用“基本财力指数”来重建转移支付制度

在事权与支出责任匹配上有两种

理解:一种是机械式匹配,即对市县有一项事权,给一项钱;另一种是综合匹配,即将市县的事权加总后形成“需求总额”,若其财政收入达到了该额度就认为匹配,否则为不匹配。本文采用后一种理解。

由于转移支付的最终用户是市县政府,为此笔者提出市县财力指数化的做法。

1. 按基本财力指数区分三类市县。基本财力指数指按调整后事权计算的城镇和县的人均财政支出水平与标准支出之比。市县按该指数可分三类:一是指指数介于1.0—1.3之间的,具备财政自立能力的市县;二是指指数大于1.3的,为具备了政策能力的市县(若指数超过2的,超出部分的一半用于省内调整);三是指指数小于1.0的,为不具备财政自立能力的市县。指数标准由国家发布,每5年调整一次。

2. 建立两类转移支付。因一般和专项转移支付的目标不明确,故可采用基本财力补助和政策性补助予以替代。从我国财力现状看,经过30多年发展,城市和工商业县大体具备了基本财力自立能力和政策能力,若中央、省承担了基本保障支出,除重大政策外,原则上不必转移支付。而财力困难的(基本财力指数小于1.0)县主要为农业县和半农业县,约1500—2000个,且多为老少边穷和国家级扶贫县,若能处理好对他们的补助“匹配”就实现了。

3. 建立基于绩效评价的农业县基本财力转移支付政策。在对农业县基本财力转移支付上,可采用两种思路:一是直接补助,即“缺多少补多少”;二是绩效补助,即通过评价将无偿补助变为“挣分”式间接补助。2008年中央在推进农村改革发展的决定中提出:“完善体现科学发展观和正确政绩观要求的干部考核体系,把粮食生产、农民增收、耕地保护、

环境治理、和谐稳定作为考核地方特别是县市领导班子的绩效的重要内容。”因此,可利用该机制,将无偿补助变为绩效补助,借以推进绩效管理,逐渐取代扶贫开发补助、农业生产大县补助等。

在做法上,建议采用直接补助与绩效补助相结合的方式,即对指数在0.9以下的县,先用直接补助,使之基本财力达到0.9,对之上部分实行绩效补助。绩效补助方式:首先设定绩效指标,为农业增产、农民增收、耕地保护、环境治理和环境卫生、农村教育、农村道路和通讯、社会治安、城乡医疗、政务公开和廉政建设、群众满意率等10项,组成绩效指标体系。其次按人口将农业县分为大中小县,分别设定补助标准,如大县为2000万元,中等县为1500万元,小县为1000万元。最后实施绩效评价与拨款挂钩政策,如对评价结果为优的县,在标准基础上加10%,对评价为不合格的,在标准基础上扣除30%。并纳入转移支付基数。

(四)其他方面

1. 制定横向转移支付规则。现行转移支付制度存在着“重纵向,轻横向”的问题。其实,在水资源短缺与利用、“三废”处理等方面,横向转移支付更有优势。如浙江省以为安徽上游地区付费方式,解决了新安江和千岛湖水质问题。义乌市通过向上游的东阳市购水,解决了洁净水源问题。总之,在环保、资源等方面,横向转移支付效果更好,更体现事权与支出责任对称,因而值得提倡。

2. 建设基于市县财政的数据体系。由于新财政体制需要基于市县的大数据信息支撑,为此,建设基于市县的财政大数据库十分必要。

(作者单位:上海财经大学)

责任编辑 李燕