

# 国发 49 号文开创政府间财政体制改革新机遇

中央财经大学 | 王雍君

新近颁布的《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》(国发[2016]49号)文,是最近20年来推出的旨在深化政府间财政体制的最为重要的框架性文件,可望从边界调整、财政赋权、体制协商、法治化这四个方向上,为央地财政改革带来新机遇。

## 引言

从2013年十八届三中全会《决定》提出建设现代财政制度以提高国家治理能力以来,在正确的方向和命题下推进政府间财政体制改革,比过去任何时候都变得更重要和更紧迫。1994年实施分税制至今20多年出现的许多相关变化,包括今年5月份推出的全面营改增和央地五五分成,客观上也要求加快推进央地财政改革进程。

在多级政府体制下,政府间财政权力与责任的“合理分配”与“有效协调”并使其制度化,是国家治理的基石和最重要的前提条件,大国更是如此。在现代财政制度关键板块之一的这个领域,我国一直在进行高频率的改革与调整,但由于种种原因,现行体制依然存在诸多不完善之处,在很大程度上影响了国

家治理能力提升与现代化进程。之则越差。

国家治理包括中央治理和地方治理两个基本层面。两者的有效性,以及由两者结合而来的国家治理的有效性,无不高度依赖央地财政体制的有效性。“有效的央地财政体制”意味着能够在合理分工的基础上,充分发掘而非抑制中央治理与地方治理各自的独特优势与巨大潜力。

一般地讲,中央治理的独特优势在于“合理的一刀切”,主要体现为基本公共服务的全国最低标准,比如九年制义务教育、基本养老与医疗卫生标准。在这些方面,地区与群体的“偏好差异”相对很小。在这里,地方治理毫无优势可言。地方治理的独特优势集中于“差异性偏好”的回应性方面,即通常所谓的因地制宜、因时制宜。我国作为地区与群体差异极大的大国,超出合理范围与程度的“一刀切”,不可避免地会带来广泛且重大的负面后果。在这里,中央治理表现出明显的劣势。地方治理乃至地方政府的本质,从经济学与财政学的角度看,就是利用“贴近性”的优势以有效回应地方人民的差异性偏好。一般地讲,越是贴近当地人民的基层政府,回应当地差异性偏好的基础条件越好,反

所以,央地财政体制改革的核心命题,就是在“中央统一领导”与“地方自主治理”间取得适当平衡,如此,才可能恰到好处地兼顾公共物品空间优化的两个基本方面,即有效回应全国人民的“一致性偏好”的同时,有效回应地方人民的“差异性偏好”。

在公共品清单中,体现一致性偏好的“全国公共品”总是少数,体现差异性偏好的“地方公共品”总是多数,确保中央的统一领导能够兼容和支持地方的自主治理,因而变得无比重要。就服务交付这一关键的治理领域而言就是如此,政府的本质是服务人民,向人民有效交付公共服务,包括全国公共品和地方公共品。在全国范围内,地方公共品的受益范围相差很大,其有效交付高度依赖不同层级的地方政府间的分工与协调,这意味着省以下地方财政体制与央地财政体制具有同等重要性。

这种旨在达成纵向分工与协调的政府间财政体制,涵盖四个支柱:收入划分、支出划分、转移支付与财政规制。后者指中央就财政事务对地方实施的规制,包括规制支出用途与标准、债务限额、会计基础、财务报告规范与财政分

类系统,也包括强制地方执行没有经费补偿的任务,即通常所谓的“只给政策不给钱”。合理的政府间财政体制要求以支出(责任)划分引导收入划分、转移支付和财政规制,但历次改革都以收入划分、转移支付及其调整作为重点,支出划分严重滞后,这是导致体制扭曲的主要原因。

49号文的内容十分丰富,但就纠正体制扭曲的潜力而言,主要焦点体现在边界调整、体制协商与法治化。

### 边界调整

两个深刻的“边界问题”一直深深困扰国家治理体制:政府与市场的经济边界以及中央与地方间的财政边界,两个方面的“越位”与“缺位”都相当明显,负面后果也日益累积起来。49号文强调对第二类边界调整:宜归中央的归中央、宜归地方的归地方。

具体地讲,49号文规定了三类边界调整:划归中央的支出责任清单,包括出入境管理、国防公路、国界河湖治理、全国性重大传染病防治、全国性大通道、全国性战略性自然资源使用与保护。划归地方的支出责任清单,包括社会治安、市政交通、农村公路和城乡社

区事务。划归央地共同支出责任的清单,包括义务与高等教育、科研研发、养老、基本医疗与公共卫生以及重大跨区域基础设施项目等。

鉴于事关重大以及所使用的相关概念仍不清晰,上述调整措施尚需明朗化。其实,使用国际上通用的“支出责任”术语,并将其含义依次表述为“谁做决定”(决策责任)、“谁执行决定”(管理责任)、“谁拿钱”(融资责任)和“谁监督”(监督责任),财政边界的含义就变得十分清晰了。

此外,试图“完全划清你的我的共同的”既无必要、亦无可能。能够完全划清的只是极少数公共事务,多数公共事务的治理依赖由央地间的分工协调,而分工协调的支出责任必定指向四个实质问题:决策责任、管理责任、融资责任和监督责任如何分配?另外,像多数国家一样,央地职责划分的主要部分就是共同事务的分工与协调,可以且应该泾渭分明的事务少之又少。

### 财政赋权

为开发利用地方治理的独特优势与潜力,赋予地方必要的财政自主权非常重要。49号文关于“适宜由地方承担的

财政事权决策权要下放”、“减少中央部门代地方决策事项”、“赋予地方政府充分自主权”以及“属于地方的财政事权原则上由地方通过自有财力安排”的表述,朝着中央统一领导下的地方自主治理概念迈进了一步。就激发与充分利用地方治理的独特优势与潜力而言,可谓意义非凡。

央地财政体制改革最核心的命题,就是调和中央权威与地方自主间的冲突,达成两大目标间的兼容。理论分析与实践经验证明,这不仅完全可能,而且绝对必要,片面强调其中任何一个目标,都不可避免地造成央地财政关系中的零和博弈(互挖墙脚),进而导致国家治理体制的退化,即花再多的钱也难以真正解决治理难题,而这些难题原本可以少花钱解决得更多更好。49号文的精髓就在于正确地强调了实现“中央权威”与“地方自主”间的重要性与可行性,从而触及了央地财政体制改革中最本质和最核心的命题。

中央统一领导的绝对必要性不言而喻,地方自主治理也是如此,但主流话语与改革议程很少真正关切后者,结果地方治理的独特优势与巨大潜力始终得不到真正发掘利用,长期处于被压抑与被扭曲的状态。体制内的“等靠要”——不作为或少作为,体制外的过度行政裁量——包括土地财政、乱收费、乱设基金和变相举债,以及缺乏统筹规划地方事务的基础条件与能动性,其深层根源都在于地方尤其是基层自主治理的缺失,赋予一定的财政自主权将改变这一面貌。

缺失基本自主性的地方治理,或者以牺牲自主性为代价的财政集权,将严重抑制地方治理固有的七项独特优势,即贴近性、公民参与、试验与创新、受托责任、改善收入动机、更易监督结果、国家少数地方多数。受托责任优势是指与约束上级官员相比,地方人民及其代



表(地方人大代表)约束地方官员对其负责的条件、能力与意愿要好得多。其中的每项独特优势都意味着地方治理具有为国家治理作出独特贡献的潜力,但这些潜力只有在中央统一领导下的“地方自主”体制中,才能得到充分开发与利用,这是央地财政体制改革弥足珍贵又极为缺失的核心价值观。49号文隐含的地方赋权概念,与此紧密契合。

## 体制协商

49号文规定在“广泛征求有关部门和地方意见”的基础上,研究提出具体实施方案。这一似小实大的规定,或已暗示央地财政体制改革模式与方法论上的重大突破,即强调地方的代表性和参与性以形成基础广泛的共识。

传统的改革模式与方法较简单,“上面”定体制、“下面”执行、无须协商。这种做法制造的问题比要解决的问题还要多。央地财政体制不仅事关中央关切的全国性目标与利益,同样关系着地方关切的地方目标与利益。两者关切的利益与目标都有其客观合理性,片面强调任何一方的关切而以牺牲另一方关切的改革模式与方法,典型地属于零和思维,负面后果远多于正面后果,因而均不可取。

通常被片面强调的“地方利益服从国家利益”,无论对地方利益还是国家利益均是有害的。这种单向思维置地方利益而不顾,本质上是以牺牲地方利益为代价追求国家利益,不仅在逻辑上是错误的,在实践中也深具危害性。逻辑错误是:抽空了地方利益,哪有国家利益?国家利益不正是由一个个的地方利益构成的吗?实践危害在于:地方不可能不以隐性和间接的方式,对“上面”单方面制定的、很少顾及地方利益的体制作出消极反应,由此形成“上有政策、下有对策”的零和博弈。长远地看,没有任何一方能够从中获得好处,每一方

都是输家。

任何有意义的体制都是被用来执行的,因此,在制定或调整体制时,必须充分考虑“执行起来会怎样”?正是在这个极要害的问题上,发掘而非压抑体制执行方的贴近性优势无比重要,即对于特定体制给地方尤其是基层、社区和民众带来了怎样的损益,以及特定体制或政策的成败得失,“下面”比“上面”了解得全面、详细和及时得多。对于防范和减少超出合理范围的“一刀切”及其负面后果而言,贴近性优势的重要性无论怎样高估也不过分。

采纳“各级地方代表广泛且充分参与”理念并使其制度化,才能为开发利用贴近性优势创造基本的前提条件,这也是央地财政体制改革取得成功的最重要的前提条件。以此视之,49号文开创了一个良好先例,“允许且鼓励谈判以达成广泛共识”的新型改革方法论的深远的正面意义将随时间推移逐步呈现出来。

## 法治化

近年来,党政高层的权威性文件一再强调建设法治国家,政府间财政体制的法治化正是其中的关键一环。49号文关于“坚持法治化规范化道路”、“逐步实现政府间财政事权和支出责任划分法治化、规范化”、“中央的财政事权确需委托地方行使的……制定相应法律法规予以明确”,以及2019—2020年“研究起草政府间财政关系法……法律体系”的规定,可望终结由来已久的央地财政关系“无法可依”的局面。时至今日,这一领域依然没有一部正式的法律,以至政府收入划分、支出划分、转移支付和财政规制,长期被置于人治色彩浓厚的行政裁量的环境中。无论从我国当前要求以法律方式处理重要且复杂的央地事务这一改革目标出发,还是基于国际惯例,这种局面都不正常。

央地财政体制的过度行政裁量带来了两个主要的负面后果。首先是削弱预见性,这也是法治概念的基石。预见性的基本含义是公开颁布且广而告知的法律、法规的清晰性与统一实施、法律条文与争议的统一解释。预见性的缺失与人治互为因果,人治越盛,预见性越弱;预见性越弱,人治越盛。预见性与寻租设租(腐败)的关系也是如此。财政寻租的典型形式之一是“跑部钱进”。建立在行政裁量基础上的庞大且碎片化的专款体制,为财政租金创设了广阔空间。在缺失预见性的地方,租金和腐败必定充塞其中,此为千古不变之理。第二个主要后果是丧失统筹规划地方事务的能力与基础条件。“统筹规划”的对立面要么是“等”(听令行事)、“靠”(财政依赖)、“要”(跑部钱进),要么是缺失起码的前瞻性和计划性,两者都带来高度的碎片化,现行治理体制的“硬伤”正在于此。全球化、信息化与民主化的发展,越来越要求公共服务交付采用“横向整合”而非“纵向控制”的方式。在对未来1—3年或更长时间缺失基本的资源预见性(包括“有多少钱可花”以及“需要花多少钱”)的情况下,很难设想会有真正的统筹规划和治理能力提升。

## 结语

49号文的主要价值集中体现为寻求央地财政体制两大战略目标间的平衡:中央统一领导与地方财政自主权。后者乃是地方自主治理的基础与前提,而自主治理才能为激发地方治理的独特优势与巨大潜力以及弥补中央治理的不足,作出真正的贡献。为平衡两大目标而提出的边界调整、财政赋权、体制协商与法治化,可望成为新一轮政府间财政体制改革的四个最重要的战略方向,期待具体的改革思路和议程尽快明朗化。□

责任编辑 张蕊