

“谁请客，谁买单”

——建构分税制支出责任与事权相匹配原则

□柯华庆

当前，地方债务风险较严重，其根源在于各级政府没有严格实施支出责任与事权相匹配原则。我们必须将分税制原则确立为支出责任与事权相匹配原则，也就是财政意义上的事权与事责相匹配原则，才能根本化解地方债务风险。

1994年分税制最初所确立的是“事权与财权相统一”原则，用通俗的话说就是“谁请客，谁有收钱的权力”，但收钱后不一定买单。“财权与事权相匹配”原则与“财力与事权相匹配”原则虽只有一字之差，但实质区别较大。财权是指筹集和支配收入的财政权力，主要包括征税权、收费权及发债权；财力则是指各级政府拥有的货币形式的财政资源。各级政府的财力由自身财权所得到的财力和上级政府转移支付所得到的财力组成。也就是说，有财力不一定有财权。上级政府的财力小于其财权，而下级政府的财力大于其财权。我们通过转移支付方式平衡地区之间的差异，从而使各级政府的财力与事权相匹配，但是仍不足以解决地方债务风险问题。因为财力实质上是权力，事权也是权力，有事权也有财力但不承担支付责任，并不违反该原则。财力与事权相匹配原则只是为拥有事权的地方政府争取了财力，并没有规定一定要承担的支付责任，所以不足以化解地方债务风险。财力与事权相匹配原则是“谁请客，谁必须有”，有钱者不一定买单。事实上，财权与事权相匹配原则和财力与事权相匹配原则都忽视了各级政府的支出责任。笔者认为，支出责任与事权相匹配原则（或者说事权与事责相匹配原则）应该

作为完善分税制的适当原则。通俗地说就是“谁请客，谁买单”。

在现代民主国家，各级政府之所以有财权是因为各级政府要为公民提供公共服务，即财政责任（简称财责）。财权与财责必须相统一，即“取之于民用之于民”，否则财权就沦为政府官员贪污腐化的权力。财责要求各级政府应该出钱提供公共服务。例如一个人到饭店吃饭，自然由自己买单。然而在有多主体时，财责可能会由多主体承担。例如出现上级政府请客，下级政府买单现象。此时，有必要严格区分决定提供公共服务的主体和出钱的主体。我们将政府决定提供公共服务称为事权，将承担支出责任称为事责。

1994年分税制改革要求在划分事权和支出范围的基础上，在中央与地方之间划分税种，即将税种划分为中央税、地方税和中央地方共享税。所谓划分事权和支出范围就是划分各级政府提供公共服务的范围（事权），相应地也应该承担支出责任（事责）。各级政府具有决定本级政府提供公共服务的事权，同时也应该承担其相应的支出责任。然而，由于政府有多级，事权与事责常常是分离的，也就是事权与支出责任是分离的，这也是各国普遍的现象。

事权相当于请客，事责相当于买单。各级政府都希望拥有事权，也就是政绩，但不愿意承担支出责任。正像请客一样，事权一定要、也一定会与事责相对应，只不过其主体可以不同，时间可以延后。上级政府将事责下移，然而下级政府就将事责后移。上级要求下级做事付款，给又不给钱，基层政府只能创立各种名目的收费项目、创收渠道，不够部分或

者拖欠或者东挪西借，债务一届一届往后推，所以地方债务越积越多。

笔者认为，解决地方债务风险的根本出路在于确立支出责任与事权相匹配原则，每级政府做事必须自己付钱，没有钱就不要做事，这样就会促进地方政府理性做事和花钱，即使负债也会考虑偿还能力。也许有人会问，贫困地区没有钱是不是就意味着不用做事了？

由于不同地区经济发展不平衡，贫困地区与富裕地区可能拥有同样的财权，但财力差别较大，这并不是说贫困地区就不要提供基本公共服务。因为基本公共服务是由中央政府提供，是中央政府的事权，所以应由中央政府买单。我们必须注意的是，买单者并不一定要事必躬亲。中央政府在基本公共服务上请客和买单，钱由中央政府来出，但中央政府可以通过转移支付将钱转给地方政府，让地方政府来具体付款，此时请客者是中央政府，买单者也是中央政府，支出责任与事权相匹配。各级地方政府也应该严格遵守支出责任与事权相匹配原则。中央财政集权解决基本公共服务均等化问题的前提是中央政府必须做相应的事情和承担相应的支出责任。地方债务风险的根源不在于中央财政集权，而在于支出责任与事权不相匹配。

综上所述，进一步加强中央财政集权，清晰划分各级政府事权，增加中央政府在基础教育、公共医疗、社会保障和公共安全等方面的事权，坚持支出责任与事权相匹配原则，规范转移支付程序是化解地方债务风险和实现基本公共服务均等化的必由之路。

（作者单位：中国政法大学）

责任编辑 廖朝明