

# 我国政府间事权与支出划分

寇铁军 ●

**合**理划分政府间事权、财权与财力有助于规范中央和地方政府的行为,科学界定中央和地方的职责,处理好中央与地方关系。转轨过程中明晰中央与地方事权与支出责任问题,不仅要遵循市场经济条件下市场与政府分工的基本规律,而且要借鉴国际有益经验并结合实际国情做出现实选择。

## 政府间事权划分的国际惯例

从世界范围看,发达国家的中央与地方政府分权已形成稳定而成熟的运行体制,并有层次较高的法律来确保中

央与地方分权的正规化和制度化。

美国在宪法的制定过程中,州权派代表杰佛逊关于“把防务、对外及州际关系委托给全国政府、而各州掌管公民权利、法律、警察以及一般涉及州的事务的行政管理”的主张得到体现。法国分别于1871年和1884年制定了关于省和镇的法律,进而又在1982年通过《地方分权法》,直接涉及到决策权和管理权的下放、地方议会作用的扩张、政府财政、预算、税收功能的重新界定等。第二次世界大战后,日本通过《地方自治法》规定中央集中掌握涉及国家根本利益、关系国计民生的重大事项,如法律、国防、外交、制宪、审判

### ■ 链接

## 和谐社会九大目标和主要任务

- 社会主义民主法制更加完善,依法治国基本方略得到全面落实,人民的权益得到切实尊重和保障;
- 城乡、区域发展差距扩大的趋势逐步扭转,合理有序的收入分配格局基本形成,家庭财产普遍增加,人民过上更加富足的生活;
- 社会就业比较充分,覆盖城乡居民的社会保障体系基本建立;
- 基本公共服务体系更加完备,政府管理和服务水平有较大提高;
- 全民族的思想道德素质、科学文化素质和健康素质明显提高,良好道德风尚、和谐人际关系进一步形成;
- 全社会创造活力显著增强,创新型国家基本建成;
- 社会管理体系更加完善,社会秩序良好;
- 资源利用效率显著提高,生态环境明显好转;
- 实现全面建设惠及十几亿人口的更高水平的小康社会的目标,努力形成全体人民各尽其能、各得其所而又和谐相处的局面。

## (四) 运行和谐

和谐财政离不开财政的和谐运行。税务部门要“依法征税”,防止越权减免税,同时推行科学化、精细化的税源管理,努力建立合理的纳税评估体系,实施和谐的征税力度;规范执法,强调为纳税人服务,努力在“发展、和谐、依法、诚信”的基础上构建和谐征纳关系;继续实行包括部门预算、国库集中收付制度、政府采购制度等财政制度改革,规范政府基金和收费项目,在规范财政收支基础上,完善财政决策的科学化和民主

化,推行阳光财政,扩大社会公众对财政管理的知情权、参与权和监督权;建立各级政府债务风险监测和预警机制,以加强财政的债务管理,防范地方债务危机,建立和谐的债务运行机制。当然和谐财政不能忽视财税部门与其他部门的关系,包括信息共享、工作协同和利益均沾与风险共担机制,以使财税部门与其他部门互相促进,和谐发展。●

人民财富的持续增加产生积极影响。因此,必须合理界定财政支出范围,减少越位性财政支出,加大对社会保障、贫困人口、科技教育、卫生医疗、公检法、行政监督和管理等社会公共领域的资金投入。同时,优化支出结构,一方面减少投资性财政支出,加大社会公共需要的购买性支出和消费性支出,以促进我国经济向消费拉动型转变,另一方面优化支出的区域性结构,进一步加大对中、西部地区的支出力度,促进贫困地区的致富潜力的提升而非简单的收入增加。

化,推行阳光财政,扩大社会公众对财政管理的知情权、参与权和监督权;建立各级政府债务风险监测和预警机制,以加强财政的债务管理,防范地方债务危机,建立和谐的债务运行机制。当然和谐财政不能忽视财税部门与其他部门的关系,包括信息共享、工作协同和利益均沾与风险共担机制,以使财税部门与其他部门互相促进,和谐发展。●

(作者为厦门大学教授 博士生导师 博士后联系导师)

等,地方政府则掌管本行政区的行政、财政、地区建设和公共福利等32项职权。德国联邦、州地方和市镇三级政府的事权由《德意志联邦共和国基本法》规定:联邦政府负责国防、外交、社会保障、社会安全、联邦范围内的重要交通设施(如铁路、高速公路)的建设和管理,以及科学研究和教育投资;州承担包括司法管理、内部安全、文化教育和卫生事业在内的行政管理任务;市镇的任务分为指令性义务任务、非指令性义务任务和自愿任务三种。

从各国政府间支出责任划分概况看,公共产品供给责任划分的主要差异表现在中央政府在供给地方性公共产品的过程中所发挥的作用上。较为强调中央政府作用的国家,如日本,中央政府在供给地方性公共产品过程中发挥较大作用;而分权较为明显的国家,如美国,地方性公共产品供给主要依靠地方政府。实践证明,中央与地方政府职能的实现及实现程度与各级政府提供的公共产品的质、量、度相伴而生,也就是说各级政府要履行各自的职责,就必须具有一定的支出责任。

### 我国政府间事权与支出划分存在的主要问题

我国政府间事权与支出划分存在的主要问题是政府定位不清晰、政府间事权界定模糊且支出责任有待进一步明确。

在市场、政府的职能和缺陷同时存在而又相互依存的混合经济下,政府活动应该限制在市场失灵领域的宏观经济层面上,致力于社会公平,而市场机制调节应在微观层面上,追求经济效率。我国尚处于经济体制转轨的过程中,政府与市场分工不明确,政府职能中的“缺位”、“错位”、“越位”共存。从履行政府职能的支出角度,简单分析1996年以来我国中央和地方政府财政支出结构可以发现,中央财政支出中,基本建设、国防、政策性补贴支出比重最高,教科文卫、行政管理费、科技三项费、武装警察部队支出次之;地方财政支出中,基本建设、教科文卫、行政管理费和城市维护建设支出比重最高,几占地方政府支出的6成。从中央和地方政府共同承担支出责任的项目来看,除科技三项费用、地质勘探费和增拨企业流动资金在中央和地方政府支出中所占比例都不大之外,地方政府几乎在所有其他支出项目中承担主要的支出责任,与发达国家中央政府在一般公共服务、社会保障以及经济事务和服务中承担主要支出责任形成鲜明对比。由此可见,我国政府与市场分工仍不规范,政府定位尚不明确,而且中央和地方政府事权及其支出责任界定模糊。

在经济社会事务由中央管理、地方管理及中央与地方共同管理的模式下,中央政府管理的货币政策制定执行、金融监管(包括银行、证券、保险、外汇)、税收制度和国税征管、进出口贸易管理、海关监管及关税征管、出入境检验检疫以及知识产权的授予和确认等事务,地方政府(省级政府)管理的地税征管都是明确的,而中央与地方政府共同管理的社会事务范围比较广泛,界限比较模糊。例如,财政预算、

政府投资、市场监管、重要产业行业发展、劳动、就业和社会保障、城乡建设、资源和环境保护、教育、科学技术、文化、卫生、体育、人口和计划生育、民政、公安、监察、民族事务、司法行政等社会管理和国有企业产权管理等。在中央与地方政府共同承担职责的领域中,中央政府由于具有相当的权威,可能存在“机会主义行为”导致某些领域的“缺位”,即中央政府不恰当地将某些事权下放给财力(财力)有限的地方政府,而地方政府由于财力有限而力有未逮。

### 我国政府间事权财权划分的现实选择

合理划分政府间事权、财权与财力有助于规范中央和地方政府的行为,科学界定中央和地方的职责,处理好中央与地方的关系。我国政府间事权、财权与财力划分目前可主要从两个方面着手。

一是科学界定中央与地方政府事权。除了已经明确的中央与地方政府各自职能之外,在中央与地方政府共同承担的事权方面,按照公共产品供给范围和行政管理相结合的原则进行清晰地划分。具有较大外部性的全国性公共产品的供给由中央政府负责,而受益范围局限于某些特定范围或者具有独特偏好的公共产品供给由地方政府负责;对于不能按照受益范围划分的事权,按照行政管理原则划分,即凡是属于全国范围内宏观调控的事务应由中央政府承担,而凡是一个省范围内的宏观调控应当由省级政府承担。同时,借鉴分权化国家的成熟经验,通过法律形式的有限列举法来规范中央与地方政府的事权,从而确保消除政府职能中的“错位”、“越位”和“缺位”。因为,与有限列举法相比,地方政府、尤其是单一制国家的地方政府,并不习惯“一般性管辖”,即地方政府承担除中央事权以外的剩余事权。在界定中央与地方政府事权过程中,应该充分利用事权清晰界定前业已存在的中央与地方政府博弈和“讨价还价”的有关信息,因为其揭示了中央与地方政府事权划分中的某些合理因素。

二是运用法律规范政府间事权、财权划分。为实现政府间事权、财权的法律分权制,需要建立起一个完整有效的法律体系。我国政府间事权财权划分的法律安排可以有以下几种选择:其一,借鉴西方国家的成熟经验,对我国宪法进行修正,以国家基本大法的形式规范我国的政府间事权财权划分;其二,完善、修正《中华人民共和国预算法》,给予地方政府关于税收、债务和规费的适当立法权,使地方政府拥有更大的财权和财力;其三,制定财政基本法,明确中央与地方政府的确切职能以及财权分配;其四,有些学者建议制定《中央与地方关系法》来规范中央与地方政府事权、财权划分,我们认为,若在该法中科学地界定中央与地方政府事权,并与其他关于中央与地方政府收入划分、财政支出和转移支付方面的法律配合,比如预算法、税法和转移支付法,也不失为一个合理的选择。●

(作者为东北财经大学教授 博士生导师)