

加快财政事权和支出责任改革 推进国家治理体系和治理能力现代化

中国社会科学院财经战略研究院 | 杨志勇

我国正在加快建立的现代财政制度是中国特色社会主义制度的有机组成部分，其中，构建现代化的中央和地方财政关系是其三大主要内容之一。十八届三中全会要求“建立事权和支出责任相适应的制度”以来，央地财政关系改革已经取得重要进展，无论在财政事权和支出责任划分的整体部署，在公共服务的具体领域，还是在政府收入体系的划分上，或者在财政转移支付制度的完善上，都有了可圈可点的成就。十九届四中全会要求“建立权责清晰、财力协调、区域均衡的中央和地方财政关系，形成稳定的各级政府事权、支出责任和财力相适应的制度”，更是给财政事权和支出责任划分改革指明了方向。我们要以此为指引，加快进行财政事权和支出责任改革，进一步推进政府间财政关系现代化和财政制度现代化，深入推进国家治理体系和治理能力现代化。

财政事权和支出责任改革必须考虑大国财政国情

中央和地方的事权和支出责任划分改革，应以推进国家治理体系和治理能力现代化为基本目标。中国是一个大国，中国财政是大国财政，改革首先要坚持全国一盘棋，还要调动各方面积极性，这样才能形成集中力量办大事的良好局面，才能切实保障社会公平正义和人民权利。

财政是国家治理的基础和重要支柱。没有稳固的强大的国家财政，就很难实现财政在推进国家治理体系和治理现代化中的重要作用。新中国建设 70 年以及

改革开放 40 余年的经验表明，财政能力受损，只会导致经济快速增长的红利不能为全体人民所共享，只会导致公共服务的改善滞后于经济增长，甚至削弱中央政府的宏观调控能力。1994 年我国推行分税制财政管理体制，回溯改革背景，一方面是因为它是社会主义市场经济体制改革的根本要求，另一方面它促进了财政收入稳定增长机制的形成，让财政收入占 GDP 的比重和中央财政收入占全国财政收入的比重恢复到相对合理的水平。有了充分的财力作为基础，公共财政改革才能顺利得以推进，基本公共服务才能实现城乡全覆盖，全国各地公共服务均等化进程才能因此而加快。乡村振兴战略的实施、脱贫攻坚工程的顺利进行，都离不开财政的强力支持。试想没有稳固的强大的国家财政，全国一盘棋只能是低水平的，中央财政的权威性也不可能得到应有的体现。

大国财政的特征之一是多级财政。调动各方积极性，让各地因地制宜，有助于保障改革举措落地并取得实效。我国实践中也是这么操作的，这保证了一系列财政改革取得重要进展，创造了新中国财政的发展成就。与此同时，不能就此忽视中央财政的核心地位。加强中央宏观事务管理，有助于维护国家法治统一、政令统一、市场统一。因此，央地财政关系的完善必须坚持在中央统一领导的前提下，实现分级管理，调动中央和地方的两个积极性。十九届四中全会指出“健全充分发挥中央和地方两个积极性体制机制。”“构建从中央到地方权责清晰、运行顺畅、充满活力的工作体系。”调动



嘉善美丽乡村 颜伟杰 摄

积极性要抓矛盾的主要方面，即中央和省级财政关系的规范化，中央和省级财政关系的规范化会引导省以下财政体制改革的进行，只要中央和省级财政关系处理好了，省以下财政体制改革的难题就会容易的多。

央地财政事权和支出责任划分是政府间财政关系构建的难中之难

1994年分税制改革的重点在收入一侧，这已取得重要成就。而支出一侧，中央和地方事权和支出责任划分的改革是完善分税制财政管理体制的重要举措。这一改革难度很大，是构建现代化政府间财政关系的难中之难、重中之重。财政事权和支出责任划分可以说是引导各级政府行为的“牛鼻子”。在社会主义市场经济体制下，各级政府的财政事权和支出责任，是各级政府自身责任的体现，也意味着各级政府的支出需要。各级政府的财权和财力，决定了自身可以筹集财力的数量。但更重要的是，财权、财力与事权和支出责任的匹配程度。无论是经济发展还是保障和改善民生，

地方可支配财力数量对于地方政府来说意义重大，但更根本的问题是，地方可支配财力是否可以充分满足自己所承担的事权和支出责任履行的需要。

财政事权和支出责任的划分不能随意而为，需要在尊重规律的基础之上进行。一般说来，将受益面主要限于地方的公共服务提供的职责赋予地方，即让地方提供地方性公共服务，是符合规律的。地方政府所具有的得天独厚的信息优势，决定了地方政府比中央政府更能了解当地人民的公共服务的需求偏好。受益面为全国范围的公共服务由中央政府提供，可以充分发挥规模经济的优势，符合经济效率的要求。现实中有不少地方性公共服务具有外溢性。理想的做法应该是相关地方政府合作提供相应的公共服务。但是，地方合作的协调可能并不容易，于是，更务实的选择是中央和地方共同来提供这样的公共服务。

理论要具有可操作性，才能真正指导实践。显然，这样的理论并不容易构建出来。在具体操作中，我们会发现，为共同财政事权设计合理的中央和地方出资

比例并不容易。一方面，不同地方相关的公共产品和公共服务外溢性不同；另一方面，不同地方的自有财力不同。因此，在统一的制度下，不同地方的出资比例也应该不同，有时甚至悬殊较大。不一样的具体制度安排，是为了让不同地方的人民都能享受到均等的基本公共服务。由于各地价格水平、人口密度、自然条件等的差异，同样的公共服务，各地提供的成本也可能有很大差异。人口流动等动态因素更是进一步加大了具体制度设计的技术难度，改革的推进需要技术攻关。

财政事权和支出责任改革必须有创新精神

财政事权和支出责任改革牵一发而动全身。我国的国家制度和国家治理体系具有坚持改革创新、与时俱进，善于自我完善、自我发展，使社会充满生机活力的显著优势。财政事权和支出责任改革必须坚持创新。一方面，改革没有现成的方案；另一方面，我国实践的历史经验和国际做法可以为创新方案的形成提供参考。

我国是一个超大规模经济体，财政事权和支出责任改革需要借鉴国际经验，但只能主要参考大经济体的经验。城市国家或小经济体再发达，所提供的只能是财政管理的经验，而无法提供财政事权和支出责任划分的经验。另外，财政事权和支出责任划分，既不能简单地套用单一制国家的做法，也不能一味地排斥联邦制国家的做法。从国际比较来看，单一制国家和联邦制国家在财政事权和支出责任划分制度的选择上都不是一成不变的。近些年来，国际上的单一制国家和联邦制国家有了相互借鉴和制度融合的趋势，需要注意这种新动态。总之，中国特色社会主义制度的探索是前无古人的事业，符合当前中国国情的财政事权和支出责任划分改革也是前无古人的事业，无法直接照搬任何国家的做法，唯有制度创新才能适应这一事业发展的需要。

技术进步，特别是互联网技术的发展，信息传递成本大幅度下降，公共服务的半径扩大，公共服务的规模经济优势因此得以发挥。按此趋势，公共服务可以更多地集中提供。人工智能技术等的发展，也让各级政府的公共服务提供充满了无限可能。随着经济社

会的发展，人们对公共服务的个性化需求也因此扩大，不同地方的人民可能表现出公共服务需求的区域性特征。按此趋势，公共服务可以更多地分散提供。总之，无论是按哪种方案设计公共服务提供体制，形成相应的财政事权和支出责任改革方案，都要求以人民为中心。检验财政事权和支出改革方案是否适应新时代需要，就是要看它是否有助于公共服务的有效提供。

财政事权和支出责任改革不可能一劳永逸。一方面，政府职能在优化之中，政府、市场与社会的关系在不断调整，这意味着政府所提供的公共服务的范围和标准将不断变化，因此，财政事权和支出责任划分的前提也将不断变化。另一方面，随着经济社会的发展，政府提供更高水平的公共服务的可能增加，基本公共服务的覆盖面可能更大，这同样会要求财政事权和支出责任划分作相应的调整。经济全球化要求构建人类命运共同体，中央财政需要代表国家做更多的事，参与全球性公共产品的提供；各国财政政策的相互影响增多，财政政策的国际协调需要中央财政承担更多的职能，也就是说，从外部环境来看，中央和地方财政事权和支出责任划分改革也可能面临动态调整的必要性。动态调整机制并不意味着财政体制的频繁调整。财政体制必须保持相对稳定，即使调整，也不能损害财政体制的激励功能。

财政事权和支出责任改革要求形成激励相容的财政体制

财政事权和支出责任改革，旨在形成现代化的政府间财政关系。这样的财政体制应该是激励相容的体制，可以尽可能地提高财政效率，也应该可以促进财政现代化，进而推进国家治理体系和治理能力现代化的体制。

从理论上讲，调动中央和地方两个积极性，就是要同时增强中央和地方的激励。在中国特色社会主义制度下，财政事权和支出责任划分规则制定的主导权在中央。因此，一般认为，激励的重点在地方。当然，中央决策必然是科学化的决策，是民主化的决策，是充分收集地方信息并听取地方意见基础之上的决策。而且，规则最终的制定要纳入法治化的轨道上来。

对于地方而言，激励一方面体现在做事与做事能力的匹配上，就财政事权和支出责任而言，最终体现在地方公共服务的提供与地方财力的匹配上。如果不能做到二者的匹配，那么结果或是地方钱比事多造成浪费，或是地方事比钱多力不从心。只有匹配，才是最合适的选择。二者的匹配可能需要一个过程，但只要立足现实，与时俱进，不断地进行探索，最后必然能实现最初设定的目标。激励相容机制意味着地方公共服务有效提供，财政体制的目标同时得到实现。这样的体制设计，需要充分考虑信息因素。信息是决策的基础。一方面决策者需要有充分的信息，另一方面信息可以得到有效的处理。信息处理能力决定了中央不能大包大揽，不能代替地方做所有的事。与此同时，中央财政事权和支出责任的确定必须与中央政府的职能要求相匹配，财政体制的设计要确保责任可以得到落实。

一旦财政事权和支出责任的划分进入一种相对稳定的状态，一般说来，保持制度的适当稳定性，就非常重要。制度的相对稳定性，可以较好地保证制度的激励功能。财政事权和支出责任划分，既要保持适当的稳定性，又要动态调整。动态调整是因为现实太复杂，经济社会在不断地发生变化。动态调整不能破坏制度的激励功能。调整的原则应该是财政事权和支出责任的调整，必须有对应的财权和财力调整相匹配。否则，做事与做事能力的匹配就会被打破，进而损害制度的激励功能。为此，需要建立相应的调整规则，而最有效的规则是法律，最终要将财政事权和支出责任划分的调整纳入法治轨道，以法律为准绳，促进国家治理体系和治理能力的现代化。

财政事权和支出责任改革必须在政府间财政关系改革大框架下进行

纵然财政事权和支出责任改革有相对独立性，但它毕竟是政府间财政关系框架下的一个组成部分。即使它是这一框架下的一项重要内容，更有效的改革还是要在整个政府间财政关系改革方案中统筹。财政事权和支出责任只是对应财政支出的一侧，就支出谈支出，是不够的。再怎么论证支出侧的必要性，还得有可

行性。没有财力支持，支出责任就很容易流于形式。更具有可操作性的做法是支出与收入，与可支配收入统筹考虑。改革开放四十多年的财政体制改革实践，既有成功的经验，也有体制设计不够周全的教训。

我们过去习惯了让有能力的地方多做事，多作贡献，这是应该的，但也一度导致部分地方“藏富于民”“藏富于企业”，导致预算外财力甚至制度外财力的存在，严重破坏财政秩序，最终影响整个财政体制效率的提高。设计不够合理的财政体制，也让部分地方习惯了“等靠要”，地方财政潜力不能得到充分的挖掘，这与现代财政制度的要求是格格不入的。这样的财政体制肯定无助于国家治理体系和治理能力现代化目标的实现。

要积极探索中央和地方政府收入划分体系的改革，以实现收入与支出的基本匹配，收支缺口可以通过中央对地方的财政转移支付来加以弥补。财政体制改革的基本方向是明确的，但具体改革不可能一蹴而就。原因是，政府收入体系本身就在优化当中，税收收入、非税收入、政府性基金收入、国有资本经营收入等在整个政府收入体系中的地位还需要进一步明确。政府收入体系中的某些重要收入形式如土地收入的可持续性正经受严峻的考验，税制结构也在优化之中。除了考虑中长期因素之外，短期政策因素也需要充分考虑。当下，我国正在进行大规模的减税降费，这是积极财政政策加力提效的表现，但毋庸置疑，各级政府财力也受到一定的冲击。对于一些地方来说，减税降费对当地财力造成的影响，仅靠地方自身的努力是难以解决的，地方或提出增加中央对地方财政转移支付的要求，或提出增加地方债限额的要求，或对税制提出新的改革要求等等，这些都是可以理解的。财政体制改革方案的统筹因此显得更加重要。财政体制改革有许多是细节问题。为了缓解减税降费给地方财政带来的压力，国家出台了许多政策。这些政策可能是零散的，但最终政策应该加以制度化，在政策落实落细的基础之上，加强系统集成，从而形成可以更有效实施的财政事权和支出责任改革方案。□

责任编辑 张蕊