

美国联邦财政事权公路项目的管理与监督

李益华 | 杨建平

美国的公路建设和管理涉及所有权、行政管理权和财政事权(支出责任)三项权利,其中美国联邦承担财政事权(支出责任)的公路项目,绝大部分项目所有权和行政管理权归属地方。在这种制度框架下,经过百年的发展和实践,联邦对其承担财政事权(支出责任)项目的管理,形成了联邦与州共管、联邦委托州和地方具体管理的模式。本文从美国公路管理制度框架分析入手,根据美国公路相关法律法规的最新修订成果,较为详实地描述了联邦财政事权公路项目的委托管理模式,特别说明了有关审批权和监督权的界定和划分。同时,对美国联邦监督和服务机构的设置情况进行了

介绍。

美国联邦财政事权公路项目

(一)公路建设管理中的三项权利

在美国公路建设和管理中,通常涉及三项基本权利:公路资产所有权、公路项目行政管理权和公路建设财政事权(支出责任)。所有权依土地归属而定,分为联邦、州、地方政府所有的公路。行政管理权依从于所有权而定。对公路建设财政事权(支出责任),美国宪法规定:基础设施的改善是各州的内部事务。因此理论上讲,公路的所有权、行政管理权和财政事权(支出责任)三者是统一的,即“谁的公路谁建管谁出资”。

事实上,美国联邦一直以来都为州和地方公路建设提供资金支持。美国联邦通过立法对州和地方公路提供资金支持始于1916年,特别是在1956年开始大规模建设州际公路以来,到目前已持续百年。有关联邦对州和地方公路提供资金支持的原因,在1955年艾森豪威尔总统向美国国会提交的一份报告中给出了答案,他说:“作为一个统一的国家,是靠思想的自由交流、人员和货物的便捷流通而维系的。通信和交通运输形成的合力是国家统一的动力源泉,没有它们,我们将仅仅是一个众多相互独立地区的联合”。

(二)联邦资助公路项目(FAHP)的演变和特征

新基建要防止以往频繁出现的产能过剩现象

从以往的经验看,只要政府号召,即便是新兴产业也会出现投资过热苗头和产能过剩隐患。新基建属于通信和信息技术服务业,技术门槛非常高,市场竞争也比较充分,初始投资风险较大,企业预期相对谨慎,因此,产能过剩的可能性相对较低。但是,涉及固定资产投资较多的新基建领域仍然可能出现过剩。例如,近年来,各种类型、不同规模的数据中心如雨后春笋

般建立起来,部分地方盲目上马云计算、数据中心项目,动辄几十亿元的投资和百万量级新增服务器,存在很大的盲目性,设备机房大量闲置情况多有发生。

地方政府的政绩冲动和企业的投资冲动叠加,往往导致新兴产业的投资行为非理性。新基建的发展要防止布局重复、规划趋同,避免“揠苗助长”式、不计条件、不计成本的盲目发展。要避免行政手段替代市场决策,造成产业畸形扩张,让地方政府和企业都背上不该背的债务包袱。各地应

根据基础条件、市场需求和比较优势,选择新基建的投资方向,绝大多数地区主要还是通过新基建的应用,改善产业和服务生态环境,为城镇化和工业化赋能,而不是热衷于建设大数据、互联网、物联网平台,从事软硬件开发并提供综合服务。大数据中心、工业互联网、物联网等新基建项目完全可以对现有资源进行整合利用,而不是占用大量的土地和建设全新的设施设备。□

(作者单位:中国宏观经济研究院)

责任编辑 韩璐

美国联邦承担财政事权(支出责任)的公路项目,有一个专有名称:联邦资助公路项目(FAHP)。这类资助项目的范围和联邦出资情况,随着时代变迁和公路发展的不同阶段,均在不断变化。

1916年美国国会批准的《联邦资助公路法案》,主要资助农村邮政公路建设。在1921年至1956年的30多年间,联邦主要资助州际、县际和城市公路建设。1956年以后,联邦主要资助的对象转移到州际公路建设上。到20世纪90年代后,随着州际公路建设的基本完成,联邦资助又转向了州际公路、国家公路系统以及多式联运项目的建设、改善和提升等领域。

此外,联邦出资比例也在不断变化。1952年批准的《联邦资助公路法案》规定,联邦出资50%;1954年该法案规定出资比例变为60%;1956年该法案进一步调整为联邦对州际公路建设的出资为90%。目前,联邦的出资比例通常为80%(州际公路为90%)。

从以上分析可看出:联邦资助公路项目(FAHP)中的绝大部分,其所有权和行政管理权归属于州和地方,联邦只是承担财政事权(支出责任)。经过百年的发展和实践,联邦资助公路项目(FAHP)逐步形成了三个主要特征:一是联邦负责出资,州和地方负责执行;二是联邦并不全部出资,需要州和地方配套资金;三是联邦资金全部用于建设支出,州和地方负责管理机构运行支出和项目日常维护支出。

(三)委托管理和责任清单制

美国法律规定,联邦资助公路项目(FAHP)的管理职责,由联邦交通运输部履行。联邦交通运输部根据法

律规定,将其承担的管理职责授权联邦公路局具体履行。实践中,联邦公路局主要履行资助项目的决策权和全面监督权,部分职责由联邦公路局委托州交通厅代为履行,但联邦公路局承担管理的最终责任。同时美国法律规定,联邦公路局不得将决策权委托给州交通厅。即联邦资助公路项目(FAHP)的管理职责,由联邦公路局和州交通厅共同承担。

在联邦资助公路项目(FAHP)的管理中,审批权和监督权是核心职责。在这两项核心的职责中(特别是审批权),如何界定委托州交通厅的职责范围,经历了一个漫长的演变过程。在最近的法律修订中,美国国会认识到:将更多工程领域的审批权委托给州交通厅承担是必要的;同时,不断强化联邦公路局的监督职责也非常重要。2006年,联邦公路局对美国全国联邦资助公路项目(FAHP)的管理情况进行了一次调查。调查发现,对联邦资助公路项目(FAHP)的管理没有一个全面系统的监督体系,州与州之间不相一致且监督效率不高。随后,联邦公路局驻地办事处于2007年和2008年又进行了相关的调查,进一步印证了这一调查结论。调查反映最为集中的问题是监督缺乏统一的程序和要求,联邦和州之间的监督职责划分也不尽相同。为此,联邦公路局于2014年3月制定了统一的监督办法,对监督职责的界定和划分进行了统一和规范。

此外,最新修订的《美国法典第23卷:公路篇》规定,联邦公路局可委托州交通厅承担部分工程领域的审批职责,如设计计划、规范和概算(PS&E)、合同签订、检查验收等共计6项。对于不涉及审批的事项,联邦公

路局可委托州交通厅代为组织开展工作、执行决策部署。

同时,为避免混乱和出现潜在法律问题,《美国法典第23卷:公路篇》要求,联邦公路局和各州交通厅之间要签订委托协议,明确双方的职责范围,并制订一份明晰的责任清单。

为了指导和规范委托协议签订行为,2014年3月联邦公路局制订了“委托协议签订指南”“委托协议范本”和“责任清单范本”。2015年3月至6月,联邦公路局与各州交通厅重新签订了联邦资助公路项目(FAHP)的委托协议,并制订了详实而又明晰的责任清单。

(四)审批责任清单

联邦公路局的审批职责包括:一是规划批准,即项目审批。二是资金承诺,即预算审批,资金拨付和凭证审核。三是公民权利项目审批,环保项目审批,空气质量达标审核等。四是特别试点项目审批,预防性维护工程前置审批。五是土地用途变更审批。六是困难性收购和保护性采购审批。

工程领域的审批职责方面,州交通厅的职责主要有:一是设计职责,包括初步设计,设计及与设计相关的服务,如勘察测量、图纸绘制及与建筑相关的服务等。二是计划、规范和概算(PS&E)职责,包括线型标准、施工图、工程规范、工程概算及土地使用许可证等施工前的审批事项。三是合同签订职责,包括咨询服务合同和工程承包合同签订等。四是检查验收职责,包括合同审查,材料测试、质量检查,工程检测和工程验收等。

联邦公路局的职责主要为:重点项目(5亿美元以上)的年度资金使用计划审批、工程概算审批、工程管理

计划审批、承包合同审批、州际公路线路接入点变更审批、州际系统大型桥梁工程管理计划审批以及创新性和PPP项目审批等。

(五) 监督责任履行

联邦公路局全面履行资助项目(FAHP)的监督职责,对联邦资金使用管理的有效性和合规性负最终责任,对项目运行负最终责任。任何法律都不能免除其监督职责,联邦公路局有权对全国所有资助公路项目随时介入和全面开展调查。具体监督内容和措施包括:一是项目监督职责。开展项目评估和审查,评估和审查项目管理程序和管理措施的合规性,旨在识别项目风险、查找问题。其中,项目审查是一项重要的监督措施,通常也包括财务方面的审查。二是财务监督职责。通常采用“财务完整性审查和评估(FIRE)”计划、内部审计和专项审计等方式,审查财务管理和内控体系的完整性、资金使用的合规性,旨在避免资金浪费、滥用和欺诈行为。三是工程监督职责。通常采用“工程合规性评估(CAP)”计划、工程检查等方式,对州交通厅的工程管理体系进行从立项到竣工各个阶段的年度审查,对工程管理和实施的合规性进行审查,确保工程管理和实施的有效性。此外,还要对工程造价、工程承包以及建设成本节约等情况进行定期评估。四是风险管理职责。采用风险管理体系,识别和化解(项目、财务、工程)管理中的潜在风险。五是对州交通厅履职情况的评估职责。包括从项目管理、财务管理和工程管理等多领域进行评估。

州交通厅主要对辖区内资助项目(FAHP)的工程领域履行监督职责。监督范围为其承担的审批事项和委托

地方机构承担的项目。监督内容主要为工程的管理、实施以及程序化、事务性工作等。此外,州交通厅要定期向联邦公路局报告其履职情况,分季度报告和年度报告。报告主要包括:成本、预算、质量控制情况,项目实施风险、进度计划执行情况,竣工项目审计情况以及相关政策执行情况。

(六) 监督和服务机构设置

为有效履行监督职责和方便服务,联邦公路局在全国各地区设置了驻地办事处、区域办公室和技术服务中心等机构。

联邦公路局驻地办事处,对州的公路规划、建设和维护等方面实施监督和指导;与州交通厅合作,确保国家公路(桥梁、隧道)的安全和现代化、支撑经济增长和环境可持续发展;开展技术研发,提高公路系统的绩效。驻地办事处为联邦资助项目(FAHP)的实施提供最直接的监督和服务。联邦公路局在全国共设立了52个办事处(其中:50个州各设1个,哥伦比亚特区1个,波多黎各地区1个)。每个办事处与州交通厅同处一个城市,通常为州府城市。此外,联邦公路局与联邦公共交通局共同在费城、纽约、芝加哥和洛杉矶设立了4个城市办事处,作为驻地办事处的分支机构,为地方、州和城市的其他联邦机构提供政策指导和信息交流等服务。

联邦公路局核心管理层包括局长、副局长和行政执行主任。区域办公室是行政执行主任办公室的派出机构,负责对辖区内的驻地办事处实施监督和指导。目前,联邦公路局在美国的北部、南部、中部和西部地区设置了4个区域办公室。其中:北部区域办公室设在巴尔的摩(马里兰州)、南部区域办公室在亚特兰大(佐治亚

州首府)、中部区域办公室在波特兰(伊利诺伊州)、西部区域办公室在盐湖城(犹他州)。

联邦公路局还在亚特兰大(佐治亚州首府)、巴尔的摩(马里兰州)、莱克伍德(科罗拉多州)、波特兰(伊利诺伊州)和旧金山(加州)5个地区设立了技术服务中心,通过技术支持和培训,为驻地办事处、州交通厅等提供技术服务。

技术服务中心内设12个技术服务组,包括工程建设服务组,环保和征地服务组,岩土工程技术组,桥梁结构技术组,路面材料技术组,水利技术服务组,规划和运输技术组,安全设计服务组,运营管理服务组,财务服务组,空气质量服务组,公民权利服务组。

对我国的启示和借鉴

我国国土面积广阔,路网规模大,公路财政事权管理任务重且繁琐。同时,财政事权和支出责任划分改革,是我国进行的一项全新财政体制改革。2016年8月,国务院印发了《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),要求科学合理划分中央与地方财政事权和支出责任,形成中央领导、合理授权、依法规范、运转高效的财政事权和支出责任划分模式,落实基本公共服务提供责任,提高基本公共服务供给效率。对于公路交通领域,国防公路、全国性大通道等基本公共服务确定或上划为中央的财政事权,农村公路等确定为地方的财政事权,跨省(区、市)重大基础设施项目建设确定为中央与地方共同财政事权。文件提出,要建立财政事权划分动态调整机制,财政事权划分要根据

奥地利“非正式裁定”模式借鉴

吴东明

在2011年以前，奥地利并没有提供税收事先裁定的明确规则。即便税务局能够在纳税人的请求下提供相关书面意见，该意见通常也不具有法律约束力，对提供税收确定性帮助不大。因而，纳税人对事先裁定制度的建立，讨论相当热烈。

2011年1月1日，奥地利立法确立了正式的税收事先裁定制度（以下简称“正式裁定”）。这一制度的建立有助于减少纳税人因对税法的不同理解而产生的不确定性，帮助投资者更好

地规划在奥地利的投资，同时也能有效预防税务评估或审计方面的法律纠纷。但法规同时规定，只对“转让定价、集团税收和重组事项”三类事务提供对税务机关有约束力的裁定。税务局对这三类申请事项发布裁定后，有义务按照裁定认定纳税人的纳税行为有效。“正式裁定”实行收费制，最低收费为1500欧元，其流程也较为复杂。显然，仅通过“正式裁定”，纳税人对更多涉税事项获得裁定的实际需求还是不能得到满足。

面对纳税人要求扩大裁定受理范围，而将更多事项纳入“正式裁定”难度较大且条件不具备的两难局面，奥地利财政部于2012年12月17日，颁布了“非正式裁定”法令（Decree on informal ruling procedure by Austria Ministry of Finance）。该法令规定了税收“非正式裁定”的受理范围、申请要求、相关程序及其效力影响等，并确定“非正式裁定”应由纳税人的主管税务局负责受理及发布。

首先，在受理范围方面，除了“正

客观条件变化进行动态调整。中央的财政事权由中央承担支出责任，地方的财政事权由地方承担支出责任，中央与地方共同财政事权区分情况划分支出责任。

通过前文对美国联邦财政事权划分和支出责任履行的梳理，结合我国公路财政事权和支出责任划分改革，笔者提出以下几点建议：

（一）公路交通财政事权的范围和支出标准应该动态调整。美国联邦政府在1916的法案规定支持的主要是农村邮政公路，1921—1956年期间支持的对象改为州际、县际和城市公路建设，支出标准为1952年50%、1954年60%，1956年将州际公路的支出标准提高到90%。到20世纪90年代，联

邦政府支持的范围转向州际公路、国家公路和多式联运领域，支出标准州际公路为90%、其他为80%。在我国公路交通财政事权和支出责任划分改革以及制度设计中，应根据国发〔2016〕49号文的要求，建立公路交通的财政事权划分动态调整机制，要根据公路交通发展不同发展阶段的任务需要，动态调整财政事权范围和支出标准，以适应不同阶段的发展需要。

（二）公路交通财政事权和支出责任履行采取委托制。我国路网规模庞大，财政事权管理任务重且繁琐，中央财政事权和支出责任履行宜采取委托制。委托主体为各省交通运输厅、局、委。委托管理的范围应为公路交通项目的具体管理事宜，但战略规划、

项目审批、资金审批等决策权和项目监督、资金监督等监督权不能委托。

（三）建立公路交通财政事权和支出责任委托监督制度。按照国发〔2016〕49号文的要求，委托各省交通运输厅、局、委行使的管理职责和对其的监督责任，制定相应的法律法规予以明确。受委托地方在法律法规规定的委托范围内，以委托单位的名义行使职权，承担相应的法律责任，并接受委托单位的监督。同时，为了有效履行监督职责，可在各地设立财政事权和支出责任履行监督机构，依法履行监督权。□

（作者单位：广西壮族自治区交通运输厅 交通运输部科学研究院）

责任编辑 李艳芝