

对我国政府间事权和支出责任划分的思考

■ 于 源

1994年的分税制改革,按照市场经济发展的要求,提出了要“坚持统一政策和分级管理相结合”,较大幅度地提高了一般预算当中中央本级收入占全国财政收入的比重,大大增强了中央的调控能力,同时,逐步淡化了行政隶属色彩,初步将事权和支出责任在中央与地方之间进行了划分。这种事权和支出责任划分的格局,可以概括为“国家宪法定方向,基本法律定原则,单行法律划范围,政府文件作调整”,它在之后的很长一段时期内起到了积极的作用。一是较好地适应了经济转轨

时期政府与市场作用边界的变化进程,保障了政府职能转变的顺利进行。二是在保证国家政令统一的前提下,赋予了地方政府较强的发展自主权,释放了经济社会发展的活力。三是有利于发挥“集中力量干大事”的制度优势,推动了重大基础设施建设,成功应对了经济社会发展中的一些突发事件。

然而,随着我国工业化、城市化进程的加速,对经济社会事务管理的法治化、规范化要求越来越高,促使服务型政府建设加速推进,当前的事权和支出责任划分格局也逐

渐暴露出一些问题。

首先,政府与市场职能边界不清晰。随着政府职能的转变,国家财政的公共财政特征日益明显。但是,政府的职能边界仍然十分模糊。从支出分类来看,目前,我国政府几乎在所有的经济事务和社会事务上都设有科目,财力配置与职责目标并不一致。同时,由于政府职能边界变化缺乏法律依据,财政支出从一些领域的退出,实际上成了财政部门与其他部门的博弈,由此而产生的后果是政府职能“越位”与“缺位”并存,公共卫生、社会保障、社会治安等

经济效益指标反映了受偿地受偿前后的经济发展差异,总体经济发展情况,当地居民的生活质量变化情况,主要包括人均GDP增长率、人均可支配收入增长率、环保产业产值比重等。生态效益指标反映了受偿地的生态环境质量改善情况,如单位GDP耗水量、土地、林木减少率,环境容纳量率,工业废水排放总量、生活污水排放量、COD排放总量、二氧化硫排放总量、工业固体废物产生量、工业二氧化硫去除率等。

成果指标衡量的是生态产出(主要是生态服务质量)是否达到生态补偿资金提供方或者生态补偿基金

委员会的环境质量要求,如水质水量、大气环境、生物多样性保护达标率等。

2. 生态补偿资金绩效管理制度的实施

在上述指标体系的基础上,需要建立责权利统一的生态补偿行政责任机制;同时,建立生态环境补偿资金使用绩效考评制度和审计制度,对补偿资金的使用情况进行考核和审计,并建立相应的奖惩制度,使补偿资金更好地发挥激励和引导作用。第一,以财政部门为主体,通过对生态补偿资金使用情况的考核,评价生态补偿资金的使用绩效;第二,以生态补偿所在地的政

府为主体,评价生态保护政策的落实情况,生态保护区管理效率和质量,政府相关部门履行生态补偿职能的情况,政府、企业、公民环境保护的权利、义务和责任的落实情况等;第三,以生态补偿的主管部门为主体,通过建立或授权有资质的中介机构,构建生态保护职责和生态补偿对称的评估体系,科学地测度生态补偿试点地区生态环境价值变化情况,形成相关的监测指标体系,并据此评价生态补偿对环境变化的绩效。^[1]

(作者单位:财政部财政科学研究所)

责任编辑 廖 奎

基本公共服务得不到有效保障。此外,有些地方政府出于政绩考虑等原因,具有强烈的冲动去直接投资上项目,干一些本来属于市场职能的事情,既给经济稳定带来了不确定因素,也挤占了有限的政府财力,削弱了政府保障民生支出的能力。

其次,中央与地方间事权划分不清晰、支出责任不明确。我国政府事权划分的主要依据是1993年发布的《国务院关于实行分税制财政管理体制的决定》(简称《决定》)。《决定》对中央与地方事权和支出责任的划分较为粗略,而且文件本身的法律层次低,缺乏相应的法律权威和约束力,使财政管理运行中出现了一些问题。一方面,政府间职责重叠交叉严重。目前,我国有近1/3的财政支出事项由中央财政承担着不同程度的责任,虽然中央与地方对义务教育、社会保障、公共卫生等方面的部分事项实现了按比例承担,但仍有近40%的事项是以中央对地方补助的形式实现的;同时,一些本应由上级政府承担的财政支出,却由地方财政承担,加重了地方财政负担。另一方面,没有区分好筹资、支用和监管责任。理论上,一项属于中央的事权,中央财政负责筹资,具体支用安排和日常管理工作也可以交给地方来做,中央保留监管的权利;而属于地方的事权,其财力来源也可以是多级的,除了用本级财力安排外,也可以由上级财政的转移支付资金来安排。然而在实际工作中,由于把筹资责任、支用责任和监管责任混同在一起,导致了政策讨论和制度安排上的混乱。

此外,各级政府在新增支出责任划分上缺乏规范的协调机制。我国是单一制国家,上下级政府之间实质上是一种委托代理关系。在事

权划分不清晰的情况下,一旦出现事权扩展或新增事权时,新增部分的支出责任在不同层级政府间的分配就会成为矛盾的焦点。在我国,一项政策或措施的出台,往往是由中央有关部门下发文件,基层政府只能被动接受,进行财力配套上的跟进。特别是农业、科技、教育、文化、卫生等支出项目,相关法律法规作了数量指标上的硬性规定,使得地方财政平衡的压力非常大,当经济形势不乐观时,这些规定的增长幅度可能会超出地方财力的承受范围,影响地方财政发展的可持续性。这种上级政府出政策、下级政府“买单”的形式,客观上导致了事权的逐级下移。因此,下级政府只能向上级政府争取财力支持,或通过事后债务化解的方式进行财力分配上的“倒逼”。同时,由于法律体系内对于事权分配与支出责任的划分缺乏评价、听证、协调和仲裁机制,不同层级政府“有苦无处诉”,使矛盾始终处于非明朗化状态,不利于问题的及时解决。

政府事权划分的法治化、规范化是一种发展趋势。世界上有许多成功的经验可供借鉴,例如,许多市场经济国家在宪法里对中央和地方政府的事权划分、财权分配和财政转移支付等做出了基本规定,有的国家还设有专门的法律对此加以具体规范。综合考虑我国国情,笔者认为,有效地推进政府事权和支出责任划分需要做到以下几点:

首先,要精简政府层级。当前,我国政府事权交叉重叠严重、划分困难的一个重要原因是政府层级过多。交通运输、现代信息技术的发展,缩短了社会管理的距离,使得行政管理的幅度可以有所扩大,行政层级也可以适当压缩。有条件的

地方政府可以进行压缩行政层级试点,对于缺乏条件或不宜压缩的地方,可以在法律上明确市、乡两级政府事权的侧重点,将其事权上移至省、县两级政府,减少事权的交叉重叠。

其次,要细化支出责任。在清晰界定事权范围的同时,要把支出责任进一步细化,特别是要注意区分筹资责任、支用责任和监管责任。需要指出的是,进行明确的事权和支出责任划分,并不意味着刚性的、僵化的责任明确,关键是提供一个可以因事制宜、灵活协商处理个案的制度框架。

此外,还要明晰事权划分的基本原则。政府事权和支出责任的惯性很大,既得利益者常常会干扰和迟滞改革的进程。因此,在推进改革的过程中,要按照社会主义市场经济发展的要求,通过加强宣传思想工作,严格落实事权划分的基本原则,凝聚共识,推动改革。一是受益原则。全国性受益的事权应由中央政府承担筹资责任;地方性受益的事权应由地方政府承担;跨区域的事权由上一级政府承担;若一级地方政府由于本级财力有限,不能充分履行筹资责任时,可以由上级政府给予一定的转移支付支持。二是效率原则。在明确筹资责任的基础上,考虑支出责任行使的成本及对市场效率的影响,由效率损失最小的一方具体执行支出责任。三是能力原则。对于可以由多个层级政府承担的事权,根据能力的高低,选择最合适的一级政府来承担。四是调控原则。对于一些事关国家主权和经济安全的重大事项,统一由中央政府负责。^[1]

(作者单位:经济科学出版社)

责任编辑 常嘉