

## 理论研究论文推介

### 《事权与支出责任划分改革的有关问题》简介

事权和支出责任划分不仅是财政问题，更是国家治理的基本要素。清晰高效的事权和支出责任划分，是形成合理的行政秩序、市场秩序和社会秩序的基本前提，是推进国家治理体系和治理能力现代化的必然要求。

受多方面因素影响，我国政府间事权划分缺乏明确统一的规范，分工不清晰、不合理的问题较为突出，形成了碎片化、冲突性的体制机制，不利于发挥市场在资源配置中的决定性作用和更好发挥政府作用，诱发了收入分配不公，可持续性堪忧。但自党的十八大以来特别是十八届三中全会明确提出建立事权与支出责任相适应的制度以来，我们按照适度加强中央事权的要求，积极推进改革，取得了一定程度的进展。

十八大以来，党中央、国务院出台的重要文件中，涉及政府间事权和支出责任划分的共50件，其中，15件明确界定了相关领域中央和地方的事权和支出责任范围。改革后事权履行效率明显提升，中央事权有所加强，成为全面深化改革中的亮点。但在上述领域之外，事权划分不够清晰合理的问题尚未得到根本解决，与国家治理现代化的要求不相适应。

归纳起来看，事权改革问题的症结在于：受传统计划体制影响，各级政府职能配置天然缺乏清晰分工的理念，“机关化”特征显著。上下级政府在事权上仍习惯于通过行政命令的方式进行履行，而非由各级政府根据事权属性，通过建立本级的机构队伍，采用“实体化”的方式直接承担相关事权，从而导致政府间权责边界模糊，共同事务泛滥，行

政效率偏低。

如何合理划分各级政府的事权，明确各自的支出责任，既让不同层级的政府各司其职，高效提供相应的公共产品和服务，又能避免相互之间恶性竞争和推诿。参考美国、俄罗斯、日本等相关国家的国际经验，大致框架是：中央政府是宏观经济稳定和收入再分配职责的主要承担者；提供公共服务主要是省州和地方政府职责，但全国性公共产品以及具有大范围规模经济和空间外溢的活动仍然需要中央政府承担或参与。在上述框架下，仍须遵循以下三个原则：外部性原则、信息复杂性匹配原则、激励相容原则。

革除事权不清的顽疾，必须牢固树立问题导向、目标导向，立足国情并参考相关国际经验，对准症结，有的放矢，以革命的勇气和先立后破、不立不破的魄力，以“实体化”“法治化”“高阶化”为重点，推动改革取得成效。核心要义是对现行宪法“中央和地方的国家机构职权的划分，遵循在中央的统一领导下，充分发挥地方的主动性、积极性的原则”，做出适应于社会主义市场经济的改造。重点强化三个手段：一是通过实体化方式加强中央事权；二是推动事权划分和调整规范化、法律化；三是提升改革的组织和决策层次。

最后强调一点，事权改革的实现途径，只有牢牢坚持中国共产党的领导，这也是中国特色社会主义的最本质特征。

（全文发表于《比较》2018年第4期，转载于《财政与税务》2018年第11期，作者：楼继伟）

### 《财政与国家治理：基于不确定性与风险社会的逻辑》简介

财政学是哲学社会科学的重要组成部分，从不确定性视角进行分析，财政作为国家治理的基础和重要支柱能得到更好的阐释。本文以不确定性世界观为基础，从风险社会的逻辑视角出发，对财政与国家治理的关系进行分析。

#### 一、国家治理的本质是公共风险治理：构建确定性

我们观察到，不确定性思维已经深入到各个领域，颠覆