

国家治理视角下中央与地方财政事权和支出责任划分探析

蒋毅

摘要：合理划分中央与地方财政事权和支出责任是政府有效提供基本公共服务的前提和保障，是推进国家治理体系和治理能力现代化的客观需要。本文结合有关分领域中央与地方财政事权和支出责任划分改革实践，研究构建一套国家治理视角下的理论分析框架，进一步理顺事权、财政事权、支出责任、财力、财权、转移支付等之间的逻辑关系，探索如何更好地明晰中央与地方财政事权和支出责任划分，推动形成权责清晰、财力协调、区域均衡的中央和地方财政关系，不断推进国家治理体系和治理能力现代化。

关键词：中央与地方；财政事权；支出责任

清晰划分财政事权和支出责任是国家治理现代化的内在要求

实现国家治理现代化，必然要求科学划分中央与地方事权（包括财政事权），在此基础上合理确定上下级政府应承担的支出责任，努力做到中央和地方权责清晰、各尽其责，更好地面向社会、面向市场提供公共服务。财政事权划分是界定中央与地方财政关系的逻辑起点，是国家治理体系和治理能力现代化的重要体现。

事权划分改革重点从财政领域突破，即推进财政事权及与之相应的支出责任划分改革。根据国务院文件精神，从2016年开始推进中央与地方财政事权和支出责任划分改革。之所以从财政领域推进，一则财政是国家治理的基础和重要支柱。财政是国家治理的“基础”，是治国理政的基础性问

题；同时财政又是国家治理的“重要支柱”，在财政领域实现事权划分突破，对推进国家治理现代化意义重大。

二则财政资金是政府有效运转的“血液”。事权特别是财政事权直接关联上下级政府之间的支出责任、财力、财权、转移支付等财政管理活动，即直接影响着上下级政府的“真金白银”，是最有可能被量化、被具体化的。

我国大多数政府事权实行中央决策、地方执行，这就决定了我国难以像联邦制国家一样，按照项目划分事权。在国家治理视角下，事权能否划分清楚，支出责任如何更好地与之相适应，这是推进财政事权和支出责任划分改革的核心问题。

对事权、财政事权、支出责任、财力、财权的理性认识

推进中央与地方财政事权和支出

责任划分，涉及到事权、财政事权、支出责任、财力、财权等重要概念，有必要通过理论和实际相结合，深入分析、理性认识，精准把握其内涵和外延。

事权，又称政府事权，是指一级政府在提供公共服务、化解公共风险时应当履行的任务和职责，侧重解决“谁的事”“办事的责任”问题。尽管事权叫“权”，实质上应是责任，更准确的表述应为“事责”。根据履行事权的主体，事权可分为中央事权、地方事权、中央与地方共同事权。事权包括决策权、执行权（有学者进一步细分为决策权、执行权、支出权、监督权等），即该由谁来决策、谁来执行的问题。事权的决策权更多是政治学的概念，即该不该由政府来决策、该由哪一级政府来决策的问题；事权的执行权则是某一事项的具体操作实施过程，即一级政府直接提供公共服务的

过程。

财政事权，是指一级政府应承担的运用财政资金提供基本公共服务的任务和职责，侧重解决“某项掏钱的事是谁的”“某项掏钱的事该由谁来办”问题。财政事权是政府事权的一部分，是与财政资金最为紧密相关的一部分事权。财政事权的重点包括基本公共服务领域以及医疗卫生、教育、科技、交通运输、自然资源、农业生产、水利、公共文化等多个分领域。当前我国正在推进分领域中央与地方财政事权和支出责任划分改革。

支出责任，是指一级政府履行财政事权、提供公共服务而产生的资金支出的责任，侧重解决“由谁掏钱”“付钱的责任”问题。划分支出责任，亦即履行财政事权并提供公共服务后，“掏钱或付钱的责任”是由中央财政承担、地方财政承担、还是中央财政和地方财政共同承担，并进一步明确中央财政和地方财政各自承担资金支出的比例问题，是中央财政和地方财政协调的焦点之一。

财力，是指一级政府拥有的可支配财政实力，侧重解决“掏不掏得起钱”“有无能力付钱”问题。财力直接决定于当地财政经济发展情况，同时受上下级税收分享比例、转移支付、举债收入等因素影响，在数量上为一般公共预算收入和转移性收入、债务收入等之和。财力是一级政府履行支出责任的资金保障，财力好的地方履行支出责任的能力就强，财力弱的地方履行支出责任的能力相对就弱。

财权，是指一级政府组织财政收入的权力，侧重解决“有何权力取得

收入”“取得收入中有多少由本级使用”问题，主要包括地方税征收、中央与地方共享税收划分、举债权等。财权一定程度影响着财力。

划分财政事权和支出责任需破解一些现实问题

我国财政事权和支出责任划分改革已取得积极进展和重要成效，但也面临一些现实问题。

（一）事权的决策权和执行权不统一问题。事权的决策主体和执行主体可以是合一的，也可以是分离的，两者可由同一级政府负责，也可由不同层级政府分别负责或者共同负责。我国大多数事权是中央决策、地方执行的，也就是说地方政府并不独立拥有完整的事权（包括决策权和执行权）。在事权的决策权和执行权不统一的情况下，如何准确认识事权和财政事权，如何划分中央与地方的事权（包括财政事权），是中央与地方财政关系中的难点问题。

（二）财政事权划分的粗细程度问题。即是笼统划分财政事权更科学，还是划分财政事权越细越好，该如何把握。划分太粗，则对实践指导意义不大，也不符合此项改革精神；划分太细，又面临具体操作和划分标准等现实问题。以河流治理为例，可有两种划分思路：一是把河流治理笼统明确为中央与地方共同财政事权；二是尽可能细化分解，如大江大河治理为中央财政事权，跨省中型河流治理为中央与地方共同财政事权，省内小型河流治理为地方财政事权，同时对于跨省中型河流治理，进一步界定中央

事权属性和地方事权属性各自比重。对这两种划分思路，有关各方理解各异、意见不一。

（三）财政事权和支出责任二者谁起决定性作用问题。即是财政事权划分决定支出责任划分，还是支出责任划分决定财政事权划分。这一问题在理论上比较清楚，但在实践中却经常出现偏差，甚至相向而行。如，一些明显为地方财政事权事项的小型河流治理等，多年来中央财政一直给予资金支持，是基于现行支出格局明确为中央与地方共同财政事权，还是严格基于事权划分标准明确为地方财政事权，并据此进一步优化调整支出的承担格局。有关各方看法不同，博弈难度不小。

（四）财力对财政事权和支出责任划分的影响问题。财力影响问题即对于应承担的财政事权及相应的支出责任，某一级政府是否有足够的财政实力承担问题。现实中，财力是财政事权和支出责任划分的重要影响因素。如，同一项中央与地方共同事权事项如中型河流治理等，理论上各地的支出责任承担比重应当一致，但现实中却是东部地区和西部地区的承担比例各异，东部地区财力相对雄厚一般自身承担支出责任的比例高，西部地区财力相对薄弱一般自身承担支出责任的比例低。

构建国家治理视角下财政事权和支出责任划分的理论分析框架

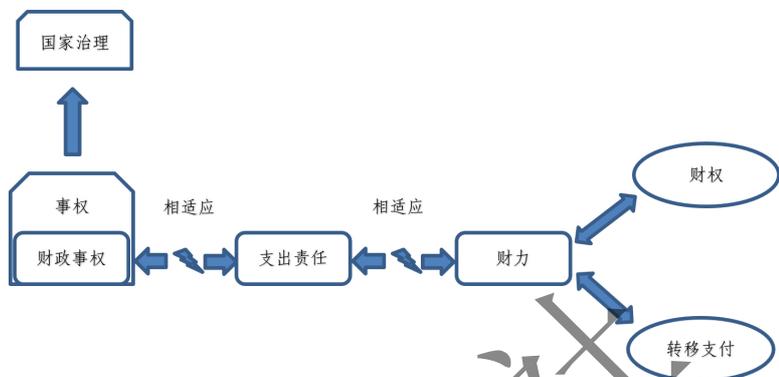
为更好地清晰划分中央与地方财政事权和支出责任，探索如何破解面临的现实问题，结合有关分领域财政

事权和支出责任划分改革实践,立足于我国基本国情,研究构建一套在国家治理视角下从事权、财政事权,到支出责任、财力、财权、转移支付等有机衔接的理论分析框架(如示意图所示)。

国家治理视角下,这一分析框架从理论上展示了如下相互逻辑关系和作用机理:一是在政治学范畴划分中央与地方事权,即必须按照法定原则和严格标准划分事权(财政事权),这是后续一系列财政管理活动的逻辑起点。二是基于政治学范畴的事权(财政事权)划分,在财政学范畴通过一系列财政管理活动,推动事权(财政事权)同支出责任、财力、财权、转移支付等相互适应、良性运转。三是基于我国财政体制,结合各地财力现状等因素,积极构建支出责任的“弹性”优化调整机制,即,短期承认支出责任的现实不均衡状态,长期则通过“弹性”调整机制,逐步推动支出责任由现实不均衡状态趋向理论均衡状态,更好地实现财政事权、支出责任、财力相适应,从而推进国家治理体系和治理能力现代化的进程。

具体而言,这一理论分析框架系统展示了在国家治理视角下事权、财政事权、支出责任、财力、财权、转移支付等之间的逻辑关系和相互作用机理。

(一)国家治理视角下,事权侧重为政治学概念,即事权是一个政治学范畴的“变量”。事权清晰是国家治理体系和治理能力现代化的必要条件,应严格按照相关标准尽可能清晰划分,坚持事权法定原则推进。我国



事权普遍存在中央决策、地方执行的情况。

(二)财政事权是事权划分的突破口,是政治学“事权”和财政学“财政管理活动”的连接点,是一个财政学范畴的“定量”。财政事权划分不应受支出责任、财力等现实因素影响,应结合中央决策、地方执行现状,严格按照相关标准(如受益范围、信息复杂程度、行政成本等因素)划分为中央财政事权、地方财政事权、中央与地方共同财政事权,同时尽可能规范并减少中央与地方共同财政事权。

(三)支出责任理论上由财政事权决定,但现实中受财力、事权决策与执行相分离等因素的重要影响。支出责任的状态可分为理论均衡状态、现实不均衡状态。支出责任的理论均衡状态是指支出责任完全由财政事权划分决定,“谁的事,就谁掏钱”,不考虑财力等因素影响。支出责任的现实不均衡状态是指支出责任在由财政事权划分决定的基础上,还受财力、事权决策与执行相分离等因素的影响,呈现一种现实博弈的结果,如:对于地方财政事权事项,因一些地方财力困难,

中央财政不得不承担一部分支出责任;还有一些地方财政事权事项,中央在宏观决策上提出总体要求,履行了事权的宏观决策权,相应安排一些转移支付加以引导支持,也即承担了一部分支出责任。国家治理现代化的进程,体现到支出责任上,就是由现实不均衡状态趋向理论均衡状态的过程。

(四)财力是履行支出责任的资金保障能力,直接影响着支出责任由现实不均衡状态趋向理论均衡状态的进程。即,财力充足则有能力履行相应的支出责任,实现支出责任的理论均衡状态;财力匮乏则无能力履行应有的支出责任,需要依靠上级政府的资金支持,不得不处于现实不均衡状态的支出责任。

(五)财力直接决定于当地财政经济发展情况,同时受财权、转移支付等因素影响。在当地财政经济发展状况稳定的前提下,要调整改变财力状况,一般通过调整财权(包括举债权)、转移支付等进行。其中:财权重点包括地方税收入权、上下级共享收入分配权、举债权等;转移支付包括一般性转移支付、共同事权转移支付、专

项转移支付等。

推进中央与地方财政事权和支出责任划分的对策建议

基于上述理论分析框架，结合我国单一体制和当前财政改革发展形势等因素，为更好推进我国财政事权和支出责任划分，不断推进国家治理现代化进程，提出以下对策建议：

第一，严格按照标准尽可能清晰划分中央与地方财政事权。财政事权划分要侧重从国家治理的角度考虑，尽可能“就事论事”，不能受现有支出责任承担格局的干扰。按照受益范围、信息复杂程度、行政成本等原则和标准，财政事权要划分为中央财政事权或地方财政事权，尽量规范和减少中央与地方共同财政事权。事权尽可能划分清楚，尽可能分解细化，并努力实行事权划分法定，这是迈向国家治理现代化进程的关键一步。

第二，基于财政事权划分得出支出责任划分的理论均衡状态。这是与财政事权划分完全相匹配的，完全符合“谁的事、谁掏钱”原则，即支出责任的理论均衡状态，也即对于中央财政事权，完全由中央财政承担支出责任；对于地方财政事权，完全由地方财政承担支出责任；对于中央与地方共同财政事权，由中央财政和地方财政共同承担支出责任，并进一步明确中央财政与地方财政各自承担比例，其中各地承担比例也不应存在差异。这是理想目标，也是后续支出责任“弹性”优化调整机制的方向。

第三，综合多种因素得出支出责任的现实不均衡状态。基于中央与地

方财政事权划分，综合考虑中央决策、地方执行情况以及各地财力状况等因素，在中央财政、中央主管部门、地方政府等多元主体博弈协商的基础上，确定支出责任的现实不均衡状态，以确保中央与地方财力格局基本稳定。也即现实不均衡状态下的支出责任划分应与财政事权划分适当脱钩，以实现历史、现状和未来的有机衔接。如，现实中大型、中型和小型水库建设都由中央财政与地方财政共同承担支出责任，尽管小型水库建设在事权划分中应明确为地方财政事权，但在相应的支出责任划分中还应明确继续由中央财政承担一部分支出责任。这是便于推进实施的现实选择。

第四，实现财政事权和支出责任的细化合理界定。在支出责任的现实不均衡状态下，为提升对财政管理实践的具体指导作用，有必要进一步细化分解财政事权并合理界定相应的支出责任。

对于中央财政事权，可进一步细分为两类：一是中央决策、执行，中央财政完全承担的支出责任，如国防、外交等事项。二是中央决策，但一部分执行事项需委托给地方具体执行，则应安排专门的转移支付，如国界河流治理需委托所在地政府组织实施。需要强调的是，地方只是受委托负责具体执行而已，并不改变这一事项的中央财政事权属性。

对于中央与地方共同财政事权，可进一步细分为两类：一是中央总体上决策，地方根据授权在一定范围内决策，由中央和地方分别执行的事项，应由中央财政和地方财政分别履

行各自的支出责任。按照规范和减少共同财政事权的要求，待条件成熟时，应进一步细化划分为中央财政事权、地方财政事权，而不宜笼统为中央与地方共同财政事权。二是中央总体上决策，全部由地方具体执行，中央财政和地方财政按照约定比例承担支出责任，中央财政承担部分通过共同事权转移支付给地方，由地方统一执行并负责资金支出。这是中央与地方分领域财政事权和支出责任划分的重点，主要受两方面因素影响：一是中央事权属性和地方事权属性大小问题。若中央事权属性越大，中央财政支出责任比重一般就越高，反之亦然。二是地方财力问题。这是典型的重大影响因素，我国东中西部地区财力差距巨大。对于财力强的地区，则中央财政承担的支出责任比重低；对于财力弱的地区，则中央财政承担的支出责任比重较高。综合两方面因素，在多元主体博弈协商的基础上，具体明确各领域支出责任的分担比例，这是国家治理体系和治理能力现代化的表现。

对于地方财政事权，也可进一步细化为两类：一是根据中央授权或法律法规规定，完全由地方决策、地方执行的事项，地方财政完全履行相应的支出责任，主要依靠自身财力或一般性转移支付保障。二是中央下发指导意见或检查督促等进行部署，地方负责具体执行，地方财政负责履行支出责任，主要依靠自身财力或一般性转移支付保障；同时，中央财政可结合宏观政策引导意向及地方财力困难等现实情况，酌情安排转移支付承