

公共风险视角下中央与地方财政事权划分研究

钱晓丽

内蒙古鄂尔多斯市准格尔旗财政局

[摘要] 财政是国家治理的基础和重要支柱, 财政体制改革在全面深化改革中发挥着重要作用。由于涉及政府间利益和责任的分配, 是全面深化改革最难啃的“硬骨头”之一。在实践中, 中央和部分省级政府也出台了财政事权和支出责任划分的意见和实施方案。然而, 在实际操作中, 财政权力的划分遇到了许多困难。试图突破现有财政事权划分的研究思路, 从公共风险的角度考察中央与地方财政事权的划分, 以期为正在进行的中央与地方财政事权和支出责任划分的改革提供一些新的思路和启示。

[关键词] 公共风险; 财政事权划分; 财税体制改革

【DOI】 10.12252/j.issn.2096-6261.2020.02.1244

中央和地方财政事权划分是中国财税体制改革的关键环节。在社会主要矛盾发生重大变化的条件下, 基于国家治理现代化目标的财政事权划分应当充分考虑公共风险因素。现阶段财政体制改革应以基本公共服务领域财政事权划分改革为突破口, 在识别财政事权风险的基础上, 强化中央财政事权, 规范并减少中央与地方共同财政事权, 赋予地方政府充分的自主权, 并根据公共风险的变化, 建立中央与地方财政事权划分的动态调整机制。

一、现行中央与地方财政事权划分的基本特征

1. 反映了单一制转轨国家的结构特征。单一制国家地方政府的事权是由中央政府授予的, 中央与地方之间是上下级的隶属关系, 中央政府在事权划分方面具有决定权, 在共同事权中主要履行决策职能。我国事权划分一定程度上体现了单一制的国家结构, 但在央地关系的处理方面与其他单一制国家存在很大不同。2017年, 我国中央政府集中了全国一般公共预算收入的47%, 但中央一般公共预算支出占全国的比重仅为14.7%, 中央对地方税收返还和转移支付高达65 218.1亿元。可以说, 我国的事权划分既不同于联邦制国家, 也不同于一般意义上的单一制国家, 更多地体现了单一制转轨国家的事权结构特征。

2. 形成了“正三角形”的财政事权划分格局。财政联邦主义条件下, 事权按项目划分, 一级政府一级事权, 事权含决策权、执行权与监督权。这种模式下, 地方政府与中央政府间不具有严格意义上的隶属关系, 根据外部经济性、信息处理复杂性及激励相容性原则, 该是哪级政府的事权, 决策、执行、监督权限就归哪级政府, 事权划分呈现“倒三角形”的格局, 即联邦政府独立事权较多, 地方政府独立事权次之, 联邦政府与地方政府共同事权较少。财政集权条件下, 事权集中在中央政府, 地方政府仅是中央政府的执行单位, 不具备事实上的财政事权与支出责任, 由中央政府承担绝大部分事权就能够达到效率与风险控制的要求, 这种模式主要存在于人口少、政府层级少的国家。这种模式下, 事权划分呈现“一头大、一头小”格局。我国事权划分体现出“财政共治”特征, 是一种“三角形”的事权划分格局, 地

方政府的独立事权较少, 中央政府独立事权也不多, 绝大部分为中央与地方政府共同事权。在机构设置、政府职能与支出责任方面, 则越是基层政府越多。在职责履行方面, 公共服务事权主要集中于基层政府; 在支出责任方面, 地方政府财政支出占全国财政支出的比重达80%以上。

二、公共风险视角下中央与地方财政事权划分思路

1. 基本公共服务领域财政事权划分改革是我国现阶段财政体制改革的突破口。第一, 在基本公共服务领域推进财政事权与支出责任划分改革, 体现了“以人民为中心”的原则和“协调”“共享”的发展理念。选择与“人”相关的基本公共服务事权划分作为突破口, 体现了党和政府坚持人民主体地位、执政为民、全心全意为人民服务的理念与宗旨; 第二, 在基本公共服务领域推进财政事权划分改革, 易于被各方接受。财政体制改革涉及各级政府间利益的重构, 是财政体制改革中最难啃的“硬骨头”, 对国家治理能力会产生重大影响, 应坚持稳中求进的改革方法, 在深入论证、广泛征求各方意见的基础上循序渐进。

2. 理清基本公共服务的内涵。现代社会, 一个“人”要生存下来, 需要基本的营养、基本的教育、基本的健康、基本的居住条件、基本的人身财产安全、基本的生态环境, 这六项基本生存需要与政府职能和基本公共服务存在对应关系。由于基本生存需要是“人”得以生存的“底线”, 所有“人”都不能低于底线, 但所有“人”都高于底线是政府支配资源所不能承受的, 部分人高于底线又使得“人”的起点与机会不公平, 故在基本生存方面需要政府提供均等的服务是既满足需求, 又可承受, 还体现公平正义的最优选择。基本公共服务均等化, 是指政府要为“人”(或居民)提供与经济社会发展水平相适应的、体现公平正义原则的、满足人们基本生存需要的大致均等的公共服务。这一定义体现了四重性质: 一是基本性。保障“人”的基本生存需要, “人”的发展性需要由非基本公共服务或社会、市场来提供。二是动态性。随着经济社会的发展, 政府的承受能力和人的需要都会发生变化, 基本公共服务的内容和标准也会相应变动。三是公平正义。市场提供的服务强调效率与竞争, 政府提供

的服务则强调公平与正义。四是大致均等。均等不是整齐划一，是历史的、具体的均等，所有社会成员得到大致均等的基本公共服务，允许有差异，但差异不能冲破底线，不能造成机会或起点的不公。

基本公共服务领域中央与地方财政事权的划分思路。现阶段，我国中央与地方财政事权划分改革应当以基本公共服务领域为突破口，从以下方面来推进：一是划定基本公共服务的范围。围绕“人”的基本生存需要划分基本公共服务的范围。二是确定基本公共服务供给标准。基于基本公共服务均等化的目标，对于共同事权项目，应由中央确定基本标准，标准之内中央或中央与地方共同承担支出责任，确保所有地区均达到标准。经济相对发达的地区，可以根据当地经济社会发展水平确定高于基本的水准，由地方负责经费保障。这样，既体现全国范围内的大致均等化，又反映经济社会发展水平合理的差距。三是划分财政事权。把基本公共服务进一步细化分解，根据外部性、信息复杂性、激励相容性的原则，考虑公共风险的控制有效性及均等化程度要求，明确各项事权由中央还是各级地方政府承担。四是确定支出责任。属于中央事权的，由中央直接支出，列入中央本级支出；属于地方事权的，列入地方财政支出；属于中央与地方共担的事权，中央保基准，并为地方政府核定负担系数，可以高于基准，但应限制在一定范围内；属于中央事权，但暂不具备条件由中央直接执行的，由中央委托地方承担，支出纳入中央本级，列入“委托性”支出，地方政府列“受托性支出”。五是划分财政收入。根据财政事权与支出责任，相应调整中央与地方政府间收入分成比例。

4. 基本公共服务领域中央与地方财政事权划分路径。

第一，识别基本公共服务财政事权中的风险。清晰划分政府间事权，首先要明确各级政府拥有哪些事权。应在编列各级政府基本公共服务财政事权清单的基础上，对各类财政事权项目进行风险分析和识别。风险识别是风险管理的基础。基本公共服务事权的风险识别，应当进行全面周详的考察论证，在专家咨询、公众参与、利益相关者调查的基础上进行。第二，根据风险决策原则，适度强化中央财政事权。部分决策权在中央，又体现基本公共服务的普惠性、保基本、均等化方向的事权，执行权也上划中央，由中央财政在全国范围内综合平衡。中央政府应在深入调查研究的基础上，根据现有的支出标准，考虑经济社会发展水平、区域间差异等因素，测算基本公共服务的“底线”标准，以及现时条件下能达到的最高标准；参考最高标准，确定等于或适当高于底线标准的数值作为基本公共服务的基准。第三，根据风险分担原则，适当减少并规范中央与地方共同财政事权。作为单一制国家，中央与地方共同财政事权较多具有其合理性，尤其是基本公共服务财政事权由中央与地方共担，有利于促进

基本公共服务均等化的实现。因此，适当减少中央与地方共同财政事权是要减少不合理的共同财政事权设置，并不是要消除共同财政事权。如武警、地理测绘、地质勘探经费等支出，其缺失所造成的风险会影响至全国，地方政府就不宜与中央分担支出责任，这类财政事权应全部由中央承担。对于合理的中央与地方共同财政事权，不宜采用一事一议或中央因地制宜决策的方式，而应当有规范的管理制度，在规定存量财政事权比例、标准、方式的同时，形成稳定的新增财政事权协商机制。第四，根据风险匹配原则，赋予地方政府充分的自主权。“谁决策、谁负责”所体现的权责对等是现代管理中的重要原则。我国目前财政事权中的部分决策权限在中央，是地方政府存在大部分公共风险由中央兜底的重要原因。我国疆域辽阔、人口众多，各地区差异较大，在人民群众公共需求日益多元化、个性化的条件下，有些基本公共服务供给由中央全部决策，不利于高效地应对发展不平衡不充分的社会主要矛盾。基于此，党的十九大提出“赋予省级及以下政府更多自主权”的改革要求，这也意味着地方政府要承担更多的风险责任。中央与地方财政事权的划分也应当贯彻此项改革要求，在一些区域性基本公共服务的供给中，中央确定底线标准和最高标准，由地方政府根据辖区经济社会发展水平、人民群众实际需要和财政承受能力，决定辖区的基本公共服务供给标准与方式。第五，根据公共风险的变化，构建财政事权划分的动态调整机制。经济社会在发展，技术在进步，人的需求在发生变化，这些因素意味着公共风险也会发生变化。在基础教育需求基本得到满足的情况下，近年来我国的幼儿教育供需矛盾日益突出，在一些大城市甚至成为社会风险因素；在人口老龄化程度日益加深的条件下，当前及未来较长一段时期，养老及医疗卫生领域可能会因供需矛盾导致社会风险的聚集。理顺中央与地方政府间在这些领域的基本公共服务供给责任，有助于更加高效地提供相关公共服务，化解矛盾与风险。因此，中央与地方财政事权划分改革不可能一蹴而就，也不可能一劳永逸。在中央与地方财政事权划分立法或制度设计时，应当充分考虑公共风险的变化，设计相应的动态调整机制。

总之，中央与地方财政事权划分是我国财税体制改革的关键环节。党的十八届三中全会提出，要“建立事权和支出责任相适应的制度”。“财政事权是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，支出责任是政府履行财政事权的支出义务和保障”。

参考文献

- [1] 张萍，公共风险视角下中央与地方财政事权划分. 2019.
- [2] 刘尚希，石英华，武靖州. 公共风险视角下中央与地方财政事权划分研究[J]. 改革，2018（8）：5-24.