

央地共同事权与支出责任划分 政策考察、实施障碍及其改进

李思思

(中南财经政法大学,湖北 430073)

内容提要:推进央地共同事权与支出责任的合理划分,是“事权与支出责任相匹配”的本质要求,也是构建国家治理体系和治理能力现代化的关键一步。共同事权作为由中央和地方双重主体掌控的事权,只有厘清二者主体的权力边界,才能实现共同事权领域中的权责对等。我国财政体制的建设应始终以财政法定原则为指导,从形式法定和实质法定两方面保证事权制度规范化、法治化的构建。共同事权的划分应将“以事定支”的基本脉络展开,同时保证子事权、转移支付路径与支出责任的相互对应。

关键词:央地关系 财政法定 共同事权 转移支付

中图分类号:F812 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-9544(2020)10-0020-07

长期以来,财税法学界对事权与支出责任划分的关注从未停止,该课题的研究始终是以建立事权与支出责任的划分体系,平衡两者之间关系为着力点,尽管目前仍未形成统一的衡量标准,但是为进一步廓清事权与支出责任的划分指明了方向。《国务院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)》(下称指导意见)的颁布,再次掀起了对此议题的热议,同时也印证了财政关系在财政体制改革中的基础性地位,该《指导意见》较为详细地划定了独立事权与共同事权的大致范围以及支出责任的承担主体,使得“事权与支出责任相匹配”的制度改革取得了实质性的进展。众所周知,事权因承载主体的不同主要以三大类的形式存在,共同事权作为影响事权与支出责任相匹配的最大障碍亟需相关制度予以完善,而《国务院办公厅关于印发基本公共服务领域中央

与地方共同财政事权和支出责任划分改革方案的通知(国办发[2018]6号)》的颁布拉开了共同事权改革的序幕,截止现在,已经有八部涉及共同事权的文件陆续出台,同时财政部制定的《中央对地方共同财政事权转移支付管理暂行办法(征求意见稿)》也正在向各省市财政部门,教育部、科技部等二十多个中央部门征求意见,证明我国将致力于构建规范化的共同事权与支出责任划分体系^①。伴随着各共同事权文件的迅速出台,我们更应该将视角集中在对共同事权的研究上,因主体上的多元性导致其在事权划分、责任承担等方面都与独立事权有着本质上的差异,而现阶段的研究多适用于中央事权和地方事权的独立事权体制,对共同事权的分析少之又少,基于此,本文尝试仅以共同事权为切入口,重新梳理央地共同事权关系的体系架构,为央地共同事权与支出责任的划分提供可行性的路径依赖。

〔收稿日期〕2020-09-20

〔作者简介〕李思思,法学院博士研究生,研究方向为财税法。

一、央地共同事权与支出责任划分的理论基础

(一) 权力配置: 纵向分权

央地关系是决定财税体制改革成功与否的总基调,也是构建国家治理体系和治理能力现代化的关键一步,建立何种央地关系以及如何建立是事权与支出责任划分首先应考虑的问题,该问题的解决不仅能够厘清央地之间的权力配置,同时也对省以下政府权责的分配具有重要的借鉴意义。

“政府间事权与支出责任划分本质上体现的是中央与地方权力配置问题”^[2],意味着要想确定事权的划分标准,首先必须厘清央地财政的分权界限。财政分权是指在中央和地方分别建立相对独立的财政权力,这种独立的财政权力不仅体现在独立事权的划分上,共同事权更需要分权理论的指导,即在央地博弈的基础上建立层次化的约束机制。众所周知,将政府事权划分为中央事权、地方事权和共同事权已经达成基本共识,中央主要针对具有全国性的事务进行权力控制,地方事权直接面向基层,具有较强的地域性,而共同事权中“共同”并不代表某一事权的不可分性,至少在财政体制下,该事权同样需要在中央和地方之间进行再次分割,虽然在事实层面无法明确的得出“中央的归中央,地方的归地方”的结论,即无法以完整的“所有权”形式实现对权力的划分与界定,但是转接到债权角度,通过借助责任的分配手段而完成对物权瑕疵的弥补,这同样是央地纵向分权的表现之一。

(二) 划分基础: 均衡化服务

央地事权划分标准的确定是财政关系的基础性问题,目前,有关事权的划分主要围绕财政、宪制和政治三种进路展开,实际上,无论以何种思想作为划分依据,都无法脱离公共服务这一本质属性。《指导意见》将财政事权界定为“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”,这意味着在事权的划分过程中既要体现政府的职

能,同时也要兼顾政府财政的承担力度。纵观现阶段事权的总体框架,普遍以公共产品的分层理论来证成“全国性的公共产品由中央提供,地方性的公共产品由地方提供”,如果不考虑其他因素,此种事权归属应当是最理想的状态,可以在中央与地方之间建立起一道较为清晰的分权模式,不仅符合效率原则,同时能够有效避免央地权责的互相推诿,从而促进公民受益权能的实现,这也是为什么中央以“减少共同事权”作为未来央地事权改革的目标。

考虑到我国发展不平衡的国情和经济社会发展的阶段性要求,现阶段对共同事权的规制应着重强调规范性。在如何界定共同事权的问题上,有学者主张将独立事权与共同事权的划分标准定位在“权力”的视角上,认为当某项事务的决策权与执行权同一时,独立事权即可得到确认,相反,当决策权和执行权分别属于不同级政府时,便完成了对共同事权的认定^[4];另有学者认为共同事权大多指向跨区域事务,受益对象是若干行政区域的居民^[5]。实际上,以上观点都只是对共同事权部分特征的描述,并不能涵盖其整体的实践样态,要想真正解决共同事权的划分,应当厘清独立事权与共同事权的区别。独立事权包括中央事权和地方事权两大类,如果严格按照受益范围原则,完全可以将全部事权分别归属于为中央和地方,而之所以将共同事权从独立事权中分离出来,主要是站在权利本位的立场上,即将独立事权尤其是地方事权中对公民产生直接影响,具有较大的外部性并且无法给地方政府带来直接经济效益的事权归属于共同事权,依靠强大的财政力量为公民基本权利的实现保驾护航。

(三) 演变路线: 专项转移支付的分支

根据《中央对地方专项转移支付管理办法》的规定,专项转移中的“专项”特指财政用途的固定性,“转移”主要针对委托类、共担类、引导类、救济类和应急类事项而展开的财政支付,其中共担类专项属于央地共同事权^①,体现出专项转移支付是中央在共同事权领域承担支出责任的重要手段^[6]。

但在2019年央地预算决议中,明确将“共同财政事权转移支付”单列在一般转移支付之下,意味着中央有意将共同事权的支出路径逐渐从专项转

①《中央对地方专项转移支付管理办法》第3条:按照事权和支出责任划分,专项转移支付分为委托类、共担类、引导类、救济类、应急类等五类。共担类专项是指按照事权和支出责任划分属于中央与地方共同事权,中央将应分担部分委托地方实施而设立的专项转移支付。

移支付中抽离出来,并作为单独的项目进入到预算编制的过程中,而不仅仅将其糅杂于专项转移支付的这一大框架之下,此举有利于集中反映共同事权下中央所承担的支出责任,并在加强共同事权经费保障的基础上,避免“支出责任下沉”的情况发生^①。实际上,共同事权改革方案之所以能够快速落地,与专项转移支付的规范和重整有着重要的关系。仅从形式上看,共同事权领域是作为专项转移事项中的一个分支被单列出来,但性质上却发生了从强调财政资金用途到注重主体权责分担的转变。

二、央地共同事权与支出责任的现行运作模式与实施障碍

(一)文本考查:基于已颁布的共同事权文件之比较

我国关于政府事权与支出责任划分的问题并没有构建出自身的法治路径,甚至在政策上都呈现着杂乱无章的态势或是仅靠颁布一些原则性的文件指引着政府事权运作的大致方向。众所周知,无论是中央与地方的纵向维度还是政府与公民的横向维度,天然的利益竞争关系必然需要将事权与支出责任的划分进一步明晰化和规范化。我国独立事权与支出责任的划分基本成形,只要按照“中央的事权由中央承担支出责任,地方的事权由地方承担支出责任”的脉络运行,不会出现太多的争议和矛盾,而共同事权同时涉及到央地两大主体,权责之间的拉扯在所难免,更加需要规范化的机制予以约束。迄今为止,中央已经在八大领域确立了共同事权与支出责任的相关问题,尽管都以政策性文件颁布,但至少为央地共同事权的研究提供文本与法政策学上的参考可能性。

①《第十三届全国人民代表大会第二次会议关于2018年中央和地方预算执行情况与2019年中央和地方预算的决议》:按照党的十九大报告提出的“建立权责清晰、财力协调、区域均衡的中央和地方财政关系”要求,结合我国中央与地方共同财政事权较多的实际情况,2019年中央财政将原转移支付中属于共同财政事权的项目整合设立共同财政事权转移支付,暂列入一般性转移支付,以集中反映中央承担的共同财政事权的支出责任,进一步加强共同财政事权经费保障,更好推进基本公共服务均等化。

②《国务院办公厅关于印发公共文化领域中央与地方财政事权和支出责任划分改革方案的通知(国办发〔2020〕14号)》。

③《国务院办公厅关于印发公共文化领域中央与地方财政事权和支出责任划分改革方案的通知(国办发〔2020〕14号)》。

④《国务院办公厅关于印发应急救援领域中央与地方财政事权和支出责任划分改革方案的通知(国办发〔2020〕22号)》。

1. 央地共同事权的承办方式

央地共同事权是将提供某一具体公共产品或服务的义务同时赋予中央和地方两个行政主体,显然,这种多主体的负责模式必须进行明确分工,才能同时兼顾经济效益和社会效益。通过对已颁布的相关文件进行梳理,发现央地共同事权的实施多以“中央决策、地方落实”作为基本原则,尽管从法理上讲,共同事权应当是具有管辖权的主体就该事务的共同决策权,但是考虑到央地之间严格的等级隶属关系,使得共同事权的决策权牢牢地被中央所掌控,在基本原则的指引下,共同事权的承办方式呈现出以下三项分支。

一是中央决策,央地共同执行,从基本逻辑出发,共同事权理应由央地共同执行,例如在文化艺术领域中将其描述为“中央确定并由中央职能部门、地方共同组织实施或支持开展”^②,但在实践中,这种宏观上的划分并没有真正达到厘清事权的目的,在实际操作中,仍然需要在中央和地方之间就共同事权再次进行分割,从而明确二者的具体执行范围。

二是中央决策,地方执行,该类执行方式作为共同事权的基本原则,普遍散落于各文件之中,证成了共同事权中存在决策权与执行权相分离的情形,例如,在非物质文化遗产保护的部分共同事权上由地方组织实施^③。

三是中央和地方分别执行,此种承办方式必须建立在对共同事权再度分割的基础之上,即按照中央和地方应当承担的职责将共同事权分别划分为中央负责和地方负责两大类,此种分类方式虽然表面上类似于独立事权,但实际上并没有脱离共同事权的双主体范围。例如,在应急救援领域改革中,多处以该种承办方式明确中央与地方的权利与职责,有助于在事权划分的基础上寻找央地所对应的支出责任^④。从字面上看,第一种和第三种承办方式在表述上有所差异,但实质上,前者是将共同事权的执行方式进行总体上的概述,而后者是在保证共同事权属性的基础上,进行具体化的分类,有助于中央和地方分别掌控所属事权的所有权。

从基本逻辑出发,应当先确定事权的归属主体,再决定事权的执行主体,二者共同构成了事权

划分的完整框架,尤其在共同事权中,要以子事权的确立作为事权划分的核心要素,而不应仅强调共同事权这一大框架。

2. 央地支出责任的承担类型

财政体系的建设以“事权与支出责任相匹配”为基本导向,意味着央地共同事权应当与央地共同支出责任相互对应,但是由于共同事权的特殊性,折射到支出责任的分配上,并不能完全推导出类似于独立事权对应独立支出责任单一线条的模式。结合目前我国已颁布的八大共同事权文件,尽管有些领域多以“由中央与地方共同承担支出责任”的笼统性规则进行概述,但大致上仍可总结出支出责任在央地间分配的基本走向。

一是按比例承担,这是最理想且最合理的支出责任划分方式,主要由分档和分类两部分组成,分档是指根据地方财政状况的差异,即按照由西部到东部逐渐缩减的趋势^①,将我国31个省、市、自治区(不包括香港、澳门特别行政区和台湾省)和5个计划单列市划分为五档,目的在于通过平衡各地的财政差距,从而保证共同事权在全国范围内的均衡发展;分类是指将共同事权划分为多个不同的子事权,结合分档以及子事权的受益外溢情况,确定央地支出责任的具体承担比例。目前,以比例原则作为央地间支出责任的分配方式仅出现在教育、医疗卫生和公共文化领域的改革方案中。

二是中央为主或地方为主承担,该种责任分配方式散见于部分文件之中,即中央和地方通过对事权的重要性和地域性等各因素进行考量,从而将责任承担主体进行主次上的划分,通常表述为“中央财政承担主要支出责任”或“地方财政承担主要支出责任”。例如,在科技领域中,自由探索类基础研究由中央财政承担主要支出责任^②。

三是央地按照各自所对应的职责承担,即根据中央和地方的职责范围确定支出责任的比例,有助于达到“权责平衡”的分配效果。例如,在应急救援领域中有规定为“由中央与地方按照相关职责分工

分别承担支出责任,其中中央主要负责信息系统的规划设计等,地方主要负责地方各级信息系统软硬件配备及维护支出”^②。

支出责任的划分必须以事权为依托,正如前文所述,共同事权的划分不仅需要明确具体的领域,同时也要厘清各子事权的大致范围,只有实现其与支出责任的一一对应关系,才能避免央地共同事权与支出责任的错配。

(二)实施障碍:现行共同事权与支出责任划分的体系罅隙

1. 法治缺乏——规则约束混乱化

我国事权与支出责任的改革以政策性文件展现,缺乏统一的制度安排。第一,缺乏法定形式的法律法规,多以《指导思想》《通知》等文件确定共同事权的划分框架,虽然在一定程度上为共同事权的改革指明了方向,但是我们不能因为事权改革尤其是共同事权还处于试水阶段,就降低法定原则的标准。第二,涉及共同事权的相关规定之间存在冲突,通过对事权所指向的具体文件进行梳理,发现共同事权下的央地权力划分与部分领域立法中的事权归属存在交叉且矛盾的内容,例如,在教育事权中,《义务教育法》《指导意见》和《教育领域中央与地方财政事权和支出责任划分改革方案》就义务教育这一子事权的划定并没有形成完整且统一的规定,政策性文件和相关法律法规的抵牾之处破坏了财政法治化和规范化的要求,阻碍了事权与支出责任的具体实施,不利于共同事权划分格局的稳定^③。

2. 结构危机——事权关系碎片化

简单而言,共同事权是指中央和地方履行同一种公共服务的职责,该权力的赋予应该有相对稳定且符合逻辑的标准,否则会扩大共同事权的圈定范围。目前,从已确定的共同事权来看,其划分方式主要存在以下问题,第一,共同事权的划分逻辑较为混乱。无论是“以事定支”、“以支定事”还是“以执定事”都成为了共同事权的划分依据,“以事定支”是将事权作为自变量,支出责任作为因变量;“以支定事”是以中央和地方针对同一事项是否均发生了财政支出的行为为判断标准;“以执定事”是通过执行主体的辨别来确定事权主体,只要某事项由中央

① 《国务院办公厅关于印发科技领域中央与地方财政事权和支出责任划分改革方案的通知(国办发〔2019〕26号)》。

② 《国务院办公厅关于印发应急救援领域中央与地方财政事权和支出责任划分改革方案的通知(国办发〔2020〕22号)》。

和地方机关共同承办,共同事权便得以确认。以上三种划分逻辑相互独立且矛盾,但却同时出现在共同事权改革的文件当中,严重扰乱了共同事权基础框架的构建。第二,共同事权委托代理关系的滥用。委托代理模式下的事权范围模糊不清,《指导意见》中明确规定,中央财政事权可以由中央直接行使或委托地方代理行使,而委托代理的法律关系不能脱离委托单位和受托单位的约定职责,但在共同事权方面,并没有提及委托代理关系,是否意味着其所谓的“地方执行”理应包含中央对地方的委托部分,从某种程度上讲,模糊的法律关系制约着共同事权的执行和落实。第三,子事权的划分过于细化。例如,在教育领域中,仅在义务教育这一子事权下就包括六项分子事权,尽管此举有利于实现事权与支出责任的相互匹配,但在一定程度上破坏了共同事权的整体性和执行活动的展开。综上,共同事权的法律关系毫无规律可循,碎片化的呈现方式很难摸索出一个相对稳定的划分标准。

3. 设计缺陷——支出责任不清晰

支出责任是事权得以履行的保障,尤其在共同事权中,要重点强调央地间的支出配比和支出方式,否则,共同事权的分类便毫无意义。现阶段共同事权所对应的支出责任主要存在两个困境,一是央地间支出责任的界限模糊。共同事权的确认决定着财政支出的责任主体,这是根据“事权与支出责任相匹配”的自然逻辑所得,但是“共同”也必须建立在主体分工的基础之上,依照前文所述,尽管在部分事权领域中,央地在支出责任上已经开始采取分档分担原则,但是仍有部分共同事权所对应的支出责任存在无界定或界定不明的情况,严重影响了责任承担的整体性和协调性。二是支出路径的混淆。在共同事权中,中央政府通常会依靠转移支付的方式完成自身支出责任的承担,而中央下拨资金的性质包括自担责任和弥补地方财力缺口两类,但二者都以中央转移支付的术语所展现,这样会严重混淆财政支出路径的确认。同时由于支出责任通常表现在预算法案中,一旦将中央多重性质的财政支出相

杂糅,会使财政在预算法案的约束下没有通往其应属的路径之上,破坏了财政资金的特有用途。综上,支出责任在理论上和技术上的划分缺陷,导致财政支出无法有效且准确的与事权相互对应。

三、央地共同事权与支出责任划分的配置进路

“事权与支出责任相匹配”的财政关系应将事权作为确定支出责任的基础,共同事权在央地之间的权利归属,直接决定了支出责任的承担主体。学界对事权划分的合理性证成多围绕财权、财力和立法权限展开。实际上,单纯从事权与支出责任的角度出发,应当以“以事性定权属,以权属定责任”的基本思路展开,关于事性的认定是否有必要将财力等因素作为参考依据,还需进一步探讨,笔者认为,实际上,中间涉及的参考因素越多,越不利于共同事权的划分与确认。对于共同事权与支出责任的划分,应当先考虑本质要素,而其他外在条件的变动应始终以本质要素为根基。

(一) 坚持财政法定原则的引导

“建立保障财政事权和支出责任划分科学合理的法律体系,是我国基本公共服务供给中的中央与地方事权关系法治化的重要保障”^[9],共同事权与支出责任的构建必须以财政法定为基本原则,从而为该制度的运行提供法治化保障。

第一,形式意义上的法定。我国共同事权与支出责任划分的文件均属于政策性规定,而财政法定要求财政要素必须通过法律予以明确^[10],即应当通过法律的高位阶形式对事权与支出责任的划分进行规定,这不仅是对《立法法》第8条^①内涵的根本遵从,同时能够有效处理好中央和地方多维度的复杂关系。正如部分学者所主张的,可以在未来制定的《财政基本法》中明确事权与支出责任划分的相关问题^[11]。

第二,实质意义上的法定。共同事权所涉及的范围会随着国情变化而变化,比如美国《宪法》中以“列举中央事权,余为地方事权”的形式确定事权划分,其中并没有涉及共同事权,而我国受经济社会发展阶段性的影响,以共同事权的保留作为提高基本公共服务质量的手段之一。央地间以法律形式实

①《立法法》第8条:(九)基本经济制度以及财政、海关、金融和外债的基本制度。

现对共同事权的规制,既不能与“减少共同事权”、“动态调整机制”的导向相抵触,同时也不能降低财政法定的门槛,结合未来共同事权的发展趋势,财政法定原则中的“法定”应重点明确分级事项的依据、标准、程序等,而不是规定事权与支出责任本身,这样不仅可以保证法律的稳定性,同时也为共同事权的变动提供制度空间。例如,在《德意志联邦共和国基本法》第八章^①中正是以该种方式实现了共同事权的形式法定和实质法定的要求。

(二)规范共同事权的划分机制

一般而言,事权与支出责任划分的逻辑框架为“先梳理事权归属,再考虑博弈关系,最后确定支出责任”^[12]这是以不同层级政府间的事权分配为基础,从而最大限度的保证财政支出的合理性和规范性。共同事权的双重主体关系导致其比独立事权的划分要求更加强烈,所以,央地在共同事权上的博弈关系必须依靠对事权的再划分。

第一,将“以事定支”理论作为共同事权划分的基本准则。从宏观层面上看,“以事定支”的基本内涵是谁的事权谁承担支出责任,即先确认某一事项是否应当由央地共同履行职责,这是确认共同事权的第一步;从微观层面看,共同事权的划分不应仅局限在大框架下,还需要对事权进行再度分割,分别确定中央控权和地方控权两部分,即前文所述的对子事权的确认,只有完成以上两个关键流程,共同事权的划分才得以实现。之所以将事权作为整个框架中的固定因素,这是由事权的基本内涵和外延决定的,简单来说,事权是政府应当履行公共服务的任务和职责,而政府部门的成立正是建立在社会对公共服务的需求之上,同时也决定了政府获得权力的大小和范围,所以,政府相关职能都应当围绕事权而展开。而在《国务院关于2012年度中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告》中虽出现“暂时不能明确事权的也应界定支出责任”的表述,但此处允许在事权不明确的情况下先确定支出责任的举动是为了保证

公共服务的落地,并不能证明“以支定事”倒推机制的合理性,否则会扩大共同事权的涵盖面。

第二,明晰代理与共同事权的关系。委托代理关系是中央以意思表示的方法将自担事权委托给地方代为履行,在此种情形下,中央拥有事权完整的所有权和是否委托的选择权。而在共同事权中,“中央决策,地方落实”作为运行过程的基本原则,呈现出了决策权与执行权相互分离的局面,当子事权的剥离无法实现时,如果继续采用委托代理模式会为原本复杂的央地关系附加另一层法律关系,极可能阻碍共同事权的顺利实施。实际上,在共同事权相关文件中也并没有提及委托代理关系,其仅出现在中央事权的表述中,笔者认为,在共同事权领域中,应将“地方执行”看作法定代理关系更为合适,该关系并不以中央意志的转移而发生变化,而是根据法律的强制性规定明确事权的执行主体。

第三,注重共同事权划分的立法技术。共同事权的理念从2016年提出以来,已经逐步向规范化的方向发展,分档分担的比例原则也在落实的过程中,尽管事权的多重划分有利于实现央地间的权责对等,但仍然不能忽视法律文本对立法技术的要求,否则会肢解某项共同事权的完整性。

(三)完善支出责任与转移支付的衔接

支出责任是政府为履行相应的职能而需要承担财政支出的义务,即以定量方式实现事权的可视化,从而保证事权的可操作性。“转移支付既是地方政府获得财力保障以满足其履行支出责任的一个重要选项,也是上级政府承担支出责任的基本路径”^[13],所以,支出责任的实现与否需要转移支付制度的规范性设计予以配合^[14]。

首先,应严格界定央地支出责任的具体比例。在支出责任的承担上,要充分运用比例原则,尽量避免“为主承担”“按相应的职责承担”等不确定性字眼的出现,保证在以共同事权为对象进行二次划分仍无法分别与中央和地方相匹配时,支出责任的分配能够弥补事权上的不清晰,从而在财政资金的助力下实现社会公共服务的均衡化发展。有部分学者主张,既然是针对共同事权进行的财政支出,必须在全国范围内适用统一标准,不应出现支出差异化的趋势^[6]。实际上,共同事权的划分是以均衡发展为目的,而对“均衡化”的考量必然会受区域经济规

①《德意志联邦共和国基本法》第91a条规定:1.各州执行下列领域内的任务,当此项任务对于联邦整体具有重要意义时,且联邦的协作为改善生活条件所必需时,联邦为此提供协助(共同任务):(1)区域经济结构的改善;(2)农业结构和海岸防护的改善。2.经联邦参议院批准,联邦法律可对共同任务以及协调细节作出具体规定。(3)在第1款第(1)项的情况下,联邦负担各州为此所支出的费用的一半;上述费用负担比例对于所有州应统一确定,具体内容法律规定。费用提供的最终确定保留给联邦和各州的预算案。

模等各因素的影响,所以,“共同”并不等同于无差别。央地支出责任的分配方式可以参照医疗卫生、教育和公共文化领域的改革方案。

其次,明确转移支付的适用路径。共同事权的支出责任分别隶属于中央和地方两个行政主体,责任的共担性和地方财力的不足性共同构成了中央转移支付的基本路径,一是中央将自身财政承担的部分通过转移支付的方式转交给地方,只是改变了责任承担的路线,对支出责任的义务主体并没有产生实质影响;二是中央通过财政转移支付对地方财政予以援助,该种方式建立在中央对地方财力的实际考量上,为了保障地方能够有效的发挥公共服务的职能而进行的财力支撑,原本属于地方的支出责任需要由中央和地方合力完成。以上两种转移支付可能同时出现在同一种事权中,尽管都是由中央财政负担,但在性质上却具有本质的差异。尽管前者通过转移支付支出,但实际上其应当归属于中央的本级财政支出,后者则是中央为了保证地方职责的履行而进行的转移支付行为。所以,要理顺两种转移支付的具体路径和价值追求,保证财政支出体系的相互协调^[15]。

最后,保证支出责任在预算中的诠释。支出预算论主张预算的作用在于控制政府支出,而政府的财政收入主要受税制的约束^[16],所以,“对支出责任的强调,隐含着在预算层面对财政预算结构的优化。”^[17]从预算法案的角度看,要保证央地共同事权的支出责任包含在预算的编制之中,尤其是中央的财政预算,不仅要体现其自身的支出部分,同时也要考虑对地方政府的转移支付,只有将各项支出责任进行严格界定,才能保证财政资金在预算法的约束下发挥其应有的作用。

四、结语

财政部就《中央对地方共同财政事权转移支付管理暂行办法(征求意见稿)》向中央各部门内部征求意见,表明共同事权对财政体制建设的影响已经逐渐显现。对共同事权与支出责任划分的研究,不应仅着眼于宏观层面,即认为只要框定了共同事权的领域范围,便完成了划分的具体要务,而应从微观上

剖析共同事权视阈下中央和地方的分权界限,子事权的划分必不可少,在子事权的引导下,央地间支出责任的分配比例、转移支付的路径会更加明确清晰。目前我国关于共同事权与支出责任的改革还仅停留在政策层面,法治规范性的匮乏导致事权的实施尚未步入正轨,所以,“事权与支出责任”的规制只有继续深化,才能促进财税体制的可持续发展。

参考文献:

- [1] 苏浚宇,王彦.政府间事权与支出责任划分规制研究——基于“权责法定”原则的视角[J].东北财经大学学报,2019,(2):52-53.
- [2] 马万里.政府间事权与支出责任划分:逻辑进路、体制保障与法治匹配[J].当代财经,2018,(2):33.
- [3] 徐阳光.论建立事权与支出责任相适应的法律制度——理论基础与立法路径[J].清华法学,2014,(5):89-90.
- [4] 周坚卫,罗辉.从“事与权”双视角界定政府间事权建立财力与事权相匹配的转移支付制度[J].财政研究,2011,(4):11-12.
- [5] 王浦劬.中央与地方事权划分的国别经验及其启示——基于六个国家经验的分析[J].政治学研究,2016,(5):45-54.
- [6] 姚东旻,王麒植等.事权属性与专项转移支付——来自省级差异的博弈均衡[J].经济科学,2018,(5):30-31.
- [7] 马俊等译.公共预算中的政治:收入与支出,借贷与平衡[M].北京:中国人民大学出版社,2001.
- [8] 魏建国.教育事权与财政支出责任划分的法治化——基于一个理解框架的分析[J].北京大学教育评论,2019,(1):84-88.
- [9] 党秀云.我国基本公共服务供给中的中央与地方事权关系探析[J].行政论坛,2018,(2):54.
- [10] 胡萧力.财政分权与我国地方政府角色的再认识——地方化与辅助性原则的视角[J].东方法学,2017,(5):61.
- [11] 欧阳天健.法治视阈下的财政事权动态调整机制研究[J].经济法学评论,2017,(2):12.
- [12] 荣朝和.铁路可持续发展必须明确事权与支出责任[J].北京交通大学学报(社会科学版),2019,(3):17.
- [13] 刘明慧,赵雅丹.政府间纵向财力协调:内涵厘定、约束条件与模式构想[J].经济管理,2019,(3):40.
- [14] 经庭如,曹结兵.委托—代理视角下政府间共同事权与支出责任匹配的研究[J].财政科学,2016,(5):71-72.
- [15] 刘剑文,侯卓.事权划分法治化的中国路径[J].中国社会科学,2017,(12):119-120.
- [16] 熊伟.财政法基本问题[M].北京:北京大学出版社,2012.
- [17] 洪小东.事权与支出责任:概念及关系辨析——一个语境的视角[J].时代法学,2018,(5):46.

【责任编辑 寇明风】