

财政事权划分方式探索： 基于项目法和要素法的比较分析

赵福昌 邵林涛

(中国财政科学研究院,北京 100142)

内容提要:分税制改革奠定了当前央地财政关系的基础,但其与国家治理现代化要求仍有较大差距,特别是财政权责不清、不匹配的问题日益凸显。从治理机制看,财政事权划分改革可归纳为项目法和要素法两种思路。项目法体现为财政权责在不同财政主体间的整体迁移,而要素法则是将财政权责按事权要素在财政主体之间进行划分与配置。结合对我国财政事权划分中存在问题的分析,考虑到国家规模、国家结构、政治经济体制和政府治理能力这几大影响财政事权划分方式选择的因素,本文认为要素法是更适合我国国情的财政事权划分方式。但其在权责清晰划分与合理匹配上无法实现自然内洽,需根据决策权与支出责任、执行权与执行责任、监督权与监督责任这几大事权要素来对财政事权进行进一步地划分与配置。

关键词:央地财政关系 财政事权划分 要素法

中图分类号:F812 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-9544(2020)11-0066-06

分税制财政管理体制实施以来,我国的中央和地方财政关系在实践中不断完善。但随着形势变化和新问题、新挑战的出现,央地财政关系在财政事权划分方面与国家治理现代化要求仍有较大差距,使得权责不清、不匹配的问题日益凸显,成为当前财政体制改革的重点和难点所在。为此,党的十九大报告提出要加快建立权责清晰的中央和地方财政关系,为深化政府间财政关系改革确立了方向。认识我国央地财政关系中存在的突出问题,总结体制运行实践,创新事权划分理论,实现权责清晰的央地财政关系,将有助于实现政府治理和国家治理

现代化的目标。但传统财政分权理论的事权划分方式与我国特定的体制要求难以内洽,本文基于国家治理现代化要求和我国国情,试着对财政分权方式进行理论上的创新探索,以期为我国的财政事权划分提供有益的参考。

一、理论分析

财政事权划分是重要的理论问题,也是改革的顶层设计问题,在中央和地方财政关系中居于基础性的地位。总结国内外实践,财政事权划分的改革思路主要有两种,一是横向划分的项目法,另一是

〔收稿日期〕2020-01-11

〔作者简介〕赵福昌,财政与国家治理研究中心研究员,研究方向为预算、财政体制、社会保障。邵林涛,研究生院硕士研究生,研究方向为财政理论与政策。

纵向划分的要素法。

项目法体现为权责的整体迁移,即将事权与事责按项目全部划归给中央或地方政府,权责在同级政府内部实现匹配,也即谁决策就是谁出钱,谁执行,谁负责。中央和地方按项目各自管辖特定的事项,并对该事项有着较为匹配的财政权责。央地政府分工明晰,在分工范围内相对独立地履行自身的权责。

项目法的治理要点在于:(1) 财政事权划分的权责匹配程度较高,央地政府各自的权力与责任表现出一定的对等性,强调了一种内洽的自我激励与约束机制,因而各级政府的自主性较高,有利于激发能动性,增强责任感。(2) 财政事权归属清晰,事权履行的全过程一般都由一级政府承担并对自己负责,同时在符合宪法的情况下,中央对地方一般不进行干预。(3) 由于各级政府享有比较完整的财政权责,特别是具有信息优势的地方政府有着充分的权限来处理自身的事务,从而能够满足不同地区居民的不同需求,保证了地区发展的独特性和多样性,并为制度创新提供了条件。(4) 项目法在逻辑上对政府特别是地方政府的治理能力和独立自主性提出了较高要求,也对保障中央的政令统一和中央宏观调控能力的实现提出了较大的挑战。

要素法按事权要素在不同财政主体之间划分财政权责,即将决策权与支出责任、执行权与执行责任、监督权与监督责任等不同的事权要素科学合理地中央与地方政府之间进行划分与配置,也即分别确定谁来决策,决策后谁来执行以及执行完毕后谁来监督,谁对此负责。理论上可以将事权要素全部打包交给中央或是地方政府,也可以让中央和地方政府分别承担某些事权要素,甚至可以将这些事权要素进行进一步的细分后再交给中央或地方政府承担。因此中央和地方管辖的财政事权领域有可能会重合,但两者的权责不同,具体管辖的要素也不同。

要素法的治理要点在于:(1) 财政事权划分的权责内洽程度较低。通常决策权归中央,执行权归地方,保障了中央的统一领导,但也容易导致权责不清、不匹配,出现道德风险或逆向选择等问题。(2) 中央政府不仅要履行自身的权责,还要对地方政府实施领导、管理和监督。(3) 中央能够集中权力来保障公民的基本权利,促进基本公共服务均等化,推动中央和地方、地方和地方之间的协调。(4) 对建立政府间科学合理的权力与责任清单制度提出更高的要求,避免事权要素和财政事权划分不清,影响到政府职能的实现。

总之,项目法和要素法各有利弊,各国需根据自身的情况进行选择,更可以综合起来取长补短。

二、我国财政事权划分的问题分析

合理的财政事权划分是建立分税体制的逻辑起点,也是分税体制的基础。1994年的分税制财政体制改革对于规范我国中央和地方的财政分配关系、稳定预期和提升两个积极性发挥了重要作用。但随着改革的推进,我国分税制改革在财政事权划分方面与国家治理现代化要求的差距日益凸显。具体体现在:(1) 决策与执行不匹配,出现点菜的不负责买单,买单的控制不了点菜的情况。中央决策超出地方执行的可承受能力,使地方承担的任务超过履行能力。地方囿于中央的政治权威和考核机制,要么与中央进行各种正式或非正式的博弈,要么改变自身的预算安排,甚至通过违规融资等方式来完成下达的任务,给财政系统的运行带来风险。(2) 权责不匹配,决策者常常不对结果负责。由于缺乏责任约束,考核和追责机制无法得到有效落实,弱化了体制纠错纠偏能力。(3) 财政权力上移,财政责任下移,造成地方政府特别是基层政府财政困难。(4) 权责边界不清。一方面地方政府会有中央兜底的幻觉,产生道德风险,另一方面导致政府与市场,中央与地方之间存在“越位”和“缺位”等问题。

笔者认为造成这些问题的主要原因有以下几点:(1)财政事权划分改革不到位。认识不充分、条件不具备等因素限制了改革的深入推进,同时也没有将财政主体的权责划分和激励约束机制提到应有的高度。十八届三中全会以后,在国家治理现代化的大背景下,才开始有所进展。同时虽然划分了中央事权、地方事权和共同事权,但是地方的“权”缺乏实质的要素内容。(2)按项目法划分无法实现理论与实践的内洽。由于我国是中央集权的单一制国家,中央的统一领导始终是体制改革必须严格遵守的前提,因而基于地方分权和地方独立的项目法非常容易水土不服,造成理论与实践无法匹配。特别是在当前新的形势下,理论上按要素法划分配置与实践按项目的权责履行之间,中央统一领导与项目化分权之间的矛盾日益突出。这不仅造成了支出的分散化、碎片化,更有可能阻碍政治上的中央统一领导,使政府在履行职能的时候偏离中央的大政方针,并带来地方政府执行难、缺乏有效监督等一系列的问题。(3)在理论上和实践中混淆了财政事权划分的两种方式,使得理论上的研究与政策的制定履行都无所适从。

三、影响财政事权划分方式选择的因素

财政事权划分改革的滞后已影响到国家治理现代化的实现,因而对事权划分改革方式的深入研究与审慎选择迫在眉睫。笔者认为影响财政事权划分方式选择的因素主要有以下几点。

第一,国家规模。我国庞大的国家规模和政府规模必然会产生财政事权划分的要求。这是一个现实前提。

第二,国家结构。单一制国家的中央集权程度相对较高,地方的权力也是由中央授予的。在我国,首先是统一领导、统一决策的,表现出来的特征就是中央决策、地方执行的要素法划分。其次,我国强调公平,注重全国居民在享受基本权利和基本公共

服务方面的均等化,而要素法能使中央集中权力和财力用于均等化转移支付。最后,由于单一制国家只有一套法律体系,而要素法能实现政令统一,使各地的制度相对比较统一,从而有利于中央与地方、地方与地方的沟通与协调。

第三,政治经济体制。我国的政治经济体制呈现出政治集权基础上的经济分权特征。一是要素法可将事权要素划归给不同层级的政府,此时中央可集中相应的权力,适应了我国政治体制向上集权的特征。二是为保持经济政策的原则性与灵活性,中央政府会将制定发展战略、发展规划等方向决策作为自身的职责,而将具体执行按照一套激励约束相容的规则交由地方政府去完成。在财政领域则表现为财政职能在央地政府间进行分配以及财政权力在行政系统内自上而下转移,即所谓的财政分权。

第四,政府治理能力。我国中央政府总体的治理水平较高,能够统筹全局,把握住国民经济发展的方向。而我国的地方政府则在长期的实践中积累了丰富的基层治理经验,能够因地制宜地解决当时当地的问题。因此,中央决策、地方执行以及中央把握决策方向、地方掌握决策程度等机制匹配了央地政府各自的治理优势。

当然这也不是说我国只应而且只能按照要素法来划分与配置财政事权,在部分领域也可借鉴项目法方式将权责完全交给中央或者地方政府,发挥各自的比较优势。不过从总体来看,在十八届三中全会确定财税改革总体方向,《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号文)定调中央决策、地方执行之后,实际上是在财政事权划分领域确定了接下来的改革将采取要素法方式。

四、按要素法划分财政事权的实现方式

与项目法相比,要素法是更合适我国国情的改革思路,但其在权责清晰划分与合理匹配上无法实

现自然的内洽,因而需要更进一步地对事权要素进行划分与配置。

(一)按要素法划分的逻辑

从逻辑上分析,按要素法划分与配置财政事权时,决策权中的“做什么”由中央决定,以保障统一;对“做到什么程度”进行分类分档管理,兼顾原则性与灵活性;同时支出责任应与决策权匹配。执行权与执行责任应根据一定的规则尽量划归给中央或地方政府;要适当减少与规范共同事权,并明确各自的执行权责。另外,应根据决策模糊性与利益冲突性的程度分类协调决策与执行。就监督权与监督责任来看,应在健全目标管理制度与报告制度的基础上,健全激励约束机制,形成央地联合监督体系。从而实现按要素法清晰划分与科学配置财政权责的目标。

(二)决策权与支出责任

1.“做什么”由中央决定

决策权特别是与提供基本公共服务的方向和类别有关的决策权应集中于中央,即“做什么”的大方向由中央决定,以保障统一,同时由其承担方向决策后果的全部责任。

在改革过程中最重要的是要坚持中央的统一领导,确保中央的政策得以落实,发挥社会主义制度的优势,因此中央要决策“做什么”的大方向。同时中央政府是最宏观的管理部门,在人才、技术上有一定的优势,因而能够对大方向有一个较好的把握,使资源配置最优化。在实践中,可由中央统一制定国家总体的发展规划以及在经济社会各领域的发展目标,同时配套制定相应的绩效结果指导目标,具体执行则由地方因地制宜地在合法框架下落实。在合法框架内,中央政府不能随意干预地方政府。只有尊重规律、遵守规则的财政事权划分,才能真正调动央地两个层面的积极性与创造性。

2.“做到什么程度”应进行分类分档管理

考虑到我国各地的经济社会发展水平存在很

大的差异,在中央决策“做什么”的大方向之后,具体“做到什么程度”应区别各地情况分类分档管理,以充分发挥地方政府接近公共服务的提供地,获取信息便利的优势。这同样也符合《宪法》的要求,地方政府在政治体系的运行中可拥有“双重人格”,即中央政策的执行者和地方政策的决策者。

具体分析,“做什么”就是提供基本公共服务的类别,是一个方向性的概念,而“做到什么程度”就是指提供基本公共服务程度的多少,是一个质和量的概念。在方向正确的前提下,要根据各地的实际来选择既能提高当地居民总体福利水平,又满足财政资源约束,不增加财政系统风险的基本公共服务的提供程度。

分类划分是根据基本公共服务的不同性质,将其分类为约束性事项和引导性事项。约束性事项是指中央在决定方向的基础上还决定程度的事项。这通常是那些涉及国计民生和战略规划等的重大事项。此时就应由中央承担决策的全部责任。除此之外是引导性事项。中央在决定方向的基础上,给地方规定一个最低标准。地方政府首先要做到最低标准,然后再根据地区发展需要和居民偏好,并综合考虑自身的财政承受能力,因地制宜地决定引导性事项的最终标准。同时中央可视地方决策实施的好坏给予一定的奖惩。此时央地政府应承担各自决策范围内的责任。

分档划分则是根据各个地方不同的情况,将发展水平相似的划为一档,有较大差异的划为不同档。同一档的地方政府会有相似的基本公共服务的供给要求和考核标准,不同档的则不同。同时中央可根据不同档次地方的实际情况,对其进行不同程度的指导和支持。

对决策权“做到什么程度”进行分类分档管理,是一种在保证中央统一领导,确保中央决策方向的前提下实现的对地方激励相容的机制。中央政府通过有效的向下授权以及合理的下放决策权,减少中

央代替地方进行地方性事务决策的情况。在不偏离大方向的前提下,激发地方政府主动作为的积极性,避免不作为、乱作为的情况出现。

3. 支出责任应与决策权匹配

当前财政管理体制的一个突出问题就是财政事权与支出责任的不匹配,常出现“A的事B出钱”的情况。这进一步表现为决策权与支出责任的不匹配。因此应使两者相匹配,根据央地政府的决策范围确定各自的支出责任。谁决策的事项,原则上由谁承担支出责任。但当前还是应循序渐进,根据财政事权属性区分情况分类分档确定中央和地方政府各自的支出责任。就引导性事项来说,中央推动全国范围内基本公共服务的均等化,而地方政府根据自身情况做出提高标准的决策,两者各自承担决策范围内的支出责任。对于约束性事项来说,中央决策涉及方方面面,应主要由中央承担,地方区别情况承担部分支出责任。

(三) 执行权与执行责任

在实践中,决策与执行时常会出现脱节的情况,产生执行差距。其原因是多方面的,其中最重要的是财政体制的制度设计问题。财政收入向上集中,财政支出则时常下移,地方财政很容易出现收不抵支的情况。这往往会导致执行不到位甚至是无法执行的状况。为避免产生执行差距,就应让执行权与执行责任表现出一种对等性,进而产生一种内洽的激励约束机制。此时可借鉴项目法方式,在执行时将执行权责整体迁移,尽可能把执行权和执行责任完全划归给一级政府。

1. 执行权责的划分与配置

基于公平与效率的原则,参考项目法方式,综合公共服务的受益范围、规模经济属性、需求偏好差异、央地政府的分工协作能力等来划分和配置央地政府间的执行权责。与国家主权、统一市场等有关的,涉及全国的普惠性、基本性、均等性的基本公共服务应由中央政府执行。目前我国的中央政府基于行政权威,加上约束弱化,时常将应由自己承担

的执行权责下放。如此一来既没有效率,也不公平。因此适宜由中央政府履行的执行权和执行责任要上划,要加强中央政府的执行能力。

面向基层、量大面广、与本地区密切相关的地区性基本公共服务的执行权责应由地方政府履行。中央要减少对此的干预,起到规范与指导的作用,同时充分发挥地方政府在信息、组织上的优势,保证地方的自主权,以更好地实现公平与效率。

另外,要适当减少与规范共同事权,中央要在共同事权的执行上承担更多的权责,主导共同事权的执行,并明确央地政府各自的执行权责,避免因执行权责不清而影响公平与效率。

在实践中有时也会出现中央政府出于执行效率等方面的考虑委托地方执行,或者反过来地方政府需要中央政府主导协调、其他地方政府协作配合,因而委托中央政府执行的情况。此时就更加需要清晰地界定各方的执行权责,处理好相关资源的分配问题,避免出现随意转移权责、“多龙治水”等状况。

2. 决策与执行的协调

地方对中央决策的执行可以较为集中地反映央地政府间财政关系的行为逻辑。在实践中,地方对中央决策的执行并不统一,而是会综合考虑决策目标与内容的清晰程度、中央的重视程度、对自身利益的影响程度等多种因素,评估执行的成本与收益,从而做出使自身利益最大化的理性选择。

明确清晰的政策目标和详细具体的执行措施自然是有利于财政事权的执行。但因空间范围、信息复杂性等多种因素的制约,中央的决策往往会相对模糊,保留一定的弹性,从而让不同地方根据自身实际情况再做调整,以实现决策统一与执行灵活之间的平衡。不仅如此,决策时多重的政策目标,中央与地方之间的利益诉求可能都存在着冲突。具有不同程度模糊性与冲突性的事项会对决策和执行产生不同的影响。此时可参考马特兰德模糊-冲突公共政策模型,将决策与执行置于一个整体性分析

框架之下,根据决策模糊性与利益冲突性的高低,分类进行相应的协调处理。

(四)监督权与监督责任

在我国,地方政府的权力来自中央的授予或委托,因此中央有权对地方的行为进行监督。但中央政府时常受到能力有限、信息劣势等的制约,即便有着绝对权威和更大的权力,也不具备完全监管地方的能力。再考虑到我国法律规范缺乏、监督体系落后、监督手段不完善的现状,需进一步完善监督权责的履行。

1.健全目标管理制度

针对决策权,在中央层面建立目标管理制度监督中央的方向决策。中央不但需要调控总体的决策目标,更需要保证目标的科学性与合理性。在地方层面,要健全任务目标管理和绩效目标管理制度。一方面对地方具体要“做到什么程度”进行任务目标管理,另一方面要健全绩效目标管理制度,保障决策的有效执行。在此基础上,还需通过预算制度进行约束,从而保证中央决策的方向目标,地方决策的任务目标以及地方的绩效目标得到切实的实现。

2.建立健全报告制度

在要素法划分的框架下,地方具有一定的自主权,也有一定的信息优势。为作好监督管理,可借鉴信息经济学原理,让信息优势的一方即地方政府先行。地方在先行过程中的行为会传递相应的信号,有助于监督的实施。同时地方政府在履职完毕后可先自查自检,总结优点,改进不足。而后将执行的结果向监督管理一方报告,监管方再根据报告情况进行选择性的重点监督以及对比评价。此外,为了保障报告结果的真实性和准确性,可以进行区别性的奖惩机制,即对虚假报告的地方予以重罚,对客观报告的地方予以奖励,从而通过建立健全报告制度减少监督成本、提升监管质量。

3.健全激励约束机制,形成联合监督体系

在监督责任的履行上,要完善激励约束机制,

形成央地联合监督的体系。地方政府一方面在信息获取、组织能力上有着天然的优势,另一方面则注重追求自身利益的最大化,缺乏整体意识和全局意识。因而需要健全完善的激励约束机制,让中央和地方政府在联合监督中优势互补,从而实现对事权要素中的决策权与执行权的有效监督。此外,针对监督权责履行中遇到的能力与信息制约,中央政府也可调整授权范围,将容易监督的部分下放到地方政府,并通过完善目标责任制度、考核制度等方式保证监督到位。

(五)小结

总之,在采取要素法推进财政事权划分改革的过程中,要贯彻权责的对应性,遵循深层次的法理基础,力图实现“谁履行权力,谁承担责任”的目标。在具体实践中,要继续完善权力与责任清单制度,明确权力主体,落实责任主体,实现财政事权的清晰划分与合理配置。如此央地政府就可以分工合作,各司其职,各尽其责,进而规范和理顺央地政府之间权、责、利等各方面的关系,实现政府治理与国家治理的现代化。

参考文献:

- [1] 财政部干部教育中心.现代政府间财政关系研究[M].经济科学出版社,2017.
- [2] 刘承礼.以政府间分权看待政府间关系:理论阐释与中国实践[M].中央编译出版社,2016.
- [3] 楼继伟.中国政府间财政关系再思考[M].中国财政经济出版社,2013.
- [4] 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).
- [5] 赵福昌.财政体制改革的治理逻辑思考[J].财政监督,2018,438(24):18-22.
- [6] 赵福昌.央地财政关系重构的新思路——《国务院关于中央和地方财政事权划分改革的指导意见》解读[J].紫光阁,2016(10):60-61.
- [7] Matland R E.Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation [J]. Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART,1995,5(2):145-174.

【责任编辑 陆成林】