

[DOI] 10.19653/j.cnki.dbejdxxb.2024.03.005

[引用格式] 周波,王健,艾思源.以政府间事权划分为统领谋划推进新一轮财税体制改革[J].东北财经大学学报,2024(3):53-67.

以政府间事权划分为统领 谋划推进新一轮财税体制改革

周波¹,王健¹,艾思源²

(1.东北财经大学 财政税务学院,辽宁 大连 116025; 2.上海大学 法学院,上海 200444)

摘要:党的十八大以来,中国财税体制改革取得了巨大进展,但距离建立现代财税体制要求仍有差距。未从根本上理顺中央与地方政府事权、事责关系,以及由此产生的政府间事权和支出责任不相适应、政府间事权和财力不匹配问题,是影响中国财税体制改革纵深推进的核心因素。谋划新一轮财税体制改革,亟须以推进政府间事权划分为统领,在明晰划分和配置政府间事权、事责、支出责任的基础上,建立现代财政制度,为加快中国式现代化进程提供财政支撑。

关键词:政府间事权划分;财税体制改革;财政体制

中图分类号: F812.2 **文献标识码:** A **文章编号:** 1008-4096(2024)03-0053-15

完善政府间事权划分可以为科学界定中央和地方政府各自权力与责任、确保各层级政府有效履行职能和实现公共利益提供以“政”控“财”的公权力基础。基于科学界定政府间事权,在划分政府间事责、财政支出责任和财权、配置政府间财力提供坚实的前置条件和现实依据的意义上,理顺政府间财政分配关系并制度化,不仅为行政权力运转提供以“财”行“政”的支撑,并且是财政体制改革难以绕开的首要环节,亦应成为谋划新一轮财税体制改革的统领。

一、基于政府间财政关系框架理论考量政府间事权划分

(一) 政府间事权与支出责任相适应

1. 事权的多维透视

学界将事权界定为政府处理事务的权力,并呈现如下三类有代表性观点:一是侧重政府权力,

收稿日期:2024-02-20

基金项目:辽宁省社会科学规划基金重大委托项目“有机结合扩大内需与供给侧结构性改革的财政货币政策协同机制研究”(L23ZD054);东北财经大学研究阐释党的二十大精神校级项目“有机结合扩大内需与供给侧结构性改革的财政货币政策协同机制研究”(DUFE2023E11)

作者简介:周波(1977-),男,内蒙古赤峰人,教授,博士,主要从事政府间财政关系研究。E-mail: yourab@163.com
王健(1990-),男,内蒙古包头人,博士研究生,主要从事财政理论与政策研究。E-mail: 449275642@qq.com
艾思源(2000-),女,辽宁大连人,硕士研究生,主要从事政府间财政关系研究。E-mail: 1152366334@qq.com

事权被界定为政府提供公共产品、管理国家具体公共事务的权力^[1-3]；二是集中于政府事权与政府职能关系，事权被界定为细化政府职能^[4-5]；三是侧重政府责任，事权被界定为政府管理公共事务所应承担的支出责任或财政支出管理责任^[6-8]。虽然亦有研究综合考虑政府权力与政府责任^[9]，但财政学文献界定事权时，通常只注重考虑财政支出责任维度，甚至存在事权与财政支出责任等同的倾向。这与财政学聚焦支出责任、财权、财力和转移支付等基本财政问题属性有关。通常来讲，更主要的区别在于，当谈及财政活动和政府公共收支时，多使用支出责任；当论及政治统治和政府强制时，多使用政府权力^[10]。全面理解事权，亟须基于制度实践综合分析财政学、政治学和公共行政学诸学科所强调的事权权力和财政支出责任等维度。

首先，事权是政府的公共行政权力。为满足履行维持政治秩序、管理公共事务、提供公共产品和服务等政府职能需要，政府需要拥有的公共行政权力是事权。简言之，政府拥有事权是因为政府负有管理相应事务实现公共利益的积极责任，即政府职能。因此，事权是依据政府职能而被赋予的一种权力，为促进实现全体社会成员公共利益服务，政府权力具有普遍性和强制力。其次，事权是政府管理国家具体事务的行政权力。针对不同事务，政府事权细化为决策权、管理权、执行权和监督权，进而遵循权责一致理念，明确与诸权力相对应的事责，并配置给不同层级政府。其中，事责源于不同层级政府履行事权必须承担的责任，不作为或作为不当都应承担对应责任。

2. 政府间事权、事责与支出责任划分的理论关联

中国政府系统包括五个层级。中央政府是最高领导者，领导和监督全国地方政府，并依法授权地方政府行使一定决策权和管理权。地方政府负责实施中央政令和政策，承担属地管理责任。通常来讲，中央政府职能部门根据管理领域被称为“条”，而中央和省及以下各层级地方政府在内的各层级政府被称为“块”。中国政府间事权划分与配置，不仅包括各层级地方政府间的二次细分，而且受到“条”的影响。其中，省及以下各层级地方政府间事权划分和配置会影响政府整体事权的最终落实及具体实现，是政府间事权划分不能忽略的关键维度。中央政府代表国家拥有主权，其事责与事权完全或大部分重叠。通常来讲，中央政府事权相对容易界定且在大多数国家已成为共识，包括国防、外交、宏观经济稳定等全国性公共产品。由于直接服务于公众，具有地方性、受益外溢少的特点，基层政府的事权和事责也相对容易界定。相对而言，行政体系中的中间层级政府的事权、事责往往不易界定，因而事权边界含混、事责不清成为政府间关系复杂的主要原因之一。中间层级政府同时在向上级政府或向下级政府两个方向争取事权、推卸事责，事权与事责错位。为此，划分和配置政府间事权应区分事权、事责，并通过制度安排建立政府间事权与事责一致的责任体系。具体而言：

一方面，事权不等同于事责。事责从责任方面体现事权。某项事权被配置给特定层级政府，应具体明确和细化决策权、管理权、执行权和监督权维度，且根据权责一致原则，由特定层级政府承担与特定维度的权力相对应的事责。财政支出责任是责任的一个侧面，应根据该项事权的执行权配置决定由哪级政府承担。为此，虽在特定论域中财政支出责任能够代表事权，但将财政支出责任与事权的全部内涵直接等同是不科学的。这是因为，承担事权并不必然等于承担支出责任。与事权细化分类对应的事责，是政治学上的积极责任和消极责任概念，而明晰各层级政府财政支出责任是财政学学科体系中更趋近于“问责制”与“绩效考评”的概念表述，其不仅强调财政支出义务，而且强调有效制度规制履行事权所对应的公共产品数量、质量和成本^[11]。另一方面，事责不应狭义地界定为公共支出责任。事权与财政支出责任是政府职能的两个方面，两者割裂或等同都是片面的、不科学的。具体而言，事权的公共权力维度是政府履行职能的前提条件，财政支出责任是政府完成职能使命的后续结果。将事责界定为财政支出责任，事实上是从政治学的责任

概念转换为财政学的财政支出概念。总体上,哪个层级政府拥有某项公共事务执行权,哪级政府就应当承担该项公共事务的财政支出责任;若多级政府共同拥有某项公共事务执行权,应当共同承担财政支出责任,并恰当划分各自支出比例。若发生公共事务执行权委托行为,则委托方应同时将为此承担的财政支出责任对应的财政资金足额支付给受托方。

(二) 政府间财力与事权相匹配

1. 财权和财力的内涵和外延

财权是政府为满足财政支出需要而筹集财政收入的一束权利。与不同财政收入形式对应,财权主要包括征税权、收费权、债权和国有资产收益权。从性质上看,事权与财权存在着不严格的对应关系。政府提供纯公共产品的资金来源是税收,这要求政府拥有征税权。政府提供准公共产品应由税收和收费共同承担,这要求政府拥有征税权和收费权。从财权权利束看,各种财政收入形式都对应立法权、征管权、受益权和政策调整权。其中,与某层级政府是否有财政收入立法权对应,立法权衡量“自由和自主”程度。受益权衡量财力集中程度,度量各层级政府间财政收入分配格局。

财权包含的各维权利是可以分割的。虽然地方政府是否拥有自主完整的税收立法权这一税权中最基本、最关键的权力,是衡量财政联邦制国家分权质量的重要标准,但是政府间财权划分并不必然只强调税收立法权维度。因为诸维财权权利并不必然同时归于某一级政府。这意味着,判断一级政府是否拥有财政收入权,并非只取决于其是否完全掌握财政收入全部权利维度,更关键的标准在于是否拥有受益权。为此,强调赋予地方政府适度财权,并不必然等同地方政府拥有立法权和征管权。相反,赋予地方政府受益权维度的财权可能更重要。

各层级政府间财力配置与政府间财权划分和转移支付紧密联系。不同语境下,财力不仅对应依据财权的立法权维度形成的财力,而且对应依据财权的受益权维度形成的财力。两者分别对应政府转移支付前的自有财力和转移支付后的可支配财力。从财权与财力关系看,不同层级政府的全部可用财力并非必然完全来自专有财权能筹集到的财政收入。通常而言,受经济发展水平影响,某一层级政府所享有的立法权维度的财权越大,财政资源越丰裕,自有财力规模越大。但是,反向推论未必成立,因为拥有财力的一级政府却并不必然拥有立法、征管和政策调整维度的财权。

2. 政府间事权、财权和财力之间的理论关联

首先,从财政支出责任与财力关系看,某一层级政府承担的财政支出责任规模与其可支配财力规模应该是一致的。从世界各国制度实践看,政府间财政支出划分和财力配置,通常选择分税制财政体制模式,用以规范中央和地方政府间征税组织各层级政府财政收入,并实施政府间财政转移支付。其次,就中央和地方政府事权、事责和财政支出责任划分与配置而言,应使得事权的决策权、管理权、执行权和监督权维度及其对应的事责在中央和地方政府之间明晰划分和配置,并根据事权的执行权维度,明确中央和地方政府专有事权、共有事权及专有和共同财政支出责任划分,使中央和地方政府承担的财政支出责任与职能、职责适应。就某一层级政府而言,履行事权并不必然承担财政支出责任,财政支出责任构成事权的执行主体所承担执行责任的一部分。再次,确定能够满足某级政府财政支出需要的政府财力规模标准,或者说政府间财力配置依据,应基于政府间事权划分的执行权维度配置结果所确定的财政支出责任^[12]。这是“以支定收”财源建设的本质要求。通常而言,每层级政府有多少基于事权执行权配置而需要履行的自有和分割的支出责任,就应有对应的可支配财力。地方政府接受中央政府委托执行事权所对应的财政支出责任,应该由委托方通过转移支付承担,使承担事责多的政府获得与其所负事责相称的可支配财力。

综合而言,在“事权、事责→财政支出责任→财力”的逻辑关联链条中,中央和地方各层级

政府间专有和共有事权、事责划分和配置, 处于基础性的核心地位, 是政府间支出责任、财权划分和财力配置的逻辑起点和前置条件。

二、置于政府间财政关系探索进程考量和反思中国政府间事权划分

从历史视角看, 伴随财政体制的改革变迁, 中国政府间事权划分也处于改革探索进程中。在计划经济体制时期, 与中央政府高度集权对应, 统收统支财政管理体制下中央和地方政府间权责按照权责要素划分, 中央政府承担绝大部分资源汲取和经济发展的决策、支出和监督等权责, 并主要通过中央政府职能部门履行。地方政府承担的事权较小且主要体现为一定的执行权责。改革开放后至1994年之前, 中央向地方政府经济、行政和财政分权, 财政体制经历多种财政承包形式的探索, 经济领域和公共事务治理领域的部分控制权和管理权被下放给地方政府, 地方政府事权和事责明显加大。1994年之后, 中国在公共事务治理领域和纪检监察领域加强中央政府职能部门权力, 并建立了分税制财政体制, 这构成现行政府间事权和支出责任划分和配置的基本框架。党的十八大以来, 探索建立事权与支出责任相适应的制度, 推进各级政府事权规范化、法律化, 适度加强中央事权和支出责任, 一直都是财税体制改革的重要组成部分。与中国政府预算制度改革取得实质性进展和税收制度改革有序推进形成鲜明对比, 财政体制改革只取得阶段性成果。以政府间财力划分为主而非以政府间事权划分和配置为统领处理政府间财政关系, 是中国财政体制改革亟须直面的根本性问题。

(一) 政府间事权划分不合理, 政府间事权和支出责任不相适应

1. 侧重从政府职权维度划分政府间事权, 中央和地方共有事权比例高

《中华人民共和国宪法》(以下称《宪法》)和《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方政府组织法》(以下称《组织法》), 都使用职权而非事权概念界定中央和地方政府职能分工。据《现代汉语词典》, 事权是指“处理事情的权力; 职权”。这意味着, 从权力向度看, 在层级制行政体系中中央政府职权更大。进一步比较发现: 首先, 中国政府间事权划分遵循统一领导、分级管理原则。根据《宪法》第三条第四项, “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。”该条款历经宪法多次修订一直没有改变。其次, 中国政府间职权划分采取双方列举法。根据《宪法》第八十九条, 国务院行使18项职权。《组织法》第四章“地方各级人民政府”第七十三条规定, 县级以上各级人民政府行使10项职权。再次, 中央与地方政府承担基本相同的职权。除国防、外交、进入紧急状态、向全国人民代表大会或全国人民代表大会常务委员会提出议案、省级区域划分等职权, 明确归属中央政府外, 国务院与地方政府具有基本相同的对内职权, 贯穿所有政府层级。遵循量的分工模式, 中央和地方政府共同管理的诸多事务在各层级政府之间并无明显区别, 地方政府承担的事权大部分是中央政府事权的延伸或细化。

2. 侧重从支出责任维度推进政府间事权划分改革, 政府间事权与支出责任不相适应

根据《宪法》第八十九条第四项, 国务院统一领导全国地方各级国家行政机关的工作, 规定中央和省、自治区、直辖市的国家行政机关的职权的具体划分。国务院是中国政府间事权划分的主体, 拥有决定和调整地方政府事权的权力。改革实践中, 中国主要采取“决定”“通知”等党和政府文件、决议形式, 以中央和地方政府间支出责任划分为主要内容, 部署政府间事权划分和配置, 并通过中央政府职能部门主导实施。在中央和地方政府共同承担大量共有事权且不明确划分和配置责权的情况下, 中国政府间事权划分的改革设计和实践, 未根本触及中央和地方政府间事

权划分和配置的核心问题。这在党的十八大以来重点推进并取得积极进展的中央与地方财政事权和支出责任划分改革中也体现得非常明显。按照《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),在2016年率先启动国防、国家安全和公共安全等基本公共服务领域财政事权和支出责任划分改革的基础上,针对中央和地方政府的大量共有事权,国务院办公厅印发《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》(国办发〔2018〕6号),部署基本公共服务共同财政事权改革。针对包括义务教育、养老保险、医疗保障和住房保障等8大类18项清单事项,制定基本公共服务保障国家基础标准,按照分档承担支出责任比例。此后,中国分别针对科技和教育等诸领域出台中央与地方财政事权和支出责任划分改革方案。显然,中央政府财政支出责任适当加强的趋势愈发明显,这对理顺政府间财政分配关系具有积极作用,但仍未解决以政府间支出责任划分替代政府间事权划分的根本性问题。具体而言:

首先,根据各自专有财政事权承担各自专有财政支出责任反推中央和地方政府的专有事权逻辑不成立。这是因为,将事权替代为财政事权,中央与地方财政事权和支出责任划分改革是政府间事权与支出责任相适应制度的“缩水版”。主要确定中央和地方政府应承担的运用财政资金提供各项基本公共服务任务和职责,财政事权与界定为政府履行财政事权的支出义务和保障的支出责任并不存在本质区别。为此,以政府间支出责任划分替代政府间事权划分,规避了中央和地方政府间要权责一致配置决策权、管理权、执行权和监督权及对应责任的宪制问题,而只集中于与事权的执行权维度对应的财政支出责任划分问题。从政府间责权利关系界定看,针对中央和地方政府共有事权,如何划分和配置决策权、管理权、执行权和监督权并承担对应责任,并没有划分清楚。这使得政府事权履行的规范性以及事权履行结果和绩效都缺乏清晰标准。为此,纵使财政部、中央编办和国务院组成部门能够解决履行财政事权的支出义务和保障矛盾问题,但划分和配置中央和地方政府间事权、事责的宪制问题远超国务院组成部门的职权和能力范畴。因财政事权与政府事权诸权责要素存在本质不同,中央与地方财政事权和支出责任划分改革未全面覆盖政府事权,政府间事权清单仍不完整。

其次,从整体看来,上述诸领域改革只是对中央和地方的少量专有财政事权和支出责任进行明确,且只将较少内容和项目确定为中央政府专有财政事权。这与中央政府在财政事权和支出责任划分领域拥有决定权,以及中央政府组成部门主导各自领域内中央与地方财政事权和支出责任划分改革有关。中央政府组成部门会出于部门权力和利益考量,将少量专有财政事权和支出责任划归中央政府,而将大量财政事权和支出责任确定为中央和地方共同财政事权和支出责任。一方面,在缺乏整体考虑和科学设计的情况下,中央政府职能部门频繁下放和上收事权,不仅政府间事权划分的部分规定与法律条款相互矛盾,而且中央政府职能部门间政策互相冲突,制度稳定性较差。这不仅在一定程度上导致政府间事权划分混乱和不稳定,加剧中央政府监督地方政府事权履行难度,而且带来各层级政府互相侵权问题。中央政府过多干预地方政府事务,地方政府采取“上有政策,下有对策”“上推下卸”措施应对,最终结果是中央政府承担事权履行的无限责任。另一方面,中央政府职能部门在掌握行政权力的同时,出于财政自利动机向地方政府转移事责,尤其是将大量支出责任行政发包给省及以下各层级地方政府,使地方政府扮演政府支出代理人角色^[13]。

再次,因循计划经济体制时期的较为笼统的财政支出责任划分方法,中央和地方政府间存在大量共有财政支出责任。一方面,中央和地方政府承担相同或类似的支出责任,彼此为对方事权承担支出责任^[14]。另一方面,多层级政府间支出责任“向下挤压”效应,使得财政支出呈现鲜明的属地化特征。省及以下各层级地方政府不仅承担法定支出责任^[15],而且承担中央指派或下放的

难以清晰界定的共同事权的支出责任^[16]。这模糊各层级政府刚性职责, 加剧政府间职责与权限错配, 政府职能“缺位”“越位”和“错位”并存。

(二) 围绕政府间财力配置, 突出侧重政府间财政收入划分

1. 财权高度集中于中央政府

首先, 中国税收立法权、征管权和政策调整权高度集中于中央政府。根据《宪法》第五十八条和第一百条, 全部中央税和在全国范围内征收的地方税税法的制定、公布和税种开征权、停征权、解释权、实施细则制定权, 以及大部分地方税税收优惠和减免政策的制定权, 都属于全国人民代表大会及其常务委员会; 省、自治区、直辖市的人大及其常委会在不与宪法、法律和行政法规相抵触的前提下, 可以制定地方性税收法规, 享有征收管理权及制定一些具体征税办法和补充措施权限。屠宰税和筵席税的税法制定权、开征权和停征权都曾下放给省级政府, 但于2006年和2008年取消; 地方政府拥有房产税、车船税、城市维护建设税和城镇土地使用税等税种实施细则制定权, 税目和税率调整权及税法解释权, 都归中央政府。而且, 部分税种的税额税率调整权和减免权也存在严格限制。营改增前, 省级政府虽然拥有在中央规定幅度内确定原属营业税的娱乐业税率、税额权力, 但是事实上却采用国家统一规定的20%税率; 只在针对残疾、孤老、烈属和严重自然灾害造成重大损失情况下, 省级政府才有权减征个人所得税。其次, 从举债权看, 虽然根据1995年实施的《中华人民共和国预算法》第二十八条, 中央政府独享发债权, 但是地方政府事实上通过融资平台获得变通性却非真正意义上的举债权。为规范地方政府举债权并防范地方政府债务风险, 2015年实施的《中华人民共和国预算法》第三十五条给予省级政府举债权, 并从举债主体、用途、方式和预算监管等方面进行规范。最后, 在收费权配置方面, 与治理地方政府乱收费进程相伴, 中央政府集中收费权。在部分行政性收费对应的事权已经下划给地方政府的情况下, 中央主管部门仍继续参与分成, 分成比例由中央政府制定且未及时调整。中央政府高度集中财权, 为中央政府集中和掌控财政收入奠定坚实基础。

2. 突出侧重政府间税收收入划分, 中央和上级政府层层向上集中财力

首先, 中央政府集中财力。长期以来, 中国财政体制都把主体税种和大宗税源定为中央税, 只将某些税种和共享税收入划归地方政府。一方面, 分税制财政体制改革及此后多次局部财政体制调整, 如2002年企业所得税分享改革, 增值税由中央与地方五五分成等措施, 都将能取得较多收入的税种划归中央政府, 如消费税、车辆购置税、关税、海关代征的增值税以及铁道部、各银行总行集中缴纳的营业税, 取得较少税收收入的税种划归省级政府, 如城市房地产税、城镇土地使用税。另一方面, 中央政府在共享税收入中拥有较大分享比例。中央政府分享所得税的60%以及营改增之前分享增值税的75%, 省级政府分税收入比重较低。因而, 依托分税制财政体制, 在中国政府间财政收入分配格局中国家财政收入不断增长, 中央政府在财政分配关系中保持强劲的支配能力。中央和省级政府财政收入占比由1994年的78:22稳健地提高到50:50, 2000年甚至到达了55:45。其次, 在省及以下各层级地方政府层面, 根据1995年实施的《中华人民共和国预算法实施条例》第七条, 省、市和县级政府根据分税制原则和上级政府有关规定确定本级政府对下级政府的财政管理体制。根据《国务院批转财政部关于完善省以下财政管理体制有关问题的通知》(国发〔2002〕26号), 各省级政府相继出台完善省以下财政体制安排文件。以政府间税收收入划分为核心, 多数省级政府把收入稳定且规模较大的税种由省与市(县)共享, 收入较少的税种由市(县)独享。经由中央、省和市级政府层层向上集中财力, 中国财政体制内生的“分钱制”延续到市县级政府。明显的财政收入分成属性及收入上收效应在各级政府间层层传递, 使得省以下财政体制演变成具有明显弊病的分成制和承包制^[16]。地方政府特别是西部地区地方政府财

政收入,主要依赖分享收入、政府基金收入和中央政府转移支付。

3. 财政转移支付未有效缓解地方政府财力压力

从多年实践的效果看,因缺乏科学依据且存在政策性和结构性问题,中国政府间转移支付未能发挥好实现政府间财力与事权相匹配的重要财力来源的纽带作用,不足以根本解决地方政府财力不足问题。核心问题在于,在政府间共有事权较多的情况下,中央政府职能部门设置名目繁多、覆盖面广、规模庞大的专项转移支付。从资金管理和分配看,中央政府职能部门往往混淆各自领域事权的决策、管理、执行和监督权责,事权被狭隘化为与专项转移支付匹配的政策设计和财政资金支出。事实上,中央政府职能部门设计的“一刀切”性质的政策措施,面临兼顾地方经济社会结构差异和符合地方政府实际的挑战。

从项目设立看,中央政府职能部门出台的专项转移支付项目,几乎涉及所有预算支出项目,且整体上呈现分散状态。若地方政府已进行了符合地方偏好的预算安排,则专项拨款就难以起到优化地方政府财政支出结构的作用。中央政府掌握资金分配权,拨款依据和标准不规范,侧重点被置于分钱,财政资金异化为权力而非责任,给地方财政管理带来消极影响:为获得专项转移支付,地方要服从中央职能部门管理规定,需要单独专门申请;地方政府获得的资金规模与地方政府事权和支出责任划分和配置相关性并不大,取决于与中央政府的谈判能力;专项转移支付拨款不仅指定用途,而且往往要求地方政府配套资金。为应对中央政府出台新项目,地方政府需在当年财政预算中安排余额,影响地方政府统筹财政预算的完整性,增加地方政府财政负担。受管理流程制约,转移支付资金的拨款时滞,不能完全匹配地方政府资金需求时间,造成地方政府预算执行率低、约束软化。从监督机制看,迫于财政窘境压力,地方政府利用信息优势挪用滥用资金,资金使用效益和效率无从保障,与中央政府期望存在背离,或将专项转移支付变为可支配财力,监督机制无法完全到位^[17]。

(三) 中央和地方政府间财政收支双失衡的体制性根源

与中央政府集中财权、财力对应,财政支出责任却明显向地方政府挤压,中央与省级政府财政收支“双失衡”趋势日益明显:中央政府财政收入占全部财政收入比例相对较高,而省以下地方政府财政支出占全部财政支出比例较高。如1978—1994年、1995—2011年、2012—2021年,两者的平均比例分别为69:31和59:41、48:52和74:26、54:46和85:15。在表征上,中央和地方政府财政收支双失衡,是中国现行财政体制存在的突出问题。从形成机制看,贯穿于历次财政体制调整,政府间财政收入、支出责任划分和财力配置始终是调整的重要方面,且还在不断加剧中央政府集中财权、财力趋势;在事权的权责维度分离情况下,事责和财政支出责任却向地方政府挤压。两者逆向运行相结合导致了政府间事权和支出责任不相适应、事权与财力不匹配。

挖掘体制根源可以发现,财政收支体制改革明显更加侧重从作为政府间财政关系客观结果的政府间财力配置入手推进,而未从根本上理顺中央与地方事权关系,政府间事权划分和配置并未在政府间责权一致的实质性方面推进,纵向事权划分不明确清晰、政府间事权与支出责任以及职责与权限不相适应,一直都是影响中国财政体制改革纵深推进的主要矛盾方面。事实上,作为政府间支出责任、财权划分和财力配置的先决条件,政府间事权划分和配置制约支出责任划分和财力配置的科学性有效性,是中国财政体制的主要矛盾。由于政府间事权、支出责任划分不清、界定模糊和配置不合理,缺乏明确界限和标准,地方政府自主财力、财政转移支付和可支配财力规模测算依据不充分。进而,总体仍相对滞后的财政体制改革,已然成为推进中国财税体制改革必须面对的“难啃的硬骨头”。为此,针对中国财政体制蕴含的体制性弊端,应以明晰政府间事权、事责为统领,建立政府间事权和支出责任相适应、事权和财力相匹配的现代财政制度。

三、政府间事权划分与配置的顶层设计与改革方略选择

(一) 政府间事权划分和配置的基本原则

1. 发挥中央和地方政府两个积极性

政府间事权划分, 应尊重并协调中央和地方政府各自核心利益, 调动中央政府和地方政府共同但有差异的积极性。若事权、事责、支出责任、财权和财力都集中于中央政府, 过度强调中央政府集权和利益, 地方政府就会因缺乏必要的施政资源, 难以发挥其在整个政府体系中的主观能动作用; 相反, 若过分关注地方政府利益, 又会影响中央政府权威、降低中央政府控制能力。在中央决策、地方执行的框架内, 明确中央政府在事权确认和划分上的决定权。中央政府不仅应调适职能部门和地方政府的条块差异化甚至矛盾对立的利益关系, 引导条块服从中央政府决策, 而且应改革中央政府领导方式, 形成贯穿于政府间事权、支出责任、财权划分和财力配置各环节有效激励与约束地方政府的机制。基于中央与地方政府间权力和职能关系, 重点处理好中央对地方干预权的法律和直接行政命令的关系, 减少中央政府直接管理微观事务。

调动地方政府积极性, 应在坚持中国单一制国家结构形式和中央政府集中统一领导下, 在国家治理实践中将地方政府定位为治理主体, 给予地方政府适当的自主权和财政自主权。首先, 尊重地方政府治理。将地方政府定位为治理主体, 给予地方政府适当的行政和财政自主权。政府的经济利益主体角色, 将部分决策权下放给地方政府。应授予省级政府一定的自由裁量权, 允许省级政府因地制宜确定事权划分和支出分担的具体形式, 不一概而论坚持中央政府优先。其次, 通过有效授权, 发挥地方财政在地方治理中的基础性作用。统筹考虑财力状况、公共品供给效率和因地制宜管理区域内事务的比较优势, 合理确定地方政府事权, 使地方政府自主地根据本地居民偏好优化资源配置, 避免地方政府不作为或因追求局部利益而损害其他地区利益或整体利益的行为。为有效降低决策风险, 应授权地方政府进行财税治理制度试点和创新。

2. 权责一致

政府间事权划分和配置要坚持权责一致, 应遵循各有侧重、主体明确和权责规范, 强化激励约束相容机制。首先, 各层级政府应在具体职能分工上有侧重, 就专有事权和共有事权进行清晰划分。这意味着, 应明确各层级政府职能重心和权责边界。将事权履行涉及的战略规划、政策决定、执行实施和监督评价各环节事权, 具体细化为决策权、管理权、执行权和监督权等诸权力, 明确与诸权力对应的责任, 在各层级政府间形成分工负责格局, 做到事权履行权责明确和全过程覆盖。其次, 明确事权划分过程中的权责主体。明确与决策权、管理权、执行权和监督权等诸权力主体对应的责任主体, 并使权力主体与责任主体保持一致, 避免各层级政府模糊权责边界。为此, 为解决权力向中央政府集中、责任向地方政府挤压, 适宜由中央承担的事权要上划执行权, 增强中央政府与执行权相对应的执行责任和财政支出责任; 适宜由地方承担的事权, 要将决策权下放到地方政府主要是省级政府, 减少中央部门代地方决策的事项。

3. 相对比较优势

与各层级政府具备履行事权的能力和资源保障相适应, 政府间事权划分应考量不同层级政府履行特定事项事权的管理效率和相对比较优势。政府能力是国家能力的细化, 并在中央和地方政府间分解和配置为权力资源和财力资源^[18-19]。作为政府支配其他资源的强制力量, 权力资源是政府能力的根本。单一制政治体制下, 中央政府相对于地方政府具有天然的权威和制度资源优势。这使得中央政府在科学配置公共行政权力的权责维度和提升政府效能的同时, 亦承担权责失衡的

最终消极影响。作为政府承担起公共职责的物质保障,财力资源是政府能力的基础。这也意味着,中央和地方政府的财力资源应与事权、事责和政府能力对等。从政府供给公共产品履行政府职能的效率和效能这一实然层面看,在与政府间事权划分紧密联系的事责、支出责任划分和财权财力配置过程中,应基于公共产品和服务的受益范围和层次,考虑相对信息优势和成本收益权衡,将在兼顾行政和管理效率的基础上提升政府履行职能的整体效能。与中央政府无法接触基层权力运行实际情况、对具有较大异质性的公众偏好和习惯信息掌握不充分相比,地方政府具有更贴近企业和公众并更充分掌握信息的比较优势。为此,地方政府应优先承担辖区内所需信息量大、信息复杂且获取困难的区域性公共产品和服务事权,而信息比较容易获取和甄别的全国性基本公共服务宜作为中央政府事权。为避免公共产品和服务的受益范围超越特定层级政府辖区界限产生的成本与受益背离,政府间事权划分应从较低层级地方政府开始。

4. 事权法定

以法律形式固定中央和地方政府间事权划分并形成法律体系。一方面,由重要性和根本性所决定,政府间事权划分和配置,必须在宪法和地方政府组织法文本中得到明确体现,这也是相关法律调整政府间事权关系发生效力的基础性前提。另一方面,构建调整政府间事权关系的各项单向法律法规,尽可能细化政府间事权分配。以法律列举方法,具体规定中央与地方政府的各自专有事权和支出责任以及中央和地方政府的共有事权和支出责任,明确权责主体,避免权责交叉重叠。明确中央与地方政府共同事权和中央委托地方政府行使事权设置的原则、程序、范围和责任。属于中央政府事权范围,相应事项对应的人事任免、财政资金支出等,均应由中央政府承担,中央政府不得利用强制权威将支出责任转嫁给地方政府;界定属于地方政府事权范围事项对应的执行责任以及支出责任由地方政府履行。梳理需要上升为法律法规的内容并适时修订相关法律、行政法规,推动形成保障事权和支出责任划分的法律体系。

中央和地方政府间事权划分法治化,应遵循由法制进而向法治方向过渡的一般制度发展规律,在政府间事权、支出责任、财权划分和财力配置过程中贯彻法治思维^[20]。在提高中央政府职能部门行动的协调性、可预期性,以及与地方政府合理分工和明确责任的基础上,通过法治化方式确定并稳定中央政府各职能部门职责,避免中央政府各职能部门随意发文件,避免把承担财政支出责任直接狭隘地等同于履行事权,不能把履行事权的责任层层往下推,减少不确定性。

(二) 基于两级治理架构的财政体制改革方略和理论设计

1. 建立增强中央政府财政能力的较集权的财政体制

(1) 中央政府在中央与地方政府层面集权。作为单一制国家,联邦制体制下适用的财政分权模式并不适合中国国情。相反,与历史传统、文化基础和民族构成相耦合,中国建立中央政府适度集权的财政体制是现实选择。这意味着中央政府应控制重要事权以及事权的决策和监督维度,在财政体制中居于优势主导地位,通过集中财权、掌控较大财力掌握较强的财政支配能力,实施财政转移支付平衡政府间财力。这不仅是增强中央政府权威性和控制力的重要途径和方式,也与中央政府承担矫正区域性公共产品供给外部效应、统筹实现全国基本公共服务均等化和实施宏观调控职责所需的财力保障和最终责任角色密切相关。为此,不能以肢解国家财权为代价调动各方积极性。相反,需以统一国家财权为前提,完善国家治理体系。应重点解决中央和省级政府之间事权划分,以列举法合理划分中央和省级政府间行政权力以及对应的专有事权、共有事权,以此为基础优化中央和省级政府间专有和共同支出责任划分,使中央和省级政府按照事权的权责维度划分承担相应的财政支出责任,从财政角度促进权责统一。同时,中央政府应在财政收入初次分配环节保持适度集中,在转移支付后的再分配环节,地方政府拥有的财力应占有较大份额。

(2) 发挥省级政府在中国财政体制中的重要作用。基于中央与省级政府间层面明确事权划分, 推进省以下各层级地方政府间事权和支出责任划分和配置, 共同构成中国现代财政制度的整体内容。除让中央政府承担更多事责并直接承担更多支出责任外, 作为省以下财政体制改革的核心, 建立省级政府财政责任机制, 使省级政府真正成为相对独立并负起相应责任的财政主体。这不仅延续1994年分税制财政体制改革总体上主要集中于解决中央和省级政府间财力关系的历史, 而且省级政府是地方行政建制的最高层, 也是中央和地方政府权力的交汇点, 可以在政府间事权划分和财政体制改革中发挥承上启下、总揽全局的调控作用。考虑到行政体制及人口、区域、经济发展水平、社会条件和自然生态状况等诸多异质性, 省以下各层级政府间事权划分和财政体制改革, 不一定照搬国家层面采取整齐划一的模式。相反, 为探索大一统传统架构下的多样性, 可在中央统一领导下采取放权策略, 赋予省级政府在体制安排上的一定自由裁量权。一方面, 行政权威和财力都强于市县级政府且比中央政府更接近服务对象, 省级政府承担本行政辖区内决策、管理等职能。省以下各层级地方政府之间的权限划分, 属于省以下各层级地方政府内部事务性分权, 省级政府具有充分的自主权和责任约束。另一方面, 建立省级政府辖区内财政责任机制。在将各层级地方政府事权与支出责任安排重心适当上移到省级政府的前提下, 因地制宜地明确划分省以下各层级地方政府事权范围, 并确定省以下各层级政府间具体事权和支出责任划分和配置。省级政府不仅监督检查市县等基层政府事权履行, 还承担均衡辖区内横向财政平衡和纵向财政平衡责任, 确保省域范围内各基层政府具有大体相同的财政能力和基本公共服务水平。

2. 直面并突破政府间事权划分难题: 基本总体框架和具体领域列举

(1) 政府间事权划分的基本总体框架。应按照公共产品层次性属性和事权的权责要素标准, 采取列举法, 分解细化中央和省级政府事责和支出责任。首先, 适度上收地方政府部分事权, 强化中央政府事权执行责任和支出责任。坚持基本公共服务普惠性、保基本和均等化方向, 加强中央政府在保障国家安全、维护国家主权和全国统一市场、体现社会公平正义、推动区域协调发展等方面的事权, 确保法制、政令和市场统一, 维护和巩固中央权威。为此, 国防、外交、国家安全、出入境管理、国防公路、国界河湖治理、全国性重大传染病防治、全国性大通道及全国性战略性自然资源使用和保护等基本公共服务确定并上划为中央政府事权。同时, 全国性公共产品供给事权的决策权、管理权、执行权和监督权属于中央政府, 由中央政府全额承担财政支出责任。为避免事权履行过程中“中央发令、地方执行”导致的权力不清、责任不明和效率低下问题, 应适度强化中央政府事权执行责任和财政支出责任。原则上, 中央政府的专有事权由中央政府设立专门机构、配备人员队伍通过实体化方式直接行使, 由中央政府全额承担财政支出责任, 破解机关化层层转发文件履行事权难题。特别是国防、外交、国家安全、海域和海洋使用管理、食品药品安全、生态环境安全及跨区域司法管理等领域, 在维护中央决策权的同时, 重点强化中央政府执法权和执行权, 提高中央政府事权履行的行政效能。政府间事权划分的总体框架如表1所示。

其次, 强化地方政府公共服务、社会管理事权。将直接面向基层、量大面广等信息和受益范围地域性强、外部性不显著并主要与当地居民利益直接相关且适宜由地方政府发挥信息、管理优势的事权, 下放给省及以下各层级地方政府。赋予并扩大省级政府决策自主权尤其是部分行政审批权, 发挥省级政府自主性和积极性, 满足差异化地方基本公共服务偏好。为此, 社会治安、市政交通、农村公路和城乡社区事务等, 可确定为地方政府事权。地方性公共产品供给的决策权、管理权、执行权和监督权属于省级政府, 由省级政府全额承担财政支出责任。明确划分给地方政府的事权, 中央政府行使监督权, 制定监督、事后裁定和财政支出绩效制度, 强化地方政府与履行特定事项事权对应的事责和支出责任, 防止地方滥用职权, 督促地方政府切实履行事权。

表1 政府间事权划分的总体框架

政府职能范围及事权事项			事权				支出责任
			决策	监督	管理	执行	
国家统一与社会安定	国防	军队建设、军事工业、军用装备、军用设施等	中央	中央	中央	中央	中央
		武装警察、民兵	中央、省	中央、省	中央、省	中央、省	中央、省
	国家安全	一般公共安全	中央、省	中央、省	省	省	省
		边界安全	中央	中央	中央	中央	中央
		外交、对外援助、外债	中央	中央	中央	中央	中央
立法	中央	中央	中央、省	中央、省	中央、省		
经济发展与稳定	宏观调控	国民经济与社会发展战略	中央	中央	中央	中央	中央
		货币发行、信贷、外汇	中央	中央	中央	中央	中央
		全国性财政税收政策	中央	中央、省	省	中央、省	中央、省
	公共资源配置	跨省域资源配置	中央、省	中央、省	省	省	中央、省
		战略性能源资源	中央	中央	中央	中央	中央
		省域内资源配置	中央、省	省	省	省	省
	基础设施	全国或跨区域重大交通、水利、能源、通信设施	中央	中央	中央、省	中央、省	中央
		城市道路、防洪、给排水、垃圾处理、供电等	中央、省	中央	中央、省	省	省
	科技研究开发	重大基础科学研究计划、国防科技、重大科技专项	中央	中央	中央	中央	中央
		一般性科研、科技推广和服务	中央、省	中央、省	省	省	中央、省
		战略新兴产业、高新技术研发	中央	中央	中央	中央	中央
产业规划、产业政策、产业布局、重点产业发展	中央、省	中央、省	中央、省	中央、省	中央、省		
市场规制	中央	中央	中央	中央	中央		
国有资产管理、粮食等战略物资储备	中央	中央	中央、省	中央、省	中央、省		
基本公共服务	医疗卫生	公共医疗卫生、重大疫情、传染病防治	中央	中央、省	中央、省	中央、省	中央、省
		基本医疗服务、医疗设施建设	省	省	省	省	中央、省
	文化	国家重点文物发掘、保护和文化遗产保护	中央	中央	中央	中央、省	中央、省
		国家级图书馆、博物馆	中央	中央	中央	中央、省	中央、省
		地方图书馆、博物馆、科技馆	省	省	省	省	省
	社会保障	娱乐文化体育设施	省	省	省	省	省
		养老、失业、医疗、生育保险	中央、省	中央、省	省	省	中央、省
		社会福利和救济、优抚安置	中央、省	中央、省	省	省	中央、省
	教育	军人社会保障	中央、省	中央、省	省	省	中央、省
		学前教育	省	省	省	省	省
		义务教育	中央、省	中央、省	省	省	中央、省
		高中教育及职业教育	中央、省	中央	中央、省	省	中央、省
	高等教育	中央、省	中央、省	中央、省	中央、省	中央、省	
环境监测、污染治理、生态屏障建设、水土资源保护	中央、省	中央、省	省	省	中央、省		
住房和社区维护	省	省	省	省	省		

再次, 减少并规范中央与地方政府共同事权。将体现中央战略意图、跨省域性且具有地域管理信息优势的外溢性基本公共服务, 如社会保障、跨区域重大项目建设和维护等项目, 确定为中央与省级政府共同事权, 并明确各承担主体的职责。其中, 决策权和监督权归属中央政府, 执行权和管理权可以下放到省级政府, 但需要注意的是中央政府应将所负担的支出责任财力转移给省级政府。

为稳妥起见, 可先分别将较少的事权界定为中央政府和省级政府的专有事权, 随后渐进推进到其他事权。需要不同层级政府共享的“未明事项”, 可由中央政府或由中央政府委托省级政府行使权力。在此基础上, 建立政府间事权划分和配置的动态调整机制, 对尚未明确划分的基本公共服务事权, 根据经济体制改革进展、各层级政府财力增长对政府间事权划分和配置的能动性影响, 探索划分为中央和地方政府专有和共有事权、地方政府事权。

(2) 针对政府事权具体领域采取列举法进行划分和配置并建立清单制。为增强构建政府间事权和支出责任相适应制度的实践操作性, 可考虑采取列举法, 针对国家统一与社会安定、经济发展与稳定和基本公共服务三大类, 结合政府职权和公共事务事权履行实践, 分别细化若干款进而具体化为若干项, 从决策权、管理权、执行权和监督权四个方面, 具体从事权项目层面划分并配置中央和省级政府的各自专有和共有事权, 依据中央和省级政府执行权维度的执行责任, 确定中央和省级政府支出责任, 由此建立起中央政府和省级政府之间明晰的事权和支出责任划分及配置清单。

3. 完善科学划分和配置政府间事权统领的现代财政制度

(1) 建立政府间事权与支出责任相适应的制度。以事权的执行权维度为依据, 使基于列举法确定的中央和省级政府间事权划分, 与中央和省级政府间财政支出责任划分密切联系起来, 并形成各层级政府财力配置的重要依据。中央和地方政府专有事权分别由中央和地方政府直接承担支出责任。采取列举法, 明确划分中央和省级政府各自专有事权的财政支出责任。应将部分地方政府承担的基本公共服务执行权和财政支出责任上收, 由中央政府直接履行与执行责任对应的支出责任, 增大中央政府本级支出占全部财政支出比重, 切实减轻地方政府财政支出压力。在减少中央政府委托地方政府行使委托事务的基础上, 若委托地方政府行使中央政府事权, 要通过中央专项转移支付安排相应经费承担的支出责任。

随着社会性支出比重快速上升, 地方政府支出不确定带来的风险越来越大^[21-22]。因此, 应降低地方政府支出责任的不确定性, 中央政府各职能部门和直属机构不得要求地方安排配套资金。中央与省级政府共同事权的支出责任, 区分情况确定中央与省级政府各自财政支出责任分担比例。以中央和省级政府间职责交叉或重叠问题比较突出的义务教育、社会保障等基本公共服务为改革重点, 依性质和特点, 采取按比例分担、按项目分担和按机构隶属关系分担等多种方式, 明确中央和省级政府各自承担的支出责任。

(2) 促进实现政府间财力与事权相匹配。除让中央政府履行更多事权和支出责任外, 通过将部分财权授予省级政府, 解决好中央政府与省级政府之间税收收入划分。首先, 适当扩大省级政府税权。坚持中央政府集中税收立法权的主导地位, 适度赋予省级政府税收立法权。将仅涉及省级政府辖区、收入规模小、未在全国普遍开征的税种对应的税收立法权授予省级政府。重点将部分区域性较强、不影响全局经济发展和分配格局的税收征管权和税收政策调整权, 划分给省级政府。对于全国普遍开征但经济影响较小的税种, 税收政策解释权可以授予省级政府, 给予其浮动税率幅度的税率调整权或因地制宜地选择税率权。其次, 确定中央和省级政府专有税种和共享税分享比例。营业税退出中国税制舞台后, 能取得较高税收收入比重的主要税种, 集中于增值税、

企业所得税和个人所得税,且为共享税收入。为此,把只归属于地方政府的税种当作地方税这种理解不适应现实发展的需要。应突破地方政府必须拥有独有专享税种以及由此形成的税收收入构成地方政府主要财力来源的既有思维,重新认识地方税。一方面适当增加地方政府专有税种,另一方面在地方政府能够分享到的主要税种所提供的税收收入即地方政府税收收入的基础上,科学确定中央和地方共享税分享方式及比例。

应提高财政转移支付项目与政府间事权和支出责任划分的相关性,促进实现政府间财力与事权相匹配。首先,政府间财政转移支付应考虑优先保证实现基本公共服务均等化目标。大幅度提高一般性转移支付规模占全部政府间财政转移支付的比例,将每年新增财政收入部分适当用于加大一般转移支付。中央出台减收增支政策形成的地方财力缺口,原则上通过一般性转移支付调节。探索制定基本公共服务均等化“可度量、可评估、可报告”指标体系。科学核定各级政府标准收入能力和标准支出要求,据以确定一般性转移支付和专项转移支付拨款。其次,从提高效率的管理层面完善政府转移支付制度。其一,区分不同情况,清理、整合、规范专项财政转移支付项目,归纳合并重复交叉项目。整合使用方向一致、内容重复交叉的项目,甄别保留专项转移支付项目,将属于中央政府事权和支出责任范围内的专项转移支付列入中央政府本级支出,将属于地方事权、由地方管理更为有效的且与一般性财政转移支付无明显差别的专项转移支付,直接纳入一般性转移支付。其二,严格控制新增特别是明显属于地方事权范围的专项转移支付项目和规模。规范专项转移支付设立审批程序,加强专项财政转移支付项目库建设,加大项目论证、审核力度,从紧安排专项财政转移支付。其三,提高专项转移支付资金事前、事中和事后管理效率,明确主管部门责任,建立专项转移支付设立、使用、管理、监督检查、绩效考核和后评估机制,避免条块分割。

(三) 推进建立政府间事权划分和配置的体制保障

1. 提升政府间事权划分改革的决策层次

政府间事权划分和配置,不仅应细化配置政府间决策权、管理权、执行权和监督权,根据权责一致的公共行政原则,细化配置与诸权力对应的各层级政府事责及支出责任,且亟须处理好权责和利益差异,以及由此引发的以条块关系和部门财政呈现的中央与地方政府间经济和财政利益矛盾^[23]。为此,不仅应修正历次财政体制改革都着重强调的调整政府间财政收入分配份额缺陷,以政府间事权划分和配置为统领,推进财政体制改革,而且应立足于直面中央和地方政府间的利益博弈关系挑战,及其对财税体制改革成效的可能影响。这意味着,仅在财政乃至经济问题框架层面推进政府间事权划分和配置改革,显然不足以解决问题。为改善财政部门会同其他中央政府职能部门主导改革设计模式呈现的“小马拉大车”局面,应以政府间事权划分和配置为统领的现代财政制度顶层设计和组织领导作为中央财经委员会的重要职责。

2. 完善政府间事权划分和配置的政治治理机制

正视财政体制改革进程中中央与地方政府间利益分化事实,尊重中央和地方政府在中国财政分配关系中的利益主张资格^[24]。应遵循激励相容原则,建立尊重省级政府政治参与政府间事权划分和配置的相对平等治理主体地位的制度安排,改变中央政府在财政体制改革和财政分配政策制定执行中独享支配权甚至随意修改游戏规则倾向,确保中央政府充分听取省级政府意见并与省级政府之间平等协商。为此,应使省级政府与中央政府就政府间财权、事权、支出责任划分及财力配置等重大财政体制改革事项进行权利及利益诉求表达,并以政治投票的方式进行合理政治表达的资格确认。省级政府积极参与政府间财政分配关系的方式、途径,应形成一套程序并固定下来。

3. 妥善处理条块财政关系

首先,针对中央政府职能部门不愿意承担具体执行职责,而更愿意保留以专项转移支付和行政审批方式干预地方政府权力的现状,从中央政府各职能部门间横向权责分配关系来看,应根据具体责任授予具体权力,权力运行以责任为边界,受责任制约。明确界定为中央政府职能部门权力范围的责任,由其承担全部支出责任,不得向地方政府或向同级部门转移。其次,协调中央政府职能部门与财政部门的关系。应处理好发展与改革委员会等具有财政预算分配权的各中央政府职能部门,与同级财政部门乃至省级政府职能部门的财政关系,整合财政资金,缓解条块财政资金分割状况,形成重要的中央政府职能部门和省级政府事权清晰、分工明确的多中心治理主体格局。

参考文献:

- [1] 马海涛.政府间事权与财力、财权划分的研究[J].理论视野,2009(10):31-35.
- [2] 侯一麟.政府职能、事权事责与财权财力:1978年以来中国财政体制改革中财权事权划分的理论分析[J].公共行政评论,2009,2(2):36-72.
- [3] 谭建立.中央与地方财权事权关系研究[M].北京:中国财政经济出版社,2010:55.
- [4] 李奕宏.中国政府间事权及支出划分研究[J].财政研究,2014(8):56-59.
- [5] 贾康.从原则到现实:中央、地方事权与支出责任合理化中的立法思维[J].财会研究,2014(5):5-6.
- [6] 倪红日.应该更新“事权与财权统一”的理念[J].涉外税务,2006(5):5-8.
- [7] 王国清,吕伟.事权、财权、财力的界定及相互关系[J].财经科学,2000(4):22-25.
- [8] 马海涛,任强,程岚.中国中央和地方财力分配的合意性:基于“事权”与“事责”角度的分析[J].财政研究,2013(4):2-6.
- [9] 胡骁马.政府间权责安排、财力配置与体制均衡——以事权与支出责任的划分为切入点[J].东北财经大学学报,2020(5):52-61.
- [10] 郑毅.中央与地方事权划分基础三题——内涵、理论与原则[J].云南大学学报(法学版),2011,24(4):48-53.
- [11] 冯兴元.中央和地方财政关系的症结与应变[J].人民论坛,2010(20):12-14.
- [12] 贾康.在全面改革中深化财政体制改革[J].国家行政学院学报,2013(6):14-16.
- [13] 周黎安.中国地方政府公共服务的差异:一个理论假说及其证据[J].新余高专学报,2008(4):5-6.
- [14] 周波.中国中央与地方财政分配关系研究[J].政治学研究,2012(2):73-79.
- [15] 付敏杰.财政纵向失衡与地方财政支出周期失衡[J].东北财经大学学报,2024(2):38-49.
- [16] 财政部科研所课题组.促进对外直接投资健康发展的思考[J].中国财政,2007(6):59-61.
- [17] 贾康.财政的扁平化改革和政府间事权划分[J].中共中央党校学报,2007(6):42-48.
- [18] 楼继伟.社会主义市场经济条件下的财政职能[J].求是,2006(17):30-32.
- [19] 曹正汉,王宁.一统体制的内在矛盾与条块关系[J].社会,2020,40(4):77-110.
- [20] 周波.政府间事权和支出责任划分法治化研究[M].大连:东北财经大学出版社,2023:250.
- [21] 张星民,王长安,柳晓倩.县级财力保障机制与城乡居民收入差距——基于局部准自然实验的经验证据[J].经济与管理,2023,37(3):28-39.
- [22] 王胜利.全面把握新时代中国特色社会主义财政理论——马克思主义财政理论的丰富和发展[J].改革与战略,2022,38(5):97-106.
- [23] 苏浣宇.地方政府间事权配置的基本逻辑:现实验证与路径选择[J].经济问题,2020(9):46-53.
- [24] 吕冰洋,李岩,李佳欣.财政资源集中与预算偏离[J].财经问题研究,2021(1):74-84.

Advancing the New Round of Fiscal and Tax System Reforms Guided by Intergovernmental Power Division

ZHOU Bo¹, WANG Jian¹, AI Si-yuan²

(1. School of Finance and Taxation, Dongbei University of Finance and Economics, Dalian 116025, China;

2. School of Law, Shanghai University, Shanghai 200444, China)

Summary: Since the 18th National Congress of the Communist Party of China, substantial progress has been made in reforming China's fiscal and taxation system, though there remains a gap in establishing a modern fiscal framework. The primary issue has been the failure to fundamentally clarify the relationship between the central and local governments in terms of powers and responsibilities. This causes no inter-adaptation between inter-governmental powers and expenditure responsibilities, as well as a misalignment between inter-governmental powers and fiscal resources, both of which have been a key factor impeding China's further advancement of fiscal and tax system reform. So, the new round of fiscal and tax reform should be guided by the division of inter-governmental powers.

Based on the framework of inter-governmental fiscal relations, this paper discusses the basic concepts such as powers, responsibilities, and expenditure responsibilities and their logical connections. Based on this, it discusses inter-adaptation between inter-governmental powers and expenditure responsibilities and the alignment between inter-governmental fiscal resources and powers, in addition to defining that improved division of inter-governmental powers shall be the core in designing the new round of fiscal and tax system reform.

Firstly, by considering and reflecting on the division of China's inter-governmental powers in the process of exploring inter-governmental fiscal relations, it finds out that the division of inter-governmental powers is unreasonable, with a focus on dividing inter-governmental powers from the perspective of government authority. Secondly, fiscal authority is highly concentrated in the central government, with a focus on the division of inter-governmental tax revenue. The central and higher-level governments concentrate their fiscal resources layer by layer, and fiscal transfer payments have not effectively alleviated the financial pressure on local governments, but focused on the allocation of inter-governmental fiscal resources, with a particular emphasis on the division of inter-governmental fiscal revenue.

The paper concludes by discussing the top-level design and reform strategies for the division and allocation of powers among Chinese governments. the paper aims to suggest directly addressing and breaking through the challenges of inter-governmental power division. By guiding the new round of fiscal and tax system reform through the advancement of inter-governmental power division, in response to the systemic drawbacks inherent in China's fiscal system, and also by being guided by clarifying the powers and responsibilities between governments, the establishment of a modern fiscal system that inter-adapts inter-governmental powers to expenditure responsibilities and aligns inter-governmental powers with fiscal resources, will not only help scientifically define powers and responsibilities of the central and local governments and ensure that governments at all levels effectively perform their functions and achieve public interests, but also lay the groundwork for the rationalization and institutionalization of inter-governmental fiscal allocation relationships.

Key words: division of inter-governmental powers; fiscal and taxation system reform; fiscal system

(责任编辑: 孟 耀)