

国外政府间责任划分与支出分配的探析及启示

<http://www.criifs.org.cn> 2008年2月22日 梁红梅 吕翠苹

摘要：中央政府与地方政府间的责任划分与支出分配是我国财政体制改革要解决的根本问题，财权事权的清晰划分又是政府间责任划分与支出分配的核心内容。本文从我国财权事权划分的现状出发，通过分析美、德、日等国家政府间责任划分与支出分配的先进经验，提出完善我国政府间责任划分与支出分配的政策建议。

关键词：政府间责任划分 支出分配 财政体制

中央政府与地方政府间的责任划分与支出分配是我国财政体制改革要解决的根本问题，是正确处理中央与地方关系的关键所在，而财权事权的清晰划分又是政府间责任划分与支出分配的核心内容。94 分税制财政体制初步形成了适合市场经济运行机制的政府间财政关系框架，但政府间责任划分与支出分配仍存在问题。如我国目前法律只有政府间财权事权划分的一般性规定，并没有相关的完整立法，政府间事权划分的界限不清晰，支出责任存在很多交叉模糊的区域。财权事权的不统一，使公共服务均等化转移支付所依据的“标准财政支出”难以形成，加重了转移支付制度的不规范性。针对上述我国政府间责任划分与支出分配中存在的问题，笔者通过对美、德、日等国家的财权事权划分状况进行比较分析，从中获得许多有益的启示，进而提出完善我国政府间责任划分与支出分配的政策建议。

一、国外政府间责任划分与支出分配分析

政府间责任划分与支出分配是每个国家治理过程中遇到的重要问题之一。各个国家在事权和财权划分问题上有许多共性，同时也保持着各自的特点。透视美国、德国、日本等一些典型发达市场经济国家中央与地方事权与财权关系，对规范我国政府间责任划分与支出分配具有重要借鉴意义。

（一）遵循受益范围的原则，合理划分政府间事权范围及相应的财政支出责任

政府间事权与财权的划分是国家财政体制建设所要解决的核心问题，而事权的划分又是财权确定的基础。各国对各级政府职责划分的大致框架是：稳定和分配的职能主要由中央政府履行，涉及稳定的事权和财政收支权限划归中央政府及其财政；资源配置的职能主要由地方政府履行。同时对各级政府的财政支出都有较为明确的分工，如社会保障、医疗与健康、公共福利等具有收入再分配性质或需要全国统一标准的公共产品和服务，主要由层次较高的政府提供；地方政府的行政管理和道路、桥梁等区域性公共产品和服务，则由较低层次的政府提供。

以美国为例，美国财政实行联邦财政、州财政和地方财政三级管理体制。在事权划分方面突出的特点是在宪法框架内，各级政府相对独立地行使其职权。与国家经济社会发展关系重大的事务集

中在联邦政府，而区域性和地方性极强的事务则主要由州和地方政府承担。联邦政府负责国防、外交和国际事务以及邮政、空间技术和关系到全国利益的州际事务、全国性的社会福利（如全国公共福利支出的80%以上由联邦政府与州财政承担）等；州政府通常负责联邦政府事权以外的、没有授权地方政府处理的一切事务，主要包括：进行收入再分配、提供基础设施和社会服务、促进本州经济发展；地方政府则依据州的法律规定和州政府的授权处理当地事务，其事权范围比较广，但这些事务所惠及的范围一般限于地方政府的管辖之内，主要有：基础教育、地方治安、消防和地方基础生活设施、公共福利等。在划分事权的基础上，按照支出与政府职责的关系进行支出分配，美国联邦政府的财政支出由国防开支、人力资源经费、物力资源开支、净利息和其他等五大类组成；州政府的财政支出范围主要包括：公路建设、基础教育公共福利项目、医疗和保健开支、收入保险、警察、消防、煤气及水电供应、州政府债务的还本付息等。地方政府的支出范围主要包括：道路和交通、公共事业、治安、消防、教育、家庭和社区服务、一般行政经费等。对一些存在交叉内容的支出项目，则由各级政府分别承担一定比例。如：教育支出，联邦政府、州和地方政府分别负担7.6%、24.5%、67.9%。

（二）根据效率原则和与事权匹配的原则，财权尤其是税权在各级政府间进行最优划分

在事权和支出责任划分的基础上，划分各级政府的财政收入，以保证各级政府有稳定的财力来源。由于税收是政府收入的主要来源，因而税权在各级政府间如何最优划分是财权划分的关键。以德国为例，从税收立法权的划分来看，联邦政府拥有绝大部分税收立法权，如对关税的单独立法权，对共享税、联邦税、州政府专享税的优先立法权等。从税率确定权来看，地方政府可在联邦政府规定的税率范围内确定地方税收税率，联邦与地方政府的共享税必须经地方政府同意才允许改变。从税种划分和税收收入归属来看，属于联邦政府的税收有：关税、资本流通税、汇兑税、交易所营业税、公路货运税、保险税、个人和公司所得税附加税等；属于州政府的税收有：资产税、机动车辆税、遗产税、赠与税、地产交易税、消防税等；属于地方政府的税收有：营业税（上交联邦和州各9%）、地产税、饮料税、娱乐税等。个人所得税、工资税、公司所得税、资本收益税、流转税和进口营业税都属于共享税。从税收管理权来看，德国将税收管理权分散于州及地方政府。因此可以说，税收立法权相对集中与税收征管权相对分散的有机结合，是德国财政体制成功的经验之一。

（三）依照公平优先、兼顾效率的原则，建立科学、合理、透明、规范的转移支付制度体系

各国分级财政体制的共同特点是：财权财力相对集中于中央，事权则相对分散于地方，同时配合于科学、合理、透明、规范的转移支付制度。此种制度安排，一方面为中央政府保持社会稳定和经济协调发展提供财力保障，另一方面通过政府间转移支付均衡调控各级政府在支出需求与收入来源之间的差异，保证地方政府更有效率地组织社会公共事务。财政转移支付的直接目标是实现各级政府财政功能和公共服务水平的均等化基本目标是实现经济相对均衡发展，终极目标是实现区域之间的社会公平。转移支付制度是发达国家财政体制的重要组成部分，影响着一国财政体制的公平性和运行效率，是完善政府间责任划分和支出分配的重要内容。如德国，在联邦、州和地方之间通过分税制对财政收入进行第一次分配后，为保证各地公共服务水平基本一致，实现区域经济协调发展和加强宏观调控，联邦德国还制定了《财政平衡法》，规定各级政府的财政平衡应采取纵向平衡和横向平衡两种方法调节财政收入的再次分配。所谓纵向财政平衡即指上下级政府间的财政转移支付，包括联邦对州和州对地方两个层次。所谓横向财政平衡是指各州之间实行的财政转移支付，即财力强的州转移部分财政收入到财力弱的州，从而使各州在收入与财政支出需求间达到相对适应，以保证各州财政收支的大致平衡。再如日本，转移支付主要有三种类型，第一种是无限用途的税收收入分

享拨款，即地方交付税，返还一定比例的税收，按均等化原则分配给不同地区，以使各地区财力基本相同。第二种是特别拨款用于帮助地方政府提供特殊的公共服务。第三种是地方转让税，实际是一种特定目的的收入分享拨款，由中央政府把特定税种的收入如汽车吨位税、燃油税等转移给地方政府，再由地方政府用于特定领域。

从发达国家的财政实践来看，一方面，转移支付数额呈现急剧膨胀趋势。在经合组织国家，转移支出占GDP的比重由1965年的平均6.5%上升到2000年的12.8%，其中欧盟国家由1965年的10.9%上升到2000年的16.7%，美国2000年的联邦政府补贴支出高达3296亿美元，占联邦总支出的18%左右，这一规模相当于州与地方政府当年总支出的30%以上。另一方面，转移支付的均等化协调作用日益突出。如：加拿大联邦政府实施的均等化转移支付已经使加拿大的7个省享受到了均等化转移支付，连同老年福利、职业保险、健康和社会服务转移支付，占加拿大联邦总支出的比例已接近10%，均等化转移支付的规模也从1993-1994财政年度的80亿加元增加到2000-2001财政年度的108亿加元，增长了35%。（四）遵照明晰性和确定性原则，各层级政府间的职责权限都通过法律形式明确界定在明确界定政府与市场、公共事务与民间事务的基础上，各国根据公共服务受益范围和各国的具体国情均用国家宪法或相关法律明确划分中央政府与地方政府各自的事权范围和支出责任，即全国范围公共服务的提供纳入中央（联邦）政府的事权，局部地区受益范围的公共服务的提供则属于地方政府的责任。即使政府间的共有事权也通过法律形式明确分工，各级政府责任明晰，互不推诿。例如，英国的基本法对中央政府和地方政府的财政职能作了具体规定：中央财政职能包括资源配置职能、稳定经济职能、提供公共劳务职能；地方政府的财政职能则主要包括从事公共建设事业、维护公共安全、发展社会福利、改良社会设施。再如，德国十分注重有关财政体制的法律体系的建设和完善，先后制定了包括《基本法》、《财政预算法》、《财政平衡法》等在内的一整套财政法律规范，以法律形式明确规定各级政府的事权、财权以及财政平衡制度。同时，在法规中给予财政部或专门的工作委员会根据实际情况对具体的计算公式或补助标准做出修改的权力，体现了规范性和灵活性的结合。

二、国外政府间责任划分与支出分配的经验借鉴

政府间的责任划分与支出分配实质上是政府间的事权与支出责任的确定和有效配置问题。这一问题因政治体制、经济体制、发展水平、文化传统等方面的差异而各具特征，但以上带有普遍性和规律性的做法对规范和调整我国政府间责任划分与支出分配有很多有益启示。

（一）依据公共财政的基本原则体系，规范我国政府间责任划分与支出分配

以上无论是联邦制国家还是单一制国家，就其中央与地方事权划分的基本格局和实践看，都遵循了三个基本原则：一是政治原则，即事权的划分必须以保证国家政治利益为前提和基础，既符合全国整体利益，又符合地方局部利益。当国家与地方发生利益冲突时，要规定明确的先后顺序和取舍原则。二是效率原则，以效率为依据界定政府间的事权，凡下一级政府能办好的事务就不上交上一级政府处理，上一级政府只处理下一级政府难以处理和处理不了的问题。三是受益范围原则，各级政府事权或支出范围的界定应当依据公共产品的受益范围来确定。受益范围具有地方性、区域性的，由相应地方政府负责；而受益范围属于全国性或包含多个地区的，则应由联邦或中央政府负责或牵头；受益范围涉及多个地方的，各地方政府间的事权和支出责任划分应按照具体、明确的分配比例和参考标准。我们应该在遵循以上公共财政原则的基础上解决我国政府间责任划分与支出分配中存在的一系列问题。

(二) 合理划分中央政府与地方政府的事权与财权范围,以解决政府间责任划分与支出分配的核心问题从以上发达国家的实践来看,各国都比较充分地调动各方有效因素,并遵循公共产品理论及受益原则,有效的界定各级政府的事权范围,并在事权界定的基础上建立与事权相匹配的财权体系。

借鉴国际经验,结合我国实际情况,中央政府的事权范围应主要包括:制定并组织实施国民经济和社会发展的长期战略、调节经济总量关系、提供全国性公共产品、调节分配结构和组织社会保障、调控各地区之间的财政经济发展差距、维护正常的社会秩序和法律秩序、自觉组织和推动市场化进程、维护国有财产的所有者权益及维护全国的生态平衡等,这些体现国家整体利益的公共支出应由中央财政安排。地方各级政府的事权尽可能细化,做到具体化、明确化,以使各级政府更好地发挥各自的职能作用。地方政府的事权范围应主要包括:制定本地区经济社会发展战略、提供区域性公共产品、调节地区内部的协调发展和维护社会安定、维护地区内正常的社会秩序和法律秩序、组织和推动本地区市场化改革进程及执行中央政府制定的各项法律政策,凡属以上地方的事权,由地方财政安排相应支出。对于中央和地方共同承担的社会事务,经费应由中央与地方共同承担,主要包括一些跨区域的基础设施建设、农业、教育、公共安全以及环境保护、社会统计、气象观测等公共福利事业,在具体项目中应确定中央财政和地方财政各自承担的支出数量或支出比例。

在财权问题上,应建立并完善合理、科学的税收体系。在合理划分各级政府间事权的基础上,根据事权界定各级政府的税权,使各级政府间税收收入的比重更加合理。首先,要对税种进行明确划分,确定地方税主体种类,改变目前地方税目较为繁杂琐碎的状况。如以增值税、消费税、企业所得税、资源税等构成中央主体税种;以营业税、城市维护建设税、房地产税等构成地方主体税种,并适时开征燃油税、环境保护税、遗产税、赠予税等税种作为地方税的辅助税种;将个人所得税及待开征的社会保障税设为共享税。其次,赋予省级地方政府相关的税收权限,一方面使省级政府对地方税拥有一定的征收管理权以及部分政策调整权;另一方面赋予省级政府一定的税收立法权,使地方除有权在全国统一征收地方税以外,在不违反国家政策统一性的前提下,结合本地的实际,开征部分地方性税种。

(三) 明确各级政府事权与财权的基础上,建立规范的转移支付制度

国外发达市场经济国家政府间转移支付制度虽然在具体形式和对地方政府行为影响程度等方面存在一定差异,但它们的一些共同经验值得我国借鉴。由于我国地域辽阔,情况复杂,必须建立起科学规范的财政转移支付制度,在核定收支基数的基础上,完善中央对地方的补助制度,严密中央对地方的控制监督,以确保转移支付目标的实现。

1. 选择以纵向为主,横向转移为辅,纵横交错的财政平衡模式。我国中央政府财力紧张,具有横向转移支付的要求,且地区间财力差距逐渐加大,具有横向转移支付的能力。采取“纵主横辅”模式可有效缓解中央财政收入有限性与促进财力横向平衡之间的矛盾,减轻中央财政压力。

2. 提高地方财政的自给率,注意从体制设计上控制转移支付的总量规模,协调好转移支付各类补助间的支付量的适当比例,既确保中央政府有能力资助贫困地区和少数民族地区,促进基本公共服务达到均等水平,又要防止规模过大,影响地区发展经济的积极性和自主性。

3. 结合我国的实际和宏观政策目标,采取一般性转移支付、分类补助、专项补助、特殊灾害补

助和融资性补助等多种形式，并且由专门的执行机构负责转移支付方案的确定和资金的拨付。

4. 在收支计算上,逐步使用“因素法”取代“基数法”。因素的选择应按照“公平优先、兼顾效率”的原则,主要考虑人口因素、人均GDP、人均财政收入、土地、地理位置、资源等。

(四) 完善法律法规,以法律的形式明确我国政府间责任划分和支出分配

明确划分中央及地方政府的事权及其支出范围,并以法律的形式加以规范和固定,这是市场经济国家分级财政体制实践中的一个突出特点。通过分析我们看到,以上国家各级政府的事权和支出范围的调整,都是在一个比较完备的宪法以及法律体系中加以运做的。宪法以及承接宪法的普遍法和行政法规中有关财政事务的条款,构成了规制政府财政管理的“法网”。政府间责任划分与支出分配是一项至关重要的国家事务,它在政府间财政关系的各项内容中居于核心地位。以法律的形式明确我国政府间责任划分和支出分配,一方面能为各级政府共同遵守游戏规则提供强有力的保障,另一方面也可使各方在处理政府间财政事务时有所依据,有所遵循。不仅如此,宪法和法律形式的规则提供最高程度的透明度,有利于避免幕后交易和讨价还价、慷国家之慨谋求私利与局部利益的财政“寻租”活动。我国现行宪法对有关重大财政事务的条款较少,而且普遍法及行政法规与宪法的承接和关联更未到位。因此,长期以来政府财政事务的管理,“法治”色彩较为淡漠,“人治”色彩较为浓厚,产生诸多问题。鉴于此,我国应加快建立以宪法为核心的公共财政管理的法制框架。

总之,国外发达市场经济国家在解决政府间责任划分与支出分配过程中,结合各自国家的社会经济、政治制度和历史传统等背景,形成了一整套理论与实践体系,对解决我国目前事权划分不清、支出责任不明、事权财权不对称等问题具有很好的借鉴意义。我们应该在从本国国情出发的基础上,结合分税制改革以来的现状,探索科学的公共财政建设之路,不断完善我国政府间责任划分与支出分配。

* 本文为甘肃省教育厅立项课题《中央政府与地方政府间责任划分与支出分配研究》(项目编号0601-09)的阶段研究成果。

参考文献:

- (1) 蔡忠. 美国分税制分级财政体制考察报告〔J〕. 财政研究. 1995. 9.
- (2) 贾康, 白景明. 中国地方财政体制安排的基本思路〔J〕. 财税与会计, 2003. 11.
- (3) 费雪. 州和地方财政学〔J〕. 北京:中国人民大学出版社, 2000.
- (4) 阎坤. 日、美、法分税制比较〔J〕. 日本学刊. 1997. 1.
- (5) 省以下财政体制权责不对称的经济学分析〔J〕. 中央财经大学学报, 2006. 3.
- (6) 贾康, 阎坤等. 德国的财政体制及财政平衡机制〔J〕. 研究报告, 2004.
- (7) 齐志宏. 多级政府间事权划分与财政支出职能结构的国际比较分析〔J〕. 中央财经大学学报, 2001. 11.

(8) 傅光明. 美英法三国财政体制及对我国的启示 (J). 宏观经济研究, 2001. 8.

文章来源: 财会研究 (责任编辑: XL)