

事权与支出责任相匹配的路径分析

——基于共同事权的理论

沈 斌

(中南财经政法大学 经济法学系,湖北 武汉 430073)

摘 要:十八届三中全会提出了“建立事权与支出责任相匹配的制度”,这是对当前我国地方政府面临的财政危机的有力回应。从政府事权作为“权利”的视角,可以将政府事权分为独立事权与共同事权,而共同事权之下决策权与执行权的分离正是地方政府事权与支出责任不相匹配存在的原因,进而也是导致地方政府财政危机的重要原因。在合理划分国家(政府)与社会(市场)之边界,降低政府事权总体数量的前提下,以严格的法定主义原则为指导,构建中央政府行使共同事权之决策权的制约与监督机制,并辅之以科学的财政转移支付制度,是促进事权与支出责任相匹配,完善我国财政管理体制的可行路径。

关键词:事权;支出责任;共同事权;财政体制

中图分类号: F812.2

文献标识码: A

文章编号: 1671-931X (2015) 05-0009-05

一、问题之提出

地方政府财政危机是近年来各级地方政府所面临的一个紧迫的问题。2013 年底,国家审计署公布的数据显示,地方政府负有偿还责任的债务规模在 6 月份已经达到 10.9 万亿元,或有债务总额则高达 17.9 万亿元。与 2010 年底国家审计署计算出来的 10.7 万亿元的债务总额相比,增长了近 70%。从更直观的形式来看,地方政府债务估值占 GDP 比例已经高到 30%,而这一比例在 2010 年仅为 25%。^[1]国际评级机构穆迪公布的数据显示某些地方政府的债务已经超出了警戒线,比如,云南、重庆两省市的政府债务占地区 GDP 的比重高达 50%以上,最为严重的贵州省甚至已经高达 80%以上。地方政府已经到了靠举债度日的程度。债务额像雪球一样越滚越大,地方政府面临着巨大的偿债压力和信用危机。在此压力和危机之下,地方政府提供公共产品和公共服务

的职能受到严重减损。“养老靠政府”,到“政府帮养老”,再到“养老靠自己”的关于政府养老政策的变化就是政府提供公共产品能力受制于地方有限财政能力的一个缩影。上述事实表明,我国目前的分税制财政体制遇到了严重的问题。具体而言,就是地方政府的财力与其承担的事权责任不相匹配,造成了地方政府债务危机,进而影响了地方政府提公共产品和公共服务职能的发挥。本文试图以政府事权与支出责任的适应性为切入点,探寻我国财政体制构建中出现问题的环节,进而分析其原因,在事权与支出责任相匹配的基础上解决我国目前存在地方财政问题。

二、理想财政体制的构建逻辑与我国出现的问题

根据现代公共财政理论,一国理想的财政体制的构建应该遵循这样的逻辑:首先,依据政治国家与市民社会的二元分权理论,对国家与社会各自发挥

收稿日期:2015-05-04

作者简介:沈斌(1991-),山东临沂人,中南财经政法大学经济法学系硕士研究生,研究方向:经济法学。

功用的领域进行合理界分,划定各自职权范围。政府是国家的代表,市场是社会发挥功用的重要形式之一。因此,国家与社会职权之界分,在很大程度上就表现为政府与市场边界之确定。在立志于建立社会主义市场经济体制的当代中国,显得尤为如此。其次,在合理界分政府与市场边界的基础之上,要对一国之内从中央到地方的各级政府的事权进行分配。分配的依据则是公共产品的层级理论:组建政府的根本目的在于为社会和公民提供公共产品和公共服务,而公共产品是有层级的,所以,应该由从中央到地方的不同级别的政府来分担提供。中央政府分担提供全国性公共产品与公共服务的事权,而各级地方政府承担提供区域性的公共产品和公共服务的事权。在此意义上,各级政府所享有的事权,更多的是一种事责,即向社会提供公共产品和公共服务的责任。而政府履行向社会提供公共产品的责任,必然伴随着财政支出,因此,在正常情况下,划定了政府的事权也就划定了各级政府的支出责任。再次,根据财权与事权相匹配,财力与事权相适应的原则,授予各级政府相应的财权,由各级政府根据以支定收的财政原理组织本级政府的财政收入。财权划分的主要手段是税制划分,比如,我国将税收收入分为中央税、地方税和中央与地方共享税。最后,则是通过财政转移支付,允许地方政府有限举债等方式对各级财政财力与事权不相匹配的状况进行调节,并通过预算管理、财政监督等方式来确保各级财政的有效运转。^{[2][14]}

应然的并不代表实然的,理想的并不代表现实的。当下在我国出现的地方债务风险危机说明,我国理想财政体制的构建在某一环节出现了问题。自1994年分税制财政体制改革对中央与地方的事权与财权进行相对明确的界分以来,我国对中央与地方的财政关系不断进行调整,先后提出了“财权与事权相匹配”、“财力与事权相匹配”的财政体制改革的目标。两者虽然只是一字之差,但意义截然不同。财权是政府的一种公权力,是政府获得财力的权力基础。而财力则是财权行使的结果,但并不是结果的全部,因为,政府还可以通过上下级财政主体之间的转移支付等获得特定的财力。政府享有一定的财权并不能保证其获得足够的与其事权相匹配的财力。因此,“财力与事权相匹配”的提法,从结果上来界分“财与事”的关系,相较前者来说更为精确,是中央决策层对规范我国政府间财政关系认识的深入。^[13,4]但是,财力与事权的不匹配还不是导致我国当前严重的地方政府财政危机存在的根源。也就是说,直接以“财力与事权相匹配”来解决我国当前的地方政府财政危机还是在表面做文章,问题无法得到根本解决。

其实,财政收入是用来支出的,财政收支的最终目的应该是财力与支出责任的平衡。从逻辑上讲,

仅仅是财力与事权的相匹配并不能够保证财力与支出责任的相适应,因为事权与支出责任之间并不总是理想状态下的等同关系。而事权与支出责任的不相匹配恰恰是导致我国当前地方政府财政危机的最主要的原因。我国长期存在着地方政府支出责任大于其承担的事权的现象,这被学者形象的比喻为“中央请客,地方买单”。至此,可以对我国目前发生的地方政府债务危机做这样的逻辑分析:第一部,中央与地方按照财权与事权相匹配为原则划分财权与事权;第二步,中央政府向地方下放事权(在实际上这是一种事责)而同时保留财权;第三步,地方政府事责增多导致支出责任大大增加,但是财力止步不前,财政压力巨大;第四步,迫于财政压力,地方政府一方面利用企业形式变相举债,增加可支出财政资金,另一方面则通过降低提供公共产品和公共服务质量,节省开支;第五步,地方政府债务不断累积,面临债务偿还危机。虽然还有地方政府乱用财政资金,大搞形象工程等其他原因存在,但是地方政府事责非规范化增加所导致的事权与支出责任的不相匹配已然成为我国理想财政体制构建过程中断裂的那一环。

三、事权与支出责任不相匹配的原因分析:基于共同事权的理论

通过上文的分析可以得知,地方政府事权与支出责任的不相匹配是导致地方政府债务危机的重要原因。因此,解决地方政府事权与支出责任的适应性是解决地方政府债务危机,完善我国财政体制的首要任务。十八届三中全会也清楚地认识到了这一点,在会议公报中提出了“建立事权与支出责任相匹配的制度”^[15]。为此,有必要对造成当前事权与支出责任不相匹配的原因进行深入的分析。

根据公共产品理论将政府事权界分为中央政府事权、地方政府事权以及中央与地方共同事权,已经成为一种习惯。且往往止步于此。政府事权是一种权力,而权力既是权力主体的义务,必须遵循应为或勿为模式,又是权力主体的“权利”,具有应为模式下的合法性与正当性。既然可以从政府提公共产品义务的角度对政府事权进行界分,那么相应的也就可以尝试从政府事权作为政府所拥有的“权利”里的视角对其进行界分。事实上,与产权要素相类似,事权要素也具有可分解性。从事权的“权利”视角,可以将政府事权所包含的要素主要分解为决策权和执行权两大类。之后,便可根据特定事务的决策权与执行权的归属特征对其作出分类。决策权是某级政府可以决定作什么事务的权力,执行权则是根据该决策具体的操作施行的权力。决策权与执行权由同一政府主体拥有的,可称之为“独立事权”;决策权与执行权分别归属不同政府主体的(通常情况下是由上级政府拥有决策权下级政府享有执行权),可称之为“共同

事权”。^[6]

决策权的行使是主动的,执行权的行使则是被动的,且行使执行权同时意味着要负担支出责任。对于独立事权来说,决策权与执行权由同一政府主体享有,该政府主体也就概括的享有了决定进不进行某项事物(从政府义务的角度而言,也就是向不向社会提供某种公共产品或公共服务)的主动权。因此,在独立事权之下,事权主体可以根据自身财力状况进项相应的事务安排,自行确定自己的支出责任,即事权与支出责任具有一致性,也就不会出现财力不足所出现的债务风险。对于共同事权而言,决策权与执行权归属不同主体,而且通常由中央政府或地方上级政府拥有决策权,地方下级政府行使执行权。由中央或地方上级政府主体行使进不进行某项事物的决定权,地方下级政府被动的负责操作施行,承担支出责任,就无法保证中央或地方上级政府主体在行使决策权时充分考虑地方下级政府主体的财力状况和进行适当的财政转移支付,即会出现事权与支出责任不相适应的状况,容易发生地方下级政府因支出责任过大而举借债务造成的债务危机。总而言之,在独立事权之下,事权与支出责任是相一致的,而在共同事权之下,决策权与执行权的分离导致了事权与支出责任的不相匹配,即共同事权的存在是出现事权与支出责任不相匹配的原因。

共同事权是有其客观存在原因的。由于一国之内区域经济发展水平和财政收入能力存在很大的差异,导致不同地方政府提供公共产品和公共服务的能力呈现出巨大的不均衡性。又因为区域经济发展水平的非同步性又是任何国家都不可避免的客观事实,所以不同地方政府之间事权能力的不均衡性也是不可避免的。因此,为达致基本公共均等化的现代公共行政目标,需要中央或地方上级政府统一调度全国或本地区的财政资金,负责提供公共产品和公共服务。但是,根据公共产品理论可知,某些公共产品和公共服务由中央或较高加别的政府直接负责提供不符合效率原则,而需交由掌握本地区公民偏好等信息最多的地方下级政府负责具体提供,中央或地方上级政府只负责事务的决策和组织相应的财政转移支付。这就产生了某项事权的决策权与执行权的分离,即所谓的共同事权。此外,某些公共产品和公共服务的外溢性特征,在客观上要求中央或地方上级政府统一行使事务的决策权,协调地方下级政府对该项公共产品或公共服务的提供。因此,提供具有外溢性特征的公共产品和供服务的事权,也是一种共同事权。

四、构建事权与支出责任相匹配的财政体制之路径

通过上文的分析可以得知,共同事权之下事权与支出责任的不相匹配是我国财政体制构建过程

中出现问题环节,导致了地方政府债务危机的发生和发展。因此,控制共同事权(决策权)之滥用理应成为完善我国财政体制,化解地方政府债务危机的必然路径。另,共同事权之下决策权与执行权的分离所导致的事权与支出责任的不相匹配也只是相对的,决策权主体可以通过财政转移支付等形式在实质上承担执行权主体在提供公共产品和公共服务中所担负的支出责任,实现事权与支出责任在实质上的匹配。但是,在此之前,有必要先对国家与社会的边界进行界分,以在总体上减少政府承担事权的绝对数量,降低政府事权与支出责任相匹配的难度。

(一)事权与支出责任相适应之前提条件:合理界分国家与社会之边界

关于国家与社会边界之讨论,已经达成共识。宪政体制下的有限政府理念,即“政府只享有人民同意授予他的权力并只能为了人民同意的目的,而这一切又受制于法治”^[7]已经深入人心。代表分别国家与社会发挥功用的政府与市场的关系也已经有了界分:政府和市场作为整体资源配置系统的两个子系统,在公共物品和私人物品提供方面各有其重要功用。当然,基于效率的考虑,凡是市场配置更有效的,就应实行市场化;只有存在市场失灵,且政府配置更具有合理性时,才需要政府配置。^[8]概言之,提供公共物品是政府事权之最大边界。在国家政策的层面上,十八届三中全会提出了“使市场在资源配置中起决定性作用,更好的发挥政府的作用”^[9]。将政府事权限定在市场发挥作用之除外的范围内。关于国家与社会、政府与市场关系的这些论断都是被许多国家治理实践所证明了的。在此,笔者还想强调,虽然在政府(国家)与市场(社会)的事权关系中市场起决定性作用,但是政府与市场关系要想妥善的处理好,关键的还是在于政府。因为市场总是被动的,市场事权的扩大依赖于政府事权的主动退缩,在市民社会发育极度不成熟的中国,显得尤为如此。因此,我国事权与支出责任相匹配的财政体制的完善特别依赖于政府,特别是中央政府的积极作为。树立有限政府理念,主动公布事权清单,推动行政审批事项的下放等都是合理界分国家与社会、政府与市场边界的正确举措。

对政府(国家)与市场(社会)边界的合理界分,在更好地促使市场(社会)发挥自身作用、提高政府行政效能同时,大大减少了政府事权的总体数量。相应的,共同事权的数量就会减少。最终,与支出责任不相适应的事权类型也就会减少。比如,行政许可作为政府的一项事权,其设定权主要集中于中央政府(全国人大及其常委会通过制定法律或者国务院通过制定行政法规来设定),而具体的行政许可审批事项则交由地方下级政府的各个有关部门负责执行,承担支出责任(理想状态下,行政审批机关不能够从行政审批事项中获益,只能被动的承担进行行政审

批事项所消耗的人力与物力成本),是一种决策权与执行权相分离的共同事权。在对政府与市场之边界进行重新界定之后,部分行政审批事项将会被清理、废除。许多原来由政府负责审批监管的事项,交由市场(社会)自行解决。此种行政许可,作为一种共同事权被废除之后便不复存在了。

(二)法律移植视野下的美国《无资助指令改革法》对我国的启示

共同事权之下事权与支出责任的不相匹配性并不是中国所独有的现象,而是作为共同事权的特性普遍的存在于具有多级财政主体的国家之中。在美国联邦与州(和地方政府之间)之间的财政关系中存在大量的联邦对州和地方政府的指令,即美国联邦通过制定法律或规章做出的,要求或禁止各州和地方政府从事特定活动的指令。这些指令使得州和地方政府经常需要放弃财政收入或者作出财政支出。美国州和地方政府处于非常不利的境地,甚至濒临破产。为了减轻此类联邦指令给地方政府带来的沉重财政负担,美国地方政府利益集团和联邦主义者发起通过了旨在限制联邦政府任意发出无资助指令的《无资助指令改革法》。将“联邦政府对州、地方和州部落政府或私有经济施加可强制执行义务而又不适当提供联邦援助”等情形定义为联邦指令。对于此类指令,《无资助指令改革法》从程序和实体两个方面作出了限制。在程序上,该法要求联邦授权委员会提案获得通过的法案必须有国会预算局提供的确认并描述法案中联邦指令的报告,以督促联邦立法者考虑法案运作的成本。在实体上,则是通过法定成本门槛要求,来抑制联邦对各州、地方和部落政府发出的无资助指令。草案中的无资助指令超过法定门槛要求,则参议院或众议院就有权对该草案提出议事程序异议。具体的指令成本计算则有一套完善的方法。《无资助指令改革法》虽然也有不完善的方面,面临着批评,但总的来说,该法增强了地方影响联邦立法的进程,在降低地方支出责任,缓解地方财政压力方面意义重大。诚如美国州长协会主任雷蒙德·斯科帕奇所言:“正是来自美国预算局报告的潜在压力,促成了立法者加强与各州和地区领导人之间事先(而非事后)的联系。它以一种积极地方式改变了政府对话的本质”。^[10]

人类生活的某些方面及其所确立的法律规则,是世界各民族思想智慧的共同结晶,有着一般可供遵循的规律^[11]。这就为比较法学的研究与法律移植提供了可能。从美国《无资助指令改革法》对美国联邦与州以及第方政府财政关系的调整中,至少可以得出如下经验。

1.构建共同事权中中央政府决策权行使的制约监督机制。《无资助指令改革法》中所指的联邦指令在本质上是中央政府行使共同事权中的决策权,并将之传达给地方政府执行。该法对联邦中央政府在

程序上和实体上的限制,使得其在行使决策权时不得不考虑州和地方政府的支出责任与财政能力。将许多州和地方政府无力承担而自身又无提供足够转移支付资金的事项暂时搁置,大大降低了州和地方政府支出责任,减少了事权与支出责任不相匹配的事项,缓解了州和地方政府的财政压力。虽然实行单一制国家结构形式的中国与实行联邦制的美国存在很大的不同,但这种不同并不能作为否定各国中央与地方财政关系存在共性的理由。而且,随着联邦制国家中央集权的不断加剧,如何保证地方的权利已经成为全世界共同面临的问题。因此,如何限制中央政府对共同事权中决策权的滥用是单一制国家与联邦制国家的共性问题,美国控制联邦指令的模式是可供借鉴甚至是可供移植的。我国可以考虑以之为参照,将共同事权划分出来,对中央政府行使该类事权的决策权进行严格的程序与实体的控制,由各地人大代表组成的全国人大或在人大设置专门机关对共同事权的决策行使审批与监督的权力。

2.中央与地方财政关系的严格法定主义。严格的法定主义是控制公共财政关系的最优选择^[12],是近代控权史的基本经验。美国是一个崇尚法治的国度,《无资助指令改革法》是规范联邦中央与各州及地方财政关系的基本法律之一。这也说明将事权与支出中责任的分配纳入法治的轨道,地方权益才能够获得最强有力的保护。依法治国、法治中国建设已经成为我国治国理政的基本方略,法治观念日渐深入人心。制定专门的调整中央与地方财政关系的基本法^[13],将中央与地方事权与支出责任的分配纳入法治轨道成为必然的选择。

(三)事权与支出责任相适应目标下的财政转移支付制度的完善

共同事权是导致地方政府事权与支出责任不相匹配的根本原则因,但是共同事权的存在是不可避免的,有其存在的必然性与合理性。在对中央政府共同事权(决策权)的行使进行制约监督之外,还必须要有科学的财政转移支付制度来化解地方政府支出责任大于自身应有事权所带来的压力。财政转移支付对共同事权之下事权与支出责任不相匹配的化解遵循着这样的逻辑:中央政府行使共同事权之决策权,地方政府被动行使执行权导致支出责任增加,中央政府与地方政府共同核算地方政府因行使共同事权所增加的财政支出,中央政府根据核算结果将特定的财政资金转移支付给地方政府,地方政府将中央拨付的资金用于共同事项的支出。也就是说,在这个过程中地方政府的支出责任虽然增加了,但自身的财力在实际上并没有过多的损耗,是一种“花中央的钱办中央应该办的事”的模式。

诚如学者所言,财政转移支付制度的不健全是造成分税制财政体制下地方政府财政困境的重要原

因^[4]。构建科学的财政转移支付制度是缓解事权与支出责任不匹配给地方政府所带来的财政压力的必选路径,也是完善我国财政管理体制的重要内容。新《中华人民共和国预算法》(以下简称《预算法》)第16条对我国的财政转移支付制度进行了概括性的建构。“财政转移支付应该以基本公共服务均等化为主要目标;上级政府在对下级政府进行专项转移支付时,不得要求下级政府承担相应的配套资金”等规定体现了事权与支出责任相匹配的精神,具有非常积极的意义。但是,但财政转移支付制度涉及法律关系的主体定位、权责配置、申请和拨付程序等诸多重要问题,是一个系统复杂的运转体系,不是预算法的数个条文就能承载的。因此,应该尽快启动《财政转移支付法》的制定,才是规范财政转移支付制度的根本之策。在将来的《财政转移支付法》中应该明确以下问题:把“促进事权与支出责任的相匹配”作为财政转移支付的目标之一予以列明;对专项转移支付进行规范化的设计,作为促进事权与支出责任相匹配的主要手段。

五、结语

分税制财政管理体制于1994年在我国建立之后,针对现实中出现的地方政府财政危机等财政问题,中央政府先后提出了“财权与事权相匹配”、“财力与事权相匹配”的政策原则。在地方财政危机不断扩展蔓延的背景下,十八届三中全会又提出了“事权与支出责任相匹配”的新说法。可以说,事权与支出责任相匹配的提法是中央决策层对当前地方政府财政危机原因认识的深化,有着非常积极的意义。但是,事权与支出责任相匹配并不是我国财政管理所要达成的最终目标,实现地方政府支出责任与自身财力的有效平衡才是最终目的。即使如此,事权与支出责任相匹配也意义重大,它是连接地方政府财力与

支出责任所必不可少的一环。因此,促进地方政府事权与支出责任的相匹配就成为了当务之急,而这又依赖于国家(政府)与社会(市场)之边界的合理界分,依赖于共同事权中对中央政府决策权行使的有效制约,依赖于我国科学的财政转移支付制度的完善!

参考文献:

- [1] 腾讯网. 地方政府爆发财政危机, 面临巨大偿债压力 [EB/OL]. <http://nc.tengfang.net/news-281277>, 2015-04-05.
- [2][14] 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. 清华法学[J]. 2014, (05): 88-102.
- [3][4] 柯华庆. 谁请客 谁买单——建构分税制支出责任与事权相匹配原则[J]. 中国财政, 2013, (22): 70.
- [5] 十八届三中全会. 关于全面深化改革若干重大问题的决定.
- [6] 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, (04): 11-14.
- [7] [美] 路易斯·亨金. 宪政、民主、对外事务[M]. 邓正来. 上海: 三联书店, 1996: 11.
- [8] 张守文. 政府与市场关系的法律调整[J]. 中国法学, 2014, (05): 60-74.
- [10] 熊伟. 政府间财政关系的法律调整[M]. 北京: 法律出版社, 2010.
- [11] 曹诗权, 陈小君, 高飞. 传统文化的反思与中国民法法典化[J]. 法学研究, 1998, (01): 61-76.
- [12] 刘剑文, 王桦宇. 公共产权的概念及其法治逻辑[J]. 中国社会科学, 2014, (08): 129-146.
- [13] 刘剑文. 财税法治呼唤制定财政基[N]. 中国社会科学报, 2015-01-28(A08).

[责任编辑: 孔康伟]

Analysis on the Matching Path of Authority and Expenditure liability— based on Common Authority Theory

SHEN Bin

(Law School, Zhongnan University of Economics and Law, Wuhan 430073, China)

Abstract: In the third plenary session of the 18th Central Committee of the Communist Party of China, it puts forward the "establish the authority matching the expenditure liability system", which is the strong response to financial crisis the current local government in China facing. From the perspective of government authority as "right", the government authority can be divided into independent authority and common authority. The separation of decision right and execution right is the reason that the authority cannot match the expenditure liability in local government, which is also the important cause of local government financial crisis. Strict legal principles, restriction and supervision mechanism of decision rights, scientific and fiscal transfer payment system, is the feasible path to promote authority to match the expenditure responsibility and improve fiscal management system.

Key words: authority; expenditure liability; common authority; financial system