

Title: 《政府间事权与财权如何划分?》

Author: 张永生

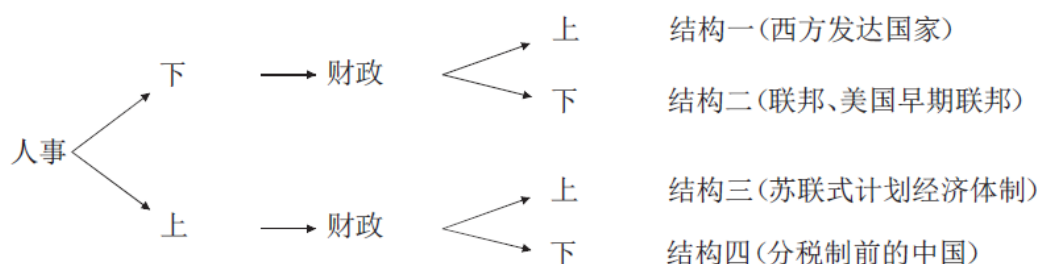
Source: 《经济社会体制比较(双月刊)》2008年第2期 P71-P76

Abstract:

世界性的分权化趋势涉及政府事权与财权两个方面,即支出责任(事权)=自有收入+转移收入(财权),每一级政府的事权与财权应做到相互匹配。但现实中,就“如何匹配政府的事权与财权”、“分权如何进行”这两个问题仍存在争论。显然,如果一级政府的支出责任大于自有收入和转移支付之和,就会导致政府服务不足,反之则会出现资源浪费等问题。世界性的分权化大多表现为支出责任的下放,而地方政府的征税权(或自有收入份额)却没有增加的趋势,政府间纵向财政不平衡的格局也没有缩小的迹象。

作者在温格斯特联邦悖论的基础上,用一种新的分析框架对宪政经济学的思路进行了调和(图2)。他进一步将温格斯特描述和政府控制权分解为两个维度,即人事控制权和财政控制权,这两个变量在上下级政府之间形成了四种组合,能够涵盖世界上所有类型的政府间关系。

图 2: 政府间关系的四种结构



结构一表示地方官员经由选举“自下而上”的产生,上级政府则控制主要财政收入,上下级政府之间分别通过人事权和财政权形成有效的制衡关系,这种结构就是温格斯特所说的“一种具有自我执行功能”的结构;结构二是一种弱中央的结构,中央既不能控制地方政府的人事任免,也不能控制地方的财政,因而是一种不稳定的结构;结构三是一种强中央的结构,这种结构由于中央政府太强大,很容易侵犯地方政府的利益,因而也是一种不稳定的结构;结构四是一种相对均衡的结构,但由于中央政府控制地方的人事任免,地方政府并不真正具有同中央政府讨价还价的能力。

纵观中国政府间事权与财权关系的演变,可以看出:改革开放前政府间的关系类似结构三,改革开放后则呈现为结构四,1994年实行分税制后,中央政府的财政收入迅速提高,中央政府和省级政府之间的关系从结构四向结构三转变。可见,上级政府控制着下级政府的主要财政收入,下级政府在很大程度上依赖上级政府的转移支付。在结构三中,由于上级政府既控制下级政府的人事任免,也控制地方政府的财政收入,就会出现温格斯特所说的中央政府侵犯地方政府利益的情况,将支出责任尽量推给下级政府,而尽量保留财权,从而导致基层政府出现事权过大,财权不足的情况。因而我国已经出现了基层公共服务不足、地方政府向市场寻租、基层政府变相举债等问题。作者认为,解决中国基层政府事权与财权不匹配的改革方向,主要不是大幅增强地方的税收权,而是要通过改革地方政府的人事制度,以在上下级政府之间建立

起有效的相互制衡关系，并在此基础上完善财政转移支付制度。只有改变地方官员的产生方式，形成上下级政府间纵向制衡关系，提高下级政府对上级政府的谈判能力。只有这样，规范的财政转移支付才有稳定运行的基础。