

推进我国财政体制科学化问题系统研究总报告(一)

导 言

□ 全国预算与会计研究会总课题组

2013年11月召开的中共十八届三中全会指出“财政是国家治理的基础和重要支柱,科学的财税体制是优化资源配置、维护市场统一、促进社会公平、实现国家长治久安的制度保障。”同时,将“建立事权和支出责任相适应的制度”作为新阶段深化财政改革的三个主要着力点和构建现代财政制度的三大支柱之一。此后,中央关于财政体制改革的顶层设计不断深化、相关文件相继推出。2014年6月,中央深改组和中共中央政治局审议通过的《深化财税体制改革总体方案》指出,调整中央和地方政府间财政关系,在保持中央和地方收入格局大体稳定的前提下,进一步理顺中央和地方收入划分,合理划分政府间事权和支出责任,促进权力和责任、办事和花钱相统一,建立事权和支出责任相适应的制度,并且强调“深化财税体制改革涉及中央和地方、政府和企业以及部门间权利调整,是一场牵一发动全身的硬仗”。2015年10月中共十八届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展的第十三个五年规划的建议》指出:“深化财税体制改革,建立健全有利于转变经济发展方式、形成全国统一市场、促进社会公平正义的现代财政制度,……建立事权与支出责

任相适应的制度,适度加强中央事权和支出责任。调动各方面积极性,考虑税种属性,进一步理顺中央和地方收入划分。”2016年8月,国务院出台《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》,确定了我国构建现代财政体制的基本框架、路线图和时间表。但是,由于推进财政体制科学化、现代化“是一场牵一发动全身的硬仗”和涉及方方面面的系统工程,不仅具体蓝图需要深细设计,而且实际推进也有待配套条件的逐步成熟,即使阶段性任务完成之后,仍需与时俱进地加以适当调整和不断创新。因此,推进我国财政体制科学化问题的研究,并没有随着国发[2016]49号文件的制发而完成,而是一项“永远在路上”的长期任务;何况财政体制科学化、现代化的完整内涵并不像有些人理解的那样仅限于狭义政府间的财政责权关系,只有上溯到根、横扩到边,构建起完整无缺的财政责权配置体系,才能形成结构完善、运转高效的财政体制机制,从体制上确保财政对国家科学治理发挥出应有的功能。故而,必须站在推进国家治理体系现代化的高度,基于对财政体制整体内在联系的系统思考,从理论与实践的结合上,就其各个侧面、各个环

节进行全方位、全链条的研究,形成完整而周密的设计思路和基本方案,才有利于增强推进财政体制实践的科学性和自觉性。本课题研究就是基于这样的考虑而确立整体架构并组织力量认真进行的。

需要说明,本课题的研究对象是以广义政府为主体的广义财政体制。所谓广义政府,是指整个国家政权机构,包括立法机关、行政机关、司法机关,在我国现行体制下,还包括以中国共产党为核心的各个合法党派机关。与其相对应的狭义政府,才是人们通常所称呼的政府,即国家行政机关。之所以将广义政府下的财政体制作为研究对象,是因为财政事务是以广义政府为主体的,广义政府的三大系统分别承担着财政事务管理责任,分别拥有处理财政事务的权力。其中,财政立法和执法监督都是立法机关的责权,财税方面的涉法纠纷则要由司法机关依法裁定和处理,作为行政机关的狭义政府只承担财政事务执行责权并对立法机关负责。因此,仅仅以狭义政府内部财政责权关系为对象研究财政体制,所得研究成果的科学性将受到很大局限,而只有以广义政府作为财政事务的主体来研究相关责权关系,才能将国家财政体制分析透彻、解释清楚,从而

执笔人:齐守印

有利于推进财政体制的科学化。所谓广义的财政体制,则是在人们通常所说的狭义政府间财政关系基础上,在纵向上往前上溯到广义政府整体对社会承担的财政事务责任及相应拥有的财政事务权力,即所谓政府与市场在资源配置方面的分工;在横向上扩展到同级广义政府中立法、司法、行政三大系统之间以及作为行政机关的狭义政府内部各部门之间的财政事务责权关系。做这种上溯和扩展研究的理由在于,不仅因为广义政府的整体财政事务责权是广义政府内部纵横交错的财政事务责权关系之源头,其定位正确与否对一国财政管理乃至整个国家治理的科学化水平高低具有的基础性影响——根基上失之毫厘,枝干上就会谬以千里;而且广义政府内部横向上两个层次的财政管理责权配置科学与否,既会影响本级政权机构财政管理效率(如果相关责权划分不当或者模糊,必然导致工作上的扯皮或财政资源配置偏颇),还会通过上级公共部门凭借权力对下级政府自主理财施加干扰而影响地方财政管理效果。因此,只有将广义政府所有财政关系都纳入研究视野,依照科学理论和正确原则将其中各方面的财政责权关系全部理顺,才能从顶层设计上并通过改革实践在现实中构建起系统完整的科学化财政体制,以便从体制层面发挥好财政对国家治理科学化的基础和重要支柱作用。

按照上述视角,本课题研究的内容范围包括以下四大部分:(1)政府与市场之间边界的合理划分,据此明确广义政府的总体公共责任和权力范围;(2)广义的各级政府之间公共事务责任与权限的合理划分;

(3)广义的各级政府之间财政关系的科学界定,具体包括财政支出责任划分、财政收入归属及相关权限划分、财政转移支付三项主要内容;(4)广义政府(包括立法、行政、司法)以及狭义政府内部各公共部门之间财政管理责任与权限的合理划分。

如此设定本课题研究的内容范围,是因为上述四个部分之间存在着严密的内在逻辑关系,从前到后层层递进、环环相扣、不可分割,不仅每个部分都有其不可替代的特定功能,而且前后顺序也不宜颠倒,只有按此逻辑顺序逐层展开,才能从内在联系上全面解析和把握广义的国家财政体制,进而从顶层设计和改革实践上完成国家财政体制的系统构建。其中,第一部分是整个财政体制的基础环节,旨在界定整个国家权力机构暨广义政府配置资源的范围,明确广义政府这有形之手与市场机制这只无形之手之间在调节整个社会经济运行方面的分工,从而确定广义政府的财政责任与权力。第二部分虽然从直接意义上并不构成财政体制的一个内在环节,但由于它是各级广义政府之间纵向财政责任和权限划分的直接依据,所以成为构建或改革财政体制不得不讨论的问题。这是因为财政收支责任与权限从属于公共事务责任与权限:一方面,任何一级政府要完成公共事务就必然需要花费一定的财政资金,为此才要赋予其向社会征集财政收入并管理财政资金的权力;另一方面,任何一级政府既然行使公共事务决策权力,即有权决定举办某种公共事务或确定各种公共服务标准,也就有责任筹措支付旨在完成相应公共事务所需的财

政资金。所以,政府间纵向财政责任和权限的划分紧紧依附于政府间公共事务责任和权限的划分,后者模糊,前者无从清晰,尽管两者之间并不一定绝对一致。第三部分是政府间的纵向财政关系,其中财政支出责任划分是基础和前提,财政收入归属及相应权限的划分是各级政府履行财政支出责任所必要的条件,而财政转移支付则主要是基于各地财源差异致使部分地方政府所筹财力难以满足履行财政支出责任需要,而由上级政府依照抽肥补瘦原理实现纵向与横向财力平衡的调节措施,有的则是上级政府基于委托下级政府代为完成某种公共事务或落实某种公共服务标准而对所需费用的财力补偿。第四部分是广义的同级政府各公共部门之间财政管理责任和权限的划分,其规则是否科学,直接关系到本级政权机构的运行效率,在单一制政体下还会进而影响下级政权机构的运行效率。要想从整体上实现一个国家财政体制的科学化,以适应整个国家治理科学化的要求,必须按照科学性原则从以上四个方面统筹谋划、系统研究,从而做出整体顶层设计。

本报告依照上述逻辑和结构,对国家财政体制的四大部分,依次进行了概要性理论分析,概述了历史演进和现实状况,简要分析了存在问题,有选择地介绍了部分发达国家的经验做法,并根据我国国情从中提炼出可资借鉴的启示,在此基础上提出通过深化改革,系统推进我国财政体制科学化的目标模式和改革措施建议,以供主导改革的实务部门作为决策参考。

(责编:纪萃;责校:亦春)