

重新认识中央和地方财政关系

杨志勇

(中国社会科学院,北京 100028)

内容提要:规范中央和地方财政关系,需要重新认识中央和地方财政关系。央地财政关系是建立现代财政制度中难度最大的一项内容。除了技术原因之外,还有不少认识上分歧,导致改革具体思路、具体内容、具体改革方案的选择存在分歧。本文分析其中最为关键的央地财政关系的稳定性问题、政府职能动态变化对央地财政关系的影响、地方税的界定和地方债管理问题。央地财政关系需要稳定性,以发挥激励作用。市场化、信息化、全球化等要求政府职能的动态变化,这会影晌央地财政关系,要求财政制度在保持稳定性的同时,有一定的弹性。只要是地方能支配的税收收入都是地方税;共享收入属于地方部分同样是地方税,共享税问题的关键是共享比例事先确定且保持相对稳定。此外,地方债管理制度改革应以各级政府均有发债权作为目标。

关键词:中央和地方财政关系 分税制 分级财政 现代财政制度 财税改革

中图分类号:F812.2 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-9544(2017)10-0054-07

关于中国中央和地方财政关系的文献,可谓汗牛充栋。笔者也曾就此进行探讨(杨志勇,2013;2015;2017a;2017b;2017c;2017d)。分税制财政管理体制改革的基本方向早在1993年就已经明确,2013年十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》以及2014年中共中央政治局会议审议通过的《深化财税体制改革总体方案》要求调整中央和地方财政关系,建立事权与支出责任相适应的制度。现实中,相关改革已经取得了一定的进展。特别是,2016年《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)的发布,更是大大加快了中央和地方财政关系改革的步伐。但是,在现实中对于央地财政关系的具体改革思路、具体内容、具体改革方案的选择,还有一些不同的看法。本文拟

就其中最为关键的财政集权分权问题,事权和支出责任是否有必要明确界定,政府职能的动态变化对央地财政关系的影响、地方税的界定、地方债管理制度五个问题进行阐述,希冀能够减少分歧,推动央地财政关系改革的进展。

一、合理构建中央和地方财政关系要注重财政制度的稳定性

(一)财政集权与分权的循环亟待跳出

重构中央和地方财政关系是建立现代财政制度的重要内容之一。与其他财税改革相比,这一改革的难度最大。原因有二:第一,中央和地方财政关系影响面广,各方利益都可能受到影响。第二,中央和地方财政关系的确定本来就有技术难度。选择什么样的原则以及具体制度的设计,难以直接照搬其

〔收稿日期〕2017-08-31

〔作者简介〕杨志勇,财经战略研究院研究员,博士生导师,研究方向为财税理论与比较税制。

〔基金项目〕中国社会科学院哲学社会科学创新工程项目“‘十三五’时期深化财税价格体制改革研究——宏观经济政策选择与财税价格体制改革”阶段性成果。

他国家的做法。常见的财政集权分权思路与具体制度的形成还有相当遥远的距离。过去常见的“经济性分权”和“行政性分权”思路对分权问题的分析显得过于简单。在财政集权和分权内部兜圈,也是无助于具体财政体制选择问题解决的。

中央和地方财政关系是中央和地方关系的重要内容之一。行政管理体制改革的进程直接决定央地财政关系的确定。反过来也是如此,央地财政关系改革到位,会大大推进行政管理体制改革。但是,一般说来,财政体制改革很难推动行政管理体制改革,或者说,推动的效果不见得就很好^①。所谓的“行政性分权”和“经济性分权”经常是交织在一起的,在财政体制上很难分清是属于何种类型的分权。而且,由于缺乏明确的指标判断何种程度的分权才是合理的,在实际操作中即使明确了财政分权的改革方向,分权“度”的把握仍是个难题。这在一定程度上导致了财政分权改革的反反复复。

常见的以特定的单一制国家或联邦制国家为参照系的中央和地方财政关系改革思路,也会遇到难题。这是因为参照系自身也在演变之中,改革几乎没有可以照搬照抄的方案。当今一些国家表现出财政集权的特点,但在历史上长期是以财政分权为特征的。法国常常被视为财政集权的国家,但是在法国大革命之前,它远不是一个中央集权的国家。日本名义上是单一制国家,但地方自治特征也特别明显,这主要是第二次世界大战之后受美国的影响所致。美国是联邦制国家,但自大萧条之后,联邦财政的集权程度总体上在不断提高,当然其中又有反复,例如1996年社会福利改革赋予了州政府更多的责任。这些史实表明,不能静态地看待央地财政关系的处理问题。动态分析市场经济国家中央和地方财政关系并剖析其中的制度变化逻辑机理可能对中国更有帮助。人口、土地、各地经济社会发展的差距等因素,让当下中国中央和地方财政关系的处理,比任何一个国家都可能要复杂得多。从可操作性的角度出发,不在财政集权与分权内兜圈,而是根据中国实际情况,选择适宜的具体制度,才可能

为规范央地财政关系找到出路。

(二)中央和地方事权和支出责任的明确划分才能充分发挥制度的激励功能

财政集权分权的反反复复,是财政体制不够稳定的表现。实际上,要让财政体制真正发挥作用,就必须强调制度的稳定性。

单一制国家的国情并不意味着财政集权。从国际比较的视角来看,只要实行市场经济,除了少数城市国家以外,多数国家选择了财政分权的道路,即实行分级财政,差异只是在分权的程度上。除了前述财政集权分权合理的度难以把握之外,从激励机制设计理论的应用来看,中央财政包揽一切不是最优的选择,而且也做不到。通常说来,地方政府对当地情况更为了解,掌握更多的地方信息;地方政府承担更多责任,可以更好地激励地方,发挥地方的积极性,让地方在当地事务中发挥更大作用理所当然。

明确划分中央和地方事权和支出责任意义重大。不时可见“中国是一个单一制国家,事权划分不清”的说法。观念的力量影响中央和地方财政关系的重构。事权和支出责任划分保持相对稳定性,为央地财政关系规范化所不可或缺,否则,财政体制所应有的激励功能就不会出现。事权和支出责任的划分肯定有难度,其中不乏专业难题,但只要遵守专业规律,用心去做,办法总是能找到的。事权和支出责任的划分需要保持相对稳定性,是因为稳定的制度才有激励作用。相对稳定性就是要让制度保持必要的弹性和活力,以应对不断发生变化的现实。事权和支出责任的明确划分只是问题的一方面,当制度要求改变时,对应的财权和财力划分也要作相应的改变,以求中央和地方支出和收入的匹配。地方单方向转嫁事权和支出责任给中央是不合适的,反之亦然。

划分事权和支出责任,重要的是让各级政府的事权的划分更具有可操作性,并能够转化为具体的财政支出责任。“事权”不应该是含糊不清的,而是能够代表相应支出的“事权”。事权划分的稳定性才能带来相对稳定的预期。含糊不清的事权容易引发推卸责任问题。事权在划分时,不宜以含糊不清或不容易界定支出责任的事权为前提,而应以可操作

^①2009年开始的省以下行政管理体制改革要求实行财政的“省直管县”管理体制,但预期目标并没有实现。有人希望用财政体制推动行政管理体制改革,实际上也没有做到。

性的即可以明确转化为支出金额的事权为划分的前提。事权变化时同样也需要遵守这一基本原则。事权和支出责任的划分从来都不容易。不同时期各国的情况都是如此。20世纪初期一本流行较广的财政学教科书(M.E.Robinson, 1922)就提及不同国家地方政府功能差异,原因有地理、历史、政治传统等,而且还说到就是在同一国家内部,不同时期经济社会条件的变化地方和中央政府的相对效率在发生变化。^①

事权和支出责任的划分需要一套机制,以平衡地方利益的诉求与全局利益可能产生的矛盾。地方政府代表地方,一个地方的利益诉求可能会影响其他地方或全国的利益,甚至前者利益的获得要以后者为代价。显然,倘若所选择的制度会普遍带来类似结果,那么这样的制度就必须改变。只有兼顾各地和中央利益的制度安排才能为相关各方所接受,才具有可持续性,才是国家长治久安所需要的。

二、合理构建中央和地方财政关系需要关注政府职能的动态变化

(一)市场化对政府职能的影响

从传统的计划经济到社会主义市场经济,意味着政府边界的巨大变化。在计划经济时代,无论是国营企业,还是集体企业,基本上都附属于政府。随着市场化改革的推进,政府与企业关系有了质的变化。混合所有制企业和非公有制企业的发展,意味着只能适应计划经济需要的政企关系已经不能适应现实。就是保留下来的公有制企业,所需要的政企关系也在发生变化。

政企分开是主旋律。政府做事和企业做事目标不一,市场中的企业以盈利为首要责任,政府以提供公共服务为天职。政企分开,各司其职,特别是政府与国有企业关系的规范化,更是让政府与市场的边界发生剧烈的变化。市场化改革至今,政企关系的规范化任务尚未完成,但共识已经基本形成。国有经济的定位和改革取向将在很大程度上影响政府职能的界定,从而影响央地财政关系的确定。

政府办事业,是计划经济的必然产物。随着市

场化改革的推进,政事分开早已提上日程,但距离目标还有相当大的差距。非营利性组织的发展还较为落后。各个部门几乎都有下属的企事业单位,与市场化改革的目标要求,还有很大的差距。一些企业名义上是企业,但由于是在受到高度规制的行业活动,和事业单位的运作没有太大差别,而且由于多了“合理合法的”盈利目标,扭曲性的企业行为让政府与企事业单位的关系更加含混不清。事业单位的企业化经营同样如此,影响了事业单位本来应该履行的公共服务职责。事业单位的行政化经营,也在某种程度上影响了社会服务职能的发挥。

在社会主义市场经济条件下,政府机构应该是精干的、高效率的、提供公共服务的机构。但是,一些领域改革的滞后,让政府职能的转变滞后,政府也因此承担了过多的本来不应该承担的职能。相应地,中央和地方事权和支出责任划分的基础就没有完全夯实,中央和地方财政关系的划分因此受到严重影响。在这样的条件下,事权和支出责任的划分就变得更加困难。而且一些政府本来应该更加关注的事权,如社会保障和教育,就可能得不到更充分的重视。

(二)信息化对政府职能的影响

信息化直接冲击政府的组织结构。信息化让更高级别的政府直至中央政府有了更多更充分的决策信息,有可能提高中央决策效率。按此,中央可以直接做的事可以更多。

信息的集中以及大数据时代的来临,并不意味着计划经济的回归。20世纪30年代在兰格和哈耶克之间所进行的计划经济和市场经济的大争论,如今看来仍有意义。信息处理的困难决定了计划经济所能适应的环境是极其有限的。前人已有探索并取得丰富经验的,后人可以通过计划的方式跟进。但是,信息化社会中,面对茫茫信息,不确定性无所不在。通过模仿而取得快速发展的后发优势所能作用的领域是极其有限的。信息改变社会,但是信息无法让计划经济回潮。20世纪六七十年代计算机技术发展起来之后,兰格曾经说过,争论不用再进行了,给他一台计算机就够了。言下之意,计算机可以帮助人类处理计划决策的信息。可是,实践的最终结果并不偏向兰格。世界大趋势是市场经济取代

^①这本教科书也曾经在中国的大学使用过。几近百年,不变的是原理,改变的是具体制度。

了计划经济。而今,大数据时代的到来,人类处理信息的能力也大为增强。人工智能技术的发展似乎又让自负的人类看到了计划代替市场的前景。但是,这仍然改变不了计划的局限性。计划所依托的信息本来就是分散的,且这些信息随时都可能在发生变化。

信息化因此必然导致政府组织机构的变化,会要求更高级别的政府直至中央政府的职能进一步扩大。相应地,地方政府职能可能需要缩小。具体怎么做,这不是一个集权与分权的问题,而是如何做才能更有利于公共服务的提供的问题。各级政府信息的收集与处理能力都会影响政府组织结构的选择。

信息化让中央和地方的分工模式发生改变。确实,中央可以获取的关于地方的信息在增加,远程成功决策的概率在提高。但是,距离摆在那里。地方信息在往中央集中的过程,往往是经过一定程序处理的信息。这样的信息能否全面反映地方的实际情况,本身就是存疑的。当然,中央决策需要的不是全部信息,而只是充分信息。但是,如何判断信息的充分性呢?中央决策的有效性又该如何认定?可以想象的合理的选择是,中央事权和支出责任在增加,但是无法完全取代地方。

(三)全球化对政府职能的影响

开放经济条件下政府职能不同于封闭经济。全球化更是对各国政府的责任提出了更多的要求。全球化改变了国家的行为。一个国家,特别是大国,不再可能只是耕耘自己的“一亩三分地”,而应自觉地将本国政府职能的发挥与世界更加紧密地联系起来。这不仅仅是经济联系,而且包括诸多共同事务的参与。全球性公共产品的提供,离不开各国政府的共同努力。和平、安全、反贫困、发展、环境保护等等都是全球化社会中负责任的各国政府都应该致力实现的目标。

全球化让一国政府的职能延伸到世界。这种职能在多数情况下,需要各国中央政府共同来完成。全球化延长了分工的半径,进一步扩大了市场本应是世界各国的共同利益之所在。但是,当今世界,与全球化趋势并行的是逆全球化趋势。各国出于不同动机,选择不同的战略,在有利于自己的场合愿意选择全球化,而在不利于自己的时机下,选择“经济

民族主义”或贸易保护主义。全球化与逆全球化的角力过程,必然需要财政力量的支持。中国所倡议的“一带一路”,在很大程度上是与逆全球化进行竞赛。国际财政事权的扩大,在资源一定条件下,势必影响国内的事权配置,从而构成一国内部央地财政关系规范化的外部约束条件。

市场化、信息化、全球化是影响当前政府职能界定的最重要的三个因素。从计划经济到市场经济的转轨,强调的是市场化,这一过程是渐进的,市场作用的范围和程度的差别要求政府职能作对应的调整。当今社会正处于信息革命时代,信息化是技术进步和商业模式变化所致,对市场和社会的作用产生了很大的影响,同时也对政府职能调整提出相应的要求。资金、技术、人才、信息等在全球范围内的流动或传播成本越来越低,市场半径在不断扩大,全球化是大势所趋,“逆全球化”只会是社会发展的一个插曲。这就要求政府职能中扩大全球性公共产品提供的成分,相应地政府职能需要作调整。总之,市场化、信息化、全球化都会对政府职能提出调整的要求,政府职能有动态变化的需要,事权和支出和划分本来就是政府职能的划分,因此,重构中央和地方财政关系必须关注政府职能的动态变化,以防止僵化理解政府之内,导致政府效率低下。这和财政制度的稳定性没有矛盾。稳定只能是相对的稳定。稳定不是不能变化,市场化、信息化、全球化引发政府职能调整要求之后,财政制度的变化是有条件的,即事权和支出责任的调整需要有对应的财权和财力相匹配。否则,这就会带来财政制度的激励难题。

三、重新认识地方税

(一)税收征管的效率要求与地方税的界定

地方政府做事,确实需要有更多属于自己的资金,否则各种扭曲行为就容易出现。地方支出依赖自身税收收入,与耗费上级乃至中央的财政转移支付相比,通常更节约。基于这样的认识,地方政府需要地方税收入。

什么样的税才是地方税?什么样的税才有资格充当地方税?一种流行的观点是,只有全部收入仅仅归属于地方的税种才是地方税。倘若以此为依

据,那么我们会发现,无论如何,现实中都找不到足够多的税种为地方政府提供充分的税收收入。一个税种,全部收入归属地方的,是地方税,但这样的地方税界定不能反映现实,也无法展望未来。一种税只要能直接提供地方税收收入,就可以视为地方税。这样就必须将中央和地方共享税收收入属于地方部分视为地方税。有人担心这样划分法会让分税制无法进行下去,实则不然,这样的分税也可以是分税制的内容,分税制的实质是分级财政,只要事先确定地方能从共享税收收入中分得的份额且不能轻易改变即可。中央和地方税收收入的划分之关键是规则事先给定。

现代国家税收征管必须高效,一些税种的征管规模经济效应明显,那么这样的税种就更适合高级别的政府乃至中央政府征管。从现有的税种来看,单独归属于地方的税种数量不少,但所能提供的地方税收收入极其有限。增值税、消费税、企业所得税、个人所得税等都属于收入规模大且在征管上具有规模经济的税种。地方税收收入主要来自于和中央共享的税收收入。这些共享税所提供了大量地方税收收入,它们理所当然是地方税。只不过与只属于地方的地方税相比,它们确实具有一定的特殊性。事实上,对于地方和中央来说,收入意义最明显的都是共享税。在这样的背景下,完善地方税体系路在何方,实际上已经很清楚。那就是,要跳出从地方专享税种考虑地方税收收入体系的思维定势,明确将地方税界定为所有能为地方提供收入的税种。这不会让分税制名不副实。如果只是为划分税种而分税,那么这样做的意义并不大。分税的实质是形成分级财政,让每一级财政都尽可能负起应有的责任来。自己筹集的收入自己支出,通常效率更高。分税制不一定就要拘泥于特定税种的某一级政府专享。分税制可以通过中央和地方的税收分成来实现。只要分成比例事先确定且可以保持相对稳定,那么税收收入分成就可以起到激励地方的作用。这里的关键是设计出最具激励约束功能的机制。一级政府专享税种的制度安排相当于将一种税的收入的100%划归该级政府,这是激励程度最强的税收划分制度,但是这样的制度选择受制于具体税制。

从现行税制来看,要设计出这样的税制是做不

到的,即使是不时说起的房地产税,它所能提供的地方税收收入也有限。而且,事实上每年直接来自于房地产的税收收入已经不低。最近这些年,只对房地产课征的房产税、土地增值税、城镇土地使用税、耕地占用税、契税所提供的税收收入都占到税收总收入的10%以上。这还不考虑来自房地产行业的营业税(增值税)、企业所得税以及其他税种所提供的收入。一种商品一个行业所能承载的税负是有一定限度的。超越界限必然带来更多的麻烦。有一种流行的观点是将消费税改造为零售环节征收的消费税,并划为地方税,但是随着电子商务的普及,这已经变得越来越难。

从现有的税制来看,相当多的税种统一征收的效率更高。1994年国地税分设适应了特定时期中央税收收入筹集的需要,但是随着信息化进程的加快,中央和地方收入混库(把中央收入当成地方收入,把地方收入当成中央收入)问题已很容易解决,征税应最大限度给纳税人便利,以进一步提高纳税服务效率。在新税种发明出来之前,征税时尽可能考虑税种特征,分税时考虑支出和激励需要,是分级财政制度完善最应该遵循的原则。

只要能够提供地方税收收入的税种就是地方税。完善地方税体系应由此着手进行。从税收征管的角度来看,税种由中央还是地方政府来管,应适合税种的特点,征税才能做到规模经济和因税制宜的有机结合。时下正在进行的国地税合作,最终目标应该是国地税的融合,因为再也没有比融合更程度的合作了。

(二)税法对纳税地的规定影响地方税收收入问题
需要高度关注

关于地方税问题,以前重视的是中央和地方财政关系视角的分析。实际上,地区间税收竞争问题也很突出,而这在很大程度上是税收制度规定的。也就是说,影响地方税收收入的不仅仅是政府间财政关系制度。

纳税人在何地纳税,与具体税收制度、税收征管法和其他相关制度有着密切关系。一个地方可能是真正的税源产生地,但是根据税法的有关规定,企业可能需要在总机构所在地缴税,那么税收收入就可能不会在当地体现出来,而是转化为总机构所

在地的税收收入,无论是国税(中央税),还是地方税,都是如此。2008年企业所得税法实施之后,企业所得税的纳税人从独立核算单位转变为法人,就意味着不同地方税收收入格局的大转变。总部经济发展好的地方,自然能吸引到更多的税源并带来更多的税收收入。显然,这对于那些真正的税源产生地来说,是税源和税收收入的流出。

理想的结果应该是真正的税源产生地能分享到与其贡献相称的税收收入。跨地区经营、集中缴库的企业,税收收入的产生肯定有各地的共同作用。对于这样的企业,企业所得税属于中央的部分,无论在哪里缴纳,都是中央税,因此无所谓这部分税收收入的地区间争夺问题。但是,如果地方政府可支配财力与地方所产生的国税收入基数有关时,那么情况就不一样了,地方政府仍会在意这部分税收的缴纳地。

对于集中缴纳的企业所得税地方分享部分,地方间的税收利益争夺更加直接。这方面需要有规则加以约束。暂行分配办法是,集中缴纳的企业所得税中地方分享部分按企业经营收入、职工人数和资产总额三个因素在相关地区间分配,其权重分别为0.35、0.35和0.3。任何分配办法都可能存在争议,但这样的办法好歹部分解决了地区间的企业所得税利益争夺问题,总部经济所在地税收利益最合算的问题尚未得到彻底的解决。实际上,总部经济的税收利益争夺问题,不独省际存在,就是在一个省(直辖市、自治区)内部,不同地方同样存在类似问题。从好的方面来看,争夺就是竞争,可能激活地方政府活力,有利于地方积极性的发挥。从不好的方面来看,竞争可能导致一些基础条件不太好的地方吃亏。当然如果有区域税收优惠政策在的话,那么情形就可能改观。在一些偏僻但有极为优厚的税收优惠政策的地区设立的公司,基本上不会有真正的业务在那里发生,那里或类似的地方更多地是注册地或名义上的总部机构所在地。

四、地方债管理制度应以各级政府均有发债权为目标

(一)地方债限额管理中的问题

无论是地方税,还是地方债,都可以为地方政

府提供可支配财力。地方税收入不需要偿还,地方债则需要偿还。但是,地方债可以解决特定情形下地方政府的灵活资金需求,因此有存在的必要性。分级财政制度下,地方税和地方债应该是同时存在的,只是地方债从债务风险上看,需要限定规模,需要加强管理。

新预算法已赋予省级政府发债权,省级政府可以在中央规定的债务限额内举债。无疑,这种规定有了很大的进步,也能增强省级政府在地方债风险应对中的责任。但是,从现实来看,这样的地方债问题疏导方式似乎未能从根本上满足地方政府的债务需求。一些地方仍然采取种种方式,绕道融资,可能形成规模不等的“隐性地方债”。这一问题已引起高度重视,并正在采取办法加以解决。

面对此类地方债问题,我们需要一分为二加以分析。“违规”是问题的一方面,但另一方面是地方政府仍有做事的积极性。这种积极性显然需要肯定。为什么有了新的预算法,而且还有了一系列规范地方债的通知规定,一些地方还要这么做呢?如果一种规章制度颁布滞后,响应者寥寥,那么我们需要拷问的是,如此规章制度是否接地气,是否真正与社会发展的要求相吻合?众所周知,官员违规的惩罚机制已越来越健全,懒政惰政问题也不时可见,地方官员通常不太愿意因为公事而冲破既有制度的约束。改革在形式上都会表现为突破既有制度的约束的行为。不突破具体制度约束,就谈不上改革。改革的探索性特征决定了区分具体改革和“违规”行为存在一定的困难。这可能是面对高压态势,一些地方政府官员仍有动力突破制度约束的最主要因素。面对这样的行为,显然更需要的是制度的进一步完善,而不是“一刀切”的“问责”。“问责”不是不可以,但由此所带来的后遗症也可能导致事与愿违的结果。

地方政府的所谓“违规”融资多发生在模糊地带。“隐性地方债”之所以会存在,是因为地方政府和一些国有企业的纽带关系还很难切断。地方政府可以影响国有企业,哪怕中间设定所谓的各种投资公司之“防火墙”也是如此。至少在地方国有企业的人事安排上,地方政府可能施加影响力。这样,地方国企在某种程度上仍能为地方政府所利用。与此同

时,地方国企和政府互动的另一结果是国企的某些行为可以得到地方政府的“背书”。地方政府不会在限额之外明目张胆地直接举债,也不会突破各种明确的“铁律”,但是各种各样的财政金融合作,融资担保、产业投资基金支持、PPP等等,都可能成为地方债行为的变种。地方做事需要资金,或地方政府直接支出,或地方政府找其他经济主体来操办,否则事情就无法延续下去。一些地方必须做的事,地方会努力自行解决。上述的一些模糊地带的融资行为,就可以视为地方的努力。

地方经费筹集有困难,将导致即使表面上属于地方的事权,最终也可能获得上级乃至中央的支持。这就是所谓“名义事权”与“实际事权”问题。名义上规定地方去做,但实际上地方做不到,最终就会发生事权的转嫁行为,地方将自身的“名义事权”转嫁给中央,最后,“名义事权”和“实际事权”会有相当的差距,事权划分的规定也会因此流于形式。规范中央和地方事权的方向正确,但是如果事权划分之后的制度不能得到遵守,那么其意义就会大打折扣。因此在规范事权划分的同时,相当部分的精力应该放在事权实现的财权和财力保障上。

(二)地方政府可支配财力与举债机制

一个地方有多少可支配财力与地方税收收入不是一回事。统一的具体制度下,各地不同的财政收入状况,需要有一定的干预机制。地方政府可支配财力不仅仅包括一般公共预算中税收部分,也包括非税收入。地方财力的获得,不仅与自身的努力有关,也与财税体制的设计有关。地方政府经过努力之后,财力不足部分需要靠中央的财政转移支付来解决。当前中央对地方的税收返还和转移支付都构成地方政府可支配财力,为地方财政正常运行提供支持。除此之外,政府性基金收入(主要是土地收入)也是地方政府可支配财力的重要来源。国有资本经营收益也可以形成地方政府可支配财力,只是规模相对较小。地方政府实际可支配财力是结果,从激励地方的目标出发,地方财权显得更加重要,财权设置合理,可以最大限度地激活地方自身可支配财力。

中央不能包揽地方的一切,包括举债。包揽意味着责任。就是在计划经济时代,中央大一统的财

政体制也不适合中国国情,中央和地方关系的多次调整就说明了这一点。“一收就死”说的就是集权后的问题,包括财政集权。“一放就乱”说的是放权的问题,包括财政放权。问题的循环往复,就必须有改革的新思维。分税制不是行政性分权,是要发挥中央和地方两个积极性,释放经济活力,同时促进各地公共服务的公平有效提供。

分级财政下,地方财政运行的结果之一是收不抵支。地方财政赤字发生之后,如果没有对应的债务融资机制,那么地方政府就无法运行下去。政府各子预算需要加强资金统筹,以提高资金效率。而且这还不够,地方具有发债权可以说是分级财政下各级政府的标配。只是目前省以下财政还存在许多问题,预算法还只是将地方发债权授予省级政府。暂时的具体制度安排不代表未来,地方政府最终都应该拥有发债权。这可能还需要一定的时间,但是大趋势是无法背离的。关键是地方政府要能够真正承担举债责任,在这样的体制下,即使地方政府有举债的权限,地方自身的各种约束机制也会约束地方政府举债。地方缺的是良好的举债约束机制,而不是其他。现实中,个人借钱,政府不管,但债权人会管,可以决定借与不借。发达国家地方政府就是有发债权,议会也不会随意批准举债。以地方财政所谓的“缺口”为由反对地方政府举债,是没看清地方政府可支配财力的结果,是没有认识到分级财政的实质所致。

中央和地方财政关系的改革是建立现代财政制度的一项重大任务。央地财政关系的认识,直接决定着改革方向的选择。目前改革具体方案选择遇到的问题,反映出来的是央地财政关系认识的局限性。为此,需要跳出财政集权和分权的窠臼,需要将财政体制和政府职能的调整联系起来,需要重新认识地方税,需要对地方债管理有新的认识。总之,只有重新认识中央和地方财政关系,政府间财政关系改革的路才会越走越宽!

参考文献:

- [1] 杨志勇.分税制改革是怎么开始的?[J].地方财政研究, 2013年第10期.

(下转第66页)

(3)预算法律责任形式的完善

我国现行的《预算法》只规定了行政责任和刑事责任,责任形式还比较单一。就预算行为的性质而言,预算的专业性和综合性决定了其属于典型的经济法行为,对预算的法律调整应结合各种法律调整手段,包括民事、行政、刑事、程序等等。预算法素有“经济宪法”之称,政府预算行为对市场经济主体造成经济损失在所难免,因此有必要借鉴发达国家的经验,考虑将经济责任纳入经济法律责任的范围。如《俄罗斯联邦预算法典》第238条规定,预算可以通过诉讼救济,如果预算主体没有及时拨款或者足额拨款,可以被起诉并承担相应的经济赔偿责任。韩国官员因预算行为对他人造成的损失,在其被罢免后需承担相应的民事赔偿责任。预算的经济责任一方面旨在通过赔偿或者补偿的形式弥补因政府预算行为导致的利益损失,另一方面旨在遏制政府预算行为中的谋求私利的非法经济动机。

四、余论

2014年预算法的修订是预算法进步的体现,但预算法的发展与完善还有很长的路要走。预算将愈发成为治理的同义词,完善的预算治理需要诉讼机制的引入,也需要公众的参与。政府背信行为可诉性讨论的目的不是为了对政府进行无休止的追责,将政府拖入诉讼的深渊,让原本精力有限的预算部门疲于应对公众的质疑,而是为了防止政府预算权肆无忌惮地行使,尝试对其进行恰当的规制。预算可诉性机制建立的目的是为了让公众在预算中有更加切实可行的参与路径,从司法制度上落实公众对预算的监督,并最终达到规范政府的预算行为的目的。总而言之,政府预算背信行为不应游离在可诉性范围之外。

参考文献:

- [1] Aaron Wildavsky. A budget for all seasons? Why the traditional budget lasts [J]. *Public Administration Review*, 1978(38): 501-509.
- [2] 刘守刚. 将《预算法》修订为真正的法律[J]. *上海财经大学学报*, 2008(3): 63.
- [3] [台]陈春生. 立法院对预算审查案决议决权之范围及其应有之限制[J]. *宪政时代*, 1993(3): 16.
- [4] [日]三浦隆. 实践宪法学[M]. 北京: 中国人民公安大学出版社, 2002: 271.
- [5] 焦建国. 论政府预算的法律本质—理论、日本特色与我国的选择[J]. *财经问题研究*, 2001(5): 66.
- [6] [台]陈新民, 刘孔中. 宪法解释之理论与实务(第3辑)[M]. 中研院社科所, 2002: 277.
- [7] [日]三浦隆. 实践宪法学[M]. 中国人民公安大学出版社, 2002: 271.
- [8] [台]蔡茂寅. 预算法之原理[M]. 元照出版有限公司, 2008: 53.
- [9] Mary Douglas. *Purity and Danger* [M]. New York: Praeger, 1966: 29-44.
- [10] 蒋悟真. 预算法的可诉性理念及其司法机制构建[J]. *当代法学*, 2012(5): 102.
- [11] 朱大旗. 从国家预算特质看我国《预算法》的修订目的和原则[J]. *中国法学*, 2005(1): 77.
- [12] [台]蔡茂寅. 预算法之原理[M]. 元照出版有限公司, 2008: 29.
- [13] 李传喜. 公共选择理论与宪政分权学说评析——兼论对完善我国预算监督体制的评鉴[J]. *理论与改革*, 2003(6): 102.
- [14] Frederick A. Cleveland. Evolution of Budget Idea in the United States[J]. *Annals of American Academy of Political and Social Science*, 1915(62): 15.
- [15] Aaron Wildavsky. A budget for all seasons? Why the traditional budget lasts [J]. *Public Administration Review*, 1978(38): 502.
- [16] 蒋悟真. 预算法的可诉性理念及其司法机制构建[J]. *当代法学*, 2012(5): 105-106.
- [17] 周相. 罗马法原论(下册)[M]. 商务印书馆, 1996: 886.
- [18] 潘静成, 刘文华. 经济法[M]. 中国人民大学出版社, 2005: 70.

【责任编辑 连家明】

(上接第60页)

- [2] 杨志勇. 现代财政制度探索: 国家治理视角下的中国财税改革[M]. 广东经济出版社, 2015年.
- [3] 杨志勇. 央地财政关系别在集权分权中兜圈. *经济观察报*[N], 2017年6月5日.
- [4] 杨志勇. 政府职能转变不到位 央地财政关系重构难[N]. *经济观察报*, 2017年6月19日.

- [5] 杨志勇. 重新认识地方税[N]. *经济观察报*, 2017年8月14日.
- [6] 杨志勇. 地方财政“缺口”: 真假? [N]. *经济观察报*, 2017年8月28日.
- [7] M. E. Robinson, *Public Finance*, Harcourt, Brace and Company, 1922.

【责任编辑 寇明凤】