

论我国中央与地方财政事权和支出责任划分改革及其对国库履职的影响

张俊妮

中国人民银行克拉玛依市中心支行, 新疆 克拉玛依
Email: 63081982@qq.com

收稿日期: 2020年11月18日; 录用日期: 2020年12月4日; 发布日期: 2020年12月11日

摘 要

《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》(以下简称《意见》)的印发, 标志着新一轮的财税体制改革正式开始。在此背景下, 通过分析中央与地方财政事权和支出责任划分改革对国库工作的影响, 提出国库应对改革的相关建议, 从而更好发挥央行经理国库职能, 具有深刻的现实意义。

关键词

财政事权和支出责任划分, 国库履职, 影响

On the Reform of the Division of Fiscal Authority and Expenditure Responsibility between Central and Local Governments and its Influence on the Performance of the National Treasury

Junni Zhang

Karamay City Central Sub-Branch, People's Bank of China, Karamay Xinjiang
Email: 63081982@qq.com

Received: Nov. 18th, 2020; accepted: Dec. 4th, 2020; published: Dec. 11th, 2020

Abstract

The issuance of the "guiding opinions of the State Council on promoting the reform of the division of fiscal authority and expenditure responsibility between central and local governments" (herei-

nafter referred to as “opinions”) marks the beginning of a new round of fiscal and tax system reform. In this context, by analyzing the influence of the reform of the division of fiscal authority and expenditure responsibility between central and local governments on the work of the National Treasury, this paper puts forward some suggestions on how the National Treasury should respond to the reform, so as to give full play to the functions of the National Treasury of the central bank manager, it has profound practical significance.

Keywords

The Division of Fiscal Authority and Expenditure Responsibility, The Performance of the Treasury, The Influence

Copyright © 2020 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 我国中央与地方财政事权和支出责任划分改革的基本情况

1.1. 改革的背景

从财政事权和支出责任划分的改革历程来看，改革开放以后，中央与地方的财政关系，经历了从高度集中的统收统支到“分灶吃饭”，到包干制，再到分税制财政体制的变化，逐渐明确了财政事权和支出责任的划分。

1978 年的改革开放确定了以“放权让利”为主基调的改革，从下放财权和财力入手，打破了“财权集中过度、分配统收统支”的传统体制格局。

1980 年实行的“划分收支、分级包干”、以及 1985 年起实行的“划分税种、核定收支、分级包干”的预算管理体制，标志着财政管理体制从集权和分权相结合型逐步过渡到放权包干型。

1994 年，分税制改革实施。基于中央与地方的事权，合理确定了各级财政支出的范围，并根据税种统一划分为中央税、地方税以及中央地方共享税，从而建立起中央税收和地方税收体系，实行中央对地方的税收返还和转移支付制度，为我国现代财政制度的建立奠定了坚实的基础。

2014 年 6 月 30 日，《深化财税体制改革总体方案》的颁布实施，对于改进预算管理制度、深化税收制度改革，以及调整中央和地方政府间财政关系三个方面进行了重点明确。

基于以上背景，2016 年 8 月 16 日，《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》印发，标志着我国新一轮财政体制改革的开始。《意见》从支出端出发，确定了回归公共财政制度，强调财政事权和支出责任相匹配的改革主基调。

1.2. 改革的主要内容

财政事权，是指一级政府应该承担的、运用财政资金提供基本公共服务的任务和职责。支出责任，是指政府履行财政事权的支出义务和保障。简单地说，就是谁该做什么事，谁来承担做事所需要花的钱。

可以说，财政事权是财税体制的一个新概念，简而言之，就是财政拿钱去保障的事权，主要站在财政的视角，能够更好地界定和明确职责的主体。中央与地方财政事权主要分为三部分内容，包括中央履行的财政事权、地方履行的财政事权，以及中央和地方共同财政事权[1]。具体情况如下：

中央履行的财政事权包括国防、外交、国家安全、出入境管理、国防公路、国界河湖治理、全国性重大传染病防治、全国性大通道、全国性战略性自然资源使用和保护等基本公共服务，支出责任由中央承担。

地方履行的财政事权包括市政交通、农村公路、城乡社区事务等受益范围地域性强、信息较为复杂且主要与当地居民密切相关的基本公共服务，支出责任由地方承担。

中央和地方共同财政事权包括义务教育、高等教育、科技研发、公共文化、基本养老保险、基本医疗和公共卫生、城乡居民基本医疗保险、就业、粮食安全、跨省(区、市)重大基础设施项目建设和环境保护与治理等体现中央战略意图、跨省(区、市)且具有地域管理信息优势的基本公共服务，区分不同情况进行支出责任划分。

《意见》明确了改革的主要内容，主要包括七个方面的内容：一是适当加强中央的财政事权，原则上中央的财政事权由中央直接行使，并强化中央的财政事权履行责任。二是保障和督促地方履行财政事权。三是在现有基础上，减少中央与地方共同的财政事权，并规范这部分事权。四是对财政事权的划分，建立动态调整机制。对于新增的、或尚未明确划分的基本公共服务，根据具体的情况来确定事权的归属主体。五是对于中央和地方的财政事权，建立由中央和地方承担支出责任的机制。六是区分情况来划分中央与地方共同财政事权的支出责任。七是对省以下的财政事权和支出责任划分改革加快推进[1]。

1.3. 改革的现实意义

一是支出责任与财政事权相适应，有利于权责利的统一，能够推进国家治理体系和治理能力现代化的进程[2]。中央与地方财政事权和支出责任的合理划分，从而建立起事权与支出责任相适应的制度，并形成分工合理、权责一致、运转高效、法律保障的政府服务运行机制，是国家治理体系和治理能力现代化的必然要求。

二是改革对政府职能和行政效率进行了兼顾，为现代财政制度的建立提供了重要的支撑。从划分财政事权入手，通过财政事权与支出责任的匹配，来激发地方政府的积极性，从而提高政府的行政运行效率，并逐步建立财力与事权相统一的财政体制，进一步深化了财税体制改革。

三是支出责任与财政事权的相统一，有利于加快实施依法治国和依法行政[3]。通过法律和行政法规的形式，确定中央与地方财政事权和支出责任划分的基本规范，能够实现政府机构、职能、权限、程序和责任的法制化，能够使行政权力运行在法律和制度的框架内，有利于深入推进依法治国和依法行政。

2. 财政事权与支出责任改革的理论基础和现实基础

2.1. 理论基础

财政事权与支出责任划分改革涉及到法学和经济学等领域，最主要的原理有公共产品理论、财政分权理论和博弈论，这些都为事权与支出责任相适应的制度构建提供了理论支撑。

1) 公共产品理论

公共产品理论明确了我国政府的事权划分，分为中央事权、地方事权和政府间的共同事权[4]。根据公共产品的受益范围以及效用外溢程度不同，公共产品可划分为全国性的公共产品、地方性的公共产品和准公共产品三类。根据公共产品理论，政府在划分事权与支出责任时可以根据公共事务的外溢性大小进行划分，并且，不同层次的公共产品应交由该层级的政府对其承担支出责任，并且与不同层级的政府事权进行对应，这样不仅可以实现公共产品的有效供给，还可以提高供给效率。

2) 财政分权理论

财政分权，主要立足于政府间的财政关系，指通过法律等规范化形式，界定中央或联邦政府和地方各级政府间的财政收支范围，并赋予地方政府相应的预算管理权限。定义的核心在于地方政府拥有一定程度的财政自主权。总而言之，财政分权理论的提出，主要是解决以下问题：一是明确了财政分权的理论依据，也就是各级政府间实行分权的原因，地方政府存在的原因；二是阐述了各级政府主要是地方政

府的适度规模问题；三是明确了怎样进行财政分权的问题，也就是财政收入、财政职能在各级政府间的划分问题；四是提出了财政分权的效果问题。

3) 博弈论

博弈论指的是决策主体为实现自身效用的最大化，在给定的策略选择下而进行决策的均衡问题的理论[5]。博弈论是一种以最优解决问题作为目标的科研方法。按照博弈论的观点，政府出台的各项政策甚至是各种行政结果都是多方进行博弈的结果，要解决地方各级政府之间的利益博弈，不能简单地进行权力下放，而必须在地方政府之间进行制度创新，重新制定博弈规则，这样才能提高博弈水平，实现地方各级政府全局的利益均衡。

2.2. 现实基础

财权、事权、财力和支出责任是政府间财政关系构成的四个要素，自 1994 年分税制改革以来，我国围绕这四个要素经过了几轮关于政府间财政关系的改革，从最初的强调收入和支出并重，甚至把收入一端的改革放在更重要的地位，发展到目前把支出一端的改革放在主体地位，政府间财政关系改革的认识已经慢慢回到“以支定收”的财政基本原则。

随着我国经济社会的发展和财政收入规模的扩大，政府提供基本公共服务的能力和保障水平不断提高，政府职能加快转变，中央与地方财政事权划分的条件已经初步具备[6]。并且新修订的《预算法》颁布实施，也为推进中央与地方财政事权和支出责任划分改革奠定了法律基础[7]。同时，明确政府的财政事权划分并相应界定各级政府的支出责任，能够进一步理顺中央与地方收入划分，清理整合中央对地方专项转移支付，实现地区间基本公共服务的均等化，提高财政资金的使用效益，解决发展中的多项难题，达到预定的改革效果。

3. 改革对国库履职环境的影响

3.1. 改革给国库履职带来新机遇

1) 预算约束加强，预算管理水平逐步提高，有利于国库履职环境的改善。

政府预算是规范公共支出管理最重要、最有效的一项法律制度，是支出管理的基本依据。事权与支出责任清晰界定后，财政支出内容更加明确，预算编制方法将趋向科学合理，预算执行的随意性减少，预算的约束作用不断加强，这些都将改进预算管理制度，推动建立全面规范、公开透明的现代预算制度，有助于国库履职环境的改善，也为国库充分发挥预算执行的监督作用奠定了基础。

2) 政府事权更加清晰明确，财政专户使用更加规范，有利于国库资金的规范管理。

划分政府事权的主要目的是利用地方政府获取信息方便、管理便捷等优势，提高公共物品供给的效率，提高财政资金的使用效率。财政事权与支出责任划分改革实施后，中央和地方政府的事权界定更加清晰明确，财政资金的使用重点和效率进一步提高，资金的收支流向更加清晰，财政专户使用也更加规范，有利于提高国库资金的管理水平。

3) 改革为建立现代财政制度奠定了基础，也为现代国库的发展指明了方向。

可以说，财政事权与支出责任的划分改革是财政改革的关键一步，而且还需要与其他财税体制改革形成合力。例如：对中央与地方的收入划分，制定总体方案，完善中央对地方的转移支付制度，从而理顺中央与地方的财政分配关系，形成财力与事权相匹配的财政体制，促进现代财政制度的建立，实现财政的统一规范、高效运行，资源优化配置，发挥财政促进社会公平、实现国家长治久安的可持续发展目标，也为建立现代国库提供了参考和借鉴。

3.2. 改革给国库履职带来新挑战

1) 改革提高了经理国库的内涵要求, 国库信息化程度与业务处理效率需进一步提高。

人民银行国库长期处于国家预算收支的第一线, 直接服务于财税改革, 事权与支出责任改革需要匹配的国库职能和服务, 对经理国库的内涵提出了更高的要求。近年来, 随着国库 3T 系统的运行, 现代化国库信息系统的总体框架基本形成, 但在实际业务处理中, 仍存在一些亟待解决的困难: 如国库支出电子化普及程度不高, 国库系统与财政系统的对接不到位, 国库退库业务与税务退库规定不一致, 国库数据的统计和分析功能有待挖掘等, 这些都制约了国库的服务效能。

2) 财政专户作为国库外的支出手段, 其存在削弱了国库事中监督职能。

国库支出本质上是一种社会财富的再分配, 如果监督管理不力, 就可能导致财政支出结构偏离预设的轨道, 造成公共物品和公共服务的供给短缺, 影响改革的正常推进。目前, 虽然资金由国库进行拨付, 但国库部门对拨出资金的控制能力和约束能力有限, 实施事中监督的难度加大, 尤其是财政专户, 长期独立于国库之外, 潜藏着资金风险隐患, 对事权与支出责任划分改革带来不利影响。如专项资金分散存放, 缺乏统一管理, 削弱了财政预算的刚性; 预算内资金随意调入预算外财政专户, 变相进行国库现金管理, 降低了财政资金的使用效率等。

3) 地方债务限额管理具体落实不明确, 一定程度上削弱了国库事中监督职能。

由于地方没有真正实现分税制, 地方财政缺乏稳定收入来源, 支出责任的履行严重依赖中央财政转移支付和融资平台、土地出让收入等, 造成地方财力的匮乏, 另外, 由于地方债务形成的资产变现能力弱, 缺乏还债手段, 限额管理落实不到位等, 也加剧了地方债务的风险。这种情况下, 债务资金通过国库集中支付方式进行流转, 但国库对地方债务的发行、规模、流向和还贷等方面缺乏有力的监督手段, 对地方债务风险无法进行有效监测和预防, 不利于国库事中监督职能的发挥。

4) 转移支付制度缺乏统一透明的计算标准, 也在一定程度上削弱了国库事中监督职能。

转移支付在事权与支出责任改革中的作用十分重要。但目前, 我国转移支付相关的法律规范不配套, 特别是省以下的财政转移支付制度长期缺失, 地方政府可用财力相对不足, 同时, 现行的转移支付制度不透明, 运行效率不高, 转移支付偏离了其应有的职能和运行轨迹, 造成大量的交易成本和效率损失, 导致国库支出总量匮乏, 事权职能因此不能履行到位。基于此, 国库作为转移支付资金的枢纽, 对转移支付资金的拨付和使用缺乏监督, 不利于改革的顺利进行。

4. 国库应对改革的配套措施及相关建议

4.1. 加强国库软硬件建设, 发挥国库的参谋作用, 提高经理国库的服务效能

一方面, 国库要积极推动信息化建设, 尽快解决现行业务操作中遇到的瓶颈问题, 加快支出业务电子化的普及, 推广实施国家金库工程, 建立全国统一的会计数据采集系统和分析指标体系, 真实、全面反映改革的各项进展, 提高国库服务预算执行的能力和水平。另一方面, 国库人员应加强学习和掌握改革相关内容, 针对中央与地方事权和支出责任划分、地方债务风险和转移支付等方面, 开展专项调研, 分析各个阶段改革措施对财政收支和地方经济的影响, 提出合理化建议, 促进改革沿着正确的方向和路径开展, 提高国库服务政府决策的能力和水平。

4.2. 严格监管财政专户支出, 遏制资金库外运行

国库应加强对财政专户资金的监测和分析, 杜绝绕过国库从财政专户办理不规范支出业务的行为, 发挥国库的事中监督作用。同时, 不断拓展财税库银横向联网系统的功能, 推广非税收入资金直接缴入国

库模式，将非税收入专户纳入预算内管理；执行“国库一本账”核算管理，从制度和流程方面解决部分专项资金国库外运行的问题，逐步取消财政专户，从根源上防范财政专户资金风险，为支出责任的规范履行提供保障。

4.3. 确立国库的监督地位，加强对地方债务的事中监督

国库应加强对地方债务的监督，积极防范债务风险，进一步强化监督管理职能，为改革规范、高效推进发挥保驾护航的作用。一是积极参与制定、修改《预算法》，努力构建国库监管法律框架，赋予国库事中监督权，确立国库法定的监督地位。二是加强国库集中支付监管。重塑集中支付业务流程，实行地方债务资金国库审核报备制度；推广国库直接支付，逐步取消代理银行，充分发挥国库的事中监督作用，防止改革过程的变形走样，进而提高改革的实际效果。

4.4. 完善转移支付制度，推动建立适应改革的国库监督职责

国库要在转移支付方面加强研究，建立健全转移支付的监督管理体系。一是加快财政转移支付的法制化进程，积极推动《财政收支划分法》和《财政转移支付法》的制定，明确国库在转移支付过程中的监督责任，建立起严格的事中监督机制，堵住转移支付资金的风险和漏洞。二是逐步完善转移支付制度，清理整合专项转移支付项目，提高一般性转移支付比重，细化转移支付的计算标准，强化转移支付的绩效评价，提高转移支付资金的使用效率。

参考文献

- [1] 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.
- [2] 于树一. 论国家治理框架下事权和支出责任相适应的政府间财政关系[J]. 地方财政研究, 2015(5): 11-16+22.
- [3] 薛菁. 刍议建立事权与支出责任相适应的财政体制[J]. 西安财经学院学报, 2014(6): 5-9.
- [4] 于树一. 现阶段我国财政事权与支出责任划分: 理论与实践探索[J]. 地方财政研究, 2017(4): 19-24.
- [5] 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[J]. 清华法学, 2014(5): 88-102.
- [6] 白晓峰. 预算法视角下的中央与地方关系——以事权与支出责任分配为中心[J]. 法商研究, 2015, 32(1): 24-28.
- [7] 孙磊. 新预算法与我国新一轮财税体制改革[J]. 宏观经济研究, 2015(2): 16-25.