

美国联邦及州以下政府事权与财权划分研究

赵振慧¹, 彭焱², 齐经民³

¹临沂市财政投资评审中心, 山东 临沂

²河东区审计局, 山东 临沂

³燕山大学经济学院, 河北 秦皇岛

Email: 1043491220@qq.com

收稿日期: 2020年11月10日; 录用日期: 2020年12月17日; 发布日期: 2020年12月24日

摘要

美国作为发达国家, 联邦政府和州以下在解决财权、事权划分过程中, 形成了较为完善的理论与实践体系, 对解决我国目前政府事权划分不清、财政支出责任不明、事权划分和财权不均衡等问题具有很好的借鉴意义。我们应当借鉴国外有益经验, 结合自身政治、社会、经济制度背景, 因地制宜, 多措并举, 加快建设现代财政制度, 科学划分财权、事权支出责任, 使我国财政科学化、精细化管理水平继续得到实质性提升。

关键词

联邦, 政府, 财权, 事权

A study on the Division of Financial Power and Administrative Power of Federal and Substate Governments in the United States

Zhenhui Zhao¹, Yan Peng², Jingmin Qi³

¹Linyi Financial Investment Evaluation Center, Linyi Shandong

²Audit Bureau of Hedong District, Linyi Shandong

³School of Economics, Yanshan University, Qinhuangdao Hebei

Email: 1043491220@qq.com

Received: Nov. 10th, 2020; accepted: Dec. 17th, 2020; published: Dec. 24th, 2020

Abstract

As a developed country, the United States has formed a relatively perfect theoretical and practical system in the process of resolving the division of financial power and administrative power by the

federal government and below the state level, which has a good reference significance to solve the problems of unclear division of government powers, unclear responsibility of fiscal expenditure, division of powers and imbalance of financial power in China. We should learn from foreign beneficial experience, combine with our own political, social and economic system background, adjust measures to local conditions, take multiple measures simultaneously, speed up the construction of modern financial system, scientifically divide the responsibility of financial power and administrative power expenditure, so as to make the scientific and refined management level of China's finance continue to be substantially improved.

Keywords

Federation, Government, Financial Power, Administrative Power

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. 引言

本研究是山东省政府公派出国留学项目高层次财经人才培养规划课题之一, 该项目主旨在于培养具有开阔国际视野和较高专业素养的应用研究型财经人才。课题主要完成人作为公派访问学者于 2019 年 6~12 月赴美国密苏里州立大学访学期间完成本项目。初步成果(英文版)在该校公共管理学会主办的“Public Sector Financial Management 2019”学术交流会议上专题演讲, 并节选刊载于西南密苏里公共管理学会内刊——Public Administration Review of MSU。

2. 美国政府间财权划分与事权支出责任

财政支出总概述

美国各级政府的事权和支出责任侧重点各有不同。联邦政府一级主要承担涉及国家主权及全国性的事权, 如负责联邦级行政管理、国防、外交、征税、借款和货币发行以及对州及以下地方政府给予补助。比起联邦政府, 州及以下地方政府的主要任务是提供本行政区域内的基础设施、公共秩序和公共服务, 发展地方经济、保护自然环境以及管理自然资源等。总的来说, 州政府财政支出重点用于中小学基础教育、社会福利、公用事业和公共卫生等方面, 州以下地方政府财政支出的重点则是地方治安、消防安全、垃圾清运等方面[1]。

从历史看(见图 1), 随着经济和社会发展, 美国政府的事权和财政支出范围也随之不断扩展。美国联邦政府、州及州以下地方政府的总支出迅速增长, 从 2005 年的约 4.4 万亿美元增长到 2009 年的近 6 万亿美元。经济危机后的几年中政府总支出稳定在 6 万亿美元左右。但六年后的 2015 年, 支出又开始小幅增加。2018 年支出为 7.14 万亿美元。

图 2 中所示, 灰色表示是联邦支出, 绿色表示是地方政府支出, 红色表示州政府支出。在 20 世纪初, 政府支出主要是地方政府支出。第一次世界大战期间, 联邦级支出激增, 但直至 20 世纪 20 年代, 州以下地方政府仍占政府总支出的一半左右。步入 30 年代, 情况发生较大变化, 联邦支出猛增到政府总支出的一半以上。第二次世界大战爆发后, 联邦级份额再次迎来增长, 州政府支出占比也开始增加。来到 21 世纪, 联邦支出占 GDP 的比例超过 20%, 州支出约为 GDP 的 9%, 地方支出的比例下降到 9.5%。

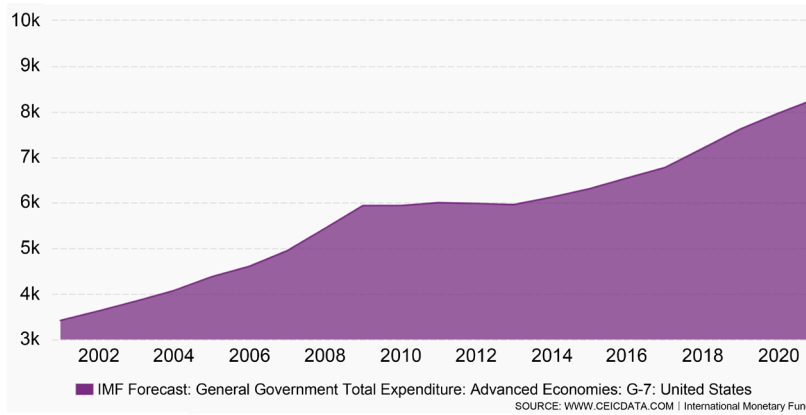


Figure 1. Changes in total US government expenditure
图 1. 美国政府总支出变动情况

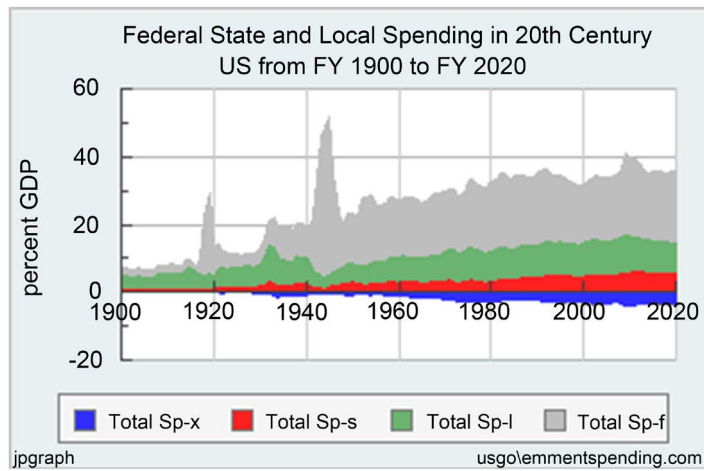


Figure 2. Federal, state and local government spending
图 2. 联邦、州和地方政府支出情况

从近几年的财政支出份额上(图 3)来看, 联邦政府支出份额接近 60%, 州政府和地方政府支出相差不大, 甚至地方政府级支出还略微高于州级政府支出。

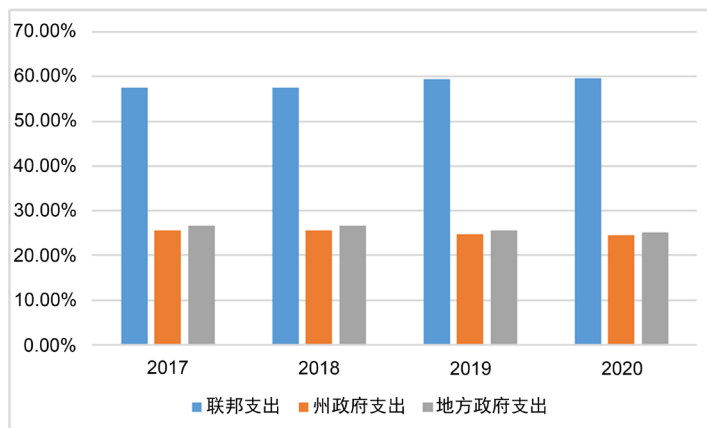


Figure 3. Share of U.S. government spending at all levels
图 3. 美国三级政府支出份额

从联邦财政支出(图 4)来看, 2019 财年联邦政府直接支出为 4.5 万亿美元, 其中医疗卫生 28%、养老 25%、国防 21%、福利事业 9%、其他 19%。联邦政府之所以负担着较重的事权和支出责任, 主要是与医保福利、养老保障、国防公共事务、公共安全等方面的大规模支出分不开的。联邦政府承担较大的事权和支出责任(图 4), 与它重点在国防、养老、医疗社会福利、公共管理事务、公共安全等方面发生大量支出相对应。

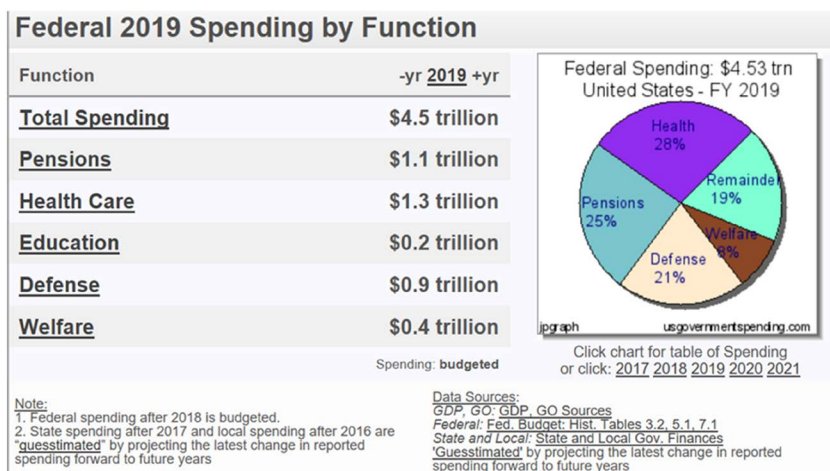


Figure 4. Functional classification of federal expenditure in 2019
图 4. 2019 联邦支出功能分类

分析州政府财政支出结构(图 5), 2019 财年州政府财政支出为 1.9 万亿美元, 其中卫生医疗领域 38%、教育 18%、养老保障 15%、其他 29%。可以看出, 卫生医疗支出是州级财政的第一大开支, 主要包括医疗服务(包括基本公共卫生服务和公立医院建设营运和其他资本性支出)和给予私立部门的公共医疗服务补助。作为排名第二的大项开支, 州级政府的教育花费主要集中在高等教育方面[2]。此外, 也包括奖(助)学金、专项教育培训等支出(如残疾人教育、成人教育、职业培训等)、中小学义务教育阶段的少量投入。养老金是州政府第三大开支。州养老金支出主要是公共部门雇员的养老金支付, 另外就是州级意外伤害强制保险计划开支。

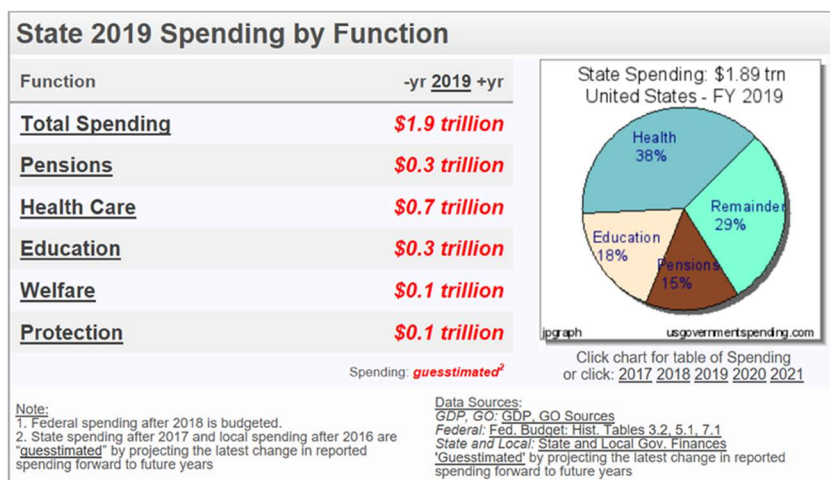


Figure 5. State level expenditure function classification
图 5. 州级支出功能分类

分析州以下地方政府财政支出(图 6), 地方财政支出其中教育占 36%、公共安全占 10%, 医疗卫生占 9%其他占 44%。州以下地方政府主要负担信息量大且获取困难、受益范围具有局限性的公共服务事项, 如义务阶段教育、消防、警察、公共路网建设、家庭保健和托儿服务、废弃物管制、公共娱乐、大众体育、给排水等。教育支出是地方政府第一大开支, 主要包括初中等教育、高等教育(社区学院)、公园、公共图书馆等。其中地方政府支出占初中等教育总投入的 90%以上[3]。公共安全支出是仅次于教育的第二大开支, 地方公共安全事务主要内容有消防、警察、监狱、戒毒所等。卫生医疗支出是第三大开支, 主要是区域内公共卫生、公立医院建设营运和其他资本性支出, 以及对私立部门公共医疗服务项目的补助。

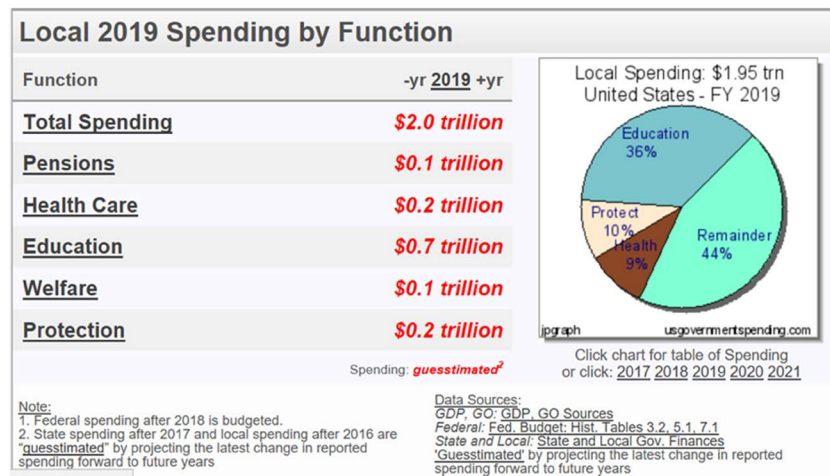


Figure 6. Functional classification of local government expenditure
图 6. 地方政府支出功能分类

3. 美国政府财权、事权划分特点分析

3.1. 科学的划分原则

政府间财权和事权划分是一国财政制度体系中的核心问题, 事权责任划分又是界定财权的前提。美国政府间事权划分的大致思路是: 中央政府主要履行社会稳定和收入分配职能, 涉及国家稳定的事权责任和财政收支划归联邦级政府及中央财政; 州及地方政府主要履行资源配置职能[4]。各级政府间财政收支权限分工非常明确, 如公共卫生、社会保障、公共福利等国民收入再分配性质或涉及公平的公共产品, 往往需要由较高层级的政府承担; 贴近基层、信息复杂的管理事务和区域性公共产品和公共服务, 则主要由较低层级政府承担。

通观美国的历史经验和财政管理实践, 非常突出法律规范的约束, 联邦级、州级、地方政府的事权划分与财政支出责任首要遵循“效率优先原则”和“受益优先原则”。受益优先原则是指根据受益区域大小来界定各级政府事权和财政支出责任, 根据各项支出的受益群体和区域范围, 作为确定谁来履行该职责的优先权重, 凡是受益群体为美国全体公民的, 一般要划定为联邦级事权和支出责任, 如外交、国防。凡是受益群体局限于州内或州以下地方的, 一般优先划定为州级或地方政府事权和财政支出责任, 如州级或地方公共道路建设等[5]。效率优先原则是指: 哪级政府履行该事权和支出责任, 能以最可能小的资源消耗产出最大化的社会效益和经济利益(也就是哪一级政府的投入产出比较高), 该事权和支出责任就划归哪级政府。这实际上统筹考量了“受益、效率、便利”三个方面的诉求, 总体来说地方政府在绝大多数公共产品领域具有显著的比较优势。

3.2. 合理的管理级次设置

美国实行的联邦、州级和地方级财政三级体制。在事权划分方面最明显的特点就是在联邦宪法构架下各级政府各自独立履行职权。全局性、全国性重大事务管理由联邦政府集中实施，区域性或面向当地居民的事务则主要由州级及以下政府承担。联邦政府承担国防、外交、州际事务和空间宇航、邮政、全国性的社会福利等(联邦与州级财政承担 80% 以上的全国性公共福利支出)；州级财政一般承担联邦级事权之外、不适宜由地方政府承担的公共事务，包括不限于大型基础设施建设维护、本州社会经济发展、调节收入再分配等等。州以下政府则主要依据州法律和地方议会授权处理地方事务，地方政府财政事权内容庞杂，但受益范围一般设定为地方政府行政管辖区域内，主要是：中小学教育、地方警力、消防救灾和本地公共设施、公共福利等。在事权划分的前提，按照支出责任和事权职责的匹配关系开展财力分配，联邦政府一级的财政开支主要由国防及反恐支出、联邦雇员经费、物资采购和储备、联邦债务付息和其他等项目组成；州一级政府的主要支出范围有：州级公路建设、高等教育、医疗和公共卫生、州雇员保险、国民警卫队、水电天然气基础管网、政府债务还本付息等项目；州以下的政府支出主要是：城市和乡村道路、公共事业、地方治安、应急服务、基础教育、社区服务、行政运行经费等。对一些属于共同事权和共担支出责任的项目，一般由各级政府按法定比例分担，如：义务教育阶段教育支出，联邦、州和地方一级政府按 7.5%、24.5%、68% 负担[6]。

3.3. 规范的转移支付制度体系

转移支付制度是美国政府间财政体制的重要一环，对国家的财政体制分配公平和正常运转有着重要影响，是实现事权责任划分和支出标准法定的基本规范。通过分析美国三级财政体制可见，财权和财力相对分散，事权和支出责任高度量化，经过二百多年的演进和不断磨合，最终形成了一套机制透明、责任清晰、运作规范的转移支付制度。作为一种制度性安排，一方面为联邦政府统筹协调经济社会发展留下了足够的财力空间，另一方面依靠清晰规范的政府间转移支付协调平衡各级政府财政能力与支出责任之间的巨大鸿沟，保证地方政府具有足够的履行社会公共事务的能力。

美国作为“三权分立、相互制衡”的典型国家，州与州以下政府承担了大多数的社会稳定、城市管理和经济发展事权。不同地域州和州以下政府的财力状况差异非常大，完全依靠各地方本级收入保障，无法满足公共服务供给能力的均等化。为解决这一问题，在各级政府都拥有独立的一级财政的同时，美国各级政府之间普遍建立起财政转移支付制度[7]。

美国政府间转移支付的特点是只有联邦政府给予州以下政府的单向财政补助，而没有下级政府对上级政府的自下而上的逆向转移支付形式。州级财政收入中很大部分来源于联邦一级的直接转移支付，州以下地方政府收入中来自州和联邦政府的部分也占有重要地位，转移支付中很少有指定用途或项目的专项转移支付，绝大多数都是一般性转移支付。

Table 1. Functional classification of federal transfer payments to state and local governments

表 1. 联邦对州及地方政府转移支付功能分类

Outlays for Federal Grants to State and Local Governments by Function. Selected FY1902-FY2019							
(nominal \$ in millions)							
Fiscal Year	Total	Health	Income Security	Education, Training, Employment and Social Service	Transportation	Community and Regional Development	Other
2019	749,554	453,862	114,169	67,500	67,211	21,917	24,895
2018	696,507	421,117	110,649	60,591	64,836	19,089	20,225

Continued

2017	674,700	406,946	107,400	61,553	64,783	14,797	19,221
2016	660,818	396,666	104,769	60,867	63,861	15,298	19,357
2015	624,354	368,026	101,082	60,527	60,831	14,357	19,531
2014	576,965	320,022	100,869	60,485	62,152	13,232	20,205
2013	546,171	283,036	102,190	62,690	60,518	16,781	20,956
2012	544,569	268,277	102,574	68,126	60,749	20,258	24,585
2011	606,766	292,847	113,625	89,147	60,986	20,002	30,159
2010	608,390	290,168	115,156	97,586	60,981	18,908	25,591
2000	285,874	124,843	68,653	36,672	32,222	8665	14,819
1990	135,325	43,490	36,768	21,780	19,174	4965	8748
1980	91,385	15,758	18,495	21,862	13,022	6486	15,762
1970	24,065	3849	5795	6417	4599	1780	1625
1960	7019	214	2635	525	2999	109	537
1950	2253	122	1335	150	465	1	180
1940	872	22	341	28	165	0	316
1930	100	0	1	22	76	0	1
1922	118	0	1	7	92	0	18
1913	12	0	2	3	0	0	7
1902	7	0	1	1	0	0	5

Sources: US Office Management and Budget, Budget of the United States Government, Fiscal Year 2020: Outlays for Federal Grants to State and Local Governments, by Function, Selected FY1902-FY2019, at <http://www.whitehouse.gov/omb/budget/Historical>; U.S. Department of Commerce, Bureau of the Census.

以 2019 财年为例(见表 1), 联邦一级对下转移支付规模 7496 亿美元, 约为联邦一级财政收入的 22%。联邦对州级和地方政府补助主要用于卫生健康、社会保险、公共福利等有限领域, 而州对下级地方政府的补助基本上限于中小学基础教育等极个别方面[8]。转移支付在补偿或平衡下级政府财政能力的过程中, 主要目的是实现全国范围内基本公共服务的可获得性和公平性, 旨在鼓励地方发展经济, 增加收入, 体现了激励因素。同时, 财政结算十分简单清楚, 一目了然, 便于操作, 工作人员裁量权很小, 有利于社会监督。

3.4. 明确界定各级政府间职责权限法律形式

美国在确定政府与市场的边界、公共事务与民间事务的边界时, 以联邦和州宪法或专门立法的形式, 依据公共服务受益范围和影响程度, 明确界定联邦、州级与地方政府间财政事权范围和支出责任, 即国家主权、维护统一大市场、受益范围覆盖全国的基本公共服务事项作为联邦事权由联邦一级提供, 将量大面广、直接面向公众、信息复杂的公共服务事项则划分为州级以下政府的事权和支出责任。不同政府层级间的共有事权也必须以法律形式明确, 做到各级政府责任划分清晰, 科学合理[9]。

美国通过联邦宪法的形式明确界定了联邦与州一级政府的事权范围与财政支出责任。历史上通过宪法和宪法修正案、司法机构的释宪解释, 以各州让渡征税权的形式赋予了联邦政府征税权。以法律形式明确了政府间事权和支出责任, 有效解决了政府间“争权夺利无休无止、履行责任相互推诿”的现象。

政府的行政权力都是法律授予的, 即“事权法授”。联邦宪法根据以下原则规制政府间权力: 联邦政府被赋予的权力是列举式, 凡宪法列举之外的权力事项, 联邦政府均不能行使; 州政府被赋予的是保留权力, 凡宪法所未列举授予给联邦政府的或明确禁止各州行使的权力, “天然”属于州政府保留

权，联邦一级不得干预；州以下地方政府权力在宪法和联邦法律之下由地方立法机构予以授权。宪法还规定，联邦政府的列举权和州政府的保留权具体分为共享权力和专享权力两大类。多级政府共管事项为共享权力，举例来说，征税权和发债权是联邦和州政府共同管理事项，属于共享权力，在法律授权范围内联邦和州都可行使。一级政府独自享有的权力事项称为专享权力，专享权力不得侵占。如国防和外交是联邦一级的管理事项，属于联邦专享权力，州和地方政府不得侵占[10]。地方公共安全和民事管理是州(及州以下)政府管理的事项，属于本级政府的专享权力，联邦政府也不得干预。因此，在美国每一级政府该管什么，能管到何种程度，都有法律授权，没有太大的自由空间。各级政府依照宪法、法律的授权在事权职责范围内，独立行使行政权力、履行法定职责，相互不得滥权越位。

4. 美国政府财权、事权划分对我国的启示

财政是国家治理的基础和重要支柱。我国现行财政体制以 1994 年分税制改革为基础，经历了多次改革和调整，对推进经济社会快速发展起到了至关重要的作用。但是，随着时间推移和改革的需求的不断加深，现行财税体制逐渐难以适应经济转型升级的要求，必须加快建立现代财政制度[11]。

从美国的实践来看，西方发达国家注重调和不同利益主体诉求，充分调动各方积极性，遵循公共管理理论及责权利统一原则，依法明确界定各级政府间事权边界和支出责任，并在事权划分的前提下构建起财力与事权相匹配的财权分配体制。因此，学习借鉴美国等西方国家先进经验，深化我国财政体制改革，进一步规范我国政府间事权和支出责任划分，对加快推进我国财税改革意义重大。

4.1. 科学界定政府职责范围，调整中央与地方事权与支出责任

我国处于社会主义初级阶段，市场经济不够成熟完善，政府和市场之间的权力利益边界界定不够清晰，政府的越位、缺位和现象屡见不鲜，市场职责和功能没有充分发挥。要科学界定政府职责范围，就必须依法明确政府与市场的边界，充分发挥市场在资源配置中的决定性作用。激发各类市场主体活力的同时，也可以更好发挥政府作用[12]。当且仅当大面积市场失灵情况出现时政府方能出手干预。政府自身也要加快政府职能转变，以“放管服”改革为切入点，精简行政审批事项，管住政府“伸太长的手”，充分发挥市场“看不见的手”的作用，逐步理顺政府与市场的关系，为市场提供公平竞争的市场环境，建设公共服务型政府。

同时，既要合理划分各级政府事权，又要明确各级财政支出责任，合理划定中央政府和地方政府间事权和支出责任。一是确保中央事权。牢固树立公共服务的保基本、均等化、普惠性导向，强化中央政府保障国防安全、维护统一市场、社会基本正义、不同区域均衡发展等方面的财政事权。进一步强化中央财政的事权责任，中央一级财政事权原则上由中央机构行使。中央一级事权确须委托省及以下行使的，需报请党中央、国务院批准，依法授权或委托地方行使，并制定相应法律法规向社会予以公布。财政事权确需中央委托地方行使的，受委托一方，在委托范围内以委托方的名义履行职权，并承担法律责任。国防、外交和国家安全等、确保国家各领域安全维护统一市场、关系全国政令统一、促进区域协调的重大事项必须由中央行使，不得委托地方代行。二是减少并规范中央与地方共同事权。顾及到我国幅员辽阔、人口众多、区域发展不平衡的实际国情和现阶段经济社会发展要求，中央层级需要更多提供基本公共服务、发挥保障公民基本权利等领域的职能，为此可能在较长时期内都需比市场经济成熟国家更多一些的央地共同事权。目前阶段，央地共同财政事权过多过滥的情况下，应当逐渐缩小并规范央地共同财政事权范围，依照基本公共服务的受益程度和影响范围，按实施环节和要素构成，细化分解各级政府事权职责，力图规避事权划分不清引起责任推诿[13]。三是适度向地方让渡事权。各级地方政府间事权划分尽可能明晰，既要明确又要具体。根据效率原则，一级政府可以自己管好的事务，就不要转嫁给上一级

政府，上一级政府只承担下级政府不便办理和无权办理的事务。应将地域属性明显、外部溢出效应小并主要与本地居民相关的事务交还当地政府，充分调动和发挥下级政府的积极性，上一级政府才能腾出精力更好地履行自身职能。地方政府财政事权范围应当主要是：区域经济社会发展战略制定、区域性公共产品和服务、调节区域内部协调均衡发展、维护社会稳定和正常社会秩序和法律秩序以及组织实施市场体制改革及执行中央制定的各项法律政策。凡属于地方各级的财政事权和支出责任，应当由地方本级财政组织财力予以保障。与此同时，既要统筹安排政府间事权，又要合理界定各级政府的财政支出责任。做到一级政府财政支出责任能够保障和涵盖一级政府的事权范围。下级政府履行职能财力不足确需上级补助的，必须通过政府间转移支付制度性安排。

4.2. 合理确定政府间财权边界，建立科学合理的财政收入体系

合理的财权设定是各级政府履行事权的基础保证，要进一步探索构建更加科学合理、均衡高效的税收体系。政府间事权的科学划分是前提，以征税权为核心的财权设定是保障，最终实现政府间税收分成比例的稳定化、科学化、制度化，不断规范完善各级政府财政收入体系，实现社会资源合理配置。

一是应赋予地方政府一定的税收立法权。政府间财权不应是固定不变的，而是需要根据国际、国内政治经济形势的变化进行调整。在我国现行财政体制中，中央政府完全掌控着全国税收立法权、税法解释权、税目开停征和调整权，地方各级政府基本上没有税制立法和自由裁量权，在收支矛盾的压力下，容易导致地方政府收费增多、债务增加。因此，为调动地方政府的积极性，优化财权配置，中央政府可以在严格监管的前提下，探索赋予省一级政府部分税种的开停征和调整权，使省对地方主体税种享有一定的灵活调整权和自由裁量权。时机成熟时，省一级政府可根据本地客观需要，在中央特别授权范围内开征地方性税种或调整适应性税率。

二是应优化税种划分。应改变地方税目繁杂琐碎的现状，进一步明确地方主体税种，实现地方各级政府都有各自独立的主体税种，并使之成为地方财政收入的主要来源。从税种属性上来说，一般应将非流动性、周期性波动小、基于利益原则课征、税基较广且弹性适度、能随经济发展合理波动的税种划分为地方税，或者加大地方分成比例。建议借鉴美国经验，探索建立以财产税为基础的地方主体税种体系，以实现地方政府特别是基层政府，有稳定财源保障和基本公共服务的可靠供给。从当前看，房产税、遗产税、赠予税和物业税是当前我国财产税的主要内容，应不断加以扩充规范、逐步完善财产税制以实现其主体税种地位。

4.3. 优化完善转移支付制度

政府间转移支付制度作为我国财政制度体系的重要部分。为实现各级政府正常履职和公共服务水平均等化提供了有效保障，也是实施经济宏观调控、促进区域经济发展均衡和社会公平正义的有力手段。目前我国城乡、区域差距仍然较大，城乡和区域协调发展任务非常艰巨，优化完善科学规范的财政转移支付制度至关重要。虽然美国财政转移支付制度在形式上与我国有很大不同，但仍有很多经验值得我们借鉴。总体来说，需要在完善中央对地方的转移支付体系的基础上探索建立政府间横向转移支付制度，促进全国基本公共服务实现均等化。

一是要注重优化财政平衡模式。协调好各类转移支付补助的配比，既要保证中央政府有足够财力资助革命老区、边境地区、贫困地区和少数民族地区，补偿资源枯竭型城市、重点生态功能区以及补助县级基本财力差异，实现各地区基本公共服务基本均等，又要防止出现转移支付规模过大现象，对地方发展经济的积极性产生不利影响或造成负面激励。在模式选择上，一般来说应采取“纵向为主、横向为辅、有机配合”模式，可以实现尽可能少的收入转移级次与高效率的区域间动态平衡，同时可以保障“全国一盘棋”的中央权威有效实施。

二是要注重培植地方财源。通过加强地方级财源建设,有效提高地方财政的自给率,从对地方“外部输血”逐步过渡到地方“自我造血”,同时,建立健全转移支付绩效考评和激励机制,充分调动地方发展经济的积极性[14]。

三是要优化转移支付手段。逐步探索转移支付的实现形式和调剂手段,采取一般性转移支付和专项转移支付相结合、分类补助和重点补助相结合、体制性补助和特殊灾害等一次性补助等多种灵活形式,由第三方专业机构独立评估各种转移支付方案的优劣和有效性。适度增加一般性转移支付占比和规模,更好发挥地方政府贴近基层、信息便利、组织能力强的优势,努力实现地区间基本财力均衡。控制专项转移支付数量和规模,整合归并功能相近或重复的项目,大力清理一般性竞争领域专项资金和地方配套,对确需保留的要逐个甄别,明显属于地方事务且长期相对固定的项目,应并入一般性转移支付管理,并按照经济社会发展需要动态规范清理现存专项转移支付。扩大“因素法”使用范围,综合考量人口数量、地方经济发展水平、人均占有资源、财力状况、地理位置等,逐步淘汰“基数+增量”测算法,尽可能做到地区间分配的公开、公平、科学、合理。

4.4. 依法理财, 加强法治建设促进转移支付规范化

法律是规范政府、国民和社会组织的基本行为准则。一个国家各级政府的财政事权和支出责任的划分和调整,都应当在国家宪法和法律框架下开展运作。宪法、财政税收领域一般法律以及相关行政法规,构成了规制一国财权、事权及支出责任的法律体系。研究制定财政领域央地间财政、事权划分改革方案,适当增加中央级财政事权和支出责任。探索合理的各级政府间事权和财权划分,逐步建立“权责清晰、相互协调、区域均衡”的央地间财政关系,形成政府间支出责任和财力相适应的长期稳定机制,逐步实现政府间财权、事权和支出责任划分的规范化、法治化。建立“规则透明、标准科学、约束有力”的预算体制,严格贯彻实施预算法,加强政府间预算协调统筹,规范收支预算管理,避免支出政策与财力负担能力相脱节,打通政府四本预算管理链条,严格管控政府债务,细化预算约束,保障财政长期可持续性。保持现有央地间财力格局基本稳定,进一步推进税制改革,促进间接税制向直接税制转变,健全省级以下税制体系,合理划分省、市、县税源范围,形成有机协调的政府间财政关系。强化税收法定原则,尽快完善税收立法,形成“税制统一、税负合理、适度调节”的中国特色税制体系。

中国现行宪法中财政有关事务的直接规定较少。目前除《预算法》外,其他法律、行政法规及法律解释对财政事务的规范也不够详尽,财政管理自由裁量权较大,难免带有一定的主观随意性。我国应借鉴美国等发达经济体经验,进一步加强财政法制建设,加强依法理财观念,加快建立以宪法为核心的公共财政管理的法制框架,以法律的形式明确具有中国特色的政府间事权划分和支出责任分配,加快法制化进程以完善政府间财权事权划分,进一步明确中央政府和地方政府间职责边界、财政支出责任,减少依据行政命令、红头文件等行政手段来调整政府间事权边界和财政支出责任。按照规划如期推进财政立法进程,从顶层设计上明确政府间事权的边界及支出责任,继续推进行政体制改革,破解个别领域计划经济残留壁垒,细化各级政府权力责任和利益分配,进一步顺畅中央和地方政府间关系。

参考文献

- [1] 刘丽,张彬. 美国政府间事权、税权的划分及法律平衡机制[J]. 湘潭大学学报, 2012, 36(6): 53-58+76.
- [2] (美)理查德·A.马斯格雷夫(Richard A. Musgrave), (美)佩吉·B.马斯格雷夫(Peggy B. Musgrave). 财政理论与实践[M]. 北京: 中国财政经济出版社, 2003.
- [3] (美)费雪(Ronald C. Fisher). 州和地方财政学[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2000.
- [4] (法)托克维尔(Tocqueville, O.de). 论美国的民主[M]. 北京: 商务印书馆, 1988.

- [5] Office of Management and Budget (OMB) (2019) Budget of the U.S. Government in Fiscal Year 2018: A New Foundation for American Greatness. The White House & Executive Office of the President, Washington DC.
- [6] https://www.usgovernmentspending.com/federal_debt
- [7] <https://taxfoundation.org/>
- [8] <https://www.usgovernmentrevenue.com/>
- [9] 陈剑. 中美财政支出结构比较研究[J]. 现代商贸工业, 2018(17): 43-44.
- [10] 冠明风. 推进政府间事权配置改革的三维视角[J]. 地方财政研究, 2017(4): 1.
- [11] 贾康, 苏京春. 现阶段我国中央与地方事权划分改革研究[J]. 财经问题研究, 2016(10): 71-77.
- [12] 肖鹏. 美国政府预算制度[M]. 北京: 经济科学出版社, 2014.
- [13] 王清科. 美国政府事权划分及其对深圳改革的启示[J]. 特区实践与理论, 2014(2): 57-60.
- [14] 杨德强. 借鉴美国财政管理体制推进我国地方财税体制改革[J]. 财政科学, 2017(4): 104-112.