

## 行政自由裁量权与地方财政风险的防范

<http://www.criifs.org.cn> 2009年4月7日 王家年

摘 要:尽管我国在1998 年就把公共财政确定为财政改革的目标和方向,但10 年的时间过去了,地方财政离公共财政的基本要求还有很大差距。这是地方政府职能转变滞后,政府自由裁量权被不恰当地使用的必然结果。因此必须加快地方公共财政建设步伐,惟此才能真正有效地防范和化解地方财政风险。

关键词:自由裁量权;地方财政风险;地方公共财政

行政自由裁量权是国家赋予行政机关法律规定的幅度和范围内所享有的一定选择余地的处置权力,它是行政权力的重要组成部分,是行政主体效率所必须的权限,也是现代行政的必然要求。

美国布莱克法律词典将其定义为“在特定的情况下,依照职权以适当和公正的方式作出作为的权力”。英国著名法官霍尔斯伯勋爵更明确地指出:自由裁量是指任何事情应当在当局自由裁量权范围内去行使,而不是按照个人观点行事,应按照法律行事,而不是随心所欲。它应该是法定的和固定的,而不是独断的、模糊的幻想,它必须在所限制的范围内行使。但我国地方政府在行使自由裁量权的过程中缺乏完善和健全的监督机制,致使地方政府财政风险加大,不确定性增加,地方公共财政建设举步维艰。

### 一、地方政府自由裁量权:地方财政风险的深层原因

由于国家掌握着大量的经济资源和政治资源,更由于我国从建国以后就开始实行高度集权的计划经济体制,地方政府自由裁量权成为一种普遍现象。虽然在我国市场化初期,地方政府自由裁量权行为对开启和推动我国市场化进程确实起到了一定的积极作用,弥补了市场发育的不足,但随着我国市场化改革进程的发展深化,市场发育的逐步成熟和完善,地方政府的职能本应及时调整,还权于民,还权于市场。[ 1 ] 但事实上,地方政府仍然基于“父爱主义”的理念继续扮演着全能政府的角色,地方财政支出的规模越来越大的同时财政风险也越来越大。

1. 地方政府自由裁量权使地方财政偏离了“公共性”要求。根据公共财政理论以及中央财政与地方财政间的分工理论,现代市场经济条件下地方财政应定位于“弥补市场缺陷”,其事权主要是提供地方性公共产品和公共服务以“满足地方社会公共需要”,其支出范围包括:确保地方政府机构的正常运转,支持本地区科教文卫事业的发展,搞好地方性公共工程建设,提高地方社会保障水平,改善投资环境,保护生态环境等,为私人部门和国有企业的营利性经济活动创造良好的条件。我国早在1998 年就明确了社会主义公共财政体制的改革目标和方向,近几年来我国地方财政努力地朝着公共财政方向迈进,但其成效差强人意,就当前实际运行状况来看,地方财政“缺位”和“越位”以及“错位”同时并存。10 年的时间过去了,我们只是建立起了社会主义公共财政体制的基本框架,显然离

“公共性”要求相去甚远。其中的原因很明了：不同性质的财政支出对经济增长的拉动作用存在差别，见效期长短不一。“理性”的地方政府更热衷于对地方经济和GDP 增长拉动作用明显、投资规模巨大、见效较快的招商引资项目，建立商业园区、工业园区等盈利性经济活动，而社会保障、义务教育、公共卫生、环境治理等“地方公共需要”必须为GDP 让路。在各级地方政府实际控制本级财政决策权的局面下，当大量的经济资源被用于满足地方经济发展的目的时，公共服务和公共产品的需要就无法得到资金保障，根本无力满足基层社会对基本公共产品的需求。地方财政建设就表现为财政支出结构调整缓慢，公共财政建设严重滞后的不正常情况。

2. 地方政府自由裁量权延缓了地方公共收支制度“规范化”进程。“财政行为的规范性”是公共财政的一大特点。从西方国家公共财政制度来看，税收是地方公共收入的主要来源，且全部公共收支都纳入政府预算，实行规范化的管理。长期以来，我国地方政府财力分为预算内、预算外、制度外三大部分。大量财政资金游离于政府预算之外，分散在各相关政府部门手中，任其自由支配。中共中央党校教授周天勇批评说，目前由政府主导的预算编制、审查和监督有明显的缺陷。2007年，我国税收4.9 万亿元，行政收费约1.66 万亿元，国土资源部土地出让、矿产权拍卖收入1.3 万亿元，烟草公司上缴2 万多亿元的利润，再加上卖彩票的收入，估计全部收入在9 万亿元以上，但反映在全国人大审议的预算报告中却只有5 万亿元，其他很多收入并没有进入财政预算，如各种罚款、收费、彩票、拍卖等，还有一些交通收费都没有进入预算，都在各部门手里，很多部门都有自己的预算。这种不规范的公共收支制度刺激了各政府部门滥用收费政策和审批权力直接参与盈利性活动，政府职能严重异化和错位。而政府机关这种广泛、持续的“创收”活动反过来也导致预算外资金规模不断膨胀，进一步加剧了地方公共收支制度的不规范。如果不能规范地方政府自由裁量权行为，规范地方公共收支制度的工作就会因为一些政府机关、部门的不配合而阻力重重。这绝不仅仅是理论上的推断，这些年来预算外资金管理改革的实践已经证实。我国自1996 起，就开始出台相关政策，加强预算外资金的管理，规范公共收支制度，但时至今日，统计表上的预算外收支加上各种政府性基金以及土地出让金等已经相当于甚至超过预算内收支，其中90 %以上属于地方财政收支。

3. 地方政府自由裁量权加大了地方财政“风险性”控制的难度，威胁到地方公共财政的安全和可持续性。地方财政风险是指在地方财政运行过程中，由于财政经济制度缺陷和各种经济因素的不确定性，致使财政收支状况恶化而引发财政损失或危机的可能性。无论是发达国家还是发展中国家，地方财政风险是客观存在的，其危害性深远而强烈，它不仅会使地方政府机关的正常运转遭受严重损害，还可能导致社会经济的剧烈波动。中外历史不乏其例。近几十年来，巴西发生的几起较严重的地方政府债务危机，引起西方经济学界和社会各界对地方财政风险的高度重视，因为它给中央政府造成了较大的损失（地方债务一般情况下最后都由中央财政兜底），有的甚至直接引发了全国性的经济动荡。我国地方财政风险主要体现在县乡两级财政，这当然与1994 年我国财政体制中的分税制改革中的制度性缺陷有着直接的关联性。分税制后地方财政用不到40 %的财权支撑着70 %的事权，导致的结果是“中央财政蒸蒸日上，县乡财政摇摇晃晃”的不合理结构。在我国3000 多个县市中，财政长期呈现赤字的县市已超过50 %。地方财政赤字的存在，虽然跟现行的财政体制等诸多因素有关，但地方政府自由裁量权行为也难脱干系。一些地方政府在发展经济或谋求政绩等因素的驱动下，违反国家法规政策，制定了许多减税让利的优惠政策，如“零地价”土地政策、“先征后返”税收政策等，使地方财政收入总量的增长受到很大影响。同时，各地为了做大GDP，纷纷超越财政收入，不切实际地大上“形象工程”“首长工程”，重复建设非常严重，不仅使地方政府的债务规模大大超出了自身承受能力，使本届政府背上了沉重的包袱，而且还耗竭了地方经济资源和今后的财源，使下一届政府的职能履行缺乏可靠的财政资金来源。地方政府自由裁量权行为极大地威胁着地方公共财政的安全性，孕育着地

## 二、地方财政风险的防范:推进地方公共财政建设

财政支出具有刚性特征。瓦格拉法则告诉我们,财政支出的增长速度一般会高于经济发展的增长速度。但财政收入的超规模增长肯定是不正常的,不能用财政职能来决定政府职能,有多少钱就办多少事(当然是办自己想办的事)。前文述及,2007年的GDP为25万多亿元,而财政收入则占到9万多亿元的规模。一旦GDP增速降下来了,财政支出的刚性和惯性必然导致财政风险的发生。所以构建地方公共财政框架,有效地防范地方财政风险,重点应放在转变地方政府职能上,关键是按公共服务型政府要求校正地方政府行为。

1. 地方政府权力边界的明确化。以法律形式重新明晰地方政府事权边界和各职能部门权力边界,将地方政府的自由裁量权行为明确在可操控的范围内。市场经济是法治经济,市场经济必须要解决的一大难题是约束经济人的政府也要受到严格的约束。对于公民来说“法无明文规定者不为罪”,只要法律不禁止,公民就可以自由地进行任何行为;而政府行为则不同,政府行政权力行为必须严格遵守法律的规定,否则行政机关所作出的无论是抽象的行政行为还是具体的行政行为就都是无效的行政行为。在现代市场经济国家,政府的各项职能、各项事权往往是通过立法程序来规定,通过相关的法律来加以明晰化的。我国地方政府自由裁量权行为之所以泛滥,缺乏明确的法律规范是重要原因之一。地方政府的职责边界不清,角色定位模糊。“市长”的权力边界和“市场”的活动边界应该是很清楚的,但迄今为止我国地方各级政府都处在无所不及、无处不包的万能状态,政府与企业、居民、社会中介机构、非赢利组织以及上下级政府机构之间的权利和职责没有清晰、稳定、科学、合理的法律规范,政府既是裁判员,又是运动员,还是教练员,地方政府兼具政治人、经济人、道德人“三位一体”的角色。[2] 权力要有边界和约束,没有边界的权力必然会随意干涉市场的运行,最终受损的必然是效率。地方政府的积极性和主动性如果过头了经济效率反而会降低。

2. 地方政府行政行为的公开化。公开政府行为,还公众知情权、参政权和监督权对地方政府而言,要确保决策的科学化、行为的合理化,阳光行政是最好、最有效的选择。这是因为,社会公共决策问题的形成应来自于社会公众的诉求,客观真实的决策参数的收集有赖于公众的配合,科学决策方案的设计与中立、公正的评估必须有公众的参与,决策的有效实施要靠社会大众的支持,可以说,没有群众的参与,政府决策的任一环节都可能出现扭曲、失当。而要让社会公众能够参与决策,真正发挥人民群众参与地方政府公共事务管理的积极性和智慧,一个基本的前提就是与决策相关的各类信息必须公开、透明、可信。在市场经济国家,地方政府经济行为除法律规定需要保密的以外,其余都要公开,包括经济决策过程、内容、执行的方法和手段等。也就是说,地方政府和各项经济活动都要在阳光下进行,以公开为原则,不公开为例外。

借鉴西方主要市场经济国家的经验,应以法律的形式对我国公开制度的实施加以确定,以实现制度化、法制化和规范化。要从法律上确定地方政府经济行为主动公开和公民申请公开的制度,要通过法律明确政府信息公开的渠道和形式,确保公众能够方便、及时、低成本地得到各类决策信息,真正让人民的知情权落到实处;在法律制度上明确地方政府信息公开的范围,把不公开的信息作为很少的例外;为了确保提供的信息客观、真实,法律还必须规定提供虚假信息者应承担的相关法律责任等等。在政府公开制度法制化的基础上,还有一项重要的工作就是,畅通不同利益主体的表达机制。地方政府要开辟一定的公开渠道,让不同意见者有表达的机会,让愿意主动参与决策和表达不同意见的人实现自己的愿望,从而使地方政府处于当地纳税人和公共产品受益人直接和连续的监督之下,通过

民众的力量来强化对政府的有效控制。

3. 地方人大监督机制的刚性化。公共财政的本质是民主财政,而民主财政的根本要义在于财政的所有收支必须受到有制度性保障的制约和监督。要强化各级人大对同级政府的制约和监督,变“上级监督”为“本地纳税人监督”。虽然我国宪法和地方组织法赋予了地方各级人大及其常委会重要的监督职权和重大事项决定权,但从目前来看,各级地方人大对同级政府的监督和制约极其有限,其监督地位主要还是停留在理论上和宪法条文中。要实现地方人大宪法地位的逐步落实和权力的逐步回归,就必须改变各级地方人民代表大会在地方公共选择中的“橡皮图章”形象,强化各级人大对地方政府活动的监督作用。一些政府机关和部门不肯向企业、市场和社会放权,是因为放权就意味着失去了既得利益。因此,地方政府普遍缺乏转变职能的内在动力,在这种情况下,就必须依靠外力的干预,于是充分发挥地方人大这一权力机关对同级政府的制约和监督作用就成为一种必然的选择。现实中要做的一项重要工作就是调整人大代表结构,要逐步改变各级人大代表构成中政府官员代表占绝大多数的现状,使各级人大代表成为普通民众特别是弱势群体利益的代言人,公共政策的制定能够真正反映其利益诉求,而不是只反映地方政府官员的个人偏好或官员集体的偏好。

### 三、结束语

中国财政体制改革的目标在经过长期不懈的探索后,终于确立为建立社会主义公共财政体制。而建立起真正的公共财政体系,就必须有相应的民主机制来保证。我们应当有步骤地推进地方政治体制改革,努力建设社会主义民主法治国家,实现财政的规范运行,提高财政资金的使用效率,按照“量出为入”的财政原则来组织财政收入。因为按照西方古典财政理论的观点,由于政府掌控着国家机器,其组织财政收入的能力在理论上讲应当说是无限的。所以,古典政治经济学理论体系的创始人亚当·斯密提出了“廉价政府”的政策主张,将政府这只“看得见的手”的活动范围规定在明确的权力边界之内。因此我们应该积极推进地方民主政治建设的进程,加快政府政治体制改革的步伐。

防范和化解地方财政风险的最根本途径是建立社会主义公共财政体制。1998年全国财经工作会议提出并在1999年全国人大会上通过,确定社会主义公共财政为我国财政改革的目标和方向。中国法学会财税法研究会会长刘隆亨教授认为,从财政工作的实践来看,我国中央政府的公共财政体制建设基本上是从2003年以后才开始提速的,2007年的国家预算草案报告表明,我国公共财政的基本框架已经显现出来。作为国家整个财政体系的重要组成部分的地方财政也必须遵循这一改革的方向进行提速调整。目前,我国地方财政支出占全部财政开支的比重高达70%以上,毫无疑问地方财政已成为整个国家财政最重要的部分,如果地方财政运行模式不变,我国公共财政的改革目标必然会大打折扣。财政现状要求必须对整个地方财政运行机制进行脱胎换骨式的变革,以增强抵御财政风险的能力,使地方财政风险能够得到及时有效的防范和化解。

### [参 考 文 献]

[ 1 ] 聂方红. 转型期地方政府决策行为存在的问题及规范[J]. 领导决策, 2006 (14) .

[ 2 ] 李庆钧. “政府行为的经济化”与政府职能定位[J]. 理论界, 2006 (7) .

Copyright© 2005 财政部财政科学研究所 版权所有 All rights reserved  
通信地址: 北京海淀区阜成路甲28号新知大厦 邮政编码: 100142 联系电话: 86-10-88191430