

[返回首页](#)[各期目录](#)[各期文章](#)

文章搜索

文章标题

搜索

## 财政的扁平化改革和政府间事权划分

双击自动滚屏

发布者：编辑部 发布时间：2007-12-26 阅读：312次

贾 康

( 国家财政部 财政科学研究所， 北京 海淀 100036 )

[摘要] 我国1994年的财政分税制配套改革，是顺应市场经济要求的经济性分权改革。其后出现的地方政府低端的县乡财政困难，应当说是中国经济社会结构转型过程中，制度转型有效支持不足所积累的矛盾在基层政府理财层面的一个集中反映，其体制上的原因是在五级政府框架下，省级以下地方政府实际上始终没有进入真正的分税制状态，从而演化成了弊病明显的分成制和包干制。对策思路应是在坚持1994年改革基本制度成果的基础上，推行减少财政层级的扁平化改革（重点是乡财县管和省直管县），在省以下实质性地推进和贯彻分税制，并进一步以投资权的合理化为关键，理清政府间事权，形成扁平化后“一级政权，一级事权，一级财权，一级税基，一级预算”再加自上而下转移支付的制度安排。

[关键词] 财政； 扁平化改革； 事权划分

[中图分类号] F810 [文献标识码] A [文章编号] 1007-5801 (2007) 06-0042-07

[收稿日期] 2007-10-22

[作者简介] 贾 康(1954-)，男，出生于湖北武汉，国家财政部财政科学研究所所长，研究员，博士研究生导师。

### 一、关于财政改革的反思

财政是国家政权体系为主体的一种“以政控财，以财行政”的分配体系，它的基本规定性是：国家政权体系要凭借社会统治者、社会管理者的政治权力，控制和掌握社会总产品中的一部分，而在现代经济生活中，这一部分社会总产品必然是以价值形态的财力表现出来的，即“以政控财”；政权体系掌握了这一部分财力之后要运用财力去履行它应该履行的职能，即“以财行政”。财政对于政府履行和转变职能具有重要性，财政改革必然成为整体改革的一个重要组成部分。在上世纪80年代以后，整个财政体制改革的基本方向和特点，可以用分权改革这样一个概念来描述。

财政体制的分权改革，大致可以分成两个阶段。改革开放之初，在宏观层面上，我们启动了“划分收支，分级包干”的“分灶吃饭”财政体制改革。作为总体改革的一个先行部分，这以后的十余年间，财政的分权可以概括为一种行政性的分权，就是把过去传统体制下高度集中的特征，首先在分配领域里加以改变，中央向地方下放自主权，从财政分配开始，使原来的所谓“条条”为主，变成了“块块”为正的这样一种运行状态。但是在实行分灶吃饭的财政包干制的历史阶段上，我国财政分配的基本特征仍然是按照行政隶属关系组织财政收入，各级政府凭借自己对于企业的行政主管身份，通过行政隶属关系组织收入。那么在具体的一个地方政府辖区之内，不同企业隶属于不同层次的行政主管，在这种条块分割的隶属关系控制之下，企业必然受到不同行政主管的过度干预和过度关照，相互间公平竞争的环境便不能够有效形成。这种行政性的分权越到后来越凸显其弊端，必须再进行一次比较彻底的改造。经过反复探索，我们在1994年进入了财政分权改革的第二个大的阶段，即经济性分权阶段，实行了以分税制为基础的分级财政这样一个新体制。当然在1994年，主要是在中央和以省为代表的地方之间，构建好了这个分税制的框架。

在这种新体制下，从政府和企业的关系来看，所有的企业都改变了原来的地位，不论企业大小，不分行政级别高低，在税法面前一律平等，该交国税的交国税，该交地方税的交地方税，税后可分配的利润按照产权规范和国家政策环境，自主分配，真正刷出了一条不同所有制的、大大小小的各种企业公平竞争的起跑线，这个意义显然是全局性的。分税制在适应市场经济的要求正确处理政府和企业关系的同时，也相当规范和稳定地处理了中央和地方之间的分配关系。按照分税制的基本规则，就没有包干制下所谓“三年不变”、“五

年不变”这种“体制周期”，有利于形成地方政府的长期行为。

很显然，这样的分税分级的财政体制和市场经济相配套，在财政这个分配体系里，能够二位一体地正确处理政府和企业、中央与地方两大基本经济关系。

在进入经济性分权的分税制阶段以后，中国的财政运行和经济运行出现了一系列随之而来的正面效应，但1994年以后，在中国的县乡即基层地方政府的低端层级上面，也出现了比较明显的财政困难。虽然这种困难过去就有，但在1994年以后，对于这种困难反映的程度之高，可以说前所未有。千年之交前后，曾经有过这样一个代表性的指标，反映了当时面临的基层财政困难——全国两千多个县级单位里，统计下来，最高峰的时候，有一千多个县发不出工资，这是县乡财政困难的一个非常直观的、有代表性的反映，即基层政府连维持自身的基本运行都出现了问题。

基层财政困难由何而来？1994年进入经济性分权阶段后，是不是中国整个经济运行的基本面出了什么问题？答案是否定的。1994年以后，我们的国民经济和综合国力不断提升，而且提升得更加平稳，更加举世瞩目了。那么，在经济基本面很好的同时，是不是分配方面出现了财政收入占GDP比重下降这样一种背离状况呢？实际情况也不是，1994年的改革之后，从1995年、1996年开始，中国财政收入占GDP的比重一路上升，从当时最低端的10%多一点，逐渐回升到了现在的接近20%。那么，在财政收入占GDP比重提升的过程中，是不是地方财政所得的部分相对萎缩了，造成基层财政困难呢？实际情况也不是这样。有这样一个基本的统计：1994年到2000年之间，地方财政四级合在一起，它的预算内收入增长幅度是89%，几乎翻了一番[1]。还有一种可能性，是不是我们地方财政的管理一塌糊涂呢？回答也是否定的。应该说在地方县乡财政系统中，有千千万万非常辛苦、非常尽责的工作人员，他们的管理水平也在不断提高。因此，我们得出的基本结论是：1994年分税制实行之后所出现的地方政府低端的县乡财政困难，是一种因体制没有理顺而带来的新矛盾的表现。用学术上的话来说，就是基层财政困难是在中国经济社会结构转型之中，制度转型的有效支持不足所积累的矛盾在基层政府理财层面的一个集中反映。看起来问题发生在县乡两级，实质上是整个体制运行中遇到的问题，对此必须深究它的根源，找到体制上的原因。

## 二、关于问题原因的分析

体制原因怎么分析？从体制的实际运行中，我们可以观察到，1994年以后地方政府四个层级之间，很明显地出现了事权的重心下移而财权、财力的重心上移这样一种背离。首先是事权的重心下移。在1994年财税体制改革的文件里面，关于各级政府所承担的基本职责，对事权的规定是不太清晰的，文件没有明确规定的一些事权，比如社会保障职责，在实际运行过程中被层层下移，最后都落到最基层，要求地方政府的低端来完成社会保障的落实到位。这就导致地方政府在县乡的低端层面，需要有更充分的财力去履行这些事权。而与此同时，财权和财力却凸现上移趋势。我们有一个基本的统计，在1994年到2000年之间，省级财力的比重从16.8%逐步上升到了28.8%，每一年差不多提高两个百分点[1]。地市级行政单位多数实行了市管县体制，在市管县体制下，高端倾向于把财权和财力的重心往自己这个层级上提升。这样一来，中央在分税制之后，当然要提高自己的在财力分配中的比重，来履行中央转移支付、支持欠发达地区的职能；省和市两级，作为地方的高端，也提高了自己的在财力分配中间所占的比重，所苦的自然就是县乡两级了。

这样一种事权重心下移和财权重心上移的背离，必须从整个体制的运行和这个体制本身所形成的制度安排的角度来解释。1994年所实行的分税分级财政体制，其内在的逻辑本来是增加各级财政的事权和财权的呼应性，但为什么却在地方政府的低端出现这种背离呢？是分税制本身出了什么问题吗？调查以后，我们得出的基本结论是，1994年实行分税分级制度之后，省以下实际上没有进入真正的分税制状态，即使在发达地区，也没有进入实质性的分税制状态，而是演变成了各种形式的、五花八门的、复杂易变的、讨价还价因素非常浓厚的分成制和包干制；这些有明显弊病的分成制、包干制，在新旧体制过渡中间变成了省以下体制的凝固态；这种凝固态带来了运行中间所出现的县乡财政、基层财政的困难。所以，分税制改革后乡镇政府出现财政困难，板子不应该打到分税制头上，而应打在我们还没有消除的分成制和包干制的体制弊病头上。这应当是一个基本判断。

那么，为什么省以下的财政体制，变成了分成制和包干制的凝固态？答案应当是：就中国目前整体而言，财政层级过多，从中央到乡镇是五个层级，省以下是四个层级，正是财政层级过多这个基本的现实阻碍了分税制在省以下的贯彻施行。原来曾寄希望于走出一条五个层级的分税制道路，但现在看来，此路不通。因为20几种税在五个层级里很难分，也分不下去。这是又一个基本判断。

在这种情况下，能否简单地依靠增加中央的转移支付来解决县乡财政困难呢？我们认为，这不是长久之计。可以努力增加中央对欠发达地区、对基层的转移支付，但是当整个体制安排尚未理顺时，中央这么做只能事倍功半，同时也是力不从心、难以持续的。

## 三、关于对策思路的探讨

反思中国的财政体制，1994年以来的基本制度成果应该坚持和完善，分税制的方向不能动摇，但分税制对应的上下连贯打通的统一市场以及与该市场相匹配的、和各级政府事权能

够良好结合的“一级政权，一级事权，一级财权，一级税基，一级预算”的制度安排，应该想方设法寻求一个实现路径。

从国际经验来看，一般来说，实行分税制的主要国家就是三个层级左右，比如美国、英国和日本。过去曾经希望在中国走出一个五个层级的分税制道路。实践证明，这条路走不通。如果按五个层级分税却分不下去，那么我们原来所追求的分税制为基础的分级财政，它的正面效应就不能充分发挥，而其负面效应却能被分成制和包干制的实际状态所固化，使越来越令人不能忍受的县乡财政困难这一问题暴露出来。

这样一个基层财政的困难之所以牵动着体制全局，首先是由于它涉及我们的财政层级和行政层级，然后又涉及各级政府的合理职能和合理的事权划分是不是到位，而且它还涉及，在五个层级的政府架构之下，在各级政府的事权不能合理化的情况下，生产要素的充分流动有没有可能进一步打开它的空间。在中国渐进式改革走了将近30年之后，很多人都意识到，一方面要使政府的事权职能合理化，另一方面要使市场进一步规范化、透明化，并得到充分发育。这些事情相互之间的对应性，已经上升到只有从经济管理体制到行政管理体制和相关的政治体制的配套改革层面来考虑，才能够得到一个通盘的把握了。

我认为，要把握住“标本兼治、治本为上”这样一个理念，使基层财政困难能够得到一个长效解决机制并理顺整个体制关系，就必须考虑以减少财政层级的扁平化改革为前提，在省以下，实质性地推进和贯彻分税制，打造一个从中央到地方上下贯通的低端——就是我们的基层，能够真正使以分税制为基础的分级财政顺畅运行，以此来和整体性的社会主义市场经济相配套。

问题是要真正贯彻这样的分税制，为什么要以财政层级的扁平化改革为前提呢？就是因为实践已经证明五级行不通。那么我们有没有可能在中国，首先考虑把财政层级扁平化到三级左右？如果按照三级来分税，根据国际经验和我国自己的探索，就可以考虑一个看起来操作性相当强的方案：中央的事权就是掌握与全局宏观调控、国家主权紧密相连的一些税种，如关税，如以后要逐渐使它成为主力税种的个人所得税。作为中间层级的省级可掌握营业税，因为营业税最密切相关的是第三产业的发展，适合省一级政府来掌握，同时也有利于省级政府集中精力发展第三产业。到了低端，比如考虑市和县，在这个平台上，最适合它们掌握的税种，按照国际经验来看，应该是不动产税。地方政府只要专心致志地发挥自己的职能作用，优化本地投资环境，其辖区之内的不动产就会进入升值轨道，每隔几年重评一次这个不动产税的税基，就成为地方政府培植财源的努力方向。这样地方政府就可以心无旁骛地履行市场经济所要求它的职能，而它的职能的合理化，也就伴随着经济社会转轨所要求的职能调整，内在地和它的财源建设合乎逻辑地结合在一起。

对于这样的一种制度设计，我们在现实中已经比较清晰地看到了非常值得试验的切入点。在中国这些年的实践中，在地方政府四个层级里有两项非常值得重视的、应该努力推进和总结经验的改革。一个称为“乡财乡用县管”，这是在乡镇这一级。目前，这项管理体制上的创新已在全国28个省级单位推行，占了绝大多数。它的实质性的意义，从财政学的描述上说，就是不再把乡镇的财政看作一级实体财政，而是把乡镇财政看作是县级财政预算下管理的一个预算单位。乡财乡用县管的改革试验大体上能够适应中国比较广大地区的现实情况。农村税费改革之后，在工商业不发达的区域乡镇这一级基本上没有收入了，原来占支出比重70%左右、有的高达80%左右的小学教师工资的发放，已提升到县级管理，因此乡镇一级现在已经变成（在现实情况考察之后可知）没有一级实体财政这样一种状态了；乡镇的金库，也失去了基本的配套条件，因为要建金库所必须倚仗的金融机构，早已不再按照行政区划，而是按照经济区划设立它下面的分支机构。其他的工商、税收等政府管理的配套系统，也都纷纷按照经济区划而不按照行政区划设立它们的基层站所，所以乡财乡用县管这样一项改革，我们认为是顺应当前大部分地区所实行的农村配套改革在基层的现实需要的。

另外一个很值得重视的扁平化改革的切入点，就是“省直管县”。据现在的统计，全国的省级单位已有18个在积极推行省管县的改革。省管县这种体制，最早是在浙江，形成了比较稳定的经验，随之而来的是大家看得到的，浙江呈现出的经济活力在全国各个省级单位里是名列前茅的，它的县级经济、民营经济也发展得很好，其中一条重要的经验，就是浙江一直坚持的省直管县的体制。现在很多地方都注意到了这一点，也开始积极试行省直管县。那么，怎么处理相关行政层级的问题呢？浙江同志说得好：我们现在这个做法，在实行过程中，其实没有硬的障碍，我们承认市和县行政不同级，但是财政同级，是在一个平台上，由市和县对省里说话来搭体制。据我们了解，有的地方是把省直管县和乡财乡用县管两种做法同时推行的，在这些试验区域里，已经初步形成了一个从中央到省、到市县的三级框架，这是扁平化的一个雏形。

把市和县的财政层级归并到一起，在中国历史上也有经验可循。自秦始皇实现了中国大一统的基本格局之后，两千多年来，历史学家们发现，最稳定的行政层级是县级。把这些因素放在一起考虑，我们既有国际经验可借鉴，也有国内古代和现在的一些试验给我们启示，可以说，以扁平化改革作为系统改造现行财政体制的一个切入点，是非常值得重视的。

有了这样扁平化后的政权、事权、财权、税基的匹配，就能有一个现代意义的分级的预算，进而就可以在各个层级上以现代意义的预算来追求公共财政所有的理念、目标，并通过现代意义的预算，来履行各级政府应该发挥的调控职能。这应当是和建立统一市场、建立和完善社会主义市场经济体制能够形成匹配关系的今后财政改革的一个基本的对策思路。

当然，在这个体制图景旁边，还应该再强调的是，中央和省两级，是收缩为三个层级的扁平化以后的高端，都要按照比较客观和科学的“因素法”实行自上而下的转移支付。这样即使是最欠发达区域里面的基层，也可以在自身体制安排合理化的基础上，得到自上而下强有力的转移支付以后，摆脱它的运行困境。而且依靠这样的体制，能进入一个有长效支撑的良性运行状态，并从根本上为地方基层财政解困。

财政的这种改革对于全局的贡献，是可以观察到的，但另一方面，它又必须得到全局中其他方面配套改革的支持。要真正实行这种以扁平化为前提的财政体制的深层次改革，必须要在其他行政管理体制、市场制度建设，以及基本的财产制度完善等方面，做出一系列相应的努力。

#### 四、关于中国政府间事权划分的基本看法

##### （一）财政体制与政府之间关系中的事权

关于事权划分的问题，具有重要意义，因为在中国建立社会主义市场经济体制，必须推进配套的改革，财政体制改革是配套改革事项中的重要部分。而财政体制要安排好，就需要在政府之间的关系里，沿着事权、财权和财力的内在关联，做好制度设计。所谓事权合理化，就是应该按照市场经济的客观要求，界定好各级政府自己的职能范围，政府既不能越位，也不能缺位，该做的事情要做好，不该做的事情一定不要做。这种比较合理的职能界定，需要制度上有一个稳定的事权界定。这种事权合理化进程，基本的背景是中国经济社会的转轨，必然要促使政府的职能和财政的职能进行一系列的调整 and 变化。在这一系列的变化中，中国经过十多年的探索，在1998年明确提出了要建立公共财政框架。这个框架强调财政作为政府理财系统的公共性，强调这种公共性要能得到比较好的履行，必须有包括规范的公共选择在内的一套决策程序和监督体系，必须发展政府理财的民主化和法治化，必须发展现代意义上的规范的预算制度，等等。

在这里，要处理好这样一套转变的初始环节，就是必须合理界定政府的职责。当政府的事权和职责相对清晰之后，需要往下推进的重要环节就是财权的配置了。在具体的制度安排上，财权首先是广义税基的安排和配置。它包括各级政府可以拿到什么样的税源，还有可以进行哪些收费，所以是广义的。收税为主，加上收费，配合在一起，在各级政府应该以制度的形式做出配置。和广义税基相关的，还有一个财权里面不可避免的重要内容，就是税权或是税费权，它涉及在各个政府的层级上，可以通过立法确定税种和收费项目等项权利。现在中国的研究者也意识到，对中国的地方政府可能也需要给它一定的设税权，尽管目前所有的税种都是由中央政府掌握设税权的。所以，既有远景上设税权的问题，还有现在回避不开的税种选择权和税率调整权的问题，这些合在一起，是从事权往下说的，必须有和它呼应的财权的基本内容。

事权和财权的呼应性，是保证这种体制安排能够正常运转的内在要求。但是，尽管我们对事权作了清晰的界定，对财权作了比较合理的安排，不同区域在财力上还会有不小的差异，需要再附加另外的手段，即需要有自上而下的转移支付，支持欠发达地区。按照比较规范的财权的配置，如果欠发达地区由于它所在地税收的丰度不足，不能满足政府职能需要的话，还有必要得到自上而下的从中央和省，即比较高端的两级政府转移支付的财力支持。

##### （二）从事权视角看下一阶段中国财政体制改革的基本要求

中共中央关于“十一五规划”的建议要求建立健全与事权相匹配的财税体制。胡锦涛总书记在十七大报告中指出，要“健全中央与地方财力与事权相匹配的体制”。很显然，其初始环节就是要把事权合理化、清晰化。事权有了相对合理的、清晰的界定之后，其他的制度安排要和它匹配在一起，内在衔接，统筹协调，实现整个体制的正常运转。

##### （三）中国政府间事权长期未理清的纠葛：投资权问题

这里最棘手和复杂的问题是投资权到底怎么配置。在传统的体制下，曾经提出过要发挥多个积极性，中央、地方两条腿走路的要求。上世纪50年代，毛泽东就在这样的表述下，探讨过中央和地方怎样发挥各自积极性的空间。在当时的认识里，是要解决中央集权过度的问题，但此后的分权实验效果并不理想。当时的认识是不区别投资权的，如果分权，便是允许地方掌握更多的企业，地方进行更多的投资。

到了改革开放之后，在相当长的一段时间里，投资权由原来大家认为的中央和地方都应该拥有，逐渐转变成了需要在中央和地方之间合理分工。有一些研究者提出，从发展的方向来看，地方政府的投资权似乎要打一个问号，这主要指的是地方政府办企业的投资。1994年，中国实行了财税的配套改革。这是一个在中央和地方的投资权上作出划分的可能机会。从1994年开始，确立了以分税制为基础的分级财政的框架，跳出了过去中央、地方分成、包干制的思路，按照市场经济比较通行的原则，试图把不同的税种划分到中央和地方

各级，各级有自己的税种和税基，按照这样一种财权的安排，使中央和地方形成稳定的分配关系。而在当时，对中国改革来说，意义更重大的进步在于，采用了分税制的框架，就意味着中央和地方各级政府对于企业的控制方式要有重大的变化。

过去没有分税制的时候，是按照企业的行政隶属关系来组织财政收入的。改革开放以后，地方在分权的过程中，通过实行地方包干制，尽量多办自己的企业，按照行政隶属的关系，这些企业都是自己的财源。所以投资权很长一段时间成为地方政府的兴奋点，这当然调动了地方的积极性，但是这种做法在很大的程度上也把过去中央政府集中控制财权情况下对企业的控制方式，转移到了地方政府控制企业的方式上来，出现了对企业过多干预和过多关照的问题。企业在分权的过程中，总是反映活不起来，因为按照行政隶属关系组织收入，行政上主管它的政府存在过度干预，从而难以使不同的企业进行公平竞争。

这个问题到了1994年财税配套改革的时候有了重大的改进。但是，中央和地方兴办企业的投资权，在当时处理体制问题的文件里，是做了模糊处理的。财政部业务司局的官员曾表示，这个问题我们是知难而退，不敢说哪级政府可以办企业，哪级政府不能办企业。仅从1994年文件表述的话语上看，等于说各级政府都有兴办企业的投资权，可以讲，1994年在政府投资的事权方面仍然没有非常清晰地指出，在各级政府的生产经营项目投资权上谁可以进入、谁不可以进入的区别。表现在现实生活中，就是各级政府（在中国是五级）以后投资办企业的兴奋程度迟迟不能降温。地方政府在财政困难的情况下，仍然从它的政绩考虑，从地方官员“为官一任、造福一方”的压力考虑，千方百计从预算外筹集资金，或者不惜去借款，以拼盘或其他方式兴办企业。这又为以后深化改革带来一系列难以处理的问题。

到了1998年的时候，我们明确提出了建设公共财政，要求地方政府把自己的职能转到公共服务、提供公共产品方面来。而在政府的实际行动中，往往是更多地把自己的职能定位在政策倾斜上，更多地把自己的行为定位在控制生产经营的投资活动方面。在一些发达区域，领导者的意识转变得快一些，地方政府不直接进入企业投资了，但也要千方百计以政府官员出面的形式做招商引资和比较直接的操作，以优惠的措施把国外的和其他地区的企业投资吸引到自己的辖区里来。这样的状态，在建设公共财政的过程中，造成并延续了过去的中央和地方投资权的纠葛。过去体现在中央和地方之间的纠葛，比如兴办企业之后，地方指责中央把那些经营状态好的企业通过一些并不规范的程序上收，而当企业经营状态不好时，又会将企业下放到地方。而中央又指责地方在兴办企业的问题上，没有全局的眼界，搞了大量的低水平重复建设，影响产业结构的优化，等等。中央和地方的这种相互指责和实际形成的投资权纠葛，按照我刚才的理解，本来1994年有一个加以解决的机会，但是由于当时种种的制约条件，这种机会利用得很有限。1994年的文件没有明确说地方政府应当逐步退出生产经营性投资的领域，从而延续了以前的惯性，也没有有效改变地方政府政绩考核的具体指标。所以地方政府继续以直接或者间接兴办企业作为自己行为的兴奋点，从而在市场经济不断发展的情况下，在中央和地方事权之上延续了投资权的纠葛。

到了更加强调建设公共财政的时候，就需要进一步厘清怎样处理生产建设性的投资权和兴办企业的投资权这个问题。从研究的角度看，现在有这样一种认识，我本人是赞同和主张的，就是从中长期的发展来看，在中国应该使地方政府逐步退出兴办企业的投资领域。地方政府在中国现在有四级，可以首先要求比较低端的政府，乡镇和县一级政府，在财力很困难的情况下，真正把自己的职能收缩到公共产品的提供和服务上来，而不再去介入兴办企业的投资活动。比较高端的政府则应该逐渐在地方政府层面上退出生产经营领域。如果以后能够“扁平化”改革，大致就是省和市县两个层级。按照市场经济总体的要求，中央和地方事权的划分如果要得到相对合理和清晰化的处理，比较可行的就是让地方政府，最终从省到市县，都退出生产经营的投资权。

如果到那个时候还有“地方投资”的话，这个投资就应当是公共工程、公益性的基础设施，还有一些在当地带有准公共产品性质的、可以仍然被称为投资的实体建设，但这已经明显区别于一般竞争性的投资领域。明确了地方政府退出一般竞争性的投资领域以后，中央政府按照现在我们研究里面的主张，是比较有限地参与这种竞争性的投资。它主要应该介入一些特大型、长周期、跨地区的带有战略意义的项目。比如，上世纪80年代兴办的宝钢这样的特大型钢铁企业，中央政府在可以预见的将来仍是必须介入的。还有像三峡工程，它已经带有一定的自然垄断性，但实际又和市场的竞争行为有密切的联系，因为以后的电力供应要厂网分开，水电和其他的发电厂之间的关系有一定的竞争性。这种特大型的项目，中央政府不参与是不现实的。所谓中央政府有限参与这种特大型的项目，一是数量上不会太多，二是在投资的方式上应尽可能少花钱，多办事。比如，以后并不一定沿用政府办什么项目就百分之百把钱投入的方式，可以采取控股、参股，甚至某些项目的贴息和调动社会资金来兴办的方式。如果能够靠贴息解决问题，政府就不一定要参股；如果能以参股的方式把项目兴办起来，政府就不一定用控股；如果能用相对控股的方式解决问题，政府就不一定要绝对控股，从而尽可能把公共的财力更多地用于比较纯粹的公共产品和其他准公共产品上面去。有竞争性的、市场可以调节的投资，尽可能让市场发挥资源配置的作用，引导企业和企业集团更积极地进入这些投资领域。这样一种分工既能够处理好政府

和企业的关系，同时也有利于解决过去中央和地方之间长期存在的投资权纠葛。

(四) 逐步形成中央到地方各级事权明细单和职责分担的具体方案

如果最为棘手的各级政府投资权问题能够理清楚，其他公共产品和公共服务方面的事权便相对好处理，哪些需要分别承担、哪些需要共同分担，可以进行动态调整和优化，由粗到细地形成从中央到地方各级事权明细单和职责分担的具体方案。

对于形成中央和地方的事权合理分工的大框架而言，如果能把投资权这样一个过去始终在中央和地方之间谈不拢、伤感情的问题处理好，其他的问题处理起来就相对简单了。如果在投资权问题上地方政府退出，中央政府有限参与，那么其他的事权处理起来技术上都不复杂，大家也都容易认同。其他的事权比如外交和国防，显然是中央政府的事权，有一些区域性的公共产品显然是地方政府的事权，社区服务显然是最基层的地方政府要适当管理的事权。有些基础设施可以在中央和各级政府之间形成相对清晰的分工，而不会造成多大争议，比如国道的建设，中央政府要牵头，而省级的干道的建设则由省级牵头。气象预报系统，从中央到地方都有台站，气象预报的信息对各级政府都有用，在技术上大家可以商量，经费分担上定怎样的比例合适。这样就可以逐渐形成一套事权明细单。

[参考文献]

- [1] 贾 康，白景明.县乡财政解困与财政体制创新[J].经济研究，2002，(2)：3~9.
- [2] 贾 康，白景明.关于中国分税分级财政体制安排的基本思路[J].经济学动态，2005，(2)：9~15.
- [3] 贾 康.中国财政改革：政府层级、事权、支出与税收安排的思路[J].改革，2005，(2)：37~40.
- [4] 贾 康，阎 坤.完善省以下财政体制改革的中长期思考[J].管理世界，2005，(8)：33~37.
- [5] 贾 康.正确把握大思路 配套推进分税制——兼与“纵向分两段，横向分两块”的主张商榷[J].中央财经大学学报，2005，(12)：1~4+35.

(责任编辑 陈 羽)

 打印本页 |  关闭窗口

联系邮箱：wil.liam@sina.com © 2004 电话：62805370

Copyright © 2004 10.1.10.65. All rights reserved. Design by owen