

加拿大政府间的事权与财政支出划分及启示

<http://www.criifs.org.cn> 2009年4月22日 田志刚

摘要：政府间事权与财政支出划分不合理问题已严重制约了我国财政体制的进一步完善与发展。加拿大虽然在政治经济体制、历史文化传统等方面与我国有较大差异，但其事权分配与财政支出划分方面的许多经验对我们有较好的借鉴作用。

关键词：多级政府；事权；财政支出

政府间事权分配不合理与财政支出划分不科学已严重制约了我国分税制财政体制的进一步完善与发展。《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》中指出要合理划分中央和地方经济社会事务的管理责权，以及根据经济社会事务管理责权的划分，逐步理顺中央和地方在财税、金融、投资和社会保障领域的分工和职责。可见，优化各级政府间的事权配置与财政支出划分问题已提到了议事日程。它山之石、可以攻玉，加拿大虽然在政治制度、历史沿革、风俗文化等方面与我国有很大的差别，但其在多级政府间事权分配与财政支出划分方面仍有许多好的经验可以为我们所借鉴。

一、加拿大政府间事权分配与财政支出划分概述

（一）政府层级与财政体系

加拿大是一个实行三权分立政治制度的联邦制国家，其行政管理体制分为联邦、省和地方级三级。联邦政府是加拿大唯一的中央政府；省级政府包括10个省政府和3个地区政府；地方级政府可分为市政、学区和其他各种董事会、代理商及委员会等类型，其中，城市、城镇、乡村、乡镇、县区以及扩大的街区或特别服务区都属于市政级。加拿大宪法只规定联邦和省政府是两个独立的行政环节和主体，因此上述3个地区与各省不同，它们没有独立的地位，要接受联邦政府的制约；而地方级政府则只是省级政府的派出机构，它们只能享有省政府所赋予的一些权力，在很大程度上要受到省的直接管辖。

与行政体制相对应，加拿大财政体系由联邦、省和地方级（主要是市）三级组成，实行分税制财政管理体制与部门预算制度。由于地方级政府在法律上只是省级的组成部分，因此地方级财政的相应税收权与支出权都是省级让渡的结果，总体规模普遍偏小。

（二）多级政府间的事权配置

加拿大宪法对联邦政府和各省政府的职能分工做出了原则性的规定。总体来说，加拿大多级政府之间的事权划分主要遵循公共产品受益范围原则和职能下放原则。具体来说：联邦政府主要负责

全国性事务，其职责主要包括外交、国防、国际贸易、货币政策和立法、经济调控、制定刑法、航空和铁路运输、知识产权、邮政、人口普查和统计、监狱（囚禁长期罪犯）、渔业、老龄补助和失业保险、破产、农业、移民、印第安人土地保护等。省政府主要负责本省行政、司法机构运转、财产和公民权、教育、医疗保健、社会福利、不可再生资源 and 森林的开发保护和管理，电能的生产和开发、高速公路交通、警察、司法系统、监狱（囚禁短期罪犯）、环境保护以及消防、垃圾处理等地方性公共事务，实际上这些事权责任中有许多是通过省管辖下的市政和学区当局来实行的。此外，联邦政府与省政府管理职责和权限在某些领域存在着交叉，如在教育、农业、林业、环境保护、产业扶持、移民等方面，联邦政府也在一定程度上参与管理。地方级政府作为省级政府的派生机构，其职能范围由省级政府确定，管理权限相对较小，通常是负责市政管理和社会治安等受益范围闭合性较强的地方性公共产品和服务。具体来说，市政的基本职能是负责警察、道路、消防、地方法的实事、征税、保健与福利、污水处理、公园和废物回收等；学区负责基础教育和中等教育，学区政府一般独立于市区，并负责学区教育标准的制定、行政管理以及筹资等事务；特别董事会、委员会和代理商负责行使对独立市区的管理职能或向一般城市及城镇政府范围以外的地区提供特殊服务。

二、加拿大政府间事权与财政支出划分的经验与启示

（一）市场失灵领域是各级政府履行职责的基本范畴

加拿大是市场经济比较发达的国家。虽然理论界已达成共识：随着市场经济的发展，市场失败的因素会越来越多，从而要求政府增加干预的广度和深度，因此政府的事权范围和财政支出责任将随着市场经济的发展与完善而多样化和复杂化。但从前述的事权配置部分我们不难看出，加拿大政府的职责权限基本上都集中在了市场失灵领域，主要是提供公共产品或公共服务，与之相适应的财政支出范围也呈现明显的公共财政特征。可以说，政府与市场的职能边界并不会被打破，对于市场能做好的事务，政府并没有直接参与或干预。目前我国正处于经济体制转轨时期，受旧体制的影响，政府的职能和作用范围表现出一种较强的阶段性、过渡性特征，突出表现就是市场与政府职能界定还比较混乱，政府越位与缺位同时存在并逐步引发了一系列深层次的问题与困难。因此，中国财政体制改革必须首先切实转变政府职能，明确界定政府与市场的行为边界，政府在为自己职能定位时要切实遵循市场优先的原则，做到“有所为、有所不为”，从越位的角色中退出来，将缺位的部分补进去，真正按照公共财政体制的要求科学界定政府的事权范围。

（二）政府间事权责任的合理分配是科学划分财政支出的前提

在确定了政府应该干什么之后，怎样履行好这些职责权限便成为需要解决的首要问题。加拿大联邦政府与省政府之间分工明确，并以宪法的形式规范下来；而地方级政府的事权范围虽然由省政府确定，但市政、学区以及各类特别董事会、委员会和代理商之间分工明确，职责权限各有侧重，形成一种协调互补的格局，事权分配十分清晰。然后再以此为基础确定各级政府的财政权，包括财政支出与转移支付等，从而避免和减少了各级政府“互相钓鱼”的扯皮推诿现象。因此，作为财政体制的重要要素，多级政府间财政支出的科学划分必须以合理划分各级政府的职能或事权范围为前提。要完善财政支出体系，科学划分我国政府间财政支出责任，首先必须处理好各类事权在不同层级政府间的分配，这一点对于我国这样一个拥有五级政府结构和财政层级的国家尤为重要。

（三）政府间事权分配的主要原则

加拿大主要是依据公共产品受益范围原则与职能下放原则来进行事权配置的。前者是指根据公共产品消费的受益范围决定相关事权的归属——全国性公共产品以及关系到全体国民利益的公共事务由中央政府负责；地方性公共产品则原则上由其受益范围所在的地方政府负责；对于受益具有外溢性的地方公共产品，则由上级政府提供或由上级政府对负责供给该公共产品的地方政府进行补贴。这是各国事权与财政支出划分普遍遵守的一个基本原则。后者则是指在不同层级政府的供给效率相同或相差不多的情况下，实行地方政府（尤其是基层政府）优先的原则。也就是说，只要下一级政府能办好，就交给下一级政府来做。

笔者认为，第一条原则对于我国政府间事权与财政支出责任的划分具有普遍适用性，但对于职能下放原则却要谨慎选择。基本理由有两个：一是加拿大实行联邦制，其地方政府（尤其是省级政府）具有高度的自治性与财政自主权，职能的下放往往和地方政府的高度分权自治联系在一起。而目前，我国还主要是实行高度集权的内部科层制度，虽然中国政府在加快地方分权化进程方面进行了不懈的努力，但总体来说我国还尚不具备能与这条原则所要求的相应地方分权程度。二是目前我国政府在履行职能的实践过程中，已经客观形成了上级对下级“财权上交、事权下移”的收钱、甩包袱偏好，这也是目前我国基层财政出现困难的重要导因。如果在这种国情条件下再采用职能下放原则，则只会进一步降低我国政府间事权划分的科学性与合理性。因此短期内中国尚不宜采取这一原则，基于地方财力和权力弱化以及政府间转移支付制度的不完善，我国短期内甚至应选择一种适当职能上移的模式，待条件成熟时再采用该原则。

（四）多级政府间事权与财政支出划分的法制性

加拿大的事权确定与财政支出任务划分具有高度的法制性。其联邦政府与省政府之间的职责分工是在国家大法——宪法的层面上规定的；而地方政府之间的事权与财政支出划分，也往往由地方议会对其进行专门的立法，从而确保了这些事权责任履行的具体性、权威性与规范性，进而为财政体制的有效运转提供了基本条件。这对于我国财政立法工作甚至是宪法修改工作都具有重要的借鉴意义。

目前，我国各级政府的事权缺乏明确而正式的划分。宪法只是原则上对中央和地方政府的职责范围做出了规定，并没有从立法角度上对各级政府的事权加以明确的具体划分。我国尚没有专门的《财政法》，而《预算法》虽然保证了地方预算的自主权，却仅仅泛泛的划分了中央和地方政府间的支出，而对省级以下各级政府之间的支出划分却没有明确的指南，一般是采取“下管一级”的办法，即由上级政府顺次决定其下级政府的支出划分。这样，基于我国多级政府间的行政隶属关系，以及一套所谓的垂直管理机构系统，下级政府或机关往往是按照上级政府的意愿与要求行事，这样，所谓的下级政府的事权往往成为上级政府职责的翻版，各级政府间的事权与财政支出责任实际上差别不大，这也是我国目前事权责任与财政支出划分出现混乱不科学问题的主要诱因。因此，我国应借鉴国际经验，可以通过修改和完善《宪法》或《预算法》，或是制定专门的《财政法》，来加强相关领域的法制化建设，用法律手段来规范各级政府的行为，以法律制度来保证政府间事权分配与财政支出划分的合理性与科学性。此外，虽然中国不像加拿大那样通过设立地方议会并制定地方宪法来实现地方自治权，但我们不能忽略甚至弱化地方人大在本地区事务方面的管理作用与监督作用。

（五）集权与分权适当结合

加拿大的分权程度虽然较高，但从其联邦政府的事权范围及相应支出责任中可以看出，加拿大联邦政府在以社会保障手段公平社会收入分配；通过转移支付手段协调区域经济发展与地区发展；以及通过制定货币金融政策、产业经济政策、国内外贸易政策等手段促进经济稳定与发展等方面发挥着重要的宏观调控作用，各级地方政府在一定程度上均要受到中央政府的制约，因此其事权与财政支出划分呈现一种“中央集权与地方分权适当结合”的特征。概括起来，这种适当结合表现在两个方面：一方面是结合程度要适度，即中央政府职责重心为宏观调控领域；地方政府事权责任主要为地方性事务，二者不会越位行事；另一方面是结合方式要科学，各级政府间（主要是中央与地方政府间）多是以转移支付的经济手段（补助时多有附加条件）来对下级政府进行一种间接调控，而并非通过简单的行政隶属关系来实现上级对下级的制约作用。可以说，现在世界各国通常是采取一种适度集权兼合理分权的模式，以避免绝对集权与纯粹分权的弊端。而目前我国被普遍认为是中央政府的集权程度相对较高，因此，我国应建立一种适度分权的财政体制，充分发挥地方自主性；同时应完善转移支付制度，确保中央政府的适度宏观调控。

参考文献：

[1] 宋立根. 划分政府间财政支出责任的国际经验[J]. 经济研究参考, 2003, (34).

[2] 国家发改委宏观经济研究院课题组. 公共服务供给中各级政府事权财权划分问题研究[J]. 经济研究参考, 2005, (25).

[3] 财政部财政制度国际比较课题组. 加拿大财政制度[M]. 北京: 中国财政经济出版社, 1998, 7.

文章来源：市场周刊 （责任编辑： x1）