

[首页](#) >> [社科关注](#) >> [本网原创](#)

## 构建有中国特色的央地财政关系理论

2019年11月13日 07:12 来源: 中国社会科学网-中国社会科学报 作者: 姚东旻

字号

[打印](#) [推荐](#)

中央与地方的财政关系伴随着我国经济体制改革的深入而不断调整,在同中央与地方财政关系有关的政策文本中,“事权”的内涵也在不断变化和丰富。在20世纪50年代的计划经济体制下,事权体现为各级政府对其治理下的国营企事业单位的行政管理权,突出行政隶属关系。改革开放以来,随着西方盎格鲁-撒克逊学派的“公共财政”思想的引入,事权更倾向于强调政府公共服务职责的履行。1994年我国实施分税制以来,中央与地方的财政关系更多基于行政权力与公共职责,随着1993年提出遵循“事权与财权相结合”、2007年的“财力与事权相匹配”、2013年的“事权与支出责任相适应”、2016年的“支出责任和财政事权相适应”的演进路径而不断调整和变化。当前,在习近平新时代中国特色社会主义思想指引下,合理匹配中央与地方的事权和支出责任,是推进我国财政领域改革、理顺中央与地方财政关系的关键突破口。

### 央地财政关系研究需要理论创新

纵观国内外学术研究,财政联邦主义是研究中央与地方财政关系的主要理论基础,同时也是研究中央与地方事权和支出责任划分的重要理论依据。但是,随着我国财政实践的不断演进,财政联邦理论的划分逻辑与我国财政改革的现实存在诸多不一致。第一,我国行政集权下的财政分权模式与财政联邦主义的分权逻辑存在背离。财政联邦主义认为,地方政府做不到的部分才会划分给中央政府,而在我国维护中央权威是事权划分的重要前提。第二,财政联邦主义“从下到上”的理论路径与我国“自上而下”的顶层设计路径不同。该理论认为,对于地方政府足以履行职能的领域,就要尽可能让地方政府来做,中央政府主要负责调控宏观经济和收入分配等。而在我国事权划分的设计中,中央政府作为国家意志的贯彻者,可以通过“行政法规、决定或命令”等方式来调整事权划分的格局。第三,我国的财政体制与财政联邦主义的基本特征存在背离。例如,我国地方政府并未拥有制度化的立法权力和完全独立的财政权力,财政联邦制所提倡的各级政府财政独立、无统一国家预算等,也与我国中央与地方财政关系的实际情况相违背。单纯使用财政联邦主义的分析框架对我国当前的财政体制缺乏足够的理论解释力。

长期以来,处理好政府与市场、各级政府之间的关系始终是我国政治与经济体制改革的关键与核心问题。毛泽东同志在《论十大关系》中强调“两个必须”,即必须有中央强有力的统一领导,必须充分发挥地方的积极性。这一论述对于当前我国中央与地方财政关系改革、完善事权与支出责任划分仍有重要意义。党的十八大以来,中央明确提出使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用。当代西方财政理论以市场失灵为起点,探讨政府干预市场以及财政的基本职能,据此形成解释我国财政改革的主流理论范式,但不完全适用于中国特色现代财政制度的建立。因此,研究我国中央与地方财政关系亟须构建新型财政理论体系:一是要能够解释我国中央与地方财政关系在历史沿革与动态调整中的基本规律;二是要正确处理政府与市场的关系,重新界定政府行为与财政职能的理论边界;三是要合理配置中央与地方的权力,为中央与地方建立权责清晰的财政关系提供理论分析与预测工具。

### 央地财政关系理论研究新视角

新市场财政学在深入反思和批判市场失灵理论的基础上,充分借鉴马克思主义政治经济学的核心理念,以社会共同需要为导向,以公共价值最大化为研究目标,围绕“市场平台观”与“政府参与观”两大核心,尝试构建新的财政理论分析与研究范式,对于理解我国政府与市场、不同层级政府之间的财政关系提供新的理论解释。“社会共同需要”着重刻画社会全部或大多数个体组成的利益共同体所拥有的一致性需要,财政活动以满足社会共同

需要为基本目的。中央和地方政府在各自的管辖区域内各司其职,充分调动积极性,以满足全局和局部的社会共同需要。公共价值并不是各类使用价值的集合体,而是把公共价值视为市场经济条件下公共服务、公共物品和制度的市场表现形式。公共价值可以被增加、被创造,而不仅仅是公共部门维护自身利益的表达。

“市场平台观”实质是将市场视为交易平台,中央政府代表国家作为市场政治边界的规定者,在市场平台上,公共部门与私人部门是平等的交易主体,公共部门为实现公共价值最大化进行活动。“政府参与观”将各级政府视为市场的参与者,既是社会经济体的成员,又是国家的“受托人”。中央政府以全局视角构建多元目标,遵循“市场平台”的规则来规制地方政府参与市场活动的行为边界。新市场财政学构建的“市场平台观”与“政府参与观”相辅相成,重新界定了政府与市场、不同层级政府之间的财政关系。

#### 理顺央地财政关系的制度安排

在我国中央与地方财政关系的调整过程中,“剩余控制权”和“约定控制权”的分配是判断中央与地方财政关系合理性的重要内容。其中,“约定控制权”是指中央与地方形成一致协议,事先明确写在“合约”内、由中央下放、地方政府保有的权力;而“剩余控制权”是明确在“合约”之外的、由中央政府保留的、对地方行政实施规制干预的权力。

维护中央权威是建设中国特色社会主义的本质要求,体现着“集中力量办大事”的制度优势,是我国实现共同富裕的重要基础。“约定控制权”与“剩余控制权”的制度设计,体现了中央与地方财政关系的本质,即如何在维护中央权威的前提下,充分发挥地方财政的积极性。具体来说,既不能过分强调剩余控制权,影响地方政府发展经济的积极性;又不能过分强调约定控制权,导致中央丧失系统性纠偏与应对全局性风险的能力。因此,理顺央地财政关系的制度安排,一方面要继续明确约定控制权的具体内涵,尽可能通过“约定控制权”划定中央与地方的财政事权和支出责任;另一方面,要从制度、财力上确保中央通过剩余控制权实施调控、规制地方政府的干预能力,从而使央地财政关系处在合理的、可以动态调整的范畴之内。这不仅是对中央与地方事权调整历史沿革的规律总结,还是未来研究我国中央与地方财政关系的核心要素。

作为财税改革的三大核心任务之一,理顺中央与地方财政关系是全面深化改革的重要内容。新市场财政学为研究我国中央与地方财政关系提供了新的理论创新与尝试。第一,以社会共同需要为导向,立足于财政活动的本质,对我国财政实践的一般性逻辑进行总结。第二,引入“市场平台观”与“政府参与观”,重新界定政府与市场、不同层级政府之间的关系,有助于正确把握、合理择定事权的范围,在发挥政府作用的同时,更好地发挥市场在资源配置中的决定性作用。第三,基于“约定控制权”与“剩余控制权”的分析框架,有助于理顺中央与地方在事权与支出责任上的财政分配关系,更好服务于当前我国财政体制改革的实践。

(作者单位:中央财经大学中国财政发展协同创新中心)

#### 作者简介

姓名:姚东旻 工作单位:中央财经大学中国财政发展协同创新中心

分享到:

转载请注明来源: [中国社会科学网](#) (责编:李中平)

#### 相关文章