

中央与地方政府混合型事权范围及责任的划分

王 玥

(厦门大学 公共事务学院 福建 厦门 361005)

[摘要] 1994 年起实行的分税制改革改变了当时的地方财政包干制,同时带有很大的过渡性质,已经出现了程度不同的问题,最突出的就是中央与地方事权划分不明确,存在着越位、缺位、错位现象。本文从公共部门经济学的角度,分析近年来事权存在的问题,从财政支出角度提出事权划分范围,并运用数学建模的方法,利用柯布—道格拉斯生产函数求解中央与地方政府的责任分配,寻求最优分权,为政策的制定提供理论依据。

[关键词] 中央政府 地方政府 混合型事权 事权划分

[中图分类号] F812.45

[文献标识码] A

[文章编号] 1674-3288(2012)01-0065-04

[收稿日期] 2011-12-05

[作者简介] 王玥,女,江西九江人,厦门大学公共事务学院硕士研究生,研究方向:公共政策。

一、公共物品与政府事权

中央和地方政府管理职能的划分主要是指中央与地方政府间事权的界定与划分以及由事权划分而产生的财权划分理论、财政转移支付理论、财政管理体制理论,而其中最主要的则是中央与地方政府间事权的界定和划分问题,事权的划分是财税理论研究和财税管理中必须解决的核心问题,是政府间财权配置的科学依据,也是科学建立政府间财政转移支付制度的前提条件,更是有效制定财政政策和预算管理体制的关键问题。

在进入事权的讨论之前首先需要厘清公共物品及事权的概念,公共物品具有里程碑的定义是萨缪尔森在《公共支出的纯理论》(1954)一文中指出纯粹的公共物品是指这样的物品,即任何人消费这种物品不会导致他人对该物品消费的减少,也就是说公共物品个人消费等于集体消费。一般来说,公共物品按照其受益范围和效用溢出程度可以分为:全国性、地方性和混合性公共物品,其提供主体分别为中央政府、地方政府和中央地方政府。

事权是政府处理事务的权力和职权,政府所拥有的权力实际上就是行政权,政府事权其实是对政府行政权的一种细化和分类。政府的主要职能是提供公共物品,其实现的主要形式是财政支出,政府的事权也就是政府履行其职能,提供公共物品和服务的职责和权限,因此,事权实际上确定了政府的支出责任,严格地讲,事权并不完全等同于支出责任,但是,由于支出易于量化,一般倾向于用支出责任反映和衡量事权。事权划分的核心问题是如何在政府间恰当地划分支出责任,形成最佳程度的分权,确保作为一个整体的政府得以有效地履行国家职能。^[1]

由前面的论述可以知道,根据公共物品的受益范围不同可以划分为全国性、地方性和混合性公共物品,与此相联系的建立在公共物品供给基础上的支出事权也相应的可以划分为纯中央事权、纯地方事权和中央与地方混合型事权。

二、中央与地方政府混合型事权划分现状

自 1994 年分税制改革以来,针对体制运行中出现的矛盾和变化了的情况,相继对中央与地方政府间的财政关系进行了一系列调整,但是多次调整都是收入方面,支出方面的调整几乎没有涉及,各级政府事权分配不合理,存在着一定程度的问题,事权长期层层下移,造成中央与地方事权错位、地方与地方相互错位。^[2]目前中央政府与地方政府事权划分的错位表现:(1)中央过多承担了地方基础设施建设及经济发展支出,不合理干预微观企业运营。中央的基本建设支出占近 35%,增拨企业流动资金占近 95%(由于 2008 年数据统计口

径的改变,数据未详细列出故采用2006年数据,下同)。(2)中央调控地区差距效果差。以解决城乡差距的农村投入为例,本应中央政府大量投入但中央农林水事务支出仅为6.79%,而且扣除水利类的大笔经费后更少,中央支持经济不发达地区支出仅占1.90%(2006)。(3)教育和医疗本应由中央和省级政府承担(World Bank 2002),但中央政府在这两方面投入比重都很低,教育事业费的支出为6.18%,教育附加费支出为0,卫生事业费为1.84%(2006)。(4)中央政府应提供再分配性社会保障和救济(World Bank 2002),但除统收统支的全国社保专用基金外,中央支出的抚恤和社会福利救济费、社会保障补助支出仅占全国支出的0.62%和11.36%(2006)。^[3]

三、混合型事权支出范围的划分

由于混合型事权由中央和地方政府共同提供,那么必然存在关于混合型事权的边界界定以及划分的问题。

(一)事权划分原则

由于事权的划分可以利用财政支出进行衡量,所以对事权的划分可以简化为财政支出的划分,对于支出的划分,英国学者巴斯特布尔(C.F.Bastable)在财政学的奠基之作《公共财政》(《Public Finance》)一书中提出了三个经典原则:(1)受益原则。简言之全国普遍受益或关乎国家集体利益由中央支出,地方受益地方支出;(2)行动原则。政府行为需统一规划的属于中央,因地制宜型属于地方;(3)技术原则。大范围规模,高技术性属于中央,一般性又需要适时监督的属于地方。

(二)中央与地方政府混合型事权支出范围划分

事权划分的前提是划清政府与市场的边界,凡是市场可以承担的,政府就不要承担,在市场和政府合理分工的基础上,政府间根据公共财政支出的原则和公共物品的层次来划分中央政府与地方政府的事权。

全国居民享用的公共物品由中央政府承担。本地居民享用的地方性公共物品和服务由地方政府承担,对于跨地区外部性的公共物品,中央政府在一定程度上参与。而在划分的过程中,中央政府应发挥其信息、宏观调控及统筹的优势,进行宏观管理和监控,同时地方政府利用微观信息、人力资源等有利条件,负责具体的实施和地方性的公共管理责任,从而降低制度的运行成本,提高经济效益。

根据中央政府和地方政府责任不同,结合历年中国统计年鉴的数据进行整理可划分出纯中央事权、纯地方事权以及中央政府占主导和地方政府占主导的事权,见表1。

表1 中央政府与地方政府支出责任划分

政府层级	支出责任
中央政府占主导	武装警察部队支出、增拨企业流动资金、中央机关的行政管理费支出、科教文卫支出、抚恤和社会福利救济费、社会保障补助支出
地方政府占主导	基本建设支出、企业挖潜改造和科技三项费用、地质勘探费、工业、交通、流通部门事业费、支农支出、行政管理费、公检法司支出、支援经济不发达地区支出、行政事业单位离退休经费、政策性补贴支出
中央政府全部承担	对外援助支出、国内外债务付息支出、国防支出、外交外事支出
地方政府全部承担	城市维护建设支出、教育费附加支出、城乡社区事务

四、基于柯布—道格拉斯生产函数的混合型事权的划分

从经济学的角度来看,若中央下放或上收权力能够使得效率效益更高,那么必然在中央与地方之间存在一个最优配比,而混合型事权的划分可以归结为公共物品的支出费用该如何分摊,通过柯布—道格拉斯生产函数建立公共物品的供应函数,根据公共物品的最佳供给数量求解混合型事权的最优划分。

$$Y = AK^{\alpha}L^{\beta}$$

其中Y为产出,K、L分别表示资本和劳动的投入, α 、 β 分别表示资本和劳动的弹性系数,A为生产转换因子。

(一)模型的建立^[4]

1. 设政府某混合型事权为S,对应公共物品为P;

2. 对于S,令中央分权系数为x($0 < x < 1$),x越大,则代表分权程度越高,地方政府承担较多的责任,同时也有更多的自主权和灵活性。

履行S需要中央与地方共同提供P,其支出来自于财政支出,因此可以构建供应函数,将政府财政总支出

G 作为投入要素,因此 xG 为地方政府的支出 $(1-x)G$ 为中央政府的支出,其具体形式如下:

$$Q = A(x\alpha)^{\alpha}[(1-x)\beta]^{\beta}G^{\alpha+\beta}$$

式中 α 、 β 和 A 均为大于零的常数,且 $0 < \alpha < 1, 0 < \beta < 1$ 。 A 为效率函数,代表公共产品 P 所处行业的技术进步水平 α 为地方政府支出的产出弹性 β 为中央政府支出的产出弹性。

(二)最佳分权系数的确定

当混合型事权在中央和地方进行最佳划分的时候,所对应的公共物品产出可以达到最大,即:

$$\max_x Q = \max_x A(x\alpha)^{\alpha}[(1-x)\beta]^{\beta}G^{\alpha+\beta}$$

应该满足的一阶导为零,即

$$\frac{dQ}{dx} = 0$$

$$\frac{dQ}{dx} = A\{\alpha(xG)^{\alpha-1}[(1-x)\beta]^{\beta}G + (xG)^{\alpha}[\beta(1-x)^{\beta-1}G]^{\beta}(-G)\} = 0$$

化简得,

$$X_{\text{最优}} = \frac{\alpha}{\alpha+\beta}$$

当 $0 < x < \frac{\alpha}{\alpha+\beta}$ 时, $\frac{dQ}{dx} > 0$; 当 $\frac{\alpha}{\alpha+\beta} < x < 1$ 时, $\frac{dQ}{dx} < 0$,

所以,当 $X_{\text{最优}} = \frac{\alpha}{\alpha+\beta}$ 时, Q 有最大值,且最大值为

$$Q_{\text{max}} = AG^{\alpha+\beta} \left(\frac{\alpha}{\alpha+\beta}\right)^{\alpha} \left(\frac{\beta}{\alpha+\beta}\right)^{\beta}$$

令 $K = xG$ $L = (1-x)G$, 则

$$Q = AK^{\alpha}L^{\beta}$$

取对数得

$$\ln Q = \ln A + \alpha \ln K + \beta \ln L + e$$

根据 n 年的中央政府为履行该项事权的财政支出 L_i 、地方政府的支出 K_i 以及该公共产品的供给量 Q_i , 利用 Eviews 软件进行回归分析可以求得 $\ln A$ 、 α 、 β 的值,即求得最佳分权系数和最佳公共物品供给量。

(三)模型的解释和论证

由 $\frac{\partial X_{\text{最优}}}{\partial \alpha} = \frac{\alpha+\beta-\alpha}{(\alpha+\beta)^2} = \frac{\beta}{(\alpha+\beta)^2} > 0$ 可知,当 α 增大时, x 也增大,反之, x 减小,其现实意义为,若一项公共产品更多的由地方政府提供能够增加其产出,那么应提高最佳分权系数,中央应下放权力,给予地方足够的自由权和灵活性,反之亦然,应降低最佳分权系数,中央上收权力。

若 $\alpha > \beta$, 说明地方政府财政支出对该公共产品的产出贡献较大,那么对应的事权分权系数也应该较大,即中央应该下放权力,给予地方自主权和灵活性。

通过计算履行事权 S 地方政府支出占总支出的比例 X , 并将其与最佳分权系数进行比较,如果 $X > X_{\text{最优}}$, 则中央政府应上收权力,可以通过加强监督,上收部分决策权,减少拨款等实现;反之,如果 $X < X_{\text{最优}}$, 中央政府应下放权力,放松监督,给予更多领域的决策权以及决策空间,具体事务执行的自主权,减少帮扶政策的限定性条款等。^[5]

笔者通过对 2003-2009 中国统计年鉴进行资料查询,由于 2008 年和 2009 年统计口径有所改变,故选取 2003-2007 年统计年鉴中中央政府和地方政府的支农支出数据以及农业总产值,运用 Eviews5.0 进行回归分析进行求解。

表 2 2002-2008 中央、地方财政支农支出及农业总产值(亿元)

年份	农业总产值(Q)	地方财政支农支出(K)	中央财政支农支出(L)
2002	14931.54	599.74	92.93
2003	14870.10	870.33	108.85
2004	18138.36	1409.64	118.45
2005	19613.37	1485.65	121.82
2006	21522.28	1792.41	164.44
2007	24658.10	3091.00	313.70
2008	28044.15	4235.63	308.38

资料来源:《中国统计年鉴 2003-2009》。

运用最小二乘法(LS)进行分析

$$\text{LOG}(Q) = 6.931991221 + 0.2500089404 * \text{LOG}(K) + 0.2268410075 * \text{LOG}(L)$$

由 Eviews 可知 $\alpha = 0.2500089404$ $\beta = 0.2268410075$ 故 $x_{\text{最优}} = 52.43\%$ 。根据理论分析可以得知中央应该加大对农业的投入,从而减小分权比例,从实际中央政策来看,理论与实际是相一致的,中共中央、国务院 2007 年的 1 号文件《中共中央、国务院关于积极发展现代农业扎实推进社会主义新农村建设的若干意见》,中央明确要求:第一,今年对农业基础设施建设的投入要继续高于去年。第二,中央财政对于农业支持增加的资金要继续高于去年。第三,用在农业生产生活方面的直接投入要继续高于去年。

五、完善事权划分的配套措施

建立完善的中央与地方事权制度,不仅仅需要明确中央与地方的事权职责范围,明确中央与地方的支出责任,更需要相应的财权的配套改革。

首先完善转移支付制度。转移支付制度设计的出发点就是在支出中由于事权与财权不相称,出现差额和缺口的情况下,为保证对应事权的支出得到落实,由中央政府给予相应的财力补助。结合中国具体国情和西方国家的经验,我国针对事权的转移支付可以分阶段进行,以保证各地方政府所承担的事权能达到最低水平和标准,使辖区内居民享受到公共财政的阳光为基础,进一步保证各地方政府在义务教育、公共卫生、社会治安、环境保护、社会保障、就业再就业等关系到国计民生和体现居民基本生活质量的这些基本支出事权实现大体均等,最终实现全国各地的公共物品和公共服务的全面均等化。在均等化的同时因地制宜合理计算转移支付规模并加快法制建设,建立具备强有力的协调能力的转移支付制度的管理机构,既能够根据中央的政策对下进行统筹管理和安排,又能公开运作,反映各地区的意志。^[6]

其次是改革地方税收体系。地方政府能够为本辖区内居民有效率地提供满意的公共物品和公共服务,地方税能够保障公共物品的顺利提供。对于混合型事权划分,稳定的地方税收也是需要重点解决的问题。^[7]中央税和全国性地方税的立法权集中于中央的同时进行适当的放权,各地方视本地的实际情况,决定开征与停征,对相应的税目、税率进行合理的调整。在地方政府的税收主体税种上,应该具有税基宽广、税源丰富、增长潜力大、便于征管等特征,借鉴西方国家的经验,我国地方政府可以逐步改进,现阶段选择税源广泛、税制比较成熟的营业税作为地方税的主体税种,但是从长远来看,随着个人收入和规模的扩大和稳定,房产税将会成为主体税种。

[参考文献]

- [1] 文政.基于中央与地方政府间关系的财政支出事权划分模式研究[D].重庆:重庆大学,2008.
- [2] 宋立.我国公共服务供给中各级政府事权财权配置改革研究(主报告)[J].经济研究参考,2005(25):3-30.
- [3] 冯兴元.公共服务供给中各级政府事权财权划分问题(下)——我国各级政府公共服务事权划分的研究[J].经济研究参考,2005,(26):2-18.
- [4] 葛新权.论生产函数调整模型[J].统计研究,2003(6):61-62.
- [5] 王丽丽.中央与地方政府交叉事权的优化配置研究[D].南京:东南大学,2006.
- [6] 任传普.公共品供给与政府间财权和事权的划分——来自我国中部地区的分析[D].郑州:河南大学,2006.
- [7] 蔡冬冬.中国财政分权体制下地方公共物品供给研究[D].沈阳:辽宁大学,2007.

[责任编辑:辛晓莉]