

中央财经大学财经研究院 学术文库
北京市哲学社会科学北京财经研究基地

中国基层财政改革与 制度建设

ZHONGGUO JICENG CAIZHENG GAIGE YU ZHIDU JIANSHE

童伟 著



经济科学出版社
Economic Science Press

014058894

中央财经大学财经研究院 学术文库
北京市哲学社会科学北京财经研究基地

本书受 教育部一般规划项目
“十二五”中国基层财政体制与预算改革路径设计 资助
(10YJA790173)

F812.7
83

中国基层财政改革与 制度建设

ZHONGGUO JICENG CAIZHENG GAIGE YU ZHIDU JIANSHE

童伟 著



F812.7
83



经济科学出版社
Economic Science Press



北航

C1746188

图书在版编目 (CIP) 数据

中国基层财政改革与制度建设/童伟著. —北京:
经济科学出版社, 2014. 8

ISBN 978 - 7 - 5141 - 4877 - 0

I. ①中… II. ①童… III. ①地方财政 - 财政改革 -
研究 - 中国②地方财政 - 财政制度 - 研究 - 中国
IV. ①F812. 7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 172013 号

责任编辑: 王 丹

责任校对: 郑淑艳

责任印制: 邱 天

中国基层财政改革与制度建设

童 伟 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

总编部电话: 010 - 88191217 发行部电话: 010 - 88191522

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

天猫网店: 经济科学出版社旗舰店

网址: [http: //jjkxcbs. tmall. com](http://jjkxcbs.tmall.com)

北京财经印刷厂印刷

三河华玉装订厂装订

710 × 1000 16 开 17 印张 300000 字

2014 年 8 月第 1 版 2014 年 8 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 4877 - 0 定价: 45.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 010 - 88191502)

(版权所有 翻印必究)

中央财经大学财经研究院 学术文库
北京市哲学社会科学北京财经研究基地

本书受 教育部一般规划项目 资助
“十二五”中国基层财政体制与预算改革路径设计
(10YJA790173)

中国基层财政改革与 制度建设

童 伟 著

经济科学出版社



本书受教育部“十一五”规划项目《“十二五”中国基层财政体制与预算改革路径设计》(10YJA790173)资助,同时受中国财政发展协同创新中心以及教育部“新世界优秀人才支持计划”(NCET11-752)支持,在此表示感谢。

中国在过去30多年推动的财政分权化改革虽然在某些方面取得了显著进展,促进了地方经济的快速成长,但在实现分权的关键目标——改善地方公共物品(尤其是民生服务)有效供给方面却乏善可陈,与此同时还引发了其他一系列副作用,包括区际公共服务差距日益扩大、基层政府和官员缺乏回应性,以及弱势群体难以获得基本公共服务等。

究其根源,在于传统的财政分权安排和分权化改革存在一定的制度缺陷,是在忽视绩效导向与排斥公民参与前提下实施的自上而下的改革,涉及的只是财政权力从中央到地方地理意义上的转移,绩效目标、结果导向、公民偏好、话语权表达及回应机制等均未能进入基层预算过程。

由此,本书以中国基层财政体制和预算制度为考察对象,以有效财政分权理论为基础,通过深入比较、分析国内外财政分权实践的特点、差异及其决定性因素,揭示导致我国基层财政分权效率低下的根本原因,探索完善我国基层财政体制及预算制度的路径和方法。

本书由中国基层财政体制和预算制度现状分析、基层财政体制和预算制度基础理论、发达国家基层财政体制和预算制度改革经验借鉴、中国基层财政体制的完善路径、中国基层预算制度改革的完善建议五大部分组成。

一、中国基层财政体制和预算制度现状分析

(一) 中国基层财政体制现状分析

在我国,基层政府一般来说是指县乡两级政府。县乡两级政府在我国行政管理体制中占有举足轻重的地位,是整个国家政策的最终体现和落实者,管辖着全国50%以上的人口,在提供公共服务与公共产品方面发挥着不可替代

的巨大作用。有研究表明,目前我国县乡(镇)两级政府承担了绝大部分民生类公共服务和公共产品供给的责任,担负了70%以上的义务教育、55%~60%的医疗卫生以及绝大部分社会保障领域的财政支出。

县乡两级政府责任重大,但能否顺利履行职责,在很大程度上则取决于县乡财政制度的建设。县乡财政不仅是国家财政体系的重要组成部分,更担负着为基层政府职能顺利履行筹集资金、分配财力的重要任务。基层财政体制是否健全,基层预算制度是否完善,直接决定着基层政府提供公共服务和公共产品的能力和水平。

1994年进行的分税制财政体制改革,是新中国成立以来政府间财政分配体系涉及范围最广、调整力度最大、影响也最为深远的重大改革。改革的核心内容是在既有事权基础上划分中央和地方的财政支出与收入,并实行分税分征。

这些改革在中央与地方之间初步搭建起了一个制度框架,在一定程度上规范了中央与地方的收入分配关系,矫正了原财政体制下税收功能弱化、国家财力分散、财政分配体制不够规范的问题,使中央财政占GDP的比重和宏观调控能力迅速提高,大大增强了各级地方政府发展经济、增加财政收入的积极性,促进了国民经济的健康协调发展。

虽然1994年分税制改革的主体是中央财政与省级财政,但是这一改革对省(区、市)以下各级财政,尤其是县乡财政却产生了不一样的影响,致使县乡财力受损,县乡财政的地位和能力弱化、虚化。其主要特点为财力快速上移,基层财政财力困窘。

(二) 中国基层预算制度现状分析

对于中国政府预算制度发展来说,在政府履行服务职能,合理开支公款,增强为民众服务的责任等方面,依然存在着诸多缺陷。这些在政府预算方面存在的缺陷,同样存在于或者说在基层预算方面表现得更为严峻。这些缺陷主要包括:预算全面性不足、预算能力薄弱等。

1. 预算全面性不足。目前,在我国仍有数量巨大的资金尚未纳入基层预算管理,例如社保基金、“变相借债”形成的资金等,这些都导致预算外资金和准财政活动资金缺乏监管。此外,还有大量的准财政活动仍然游离于人大监督之外。^①而且,大量财政支出的细化仍然不够,在预算中通常只是出现一个

^① 准财政活动主要是中央银行、公共金融机构和非金融公共企业的一些未被纳入预算报告的范围,包括补贴性贷款(以低于市场利率提供贷款)或直接信贷,向政府指定的产业和项目提供具有准财政性质的援助(例如以低于市场利率提供贷款),国有电力公司以低于成本的价格向乡村提供电力和其他非商业性公共服务。此外,政府也参与准财政活动,典型的是税收支出、贷款担保和政策性贷款。

支出总额，这使得人大及其代表无法有效地进行监督。如果公共支出能够被隐藏在预算之外或是转移到民主控制之外，那么公民就无法约束政府对其绩效负责。

2. 预算能力薄弱。我国政府预算改革的主线之一是实现并拓展控制取向，促使政府对公众负责。1999年中国启动的预算改革使政府只有初步的预算能力，但总体来说，基层政府预算的控制能力依然偏弱，表现为：（1）总额财政控制仍显乏力；（2）预算与政策的联结脱节；（3）预算信息披露欠缺；（4）预算的公民参与有限。

中国基层财政体制与预算制度发展中面临的上述问题，严重影响与制约了中国基层政府施政能力的提高与治理能力的发挥。由此，系统梳理国内外基层财政体制和预算制度构建与发展等方面的理论，借鉴国外基层财政体制建设与政府预算制度改革等方面的实践经验，将有助于我们从不同的角度和不同的侧面，对中国基层财政体制改革与预算制度完善予以进一步深入的思考。下述两部分本书将就完善基层财政体制和预算制度构建的理论框架、基层财政体制和预算制度国际比较与借鉴进行探讨。

二、完善基层财政体制和预算制度构建的理论框架

政府间财政关系理论研究的逻辑起点是地方公共财政得以存在的基础。在西方公共财政理论文献中，西方财政学家主要从公共产品的层次性与空间特点入手，论证多级政府以及财政分权的必要性。

马斯格雷夫从财政的三个基本职能出发，即资源配置、收入分配和经济稳定，分析了中央和地方政府分别存在的合理性和必要性。他认为：宏观经济稳定与收入的再分配职能应该由中央政府承担，因为地方政府缺乏足够的财力，难以实现对宏观经济稳定的控制，另外，经济主体的流动性也严重束缚了地方政府进行收入再分配的尝试。资源配置职能应该由地方政府负责，因为地方政府比中央政府更能了解当地居民的偏好，更适合承担资源分配的责任，这种配置会更有利于经济效率的提高和社会福利水平的改进。

斯蒂格勒（Stider）认为，可以从两条原则出发阐明地方政府存在的必要性：一是与中央政府相比，地方政府更接近公众，更了解辖区内居民对公共服务的选择偏好及效用；二是一国国内不同的人有权利对不同种类与不同数量的公共服务进行投票表决，与之相适应，不同种类与不同数量的服务要求由不同级次、不同区域的政府来提供。

奥茨（Oates）通过一系列假定，将社会福利最大化表达为一个线性规划，

并求解得出资源配置处于社会福利最大化时的一般均衡模型。在分析这个模型附加的限制条件时发现,在等量提供公共产品这个限制条件下,某种公共产品由地方政府提供优越于中央政府:“关于该物品的每一个产出量的提供成本无论对中央政府还是对地方政府来说都是相同的——那么,让地方政府将一个帕累托有效的产出量提供给它们各自的选民,则总是要比中央政府向全体选民提供任何特定的并且一致的产出量有效得多。”这就是所谓的奥茨分权定理。

布坎南(Buchanan)运用“俱乐部”理论来解释最优地方政府管辖范围的形成问题,麦圭尔(MeG McGuire)运用简单模型加以具体论证。所谓“俱乐部”理论,简要地说就是把社区比作俱乐部,研究在面临外部因素的条件下,任何一个俱乐部如何确定其最优成员数量。其理论核心有两个方面:一方面,随着俱乐部新成员的增加,原有俱乐部成员所承担的成本会由更多的新成员分担;另一方面,新成员加入得过多会随之增加拥挤成本,产生外部负效应。显然,一个俱乐部的最佳规模,应确定在外部负效应所产生的拥挤成本等于由新成员分担成本所带来节约的均衡点上。

美国经济学家特里西(Tresch)从理论上提出了偏好误识问题。他认为由于信息不完全,中央政府在提供公共产品过程中存在着失误的可能性,易造成对公共产品的过量提供或提供不足。而由地方政府来提供公共产品,社会福利才有可能达到最大化。

蒂伯特(Tiebout)的“用脚投票”理论认为,个人在各管辖区之间的移动,产生了一个类似市场的解决公共产品有效供给的方法。为实现效用最大化目标,个人通过“用脚投票”的迁移,选择能够提供给他们最满意的公共服务与税收组合的区域居住,每个人可以得到接近于其偏好的提供水平;而同时,各区域之间通过相互模仿、相互学习,会实现社会福利的最大化。这个理论说明在地方政府之间存在竞争机制,由地方政府提供地方性公共物品,使得中央政府统一提供公共服务带来的非效率性极大地降低了。

近十几年来,随着各国经济民主化和分级财政制度的改革,传统的财政分权理论不断得到充实与完善。新一代的财政分权理论沿袭了传统理论的指导原则,但在分析框架和方法上有所拓展,如已不局限于公共产品层次性和市场供求关系的分析套路,而是引入当代政治学、经济学,特别是经济管理科学的最新成果,运用激励相容与机制设计学说、委托—代理关系等研究框架,从而将政府间财政关系的研究推向了一个新的高度。

上述理论对多次政府和财政分权的必要性、方法和模式进行了系统探讨,另外一批学者则从渐进主义、公共选择、政策过程模型、预算改革理论等方

面,对各级政府财政支出的合理决策与配置进行了探讨。

渐进预算理论坚信全面而又理性的预算,对于人类行为和政治而言纯属乌托邦,是不可能实现的。瓦尔达沃夫斯基指出,公共预算是并且应当是渐进的。也就是说,在现有的预算基数之上,各个部门再增加一个公平的份额。瓦尔达沃夫斯基认为渐进预算模型的理论逻辑是:由于预算决策过程是渐进的,因而预算结果也应是渐进的。渐进主义模型意味着决策过程决定资源配置的结果,而不考虑外在因素(如公共舆论的改变、支出机构运用策略来增加它们在新资金中的份额以及资源的减少)对预算决策进而对预算结果的影响。

公共选择的理论家创建的两个最重要的预算模型是,中位投票人模型和尼斯坎南(Niskanen)的官僚预算最大化模型。前者是一个关于公共产品需求的模型,后者是一个供给的模型。中位投票人定理指出,在简单多数的规则之下,中位投票人的偏好决定了公共产品的均衡产出水平。可见,在中位投票人理论中,预算决策就被转化为中位投票人的效用最大化问题。也许就是由于这些方便之处,自20世纪60年代后期起,该模型就已经被广泛用于预测和解释公共产品的需求、公共支出和预算行为了。

自从1930年起,为了建立公共预算和财政管理的最优体系,美国公共预算开始实行了一系列的预算改革。比如绩效预算、计划—规划预算系统、零基预算和新绩效预算等。这些预算改革都形成了各种新的预算编制模式,推动了公共预算领域知识的不断更新。

新绩效预算是一种将配置的资金与可测量的结果联系起来的预算模式。新绩效预算通过重构预算过程和机制,系统地运用绩效信息——不仅形成和提供绩效信息,而且在预算决策中使用这些信息,加强资金与结果和产出之间的联系,从而提高公共支出的“货币价值”,即使纳税人缴纳的税收在使用后能创造出最大的货币价值。

上述关于财政体制与预算制度相关理论发展与演进历程进行的分析和描述,对于中国基层财政体制和预算制度的改革与完善来说,具有极强的理论指导意义和实践指导价值,可为解决我国基层财政体制和预算制度中存在的问题提供新的思考角度和解决方案。

三、基层财政体制和预算制度国际比较与借鉴

研究国外财政体制和预算制度改革方面的经验,可为我国财政体制的建设和预算制度的改革提供良好的借鉴。本部分选取了一些在财政体制和预算制度改革方面具有一定特色的国家进行分析,其中发达国家包括美国、德国、日

本、英国以及澳大利亚,发展中国家以国情和我国十分类似的印度为代表,转型期国家则选择俄罗斯作为分析对象。

(一) 美国

在财政联邦主义体制下,联邦、州、地方三级政府依据美国宪法明确划分了各自的事权,在明确划分各级政府事权的基础上,各级政府又划分了财权。可以说在美国没有统一的税法,因为三级政府都拥有一定的税法立法权,都拥有各自的财税法律。三级政府有各自的收入来源、支出权限,并独立编制、审批和执行本级预算,上下级预算间的主要联系为上级政府对下级政府的转移支付。

美国先后经历了国会主导预算时期、行政主导预算时期和国会与行政共同起作用三个时期。1974年,美国会通过了《国会预算与撤销支出授权控制法案》,对原有预算过程进行了大面积的改动,成立了自己的预算机构,并第一次引入了预算决议,美国从此进入了国会预算与总统预算共同作用的时期。与改革前国会深度介入预算详细收支不同,国会更强调对预算总额负责,即基于总额控制发展出一系列新的预算技术方法,依次经历了分项排列预算、绩效预算、规划—项目预算、零基预算、新绩效预算等。

(二) 德国

德国采取了财政分权的管理模式,其突出的特点是采取横向财政均衡体制。

德国的财政体制具有以下三个特点:一是德国的财政体制体现了分权自治的联邦体制的特点,同时又在一定程度上保持了联邦范围内财政管理的集中统一,达到了管理权适当分散和控制权适当集中的有机结合;二是联邦、州、地方各级政府的财权均有法律上的保障,各级政府之间具有高度的独立性和自主性;三是德国实行纵向和横向的财政均衡制度。

德国政府预算实行五年期滚动预算,突出特征是法制化程度极高,除预算编制以基本法和预算法为依据外,对每一项支出都立法予以规范,同时,对不同的部门履行职能的不同需要,确定支出项目的严格控制和审查机制,预算支出的制度化、法律化,使每一项收支活动都在可控的范围内有效、有序运行,强化了预算的严肃性和约束力。

(三) 日本

日本的财政体制采取大集中、小分散、适度分权的模式,实行一级政府一级财政的制度,即各级财政只对本级政府负责,本级议会审批本级政府预算,各级政府独立征税。但中央政府可以控制地方政府的权限,地方政府没有地方税立法权和地方债发行审批权,同时地方财政收入在很大程度上也依赖于中央

政府。

日本政府预算有三种类型：一般账户预算、特殊账户预算和政府关联机构预算，几乎包含了政府所有的职能活动，使政府的职能活动与预算支出的职能相统一。一般账户预算主要管理政府的一般性财政收支，以税收、国债收入等为财源，为中央政府的行政管理、社会保障、教育、公共投资等活动提供财力保障。特殊账户预算主要是按规定设置的分类管理的事业型预算，具体内容随着政府职能的变化而变化。政府关联机构预算是由中央政府提供全部资金的一些融资性机构的预算，这些机构为一些特殊目的筹资，属于政策性银行。

（四）英国

英国中央政府和地方政府的职责划分明确，地方政府的权限被严格限制，只享有中央政府赋予的权力，主要包括基础教育、住房、治安、消防、垃圾收集与处理等。由于英国是单一制国家，财政权力高度集中，地方政府的支出在很大程度上依赖于中央政府的转移支付，中央政府在测算各地实现有效公共服务所需资金的基础上进行转移支付，以保障不同地区能够提供均等化的公共服务。

从世界范围看，作为现代财政管理核心的政府预算制度起源于英国。英国政府预算制度的演变与其议会制度的形成发展有着紧密的联系。12世纪初，英王签署《大宪章》，首次将“非赞同毋纳税”和“无代表权不纳税”等预算原则以法律形式确立下来，从而标志着英国政府预算制度早期形成阶段的开始。1688年“光荣革命”后，英国议会发布《权利法案》，明确规定议会是英国最高的立法机关，议会权力高于王权。议会的最高权力以成文法的形式固定下来，完成了对政府预算权力的初步控制。

1867年后，包括预算控制权在内的政治权力在英国开始由议会向政府行政部门转移。在预算程序中，政府和议会形成了这样一种权力格局：预算的编制、执行完全由政府负责，议会拥有批准预算的权力。但下院往往原封不动地通过政府的预算草案，因为在议会中拥有明显多数的政府完全能够确保其预算草案按照提交时的形式通过。^①

1998年后，英国开始绩效预算改革，对中央各部门的财政开支进行了一次全面的评估报告，设立绩效目标，按目标分配预算资源，对预算绩效完成情况进行监督，提交绩效报告，进行绩效审计，使用绩效信息。此后绩效预算在

^① 彭健：《英国政府预算制度的演进及特征》，载《东北财经大学学报》2008年第2期。

英国不断发展完善。

(五) 澳大利亚

澳大利亚所实施的财政均等化计划,不仅结构较为复杂、严密,而且规模也相当庞大,这无疑需要有较高的中央财政集中度,才能够得以维持。为此,澳大利亚将收入最多的个人所得税划归联邦政府独家征收和所有,再加上其他各种税收,使中央财政收入占到全国财政收入的七成左右。由于具有较为完整的财政转移支付制度,澳大利亚较好地处理了中央与各级地方政府之间的财政关系,缩小了各地之间的差异,使各地居民均可享用到大体相当的公共产品和服务,这也为人口的正常流动创造了有利条件。

1999年澳大利亚实施了新的《公共服务法》,将公众需求作为政府存在的前提和政府行政的原则,在公共部门引入公司管理方法和竞争机制,重视公共服务的产出和结果,关心行政效率,倡导实行更加灵活的政府内部运行机制。与此相适应,其预算绩效管理作为行政管理改革的核心内容之一,以结果为导向,通过制定公共支出的绩效目标,把预算资金的分配、政府部门的战略目标和绩效紧密联系起来。

(六) 印度

1993年印度第73号宪法对建立农村潘查雅特制度进行了规定,要求每个人口超过200万的邦必须要建立县、区、村三级政府机构。该修正案还对中央和邦的关系作了明确规定,从而确立了中央、邦和地方自治政府三级政府管理机构,形成了多层级的政府间财政关系。

近年来,印度政府启动了公共预算中的政府责任机制改革,强调政府的首要职责是向人民提供市场不能提供的基本公共产品与服务,以保证人民享有的生活福利不断提高。

在这种情况下,公民预算组织应运而生。公民预算组织试图以一种更理性、更积极的新型合作关系取代过去与政府那种疏远、对立和不合作的关系。在新的模式下,公民社会能够跻身于一个更高的对话平台,其活动空间随之拓展,政策影响力亦为之增强。由于公民预算组织是“紧盯政府的钱袋子”,以科学研究先行,拿确切的数据说话,因而对政府的批评不因与政府关系的改善而有所弱化,反而更积极、更有说服力,尤其在地方层次上,印度公民预算组织的政策影响力正在增强。

(七) 俄罗斯

俄罗斯财政联邦制改革始于2001年,其标志是《预算联邦制发展规划》的批准和实施。俄罗斯《预算法典》对俄罗斯预算联邦制的定义为:俄罗斯

联邦国家政权机关、联邦主体国家政权机关和地方自治机关之间，在各级预算以及预算外基金预算的收入形成、支出实现，国家和地方政府举债、国家和地方债务调节过程中，以及在俄罗斯联邦各级预算编制、审查、批准、执行及其监督过程中，产生的一系列关系。

俄罗斯中期预算管理改革开始于2003年，其标志是“2004~2006年俄罗斯联邦预算程序改革构想”的通过和实施。预算程序改革通过提高预算过程参与者和预算资金管理者的责任感和独立性，将预算过程的重心从“管理支出”转移到“管理结果”上来，以建立高效的预算资金支出管理体系。其核心就是实施在西方发达国家广泛采用的“结果导向中期预算”，即在对预算资金进行长期预测得出的总额控制内，根据未来社会经济优先发展的方向，在预算资金管理者间或直接在各预算规划间分配预算资金，为国家政策优先方向提供充足的资金保障。

2011年俄罗斯提出建立以“国家规划”为基本单位的规划预算模式。国家规划是指以国家长期发展战略为核心，依据国家重点战略方向确定国家规划的中长期预算发展战略及主要支出规模，并据此确定3年期国家规划的预算管理体系以及管理流程，例如国家规划的任务目标、行动纲领、组织管理、实施程序、结果目标、考核指标等。俄罗斯希望通过国家规划的组织实施以及对国家规划实施结果的考核与评估，促进预算配置与国家战略重心的结合，提高预算资金的使用绩效，提升政府部门的服务质量。

尽管上述各国在政治体制、文化背景等方面与我国差异较大，但“他山之石，可以攻玉”，上述各国基层财政体制构建和预算制度改革方面的经验与教训，对我国完善政府间财政关系、深化预算制度改革具有一定的启示和借鉴意义。

四、中国基层财政体制改革路径

中国基层财政体制改革需要探索出一条适合自己的改革道路，其要义在于确定基层政府和上级政府职能的划分依据和划分原则，对相关支出责任，尤其是现阶段分工混乱模糊的支出职能进行明确清晰的划分，然后可以每隔几年对各级政府职能范围的划分进行反思和动态调整，直到各级政府间的支出职能划分达到帕累托最优状态。

（一）受益范围明确的公共物品

对于能够明确地确定受益范围的公共物品，应该按照公共物品的受益范围将提供此项公共物品的支出责任划分给各级政府。如果公共物品的受益范围仅限于基层政府的辖区范围，那么应该由基层政府来承担此项公共物品的支出职

能,如路灯、道路清洁、社会治安等;如果公共物品的受益范围大于基层政府的辖区范围,那么应该由上级政府来承担此项公共物品的支出职能,如跨区域基础设施建设等。对于这种受益范围十分明确的政府职能和支出责任,应该用法律或法规明确规定下来,哪些公共事务由基层政府负责,哪些事务由中央政府或上级政府负责,防止出现对某些支出责任上下级政府互相推诿,而对另一些支出责任上下级政府又互相交叉重叠的现象。

(二) 受益范围不明确的公共物品

受益范围不明确主要是指由于人口自由流动和公共物品自身的正外部性,导致公共物品受益范围不局限于某一地区,使受益范围的大小具有不确定性。例如义务教育、社会保障和环境保护等公共物品,其受益范围都无法明确地定义出来。由于这类公共物品的成本与受益之间存在着严重的不对等,因而基层政府没有动力去提供。对于这一类受益范围不明确的公共物品,本书认为,应该由高层级政府承担起主要的支出责任,即使高层级政府需要在基层政府的协作下才能完成,也应该由高层政府发挥主导作用,基层政府予以配合。

总而言之,受益范围不明确的公共物品应该属于中央政府或者省级政府的职责范围,而不属于基层政府的职能范围;在需要二者合作才能较好地完成公共物品供给的情况下,上级政府应该占主导地位,对公共物品的提供负有全部责任,尤其要注意防范上级政府为了逃避支出责任而将这类事务交由基层政府来完成的情况出现。

(三) 临时性支出责任

目前,地方基层政府面临的一个最大问题就是:上级政府经常在年中的时候下达硬性任务而又不给予足够的资金支持,例如,经济危机后4万亿元的投资计划、保障房建设任务等。这种临时性的支出任务往往导致基层政府当年的财政预算计划被破坏,许多原本应该当年完成的地方性事务由于缺乏足够资金而被延后,而这种地方性事务对于地方居民而言可能恰好是最迫切需要的。对于这种情况,我们认为,上级政府不能简单地发号施令、直接将支出责任的包袱转移给基层政府,应该上级政府和基层政府合作,由上级政府提供财政资金,而下级政府凭借信息优势负责具体的操作性工作。

总之,上级政府应该尽量避免随意向基层政府下派临时性的财政支出任务,同时要保有储备资金,以备各种天灾人祸发生时,为基层政府提供必要的财政资金支持。

然而,要找到一种理论上明确界定、实践中严格执行的事权划分模式,并不是一件容易的事。农村税费改革以来,我国各级政府所作的适应性调整及形

成的事权与支出格局，留给我们的启示是，在体制尚在变动调整的过渡性阶段，以现有事权划分为基础，借鉴农村义务教育经费保障机制改革中分项目、按比例分担的经验做法，实行既有原则性又富有弹性的事权模式，不失为灵活而有效解决问题的好办法。具体思路是，根据支出的不同性质、规模大小、满足程度等因素，按照共同但有区别的原则，分别确定两种不同的保障模式。

一是基本支出以县为主的模式。作为基层政府，县乡负有促进经济发展、加强社会管理和提供公共服务等基本职责，对于维持正常运转和提供公共服务等过程中发生的、在县乡财力承受范围之内的经常性的基本支出，应实行以县为主的投入体制。上级政府出台增支减收政策给县乡财政造成的缺口，应由上级全额补足。

二是重点支出分级投入、省级统筹、管理以县为主的模式。对于义务教育、医疗卫生、社会保障等公众需求高、受益群体广、受惠人口多、支出规模大的重点民生保障任务，应综合考虑收入规模、人均财力水平、财政供养系数等因素，将支出重心适当上移，加大中央和省市政府的责任，逐步建立起重点民生支出分级投入、省级统筹、管理以县为主的模式。中央加大对全国性的重点民生项目的支持力度，并以适当形式进行明确和规范；切实加大省级统筹、保障的责任；县乡主要承担具体的组织实施工作，保证上级有关政策和资金落实到位。

具体分担办法，可以采取“按比例分担、按类型分担和按类型分比例分担”三种方式。按比例分担就是根据基本公共服务的财政需求，由中央和地方各级政府按一定比例承担相应的支出责任，受益范围越广、偏好差异越小、外溢性特征越明显的公共服务，中央政府承担的比例就越高，反之就越低；按类型分担就是按照基本公共服务支出的类型划分政府间的投入责任，比如某一级政府保运转，某一级政府保发展。按类型分比例分担就是在合理划分基本公共服务支出类型的基础上，对保运转或保发展支出中规模较大、一级政府难以独立承担的某类支出，可以在不同政府间进一步确定分担比例。

根据中国的实际情况，县乡政府应该着重解决民生问题和培育市场问题，突出其社会管理职能（如履行辖区行政管理职责、维护社会稳定、促进社会主义新农村的民主政治建设等）和公共服务职能（如发展教育事业、加强劳动力技能培训、完善科技条件与服务、发展卫生事业和社保事业、防疫减灾等）。除此之外，县域内的其他公共性事务（如一些重大公共基础设施建设、发展地区经济等）可以考虑由上级政府承担。

界定基层政府的财政职能是完善我国基层财政体制的第一步，在清晰界定

支出职能后，需要考虑的是基层政府的财力保障。基层政府只有拥有充裕的财政资金，才能有能力提供其职能范围内的公共物品。基层政府的财力主要来源于三个方面：一是本级自有财政收入，包括税收、非税收入和预算外收入等；二是上级转移支付收入，包括一般性转移支付和专项转移支付；三是基层政府债务收入。

五、中国基层预算制度改革路径

政府预算是现代财政制度的基础，是各级政府组织和规范财政分配活动的重要工具，同时还是政府调节经济的重要杠杆。预算编制科学完整、预算执行规范有效、预算监督公开透明，三者有机衔接、相互制衡，构成了现代政府预算管理体系的核心内容。

在长达 30 年的计划经济时代，中国一直利用指令性计划、行政管制和对所有权的控制来实现政府的施政目标，政府预算只是国民经济计划的一部分，是政府以高度集中的指令性计划配置社会资源的工具，“预算跟着计划走”典型地反映了预算的从属地位。

1979 年开始的意义深远的市场化导向的经济改革、经济社会的深刻转型，以及 10 余年来中国经济和公共财政规模的迅速崛起，使中国政府预算的性质发生了极大的变化，预算逐步从“计划的跟随者”发展成为各级政府最重要的政策工具。在过去 20 余年中，与强劲有力（高达 10%）的经济增长相比，预算规模扩展的速度（高于 GDP 约 6 个百分点）更令人惊叹不已。预算规模从 3 000 多亿元（1993 年）扩展到 129 000 余亿元（2013 年），20 年间增长了 42 倍（1993~2013 年）。这样的速度在世界绝无仅有。

在预算总体规模急剧扩张的同时，地方预算的规模以更快的速度在发展。“十一五”以来（2006~2013 年），全国平均预算增长速度为 16.7%，其中，中央预算为 9.3%，地方预算超过 20%，远高于中央和全国平均的扩张速度。2013 年，中国预算收入总规模突破 12.9 万亿元，支出规模超过 13.9 万亿元，其中地方支出 11.9 万亿元，占到全部支出的 85.6%，这表明，地方预算已成为我国预算的中坚力量，也同时表明，地方政府，特别是基层政府在“花好人民的钱”和提供地方公共服务方面发挥着越来越重要的作用。

然而，在基层预算责任不断增大、作用不断增强的情况下，各级政府预算浪费性支出规模也在不断攀升，低效支出行为（甚至腐败）也在不断蔓延，三公支出愈演愈烈，使改革基层预算制度，约束和控制基层政府行为，监督基层预算的任务比过去任何时候都要更加繁重、更加复杂，也更加重要和紧迫。

党的十八届三中全会《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》进一步指出，要“改进预算管理制度，实施全面规范、公开透明的预算制度。审核预算的重点由平衡状态、赤字规模向支出预算和政策拓展。建立跨年度预算平衡机制，建立权责发生制的政府综合财务报告制度，建立规范合理的中央和地方政府债务管理及风险预警机制。”为此，确有必要对基层预算制度进行相应的改革。

（一）引入中期滚动预算 建立跨年度预算平衡机制

中期滚动预算又称为中期支出框架，是指在中期的时间跨度内（一般为3~5年）准备年度预算的制度安排。与普通的年度预算不同，中期滚动预算不仅仅只是预算编制时间简单地由1年延长到多年，其编制的着眼点和解决问题的思路都发生了根本性的改变。传统的年度预算仅按一个年度来安排国家的财政收支，显得过于仓促和狭隘。在以年度为单位的情况下，年度框架让人首先考虑的是次年有多少资金，据此财力能做哪些事，使对财务问题的思考压倒了对长期战略与政策的思考，导致预算编制与决策和国家的战略重点及政策优先方向发生脱节。

在中期支出框架内，可通过每个特定财政年度的预算文件，前瞻、解读和评估各级政府未来3~5年财政收入、支出、财政余额和债务，以及纳入预算的公共政策、规划和活动。中期预算良好的政策筹划和收入预测，可为政府和支出机构提供将政策优先性转换成预算支出安排的保障。中期支出框架还能使政府对各项政策的成本进行有效评估，从而决定这些支出规划究竟是因本身“具有吸引力才被选择”，还是因为“有钱才被选择”。

详细的中期框架包含对政府整体战略，以及部门工作目标、政策和优先领域的详细描述，使中期部门预算的编制与决策能够与国家的战略、政府的政策与优先方向得以牢固地确立起来。

（二）统一财政分配权，实现财政资金的集中管理

统一财政分配权是部门预算管理的基本要求，也是加强财政资金管理的根本前提。目前，我国的一些财政分配权仍然散落在政府的各个部门，如发改委、经贸、科技、教育等部门都拥有一定的政策决策权与预算配置权。

政策决策权的零碎化以及预算配置权的分散化，使预算过程充满了不确定性，也使预算资金的配置目标和配置活动难以统一。这种资金分配模式对于基层政府来说极为不利，基层政府资金总量小，资源有限，条条块块的切割严重削弱了预算资金的统筹分配效率，阻碍了预算资金从优先级别较低项目向优先级别较高项目的流动。预算资金的申请者只能通过要求增加资金，而不是将资