



中央财经大学学术著作基金资助出版

中央与地方政府间的 责任划分与支出分配研究

安秀梅/主编



中国财政经济出版社

中央财经大学学术著作基金资助出版

中央与地方政府间的责任划分 与支出分配研究

安秀梅 主编

中国财政经济出版社

URL: <http://www.cfep.cn>

E-mail: cfep@cfep.cn

(责任编辑: 安秀梅)

社址: 北京市西城区阜成门内大街25号 邮政编码: 100036

发行处电话: 88190406 邮购处电话: 64033430

北京财经印刷厂印刷 各新华书店经销

880×1230毫米 32开 10.652印张 260 000字

2007年12月第1版 2007年12月北京第1次印刷

定价: 22.00元

ISBN 978-7-5098-0398-3/F·0301

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中央与地方政府间的责任划分与支出分配研究: 中央财经大学
学术著作基金资助出版/安秀梅主编. —北京: 中国财政经济出
版社, 2007. 12

ISBN 978 - 7 - 5095 - 0368 - 3

I. 中… II. 安… III. ①行政管理 - 中央和地方的关系 - 研
究 - 中国②财政支出 - 中央和地方的关系 - 研究 - 中国
IV. D63 F812.45

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 179755 号

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100036

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

880 × 1230 毫米 32 开 10.625 印张 260 000 字

2007 年 12 月第 1 版 2007 年 12 月北京第 1 次印刷

定价: 25.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 0368 - 3 / F · 0301

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

课题主持人：

安秀梅 中央财经大学教授，经济学博士，硕士生导师

课题组成员：

李光龙 安徽大学经济学院教授，硕士生导师，中央财经大学博士生

李成威 财政部财政科学研究所副研究员，经济学博士

肖 鹏 中央财经大学副教授，经济学博士

马 静 中央财经大学博士生

梁红梅 西北师范大学教授，硕士生导师

马海涛 中央财经大学教授，经济学博士，博士生导师

李 燕 中央财经大学教授，硕士生导师

前言

在完善社会主义市场经济体制和构建社会主义和谐社会的实践中，我们遇到了来自经济、政治、社会、自然、环境等各方面的严峻挑战。“三农”问题的凸显、地方政府债务的加剧、农村义务教育的困境、公共卫生体系的脆弱、自然生态环境的恶化、重大灾难事故的频发……所有这些现象都与一个问题——政府权责的划分与确定密切相关。政府与市场的边界不清、政府职能定位不准、政府间的职责分工不确定、事权与支出责任不匹配等，已经成为影响改革和发展全局的重大问题。对此，中央要求“合理划分中央和地方经济社会事务的管理责权”，“逐步理顺中央与地方在财税、金融、投资和社会保障等领域的分工和职责”，进一步“明确各级政府的财政支出责任”。^①为了贯彻落实中央精神，中国发展研究基金会于2005年开发了《公共预算与政府创新》大型研究课题。本书就是作者承担的子课题——“中央政府与地方政府间的责任划分与支出分配”的研究成果。本课题的研究历时1年半，共完成了1个总报告，3个分报告（调研报告、理论报告、国际比较报告）和5个调研子报告。

在研究过程中，我们深深地被中央与地方政府间关系这一主题

^① 引自《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》。

所吸引，既感到了巨大的压力和挑战，也享受到了研究的无穷乐趣。中央与地方政府间的责任划分和支出分配是一个极富挑战性的研究课题，一是由于这一问题因政治体制、经济体制、发展水平、文化传统等方面的差异而具有内涵上的高度复杂性，世界上找不到两个完全相同的政府间关系，而中国又是一个拥有五级政府、单一制、并且各地经济社会发展存在较大差异和差距的发展中国家，这种复杂的国情是世界上绝无仅有的，这就决定了中国在处理中央与地方以及地方各级政府之间的关系时必须具有“中国特色”。二是由于政府间的责任划分以及由此决定的支出分配是一个集经济学、政治学、法学、伦理学以及管理学等多学科的综合性问题，这里面既涉及事实陈述，又涉及价值判断；既有效率追求，又有公平的考虑；既带有普遍性和规律性，又与各国的国情和文化传统密切相关；既有制度性因素的影响，也有非制度性因素的制约，只有进行多维度、多视角、多层次的分析才能得出合乎逻辑的结论。为此，本课题综合运用经济学、政治学、法学、伦理学和管理学等现有理论，从多重视角构建了一个支撑政府间责任划分和支出分配的系统理论，进而以中国现实为依据，在实地调研和案例分析的基础上，对中国现阶段政府间的责任划分和支出分配的状况进行了较为全面、系统、直观的事实描述和现状分析，找出存在的问题及其成因。在学习和借鉴西方发达国家、部分转轨国家以及国内部分地区和城市在政府间责任划分和支出分配上的先进理念、制度安排和实施方法的基础上，提出了中国现阶段和中长期解决中央与地方政府间责任划分和支出分配的思路框架和具体办法，为中国政府间责任关系的调整、改革和优化以及实现公共资源的高效配置提供了一个具有一定可操作性的实施方案。

本课题在理论研究、实地调查和比较分析的基础上，得出了以下研究结论：

1. 从目前中国国情和所处的历史阶段来看,政府责任的内涵应包括政治责任、经济责任、社会责任三个方面。由于不同层级政府的使命、职能、行为能力和比较优势等存在的明显差异,不同的责任其承担主体也是不同的。本课题依据不同责任属性构建的四个模型——单一中心地方辅助模型、单一中心层层控制模型、多个中心各级并列模型、多个中心交叉网状模型,为政府间责任划分和支出分配提供了理论依据。

2. 目前,由于规范政府间责任划分与支出分配的法律体系不完善,行政体制、财政体制和投资管理体制改革的滞后,公共财政管理的混乱以及政策制定的盲目性和执行中的随意性,导致中国政府间责任划分与支出分配主要存在以下问题:(1)市场与政府的边界不清晰,政府职责“越位”与“缺位”同时存在;(2)政府间职责划分的法律制度过于原则,难以具体操作;(3)政府间职责的划分具有极大的不确定性,造成政府间事权与财权财力不匹配;(4)中央政府在大量下放事权的同时,并没有相应地赋予地方政府一定的决策权,导致了基层政府对中央财政转移支付的高度依赖;(5)国家政策的出发点是好的,但没有考虑地区差别,政策制定存在“一刀切”的现象;(6)义务教育体制相对规范,但中央和省级政府承担的农村义务教育责任不足,难以保证“以县为主”的农村义务教育体制的有效实施;(7)社会保障覆盖面窄,社保基金统筹层次低,社会保障水平的城乡差距进一步扩大;(8)公共卫生经费投入结构不合理,城乡医疗卫生资源分布不公;(9)退耕还林项目的补助期限偏短,补助标准僵化,政策规定不能因时因地制宜。

3. 古今中外各国在处理中央与地方政府间责任划分与支出分配关系中带有普遍性和规律性的影响因素主要有以下几个方面:(1)政治体制是政府间责任划分的政治基础。从发展趋势看,单一制和联邦制两种模式下中央政府与地方政府之间的关系正在由分

权走向中央集权或高度集权，再由中央集权过渡到集中与分散相结合的、比较适度的地方分权。在这一演进过程中，中央集权是国家发展过程的一个必然阶段，单一制和联邦制的区别只是集散程度和集散方式的差别。（2）经济发展水平是政府间责任划分的经济基础。成熟市场经济国家在处理政府间关系时，多采用分权的原则，以效率为准绳，适当在中央政府和地方政府间划分各自的职责权限；而在市场欠发达国家和转轨国家，在处理政府间责任关系时，就强调中央政府的计划指导性，地方政府只能按照中央政府的计划在本地区范围内承担相应的政治、经济和社会职责。（3）文化共同性和差异性政府间责任划分的文化基础。文化的共同性和差异性对政府间责任划分的影响在中外各国发展史上得到了充分的验证，如对中国古代中央与地方政府间的责任划分就施加了比较重要的影响，而且这种影响是潜在的、深层次的，它们与其他因素相配合，共同影响着中央与地方关系的处理。（4）适度集权与适度分权是处理和协调政府间责任划分和支出分配的基本准则。从中外实践看，高度的中央集权会造成体制的僵化，而极端的地方分权又会弱化中央宏观调控的能力。因此，最为理想的中央与地方的关系，应该是平衡与协调，是适度集权和适度分权的有机结合。在权力分配上，既能保证中央有足够的力量实现对全国的治理，又能保障地方有相应的权力处理好地方事务。任何一方的权力过大或过小，都会影响政府乃至整个社会的正常运转。

4. 中央与地方政府间的责任划分与支出分配问题，从根本上看就是体制问题，而其本质则是政府间的事权、财权和财力的匹配问题。因此，要从根本上理顺中央与地方政府间财政关系，关键是要减少各级政府间事权与财权财力匹配的不确定性，充分考虑不同区域经济社会发展的差异和差距对政府间关系的深度制约，并据此对体制三要素进行科学合理的搭配。对于经济发达程度不同的地区

而言，责任（亦即事权）的划分与其财权财力（亦即支出分配）之间的匹配关系具有完全不同的意义。经济发达地区可以建立事权与财权财力相匹配、责任划分与支出分配相匹配的财政体制模式。然而对经济欠发达地区而言，强调事权与财权相匹配只具有形式意义，而强调事权与财力相匹配更具有实质意义。为此，适合我国经济发展实际的政府间责任划分与支出分配的模式不能搞“一刀切”，而应该选择两种模式。即经济发达地区：事权与财权、财力相匹配，责任划分与支出分配相适应；欠发达地区：事权与财力相匹配，支出责任应与其可支配财力相适应。

5. 中国中央与地方政府间责任划分与支出分配的调整大致有三条路径可供选择：一是责任和事权配置格局基本不变条件下调整支出的配置；二是支出配置格局基本不变条件下调整责任和事权安排；三是事权安排与支出配置相互进行适应性调整的整体改革。我们认为，近期适合于作第一条或第二条路径的选择，即责任和事权安排格局基本不变条件下调整支出的配置或支出配置格局基本不变条件下调整责任和事权安排。长期来看，待条件基本具备以后，选择责任和事权安排与财权和支出的配置相互进行适应性调整的整体改革。

6. 我们认为，地方行政建制的层级、数量和规模虽然对中央与地方的关系有所影响，但不具有决定性、支配性的意义。实际上，受其他因素的影响和制约，地方行政建制的层级、数量及规模，既可以发挥扩充中央实力的效用，有可助长地方势力坐大。由此可见，一个国家的政府层级设置是一个动态的过程，究竟需要什么架构的政府层级设置必须根据本国的具体国情而定。中国是一个拥有 13 亿人口、地区发展差异巨大的国家，这种复杂的国情决定了我们既不能简单地以联邦制国家按税种多少来划分相应层级政府为模版，也不能简单地以基层政府财政困难为由来缩减政府层级。

因为如果政府与市场的边界不厘清,政府职能不转变,“越位”与“缺位”的问题不解决,无论怎样调整政府层级,都不可能从根本上解决问题。

7. 目前我国地方政府缺乏必要的税收立法权是造成各地乱收费、乱摊派、乱罚款的重要原因之一,而治理“三乱”的治本之策就是适当下放财权,赋予较高层级的地方政府一定的税收立法权。同时,建议依法赋予省级政府一定的举债权,允许有条件的省级政府可以发行一定规模的地方债,使地方政府的举债行为合法化,由此,一方面会拓宽地方政府的融资渠道,从根本上治理“三乱”;另一方面,也会规范地方政府的举债行为,加强地方政府的债务管理,有效规避和防范财政风险。

8. 近年来,我国以税收返还为主要形式的财政转移支付制度在体现中央政府政策意图、提高财政资金使用效率方面功效显著,但对公平的体现则明显不足,这与转移支付制度的本质是不相符的,也背离了中国区域间的公共服务水平严重不均衡的现实。因此,为了缩小地区间公共服务能力和水平的巨大差异,应矫正现行转移支付制度,将实现各地基本公共服务水平的均等化、突出区域间的公平作为转移支付的首要目标,建立公平取向的政府间财政转移支付制度。

9. 我国现存的地方政府考核机制存在较大的问题,在客观上对地方政府行为起到了一定的误导作用。传统对地方政府的绩效考核标准是“以经济增长论英雄”,政绩多少看产值,贡献大小看税利,而对人民的实际生活水平如实际收入、就业水平、住房条件等情况却长期得不到应有的重视,这在客观上助长了地方领导人眼睛向上,为了获得上级领导的青睐而在有限任期内急功近利、不负责任的短期行为。为此,必须彻底改变对领导干部的政绩考核机制,改变单纯以经济增长指标为导向的考核标准,取而代之以地方政府

提供的公共服务、公共产品的质量、公众满意度、人民是否得到实惠等衡量和考核标准，从而从根本上纠正地方政府博弈行为的出发点。同时要加强同级人民代表大会对本级政府的监督力度，充分发挥其制衡约束作用。

10. 中国政府间责任划分与支出分配调整规范的标本兼治策略应主要集中于“依法行政”这个核心上，完善法律法规体系，着力推进行政体制、财政体制和投资体制的改革，进一步增强政策的针对性和可操作性。（1）以法律形式明确各级政府间责任划分，规范各级政府间关系。重点应做好以下两件工作：一是对《宪法》、《地方组织法》、《预算法》及相关法律进行调整和修订；二是制定和颁布《政府责任法》。（2）稳步推进行政管理体制的改革。重点解决三个核心问题：一是政府层级的设置和调整。二是建立中央与地方双向的信息沟通和权力制衡机制。三是完善地方政府考核机制，加强人大监督。（3）进一步完善分税制财政体制，规范政府间财政分配关系。具体措施：一是进一步明确中央与地方事权划分，并以法律形式加以确定；二是推动省以下财政体制的改革，完善财政预算管理制度；三是适当下放财权，形成政府间税收、费权和债权的合理配置；四是建立规范的政府间财政转移支付制度。（4）推动投资体制改革，规范政府投资权，从制度上切断政府投资冲动的动力。同时，加强对投资项目的管理，建立项目投资绩效评价制度。（5）在具体公共服务的提供上应加强调查研究，提高中央政策的针对性和现实可操作性：义务教育等全国性的公共产品要按照公平原则来提供，根据效率原则来管理；尽快构建稳定的农村社会保障体系；保持退耕还林政策的连续性和灵活性，继续加大投入，延长补助年限，提高补助标准等。

本课题是在项目主持人指导下通过课题组成员的共同努力完成的。安秀梅负责课题设计、实地调研和组织研究。研究与写作的具

体分工是：导论和总报告由安秀梅博士执笔，理论报告由李成威博士执笔，调研报告由李光龙博士、肖鹏博士、马静博士执笔，国际比较报告由马静博士、李光龙博士、肖鹏博士执笔，教育和社会保障的调研子报告由马静博士执笔，科技、卫生的子报告由肖鹏博士执笔，基础设施的子报告由李成威博士执笔，环境保护的子报告由李光龙博士执笔。另外，中央财经大学的马海涛教授、李燕教授，西北师范大学的梁红梅教授、王辉硕士、吕翠萍硕士参与了调研报告的讨论。所有的报告在成稿过程中，都经过了课题组全体成员的多次研讨。最后，由安秀梅总纂，修改定稿。

本课题的研究得到了中国发展研究会的大力资助和甘肃省财政厅及天水市委、天水市政府及有关部门单位的大力支持，并得到了中央财经大学的出版资助，中国财政经济出版社也为本书的顺利出版付出了辛勤的劳动，在此一并表示衷心的感谢。

政府间的责任划分与支出分配是一个永恒的研究课题。本书只是我们研究的一个阶段性成果，欠妥之处难免，敬请不吝赐教。

安秀梅

2007年1月于中央财经大学

目 录

总报告	(1)
中央政府与地方政府间的责任划分与支出分配研究 ...	(1)
分报告	(90)
中央政府与地方政府间的责任划分与支出分配的理论研究	(90)
政府间责任划分与支出分配的国际比较研究	(115)
中央政府与地方政府间的责任划分与支出分配调研报告	(159)
调研子报告——基于对甘肃省的实证调研	(201)
中央政府与地方政府间的教育责任划分与支出分配 ...	(201)
中央政府与地方政府间的医疗卫生责任划分与支出分配	(225)
中央政府与地方政府间的科技环保责任划分与支出分配	(247)
中央政府与地方政府间的社会保障责任划分与支出分配	(267)
中央政府与地方政府间的公共基础设施建设责任划分与支出分配	(301)
参考文献	(321)

总报告

中央政府与地方政府间的责任划分 与支出分配研究^①

一、引言

(一) 研究背景

在完善社会主义市场经济体制和构建社会主义和谐社会的实践中，我们遇到了来自于经济、政治、社会、自然、环境等各方面的严重挑战，“三农”问题的凸显、地方政府债务的加剧、农村义务教育的困境、公共卫生体系的脆弱、自然生态环境的恶化、重大恶性事故的频发，等等。所有这些问题的背后都凸现了一个共同的问

^① 本报告是《中央政府与地方政府间的责任划分与支出分配》课题的总报告。执笔人：安秀梅，课题组成员李成威、李光龙、肖鹏、马静参与讨论和修改。本课题在研究的过程中，得到了中国发展研究基金会的大力资助和指导，特致衷心的感谢。

题：即政府与市场的边界不清，政府职能定位不准，抵御公共风险的能力弱，政府间的职责分工不确定，事权与支出责任不匹配，这些问题已经成为影响改革和发展全局的重大问题。对此，中央要求“合理划分中央和地方经济社会事务的管理责权”，“逐步理顺中央与地方在财税、金融、投资和社会保障等领域的分工和职责”，进一步“明确各级政府的财政支出责任”。^① 为了贯彻落实中央精神，中国发展研究基金会于2005年开发了《公共预算与政府创新》大型研究课题，《中央政府与地方政府间的责任划分和支出分配》是其中的一个子课题。

我们认为，政府间的责任划分和支出分配实质上就是政府间的事权和支出责任的确定和有效配置问题。这一问题因政治体制、经济体制、发展水平、文化传统等方面的差异而具有内涵上的高度复杂性，并通过支出总量和结构的多样性表现出来。调整和规范中国政府间责任划分和支出分配关系的标本兼治之策，应以“依法行政、依法理财”为核心，着力构建完善的法律法规体系，深化行政体制、财政体制和投资体制的改革，进一步增强现行政策的针对性和现实可操作性。为此，本课题首先采用规范分析的方法，综合运用经济学、政治学、法学、伦理学和管理学等现有理论，从多重视角构建了一个支撑政府间责任划分和支出分配的系统理论，进而探讨了古今中外处理政府间责任划分与支出分配的通行做法和普遍规律，在此基础上，提出了深化我国政府间责任划分和支出分配的基本原则、总体思路、路径选择和政策建议。

（二）研究范畴

本课题在研究的过程中使用了以下核心概念，研究的范围也有

① 引自《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》。

所侧重,需要首先说明:

1. 政府责任

政府责任是一个具有丰富内涵的范畴。从目前的国情和所处的历史发展阶段来看,政府责任的内涵应包括政治责任、经济责任、社会责任三个方面。^① 本课题对政府责任的理解侧重于政府的公共受托责任,即政府在管理政治、经济和社会公共事务中应该依法承担的公共受托责任。这既包括整体政府对立法机关和社会公众承担的受托责任,也包括中央与地方上下级政府之间相互承担的受托责任。

2. 政府职能

政府职能是政府责任的具体化,系指政府在一个特定的社会历史发展阶段所必须履行的职责和应发挥的作用。在发展社会主义市场经济和全面构建小康社会的过程中,我国政府职能主要包括经济调节、市场监管、社会管理和公共服务四个方面。^②

当然,上述四大政府职能还需要按照公共产品的受益范围和规模效益、经济发展水平、政府的融资能力和行为能力以及不同层级政府的比较优势等因素在中央和地方各级政府之间进行有效配置。

3. 政府事权

政府事权是指法律授予的、政府管理国家公共事务的权力,政府事权源于政府责任,也是政府职能的具体化。政府事权是一个动态的概念,在不同国家、不同法律框架、不同政治经济体制、不同经济社会发展阶段,政府的事权是不同的。本课题关注的政府事权包含两个层面:一是整体政府在宏观调控、市场监管、社会管理和

^① 具体参见分报告:《中央与地方政府间责任划分与支出分配的理论研究报告》。

^② 温家宝同志2004年2月21日在省部级主要领导干部“树立和落实科学发展观”专题研究班结业式上的讲话。

公共服务过程中应承担的职责和任务；二是中央与地方不同层级的政府各自应承担的职责和任务。

4. 责任划分与支出分配

政府间责任划分就是把政府职责在不同层级政府之间进行有效的配置。政府间职责划分的目的是为了实现在政治控制、经济效率和社会稳定，而任何一项政府职责的有效履行都要落实到具体的事权和财政支出上。本课题对政府事权和支出分配的研究是基于现行法律法规、行政体制和财政体制的若干规定。

（三）研究思路与方法

1. 研究思路

政府间的责任划分以及由此决定的支出分配是一个集经济学、政治学、法学、伦理学以及管理学等多学科的综合性问题，这里面既涉及到事实陈述，又涉及到价值判断；既有效率的追求，又有公平的考虑；既带有普遍性和规律性，又与各国的国情和文化传统密切相关；既有制度性影响因素，也有非制度性因素的制约，只有进行多重视角的分析才能得出正确的结论。为此，本报告沿着“是什么——为什么——应当怎样——如何改革和推进”这一思路，第一步，首先采用规范分析的方法，综合运用经济学、政治学、法学、伦理学和管理学等现有理论，从多重视角构建了一个支撑政府间责任划分和支出分配的系统理论；第二步，以古今中外的现实为依据，从多重纬度、多重视角、不同层次对政府间的责任划分和支出分配的历史演进和现实状况进行全面、系统、直观的事实描述；第三步，透过纷繁复杂的表象，探寻政府间责任划分与支出分配的决定性因素和演进规律；第四部，按照上述决定性因素和内在规律的要求，设计我国政府间责任划分和支出分配的思路框架和目标模式；第五步，提出我国现阶段和中长期解决政府间责任划分和支出