

国家治理体系下的财政分权治理结构

陈冬红

摘要 “财政是国家治理的基础和重要支柱”，以提高国家治理能力为核心的财政分权治理结构建设，应从四点入手：国家资源汲取、政治渗透和危机解决能力提升需财政支撑，现代财政分权治理结构须有较高集中性；事权划分构建哑铃形分权结构，税权划分分税为主、分成为辅，发挥中央地方两个积极性；转移支付改革以地方辖区居民效用最大化，上级政府有效监督，用途指定宽泛并按因素法分配资金的分类拨款，优化政府间资源配置效率；全面规范、公开透明的预算制度是国家治理体系与治理能力现代化的基础性制度载体，改革目前核心预算机构缺失、预算碎片化困境，推进全口径预算管理，引入参与式预算管理，试行分部门预算审议票决，整合预算监督资源，加强财政问责，承载公共受托责任。全文从一致性、不协调性、合法性三方面，探讨了财政分权治理结构的思路方略。

关键词 国家治理；分权结构；财政改革

中图分类号 F812.2 **文献标识码** A **文章编号** 1001-8263(2015)01-0046-08

作者简介 陈冬红，中国社会科学院财经战略研究院副院长、教授、研究员 北京 100836

一、国家治理体系与财政分权治理结构的一致性

当前我们所处的时代，是从国家统治到国家治理的时代，财政分权治理结构作为国家治理体系和治理能力现代化的重要组成部分，应顺应时代变化，及时改革不适应实践发展要求的体制机制、法律法规，构建新型现代分权治理结构，并使之更加科学完善、规范化和法治化，真正实现与国家治理体系保持一致性。

（一）财政分权的多层要义

一般层次上分析，财政分权有三层要义：一是赋予地方政府一定的税收权和支出责任范围，并允许其自主决定预算支出规模和结构，使民众满意政府提供的社会服务，基层民众自由选择所需政府公共品类型并积极参与社会管理。二是中央与地方政府及地方政府间财政分工的方式，是释放财政压力的体制变革，财政分工或分权方式分

为立宪性一致同意型和行政性一致同意型。三是财政分权的体制关系，即地方政府有相对独立的立法权与司法权，如税收立法权等。按地方政府权力大小，划分为不伴随权力下放的行政代理、权力分散化的联邦制、完全的分权化三种分权类型。我国分权类型较为复杂，带有市场维持的联邦主义色彩。

更深层次上分析，财政分权是建立在政府职能和事权基础上、符合经济效率与公平、体现民主和民主方式，并有法律保障、各级政府有相对独立的财政收入与支出范围、处理中央与地方政府及各级政府间关系的一种财政体制。一是财政职能性与收支相对独立性。政府职能明确，职能在政府间划分也明确，相应各级政府的收入与支出范围明确。二是效率性与最优化。事权与财权相统一，体现经济学中的成本与收益原则，追求最大化目标，各级政府使用居民的税收为全体居民提供最合意的公共产品，包括最优税收税率与结构、最

优支出规模结构等。三是民主性与公平性,体现政府是一个为民办事的组织的思想,既保证各经济微观主体的利益与自由,使得各微观主体的偏好得以显示,又通过民主的方式协调各主体之间的利益矛盾,为居民参与财政活动提供公开透明的信息与渠道,保证中央政府不随意侵占干预地方政府利益。地方政府不是或不完全是中央政府的代理机构,而是具有独立权利的组织或行为主体。四是规范性与法律性,各级政府间的关系、职能与行为是较规范的,有法律作依据和保证,有较强的稳定性与可预测性。五是激励相容性,分权体制既要保证地方政府与中央政府利益的协调,又要保证各级政府官员、职员的个人利益与地方居民利益的协调统一。

(二)分权理论的不同视角

为什么要给地方政府分权。财政分权研究的逻辑起点是地方公共财政得以存在的基础。一是菜单理论。论证了地方政府存在的必要性和合理性,认为地方政府更接近民众,更了解辖区内对公共服务选择的偏好及效用,比中央政府资源配置更有效率,地方政府存在的意义即为实现社会福利的最大化。二是用脚投票理论。通过七个假设条件,构建了地方政府模型,又通过社区间的充分流动和“用脚投票”的迁移,选择能够提供最满意公共服务与税收组合的区域居住,达到接近于偏好的水平;区域之间通过相互模仿和学习,实现社会福利最大化。地方政府间存在竞争机制,地方政府提供地方性公共物品,使中央政府统一提供公共服务带来的非效率性极大降低。对地方税设置的一系列问题,如税率和主体税种的设计,应考虑居民的流动性等问题,为地方税收竞争理论奠定理论基础。三是财政分税思想。从财政三项职能出发,分析地方政府缺乏充足财力和经济主体流动性。收入分配与经济稳定应由中央政府负责,资源配置由地方政府根据辖区居民偏好做出选择,更利于经济效率的提高和社会福利水平的改进;中央和地方政府之间必要的分权,通过税种固定下来,从而赋予地方政府相对独立的权力。四是财政分权定理。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的限制下,某种公共产品由地方政府提供优越于中央,地方政府将帕累托有效的产出量提供给各自的居民,比中央政府直接向全体居民提供任何特定的、相同的产出量有效得多。五是偏好误识理论。从信息不完全和非确定性出发,对中央政府完全了解社会福利函数偏好提出疑问,即中央政府有可能错误地把自己的偏好误认为成社会偏好,导致对公共产品的过量供应或供应不足,如由地方政府提供,社会福利更易达到最大化。六是俱乐部理论。把社区比作俱乐部,其最佳规模应为外部负效应所产生的拥挤成本等于新成员分担成本所带来的节约的均衡点。七是鼓励政府竞争理论。实行多级政府结构财政分权,能强化政府尤其地方政府本身的激励机制,鼓励竞争。地方政府对经济活动干预多,会使有价值的投资活动转向干预较少的区域,地方间的竞争会因此减少不适当干预,提高经济效率,地方财政收支挂钩会促进地方政府努力繁荣本地经济。尤其地方政府的活动,能在相当程度上与经济当事人(企业)形成一种激励,风险上分享或共担关系。八是政策实验与创新理论。多级次政府的存在,能更多提供政策实验与创新的机会。中央层的政策实验,管理者仅一人,而分层级实验,管理者是多人,显然更具创新性政策主张。地方层的政策实验,更易克服中央层面难以克服的各种根本性障碍。九是改善政府机构控制理论。以集权式由中央政府行使职能,要面对众多事物,加之信息不充分等,必然会使政府机构陷入低效率状态。职能分级行使,明确权责,可改善政府机构效率,解决机构中控制与激励的权衡问题。尤其现代财政分权理论继承传统理论指导原则,在分析框架和方法上的拓展及对公共品层次性和市场供求关系的分析套路上进行突破,并引入当代政治学、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,使财政分权更趋优化。

(三)财政分权结构要合理

为什么政府分权要适度。一是下级政府拥有

更多的政策制定自主权。增加了政府行为协调的复杂性,分权化主要的政策挑战在于,设计和发展一个适当的多级次的公共财政系统,更有效和充分地提供地方公共服务,并保持宏观经济稳定。通过样本计量经济分析,财政分权的缺陷是对地方财政控制力的减弱和政府间财政关系协调的失败,经常导致地方财政的压力和刺激地方政府的赤字偏好,尤其在发展中国家,会影响宏观经济的稳定。只有严格地方财政纪律,运用市场力量和设计更好的制度,才能使政府间财政关系协调的失败最小化,这是财政分权至关重要的先决条件。二是要有效提供公共服务。对转移支付的受益者,要求有足够的财力,有充分的灵活性,对结果负责。要将转移支付分为总体目标补助和特定目标补助。所有地方政府都应按标准程序管理财政问题,保持完备的账目,接受定期和公开的审计,尽管中央政府不应干预地方政府的预算和行为,但应保持地方财政最新和完备的信息,并让这些信息公开化。三是理顺政府间财政关系。分权化易导致地方政府不守财政纪律,尽量多地耗费国家资金,产生公共品问题,诱发超权限过度支出问题,只有通过合理选择设计各级政府间财政关系来解决。中央政府事先对每个地区承担一定水平的转移支付,或地方政府影响中央政府获得转移支付,给出更低的中央公共品支出和更高的地方支出与转移支付。两者相比,显然后者更能获得较高的福利水平,如将此模型扩展到地方税和中央税,结果相同。

政府分权过度的副作用如下:一是削弱中央政府宏观调控经济能力。因中央和地方的利益存在着差异,过度分权会导致中央制定财政政策和货币政策的回旋余地变小,降低中央政府调控宏观经济的效力;二是导致收入分配不公。权衡地区间的再分配政策,尤其在调节个人收入方面,应强调中央政府的作用,若由地方政府对本辖区进行收入或财富的再分配,必然出现轻重不一,导致人口与财富的非正常流动;三是加大地区间发展不平衡。越是富裕地区,税基越大,同样的税率,地方政府可提供更多的公共服务,或以更低的税率提供同样的公共服务,加速发展,而落后地区则

可能陷入“贫困的陷阱”,即典型的“马太效应”;四是降低效率。公共产品存在外溢性,行政区域间的界限并非完全依照公共品的受益范围划分或界定,而是历史和政治等多方面因素共同作用的结果。因此,地方政府以辖区内的边际收益等于边际成本为标准提供公共品最优数量时,会对有外溢利益的产品提供不足或对外溢成本的产品提供过量,从而无法达到帕累托最优。同样,公共产品供给还有规模经济优势,若让各地政府分别提供此类产品,必然会因生产达不到一定规模而成本加大,效率降低。许多发展中国家市场与政府的界线不清,地方政府经常误入竞争性领域,将公共资金投入一般性行业与市场争利,并用行政权力进行地方保护,地方财权的增加与低效的重复建设必然滋生地方保护主义,从而导致市场的分割,影响统一市场的健康发育。

二、转型期我国财政分权治理结构存在的协调性

(一) 政府间财政关系缺乏宪法和法律保障

无论单一制还是联邦制国家,一般都存在着中央与地方政府之间的利益博弈,这种博弈表现为两种形式:即在宪政体制下的合法博弈;在缺乏制度安排条件下中央与地方政府间的讨价还价。西方宪政国家往往直接通过宪法规定中央政府与地方政府之间的财产权利划分,特别是通过划分中央政府与地方政府的征税权,实现宪法层面的财政分权。按照国际惯例,中央与地方政府通过宪法明确财产权利划分体系之后,无论中央还是地方政府,都不能逾越宪法规定,扩大自己的财产权利。目前我国转型治理的过程中,尚缺乏宪法意义上的财政分权。中央与地方所有财政关系调整,都是通过中央的“决定”、“通知”来传达和执行,财政关系的具体调整也缺乏相应的法律依据。由于没有法律依据和约束,1994年以前的财政分权方案,总是中央和地方谈判妥协的结果,当年的分税制虽采取了各省一致的分权方案,但每省的基数不同,随着时间的推移,各省之间的差距逐渐拉大,且分税制方案是中央政府与各省分别谈判所形成的,各省之间没有直接的交锋,不是

各省之间妥协的结果。虽然各省在分税制初期都接受了此方案,但随着各省之间差距的拉大,调整分税制方案的呼声高涨,又因制度变迁的主导者是中央政府,在没有法律约束的情况下,随时有可能根据自身利益来调整方案。如个人所得税原为地方税,由于曾收入激增,改为中央地方共享税,分享比例各占一半,后又进一步调整为中央占60%;证券交易印花税中央开始占50%,后调整为88%。可见,财政体制缺乏内在的稳定性和法律保障。当然,中央出于对国家宏观形势的考虑,必要时做出相应的政策调整是正常的,但财政体制的内在稳定,或中央政府的可信承诺,是财政分权的一个基础,要求必须以宪法和法律形式明确政府间的财政关系,中央政府的“利己倾向”,直接导致了地方政府的机会主义倾向。分税制前,地方政府会擅自减免企业税收,并将预算内收入转移到预算外,藏富于企业;分税制后,则鼓励企业拖欠中央税款、谎报收入基数,鼓励地方企业逃避银行债务等。

(二) 垂直集权与财政分权相冲突

地方政府缺乏财政自主权并日益成为财政分权的障碍,分权包括人权(选举、任命地方官吏)、事权(提供地方公共品或供给公共服务能力)和财权(税收权和举债权)三方面权力的下放。财政分权要求地方政府有充分的人权,这是取得财政分权效率的必备条件。但在高度的行政垂直集权下,地方政府主要领导由上级任命,下级只重视上级政府的行政命令,而忽视本地民众要求。这种行政集权对财政分权产生了强烈的负面作用,主要表现为事权财权的背离——事权层层下放和财权逐级集中。1994年分税制后,地方政府不仅要承担行政管理、义务教育、农业支出、社会治安、环境保护等多种地方公共产品,还要支持地方经济发展。这是支出责任的下放,并写入《预算法》。与此同时,中央财政集中度不断提升,从而导致地方政府出现巨大收支矛盾。之后,地方财政收入占中央财政收入比重一直稳定在48%左右,但地方财政支出却占全国财政支出比重的70%左右。适当提高中央财政收入比例符合财政分权的要求,有利于提高中央政府的宏观调控能

力,但财权上收的同时并未相应地上调事权,这给地方造成了沉重的财政压力,由地方政府负责社保、医疗、教育等明显具有外溢性的公共服务,世界上也不多见。中央政府事权不断下压省级政府的同时,省级政府也逐级向县乡政府下压。县乡政府要承担本级政府的行政管理、义务教育、农业支出,还要承担一些没有事先界定清楚的事权,如社会保障,当年分税制推出时,该项事权没有界定多大程度上由省以下特别是县级政府承担,现在实际上要求县乡政府承担。这些事权大都刚性强,支出基数大、增长快,有些地方义务教育高达县财政支出的85%。事权层层下放的直接后果是县乡财政陷入困境,基层公共品供给严重不足,实际债务负担沉重,财政寅吃卯粮,财政风险日益膨胀。

(三) 横向失衡与地区间财政不均衡加剧

应当说转移支付制度是促进各区域公共服务水平均等化的主要手段,而我国现行的转移支付制度的政策结果并不理想。从转移支付形式看,体制补助和税收返还,实际是中央与地方政府妥协的产物。1994年分税制改革为保地方政府既得利益,艰苦谈判的结果是实行中央对地方的税收返还制度,返还额以1993年中央从地方净上划的收入数作为税收返还基数,逐年递增,递增率按全国增值税和消费税增长率的1:0.3系数确定。这种以照顾既得利益为目标、以收入来源地为原则的税收返还办法,形成了“一省一率、一省一额”,不可避免地带来了与生俱来的不均衡结果,而且在转移支付中占主导地位,其比重曾高达82%,为消除不均衡影响,中央也曾推出过渡期政府间转移支付试验计划,帮助贫困地区;专项转移支付,如对公共医疗卫生体系建设投入、失业人员补助、西部大开发和东北振兴财政支持等,对缩小地区间财政不平衡作用,总体上效果欠佳、力度不够、规模有限。而且作为国家特定领域改革的财政支持和资金保证,并不符合应有的公平化要求,补助缺乏科学依据,虽采用了多元回归法,但涉及范围不大,采集因素不多,随意性较大。要求地方配套的做法,也对原本并不宽裕的地方政府造成了压力,其结果反而拉大了地区差距。

(四) 地方财政层级过多与政府预算软约束并存

一方面,地方财政层级过多。我国是五级架构的政府,世界上较典型的仅三级架构或准三级,如联邦制的美国、澳大利亚和单一制的日本、法国。我国五级半政府管理结构层次:即一级为中央政府,二级为31个省、自治区和直辖市,三级331个地级行政单位,四级2861个县级行政单位,五级44741个乡镇级行政单位。上世纪80年代以来,又专设了16个计划单列市,相当于副省级单位。按此架构,如各级政府都要求按分税分级的框架形成财力分配,拥有其主体税种和稳定税基,难度很大。同时,财政级次过多导致资金使用效率边际递减,带来不同级次政府之间的财政博弈,地方财政困难加剧,债务增多,某种程度上与政府级次过多、地方政府缺乏主体税种不无关系。另一方面,地方政府预算约束弱化。地方预算硬化的前提是地方政府能够从正式的预算安排中得到足够的收入资源,事权与财权相匹配,而现行财政体制结构很难做到。由于地方政府过多的支出责任易激发预算外收入偏好,下放的财权又使地方政府有取得预算外收入的权力,一定程度上地方政府的预算外收入甚至体制外收入是中央政府默许的,地方各级人大也无法有效监督。大量非正常收入存在,地方政府实际上拥有了向当地居民和企业收取无限“收入”的权力,且这种权力不受监督,预算很难约束;大量借款难以消化,分税制体制并未包含地方政府融资权,大量地方隐性债务、或有负债和债务危机隐患不断浮出水面。

(五) 财政竞争与市场分割严重

财政竞争是地方政府财政分权的必然结果,不仅表现为上下级政府间的垂直竞争,还伴随同级政府间的水平竞争。“分灶吃饭”财政体制下,主要是上下级政府间的垂直竞争。地方政府采取先对企业减免税,后集资摊派等形式体外循环,纳入地方金库。分税制下,主要是同级政府间的水平竞争。由于我国企业所得税按隶属关系征,划归地方政府的国企自然成了地方的重要财源,地方为维持本地经济繁荣,保证财政收入稳定,努力

扩充自身控制的经济资源,热衷于上大项目,特别是高税产品和预期价高的产品,盲目投资,重复建设,并采取税收优惠、地方保护等手段,吸引税收资源流入和限制外地资源进入本地市场,如设置准入壁垒或流出障碍,采取不正当手段对外倾销,甚至保护、纵容造假和伪劣产品的生产销售,严重阻碍了要素自由流动和市场化进程。

三、国家治理新常态下财政分权结构取向的合法性

(一) 加快中央与地方财税关系的法治化进程

一是收入划分的法律约定。应启动立法,并以征收效率高为标准,适合集中征收的应归中央,区别对待的归地方。从税种结构看,应以增值税为主,消费税和营业税为补充。其中,增值税对发票管理和征收素质要求较高,易偷漏税和骗税;所得税因我国金融系统尚不发达,企业财会信息披露不规范,企业收入和居民收入透明度低,征收成本高,且近年来增幅有限,增值税增幅空间远大于企业所得税,各有利弊。因此,短期维持现行税收结构,但从长远看应逐步规范兼并一些诸如城建税、教育费附加和土地增值税等数额较小而征收成本较高的地方税种。同时,考虑增加资源税比例并适当将其作为地方税的主要税种,以增加资源丰富偏远地区的收入。如将森林、水、旅游、牧场等资源纳入征收范围,可调动地方保护资源的积极性,还将促进资源的合理开发和有效利用。我国相对贫困的中西部和东北部地区为资源大省,确保合理可持续开发前提下,开征资源税是弥补地区收入不足的有效举措。二是税收征管体制的立法化和司法化。所有税种都须经全国人大的立法程序通过,这样可以从根本上改变多数税种为条例或暂行条例的状况;规范完善税收争议诉讼程序,强化税收征管法律控制和纳税人权利保障意识;合理划分中央地方的税收立法权,在统一税法前提下,将企业所得税等地方税的部分政策调整权下放地方;对于个人所得税、房产税、城镇土地使用税等对国家宏观经济影响较小而对地方经济影响较大的地方税,在中央统一调控前提下,将具体实施办法、税目、税率、税收减免和起征点

等事项交地方负责;税源零星分散、征收成本高、地方差异大的税种,应将立法权、解释权和征管权应全部下放地方。三是明晰中央与地方的税收边界。按财权与事权相统一,权责相结合的原则,进一步明确中央与地方各自的事权,中央管全局,地方管制宜,根据事权赋予相应的财权,通过财权所取的财力与所承担职能相一致并受到法律的保护。

(二)科学划分财政管理权限并以立法形式确立

加快实现财政管理权限划分规范化是转型期国家由管理到治理转变的必然选择和法治化要求的根本措施。

分类划分。一是支出类原则。全国受益的划归中央,地方受益的归地方;全国性的公共服务活动,中央承担,反之归地方;投资大、受益广、协调难、技术高或关系国际竞争力的项目,中央支,其他地方支。二是收入类原则。主要按效率、适应、恰当,责权一致、利益分担等原则进行分类。具体为处理政企关系的效率原则,即税收收入的划分要便于征管、降低成本,有利于防止税收流失、促进收入增加;处理中央与地方关系的税源充分原则,即税源广、收入稳定的税种划归中央,反之归给地方;处理地区关系的公平税负原则,即对可能导致地区间税收竞争、税负不公的税种(如所得税),实行全国统一税法,中央直管;处理经济发展的市场统一原则,即税收开征不能妨碍全国统一市场的形成,某税种可能被当作地方保护主义和市场屏障的工具,阻碍商品自由流通,就应划归中央。三是职能类原则,即承担稳定职能、收入再分配职能的相关税种划归中央;资源配置职能依据公共品性质及层次性和效率,包括配置和征管效率,分别由中央地方共同承担;职能交叉部分,协调解决。四是税种类原则。流动性较大的税种,如公司所得税、增值税等划归中央;较小的,如房产税、土地税、土地增值税等,划归地方;与自然资源有关的税种和关税及其他影响市场公平竞争的收费,全部划归中央。

分层设计。一是事权明确。做到层层职责分明、事事关系明确。第一层是国家与市场的事权。

市场有效的领域国家退出,市场失效的国家介入,由此决定政府与企业 and 个人的“事权”,这是基本准则;第二层是中央和地方的事权。全国受益的公共品由中央政府提供,地方受益的由地方提供,以此确定职能范围和事权界限;第三层是地方与地方之间的事权。按受益原则,谁受益谁出资,中央居中协调;第四层是政府机构之间财政活动的事权。如财政与税务、国税与地税、财税三家与国资管理部门、税务与海关、财政与社保,以及各部门内部之间的事权关系。二是财权合理。财权划分以事权为基础,有多大事权就应有多大财权,体现权利义务对等。由于中央政府承担了国家安全、国际往来、政治稳定、全国性的立法和司法、货币管理、宏观经济调控、社会发展等重大职责,财权也应体现中央的主导地位,主要的财政立法权、财政收支权应集中在中央。同时,按责权一致、效率优先原则,给地方以相应的财权。三是财力充裕。财政收入多寡要与担负的职能相适应,确保各级政府有足够的财力满足职能需要。衡量财力充裕的指标简单讲即财政收支状况,健全的财政体制应保证各级财政收支大体平衡,不发生债务危机。四是统分结合。由于转型期经济关系的复杂性,事权和财权的划分很难做到界限分明,总有些模糊或交叉,要做到事权明确、财权合理,相当程度上依赖于实际操作过程中的相机抉择。财力的划分更是如此。虽然各财政主体的收支可从数量上严格区分,但因转移支付的存在,财力的划分实际上也是相对的,目的在于通过权责关系的划分调动各级政府的积极性。无论制度规定还是财政具体活动,各财政主体须有独立行使的事权、财权和财力,忽视地方利益,或靠中央接济过日子的做法,实践证明行不通。但过分强调地方利益,也会造成诸侯割据,经济分化,危及政权。所以,统分适度才能协调矛盾,共同发展。

(三)财政分权治理结构近期路线图

一是先行适度分权治理结构试点改革。财政分权的实质在于中央和地方政府间职责与权力范围的划分,以避免信息不对称,促进资源的更有效配置、社会福利的最大化和制度创新。在国家治理体系背景下,财政分权的核心问题现代预算制

度已呈现出从控制导向走向绩效导向,从合规控制转向公民参与,从年度预算拓展为中期财政规划等演化趋势,要抓住时机,先行选择适度分权改革的试点,进一步探索如何赋予地方应有的税收管理权,强化地方政府的预算约束,处理好适度分权问题。二是处理好三个关系。国家资源汲取、政治渗透和危机解决能力的提升离不开财政收入支撑,财政分权治理结构须有较高的集中性;发挥中央和地方两个积极性,事权调整实现哑铃形分权结构,虚省弱市、强化中央权威,税权调整以分税为主、分成为辅,鼓励地方积极性;转移支付以地方辖区居民效用最大化,上级政府能够对支付资金有效监督为前提,强化用途指定较宽泛并按因素法分配资金的分类拨款,提高资源配置效率。三是夯实分权治理结构规范化基础。全面规范、公开透明的预算制度是国家治理体系与治理能力现代化的基础性制度载体。改革目前核心预算机构缺失、预算碎片化等现实约束,组建国家预算管理局,推进全口径预算管理;引入参与式管理,试行分部门预算审议与票决;构建跨年度预算平衡机制,稳步推进中期财政规划;整合预算监督资源,加强财政问责,承载公共受托责任。严格财政纪律,加强预算资金规范化管理和监督,加大对地方财政支出和转移支付资金使用的审计监督力度,加强预算资金透明度管理。四是探索预算公开法治化路径。预算公开法治化与财政分权体制本质上密不可分,我国预算公开实践表明,法治化是预算公开的必然选择。预算公开法治化的实质是实现预算权的规范化。现代法治国家预算权规范化的发展有公法与私法两条路径,但当前我国预算权的配置与监督都面临着一些困难,需结合财政分权体制,遵循预算公开法治化一般规律,合理利用转型期的民主资源,在慎待财政分权体制下纵向政府间事权存在差异配置的基础上,激发多方积极性和创造力。省以下各级政府预算公开可借助私法进行,以协商民主为基础将预算权规范化的价值问题转换为程序问题,化解预算权规

范化外部困境中难题,将推进社会公众的预算参与作为实现预算公开的手段;省级以上层级(含省级)预算公开应从顶层设计出发,以代议制民主为根基来突破预算权规范化内部困境障碍,形成倒逼式逻辑关系格局,为我国预算公开的法治化进程奠定基础。

参考文献:

- [1] 吴兴人:《从国家统治到国家治理》,东方网: <http://pinglun.eastday.com/p/20131113/u1a772485.html>。
- [2] 《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,《人民日报》2013年11月16日。
- [3] 陶希东:《国家治理体系应包括五大基本内容》,《学习时报》2013年12月30日。
- [4] 《中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议公报》,新华网: http://news.xinhuanet.com/house/suzhou/2013-11-12/c_118113773.htm。
- [5] <http://baike.baidu.com/view/4442568.htm?fr=aladdin>。
- [6] 董再平:《财政分权的理论述评》,《当代经济管理》2009年第9期。
- [7] 【日】植草益:《微观规制经济学》,中国发展出版社1992年版。
- [8] 逢勇:《财政分权与行政集权的冲突亟待解决》,《中国改革报》2007年8月2日。
- [9] 斯蒂格利茨:《公共部门经济学》,中国人民大学出版社2005年版。
- [10] 楼继伟:《中国政府间财政关系存在的主要问题及改革对策》,《中国宏观经济信息网》2014年7月10日。
- [11] 郭小聪:《财政改革:国家治理转型的重点》,《人民论坛》2010年第2期。
- [12] 刘晓路:《现代财政制度的强国性与集中性——基于荷兰和英国财政史的分析》,《中国人民大学学报》2014年第5期。
- [13] 吕冰洋:《现代政府间财政关系的构建》,《中国人民大学学报》2014年第5期。
- [14] 岳希明、蔡萌:《现代财政制度中的转移支付改革方向》,《中国人民大学学报》2014年第5期。
- [15] 马蔡琛:《现代预算制度的演化特征与路径选择》,《中国人民大学学报》2014年第5期。

[责任编辑:清 茵]