

政府间事权划分的合理性分析： 双重逻辑、必要支撑与优化进路

邱 实

内容提要 事权是政府运行的基础性要素，事权划分的合理性直接关系到政府行政管理的有效性，因此政府间事权划分的合理性分析就成了当前政府治理的一个重要课题。新时代中国政府事权划分的合理性分析需要从政府职责的属性切入，分析其存在的问题，继而以规范和经验的双重逻辑为基础，突出政府事权划分的秩序化、政府职能转变的公共化、事权界定与调整的规则化等在政府事权合理性划分中的重要支撑作用。通过政府间事权结构性调整、体制性改革、科学化与合理化划分建构政府间事权的优化进路，探索新时代政府间事权划分的改革思路。

关键词 政府事权 政府职责 规范逻辑 经验逻辑

邱 实，南京师范大学全国民政政策理论研究基地研究员 210023

党的十九大报告明确提出要“统筹考虑各类机构设置，科学配置党政部门及内设机构权力、明确职责”^[1]，十九届三中全会审议通过的《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》中更是指明要“科学设置中央和地方事权，理顺中央和地方职责关系，更好发挥中央和地方两个积极性”^[2]。这说明政府间事权合理划分是新时代政府治理的重要目标，也是政府职责体系建设与政府机构科学设置的前提条件。所以，对于政府间事权划分的合理性进行分析是当前政府治理及现代化运行的一个重要课题。

一、政府间事权划分的问题阐释

政府事权可以理解为“一级政府基于自身地位和职能而拥有的提供公共产品、管理公共事务的权

本文为2017年国家社会科学基金重大项目“中国政府职责体系建设研究”(17ZDA101)阶段性成果。

[1]习近平：《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》，〔北京〕人民出版社2017年版，第39页。

[2]《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》，〔北京〕人民出版社2018年版，第33页。

力”^[1],也可以定义为“各级政府承担公共事务的职责、责任与权力”^[2]。据此,政府事权本质上就是政府在政治合法性的基础上利用行政权力对各类资源进行分配和调节的行为依据,其目标是最大限度地实现资源作用于相应职责的有效性,同时保证政府合法性基础的稳定性。政府在资源配置的过程中,需要依靠一定的组织结构来运行,并接受相应的约束和激励,这是目前政府间事权划分的现实依据。从政府运行方面来看,主要是依据政府组织层级的职责划分来实现事权的分配,其有效性是政府事权划分合理与否与政府运行顺畅程度的直接体现,在政府过程中往往表现为一级政府的实际“政绩”。从政府间关系的角度来看,事权本质上就是不同政府层级之间支出责任与财力配置的体现。当前政府间事权划分主要是建立在明确政府与市场关系的基础上,是从中央政府与地方政府关系、地方政府间关系两个维度来体现的。同时,政府间事权的划分也要充分考虑政府与市场的边界与关系,基于公共产品和公共服务的供给内容与范畴来明确中央事权、地方事权和中央地方协作共有事权。

“职责同构”是优化政府间事权划分的现实约束。我国政府间事权划分聚焦于以政府职责为核心的政府间关系上,在社会主义市场经济发展的不同阶段,政府与市场的关系也不断发生变化,政府事权与政府职责随着政府与市场关系的规范化而具有一定程度的同一性。从当今世界政府职责发展的趋势来看,政府已由最早“守夜人”式的“小政府”发展成为具有较强积极性的“管家型”政府,这意味着政府职责已经基本涵盖了政府事权的范畴,囊括了包括公共产品与公共服务供给、社会资源与收入的调配、宏观经济稳定与微观经济效益、社会保障与社会福利等各个方面。进入新时代以来,中国社会的主要矛盾已转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾,这就需要从理论和实践层面对政府事权的范围进行进一步明确和细化,将事权融入不同层级政府职责的配置之中,更好地实现市场在资源配置中起决定性作用,实现政府宏观调控的全局协调,推动政府事权与职责从宏观性的公共服务有效性供给到微观性的社会福利保障方面都实现进一步完善。基于当前政府职责建设与事权划分的现实情况,可以将政府间关系划分为两个层次:一是中央与地方关系,主要是中央政府与省级政府的关系;二是地方纵向政府间关系,即省级以下政府间的关系。我国政府间关系并非一成不变,随着经济社会发展和政府机构改革,政府间关系也在不断地变化,无论是中央政府与省级政府的关系,还是地方各级政府之间的关系,都在市场经济体制的发展与完善中发生了巨大变化,这就造成了政府间事权划分面临历史惯性与现实运行的矛盾。通过梳理《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》中的相关条款,我们可以发现,除了国防、外交等职责归中央政府之外,其他职责都以具体事权的模式从上到下贯穿了我国从中央到乡镇的各级政府^[3]。具体而言,就是自中央以下的地方各级政府事权的划分都非常“相似”,并且各级地方政府的财政支出项目也与中央类似,这样就必然造成了政府间事权划分的“职责同构”现象。另外,通过查阅各类文件可以发现,无论是政府机关还是企事业单位,其相关职责文件或职责清单的最后一条一般都是“完成上级政府(或上级部门)交办的其他任务”。从政府间事权划分规范化的角度来看,这不仅模糊了不同层级政府的职责界定,也为上级政府通过政策手段绕开相应法规转移事权和支出责任埋下了伏笔。

地方政府事权界定模糊是目前政府事权合理性划分的“藩篱”。在现实的政府事权划分中,中央政府与省级政府的事权基于分税制及相关文件得到了较为系统地划分,但是省级以下政府间事权的

[1]刘新风:《合理划分我国政府间事权与支出责任问题研究》,《昆民》《云南财经大学学报(社会科学版)》2011年第1期。

[2]王浦劬:《中央与地方事权划分的国别经验及其启示——基于六个国家经验的分析》,《北京》《政治学研究》2016年第5期。

[3]朱光磊、张志红:《“职责同构”批判》,《北京大学学报(哲学社会科学版)》2005年第1期。

划分却比较模糊,并未有专门的省级以下政府间事权划分的政策性文件出台,这就造成省以下政府纵向事权其实处于一个较为模糊的状态。在1994年分税制改革之后,财力与财权进一步上移,但事权与支出责任却不断“下沉”,“中国政府的支出安排呈现公共支出地方化的特征,地方政府是政府支出的主要承担者和政府职能的实际主要履行者”^[1]。这直接造成地方政府更加需要依赖中央政府或高层级地方政府的财政转移支付来完成相应的事权与支出责任,但这同时又给政府事权“下移”进一步提供了空间。也正因此,省级以下政府间事权的划分出现了职责交叉重叠和职能错位越位的现象,这直接影响到省级以下地方政府,尤其是直接提供公共服务的基层政府的职责有效性。由于中央政府与地方政府之间财政转移支付制度存在一定的结构性问题,政策性因素对转移支付的影响较大,也造成了承担具体事权较多的地方政府特别是基层政府面临严重的财力与事权不匹配的问题。同时,横向地方政府机构部门之间也存在事权“同构”或重叠的情况,并且因为纵向事权划分不平衡及财权差异而引发横向政府间非正常竞争的现象也屡屡发生。在这样的情况下,一方面因为地方各级政府常常财力与事权不匹配造成基本公共服务事权无法完成,政府职责缺失,另一方面中央政府层面也出现了调配资源使用效益没有最大化的现象。党的十八届三中全会提出“建立事权与支出责任相适应的制度”的理念,力求推动政府间事权划分的合理化与规范化。近年来,国家也陆续出台了一些有关政府间事权划分的文件,如《国务院关于改革和完善中央对地方政府转移支付制度的意见》《国务院关于推进中央与地方财政事权和支出责任划分改革的指导意见》《基本公共服务领域中央与地方共同财政事权和支出责任划分改革方案》等。这虽然在一定程度上解决了政府间事权划分不平衡及政府间财力与事权不匹配的问题,但是由于政府间关系复杂、政府层级较多、地区间发展不平衡、政府职责同构等现实情况,政府间事权划分的主体格局并没有发生根本性的改变,特别是政府间事权划分受到了经济体制和行政体制一定程度的束缚,这都是政府间事权划分需要重视的问题。

二、规范与经验：政府间事权划分的双重逻辑

政府间事权的划分应基于严密的逻辑,目的是寻求政府间事权划分的合理性与合法性,使得事权划分能够真正体现政府职责并使之落到实处,推动社会公共福利的增加,实现国家治理的现代化。政府间事权的划分可以从两个层面来梳理其运行逻辑,一是规范逻辑,二是经验逻辑。规范逻辑主要是阐释政府间事权划分的本质与诉求,经验逻辑则是论述政府间事权划分在现实的政府过程中是具体运行情况,对相关现实问题进行合理分析。

规范逻辑是政府间事权划分的“应然”理论。在当代政治哲学分析视角中,政府的核心职责就是最大限度满足人民群众对“美好生活”的追求。在此基础上,公共福利就成了评价政府事权划分的重要指标。社会成员的偏好诉求、幸福程度等构成了事权的本质体现,并构建起事权划分价值评判的合理性标准,为政府间事权的划分进行了规范层面的正义定位。政府间事权划分的合理性直接决定了一个社会的普遍幸福程度,“一个具有良好状态的经济状态,对个人和社会整体来说都是非常关键的……政治程序越是严肃地考虑人们的偏好,人们就会越幸福”^[2]。以公共福利作为事权的价值基础,为政府间事权划分从政治哲学层面提供了合理性标准,为政府过程中涉及事权的机构设置、权力分配和行政行为等都提供了价值基础。在此基础上,原有事权的合理性与现实事权的有效性实现了理论与实践的结合,成功地将政府间事权划分的正义性转换为有效性。因此,目前政府间事权划分的有效

[1]马万里:《政府间事权与支出责任划分:逻辑进路、体制保障和法治匹配》,〔北京〕《当代财经》2018年第2期。

[2]〔瑞士〕弗雷、〔瑞士〕斯塔特勒:《幸福与经济学:经济和制度对人类福祉的影响》,静也译,北京大学出版社2006年版,第193页。

性主要体现在能否充分调配相关资源并进行合理分配,同时保证政府在汲取公共资源方面有一定的限度,保障公共福利性。在多层级政府和跨地域治理的条件下,政府有效性直接决定了治理效果的体现程度。当代中国实行单一制的国家结构形式,并且政府治理实行“条块”双线的领导模式,所以上下级政府之间事权的划分成了有效性体现的直接因素,与支出责任和财力共同构成了政府运行的关键。因此,在多层级政府体系中,如何合理划分上下级政府事权,确立起合理的支出责任,实现财力与事权的匹配,就成为政府配置资源与履行职责的要点。按照多层级政府的有效性原则,政府间事权的划分从规范逻辑的角度出发应以遵循不同层级政府辖区内公共服务诉求为原则,不同层级政府事权的明确应该基于获取公共产品与公共服务供给信息的能力,即“哪一级政府能够获取那一层次的公共产品的充分信息,则由它提供该公共产品就是有效的;如果它无法获得某一层次公共产品的充分信息,则由它提供该公共产品就是无效的,就应该让位给其他能够有效掌握充分信息的层级政府”^[1]。当代中国政府层级划分的现状使高层级政府获取广泛性社会信息的能力在一定程度上弱于基层政府,因此在政府间事权划分时应该遵循政府层级从低至高的顺序来进行“回溯”,突出信息获取能力较强的政府层级的事权划分的归属性。只有在下级政府无法保证信息获取的稳定性,或者事权有效性不足的情况下,上级政府才可以对下级政府事权进行单向度调整或直接承担相应事权。政府间事权划分的规范逻辑正是在社会福利最大化的基础上,以资源配置和信息获取的有效性为条件,实现上下级政府事权划分的合理性,为政府间关系中事权实际划分和运行提供必要的理论支撑。

经验逻辑是政府间事权划分的“实然”条件。政府间事权的划分在政府过程中主要是对中央政府和地方各级政府之间的权限范围进行确认的一个程序,是多层级政府体系中国家治理权力分配与不同层级政府之间利益协调的一种体现,这其中涵盖了各级政府之间的协调关系,也包括了“条块”关系层面上垂直管理部门与地方政府之间的权限与利益分配的问题。因此,政府间事权的划分除了应该对规范逻辑进行梳理之外,还需要从制度惯性、权力配置、法治程度等方面建立起经验逻辑分析路径,完善政府间事权划分的实践形式。政府间事权划分的经验逻辑,就是要依托事权划分的法治化,通过理顺纵向政府间关系,明确当前多层级政府体系的特点,建立科学合理的政府间事权划分的问题分析导向。首先,法治化建设是政府间事权分割的经验基础。目前我国政府间事权划分的主要法律与政策依据是2004年全国人大常委会通过的《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》和2016年国务院颁布的《国务院关于推进中央与地方财政事权和支出责任划分改革的指导意见》。当代中国政府间关系的复杂性决定了政府间事权界定和划分的复杂性,同时宪法、法律、政策文件在复杂政府间关系的条件下,对事权与支出责任的划分仅仅是“白描”性质的表述而非系统性的明确划定。如宪法与地方政府组织法中所规定的同级政府的职能范围基本是“同构”的,只是其管理的区域不同而已,所以仅靠现有的法律和文件规定是无法有效保证政府间事权划分的科学性的。以法治化的方式来优化政府间事权可以使政府间事权划分有效规避政策性因素的影响,防止政策的随意性影响到政府间事权划分的科学性和稳定性。其次,理顺政府间纵向财权关系是政府事权划分的经验条件。当前纵向政府间事权的划分是根据分税制改革以来财权、财力与支出责任的分配而形成的。现实中,在中央政府逐步上收财力的同时地方政府承担了相对更多的事权和支出责任,这样就造成了地方政府财力与事权的不匹配,引起了纵向政府间关系层面的事权履行失序。同时,因为分税制改革较为重视财力的调配,在一定程度上忽视了对纵向政府层级上具体事权划分的细致规划,所以导致了现行政府体制下事权与财力错位现象的出现,事权基本上演化为了单纯性的“量财力而行事权”,这使得事权的完整性不能得到保障。通过理顺政府间纵向关系可以进一步明确政府事权与支出

[1] 靳继东:《政府间事权关系划分:理论逻辑、体制约束和实践方向》,《南京》《学海》2018年第3期。

责任,保证事权在各级政府间明确划分。

政府间事权划分的逻辑体系是由规范逻辑和经验逻辑共同构成的,形成了一个双重结构的逻辑模式。规范逻辑阐释了事权的本质和划分演化过程,突出了事权划分的重要性及其延展范畴。经验逻辑则阐明了当代中国政府间事权划分的实践问题和优化方式,特别是在分税制条件下现实存在的纵向政府间事权与财力错位现象及相关制度惯性问题。同时,也明确了法治化在经验逻辑中的重要作用。通过逻辑梳理,实现政府间事权划分逻辑进路的合理顺畅,为优化政府间事权划分做理论上的逻辑铺垫。

三、政府间事权划分的必要支撑

政府间事权划分是一个系统性工程,关系到政府治理的有效性和国家治理的现代化发展。所以,需要在厘清政府事权双重逻辑进路的基础上,从事权的职责性出发,对其关键节点进行分析,明晰政府事权划分的秩序化、政府职能转变的公共化、事权界定与调整的规则化,为政府间事权划分的优化提供必要的支撑。

第一,事权划分的秩序化。政府间事权划分的秩序化实际上就是要明确不同层级的政府应该做什么和不能随意去做什么的问题,实现事权从划分到履行的秩序性。1994年分税制改革方案对政府事权的界定与划分进行了一定程度的描述性论述,但是从总体上来看该描述过于粗线条,并且在现实政府过程中也存在一定的偏差。在政府间关系发展与财政体制改革进程中,政府间事权划分的问题一再被提及,政府事权与政府职责在一定程度上成为具有相近内涵的概念。通过政府职责界定与政府职责体系建设,政府间事权的划分在一定程度上得到了更加细致化的发展。但是其在秩序化方面却没有得到很好的保障,中央政府有时候过度干涉了地方政府该做的事情,地方政府有时候也会主动或被动地去完成中央政府或上级政府的事情,这样的非秩序化现象对于政府间事权划分的影响是消极的。从目前政府间事权界定与划分的情况来看,并非所有的事权都存在失序的问题,比如中央政府承担外交、国防等事权,而地方各级政府则根据不同层级承担包括消防、卫生、治安等方面的不同程度的事权。但是有一些事权在中央政府与地方各级政府之间一直界定不清、边界模糊,比如教育事权方面,特别是义务教育方面的具体事权无法完全对应不同层级政府的职责进行事权的界定与划分。在公共服务方面,社会保障、公共卫生等在纵向政府间的事权划分也存在一定的失序问题,即无法实现事权细致划分或事权划分的调整随意性较大。目前最为现实的解决办法就是立足于政府发展的现实,通过法律的形式,结合不同层级政府的基本职责,以相应的财力或财权转移为条件,对事权进行较为细致化的分类及划分。事权一旦界定,不能随意通过政策性方式来进行事权的转移和调整;如果需要调整也必须通过相应法律程序。同时调整政府相应的财权,使其具有与事权相匹配的财力,并借由定量的方式来对相应事权与支出责任进行标准化界定。

第二,政府职能转变的公共化。目前政府职能的复杂化增加了事权在不同层级政府之间划分的实际困难,所以需要政府对职能进行现代意义上公共化的定性与转变。政府事权划分目标下的政府职能转变首先需要遵循一个基本的原则,就是要坚持从中国政治发展与国家治理的实际出发。目前世界上很少有国家的政府事权划分有中国这么复杂,也几乎没有国家的政府的职能有中国这样宽泛,如果找某一个或者某几个国家的政府事权划分作为参考依据,反而会对中国的政府发展产生负面的影响。根据中国政府间关系发展的实际情况,政府事权划分的合理化需要建立在政府职能公共化的基础上。政府职能的公共化定位实际上就是通过转变政府职能,建设服务型政府,以公共服务为基础划分不同层级政府具体事权。改革开放以来的八次政府机构改革,都在逐步推动政府职能的转变,追

求政府间事权划分的合理化。政府机构改革及事权划分的调整实际上是政府的“自我更新”,如果政府职能没有切实的转变,相关改革的意义从本质上来说就会消失。现代政府是服务型政府,更是公共性政府。政府职能转变的公共化并不是要求政府减少事权,而是要将事权合理地分类、界定、划分,实现政府治理的现代化。

第三,事权界定与调整的规则化。中央与地方事权界定与调整的规则化是政府间事权划分的重要条件。制定制度的根本目的是让政府行政更加科学高效以及国家治理与政治发展良性互动。中国是一个超大型的社会主义国家,中央政府在建构很多具体制度时并不能获得完整的信息,特别是一些基层的信息。所以地方政府参与制度的制定,对制度体系的合理性和稳定性具有有益的作用。但是,单一制国家结构形式下,属于顶层设计的大政方针还是必须由中央政府制定,地方政府参与制定的制度仅是关于地方政府事权规划的部分。综合而言,政府间事权的划分需要从中央政府的顶层设计出发,尊重中央政府与地方各级政府的实际情况,尊重客观现实和发展规律,充分调动中央与地方的积极性,合理界定不同层级政府的具体事权责任。一方面,中央政府进行政府间关系及事权划分的统筹决策,同时尊重地方的现实诉求与实际财力情况,在充分考量转移支付能力的情况下,与地方政府协商实现不同层级政府事权的界定。另一方面,中央政府在必要的时候对地方政府事权进行适时的调整,但是需要为地方政府提供一定的“提前量”,即尽可能在政府预算编制出台之前对地方事权进行调整,这样可以给地方政府留下充分时间来适应。可以说,地方政府不仅要在财力上与相应的事权进行匹配,在事权责任的履行上也应该得到充分的尊重,这是中央与地方之间事权界定与履行的规则化体现。

四、政府事权划分的优化进路

我国政府间事权划分的优化需要坚持新时代中国特色社会主义道路,充分把握社会主义市场经济的基本规律,围绕政府职能转变与政府间关系调整,从多层级政府体系的整体来实现政府事权界定与划分,准确把握事权划分优化的方向选择。

一是根据新时代社会主要矛盾的变化对政府间事权进行层级结构性配置。新时代我国社会的主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾,这个矛盾既具有历史性,也具有现实性。当前政府的主要任务和职责是为全面建成小康社会、为满足人民群众的需要提供必要的服务,这就要求政府将现阶段的工作重心放在经济发展与公共服务方面。所以,政府目前事权分割应主要是从经济建设发展和公共服务供给方面着手,依托社会主要矛盾的变化对政府间事权进行结构性的配置。具体而言,政府层级间事权的划分可以遵循受益范围原则,即如果一项事权仅对一个区域具有影响,那就交给这一区域的地方政府来履行;如果该事权对跨区域的地方具有影响,则交由管理所跨区域的上级政府来履行。因此,政府事权的结构性主要是以政府层级为基础,从事权的角度出发将政府层级分解为三个结构性层次,进行事权的结构性配置。在高层级层次,除了国防、外交等绝对属于中央政府的事权之外,现阶段中央政府还需要承担关系到国计民生的战略性项目规划与国家级大型工程建设指导的事权,并以此为基点,实现市场经济中宏观调控功能方面事权的进一步明确,充分保证国家事权结构顶层的稳定性与权威性。中层级层次,在省级政府和部分市级政府层面,政府的事权分配应该退出具体的生产经营领域,相关事权应该体现政府间事权结构体系的中层保障作用,即推动区域性工程项目和公共基础设施的建设与维护,实现区域内经济建设规划的制定与公共服务供给的框架构建。在基础层级层次,部分市级政府和县、乡镇政府可以对相关的制度性建设与规划提出意见,但不应该直接参与到制度性项目或经济规划的制定中来。县、乡镇层级政府应该将基本区域公共产品供给与公共服务作为具体的事权加以履行落实,并且对较为细致的基层公共事务

实现有效的管理。政府间事权的结构性配置应该遵循社会主义市场经济的基本规律,按照公共产品与公共服务供给中的公共性原则,形成高、中、基层三级事权明确的权责清单,从总体上明确中央政府进行国家治理与经济建设的顶层制度体系设计与决策、省级及部分市级政府进行地区性的事权规划与财力调配以及基层政府主要提供本辖区内的基础公共服务的格局。实现中央与省级政府承担决策性的事权和支出责任,而地方政府特别是基层政府主要承担本辖区具体性工作的事权与支出责任,在此基础上实现各级政府事权与财力相匹配的目标。

二是依托国家治理现代化对政府间事权进行体制性改革。国家治理现代化是全面深化改革的重要目标和内容,政府间事权的调整就是要将各级政府的事权、支出责任与财力在改革中进行重新分割与整理。全面深化改革与国家治理现代化涉及多方面的利益调整与权力配置问题,其中的复杂性贯穿于经济与社会发展之中,加之国内外政治发展形势的间接影响,政府职责的变化与事权的调整成为一个非常重要的体制性改革问题。国家治理现代化要求政府从体制的角度对事权进行多方面改革,其中包括制度供给体系的调整、公共服务理念与实践的落实、治理方式与效率的优化以及改革成本与资源最小限度的消耗等。从改革目标与改革成本的角度来看,目前的政府间事权划分的范畴已经超出了政府与市场边界界定和中央与地方分配关系的原有维度,需要通过政府职责体系的建设来将事权分配到各级政府具体的政府过程之中。具体而言,要在尊重我国政府间事权相对集中于中央及高层级政府的制度惯性的基础上,提升政府间关系规范化的程度,依据不同层级政府在我国当前具体政府事务体系中的责任和义务,坚持中央政府在事权划分中的权威地位。同时,通过改革实现中央与地方原有共享事权的分割,依据适度分权治理的原则,通过“清单”实现事权在各级政府中的具体划分,突出专有事权理念,减少共有事权的现实。进一步明确省级以下事权的划分原则和基本内容,细化省级以下各级政府的事权“清单”,消除暂时分割不明事权由上级政府行使或委托下级政府行使的情况,通过修订和完善政府组织法、预算法、税法和财政转移支付制度等法治化手段,提高省级以下事权划分的法治化,减少政府间事权划分的“政策性”因素,实现事权划分体制层面的改革。

三是基于现代化政府治理实现政府间事权划分的科学化与合理化。政府治理的现代化不仅仅要从顶层制度设计上对政府治理的模式和方法进行改革,还需要从具体的行政行为和政府过程上来进行调整。首先,从政府治理体制改革的角度来看,需要进一步增强财政预算制度的透明度,加快提升各级人大对各级政府预算的约束力度,提升预算公开化、科学化和民主化程度。同时,突出各级人大对具体财政制度运行过程的横向监督,健全财政方面的问责制度,加快现代化政府治理与财政制度建设的步伐。其次,从政府治理的运行过程来看,要明确不同层级政府的支出责任,并据此进行各级政府间财权与财力的合理化配置,实现财力分配与事权划分“并轨”的目标。同时,逐步实现“省直管县”改革,并推动“镇(乡)财县(县级市)管”,依托一定程度上的行政区划改革,压缩财政层级,消除财政层级与政府层级“同构”的现象。推进税收制度和国家税收体制改革,通过税收调节适度增加地方政府的财力,保障地方事权落实的同时尽可能降低地方政府债务风险的发生指数。最后,从政府治理的职责层面来看,要积极推动政府职能转变,建立政府职责体系,加快行政审批制度与行政监管制度改革,从传统的事前审批向事中审批转变,将事后监督转变为事前与事中监督。同时,调整现代政府的支出结构,取消地方政府特别是基层政府在经济建设方面的职责,推动其公共服务职责的落实,调整不同层级政府依据不同事权和职责进行的绩效考核方式,特别是增加地方基层政府在卫生、基础教育、公共基础设施建设等方面的考核。

[责任编辑:史拴拴]