

完善财政事权和支出责任划分改革措施的建议

董敬怡(研究员)

【摘要】 财政是国家治理的基础和重要支柱。基于建立现代财政制度、服务现代国家治理的目标要求,针对我国目前财政事权和支出责任划分改革中存在的改革进程相对较慢、可操作性有待提高、统筹协调性不强、与收入划分改革衔接性有待加强等问题,根据财政事权和支出责任划分的公共品层次性理论、偏好识别理论、规模经济理论、交易成本理论等基础理论,归纳了部分国家财政事权和支出责任划分的原则性、法制性以及在财政事权与财政支出责任划分上应具有中央集权与地方分权适当结合的做法,在此基础上总结了通过收入划分、转移支付实现各级政府财力与财政事权的相互匹配等相关启示。通过研究分析提出如下措施建议:领导小组统筹推进,加强顶层设计指导,增强改革的统筹协调;确定财政事权清单,提高财政事权划分的可操作性;科学划分财政事权和支出责任;收入划分改革与财政事权和支出责任划分改革有序衔接等。

【关键词】 财政事权; 支出责任; 国家治理; 收入划分; 转移支付

【中图分类号】 F812.4

【文献标识码】 A

【文章编号】 1004-0994(2018)18-0171-6

党的十八届三中全会指出“财政是国家治理的基础和重要支柱”。财政制度是国家治理体系的重要组成部分。加快建立现代财政制度,是推进国家治理体系和治理能力现代化的重大举措。十九大报告提出要“加快建立现代财政制度,建立权责清晰、财力协调、区域均衡的中央和地方财政关系”。合理划分中央与地方之间的财政事权和支出责任,既是建立现代财政制度的基础问题,又是国家治理模式现代化的重要支撑^[1]。中央高度重视财政事权和支出责任划分改革,针对当前我国财政事权和支出责任划分存在的不清晰、不合理、不规范等问题,印发实施《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》(简称《指导意见》),明确了财政事权和支出责任划分改革的路线图和时间表,为当前和今后一个时期科学、合理、规范划分各级财政事权和支出责任提供了原则遵循。同时,中央积极推动医疗、教育等各领域财政事权和支出责任划分改革,印发《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》(简称《改革方案》)。《指导意见》的真正落地,财政事权和支出责任划分改革的

顺利推进,仍面临一系列问题和困难,需要中央和地方各级政府付出巨大的努力。

一、财政事权与财政支出责任概念及其划分的基础理论

(一)概念

根据《指导意见》,“财政事权”是一级政府应承担的运用财政资金提供基本公共服务的任务和职责,即一级政府“该干什么事”;“支出责任”是政府履行财政事权的支出义务和保障,即“办事谁掏钱”^[2]。财政事权和支出责任存在一定区别,财政事权强调权力的归属和执行主体,而支出责任强调履行事权的成本和费用的承担主体。同时,财政事权和支出责任又密切相关。一方面,财政事权是支出责任的前提,支出责任随财政事权走,有怎样的财政事权,就需要承担相应的支出责任;另一方面,支出责任是履行财政事权的后续保障,只有支出责任明晰,确保资金落实到位,才能保障财政事权的最终落实。因此,从逻辑上来看,宜首先明确划分财政事权,再明晰各级政府支出责任。

(二)基础理论

1. 公共品层次性理论。现代财政理论认为,公共品具有层次性,即其消费与提供具有明显的地域性特征。据此,公共品可以分为全国性公共品、地方性公共品等^[3]。全国性公共品与全国人民密切相关,或涉及全国范围内的整体利益,影响面广;地方性公共品主要由某地区居民受益,受益范围相对较窄。公共品层次理论强调要以公共品的受益范围来确定政府间财政事权与支出责任的划分。全国性公共品应由中央政府来负责并承担支出责任,或者由中央与地方共同承担,才有利于提高资源配置效率和促进均等化;地方性公共品则应由地方政府来承担。

2. 偏好识别理论。在信息不对称的情况下,相对于上级政府,下级政府具有信息优势,即其在服务当地居民的过程中,能够及时、全面地了解 and 识别居民对公共品及服务的偏好。正是下级政府的这一信息优势,使其能够及时根据居民的偏好,科学地确定公共品和服务的供给量和供给方式,从而节省行政决策成本,提高行政决策效率和科学性水平。相反,上级政府需要通过下级政府层层上报来掌握居民偏好信息,时效性较差,也容易导致信息失真,可能导致公共品的提供脱离当地居民的实际需求。偏好识别理论认为,政府间财政事权与支出责任的划分,要遵循效率原则,下级政府的信息优势使其具有提供公共品及服务的优先性。

3. 规模经济理论。该理论认为,随着生产规模的扩大,单位产品的成本将下降。公共品具有非竞争性,即消费者的增加并不会带来边际成本的增加。由上级政府统一提供相关公共品,能够使公共品或服务的受益群体和范围扩大,而边际成本并不增加,从而节约了供给成本,提高了供给效率,发挥了规模效应。如跨省铁路、国道、跨区域的大江大河的治理等投入成本大、受益面广的公共品,宜由中央政府提供,以更好地发挥其规模经济效应,提高供给效率。

4. 交易成本理论。该理论认为,人们的各种交易行为均需要承担一定的交易成本。通过合理的制度安排(如明晰产权)或制度创新,能够降低交易成本和费用,从而提高经济运行效率^[3]。政府部门作为交易主体之一,也受交易成本的制约,从而影响其提供公共服务的效率。这就要求政府在财政事权和支出责任划分过程中,根据交易成本理论,进行合理的制度设计,降低管理费用和成本,提高公共品供给效率和政府运转效率。

二、我国财政事权和支出责任划分改革

(一)改革历程

1. “统收统支”阶段:1949~1979年。这一时期,我国实施高度集中的计划经济体制,财政也实施统收统支、高度集中的管理体制。从实质意义上来看,这一时期的财政体制,是没有对各级政府间的事权进行划分的,中央政府集事权于一身,地方政府仅是中央政府的代理机构,执行中央确定的收入和支出任务^[4]。

2. “财政包干”阶段:1980~1993年。这一时期先后实施“划分收支、分级包干”“划分税种、核定收支、分级包干”等形式的包干制财政体制。包干制的主要精神是:明确划分各级财政的权力和责任,做到权责结合,各行其职,各尽其责,充分发挥中央和地方的积极性。包干制的实施使得传统高度集中的事权管理模式逐渐被打破,按经济管理体制规定的隶属关系,对中央和地方财政的收入和支出范围进行划分。地方政府在一定程度上取得了财政自主权,同时,也“承包”了一定的事权。

3. “分税制”阶段:1994年至今。根据建立社会主义市场经济体制的要求,从1994年起,我国实施分税制财政管理体制。分税制的实施,首次通过法规的形式对中央与地方收入、事权和支出责任进行了划分。中央财政主要承担国家安全、外交和中央国家机关运转所需经费,调整国民经济结构、协调地区发展、实施宏观调控所必需的支出以及由中央直接管理的事业发展支出^[5]。地方财政主要承担本地区政府机关运转所需支出以及本地区经济、事业发展所需支出。分税制改革以后,中央结合经济社会形势的变化,并针对财政体制运行中存在的问题,不断调整、完善政府事权范围和划分,形成了当前政府间事权和支出责任划分体系。

(二)当前财政事权和支出责任划分改革中存在的问题

《指导意见》明确了财政事权和支出责任划分改革的总体要求、划分原则、改革内容等,指明了改革方向和具体路径,为改革的顺利推进奠定了基础。但在《指导意见》出台后,政策落实中仍然存在着改革进度较慢,方案可操作性、科学性、系统性有待提高等问题。

1. 改革推动力度较弱,不利于加快改革进程。《指导意见》明确财政部、中央编办等有关部门负责

组织、协调、指导、督促推进财政事权和支出责任划分改革,并未成立更高层次的统筹协调工作机制。而财政事权和支出责任划分改革不仅涉及财政体制改革,还涉及政府与市场、各级政府之间的关系调整,甚至涉及部门职能、人员、资产的划转等事项,单靠财政部门牵头协调难度较大,不利于改革的按时推进。《指导意见》要求于2016年推行改革的国防、国家安全、外交、公共安全领域,目前均尚未印发相关实施方案,落后于时间进度要求。2017年应推进改革的领域也尚未印发方案。其中,医疗卫生、环境保护、交通运输等领域改革方案尚处于制定阶段。

2. 财政事权划分缺乏统一明晰的路线图,不利于增强改革方案的系统性、前瞻性。明确、清晰地界定财政事权范围,是推进财政事权和支出责任划分改革的前提。目前对各领域事权如何按照改革要求进行细分,缺乏足够的理论研究支撑和实践经验提炼。各领域财政事权和支出责任划分散见于各类各级法律、规章及规范性文件中,各地、各部门尚未对其进行梳理。《指导意见》也仅是对财政事权进行笼统的概括,明确财政事权是一级政府应承担的运用财政资金提供基本公共服务的任务和职责,但并未形成清晰的财政事权清单,改革方案可操作水平有待提高。特别是各领域业务要求不一,现实环境也存在较大差异,在中央未予统一明确的情况下,各省、各部门对财政事权划分的原则理解、尺度把握等方面会出现较大差异或分歧,不利于形成统一、规范、清晰、科学的财政事权划分。

3. 各部门分领域制定改革方案,不利于提高各改革方案的科学性。《指导意见》明确由各职能部门落实部门主体责任,研究提出本部门所涉及的基本公共服务领域改革具体实施方案,这不利于提高各方案的科学性。一方面,各职能部门可能立足自身利益,制定更有利于本部门的改革方案,偏离财政事权和支出责任科学划分的原则,降低方案的科学性;另一方面,各职能部门受业务、职能等因素限制,制定方案易局限于本部门角度,较难站在全局角度制定改革方案,不利于各方案之间的统筹协调。特别是在没有权威部门统筹把握、总体权衡的情况下,各部门倾向于在本领域确保各级支出责任大体保持不变的原则下制定方案。这只是立足于本领域对原来财政事权和支出责任划分进行小修小补,而不能在汇总各领域方案后站在全局的角度,统筹考虑确定分领域财政事权和支出责任的上收与下划。这就很难在

总体平衡稳定的基础上,实现各部门分领域财政事权和支出责任的大幅度的科学置换调整,无法从根本上改变财政事权和支出责任不清晰、不规范、不合理的现状。

4. 财政收入划分体制改革进度较快,与财政事权和支出责任划分改革衔接性有待加强。财政事权和支出责任划分改革,是理顺政府间财政关系的逻辑起点和前置条件,是加快建立现代财政制度的重要环节和组成部分。宜在合理划分财政事权和支出责任的基础上,进一步理顺中央与地方收入划分,从而形成财力与事权相匹配的财政体制。只有先确定财政事权和支出责任划分,再确定收入划分,才更有利于两项改革的有效衔接。否则,收入划分体制将频繁调整,甚至形成“看菜下饭”的效应,影响财政事权和支出责任的科学划分。从目前来看,预算管理改革、收入划分改革以及财政事权与支出责任划分改革三大改革的推进状态是非均衡的^[6]。根据《关于印发全面推开营改增试点后调整中央与地方增值税收入划分过渡方案的通知》,过渡方案的过渡期为2~3年,即将到期,财政部也正在研究中央与地方收入划分的总体方案。根据《指导意见》的部署,至2020年才基本完成主要领域财政事权和支出责任划分改革。在财政事权和支出责任划分尚未取得实质性进展的情况下,制定出台收入划分总体方案,不利于两者的统筹衔接,也不利于财力与事权的有效匹配。

5. 财政事权和支出责任划分缺乏法律约束,不利于提高其规范性和稳定性。当前,在我国政府间事权划分上,尚没有一部统一、完整的法律法规。《宪法》《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》等对各级政府的职能与事权只作了一般性、原则性的规定,如18项职权由中央政府承担,10项职权由县级以上的地方各级政府承担,7项职权由乡级政府承担。在中央与地方政府之间的关系问题上,《宪法》也只规定了基本原则:“中央和地方的国家机构职权的划分,遵循在中央的统一领导下,充分发挥地方的主动性、积极性的原则”。目前出台的《指导意见》也仅是以政府文件的形式出现,没有上升到法律层次,权威性和约束力不强。事权划分没有明确的法律依据,将导致事权划分的非正式性,上级政府有权随意调整其与下级政府之间的事权和支出责任,这不仅造成政府间事权和支出责任的不稳定性,而且给了上级政府将其应承担的支出责任转嫁给下级政府的可乘之机。

三、财政事权与财政支出责任划分的国际经验及启示

(一)部分发达国家的做法

1. 美国。美国实行联邦制财政体制,由联邦、州和地方三级政府预算管理体制组成,各级政府独立性较强。三级政府之间的财政事权和支出责任划分突出体现了效率和差异化的特征,与公共品的受益范围原则及生产的效率原则相符^[7]。从事权划分来看,联邦政府的事权主要包括国防、外交事务,保持经济稳定与增长,维持和促进社会发展、稳定。各州、地方政府主要负责收入再分配、提供基础设施和社会服务、促进本地经济社会发展等^[8]。与事权划分相适应,联邦政府主要负担国防、退伍军人福利和社会保障与医疗保险等支出;州政府主要负责失业救济、高速公路、公共教育、公共福利等支出;地方政府主要负责消防、排水、治安、社区服务等支出。受收入划分限制,地方政府收入相对有限,因此美国通常通过联邦和州政府的专项拨款,来帮助地方政府解决经济发展和基础设施建设支出需求。

2. 法国。法国是中央集权国家,但其中央和地方的事权和支出责任划分比较明确。法国有中央、大区、省、市镇四级政府。其中,大区、省、市镇是地方政府,属于地方财政。各级政府财政预算相对独立,自主安排本级政府预算收支,自求平衡。中央政府的事权及财政支出责任主要包括国防、外交、中央政府机构行政经费支出、社会安全费、重大基础设施建设投资、国家对社会经济的调控支出、国债还本付息、中央对地方的补助金等。大区政府主要负责经济发展和职业培训等方面。省和市镇主要负责行政经费、警察、司法、文教卫生事业费、道路、地方债务还本付息等^[8]。与中央财政支出占各级财政支出的比重较高相适应,在收入划分上,其中央财政收入相应占比比较高。

3. 日本。日本是单一制国家,实行中央、都道府县、市町村三级财政体制。各级政府实施独立的财政预算,分别负责各级财政运行管理。20世纪80年代日本加强了事权和支出责任划分改革,提高了地方的独立性和自主性。近年来以财政分权为导向,进一步推动改革,增加中央支出比重和增强地方政府财力。日本通过“限制性列举”的方式或“授权”的方式由《宪法》《地方自治法》《财政法》《地方财政法》等对中央政府与地方政府的事权和职责进行原则性划

分,同时,通过有关法律规定各种公共事务的支出责任^[9]。总体来看,日本各级政府的财政事权与支出责任划分遵循“夏普三原则”,即明确划分各级政府的事权范围和支出责任;公共事务优先由地方政府负责承担;公共事务由供给效率高的政府层级提供。由于绝大多数地方政府自身收入不能满足支出需求,中央通过转移支付给予财力补充。

(二)启示

1. 财政事权与财政支出责任划分具有一定的原则性。归结起来,主要遵循三个原则:①受益范围原则。即根据公共品的受益范围决定供给主体^[10]。涉及全民整体利益或与多个地区利益相关的公共事务或服务宜由中央政府负责;受益范围仅为当地的公共品或服务,由相应的地方政府负责;对于具有外溢性的地方公共品,则由上级政府提供或由上级政府委托地方政府提供并对负责供给该公共品的地方政府进行补贴。②生产效率原则。按照投入产出的效率来确定事权和支出责任主体。哪级政府行使该项事权效率最高,就由该级政府行使该公共品的相关事权及支出责任。③职能下放原则。公共品在具有相同或接近的供给效率的情况下,优先由下一级政府(尤其是基层政府)提供。

2. 财政事权和支出责任的划分具有法制性。由于政治体制、社会制度、经济、文化等因素存在差异,各国各级政府间财政事权和支出责任的划分具有多样性。但从国际经验来看,无论是单一制国家还是联邦制国家,大多数国家财政事权和支出责任的划分均有一个共同特征,即:具有法制性,建立在宪法等相关法律的基础上,通过立法而不是行政干预来建立政府间责、权、利的关系^[11]。特别是大部分西方国家都通过宪法对各级政府间财政事权与财政支出责任划分做出了明确具体的规定。法制性保障了财政事权和支出责任划分的权威性和规范性,能够有效减少财政事权和支出责任频繁调整和推诿的行为,进而能够为财政经济的有序、高效运转提供稳定的制度基础。

我国财政事权和支出责任划分改革也宜参照国外建立高层次的统筹协调机构及相关机制来推动。从西方国家来看,其普遍建立了仲裁协商机制和统筹协调机构,以协调解决财政事权和支出责任划分中出现的冲突和矛盾。如德国和日本建立了比较完备的仲裁体系,美国、法国等主要用既定的司法手段来协调处理相关冲突。另外,要实现财政事权与支出

责任相适应,必须统筹推进收入划分体制改革、转移支付体制改革以及政府机构改革等。从收入划分来看,西方发达国家均根据法定的财政事权和支出责任,划分了各级政府的税收收入,为各级政府履行支出责任提供稳定的收入来源。

3. 财政事权和支出责任划分要与时俱进、动态调整。外国政府间财政事权和支出责任划分是与时俱进的,随着经济、社会发展而不断调整变化。一方面,随着经济发展水平的不断提高,地方政府的公共服务供给能力不断增强,财政事权和支出责任分权的趋势也不断增强,地方政府承担的事权将不断增加。财政联邦主义的出现也正是这一趋势的重要表现。另一方面,随着经济社会的发展,财政事权和支出责任的划分将逐步细化。经济社会越发达,制度体系也越趋于完善,政府与市场、政府间的关系也趋于规范稳定。这就使得政府间的财政事权和支出责任划分不断清晰、细化。如德国在环保方面的法律法规有8000部,许多法律法规都对政府间的环保事权划分做出了具体规定^[12]。因此,我国财政事权和支出责任划分也要结合经济社会发展实际,方案设计要兼顾眼前和长远,控制好改革进度和幅度,确保改革“蹄急步稳”^[13]。

4. 财政事权和支出责任划分要尽可能清晰、具体。从国际经验来看,大部分国家对财政事权和支出责任的划分都有具体、详细的规定。如美国主要采取列举中央事权的方式明确事权划分,即详细列出联邦政府的事权,其余事权则由地方政府负责,同时明令禁止联邦政府强制地方负担非地方事权范围内的支出;德国和俄罗斯则列举中央事权和共同事权,通过列举法等方式,尽量细化财政事权和支出责任的划分。

5. 财政事权和支出责任划分是一项系统性工程,需统筹协调推进、多方联动。一方面,财政事权和支出责任划分需要建立仲裁协商机制和统筹协调机构。财政事权和支出责任划分涉及面广、利益关系重大,需统筹协调,弥补地方政府履行本级政府财政事权和支出责任出现的财力缺口。另一方面,对于中央委托地方实施的事权,通过专项转移支付对地方政府予以补助,间接履行中央政府支出责任。因此,财政事权和支出责任划分改革,需要与收入划分改革、转移支付制度改革等进行联动,协调推进,才能实现财力与事权相匹配,为各级政府履行事权和支出责任提供财力保障。

四、推进财政事权和支出责任划分改革的途径措施

(一) 成立财政事权改革领导小组,增强改革统筹协调性

财政事权和支出责任划分改革涉及面广、政策性强,是一项庞大复杂的系统性工程,触及部门及各地利益,改革难度非常大,需要在国家顶层设计框架下,统筹协调好各个方面,扎实稳妥推进。建议成立财政事权改革领导小组,由中央主要领导担任组长,财政等相关部门作为主要组成成员。领导小组“总揽全局、协调各方”,统筹推进全国财政事权和支出责任划分改革的重大事项,建立改革协调促进机制,加强组织协调,做好任务分解、工作指导、督查检查,调适改革中各部门、中央和地方差别化、甚至矛盾对立的利益关系,加强顶层设计指导,增强改革的统筹协调,减少改革阻力,提高改革质量和效率。

(二) 确立清晰、全面的财政事权清单,提高改革的可操作性

《改革方案》对基本公共服务领域的中央与地方共同财政事权进行了清单式列举。教育、环保、医疗卫生等领域的财政事权和支出责任划分,应参照《改革方案》的做法,采取列举式方法,详细列举本领域中央财政事权清单、中央与地方财政事权清单和地方财政事权清单,形成完整、清晰的分领域财政事权清单。再由财政部或财政事权改革领导小组等部门综合汇总各领域清单,形成财政事权总清单,在此基础上,统筹确定中央财政事权、中央和地方共同财政事权,以及地方财政事权,以提高财政事权划分的可操作性,确保财政事权划分清晰、全面,不留模糊地带。

(三) 加强统筹,提高财政事权和支出责任划分的科学性

改革总牵头部门要加强对各领域方案的统筹指导,强化全局考量,确保各改革方案出台汇总后形成的财政事权和支出责任总体格局符合《指导意见》要求,符合公共品消费的受益范围原则、公共品生产的效率原则和职能下放等原则。一是在事权划分上,要防止各部门小修小补应付改革,确保各领域方案汇总形成分工合理、权责一致、运转高效的中央与地方事权划分总体格局。如教育、医疗卫生等分领域方案的制定,若各方案的制定均局限于对原来财政事权的明确,而不是对相关财政事权进行置换或上下划,

则与改革的初衷相悖。这就要统筹协调,若教育领域财政事权下划较多,则需考虑在医疗等领域合理上划部分财政事权,以实现平衡。二是在支出责任上,要防止各部门推脱支出责任,也要促进各领域共同财政事权中央与地方支出责任分担比例的统一规范,还要确保各领域方案汇总形成的中央和地方支出总体责任与事权划分总体格局相匹配。如《改革方案》明确了基本公共卫生服务和城乡居民基本医疗保险补助等共同财政事权项目的中央分担比例。教育、医疗卫生等分领域方案的制定过程中,相关财政事权的分担比例宜与《改革方案》相衔接。若教育领域地方支出责任增加较多,则需要考虑在医疗卫生等领域提高中央分担比例,以实现互补。

(四)积极稳妥推进收入划分体制、转移支付制度等改革,促进财力与事权相匹配

坚持因事定财的原则,站在全局高度,统筹推进财政事权和支出责任、收入划分体制、转移支付等改革。合理把握相关改革的进度,促进政策间有序衔接。一是宜先行确定各领域财政事权和支出责任划分,再根据各级政府财政事权和支出责任的划分情况,合理划分中央与地方收入分配格局,促进财力与财政事权相匹配。二是加快建立并完善地方税体系,为地方履行支出责任提供收入保障。全面推开“营改增”试点后,地方已无大的主体税种,宜加快地方税体系建设。将城市维护建设税改为地方附加税,将税基扩大到进口增值税和消费税等,逐步培育为地方主体税种之一。适当下放地方税权,允许地方开征特色税种。在地方主体税种成型并具有良好成长性之前,充分考虑地方的实际困难,维持增值税分享比例不变,避免中央集中过多财力。三是清理整合与财政事权划分不匹配的转移支付,促进转移支付与财政事权和支出责任划分相衔接。对本应由地方政府管理的事项且地方财力不足的,上级通过一般性转移支付给予支持。对一些中央事权范围内的支出,中央要切实履行支出责任,加大投入。中央政府事权委托下级政府实施的,中央政府要以专项转移支付的方式给予下级政府足额资金,避免加重地方的支出负担。

(五)积极推动事权和支出责任划分法制化,提升事权和支出责任划分的规范性

按照“事权法定”的原则,积极推进事权和支出责任划分的立法进程,促进政府间财政关系的规范化、法制化。一是参照西方国家做法,以宪法和法律

形式明确各级政府的事权和支出责任,确立政府间财政关系的制度框架,保障政府间事权和支出责任的规范性和稳定性。二是增大预算法的约束力度,清理规范部门法中关于支出法定增幅等规定,进一步强化财政预算执行的刚性约束。三是加快研究出台《政府间财政关系法》和《财政转移支付法》等,以法律的形式将政府间财政关系、责权划分固定下来。

主要参考文献:

- [1] 高培勇,汪德华.“十三五”时期的财税改革与发展[J].金融论坛,2016(1):16~31.
- [2] 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.国发[2016]49号,2016-08-24.
- [3] 赵和楠.政府间事权划分的理论依据:基于政治学、经济学的视角[J].西部财会,2012(4):4~8.
- [4] 白景明等.建立事权与支出责任相适应财税制度操作层面研究[J].经济研究参考,2015(43):3~91.
- [5] 国务院.关于实行分税制财政管理体制的决定[J].国发[1993]85号,1993-12-15.
- [6] 高培勇,汪德华.本轮财税体制改革进程评估:2013.11-2016.10(上)[J].财贸经济,2016(11):5~17.
- [7] 杨筱.论事权与支出责任划分的现实困境及改革思路——基于Z市财政管理体制改革的视角[D].西安:陕西师范大学,2016.
- [8] 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.
- [9] 齐志宏.多级政府间事权划分与财政支出职能结构的国际比较分析[J].中央财经大学学报,2001(11):6~10.
- [10] 赵云旗.政府间“财政支出责任”划分研究[J].经济研究参考,2015(68):3~14.
- [11] 窦家春,崔志坤.政府间事权划分的国际比较与借鉴[J].市场周刊(研究版),2005(S3):104~105.
- [12] 财政部财政科学研究所课题组.政府间基本公共服务事权配置的国际比较研究[J].经济研究参考,2010(16):8~41.
- [13] 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[J].政治学研究,2016(5):44~58.

作者单位:中国财政科学研究院,北京 100036