

“跑部钱进”与专项转移支付“乱象”

——中央部委与地方政府间财政关系重构与专项转移支付制度改革

• Chinese

刘志广

(上海行政学院经济学教研部副教授)

-
- 一、问题的提出
 - 二、现有文献述评与本文研究视角
 - 三、“双重财政关系”下的中央部委与地方政府间财政关系
 - 四、在重构中央部委和地方政府财政关系下推进专项转移支付制度改革
-

“跑部钱进”与专项转移支付“乱象”

——中央部委与地方政府间财政关系重构与专项转移支付制度改革

[内容提要] 中国分税制改革后，伴随中央财力不断增强，中央专项转移支付也不断增加，但却滋生了“跑部钱进”和专项转移支付“乱象”，从而拷问着当前的专项转移支付制度及其背后的中央部委与地方政府间财政关系。专项转移支付制度改革的困难不在于制度设计技术上的困难，而是突破中央政府与地方政府在“职责同构”及关系协调的非法制化下财政关系“双重困境”与中央政府与中央部委在“委托—代理”和“双重财政控制失效”下财政关系“双重尴尬”复合的困难。缺少财政制度的宪法变革是我国一切财政“乱象”包括专项转移支付“乱象”的根源，因此，只有在财政立宪的基础上才可能消除专项转移支付“乱象”。财政立宪的目标是建立公共财政模式，它要求：一是完善全国人大职权，使财政立法与财政监督成为人大的基本职权，其中四大关键是完善财政预算制度、完善财政审计制度、推进财政司法审查、改革人大代表组成；二是修改宪法并制订相关法律，重构并明确中央政府与中央部委及各级地方政府的财政关系，其中三大关键是破解中央政府与地方政府的“职责同构”、规范政府层级和强化财政部的财政监督权。当上述基本制度解决并得到执行之后，专项转移支付所存在的问题很多已经自然得到解决了，但仍需要全国人大进行相应立法，使专项转移支付法制化、规范化、透明化。

[关键词] 专项转移支付 中央部委 地方政府 财政关系 财政立宪

一、问题的提出

中国分税制改革后，伴随中央财力不断增强，中央专项转移支付也不断增加，从1994年的361.37亿元增加到4411.58亿元，年均增长23.2%¹⁾。在2007年，中央对地方的专项转移支付更是达到6898亿元²⁾，比2006年再增56.36%。按照西方主流财政分权理论，在财政联邦制下，地方政府以专项形式获得的转移支付比地方自有收入会产生更高的地方公共支出水平，同时，配套式专项转移支付比财力性转移支付方式与非配套专项转移支付方式更能有效地增加特定公共服务的供给。但是，在中国，吸引大家关注的并不是专项转移支付对提升地方公共支出水平和增加特定公共服务的影响，而是与专项转移支付相关的“跑部钱进”问题。原国家审计署审计长李金华认为专项转移支付是最难以解决的问题³⁾，而原财政部部长金人庆也坦承专项转移支付改革的相关困难⁴⁾。虽然中纪委曾将调查整顿驻京办作为2006年工作重点⁵⁾，2007年十届全国人大常委会第二十八次会议也专门听取了国家审计署和财政部关于财政审计和转移支付问题的汇报⁶⁾，但问题似乎并未得到改

- 1) 数据来源：原财政部部长金人庆在2007年6月27日在第十届全国人民代表大会常务委员会第二十八次会议上作的《关于规范财政转移支付情况的报告》，参见：<http://npc.people.com.cn/GB/28320/86093/86094/5920601.html>。
- 2) 当年中央对地方转移支付共13991亿元，其中专项转移支付占到49.3%。数据来源：2008年2月28日15时，财政部国库司司长詹涛接受中国政府网专访，就“深化财政国库管理改革”与网友在线交流，参见：http://www.gov.cn/zxft/ft99/content_904134.htm。另外，2008年2月28日，财政部预算司巡视员王卫星做客中国政府网，就“预算管理制度改革、转移支付制度改革的进展情况、成效及下一步工作设想”与网友在线交流，其提到2007年中央转移支付为18000亿。参见：<http://www1.cfi.net.cn/newspage.aspx?id=20080228001047&AspxAutoDetectCookieSupport=1>。
- 3) 参见：http://news3.xinhuanet.com/fortune/2006-12/18/content_5500456.htm。
- 4) 原财政部部长金人庆在十届全国人大常委会第二十八次会议上在谈到“努力推进专项转移支付项目整合工作，提高转移支付资金规模效益”时坦承：“专项转移支付项目整合工作涉及相关政策协调、机构职能配合，情况复杂，政策性强，工作难度大。整合工作的推进路径有两种选择：一是自上而下，从专项转移支付政策制定入手进行整合，这样做有利于从源头上根治，但涉及大量的政策、职能调整，难度很大；二是自下而上，从专项转移支付资金最终使用层面着手整合，这样做也会遇到审批权限等机制性问题，需要探索解决。”参见：<http://npc.people.com.cn/GB/28320/86093/86094/5920601.html>。
- 5) 据称，目前在北京，除52家副省级以上单位的驻京办之外，还有520余家市级单位驻京办、5000余家县级单位驻京办，如果加上各级（主要是省）政府部门设的联络处（或办事处）各种协会、国有企业和大学的联络处，各种驻京机构超过1万家。现如今的驻京办几乎已成为地方政府跑项目、疏通关系、搞公关的专业机构，靠“烧钱”开路，“跑部钱进”已成为各驻京办的核心工作。2005年7月，《瞭望新闻周刊》揭开了一些驻京办的腐败内幕，一时间，在中国具有神秘色彩并肩负特殊使命的驻京办被推到了舆论的风暴点，调查整顿驻京机构成为中纪委2006年的重点工作之一。
- 6) 在2007年7月召开的十届全国人大常委会第二十八次会议上，原财政部部长金人庆和原审计署审计长李金华分别做了《关于规范财政转移支付情况的报告》和《关于2006年度中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告》，在这两个报告中，专项转移支付都是重要内容，而在分组审议时，多位常委会委员也重点提到专项转移支付。2008年1月28日，国家审计署公布了《2006年度中央预算执行和其他财政收支审计查出问题的纠正结果》，其中专门提到中央转移支付资金审计调查发现问题的整改情况，称财政部正着手规范专项转移支付管理，包括清理整合专项转移支付项目设置、提高专项转移支付管理透明度和积极研究创新专项转移支付管理方式。但是，此外，中共中央在2008年6月印发的《建立健全惩治和预防腐败体系2008—2012年工作规划》，也明确提到要“深化预算管理制度改革，规范预算资金分配，完善和规范财政转移支付制度，逐步向社会公开预算内容和转移支付情况。”这就充分说明，2006年中纪委对驻京机构的调查整顿和财政部后来对中央专项转移支付管理的规范并未从根本上改变中央部委与地方政府之间“跑部钱进”的财政关系。

善，地方政府正热切关注2008年中央大部制改革之“定职”方案，并积极准备相应部门的对接，其最主要原因就是便于获得专项转移支付⁷⁾；中共中央2008年6月印发的《建立健全惩治和预防腐败体系2008—2012年工作规划》也强调要推进转移支付制度改革。这就进一步凸显了专项转移支付制度改革的艰难及其重要意义。由此所引出问题是：为什么导致“跑部钱进”的专项转移支付制度改革如此困难？怎样推进相关制度改革才能缓解“跑部钱进”问题？

二、现有文献述评与本文研究视角

“跑部钱进”问题拷问着我国当前的专项转移支付制度。从根本上消除“跑部钱进”和专项转移支付“乱象”的最简单方法也许就是取消专项转移支付，但这是不恰当的。综合钟晓敏(1998)、Boadway and Wildasin(1984)等学者的论述，我们可以将政府间财政转移的理论依据概括为区域外溢性、财政失衡、横向公平要求、体现拨款者意图等四个方面。专项转移支付在这四个方面都能够发挥其独特的作用，而且，在英国、荷兰、爱尔兰等欧洲国家里，专项转移支付的力量也非常强大，作为选择，中央政府授权的每个单位都拥有相关的或匹配的资助资金，它们必须与来自某些地方的资金相配套。这些策略以及其他策略通常意味着，高层机构资助资金的削减或增加，对较低层政府的财政和行为的影响是成倍增加的，而且其实践也证明法律赋予高层机构广泛的政策控制或监督权是合理的。只要有专项转移支付存在，“跑部钱进”就是必然的，因此，我们能够消除的是专项转移支付“乱象”，而不是“跑部钱进”。或者更准确地说是，我们能够努力做到的就是通过消除专项转移支付“乱象”来限制“跑部钱进”。

由于中央专项转移支付资金通常都由中央各部委安排，中央各部委成为事实上的“第二财政部”，“跑部钱进”问题及专项转移支付制度存在问题的背后是中央部委与地方政府间不合理的财政关系及其所深藏的府际利益格局。因此，专项转移支付制度改革推进的

7) 在2008年3月全国人大会议期间，针对国务院大部制机构改革方案，一位不愿具名的省级领导对《中国经营报》记者表示，地方政府主要领导之所以最为关注“三定方案”中的“定职”方案，是由于这关系到地方争取中央专项财政转移支付问题，简言之，就是哪些部门最终确定职权范围内可以决定中央财政专项转移支付的，地方上就一定要设置相应的对口部门，以便“争取资金”。这位省级领导还透露，“我每年听总理的政府工作报告，其中主要内容之一，就是听中央财政专项转移支付的数额，比如农业今年有100亿元，我回去立刻就找省农业厅下达指标，我们省要争取5%，也就是5个亿，然后他们去和农业部争取，如果没有这样的对口部门，不仅资金很难争取，就连下指标分任务，都很难说分给什么部门。”具体参见李乐：《地方政府筹划对接大部制》，载《中国经营报》2008年3月17日，或<http://www.cb.com.cn/news/ShowNews.aspx?newsId=15690>。

困难本质上不是制度设计技术性上的困难，而是体现府际利益格局的制度本身。但现有关于专项转移支付问题的研究(宋超和绍智，2004；叶子荣等，2005；欧阳中球，2006)对此重视不够，因为无论是专项转移支付科目设置不合理，还是专项转移支付过大，或者是计算方法主要依靠基数法等，都主要是技术层面的问题。杨之刚(2004)、寇铁军(2004)、贾康等(2004)、孙开(2004)、王建中(2006)、杨志勇(2006)、张敏(2007)等关于转移支付制度改革的研究和刘黎明等(2007)、陈志楣和龙花兰(2007)等关于转移支付博弈的分析，也都未能深究专项转移支付背后的制度及利益因素。立足财政联邦主义的财政分权研究则将重点放在财政分权与经济增长关系上，而不是财政分权模式选择及相关利益协调。同时，在上述所有研究中，中央政府及中央部委几乎都被看作是一个整体，并代表全局利益。而在实际中，中央政府与中央部委之间存在委托—代理关系，中央政府及中央部委的目标函数可能不是单目标函数而是多目标函数。

从国家结构形式上说，我国是单一制国家，国务院是中央政府，根据现行宪法⁸⁾、国务院组织法⁹⁾和地方组织法¹⁰⁾的规定，中央行政部门和地方政府隶属国务院，接受国务院统一领导，因此，“政府间关系模式是以条块关系为基础的”(林尚立，1998，第313页)，而其背后则是相应的财政关系。现行体制下中央部委与地方政府财政关系是转型期中央政府与地方政府及中央政府与中央部委“双重财政关系”的集成，专项转移制度则是这种财政关系的集中体现。因此，要完整深入理解“跑部钱进”和专项转移支付制度并提出有效的对策，必须首先理解这种集成的财政关系的实质及其在转型期的发展趋势；而相应的对策则应立足于公共财政框架下中央部委与地方政府间财政关系的重构。

三、“双重财政关系”下的中央部委与地方政府间财政关系

条块模式是基于科层制的传统架构，其背后是关于中央政府与地方政府财权与事权的划分，因而是财政联邦主义的科层制实施系统。条块模式是我国行政结构的基础，国务

8) 《中华人民共和国宪法》第八十九条规定了国务院的职权，其中第(三)款为：“规定各部和各委员会的任务和职责，统一领导各部和各委员会的工作，并且领导不属于各部和各委员会的全国性的行政工作。”第(四)款为：“统一领导全国地方各级国家行政机关的工作，规定中央和省、自治区、直辖市的国家行政机关的职权的具体划分。”

9) 《中华人民共和国国务院组织法》第三条规定“国务院宪法第八十九条规定的职权”

10) 《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》第五十五条规定：“全国地方各级人民政府都是国务院统一领导下的国家行政机关，都服从国务院。”

院通过各部委和地方政府实施政令，各部委和地方政府各司其职。但是，我国条块模式并非财政分权的产物，而是以财政分权来适应现有的条块模式。这就决定了我们不能简单地从财政联邦主义出发来理解和分析我国中央政府、中央部委和地方政府之间的财政关系。

（一）“双重缺失”下中央政府与地方政府间财政关系的“双重困境”

财权¹¹⁾与事权是中央政府与地方政府关系的核心，财权与事权划分不合理是我国当前中央政府与地方政府财政关系不合理的重要原因，绝大部分的研究也将专项转移支付制度存在问题的根源归结如此，但此问题并未获得深究。事实上，我国中央政府与地方政府财权与事权划分不合理存在深层的制度原因，那就是中央政府与地方政府的“职责同构”。

在我国，当前中央政府与地方政府的“职责同构”虽受历史文化传统¹²⁾和长期的计划经济体制¹³⁾的影响，但最根本、最直接的还是现行的法律制度。《中华人民共和国宪法》第一百一十条规定：“地方各级人民政府对上一级国家行政机关负责并报告工作。全国地方各级人民政府都是国务院统一领导下的国家行政机关，都服从国务院。”这就从国家根本大法高度规定了我国采用单一制国家结构形式，地方政府的权力或自治权力均源自中央政府或受制于中央政府，中央政府掌握全权并维持国家的统一。同时，按照《中华人民共和国宪法》¹⁴⁾、《中华人民共和国国务院组织法》和《中华人民共和国地方各级人民代表大会和¹⁵⁾地方各级人民政府组织法》，除外交、国防等事权¹⁵⁾专属中央政府外，地方政府拥有的事权几乎完全是中央政府的翻版，只是区域大小不同而已(如图1所示)，而这实际上导致了相关法律规定的内在冲突。因为依据相关法律规定地方各级政府由同级人民代表大会

11) 含财政收入权和财政支出权。

12) 自秦汉以来，像中国这样地域广阔的超大社会，在交通不变和信息阻滞的背景下，中央对地方的治理能力、中心权力对天下的辐射强度都会渐次弱化。如果中央不集中财政、行政、军事等大权，对地方层层节制，就难以长期维持统一的局面，周朝衰亡与战国纷争就是历史最好的借鉴。因此，中央集权思想和制度肯定会潜移默化地影响着我国现行的制度设计。

13) 在计划经济体制下，一方面中央政府对经济总量的宏观调控是通过层层控制投资规模来实现的，这一纵向系统的运行要求上下层次之间控制相对严格，要求分层分口的对应机构体系来支撑，从而衍生出上下级同时追求对等对口的管理体制。另一方面，在计划体制下，不可能产生社会性的中介组织，每一级政府都要集经济、社会的所有事务于一身，客观上要求每一级政府都是全能政府，每一级政府都要管所有的事，从而顺理成章地造就了中央、地方“职责同构”模式。

14) 《中华人民共和国宪法》第一百零七条规定“县级以上地方各级人民政府依照法律规定的权限，管理本行政区域内的经济、教育、科学、文化、卫生、体育事业、城乡建设事业和财政、民政、公安、民族事务、司法行政、监察、计划生育等行政工作，发布决定和命令，任免、培训、考核和奖惩行政工作人员。乡、民族乡、镇的人民政府执行本级人民代表大会的决议和上级国家行政机关的决定和命令，管理本行政区域内的行政工作。”

15) 事实上货币发行权也专属于中央政府，但《中华人民共和国宪法》和《中华人民共和国国务院组织法》都未规定中央政府享有货币发行权，甚至在整个文本中没有提到“货币”二字。

选举产生并对其负责、受其监督，但就其他条款的限制及实质意义而言，地方政府只是中央政府的下属机构或代理机构，是中央政府在地方上的延伸。此外，《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方人民政府组织法》主要规定的是地方各级人民代表大会和地方政府是如何组织的，人民代表和政府官员的产生秩序等等，没有涉及中央和地方的关系及权力划分问题，从而使中央政府与地方政府关系不能走向法制化、规范化和现代化。

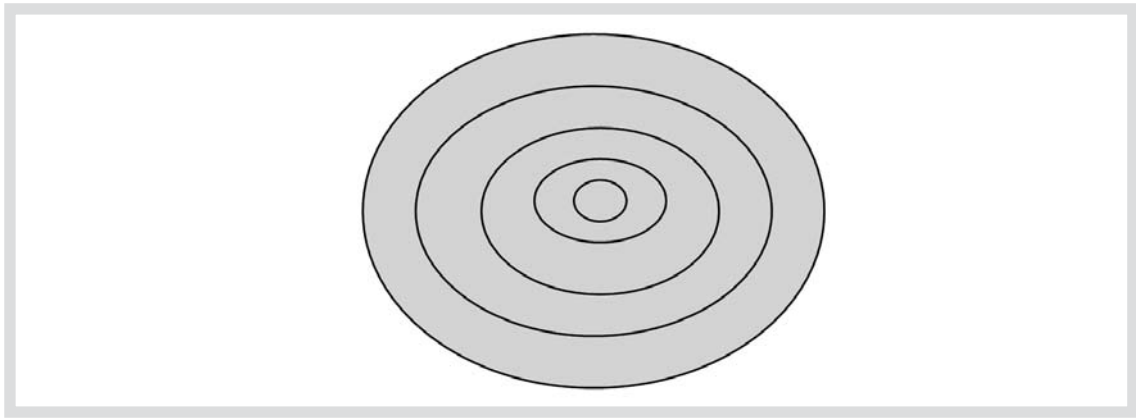


图1：中央政府与地方政府“职责同构”图

中央政府与地方政府“职责同构”及关系协调的非法制化等导致了当前我国中央政府与地方政府财政关系的“双重困境”。一是分税制改革不彻底。如果承认“职责同构”的现实合理性，那么，中央政府与地方政府的财政分权就主要是行政性分权，即继续财政包干制，或以共享税设置为主。但1994年分税制改革立足的是财政联邦主义下的经济性分权，即以国税和地税的划分为导向，这样就必然导致财权与事权的不匹配，从而加重了地方与中央讨价还价的筹码。因此，我们可以看到，1994年分税制改革是不彻底的，地方既得利益得到较好保存，财政包干制仍在发挥作用，其一个重要表现就是至今中央财政收入中仍包含有体现财政包干制特色的地方上解收入等。二是地方财政困难与“免费搭车”。在1994年分税制改革的基本逻辑是“上收财权，下放事权”，地方政府虽然保住了财政包干制下的部分既得利益，但在财政收入增量上却失去了更多。而且，1994年分税制改革主要是协调中央政府与省级政府的财政关系，并未对省及省级以下政府财政关系协调作出规定，结果是，中央分税制改革逻辑被套用，因此，越是下级政府，财权与事权越不匹配。因此，伴随着中央政府财政收入及其份额的迅速增加，地方政府自有财政收入与财政支出

的缺口越来越大。但是地方政府却无法通过法制化途径对中央与地方政府的财政关系进行调整。要弥补这一缺口主要有两条出路，一是大力增加预算外甚至是制度外收入，二是多向中央争取转移支付，在一般性转移支付越来越规范的情况下，专项转移支付这块“公地”就成为地方政府努力争取的重点，因为，对地方财政来说，获得中央专项转移支付就像是“免费搭车”。中央推行的税费改革、对乱收费的整治以及社会监督的加强，缩小了地方政府获取预算外收入和制度外收入的空间和自由度，从而促使地方政府更倾向于专项转移支付资金的获取。

中央与地方财政关系的“双重困境”不可能通过其内部博弈获得符合社会发展需要的理想解决方案。要走出这一“双重困境”，必须具备两个条件，一是从宪法上明确中央与地方的财政关系，并建立相应的博弈规则；二是从宪法上明确并由政府之外的力量对其博弈结果进行裁决，以符合社会利益。但这两个条件在我国当前都存在缺失。一是《中华人民共和国宪法》除第一百一十七条规定“民族自治地方的自治机关有管理地方财政的自治权”外，没有其他条款界定中央与地方的财政关系，而宪法作为限制政府权力和保障公民权利的根本大法，一个非常重要的任务就是限制和规范政府(间)的财政权力。1994年分税制改革是政府内部的博弈，而非宪法上的规定，因此，其讨价还价的特征非常明显。二是依据现行宪法，能够制订和修改宪法并对中央与地方财政关系进行裁决的只能是全国人民代表大会及其常委会¹⁶⁾。作为代议制机构，从其起源来说，主要是制约政府的财政权，以保证公民的基本权益。但对于全国人民代表大会及其常委会这一最重要的权力，《中华人民共和国宪法》只在第六十二条第十款规定全国人民代表大会具有“审查和批准国家的预算和预算执行情况的报告”的职权，在第六十七条第五款规定全国人大常委会具有“在全国人民代表大会闭会期间，审查和批准国民经济和社会发展计划、国家预算在执行过程中所必须作的部分调整方案”的职权。这使得在中央与地方的财政博弈中，全国人民代表大会及其常委会只是局外人，既无法对其争议进行裁决，也无法保证政府间的博弈符合社会利益。因此，宪法相关条款及全国人大相关职能的“双重缺失”既是中央与地方财政关系“双重困境”的根源，也是中央与地方财政关系“双重困境”始终无法解脱的根源。

16) 按照《中华人民共和国宪法》第五十七条，全国人民代表大会是国家最高国家权力机关，它的常设机关是全国人民代表大会常务委员会；第五十八条，全国人民代表大会和全国人民代表大会常务委员会行使国家立法权；第六十二条，（一）修改宪法，（二）监督宪法的实施。

(二) “委托-代理”与“双重财政控制失效”下中央政府与中央部委间财政关系的“双重尴尬”

《中华人民共和国宪法》规定了国务院作为中央政府需要履行的全面职权，但根据《中华人民共和国国务院组织法》，很显然，这些职权中的大部分都必须由国务院设立的中央部委来履行，也就是说，在中央政府和中央部委并非一个整体，而是存在“委托-代理”关系。由于中央部委与中央政府的目标函数存在差异，中央部委完全可能利用其信息优势等追求自身利益而损害中央政府利益。但这仍然只能说明中央部委为何并不能总是很好地执行中央政府的决策，而不能很好地说明中国中央政府与中央部委的财政关系。可以用于研究中央部委行为的还有官僚制理论，但无论是依Downs(1967)多元主义官僚制模型所推导出的官员将追求机构规模最大化，还是按Niskanen(1973)预算最大化模型所推导出的公共产品过度供给，官僚及其机构在财政上的权利都是极为有限的。但在我国，中央部委不仅能够从中央政府获得自身机构运行所需要的预算，还能获得其条线项目的预算，并决定其分配，甚至，很多中央部委还拥有预算外和制度外收入。这意味着中央政府集中统一的财政权有很大一部分被中央部委分割了(如图2所示)。

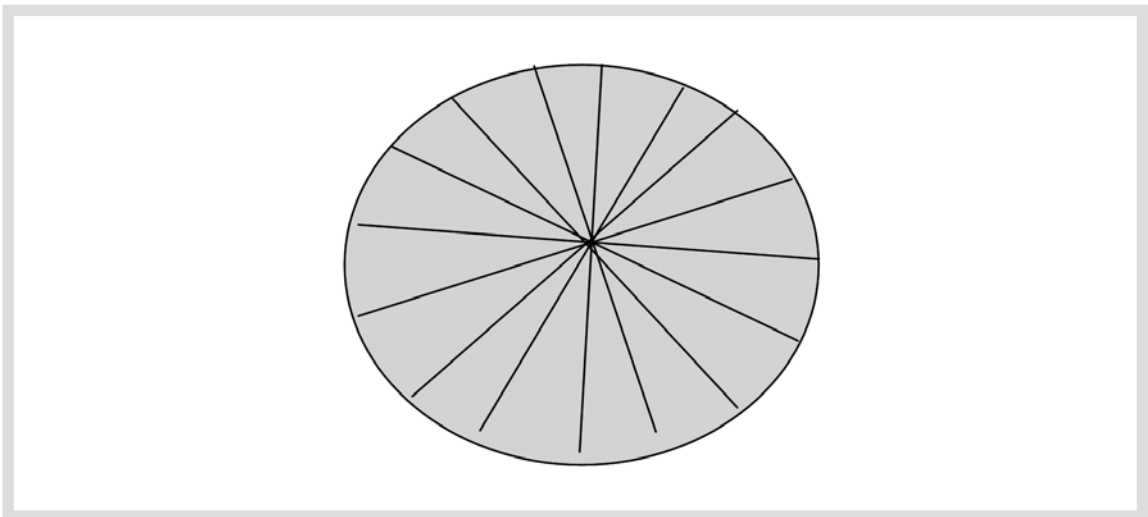


图2：中央政府与中央部委财政关系图

造成这种局面的原因同样可追溯到相关的法律制度。《中华人民共和国宪法》和《中华人民共和国国务院组织法》都没有规定中央部委的设置，甚至至今也没有一部专门的中央部委组织法来界定中央部委的职权。由于中央政府职权的全面性，中央部委也就在某些条线上拥有了全面的职权，成为供给性机构(Delivery Agency)、管制性机构(Regulatory Agency)、转让性机构(Transfer Agency)、契约性机构(Contracts Agency)、控制性机构(Control Agency)、征税性机构(Taxing Agency)、交易性机构(Trading Agency)和服务性机构(Servicing Agency)的集成。¹⁷⁾中央部委职权的综合性、全面性可由中央部委的预算表中看出，以中央部委2005年预算表为例，其收入预算包括财政拨款、行政单位预算外资金、上级补助收入、事业收入(含预算外收入)、事业单位经营收入、附属单位上缴收入和其他收入七大类，其支出预算包括基本支出、行政事业类项目支出、基本建设类项目支出、其他类项目支出、上缴上级支出、事业单位经营支出和对附属单位补助支出等七类。敦利威(2004)认为，主要以与工作相关的效用为取向的理性官僚会追求机构塑造策略，用来使官僚所在机构尽可能地具有“参谋”职能、学院式氛围和核心地位，这就意味着全国层次的各类机构会随时间变化而发展成为控制性机构、转让性机构或契约性机构，这些类型的机构意味着较宽松的预算约束。我们可以发现，这种机构重塑在我国中央部委一直在发生，其手段主要包括重大的内部重组、内部工作实践的转型、重新界定与外部组织间的关系等。而且，由于事权交叉，中央部委之间还彼此竞争，争夺的目标是那些能够确定其理想机构形式的项目任务和政策领域，特别是那些能够增加机构内部管理自由裁量权平均水平的任务，而这些任务更多地就体现在专项转移支付之中。因此，中央部委非常有积极性通过重塑机构任务和组织结构来增设和争夺专项转移支付项目。这样，中央政府与中央部委间财政关系就面临一重尴尬，那就是“委托-代理”下中央部委的财政动机与财政行为可能背离中央政府的目标函数。

中央政府对中央部委控制的一条重要途径是事前与事后双重财政控制，但由于信息不对称，预算编制时的财政控制不是非常有效，而事后的财政控制是通过国家审计来实

17) 作为供给性机构，他们直接向公众或企业生产产出或提供服务，用他们自己的人来执行大多数政策；作为管制性机构，其主要任务是限制或控制个人、企业或其他机构的行为；作为转让性机构，它处理政府向私人或私人公司提供的某些形式的补贴和授权的支付业务；作为契约性机构，涉及开发政府招标的服务规格或资本项目，然后向私人部门或其他公司出租合同；作为控制性机构，它以资助基金或政府间转移支付的方式引导资金流向其他公共部门机构，并监控这些政府组织如何花费资金和执行政策；作为征税性机构，主要是筹集政府财政资金；作为交易性机构，它以准商业状态直接在经济市场中运作，而当它向其他公共部门提供服务时，完全是可以再收费的；作为服务性机构，主要是向其他政府机构提供服务或设施，有时这种服务或设施也以再收费为基础。参见敦利威(2004，第204-208页)。

现的。《中华人民共和国宪法》第九十一条规定：“国务院设立审计机关，对国务院各部门和地方各级政府的财政收支，对国家的财政金融机构和企业事业组织的财务收支，进行审计监督。”虽然1999年李金华担任审计长后刮起了审计风暴，每年推出审计报告，但比较这几年的审计报告，我们可以发现，几乎没有中央部委不存在违纪违法行为，而且涉及金额十分惊人。但似乎审计报告的公布也没有起到约束作用，有关部门仍然是我行我素，其中就包括财政部、发改委等重要的中央部委，相关部门领导也得不到应有的处理。¹⁸⁾在各种财政违纪违法项目中，专项转移支付当然不可避免。而且由于其内部控制性，专项转移支付完全可能成为“重灾区”这正是中央政府与中央部委间财政关系面临的又一尴尬：那就是“双重财政控制失效”下中央部委财政违纪违法行为有增无减甚至是有势无恐。

（三）“双重困境”与“双重尴尬”复合下中央部委与地方政府财政关系的“多重乱象”

由于制度的缺失，中央政府与地方政府在“职责同构”及关系协调的非法制化下财政关系既面临分税制改革不彻底和地方政府财政困难及“免费搭车”的“双重困境”，而“委托-代理”和“双重财政控制失效”也导致了中央政府与中央部委间财政关系面临中央部委财政动机与财政行为背离中央政府目标函数和中央部委财政违纪违法行为有增无减甚至是有势无恐的双重尴尬。而且，通过前面的分析，我们可以看到，中央政府与地方政府“职责同构”是块上的同构，反映到中央部委与地方政府关系上，则是条线上的“职责同构”（如图3所示）。中央部委与地方政府财政关系则是“双重困境”与“双重尴尬”的复合，它集中体现在专项转移支付上：作为专项转移支付的供给方，中央部委利用与地方政府条线“职责同构”和中央政府“双重财政控制失效”增设和争夺专项转移支付项目，甚至在同一部门还

18) 比如国家审计署2000年查出水利部党组成员挪用水利资金盖大楼，在全国人大常委会委员强烈要求追究主管领导责任的情况下，最后有关部门只给了一个行政记过处分，更何况一些轻微的违轨行为了！

设置交叉重复项目¹⁹⁾，而项目预算粗²⁰⁾也是一个非常重要的特征。中央部委预算从功能预算向部门预算的转变更加大了中央政府对专项转移支付项目监管的困难，一些中央部委甚至将专项转移支付资金转作部门经费²¹⁾。而作为专项转移支付的需求方，地方政府由于财政困难和“免费搭车”的好处，积极参与专项转移支付项目的争夺，而这部分资金很大部分并没有纳入地方预算收入，这种由中央主管部门对口下达补助地方资金的做法，打乱了正常的预算管理级次和资金分配渠道，造成中央财政本级预算支出和补助地方预算支出不真实，不利于地方政府的管理和人大的监督²²⁾。没有宪法条款及相关法律法规的实在约束，没有全国人大、地方人大和中央政府有效的监督，专项转移支付在很大程度上演变为“设租-寻租”的盛宴，滋生出“跑部钱进”、驻京办现象等“多重乱象”，严重损害了社会公众利益和政府形象。

- 19) 国家审计署2006年审计报告披露的情况是：目前参与中央转移支付资金分配的部门多达37个。据不完全统计，2005年中央财政分配的239项专项转移支付项目中，有41项内容交叉重复，涉及资金156.37亿元；有65项没有管理办法或管理办法未公开，涉及资金705.89亿元，占专项转移支付资金总额的20%。按项目分配的专项转移支付有71项（不包括预算内基本建设和国债投资项目），涉及资金545.55亿元，具体分配到44149个项目，其中10万元以下的项目8825个，平均每个项目4.36万元。国家审计署对发改委2005年预算执行的审计，抽查了农村卫生基础设施、突发公共卫生事件医疗救治体系、农村基层计划生育服务体系、农村巡回医疗车、中等职业技术教育、优质粮食产业工程、动物防疫项目、种养业良种和植保工程、渔政项目、西部地区退牧还草10项国债投资计划，发现：“共下达国债投资计划122.52亿元，安排13488个项目。其中：补助投资100万元以下的项目11479个，占总数的85.1%。补助投资20万元以下的乡镇卫生院项目，涉及2024个；县医院传染病区项目，涉及205个；乡计划生育服务站项目，涉及51个；县动物卫生监督站项目，涉及146个；渔政执法车和执法快艇项目，涉及202个。”另据国家审计署审计报告，“2005年，发展改革委、交通部分别使用‘中央预算内投资’、‘国债投资’、‘车购税’和‘以工代赈’等资金263.3亿元，安排‘县际和农村公路改造’、‘通达工程’、‘乡村公路’等6项专项投资，这些专项均涉及农村公路建设，内容相近，资金多头下达。”“2005年，发展改革委分别安排了4项涉及农村医疗的专项投资计划。对齐齐哈尔二机床集团公司的‘大重型数控铣镗床’项目，发展改革委重复安排国债资金补助。”“2005年，国土资源部信息中心申报‘金土工程’一期建设项目，其中有些建设内容与国土资源大调查专项‘数字国土工程’基本相同，存在资源浪费、重复申报的问题。”
- 20) 国家审计署2006年审计报告曾披露：“2004年，国家发展改革委在安排中央预算内投资304.5亿元时直接预留74.8亿元；在审批下达的229.7亿元中，含有可研报告尚未批复和‘打捆’项目40.3亿元、4个部门未细化的投资15.1亿元。”“2005年，对354.4亿元中央预算内投资，发展改革委年初下达计划267.37亿元，扣除其中含有的可行性研究报告尚未批复和‘打捆’项目22.98亿元，以及未细化的投资1.67亿元，实际落实到项目242.72亿元，占当年中央预算内投资的68%，未达到‘有预算二次分配权的单位年初下达预算要达到当年预算75%以上’的要求。”这种“宜粗不宜细”的古老智慧，被许多部门继承：交通部2005年度预算年初安排预留待批资金55.42亿元未细化到项目；2005年初，铁道部报经财政部批复的铁路建设基金预算454.77亿元中，有44.9亿元为预留待分配资金，未细化到具体项目；水利部2004年初基本建设支出40.41亿元未细化到单位或项目；2004年，农业部行政事业类项目预算17.05亿元，其中7.94亿元年初未细化到具体项目或单位，导致这类资金到10月才全部分配下达项目执行单位；中央预算内基本建设投资预算9.04亿元，年初均未细化到具体项目或单位，到12月才全部分配下达项目执行单位；等等。
- 21) 国家审计署2006年审计报告曾披露：“一些资金名义上是专项转移支付，实际用作部门经费或系统内经费补助。”
- 22) 据国家审计署2006年审计报告，通过对财政部的审计发现：“据对20个省（区、市）的审计调查，2005年，这些省（区、市）本级预算共编报中央税收返还和补助收入3444.27亿元，仅为中央实际补助7733.65亿元的44.5%。”这样看来，即使被编报进各省（区、市）本级预算的转移支付，假设都流到了理应流到的地方，我们这个“渠道”系统的渗漏率也高达55.5%——多半中央政府转移收入不知去向！2006年6月3日，在“中国科学与人文”论坛上，原国家审计署审计长李金华打了个比喻：中央转移支付从中央部门一直流到村庄，渠道很长，这个水渠是要“渗水”和被“截流”的，有时候水流到村里就没有了。因此，《国务院关于编制2007年中央预算和地方预算的通知》（国发〔2006〕37号）明确要求，“各省、自治区、直辖市人民政府要将中央对地方税收返还和补助收入全额列入省级总预算，同时在省级总预算中反映对下级的税收返还及补助，自觉接受同级人民代表大会及其常委会对本级预算的监督。”

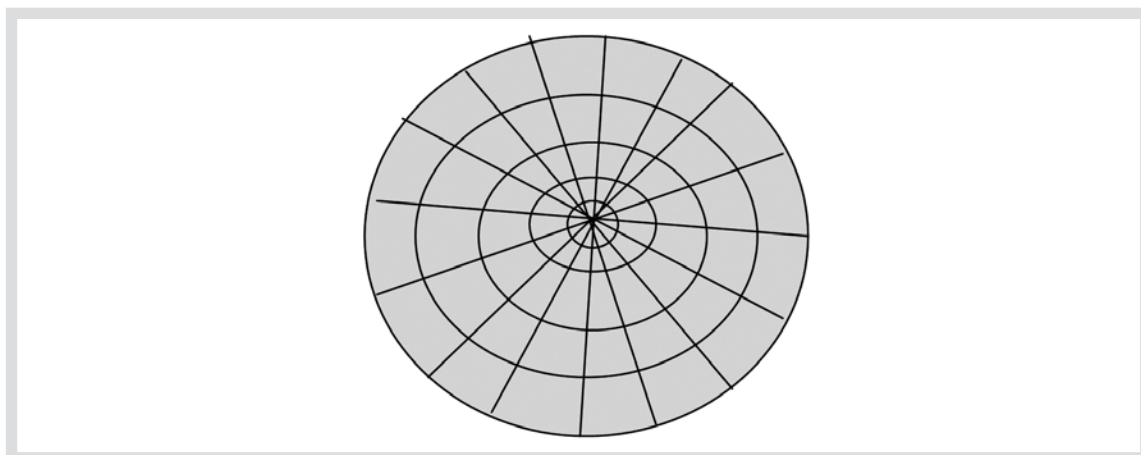


图3：中央部委与地方政府财政关系图

四、在重构中央部委和地方政府财政关系下推进专项转移支付制度改革

政府为了有效地实施其政治管理，就必须划分为一定的层次，特别是对我们这样一个幅员辽阔的国家更是如此，而这也就意味着除中央政府外，中央部委是不可缺少的，地方政府也是不可缺少的。推进专项转移支付制度改革必须在重构中央部委和地方政府财政关系的基础上进行，而其前提则是通过建立与社会公共利益相一致、与我国多级政府治理相协调、与市场经济建设和社会发展需要相融合的财政模式基础上重建中央政府与地方政府和中央部委间财政关系。历史经验表明，这种财政模式只能是公共财政模式，虽然各国公共财政模式在具体形式上存在一定的差异，但其本质都是一致的，即财政立宪。缺少财政制度的宪法变革是我国一切财政“乱象”包括专项转移支付“乱象”的根源，也是建设现代服务型政府的最大障碍。

（一）完善全国人大职权，使财政立法与财政监督成为人大的基本职权

作为代议制机构，其根本的任务是控制政府权力，其中最为主要的是政府的财政权力。因此，无论从历史起因还是基本职权来说，财政立法与财政监督都是代议制机构的存

在之本。《中华人民共和国宪法》明确规定了全国人民代表大会作为全国最高权力机关的地位，但其财政立法与财政监督职权始终是我国人大制度实施的薄弱环节。作为全国人大职权完善的可行选择，其四大关键是完善财政预算制度、完善财政审计制度、推进财政司法审查、改革人大代表组成。

预算是一个国家的“骨骼”，政府的收支及行为都体现在预算之中，因此，真正掌握了对政府预算的审议及控制权，全国人大才能真正成为与宪法规定相符的最高权力机关。作为对预算的控制权，全国人大首先必须完善预算收入制度，切实取消政府各种制度外收入，真正对预算外收入进行清理，使预算收入能够包括政府绝大部分的收入。其次是要改进和完善政府预算报告及预算列支制度。详尽、真实的政府财务报告是全国人大真正实现对政府财政权力控制的必要条件。现在政府的财务报告存在诸多明显缺陷，“从形式上说……没有一份能够集中、全面、系统的反映政府财务受托责任的政府财务报告……从内容上说……是没有以政府财务受托责任为视点，全面完整的反映政府的各种财务受托责任及其履行情况”（赵建勇，2002，第22-23页）。因此，建立完整的政府财务报告是当务之急，特别是现在已经执行部门预算制度了，应该将中央各部委的财务预算详细列支，现在的中央部门预算表完全不能满足全国人大财政监督的需要。

而从财政审计上说，目前隶属于国务院总理的国家审计署难以发挥应有的作用，这种制度设计本身就存在缺陷，既有损于全国人大财政监督的完整性，又无法避免政府内部监督效果的有限性。审计的独立是有效、公正审计的前提条件，而且作为审计机关的领导部门应该具有问责和任免相关中央部委一把手的法定权力。因此，国家审计署应设在全国人大，受全国人大及全国人大常委会领导，对全国人大委员长负责，要将审计长每年人大开会时向大会提交审计报告作为会议的固定日程，不仅要审计中央部委，国务院也应该在审计之列。而且审计的内容除预算执行监督外，还要突出效益监督，从而督促绩效预算制度的建立。在此基础上，再建立国务院及中央部委一把手财政问责制，并将处罚措施进行立法。正如《利马宣言》所指出的：“公共资金的管理意味着一种委托关系，因此，有公共财务管理就一定要有审计。审计本身不是目的，而是控制体系不可缺少的组成部分。这种控制系统的目的是要及早地揭露背离公认标准、违反原则和法令制度及违背资源管理的效率、效果和经济原则的现象，以便在各种情况下尽可能及早采取改正措施，使当事人承担责任、赔偿经济损失或采取措施防止重犯，至少也要使今后更难发生。”（转

引自周刚志，2005，第208-209页)。

作为全国人大财政审计权的配套，推进财政司法审查也是必要的，是全国人大财政监督权权威的体现。也就是说，财政审计中发现的问题除提交全国人大审议外，还要转移给司法机关，由司法机关根据情节决定是否立案进行司法审查。但这需要保证司法机关经费的独立性。目前，司法机关所需要经费被纳入“国家管理经费”或“行政经费支出”的支出项目中，从预算编制、国库支出、资金管理等诸多环节都受到政府机关的影响或支配。因此，要推进财政司法审查，就必须在预算法案中单列司法经费预算，而这对于全面做到各个领域的司法公正、独立审判都是十分必要的。

全国人大的职权当然需要人大代表来履行，但现在全国人大代表的组成不利于全国人大真正充当政府权力的监督者²³⁾，而且全国人大代表规模庞大也不利于其真正行使职权。因此，此外的建议是，实行议行分开，凡是当前拥有行政级别的政府官员(包括事业单位及国有企业等)不具有参选人大代表资格²⁴⁾，而其他能够参选全国人大代表的人应该真正具有参政议政能力²⁵⁾。全国人大代表人数也必须减少，特别是对人大常委会组成人员，更应实现职业化和专职化。

(二) 修改宪法并制订相关法律，重构并明确中央政府与中央部委及各级地方政府的财政关系

全国人大的财政立法及财政监督权应该以较细的规定写入宪法，改变目前只有第六十二条第十款简单一句“审查和批准国家的预算和预算执行情况的报告”的状况，使宪法真正成为约束政府权力之法。同时还要建定相应的法律，使中央政府与中央部委及地方

23) 据对湖南省十届全国人大代表组成统计，政府各级官员共64人，占比为54.2%，企业家32人，占比为27.1%，学者教师13人，占比为11%，村干部3人，占比为2.5%，民主党派2人，占1.7%，其他包括宗教人士1人、福利院干部1人和体育人士1人，各占0.8%。见：<http://www.xici.net/b623457/d43532544.htm>。

24) 否则依现在的官员比例，好像开的不是全国人大代表大会，而是全国官员代表大会，这就无法使全国人大真正成为政府权力的监督者。

25) 人大代表是参政议政的，肩负特殊的责任与使命。既不是荣誉奖励，也不是去北京充当学习与传达政府工作报告的代表。

政府的财政关系走向法制化。²⁶其中三大关键是破解中央政府与地方政府的“职责同构”、规范政府层级和强化财政部的财政监督权。

重构中央政府与中央部委及各级地方政府财政关系的前提是破解目前中央政府与地方政府在“块”上的“职责同构”和中央部委与地方政府在“条”上的“职责同构”，其中，“块”上的“职责同构”是根本，“条”上的“职责同构”是“块”上“职责同构”的派生物。根据财政联邦主义下的经济性财政分权要求，中央政府与地方政府提供的公共产品和公共服务是存在差异的，中央政府主要提供全国性公共产品和具有区域外溢性的公共产品，而地方政府则主要应该提供地方性公共产品。也就是说，中央政府和地方政府分权不是对抗性的，而是互补性的，是法律明确规定中央政府和地方政府分别拥有的职权。因此，全国人大要通过立法确定与民众生活息息相关的政府职责主要由地方政府履行和负责，而中央政府主要负责关乎国家主权、社会稳定和民族团结等职责，比如国防、外交、社会保障、财政的转移支付等内容。在此基础上，也就可以实现中央政府与地方政府财政关系的法制化。对于因社会发展而出现的新情况而超出原来规定的，全国人大要担当新规则的制订者和争议的裁决者。

政府层级实际上就构成了预算层级。我国目前实际上形成了五层级政府，这就为划分地方政府间的职权造成了困难，其结果也就只能是“职责同构”。为减少预算信息的失真，并实现上述区分中央政府与地方各级政府职责的要求，必须减少我国政府的层级。从世界各国行政区划发展来看，一般定位在三个层级，如果我国实行三级政府制，那就意味着撤销目前的市级政府，而实行省管县体制，乡镇则只能作为县派出机构，不需要再配备几套班子。这将极大地减轻财政的人员负担，也有利于相关财政关系的处理。

从财政监督来说，全国人大对国务院和中央部委的监督是必要的，但财政部的财政监督职能作为政府内部财政监督也是必要的。财政部不仅是中央财政管理机关，也是中央政府内部的财政监督机关。目前的问题是，根据国家审计署历年的审计报告，财政部自身每年就存在诸多非常严重的财政违纪违法事件。因此，全国人大要以对财政部的监控为重点，通过净化财政部而使财政部能理直气壮地监督其他中央部委。

26) 世界上其他有影响的大国，他们的中央（联邦）与地方的关系普遍地走向了法制化的道路。不仅在美国这样的联邦制国家，联邦与各邦（州）之间的关系是高度法制化的，宪法以具体列举的方式分别列举了中央与地方分别有什么样的权力，而且在英国、法国、日本这样的传统上是单一制的国家也逐步地使本国中央与地方关系走向了法制化。法国在1982年通过了《权力下放法案》，其基本原则是：市镇、省和大区将通过它们选举产生的组织进行自由的自我管理，从而改变了法国地方政府在整个政治体系中的地位，使法国中央与地方关系走向规范化、法制化和现代化。英国本来就因有深厚的地方自治传统而被称为准联邦国家，并且于1972年10月颁布了《地方政府改革法案》，确立了比较规范的中央、地方政府的结构形式。日本则于1947年新宪法颁布的同时出台了《地方自治法》，规范了中央和地方的关系。

(三) 实现专项转移支付的法制化、规范化、透明化

当上述基本制度解决并得到执行之后，专项转移支付所存在的问题很多已经自然得到解决了，但仍需要全国人大进行相应立法，使专项转移支付法制化、规范化、透明化，而不能停留在现在财政部的部门规章基础上。作为技术上的问题，主要是原审计长李金华提出的三大问题，即项目设置交叉重复，资金投向较为分散；部分项目计划与实际需要脱节；部分资金未在当年拨付使用等²⁷⁾，以及原财政部部长金人庆提到的解决专项转移支付面部面临的困难也就自然消除或会比较容易解决了。

主要参考文献

- [1] 陈志楣、龙花兰：《纵向财政转移支付制度的博弈分析》，载《中国特色社会主义研究》2007年第1期。
- [2] [英]敦利威著：《民主、官僚制与公共选择——政治科学中的经济学阐释》，中译本，张庆东译，中国青年出版社2004年版。
- [3] 贾康著：《地方财政问题研究》，经济科学出版社2004年版。
- [4] 寇铁军：《完善我国政府间转移支付制度的若干思考》，载《财贸经济》2004年第5期。
- [5] 林尚立著：《国内政府间关系》，浙江人民出版社1998年版。
- [6] 刘黎明等著：《财政体制的理论及模型方法研究》，首都经济贸易大学出版社2007年版。
- [7] 欧阳中球：《从退耕还林造假案看专项支农转移支付制度缺陷》，载《中国改革》2006年第10期。
- [8] 孙开著：《财政体制改革问题研究》，经济科学出版社2004年版。
- [9] 宋超、绍智：《我国财政专项转移支付制度研究》，载《财会研究》2004年第11期。
- [10] 杨之刚：《中国分税财政体制：问题成因和改革建议》，载《财贸经济》2004年第10期。

27) 在2006年审计报告中，原审计署审计长李金华分析了这三大问题：（1）项目设置交叉重复，资金投向较为分散。据不完全统计，2005年中央财政补助5省（区）的190项专项转移支付中，有53项存在内容交叉重复的问题，涉及资金56.66亿元。

（2）部分项目计划与实际需要脱节。如内蒙古自治区准格尔旗等4旗（区）在2000年9月前已完全禁牧，但2003至2005年中央财政仍安排8677万元转移支付资金用于4旗（区）退牧还草围栏建设。（3）部分资金未在当年拨付使用。截至2005年底，5省（区）本级尚有95.28亿元专项转移支付资金未能下拨，占中央拨付资金总额的11.6。这种状况直接影响资金的有效使用。

http://shehui.daqi.com/ztnew_index/242873/1/index.html

- [11] 杨志勇：《以科学发展观指导分税制建设》，载《中国社会科学院学报》2006年第1期。
- [12] 叶子荣、王琳、杨静：《改革中央专项补助，完善我国转移支付制度》，载《西南交通大学学报（社会科学版）》2005年第5期。
- [13] 王建中：《试析我国财政转移支付制度的改革方向》，载《决策》2006年12月。
- [14] 赵建勇著：《政府财务报告问题研究》，上海财经大学出版社2002年版。
- [15] 张敏：《对我国财政转移支付制度的现实分析》，载《云南民族大学学报（哲学社会科学版）》2007年第3期。
- [16] 钟晓敏著：《政府间财政转移支付论》，立信会计出版社1998年版。
- [17] 周刚志著：《论公共财政与宪政国家》，北京大学出版社2005年版。
- [18] Boadway, R.W., Flatters, F.R. (1982), Efficiency and equalization payments in a federal system of government: A synthesis and extension of recent results. *Canadian Journal of Economics*, 1982, 15(11):613-633.
- [19] Downs (1967), *Inside Bureaucracy*. Boston: Little, Brown.
- [20] Niskanen (1973), *Bureaucracy: Servant or master*. London: Institute of Economic Affairs.