

生态文明财政事权与支出责任划分的三重构造

郑泉源 岳红举

(河南大学,开封 475004)

内容提要:生态文明财政事权与支出责任划分是促进人与自然和谐共生的中国式现代化的重要载体。厘清生态文明财政事权与支出责任,既有利于形成“权责清晰、财力协调、区域均衡”的纵向财政关系,还可以为“有效市场”“有为政府”的横向关系提供体制保障,更能为生态文明建设提供基础性、支柱性财政支撑。生态文明财政事权与支出责任划分承载了政府与市场、中央与省级、省与省以下地方政府之间的三重构造,优化路径就应当实施节约资源和保护环境的衔接配合;构建事权与支出责任相适应的财力匹配机制;确立省级政府在省域内的“负总责”地位;增强“渐进式改革”的确定性。

关键词:生态文明 财政事权与支出责任 生态环境 自然资源

中图分类号:F812 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-9544(2024)07-0004-12

一、引言与文献综述

生态文明建设是中华民族永续发展的千年大计。党的十八大报告指出,建设中国特色社会主义,总依据是社会主义初级阶段,总布局是五位一体,总任务是实现社会主义现代化和中华民族伟大复兴。报告对五位一体总体布局的阐述是,全面推进经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设,实现以人为本、全面协调可持续发展的科学发展。2012年11月17日,习近平总书记在十八届中共中央政治局第一次集体学习中指出,党的十八大把生态文明建设纳入中国特色社会主义事业总

体布局,使生态文明建设的战略地位更加明确,有利于把生态文明建设融入经济建设、政治建设、文化建设、社会建设各方面和全过程。党的二十大将人与自然和谐共生作为中国式现代化的本质要求,提出完善生态文明制度体系。作为生态文明建设的基础和支撑,财政保障制度既是落实中国式现代化本质要求的基本内容,更是关系人民幸福、民族未来发展的重要保障。2020年,国务院办公厅颁布了《生态环境领域中央与地方财政事权和支出责任划分改革方案》,推动生态环境领域取得历史性、转折性变化。《自然资源领域中央与地方财政事权和支出责任划分改革方案》的颁布,则弥补了生态文

[收稿日期]2024-01-02

[作者简介]郑泉源,经济学院助理研究员,研究方向为财政理论;岳红举(通讯作者),经济学院教授,研究方向为财税理论与实践。

[基金项目]教育部哲学社会科学研究后期资助项目“省以下财政事权与支出责任划分的理论与现实构造研究”(23JHQ061)、河南省哲学社会科学规划项目“减税降费背景下地方债风险防范与化解机制研究”(2021BJJ031)。

明制度体系的自然资源保障缺憾。中央方案的颁布,加速推进了省以下改革方案的陆续出台,共同构成了生态文明财政保障制度的整体框架和实施载体。

关于生态文明财政保障制度的研究主要集中于三方面:一是财政分权与生态文明建设的关系。基于调动地方积极性的改革目标,我国1994年分税制的分权模式被称为是“中国特色的联邦主义”(Montinola et al.,1995),分税制形成的增长压力和财政压力是影响生态环境治理的两大因素(杜雯翠、张平淡,2017),如果处理好中央与地方的环境治理与生态修复事权,也可以协调好经济发展与生态文明建设关系(张莉,2020)。二是生态文明财政保障体系。基于财政在国家治理中的基础和重要支柱地位,生态文明财政保障已经成为中国共产党百年财政探索的重要经验和奋斗目标(樊继达,2022),然而当前生态文明建设仍是市县财政支出的短板,尤其在经济欠发达地区,经济性支出远高于社会性支出,需要完善财政保障体系(潘海婷等,2020)。三是生态文明事权与支出责任的关系。习近平总书记指出,“生态是统一的自然系统,是各种自然要素相互依存而实现循环的自然链条”“像保护眼睛一样保护生态环境,像对待生命一样对待生态环境”。生态系统具有共生性,因此,应当将诸如国家公园、国土空间用途管制等事项纳入生态系统实施统筹规划(赵晔,2022)。

梳理已有文献发现:首先,财政分权是政府之间、政府内部部门之间以及政府与外部主体之间的竞争关系,财政分权并不排斥市场竞争(Breton,1996),财政分权在发挥“政府有为”功能的同时,如何协调市场的决定性作用?当前,纵横协同的机理研究还值得进一步深化。其次,生态文明建设的核心是处理好人与自然关系,作为生态文明财政保障

制度的核心,生态环境和自然资源领域的划分方案是否符合“权责清晰、财力协调、区域均衡”的基本要求?是否解决了人与自然和谐共生的财政短板?当前研究忽略了现有制度鲜活性,还缺乏纵深跟进。最后,生态系统是一个有机生命躯体(中共中央文献研究室,2017),个案研究虽然有助于澄清具体事权与支出责任,但缺乏整体主义方法论难免出现碎片化局限——如将各级地方政府概括化、抽象化,割裂生态环境和自然资源领域的有机联系。

基于以上问题,本文将生态环境和自然资源两个领域相结合、中央方案和省以下改革方案相结合,做出如下拓展与创新:理论上,构建政府与市场、中央与地方、省以下各级政府之间纵横协同的三重构造,扩展财政分权理论;实践上,将财政分权理论与改革实践相结合,弥补生态文明财政保障制度研究的样本缺憾;方法论上,综合对比生态环境和自然资源两个领域、中央方案和省以下各级改革方案,拓展研究方法的整体主义视角。

二、生态文明建设:制度载体的目标与特征

基于“权责清晰、财力协调、区域均衡”的中央与地方财政关系调整目标,中央和地方方案均将其作为两个领域事权与支出责任划分的基本原则,要求促进生态保护和自然资源的保护利用,实现人与自然的和谐共生。作为实现生态文明的制度载体,划分改革的核心不仅在于厘清政府间生态文明保障的协同关系,还在于为生态文明建设提供制度化的财政保障。

(一)地方方案取决于中央约束

中央方案的“中央决策、地方执行”机制,在确保中央具有事权划分决定权的同时,也成为省以下划分改革的政策约束。由于中央方案的立足点在

于厘清中央和省级政府之间的专属事权与共同事权,地方政府还只是作为一个概括性主体对待,这不但决定了地方共担事权需要在省与市、市与县级政府间进行再次分配,而且制约着划分方案的详略程度。主要体现在两点:一是制度依赖性。地方方案普遍存在着“省级决策、市县执行”机制,省级政府成为省以下划分改革的决策者和推动者。这主要源于中央方案将省级政府定位为省以下划分方案的制定者和争议裁决者,使其具有了省域内事权与支出责任的确认和决定者地位。二是文本同质化。典型例证反映在地方方案的划分框架和改革依据同中央方案高度一致。如在中央方案中,两个领域均实施3+X模式,即在总体要求、主要内容和配套措施的基础上,分别将主要内容分解为放射性污染防治等5项和自然资源调查监测等7项,而地方方案也普遍依据3+X模式,仅在具体事权内容上强调因地制宜以及支出责任的形式多样化。由此,中央方案在厘清中央和省级事权与支出责任的基础上,也为省以下方案提供了改革思路和参照体系,后者的“二次分配”则成为前者的自然延伸。

(二)方案优劣取决于重视程度

按照颁布时间序列,广西在2020年率先发布了自然资源领域的改革方案,而四川则整整晚了一年。理论上,四川方案应借鉴其他省(区、市)的划分经验并呈现超越势态。然而,文本比对结果表明,颁布时间并非方案优劣的决定性因素。四川方案虽然是在中央方案实施两年后颁布,也有其他省(区、市)方案可资借鉴,但却并未显示出明显的改进优势,也缺乏结合自身实际情况因地制宜的地方特色。其他如重庆、天津的自然资源领域改革方案,即使存在较长的准备时间,但仍缺乏对划分标准的详细规定,基本属于中央方案的翻版和转述,

反而是广西在多数事项上明确列举了省级专属事权,避免了支出责任下移的可能。这在一定程度上说明,划分方案的优劣不在于准备时间的长短,而更取决于重视程度,财政事权与支出责任划分不仅仅是财政问题,更指向了“更高位阶的政治问题”(楼继伟,2020)。生态环境领域的改革方案也验证了这一结论。如在中央方案发布后,河北于2020年率先发布省级方案,青海、陕西、甘肃、广西等地也相继于同年颁布了改革方案,而北京、重庆、浙江等经济相对发达的省(区、市)却尚未出台。原因可能有两方面:一方面,经济发展落后的地区,生态环境也相对脆弱,更需要以较高的保护积极性,在获取中央政府更多财政补贴的同时,引导市县注重此项工作。另一方面,这源于各地对“绿水青山就是金山银山”等生态文明理念的理解程度,以及对生态环境保护与经济发展协调关系的认知偏差,一定程度上影响了省以下划分方案的及时出台。

(三)划分思路取决于财力差异

作为生态文明财政保障的制度载体,政府间事权与支出责任的厘清,决定了改革方案的划分思路,而以事权划分为主导、支出责任相匹配的划分方式,决定了各级政府的实际财力成为改革方案的决定性因素,改革呈现出典型的“能力导向型”,主要包含两种形式:一是市县能力决定型。各省都声称追求事权、支出责任与财力相适应的划分模式,但市县政府的综合财力明显成为了事权安排的决定性因素,省级财政分担的比例也取决于各级政府财力的强弱。如广东、江苏及山东等县域经济较为发达的省(区、市)表现尤为明显,在划分方案中都要求市县承担相对较重的支出责任。二是省级能力决定型。甘肃、贵州以及广西等县域经济相对落后的省(区、市),省级财政承担的比重明显高

于市县政府。如在制定重点区域大气污染防治等计划时,宁夏、西藏都以省级事权来对待,宁夏又在生态环境监测事项上特别指出,“宁夏静态村庄环境质量监测”为自治区专属事权,甘肃则赋予省级政府承担土壤污染等具体工作的专属责任,防止市县承担过重的财政支出责任。

三、改革缺憾：生态文明建设的财政短板与诱因

按照事权、支出责任与财力相适应原则,当前改革方案普遍将事权作为划分的逻辑起点,依据事权匹配支出责任,并参考各级政府综合财力,开展转移支付。改革方案的结构便呈现出中央专属、中央与地方共担、省级专属、省与市县共担、市县专属等形态。然而,受制于“上级决策、下级执行”机制,下级缺乏财政自主权,也引发了财政支撑能力与事权履职尽责之间的倒挂,以及事权与支出责任的错位现象。

(一) 共同事权的冲突与重叠

当前改革方案最大的问题当属共同事权的普

遍性,主要表现出两种形态:一是中央与地方四级共同事权。除了中央专属事权外,共同事权还需要在地方政府之间再次划分,共同事权成为连接中央与地方财政关系的桥梁和纽带(见表1)。以放射性污染防治事权为例,只有吉林、宁夏、云南将其作为省级事权,其他如上海、天津、河南等24个省(区、市)均将其设定为省与市县共同事权,多数市级方案则将其再次设定为市与县级政府的共同事权。此类事权既属于中央与省级政府初次划分的共同事权,又属于省级二次划分后省与市县共同事权和市级三次划分后市与县级政府的共同事权。二是“职责同构”与“九龙治水”。共同事权的普遍性,必然引发不同政府层级事权的同质化难题,进而导致监管职权重叠、监管真空与漏洞,甚至在界定相应支出责任时,出现利益冲突。如自然资源领域,除了自然资源确权登记和国家公园事项外,其他事权几乎全部属于中央与省以下四级政府的共同事权。一定程度上,这根源于“上级决策、下级执行”机制,下级政府的监管职责,均属上级统一安排,然后从

表1 改革方案中具体事权与支出责任划分概要

具体事权	事权表述	支出责任类别
生态环境规划制度制定	根据跨区域、重点流域、影响较大的重点区域等划分	专属责任
生态环境检测执法	根据生态环境检测监控网络级别划分	专属责任
生态环境管理事务与能力建设	根据部门负责级别划分	专属责任
环境污染防治	根据重点区域、流域、海域以及影响区域划分;土壤污染防治、农业农村污染防治属于市县事权,中央和省级给予支持	专属+共同,其中市县支出责任由中央和省级“给予支持”
自然资源调查监测	根据跨区域、海域以及实施部门级别划分	专属+共同
自然资源产权管理	根据管理部门级别、委托代理关系划分	专属责任
国土空间规划和用途管制	根据跨区域、国土空间规划级别以及生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界等因素划分	专属+共同
生态保护修复	根据全局性、战略性、生态受益范围以及跨区域、流域划分	专属+共同
自然资源安全	根据土地、矿产、自然保护区、风景名胜区的管理级别划分	专属+共同
自然资源领域灾害防治	根据灾害级别、跨区域、关键区域等因素划分	专属+共同

上到下逐级执行。这种由高到低、单向度的“命令—服从”逻辑,恰恰是中央与地方、省与市、市与县以及不同部门之间职责同质化的体制根源。

(二)支出责任存在下移趋势

比较改革方案可以看出,市县政府特别是基层政府承担了过多的支出责任,主要体现在两种承担方式上:一是省级专属责任的稀缺而市县专属责任的普遍性,加剧了下级尤其是基层政府的财政压力。如山东、山西、陕西等23个省(区、市)将土地污染防治事项划归市县政府,而内蒙古、河北、河南等24个省(区、市)将区域性大气污染防治、水污染(含地下水)防治的支出责任也归属于市县政府;在噪声、光、恶臭、电磁辐射污染防治上,除云南、广西是由省级和市县共同承担外,其余各省(区、市)均将该事权划给市县政府。最为典型当属浙江和四川的改革方案,如《浙江省生态环境领域财政事权和支出责任划分改革方案(征求意见稿)》,区别于其他所有省(区、市),将“放射性污染防治”事项划分为市县事权,而四川在生态保护修复事项上,直接将其设定为省与市县共同事权,从而区别于其他省(区、市)将具有全局性、战略性以及生态受益范围广泛的事项设定为省级专属责任的普遍做法,实际上是加重了市县政府的支出责任。二是共同事权的普遍性而支出分担比例的模糊性,引发事权履行中的支出下移风险。虽然各级方案普遍提出上级政府“给予支持”(见表1),但是没有明确如何支持、支持比例等具体内容,加之转移支付、上级拨款等方式尚未细化,此类“给予支持”只具有道德义务而非法定责任。按照事权与支出责任相适应原则,属于不同政府层级的事权也应当由各自承担相应的支出责任,“用脚投票”机制会诱导各级政府之间开展良性竞争(Tiebout, 1956),这也是财政分权促进

经济发展出现“中国奇迹”的理论依据。然而,当财力难以支撑教育、医疗、基础设施建设等支出责任时,地方政府便具有了规避生态环境保护这一明显具有外部性的支出偏好。进而,当地方财力难以匹配支出责任时,势必诱导其偏向年度GDP指标而拖延生态文明建设,或者将责任推向上级政府,导致“政府失灵”。

(三)方案原则性影响了事权稳定性

明晰事权的范围,是完善生态文明财政保障制度的基础。我国财政领域的中央集权与地方适度分权,已经形成了具有中国特色的财政分权体制。不同于西方财政联邦主义依据法律法规的划分方式,中国式财政分权主要通过“强制、谈判、互惠”模式界定财政关系,主要表现为两种:一是共同事权的上级解释权。在中央方案中,除了自然资源确权登记事项外,其他六项均为中央与地方的共同事权,省以下改革方案的共同事权也同样占据主导地位。以灾害防治事权为例,中央方案运用“重点区域”“关键区域”等字样概括出中央和地方的共同事权(见表1),省级和市级方案也普遍通过此类抽象性语句将其再次设定为省与市县共同事权,但何为“重点区域”“关键区域”,又缺乏明确的罗列与细化解释,上级政府拥有最终解释权。二是“一事一议”的上级决定性。改革方案的原则性固然有助于保持灵活性,但仍存在向下转移的可能,危及政策稳定性。这种片面追求改革稳定性的政策制定方式,主要采用抽象性、概括性和模糊性语句,导致相关事权的具体履行主体难以确定,只能在后续执行中采用“一事一议”方式,必然影响财政关系调整的稳定性、规范性(岳红举、王雪蕊, 2019)。进而,当改革方案的原则性制约了事权履行的稳定性,极易诱导下级尤其是基层政

府对于生态文明建设的放任态度,以及对于体制外财政收入的追逐,进而侵犯市场财产权,危及营商环境(洪小东,2018)。

(四)省以下改革路线图尚未完成

《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)提出,2020年之前基本完成主要领域的划分改革。然而截至目前,在生态环境领域,只有25个省(区、市)出台了改革方案,北京、湖北等6个省(区、市)尚未颁布,浙江仅在2020年印发《浙江省生态环境领域财政事权和支出责任划分改革方案(征求意见稿)》后,也没有了后续;而在自然资源领域,依然缺乏上海、重庆、江西的改革方案,制约了下一级改革方案的及时出台,中央确定的任务路线图尚未完成。即便考虑到政策制定的时滞效应,在中央方案提供政策依据和整体框架的基础上,省以下改革方案的缺位也在一定程度上表明该项工作尚未得到充分重

视。作为中央与地方财政关系转换的枢纽,省级方案“二次分配”的缺位,既制约了市级方案的出台,又影响到“权责清晰、财力协调、区域均衡”的财政关系调整,更会阻碍生态文明建设在省以下财政保障制度中的落实。

四、三重构造:财政保障制度的纵横协同与理论机理

不同的事权与支出责任划分,既影响中央与地方纵向协同关系,还取决于政府与市场在经济发展、财产分配和社会稳定等方面的横向协同关系(张光,2009)。而缺乏清晰边界的横向协同,不但制约市场与政府之间的事权边界,而且阻碍政府间纵向关系的调整。而忽略政府间财政关系的市场分权效应,不但影响政府与市场的关系,也必然阻碍省以下财政体制改革的纵深推进。由此,生态文明财政保障制度应当体现出纵横协同的三重构造(见图1)。

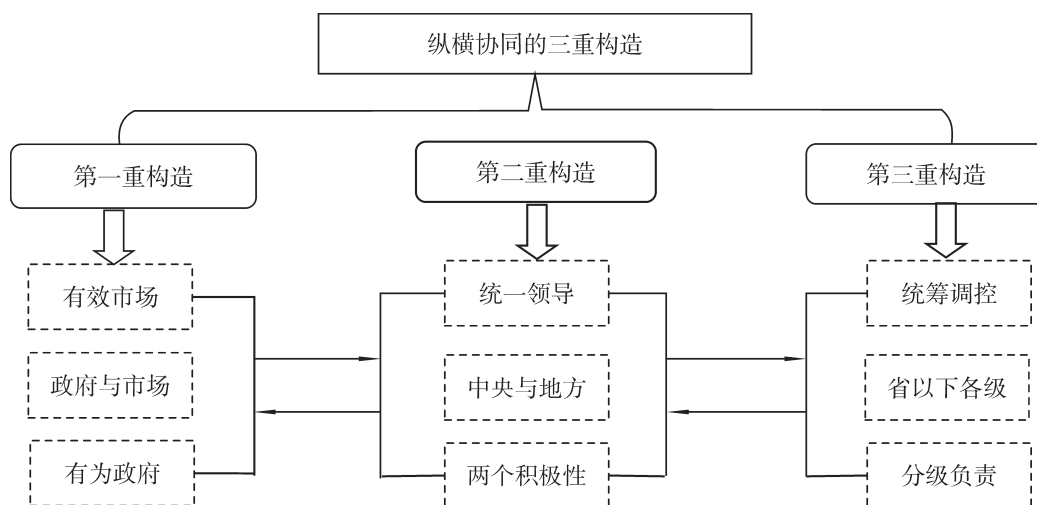


图1 生态文明财政保障的构造机理

(一)第一重构造:“有效市场”与“有为政府”

改革方案的原则性在诱发支出责任下移风险的同时,也极易导致政府对市场配置功能的挤压与替代,而共同事权的普遍性又极易诱发政府失灵,

导致生态文明财政保障的功能失范。

一方面,“有效市场”具有先导性。政府事权的产生源于公共服务供给的市场失灵,政府介入市场的深度和广度,直接决定了中央和地方履行财政事

权的总量和结构。无论是新中国成立初期实施的经济分权还是后期的“财政包干”,抑或是1994年的分税制改革,基本出发点均是放松市场管制,建立市场在资源配置中的决定性作用,形式为中央与地方财政关系调整,本质却是对市场边界的重新厘定(吕冰洋、贺颖,2022)。如随着对生态环境治理事权的认知深化,政府也替代了市场的主体地位,成为主导性事权主体,事权类别也由传统的水、大气污染扩展到土壤、气候以及生物多样性等具体事项。当财政成为国家治理的基础和重要支柱,生态文明财政保障制度必然需要协调政府与市场的横向关系和政府间纵向关系,而市场在资源配置中的决定性作用,决定了生态文明建设的市场有效调节成为纵横协同关系的基础和前提。

另一方面,“有为政府”具有兜底性。市场在资源配置中的决定性地位,还需要“有为政府”的衔接配合,生态文明财政保障的纵横协同,实际上既是政府与市场在生态环境和自然资源领域的财政汲取与回馈的过程,也是中央与地方、省级政府与市县之间权责配置的过程。只有改变全能政府理念,从竞争性、营利性领域逐步退出,并适当增加生态文明领域的政府事权,才能有效解决“越位”与“缺位”。作为解决生态文明建设市场失灵的主要手段,调整中央与地方、财政收入与支出之间的分配关系,政府间纵向关系已经成为根本的体制性要素,具有兜底功能。由此,纵横协同的共治格局便呈现出:在横向层面,重塑政府与市场关系,构建市场主体的激励机制;在纵向层面,厘清上下级政府边界,搭建事权履行的激励结构,最终形成以“有效市场”为先导、“有为政府”为兜底保障的生态文明财政治理结构。

(二)第二重构造:统一领导与“两个积极性”

作为财税体制改革的主要组成部分,事权与支出责任划分隶属于中央与地方财政关系,须遵守中央的统一领导,并发挥地方积极性、主动性,形成中央监管与地方自主之间的合作治理格局,这也是当下开展生态环境和自然资源领域划分改革的应有之义。

首先,中央统一领导的前提性。中央的统一领导决定了划分改革必须遵守“中央决策、地方执行”机制,只有明确中央与地方之间的事权与支出责任,后者才能将省以下分担部分在省、市、县三级政府间再次分配,相对于地方方案,中央方案具有先导性。我国是单一制国家,中华人民共和国国务院,即中央人民政府,其职权包括,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;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。这也为《宪法》所确认包括事权与支出责任。“下管一级”的事权与支出责任划分方法,在保障下级政府适度自主权的基础上,有利于实施“下级服从上级、地方服从中央”的民主集中制。

其次,地方积极、主动改革的保障性。地方政府的积极性、主动性是中央统一领导的基本保障,缺乏省以下改革的积极跟进,中央的统一领导也无法有效落实。事权划分的激励相容原理要求地方政府因地制宜地实施省以下划分改革,而且实施效果也在一定程度上取决于地方积极性、主动性的发挥程度。多层级政府管理体制下,除了中央一级,还存在四级地方政府,“两个积极性”的发挥,需要在省以下各级政府之间建立激励相容机制(褚添

有,2020)。当前,中央和地方普遍采取改革方案的形式,有针对性地列举并确定了各级事权和支出责任的划分框架,客观上有助于解决政府间事权下移严重、支出责任划分不合理、地方财政压力过大等制约生态文明保障的问题。

最后,“两个积极性”的有机联动性。中央的统一领导,并非替代“两个积极性”,而是旨在说明,只有先厘清中央与地方财政关系,后者才具有事权与支出责任划分的适用依据和参照标准,地方积极性、主动性才有发挥的空间。而且先行先试、试点模式等区域性探索在先,借鉴模仿、以点带面等政策推广在中,条件成熟时全面推广、上升为中央意志在后的改革策略,也一直是转型期中国财政制度改革的基本路径,“两个积极性”的有机联动具有整体价值。地方政府作为改革发展的实验者、拓荒者和实践者,与中央政府的设计者和调适者角色,共同构成了良性互动的纵向财政体制。

(三)第三重构造:统筹调控与分级负责

1994年的分税制改革实际上是把四级地方政府视为一个整体,并作为中央政府的对应概念,虽然冠之以“地方”名义,却是以“省级政府”指代地方政府。然而,中央与省级政府之间的分税制改革不能替代省与市县政府之间的分权体制,对市县政府分级负责地位的认可,正是当下积极推进省以下事权与支出责任划分的应有之义。

首先,省级政府的统筹调控性。我国财政体制改革实施的是“二元决定机制”,即国务院决定中央与地方,省级政府决定省以下财政体制改革。由此,省级政府成为省以下财政体制改革蓝图的“设计者”,具有省域内分税制规则的制定权、转移支付的“二次分配权”,以及地方债的统借统还权。继

而,作为地方政府的最高层级,省级政府便肩负了省域内生态文明财政保障的统筹调控功能。《国务院办公厅关于进一步推进省以下财政体制改革工作的指导意见》(国办发〔2022〕20号)则直接要求增强省级调控能力,坚持“省负总责”。

其次,市县政府的相对独立性。分税制改革赋予了地方政府相对独立的财政功能,地方政府也具有了相应的独立决策地位,“一级政府、一级事权”,成为政府间事权与支出责任划分的基本前提和主要依据,更是分税制改革的核心要义。即使省级政府具有省域内统筹调控地位,也不能将市县政府概括化、抽象化,缺乏对市县政府独立地位的认可,简单地将其视为省级政府的依附,或者概括于中央与地方财政关系中的“地方”,既不符合省以下财政体制的基本层级,也容易导致事权与支出责任的层层下移,最终违背“两个积极性”。

最后,省以下财政体制改革的紧迫性。由于省以下财政体制改革交由省级政府实施,在财政收入体制上,省级政府普遍仿照中央财政收入分配方案,根据自身财政管理体制,主要采用税收分税、共享、增量提成、体制上解、专项补助等收入分配体制,成为省域内财权与财力的集中者。在财政支出体制上,省级政府享有调整省以下支出责任的决定权,如果将自身应当承担的支出责任下移,则市县政府仍处于被动承担的地位。财权与财力不断向省级集中,而事权与支出却越来越向市县下移,在加剧市县财政紧张的同时,势必影响后者参与改革的积极性,这也是当前省以下财政体制改革进展缓慢的主要原因之一。

五、制度优化:三重构造的现实抉择

中国式现代化是人与自然和谐共生的现代化。

作为生态文明财政保障制度的重要载体,政府间事权与支出责任划分的三重构造,不但有助于形成生态环境和自然资源领域纵横协同的体制机制,还在于为生态文明建设提供有力的财政保障。

(一)国策协同:节约资源与保护环境的衔接配合

生态文明关涉中华民族永续发展的大计,决定了节约资源和保护环境的基本国策地位。节约资源是高效利用的前提和基础,而保护环境又成为资源高效利用的基本手段,两者既是生态文明建设的基本依据,也是“有效市场”“有为政府”的必然要求。

第一,坚持节约优先原则,建立市场化、多元化生态补偿机制。自然资源的不可再生性决定了有限资源利用的高效性,而市场化、多元化的生态补偿机制有助于发挥市场在资源配置中的起决定性作用的同时,为自然资源的可持续提供财力支撑。当前各级改革方案普遍要求建立市场的决定性作用机制,就是为了厘清政府与市场在两个领域的事权边界,不仅包括纵向层面的公共财政政策、生态环境保护管理制度、各级财政投入,还包括横向层面的环境受益人缴费、环保事业领域就业增收、获得合理赔付等管理机制。政府和市场的边界决定着政府间事权与支出责任的划分方式,而采用税费结合、财政补贴与政府采购协议等财政工具已经成为财税实践的普遍做法。通过合理划分生态资源保护者和受益人之间的成本与收益、权利与责任,形成相对合理的补偿标准与互动平台以及绩效评估体系,在发挥政府有为功能的同时,拓展市场化、社会化路径,推动生态文明和经济发展之间的统筹协调。实践中,应当以国家级和省级生态保护区为基础,构建包括湿地、河流、空气等重要领域和红

线地区的补偿机制,运用市场化机制完善生态保护体系。与此同时,强化水资源、国土绿化等相对紧迫领域的综合治理,增加税收调控力度,加大财政补贴,提高各级政府在资源开发利用环节的财政投入。

第二,坚持保护环境原则,落实各级政府分级负责制。生态资源监管的基本属性决定了政府在生态文明建设中的主导地位,还需要肩负制度体系构建和实施职能,为资源开发划出生态保护、城镇开发界、永久基本农田三条红线,并设立统一监管主体,形成包括对所有者权益、用途管制和保护修复以及污染排放监管执法职责在内的统一行使。基于市场机制侧重于资源高效利用功能,政府事权应侧重于环境保护事项,并将贴近基层、便于开展执法检查的事项划分为基层事权,确保其能够协调税收、收费、地方债等财政收入与财政补贴、政府采购等财政支出之间的制度衔接。实践中,应当将区域性的污染防治等重点任务作为省以下地方政府事权的重心,规划并规范生态功能区管理,设置跨流域生态保护基金等纵向的“中央调控、地方负责”体制。同时,引入市场化力量,采用“政府主导、市场辅助”的体制机制,确保后者在环保基础设施、自然资源综合治理事权的参与积极性,提高生态系统的自然修复能力。

(二)财力协同:事权、支出责任与财力相适应

虽然中央和地方方案普遍提出将事权适当上移,不增加基层支出责任,但方案内容的抽象性、模糊性和概括性,不得不引发外界对可能存在事权下放机会主义的疑虑。这种“上级决策、下级执行”机制,是处于上级而非下级、更非双方互动角度实施的划分改革,具有单向性,难免导致下级特别是基

层政府承担超过其支撑能力的支出责任。

第一,明确具体事权履行主体。共同事权是当前两个领域划分的重点和难点。其实,共同事权的划分,并非以共同担负支出责任为标准,支出责任的共担只是其必然结果。应秉承以事权外溢性为主导、信息复杂性为辅助的划分方法,根据共同事权的构成要素、实施环节等因素分解到具体的履行主体。此外,还应逐步扩大专属事权的涵盖范围,发挥不同层级政府各自的比较优势。在这方面,海南、福建、浙江、四川等的改革方案,对自然资源风险评估、数量认定、研究机构等方面进行了细分,并结合经济发展、地理因素以及事项复杂程度等情况,较为详细地界定了各级政府的具体事权,避免了过度下放弊端。广东在污染防治事项上,还首次明确了“横向生态补偿”事权,并就技术指导、资金管理、责任主体以及项目实施和资金保障做出了详细规定。

第二,依据事权匹配支出责任。事权与支出责任划分不能只采用上级决定机制,还应当根据下级政府的经济社会发展水平和生态资源监管能力等因素,在综合考量事权属性的基础上,尽量不增加基层政府的支出责任,防止事权下移引发的财政紧张。当前,生态文明建设呈现出与区域经济社会发展水平背离状态,经济越发达的地区治理成本越小,而经济发展相对落后的西部地区却承受了较大的支出压力(郭平、杨梦洁,2014)。除了中央加大中西部地区的转移支付外,省级政府是省域内生态资源监管的第一责任人,应在适度提升省级事权的同时,细化市县支出责任的分担比例,并匹配相应的财力保障。实践中,可以根据行政区域所在的流域、气候等地理特征实行特色化划分,将不同

区域性事权视为不同层级政府的专属事权或共同事权,并依据不同事权设置不同保护目标,匹配相应的支出保障机制,最终形成保护有收益、损害有补偿、收益大于至少不低于补偿的生态平衡体系。

第三,完善转移支付机制。作为生态文明的直接参与者,各级政府不仅是正外部性的受益主体,也应当是生态补偿的付费主体。生态文明建设作为公共服务存在效益外部化,使得区域生态环境和自然资源改善在影响本辖区的同时会传导到其他地区,应当按照“谁受益、谁补偿”“污染者付费”的原则,建立起成本与收益之间的等价交换关系。实践中,各级政府除了扩大对下级纵向转移支付外,还需要根据事权属性,合理界定各级政府及其所属部门的职责边界,尽量将相近事权归属一个行政执法部门,或者组合综合执法机构,完善平级政府之间的横向转移支付机制。在此基础上,加快事权与支出责任相关的信息共享平台建设,为完善转移支付机制提供技术支持。

(三)体制协同:省域内省级政府“负总责”

基于省以下财政体制改革的决定性地位,省级政府既是省以下事权划分争议的裁定者和支出责任的确定者,也是省域内经济社会稳定、协调发展和基本公共服务均等化的统筹调控者,更是生态文明财政保障的“总责任人”。

第一,适当上收事权,增强省级政府的统筹调控职责。当前,支出责任的下移风险,既是事权过度下放的主要原因,也是适当上收省级事权的重要依据。基于生态文明建设的基础性、公益性和战略性,以及维护生态安全、实施美丽中国建设的积极意义,除了将全国战略性自然资源、跨国界河湖治理等上划为中央财政事权外,省级政府作为省以下

事权与支出责任划分的决策者,既肩负着本辖区自然资源统一管理者角色,又承担着省域内生态环境保护的主体责任。在实践中,在省域内适度提升财力集中度、增强财政统筹能力的同时,省级政府还应当将具有全局性、战略性以及生态受益范围广泛的事项设定为省级专属事权,逐步将碳排放、生态商品交易体系建设、排污权确认与交易等多元化生态保护机制,确定为省级事权,并针对当前耕地、土壤等重点领域开展跨领域横向补助试点改革,积极推进污染物排放许可控制、生态环境损害公益诉讼、政府公共服务采购等事权改革。

第二,适当上移支出责任,强化省级政府的兜底责任。生态文明建设的正外部性,决定了政府事权的主导地位,而地方财政压力的增加则会显著降低生态资源保护支出偏向(孙开、张磊,2019),生态文明建设存在着财政义务与财力支撑的两难。当前支出责任仍存在逐级下移的风险,部分省(区、市)的市县政府承担着较重的支出责任,而中央转移支付资金只能经由省级政府实施“二次分配”,省级政府在成为主要财力集中者的同时,俨然成为省域内财政转移支付的决策者和实施者。实践中,除了中央加大对经济发展相对落后尤其是中西部生态保护压力较大的省(区、市)转移支付外,省级政府可以适度增加主体税种以及金融、高速公路等税费收入的分享比例,对财力薄弱地区实施差别化倾斜政策,并适时将区位优势不明显、经济发展潜力有限、财政较为困难的县级政府纳入省直管理,在增强省域内统筹调控能力的同时,承担生态文明财政保障的兜底功能。

(四)策略协同:“渐进式改革”的确定性

事权的同构与支出责任的共担,在现有财政体

制下出现了灵活执行的困境。上级可以基于自身利益而将支出责任下放,而下级也可以依据改革方案的概括性、原则性寻求非制度性的变通策略,或者放任于监管职责的缺位,或者在体制之外寻求财力支撑,最后形成“下级跑上级、上级跑中央、地方找市场”格局。

第一,完善地方改革的中央统一领导方式。上级方案的原则性制约了下级方案的具体性,后者只能采用“适度支持”“给予补助”等抽象性、概括性、模糊性语句,防止上级政策变动引发的连锁反应。当前改革方案的制度缺憾,既源于各级政府之间的模仿和借鉴策略,更源于中央方案的原则性,以至于省以下各级政府难以有效界定具体事权和分担比例。方案改进可以采用以下方式:一是提升中央方案的精细化程度,为地方提供可资借鉴的参考依据。中央方案可以采用基本原则+事项列举+兜底条款的形式,将专属事权与共同事权分类界定,并明确支出责任分担的比例或幅度,要求省以下改革方案细化事权类别及其支出基准,防止陷入“一事一议”的不确定性。二是扩展中央财政资金直达机制的应用范围,降低上级对下级资金的扣留风险,将地方对应的财政资金也纳入直达机制,避免层层截流问题,促进事权、支出责任与财力相匹配。三是加快推进省以下财政体制改革,稳步推行“省直管县”“乡财县管”,督促省级政府采用分档分担等倾斜性的政策,有侧重地对市县进行转移支付,将更多的财政资源投入到生态文明建设压力较大的老少边穷地区中去。四是将地方划分改革措施纳入监督考核和绩效评价体系,督促尚未完成改革任务的省(区、市)尽快出台有针对性的改革方案,落实分级负责机制。

第二,增强划分改革的法定化。事权与支出责任划分改革一直秉承“谁划分、谁裁决”原则,这种上级决定机制极易导致争议裁决陷入“自己做自己法官”的不公平态势,继而在挤压下级特别是基层政府财政资源的同时,诱发“跑部钱进”与“跑省钱进”。划分改革的制度目的在于明确各级政府的职权与职责,如果改革方案还难以有效界定权责边界,那就丧失了这种目录清单制度的基本价值。防止改革方案成为可有可无的政治标签,则必须在“渐进式改革”中增强其确定性。一是实施“干中学”的治理策略,鼓励地方政府先行先试,经由“试点摸索—共识汇集—全面推广”的制度改进模式,克服改革转型期所面临的事权动态化与支出责任确定性之间的难题。二是针对相对成熟的划分方法,逐步采用法定形式予以确认。改革方案的确定性,不仅依赖于财税实践的逐步探索,更是依法治国方略在财政领域的基本要求。中央应加快制定政府间财政关系法的研究和立法建议征集,为财政体制改革提供法律依据,各级政府也需要发挥自主性和首创精神,将相对成熟的做法法定化,形成法律与规章互补势态,在增强事权与支出责任划分稳定性、确定性的同时,为生态文明财政保障制度提供立法支撑。

参考文献:

- [1] Montinola G. Yingyi Q. Weingest R. Chinese style: the political basis for economic success in china[J]. World Politics, 1995, 48(1):50-81.
- [2] 杜雯翠,张平淡.县级市生态环境治理的两维向度:增长压力与财政压力[J].改革,2017(8):131-140.
- [3] 张莉.财政规则与国家治理能力建设——以环境治理为例[J].中国社会科学,2020(8):47-63.
- [4] 樊继达.财政支持生态文明建设:中国共产党的百年求索、经验及前瞻[J].财政研究,2022(3):16-25.
- [5] 潘海婷,等.湖南省生态环境监测事权划分的思考与探索[J].环境保护,2020(9):58-60.
- [6] 习近平.坚持节约资源和保护环境基本国策 努力走向社会主义生态文明新时代[N].人民日报,2013-05-25(1).
- [7] 赵晔.国土空间治理与央地协同:基于“区域—要素”统筹的视角[J].中国人民大学学报,2022(5):36-48.
- [8] Breton A. Competitive governments: an economic theory of politic finance[M]. Cambridge: Cambridge University Press, 1996:22-23.
- [9] 中共中央文献研究室.习近平关于社会主义生态文明建设论述摘编[M].北京:中央文献出版社,2017.
- [10] 楼继伟.坚持现代财政制度主线 完善中央地方财政关系[J].财政研究,2020(2):3-8.
- [11] Tiebout C. A pure theory of local expenditures[J]. Journal of Political Economy, 1956, 64(5):416-424.
- [12] 岳红举,王雪蕊.中央与地方政府间事权与支出责任划分的制度化路径[J].财经科学,2019(7):54-66.
- [13] 洪小东.央地政府间环境事权与支出责任划分[J].地方财政研究,2018(5):60-66.
- [14] 张光.中国政府间财政关系的演变(1949-2009)[J].公共行政评论,2009(6):26-57.
- [15] 吕冰洋,贺颖.中国特色财政激励体制:基于统一市场的视角[J].中国社会科学,2022(4):24-43.
- [16] 褚添有.地方政府生态环境治理失灵的体制性根源及其矫治[J].社会科学,2020(8):64-75.
- [17] 郭平,杨梦洁.中国财政分权制度对地方政府环境污染治理的影响分析[J].城市发展研究,2014(7):84-90.
- [18] 孙开,张磊.分权程度省际差异、财政压力与基本公共服务支出偏向——以地方政府间权责安排为视角[J].财贸经济,2019(8):18-32.

【责任编辑 孟宪民】