

# 对口支援机制：法学检视、 困境与出路

李楠楠

(北京物资学院,北京 101149)

**内容提要:**新冠疫情来势凶猛,面对疫情重灾区湖北的紧急求援,对口支援机制再次开启。对口支援机制是具有中国特色的财政现象,在中国有着强大的实践基础。随着社会经济形势的不断发展,对口支援的范围、规模逐渐扩大,类型日益多样。然而,仰赖中央权威的对口支援机制在实施中暴露出诸多缺陷,早已引发人们对其正当性的讨论,对口支援机制的改革势在必行。鉴于对口支援机制本身具有的横向财政转移支付特征,国内学界对其制度化为横向财政转移支付的呼声日渐高涨。事实上,对此仍需进行深入研究和科学论证,尤其是法律制度依据、横向财政平衡、央地权责划分、纵横关系协调等重点问题都是其不得不面临的现实困境,并且短时间难以突破。理论研究也要结合现实国情,对口支援机制的改革方向应当根据其不同性质分类推进:常态性的对口支援应当被纵向转移支付制度所吸收和完善;应急性的对口支援则应予以保留和规范。

**关键词:** 对口支援 横向财政转移支付 现实困境 法治路径

**中图分类号:**F812.2 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-9544(2020)12-0055-10

## 一、问题的提出

2020年初爆发的新冠疫情牵动着每个国人的神经,湖北武汉更是成为疫情的重灾区。面对疫情,党中央的表态振奋人心,“武汉胜则湖北胜,湖北胜则中国胜”,全国上下迅速响应,救灾物资、生活用品、医疗团队、科技人才等源源不断涌向武汉。尤其是针对湖北省医疗资源紧张等情况,2月10日国家卫健委统筹安排19个省份对口支援湖北省除武汉市外的16个市州及县级市。当前,中国已经取得抗

击疫情行动的阶段性重大胜利,这离不开党中央“全国一盘棋”的英明领导,更离不开全国上下“集中力量办大事”给湖北的对口支援。对口支援机制的强大成效举世瞩目,再一次反映出中国作为社会主义国家的制度优越性。事实上,对口支援机制不是新生事物,在中国由来已久。作为一项政策性很强的现实工作,对口支援机制的产生并非来自理论推演,而是基于社会主义中国的伟大实践<sup>①</sup>。中国对口支援主要是在中央政府主导下,由经济发达地区给予边疆民族地区、欠发达地区、特殊困难地区、重

[收稿日期]2020-07-20

[作者简介]李楠楠,法学博士,财政学博士后,法学院讲师,主要研究方向为财税法,经济法等。

[基金项目]国家自然科学基金项目“财政收入分享、地方政府官员行为与地方公共产品供给研究”(项目编号:71863001)。

大建设工程项目地区以及重大自然灾害地区、重大突发公共事件地区等以政治、经济、科教文卫等多方面援助,旨在缩小地区间差距、促进经济发展、维护民族团结、保持国家稳定以及恢复重建、突发事件响应等。带有明显横向财政转移支付特征的对口支援机制是具有中国特色的财政现象,经过40年的不断演进,中国对口支援机制的范围不断扩张、类型日益丰富。总体上,形成了以地域性对口支援和项目性对口支援为代表的常态性对口支援,以重大自然灾害对口支援和重大突发公共事件对口支援为代表的应急性对口支援。

然而,关于对口支援的理解学者们莫衷一是,总结起来大体包括以下观点:一类观点认为,对口支援是具有多重特征的政府经济援助或合作行为<sup>[2-3]</sup>。此类界定主要出自政治学、公共管理学者,他们在界定对口支援是政府经济行为的前提下,强调对口支援的政治经济多重目的意义,政府主导与社会参与结合的主体特征,持续性稳定性强的组织特征,财政支援与非财力要素支持结合、无偿有偿结合的形式特征。另一类观点认为,对口支援是中国特色的横向转移支付<sup>[4-7]</sup>。这类观点重点关注对口支援的政府间分配性质,将其纳入财政体制框架进行认识,财政学与法学学者多持此种观点。也有观点与此相反,认为对口支援是临时性的应急措施<sup>[8]</sup>。当然,还有人独树一帜,认为中国特色的对口支援为“一种政治性馈赠”<sup>[9]</sup>。笔者认为,之所以学者们关于对口支援的特征界定出现分歧,是因为对口支援本身的复杂性所致,包含着多种类型的对口支援机制交织着多重复杂的目标,单纯定位一种特征自然不能概括其全貌。应当看到,对口支援机制中有政治馈赠的特征、有临时性措施的特征、也有横向转移支付的特征,但是最主要的还是横向转移支付特征。

在对口支援机制发挥作用的同时也应注意,该机制本身还存在着诸如非规范化、非法制化、非公式化等正当性缺陷,亟待改革和规范。鉴于对口支

援的横向财政转移支付特征,多数学者主张将其制度化横向财政转移支付;也有部分学者主张建立对口支援合作协议,学界对此莫衷一是,但可以肯定的是,对口支援机制的改革势在必行。至于是否将其转变为横向财政转移支付制度,还需要结合中国国情和财政实际进行深入研究和探讨。

## 二、对口支援机制运行的法学检视:非制度化下的正当性瑕疵

经过了40年的运行,对口支援机制在范围、规模和力度上都有所扩展,涉及工农、商贸、文教、卫生、科技等多个领域,资金、物资、智力、技术等多种手段。毋庸置疑,对口支援在我国社会经济生活中,特别是加强民族团结,促进地区经济发展,甚至是突发事件应急响应和灾后恢复重建都发挥了相当积极的关键作用。即便如此,对口支援也只是一非制度化的方式,其正当性一直存在瑕疵。

(一)非法制化:组织与实施主要仰赖中央政府权威

中国对口支援的实施通常由中央统一决策,根据支援地和受援地的差异和比较优势、资源分布禀赋以及经济互补性等来确定对口支援单位。面对党和国家赋予的政治任务,支援地政府对于是否参与以及所支援地区均不能自主选择,更多的是讲大局、做贡献。可见,行政主导的对口支援还未成为制度化的方式,必须依赖中央强大的组织和协调能力才得以实施。20世纪90年代之后,市场化改革进程不断深化,利益分化开始出现,带有计划色彩的对口支援中各地政府的积极性、主动性有所下降,中央权威的推动作用更加突出。比如,对口支援三峡库区移民安置工作中,国务院向全国发出号召,表明中央态度;对口支援汶川地震灾区中,如何贯彻落实“一省帮一重灾县”成为中央会议重要议题;此外,诸如从国务院到各级地方政府的对口支援表彰制度也是重要的激励机制。但是,以上各种措施的

有效实施仍然没有可以依靠的法律机制,相关的法律责任也处于缺失状态。结合对口支援机制“无偿性”和“单向性”特点可知,受援地政府不必付出对价,而支援地政府若遭难也无需受援地政府回报。事实上,受援地政府接受的各种资源均来自于支援地政府的财政收入,也就是支援地政府的居民纳税。换言之,对口支援等于将支援地居民纳税无偿转移给受援地支配,这种资金转移不在原有财政预算框架之内,支援地政府承受着额外的财政负担。可以肯定的是,地方政府进行对口支援的财政行为应当通过民主程序获得合法性与正当性,进一步讲,就是要经过具有预算批准权的同级人大或其常委会的同意。事实上,汶川地震发生后国家也曾出台相关条例作为对口支援的制度依据。但是,该规定却与我国《预算法》规定的地方预算制度相抵触,表面上为对口支援方案的确定与实施提供了形式上的合法性,实际上地方国家权力机关对本级政府预算的决定权和监督权被架空。

(二)非标准化:具体执行过程中不确定性因素众多

总体上,历次对口支援安排能够契合现实所需,体现国家最高领导层的英明决策。然而,从支援主体到受援对象再到具体任务都由行政手段予以确定,始终没有法律法规对其进行必要约束和规范;同时,支援方式不固定,程序不透明,法律责任缺失等,导致对口支援的实施缺乏客观衡量标准,存在着很大不确定性。比如,受援方的资格问题。2008年中国南方遭遇百年不遇的雨雪冰冻灾害,受灾面积大,危害严重,但是并没有开启对口支援机制。有人不禁要问,对口支援开启的前提和条件是什么?是灾害造成损失的程度或者规模?对口支援区域选择的标准和原则又应如何确定?类似问题还找不到相应原则和标准。再比如,支援方的选择问

①唯有《汶川地震灾后恢复重建对口支援方案》明确规定了“对各支援省市每年对口支援实物工作量按不低于本省市上年地方财政收入的1%考虑”。

题。是中央单方面决定,还是地方政府主动申请,应当协商决定还是法律规定。根据以往的实践,支援民族地区基本由中央单方面确定;东西扶贫协作是“经商有关地方政府同意”;支援汶川地震灾区时某些地方领导人主动请缨,赢得中央赏识,也收获社会各界的好评。此次新冠疫情是由国家卫健委牵头建立了“一省包一市”的对口支援关系。面对突如其来的重大灾害以及灾后重建等难题,支援主体的确定,是维持地方政府主动表态最终由中央领导拍板的做法,还是有一个可普遍适用的原则和标准,就显得格外重要。再比如,支援的标准问题。支援主体应当拿出多少自有财力用于支援以及受援主体到底应当接受多少支援,目前还没有公式化的金额分配标准,富裕地区应当提供的援助数量基本没有作出具体规定<sup>①</sup>,贫困地区获得支援的多少往往取决于经济发达地区的财政经济状况、地区间的相互关系、有时甚至是当地领导人个人的自由裁量,而且不同富裕地区给予的支援在数量上也各不相同。非标准化的对口支援方式使得该机制在平衡地区财力方面的作用十分有限,即使支援额度在政府预算中出现,但因缺少必要的评估机制和统计制度,尚未实现管理的精细化和规范化。虽然支援“方案”通常会兼顾支援地的经济实力和受援地的灾情程度,但是考虑到制度本身的长期性和规范性,标准化的对口支援显然更加合适。

(三)非规范化:政绩考核易引发府际财政支出竞争

各级地方政府在顾全大局、无私奉献精神的感召下,积极进行对口支援工作取得了令人瞩目的成效,然而没有法定支出标准作为前提,地方政府之间财政支出竞争现象时有发生,对政府间财政关系带来负面影响。比如,对口支援汶川地震灾区时,为了帮助受灾地区尽快恢复正常的生产和生活秩序,《汶川地震灾后恢复重建对口支援方案》对支援地政府的财政支出标准作出了具体要求,即东部和中

部 19 个省市每年对口支援实物工作量按不低于本省市上年地方财政收入的 1% 考虑, 对口支援期限按 3 年安排。为了实现该目标, 中央政府带头之下地方政府也开始不同程度地压缩行政经费<sup>①</sup>。事实上, 类似灾区恢复重建的实际对口支援行动中, 各地比拼水准和速度的现象也时有发生。应当说, 地方政府作为支援方日夜奋战的牺牲精神固然值得歌颂, 但是工程建设要符合客观规律, 也要正视各地政府间的差距, 一味追求统一的高标准和高速度似乎并不合适。另外, 个别地方政府领导人在支援中盲目顾大局, 讲奉献, 有时迫于政治晋升压力或是为了追求个人政绩, 随意作出财政支出许诺, 这种不当表态必然会对地方预算方案调整带来影响, 最终地方人大在压力之下不得不接受地方政府的预算方案。新公共管理的“委托代理”理论认为, 一方面, 地方政府是中央政府的代理人, 另一方面, 地方政府也是地方公众利益的代理人。分税制财政管理体制下, 地方政府应当拥有一定的财政自主权, 有权决定地方公共资金的去向, 然而, 此项财政支出决策的主体却不能是地方政府这类行政机关。原因在于, 在“政治晋升锦标赛”这种将职务晋升作为官员政治激励与治理手段的前提下, 下级官员面对上级指定的任务必定不遗余力地完成。汶川地震对口支援中超额、超前完成援建任务的省市之所以屡见不鲜, 不能说与此毫无联系。

### 三、对口支援机制改革的现实困境: 制度化为横向转移支付不可行

对口支援作为一种非制度化的方法, 伴随其实践进程的不断发展, 学者们开始关注其改革方向。应当看到, 对口支援机制本身确实带有一定的横向

财政转移支付的特征。其一, 在行为主体关系方面, 对口支援是典型的上级决策、下级执行的活动, 是在既有财政体制之下的区域间政府财力无偿转移和资源再配置。其中, 中央政府作为主导, 下级政府作为实施主体, 区域间政府是发生利益再分配的实质主体, 因此对口支援也被称为“兄弟互助式援助”。其二, 在客体的内容和性质方面, 支援方提供的援助涉及医疗卫生、教育科技、基础设施建设、经济发展扶持等, 是支援方政府直接或通过受援地政府向当地企业和居民提供公共服务, 是公共财政职能范畴。不论是单纯财力转移, 还是以财、物、人力相结合, 都是政府财力牵动的要素流动, 是一种跨区域、多主体之间的财政分配活动。其三, 对口支援中的财政资源主要在各级地方政府间横向分配和流动, 与政府间纵向财政转移支付似乎形成了结构对应, 也因此被认为带有横向财政转移支付的特征。与此同时, 对口支援机制还具有明显的中国特色<sup>[10]</sup>。对口支援主体不但包括省市政府, 还包括中央职能部门和中央企业; 对口支援的内容包括特殊地域性、重大项目性以及突发事件应急性多种类型, 集合政治、经济、文化等多种目的。可见, 对口支援是一项内容和目的多元、实践性强、应用灵活、方式多样的政策工具。尤为突出的是, 中国对口支援的“政治动员性”特征明显。国家统一和民主团结的历史传统、单一制的体制特点、党的领导政治优势等共同形成了这种中央主导、下级行动、政治优先、任务导向、全员参与的制度优越性, 其中人、物、财调动力度之大、动员之快、持续时间之长任何其他体制国家不可比拟。正是鉴于该体制具有明显的横向财政转移支付特征, 很多学者主张借鉴德国模式, 将其制度化为中国式横向财政转移支付, 并极力论证引入该制度的必要性和可行性, 却很少深入论证该模式在中国是否同样适用。新的社会经济形势下, 对口支援是否可以制度化为横向财政转移支付的问题亟待解决, 笔者认为, 中国以对口支援为基

<sup>①</sup>例如, 北京市公布《市级预算单位压缩公共经费用于抗震救灾的工作方案》规定: 凡使用财政性资金的市级各预算单位, 在保证日常工作正常运转的前提下, 对 2008 年部门预算的公用经费压缩 10% 以支援灾区建设。广东省政府也下发《关于厉行节约压缩支出支援四川地震灾区重建工作的通知》, 要求各地、各单位采取切实可行的措施, 压缩一切不必要的开支, 将节约资金全部用于支援灾区抗震救灾和灾后恢复重建。其他省、市级地方政府也做出过类似规定。

基础建立横向财政转移支付制度尚存现实困境,需要引起注意。

(一)困境之一:行政主导转移支付实践下法律制度依据匮乏

一直以来,中国财政转移支付立法层次较低、法治化程度不高,这也是财税法治建设亟待解决的问题。在法律制度层面,财政转移支付立法仍为空白。虽然全国人大常委会曾有过关于财政转移支付的立法规划,财政部也表态起草过相关的暂行条例,但是至今无实质进展。法律付之阙如,主要依据便是财政部颁布的部门规章,即《一般性转移支付办法》和《中央对地方专项拨款管理办法》。涉及具体问题时,多数通过财政部内部文件来调整,即各种“通知”、“决定”、“方案”等,随意性较大,稳定性不足。实体法律制度不足也导致程序性法律制度缺失,转移支付的主体、客体、对象、审批、权益、监督救济、法律责任等环节没有明确的法律依据,实践中经常出现转移支付资金分配不透明,执行程序不规范,法律责任不落实等,财政转移支付的功能大打折扣。

事实上,以上财政转移支付的立法形式都只是针对纵向模式,在横向模式上的财政转移支付尚无任何法律依据,最多只是由中央政府主导、地方政府协商的方式来进行,而且由于没有负责决策和监督的专门机构以及公式化的金额分配方式,实践中重复建设、盲目攀比、效率低下甚至浪费现象多发。从这个角度来看,此种非规范性的横向财政转移支付模式本身的作用必定有限,缩小地区间经济差距以及促进基本公共服务均等化的功能也难以发挥。应当说,具有横向转移支付性质的对口支援得以运行40年,主要依靠的是中央政府的权威和支援省份的无私奉献精神。即便如此,随着分税制改革的深入推进,地方政府事权增多财权上收,地区间竞

争愈发激烈,支援省份积极性下降、支援项目减少和效率低下等问题也逐渐产生。当然,也有个别省市曾经探索建立横向转移支付机制<sup>①</sup>,但是此项尝试实属昙花一现,后续没有相关省份继续跟进。

如上所述,对口支援主要是由中央政府主导进行,其政策和制度依据最多是国务院及其职能部门颁布的各种“方案”“通知”“意见”,例如,《汶川地震灾后恢复重建对口支援方案》《关于开展对三峡工程库区移民工作对口支援的通知》《关于支持玉树地震灾后恢复重建政策措施的意见》等,各级地方政府按照“方案”“通知”“意见”的规定完成对口支援任务,这种政策依据的法律位阶太低,充其量只是一种规范性文件。因此,目前中国还没有规范意义上的横向财政转移支付法律制度,引入横向转移支付制度只处于学术探讨阶段。结合西方国家财政转移支付经验,其大都遵循财政法定原则,尤其是财政转移支付立法最为完善的德国,更是通过其宪法《德意志联邦共和国基本法》、财政转移支付领域的基本法《联邦财政平衡法》以及《财政预算法》等,对转移支付各个环节进行明确规定,形成了全面的财政转移支付法律制度体系。可见,中国财政转移支付科学化和规范化的实现,应当坚持财政法定主义,加快财政转移支付立法进程。

(二)困境之二:区域间财政差距过大难以实现横向财政平衡

部分学者在看到了“纵横均衡”的德国模式之后,没有进行深入论证和分析,便直接开始为中国的对口支援制度化为横向财政转移支付进行具体设计,希望在中国可以实现同样的横向财政平衡功效,笔者认为此举不够科学和严谨。应当说,并非所有国家都适合建立横向财政转移支付制度。目前除德国以外,大部分国家普遍只建立有纵向财政转移支付制度。事实上,地区间经济差距不大是该制度能够有效实施的重要前提。鉴于横向转移支付“劫富济贫”色彩突出,若是地区间经济差距较大,横向

<sup>①</sup>2010年3月广东省政府印发《关于建立推进基本公共服务均等化横向财政转移支付机制的指导意见》。

转移支付中富裕地区的自有财政利益受损势必严重,该地区居民必然会产生诸多的不满情绪甚至抵制行为。横向财政转移支付的“德国模式”之所以存在,是因为即便是相较于其他发达国家,德国地区间财政差距也明显更小,这也成为原联邦德国横向财政平衡机制得以顺利进行的前提。而有学者研究发现,德国统一前后其横向财政平衡体制的运行绩效有较大差异<sup>[8]</sup>,原因在于统一后的德国其地区间经济差距逐渐拉大,州级财政关系更加紧张,横向财政平衡机制调整难度加大,西部各州对财政平衡体制普遍不满,部分富裕州还向联邦法院提起诉讼,要求全面审查新的财政平衡法是否违反德国基本法<sup>[9]</sup>。

另外结合德国经验可知,横向转移支付还容易引发税收负激励问题。横向平衡机制一般通过地区间税收分享进行,而通过税收分享来实现均等化,无论是富裕地区还是贫困地区,其地方政府征税的努力程度都会降低。这种负激励的效果不利于激发地方政府征税积极性,还会导致潜在税收流失。从国际经验来看,大部分国家之所以避免这种税收分享而采用一般性转移支付来实现均等化,就在于横向财政转移支付容易导致税收负激励和预算软约束问题。与德国相比,中国地区经济差距过大问题由来已久,牵涉因素众多。当前,调整政府间税收划分应当成为中国地区间财政失衡的首要任务,回避地区间财政资源逆向转移问题,即便继续扩大对口支援范围,地区间财政差距过大的问题也难以真正解决。可见,面对地区间财政失衡这样的系统工程,需要协调多方利益。立足财政角度,完善纵向财政转移支付制度或许是更为现实的选择。

德国以外的其他主要发达国家普遍未采用横向财政转移支付,不代表这些国家对地区间横向财政平衡问题有所忽视,只是他们运用纵向财政转移支付来进行调节。当今主要发达国家中,纵向转移支付的横向均等化效应各异,但是普遍收效明显,

如澳大利亚、葡萄牙、加拿大等。可以得出,设计良好的纵向财政转移支付制度在横向财政平衡方面同样可以有好的功效。相较于横向转移支付,纵向转移支付“劫富济贫”色彩更弱,伴随的矛盾和冲突更小,接受度更高,成为绝大部分国家首选的原因也在于此。当前,中国纵向财政转移支付还未达到均衡地区间财力、缩小地区间经济差距的要求,横向财政平衡功能不够理想,但是这不代表纵向转移支付制度本身有问题,而是现行纵向制度还不够完善,由此制约了横向财政平衡效应的发挥。

(三)困境之三:财政职能配置错位导致央地间权责划分下沉

对口支援的实施力求实现地区经济发展、民族团结、公共服务均等化、自然灾害和突发事件救助等诸多职能,更多的是实现财政收入分配职能,主流观点(包括大部分国家的财政实践)认为这是中央政府的职责,应由中央政府运用诸如转移支付等多种手段进行解决,除非特殊情况,比如人和生产要素跨地区流动性极差等,不能由地方政府承担。在这个层面上看,对口支援体制的建立是政府间财政职能配置错位的一种体现<sup>[10]</sup>。事实上,将本属于中央政府的事权以“对口支援”的名义交由地方政府承担有其特定历史背景。“文革”这场政治浩劫给中国社会和经济造成了巨大破坏,边疆民族地区更是深受其害,与其它地区相比发展更加滞后。“文革”结束后,为了国家统一和社会稳定,亟待加快民族地区发展,缩小地区间财政差距。然而此时百废待兴,全国经济、社会各方面急需中央财政投入,无奈中央政府存在巨大财政收支缺口,财力十分有限(1976年中央财政收入占全部财政收入比重不到13%),实在无力支持民族地区恢复发展。而此时地方财力相对充足。此种背景下,中央不得不依靠政治权力抽取富裕地区财力援助民族地区,对口支援模式从此开启。随着对口支援范围和力度不断扩大,地方财政支出份额逐步提升,两者有着极强的

同步性,对口支援体制确立以来地方政府承担了大部分的财政支出责任,该项机制的实施与地方财政支出负担日益加重存在一定因果关系。在对口支援方面,与别国相比中国地方政府承担了更多的财政支出责任。

分税制改革之前,受中央政府财力有限的影响,对口支援开展尚且可行,而分税制改革之后,政府间财力配置格局已然发生重大调整,再继续扩大支援的范围和力度,将中央政府支出责任转移给地方政府则显得不合时宜。有数据显示,分税制改革之后中央财力充实,地方财政自给率大大降低,东部地区经济相对发达省份也不例外。地方政府满足本地财政支出需要尚且困难,继续推行横向财政平衡机制、扩大对口支援的实施范围和力度,想必经济发达省份也会陷入财政困境。尤其随着财政透明度的提升和财政民主观念的深入人心,承担援助任务地区民居的反对声音也会增多。如前所述,由于缺乏有效的激励机制,尤其是中国市场经济体制确立以及分税制改革深入推进,地方政府财力缩水以及政府间竞争加剧,支援省份积极性有所下降。地方政府作为公众代理人,在“晋升锦标赛”的压力下更关注如何提高本地财政收入,乐于助人的主动性和积极性并不高。中央政府以行政命令推动的对口支援更类似于将发达地区的财政资源无偿征调给欠发达地区,实质上是中央政府将部分财政均等化的责任转嫁给地方政府<sup>[9]</sup>。

长期以来,中央与地方政府财政事权与支出责任划分不够明确和清晰,“事权下沉、财权上浮”,地方承担了很多本应属于中央的事权和支出责任,很大程度上催生了对口支援这种带有明显横向财政转移支付特征的财政实践。党的十八届三中全会《决定》、十九大《报告》为事权与支出责任的改革方向作出明确部署,多个领域内事权与支出责任划分改革正在进行<sup>①</sup>。可见,深化中央与地方财政事权与

支出责任划分改革,可为转移支付制度有效运行创造良好的体制环境。概括来讲:首先,明确中央、地方以及中央与地方共同事权的范围,增加中央事权,减少并规范共同事权。其次,以事权为基础进行支出责任划分,科学确定转移支付的总量规模及重点支持的领域方向。中央事权可以由地方代为履行,但是相应的支出责任必须由中央政府承担。最后,在事权与支出责任划分明确的基础上,将属于中央事权的对口支援类型进行整合,最终吸收进财政转移支付制度当中。

#### (四)困境之四:现行财政体制下纵横财政关系配合协调难题

目前,很多学者都主张在国内建立纵向为主、横向为辅,纵横交错的财政转移支付体系。事实上,要想将对口支援制度化为横向财政转移支付,至少应当明确一个前提,即横向财政转移支付与纵向财政转移支付之间的关系。中国现行转移支付主要是纵向转移支付模式,主要包括两类:一是中央对地方(省级)财政转移支付,表现为:税收返还、体制性补助和上解、结算补助和上解、专项拨款等形式。二是省级以下财政转移支付,基本上比照中央对地方的补助形式进行设计。为了适应分税制改革的要求,1995年中央启动了财政转移支付制度,在调整政府间财政关系上作用显著。纵向财政转移支付模式更注重平衡中央与地方的纵向财政关系,对同级政府间横向财政关系的关注度则不够。随着地方政府间财力差距日益加大,横向财政失衡问题越发凸显,财政转移支付似乎逐渐偏离基本公共服务均等化的目标。

伴随分税制改革的深入,建立横向转移支付制度的呼声日益高涨,然而时至今日,中国却仍未建立制度上的横向财政转移支付,其中原因值得深思,一个重要原因就是对口支援的属性模糊、定位不清。虽然地区之间的对口支援具有典型的横向财政平衡特征,但有些对口支援中还包括中央机关职能部门的参与,这又属于纵向财政转移支付的范

<sup>①</sup>2018年7月19日,国务院发布《医疗卫生领域中央与地方财政事权和支出责任划分改革方案的通知》。

畴。与德国相比,中国对口支援体制与纵向财政转移支付之间缺少有效衔接,如果建立横向财政平衡机制,就必须解决“纵横”分工问题以及责任配合等问题,相应制度安排将更复杂、实施成本更大、引发利益纠葛更多。“营改增”后,政府间税收划分改革亟待进行,纵向财政转移支付制度也要随之调整。税收划分、税收返还与纵向财政转移支付等正式层次的政府间财力配置尚未稳定,事权与支出责任划分改革仍在进行,加之财政体制本就不稳定,此种情况下再贸然增加横向财政转移支付这个政府间财力配置层次,需要协调与配合的难度可想而知。

应当看到,中国已经拥有世界上最为庞大的财政转移支付体系,同时该体系日趋复杂。中央通过财政转移支付的形式委托地方政府执行国家事务,无论是中央财政转移支付规模,还是地方政府支出占比,都远超世界上的其他国家<sup>①</sup>。大规模的财政转移支付已经成为中国地方政府重要的收入来源。有鉴于此,纵向转移支付的进一步完善和规范应当成为中国转移支付改革的着眼点。实践证明,单纯依靠贫富地区间自主协商,有分量的转移支付协议难以达成,中央政府的权威始终必不可少。横向财政转移支付的执行需要考虑的因素众多,同时,本就日益庞大的转移支付规模会因为横向转移支付的加入进一步扩大,导致转移支付体系愈加复杂。因此有学者明确指出,“中国庞杂的转移支付体系应当进一步压缩而不是扩张。”<sup>[14]</sup>

#### 四、对口支援机制改革的法治路径:常态性和应急性分类推进

对口支援机制是中国社会主义制度优越性的体现,更是全国人民团结一心共同攻坚克难的反映。以往的对口支援机制在扶贫工作、民族团结以及抗震救灾等方面都发挥了重要作用,此次新冠疫情下中央组织地方对湖北进行对口支援,更是表现

出强大的组织与协调能力,使得抗疫工作取得阶段性重大胜利。因此,笔者无意否定对口支援机制的优越性。只是我们应当看到对口支援本身存在的正当性问题,同时注意其制度化为横向转移支付在当前还不具备条件。在新的社会经济形势之下,对口支援机制的改革方向应当结合中国国情和财政实际,同时考虑对口支援包含的类型,根据类型和性质分类推进。

(一)常态性对口支援:纵向财政转移支付制度的吸收与完善

作为处理政府间财政关系、实现地区间财政均衡的手段,纵向转移支付与横向转移支付各具优势和不足,在功能上有可替代性。因此,“我国这样的高度集权国家未必要建立横向财政平衡体制,只要制度设计得当,仅依靠纵向财政转移支付仍然可以较好地解决横向财政失衡问题。”<sup>[18]</sup>有部分学者提出,对口支援机制应当以地方政府之间自愿缔结合作协议的方式来建立,上级政府的职责主要是为协议式互助机制的不足提供必要补充<sup>[15]</sup>。笔者看来,此种方式同样存在问题,因为除了可以正常获得对口合作的地区,还存在一些经济落后、财力薄弱以及灾害频繁的地区,此类地区或者没有能力为其它地区提供援助,或者需要受援助的概率过高而没有地区愿意与之合作,总之都会面临难以寻找到合作伙伴的困境。即便该类地区间互相合作,也会因为各自的短板而难以取得良好的互助效果。可见,依靠地方政府的自愿对口合作协议势必效果有限,更加难以实现区域财政均衡的目标。此时,上级政府和中央政府的作用就突显出来,合适的方式就是通过纵向转移支付的形式解决地区间的财力缺口,而非强令下级政府和地方政府实施无偿的对口支援。当然,在纵向转移支付制度之外,各省之间如果愿意互通有无,双方可以本着自愿、互利、互惠等原则,根据自身资源禀赋和经济发展水平,通过对等协商确定权利义务的合作关系。

如前所述,以对口支援机制为基础建立横向财

<sup>①</sup>据统计,我国中央转移支付占中央财政支出的比例大约为70%,而OECD国家平均水平约为20%。我国地方财政支出占全国支出的比重为85%,而OECD国家平均水平约为30%。



政转移支付制度,从理论基础、法律依据以及实际操作等方面均未具备相应条件,在其本身正当性存疑的情况下,继续扩大实施范围和规模并不合适。因此,对口支援体制改革方向应根据不同性质分类推进。针对现有对口支援的不同类型,同时结合当前央地政府财政事权与支出责任划分改革,应将地域性对口支援和项目性对口支援这类常态性对口支援纳入纵向财政转移支付体系。具体来讲,地域性对口支援作为“本应由中央直接负责而交给地方承担”的事务,应当上收中央政府,逐步被政府间纵向财政转移支付取代;项目性对口支援长期以来主要由中央政府各职能部门组织,本身就具有纵向财政转移支付的性质,也应纳入纵向财政转移支付体系,按照规范化、科学化和民主化等要求,统一由财政部门用于地区财政平衡和公共服务均等化。此举将有利于逐步解决此前对口支援中存在的法律依据缺失、横向财政失衡等问题。应当明确,地域性和项目性对口支援吸收进纵向财政转移支付体系之后,中央政府仍然可以将其中的部分项目委托给适合的地方政府具体执行,但需自己承担相应的财政支出责任。

“从改革发展成果公平分享视角看现行财政转移支付制度,需要检讨该制度对均等化目标的背离。<sup>[16]</sup>”与其说纵向财政转移支付制度本身无法发挥财政均衡的作用,不如说中国现行纵向财政转移支付制度还不够规范和完善。因此,实现对口支援的法制化和规范化,当务之急不是照搬德国经验贸然建立横向财政转移支付制度,应是完善现有纵向财政转移支付制度。事实上,分税制财政体制下列入共享税的都是增值税、所得税这样的重要税种,并且中央占较大分成比例,此种财力分配有利于均等化目标的实现。因此,应将转移支付的目标定位于为各地实现基本公共服务均等化提供财力保障,针对中国转移支付现状,建立规范化的转移支付制度。第一,完善转移支付立法。首先,尽快由全国人大及其常委会制定《财政转移支付法》,将转移支付

的各个环节以立法形式予以明确和规范,通过建立科学化的指标体系和客观标准,以消除人为因素的不合理影响,将转移支付过程纳入法制化轨道。其次,设置转移支付的专门机构,审批转移支付申请,监督转移支付资金流向和使用。第二,优化转移支付结构。扩大一般性转移支付规模,加大对西部等欠发达地区的转移支付力度,使其有履行事权和支出责任相匹配的财力,满足不同区域内居民享受基本公共服务的需求,促进区域间经济协调发展;清理和压缩现有专项转移支付项目。明确列入专项转移支付项目的标准,严格控制专项转移支付的规模。依法建立“以一般性转移支付为主,专项转移支付为辅”的财政转移支付体系。第三,科学制定转移支付分配标准。以“因素法”替代“基数法”,实现转移支付资金的公式化分配<sup>[17]</sup>。

(二)应急性对口支援:限定行使范围与组织方式的保留与规范

在对口支援的分类中,应急性对口支援具有特殊性,应当单独讨论和相应改革。鉴于地震等重大自然灾害或传染病等突发性公共事件本身所具有的重大、危急等特征,若不迅速响应,可能会给全国人民身体健康和社会经济稳定造成重大损失;与此同时,中国具有“集中力量办大事”、“全国一盘棋”的优良传统,重大危机下应急性对口支援是中国特色社会主义制度优越性的最好体现。尤其是此次新冠疫情中,在党中央的领导下,全国上下对口支援湖北省各市,不但体现了中央政府强大的组织和协调能力,而且反映了地方政府迅速响应和配合水平,中国的抗疫行动取得了阶段性的重大胜利,也受到来自国际社会的充分肯定。

由此可见,重大自然灾害或重大公共事件发生后需要来自政府方面的迅速响应,调动全国上下的各种资源,首要的就是财政资源。应当说,无论是地方政府还是中央政府,面对重大危机状态下的巨额财政资金需求都会感到同样棘手,此时就需要双方共同联手、集中财力共渡难关。无论是此前的汶川

地震,还是此次新冠疫情,都是紧急状态下全国上下统一协调、调动财政资源的充分体现。由于应急性对口支援本身的特殊性,从财政角度看,属于紧急状态下的财政资源配置问题,区别于常态下财政资金的安排和使用。在中央领导下各级地方政府对于灾区的支援和帮助的性质,也应当与地域性和项目性对口支援这类常态性对口支援相区别。因此,应急性对口支援暂时不宜归为纵向财政转移支付制度当中,有继续保留的必要性。有学者将重大危机性对口支援定性为“国家应急资源动员措施”,并且对其行使范围进行限定,不宜继续扩大规模和使其常态化<sup>[12]</sup>。此观点有一定合理性。笔者认为,鉴于应急性对口支援是对全国上下财政资源的紧急调动,对口支援的使用范围应当作出限制,即仅在发生特大自然灾害或者重大突发公共事件时才启用,这样才能更好的调动和使用全国的财政资源。

另外,还需注意应急性对口支援的组织方式。合适的方式应当是号召和倡导,不宜进行强制。需要指出,尤其不宜和地方政府官员政绩挂钩。有学者指出,中国地方官员的财税激励及他们所处的经济竞争中嵌入了政治晋升博弈的性质。“同一行政级别的地方官员,无论是省、市、县还是乡镇一级,都处于一种政治晋升博弈,或者说政治锦标赛。<sup>[18]</sup>”为避免应急性对口支援成为地方政府间财政支出竞争以及地方官员政绩攀比的工具,不应将对口支援任务完成情况与地方政府官员政治晋升和政绩考核挂钩,应为地方政府及官员树立正确的发展导向和科学的政绩观。由此,应急性对口支援才能真正体现中国作为社会主义国家的制度优越性。

鉴于对口支援机制本身的正当性问题,其改革方向已经引起学界关注。学术研究的科学和严谨特性告诫我们,对口支援制度化作为横向财政转移支付有其现实困境,不顾实际,盲目照搬别国经验有违科学精神。研究中国问题,讲好中国故事,应当立足中国实践。对口支援机制的改革方向,应当根据不同性质分类推进。总体上看,完善纵向财政转移支

付制度是当务之急,更是大势之趋。

## 参考文献:

- [1] 李曦辉.对口支援的分类治理与核心目标[J].区域经济评论,2019(02).
- [2] 丛威青.务实推进新时期对口支援工作[J].中国党政干部论坛,2017(11).
- [3] 钟开斌.控制性多层竞争:对口支援运作机理的一个解释框架[J].甘肃行政学院学报,2018(01).
- [4] 丛树海.财政支出学[M].中国人民大学出版社,2002.
- [5] 徐阳光.横向财政转移支付立法与政府间财政关系的构建[J].安徽大学学报(哲学社会科学版),2011(05).
- [6] 路春城.我国横向财政转移支付法律制度的构建——基于汶川震后重建的一点思考 [J]. 地方财政研究,2009(03).
- [7] 刘铁.论对口支援长效机制的建立——以汶川地震灾后重建对口支援模式演变为视角 [J]. 西南民族大学学报(人文社科版),2010(06).
- [8] 王玮.中国能引入横向财政平衡机制吗?—兼论“对口支援”的改革[J].财贸研究,2010(02).
- [9] 李瑞昌.界定“中国特点的对口支援”:一种政治性馈赠解释[J].经济社会体制比较,2015(04).
- [10] 石绍宾,樊丽明.对口支援:一种中国式横向转移支付[J].财政研究,2020(01).
- [11] 梁志建.德国联邦宪法法院 1999 年“财政平衡法”规范审查案判决述评——兼论德国宪法框架下的财政平衡法之借鉴[J].德国研究,2006(01).
- [12] 王玮.“对口支援”不宜制度化为横向财政转移支付[J].地方财政研究,2017(08).
- [13] 谷成,蒋守建.我国横向转移支付依据、目标与路径选择[J].地方财政研究,2017(08).
- [14] 李万慧,于印辉.横向财政转移支付:理论、国际实践以及在中国的可行性[J].地方财政研究,2017(08).
- [15] 林鸿潮.公共应急管理中的横向府际关系探析[J].中国行政管理,2015(01).
- [16] 许安平.财政转移支付制度及其对改革发展成果公平分享有何意义[J].现代法学,2008(05).
- [17] 李楠楠.从权责背离到权责一致:事权与支出责任划分的法治路径 [J]. 哈尔滨工业大学学报(社会科学版),2018(05).
- [18] 周黎安.晋升博弈中政府官员的激励与合作——兼论我国地方保护主义和重复建设问题长期存在的原因[J].经济研究,2004(06).

【责任编辑 成丹】