

央地协同治理：应急财政事权与支出责任划分的法治进路

李楠楠

(北京物资学院,北京 101149)

内容提要：中央行政主导下的应急财政事权与支出责任划分在应急事权界定的思路、应急权责划分的依据、应急权责履行的效果以及应急财力的匹配等重要环节存在现实困境。我国应急财政权责划分亟待实现从央地博弈到央地协同治理的模式转型。应当明确,应急财政权责划分协同治理模式的真正实现只能依靠法治进路。除了厘清央地协同治理的关键环节以提供必要前提,还需制度保障、激励相容、动力支撑以及利益协调等具体法律机制的构建。

关键词：应急财政 事权与支出责任 协同治理 法治进路

中图分类号：F812.4 **文献标识码：**A **文章编号：**1672-9544(2021)09-0021-10

从 2003 年非典疫情到 2008 年汶川地震再到 2020 年新冠肺炎疫情,应急财政作为应急管理体系的核心,为突发事件应急处置提供了财政基础和财力保障。作为应急财政的重点领域和关键环节,应急财政事权与支出责任划分受到的关注则更为集中。2020 年起实施的《应急救援领域中央和地方财政事权与支出责任划分改革方案》指出,“应急救援领域中央与地方财政事权和支出责任划分改革是推进应急管理体系和能力现代化的重要举措。”《方案》按照突发事件应对的不同阶段对央地应急财政权责划分提出了整体思路,重点强调中央与地方各自的权责和分工,但是对于如何实现中央与地方之间的协调与合作则缺少关注。需要注意,当前我国应急财政权责划分仍存在央地博弈的现实困境,对

突发事件应急处置效力的发挥形成了严重制约。应当看到,突发事件本身具有复杂性与不确定性,单一主体早已无法有效应对,多主体的协调与合作在全球范围来看已是大势所趋。有鉴于此,我国应急财政权责划分亟待实现央地协同治理的模式转型,而这种转型的落实需要依靠法治进路来实现。

一、应急财政事权与支出责任划分的现实困境

应急财政事权与支出责任划分是突发事件应对权责配置的关键环节。当前,我国应急事权与支出责任划分仍呈现央地博弈的状态,此种模式下的央地应急财政权责配置仍存诸多现实困境,亟待改革和完善。

[收稿日期]2021-08-22

[作者简介]李楠楠,法学院讲师,法学博士,应用经济学博士后,主要研究方向为财税法、经济法。

(一)应急事权界定的思路:局限于“事”的单一角度

事权的清晰界定是实现事权和支出责任相适应的前提和基础。长期以来我国应急事权界定相对注重“事”的单一角度,对“权”的属性关注不够,在中央决策、地方执行的实践背景之下,此种事权界定思路导致应急权责匹配难度大大增加。

1.事权界定:忽视本土事权的权力属性

从字面上看,“事权”一词,包括“事”与“权”两个要素,“事”指的是政府承担的职责和事务,“权”指的是与政府处置某项事务相关的权力与权利。西方传统财政理论习惯从“事”的视角界定事权,认为提供公共产品是各级政府的主要职责,具有层次性特点的公共产品应由不同层级的政府分别提供(全国性公共产品由中央政府提供,地方性公共产品由地方政府提供)。按此思路,中央与地方事权划分通常需要遵循两个原则,即范围原则和分级管理原则。西方这种事权界定角度与其地方政府享有充分的自治权不无关系。长期以来对西方财政理论学习和借鉴的惯性,使得我国在事权界定上也沿用此种“事”的视角,却未认真反思和深入探讨其在本土是否真正适用。事实上,我国上下级政府存在严格的等级制度,相互之间是领导与被领导关系,上级政府对下级政府有着很强的指挥、指导、监督、约束与激励。比如,上级政府的决策依赖下级政府的实施,而下级政府不仅要服从,还要负责。下级政府与上级政府的思想、步调和行动必须保持统一和协调,以便共同完成相关事务。在这种上级政府做出决策,下级政府负责执行的事权模式下,很多原本属于下级政府事务的政策也由上级政府做出,履行事务的支出责任却下沉到下级政府。从应急财政管理实践来看,中央将应由自己履行的事权交给地方执行以后,相应的支出责任往往并未同步,出现所谓“中央请客、地方买单”现象。迫于地方财力紧张的现实,事权执行“中央请得起客、地方买不起单”的现象却也屡见不鲜。可见,中央高度集权的体制之下,我国事权界定早已无法局限单一“事”的角度,

已经带有很大程度“权”的色彩。

2.决策与执行分离:增加应急权责适应难度

上级决策、下级执行导致事权的决策权与执行权分离,这种分离理论上来源于两种情形,一种是共同事权,另一种是委托事权。共同事权的情形下,需要双方共同承担应急事务,履行相应支出责任,即央地共同享有决策权和执行权;委托事权的情形下,中央将具体事务委托给地方执行,相应支出责任还应由中央承担,即中央享有决策权,地方享有执行权。不同于理论上的清晰分类,应急处置实践中的共同事权与委托事权往往难以明确区分,在中央充当决策者角色、地方充当执行者角色的状态下,不管是共同事权还是委托事权都貌似委托事权,共同事权中地方的决策者身份高度弱化。基于中央政府实现基本公共服务均等化的目标,以及跨区域事务的外溢性等原因,共同事权事实上也不可缺少。通常认为共同事权通过委托代理的方式实现是比较理想的选择。委托代理模式下,中央进行统筹协调同时提供资金保障,地方则按照中央要求负责具体实施,共同事权中决策权与执行权最终归属不同主体。真正的问题是,委托代理模式下的事权范围尚未清晰,共同事权中存在委托代理关系的滥用。按照法理,委托代理法律关系不能脱离委托主体和受托主体的约定职责,现有政策也明确规定中央财政事权可以由中央直接行使或委托地方代理行使,然而对于共同事权却没有提及委托代理关系,“地方执行”是否理应包含中央对地方的委托并不清楚,法律关系的模糊严重制约了共同事权的履行^①。另外,涉及共同事权时,中央往往会通过转移支付的方式履行自身支出责任,而中央下拨财政资金包括自身支出责任和弥补地方财力缺口两类,两者均以中央转移支付的术语呈现,容易对财政支出路径的确认造成严重混淆。事实上,政府间转移支付旨在使政府财力与事权相匹配,这种转移应是无偿的,不能代替支出责任。与此同时,中央将具有多重性质的财政支出杂糅,导致受预算法约束的财政资金无法运用到其应有路径,破坏财政资金的特有

用途。中央每年给地方拨付的资金额度以及此类资金占地方财政收入的比例未有明确规定,还经常处于变动之中,此种情况下地方失去稳定预期,共同事权的分担比例也无法明确。可见,决策权与执行权分离状态下,应急事权与支出责任相适应的难度明显增加。

(二)应急权责划分的依据:基于“偏好”而非法律

有学者提出相对于事权划分,事权履行才是我国财政体制面临的最大问题,因为我国事权履行往往不是基于法律,而是基于偏好^[1]。笔者对此表示同意,但同时认为,事权划分是事权履行的前提,中央行政主导下的事权划分整体上也未实现以法律法规约束“偏好”,由此才导致履行失范,因此应急权责划分的法律依据应是首要关注问题。

1.政策先行:缺乏应急权责划分的法律依据

当前,应急财政权责划分中仍然存在“风险大锅饭”现象,即中央和地方对于公共危机下各自应当承担的成本不够清晰,从而导致某级政府的应急支出被迫攀升,其他政府则出现观望、推诿的现象。除了央地间应急事权,省级以下应急事权划分也不清晰,现行应急管理法律法规对于地方事权主体常用“县级以上地方政府”的表述,这种笼统的指称相当于将该项事权视为“省、市、县”三级政府共同事权,应急处置应由哪级地方政府具体负责缺乏明确规定^[2]。上下级政府之间严格的政治等级制度,加上利益导向下的“揽权推责”动机,容易导致“事权下放、财权上收”。突发事件具有明显的外溢性特点,推给下级政府处理无疑会增加基层政府的治理难度和财政困境。归根结底,应急权责划分“风险大锅饭”现象的形成与应急财政法律相对滞后、政策先行的现状密切相关。当前我国应急财政领域的法律法规主要有:充当财政领域突发事件应急管理“基本法”的《突发事件财政应急保障预案》(财政部 2004);立足突发事件国家总体应急预案定位的《国家突发公共事件总体应急预案》(国务院 2005);作为现行应急管理领域基本法的《突发事件应对法》(全国人大

常委会 2007),这也是应急管理领域的唯一法律;规范应急预案编制、审批、公布等各个阶段的《突发事件应急预案管理办法》(国务院 2013);近期发布并成为首个专门性应急财政权责划分方案的《应急救援领域中央和地方财政事权与支出责任划分改革方案》(国务院 2020)。可见,迄今为止我国仍未有高位阶的应急财政立法出台,有关应急财政管理的规范主要是国务院、财政部等行政机关颁布的各种应急《预案》《方案》《办法》等,应急财政权责划分整体上仍由政策主导。而且现有法律法规往往关注突发事件整体应对,多从宏观上给出指导原则,可操作性不足,导致应急状态下往往“有原则可依,无细则可行”,现有应急财政法律位阶亟待提高。

2.各自偏好:中央政治动员与地方选择差异

在应急权责划分上,除了法律相对缺失、政策先行的特点以外,中央与地方各自的“偏好”也体现的十分明显,对口支援机制就是中央政府为了应急处置进行政治动员的典型“偏好”。例如,2008年汶川地震以“一省帮一重灾区”方式由东部和中部共19个省市对口支援灾后恢复重建;2020年新冠疫情以“一省包一市”方式对口支援湖北省除武汉以外的16个地市。相对于常态型对口支援,应急型对口支援的政治动员特征更为明显。党的领导优势、单一制的国家结构形式、团结统一的历史传统,以及在人财物调动方面其他国家无法比拟的力度与速度,使得我国的对口支援表现出极大的制度优越性。然而,当前学界对于对口支援的性质界定仍有较大分歧,有人认为它是一种中国独有的“政治性馈赠”^[3];有人认为它是中国特色的财政现象,是我国横向转移支付的表现^[4];还有人认为它是一种突发事件应急状态下的临时措施^[5],可见,依靠中央权威与政治动员的对口支援还未得到法律的认可。与中央相对应,应急管理中地方政府也有其“偏好”,比如地方政府资金投入的积极性会随着应急管理不同阶段而发生变化。通常来讲,在灾害预防阶段,经济收益(直接或间接)没有明显体现,政府资金投入积极性势必不高(即便该阶段资金投入至关

重要);在灾害响应阶段,救灾资金或者资源可以用来营救伤员、控制疾病蔓延、减少房屋受损等,经济收益投入效果立竿见影,同时也会因为及时有效的应急处置赢得更多的民众支持,从而提高政府的公信力,取得良好的社会收益,因此该阶段各级政府投入积极性较高;在灾害重建阶段,支出责任往往开始加重,地方政府资金投入积极性也再次由高转低,通常的做法多倾向于夸大灾情,为灾后重建设置较高标准,旨在争取更多的中央援助。

(三)应急权责履行的效果:“分级负责”下的央地博弈

中央与地方本应按照法律上的“分级负责”原则承担应急财政支出责任,然而实践中应急权责履行却呈现“央地博弈”的现象,即中央政府往往将事权和支出责任下放,让地方政府承担更多事权和支出责任;与此相对应,地方政府往往少提或不提预备费,更多依赖中央财政拨款,由于中央承担的是财政兜底责任,事权与支出责任最终仍然呈现上移中央的效果。

1. 事权承担:应急事权下放上移与“条块分治”

按照《突发事件应对法》规定,应急事权划分应当遵循“分类管理、分级负责、属地管理”三大原则,但是应急权责实际履行中以上原则未被严格遵守,应急处置中事权不但在下放与上移之间不断变动,条块分治问题也比较严重。第一,应急事权的下放与上移问题。《突发事件应对法》规定应急事权主要履行主体是县级政府,如果突发事件响应级别提高导致县级政府无法有效应对,再逐渐上升到上级政府和中央政府,此种规定体现了应急事权整体下放的划分思路。但是应急处置实践表明,各个层级政府的应急权责实际上难以清晰界定,加之从中央到地方纵向政府的应急管理能力和本就呈现逐渐削弱的特点,地方政府已经习惯依赖上级政府或者中央政府救援,“等靠要”的思想比较严重。此种情况下,中央政府出于大局考虑,大包大揽、亲力亲为的现象更为常见,导致应急事权最终上移到上级政府和中央政府,“属地管理”原则难以真正落实,应急事

权履行的制度规定与实际执行存在较大出入。第二,应急事权的“条块分治”问题。应急管理中地方政府之间缺乏统一认识,倾向于单向服从上级安排,自主权较小,应急主动性和积极性不高。如《突发事件应对法》规定,涉及两地的突发事件,或者由事发地共同的上一级政府负责,或者由事发地各自的上一级政府共同负责。长期以来,我国存在“单一主体、单一部门、单一灾种”的传统应急管理思维,从中央部委到地方部门之间的垂直管理模式也在单项灾害应急管理部门形成,纵向的“条”状应急管理体制与地方政府横向的“块”状应急管理机制之间各自为政,部门职责分配交叉、综合协调不畅的问题由此产生。“条块分治”不仅降低地方应急处置的主动性,而且影响政府间的沟通、协调与合作,导致突发事件的危害范围和影响程度扩大,甚者最终导致“集体不负责”。比如此次新冠疫情防控初期,某些地方政府强调单向服从未主动履行应急事权,缺乏沟通与协作导致疫情防控错过最佳时机。

2. 支出责任履行:中央财政承担应急资金兜底责任

按照应急管理工作分级负责、救灾资金分级负担的原则,央地政府都应安排救灾资金。即便如此,实践中还是普遍存在地方严重依赖中央、中央财政被迫兜底的现象,与原则确定的救灾职责分工不一致。央地应急支出责任分担失衡,支出博弈现象在应急处置不同阶段均有所体现。在事前预备阶段,央地应急支出责任有所失衡。《预算法》规定,各级政府的预备费设置额度应为本级一般公共预算支出额的1%~3%。据统计,近年来中央政府的预备费提取额度基本符合法律规定,而地方政府的预备费提取额度整体不高,多数不到1%的下限,甚者个别省份未提取预备费。在应急响应阶段,央地应急支出责任失衡加重。由于事前预备阶段预备费提取不足,地方缺乏应急财力时只能向中央求援,而中央出于全局考虑只能拨付大量应急资金。某些地方为了获得更多援助有时会夸大损失程度,中央鉴于危机的巨大影响,即便一时无法完全掌握准确信息也

往往投入较大,由此承担了大部分支出责任。当前,中央应急资金申请和拨付流程是由省级民政部门和财政部门会商,共同决定申请救灾额度,并由省级政府向国务院申请应急资金援助。鉴于省级政府及部门之间存在共同利益,“轻灾报重灾,无灾报有灾”的现象也时有发生。在恢复重建阶段,央地应急支出分担仍然不均。该阶段中央支出责任依旧过重,汶川地震和玉树地震的恢复重建支出有此反映。如果说灾害发生当年地方财力不足尚且可以依靠中央拨款,然而数据显示次年地方进一步缩减支出比例,则表明它将从中央获得的灾后重建资金作为当地发展的新契机,地方不惜夸大灾情与损失程度以期获得更多重建资金,似乎形成了某种“逆向选择”。可见,央地应急支出博弈贯穿应急管理全过程,地方一边尽量多地向中央申请财政援助,一边尽量减少动用本级财政资金,不但形成对中央拨款的高度依赖,而且加大了中央的支出压力。应急支出责任央地博弈的结果是使“地方自救为主、中央支出为辅”的原则最终呈现“中央财政为主、地方支出为辅”的现实。

(四)应急财力匹配的状态:“属地管理”缺乏动力来源

突发事件应急处置离不开有力的经费保障,对此《突发事件应对法》和《预算法》对各级政府必须履行的应急财政职能给予相应规定。在地方政府履行应急权责的配套财力来源中,预备费和专项转移支付占据重要地位。如前所述,“属地管理”原则下地方政府缺乏应急处置的动力,究其原因,地方政府尚不具备履行应急权责所需财力,或者说不具备提供应急财力的内在动力。

1. 预备费设置:提取比例不足与管理模式陈旧

预备费是根据预算规模按比例提取的财政资金,作为应急资金的基本财力保障,主要用于预算安排时难以预料和年度预算执行时需要安排的支出项目。如前所述,地方政府计提预备费的积极性较低,有时即便自身财力允许,也倾向于少提或者不提预备费。因为突发事件发生后地方政府会尽可

能多地向中央政府申请援助,可以高度依赖中央财政资金拨款,自然缺乏依靠自身财力有效应对突发事件的主动性与积极性。除此之外,当前预备费采用的流量式管理模式也饱受诟病。主要因为此种模式下即便本年未发生突发事件,年初预算编制时预留的预备费也不能结转到下一年度继续使用,只能在当年及时花掉。预备费流量式管理模式的弊端在于不能滚动累计,无法在年度间调度和平衡,资金管理难以保持稳定性和持续性。但是突发事件发生时仅凭当年计提的预备费通常无法满足巨额的应急资金需求,最后还需通过调整预算来弥补资金缺口,预备费的应急支出保障作用大为受限。

2. 专项转移支付:缺乏科学标准与有效监督

应急处置中地方政府为了获取更多的应急资金被动“等靠要”,中央政府出于大局意识通常率先紧急拨款,却难免造成投入过多。据统计,近年来中央对地方的转移支付额度不断增长,同时中央转移支付资金占全国救灾资金比例持续上升,已经达到70%以上。即便如此,应急专项转移支付仍然存在诸多问题。第一,专项转移支付支出额度随意,缺乏科学标准。地方政府作为突发事件应急处置的第一责任人,通常第一时间获取灾情信息,中央政府的信息也多来源于地方政府报告。法律规定转移支付标准应当考虑灾情评估的准确性,然而鉴于突发事件的紧急性和复杂性,灾情发生后的短暂时间内势必难以准确评估灾情,某种程度上也就导致转移支付缺乏科学依据和标准。例如,青海玉树地震发生后,中央政府第一时间下拨2亿元救灾资金,具体额度如何确定却难以获知。第二,专项转移支付资金使用效率不高,缺乏有效监督。对于突发事件应急处置来讲,应急资金的投入通常多多益善,地方政府面对数额巨大的中央财政拨款,在资金管理方面往往缺乏内在动力。由于信息不对称的存在,有关专项应急资金下拨的数量、使用方向等难免存在误差,地方不但容易疏于管理,有时为了获取更多救灾资金不惜夸大灾情甚者合谋套利,导致救灾资金的滞留和挪用也屡见不鲜。有学者直接指出,在灾

害重建阶段地方政府往往不会满足简单恢复如初,而是会抓住该契机申请更多救灾资金,大搞城市建设,形成灾害逆选择,挤占其他地区利益⁷。

二、应急财政事权与支出责任划分的模式转型:央地协同治理

发源于国外的协同治理理论以其突出优势为全球范围的突发事件应急处置提供了强大的理论支撑。我国应急管理中财政事权与支出责任划分亟待实现模式转型,即从央地博弈到央地协同治理。

(一) 应急财政事权划分央地协同治理的理论逻辑

面对日益复杂和充满风险的现代社会,单一主体显得愈发力不从心,亟待多元主体的共同参与。协同治理作为一种新兴的治理模式,在生态保护、公共服务等公共领域开始广泛应用。协同治理是变革时代反思传统治理模式和治理理论上应对复杂性和不确定性公共问题的实践探索与理论创新。尤其需要指出,协同治理是提高突发事件治理能力和治理效率的关键。突发事件应急处置参与主体可以根据危机不同阶段以及具体情况调整自身责权利关系,实现各参与主体的协同共治,从而达到危机治理的新平衡。作为一种治理形态,协同治理融合了价值理性和工具理性,实现了两者有机统一。应急财政事权配置需要基于协同治理的核心内涵:一是公共价值。协同治理针对的是公共事务,基于共同目标,旨在维护公共利益,增进公共价值;二是主体多元。公共部门、非政府组织甚至个人都可以成为治理行动的参与主体,从而实现各主体之间的优势互补;三是共同规则。各成员之间必须遵守共同规则,用以约束和规范各自的权利和责任;四是协同行动。协同治理下各主体通过对话、协商、谈判达成一致,在平等尊重的基础上实现自愿式协同;五是资源共享。协同治理各主体之间互相依赖,实现社会资源的发掘、整合与共享。可见,协同治理理论指导下的应急事权与支出责任划分可以培育

公共危机治理主体,协调各主体之间矛盾冲突,构建风险共担、利益共享机制,健全应急财政事权划分体系。中央与地方的应急财政事权划分应当以协同治理理论为基本逻辑进行展开。

(二) 应急财政事权划分央地协同治理的关键环节

应急财政事权与支出责任划分央地协同治理实现的前提是厘清其中关键环节,包括应急事权界定的视角转化、共同事权法律关系的明确以及应急事权划分与履行依据等重要问题。

1. 应急事权界定视角转化:从“事”到“事与权”

事权包括“事”和“权”,既然可从政府提供公共产品的“事”的角度对其进行界定,那么也可从政府作为权力(权利)主体的“权”的角度对其进行界定。鉴于各国国情不同,尤其是分权与集权程度的差异,因此在事权界定中有的采用“事”的视角,有的采用“权”的视角,更多的则是两种兼顾,只在比例上进行区分。结合我国国情与集权程度,当前应急事权界定应当跳出“事”的单一视角,向“事与权”的复合视角转化。与产权要素类似,事权也具有可分解性。从“权”的视角,可将事权分为决策权和执行权两大类,然后再根据特定事务决策权和执行权的归属特征对其分类。若决策权与执行权由同一政府主体拥有,就为“独立事权”;若决策权与执行权分别归属不同政府主体,就为“共同事权”⁸。对于独立事权,因为该级政府享有是否进行某项事务的主动权,可根据自身财力状况进行相应事务安排,确定自身支出责任,保证事权与支出责任相适应。而对于共同事权,通常是上级政府决策、下级政府执行,此时无法保证上级政府在行使决策权时能够充分考虑下级政府的财力状况,事权与支出责任不适应更易发生。可见,决策权与执行权分离使得事权与支出责任无法很好匹配,即共同事权的存在是权责不一致的主因。但是这种情况也是相对的,因为决策主体可以通过转移支付等形式承担执行主体的支出责任,实现权责实质上的匹配。毋庸置疑,事权

划分的最终目的在于支出责任的明确与落实。如果是独立事权,自然谁决策、谁执行,支出责任相对清晰;如果是共同事权,尽管由中央政府或上级政府决策,地方政府或下级政府执行,支出责任也应当是共同的,只不过有主动与被动之分,即,一级政府拥有事务决策权,那么该级政府自然拥有该事项支出责任安排的“主动权”,下级政府按照上级政府的安排“被动”地承担支出责任。面对共同事权,上级政府应当考虑下级政府的财力情况,妥善统筹财力安排,才能真正实现财力与事权相匹配。

2. 应急共同事权法律关系明确:法定代理而非委托代理

鉴于共同事权下决策权与执行权分离,由此将共同事权法律关系界定为委托代理关系的观点广泛存在,对此值得商榷。当前委托代理的说法仅在中央事权的表述中提及,并未涉及共同事权。更为重要的是,如果共同事权属于委托代理法律关系,那么关系成立的前提应有委托主体中央政府明确的意思表示,即中央享有是否将自己的事权委托给地方代为履行的选择权。事实上,共同事权中的“地方执行”与其说是委托代理关系,倒不如说是法定代理关系更加适合。所谓法定代理就是代理人根据法律直接规定的代理权而进行的代理。根据我国行政管理体制以及宪法的规定,地方是共同事权法定的执行主体,这种关系并不因中央意志的转移而发生改变。在“中央决策、地方执行”的原则指导下,共同事权的承办方式可以呈现多种表现形式:第一,中央决策,央地共同执行;第二,中央决策,地方执行;第三,中央决策,央地分别执行。第一和第三种表述看似不同,但是并无实质差别,前者是对共同事权执行方式的总体概括,后者是对共同事权进行具体化分类。共同事权由中央和地方两个主体共同承担,有必要明确双方之间的具体支出分工。按照“事权与支出责任相适应”的原则导向,共同事权应当对应共同支出责任,鉴于共同事权本身的复杂性,无法完全实现类似独立事权对应独立支出责任

的单一模式。根据当前文件多采用“中央与地方共同承担支出责任”的表述,大致可得出央地支出责任分配的基本方式。第一,央地按比例承担;第二,中央为主或地方为主承担;第三,央地按职责承担。应当说,第一种支出责任承担方式比较理想且合理,具体由分档和分类两部分组成。目前在教育、医疗卫生和公共文化领域改革方案中已经出现此种支出责任承担方式。第二种支出责任承担方式通常表述为“中央财政承担主要支出责任”或“地方财政承担主要支出责任”,即通过考量事权的重要程度以及地域性等因素,进而划分承担主体的主次地位。第三种支出责任承担方式则是根据中央和地方的职责范围确定支出责任的比例,从而实现权责平衡。

3. 应急权责划分与履行依据:基于法律而非“偏好”

中央政府发布应急财政政策、依靠政治动员开启对口支援,以及各级地方政府针对阶段性收益有选择性的投入应急资金,某种程度上都是各自“偏好”的体现。对于支持将对口支援制度化为横向转移支付的观点,笔者认为还不够成熟^[9]。目前我国仍然缺乏横向转移支付的正式制度供给,诸如横向转移支付的启动标准、启动程序、绩效监督等重要问题仍不明确,同时横向转移支付与纵向转移支付的衔接问题仍待深入研究。有学者甚至直接提出,对口支援是将纵向财政关系扭曲为横向财政关系,将原本属于中央的财政责任转移给地方履行,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^[10]。政治动员式的对口支援机制之所以能够维持下去,某种程度上因其与地方政府及其官员的绩效评价密切相关。当前,对于“慷慨解囊”的支援方地方政府仍然缺乏相应的成本补偿机制,单纯依靠中央政治号召,地方的积极性势必受挫。政治动员下的财政权责划分具有临时措施的属性,最明显的弊端就是难以保障应急处置协同治理的持续性和稳定性。至于应急处置中各级地方政府表现出的“偏好”选择,直接原因在于地方利益最大化的功利

动机,深层原因在于地方政府角色的双重性,有学者将其总结为实施主体的双重性、工作目标的双重性、绩效评价的双重性^[1],多个层面的双重性叠加导致地方形成双重负责的角色混合。在实施主体方面:地方政府既是中央政府的执行机关,也是地方人大的执行机关,说明地方政府不但要落实中央的行政意志,也要反映地方民众的民主意志。应急管理工作中地方政府如何在中央意志与地方意志之间进行协调尤为关键。在工作目标方面:虽然应急处置及时有效是地方政府工作的目标之一,但是谋求经济发展仍然是地方政府各项工作的核心,化解地方财力紧张,增加地方财政盈余也是地方追求的目标,财政收益最大化成为地方政府行为的支配逻辑。在绩效评价方面:地方政府总是要承受双重评价带来的压力,来自上级和中央的评价关系到自身的发展问题,而来自本地民众的评价是地方绩效合法性的直接体现。与自上而下的评价相比,自下而上的评价虽然动力稍显不足,但是对下负责的导向下,有时地方政府也会为摆脱上级约束出现“共谋”应对现象。应当明确,应急财政权责划分与履行应当基于法律而非“偏好”,应急状态不是法律缺位的理由,应急财政行为必须于法有据,无论常态还是应急,财政法定都是财政行为应当遵守的基本原则。

三、应急财政事权与支出责任划分央地协同治理的法治进路

应急财政事权与支出责任划分央地协同治理模式有待落实,在责权利效相统一原则的基础上,制度保障、激励相容、动力支撑以及利益协调等法律机制可为应急权责划分协同治理运行提供有力保障。

(一)制度保障机制:权责划分的规范化与法制化

公共风险理论认为“政府是风险的最后承担者”,可以通过“适当的财政风险来置换公共风险”。

如果考虑到中央财政资金的巨大量级,通常的观点都会认为由它作为应急资金无可厚非。但是实际上以中央财政资金作为应急资金有利有弊。应急处置实践中地方政府支出范围大、支出标准高等不当使用现象屡见不鲜,反映出地方获得中央财政拨款后在管理和使用方面缺乏内在动力。打破应急财政权责分担“风险大锅饭”局面,合理确定央地应急财政资金的分担比例,应以突发事件分级制度作为应急权责划分的基本前提。根据《突发事件应对法》的规定,承担应急事权的地方政府到县级,由此形成了“国务院—省—市—县”四级纵向应急管理结构,因此可分别对应突发事件“特别重大”、“重大”、“较大”、“一般”的不同级别。突发事件应对在遵循属地原则的基础上,同时应结合突发事件级别确定负责应对政府级别和应对财政级别。考虑到央地财力配置上的交叉,中央政府可根据应急响应级别和影响程度给予地方政府不同程度的资金支持。应急状态下的财政支出如果超过地方政府财力范围,地方政府可依次向上级政府申请援助。更为重要的是,应急财政权责划分规范化应当上升为法制化,对此应当提高应急财政的法律位阶,健全应急财政法律体系。《突发事件应对法》是我国应急管理领域的基本法,应急处置中暴露的问题引发学界对其修改和完善的强烈呼声。由于它对于应急财政领域相关问题关照不足,部分学者呼吁尽快制定“财政基本法”对应急财政问题进行规定。“财政基本法”相当于财政领域的基本法,已经酝酿多年,出台尚需时日。如果为了规范应急财政问题,可以先制定一部专门调整和规范应急财政行为的“财政应急法”,相对来讲更具针对性和专业性^[2]。此外,考虑到应急财政权责划分涉及问题复杂,诸多环节有待规范,应当加快制定具体财政领域的专门法,比如:调整政府间应急财政关系的《政府间财政关系法》,规范应急财政转移支付行为的《财政转移支付法》,修改预备费设置和增加应急预算制度的《预算法》等,由这些专门法对应急财政问题进行明确和规范,构成系统的应急

财政法律体系。

(二)激励相容机制:促进双方利益共同体的形成

根据委托代理理论,由于信息不对称和代理人片面逐利等原因,地方接过中央的委托后实际上存在着两种风险:一种风险就是地方在实施代理权力的过程中,即履行应急管理职责时可能出现低效或无效的现象。如果地方付出的努力与所获报酬不相符,它就更可能倾向于追求自身利益而不顾委托人利益,因此有必要加强对地方代理行为的监督力度;另一种风险就是当地方没有足够动力去追求自身利益最大化,其消极行为的影响不仅涉及到中央政府,甚者还会损害整体利益,此时提高对地方的激励十分必要。有鉴于此,委托代理理论模型设计的关键,是需要明确两个基本前提,即参与约束和激励相容,由委托人设定一个激励计划,即能够同时实现代理人行为目标与委托人利益。应急处置中由于中央与地方信息不对称以及道德风险的存在,地方可能会为了获得更多救灾援助从而夸大灾情。为了鼓励地方政府据实申报,中央可以设计出实现央地效用最大化的激励相容机制。比如,中央可以根据地方对灾情报告的准确程度确定自己提供应急支出的标准^[13],此种情况下,中央与地方成为利益共同体,地方报灾的准确性与中央的援助比例相联动,不但能够有效鼓励地方妥善使用上级救灾资金,而且还可以防止地方虚报瞒报、产生道德风险。虽说应急型对口支援有其制度优越性,但是其行使范围应被规范和限定,并且不宜继续扩大规模和使其常态化。应急型对口支援合适的组织方式应当是号召和倡导,不宜强制。我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^[14]。不应将对口支援作为地方政府间财政支出竞争的工具,也不能与地方政府官员政治晋升和绩效考核挂钩。公共产品理论认为应急管理具有典型的外部性特征,如果政府没有针对该种特性的补偿,比如税收优惠、支出补贴等,应急管理者可

能会减少供给,因此,应当给予开展对口支援的地方政府一定的激励或者奖励,可以设计对口支援成本补偿机制。《应急救援领域中央与地方财政事权和支出责任划分改革方案》提出,跨区域调动救援队伍按照“谁调动,谁补偿”的原则承担相应支出责任。

(三)动力支撑机制:赋予地方应急处置相应财力

地方应急财力通常由地方自有财力预备费和上级或中央的专项转移支付构成。为保障地方应急支出资金,应对预备费和专项转移支付进行相应的改革和完善。具体来讲,当前各级政府,尤其是地方政府应当按照《预算法》规定上限即3%足额提取预备费。为发挥预备费作为基本应急资金的重要保障作用,建议在适当时机修改《预算法》,将预备费法定额度提高到本级政府预算支出额的3%到5%。同时,改革预备费管理方式,实行预备费基金式管理。确保当年度预备费出现结余时不再用于一般性预算支出,可以转到下一年度继续使用,以此保证应急资金有充足的总量供应。增强预算管理的规范性,减少行政命令对预算资金的随意调整。为了加强专项转移支付管理的规范性和有效性,2015年财政部重新制定《中央对地方专项转移支付管理办法》,按照事权和支出责任划分,将专项转移支付分为委托类、共担类、引导类、救济类、应急类等五类。委托类专项归为中央事权,共担类专项归为共同事权,引导类、救济类及应急类专项归为地方事权,同时给予分类指导。科学设计专项转移支付制度,尤其应当考虑下一级政府履行事权的支出能力。对于共同事权,享有决策权的中央政府或上级政府,必须统筹考虑该事务的资金需求以及下级政府的支出能力,对于无力承担的地方政府,需要安排必要的资金弥补其履行共同事权的财力缺口。在确定具体转移支付度时,应坚持实事求是原则,采取逐一测算的方式。针对支出责任与转移支付混淆问题,有必要完善两者的衔接,明确转移支付的适用路

径。履行事权时中央对地方进行转移支付有两种可能性：第一，中央将自身支出责任通过转移支付的方式转交给地方，责任承担的路线虽然改变，但是并没有从实质上影响支出责任的义务主体；第二，中央通过转移支付对地方予以援助，旨在为缺乏财力保障的地方提供其所需财力，属于地方的支出责任转化为央地合力完成。以上两种转移支付看似都是由中央财政承担，但是其性质却有本质区别。两种转移支付的价值追求和具体路径需要厘清，以保证财政支出体系相互协调。

（四）利益协调机制：提高地方应急处置的主动性

针对我国长期以来存在的条块分治问题，《突发事件应对法》确立了应急体制从“以条为主”向“以块为主”转变的原则。当前，迫切需要解决应急处置当中的“特殊条块”“条外有条”“块外有块”三个问题^[9]。对此，应充分发挥地方政府应急处置的主动性，实现政府间的良性互动。当突发事件发生在两个不同的行政区域之间，《突发事件应对法》虽然规定了两种模式，即“共同上级政府负责”和“各自上级政府共同负责”，但是容易引发上下级政府间和不同行政区域政府间领导权冲突。事实上，当出现跨区域的突发事件，地方政府之间立即协同处置远比上报共同上级政府等待其处理方案更加有效。应当看到，地方政府具有的多重身份，一方面它是中央政府在本辖区的代理人，另一方面它也是本辖区利益的代理人，同时它还有自身“理性经济人”的利益追求。地方政府作为多重利益主体确实存在着利益冲突，因此，地方政府正确处理和协调本地利益、区域利益以及全国利益就成为跨区域应急权责政府间协同的关键。利益协调机制的建立有助于提高地方应急处置的主动性。比如，可以建立跨行政区域的协调机构，构建政府间协同治理的组织载体，促进地方政府间的协同合作。同时，还应当建立和完善应急资源共享、信息共享的利益共享制度，实现跨区域应急资源整合。

应急财政事权与支出责任划分所呈现的协同

治理模式转型，是应急领域政府间财政关系充分发挥中央和地方两个积极性的体现。政策先行与“偏好”选择下的传统治理模式势必无法实现应急财政权责划分的规范化与法制化，突发事件下应急权责划分央地协同治理模式的真正实现必然要依靠系统性的法治进路。

参考文献：

- [1] 李思思. 央地共同事权与支出责任划分政策考察、实施障碍及其改进[J]. 地方财政研究, 2020(10): 20-26.
- [2] 刘尚希. 央地财政关系的根本问题[J]. 新理财(政府理财), 2018(1): 22-23.
- [3] 欧阳天健. 应急管理事权与支出责任研究[J]. 经济体制改革, 2020(6): 153-159.
- [4] 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): 194-204.
- [5] 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(1): 3-12+44.
- [6] 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(8): 20-26.
- [7] 崔军, 杨琪. 政府间应急财政责任分担机制的借鉴与启示——基于美国和澳大利亚的经验[J]. 中国行政管理, 2013(5): 86-90.
- [8] 周坚卫, 罗辉. 从“事与权”双视角界定政府间事权建立财力与事权相匹配的转移支付制度[J]. 财政研究, 2011(4): 11-14.
- [9] 李楠楠. 对口支援机制：法学检视、困境与出路[J]. 地方财政研究, 2020(12): 55-64.
- [10] 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(1): 39-43+79.
- [11] 于文豪. 论建设社会主义法治国家中的地方[J]. 法学家, 2020(4): 40-53+192.
- [12] 姚小林. 论公共财政的应急立法[J]. 广东商学院学报, 2008(4): 89-93.
- [13] 崔军, 杨琪. 政府间应急财政责任分担机制的借鉴与启示——基于美国和澳大利亚的经验[J]. 中国行政管理, 2013(5): 86-90.
- [14] 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(6): 33-40.
- [15] 林鸿潮. 论我国公共应急体制的再改革及其法律问题[J]. 行政法学研究, 2010(02): 72-80.

【责任编辑 王东伟】