

中国财政事权和支出责任划分改革： 进程评估和政策文本分析

胡凯¹

【摘要】 进程评估和政策文本分析是评价中国财政事权和支出责任划分改革的关键。从改革进程来看，2016年以来中央层面改革稳步推进但仍较为滞后，省级层面改革总体进度为65%，市级层面改革总体进度仅为19%。从政策文本来看，横纵向相似度都很高，省以下改革有“以文件落实文件”的风险。针对改革滞后和存在的问题，下一阶段深化改革需切实减少并规范共同事权，增强改革方案的可实施性，推动建立财政事权、支出责任与财力全面协调的新机制。

【关键词】 财政事权 支出责任 共同事权 相似度

党的十八届三中全会将财政体制提升到国家治理的“基础”“支柱”和“制度保障”的新高度，要求建立政府间财政事权和支出责任相适应的制度，即明确中央事权、地方事权和共同事权以及相应的财政支出责任。

改革进展评估是决策者关心的重大问题。2019年1月，中央深改委第六次会议提出，要对推出的各项改革方案实效进行评估，要防止空喊改革口号，防止简单转发照搬中央文件。因此，对国家治理体系建设中财政事权和支出责任划分改革进展进行评估、运用现代信息统计工具对改革方案进行文本分析，有助于把握改革进度、识别改革方案的含金量和蕴含的风险，并为下一阶段深化改革提供启示。

一、文献回顾

研究政府间财政事权和支出责任划分的文献汗牛充栋，但本文关注的是制度层面的改革进展。为聚焦“改革”，将从财政体制改革进展评估和改革方案文本分析两个方面对相关文献加以梳理，二者分别为本文奠定了思想和方法论基础。

财政体制改革进展评估。根据评估的时间维度不同，该领域的研究可分为两类。一是对改革开放40年来财政体制改革的评估。如，高培勇(2018)、刘尚希等(2018a)、楼继伟(2013)等，依据40余年来财政体制波澜壮阔的改革进程，将其划分为具有不同使命的制度建设阶段。^[1~3]二是对党的十八届三中全会以来财政体制改革的评估。高培勇、汪德华(2016a、2016b)以现代财政制度的基本特征为评估标准，认为2013~2016年财税体制改革有所突破但仍然相对滞后，需要在协调推进、加力增效方面加大改革力度。^[4,5]张德勇(2016)对照改革任务、时间表和路线图，发现相关改革都有建树，但深层次改革仍非常艰巨。^[6]刘尚希等(2018b)基于问题导向逻辑，认为改革取得了一些进展，但也存在瓶颈。^[7]上述研究侧重于定性描述，定量分析不多。闫坤、张鹏(2020)通过构建政府预算、税收、事权和支出责任划分等评价指标体系、组织专家打分，发现改革进展一般。^[8]

财政体制改革方案文本分析。文本分析又称为内容分析，是基于社会科学目的，任何用于文本(或者其他符号材料)上的方法学上的度量。^[9]它的基本假设是，人的语言是其心智处理过程的映射，经常使用的文字反应了思维中最为关注的部分。^[10]因此，通过分析文字使用频率，可以捕捉政策制定者的关注点。随着量化研究的普及，近年来该方法广泛运用于政策文本分析，财税

¹作者简介：胡凯，教授，博士，中南民族大学经济学院，湖北武汉 430073

基金项目：国家社会科学基金一般项目“产业关键共性技术研发的财政激励机制优化研究”(19BJL079)

领域也不例外。陈琤、李丹(2017)通过梳理 1980~2015 年间 PPP 政策出台密集度,分析了“政策热、实践冷”原因。^[11]姚东旻等(2018)通过梳理 2002~2016 年政府规范性文件以及国务院和省级权力清单,抽象出我国事权划分的基本逻辑。^[12]姜爱华、杨琼(2020)对中央预算执行和其他财政收支审计工作报告进行分析,挖掘出我国预算审计监督的重点、特点,识别预算审计监督的变迁逻辑及其彰显的“中国特色”。^[13]卢盛峰等(2020)从地方政府工作报告识别出中国地方政府财政治理特征及其动态趋势。^[14]

文献回顾表明,当前研究对财政体制改革的进展评估尤为关注,并引入了前沿的文本分析法,但既有研究对财政体制改革中具有领衔功能的财政事权与支出责任划分改革问题还缺乏关注。本文对党的十八届三中全会以来中央、省、市三级政府的财政事权和支出责任划分改革进行进展评估和政策文本分析,旨在客观评估其进展、挖掘政策文本的内核、分析深化改革面临的挑战并提出政策建议。

二、研究设计

1. 政策文本获取

财政事权与支出责任划分改革推进的重要标志是各级政府发布的改革方案,这些方案构成政策文本分析对象。根据改革进展,本文选取的是 2016 年 8 月~2020 年 10 月中央、省、市三级政府发布的改革方案。2016 年 8 月国务院发布《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》(以下简称《指导意见》)为分析起点。政策文本的获取途径是官网,即进入中国政府网以及各省市自治区和地级市政府官网,在“政务公开”信息栏搜索改革方案。若官方网站检索不到,则进一步通过百度、必应等搜索平台检索。最终共收集各级政府发布的改革方案 380 份,其中中央级 10 份、省级 127 份、市级 243 份。

2. 研究方法

改革进展评估运用一般统计方法,政策文本分析则需要提炼高频词和分析文本相似度。提炼高频词是文本相似度分析的基础环节,这里仅介绍文本相似度。文本相似度以余弦相似度来量化。余弦相似度即向量空间中两个向量夹角的余弦值。该值介于 0~1 之间,越大说明二者越相似。

本文将分别分析政策文本的纵向相似度和横向相似度,其思路如下:在计算“中央-省”政策文本相似度时,首先对中央政策文本进行分词处理,取前 N 个高频词作为词汇表(N=30),然后以该词汇表对省级政策文本进行词频统计,再计算二者的余弦相似度。计算“省-市”政策文本相似度也采用同样方法。在计算省级“横向相似度”时,先把该领域所有省份的政策文本进行合并,统计词频,取前 N 个作为词汇表(N=30),再对每个省份的文件进行词频统计,最后计算所有省份之间该领域政策文本的余弦相似度。计算市级“横向相似度”也采用该方法。估计软件采用计算机程序设计语言 Python。

三、改革进展评估

是否按照既定时间表推出改革方案是评估改革进展的客观标准。《指导意见》明确了改革时间表。对照改革时间表,将分别从中央和地方两个层面进行分析。

1. 中央与省财政事权和支出责任划分改革进展

2016 年 8 月~2020 年 10 月中央共出台 10 项改革方案。对照《指导意见》规划的改革任务、时间表和路线图,可以发现,中央层面改革在稳步推进,但仍相对滞后,集中表现为每一步改革都比预期延迟 1~2 年,并因而使规划中的 2019~2020 年改革任务没有如期完成。如,基本公共服务领域改革方案(以下简称“公共”)于 2018 年推出,比预期推迟 2 年;教育、医疗卫生、

环境保护等领域改革方案分别于 2018~2020 年推出，比预期推迟 1~2 年。此外，拟率先启动的国防、国家安全、外交、公共安全等领域改革至今仍未落地。由于主要领域的改革尚未全部完成，政府间财政关系法难以提上议事日程，并因此掣肘了省以下的改革。

2. 省以下财政事权和支出责任划分改革进展

省以下改革进展的评估依据是上级改革方案中关于下级改革规划的任务、时间表和路线图。鉴于省以下改革具有一定时滞，本文对其评估集中于 2016~2019 年国务院颁布的 6 份政策文件所对应的改革方案。为便于表述，将这 6 份文件分别简称为“意见”“公共”“医疗”“科技”“教育”“交通”，省级、市级对应的改革方案也以此来简称。截止到 2020 年 10 月 31 日，省级、市级改革方案分别推出 121 份、243 份。

(1) 省级改革进展

表 1 统计了省级改革方案数。全国 31 个省份(不含港澳台地区)中，仅北京、新疆没有出台改革方案，省均出台方案 3.9 项。出台改革方案的省份中，最多为 6 项，最少为 2 项，看似相差悬殊，但其变异系数(标准差/均值)仅为 0.46, 表明省份之间改革进度相差不大。

这里以改革方案实际出台数与应该出台数之比来衡量改革进度。该方法的理论依据是，单一制下下级政府应遵循上级政府的要求，如期制定改革方案(如湖北省要求中央新划分到地方的财政事权，各相关部门要在中央公布 3 个月内提出省与市县划分意见，按程序报批后实施)。依照该方法来计算，全国各省的总体改革进度为 65%(=121/(31*6))，“意见”“公共”“医疗”“科技”“教育”“交通”的改革进度分别为 68%、77%、74%、61%、61%、48%。总体来看，各项改革稳步推进，“公共”改革进度最快，其次分别为“医疗”“意见”“科技”“教育”“交通”。省级改革进度一方面与中央改革方案出台时间先后基本吻合，同时又反映出地方政府的偏好，即优先重视基本公共服务领域，其次是科技、教育等领域。还可以发现，部分省份尽管没有出台作为元规则的“意见”，但分领域改革方案依然推出。这就表明，当元规则因牵涉面过宽而无法出台时，先推出分类改革方案也未尝不可，这体现了“成熟一项，推出一项”的务实改革精神。

表 1 省级改革进展

省份	改革方案数(个)	是否推出“意见”(1/0)	是否推出“公共”(1/0)	是否推出“医疗”(1/0)	是否推出“科技”(1/0)	是否推出“教育”(1/0)	是否推出“交通”(1/0)
北京	0	0	0	0	0	0	0
天津	5	1	1	1	1	1	0
河北	4	0	1	1	1	1	0
山西	6	1	1	1	1	1	1
内蒙古	5	1	1	1	1	1	0
辽宁	6	1	1	1	1	1	1
吉林	6	1	1	1	1	1	1

黑龙江	3	1	1	0	0	0	1
上海	3	1	1	1	0	0	0
江苏	5	0	1	1	1	1	1
浙江	2	1	0	1	0	0	0
安徽	6	1	1	1	1	1	1
福建	3	1	1	0	0	0	1
江西	4	1	0	1	1	1	0
山东	4	1	0	1	1	1	0
河南	3	1	1	0	1	0	0
湖北	2	1	1	0	0	0	0
湖南	5	0	1	1	1	1	1
广东	6	1	1	1	1	1	1
广西	6	1	1	1	1	1	1
海南	6	1	1	1	1	1	1
重庆	2	1	1	0	0	0	0
四川	3	0	1	1	0	1	0
贵州	5	0	1	1	1	1	1
云南	5	0	1	1	1	1	1
西藏	2	0	1	1	0	0	0
陕西	2	1	0	1	0	0	0
甘肃	4	1	0	0	1	1	1
青海	2	0	1	1	0	0	0
宁夏	6	1	1	1	1	1	1
新疆	0	0	0	0	0	0	0
全国	121	21	24	23	19	19	15
平均	3.90	0.68	0.77	0.74	0.61	0.61	0.48
进度 (%)	65	68	77	74	61	61	48

(2) 市级改革方案

表 2 报告了统计结果, 包括方案总数、推出改革方案的地级市数量及其占全省城市的比重, 以及据此计算的改革进度。27 个自治区中(不含 4 个直辖市), 有 128 个地级市推出了改革方案, 占全国地级市 (293 个) 的 44%, 总体上不高。共推出改革方案 243 份, 平均每个省 9 份。但省际之间相差较为悬殊: 低于均值的省份有 17 个, 且 4 个省区(湖北、湖南、海南、新疆) 完全没有推出改革方案, 而广西则推出高达 58 份改革方案。省际改革方案的变异系数为 1.22。变异系数大于 1, 显示相差较为悬殊。以省级改革方案出台数为基准, 在每个地级市应该推出相应改革方案的假设下来计算各省地级市改革进度, 结果表明, 全国地级市的实际改革进度仅为 19%, 总体上非常低。从省份来看, 青海、陕西、广西等西部地区进展高于其他省份。分地区来看, 东部(12%)、中部(11%)、西部(34%)和东北(21%)地区中, 西部地区遥遥领先。

表 2 市级改革进展

省份	改革方案(个)	改革城市(个)	地级市(个)	改革城市占比(%)	平均改革方案(个)	改革进度(%)
河北	9	7	11	64	0.82	20
山西	17	9	11	82	1.55	26
内蒙古	6	5	9	56	0.67	13
辽宁	18	8	14	57	1.29	21
吉林	7	6	8	75	0.88	15
黑龙江	11	8	12	67	0.92	31
江苏	1	1	13	8	0.08	2
浙江	4	0	11	0	0.36	18
安徽	6	5	16	31	0.38	6
福建	3	3	9	33	0.33	11
江西	5	5	11	45	0.45	11
山东	21	12	16	75	1.31	33
河南	10	8	17	47	0.59	20
湖北	0	0	12	0	0.00	0
湖南	0	0	13	0	0.00	0
广东	7	6	21	29	0.33	6
广西	58	14	14	100	4.14	69
海南	0	0	4	0	0.00	0
四川	1	1	18	6	0.06	2

贵州	3	2	6	33	0.50	10
云南	14	4	8	50	1.75	35
西藏	4	3	6	50	0.67	33
陕西	14	9	10	90	1.40	70
甘肃	18	9	12	75	1.50	38
青海	3	1	2	50	1.50	75
宁夏	3	2	5	40	0.60	10
新疆	0	0	4	0	0.00	0
全国	243	128	293	43	0.83	19

分领域来看，全国地级市一共推出“意见”78份，平均每省推出2.89份，每个城市推出0.27份或有27%的城市推出了改革方案。“公共”“医疗”“科技”“教育”“交通”分别推出58、42、26、33、6份，平均每省推出2.15、1.56、0.96、1.22、0.22份，推出城市比例分别为20%、14%、9%、11%、2%。可以发现，各项领域的改革推进均比较缓慢，交通领域尤其滞后。

四、政策文本分析

1. 高频词

中央改革方案具有引领性。提炼中央六份改革方案中分别排名前30的高频词，这些高频词依据自然词组的频率统计得到，反映了高频词的客观分布。但是，客观分布并不能真实反映决策者的注意力，需要将研究者的主观判断加入其中。参考卢盛峰等(2020)提出的“有针对性选择特定的词语进行词频统计”思路，本文通过提取能提纲挈领刻画改革方案的关键词来构造特定高频词，并以词频来反映文本特质和核心信息。^[16]基于改革方案的重要性，这里分别选取省级和市级“意见”“公共”两类方案来分析。尽管省市级改革方案内容不尽一致，但主体构成部分相同，均包括事权划分的基本原则和改革主要内容两部分。基于文本可比性和文本分析可行性，关键词仅从这两部分提取。

(1) “意见”中的高频词

省级“意见”中，从基本原则来看，“受益范围”频次最高，“信息”次之，而“激励”等词语的频次明显较低。这意味着，在省与市之间事权划分遵循的优先原则是受益范围，即以外部性大小作为首要原则。接下来为信息、激励，这两个原则分别关乎决策效率和资源配置效率。这三个原则的排序与楼继伟(2013)倡导的处理政府间事权配置的基本准则非常一致。^[16]从市级“意见”事权划分基本原则来看，“信息”频次最高，“受益范围”次之，而“激励”等频次低很多。它表明在市与县之间的事权划分中，应尤其重视信息处理复杂度和公共服务受益范围的影响。这也表明，市与县、省与市之间的事权划分原则顺序并非完全一致，完全照搬照抄上级改革方案并不可取。从主要内容来看，省级“意见”中，“共同财政事权”词频高居榜首，这与市级方案一致。两类改革方案都将共同事权划分作为关键改革事项，这也是事权划分的症结所在。

表3 全国改革方案相似度

政策文本	纵向相似度	横向相似度	
	中央-省	省际	市际
“意见”	0.9504	0.9432	0.9517
“公共”	0.9327	0.8799	0.8783
“医疗”	0.9271	0.9395	0.9243
“科技”	0.9446	0.9383	0.9319
“教育”	0.9296	0.8721	0.8885
“交通”	0.9201	0.9094	0.9612

(2) “公共”中的高频词

省级“公共”划分原则中，“基本公共服务”位居首位，“保障”次之，表明该方案重在保基本、体现基本公共服务的普遍性、可及性。“中央”一词位居第三，体现了财政事权划分由中央决定这一基本原则。市级“公共”划分原则中，“基本公共服务”“保障”分别居于前两位，“中央”一词也位居前列。从省级“公共”改革的主要内容来看，“共同财政事权”“支出责任”高居前列，随后为“转移支付”“国家基础标准”，而市级“公共”中尽管也是这4个词位居前四，但次序略有不同，也表明市级与省级公共服务事权划分改革关注的优先事项不尽相同，需要因地制宜制定改革方案。

2. 文本相似度

中国的单一制政府体制决定了财政事权和支出责任划分改革遵循的是自上而下的逻辑，但同时各地经济社会发展差异较大，还需发挥地方积极性和主动性以形成激励相容。文本相似度分析能够兼顾这两个目标。

(1) 纵向相似度

中央-省改革方案的相似度。这里仅报告全部省份每一类政策文本与中央政策文本之间的总体相似度。表3第2列报告了中央-省之间6份政策文本的余弦相似度：相似值介于0.92~0.95，表明省级改革方案与中央改革方案一脉相承，具有高度一致性。

表4 省-市改革方案相似度

省份	政策	相似度	省份	政策	相似度	省份	政策	相似度
河北	“公共”	0.9877	安徽	“意见”	0.9825	广西	“教育”	0.9834
	“教育”	0.9604		“公共”	0.9707		“交通”	0.9624
山西	“意见”	0.9933		“医疗”	0.9103	贵州	“医疗”	0.9864
	“公共”	0.9715	福建	“意见”	0.9732		“科技”	0.9725
	“医疗”	0.9732		“公共”	0.9505		“教育”	0.9780

	“科技”	0.9789	江西	“意见”	0.9816	云南	“公共”	0.9847
	“教育”	0.9666		“医疗”	0.9824		“医疗”	0.9950
内蒙古	“意见”	0.9675		“科技”	0.9625		“科技”	0.9720
	“公共”	0.9768		“意见”	0.9862		“教育”	0.9764
辽宁	“意见”	0.9484	山东	“医疗”	0.9680	西藏	“公共”	0.9908
	“公共”	0.9950		“科技”	0.9595		“医疗”	0.9881
	“医疗”	0.9860	河南	“教育”	0.9303	陕西	“意见”	0.9836
	“科技”	0.9923		“意见”	0.9778		“医疗”	0.9764
	“教育”	0.9810		“公共”	0.9723	甘肃	“意见”	0.9738
吉林	“意见”	0.9590	广东	“意见”	0.9705		“科技”	0.9668
	“公共”	0.9671		“公共”	0.9703		“教育”	0.9797
	“教育”	0.9927		“医疗”	0.9578	青海	“公共”	0.9348
黑龙江	“意见”	0.9887	广西	“意见”	0.9574		“医疗”	0.9863
	“公共”	0.9589		“公共”	0.9660	宁夏	“意见”	0.9421
江苏	“公共”	0.9675		“医疗”	0.9783		“公共”	0.9400
浙江	“意见”	0.9782		“科技”	0.9352			

表 4 报告了省与其下辖地级市之间政策文本的相似度。可以发现，一省之内地级市之间的政策文本也具有高度的相似性，大多位于 0.96 以上，且 0.98、0.99 以上的也不鲜见。因此，对一省而言，只要有一个地级市敢于率先推出改革方案，就可以带动其他地级市改革，后续改革推进要容易得多。对省级政府而言，作为改革策略，应该创造条件鼓励有条件的地级市先行先试，为省域财政体制改革探路。

(2) 横向相似度

表 3 第 3 列报告了省际之间政策文本的相似度。与中央-省之间的纵向相似度相比，横向相似度明显降低(除“医疗”外)，这意味着省份之间的改革方案考虑到了省情差异。但总体上，省际之间的政策文本 also 具有很高的相似度(在 0.90 以上)。

表 5 报告了一省之内不同地级市政策文本的相似度。与表 4 中的纵向相似度相比，表 5 中的横向相似度略低。比如，以具有可比性的河北“公共”、山西“意见”为例，这两个指标在表 4 中分别为 0.9877、0.9933，均高于表 5 中的数值(0.9681、0.9575)。这意味着，一省之内地市级改革方案具有一定差异，省内市际横向相似度低于省市之间的纵向相似度。

表 5 省内市际政策文本相似度

省份	政策	相似度	省份	政策	相似度	省份	政策	相似度
河北	“意见”	0.9826	黑龙江	“公共”	0.8565	广西	“科技”	0.9333
	“公共”	0.9681	浙江	“意见”	0.9588		“教育”	0.9495
山西	“意见”	0.9575	安徽	“意见”	0.9765	云南	“交通”	0.9613
	“公共”	0.9545	福建	“意见”	0.9617		“公共”	0.9556
	“医疗”	0.9645	江西	“意见”	0.9578	西藏	“科技”	0.8797
	“科技”	0.9622	山东	“意见”	0.9776		“教育”	0.9073
	“教育”	0.9532		“医疗”	0.9682	陕西	“公共”	0.9670
内蒙古	“意见”	0.9474		“科技”	0.9578		“意见”	0.9788
	“公共”	0.9413		“教育”	0.8926		“医疗”	0.9533
辽宁	“意见”	0.7875	河南	“意见”	0.8387	甘肃	“意见”	0.9726
	“公共”	0.9798		“公共”	0.9512		“公共”	0.9566
	“医疗”	0.9627	广东	“意见”	0.9849		“医疗”	0.9109
	“科技”	0.9809		“公共”	0.9093		“科技”	0.9534
	“教育”	0.9360		“医疗”	0.9566		“教育”	0.9548
吉林	“意见”	0.9361	广西	“意见”	0.9074	宁夏	“意见”	0.9910
	“公共”	0.9564		“公共”	0.9310			
黑龙江	“意见”	0.9713		“医疗”	0.9371			

表 3 第 4 列报告了全国范围内市级改革方案的相似性。与省际政策文本相似度相比，市级政策文本相似度有高有低，但相差不大。具体来看，相似度指数从高到低依次为：“交通”“意见”“科技”“医疗”“教育”“公共”。

五、改革启示与建议

1. 改革启示

2016 年以来中国财政事权和支出责任划分改革虽取得了阶段性成果，但也存在有待突破的瓶颈。从改革进展来看，中央层面改革在延迟推进，规划中的改革任务没有如期完成，如国防、国家安全、外交、公共安全等领域事权划分以及制度层面的政府间财政关系法研究起草等。省级层面改革总体进度为 65%，地区之间进展较为均衡。市级层面改革缓慢，总体进度仅为 19%，西部地区显著快于其他地区。尽管改革没有按照时间表取得全面进展，但因改革需要突破的利益藩篱多，在短时间内能够取得这些进展也极为不易。基于进展评估和文本分析，可以得到以下启示：

一是以顶层设计引领全面改革、以渐进方式推进全面改革。2013 年中央提出事权与支出责任划分改革目标后，决策层没有

贸然推进，而是经过周密论证，直至 2016 年 8 月才推出具有顶层设计意蕴的《指导意见》，全面规划未来 5 年的改革任务、时间表和路线图。随后，于 2018 年开启分领域改革先河（基本公共服务）。2019~2020 年，又相继在医疗、科技、教育、交通、生态环境、公共文化、自然资源、应急救援等领域推出改革方案。从 2018~2020 年，国务院先后出台了 2、3、4 个领域的方案，改革步伐明显加快，“干中学”效应凸显。顶层设计与循序渐进相结合的改革方法论符合改革开放以来中国政府主导型制度变迁的逻辑，能有效降低政治交易成本，稳步推进现代财政制度建设。

二是下级改革方案与上级改革方案一脉相承。中央级改革方案明确中央与省之间的财政事权和支出责任，要求省级政府合理确定省以下改革方案，因而省级政府拥有财政事权的二次分配权，可以选择性地将中央下放的财政事权进一步下放给地方政府。相应地，省级改革方案、市级改革方案的授权也依此类推。县级与市级、市级与省级、省级与中央改革方案一脉相承。改革的核心是明确事权划分原则和改革内容。事实上，不同层级的改革方案在划分原则上非常接近甚至完全相同，在改革内容上则有一些差异，但都是在相同的原则下推导出来的，也就是说不同的改革方案遵循相同的改革逻辑。

三是上级改革方案是下级改革方案的上位法。中国的财政管理实行下管一级制度。中央级改革方案明确了中央与省之间的财政事权与支出责任划分，这就为省级改革方案的制定奠定了基础。同样，省级改革方案明确了省与市各自的财政事权和共同事权以及相应的支出责任。如果没有明确省与市之间的财政事权与支出责任划分，则市以下改革将会缺乏直接依据和指导。也就是说，市级以下改革的合法性来自于上级授权。因此，发挥地方积极性的前提是上级政府授权，否则发挥地方积极性就是空谈。

2. 加快推进改革面临的挑战

一是改革方案的出台数不及预期。包括中央尚未出台规划中的国防、国家安全等领域改革方案、中央已出台改革方案但地方尚未跟进。在自上而下的改革模式下，中央层面改革缺位将会导致地方层面改革也相应缺位，而地方层面不积极跟进，也会使中央层面改革无法落地。因此，中央与地方之间的互动共生关系，决定了任何一方缺位都将制约改革成效。

二是改革方案的可实施性有待提高。改革方案的高相似性隐含着以文件落实文件的风险，改革有流于空转之嫌。如，基本公共服务领域改革方案指出，已在《指导意见》《“十三五”基本公共服务均等化规划》中明确但暂未纳入的事项，在分领域改革中，根据事权属性分别明确为中央、地方或共同财政事权。但如何根据事权属性进行划分仍然不清楚。类似的模糊表述也屡见不鲜。不仅如此，财政事权改革与公共服务行政管理体制改革密切相关，没有后者的配合，前者也难以顺利推进。因而改革具有相关性、系统性，全面深化改革的意蕴也在于此。

三是地方政府推进改革的积极性有待激发。相当多的省、市没有积极跟进上级改革步伐，反映出这些地方缺乏改革积极性。但同时，也有一些地方如广西在积极推进，两种矛盾现象并存背后的原因是什么、能够从中获得什么启示、如何增强地方政府的改革激励等，都是不容回避的关键问题。

3. 改革攻坚建议

(1) 减少并规范共同事权。从事权类型来看，事权划分中最难以明确的是共同事权。外部性、信息处理复杂性和激励相容等事权划分三原则中，^[17]激励相容内涵于外部性之中，因而可重点关注前两个原则的运用。从资源配置效率来看，外部性大(小)的公共服务应由上(下)级政府来提供；从决策效率来看，信息处理复杂度高(低)的公共服务应由下(上)级政府来提供。因此，外部性与信息处理复杂度的 4 种组合中，外部性大、信息处理复杂度低的公共服务均指向上级政府，外部性小、信息处理复杂度高的公共服务均指向下级政府。外部性小但信息处理复杂度低、外部性大但信息处理复杂度高相互冲突的两个指向则要求折衷权衡。一是引入激励相容原则，以兼顾整体目标和局部目标，从而将这两类公共服务视为共同事权。二是基于受益范围原则在事权划分中的优先性，依据外部性大小决定事权的主要归属，并考虑信息处理复杂度的辅助影响。^[18]具体而言，外部性小、

信息处理复杂度低的公共服务界定为下级政府事权，或由上级政府给予适当补助来分担下级政府的部分支出责任；外部性大且信息处理复杂的公共服务界定为上级政府事权，但可委托下级政府承担，或界定为上级政府的主要事权但共同承担支出责任。

(2) 细化改革方案，协同推进财政事权改革和行政管理体制改革，以增强改革方案的可实施性。一是需要增强改革方案的可操作性，如进一步明确共同事权的划分原则及其运用规则、细化共同事权下各方支出责任的计算公式，尽量避免模糊表述。二是协同推进公共服务行政管理体制改革。财政事权与支出责任划分改革与公共服务行政管理体制改革密切相关，在一定程度上，后者甚至是前者的前置条件。三是建立科学合理的中央与地方事权划分执行体制。事权划分不仅要求清晰明确，而且要求能有效执行。贯彻落实党的十九届四中全会精神，按照决策权与执行权相统一、权力和责任相一致的原则，规范垂直管理体制和地方分级管理体制以理顺条块利益格局，为中央与地方事权划分以及改革方案执行落地创造条件。

(3) 增强改革的联动性，推动财政事权、支出责任和财力协同建设。无论地方政府承担多少地方财政事权和共同财政事权，都需要有相对稳定、可预期的央地财政关系涵养的财力来承担支出责任。但营改增后地方政府的财力体系建设并没有在制度建设上取得突破，地方政府履行支出责任的财力无法得到制度性保证。改革方案是一份合约，不能兑付的支出责任构成违约，由此对上级政府形成强大的刚性约束。在缺乏制度性财力保障前提下，地方政府的理性选择是观望。而一些积极推进改革的地区，要么是因为中央政府的转移支付力度较大、财力比较有保障(如广西)，或者是当地财力比较雄厚(如江苏)。因此，财力具有基础性。加强财力建设的治标之策是完善转移支付制度，整合中央对地方的转移支付，治本之策是加快研究制定政府间收入划分总体方案并推进方案实施，尽快形成财政事权、支出责任与财力全面协同的新体制。

参考文献:

- [1]高培勇.中国财税改革40年:基本轨迹、基本经验和基本规律[J].经济研究,2018,(03):4-20.
- [2]刘尚希,程瑜,李成威,等.十八届三中全会以来财税体制改革的进展及评估[J].新金融评论,2018,(02):41-82.
- [3][16][17]楼继伟.中国政府间财政关系再思考[M].北京:中国财政经济出版社,2013.37,37,59-130.
- [4]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.
- [5]高培勇,汪德华.本轮财税体制改革进程评估:2013.11-2016.10(下)[J].财贸经济,2016,(12):5-16.
- [6]张德勇.新一轮财税体制改革的阶段性系统评估[J].财政监督,2016,(21):5-9.
- [7]刘尚希,石英华,武靖州.公共风险视角下中央与地方财政事权划分研究[J].改革,2018,(08):15-24.
- [8]闫坤,张鹏.财税体制改革进展评价及其“十四五”取向:基于国家治理现代化的视角[J].改革,2020,(07):39-54.
- [9]Roberts C W,Roberts B C W.Text Analysis for the Social Sciences:Methods for Drawing Statistical Inferences from Texts and Transcripts[M].New Jersey:Lawrence Erlbaum Associates,1997.225-238.
- [10]Sapir Edward:An Introduction to the Study of Speech[M].New York:Courier Dover Publications,2004.3.
- [11]陈琤,李丹.PPP政策变迁与政策学习模式:1980至2015年PPP中央政策文本分析[J].中国行政管理,2017,(02):102-107.

-
- [12]姚东旻, 颜缙, 李静. 从政策文本出发分析我国政府间事权划分的基本逻辑[J]. 中国人民大学学报, 2018, (06):66-77.
- [13]姜爱华, 杨琮. 部门预算改革以来中国特色预算审计监督变迁与走向[J]. 财政研究, 2020, (07):53-66.
- [14][15]卢盛峰, 李晓淳, 卢洪友. 地方政府财政治理特征研究: 来自中国政府工作报告文本识别的经验证据[J]. 财政研究, 2020, (04):99-114, 104.
- [18]黄凤羽, 吴奇. 构建中央和地方财政关系: 逻辑演绎与实证检验[J]. 江淮论坛, 2019, (02):40-44, 193.