

# 当代中国财政权的控权机制设计 及其实现路径

唐亚林

(复旦大学 国际关系与公共事务学院, 上海 杨浦区 200433)

**[摘要]** 现代组织三大权力要素是由用人权、财政权与治事权构成,而财政权日益成为现代国家治理的基础。财政权在当代中国国家治理中发挥建构现代国家治理的形象、成为当代中国现代国家制度建设的有效突破口以及形成中国国家治理的权力三分与监督新范式等作用。当代中国财政权改革的总体部署可以用“一个总纲、一个方案、一个指导意见”来概括,其主线是围绕建立既相互制约又相互协调的财政权而展开的,其控权机制改革实践以控制“三公”经费支出为先导,构建公开透明机制、监督约束机制、权责对等机制、立法保障机制等。当代中国财政权控权机制设计的战略安排的核心是理顺执政党、人民代表大会与政府三者的关系,即发挥政党的“方向性作用”、人大的“审查性作用”、政府的“绩效性作用”的“三位一体”作用。在控权机制设计的路径选择方面,走制度化统率渐进化、分层化与立体化的改革路径,开创通过控制财政权来带动整体性权力制约的中国式权力制约新路。

**[关键词]** 现代国家治理; 财政权; 控权机制; 战略安排; 路径选择

**[中图分类号]** D62 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1007-5801(2017)05-0021-09

**DOI:**10.14119/j.cnki.zgxb.2017.05.002

2013年11月12日中共十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出,“全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化。”现代国家治理的一个重大制度基础就是现代财政制度的建立。本文试图从财政权制约这一全新视角来探讨现代国家权力划分的新型范式以及现代国家治理的财政权控权机制设计与实现路径问题,以期探索有中国特色的权力制约之路,提供新的理论分析范式与制度建构路径。

## 一、财政权成为现代组织的基础性权力之一

在现代社会里,决定一个组织生存与发展的基本要素,无外乎人、财、物、事四个基本要素,而财、物可归结到钱这一基本要素之上。现代组织的权力可以用用人权、花钱权(财政权)与治事权三大权力来概括。具体到一个国家来说,作为一定地域范围内具有最高主权的最大组织,人们对其权力划分的方式存在不同的认识。关于权力类型划分的经

**[收稿日期]** 2017-08-22; **[修回日期]** 2017-09-14

**[基金项目]** 国家哲学社会科学重大攻关项目“中国特色社会主义民主政治的制度优化与规范运行研究”(12&ZD075)。

**[作者简介]** 唐亚林(1967-),男,安徽宿松人,政治学博士,复旦大学国际关系与公共事务学院教授、博士研究生导师。

典分类方法,是马克斯·韦伯从整体性视角关于“权力来源”的认识,即权力来源有三种,第一种是通过继承与世袭方式而获得的传统型权力,第二种是通过个人非凡人格魅力而获得的超凡魅力型权力,第三种是通过法律的程序、理性的选择而获得的法理型权力。

实际上,在西欧资本主义战胜封建主义登上历史舞台的历史实践中,受部分启蒙思想家的影响,对国家权力的认识则是从分散化视角进行的,即从对掌握在君主手中缺乏制约的完整权力进行分散性限制的视角,将国家权力从横向层面划分为交由不同部门与人员分别行使的立法权、行政权和司法权三大权力。需要特别指出的是,这种从整体性视角并从横向层面对国家权力所作出的分散化划分方式,并辅之以分权制衡、公开竞争、法治保障等价值原则,其主要目的是从宏观制度架构层面建构体现政治制度性质的现代资本主义制度体系。<sup>[1]</sup>

然而,关于民族国家建立过程中,发挥作用的权力类型并不是如前所述的立法权、行政权和司法权的权力划分类型。迈克尔·曼在马克思和韦伯的权力分类基础上,将社会权力的来源分为意识形态、经济、军事和政治四种根本来源,从而回答了民族国家建立的权力来源问题。“把军事权力与政治权力分开,然后提出了社会权力的意识形态、经济、军事和政治四种根本来源的模型。”且他认为,“这个模型意味着,任何人在探讨社会科学中或历史上的宏观问题时,都应该明确考虑四种权力来源对总体结合所起的作用。”<sup>[12-1]</sup>将“军事权力与政治权力分开”的做法并不新鲜,因为早在井冈山时期,毛泽东就已经看到以军事实力为基础的政治权力在近代中国社会所占的总体性支配地位与核心作用。故在1928年11月写给中共中央的报告中强调,“以农业为主要经济的中国的革命,以军事发展暴动,是一种特征。我们建议中央,用大力做军事运动。”<sup>[13]</sup>并由此走出了一条用暴力革命的方式,通过农村包围城市的方法,引领中国新民主主义革命走向胜利的新路。

此外,迈克尔·曼还特别强调了现代国家兴起的财政基础作用:“如果我们想解释现代国家的兴起,应该首先考察此前的政治,因为现代国家主要源于围绕

着财政——军事开展展开的斗争,而不是主要源于生产方式直接导致的开发。”<sup>[12-2]</sup>他关于现代国家兴起的财政基础问题,实际上进入到了问题的另一个层次,即现代国家运行的税收基础,而且这关涉到了现代组织生存与发展的前提条件问题。

从上面的对比分析中,我们可以看出现代国家兴起与运行的两大基本规律:

一是在现代国家兴起的过程中,财政权与军事权力既是推力,又是基础。这一点在现代西方国家政治制度建构的历史实践中表现得最为明显:直接推动由君主掌握的完整权力向各部门不同人员掌握分散化的权力体系转变,并助推国家权力横向层面的分立,就是由政治上的“无代表不纳税”的税收征收权而演化过来的财政权所促成的,并形成了当今国家权力得以有效运行与现代国家得以有效治理的财政基础。

二是体现国家治理日常运作过程的权力类型已经转向了用人权、财政权与治事权这三大权力类型,而财政权又是这三权中的基础性权力。也就是说,从现代国家权力的整体性视角,并从国家治理日常实际运作过程视角来看,现代国家一方面要决定让什么样的人进入到各级组织体系之中来从事公务活动,另一方面要通过有效的事务决策,让以财政权为基础的各种资源得到有效配置,从而满足国家发展和社会进步的实际需求。由此,形成了整体性视角下国家治理日常运作过程的一种新型权力划分方式,即用人权、财政权与治事权三大权力的一体化运作与有效运行。

## 二、财政权成为当代中国国家治理的重要支柱

财政权成为现代国家兴起的基础,也是现代国家权力有效运行的基础,并不是偶然的。随着人类社会从孤立时代走向一体化时代以及从农业社会走向工业社会,国家对社会各类机构、人员、群体的服务、安全和秩序的“兜底式”保障作用愈来愈明显,基于税收的财政权就愈来愈成为国家权力运作的基础。

一般来说,财政权的内容由税种设置权、税收使

用权、预算分配权、预算监督权构成,并通过政府预算的制度化、规范化、技术化与精细化等方式,使之与国家权力中的立法权与行政权二者有机地贯通起来,并建构一种决定与执行、监督与协调的制度化关系。从现代政府预算制度的产生过程来看,一般都以1921年美国通过的《预算会计法》为标志,由此形成了包括一体化编制预算、高效性执行与有效性监督等环节的现代政府预算制度体系。

《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》对财政的国家治理作用做了一个总的概括:财政是国家治理的基础和重要支柱,科学财税体制是优化资源配置、维护市场统一、促进社会公平、实现国家长治久安的制度保障。<sup>[4]</sup>为何财政权开始成为当代中国国家治理的重要支柱?可以从理论价值、制度价值与范式价值三个方面来总结。

第一,从理论价值来说,财政权是一种政治过程,建构现代国家治理的形象。

财政权的核心通过政府预算来反映,而政府预算在本质上是一个政治过程。“政府预算是一种以货币形式表现的政府活动。如果将政治部分地看作是决定国家政策的各种偏好之间的冲突,那么,预算则是这些斗争结果的记录。如果某人要问:‘政府将资源都给了谁?’那么答案就记录在那些预算里。如果人们将政治看作是政府动员资源解决紧迫问题的过程,那么预算就集中反映了这一努力。”<sup>[5]</sup>如果说政治是决定谁得到什么、何时得到的过程,那么财政权就是决定谁得到多少资源的过程;在此过程中,为何某个部门或人员所获得的资源比另外的部门或人员要更多些或更少一些,这么做是否公平,公共资源是否最大限度地用来保障公民的福利和权利,有关各方是否有机地参与到了资源的分配过程,等等,均涉及政治过程的公开性、公平性、正义性这些国家治理的基本价值,即财政权关涉正义分配这一基本伦理问题。

财政权还肩负着“分配政府资源的工作”,而且还肩负着“塑造公共生活、国家制度、公众与国家关系的文化建设”的使命。政府预算“界定政府行为的公共领域,并因此成为政治问题公开讨论中不可或缺的标志。通过系统分析政府行为的范围和特征,

公共预算改革运动不仅改变了行政管理实践,它还改变了人们理解政府、认识自身与政府关系的方式”。<sup>[6]</sup>因此,财政权不仅是一个简单的技术性管理过程问题,而且是一个鲜明的政治过程,涉及一国民众对国家治理的制度结构、政治行动者、社会价值观等众多深层次问题的想象与寄托,是民众对国家治理绩效的认可以及对国家形象的认同的主要途径之一。

第二,从制度价值来看,财政权是推进当代中国现代国家制度建设的有效突破口。

当代中国现代国家制度建设涉及政治制度、经济制度、社会制度与文化制度等方面。从当代中国现代国家制度建设的现实逻辑来看,笔者认为目前遵循的发展之路是通过民生建设来逐渐推进民主建设,即遵循先经济制度(经济权利)后社会制度(社会权利)再文化制度(文化权利)最后政治制度(政治权利)的建构逻辑,其根本原因在于,“在发展政策上,保障人民的义务教育、基本医疗和住房,改变财富分配的不合理状况,提供更多更好的公共服务,约束政府权力的专横,建立公平的利益分配机制,是民生政治的基本要义。在中国这样的国家,成功地解决了经济社会权利问题,实际上等于解决了大部分的政治问题。”<sup>[7]</sup>

具体到经济制度上,除了将经济体制从计划经济体制转变为社会主义市场经济体制外,最为重要的就是现代财政制度的建立。《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》主要从改进预算管理制度、完善税收制度、建立事权和支出责任相适应的制度三个方面对现代财政制度的建立做出了顶层设计和战略部署。

对政府预算制度背后的民主价值有比较深入研究的韦森教授,一方面从预算民主的西方历史经验视角,另一方面从中国民主政治制度建设的可行路径视角,强调了财政权对于当代中国现代国家制度建设的突破口价值,有较强的参考价值。世界近代史表明,“民主政治,其核心并不是‘人民的统治’或‘民’选‘主’的问题,而是个政府税收问题,是个民主预算问题,或简单说来政府的征税权要有限制以及政府财政支出要受到民选代表的实质性审议和制约

问题。”从世界上一些国家现代社会转型的历史经验中,可以推知,如果我们未来的政治体制改革没有一个明确的“有限政府”(即权力——尤其是征税权——是受限的)目标,而仅仅是把民主政治想象为只是在形式上采取一些西方国家通行的“普选制”,这将非但不能保持我们国家的社会安定和经济的长期增长,还有可能出现像“文革”那样的“大民主”甚至会出现多数人的“民主暴力”或“多数暴政”。对于这一点,我们必须有一些清醒认识。<sup>[8]</sup>

从财政权的核心——政府预算制度——的国外演进史与国内实践逻辑双重视角来看,财政权的建立具备了作为当代中国现代国家制度建设的有效突破口之制度价值。

第三,从范式价值来说,财政权可以成为中国共产党治国理政的一种新型权力划分类型之一,进而形成中国国家治理的权力三分与监督新范式。

在现代国家兴起的进程中,财政权一方面与军事权力一起发挥了基础性推力作用,另一方面又在现代国家运行的过程中,起到了将立法权与行政权有机连接的基础性桥梁作用,由此一跃而成为现代组织与现代国家治理的基础性权力。更值得引起我们注意的是,当初成为体现现代西方政治制度性质的立法权、行政权与司法权三权分立与制衡架构日益退隐到现代国家制度框架体系的幕后,而让体现国家治理日常运作过程的财政权、用人权、治事权(决策权)走到了前台,成为国家经济发展、社会福利建设、国家安全保障等事关民众基本福祉不断增益的直接推动力。现代国家治理的“幕后”制度权力框架与“前台”治理权力过程的新型分野模式,是由现代国家经济社会快速发展与国家利益竞争、社会事务复杂性与不确定性急剧汇聚与增加、民众对基础性福祉需求不断增长等综合因素而催生的新型国家权力运行方式与国家权力类型划分方法。

在当代中国,由于中国共产党是执政党,掌握着事实上的公共权力,各级党委均按照民主集中制原则实行集体领导与分工负责制,而常委会或党组的日常权力运作模式是按照“集体领导、民主集中、个别酝酿、会议决定”的原则,对重大问题进行集

体讨论,然后按照少数服从多数原则做出决定。关于重大问题的内涵界定,目前均是按照“三重一大”的方式来规定,即重大事项决策、重要人事任免、重大项目安排和大额度资金运作。<sup>[9]</sup>在“三重一大”等重大问题中,重大项目与大额度资金均属于“钱”的范畴,即财政的范畴。也就是说,各级党委常委会或党组的日常权力主要由治事权(重大事项决策)、用人权(重要人事任免)、财政权(重大项目安排和大额度资金运用)三大权力构成,这就形成了当代中国公共权力日常运作的基本形态。

2012年11月中共十八大后,党中央就以改进工作作风、密切联系群众的八项规定以及经过细化的六项禁令来集中整治形式主义、官僚主义、享乐主义和奢靡之风“四风”,而且以严控各级机关“三公”经费支出和公款吃喝为重点,严管“桌子边的腐败”“车轮上的腐败”,坚持“苍蝇老虎一起打”。几年一过,收效极其明显,社会反响极好,并由此开创了从财政权入手,用责任制约束乱决策以及跑官买官行为,建构财政权、用人权、治事权的中国式国家治理的权力三分与监督新范式。“下一步,关键是要抓住制度建设这个重点,以完善公务接待、财务预算和审计、考核问责、监督保障等制度为抓手,努力建立健全立体式、全方位的制度体系,以刚性的制度约束、严格的制度执行、强有力的监督监察、严厉的惩戒机制,切实遏制公款消费中的各种违规违纪违法现象。”<sup>[10]</sup>

### 三、当代中国财政权改革的总体部署与控权机制改革实践

自2013年11月中共十八届三中全会以来,当代中国财政权改革的总体部署可以用“一个总纲、一个方案、一个指导意见”来概括,其主线是围绕建立既相互制约又相互协调的财政权而展开的,贯穿在其中的控权机制改革实践主要是围绕以控制三公经费支出为先导来构建公开透明机制、监督约束机制、权责对等机制、立法保障机制等而展开的,其价值取向在于建设阳光政府责任政府法治政府。

《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》对财政权改革做了如下总体部署,形成了财政

权改革的“总纲”，其核心是6句话、24个字——“完善立法、明确事权、改革税制、稳定税负、透明预算、提高效率”，建立现代财政制度，发挥中央和地方两个积极性。财政权改革的主要任务包括三大方面：一是改进预算管理制度，重点是实施全面规范、公开透明的预算制度，建立跨年度预算平衡机制，完善一般性转移支付增长机制；二是完善税收制度，重点是深化税收制度改革，推进增值税改革，推进消费税、个人所得税制、房地产税等改革与立法工作；三是建立事权和支出责任相适应的制度，重点是对中央事权、地方事权、中央和地方共同事权进行合理划分，理顺中央和地方收入划分。<sup>14-21</sup>财政权改革三大任务之间的逻辑关系，遵循先易后难、整体部署、分头推进的原则，首先是预算管理制度的改革，这是财政权改革的基础，要先行一步；其次是相关税种税制改革，这是财政权改革的重点，是中央与地方收入划分的前提；最后是建立事权与支出责任相适应的制度，这是财政权改革的一大最终目标，目的是为制度化的央地关系建立事权与财权相统一的财政基础。

2014年6月30日，中共中央政治局会议审议通过了《深化财税体制改革总体方案》。此方案是按照《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》确定的6句话、24个字的财政权改革“总纲”所做的关于财政权整体性改革设计。从制度设计视角可以看出这一方案的两大特色：一是从立法权视角，围绕到2020年建立现代财政制度这一财税体制改革目标，树立法治理念，依法理财，将财政运行全面纳入法制化轨道，其立法工作主要围绕增值税、消费税、资源税、环境保护税、房地产税、个人所得税六大税种进行立法或法律修订工作。二是从行政权视角，围绕建立阳光政府、责任政府、法治政府这一现代政府治理体系目标，主要通过改进预算管理制度、建立中央和地方事权与支出责任相适应制度两大制度建设，逐步实施全面规范的预算公开制度，推进民主理财，促进各级政府各司其职、各负其责、各尽其能。

2016年8月16日，在前述“总纲”“方案”的总体部署与整体设计下，国务院根据建立事权和支出责任相适应的制度、适度加强中央事权和支出责任、推

进各级政府事权规范化法律化的要求，发布了《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)。该指导意见的基本指导思想是立足全局、着眼长远、统筹规划、分步实施，科学合理划分中央与地方财政事权和支出责任，形成中央领导、合理授权、依法规范、运转高效的财政事权和支出责任划分模式，落实基本公共服务提供责任，提高基本公共服务供给效率，促进各级政府更好履职尽责。该指导意见的改革内容主要分为三块：一是推进中央与地方财政事权划分；二是完善中央与地方支出责任划分；三是加快省以下财政事权和支出责任划分。

从制度化视角看该指导意见，最值得肯定的做法是为新型央地关系的重构提供了一个基本的参照系：加强中央在保障国家安全、维护全国统一市场、体现社会公平正义、推动区域协调发展等方面的财政事权，提出逐步将国防、外交、国家安全、出入境管理、国防公路、国界河湖治理、全国性重大传染病防治、全国性大通道、全国性战略性自然资源使用和保护等基本公共服务确定或上划为中央的财政事权；加强地方政府公共服务、社会管理等职责，将直接面向基层、量大面广、与当地居民密切相关、由地方提供更方便有效的基本公共服务确定为地方的财政事权，要逐步将社会治安、市政交通、农村公路、城乡社区事务等受益范围地域性强、信息较为复杂且主要与当地居民密切相关的基本公共服务确定为地方的财政事权；考虑到我国人口和民族众多、幅员辽阔、发展不平衡的国情和经济社会发展的阶段性要求，需要更多发挥中央在保障公民基本权利、提供基本公共服务方面的作用，因此应保有比成熟市场经济国家相对多一些的中央与地方共同财政事权，要逐步将义务教育、高等教育、科技研发、公共文化、基本养老保险、基本医疗和公共卫生、城乡居民基本医疗保险、就业、粮食安全、跨省(区、市)重大基础设施项目建设和环境保护与治理等体现中央战略意图、跨省(区、市)且具有地域管理信息优势的基本公共服务确定为中央与地方共同财政事权，并明确各承担主体的职责。与此同时，对受益范围较广、信息相

对复杂的财政事权,如跨省(区、市)重大基础设施项目建设、环境保护与治理、公共文化等,根据财政事权外溢程度,由中央和地方按比例或中央给予适当补助方式承担支出责任。

如果从财政权的四大内容——税种设置权、税收使用权、预算分配权、预算监督权,以及立法权与行政权关于财政权的监督内容来看,财政权改革的“总纲”“方案”“指导意见”中,与广大民众的认知和认可密切相关的最有成效做法,就是以控制“三公”经费支出为先导来构建公开透明机制、监督约束机制、权责对等机制、立法保障机制等系列财政权控权机制体系。

2011年开始,中央政府(中央行政单位、事业单位和其他单位)首次公开“三公”经费(公务接待费、因公出国(境)费、公务用车及购置费),随后各地方政府也紧随中央步调,开始公布“三公”预算。2012年底新一届中央领导集体登台执政后,继续压缩和严控“三公经费”支出,其中,2013年“全面贯彻中央八项规定精神,开展群众路线教育实践活动,坚决反对‘四风’,严格执行‘约法三章’。中央国家机关‘三公’经费减少35%,31个省份本级公务接待费减少26%”。<sup>[11]</sup>到2014年后,从中央到地方的“三公经费”得到有效控制,并开始不再成为社会关注的热点问题之一。

与此同时,与“三公”经费同时公开的是中央各部门预决算。中央各部门预决算公开呈现三大特点:<sup>[12]</sup>一是预算公开范围扩大。除涉密部门外,中央和地方所有使用财政拨款的部门一般都向社会公开了本部门预决算。二是部门预算支出细化。在2013年教育、科学、技术等7个重点支出细化公开到项级科目的基础上,2014年除涉密内容外,中央部门预算全部公开到支出功能分类的项级科目。三是“三公”经费亮细账。在原有“五张表”(公共预算收支总表、公共预算收入表、公共预算支出表、公共预算财政拨款支出表和政府性基金预算支出表)的基础上,新增了《“三公”经费财政拨款预算表》,并将当年度“三公”经费财政拨款预算数与前一年度预算数、预算执行数分别列示,以方便社会公众进行对比,更好地实施舆论监督;并将“公务用车购置费与运行费”拆分为“公务

用车购置费”和“公务用车运行费”。

控制“三公”经费支出、公开部门预决算,其目的是通过社会监督之手,倒逼政府为建立公开透明的政府预算制度、阳光政府建设、责任政府建设、法治政府建设奠定制度基础,由此开创具有当代中国特色的财政权控权机制建设之路。

在建立全面规范、公开透明的预算管理制度方面,除了建立公开透明机制,最重大的立法成果是2014年8月31日第十二届全国人民代表大会常务委员会第十次会议表决通过了《全国人大常委会关于修改〈预算法〉的决定》,并决定于2015年1月1日起施行。至此,《中华人民共和国预算法》在出台20年后,完成了首次修改,并付诸实施。在经过修订的《预算法》中,一方面确认了部门预算、决算及报表,机关运行经费安排与使用情况,政府采购情况等必须及时向社会公开,接受来自人大及其常委会、上级政府、审计部门以及社会与公民的多方监督,另一方面具体界定了违反法律所必须承担的包括行政责任、刑事责任在内的责任追究情形。此外,在2013年以后的财政权控权机制改革实践中,通过推进全口径预算管理机制与跨年度预算平衡机制,实施中央和地方事权与支出责任相适应的权责对等机制,减少专项转移支付项目,增加一般性转移支付比重等,有力地推动了财政权改革的实际绩效,有效地推动了包括监督约束机制、权责对等机制、立法保障机制等在内的财政权控权机制的长效化、制度化与法制化进程。

#### 四、当代中国财政权控权机制设计的战略安排与路径选择

从整体性视角看国家治理日常运作过程的权力划分方式,可以将国家权力划分为用人权、财政权与治事权这三大权力。从这三大权力的最终决策权来看,均属于执政党的中国共产党。比如“用人权”,各级人大、政府与政协机关、企事业单位的主要负责人均由中国共产党负责推荐(各级党委机关的负责人则按照党内程序规定选举与任免),按照一定的法律程序进行任免;比如“财政权”,主要由各级党委和政府、企事业单位的党委、党组、党政

联席会议等先根据党的长远政治理想与当前奋斗目标,再根据年度经济社会发展目标、国家宏观调控总体要求 and 跨年度预算平衡的需要,同时按照正确处理积累和消费的关系、发展与民生的关系、中央与地方的关系等原则,科学制定适合本地区本部门的资源总体分配规划,在此基础上由各级政府编制预算决算草案,再由各级人大审查批准、改变撤销、监督实施(各部门、各单位按照各自的法律授权实施),最后由各级政府负责组织实施;比如“治事权”,事关国家与社会发展的大政方针的最高决策权在中国共产党,再通过法定途径变成国家意志以及治理国家和社会的政策体系,而各地区各部门各单位中重大事务决策权同样也在各级党组织手中,之后按照各自的法律程序变为各级政府的具体执行计划。

从国家治理日常运作过程视角,对国家权力进行用人权、财政权、治事权的三分与监督范式,蕴含着关于当代中国财政权控权机制设计的战略安排与路径选择的内在逻辑与策略体系。

在当代中国财政权控权机制设计的战略安排方面,核心是理顺党、人民代表大会与政府三者的关系,具体就是发挥党(党委、党组等)的“方向性作用”、发挥人大及其常委会的“审查性作用”、发挥政府的“绩效性作用”,而“党的方向性作用”“人大的审查性作用”与“政府的绩效性作用”又是一个“三位一体”作用发挥过程。

具体说来,可以从财政权的现实运作流程来分析。首先,党发挥“方向性作用”在于管方向、管长远、管统筹,决定财政资源的总体分配规划,即虽然政府预算是以年度预算为单位的,但党却需要统筹积累和消费的关系、发展和民生的关系、中央与地方的关系等事关国家与社会发展方向的重大关系议题,统筹长远政治理想与当前奋斗目标的内在关系议题,统筹城乡发展、区域发展、行业发展与群团发展的互动关系议题,不能“寅吃卯粮”“坐吃山空”,只顾眼前,只是为迎合民意而草率决策、轻率施政。党委部门需要广泛地汲取民意,整合社会各方面需求,扩大公民参与范围与方式,并结合国家、地区和单位长远与当前发展目标,制定好中长期发展规划与年

度发展计划有机衔接的科学规划体系。

其次,人大发挥“审查性作用”在于管资源分配的合规性、项目设置的合理性、计划的可执行性,决定预算决算的审查批准、改变撤销与监督实施。人大部门要对政府编制的预算决算草案进行严格的审查批准,改变、撤销与调整不适当的行政法规、决定、命令和预算安排,并在实际执行中加强监督检查,这是财政权控权机制改革设计战略安排的最重要环节,而且这一环节可以起到保障“决策与执行高效互动”、“立法权、行政权与财政权一体化运作”的重要作用。从以往的财政权控权机制实际绩效来看,人大部门对政府编制的预算决算的审查批准等行为,落实得最差,社会批评的声音也最多,所做的监督也往往“流于形式”,这也是财政权控权机制设计改革最需要努力的方向。

最后,政府发挥“绩效性作用”在于管预算的有效执行、高效率利用和必要的审计督察。各级政府部门负责组织实施执行预算过程中,将预算规划转化为可执行的年度绩效计划与可细化的具体操作方案,并通过及时的绩效评估与有效的改进完善,不断提高各种预算项目与转移支付的执行绩效。<sup>[13]</sup>与此同时,既接受来自政府系统的内部监督,又接受政府外的党委、人大、社会、民众、媒体的多方面监督。

在当代中国财政权控权机制设计的路径选择方面,依据财政权控权机制设计的战略安排内容,综合中央的战略部署、既有财政权改革实践经验以及民众对财政权改革绩效与方向的认同度等因素,遵循财政权所内蕴的内容体系,走制度化统率渐进化、分层化与立体化的改革路径,形成有关财政权控权机制的渐进式、立体式、全方位的机制与制度体系。正如习近平总书记在中央要求厉行勤俭节约、反对铺张浪费的号召取得初步成效的时候,对后续改革方向提出了以制度建设为重点的要求,“下一步,关键是要抓住制度建设这个重点,以完善公务接待、财务预算和审计、考核问责、监督保障等制度为抓手,努力建立健全立体式、全方位的制度体系,以刚性的制度约束、严格的制度执行、强有力的监督监察、严厉的惩戒机制,切实遏制公款消费

中的各种违规违纪违法现象。”<sup>[14]</sup>

在笔者看来,这种财政权控权机制设计的路径选择可以从以下三个方面着手:一是从财政权改革内容的先易后难程度出发,并结合广大民众对财政权改革最为关心的问题,实行“先严控并公开政府三公经费支出”“再全面推进政府部门预算公开”“后整体推进党委政府等部门预算公开”的推进顺序。与此同时,还需要加强对广大民众关心的如工资保险福利、税种设置、资金与项目分配、资金使用绩效评估等社会热点问题的跟踪评估与及时调整,确保广大人民群众和广大市场主体的获得感和幸福感随着国家经济发展的良好态势而同步增长。

二是从财政权内容体系中的独特内容出发,紧紧抓住起到承上启下作用的“资源分配规划权”进行重点改革,发挥其独具的“牵一发而动全身作用”与“四两拨千斤作用”。当代中国与西方国家有一个显著不同的地方,就是在通常所说的财政权的税种设置权、税收使用权、预算分配权、预算监督权四大内容外,还有一个“资源整体使用规划权”,它起到了把“税种设置权”与“税收使用权、预算分配权、预算监督权”有机连接和实际统领的作用。在科学设置了“税种设置权”之后,由执政党、人大和政府共同对财政权的税收来源进行“资源整体使用规划权”的战略设计与整

体部署,为做好后续的“税收使用权、预算分配权、预算监督权”奠定可持续发展基础,也为堵塞财政权漏洞,防治财政权腐败,确保国家和地区可持续发展,实现社会公平与国家长治久安等提供科学的健康的可持续发展的资源分配指导意见。

三是从财政权的功能性内容划分出发,重点做好对占据预算核心的一般公共预算的规划、分配、执行与评估工作。当代中国预算的来源主要有一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保险基金预算四大类,它们各自承担不同的功能,而一般公共预算是对以税收为主体的财政收入,是预算的主体结构,其基本功能在于保障和改善民生、推动经济社会发展、维护国家安全、维持国家机构正常运转等方面。做好了一般公共预算的整体设计和有效执行,也就抓好了财政权改革的重心,进而为国家权力的用人权、财政权、治事权的三分与监督范式的形成奠定了结构化基础。

当代中国财政权控权机制的战略安排与路径选择是相辅相成的关系,一方面为当代中国国家治理日常运作过程提供了国家权力的财政权、用人权、治事权三分与监督新型理论解释范式,另一方面又从财政权制约这一全新视角为探索有中国特色的权力制约之路提供了新的发展路径。

#### [参考文献]

- [1] 唐亚林. 权力分工制度与权力清单制度:当代中国特色权力运行机制的建构[J]. 理论探讨, 2015, (3).
- [2] [英]迈克尔·曼. 社会权力的来源:从开端到1760年的权力史(第一卷)[M]. 刘北城,等译. 上海:上海世纪出版集团, 2015: 1-7<sup>[1]</sup>, 19<sup>[2]</sup>.
- [3] 中共中央文献编辑委员会. 井冈山的斗争//毛泽东选集:第一卷[G]. 北京:人民出版社, 1991: 199.
- [4] 本书编写组编著. 《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》辅导读本[M]. 北京:人民出版社, 2013: 19<sup>[1]</sup>, 19-21<sup>[2]</sup>.
- [5] [美]阿伦·威尔达夫斯基等. 预算过程中的新政治学(第四版)[M]. 邓淑莲,等译. 上海:上海财经大学出版社, 2006: 6.
- [6] [美]乔纳森·卡恩. 预算民主:美国的国家建设和公民权(1890-1928)[M]. 叶娟丽,等译. 上海:格致出版社&上海人民出版社, 2008: 2.
- [7] 陈明明. 以民生政治为基本导向的政治发展战略[J]. 江苏社会科学, 2012, (2).
- [8] 韦 森. 中国人的税负与预算民主建设. [EB/OL]. :中国证券报·中证网, 2017-07-15: [http://www.cs.com.cn/xwzx/16/201101/t20110119\\_2752030.html](http://www.cs.com.cn/xwzx/16/201101/t20110119_2752030.html).
- [9] 中共中央办公厅, 国务院办公厅. 关于进一步推进国有企业贯彻落实“三重一大”决策制度的意见[EB/OL]. :新浪新闻, 2017-07-15: <http://news.sina.com.cn/c/2010-07-15/183320687224.shtml>.

- [10] 习近平. 习近平谈治国理政[M].北京:外文出版社,2014:364.
- [11] 李克强. 2014年政府工作报告[N]. 人民日报,2014,3(15):01.
- [12] 2014年中央政府各部门预算公布:总额约9200亿[N]. 新京报,2014,4(19):A04.
- [13] 唐亚林. 使命-责任体制:中国共产党新型政治形态建构论纲[J]. 南京社会科学,2017,(7).
- [14] 习近平. 习近平谈治国理政[M].北京:外文出版社,2014:364.

(责任编辑 靖 之)

## The Designing and Realization of Supervision Mechanism of Contemporary China's Fiscal Power

TANG Yalin

**Abstract:** The three main power elements of the modern organization are the power of appointing officials, the fiscal power and the power of making decision, while the fiscal power is becoming the foundation of modern state governance. The fiscal power in contemporary China plays the roles in constructing the image of modern state governance, becoming the effective breakthrough of the construction of the modern state system, and forming a new paradigm of supervising state power. The overall scheme of the fiscal power reform in contemporary China can be described as “a general project, a concrete plan, and a guidance suggestion”. The main task is to establish the mechanism of restricting power and promoting the mutual coordination on fiscal power, the main reform practice of fiscal power is taking the lead in constructing the mechanism of “the three public expenses”, and the mechanisms of transparency, supervision, accountability and legislation. The core strategic arrangement of the supervisory mechanism of financial power in contemporary China is rationalizing the relationship among the Communist Party of China, the People's Congress and the People's Government, namely “the direction role” of CPC, “the auditing role” of People's Congress, “the performance evaluation role” of People's Government. As for the path choice of the supervisory mechanism design of the fiscal power, the task is to construct the system of mechanisms and institutions on the supervisory mechanism of fiscal power gradually, three-dimensionally and comprehensively, and to create a Chinese new road of holistically supervising power by the way of restricting the fiscal power.

**Key Words:** Modern State Governance, Fiscal Power, Supervision Mechanism, Strategic Arrangement, Path Choice