



中國人民大學

學報

工作论文系列

Working Paper Series

构建三级财政资源统筹体系研究

岳树民 王 庆

JRUCWP2024034

2024. 04. 15

- * 本刊编辑部将那些已通过审稿程序而处于“拟录用”状态的稿件制作成线上展示的工作论文，旨在及时传播学术研究成果而促进学术进步。编辑部还将继续与作者共同努力，修改完善论文，并在其达到刊发标准之后择期正式刊发。当然，若工作论文被发现存在严重的质量问题，则仍有可能被退稿。

构建三级财政资源统筹体系研究

岳树民 王庆

[摘要] 财政资源统筹对坚持和发展中国特色社会主义制度，坚持以人民为中心建设社会主义现代化国家具有重要意义。本文基于统筹管理理念，遵循“以目标为抓手，以纵向带横向，以规模求效率”的运行逻辑，提出构建“中央层面战略统筹、省级层面功能统筹、县级层面事项统筹”的三级财政资源统筹体系，据此以收支管理、规划和效率为切入点，提升层级政府财政资源统筹能力。

[关键词] 财政资源统筹；现代财税体制；中期财政规划

一、问题的提出

2020年，党的十九届五中全会审议通过《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》，提出要“加强财政资源统筹，加强中期财政规划管理，增强国家重大战略任务财力保障”^①，财政资源统筹成为新的重大决策。2021年，国务院发布《关于进一步深化预算管理制度改革的意见》，针对预算管理中统筹力度不足等问题，强调“坚持系统观念，加强财政资源统筹，集中力量办大事”^②。尤其在当前，预算紧平衡下积极财政政策力度不减，使加强财政资源统筹变得愈发重要。2023年中央经济工作会议要求，“积极的财政政策要适度加力、提质增效”，其中，“适度加力”的一个主要方面即为加强财政资源统筹。^③因此，研究如何加强财政资源统筹，具有极强现实意义。

财政资源是政府掌握的资金及其形成的各类资产、财产和发展要素。财政资源统筹是从国家战略目标出发，集中组织、协调运用和管理财政资源的过程，是更全局、更系统推进财政收入完整、支出高效、管理规范和作用增强。从这一定义出发，财政资源统筹就是力求将财政收入与财政支出在时间和空间上结合起来，使之更高效地集中于公共领域发挥好保障作用，是对财政预算管理的进一步强化，是长期以来财政预算管理不断面临挑战的改革应对。

作者：岳树民，中国人民大学财政金融学院教授，博士生导师，yuesm@ruc.edu.cn；王庆（通讯作者），中国人民大学博士研究生，wangqing2020@ruc.edu.cn。

* 本文系国家社会科学基金重点项目“新发展阶段财税体制促进高质量发展研究”（22AZD017）阶段性成果。感谢审稿人提出的意见建议，文责自负。

① 《中国共产党第十九届中央委员会第五次全体会议公报》，参见中国政府网，https://www.gov.cn/xinwen/2020-10/29/content_5555877.htm。

② 《国务院关于进一步深化预算管理制度改革的意见》，参见中国政府网，https://www.gov.cn/gongbao/content/2021/content_5602008.htm。

③ 蓝佛安：《坚定信心，真抓实干，扎实实施积极的财政政策》，载《求是》，2024（6）。

当然，财政预算管理面临的挑战是全球性、普遍性的。第一，财政预算逐年配置的资源越来越多，财政收入的来源与财政支出的去向却越来越固定，静态配置与动态发展构成矛盾。第二，财政预算的参与者和受益者越来越多样，财政预算中的不同部分却越来越趋向不同方式运作，复杂结构与运行分割构成矛盾。第三，财政预算需要搭建严守财经纪律的不同等级的框架，财政预算所要服务并达成的目标却处于多变的环境中，合规运行与有为治理构成矛盾。^①

若将视角聚焦于政府这一财政预算管理主体，会发现 20 世纪以来层级制政府一直是提供公共服务和实现公共目标的主要组织模式。面对上述挑战，仅仅是恰当反映各种偏好并依此转化为有效的财政预算政策就很困难，更不要说去应对以使财政资源很好地被组织、运用和管理了。特别是对政府层级较多的我国而言，如何在上下左右、纵横交错的行政架构内将多元化财政收支结合起来，以怎样的统筹体系来加强财政资源统筹，不仅对保障我国重大战略任务的落实意义重大，也能为全球财政预算管理的革新提供中国经验。

二、文献回顾

20 世纪 80 年代是全球行政改革的分水岭。如何将财政收入与财政支出更好结合在一起，以有限财政预算资金提供有效公共服务，提高财政预算资金使用效率，成为各国普遍关心的改革问题。依照 OECD 观点，改革方向有策略和政策水平的提高、责任及控制的加强、对结果的强力关注、各级政府关系强化等，改革由此被冠以“管理主义”“新公共管理”“企业型政府”等称谓。^② 这些改革虽然没有提供解决共同问题的应对方案，也没有形成一套被普遍接受的理论规范和应用方法，但借鉴企业管理模式来管理财政预算，成为改革探索路径之一，历经“协同—结果—统筹”的探索过程。

具体而言，面对 20 世纪 80 年代以来外部环境的变化，协同管理突出内外部参与方的有效沟通与协调，通过明确工作规划、任务分工和协作流程，努力实现内外部参与方的相互协作、相互支持，从而达成共同目标。该管理模式在政府应用层面，由早期的各级政府联合行动，到多中心信息互换，再到公共政策执行合作，涉及领域广泛。协同管理增强了财政预算的开放性，使财政预算管理在适应互联网信息技术发展的同时，增进了公共服务提供过程中各参与方持续进行的知识和信息共享^③，对打破财政预算的运行分割帮助甚大。只是当外部环境变化加快时，政府与外部参与方的沟通与协调会变得越来越复杂，这促使公共服务提供中的各参与方又回到沟通与协调的初衷加以校准，即如何更有效地组织资源以达成公共目标，管理重心因此转到结果上来。

结果管理转变了管理思维和组织文化，使组织基于目标、考核和问责等一系列管理流程，变得更为积极、具有前瞻性。^④ 相应地，政府层面的结果管理，就是政府追求更高效的方式达成公共目标，如编制规划预算以规定部门具体任务，编制项目预算以将稀缺资源用于关键事务，编制绩效预算以允许使用一些方法更好达成公共目标，财政预算进入绩效时代。^⑤ 暂且不论强调绩效的结果管理在多大程度上调整了财政预算行为，但其确实有助于政府判断运行是否成功，并因此制定新的战略以更有效分配财政资源^⑥，这缓解了合规运行与有为治理间的矛盾。

① 沙安文：《预算编制与预算制度》，350-370 页，中国财政经济出版社，2016。

② Laurence E. Lynn, Jr. "A critical analysis of the new public management". *International Public Management Journal*, 1998, 1 (1): 107-123.

③ 王庆：《我国地方政府公共品供给模式的借鉴革新—兼论管理生态理念》，载《行政论坛》，2013（5）。

④ 沙安文：《财政管理》，228 页，中国财政经济出版社，2016。

⑤ Alfred Tat-Kei Ho. "From Performance Budgeting to Performance Budget Management: Theory and Practice". *Public Administration Review*, 2018, 78 (5): 748-758.

⑥ Mary Bryna Sanger. "From Measurement to Management: Breaking through the Barriers to State and Local Performance". *Public Administration Review*, 2008, 68 (6): 70-85.

财政预算资金绩效性的评判,要求内外部参与方在充分了解整体环境、掌握充足数据和信息前提下,运用全面缜密方法系统分析预算周期全过程,实际已隐含统筹要求。简而言之,所谓统筹是采用系统思维来解决问题,统筹管理就是统合内外部环境以有效实现全局最优解的管理模式。对于政府,意味着应以统合生成预算的内外部环境为前提,通过明确统筹对象、构造统筹方案和展开统筹实务等步骤,实现政府组织最优化,进而把握好资源调配,既保证各部门资源充足,又促进整体发展。更重要的是,将财政资源配置与经济社会动态发展有机联结在一起。

总体看,借鉴企业管理模式来管理财政预算,确实利于有效组织财政资源,提高财政预算资金使用效率。2000年后,我国在加快财政预算管理改革进程中也充分吸收了这一改革理念,就“协同政府”“整体政府”“预算绩效管理”等展开理论和实务上的讨论。^①具体到财政资源统筹上,也有文献探讨了加强财政资源统筹的重大意义、统筹的主要内容等问题^②,说明加强财政资源统筹旨在加强财政资源“集聚效应”“组合效应”“均衡效应”和“整体效应”^③。为此,应从政府收入结构优化、预算管理制度和省以下财政体制等方面入手^④,或从预算环节以及部门间和区域间协调配合入手^⑤,加强财政资源统筹。

回顾以往文献可发现,从协同管理到结果管理,侧重对外部环境的适应以及对外部参与方的回应。而从统筹的系统思维出发,政府管理模式的改进既要寻找满意的与外部参与方对接的途径,还要寻找有效配置并管理财政预算资金的方法制度与框架,政府与外部参与方应在相互支持、相互竞争中共同发展。^⑥尤其是考虑到政府层级式行政架构下财政预算资金配置与运用的多元格局,更应就不同层级政府之间如何协同、如何以结果为导向、如何统筹等展开相关研究。这不仅是对“协同—结果—统筹”探索过程的完善,更是因中国所特有的政府间关系而为“统筹”在政府层面的应用打上中国印记。

基于以上线索,本文紧扣财政资源统筹的内涵和目标要求,从政府层级视角探讨财政资源如何“统筹”、统筹如何“加强”,进而构建增强财政保障能力的统筹体系和对对应能力建设,以更好发挥财政在实现中国式现代化进程中的基础性和保障性作用。

三、构建三级财政资源统筹体系:基于统筹管理的逻辑分析

(一) 构建三级财政资源统筹体系的逻辑分析

统筹管理是要实现全局最优解。就提高财政预算资金使用效率而言,需要统筹层级政府、统筹外部参与方以及政府与外部参与方的双向规范。其中,层级政府是纵向上对政府结构的形象概括,至于政府层级之多少,主要取决于国家的物理空间和人口规模^⑦,遵循“国家规模越大,管理规模越大,政府层级越多”的基本规律。中国自古以来国家治理负荷就较重,对应政府层级也较多。中华人民共和国成立以来,历经变化后的政府层级共有五级,在关乎财政资源上存在以下规则。首

① 余力、左美云:《协同管理模式理论框架研究》,载《中国人民大学学报》,2006(3);曾维和:《后新公共管理时代的跨部门协同—评希克斯的整体政府理论》,载《社会科学》,2012(5);王泽彩:《预算绩效管理:新时代全面实施绩效管理的实现路径》,载《中国行政管理》,2018(4)。

② 邓力平、王智烜、陈丽:《对“加强财政资源统筹”重大决策的深层理解》,载《当代财经》,2021(9);朱云飞:《构建财政资源统筹框架体系之探索—以河北省为例》,载《税收经济研究》,2022(2);于长革:《“十四五”时期加强财政统筹的改革策略》,载《经济纵横》,2021(3)。

③ 石建辉:《加强财政资源统筹的实践探索》,载《中国财政》,2021(16)。

④ 张斌:《减税降费、资源统筹与增强财政可持续性》,载《国际税收》,2022(6)。

⑤ 文宗瑜等:《加强财政资源统筹 切实提高政府投资效率》,载《郑州大学学报》(哲学社会科学版),2023(1)。

⑥ 王庆:《我国地方政府公共品供给模式的借鉴革新—兼论管理生态理念》,载《行政论坛》,2013(5)。

⑦ 周雪光:《中国国家治理的制度逻辑:一个组织学研究》,15-18页,生活·读书·新知三联书店,2017。

先，我国财政资源是以五级政府为基本组织架构进行收缴拨付和协调调配，各级政府间再通过上解划拨和财政转移支付形成层级动态联系，从而给予各级政府组织、运用和管理一定财政收支的权力及相应能力。其次，财政资源在不同层级政府间的配置状况，取决于一定时期国家战略目标在各级政府间的分解及各级政府拥有资源的范围。最后，各级政府按照分解目标落实路径各自承担不同任务，有着不同的行动目标，各级政府拥有的财政资源必然对标于确保完成本级政府承担的任务、实现本级政府的行动目标。

遵从以上规则的结果，是各级政府拥有财政资源的权重各不相同。若国家战略目标分解相对分散，各级政府在拥有资源范围不变前提下，对财政资源分配使用的决策与配置不集中，相应各级政府横向组织结构也会松散，财政预算资金碎片化等弊端难以避免。相较而言，统筹管理为实现全局最优解，就是要将该种层级政府运行逻辑改进为“以目标为抓手、以纵向带横向、以规模求效率”的运行逻辑，使各级政府紧密结合起来，相互影响、相互作用、相互加强。分别来看，所谓“以目标为抓手”，是强调政府层级自上而下对统筹目标的贯彻落实。统筹要求政府层面上整合各种影响财政资源的因素，整合的标的即为国家战略目标。进一步说，国家战略目标依政府层级的分解需清晰明确，以推进各级政府决策相对集中，使财政资源分配使用决策与配置紧密服务于国家战略目标的实施。所谓“以纵向带横向”，是强调纵向上的集中带动横向上的紧密。层级政府是纵向的立体结构，各级政府的组织结构则是横向的平面结构。纵向上自上而下对统筹目标的贯彻落实，体现于横向上各职能部门的职责履行。相应地，纵向上各级政府决策相对集中，会带动横向上各级政府组织结构的紧密。所谓“以规模求效率”，是强调通过纵横整合产生财政预算资金使用的规模效应。财政资源统筹是出于统筹目标需要，对财政资源重新配置的过程，既可能是吸纳原属于其他层级政府或其他部门的财政资源，以行政架构归拢资源；也可能是对相同层级政府下不同部门的职责进行合并，以行政职责归拢资源，从而相对集中财政预算资金。

这样，对财政资源的统筹成为系统的财政收支活动，需要围绕统筹目标和政府事权，构建基于政府层级的合理分配权限、科学归集资源、高效使用资源的上下联动的财政资源统筹体系。

（二）构建三级财政资源统筹体系的基本路径

概括来说，从加强财政资源统筹的全局性、协同性和有效性出发，应在持续优化各级政府占有、支配财政资源格局的同时，构建“中央层面战略统筹、省级层面功能统筹、县级层面事项统筹”的三级财政资源统筹体系，明确政府各层级统筹的目标抓手、联系机制和着力点。

之所以提出构建三级财政资源统筹体系，原因有三。第一，政府层级是纵横交错的组织系统，财政资源在这一系统中流转需要关键节点上传下达、纵横配置，节点过少不足以覆盖超大规模领土和人口，节点过多又会导致信息失真和效率低下。历史经验表明，选择中央、省、县三级政府作为关键节点，由“中央政府权衡内外、集中决策，省级政府贯彻目标、协调联动，县级政府组织实施、落地生效”，可较好满足网格化治理结构下经济社会发展需要，达成财政资源合理高效流转。第二，21世纪初以来我国财政管理体制已先后进行“省直管县”和“乡财县管”改革，推进财政管理体制扁平化。实践证明，“省直管县”配合“乡财县管”，紧密了政府层级间联系，推动了战略任务落地落实。第三，统筹管理理念下的“以目标为抓手”要求由中央政府制定国家战略目标，以此挈领地方政府对财政资源的组织、运用和管理；“以纵向带横向”要求由省级政府明晰并发挥作为国家战略支撑点的功能^①，以此紧密横向组织结构来确保政府决策相对集中；“以规模求效率”要求由县级政府

^① 国家战略是一系统化任务，从“组织战略是系统功能”出发，层级制政府下国家战略分解途径是不同省级政府对不同功能，以形成系统的功能体系结构。

承担对应事项以履行具体职责，以此实现通过行政职责归拢财政资源。^① 由此，为实现全局最优解对层级政府进行的统筹，在“以目标为抓手、以纵向带横向、以规模求效率”的运行中做到“整体设计精准决策—高效实施”，在维持政府层级架构不变的同时提高财政预算资金使用效率。

1. 强化中央层面战略统筹

基于中央政府职能，中央层面的财政资源统筹定位于战略统筹。

中国特色社会主义进入新时代，在中国式现代化目标下统筹发展与安全，实现全面高质量发展，治理任务艰巨，须通过提升中央政府组织、运用和管理全国财政收支的能力加以实现。因此，基于财政资源统筹目标，需要深刻理解“坚持全国一盘棋”，财政不仅是经济问题，更是政治问题。中央与地方事权及收支规模的大小往往取决于内外发展环境。新时代面临世界百年未有之大变局，为实现建设社会主义现代化国家的重大战略目标，要求中央政府统筹财政资源以迎接内外挑战，有机统一经济、政治、文化、社会与生态发展。

中央层面战略统筹，就是围绕国家发展战略全面系统集成各类财政资源，主要是根据战略目标、任务及其实现步骤、路径，制定保障战略目标实现可以运用的财税政策、财税工具、财税制度，明确各级政府可以运用的资源类型、资源规模、运用权限、运用方式及其规范，并结合政府各部门、各层级、各区域的目标任务，全方位配置财政资源。财政资源在中央层面的战略统筹，以收支政策、收支规模、收支结构、收支来源、收支去向、收支方法、收支方式等的战略性总体布局为体现，是要将多元化财政收支集中于国家战略方向形成合力。

我国目前多元化的财政收入是按四本预算进行分类和列举。另外，依财政收入在行政架构内的运行状态，财政收入还会有不同区分，比如，因五级行政区划下来源地与归属地的差异分自有性财力和转移性财力，因在行政架构内是否流动分存量资金和流量资金，等等。财政收入多种形式多种区分，是历史惯性、行政管理架构、经济政治体制改革、财税体制改革使然，具有客观性，在灵活施政和保障财力的结合上发挥了积极作用。新时代中央层面的收入统筹，是要突出以统筹衔接、相互融合的全口径预算体系为通道，汇集各类财政收入，为实现中国特色社会主义总目标，完成总任务，实现发展动力、发展步调和发展方式的转变提供稳定的财力保障。因此，需从以下三方面加强对财政收入的组织运用与管理。一是强化“总盘子”意识。财政收入多种形式多种区分，既有客观经济社会环境约束的考虑，也是便于五级架构上下左右的有效运转。但不意味各类财政收入泾渭分明，更不意味暂时没有明确形式或区分的相关资源就不是财政收入。强化“总盘子”意识，是要围绕现有财源、后续财源、潜在财源共同发力，以全口径预算统计广义政府财政收入，将可以使用的资源都利用起来。二是做好应收尽收。做好应收尽收有两层含义：一层含义是应该收的都要收上来，以完整、清晰显示我国财政收入整体结构，及各类收入所占比重和变化趋势；另一层含义是只征收应该征收的，避免应收尽收与宏观调控政策不一致的逆向操作，避免紧平衡压力下的“冲动收入”。三是做到收支对应。财政收入是宏观经济运行状况的客观反映，做到收支对应，不仅要求科学预测财政收入并以此框定财政支出取向，还要细致做到根据预测收入合理安排财政赤字规模与速度，以及不同类型收入对应不同效益的支出项目。

我国目前多元化的财政支出是按支出功能进行分类和列举，直观展现不同层级政府在不同时期所承担的不同任务，满足经济、民生等不同领域和层面的需求。新时代中央层面的支出统筹，从统筹发展与安全，实现全面高质量发展的要求出发，要结合近期和远期目标进行总体布局，横向与纵

^① 前文已述，财政资源的重新配置，也可通过行政机构改革实施。改革开放以来，我国已先后进行八次行政机构改革，起到了优化财政资源配置、提高财政资源使用效率的作用。但本文讨论重心在于不同层级政府间如何“统筹”、统筹如何“加强”，故分析是以我国当前政府经济社会管理的行政架构为基础、以拥有资源范围不变为前提。

向交叉衔接突出系统性；从技术路线出发，要突破功能界限制定财政支出标准，实现财政资源合理配置以提高总体效率。因此，需从以下三方面加强对财政支出的组织运用与管理。一是规范财政支出标准。财政支出标准是规范政府投入的标准，任何一项公共事业都需要投入，规范财政支出标准，既可以精确测算整体投入，利于财权与事权相匹配、投入与产出相关联；又可以促进财政部门更广泛参与经济社会发展规划制定，紧密衔接国家重大战略、国民经济和社会发展规划以及中期财政规划，从支出方向上保障国家近期和远期目标相结合、横向与纵向相交叉。二是强化绩效意识。绩效是一个组织在一定时期内的投入产出情况，强化财政支出绩效，是考察财政支出在预算年度内的投入产出情况。通过建立“投入为基础，产出为导向”的闭环管理，将发展规划、绩效目标、合规管理和绩效评价一一对应，使各职能部门注意力由重视国家战略及其绩效目标确立延伸至确立的有效性^①，以削弱功能分割和固化效应。三是用好财政转移支付。财政转移支付是我国地方政府特别是欠发达地方政府弥补财政收支缺口的主要手段。我国地方政府承担地区经济社会发展的主体责任，地方财力高低决定了地区经济社会发展质量和可持续能力之高低。通过财政转移支付调节地方财力配置，改变我国地区间经济社会发展不平衡状态，才可保障各个地区经济社会可持续发展，从而实现社会和谐稳定和国家长治久安。

2. 做好省级层面功能统筹

基于省级政府职能定位，财政资源统筹以主体功能为抓手，做好功能统筹。

一般来说，不同地区受制于地理位置和发展目标有不同功能定位，同一地区在不同时期亦有不同功能定位，或主防御、主生产、主生态等。省级区划的设置，往往是为更好实现各自主体功能。新时代，我国主要矛盾已转化为人民日益增长的美好生活需要同不平衡不充分发展间的矛盾，需要重视并结合各省因不同禀赋所形成的不同发展态势，以中央制定的发展战略统筹配置财政资源为基础，对发展不平衡不充分的格局进行调整。也就是说，人民美好生活所需平衡充分发展，是基于全国进行科学规划，用人的全面发展、社会全面进步替代单一产能增长，从而有效发挥不同省份在经济、文化、社会、生态等各方面的禀赋优势，在将省级财政资源与主体功能紧密结合过程中，相互分工协作，谋求共同发展。

因此，省级财政应基于功能定位，将有限资源集中于实现主体功能上，持之以恒投入建设。一是承担“三保”兜底责任。“三保”是指保基本民生、保工资、保运转，“三保”的提出与21世纪初以来的两次基层财政治理困境有关。从应对措施看，县级政府是“三保”直接责任主体。但考虑到“三保”关乎基层安宁与社会稳定，且“三保”风险具有外溢性，省级兜底就必不可少。当然，省级兜底不仅仅是财力兜底，更是监管兜底，要密切关注所辖县级财政状况及库款情况，将“三保”始终列于预算安排和保障的重中之重。二是主体功能区建设。所谓主体功能区，是根据不同区域的资源环境承载能力、现有开发密度和发展潜力等，确定不同区域主体功能，进而将特定区域确定为特定主体功能定位类型的空间单元。2011年，我国将国土空间分为优化开发、重点开发、限制开发和禁止开发区域^②，对合理开发我国各项资源、优化生产生活生态空间意义重大。各省应基于主体功能区规划及其实施效果，对标新时代中国式现代化目标下的新要求，在新时代发展中的生产生活生态空间精准定位，通过主体功能区建设来实现财政资源在省级层面上的集中集成集约。三是统筹监管。省级财政是县级财政的有效监管主体，从省级层面加以统筹监管，可督促县级财政从想方设法寻找收入转到更好完成各类具体事项上。

^① 赵早早、何达基：《中国预算绩效管理的双重内涵—绩效预算理论“中国化”的创新、发展与反思》，载《财政研究》，2023（2）。

^② 《国务院关于印发全国主体功能区规划的通知》，参见中国政府网，https://www.gov.cn/zwggk/2011-06/08/content_1879180.htm。

为作好功能统筹,省级财政应充分利用中期财政规划这一制度工具。中期财政规划,是在科学预判未来三年财政收支基础上进行综合平衡。编制中期财政规划的过程,是分析现行财政收支政策,预测未来财政收支的过程,是基于滚动运行谋划收入汲取与发展衔接,流量增量存量资源统筹使用以及国家战略与支出政策、支出项目对应的过程。目前在中央、省、县三级中,省级中期财政规划具有承上启下的优势和统筹意义。省级财政通过编制中期财政规划,可将跨年度预算平衡、中长期发展规划和省级层面主体功能紧密结合。在财政收入方面,积极探索适宜本省经济社会发展特色的地方税体系建设,于管理权限内调整不同形式不同区分财政收入分配格局等。在财政支出方面,围绕本省主体功能梳理规划期内重大支出政策和支出项目,明确财政预算资金使用对象和保障标准,实施符合本省实际的全过程财政监督和绩效评价等。

3. 推进县级层面事项统筹

基于县级政府职能定位,财政资源统筹以具体任务为抓手,推进事项统筹。

县级政府自古以来就是我国这一中央集权制国家辖区范围内的基层政府,对治理辖区内的大多事务负有责任。^① 中华人民共和国成立以来,我国逐步建立起“中央—省—市—县—乡”五级垂直管理的政府层级,保障了政府管辖无盲区。从经济社会治理目标和任务落实看,各项事业发展的具体事项最终落脚点还是在县乡政府。新时代县乡政府承担着经济运行、民生保障、文化发展、社会管理、生态保护等具体任务,这些任务来源纵横相交、目标一致,形成一系列关乎大众民生、安民富民、社会和谐稳定、百业高质量发展的具体事项,具有不同治理广度、深度和关注度。为保质保量完成各项任务,任务配套资源通常覆盖各类资金及其形成的资产、财产和发展要素,需要县乡政府综合任务与资源,并在一个个具体事项的处置中实现人、财、物的匹配与集合,以最大程度保障经济、政治、文化、社会与生态事业的发展。特别是在“乡财县管”之后,县级政府承担了近一半的地方政府事务,如何组织财政资源更合理地使用于具体事项,使县级财政兼顾当地发展与全局要求,就成为县级政府统筹财政资源的意义所在。

县级财政对财政转移支付有不同程度的依赖,决定了各县都需兼顾地方稳定发展和国家战略实施。只是,地方税主体税种缺失,财政收入不稳定,使很多县级财政对加强财政资源统筹心有余而力不足。^② 不过,近年来县级政府围绕乡村治理、精准扶贫对财政资源进行的重整组合,为县级层面推进事项统筹提供了思路。即以代表性的财政涉农资金统筹整合为样板,县级层面事项统筹,就是围绕政府承担的某个具体事项,将各级财政安排的资金以及通过其他形式获取的资金整合用于该事项,发挥集中力量办大事的体制优势,体现出战略目标自上而下贯彻落实与县级政府有为治理的统一。

新时代建设社会主义现代化国家是我国各级政府的共同目标,是统一国家战略目标和地方有为治理的锚定所在。面向未来,我国要建设的社会主义现代化国家是立足于十四多亿人口整体迈进现代社会,着力促进全体人民共同富裕,实现人与自然以及物质文明与精神文明协调发展的现代化国家,其难度远大于人类社会已有现代化进程,需充分发挥中央与地方两个积极性。事项统筹能够发挥出上下联动协作,推进事项所属领域中央、省与县级政府事权和支出责任合理划分以调动各方积极性的作用。事项统筹对资金的整合使用遵循“渠道不乱、用途不变、集中投入、形成合力”原则,在预算编制环节或执行环节进行整合。需要强调的是,事项统筹以国家战略目标为指引,以提高财政预算资金使用效率为目的,不改变县级政府行政架构和运行逻辑。因此,从县级财政实际情况出发,应持续深入推进事项统筹,对事不对部门或不对收入性质,通过事项统筹,打破财政资源

^① 公丕祥:《传统中国的县域治理及其近代嬗变》,载《政法论坛》,2017(4)。

^② 相对而言,具备工业基础的县,因有部分自有财力,对加强财政资源统筹有系统认知;工业基础薄弱的县,因几乎完全依赖财政转移支付,对加强财政资源统筹是碎片化认知。

使用中的功能分割。

四、依托三级统筹体系提升财政资源统筹能力

一定时期内，社会创造财富总量既定，分税制下所能获取财政资源总量既定。只不过财政收支的多元化和财政运行的层级性，决定了财政资源表现形态颇为复杂。加强财政资源统筹，是在不改变现行分税制、政府经济社会管理行政架构下^①，对既定财政资源在不同层级政府间的流动进行优化；是在持续适应外部环境和回应外部参与方的同时，对层级政府整体配置财政资源进行整合；是在缓解复杂结构与运行分割以及合规运行与有为治理间矛盾后，进一步协调财政资源静态配置与经济社会动态发展间矛盾的改革举措。这也意味着，从结果上看，加强财政资源统筹，是遵循“以目标为抓手、以纵向带横向、以规模求效率”的运行逻辑，通过构建“中央层面战略统筹、省级层面功能统筹、县级层面事项统筹”的财政资源统筹体系，强化不同层级政府围绕国家战略目标组织使用财政资源的协同性和绩效性。在提升财政资源统筹能力过程中，将集中体制力量与提升治理效率统合起来，进而增强国家重大战略任务的财力保障。

（一）基于收支管理提升中央统筹财政资源能力

党的十九届五中全会在“构建高水平社会主义市场经济体制”中指出，要“充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，更好发挥政府作用，推动有效市场和有为政府更好结合”。^②这是当前集中体制力量所处的特殊背景，决定了中央层面战略统筹，更多是从整体性、标准性、绩效性和目标性入手，在将财政资源全部纳入复式预算体系并建立支出标准体系基础上，适当提高中央政府支出相对权重，并充分利用财政转移支付协调各级政府发展步调，协力建设社会主义现代化国家。

对中央统筹财政资源能力的提升，从收支管理切入需做到以下四点。一是整合财政收入。现代社会，不同财政收入形式都有各自特点与优势。其中，相比税收收入便于在各级政府间进行配置^③，土地出让金、利润和债务收入稳定性较差，若不加以整合，不同形式收入之间会产生挤出，债务收入更会累积还本付息压力。应在坚持“简税制、宽税基、低税率、严征管”原则下继续优化税制结构，提高政府性基金和国有资本经营预算调入比例以及国有资本收益上缴范围，并考虑编制债务预算。二是建立财政支出标准体系。财政支出标准体系包括基本支出、项目支出标准体系，针对基本支出，可根据经济发展水平设置不同区域浮动标准，既增强基本支出保障均衡性和公平性，又缩小部门间贫富不均；针对项目支出，需加快出台各大类项目支出定额标准体系建设方案。三是规范专项转移支付。专项转移支付能体现国家战略目标、促进政策落实，应在稳定专项转移支付占比的同时，整合专项转移支付数量，将更多财力并入绩效目标明确、助力国家重大战略任务的专项转移支付项目中；政府部门也应自上而下做好任务分工与协调，重视财政安全需求，减少行业规划、部门考核中的硬性配套要求。四是强化预算绩效管理。预算绩效管理对提升政府整体管理水平助力甚大，有利于提高财政资金使用效率和调整财政支出结构。应通过加强财政部门主导力、规范绩效评价指标等，强化预算绩效管理顶层设计与落地实施。

（二）基于规划提升省级统筹财政资源能力

从地方一般公共预算收支分级次占比情况看，我国省级占比不超过两成，意味着省级政府除承

^① 分税制不变，也就是社会总财富在国家和市场经济主体间的分配关系大致不变；政府经济社会管理行政架构不变，也就是各层级政府拥有资源范围大致不变，只是综合建国以来各层级政府间财政收支占比变动情况和三级统筹体系运行逻辑，可适当提高中央政府事权和省级政府财力比重。

^② 《中国共产党第十九届中央委员会第五次全体会议公报》，参见中国政府网，https://www.gov.cn/xinwen/2020-10/29/content_5555877.htm。

^③ 岳树民、尹磊：《基于税收能力视角的中国税制改革》，载《中国人民大学学报》，2015（6）。

袭传统职责外,财力已所剩不多。应在精准评估省级“三保”兜底水平和主体功能区建设需要基础上,适当提高省级政府收入相对权重。同时,充分利用中期财政规划优化省级可配置的财政资源,围绕本省在新时代发展中的生产生活生态空间定位持续投入,再结合全领域、全方位、全过程财政监督和绩效评价,尽快将禀赋优势转化为发展优势。

对省级统筹财政资源能力的提升,从规划切入需做到以下三点。一是做实中期财政规划。中期财政规划具有前瞻性、全局性、战略性和约束性作用,但作用得以发挥是以准备充分的部门项目和技术人员为前提。应通过中期财政规划编制倒逼行业主管部门合理确定项目,着眼于省情与国家重大战略任务的结合,明晰本部门在本省主体功能中的定位站位,配合主体功能的发挥以集中体制力量。此外,还应做好相关人员在编制方法、预测模型、数据运用等方面的培训,使其掌握财政经济预测与安排的分析技术和方法并及时更新。^①二是协调体制关系。我国财政管理体制的扁平化利于加快财政运行速度,不过,目前地级市与县级政府之间,除财政实行“省直管县”外,其他行业和部门的行政管理职能仍实行市管县体制。对地级市政府而言更是如此,其承担整个地区稳定发展职责,必然按照“市—县—乡”体制逐层强化和履行职责。由此造成的摩擦,不利于财政资源统筹。省级政府应在建设省以下财政体制过程中,突出省情与国家重大战略任务的结合,从新时代省级层面主体功能出发理顺财政管理体制与行政管理体制关系。三是建设地方税体系。加快地方税体系建设,是稳定地方税收收入,衔接上下级政府事权安排与财力配置的必然要求。省级政府在建设主体功能区的同时,应结合新时代本省生产生活生态空间定位和经济社会发展实际,有针对性地研究探索契合本身经济禀赋、经济结构的地方税体系,稳妥推进地方税主体税种建设。

(三) 基于效率提升县级统筹财政资源能力

县级政府所承接的治理事务既有服务于当地经济社会事务,也有服务于国家重大战略任务的事务。^②党的十八大以来,强化了国家重大战略任务自上而下的贯彻与落实,县级政府承接的关乎国家重大战略任务的事务逐渐增多,两类事务叠加使县级人、财、物的配置趋向紧绷状态。面对此现状,在保持县级政府拥有财政资源相对权重的同时,需督促县级政府高效运行,提高财政预算资金使用效率。

对县级统筹财政资源能力的提升,从效率切入需做到以下两点。一是完善事项统筹机制。事项资金统筹整合使用,可以发挥财政预算资金的规模效应,推进对县乡财权、政策资源的整合,部门之间以及部门人力的搭配组合等。应根据国家重大战略任务和省级主体功能,规划县级政府承担的主要事项,在预算安排上明确优先顺序,建立同一事项由一个部门统筹的动态工作机制,依整合资金管理使用办法使用资金,统一设计方案、统一调度实施、统一验收评审,既做到决策相对集中,又能以事项来配置不同来源的人、财、物。二是加强基层财政建设。无论从“一级政府、一级财政、一级预算”看,还是从基层各项实际工作对接、培育基层财会人员需要出发,基层财政都有加强必要。应在编制、机构、人员等各方面给予基层财政保障,发挥基层财政积极作用。

五、结语

如何缓解静态配置与动态发展、复杂结构与运行分割以及合规运行与有为治理间的矛盾,是财政预算管理面临的普遍问题,也是当前提出“加强财政资源统筹”的宏观背景。借鉴企业管理模式,会发现在强化政府对外部环境的适应以及对外部参与方的回应后,还应融合统筹管理理念,就

^① 编制中期财政规划以及开展预算绩效评价等,都需要财政部门与政府其他部门展开合作,这意味着财政部门、政府其他部门的相关人员尤其是财会人员,都要具备开展这些工作所需的基本业务水平。

^② 杨华:《县乡中国:县域治理现代化》,125页,中国人民大学出版社,2022。

不同层级政府之间如何协同、如何以结果为导向、如何统筹等展开研究，以有机联结财政资源配置与经济社会动态发展。

本文从增强财政保障能力、更好发挥财政在实现中国式现代化进程中的基础性和保障性作用出发，基于统筹管理理念提出“以目标为抓手、以纵向带横向、以规模求效率”的新型层级政府间运行逻辑。强调财政资源统筹是系统性的财政收支活动，需围绕统筹目标和政府事权构建基于政府层级的合理分配权限、科学归集资源、高效使用资源的上下联动的财政资源统筹体系，见图1。

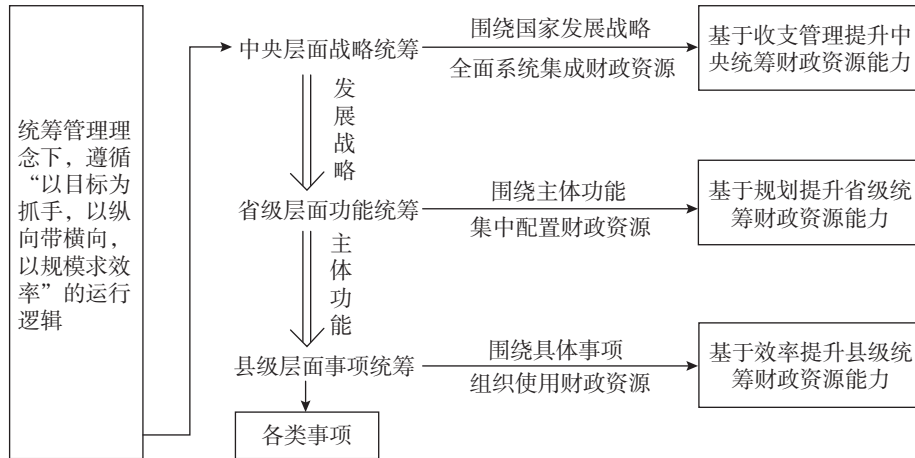


图1 三级财政资源统筹体系

概括而言，我们认为，从全局性、协同性和有效性角度出发，我国应以当前政府经济社会管理行政架构为基础，构建起“中央层面战略统筹，省级层面功能统筹，县级层面事项统筹”的三级财政资源统筹体系。依托该体系，在明确各级政府层级统筹的目标抓手和着力点后，有针对性地加强统筹能力建设，形成上下联动、分工协作的财政资源统筹机制，持续增强财政保障国家重大战略实施的能力。

Research on Building the China's Three-tier Financial Resources Integration System

YUE Shumin, WANG Qing

(School of Finance, Renmin University of China)

Abstract: Financial resources integration plays a crucial role in adhering to and developing the socialist system with Chinese characteristics and in constructing a modern socialist country centered on the people. Based on the concept of integrated management and following the operational logic of “focusing on objectives, driving vertical integration with horizontal coordination, and seeking efficiency through scale,” it is proposed to build a three-tier financial resources integration system of “strategic integration at the central level, functional integration at the provincial level, and matter integration at the county level”. Building on this framework, the approach seeks to enhance the capabilities of governments at various levels in managing financial resources comprehensively through focusing on revenue and expenditure management, planning, and efficiency.

Key words: Financial resources integration; Modern fiscal and taxation system; Medium-term financial planning