# 中国地方预算决策自主权缺失问题分析

来源：网络 作者：雨雪飘飘 更新时间：2024-02-11

*\" [摘 要]实现地方预算决策自主权的合理归位是确保地方公共产品有效供给的核心制度安排。地方预算决策自主权的内容包括：（1）地方辖区居民选择地方预算决策主体的权力；（2）地方预算决策主体自主作出地方预算决策安排的权力。文章从这两大方面深入、...*

\" [摘 要]实现地方预算决策自主权的合理归位是确保地方公共产品有效供给的核心制度安排。地方预算决策自主权的内容包括：（1）地方辖区居民选择地方预算决策主体的权力；（2）地方预算决策主体自主作出地方预算决策安排的权力。文章从这两大方面深入、客观地剖析了中国地方政府预算决策自主权缺失的具体表现。

[关键词]地方预算决策自主权 缺失 分析

地方预算决策即是对地方政府提供地方公共产品的经济活动进行决策，在现代社会民主政治下，地方政府提供地方公共产品的行为都是受制于地方预算决策制度的，地方预算决策制度对地方政府提供公共产品行为存在硬约束。要确保地方政府有效提供地方公共产品就必须赋予地方预算决策自主权，即赋予地方政府根据地方辖区居民偏好需求独立自主地作出地方公共产品提供决策的权力。地方预算决策自主权是实现地方公共产品有效供给的内在要求，也是建构公共财政体制的内在要求。只有实现地方预算决策自主权的合理归位，才能建构起实质意义的分级财政体制，才能建构起基于地方辖区居民受托责任的受托责任制地方政府，确保地方公共产品有效供给。同时，只有实现地方预算决策自主权的合理归位，才能释放中央政府承担的不应有的解决地方政府提供地方公共产品中存在矛盾的压力。

一、地方预算决策自主权的主要内容

地方辖区居民→地方政府首脑和地方立法机构代表→地方政府首脑提名（经地方立法机构批准）任命地方政府各部门行政长官→地方政府首脑提出地方预算政策→地方政府各部门提出本部门预算草案→地方政府预算部门汇总地方政府各部门提出的部门预算草案，成为地方政府预算草案，经地方政府首脑认可提交给地方立法机构→地方立法机构审议批准通过地方政府预算草案。

二、中国地方预算决策自主权缺失的表现

中国现行民主政治制度安排的基本特征是中国共产党作为执政党领导国家权力机关（人民代表大会）和执行机关（人民政府）。根据党管干部原则，地方各级党政“一把手”的任命权基本上由上级党委掌握，而中国宪法规定地方各级人民政府是地方各级国家权力机关的执行机关，是地方各级国家行政机关，地方各级人民政府实行省长、市长、县长、区长、乡长、镇长负责制，地方各级人民代表大会是地方国家权力机关，省、直辖市、区的市人民代表大会代表由下一级的人民代表大会选举。在这种制度安排下，我国地方预算决策的实际机制是：

选民直选县（市）、市辖区、乡镇人大代表（直选代表）或者人民代表大会选举的人大代表（代选代表）→直选代表或代选代表表决通过上级提名的乡镇长、区长、县（市）长、市长、省长→上级任命的党委书记和人大表决通过的政府行政首脑为“正副班长”的党委常委会制定地方预算政策→地方政府行政首脑代表地方政府编制具体的地方预算计划草案→地方各级人民代表大会审议表决通过地方预算计划。

我国这种特殊的地方预算决策机制就造成了严重的地方预算决策自主权缺失，具体体现在以下几个方面：

1 地方政府辖区居民根据自己的意愿选举地方政府行政首脑自主权的缺失。在地方预算决策机制的一般模型中，地方政府行政首脑拥有地方预算决策草案的提出权，从而在地方预算决策中起着关键性作用。正因为如此，地方政府行政首脑通常都是由地方辖区选民直选产生，各候选人为了当选就要提出满足地方多数选民意愿的施政纲领，从而竞选制度迫使地方行政首脑当选后，要根据地方辖区居民的意愿提出地方预算决策，否则下次选举中就要落选。而在我国，地方辖区居民在地方预算决策中的自主权仅仅体现在选举县、乡人大代表而已，对地方各级政府行政首脑这个地方最大的公共产品却无权自主决定。既然如此，要确保地方各级政府首脑按地方辖区居民的意愿作出地方预算决策也只能是一种良好愿望。

2 地方辖区居民直选地方人大代表自主权的缺失。在地方预算决策一般模型中，真正代表具体的地方辖区居民利益的只能是由选民直选的本地区地方立法机构的议员，只有本地区选民直选的议员才可能在议会辨论中代表本地区居民的利益，因此，地方预算决策一般模型中，选民的自主权包括直选地方行政首脑和本地区在地方立法机构的议员。而我国地方辖区居民最多只能从理论上直选县、乡（镇）两级地方人大代表。从实际情况看，由于存在着地方政府安排指定县、乡两级地方人大代表的非正式制度安排，从而我国地方辖区居民实际上连直选县、乡（镇）两级地方人大代表的自主权也被削夺了。

3 地方预算决策主体的缺失。在地方预算决策一般模型中，地方预算决策主体（包括地方行政首脑和地方立法机构议员）界定是清晰的、权责明确的，而我国地方预算决策实际运行机制中，地方预算决策主体的界定是模糊的，权责也是不清晰的，从而造成地方预算决策主体的实际缺失，没有人真正承担地方辖区居民的受托责任。虽然宪法明文规定地方实行行政首脑负责制，但地方行政首脑在同级地方党委中只是“副班长”，而作为地方党委“正班长”的党委书记起着实际领导作用，但是又没有明确的责任，从而导致领导者不是责任人，责任人又不能领导，地方预算决策权力人与责任人严重脱节，严格意义上承担受托责任的\" 地方预算决策主体不存在。作为本应对地方预算决策起着制约、均衡作用的地方人大代表来说，由于人民代表大会下设立有人民代表大会常务委员会，从而能够对地方预算决策起制约、均衡作用的只能是人大常委，大多数地方人大代表就限于每年开几天人代会，期间表决通过一下地方预算决策计划草案，而地方各级人大常委会中的地方人大常委组成人员又基本上来自于同级地方党委安排的党委、政府中“退居二线”的党政官员，从而地方各级人大常委也不可能对地方预算决策发挥实质性的制约、均衡作用，这就造成了我国地方预算决策中发挥制约、均衡作用的主体缺失。

4 地方预算决策行政主体决策自主权的缺失。这里地方预算决策行政主体决策自主权指的是地方预算决策行政主体在地方辖区居民受托责任的制约下，根据地方辖区居民对地方公共产品的偏好意愿，自主地作出地方预算决策安排的权力。但由于以下几个方面的原因，导致地方预算决策行政主体的决策自主权缺失：

（1）集权型行政体制。无论是地方党委书记还是地方行政首脑，都不受制于地方居民直选，而是听命于上级任命。从而，无论是地方党委书记，还是地方行政首脑都不会基于地方辖区居民受托责任作出地方预算安排，而只能是根据向上级显示政绩的需要作出地方预算决策。而上级为了突出某些地方公共产品的重要地位，往往又通过法律法规、政策等来制约下级地方预算决策中某些地方公共产品提供的决策安排，这又导致地方预算决策安排中必须优先安排上级强调的某些地方公共产品。这实际上是上级在代行下级地方预算决策自主权，使得无论是地方党委书记还是地方行政首脑即使真心想基于辖区居民偏好作出地方预算决策安排也不可能。

（2）地方政府行政权力的不合理安排，地方政府首脑统一的行政权力被肢解，地方预算决策中非正式制度的存在，导致地方行政首脑统一的地方预算行政决策自主权缺失。在我国地方预算行政的决策中，实际存在着地方党委和地方政府两大权力系统，地方政府要在地方党委领导下行使权力，开展工作。地方党委对地方政府的领导权不可避免地就会渗透到地方预算行政决策中来。除了地方预算行政决策中要集中体现地方党委书记的执政意图外，分管各方面具体工作的党委副书记也会要求地方预算行政决策中要体现自己分管的工作的重要性，优先增加自己分管工作的预算支出安排。在地方政府内部由于设立了众多的分管某些具体工作的副职，而这些众多的副职又不是由地方政府首脑“组阁”，从而这些众多的分管副职不一定听命于地方政府首脑，相反还有可能联合起来对抗地方政府首脑，使地方政府首脑无法开展工作。在这种情况下，为了节约交易费用，地方政府首脑也只好给这些分管工作的副职以预算产权。当然，每个分管副职得到的预算产权不一定完全相同，能够得到预算产权的多少取决于副职自身在同级地方政府领导中的排名、副职自身的权威以及与地方政府首脑的个人关系等因素（马骏，202\_）。因此，虽然宪法规定了地方各级人民政府实行地方行政首脑负责制，从而规范、科学、正式的地方预算行政决策制度要求地方政府首脑统一行使地方预算行政决策权。但是，由于地方党委对地方政府领导权的存在，地方政府内部分管副职制度的存在，使得地方党委主要成员及地方政府主要的分管副职成员都获得了某种程度的非正式预算产权，极大地削弱了地方政府首脑集中统一的地方预算行政决策自主权。

（3）地方党委书记和地方政府首脑的任期制引致的地方政府届别机会主义行为（李军杰，钟君，202\_），而地方预算决策只能采取渐进试决策方式，从而使本届地方政府预算行政决策要为上届地方政府预算行政决策后果“埋单”，导致本届地方政府预算行政决策自主权缺失。我国地方党政领导制度安排是上级任命制而不是地方辖区居民选举制，地方党政领导为了向上级显示政绩，其行为目标都只能是短期的，而不会基于地方长期发展考虑。地方预算决策中往往通过了众多的短期显示地方党政领导政绩而长期则使地方经济发展受损的“政绩工程”、“形象工程”，对地方居民长期受益，有益于地方经济持续发展而短期难以显示政绩的项目往往难以在地方预算行政决策中得以体现。因此，上届党政领导基于显示政绩需要而作出的地方预算决策，其决策行为虽然可以提升本届党政领导政绩，从而使本届党政领导获得向上一级升迁，但消极影响可能就在下届党政领导任期内显示出来，下届党政领导地方预算决策就要为上一届党政领导决策的严重后果“埋单”。由于上届领导已经升迁了，可能还成为下届党政领导的上级领导，从而下届党政领导也不可能追究已经成为其上级领导的上届党政领导决策失误的责任。更何况在现行党政领导任命中，下一届党政领导往往得益于上一届领导的推荐甚至提拔，下一届党政领导还得对上一届党政领导的推荐、提拔心怀感激。这就产生地方党政领导的届别机会主义，每一届地方党政领导都只能在上届党政领导决策行为后果的基础上，运用渐进主义决策模式，作出本届地方预算行政决策，不可能基于理性主义决策模式自主地作出本届地方预算行政决策。

（5）地方政府筹集预算收入自主权缺失。地方各级政府要提供本辖区所需的公共物品和劳务，必须拥有明确而稳定的收入来源。地方政府正常的收入来源包括地方税收、地方非税收入、上级政府转移支付收入。地方预算收入决策权也就应该包括地方税收自主权、地方非税收入自主权、地方政府转移支付收入自主权。地方税收自主权即地方政府基于地方辖区居民的意愿，有权根据本地方的税源分布情况决定开征或停征某些地方税种，并适时调整地方税种的税率、计税依据等税制因素。地方非税收入自主权即地方政府基于地方辖区居民的意愿有权决定地方非税收入征收办法。地方政府转移支付收入自主权即地方政府基于地方财政能力均衡的目标，根据政府间转移支\" 付法律、法规，自主获取上级政府转移支付收入的权利。地方税收自主权的有效行使，可以维持一个地方辖区居民合意的地方预算规模。地方非税收入自主权的有效行使，可以保证地方能够合理地征收一些必要的合理的地方非税收入。地方政府转移支付收入自主权可以保证地方能够稳定、规范、及时地获得上级政府转移支付收入，同时地方预算收入决策权还应包括一定程度的借债权，以保证地方可以通过发行地方性债券来弥补暂时的赤字。

三、简单结论

参考文献：

[2]刘忠益 关于地方财政自主权若干问题的探讨[J] 中央财经大学学报，1999，（5）

[3]李君杰，钟君 中国地方政府经济行为分析[J] 中国工业经济，202\_，（10）

[4]马骏 中国省级预算中的非正式制度：一个交易费用理论框架[J] 经济研究，202\_，（10）

[5]董静，苟燕楠 公共预算决策分析框架与中国预算管理制度改革[J] 财贸经济，202\_，（11）

本DOCX文档由 www.zciku.com/中词库网 生成，海量范文文档任你选，，为你的工作锦上添花,祝你一臂之力！