

完善中央和地方财政关系的初步设想

财政部预算司副司长 | 夏先德

财政是国家治理的基础和重要支柱,体现并承载着政府与市场、政府与社会、中央与地方等各方面的基本关系。如何发挥好财政在国家治理体系中的基础作用,中央和地方财政关系显得尤为重要。党的十八届三中、四中全会对深化财税体制改革和推进各级政府事权规范化、法律化做了全面部署。完善中央和地方财政关系,是深化财税体制改革、建立现代财政制度的内在要求,是全面深化改革和全面推进依法治国的重头戏,是协调推进“四个全面”战略布局、实现国家长治久安的重要保障。

建立事权和支出责任相适应的制度

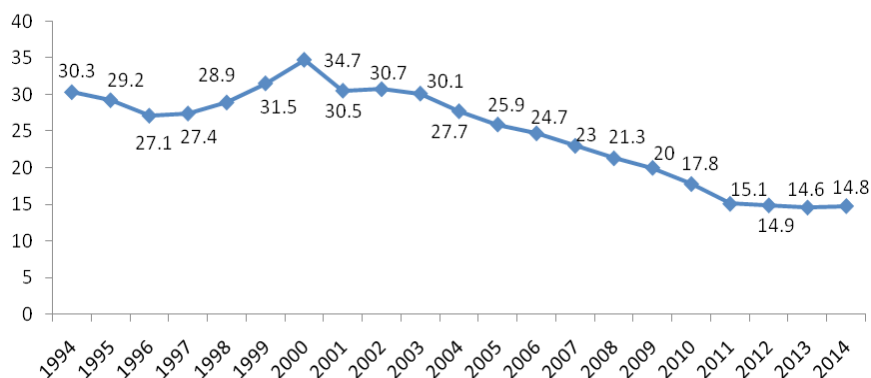
中央与地方事权和支出责任划分是国家治理体系的核心构成要素,也是理顺政府间财政关系的逻辑起点和前置条件。事权划分是支出责任划分的前提与基础,只有明确政府间事权划分,才能相应界定各级政府的支出责任;支出责任划分是落实事权的保障与支撑,要与事权划分相适应。

建国以来,我国政府间事权与支出责任划分经历了不断发展演变的过程。总的来看,较好地适应了当时经济社会发展的需要,体现了集中力量办大事的制度优势,在维护国家稳定、促进社会和谐、改善民生保障等方面发挥了积极作用。但随着经济社会发展和政府公共

服务职能扩展,现行中央与地方事权和支出责任划分中存在的问题不断累积并逐渐显露,主要体现为:一是政府与市场的边界模糊。政府职能越位、缺位问题仍较为严重,在经济建设方面仍然较多地依靠政府主导和政策拉动来刺激增长,而在加强市场监管、维护市场秩序、推进生态文明建设、调整收入分配等方面,政府的作用发挥不够。二是政府间事权划分缺乏法律约束。目前尚没有一部统一、完整的界定政府间责权利关系的法律法规,处理政府间职责关系的指导原则多以政府或部门文件形式出现,缺乏确定性、稳定性和透明度。三是诸多领域事权划分不清晰、不合理。中央和地方职责同构严重,多级政府共同管

理的事项过多,除国防、外交等事权明确为中央事权外,其他事权在各级政府之间并无明显区别,“你中有我,我中有你”。地方事权大多是中央事权的延伸或细化,“上下一般粗”,分工不清,责任不明,执行效率低下。四是中央承担事权份额偏少。我国中央本级支出占比和中央公务员占比明显偏小,2014年我国一般公共预算中央本级支出只占全国财政支出的14.8%(详见图1),比1994年下降近16个百分点,低于大部分OECD国家水平。五是一些领域事权执行不规范。部分领域职责划分虽然明晰,但由于缺乏法律保障与有效监督,执行中变形走样,有规则而不按规则行事,相互违规越权问题比较突出。六是支出责任与事

图1 1994-2014年我国中央本级支出占比情况图(%)



注:中央与地方财政支出均为本级支出。2000年以前不包括国内外债务还本付息支出和利用国外借款收入安排的基本建设支出。从2000年起,财政支出中包括国内外债务付息支出。

权不相适应。中央事权地方买单，地方事权中央掏钱的现象较为普遍。一些属于中央事权的事务，地方承担了不少“隐性支出”；而对一些地方事权，中央安排专项转移支付过多过滥。

这些问题的存在，既受历史文化惯性的影响，也受人口多、幅员广、政府级次多等现实国情的制约，还与政府职能转变步伐有待加快密切相关。这些问题相互交织，不仅不利于深化财政体制改革和国家宏观调控政策的落实，也增加了中央与地方、上级与下级政府间博弈的机会与谈判成本，造成中央与地方权力和责任冲突，迫切需要进行系统性改革。

建立事权和支出责任相适应的制度，既要借鉴国际上成熟市场经济国家的成功经验，也要尊重我国历史文化传统，同我国实际相结合。要按照深化财税体制改革的总体部署，加快转变政府职能，妥善处理政府与市场、社会的关系，适度加强中央事权，提高中央决策的执行力，按事权落实好支出责任。

完善不同层级政府特别是中央与地方政府间事权划分方面的法律制度，通过法律法规的形式对政府间的责、权、利做出明确规定。除中央承担的专属事权由中央立法外，对关系公共服务均等化、全国统一市场以及关乎国家重大利益等重要领域的事务，中央立法权优先于地方，或中央进行框架性、原则性立法，地方制定细则。中央要尊重地方在立法、行政等领域的自主权，凡是地方有能力适当管辖的，都应由地方实行有效治理，但地方立法不得与中央立法相违背。

将受益范围覆盖全国、外部性强、信息复杂程度低的全国性公共产品和服务作为中央事权，如国防、外交、货币、海关、国家安全等，适度加强中央在宏观调控、确保国家安全、维护统一市场、促进区域协调发展等重要领域的事权，

提高中央决策的执行力，确保中央政令畅通，提高全国性公共服务能力和水平。对属于中央事权的部分全国性公共产品和服务，如果委托地方政府管理更能体现经济和效率原则，可以委托地方政府代为行使。将具有地域管理信息优势但对其他地区有较大外部性影响的公共产品和服务，作为中央与地方共同事权，如部分社会保障、跨区域重大项目建设维护等。将受益范围地域性强、信息较为复杂，且主要与当地居民密切相关的公共产品和服务作为地方事权，如农村环境整治、污水及垃圾无害化处理运行等，更好地满足当地居民差异化的公共产品和服务需求。

中央事权原则上由中央政府设立机构、安排人员直接行使，由中央财政全额承担支出责任；委托地方行使的中央事权，中央财政通过专项转移支付足额安排相关经费。中央与地方共同事权由中央财政与地方财政共同承担支出责任。属于地方的事权原则上由地方通过自有财政收入和举债融资等方式承担支出责任。对地方政府履行事权、落实支出责任存在的财力缺口，上级政府通过转移支付进行补助。

理顺中央和地方收入划分

建国以来，我国财政管理体制大体可分为“统收统支”、包干体制和分税制三个阶段。1994年分税制改革对中央与地方收入进行了划分，将维护国家利益、涉及全国性资源配置、实施宏观调控所必需的税种划归中央，中央收入占全国财政收入的大头；将同经济发展直接相关的主要税种划为中央与地方共享税；将适合地方征管的税种划为地方税，并充实地方税种，增加地方税收入。在此基础上，为保证地方的既得利益，建立了中央对地方税收返还制度。此后，随着经济社会的不断发展，在分税制框架内，先后通过所得税收入分享

改革、个别税种分享比例调整、出口退税负担机制改革、成品油税费改革等，对政府间收入划分进行了调整完善，形成了较为稳定的收入划分格局。通过分税制及后续改革的实施，建立了财政收入稳定增长机制，规范了中央和地方分配关系，调动了中央和地方两个积极性，奠定了目前财政体制的基本框架。

尽管分税制对中央与地方收入划分作了大量调整，但仍存在一些突出问题：一是政府间税种划分不尽合理。与国际通行做法相比，我国的地方增值税分享比例过高，不利于遏制地方追求数量型经济增长的冲动；将个人所得税累进部分的收入列入分享范围，不利于调节收入再分配和稳定地方收入。二是中央财政收入比重仍偏低。中央财政收入比重高低，国际上并无统一标准。但总体上看，无论是发展中国家还是成熟市场经济国家，中央财政收入（含社保基金）比重通常在60%以上。分税制后，我国中央财政收入占比最高达55%，近两年逐渐下降，目前仅46%左右。从国际比较来看，当前我国中央政府财力集中度并不高。且政府性基金等非税收入基本上没有纳入政府间财政关系调整的范围。如果考虑在内，中央财政收入比重还要低。三是地方税体系不完整。收入立法权集中在中央政府，没有赋予地方政府在约定范围内开征新税、改变税率或税基等税收自主权。房产税还只在试点阶段，适合地方的税比较少。四是政府间税收征管关系尚未理顺。征管范围交叉、征税权与其它执法权相脱节等问题仍然存在。

发达国家普遍按税种的经济属性划分各级政府的税收收入。各级政府通常都有自己的主体税种和辅助税种，构成相对独立而完善的税收体系，从而为各自完成其支出职能提供较为稳定的财力保障。要在明确界定政府职责、合理划分中央与地方事权和支出责任、保持现

有中央和地方财力格局总体稳定的基础上,结合税制改革,考虑税种属性,进一步理顺中央和地方收入划分。

一是加快推进税收制度改革。健全的税制框架是进行政府间税收划分调整的基础。要以进一步发挥税收促进经济发展方式转变、调节收入分配的作用为导向,建立有利于科学发展、社会公平、市场统一的税收制度体系。稳步推进增值税、消费税、资源税等改革,建立环境保护税制度,加快房地产税立法并适时推进改革,健全地方税体系。逐步建立综合与分类相结合的个人所得税制,分步完成个人所得税改革。

二是规范非税收入管理。按照全口径政府预算管理的要求,将所有政府性资源纳入中央地方收入划分范围。继续清理规范行政事业性收费和政府性基金,坚决取消不合法、不合理的收费基金项目。加快建立健全国有资源、国有资产有偿使用制度和收益共享机制,加强国有资本收益管理。加强非税收入分类预算管理,完善非税收入征缴制度和监督体系。

三是适当调整政府间收入划分。在保持中央与地方收入格局大体不变的前提下,遵循公平、便利、效率等原则,考虑税种属性、事权和支出责任划分状况、地区间财力差异程度等因素,合理调整中央和地方收入划分。将收入波动较大、具有较强再分配作用、税基分布不均衡、税基流动性较大的税种划为中央税,或中央分成比例多一些;将地方掌握信息比较充分、对本地资源配置影响较大、税基相对稳定的税种,划为地方税,或地方分成比例多一些。收入划分调整后,地方形成的财力缺口由中央财政通过一般性转移支付的方式弥补。

四是进一步加强税收征管。各级税收征管部门要依照法律法规及时足额组织税收收入,做到依法征收、应收尽收,不收过头税,并建立与相关经济指标变

化情况相衔接的考核体系。严格减免税管理,不得违反法律法规规定和越权多征、提前征收或者减征、免征、缓征应征税款。加强执法监督,强化税收收入库管理。

五是适当赋予地方政府税收立法权。中央集中管理中央税、共享税的立法权、税种开征停征权、税目税率调整权、减免税权等,以维护国家的整体利益。对于一般地方税税种,在中央统一规定地方税设立原则的基础上,适当赋予各省开征地方税的权力。

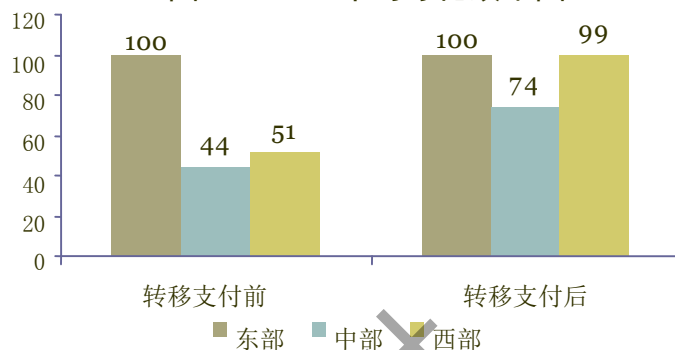
完善财政转移支付制度

财政转移支付制度是理顺中央和地方财政关系、实现事权与财力相匹配的重要纽带。在理顺中央与地方收支划分的基础上,需要通过合理选择并运用转移支付方式,确定财力与事权相匹配的程度,推进地区间基本公共服务均等化,满足各级政府履行事权的财力需求。1994年分税制体制以来,我国逐步建立了符合社会主义市场经济体制基本要求的财政转移支付制度。近年来,转移支付支出规模、占中央财政支出的比重以及一般性转移支付占转移支付总额的比重不断提高。2013年,中央对地方

转移支付达到4.3万亿元,是1994年的70多倍。转移支付制度的实行,有力保障和改善了民生,推动了地区间基本公共服务均等化,调节了地区间财力和支出水平差距,中西部地区人均公共财政支出明显提高(详见图2)。

随着社会经济形势的发展变化,我国转移支付制度也暴露出一些亟待解决的问题,主要体现在:一是转移支付项目与政府间事权和支出责任划分相关性不强。一些转移支付项目立项时缺乏通盘考虑和统筹规划,大多目标不明确或执行期限不清晰,有的阶段性政策被固化、短期政策长期化,形成“万岁专项”。二是转移支付结构不尽合理,均衡性转移支付比重偏小。虽然近几年我国一般性转移支付占比有所提高,但比例仍然偏低。真正能够统筹使用的均衡性转移支付比重偏小,近几年占转移支付总额的比重一直维持在20%左右。三是专项转移支付项目较多,涉及领域过宽。中央对地方专项转移支付项目几乎涵盖了所有支出功能分类科目。一些专项重复设置或支持方向交叉,导致地方多头申请经费。有的专项转移支付项目过多用于竞争性领域,干预了市场公平竞争。四是资金分配方式有待完善,地方

图2 2014 年均等化效果图



配套问题较为突出。虽然一般性转移支付和部分专项转移支付采取了因素法的分配方式,但因素选择、权重赋予等确定机制不太明确。大部分专项转移支付仍按项目法分配,一些专项转移支付安排存在“撒胡椒面”、平均分配的现象。不少专项转移支付都要求地方进行资金配套,增加了地方财政支出压力。五是资金管理漏洞较多,绩效理念有待加强。“重分配、轻管理”的现象仍较为普遍,转移支付资金绩效管理制度建设较为薄弱。部分专项转移支付管理制度不健全,内控和监督较为薄弱,执行中挤占、挪用等现象较为突出。这些问题的存在,不仅分散了财政资金,导致一些领域公共服务供给责任不清,还造成地方政府可统筹的财力过小,不利于基本公共服务均等化目标的实现,也给寻租和腐败留下了空间。

从发达国家的实践来看,虽然各国并不存在统一的转移支付模式,但仍有一些共性特征。比如各国转移支付制度设计普遍考虑了中央和地方职责划分及地方政府既有财力状况,具有较强的稳定性;大多具有较为明确的法律依据,减少了人为因素干扰,稳定了各级政府的预期,避免了相互扯皮和冲突;许多国家将某些税种专门用作中央对地方转移支付,使其具有专款专用的性质,保证了转移支付具有稳定的资金来源;各国普遍采取了公式化、规范化、程序化的测算分配,并选择了一些能反映各地基本情况和财政收支状况的客观因素作为分配依据;转移支付资金有公共化的使用方向,一般性转移支付主要用于体现均等化和解决财政纵向不平衡等方面,专项转移支付则集中在教育、基础设施建设等领域。转移支付制度的核心并不是资金规模大小,主要看转移支付的方式与结构是否合理,是否实现了财力与事权的匹配,是否达到既定目标。今后,我们要按照“调结构、增一般、减

专项;强管理、推公开、提绩效”的思路,进一步优化转移支付结构,规范转移支付资金分配,提高转移支付资金使用绩效,充分发挥转移支付制度在推进基本公共服务均等化、促进经济社会持续健康发展方面的作用。

一是调整优化结构,进一步加大一般性转移支付力度。优化转移支付结构,形成以均衡地区间基本财力、由地方政府统筹安排使用的一般性转移支付为主体,一般性转移支付和专项转移支付相结合的转移支付制度。建立一般性转移支付稳定增长机制,借鉴国际经验,研究从税收收入中选择一个税源稳定、增长可持续的税种,确定适当比例作为一般性转移支付特别是均衡性转移支付的固定来源。大幅增加均衡性转移支付规模,保证均衡性转移支付增幅明显高于转移支付总体增幅。改进一般性转移支付测算方法,研究制定地方基本公共服务均等化支出标准和财政保障能力综合指标体系。

二是健全决策机制,严格控制专项转移支付规模。规范专项转移支付设立审批程序,专项转移支付项目应当依据法律、行政法规和国务院的规定设立。完善专项转移支付分配方法,扩大因素法的应用范围,将部分专项由直接分配到项目改为“切块”分配,在明确资金用途、分配标准等的前提下,将具体项目的决策权下放到地方。从严从紧安排预算,明确今后一定时期内专项转移支付总预算实行“零增长”或“负增长”,确需增加的项目在上一年度专项转移支付总规模内实行自我平衡、自我调节。明确专项转移支付项目的执行期限,建立定期评估和退出机制。取消地方资金配套要求,除按规定应由中央和地方共同承担的事项外,中央在安排专项转移支付时,不再要求地方配套资金。

三是清理整合归并,进一步规范专项转移支付项目。基本思路是“清、取、

合、控、转”:一“清”,充分考虑政策变化情况、资金使用效果等,对所有专项转移支付进行逐项清理。二“取”,对到期、一次性、按新形势不需要设立以及政策效果不明显的项目,予以取消。三“合”,对使用方向一致、内容重复交叉的项目,予以调整、合并。四“控”,提高进入门槛,严格控制新增项目,特别是明显属于地方事权范围的专项。五“转”,将属于地方事权、直接面向基层、由地方管理更为方便有效的事项下放地方管理,将这部分专项转移支付取消或下划地方;将属于中央事权和支出责任范围内的专项转移支付转列中央本级支出。

四是市场手段为主,改革对竞争性领域的支持方式。对竞争性领域的专项转移支付项目进行规范,对“小、散、乱”、效用不明显以及用于纯竞争性领域的项目,坚决取消;对资金性质、使用方向、专项名称大同小异的项目,一律整合;对公益性较强的基础性、前沿性科研专项,逐步将支出责任上收至中央。同时,改革资金分配和使用方式,引入市场化运作机制,减少“行政性”分配。具体可通过设立种子基金、产业基金等,采取股权投资、融资担保等市场化方式进行运作,逐步与金融资本相结合,发挥撬动社会资本的杠杆作用。建立项目公示和绩效评价制度,明确基金退出机制,实现财政资金效益最大化。

五是强化预算管理,完善转移支付监督制衡机制。推进转移支付中期规划管理,加强专项转移支付项目库建设,加大项目论证、审核力度。强化转移支付资金绩效管理,每一个专项转移支付项目都要有明确的绩效目标,选择部分社会各界关注、与经济社会密切相关的民生支出开展重点评价,并将评价结果作为完善政策和资金分配的重要依据。健全转移支付监督制衡机制,推进转移支付信息公开。

责任编辑 李燕