

# 新型城镇化建设 需要规范的府际财政关系

□国家信息中心新型城镇化建设课题组

府际财政关系是每一个主权国家都无法逃避的问题。府际财政关系是府际关系的重要组成部分。任何一个国家的政府都在政府部门内设立职能部门体系的同时，建立从中央到地方的政府层级体系，从而实现有效的国家治理。国家的权力配置和利益分配也因此在政府职能部门之间、中央政府与地方政府、各级地方政府之间形成纵横交错的网络关系，就是所谓的府际关系。府际关系的内涵十分丰富，但从本质来看，是以利益关系为纽带和主导，通过权力关系、财政关系、公共行政关系和利益关系体现出来，正所谓“上下相承，彼此相维，以为久治长安之基也。”府际关系虽有不同的表现侧面，但都以政府间财政关系为核心纽带。

## 一、现行的府际财政关系是新型城镇化建设的掣肘

1994年开始实行分税制财政体制，根据事权与财权相统一的原则，确立了中央与地方政府的财政支出范围，采用按税种划分的方式来组织中央与地方政府的财政收入，确立了用于保障中央权力的财政基础，有效平衡了中央与地方关系，为平衡中央集权和地方分权之间的府际关系提供了机制性的制度安排。这在一定程度上符合现代分税制的精神内涵，但同时又是一种不彻底的分税制，较多地保留了原财政包干体制的痕迹，与规范的府际



山东省滨州市邹平县按照一村一社区、多村联合、企业社区等模式，建设农村新型社区，促进城乡一体化发展。

董乃德 摄影

财政关系尚有一定距离，并成为新型城镇化建设的掣肘。

(一) 现行的府际财政关系没有考虑人口流动因素，不适应新型城镇化建设带来庞大的人口流动情况。新型城镇化是人的城镇化。传统的府际财政关系无论是收入和支出责任的划分，还是转移支付制度的设计，都是以假定人口不流动为前提的，以辖区的户籍人口为基础。可是，新型城镇化建设所带来的人口的流动，要求无论是纵向的还是横向的财政关系都要进行调整，尤其是处于流动状态的庞大人口的公共服务的提供。在这种传统框架下，新型城镇化建设带来人口的流动，给各地公共服务的供给带来了难题，流入地和流出地都不负责其公共服务的供给，最突出的是农民工子女上学、就医等问题，府际财政关系不调整很难从根本上解决问题。

(二) 现行的府际财政关系较少考虑政府之间供给责任的变化因素，无疑给新型城镇化建设带来了很大的不确定性。财政责任划分是以政府事权划分为基础的，传统的府际财政关系对政府之间供给责任的变化考虑不周。新型城镇化建设的推进，必然带来中央以及省、市、县各级政府原有责任的调整，包括城镇建设和人员流动带来政府之间供给责任的变化。特别是随着“劳动能力进城、抚养人口留村”现象的日益增多，住房、教育、医疗、就业服务等公共服务不仅在农村有需求，而且在城镇也有需求，这对主要负责提供基本公共服务的基层政府来说，无疑带来了很大的不确定性，也给中央政府的转移支付决策在更多地面向城镇还是面向农村方面陷入困境，进而增加了新型城镇化建设的不确定性。

(三) 现行的府际财政关系考虑收益分配有余，但防范风险不足，新型城镇化建设中公共收益与风险处理机制尚

属空白。我国现行的府际财政关系考虑的基本面是收益的分配，没有形成一个全盘统筹考虑的收益分享与风险成本分担机制。如税收的划分，没有考虑其背后的成本，发展总部经济得来的税收，其社会成本低廉，而开矿、发展制造业得来的税收，其风险成本却很高。产生的收益有明确的体制安排，而公共风险成本却没有纳入府际财政关系的视野之内，总是等到难以为继、快要爆发危机的情况下才会被迫分担。这很容易导致新型城镇化建设进程中的公共风险不断累积，无法及时地化解。

(四) 公共服务不能跟着人来走，城乡供给缺乏动态协调机制，导致大量资源浪费。新型城镇化建设是城乡发展和区域发展的空间重组，必然导致城乡之间、区域之间发展利益不平衡，因此需要国家层面统筹调节。但是，现行的府际财政关系基本是以静态的思维来追求公共服务的均等化和一体化，公共服务不能跟着人来走，没有充分考虑城乡公共服务供给的动态协调问题，忽视新型城镇化建设所引起的人口、劳动力以及家庭的变化，忽略城乡居民对公共服务的需求是否得到满足，公共服务的供应与需求脱节，造成大量的资源浪费，引发民众的不满和社会对政府的不信任。

(五) 现行的府际财政关系使财力分配过于集中在中央政府，新型城镇化建设中地方政府的积极性很难调动。我国是一个拥有五级政府的大国，现行的府际财政关系主要解决了中央与省级政府之间的税收划分问题，对省以下各级政府的税收权限及税种并没有明确的划分，由各省、地市按照分税制原则在本级和下级政府间独立进行收入划分。这种划分并没有统一的规范和标准，各级政府只不过是上级政府制定税收分享规则的被动接受者，对本级财政的预算内收入，特别是税收收入基本没有调节能

力，导致财力层层集中，越到基层财力越薄弱，归县乡两级的税收种类通常是税源分散、不稳定且征收难度大、征收成本高的小税种，与省、地市的共享税种中共享比例也是省、地市占大头，县乡得小头。加之上级政府对县级政府的税收返还和转移支付大多难以足额到位，并且上级政府对县级政府的拨款大多采用中央专项拨款的方式，不但指定用途，有的甚至要求提供配套资金，造成县乡可支配收入十分缺乏。在此背景之下，基层政府推动新型城镇化建设的积极性很难调动。

## 二、规范府际财政关系，促进新型城镇化健康发展

随着我国市场经济体制的建立和完善，对口援助、主体功能区建设、区域协调发展等国土开发与城乡建设事业的快速发展，府际关系的互动性日趋增强，府际之间的财政奖励和税收竞争层出不穷，中央与地方政府之间、地方政府之间、政府部门之间、各地区的财政关系越来越复杂。虽然分税制改革奠定了我国府际财政关系良好的基础，但随着客观情况的变化，积累的矛盾也越来越多，已成为全面建成小康社会绕不过去的坎，府际财政关系处于结构调整和社会转型承接点的位置，关系到社会各方面的重大利益格局，必须置于宪法和现代国家制度体系建设的架构下加以规范，形成府际之间以公共物品属性和事权划分为基本依据的财政关系，为国家制度建设和政府有效治理做好顶层设计。

(一) 按照财力与事权相匹配的要求，进一步理顺各级政府间财政分配关系。城镇化是一个公共化的系统工程，涉及到政府的职责范围比较广泛，而且不断会有新的状况出现，产生出新的政府责任。要改变以行政等级确定公共财政资源的配置方式，逐步探

索以常住人口为依据来调整各级政府之间的财政分配关系。应清晰划分城镇化发展涉及的各级政府事权，特别是对于新生事权进行界定，明确相应的承担主体。在加快政府职能转变、明确政府和市场边界的基础上，按照“法律规定、受益范围、成本效率、基层优先”的原则，合理界定中央与地方的支出责任，并逐步通过法律形式予以明确，健全中央和地方财力与事权相匹配的体制，通过优化税权配置和完善转移支付制度，使中央政府和地方政府在利益上取得“体制性”平衡，既保证地方政府有能力为本地提供均等化的基本公共服务，又有效抑制地方政府盲目投资、重复建设行为的发生。对照事权，构建与城镇化建设税源结构相适应的财政收入体系，增强地方政府的财政汲取能力，构建有利于新型城镇化健康发展的财政体制。

(二)推进省以下财政体制改革，充分调动基层政府城镇化建设积极性。中央财政要继续督促地方切实履行职责，强化省级政府职能，划清省以下各级政府事权与支出责任，统一省以下收入划分原则，明确收入分享的比例、省以下纵向和横向均衡的要求、中央的鼓励措施等。统一省以下收入划分，明确省以下各级政府的主体税种，减少地区间收入划分对企业公平竞争产生的消极影响。划清省以下各级政府的事权与支出责任，要按照外部性、信息复杂性和激励相容的原则划分省以下支出责任，结合省以下收入划分情况，建立省以下转移支付体系。省级政府要合理把握省级政府收入占全省收入的比重，加大区域内财力调节力度，逐步缩小省以下地方政府财力差距。进一步健全县级基本财力保障机制，根据政策变化调整保障水平，不断完善奖补办法，加大对各地区的指导和帮助力度。

(三)有必要增强地方政府财政决

策权和税政管理权。按照公共产品的供给理论，小城市、小城镇的建设属于典型的地方性公共产品，建设的好坏以及建设所需要的资源都与相应区域的居民利益相联系。逐步推进扩权强镇试点，选取具有发展潜力的乡镇，确定为重点中心镇，赋予更大的财政管理权限。提高市县政府对共享税的分享比例，使财力向下倾斜。增强地方因地制宜配置财政资源的能力，规范地方政府取得收入的行为，充分调动地方积极性。考虑赋予地方政府一定的税政管理权，即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，增强宏观调控能力，一般地方税税种，在中央统一立法的基础上，赋予省级人民政府对税目、税率调整权、减免税权，并允许省级人民政府制定实施细则或制定具体的实施办法。

(四)按照常住人口规模安排财政转移支付，优化转移支付制度。通过辖区之内的横向财政平衡，保持辖区之间拥有大致均等的公共物品供给能力，实现大致均衡的城镇化发展水平。对转移支付分配公式进行改进与规范，打破基数为重的制度惯性，充分考虑人口、地域、经济发展指标、公共品供给能力等多重因素，特别是要考虑到城镇化进程中的人口流动因素，对由于人口流入而增加的公共服务给予财力补助。中央政府进一步平衡东部与中西部地区的差距，通过调整优化转移支付结构，提高一般性转移支付比例，实现各个省份之间可支配财力的大致均衡。对于省级政府而言，要运用好专项转移支付资金，扩大财政奖补政策的范围与力度，将转移支付向基层倾斜，使基层政府拥有与城镇化建设相对应的财政实力。在横向的同一级次政府之间，有必要构建横向转移支付制度体系，以适

应城镇化发展的实际需要。继续实施省级政府之间的对口支援，从制度上明确发达地区对欠发达地区的援助义务。在省级政府的辖区范围内，探索实施市县之间的横向转移支付，由发展较好的市县对发展较差的市县进行转移支付援助。对于市场经济行为而导致的财力转移，也应建立横向转移支付进行利益补偿。

(五)深化预算制度改革，强化支出责任和效率，建立起覆盖所有财政性资金的预算绩效管理体系。在现代社会，预算已不再是简单的财政收支计划，而是政府权力运行的中枢，体现着政府全部的战略意图和政策优先方向，是推进新型城镇化建设的工具。深化预算制度改革要按照市场经济规律和公共财政的基本要求，以预算绩效最大化为基本取向，以预算管理创新为基本手段，建立“权力与责任统一、刚性与弹性结合、约束与激励并举”的支出控制式绩效预算，总量控制，统筹平衡，绩效优先，保证重点，简化编审程序，落实支出责任，完善预算安排、拨款、考核和调整方式，建立起覆盖财政性资金运行全过程的预算绩效管理体系。

(六)强化乡镇财政管理，充分发挥乡镇财政职能作用。围绕推进基本公共服务均等化和主体功能区建设，促进城镇经济资源集约配置、农村城镇化和基本公共服务均等化，构建设计合理、运行规范、功能完善、保障有力的乡镇财政体制框架。在合理界定政府间事权和支出责任的基础上，从体制的改革与统一规范入手，颁布相关的行政管理制，将乡镇的财政管理纳入到规范化、标准化的范畴，加快推进我国乡镇财政体制改革和乡镇财政管理各项制度的建设，在全国形成规范统一的乡镇财政体制，增强乡镇政府提供基本公共服务的能力。

责任编辑 张蕊