

## 我国政府间财政关系改革路径探索

□石君煜

十八届三中全会提出的“建立现代财政制度，发挥中央和地方两个积极性”传递出财税改革的新方向。理清中央政府和地方政府的财政关系，促进中央和地方的两个积极性，能够有效提升政府宏观调控能力，更好地发挥市场在资源配置中的决定性作用。

合理划分事权。针对我国现行财政体制存在的一系列问题和困境，合理划分事权是最为基础的改革路径。划分事权实际上就是明确各级政府的职责和作用范围，并使之制度化、规范化。具体来讲，事权划分要解决以下两个难点：其一，在中央政府与地方政府之间的事权划分上应本着效率与公平相结合的原则，根据不同层级政府的职能（资源配置职能和分配职能）的区别，明确界定中央政府和地方政府的事权范围。中央政府应履行宏观调控职能、提供全国性的公共物品的职能、协调区域间或者跨区域合作的职能以及调节国民收入分配等职能；地方政府主要履行发展地方经济、提供地方性公共物品、维持地区稳定、落实和具体化中央政府政策等职能。在地方各级

政府（省、市、县、乡）之间，也要明确划分事权，甚至是混合型的事权也要做出进一步区分。同时必须落实责任的划分，保证各级政府各司其职，绝不僭越。要适度加强中央事权，将部分社保、跨区域重大项目建设维护划为中央和地方共同事权，区域性公共事务划为地方事权。其二，完善事权和支出责任划分以后，需要相应调整政府收入划分，将收入周期性波动较大、具有较强再分配作用、税基分布不均衡、流动性较大、易转嫁的税种划为中央税或中央分成比例多一些；将其余具有明显受益性、区域性特征、对宏观经济运行不产生直接重大影响的税种划为地方税，或地方分成比例多一些，以充分调动两个积极性。

规范财权划分。规范财权划分，就是合理规范各级政府财政收入的问题。其一，要保证中央政府的主导地位，加强宏观调控能力。其二，适当提高地方政府收入的比重，这是调动地方积极性的重要举措。其三，给予地方政府一定程度的税收立法权和管理权。允许地方政府根据相关规定开征一些新税种，增加地方政府的税收收入。其四，在省级以下各层级政府实行分税制。这不

仅有利于事权的划分，同时有利于税种的划分。要按照建立事权与支出责任相适应的制度要求，在转变政府职能、合理界定政府与市场边界的基础上，充分考虑公共事项的受益范围和管理效率，合理划分中央和地方事权与支出责任，适度加强中央政府事权和支出责任，减少委托事务。在保持现有中央和地方财力格局总体稳定这一基础上，中央和地方按规定分担支出责任，减少中央专项转移支付和对地方的干预，以利于促进市场统一和基本公共服务均等化。清理、规范税收优惠政策。税收优惠政策过多过滥不符合市场经济的一般原则，要按照统一税制、公平税负、促进公平竞争的原则，加强对税收优惠特别是区域税收优惠政策的规范管理。对于目前已有的优惠政策，要确定期限、限期取消，以后不再开新口子。区域发展规划应与税收优惠政策脱钩，统一由相关税收法律、法规界定。同时，严格禁止各种越权税收减免，从严控制地方政府出台与税收挂钩的奖励政策（税收返还）。□

（作者单位：华南理工大学公共管理学院）

责任编辑 刘永恒