理顺政府间财政关系 进一步推进省以下财政体制改革

本刊记者

为更好发挥财政在国家治理中的基础和重要支柱作用，健全省以下财政体制，增强基层公共服务保障能力，近日，国务院办公厅印发《关于进一步推进省以下财政体制改革工作的指导意见》（以下简称《指导意见》）。财政部有关负责人就《指导意见》有关问题回答了记者提问。

问：请介绍一下《指导意见》出台的背景及其意义。

答：省以下财政体制是政府间财政关系制度的组成部分，对于建立健全科学的财税体制，优化资源配置、维护市场统一、促进社会公平、实现国家长治久安具有重要作用。党的十九届五中全会就健全省以下财政体制提出明确要求。

按照统一领导、分级管理的财政管理体制原则，省以下财政体制由各省、自治区、直辖市人民政府确定。近些年，各地区结合自身发展实际，积极探索创新、不断丰富省以下财政体制改革实践，充分发挥各级财政职能作用，在推动地方经济社会发展、保障和改善民生以及落实基层“三保”（保基本民生、保工资、保运转）任务等方面取得了积极成效。

党的十八大以来，中央和地方财政关系不断完善，中央与地方财政事权和支出责任划分改革向纵深推进，中央与地方收入划分进一步理顺，财政转移支付制度不断完善，权责清晰、财力协调、区域均衡的中央与地方财政关系逐步形成。但作为中央与地方财政关系的延伸，一些地区省以下财政体制改革相对滞后，存在与完整、准确、全面贯彻新发展理念，建设公平统一市场、实现基本公共服务均等化要求不相适应的方面，主要体现在财政事权和支出责任划分不尽合理、收入划分和省以下转移支付不够规范、部分地区基层财力保障较为薄弱、基本公共服务均等化程度有待提升等，亟需通过进一步深化改革来推动解决。

推进省以下财政体制改革，健全规范省以下财政体制框架，合理优化基本制度安排，更好发挥财政在资源配置、财力保障、统筹调控等方面的作用，充分激发和调动各方面积极性、主动性，确保各级财政运行稳健、保障有力、长期可持续，对于推动经济持续健康发展和维护社会大局稳定，将中国特色社会主义制度优势转化为治理效能，推进国家治理体系和治理能力现代化具有重要意义。

问：推进省以下财政体制改革的目标是什么？

答：《指导意见》明确提出了省以下财政体制改革的目标。按照深化财税体制改革和建立现代财政制度的总体要求，进一步理顺省以下政府间财政关系，建立健全权责配置更为合理、调节的需要以及财政可持续的要求，合理确定政府债务规模。完善地方政府债务限额确定机制，严禁以企业债务形式增加隐性债务，通过金融机构违规融资或变相举债。清理规范融资平台公司，剥离其政府融资职能，对失去清偿能力的，依法实施破产重整或清算。完善常态化监控机制，坚决遏制隐性债务增量，妥善处置和化解隐性债务存量。推进专项债券项目穿透式监测，定期组织开展债券资金使用情况核查。加强风险评估预警结果应用，有效前移风险防控关口。在保障“三保”支出的同时，要将到期地方政府债务本息，按照中央和自治区政策要求足额列入年度预算。完善以债务率为主的地方政府债务风险评估指标体系，健全地方政府偿债能力评估机制，实现财政长期平稳运行，促进自治区经济社会持续健康发展。

责任编辑 张小莉

中国财政杂志社

收入划分更加规范、财力分布相对均衡、基层保障更加有力的省以下财政体制，促进加快建设全国统一大市场，推进基本公共服务均等化，推动高质量发展，为全面建设社会主义现代化国家提供坚实保障。

问：推进省以下财政体制改革坚持的主要原则是什么？

答：《指导意见》明确，推进省以下财政体制改革主要遵循三项原则。

一是坚持统一领导、全面规范。集中统一领导是党的领导的最高原则，关乎党和国家前途命运，关乎人民根本利益。推进省以下财政体制改革，必须一以贯之、毫不动摇坚持党中央集中统一领导，必须在改革中体现党的意志、贯彻党的方针。要强化全局观念、大局意识，树立全国一盘棋思想，在省以下财政体制的制度设计上遵守统一的基本规范，与中央和地方分税制体制框架相衔接、与其他地区财政体制相协调。

二是坚持因地制宜、激励相容。我国幅员辽阔，不同区域的自然地理、资源禀赋和经济社会发展差异悬殊。处理好统一性和差异性的辩证关系，既要坚持统一规范的基本原则和总体框架，也要因地制宜，积极发挥各地的主观能动性，结合各地情况来谋划具体改革举措。要坚持省负总责、分级负责，尊重地方尤其是基层的自主性和首创精神，鼓励各地因地制宜采取措施，激励与约束并重，充分调动省以下各级政府积极性，制定实施符合实际、管用有效的制度，增强财政体制的适应性和有效性。

三是坚持稳中求进、守正创新。财政体制改革涉及各方面的利益关系调整，对经济社会发展影响广泛深远，牵一发而动全身。必须坚持稳字当头、稳中求进，妥善处理好改革与稳定的关系，要把握好改革的节奏与力度，在确保稳定的前提下推进改革，保持财政体制连贯性和政策连续性。要鼓励解放思想、探索实践，着力破解体制机制难题，创新管理模式，发挥财政体制在改革发展中的引导和保障作用。

问：《指导意见》就进一步推进省以下财政体制改革提出了几方面的改革举措？

答：《指导意见》提出了五方面改革措施：一是清晰界定省以下财政事权和支出责任。合理划分省以下各级财政事权，明晰界定省以下各级财政支出责任。二是理顺省以下政府间收入关系。参照税种属性划分收入，规范收入分享方式，适度增强省级调控能力。三是完善省以下转移支付制度。厘清各类转移支付功能定位，优化转移支付结构，科学分配各类转移支付资金。四是建立健全省以下财政体制调整机制。建立财政事权和支出责任划分动态调整机制，稳步推进收入划分调整，加强各类转移支付动态管理。五是规范省以下财政管理。规范各类开发区财政管理体制，推进省直管县财政改革，做实县级“三保”保障机制，推动乡财县管工作提质增效，加强地方政府债务管理。

问：在省以下财政事权和支出责任划分方面，将主要采取哪些改革举措？

答：为推动形成稳定的各级政府事权、支出责任和财力相适应的制度，有效解决当前省以下财政事权和支出责任划分不尽合理等问题，推动加快省以下财政事权和支出责任划分改革，《指导意见》提出了以下改革举措：

一是根据事权属性划分省以下财政事权。推动各地结合本地区实际加快推进省以下各级财政事权划分改革。以事权属性为基本依据，遵循基本公共服务受益范围、信息管理复杂程度等原则，根据各级政府行政管理特点推进省以下财政事权划分，避免事权错配造成职能和管理的越位或缺位。

二是适度强化省级财政事权。对需要跨区域统筹协调或外部性较强的事务，适度强化省级责任，更好发挥省级在全域统筹、跨区协调、综合调控、统一管理等方面的作用。对直接面向基层，由基层政府提供更为便捷有效的基本公共服务，明确为市县级财政事权，充分发挥市县政府贴近基层、就近管理的优势。

三是根据财政事权划分明确支出责任。按照政府间财政事权划分，合理确定省以下各级财政承担的支出责任。除共同财政事权实行上下级共同负担外，其他财政事权要各司其职、各负其责。省级财政事权由省级政府承担支出责任，市县级财政支出责任根据其履行的财政事权确定。

四是差异化确定共同财政事权支出责任。共同财政事权要明确划分省、市、县各级支出责任，坚持量能负担、差异化分担，根据经济发展水平、财力状况、支出成本等，差别化确定不同区域的市县级财政支出责任。既

中国财政杂志社

要通过上下级共同负担的机制，减轻基层支出压力，也要通过差异化的分担办法，更好发挥共同财政事权促进基本公共服务均等化的作用。上级财政要根据承担的支出责任足额安排共同财政事权转移支付，避免让下级财政被动承担“兜底”责任。

五是落实各级政府的支出责任。上级财政事权确需委托下级履行的，上级财政要足额安排转移支付资金，确保下级履行相关事权的支出得到充分保障，不能让下级因履行委托事权而额外增加负担。要求不得以考核评比、下达任务、要求配套资金等任何形式，变相增加下级支出责任或向下级转嫁支出责任，避免加重基层负担。

问：《指导意见》就理顺省以下政府间收入关系提出了哪些改革举措？

答：为贯彻分税制原则，完善省以下收入划分，合理调动各级政府积极性，保证基层财政有稳定收入来源，为推进基本公共服务均等化奠定基础，《指导意见》提出了三方面改革举措：

一是参照税种属性划分收入。第一，坚持以税种属性作为收入划分的基本依据。要在不扭曲市场的前提下，让各级政府能够获得稳定的收入，并利于加强收入管理和促进区域收入均衡。同时，考虑到省级抵御风险冲击能力较强，且担负着调控和均衡区域间财力的职能，税基流动性强、分布不均、波动较大的收入更适宜作为省级收入或由省级分享较高比例。市县收入盘子相对较小，消纳收入波动的能力较弱，将税基稳定、地域属性明显的收入作为市县收入或由市县分享较高比例，更利于发挥市县的管理优势。《指导意见》提出，将税基流动性强、区域间分布不均、年度间收入波动较大的税收收入作为省级收入或由省级分享较高比例；将税基较为稳定、地域属性明显的税收收入作为市县级收入或由市县级分享较高比例。第二，对部分行业企业收入作均衡化处理。考虑到金融、电力、石油、铁路、高速公路等跨区域经营，但收入缴纳较为集中的行业，如将其收入全部留给企业注册地，会加剧区域间收入差距，同时也容易因收入波动对县区财政平稳运行产生冲击，《指导意见》提出，对金融、电力、石油、铁路、高速公路等领域税费收入，可作为省级收入，也可在相关市县间合理分配。第三，逐步取消按企业隶属关系划分收入。2002年所得税收入分享改革后，大部分地区已经取消按照企业隶属关系划分收入的做法，但有个别地方仍延续了这种做法。这种做法，容易造成地方政府为保护税源而干预市场主体的经营行为，不利于维护公平竞争的市场环境。为此，《指导意见》提出，除按规定上缴财政的国有资本经营收益外，逐步减少直至取消按企业隶属关系划分政府间收入的做法。

二是规范收入分享方式。第一，主体税种实行按比例分享。《指导意见》提出，税收收入应在省以下各级政府间进行明确划分，对主体税种实行按比例分享，结合各税种税基分布、收入规模、区域间均衡度等因素，合理确定各税种分享比例；对非税收入可采取总额分成、分类分成、增量分成等分享方式，逐步加以规范。这是贯彻分税制原则的重要举措。不同税种分享比例的确定，要有利于调动市县政府的积极性，也要考虑税种属性以及不同税种收入规模，还要兼顾省级均衡区域间财力差异的需要。非税收入可暂时采取多种分享方式，但应逐步规范，向按比例分享的方式过渡。第二，推动同一税费收入分享比例逐步统一。公平、统一、规范是保证收入划分稳定的基础，同时，统一分享比例也有利于引导地方政府根据自身财力合理制定政策，避免超越自身承受能力出台政策。为此，《指导意见》提出，省内同一税费收入在省与市、省与省直管县、市与所辖区、市与所辖县之间的归属和分享比例原则上应逐步统一。第三，落实退税减税降费政策。退税减税降费政策是深化供给侧结构性改革的重要举措，对减轻企业负担、激发微观主体活力、促进经济增长具有重要作用。尤其是在当前的经济形势下，落实好退税减税降费政策，对稳定宏观经济大盘，保持社会大局稳定具有重要现实意义。为此，《指导意见》提出，依法依规征税收费，严格落实退税减税降费政策，严禁虚收空转、收“过头税费”、乱收费，不得违规对税费收入指标进行考核排名。第四，促进统一市场和公平竞争。《指导意见》提出，逐步清理不当干预市场和与税费收入相挂钩的补贴或返还政策。上述要求，与3月份中共中央、国务院印发《关于加快建设全国统一大市场的意见》提出的“清理废除各地区含有地方保护、市场分割、指定交易等妨碍统一市场和公平

中国财政杂志社

竞争的政策，全面清理歧视外资企业和外地企业、实行地方保护的各类优惠政策，防止招商引资恶性竞争行为”的要求一脉相承，是从财政体制角度提出的具体改革措施，有利于抑制地方出台不当干预市场的政策，避免产生招商引资政策恶性竞争，破坏公平有序竞争的市场环境。

三是适度增强省级调控能力。第一，合理确定省级收入分享比例。省级财政合理分享收入是省级实施统筹调控，发挥促进省域内财力均衡、推进基本公共服务均等化作用的基础。为此，《指导意见》提出，结合省级财政支出责任、区域间均衡度、中央对地方转移支付等因素，合理确定省级收入分享比例；基层“三保”压力较大的地区以及区域间人均支出差距较大的地区，应逐步提高省级收入分享比例，增强省级统筹调控能力。第二，省级适度分享资源税收入。国有资源属于全民所有，其税收收益应在更广范围内实现共享，不宜全部留给资源产地。省级适度参与资源税收入分享，一方面，可避免资源产地对资源开采产生过度依赖，另一方面，有利于实现资源税收入在省域内共享，促进基本公共服务均等化。为此，《指导意见》提出，区域间资源分布不均的地区，省级可参与资源税收入分享，结合资源集中度、资源税收入规模、区域间均衡度等因素确定省级分享比例。第三，合理分配省级集中的收入增量。以规范省以下收入划分、增强省级调控能力等为目的，对财政体制进行调整，省级财政会获得部分收入增量。对这部分增量，省级财政部门应认真研究，合理规划其分配、使用，原则上应主要用于对下级的一般性转移支付，以财力形式加大对基层县区，以及困难地区、欠发达地区的倾斜支持等。为此，《指导意见》提出，省级因规范财政体制集中的收入增量，原则上主要用于对下级特别是县级的一般性转移支付。

问：在提升转移支付的科学性、有效性方面，《指导意见》提出了哪些举措？

答：为进一步健全省以下转移支付体系，明晰各类转移支付功能定位，更加精准发挥不同转移支付的政策作用，推动提升转移支付资金的配置效率和使用效益，《指导意见》明确了以下改革举措：

一是厘清各类转移支付功能定位。为健全省以下转移支付体系，明晰各类转移支付功能定位，《指导意见》要求，建立健全省以下转移支付体系，根据财政事权属性，加大对财力薄弱地区的支持力度，健全转移支付定期评估机制。关于一般性转移支付，《指导意见》提出，一般性转移支付用于均衡区域间基本财力配置，向革命老区、民族地区、边疆地区、欠发达地区，以及担负国家安全、生态保护、粮食和重要农产品生产等职责的重要功能区域倾斜，不指定具体支出用途，由下级政府统筹安排使用。关于共同财政事权转移支付，《指导意见》明确，共同财政事权转移支付与财政事权和支出责任划分改革相衔接，用于履行本级政府应承担的共同财政事权支出责任，下级政府要确保上级拨付的共同财政事权转移支付资金全部安排用于履行相应财政事权。编制预算时，共同财政事权转移支付暂列一般性转移支付。关于专项转移支付，《指导意见》要求，专项转移支付用于办理特定事项、引导下级干事创业等，下级政府要按照上级政府规定的用途安排使用。

二是优化转移支付结构。《指导意见》明确了转移支付结构优化的目标和重点。《指导意见》提出，围绕“兜底线、促均衡、保重点”目标，调整省以下转移支付结构，优化横向、纵向财力格局，推动财力下沉，增强基层公共服务保障能力，推动落实中央重大决策部署。同时，结合不同类型转移支付的功能定位，《指导意见》对不同转移支付的安排结构提出了要求。对一般性转移支付，《指导意见》提出，建立一般性转移支付合理增长机制，结合均衡区域间财力需要，逐步提高一般性转移支付规模。对共同财政事权转移支付，《指导意见》提出，根据基本公共服务保障标准、支出责任分担比例、常住人口规模等，结合政策需要和财力可能等，足额安排共同财政事权转移支付，落实各级支出责任，确保共同财政事权履行到位。对专项转移支付，《指导意见》提出，合理控制专项转移支付新增项目和资金规模，逐步退出市场机制能够有效调节的相关领域，整合政策目标接近、资金投入方向类同、资金管理方式相近的项目。

三是科学分配各类转移支付资金。为提高转移支付资金的配置效率和效益，《指导意见》对转移支付资金的分配作了明确要求。一方面，贯彻

中国财政杂志社

政府过紧日子的要求。《指导意见》提出，贯彻政府过紧日子的要求，坚持勤俭节约的原则。这是将政府过紧日子作为长期坚持的方针，推动地方树牢勤俭办一切事业的思想，在转移支付资金安排和分配上，既合理保障，也厉行节约，有保有压，把有限的资金用在刀刃上、用到要紧处，不该花的钱一分也不能花，防止将转移支付资金用于违规建设楼堂馆所、搞政绩工程形象工程、铺张浪费肆意挥霍。另一方面，规范转移支付资金分配。《指导意见》提出，按照规范的管理办法，围绕政策目标主要采用因素法或项目法分配各类转移支付资金。对因素法分配资金，《指导意见》明确，采用因素法分配资金，应选择与财政收支政策有较强相关性的因素，赋予不同因素相应权重或标准，并结合实际情况运用财政困难程度、支出成本差异、绩效结果等系数加以调节，采取公式化方式测算，体现明确的政策导向和支持重点。对项目法分配资金，《指导意见》提出，确需以项目形式下达的转移支付可采用项目法分配资金，遵循公平、公正、公开的原则，结合实际采取竞争性评审等方式，按照规范程序分配。此外，为了进一步增强资金分配的科学性，充分考虑影响转移支付资金分配的其他因素，《指导意见》要求，转移支付资金分配应与下级政府提供基本公共服务的成本相衔接，同时充分考虑下级政府努力程度，强化绩效管理，适度体现激励约束。

问：除上述系统性改革举措外，《指导意见》对加强省以下财政管理还提出了哪些要求？

答：为规范和加强财政体制相关管理工作，《指导意见》对开发区财政管理体制、省直接管理县财政改革、县级“三保”保障机制、乡财县管、地方政府债务管理等涉及上下级政府间财政关系的工作提出了要求：

一是规范各类开发区财政管理体制。开发区建设作为我国改革开放的成功实践，在促进经济体制改革、发展实体经济、扩大对外开放、优化营商环境等方面发挥了重要作用。但开发区管理体制机制没有完全理顺，在财政管理方面缺乏制度规范。为了规范开发区财政管理体制，《指导意见》明确了开发区预决算的归属层级、列示方式，并就加强开发区政府性债务管理提出了要求。

二是推进省直管县财政改革。多年来，省直管县财政改革不断推进，在加强县级财力保障、提高财政管理效率、调动县级发展经济积极性等方面取得了明显成效，但也存在一些需要完善的方面。为进一步推进省直管县财政改革，《指导意见》提出了突出重点、利于发展、管理有效的要求，推动地方因地制宜、分类施策，逐步调整优化省直管县财政改革实施范围和方式。对区位优势不明显、经济发展潜力有限、财政较为困难的县，可纳入省直管范围或参照直管方式管理，加强省级对县级的财力支持。对由市级管理更有利于加强区域统筹规划、增强发展活力的县，适度强化市级的财政管理职责。

三是做实县级“三保”保障机制。县级财政作为国家财政之基础，是财政发挥职能作用，推动经济持续健康发展和维护社会大局稳定的关键一环，是做好财政运行工作的重中之重。保障县级财政平稳运行不仅要确保当期不出问题，更要居安思危作长远谋划，通过省以下财政体制改革，从体制机制上建立健全管长远、固根本、见长效的县级财力保障机制，把县级财政运行这个基础筑牢、夯实，将国家财政运行置于长期稳固可靠的基础之上。为此，《指导意见》要求，建立县级财力长效保障机制；坚持县级为主、市级帮扶、省级兜底、中央激励，全面落实基层“三保”责任；建立健全事前审核、事中监控、事后处置的工作机制。

四是推动乡财县管工作提质增效。2006年以来，各地积极推进乡财县管工作。目前，除了部分经济财政实力较强的乡镇外，全国大部分乡镇均已实行乡财县管。乡财县管在规范乡镇收支行为，防范和化解乡镇债务风险，维护农村基层政权和社会稳定等方面取得显著成效。为继续向纵深推进乡财县管工作，《指导意见》提出，将财政收入难以覆盖支出需要、财政管理能力薄弱的乡镇纳入乡财县管范围；加强财力薄弱乡镇支出保障，防范化解乡镇财政运行风险，加大对农村公益性事业发展的支持力度；结合预算管理一体化系统建设和应用，调整优化乡镇财政职能，强化县级财政对乡镇预算编制、预算执行、国有资产管理等监督，提升乡镇财政管理效率和水平。

五是加强地方政府债务管理。为进一步强化地方政府债务管理，压实地方各级风险防控责任，坚决遏制隐

中国财政杂志社