特约评论

进一步推进省以下财政体制改革的着力点

河北大学 | 张航　宋凤轩

财政体制是处理政府间财政关系的基本制度安排，科学规范的财政关系则是政府有效提供基本公共服务、切实推进国家治理体系和治理能力现代化的重要保障。习近平总书记在主持召开中央全面深化改革委员会第二十五次会议时强调，要理顺省以下政府间财政关系，使权责配置更为合理，收入划分更加规范，财力分布相对均衡，基层保障更加有力，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。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》）。

党的十八届三中全会以来，我国不断加强财政体制改革的顶层设计，尤其是2016年国务院出台《关于推进中央与地方财政事权和支出责任划分改革的指导意见》后，基本公共服务、医疗卫生、科技、教育、交通运输、生态环境、公共文化、自然资源、应急救援等领域的央地财政关系改革方案纷纷出台，中央与地方财政事权和支出责任的划分得到进一步优化，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。 因此，在深入理解和把握中央全面深化改革委员会第二十五次会议精神及《指导意见》要求的基础上，明确进一步推进省以下财政体制改革的着力点，是保障财政体制改革向纵深推进的关键所在。

清晰界定省以下财政事权与支出责任

清晰合理的财政事权与支出责任划分是深化财税体制改革、建立现代财政制度的重点与难点。目前，省以下财政事权与支出责任的划分仅体现在医疗卫生、教育等领域，且多为总体性要求与原则性的规定，划分的合理性与规范性还有待进一步提升。清晰界定省以下财政事权与支出责任，应坚持中央和地方分税制的基本框架，遵循体现基本公共服务受益范围，兼顾政府职能和行政效率，激励地方政府主动作为等健全政府间财政关系的基本原则，充分调动地方政府的积极性，着力形成激励约束相容、权责匹配内洽的机制。根据《指导意见》要求，对于关系全省经济社会稳定、体现社会公平正义、促进区域协调发展的公共产品或服务，如教育、科技研发、企业职工基本养老保险等，确定为省级财政事权，并强化省级财政事权履行责任；将直接面向基层、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或服务确定为市县级财政事权，同时赋予市县级政府充分的财政自主权；对于难以明确受益范围但适宜由基层政府发挥信息、管理优势的公共产品或服务，应确定为省市县共同财政事权，并进行严格规范控制，谨防出现职责不清而相互推诿的现象。在明晰事权的基础上，进一步合理确定省市县财政承担的支出责任。省级财政支出责任与市县级财政支出责任分别根据其履行的财政事权确定。对于共同事权而言，需本着减轻基层负担、体现区域差别的原则，按照财政事权外溢程度并结合各地区经济发展水平、财力状况、支出成本等确定比例，合理划分支出责任，科学制定共同财政事权保障标准，同时也可由省级政府安排足额的转移支付资金将部分事权支出责任委托市县承担。此外，事权与支出责任划分还需兼顾地方财政的竞争秩序，避免因基层财政支出压力大而催生地方保护主义、市场壁垒现象，促进加快建设全国统一大市场。

理顺省以下政府间收入关系

政府间收入关系的合理划分是履

中国财政杂志社

行支出责任的基本保障，也是推进财政体制改革的必然要求。近年来，省以下政府间收入关系改革明显滞后于财政事权与支出责任划分改革，政府间收入关系的不规范与不稳定以及与支出责任之间的错配划分在很大程度上制约了基层政府的治理能力。鉴于此，充分考虑政府间收入划分与支出责任划分的内在逻辑性，理顺省以下政府间收入关系，建立合理有效的收入划分机制，契合财政体制改革纵深推进的客观要求，对于完善现代财政制度大有裨益。省以下政府间收入的合理划分既取决于各级政府财政支出责任的范围及其对应的财力需求，同时又要考虑收入的相应属性。正如《指导意见》中指明，将税基流动性较强、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，以此来避免基层政府因追求利益而展开恶性竞争，采取地方保护；对于税基较为稳定、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，进而保障基层财政的收入来源。对于非税收入而言，鼓励采用总额分成、分类分成、增量分成等分享方式，同时加强规范管理，杜绝乱收费现象，提高资金使用效益。

完善省以下转移支付制度

省以下财政转移支付制度是对中央转移支付制度的延伸与补充，是全力支持保基本民生、保工资、保运转的必要安排。在中央财政加大对基层政府支持力度的同时，进一步完善省以下转移支付制度十分必要。首先，加强制度设计，结合财政事权与支出责任、政府间收入划分，完善省以下转移支付体系，增强财政体制改革整体性与系统性。此外，还需兼顾财政资金的使用效率、经济效益和社会效益，规范转移支付资金分配办法，加强对影响财政收支的客观因素的筛选，合理确定权重，避免“跑部钱进”现象卷土重来。其次，优化省以下转移支付结构。加强省以下一般转移支付特别是均衡性转移支付力度，建立省以下均衡性转移支付规模合理增长机制，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，推动资金向革命老区、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，促进区域协调发展。与此同时，合理控制省以下专项转移支付，逐步退出市场机制有效调节的相关领域，增强清理整合力度与资金监督检查力度，提高财政资金使用效能。最后，完善县级财政转移支付，加大对县域财力倾斜和支持力度，保障县域政府履行职能的基本财力需求。通过完善常态化财政资金直达机制与建立县域财力长效保障机制，优化资金分配流程，提高资金的执行效率与监管力度，落实基层“三保”责任，提高县域基本公共服务保障能力，更好赋能县域经济高质量发展。

防范化解地方政府债务风险

规范省以下财政管理，加强对地方政府债务管理是进一步推进省以下财政体制改革的必要措施。自2014年地方政府债务清理甄别工作开展以来，我国持续规范地方政府举债融资行为，防范化解地方政府债务风险工作取得一定成效，尤其是在地方政府债务风险总体可控的前提下，债务融资为缓解地方财政压力、保障经济社会发展提供了必要的资金支持。近年来，受新冠肺炎疫情以及国际形势不确定性影响，地方政府财政收支矛盾加剧，部分财力薄弱地区债务存量偏大，局部风险较高。为牢牢守住不发生区域性系统性风险的底线，债务风险防范化解工作仍需深入推进。一方面，按照属地原则和管理权限压实地方各级政府风险防控责任，深入推进债务规范化管理。在坚持债务限额与偿债能力匹配的前提下，明确举债和风险防控责任，坚持“谁家的孩子谁抱”原则，并严格落实“举债必问效、无效必问责”的债务资金绩效管理机制，激励地方政府承担起债务责任主体和管理主体的责任。另一方面，完善防范化解隐性债务风险长效机制，坚决遏制隐性债务增量，稳妥化解隐性债务存量。隐性债务形成于地方政府的违规融资与变相举债行为，严重扰乱了市场秩序，加剧了财政金融风险。与此同时，隐性债务的隐蔽性、复杂性决定了隐性债务治理的长期性与系统性，也凸显了完善防范化解隐性债务风险长效机制的必要性与紧迫性。妥善处理好隐性债务风险的“防范”与“化解”的关系，既要从严查处违法违规举债融资行为，防范隐性债务风险于未然，又要健全完善债务风险应急处置机制，化解隐性债务风险于既然，同时更要注重理顺省以下财政关系，合理匹配地方事权与财力，从源头上防范化解隐性债务风险。

责任编辑　刘慧娴

中国财政杂志社