

地方财政体制改革守正创新“再出发”

中国政法大学财税法研究中心 施正文 周玉栋



广东省乳源瑶族自治县产业振兴促发展。胡林果 摄 来源：新华社

近日，财政部召开进一步推进省以下财政体制改革工作动员部署视频会议，研究贯彻落实《国务院办公厅关于进一步推进省以下财政体制改革工作的指导意见》。会议指出，省以下财政体制是构成政府间财政关系制度“四梁八柱”的重要部分。各级财政部门要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、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。

进一步推进地方财政体制改革的重要意义

1994年，我国建立了分税制财政体制，但对省以下财政体制没有明确规定。2002年，国务院对省以下财政管理体制提出了改革意见。2014年6月，中央政治局会议审议通过《深化财税体制改革总体方案》。2016年8月，《国务院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》印发。近些年，各地结合自身情况对省以下财政体制改革进行了积极探索创新。2022年6月，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》，明确了进一步推进省以下财政体制改革的指导思想、基本原则和重点改革举措。这一重要政策文件，可谓恰逢其时，意义深远。

当前，我国地方财政仍面临一些体制性、机制性问题，例如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，基层“三保”压力较大，基本公共服务均等化程度有待提升等。另外，按行业和企业隶属关系划分收入，县乡财政困难、地区间财力差距扩大，与本地经济发展和财力增长相联系的激励机制缺失等老问题依然突出，亟需通过深化改革来推动解决。

进一步深化地方财政体制改革，是完整准确全面贯彻新发展理念的必然要求，是建立现代财政制度的重要内容，是新时代加快完善社会主义市

场经济体制的重要举措。进一步深化地方财政体制改革，有利于构建形成全国统一大市场，有利于促进经济社会高质量发展，有利于发挥财政体制在改革发展中的引导和保障作用。进一步深化地方财政体制改革所坚持的思路和原则，彰显出以人民为中心的发展思想，蕴含着国家推进共同富裕的信心和决心，体现了国家治理体系和治理能力现代化的目标和成果。

进一步推进地方财政体制改革的思路 and 原则

当前我国已经迈入全面建设社会主义现代化国家的新征程，满足人民对美好生活的需要，推动高质量发展，实现共同富裕，必须要进一步理顺省以下政府间财政关系，更好地统筹配置资源，保障和改善民生，充分发挥财政体制在推进国家治理现代化中的基础性、支柱性和保障性作用。为此，必须要确立地方财政体制改革的科学思路 and 基本原则，处理好以下三个方面的关系：

第一，规范性和灵活性相统一。规范性和明确性是财政体制的基本要求，是财税法治的重要原则。要遵循政府间财政关系的基本原则，逐步实现政府间财政事权和支出责任以及收入划分的规范化、明晰化和法治化，让财政权力在法律和制度的框架内运行。与此同时，我国社会正处于发展转型期，不能过于追求立法形式而忽略了改革所要解决的实际问题。我国地区差异大、区域发展不平衡，有必要给予地方一定探索实践的主动权，调动地方因地制宜干事创业的积极性。

第二，统一性和差异性相统一。省以下财政体制改革必须坚持中央集中统一领导，强化全局观念和全国一盘棋意识，在中央与地方分税制的框架内，制度设计上遵守统一的基本规范，以维护全国统一大市场，既发挥市场的决定性作用，又更好地发挥政府的作用。但我国幅员辽阔，发展不平衡较为突出，必须坚持统一性与差异性相结合的原则，坚持因地制宜、激励相容。要适当强化省级统筹作用，尊重基层首创精神，增强财政体制的适应性和有效性。

第三，稳定性和创新性相统一。财政体制改革涉及各方面利益关系的调整，对经济社会发展影响广泛深远，必须坚持稳中求进、守正创新相结合的原则。这既是中国古代先贤的智慧，也是新时代高质量发展的必然要求。要把握好改革的节奏与力度，以增量改革为主、适度调整存量结构，保持财政体制连贯性和政策连续性。要鼓励探索实践，破解体制机制难题，

创新管理模式。

着力推进地方财政体制关键制度改革

第一，清晰界定财政事权和支出责任。明确合理界定地方各级政府财政事权和支出责任，是深化地方财政体制改革的关键。要根据事权属性，考虑公共服务的受益范围、信息管理复杂程度等因素，清晰界定省以下各级财政事权。要适度强化省级财政事权，发挥省级财政的统筹和调控作用；将直接面向基层的确立为市县级财政事权。根据事权与支出责任相适应的原则划分支出责任，保证各司其职、各负其责。要差异化确定共同事权支出责任，逐步明确划分省、市、县各级支出责任；通过差异化的分担办法，发挥共同财政事权在促进基本公共服务均等化上的作用。上级财政要带头落实支出责任，对于确需委托下级履行的要足额安排转移支付资金，避免加重基层负担。

第二，理顺政府收入划分关系。收入是事权和支出责任的财力保障，完善收入划分关系，不仅有助于增强基层财政保障能力，对于完善要素市场化配置、促进公平竞争、形成统一大市场也具有重要意义。要参照税种属性划分收入，将收入缴纳较为集中的行业收入划分为省级收入，取消按企业隶属关系划分收入，消除税收竞争对市场的扭曲作用。要规范收入分享方式，按照比例划分税费收入且同一税费收入分享比例要逐步统一，逐步取消对各类区域的财政收入全留或增量返还政策；严格落实退税减税降

费政策，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。适度增强省级调控能力，合理确定省级收入分享比例。对于区域间资源分布不均的地区，省级要适度分享资源税收入；对于省级因规范财政体制集中的收入增量，原则上用于对下级的一般性转移支付，切实增强基层财政履行“三保”能力。

第三，完善转移支付制度。转移支付制度是实现财政均衡和调控作用的重要工具。要健全省以下财政转移支付体系，明晰各类转移支付的功能定位，加大对财力薄弱地区的支持力度，充分发挥一般性转移支付在均衡区域间财力配置中的核心作用。进一步优化转移支付结构，推动财力下沉；建立一般性转移支付增长机制，足额安排共同财政事权转移支付，合理控制专项转移支付新增项目和资金规模。科学分配各类转移支付资金，围绕政策目标主要采用因素法或项目法，转移支付资金分配要与下级政府提供基本公共服务的成本相衔接，强化绩效管理，适度体现激励约束。

第四，建立财政体制调整机制。地方财政体制改革是一个不断探索创新的发展过程，应当建立动态调整机制，推进地方财政体制与时俱进不断完善。要动态调整省以下各级财政事权和支出责任划分，结合各地区经济发展、财政自给率变化、保障标准等，适时调整各级财政支出责任分担比例，并适时稳步调整收入划分。加强各类转移支付动态管理，探索建立以共同财政事权转移支付和专项转移支

付为重点的后评价制度，健全转移支付定期评估和退出机制。

第五，规范财政管理。规范各类开发区财政管理体制，推进省直管县财政改革。当前尤其要做实县级“三保”保障机制，巩固和夯实国家财政运行的基础。要建立健全事前审核、事中监控、事后处置的工作机制；强化“三保”支出预算执行硬性约束，逐步推动“三保”相关转移支付纳入省对下直达资金范围。推动乡财县管工作提质增效。加强地方政府债务管理。

持续推进地方财政体制改革的前景和展望

地方财政体制改革是一项复杂的工程，不可能一蹴而就。要从中长期谋划，持续推进地方财政体制改革。一是要在正确处理政府与市场关系的基础上，在完善中央与地方政府事权和支出责任划分的前提下，进一步清晰界定地方各级政府的财政事权和支出责任，减少并规范共同事权。二是优化税制结构，适当提高直接税比重，适当扩大地方税收管理权限，健全地方税收体系。三是进一步完善转移支付，提升转移支付的科学性、公平性和有效性，推进构建国内统一大市场。健全基本公共服务保障标准，推进基本公共服务均等化和可及性。四是加强财政监督和绩效管理，扩展财政直达资金的涵盖范围，建立健全财政资金绩效评价和评价结果运用制度。五是推动地方财政体制法治化建设，制定政府间财政关系法，各地可结合本地实际探索制定财政体制地方性法规。六是加强配套制度改革。要转变政府职能，深化行政体制改革，创新行政管理方式，优化营商环境。加大社会保障制度改革力度，推进政府投融资体制改革等。□

责任编辑 李燕

财政动态

江西瑞金：优化“一老一小”服务 托起民生幸福

今年以来，瑞金市财政局立足职能定位，聚焦“一老一小”群体，大力发展普惠性、基础性、兜底性养老和托育服务，进一步关心关爱老年人晚年生活、助力少年儿童健康成长，托举民生稳稳的幸福。

一是着力推进“老有所养”。对全市17个乡镇敬老院实施升级改造，完善了以居家为基础、社区为依托、机构为补充、医养相结合的养老服务体系。全市敬老院80.6%进行改扩建，投入1.2亿元新改扩建8所敬老院，新增991张床位，受益人数40余万人，涵盖全市约60%人口的养老服务需求，居家和社区养老服务中心建设稳步推进，建成128个居家和社区养老服务中心，开设“孝老食堂”，向有需求的老年人提供集中就餐、托养、健康、休闲等服务。同时，推进60周岁以上人员最低基层养老金提标、扩面；建立了特困失能人员护理补贴制度，全市失能半失能特困集中供养率大幅提高，特困失能、半失能人员标准提高85元，达到每人每月1080元。

二是着力推进“学有所教”。集中财力保障红都小学、瑞金八中等21所城乡学校建设，今年上半年，拨付建设资金29426万元；建立城乡学校校舍维修保障机制，安排3339.07万元资金用于中小学幼儿园维修改造，切实做到消除校舍安全隐患。在支出压力增大的情况下，从制度层面建立了义务教育教师平均工资收入水平不低于当地公务员平均工资收入水平的长效机制和动态调整机制，切实提高教师待遇，上半年发放教师工资奖励性补贴8100多万元，人均达1万多元。

三是着力推进“幼有所育”。为城乡孤儿和事实无人抚养儿童发放基本生活费，机构养育孤儿每人每月1600元、城乡散居孤儿和事实无人抚养儿童每人每月1200元；鼓励托育机构降低收费标准，财政按时间收托数、月数和每人每月200元的标准给予补助；筹集资金2299.1万元收回已建成的3所小区配套幼儿园转为公办幼儿园；拨付装修、开办等经费1100多万元，确保收回的3所小区配套幼儿园和新建成的城区2所、乡镇3所幼儿园按期开园办学，增加城区公办幼儿学位1000多个；筹措资金1.96亿元，建设乡镇公办中心幼儿园，全市17个乡镇公办中心幼儿园全部建成并开园办学。

(江西省瑞金市财政局 宋小毛)