

财税体制改革与央地财政关系优化： 溯源、重点和前瞻

夏诗园 郑联盛

[摘要] 完善央地关系是深化财税体制改革的重要内容,也是提升国家治理水平、实现国家长治久安的基本前提和必要保障。分税制改革以来我国央地财政关系的动态调整凸显了优化央地财政关系对促进经济高质量发展、提升国家治理水平和推进中国式现代化等方面的重要性。新一轮财税体制改革背景下央地财政关系存在的制度仍可优化、财力有限、刚性支出责任和资金安排仍可进一步协调等难点,需要从制度保障、政策协调、资金支持、激励机制、强化支撑等方面予以优化,如深化财税体制改革,构建与新形势、新动能相适应的财税体制改革框架;科学划分央地间事权和支出责任,适度增强中央财政事权;完善地方税体系建设,规范非税收入管理;健全考核评价标准,鼓励担当作为;完善财政转移支付体系,更好发挥转移支付激励约束作用。

[关键词] 分税制改革;财权事权划分;政府间财政关系;转移支付制度

[中图分类号] F812 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1007-5801(2025)02-0100-10

央地关系是现代财政制度的重要组成部分,完善央地财政关系是深化财税体制改革的重要内容。中央经济工作会议明确提出,2025年要统筹推进财税体制改革,增加地方自主财力。党的二十届三中全会也强调要建立权责清晰、财力协调、区域均衡的中央和地方财政关系。可以说,进一步优化中央和地方之间的财政关系,是统筹推进财税体制改革的重点领域和重大课题。

当前关于央地关系的讨论主要集中在以下领域:一是关于集权或分权的讨论。韩旭认为央地关系改革应按照事权的不同分类来划分事权关系^[1]。傅勇认为,地方政府行为的模式决定大国的分权绩效,中国式分权在财权和经济决策权下放的同时,医疗教育、社会保障等重要公共物品的供

给责任也同时下移至地方^[2]。朱旭峰和吴冠生通过从立法权、财权、事权和人事权四个维度回溯了我国央地关系权力与资源配置演变过程后指出,渐进式的集(分)权、有选择的集(分)权、差异化的集(分)权是我国央地关系的三个明显特征^[3]。Blanchard和Shleifer指出,中国央地关系的特色之处在于,经济分权的同时维持了政治上的集权和奖惩地方官员的权力^[4]。二是财权和事权的匹配。整体而言,分税制较好地适应了中国国情以及后发经济体发展的需要,是全面建成小康社会的核心支撑机制之一,也是中国式现代化的核心保障力量。当然,税制改革后,我国财政体制呈现财权上收、事权下放的特点,而中央与地方财政事权和支出责任划分在部分领域或环节已较难适应经济

[收稿日期] 2025-01-22; **[修回日期]** 2025-03-15

[作者简介] 夏诗园,审计署审计科研所副研究员;郑联盛,中国社会科学院金融研究所金融风险与金融监管研究室主任、研究员。

社会发展的现实需求。地方为缓解财政压力,通过融资平台等渠道进行举债。隐性担保下的融资平台预算软约束问题突出,“城投信仰”短期内难以彻底改观^[5]。一旦地方融资平台的庞氏融资能力下降超过一定程度,经济波动的潜在风险就会明显上升^[6]。同时,也加大了中央政府可能需要“兜底”地方债务风险的压力。三是央地间经济利益的调整。王文甫等借助确定性动态一般均衡模型,分析央地政府间的税收分成比例调整的经济效应及福利效应后发现,分成比例的提高影响生产和消费水平^[7]。吕冰洋和胡深指出,政府间财政关系的调整主要取决于中央政府激励、平衡和控制三大目标之间的平衡,会受到政府行动产出弹性和成本等因素影响^[8]。四是央地间新型关系的建立。张文魁指出,央地关系改革应在建立水平性分工关系和当地化委托代理机制的清晰方向下,构建合理、可持续的新型央地关系^[9]。王晓燕和方雷认为,地方治理改变了传统央地关系思维,并提供了一种制度供给来实现央地关系的法制化,即通过分权化改革推动央地权力关系的合理化,通过建立合理的利益表达和平衡机制实现央地利益关系的均衡化,通过发展地方民主培育新型央地关系的社会基础等新型发展道路^[10]。五是基于各种经济理论对央地博弈过程的分析。张璋基于委托—代理理论来探讨央地关系的本质和变动^[11]。朱成燕和储建国使用制度变迁理论讨论了央地关系的协调性,认为我国纵向政治制度变迁是在央地协调性压力倒逼下不断进行结构性协调和过程性协调的过程^[12]。李康秉持辩证唯物主义和历史唯物主义的方法,在科学总结新中国成立70年来央地关系的基础上,指出为了实现央地“分权”和“集权”的平衡,需要在维护中央一统权威和地方有效治理之间进行优化调整^[13]。

分税制实施以来,我国财税体制改革总体显现良好的政策效应、经济效应和社会效应,通过调整和优化财政收支规则,有效规范了央地政府间财力,提高了中央财政收入水平,完善了央地之间的转移支付制度,为我国经济腾飞、社会进步和公

共服务提供了巨大的财政支持。同时,基于分税制的央地财政体系为着重推进重大战略、重点工程和薄弱环节建设提供了扎实的资金支持,为欠发达地区经济社会发展提供了持续的资金投入,为全面建成小康社会作出了实质性贡献。当然,随着我国经济社会发展对财政收支以及央地财政关系提出了新诉求,我国财税体制中也存在一些需要进一步改进和优化的领域或环节。在国际环境复杂性加剧、国内经济结构调整深化和加快推进创新驱动发展等背景下,积极稳妥推进财税体制改革,成为破除经济发展难题和有效突破改革瓶颈的应有之义,也是为我国经济高质量发展和中国式现代化注入强大动力的必然之举。通过回溯分税制改革实施以来央地财政关系改革的历史研究、主要内容、重点措施,探讨改革中产生的积极效应、存在的不足或难题,针对央地关系中有待完善的领域提出下一步财税体制改革的重点和优化建议,对建立健全中国式现代化财政制度、增强发展内生动力、促进社会和谐稳定和扎实推进中国式现代化等具有重大的现实意义。

一、分税制改革以来我国央地财政关系的动态演进

改革开放以来,我国央地财政关系经过了持续的优化调整,取得一系列重要成果。特别是1994年分税制改革重塑了央地财税关系,调节了央地收入分配,提升了中央调控宏观经济、重大战略、重点工程、重点领域和薄弱环节等的水平和能力,支撑我国经济社会发展取得了历史性的成就,缔造了经济保持中高速增长持续时间最长的发展奇迹。以分税制改革为重要时间节点简要回溯分税制以来我国央地财政关系的改革和调整路径,总体来说,央地财政关系包括税种结构和财政收入关系,财权、事权和支出责任划分,税收返还和转移支付等内容,以下主要从这三个方面进行总结。

(一)税种结构和财政收入关系划分

一是划分税收收入权限。分税制改革根据彼时税收种类和性质,重新划分了中央和地方的财

政收入关系,调整了我国央地税收结构。将其中消费税、关税、中央企业所得税等税种划分为中央税,将增值税等划为共享税,成为分税制改革后最大和最稳定的税种。另外,还将适合地方征收和管理的营业税、地方企业所得税、个人所得税等划分为地方税。此种分配方法,在适当兼顾地方财力的同时,着重通过稳定税源收入来提升中央对于宏观经济、重大战略和重点任务的资金匹配和总体调控能力,为集中力量办大事提供了稳定的收入来源。同时,分税制改革还调整、撤并和新开征了一些税种,如废除了多重税率的盐税、集市交易税。全面改革流转税,统一企业所得税和个人所得税,开征证券交易印花税等。二是优化调整税收比例。分税制改革初期,央地政府增值税分配比例确定为75:25,全面“营改增”之后,比例改为50:50,2017年增值税税率结构由四档简并为三档,2018年、2019年又连续降低增值税税率等。证券交易印花税的分享比例初期设定为50:50,1997年调整为80:20,随后又逐渐将中央分成比例提高到88%和97%等,直到2016年将证券交易印花税调整为中央全部收入。税收分成比例的调整主要基于两个原则,即根据经济社会发展需要和以事权属性来确定收入归属。三是深化配套设施改革。为完善税制结构,国家做出诸多努力、采取一系列改革措施,如2008年成品油价格和税费改革、2009年增值税转型改革、2010年实施资源税费改革等。党的十八大以来,我国进一步加大了税制改革的调整力度,切实减轻企业和居民的纳税负担,税收负担只减不增。2018年推进国税地税合并,2019年开始扩大进项税的抵扣范围。另外,我国还积极推进企业所得税“两法”合并,推进资源税、环境税、企业所得税改革和个人所得税改革等。

(二)财权、事权和支出责任划分

财权和事权关系划分是确定政府行为边界、优化央地职能、规范政府间财政关系的核心内容,分税制改革针对央地财政收入权的划分,为后续政府间财政支出关系提供了基本框架和重要依据。但是彼时分税制改革对财权、事权、支出责任

等认识尚未完全到位,且财政资金总量规模较小、支出结构较为简单,地方政府事权较少,因此央地政府间财政关系的制度设计处于相对简单的状态。随着我国经济社会快速发展,财政收入规模持续扩大,政府支出总量和结构变化巨大,地方政府事权和支出责任范畴逐渐扩张,地方政府对财权和事权的匹配诉求进一步加大,央地财权事权匹配度不够充分的问题逐步成为显性问题。为进一步优化央地事权关系,2006年《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》就要求明确中央和地方的事权,健全财力与事权相匹配的财税体制。2007年提出要坚持财力与事权相匹配的原则,2010年财政部发布《关于推进省直接管理县财政改革的意见》、2011年财政部发布《关于建立和完善县级基本财力保障机制的意见》等政策,对明确省级以下地方政府财政关系提出进一步要求。党的十八届三中全会,进一步提出要建立事权和支出责任相适应的制度。2016年国务院印发了《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》,进一步将政府财政事权划分为中央财政事权、地方财政事权和共同财政事权三大类,根据“谁的财政事权谁承担支出责任”的原则进一步划分了中央、地方和共同事权责任,并将这一划分以更加规范化的形式确立下来。党的十九大明确要建立权责清晰、财力协调、区域均衡的中央和地方财政关系。2018年国务院发布《基本公共服务领域中央与地方共同财政事权和支出责任划分改革方案》,进一步划分了基本公共服务领域中共同财政事权和支出责任范围。2022年国务院发布《关于进一步推进省以下财政改革工作的指导意见》,进一步对健全省以下财政管理体制,完善县级基本财力保障机制等作出了相关规定。2024年党的二十届三中全会通过的《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》延续党的十九大的政策基调,再次强调要建立权责清晰、财力协调、区域均衡的中央和地方财政关系。另外,为进一步细分其他领域中财权事权和支出责任,我国还颁布了相关政策对教

育、科技、文化、交通等领域进行了责任细分,如2018年国务院发布的《医疗卫生领域中央与地方财政事权和支出责任划分改革方案》,2023年国务院发布的《知识产权领域中央与地方财政事权和支出责任划分改革方案》等。

(三)税收返还制度和转移支付制度

分税制改革后,我国建立了税收返还制度和转移支付制度,逐步成为调节地区财力、推进基本公共服务能力均等化的重要工具。一是税收返还制度。税收返还政策是税收优惠形式的政府补助,涉及增值税、消费税、营业税、企业所得税、附加税等多个税种。主要包括两层含义:一种是中央政府对地方政府的税收返还。该政策是经常性收入返还,其实质是转移支付,返还数额以1993年数值为基期逐年递增,递增率按全国增值税和消费税的平均增长率1:0.3的比例确定。另一种是2002年实行所得税分享改革后,除部分企业外,对绝大部分企业所得税和全部个人所得税实行中央与地方分享,分享比例也从2002年的5:5逐渐提高至2003年的6:4。此外,2004年,我国还实施了出口退税改革,施行央地出口退税共同分担机制等。二是转移支付制度。1995年我国建立了过渡期转移支付制度,随后转移支付制度逐渐完善。2000年我国又开始实施民族地区转移支付。为配合农村税费改革,2002年财政部发布《农村税费改革中央对地方转移支付暂行办法》,标志着中央新增了农村税费改革转移支付。为缓解县乡财政困境,2005年财政部颁布了《关于印发〈关于切实缓解县乡财政困难的意见〉的通知》《2005年中央财政对地方缓解县乡财政困难奖励和补助办法》,2006年财政部发布《关于进一步推进乡财县管工作的通知》等相关文件。为进一步完善县级基本财力保障机制,2009年我国对涉及转移支付的相关科目进行了调整,将原来的财力性转移支付和一般性转移支付调整为一般性转移支付和均衡性转移支付,并将教育、社会保障等支出纳入一般性转移支付的内容,转移支付规模和涉及范围不断扩大。党的十八大以来,我国进一步调整优化中央财政

转移支付结构,着力提升央地财权事权匹配程度,同时加大对重大工程、重点领域和薄弱环节的财政支持力度。发布了包括财政部印发的《中央对地方均衡性转移支付办法》《中央对地方专项转移支付管理办法》等政策,以及国务院发布的《关于改革和完善中央对地方转移支付制度的意见》等政策,不断建立健全专项转移支付的定期评估和退出制度,提高一般性转移支付比重,设立包括革命老区专项转移支付等大量专项转移支付项目,公共服务的均等化水平持续提升。

二、优化央地财政关系的重要性

央地关系是国家治理体系的重要组成部分,央地财政关系是央地关系的关键要素。改革开放40多年来,特别是分税制改革30多年来,我国财政体制较好地支持了国家经济社会发展,促进我国成为世界第二大经济体。与国情相适应的财政体制及其央地关系,助力我国实现全面建成小康社会,并将在中国式现代化支撑的强国建设、民族复兴伟业中发挥更大的作用。

(一)优化央地财政关系是促进经济高质量增长的制度保障

一方面,从短期来看,优化央地财政关系可有效解决地方政府的财政困境。近年来,我国地方财政“吃紧”压力持续增强。通过构建“权责清晰、财力协调与区域均衡”的央地财政关系,能扩大地方政府的自主财力,更有效率地配置公共资源、有效缓解地方政府的财政困境。另一方面,从长远考虑,优化央地财政关系可切实推动经济高质量发展。通过构建科学、合理的央地关系,优化现有财税安排,有序推进税收立法,建立统一、公平、非歧视的市场基本制度规则,能有效破解基本公共服务均等化难题,减少地方保护主义倾向和市场壁垒,提高本地经济发展吸引力,助力全国统一大市场的形成。

(二)优化央地财政关系是提升国家治理水平的应有之义

央地关系是国家治理的重要内容,体现了中

央对地方政府在“财”上的激励以及在“政”上的管理,更体现出中央在国家治理中对平衡发展与稳定、效率与公平、整体与局部关系的努力。优化财政央地关系主要通过以下逻辑来提升国家治理水平:一方面,通过“放权”来提高地方政府积极性。中央政府的“权力下放”在给予地方政府“自主”权利的同时,通过收入分配制度、转移支付制度等对地方政府实施激励性制度安排,从而提高地方政府发展地区经济的积极性和主动性。另一方面,通过“集权”来实现国家发展总体部署并加强对地方政府的“放权”和“自主”并不是“放任自流、不管不顾”,中央会通过战略引领、人事任免、官员考核制度等政策来加强对地方政府的“有序”管理,从而强化地方政府对“权力”运行的规范性,有效维护中央政府权威,提高地方政府执行政令的速度和效果,确保中央提出的各项政策都能够落地实施,从而实现经济的持续发展和社会的长期稳定。

(三)优化央地财政关系是全面深化财政体制改革、推进中国式现代化的强大动力

深化央地合作是全面深化财政体制改革、推进中国式现代化的重要内容和内在要求。一方面,央地财政关系是财税改革的核心,是中国式现代化的制度枢纽。优化央地关系是与预算制度改革、税收制度改革有机联动的统一整体。为优化央地财政关系而进行的预算制度和税收结构调整,以及各项政策所汇聚形成的制度合力有利于打破中国式现代化前进中的体制藩篱和制度障碍,增强整个财政系统的稳定性、有效性和可持续性,推动改革更加行稳致远。另一方面,央地关系助力提升应对外部风险冲击的韧性。面对复杂多变的国际经济政治形势,我国经济长期向好趋势不会改变,但短期仍面临较大外部冲击、内部也存在一些周期性、结构性问题。央地之间通过充分发挥各自优势、协同治理,能集中力量探索国内经济发展新动力、新模式,优化经济发展新路径,提高协同应对国外复杂环境能力和风险韧性,扎实走好中国式现代化道路。

三、新一轮财税体制改革背景下优化央地财政关系的重点任务

央地财政关系是国家治理体系的重要内容,分税制改革以来,我国央地财政关系经过多次调整,不断优化发展,有效支撑了我国经济社会高质量发展。但对照建立“权责清晰、财力协调、区域均衡的中央和地方财政关系”的要求以及党的二十届三中全会等部署,央地财政关系仍有进一步完善的空间。

(一)制度仍可优化:财税改革需继续纵深推进,央地关系的法律支持需完善

1.央地权责关系的法律支撑。一是支出责任的法律划分。央地政府间事权和支出责任划分涉及内容众多,现有法律标准和制度依据对于有的事权和支出责任划分以原则性表述居多,权责关系法律硬约束仍有待提升,央地事权安排的法治化、规范化水平仍有完善空间。二是税权立法和执法。从税收立法权力角度,税权立法权力主要集中在中央,地方政府在个别小税种上有一定的税收立法权。从执法角度,需进一步提升做“加法”和做“减法”的水平和能力。一方面,要着力做“加法”,各地执法过程中对于财税处罚的裁量标准、执法标准等存在一定差别,为方便统一执法,如何在逐步统一裁量标准口径的前提下,进一步优化财税执法的监督机制、跨区域跨部门的司法协作和协调机制等必不可少。另一方面,也要重视做“减法”。财税处罚执法既要有约束,又要有激励;既要有力,又要有温度;既要有常态化机制,又要有创新性手段。而在财税处罚或收入征缴中,也应坚决避免违规趋利性执法。

2.“有效市场”和“有为政府”之间的平衡。党的十八大以来,我国强调发挥市场在资源配置中的决定性作用,更好发挥政府作用。但在具体实践中,受多重因素影响,政府和市场之间尚存在一些模糊地带,在个别市场化领域可能还存在政府直接主导配置资源等情况。这种政府直接主导资源配置的模式就使得政府财政收支可能对原有框

架出现偏离,甚至演化为复杂的地方债务或隐性债务问题,加大央地财政不匹配或地方财权事权不匹配的情况。而地方债务问题特别是隐性债务问题的根源之一就是部分地方政府没有约束好自己的权力边界。为构建现代财政体制,优化央地财税关系,有效缓释地方债务风险,就要避免政府这只“看得见的手”在有的地区、有的领域可能存在的越位、错位和缺位问题,实现“有效市场”和“有为政府”之间目标的平衡。需要注意的是“有为政府”不代表“无限政府”,政府职能应主要体现在解决市场失灵和负面外部性等方面,特别是在行政事项审批、市场供需的调节过程中,要注意避免有意识或无意识地过多干预市场经济运行,抑或主动包揽或兜底应有职责范围以外的其他事项,以防造成政府支出责任的过度扩张以及财政资金使用的低效或无效。

(二)有限财力:地方财政收支矛盾加剧,地方政府债务规模扩张压力愈发凸显

1.财权层层上移,财政收入的多元化渠道有待拓宽。一是税收分成比例设置。“分权”和“分成”相辅相成,中央和省级政府之间的税收分配关系给予了地方政府一定的财政自主权,但这种自主权不包括地方政府对所征收税率的调整和减免。虽然,中央对央地政府之间的税收分成比例进行了多次优化调整,并配合以相应的税收制度改革,但分成比例的设置主要是基于省级政府财力进行,税收分成比例设置如何在有效反映地方政府财政需求的同时,防止出现“强者更强、弱者更弱”的马太效应也是不可忽视的课题。特别是税收是财政收入最主要来源,如何更好匹配央地财权事权是未来改革的核心任务。二是税制结构设置。地方政府税制结构有待优化,总体来说,地方政府的税种较为分散,共享税依然是税收主体,间接税过多、直接税较少,缺乏长期稳定的主体税种和稳定的收入预期,地方财政依然对非税收入和转移支付存在一定的依赖性。个别地方政府为了缩小地方收支缺口,可能会出现趋利性执法行为,给所在地区经济社会发展带来较为负面的影响。

2.较为依赖土地财政模式,地方债务风险需重点关注。长期以来,受《中华人民共和国预算法》中对地方政府不能直接发债的规定,地方政府为筹集维持地区社会事务运转、建设地方基础设施或产业发展等相关资金,千方百计从预算外寻求资金,土地出让金逐渐成为地方政府第二个“钱袋子”。但受地方政府对土地财政的过度依赖叠加融资制度有待规范、预算软约束限制等因素影响,一定程度上助推地方政府债务的快速增长,地方财政也极易陷入“房地产—土地财政—地方政府债务”的循环怪圈。随着房地产行业进入调整转型期,房地产价格的下降进一步加深了地方政府财政失衡的压力,要防止地方债务问题成为金融风险“策源地”。2023年上半年,我国地方债务风险较为凸显。经过党中央部署一系列应对举措之后,2023年下半年地方政府债务风险有所缓释。2024年11月,我国出台了总规模高达12万亿元的地方债务化解方案,有效降低了地方政府债务风险,为缓释地方债务压力、强化地方经济发展动能以及促进央地财税关系调整优化提供了空间。

(三)支出刚性:央地权责关系有待进一步明确,地方政府主动性和积极性需进一步调动

1.地方政府的支出刚性。分税制改革主要是对央地政府财权的收入端进行划分,对两者支出端以及事权分担方式的划分和界定则相对原则性,很多具体支出责任及分担机制有待进一步明确和清晰。在垂直政治体制和行政隶属关系下,央地政府共同事权过多可能会导致部分事权过度下沉,从而使地方政府承担了部分本应由中央政府承担的支出责任,出现“上面千条线、下面一根针”的难题。即使是同等事权,也较难确定合理的支出责任^[14]。

2.降低支出责任和提高地方积极性之间的关系。地方政府间的事权与支出责任安排会直接影响地方政府财政支出的行为选择,当地方政府间权责安排出现错配时,地方政府财政压力的增大会加剧财政支出结构扭曲^[15]。但需要注意的是即使对事权和支出责任进行了合理划分,受体制、考

核要求等因素影响,在有效调动地方政府提供基本公共服务、改善地方基本公共服务均等化水平等方面的主动作为也还存在一定难度。

(四)资金安排仍可协调:转移支付制度待健全完善,转移支付资金监管需进一步加强

我国转移支付体系主要分为纵向转移支付、横向转移支付以及纵向和横向的混合三种,此处着重分析中央政府对地方政府的纵向转移支付。

1.转移支付结构有待健全,地方政府对中央转移支付依赖性较强。从客观现实来看,中央政府对地方政府转移支付总规模日益增加,对地方财政支持力度不断加大,但转移支付结构不尽合理、有待优化。一般性转移支付、共同财政事权转移支付占整体转移支付比例较大。均衡性转移支付规模和税收返还及补助比例所占比重则相对较少,具有指定用途的转移支付占比依然较高。从主观意识角度来说,地方政府对中央转移支付依赖性的增加反而会降低财政自给自足的动力,个别地方政府对中央转移支付依赖性较强,存在“等、靠、要”的财政依附心理,在信息不对称条件下容易出现“逆向预算软约束”“道德风险”等。而这对于财税贡献大的地区,可能会导致积极性不足的问题。

2.转移支付资金预算编制、分配安排和使用仍有待进一步完善。在资金预算编制上,个别市县转移支付在预算编制、分配和安排制度上稍显粗糙,转移支付制度中存在缺乏资金分配、测算标准、操作细则、评估和退出机制等问题,资金分配和安排上存在一定的主观性。在资金使用上,转移支付资金监管不够充分,资金使用效率也有待提升。转移支付资金使用过程中存在监管不到位问题,如有的项目顶着“一般性转移支付”的帽子但实际是专项性质,有的专项资金项目在资金下达时由于各种因素存在被虚报冒领等情况。有的项目种类多、涉及领域过宽、目标不明确,导致资金投向重点不够突出,存在撒“胡椒面”的情况等。这是因为个别地区转移支付资金使用的激励约束机制不健全,缺乏有效的执行监督和绩效评估机制,个别转移支付资金使用缺乏的事后评价

环节,对于非法使用或挪用专项拨款等违法违规财政转移支付行为的处罚力度不足等。

四、财税体制改革与央地财政关系优化 前瞻

优化央地财政关系是财税改革的重要环节,应紧扣我国当前和今后的发展目标,继续深入推进各项改革,努力摆脱传统制度变迁的路径依赖,加强体制机制创新,坚持改革的系统性、整体性和协同性,统筹好各方利益、关系和诉求,从而构造“权责清晰、财力协调、区域均衡”的央地财政关系。

(一)制度保障:深化财税体制改革,构建与新形势、新动能相适应的财税体制改革框架,夯实制度基础

1.完善预算制度、深化税收征管改革。着力提高预算编制的科学化水平,全面深化零基预算改革。同时,完善预算安排与绩效结果挂钩的激励约束机制和基于权责发生制的政府综合财务报告制度,进一步加大预算公开和监督制度,提高财政透明度。深化税收征管改革,提高征管效率,建立职责明确、规范的征管体系。推动建设标准一致的全国税收征管信息共享平台,加强税收征管方面的合作与协调等。

2.优化央地财政关系的制度保障和顶层设计。“事权法授”,将中央以及各级地方政府的税收范围、事权关系、支出责任等以法律制度的形式明确下来。进一步细化有关规定和规则,提升财政分权法律体系的系统化、科学化水平。增加激励相容的安排,确保各级政府职责不越位、不缺位、不错位。在制度的设计上要重点关注短期现实和中长期改革的平衡、速度和质量的平衡、继承性和前瞻性的平衡、积极性和稳妥性的平衡、法治化和协调性的平衡等。同时,理顺央地关系也需要预留一些弹性空间^[16]。

3.深化服务意识,转变政府角色,增强服务效能。政府需把握好定位、处理好与市场的关系,让市场在资源配置中发挥决定性作用以及自我调节和优胜劣汰功能,实现“有效市场”。继续强调政府

引导性和服务性角色,合理界定政府支出责任,减少对市场活动的直接干预,优化营商环境和市场生态,强化公共服务供给,加强公共服务绩效管理,强化服务意识,不断提高服务效能,实现“有为政府”。

(二)政策协调:科学划分央地间事权和支出责任,适度增强中央财政事权,从根本上解决有限财力与无限支出责任的矛盾

1.增强中央事权责任。在确保中央宏观调控能力有效发挥的基础上,适当增强中央在国家安全、社会保障、基础设施等事关全体人民利益领域的直接事权和财政支出责任,减少委托地方代行的中央财政事权。规范省级以下地方政府间事权与支出责任界定,坚持权责一致,减少地方政府的事权负担,同时也减少地方以过度事权为名的过度负债,从根本上改变地方政府“小马拉大车”的“失衡”状态。为了更好匹配中央事权的扩大以及更好促进经济社会发展的事权需要,中央政府可适度扩大财权以及举债规模。与债务规模和债务率相比而言,财政资金使用效率提升可能更加重要。

2.适当放权给地方政府。将一些涉及行政审批、市场监管、社会治理等地域性强、涉及地方现实需要的具体事项治理权限下放给地方,对于涉及央地共同事权的事项,可根据各地区的经济和财政实力进行差异化责任划分。从而有效解决央地政府以及各级政府在支出责任上存在的交叉、重叠、错位等问题,还能在央地之间形成权责分明又动态调整的负担机制,发挥更大的制度合力。当然,在地方事权方面要进行有效约束,特别是要坚决遏制地方政府主导的低效甚至无效投资。如果没有健全约束地方政府权力边界的机制,进一步放权给地方政府,可能会引发新的事权财权匹配以及央地关系问题。

3.释放地方分级治理效能。充分发挥省级以下政府治理效能,坚持和发展新时代“枫桥经验”,健全党组织领导的自治、法治、德治相结合的城乡基层治理体系,完善共建共治共享的社会治理制度,探索创新治理模式,强化和巩固地方政府治理

责任,鼓励和引导更多基层群众和各类社会资源参与社会治理,从而更好地解决涉及民生的关键问题,将地方政府的政策重点和优先级置于提升公共服务、优化营商环境和提升民生福祉上。

(三)资金支持:完善地方税体系建设,规范非税收入管理,扩充地方政府“钱包”

1.优化地方税种结构,拓展地方政府自主财力。深化所得税改革,继续完善个人所得税、增值税、资源税、环境保护税、消费税制度,加快推进房地产税改革。健全地方税体系,培育地方主体税收,有效整合和优化现有税种,推进消费税征收环节稳步下划给地方。优化共享税分享比例,将共享税分享比例适度向地方政府倾斜。适当给予地方一定的税收自主权,在中央审批条件下适时开征新税种,在符合相关规定的情况下鼓励地方政府建立特色地方税,构建和新业态相适应的税收制度,充实地方税源,增强地方财力,从而减少对土地财政的依赖。

2.规范非税收入管理。一方面,要适当扩大地方非税收入管理权限,适当下沉部分非税收入管理权限给予地方政府,做到对非税收入“应收尽收”。另一方面,也要加大对非税收入变化的跟踪力度,不乱收、不多收,减轻经营主体负担、不断提高非税收入管理的规范化、科学化水平。对个别地方存在的不规范非税收入征收行为要坚决制止、严肃处理。

3.深化省级以下财政体制改革。推进省级以下财政权责划分改革,将与基本公共服务有关的财政权力适当集中到省级政府,切实减轻基层财政压力。以县为重点,着力推进省直管县财政改革,继续深化省级以下的财政资源配置,根据财政支出责任和收入结构合理确定省以下各级政府财政收入占全省财政收入的比重,完善省级以下地方政府的税收收入分享方式和分享比例。重点约束县级政府及其相关平台公司、国有企业的负债行为,完善县级基本财力保障机制绩效评价体系,完善省级以下地方政府转移支付等,切实解决县、乡财政困难。

(四)激励机制:健全考核评价标准,鼓励担当作为,做“有为政府”

1.完善考核制度,健全考核评价标准。教育引导干部树立和践行正确的权力观、政绩观、事业观,不断强化地方政府的考核质量、评价标准、评价内容和评价指标,引入日常考核、分类考核等多层次考核方式,严格执行考核程序,完善干部任用的“衡量体系”。以改善民生、公共服务、社会进步、生态效益等指标和成果为重要考核内容,全面分析干部绩效,着重考察干部绩效是否符合新发展理念的要求,形成“重实际、重绩效、重责任”的良性氛围。

2.健全政府债务管理体系,防范地方政府债务风险。一是化解存量和遏制增量“双管齐下”。常态化摸清地方政府债务类型、结构和底数,各地应根据实际情况分类化解、因地施策制定地方政府债务化解方案,有效遏制地方债务的盲目扩张,控制地方政府债务的合理规模。着力深化体制机制改革和制度规范建设,打破地方债务特别是隐性债务风险生成、累积和暴露的循环。加强对地方政府专项债管理,在风险可控原则前提下适当扩大地方政府专项债券的支持范围,对地方专项债支持项目入库要进行实质性审核,杜绝项目“包装”。严格控制城投公司债务增量,加快推动地方融资平台改革转型,着力推动“隐性”债务“显性”化。以一揽子5年合计12万亿元化债政策为抓手,进一步明确债务置换政策的落地细则,精准发力,真正实现“零隐债”。二是加强风险管理。坚持对地方政府债务“强监管”态度不放松,建立健全地方政府债务风险防范化解长效机制,加强地方政府债务风险的监测监管和跨层级、跨部门协调。建立健全地方政府债务风险评估指标体系、偿债能力评估机制,并加强对债务风险分析预测结果的运用。压实各方责任,完善地方政府债务信息披露机制和公众监督机制,对新增隐性债务和不实化债等行为,从严追责问责,不得触碰违法违规举债融资的红线,落实政府举债终身问责制和债务问题倒查机制等。同时,完善履职尽责保护机制,注意问责力度和强度,问责不应失准、失当、失度、失偏,防止问责泛化等。

(五)强化支撑:完善财政转移支付体系,更好发挥转移支付激励约束作用,着力推进基本公共服务均等化

中央政府对地方转移支付体系是促进政府财政资源与基本公共服务的均衡分配,实现区域、央地财政公平的关键手段。为进一步强化地方财政支撑,可从以下方面进一步着力。

1.优化调整转移支付结构。进一步规范转移支付预算编制、资金分配等相关配套细则和措施,科学设置中央政府对地方转移支付总体规模。优化转移支付结构,提高均衡性转移支付比例,减少一般性转移支付的项目设置,对转移支付项目进行必要的清理和整合。从严控制专项转移支付,严格控制新设专项项目,有计划地取消竞争性领域专项转移支付,减少地方政府将转移支付作为“生产性支出”的行为导向,确保专项转移支付突出重点。

2.强化转移支付资金使用效率和监管力度。一是严格转移支付资金的使用。提高专项转移支付项目论证、甄别的科学性、合理性和必要性,对不合理、不科学、不合规的专项转移支付项目进行动态清理,确保所批准的专项转移支付项目符合国家战略需要。二是建立健全监督评估体系。严格规范转移支付程序,建立健全转移支付分类管理机制、定期评估和退出机制,减少转移支付管理的制度漏洞。主动公开转移支付资金的分配结果和使用情况,进一步加强专项转移支付资金管理,科学统筹闲置资金,提高转移支付资金利用效率,强化转移支付资金的全过程、全链条、全方位监管,确保资金使用高效、透明和公平分配,确保钱都用在“刀刃”上,强化财政资金和财政政策对经济社会发展的支撑作用。三是完善转移支付激励约束机制。增强转移支付绩效管理和目标管理,完善转移支付绩效指标体系,坚持激励相容的行为导向,充分发挥转移支付绩效评价作用,加强对转移支付资金使用的评价、责任约束和激励机制,加大绩效评价结果运用力度,激发地方政府发展经济社会事业的主动性和积极性,扎实推进中国式现代化,更好地服务强国建设、民族复兴伟业。

[参考文献]

- [1]韩旭.调整事权划分:央地关系思辨及其改善路径[J].探索,2016(6).
- [2]傅勇.中国的分权为何不同:一个考虑政治激励与财政激励的分析框架[J].世界经济,2008(11).
- [3]朱旭峰,吴冠生.中国特色的央地关系:演变与特点[J].治理研究,2018(2).
- [4]Blanchard O,Shleifer A. Federalism with and without Political Centralization:China versus Russia[R].IMF Staff Papers,2001, 48:171-179.
- [5]吉富星,刘兆璋,张菲尔.防范化解地方政府债务的思路与措施[J].财政科学,2023(10).
- [6]马勇,章洪铭.地方融资平台债务风险传导机制与政策应对[J].中国工业经济,2023(08).
- [7]王文甫,艾非,王召卿.央地财政关系调整与宏观经济波动[J].财经论丛,2021(2).
- [8]吕冰洋,胡深.中国央地财政关系的演进:一个理论框架[J].经济研究,2024(6).
- [9]张文魁.中央和地方关系选择:水平性分工与当地化委托代理[J].改革,2015(6).
- [10]王晓燕,方雷.地方治理视角下央地关系改革的理论逻辑与现实路径[J].江汉论坛,2016(9).
- [11]张璋.基于央地关系分析大国治理的制度逻辑[J].中国人民大学学报,2017(4).
- [12]朱成燕,储建国.央地关系的协调性与当代中国纵向政治制度变迁——基于对制度变迁广义理论的反思[J].学术月刊, 2019(4).
- [13]李康.新中国70年来经济发展模式的关键:央地关系的演进与变革[J].经济学家,2019(10).
- [14]孙玉栋,庞伟.我国中央与地方事权与支出责任划分的再思考[J].财政监督,2017(9).
- [15]孙开,张磊.分权程度省际差异、财政压力与基本公共服务支出偏向——以地方政府间权责安排为视角[J].财贸经济, 2019(8).
- [16]吴金兴.新治理观下央地关系动态调整的基本逻辑与优化路径[J].内蒙古大学学报(哲学社会科学版),2024(2).

(责任编辑 毛 强)

Reform of the Fiscal and Taxation System and Optimization of the Relationship Between Central and Local Governments: Retrospect, Focus and Outlook

Xia Shiyuan,Zheng Liansheng

Abstract: Improving the relationship between the central and local governments is an important part of deepening the reform of the fiscal and taxation system, and is a basic prerequisite and necessary guarantee for enhancing the level of national governance and achieving long-term development and stability of the country. The tax sharing system and related arrangements for central and local fiscal relationships are fundamental governance mechanisms in China, providing basic support for economic and social development. The dynamic adjustment of the central-local fiscal relationship in China since the reform of the tax sharing system in 1994 highlights the importance of optimizing the central-local fiscal connection in promoting high-quality economic growth, the importance of improving national governance and promoting Chinese modernization. By summarizing four difficulties of institutional optimization, limited financial resources, rigid expenditure responsibilities, and income mismatch in the relationship between the central and local governments under the current fiscal and taxation system, this paper proposes a prospect for improving the relationship between the fiscal and taxation system reform and the central and local governments from the perspectives of institutional guarantees, policy coordination, financial support, incentive mechanisms, and strengthened support.

Keywords: Tax Sharing System Reform, Division of Financial and Administrative Powers, Intergovernmental Fiscal Relations, Transfer Payment System