

优化中央与地方财政关系研究*

刘尚希 程 瑜 赵福昌 梁 季 张立承 张 琦

内容提要:进入新发展阶段后,运行30余年的分级财政体制的适应性不断减弱,央地支出责任、收入划分的不确定性、不可预期性日渐凸显,权责不匹配性更加突出。近年来着力推动的央地财政事权和支出责任划分改革,效果不及预期,尚未从治理层面触及财政体制的“真问题”。建议在新一轮财政体制改革过程中,着力构建以“分税制”为基础的“分责制”财政体制,强调地方政府财力、事权及支出责任与能力相匹配,进一步优化央地财政关系,提高财政体制的确定性、稳定性和可预期性,促使中央和地方“两个积极性”更加符合高质量发展的内在要求。

关键词:中央与地方财政关系 财政管理体制 分税制 分责制

作者简介:刘尚希,中国财政科学研究院研究员、博士生导师,100142;

程 瑜,中国财政科学研究院研究员、博士生导师,100142;

赵福昌,中国财政科学研究院研究员、硕士生导师,100142;

梁 季,中国财政科学研究院研究员、博士生导师,100142;

张立承,中国财政科学研究院研究员、硕士生导师,100142;

张 琦,中国财政科学研究院副研究员,100142。

中图分类号:F812.0 **文献标识码:**A **文章编号:**1002-8102(2024)10-0005-13

自1994年实施分税制财政体制改革以来,我国初步建立了与市场经济相适应的分级财政体制,促进了市场化导向的经济改革,提高了中央政府的财力调控能力,充分调动了地方发展经济的积极性。进入新发展阶段后,已经运行30余年的分级财政体制的适应性不断下降,央地支出责任、收入划分的不确定性、不可预期性日渐凸显。具体来说,当前财政体制运行态势及存在的结构性矛盾集中表现为“三个不等式”,即地方财政支出大于全国财政收入、中央转移支付大于中央一般公共预算收入、地方利息支出规模和增速均大于中央。“三个不等式”反映出我国现行财政体制与高质量发展的不适应性变得日益明显。

在传统“事权、财权、财力”的三要素认知框架下推动我国央地财政事权和支出责任划分改革,难以从治理层面触及财政体制的“真问题”,容易导致中央和地方陷入“风险博弈”的困境。因此,新一轮财政体制改革亟须跳出传统的认知框架,充分考虑各级政府的“能力”边界,以“事权与能力

* 刘尚希电子邮箱:mofliu@126.com。

相匹配”为基本原则,建立包括能力、事权、财权、财力四要素的财政体制理论框架,强调在构建以“分税制”为基础的“分责制”财政体制过程中,赋予地方政府与其能力相匹配的事权、支出责任,并制度化法律化,让地方真正成为一级治理主体。具体来说,一是要根据地方能力的“天花板”来上移事权、支出责任,同步缩小中央转移支付规模;二是要明晰财政责任主体和支出优先序,建立辖区财政责任制,避免中央“一竿子插到底”;三是要坚持以人为本,确保财政资金配置与人口分布的空间变动趋势保持动态的一致性,让基本公共服务均等化落到人身上;四是要提升财政体制的制度化法治化水平,防止政府间支出责任、收入划分漂移不定;五是要以事权属性为标准,科学甄别地方政府债务的偿还责任,持续优化央地债务结构。

一、当前财政体制运行态势及存在的结构性矛盾

当前财政体制运行态势及存在的结构性矛盾表现为“三个不等式”:一是地方财政支出大于全国财政收入,二是中央转移支付大于中央一般公共预算收入,三是地方利息支出规模和增速大于中央。

(一)不等式一:地方财政支出大于全国财政收入,财政体制运行与已经明确的改革方向不尽一致

近年来,经济下行叠加减税降费政策使得基层财政愈发困难,“推动财力下沉,保障基层财政运行”成为当前财政体制运行的主要倾向。随着财力下沉,地方财政支出规模逐年加大,地方财政支出持续多年大于全国财政收入(见表1)。

表 1		2014—2023 年地方财政支出与全国财政收入对比关系				单位:亿元
年份	全国财政收入	其中:全国一般公共预算收入	全国地方财政支出	其中:全国地方一般公共预算支出	全国地方财政支出与全国财政收入的差额	地方一般公共预算支出与全国一般公共预算收入差额
2014	196491.3	140370.0	178310.0	129215.5	-18181.2	-11154.5
2015	197158.4	152269.2	190489.7	150335.6	-6668.7	-1933.6
2016	208857.2	159605.0	205558.2	160351.4	-3299.0	746.4
2017	236653.3	172592.8	232762.3	173228.3	-3891.0	635.6
2018	261744.7	183359.8	266837.1	188196.3	5092.4	4836.5
2019	278879.6	190390.1	293586.5	203743.2	14706.8	13353.1
2020	281179.7	182913.9	327609.3	210583.5	46429.7	27669.6
2021	305749.2	202554.6	322497.0	210623.0	16747.8	8068.4
2022	287241.6	203649.3	331779.2	224981.3	44537.6	21332.0
2023	294232.8	216784.4	336242.3	236354.3	42009.5	19570.0

注:(1)表中财政收入和支出是指一般公共预算收支、政府性基金预算收支以及国有资本经营预算收支之和;(2)表中数据根据财政部网站相关数据加工整理。

从表1可以看出,自2016年以来,全国地方一般公共预算支出规模超过全国一般公共预算收入,差额快速攀升,从2016—2017年的不足1000亿元到2022—2023年的2万亿元左右。自2018年以来,全国地方财政支出(三本预算支出之和)规模超过全国财政收入(三本预算收入之和),超出

规模从2018年的5000亿元快速攀升至2023年的4.2万亿元,年均增速达52.5%。

全国地方财政支出规模超过全国财政收入规模,反映了近年来“推动财力下沉”的力度和成效,但也意味着存在以下几个方面的问题。

第一,“继续推动财力下沉”的运行模式不可持续。地方财政支出规模大于全国财政收入,意味着地方政府不但“花掉”了全国的财政收入,还要举债度日,要么由地方政府自行举债(如地方政府专项债),要么由中央政府举债后再转移支付给地方。不断攀升的地方财政超支规模需以不断扩大的举债规模作为支撑。因此,这种“全国地方财政支出超全国财政收入”的运行态势不可持续,以举债支撑地方财政超支的模式难以为继。相应地,“继续推动财力下沉”的运行模式将陷入困境。

第二,地方政府支出责任过大,央地事权与支出责任划分不尽合理。财政支出规模是反映政府支出责任的最直观指标,地方财政支出规模超过全国财政收入表明地方政府支出责任过大。在当前的财政体制下,地方政府既要承担本级公共服务的支出责任,又要承担共同事权的支出责任,还要承担中央委托事权的支出责任,经常“超负荷、超能力”运转,存在较为严重的“小马拉大车”现象。这与事权、支出责任划分尚未完全法治化、制度化有直接关系,导致地方事权和支出责任越来越大。

第三,当前财政体制运行态势与已经明确的改革方向不尽一致。2016年,国务院印发的《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》(国发〔2016〕49号)明确了央地财政事权与支出责任划分改革的总体方向,要求“按照‘谁的财政事权谁承担支出责任’的原则,确定各级政府支出责任”“适度加强中央的财政事权”“强化中央的财政事权履行责任,中央的财政事权原则上由中央直接行使”“减少并规范中央与地方共同财政事权”。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》明确“适当加强中央事权、提高中央财政支出比例”的改革要求。上述要求共同指向“事权和支出责任上移”的改革方向,这意味着地方支出责任应该减少、支出规模适当下降,但现实运行却明显偏离,地方财政支出责任不断加大,支出规模持续攀升,直至地方财政超支于全国财政收入。因此,当前财政体制运行与已明确的改革方向不尽一致。

从表象来看,全国地方财政支出与全国财政收入缺口是由近年来实施积极财政政策带来的减收和增支,尤其是大规模发行地方专项债所导致。这从本质上反映了我国宏观调控的地方化趋向,说明我国央地关系中的财政事权与支出责任划分不尽合理。

(二)不等式二:中央转移支付大于中央一般公共预算收入

当前财政体制存在的结构性矛盾表现出的第二个不等式:中央转移支付^①大于中央一般公共预算收入。2014—2016年,中央本级收入每年平均大于转移支付规模2万亿元左右。2017—2019年,中央本级收入每年平均大于转移支付规模1.5万亿元左右。2014—2019年,中央税收收入规模均大于转移支付规模。但这种相对稳定的对比关系已经开始发生变化。2020年,首次出现中央对地方转移支付大于中央税收收入的情况,这意味着分税制下中央分享的税收收入全部用于对地方的转移支付。2020年,中央对地方转移支付8.32万亿元,中央税收收入7.96万亿元,这说明当年中央政府不仅把分享的税收收入全部用于对地方转移支付,还将非税收入中的0.36万亿元用于对地方转移支付。这种状况在2021年略有改观,但2022年和2023年均又出现中央税收收入难以覆盖对地方转移支付的情况。2022年,中央对地方转移支付超出中央税收收入0.39万亿元。2023年,中央

① 中央对地方转移支付是指一般公共预算中,中央对地方的一般性转移支付(含共同事权转移支付)和专项转移支付。

本级收入、中央税收收入与中央对地方转移支付三者的数量关系进一步发生变化,转移支付不仅超过中央本级的税收收入,而且首次超过中央本级收入。2023年,一般公共预算中央本级收入为9.96万亿元,中央税收收入为9.58万亿元,而当年中央对地方转移支付为10.29万亿元,分别超出税收收入0.71万亿元,超出本级收入0.33万亿元(见图1)。这意味着中央政府不仅把税收收入、非税收入全部用于中央对地方转移支付,还利用结余资金和债务资金安排转移支付。

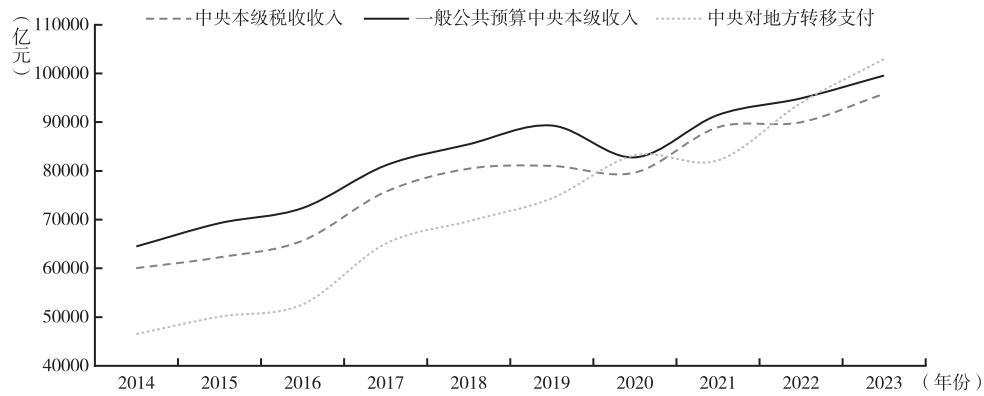


图1 2014—2023年中央税收收入、本级收入与中央对地方转移支付

资料来源:财政部历年全国财政决算报表。

通过对比中央财政本级赤字(收支差额)与中央本级支出,也能反映近年来中央财政的运行变化。如表2所示,2014—2023年中央本级赤字规模增长速度明显快于中央本级支出增长速度,导致中央赤字占本级支出的比重从2014年的42%持续上升到2023年的109%。2023年,中央财政赤字规模首次超过中央本级支出规模。这同样反映出中央本级支出的资金来源事实上来自国债收入,与此同时,中央还用国债收入安排了部分转移支付。

表2 2014—2023年中央财政赤字占本级支出比重			单位:亿元,%
年份	中央本级支出	中央本级赤字	中央赤字占本级支出的比重
2014	22570	9500	42
2015	25542	11200	44
2016	27404	14000	51
2017	29857	15500	52
2018	32708	15500	47
2019	35115	18300	52
2020	35096	27800	79
2021	35050	27500	78
2022	35571	26500	74
2023	38219	41600	109

资料来源:财政部历年全国财政决算报表及作者计算。

从地方端来看,中央对地方转移支付规模持续攀升使得地方财政收入结构发生明显变化。地方财政本级收入占比,即财政自给率从2014年的60%下降到2023年的53%。与此相对应,转移支付占地方财政收入的比重从2014年的40%上升到2023年的47%(见图2)。

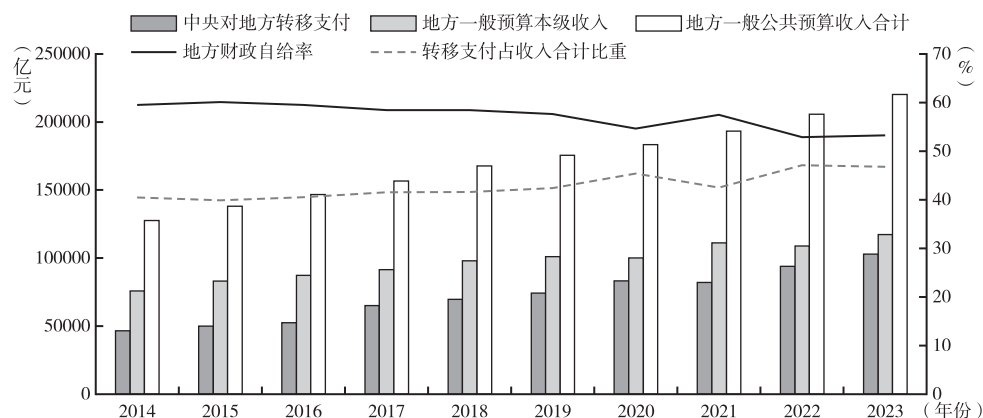


图2 2014—2023年地方财政自给率

资料来源:财政部历年全国财政决算报表及作者计算。

(三)不等式三:地方利息支出规模和增速大于中央

当前财政体制结构性矛盾表现出的第三个不等式:地方利息支出规模和增速大于中央。近十年来,地方政府债务余额均高于中央政府国债余额。但两者的比例关系,即地方政府债务余额/中央政府国债余额的倍数呈现先缩小后扩大的U型走势。从2015年的1.38倍逐渐下降到2017年的1.23倍和2020年的1.23倍,随后地方债务余额与中央国债余额的差距逐步拉大,直到2023年扩大到1.36倍(见图3)。地方政府债务余额持续高于中央国债余额,与2014年末地方政府债务清理甄别之后的债务置换有直接关系。

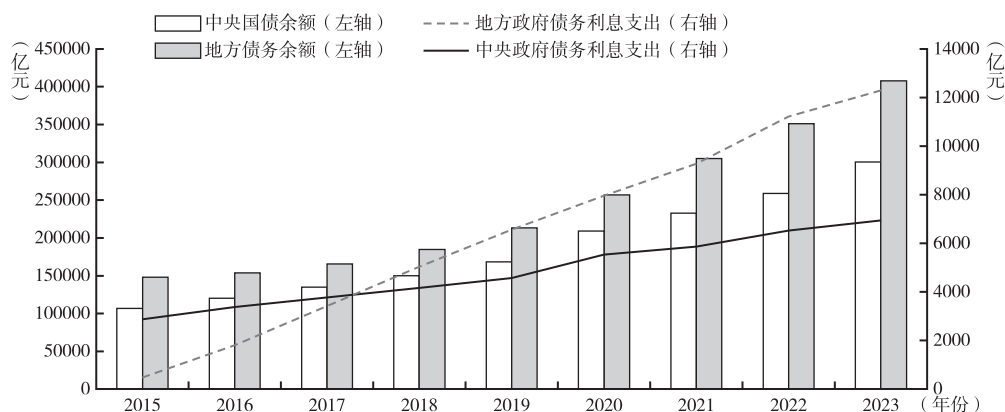


图3 2015—2023年中央、地方政府债务余额与债务利息支出

资料来源:财政部历年全国财政决算报表及政府债务研究和评估中心数据。

虽然近十年地方债务规模持续大于中央国债规模,但地方债务利息支出大于中央国债利息支出却首次出现在2018年。当年中央国债(包含内债与外债)付息支出4162亿元,同期地方债(包含一般债和专项债)付息支出5037亿元。此后,地方债年度付息支出规模始终大于国债付息支出规模,两者差距逐年拉大。2023年,中央国债付息支出6946亿元,而地方债付息支出12290亿元,是

中央国债付息支出的1.77倍。2015—2023年,中央国债付息支出年均增长11.7%,地方债付息支出年均增长49.9%,是前者的4.26倍。

从地方债构成来看,地方政府专项债余额快速增长。2020年,专项债余额首次超过一般债余额。2021年,专项债年度付息规模超过一般债付息规模。由于近年来地方政府一般债年度新增发行额度基本保持稳定,而地方政府专项债年度新增发行规模持续处于历史高位,地方政府专项债付息支出持续扩大,越来越明显大于一般债付息支出规模。2023年,地方政府专项债付息7360亿元,一般债付息4928亿元,前者是后者的1.49倍(见图4)。可以预见,两者差距仍将持续扩大。

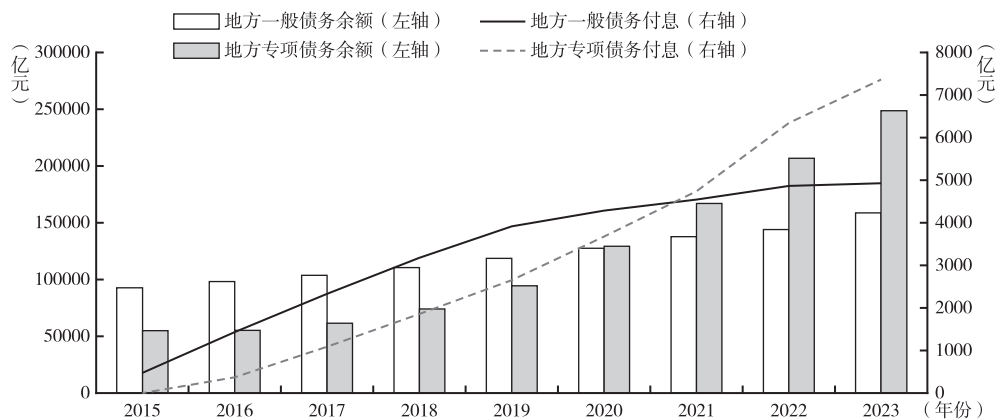


图4 2015—2023年地方政府一般债、专项债余额与付息支出

资料来源:财政部历年全国财政决算报表及政府债务研究和评估中心数据。

(四)三要素财政体制分析框架的局限性

认知决定行为,行为决定结果。现行财政体制运行结果不尽合理的深层次原因在于当前我国关于财政体制的理论认识滞后于实践需要,难以有效支撑改革的进一步深化。

改革开放以来,我国对财政体制的理论认识经历了几个阶段。1994年分税制改革前,我国借鉴西方财政分权理论,提出了财政体制“财权与事权相匹配”的“二因素”认知框架。在此框架的指导下,1994年分税制财政体制改革的重点在于收入侧,希望通过收入侧的“分税”改革确定央地的财权,进而与各自事权相匹配。建立于财政分权理论基础上的分税制财政管理体制是与西方等分权国家的治理结构相匹配的,因为在分级自治的西方国家,各级政府均有独立的自治权,反映在财政体制上,则是各级政府在事权(政府职责)和财权(征税权)的确定上拥有较大的自主权,财力对上一级政府的依赖程度不高。

然而,我国的决策权多集中在中央,反映在财政体制上,体现为事权、征税权主要集中在中央政府,而各区域间发展差距、财源建设差距大,地方政府的财政收入、支出责任均面临较大的不确定性,自2000年以后普遍出现了财政困难。

2007年,党的十七大报告明确提出了“健全中央和地方财力与事权相匹配的体制”的改革要求。相较于“财权与事权相匹配”,“财力与事权相匹配”有了明显进步:一是注意到财权与财力的区别,即有财权未必有财力,首次将财力纳入财政体制分析范畴;二是事权的履行需要财力予以保证,分税只能保证享有一定收入的权力,但无法确保拥有足额的财力来履行事权。在坚持“财力与

事权相匹配”的改革理念,并在保持税收划分相对稳定的情况下,我国通过转移支付制度实现了“事权与财力相匹配”。

党的十八届三中全会提出“事权和支出责任相适应”的改革原则。支出责任是“政府履行财政事权的支出义务和保障”^①,即花钱办事的责任。党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》不仅对支出责任和事权之间关系做了明确,还对如何确保支出责任适应事权、如何配置合理的财力均给出了具体要求。2016年以来,我国开始推动各领域的事权与支出责任划分改革。

随着“放权”(行政性分权)逐步转向“分权”(经济性分权),央地财政关系的改革原则经历了“财权与事权相匹配”“财力与事权相匹配”“事权和支出责任相适应”三个阶段,并逐步形成了基于“事权、财权和财力”三要素的财政体制认知框架。其中,事权指国家权力在央地间的配置,可分为中央事权、地方事权和央地共同事权;财权是各级政府为履行公共职能而拥有的财政资金的筹集权与支配权,包括税收(费权)、产权和债权;财力是一级政府在一定时期为履行公共职能拥有的全部可支配财政资金,是财政资源分配的最终结果。对三要素进行不同组合,可形成财政体制改革的不同原则和方案,但均未能完全解决“中央决策,地方执行”过程中事权层层下移的问题。在新发展阶段,各种风险和不确定因素急剧上升,发展的多目标性、整体性特征日渐显著,全局性、系统性事权明显增多,事权间的协同性要求越来越高。这类事权既要统一决策,又需统一组织实施。如果仍延续事权“中央决策、地方执行”的模式,只关注财力与事权匹配性,很可能陷入认知误区,导致“财力过度下沉”以至于难以持续,“地方支出责任无限扩大”导致地方政府“不堪重负”,从而带来效率下降、风险集聚以及“事权层层分解下移、原子化执行而导致的合成谬误”。

二、进一步优化央地财政关系的总体思路

近年来,我国逐年加大财力下沉力度,地方支出规模逐年快速攀升,但地方财政收支矛盾并未从根本上得到缓解,且面临日益突出的支出结构失衡、财政治理效能不高等问题(刘尚希等,2024)。究其原因,主要是央地财政事权和支出责任划分改革相对滞后,仍主要局限在“事权、财权、财力”的传统框架内进行调整,并未充分考虑地方政府能力在推动财政治理现代化过程中的关键性作用(刘尚希等,2022a;马海涛等,2022)。为从根本上破解这些问题,亟待构建四要素财政体制分析框架,在“分税制”基础上推动“分责制”财政体制改革。

(一)在四要素分析框架下谋划新一轮财政体制改革

在过去较长时间内,我国财政体制改革主要遵循事权、财力与财权有效匹配的原则,采用“事权、财权和财力”三要素的财政体制分析框架,在推动事权划分、财力下沉和财权调整等方面出台了一系列政策措施,取得了明显成效。与此同时,支出格局固化、治理机制弱化、资金使用碎片化以及宏观调控地方化等问题日渐凸显,严重影响了财政资源的优化配置,加剧了权责利的错配,对中央与地方财政关系形成了扰动。事实上,任一地方政府的能力是有限度的,即使配足了资源也无法承担一些全局性的重大任务,况且地方(基层)政府的职责目标往往是自身风险最小化,从而导致央地目标不兼容,进而遏制地方政府履行共同事权、委托事权的意愿和主动性。尤其在推动全国统一大市场的背景下,财政体制改革如果仍囿于“事权、财权、财力”的三要素分析框架,不充

^① 《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》(国发〔2016〕49号)。

分考虑地方政府的实际能力,可能导致财政运行陷入央地“风险博弈”的非良性循环。为此,有必要引入政府“能力”这一新的维度,构建以“事权与能力相匹配”为基础的四要素财政体制分析框架,将促进能力、财力、事权以及支出责任有效匹配作为优化央地财政关系的主线。

1. 推动财政事权与支出责任划分改革需更多考虑外溢性问题

财政事权与支出责任划分改革,本质上是中央政府与地方政府动态博弈的过程,特别是一些责任边界不清晰的事项,如果划定为地方事权或央地共同事权,难免产生“九龙治水”“推诿扯皮”等矛盾。随着区域发展一体化和全国统一大市场建设的加快,区域之间的联系更加紧密,一些资金安排、项目建设的外溢效应更加明显(刘志彪、孔令池,2021)。如果针对辖区外溢性明显的事权,仍由辖区一级政府承担,将不利于外部成本的内部化,也难以对地方政府形成有效的激励约束。因此,需要将具有辖区外溢性的事权列为中央事权,这样既可以消除外溢性,也有助于优化中央和地方的事权结构。相应地,中央事权原则上应由中央直接行使支出责任,确需委托地方行使的,经必要的审批程序,可由有关职能部门委托地方行使,并制定相应的法律法规予以明确。

2. 推动地方政府事权与财力相匹配,避免部门多头“点菜”和地方被动“买单”

在我国“中央决策、地方执行”的治理模式下,越到基层政府,面临的问题越直接、越具体。“上面千条线、下面一根针”,地方政府承担了许多繁重的改革发展稳定任务,但往往缺乏相应的财力支撑,需要中央政府给予预算安排。在实际运行中,一些职能部门隐性突破预算权限,一味增加基层支出责任。由于考核事项缺乏轻重缓急的整体排序,上级部门都强调本部门工作的重要性和优先序,导致基层财力缺口持续扩大。在国家治理多目标、多任务的新发展阶段,作为“条条”的各部门竞相“点菜”,且层层加码,最终“买单”的是基层财政。一些央地共同事权,也往往演变为“上面点菜、下面买单”或“上面给点钱、下面担全责”的履行方式,明显加重了基层财政负担。对此,应进一步强化各级事权各级执行的原则,尽量减少委托地方代行的中央财政事权。确须委托地方行使事权的,应同步强化财政资金保障的及时性,确保地方政府拥有相应财力,且能在自身能力范围内“量力而行、尽力而为”,切实履行区域治理职责。

3. 应将政府能力作为财政事权划分的前提,避免“小马拉大车”

从实践效果来看,大量财政资金交由地方政府支配并未取得预期的规模效益、经济效益和社会效益,反而普遍出现资金闲置、挪用以及项目重复建设、低效建设等问题。其原因并不能简单归结为“地方不努力”,而是由于每一级政府的能力是有限度的。越到基层,政府能力往往越弱,财政管理能力同样如此。当不断下移的事权超出地方政府的能力上限后,给再多钱也难以确保地方政府能承担起相应的事权,很可能出现“小马拉大车”现象。因此,新一轮财政体制改革还应遵循“事权与能力相匹配”的改革逻辑,将事权、支出责任适度上移,缩小地方政府规模。同时,进一步加强地方政府的能力建设,让其能力与财力、权力和支出责任相匹配,更好推动财政职能超越经济属性和收支范畴,全方位、全过程支撑国家治理,努力实现治理效能最大化和公共风险最小化的双重目标(刘尚希等,2022b)。

(二)新一轮财政体制改革的逻辑起点应基于“分税制”的“分责制”

延续30多年的分税制财政体制,主要侧重于收入侧改革,强调在合理划分各级政府事权范围的基础上,按税收来划分各级政府的预算收入(高培勇,2023)。随着财政职能的不断拓展以及央地关系的持续演变,侧重于收入侧的分税制改革对国家治理体系和治理能力现代化的支撑力变得日渐脆弱,导致国家治理效能难以提升,亟待进一步明确中央与地方的财政支出责任,推动以“分责制”为基础的新一轮财政体制改革。相比于分税制,分责制的显著特征在于从支出侧划分各级

政府间关系,并引入能力维度,强调各级政府必须在其实际能力范围内行使事权、财权和支出责任,避免地方政府的“能力小马”拉“办事大车”。

1. 财政体制改革的根本目的在于提升财政治理效能

财政是国家治理的基础和重要支柱,财政治理效能的高低直接影响国家治理体系和治理能力的现代化水平(刘尚希、李忆朋,2024)。随着分税制的全面实施,中央政府牢牢掌控了政府间财政收入分配的主动权,在推动区域协调发展、实施重大国家战略、防范化解系统性重大风险以及建设全国统一大市场等方面承担了主要责任。党的十八届三中全会赋予财政作为国家治理的基础和重要支柱的战略定位,强调科学的财税体制是优化资源配置、维护市场统一、促进社会公平、实现国家长治久安的制度保障。这意味着新一轮财税体制改革,不仅需要合理分配中央与地方的财政收入,更需着力优化财政支出结构,进一步提升财政资金使用效能。尽管财政收入和财政支出均能客观反映政府的资源配置能力,但相比于财政收入,财政支出体现得更加直接、更加充分。近年来,我国中央财政本级支出占全部财政支出的比重处于全球最低行列,意味着中央事权相对较小。这与我国加强党中央集中统一领导和应对当前复杂严峻、多重风险挑战叠加的国内外形势的要求不相适应,也不利于国家治理效能的整体提升。

2. 进一步明确央地财政责任和划分责任的优先序

如何科学划分政府间财政责任,建立起权责清晰、财力协调、区域均衡的中央和地方财政关系,关键在于综合运用受益范围原则、信息复杂程度原则和激励相容原则,促进中央与地方利益的有效均衡。党的十八大后,我国积极推动中央和地方财政事权和支出责任划分改革。但从本质来看,已经出台的12个领域的中央与地方财政事权与支出责任划分方案,更多的是对之前做法的制度性固化,并没有根据经济社会发展需要和财政职能转变进行重大创新。为更好地激发地方政府积极性,凡适合地方因地制宜的事权,宜应放尽放,由地方政府承担相应的财政责任,尽量减少中央财政“一竿子插到底”的做法。在地方政府面临多领域、多目标的财政责任时,应进一步明确保障责任的优先顺序,确保各级政府都能在其能力范围内行使职责。

3. 注重“事”和“钱”匹配,进一步提升财政支出精准度

分析中央和地方的财政关系,关键在于明确“事由哪级政府干,钱由哪级政府出”的问题。只有落实好“谁的财政事权,谁承担支出责任”的原则,各级政府在财政支出过程中才有追求效益的内在驱动力,才能真正实现“事”与“钱”的有效匹配。反之,如果“事”与“钱”相脱节,会加剧债务风险、降低支出绩效,甚至扰乱中央与地方、财政与非财政部门之间的关系。因此,未来的财政体制改革必须更加注重“事”与“钱”相匹配,切实提高财政支出的精准度,确保每一分财政资金都花在刀刃上。

(三) 以发挥中央和地方两个积极性作为基本要求

分税制改革通过调整财政分权在一定程度上调动了中央和地方“两个积极性”,但也抑制了地方提供公共服务的积极性,并会强化政府对经济的行政干预冲动。有必要进一步探索从财政分权向财政分责的改革路径,更好发挥中央和地方两个积极性(吕冰洋、胡深,2024)。

1. 资金分配应由静态的地理空间转向动态的社会空间

观察和研究财政问题,我们从未脱离过空间视野,过去主要从地理维度、行政视角来切入。比如,我国以财政分权为特征的分税制改革,就是基于既定行政区划的地理空间,强调每个单一的行政区划政府应作为独立的预算执行主体,却有意无意地忽视了区域间的内在联系,也没有对资源要素跨区域自由流动给予足够关注,导致横向转移支付机制缺位、纵向转移支付机制僵化等问题。

在国家治理现代化的目标导向下,传统基于静态地理空间的观察视角存在较大局限性,特别是随着人口、资金等资源要素跨区域流动规模的增大,如果只追求行政空间、地理空间的局部公平,不仅无助于效率的提升,还会衍生公共风险。因此,需要更多基于动态的社会空间视角,关注资源要素的自由流动,特别要根据人的流动、人的发展和人的需求,积极调整和优化资金分配结构,不断追求公平与效率的有机统一,实现预算安排和转移支付“跟人走”。

2. 进一步加大财政的宏观集权和微观分权

党的十八届三中全会对财政职能作出全新定位后,需要从国家宏观治理的高度来谋划财政部门的职能作用,真正做到“宏观上要统,微观上要放”。一方面,应按照统一预算的思路来调整财政与非财政部门之间的关系。将财政部门真正建成一个核心预算机构,从整体上统筹安排好战略性、全局性重大项目,确保财政资源和国有经济资源更好地服务于国家整体战略和长远发展。另一方面,应按照强化财政部门的预算管理主导权的思路来调整预算管理办法。将政府所有收支活动纳入财政部门的管理和监督范畴,确保各类政府收支都在全口径预算体系内进行,形成统一、规范、完整的政府预算管理体系。财政部门应进一步优化预算管理一体化系统的功能布局,切实加强数据分析和前瞻判断,更好地为宏观决策和中长期财政管理服务。

在强化财政部门宏观集权的同时,在资金使用的微观层面则应进一步明确职能部门的执行主体地位,促使职能部门和地方政府视野向内,不断增强自身的统筹谋划和挖潜增效能力,提升其预算执行能力和预算治理能力,并主动承担应有的财政责任,避免财政部门因开展预算管理而陷入琐碎的审批事务之中。事实上,针对一些微观具体项目,财政部门既没有能力和精力管理到位,也难以精准划分相关责任。如果过度参与项目执行,又会在形式上为财政责任提供背书,导致职能部门和地方政府只热衷“要钱”“花钱”,却不需对预算执行结果负全责。

3. 扩大地方政府统筹自主权,引导因地制宜创新发展

为规范财政支出管理,我国持续加大财政监督力度,特别在推行预算管理一体化系统以来,进一步强化了过程控制、规范了资金管理,为提高财政治理能力提供了技术支撑,但在执行中,因受制度惯性影响和受“一刀切”政策的约束,财政管理的柔性不足。地方政府缺乏因地制宜的统筹权限,导致部分资金安排与事权相脱节,在基层存在资金闲置与不足并存的结构性矛盾。特别是近年来财力持续下移、实行资金直达机制,以及中央“一竿子插到底”的做法,打破了分级财政管理体制,削弱了地方政府统筹发展和安全的能力。鉴于地方发展的差异性以及地方政府债务的规模分化,应适当增加地方政府自主财力,本着“谁的权力,就由谁自主决策并对决策后果负责”原则,进一步完善各主体自我约束、自我负责的工作机制,鼓励地方政府依托自身资源禀赋和产业基础,因地制宜发展新质生产力,积极拓展地方税源。

三、进一步优化中央与地方财政关系的对策建议

面对当前现有财政体制的结构性矛盾与治理效能不足,下一步改革路径须突破传统的财权、事权、财力三个维度,转向以财力、事权、财权与能力相匹配为主线的四要素框架,将改革的逻辑起点由收入侧转向支出侧。在此基础上,强调以人为本的原则,确保转移支付紧跟人口流动趋势,促进基本公共服务的均等化,实现财政资源的优化配置与社会公平正义的双重目标,以适应国家治理现代化的需求,充分激活中央与地方两个积极性,为经济社会的高质量发展提供坚实的财政保障。

(一)根据地方能力的“天花板”来上移事权、支出责任,同步缩小中央转移支付规模

一是遵循“事权与能力相匹配”原则,强调在中央与地方事权和支出责任划分时,必须充分考量地方政府能力和承载力。将不超出地方能力“天花板”、适宜基层政府的事权应放尽放,将超出地方能力范围的事权上移至中央和省级政府。具体来说,凡涉及跨区域整体安全和人口流动的事权划归中央,如食品药品安全监管、公共卫生应急管理、跨地区司法公平公正、跨地区环境保护、流动儿童教育以及流动人口医疗、养老、基本住房等。省级政府应将信息复杂程度低、受益范围覆盖全省、存在公共风险辖区间外溢性的事权上移,同时,增强防范风险的能力,凡省内辖区间存在公共风险外溢的,应当划归省级事权,由省级履行。缩小地方政府规模,加强地方政府的能力建设,让其能力、权力、责任和财力相匹配,改变由于能力不足而引发的形式主义现象,尽快解决地方在治理、改革和发展上存在的“小马拉大车”问题。把投资、建设和发展的“空间单元”上移到城市,凡是称为“县”的地区,不再确定为独立的发展单元,而纳入中心城市、都市圈和城市群的体系当中,实行名副其实的“市带县”“市管县”。

二是适度扩大中央和省级政府支出责任。随着国家发展水平提高,辖区间的外溢性风险不断增多,需要逐步提高中央本级支出占比,逐步做大中央政府,可探索将中央本级支出占比(一般公共预算和基金预算整合计算)从目前的10%提高到40%;缩小地方政府,将地方财政支出占比从目前的90%降低到60%。从地方来看,应进一步提高省本级的财政支出占比,增强省域统筹能力,进一步明确省级政府在维护区域经济社会稳定、促进经济协调发展、推进省域内基本公共服务均等化等方面的职责,适当上收部分公共服务供给事权,而不只是财力兜底。

三是要推动央地共同事权改革,缩小转移支付规模。明确共同财政事权范围,对确实需要地方参与执行的事项,中央和省级政府应通过完善委托性事权和委托性转移支付相关制度,明确权责边界,确保地方在执行中既有动力又有能力,避免出现决策与执行脱节的状况。同时,适当减少并规范中央和地方共同财政事权,建立财政事权划分动态调整机制,赋予地方更多自主权。

(二)明晰财政责任主体和优先序,建立辖区财政责任制,不搞中央“一竿子插到底”

一是明确地方财政的辖区财政责任。减少中央财政“一竿子插到底”的做法,凡适合地方因地制宜的事权,宜做到应放尽放。财政责任主要聚焦于经济社会发展薄弱环节和关键领域,避免上级各部门追求“既要、又要、还要、更要”的多元目标,造成地方政府被动举债以及隐性债务风险居高不下。在市县财政出现困难时,可按照乡、县、市、省、中央的顺序界定责任先后,以及上一级政府救援的触发条件。

二是探索明确保障责任优先顺序,使紧平衡压力下支出有章可循。稳定各级地方政府的预期和支出项目执行优先序,避免层层“等靠要”,应急事项应按照触发条件各负其责,避免大小事情都等着中央出手,促使地方政府主动作为。

三是清理引致收支、债务等对财政体制带来潜在冲击的政策和文件。对现行的政策、文件进行系统梳理,对形式上不带“财”字,但落实起来增加下一级财政支出责任和债务压力的,予以及时纠正。在清理的基础上进行全面评估,对未来的中央与地方财政支出责任造成的影响做到心中有数,通过规范、清理,减少“上”对“下”政策、文件安排带来的不确定性、不可预期性和隐性支出责任。

(三)强化转移支付“跟人走”,让基本公共服务均等化落到人身上

一是消除由户籍制度带来的基本公共服务群体性差异,确保财政资金的配置与人口分布的空间变动趋势保持动态一致性,让常住人口与户籍人口享受同等的基本公共服务水平。一方面,要将过去基于城乡差距、区域差距的静态政策倾斜转变为基于人口流动的动态政策倾斜。另一方

面,应将转移支付同常住人口紧密挂钩,提高均衡性转移支付等资金分配中外来人口基本公共服务折算比例,结合基本公共服务常住人口全覆盖,建立动态调整机制,加快实现在资金分配中对外来人口和户籍人口的一视同仁。

二是加大常住人口在转移支付分配中的影响权重。中央财政在确定基本公共服务领域共同事权分级分档比例时,应当充分考虑人均一般公共预算支出因素影响,适时调整中央分担比例,加大对外来人口较多地区的基本公共服务均等化的支持力度。做到“钱随人走”,更好地适应社会转型需要,落实以人为本的理念,着力促进城乡、区域协调发展,促进人口的市民化。

三是突出“以人为本”的改革思路,把人力投资确定为第一投资。将转移支付原则由“物本逻辑”转向“人本逻辑”,更多聚焦于人的能力、人的流动和人的发展,进一步提高基本公共服务均等化与人口流动、农民市民化的匹配性,加快破除社会身份制度,促进国民基本权利的平等化。

(四)增强财政体制的制度化、法治化,强化预算约束,防止政府间支出责任、收入划分漂移不定

一是增强财政体制的制度化、法治化,强化稳定性和可预期性。从中央部门入手,通过预算工具进一步加大中央和地方各个层级“事”与“钱”匹配的确定性,尽可能减少和避免各部门、各地竞相出台政策对财政体制的稳定性、可预期性带来冲击,形成稳定的各级政府事权、支出责任和财力相适应的制度,逐步实现政府间财政事权和支出责任划分法治化、规范化。

二是强化预算约束机制,做到“无预算不支出”。各级政府的支出责任要落到预算上加以明确,该上级政府承担的支出责任,列入上级预算;上级委托下级实施的事权,由上级政府预算保障到位,通过“委托性转移支付”,或“国库贷款”给下级政府,做到委托“事”与转移“钱”协同匹配。

三是加快建立三年滚动预算,健全中长期预算约束机制。强化中长期预算对年度预算的约束、中长期预算与国家发展规划的衔接,探索中长期预算法律位阶的设定问题,避免因“上级点菜,下级买单”或各个部门多头下达任务形成的隐性支出责任及税收优惠政策等软化预算约束的行为,强化依法治国、依法理财。

(五)以事权属性为标准,科学甄别地方政府债务的偿还责任,持续优化央地债务结构

一是分事权属性甄别地方政府性债务并合理确定债务归属。凡属履行中央事权相关的债务,责任应该上移,由中央承担;凡属履行上级委托事权形成的债务,其还本付息责任应由上级承担。对甄别和分类后的债务,相应纳入各层级一般债务和专项债务,并分类纳入预算管理,保持原有债权债务关系不变,偿还资金按照预算级次规范管理。

二是调整政府债务结构,不再增发地方专项债。一方面,减小地方政府加杠杆的压力。地方只保留一些在建项目的专项债和一般债券,逐渐缩小地方自我发行的债券规模,地方财政回归收支平衡,防止地方财政因缺口越来越大,最终由中央财政兜底的情况发生。另一方面,上移中央宏观调控的举债责任。根据宏观调控的需要,增发的债券可以通过增发国债解决,逐步增加中央事权和支出责任;由中央直接实施尚不具备条件的,可以“预算贷款”或“国库贷款”方式委托地方实施,不给地方增加额外负担。此外,可根据实际情况需要,将中央政府举借的国债部分通过转移支付方式安排给地方使用,列入中央赤字,还本付息由中央承担。宏观调控回归中央,地方发挥辅助作用。

三是建立资本预算,强化对政府投融资与公共资产的预算管理。对一般公共预算中预算内投资、工程建设类专项资金和一般债务形成的资产、政府性基金预算中专项资金和专项债务形成的资产进行整合,将资产的存量形态、资产运行所需要的财政性投入以及产生的市场化货币性收益体现在资本预算中,并向同级人大报告,强化人大对公共资产形成全过程的监督。

参考文献:

1. 高培勇:《将分税制进行到底——我国中央和地方财政关系格局的现状与走向分析》,《财贸经济》2023年第1期。
2. 刘尚希、傅志华、李成威、陈龙、申学锋:《全面认识财政是国家治理的基础和重要支柱——学习习近平总书记关于财政问题的重要论述》,《财贸经济》2022b年第2期。
3. 刘尚希、李忆朋:《国家治理中的财政角色演进与重塑——基于风险社会的观察》,《财政研究》2024年第2期。
4. 刘尚希、邢丽、赵福昌、侯海波、林颖、龙小燕、周尚思、王光:《财政经济行稳致远:政策+改革——2023年地方财政经济运行报告》,《财政研究》2024年第4期。
5. 刘尚希、赵福昌、孙维:《中国财政体制:探索与展望》,《经济研究》2022a年第7期。
6. 刘志彪、孔令池:《从分割走向整合:推进国内统一大市场建设的阻力与对策》,《中国工业经济》2021年第8期。
7. 吕冰洋、胡深:《中国央地财政关系的演进:一个理论框架》,《经济研究》2024年第6期。
8. 马海涛、姚东旻、孟晓雨:《党的十八大以来我国财税改革的重大成就、理论经验与未来展望》,《管理世界》2022年第10期。

A Study on How to Optimize Central-Local Fiscal Relations

LIU Shangxi, CHENG Yu, ZHAO Fuchang, LIANG Ji, ZHANG Licheng & ZHANG Qi

(Chinese Academy of Fiscal Sciences, 100142)

Summary: Since China entered this new stage of development, its hierarchical fiscal system, in place for over three decades, has steadily become less adaptable. The division of central and local expenditure responsibilities and revenue has become increasingly uncertain and unpredictable, exacerbating the mismatch between power and responsibility. Recent reforms of central and local fiscal powers and expenditure responsibilities have fallen short of expectations and have yet to address the fundamental issues of the fiscal system at the governance level. To rectify these shortcomings, the next round of fiscal system reform should focus on establishing a divided-responsibility system based on the tax-sharing system. This system should emphasize matching local governments' financial resources, powers, and expenditure responsibilities with their capabilities. By optimizing central and local fiscal relations and enhancing the system's certainty, stability, and predictability, we can stimulate both the central and local governments to show initiative to meet the inherent requirements of high-quality development.

Keywords: Fiscal Relationship between Central and Local Governments, Fiscal Administration System, Tax-Sharing System, Divided-Responsibility System

JEL: H1, H5

责任编辑:照 蕴