

# 财政事权与支出责任相适应的地方收入体系优化方略

马克和

(广东金融学院 国家金融学院,广东 广州 510000)

**[摘要]**地方收入体系,即地方政府财政收入体系,是我国省、市、县、乡镇各级地方政府为履行政府职能而筹集的一切资金总和及其配套的制度和征管体系。自从党的十八届三中全会提出“财政事权与支出责任相适应”的全新概念后,优化地方收入体系就成为未来国家治理工作的关键要素。在回顾相关文献的基础上,分析当前中国地方收入体系存在事权划分出现“收权放责”且地方政府民生事权偏重现象,税种划分不够合理、地方政府资源经营性收入占比过大、高度依赖非税收入以及地方政府收支缺口较大等主要问题,提出基于财政事权与支出责任相适应的地方收入体系优化方略,即在坚持中央统一框架、以人民为中心等基本原则的基础上,明确政府财政事权、确定支出责任与标准、改进税收分成体制、用转移支付填补地方财力缺口。由此确定新时代地方收入体系由转移支付、地方专享税收入、适量的非税收入和合规的地方债等政府性债务收入等四部分组成的大体设想。希冀通过探讨,进一步弥补地方财政事权和支出责任不适应问题研究的不足,更好地在“财政事权和支出责任相适应”的方针下优化地方收入体系,为持续的财政体制改革提供良好的理论支持。

**[关键词]**地方收入体系;财政事权;支出责任;转移支付;地方专享税收入;非税收入;政府性债务收入;优化方略

**[中图分类号]**F810.4 **[文献标志码]**A **[文章编号]**2096-3114(2024)03-0088-12

## 一、引言

地方收入体系的优化是影响国家整体利益、根本利益、长远利益的重要因素,宏观上维系国家治理体系的完整和财政治理能力的提升;中观上关乎中央与地方财政分配关系的进一步理顺、事权与支出责任的进一步适应;微观上助力地方政府支出责任的积极履行和现代治理能力的提升。随着中央与地方财政事权和支出责任划分改革的进一步推进,政府间收入划分尚需做出相应调整<sup>[1]</sup>,而财政事权划分是维护中央权威、激励地方政府主动作为的起始点,支出责任划分则是明确中央和地方财力支付范围的链接点,收入划分是强化中央政府支出责任、夯实地方政府财力保障体系的落脚点。忽略了在“财政事权与支出责任相适应”框架下的地方收入体系建设问题,等于忽视了国家的整体利益、根本利益和长远利益,也严重影响到地方政府支出责任的积极履行,以及国家治理体系的完整和财政治理能力的提升。因此,如何有效优化地方收入体系已成为政府和学术界亟待解决的前瞻性命题。

国外学者对地方收入体系的研究,如若以单一制国家为研究对象,大都在明确各级政府事权与财权基础之上,依据“事权和财权有效匹配”原则,沿着“确定地方收入的理论依据→构建地方收入体系的基本原则→明确地方收入体系的基本要素”逻辑思路展开,认为地方政府有效提供公共产品和公共规制,必然要求拥有一定规模的地方财政收入,且在收入筹集过程中,理应遵循收入充分、可持续增长原则。在地方收入体系构建方面,Taylor 主张将收入周期性波动较小、税基分布均衡、税基流动性较小的税种视为是地方政

**[收稿日期]**2023-10-18

**[基金项目]**国家社会科学基金一般项目(17BJY172)

**[作者简介]**马克和(1965—),男,安徽霍山人,广东金融学院国家金融学院教授,主要研究方向为财税理论与政策,邮箱:515107864@qq.com。

府的主体财源,他还进一步提出将对宏观经济影响较小、规制偏好误识效率较高、实现政府分配效率更高的税种纳入地方收入体系<sup>[2]</sup>。考虑到经济社会发展环境、政府收入来源结构、政府间收入分配机制等因素会不同程度影响地方收入规模<sup>[3]</sup>。因此,建立有效的政府间收入调节机制显得十分重要<sup>[4]</sup>。

国内学者主要从“事权与财权相匹配”“事权与财力相匹配”两个维度对地方收入体系展开了深入探究。前者主要围绕“明确各级政府事权→划分各级政府财权→筹集相当规模收入”路径展开研究。贾康、杨志勇、周天勇等认为,合理、明晰的事权划分,是理顺中央与地方财权配置和收入划分的前提性条件<sup>[5-7]</sup>。但履行事权,政府就必须拥有与其事权相匹配的政府收入或财权,即是需要根据支出责任合理配置财权<sup>[8]</sup>。在具体研究政府收入体系问题时,更多的学者将精力放在“完善分税制、明确地方主体税种、合理划分税权、完善共享税制度、适度下放税权”等地方税体系要件上<sup>[9]</sup>。后者认为,自党的十七大以来,各级政府财力与事权匹配的财税体制改革就成为政府间收入分配改革的核心思路<sup>[10]</sup>。地方财力差异直接导致了公共服务的不均等和事权履行水平差异<sup>[11-12]</sup>,建立健全中央和地方财力与事权相匹配的财政体制便成为必然选择<sup>[13]</sup>。鉴于“财力”比“财权”更加强调纵向转移支付或财政拨款,所以,此时的地方政府收入体系多以建设地方税系和健全纵向转移支付制度为主。

综上所述,国内外的学者们都更多地关注了“事权与财权相匹配”和“事权与财力相匹配”框架下的地方收入(财权或财力)体系建设问题。从某种意义上来说,这些研究成果都或多或少顺应了当时的政治经济和社会环境。但鉴于我国的客观实际,目前仅就上述两个视角的研究还难以让人信服地将地方收入体系的架构完美呈现。《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》和《国务院关于推进中央与地方财政事权与支出责任划分改革的指导意见》之所以明确提出“建立财政事权与支出责任相适应的制度”,建立与之相配套的地方政府收入体系,其目的就在于给地方政府履行地方财政事责和明确比例的共同事责提供重要财力保障。毕竟没有相对独立的地方收入体系,无论政府间转移支付制度如何完备,都将不可避免存在“财政幻觉”(Fiscal Illusion)、高额政治谈判成本以及扭曲的政治激励机制。加之“营业税改征增值税”导致原有的地方收入体系几近崩塌,地方收入体系优化在所难免。目前来看,从“财政事权与支出责任相适应”的视角来研究地方收入体系的优化问题,国内已有成果中鲜有涉及。

## 二、现行地方收入体系存在的主要问题

### (一) 上下级事权划分出现“收权放责”且地方政府民生事权偏重现象

从事权与支出责任变革历程情况分析,中央的独立事权非常明确,主要涉及中国主权和对外交往,其他需要宏观把控的事权则以共同事权方式下放;而省、市的共同事权划分内容描述上相对宏观,侧重于重大传染病防治、自然资源使用和保护、环境保护、统一市场建设、保持经济社会稳定、促进经济协调发展、推进基本公共服务均等化等内容;面向居民部门、企业部门微观个体的区域性财政事权,省市大多通过共同事权或设定为区级独立事权方式下放至区级、县级政府负责具体执行,中央、省、市三级政府侧重“制定”“统筹”“监督”,下放至区县级政府让其负责具体“落实”“管理”“执行”(见表1),从而导致上下级事权划分出现“收权放责”现象。另外,中央、省、市、县事权划分后,相应支出责任,如果没有中央在顶层做出设计,地方政府通常不在省以下支出责任上做进一步的明确划分。

自2017年中央和地方分别编制社会保险基金预算以来,预算收支数据说明省以下地方政府承担了绝大部分社会保障工作,如基本养老、医疗、住房等各项民生性保障工作,使得地方政府承担较重的民生事权。虽然在2020年社会保险基金预算地方占比稍微下降(见表2),但下降原因是制度变更原因,即中央要求各地执行企业职工基本养老保险调剂制度,逐年上调上缴中央比例导致地方收支占比下降。比如2022年,企业职工基本养老金全国统筹调剂资金约2440亿元,占地方社会保险基金收入的2.24%,通过实施调剂,中西部地区和东北等老工业基地省份受益2440亿元。

表1 各级政府教育部门事权职能划分

省级教育厅	地级市教育局	县(区)级教育局
<ul style="list-style-type: none"> <li>· 制定全省教育发展规划、政策以及法规草案</li> <li>· 统筹管理全省的教育资源,包括师资、教材、基础设施等</li> <li>· 监督和指导下级教育行政部门的工作</li> <li>· 负责全省重点高等院校、中等职业学校的管理工作</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 落实省级教育政策,制定本行政区域内的教育发展规划</li> <li>· 管理本行政区域内的普通中小学、幼儿园、成人教育等</li> <li>· 负责教育资源的配置和监管</li> <li>· 对本行政区域内的教育工作进行督导评估</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 落实市级教育政策,组织实施本区域内的教育计划</li> <li>· 负责本区域内的教育资源配置和监管</li> <li>· 负责本区域内的学校管理,包括学校设立、撤销、变更等</li> <li>· 对本行政区域内的教育工作进行督导评估</li> </ul>

资料来源:根据各级教育部门公开职能归纳整理。

(二) 中央与省、省以下税种划分不够合理

1994年分税制改革后,税制体系经历多轮调整,中央政府凭借税收立法权,将税源相对集中稳定、征管相对便利、收入相对充足、增收潜力较大的税种,列为中央税或中央与地方共享税;分税制设计中,留给地方政府的税种多是税源分散、征管难度大、征收成本高、收入波动大、土地依赖性强的税种。因此,一旦经济出现波动,地方政府则难以通过地方税有效组织财政收入并调节经济,客观上刺激和推动着地方政府及其所属部门通过各种债务方式筹集资金,满足地方政府的财政支出需要。除此之外,税收立法权高度集中在中央政府,省以下政府没有税收立法权和自由裁量权,致使地方

在税收体系方面缺乏应有的自主性和灵活性,不利于地方因地制宜处理当地的民生、基建、行政等各项工作。如2020年地方财政收入占全国财政收入比重在55%左右(见图2),而支出占比在85%左右,相差约30%,并且缺口呈逐年扩大趋势(见图1)。

(三) 地方政府资源经营性收入占地方收入体系比重过大

根据财政收支数据,虽然公共财政收入中,地方占全国比重仅为55%左右,但政府性基金收入高达9万亿元,占比超过全国政府性基金收入90%以上(见表3),极大地弥补了地

方政府收入缺口,帮助地方政府有效履行各项经济事务和相应的基础设施建设事权。但需要注意,政府性基金收入作为地方政府通过土地参与的国民经济分配,其不稳定性较大。2020年新冠疫情期间,由于社会经济活动减弱,土地招拍挂活动减少,因此政府性基金季度收入部分出现较大幅度下滑。另外,政府性基金收入较大幅度依赖土地市场竞拍热度和房地产市场繁荣,虽然政府供给土地且土地具有较强稀缺性,但房地产企业和居民部门作为土地需求方也会影响土地出让收入,减少地方政府性基金收入。以2022年为例,财政部数据显示,全国政府性基金预算收入77879亿元,同比下降20.6%,其中地方政府性基金预算本级收入73755亿元,比2021年下降21.6%。2022年地方政府国有土地使用权出

表2 社会保险基金近年收支情况(单位:亿元)

	2020年	2019年	2018年
中央收入	8588	6977	3003
中央支出	8577	6937	2939
财政补贴	333	320	275
地方收入	83025	88729	80820
地方支出	85045	80357	69262
财政补贴	20683	18784	17380
地方补贴依赖度	24%	23%	25%
地方收入占比	90.6%	92.7%	96.4%
地方支出占比	90.8%	92.1%	95.9%

数据来源:《中国财政年鉴》。

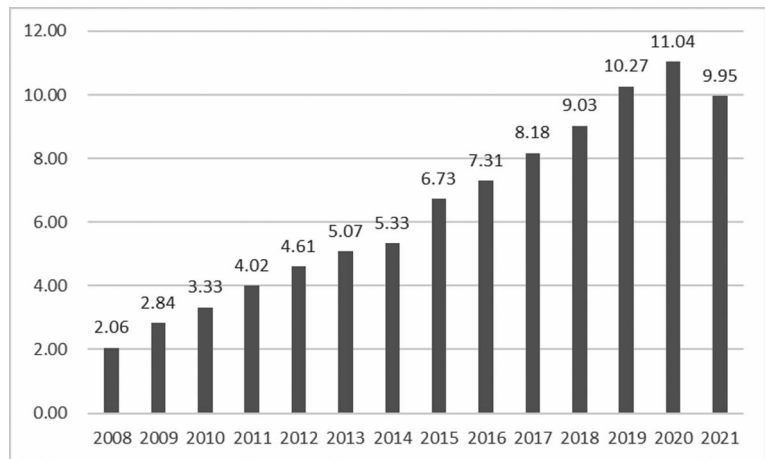


图1 地方政府一般公共预算赤字规模(单位:万亿元)

数据来源:国泰安数据库。

## 马克和:财政事权与支出责任相适应的地方收入体系优化方略

让收入 66854 亿元,比上年下降 23.3%,2023 年一季度降幅更高达 27%。综合来看,土地资源经营性收入占地方收入总规模比例较大。

表 3 历年政府性基金、国有资本经营预算中央地方收支比较 (单位:亿元)

科目	2015 年	2016 年	2017 年	2018 年	2019 年	2020 年	2021 年
中央政府性基金收入	4112	4178	3825	4033	4040	3562	4088
地方政府性基金收入	38218	42441	57637	71372	80476	89927	93936
基金收入地方政府占比	90.3%	91.0%	93.8%	94.7%	95.2%	96.2%	95.8%
中央政府性基金支出	3024	2890	2684	3089	3113	2715	3201
地方政府性基金支出	39340	43962	58016	77473	88252	115284	110460
基金支出地方政府占比	92.9%	93.8%	95.6%	96.2%	96.6%	97.7%	97.2%
中央国有资本经营预算收入	1613	1430	1244	1325	1636	1786	2007
地方国有资本经营预算收入	947	1172	1335	1575	2324	2992	3173
国资预算收入地方占比	37.0%	45.0%	51.8%	54.3%	58.7%	62.6%	61.3%
中央国有资本经营预算支出	1235	937	766	1025	987	874	937
地方国有资本经营预算支出	844	1234	1245	1134	1300	1670	1688
国资预算支出地方占比	40.6%	56.8%	61.9%	52.5%	56.8%	65.6%	64.3%

数据来源:《中国财政年鉴》和财政部历年“财政收支”公告。

### (四) 地方政府高度依赖非税收入弥补公共财政不足

2020 年公共财政预算中地方非税收入占全国非税收入 89%,占地方政府公共财政收入 25%(见表 4),并且非税收入的“其他收入”占据主要部分。收入数据充分说明地方政府公共财政预算存在较大缺口,急需通过其他非税收入进行弥补。而其他非税收入作为地方政府自主裁量权较大的收入科目,容易发生乱收费等现象,诱发居民部门抵触情绪,造成干群矛盾,因此,地方依赖非税收入弥补公共财政收入缺口不可持续。

### (五) 地方公共财政收支存在较大缺口

地方公共财政支出占全国比重,与其收入占全国比重存在 30% 以上的缺口(见图 2),即地方政府公共财政支出,以及履行各项财政事权,很大程度依赖上级政府转移支付。这是因为单一制政体下,中央政府作为全国各级政府最高领导,需要履行全国性事权,包括保障国家安全、维护全国统一市场、体现社会公平正义、推动区域协调发展等方面,这些事权耗资巨大,又不属于地方事权,大部分支出责任归属中央政府,因此必然造成地方政府公共财政收支缺口增大。

表 4 中央和地方非税收入情况 (单位:亿元)

年份	全国非税收入	中央非税收入	地方非税收入	地方公共财政收入	地方非税占全国非税比	地方非税占地方财政比
2011	14136	2696	11440	52433	81%	21%
2012	16639	2880	13759	61077	83%	22%
2013	18679	3559	15120	68969	81%	22%
2014	21195	4458	16737	127467	79%	13%
2015	27347	7007	20340	82983	74%	25%
2016	29244	6697	22548	87195	77%	26%
2017	28223	5426	22797	156665	81%	15%
2018	26957	5008	21949	167578	81%	13%
2019	32390	8289	24100	101077	74%	24%
2020	28602	3126	25475	100124	89%	25%

数据来源:《中国财政年鉴》。



图 2 历年地方公共财政收支占比

数据来源:《中国财政年鉴》。

### 三、基于财政事权与支出责任相适应的地方收入体系优化方略

#### (一) 优化地方收入体系的基本原则

优化地方收入体系的原则是确立央地政府间关系的首要准则,既是各级政府在设计税制、非税收入、债务收入过程中所遵循的实践准则,也是评价优化收入体系的质量好坏、鉴别收入优化体制的优劣、考核地方财政收支管理状况的基本标准,更是有效实施地方政府现代化治理方略的重要前提条件。财政事权、支出责任、收入体系作为地方政府运转的基础逻辑,在优化过程中应当遵循特定的原则,应综合考虑政治、经济、社会、文化等各种因素的平衡,从而建立一个规范、统一、科学的地方收入体系。

##### 1. 坚持中央统一框架

优化地方收入体系,要在中央政府的统一领导下,遵循中央方针政策和顶层设计框架推进。党的十八届三中全会指出:“财政是国家治理的基础和重要支柱,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”。地方收入体系优化的总体目标是要加快形成有利于促进转变经济发展方式、有利于建立公平公正的统一市场、有利于推进基本公共服务均等化的现代财政制度,形成中央和地方财力与事权相匹配的财税体制,更好发挥中央和地方两个积极性。党的十九届四中全会进一步提出细化要求:“优化政府间的事权和财权划分,建立权责清晰、财力协调、区域均衡的央地财政关系,形成稳定的各级政府事权、支出责任和财力相适应的制度。”2022年,党的二十大报告对财政工作指出,要“健全现代预算制度,优化税制结构,完善财政转移支付体系”“加大税收、社会保障、转移支付等的调节力度”。

在以上中央要求下,财政部门联合分管各事权的职能部门,初步建立“分类事权方案+分类收入划分”的体制机制,建立起较为规范的单一财政体制。从《基本公共服务领域中央与地方共同财政事权与支出责任划分改革方案》开始,国务院即对基本公共服务、医疗卫生等多个事权领域制定《事权与支出责任划分方案》,使中央和省之间的事权与支出责任有了较为明确的规范性文件。对地方收入,中央已经设定好分税制框架,税种如何划分已有明确方案,正统筹推进地方非税收入征管改革,未来将在较为明确的既定路线框架下建成统一规范的地方财政事权、支出责任、收入划分体系。

地方收入体系的优化,应在中央统一领导的框架下,坚持中央决策、地方落实的机制,这样才能使各级机关在划分事权、支出责任和收入时有上位规章制度可依,避免省和下级地方相互脱节,产生较为严重的“两张皮”问题而延缓甚至阻碍地方收入体系工作,确保地方收入体系优化工作进行顺利。

##### 2. 坚持围绕人民为中心

各级政府履行财政事权的核心是满足人民共同需要。与地方政府财政事权、支出责任相适应的收入体系优化工作,应优先解决各级政府辖区人民最关心、最直接、最现实的民生问题和社会利益问题,将具有全国统一性,决定社会公平的义务教育、医疗卫生、社会保障等领域,以及和群众直接相关的核心基本公共服务事项,明确为中央与地方共同财政事权,在中央、省、市、县、乡五级政府间合理划分支出责任。在分税制基础框架上适当完善纵向的转移支付制度,更平衡、更充足地为人民群众提供基本公共服务。

##### 3. 坚持差别化对待

中国地大物博,各地经济、社会、人文存在巨大差异,各地群众在收入能力、纳税遵从度和情感认同上存在较大差异。优化地方收入体系,要综合照顾各地经济社会发展不平衡不充分现实,基本公共服务成本和财力地区间供给差异较大情况。要照顾好经济偏弱、公共服务供给不足的西部地区和东北地区,做好各地区困难群众的救助兜底,鼓励各地区政府因地制宜,差异化、有导向性地选择政府公共服务主攻方向。

##### 4. 坚持保障基层财力底线

一般来说,财权是指某级政府为了履行其事权,支配和管理财政收入的权力。具体分析,政府财权包括筹集财政收入、分配财政支出、管理财政资产等方面的权利。政府财力是指各级政府在一定时期内

实际支配的、货币形式存在的各类社会资源,包括政府自有财力和转移性财政收入,这些资源主要包括税收收入、非税收入、国债收入、地方债收入、政府性基金收入等。区县级政府以及街镇乡政府是直接面向群众,履行财政事权提供基本公共服务的第一线政府,是实现基本公共服务均等化的关键主体,是兜牢基本民生保障的底线。因此,保障区县级基层政权建设所需财力,是维护国家政权的必然要求,也是建设服务型政府、缓和干群矛盾的重要内容。如果基层的财力底线得不到保障,将使基层政府出现“维稳”异化,与民争利等风险行为。优化地方收入体系,必须坚持保障基层财力的底线。

### (二) 优化地方收入体系必须考虑的基本要素

本文所提的地方收入优化过程主要包括“财政事权—支出责任与标准—税收分成—填补缺口”四个流程,地方收入体系的优化内容也围绕着这四个方面展开具体讨论。

#### 1. 明确各级政府财政事权

财政事权是一级政府应承担的运用财政资金提供基本公共服务的任务和职责。改革开放后,经过40多年探索,中国各级政府各类财政事权,从中央到地方都得以完善和改进,但仍存在部分不清晰、不合理、不规范等问题。例如本应由政府承担的医疗卫生、义务教育等基本公共服务,政府财政未能充分满足群众需求;甚至本应由中央直接承担的财政事权交给地方承担,一些本应由地方政府负责的经济事务,中央包揽过多。这种情况导致市场在资源配置中的作用被政府掌握,市场起不到决定性作用,不利于高效供应基本公共服务。建议以受益范围、受益条件、行政效率、激励相容为基本原则,在已有事权与支出责任方案基础上,优化改进中央、省、市、县四级的财政事权。

首先,将群众拥有可选择性、普惠性、基本性的公共服务事权上移至省级,由省政府直属分管部门承担主要财政事权责任。研究发现,“省直管县”很好地推动了地域属性强的公共服务均等化水平(教育等),对于居民能够跨地区流动享受的基本公共服务,省级政府直接履行财政事权的效果不佳(医疗等)。由此可将群众能“用脚投票”的公共服务上收为省级事权,例如公共医疗、社会保险事务,可由省级财政负责财政事权,提高基本公共服务的均等化水平,降低群众选择成本,提高服务供给效率。

其次,应将直接面向群众、群众无法跨区受益,并由地方基层提供更方便有效的基本公共服务确定为地方的财政事权,例如教育、城乡社区事务。下放该类事权时,应同步赋予地方政府履行事权的充分自主权,更好地满足基层群众基本公共服务需求。

再者,对于中央地方政府之间的共同事权,应减少并进行规范。特别要根据各项基本公共服务的群众需要、受益范围、受益门槛、受益难易程度,按财政事权不同构成要素、实施环节,分解细化各级政府,避免由于中央、省、市、县、乡五级政府之间职责不清造成互相推诿。建议剥离非省级城市政府部门科技研发、公共文化等事权,让省级以下政府集中精力打造“服务型”政府,而非“管理型”政府,以构建全国统一大市场为契机,推动基层政府简化职能,回归公共财政原有职能。

最后,提高各级政府财政事权固定性。事权固定性是指中央、省在确定财政事权划分框架后,通过立法确定各级政府事权,上下级政府不得临时或随意变更财政事权的履行主体。另外,事权固定性还包括各级政府履行事权所必需的连贯性和长期性,即财政事权要定质定量完成,而不是推诿责任,一次做完了事。但固定性具有相对意义,省以上人大机构可以通过立法程序予以调整。

明确各级政府事权的具体建议包括以下两点。

第一,改进各领域基本法律,设立财政基本法、行政基本法等规范政权运转的基本法律,通过制度刚性约束上下级政府间的事权配置。

第二,在完成立法的基础上,根据各项事权自身特性,规范各领域事权的政府间划分,具体包括:

(1) 教育。义务教育适当上收为省级决策事权,由各省、自治区、直辖市政府作为义务教育事权的决策主体,由省级政府承担一定支出责任,省以下地方政府根据自身财力,承担义务教育的执行事权。而职业教育由市级、区县级政府履行执行事权,在维护教育公平基础上将职业教育打造为符合地方客观

情境的、面向社会实际需要的教育体系。高等教育则划为省级、中央政府事权,避免省以下地方政府承担财政负担过重的高等教育。

(2) 医疗卫生。医疗卫生是私营部门和各级公共部门交互作用的领域。在基本医疗方面,应由区县级政府负责初级卫生保健,以及乡镇级政府承担一般性疾病预防和诊治工作。而治疗性住院或是专业性医疗,由于其治疗过程具有规模经济效益,应由更高一级如省、自治区、直辖市负责。传染性疾病的防治由于具有很强的公共产品性质,应由高一级如省级或中央政府负责。

(3) 交通运输。国家层面的交通运输事权由中央政府负责,包括国家交通基础设施的规划、建设和管理、国家交通政策的制定和协调等;另外,对涉及交通运输质量细节的事务,由中央政府负责国家交通运输政策、法规和标准的制定和实施。省级地方政府负责一省内部的交通运输事务,例如跨市公路、跨市交通等的规划、建设和管理;省级地方政府还可能负责地方交通运输政策、法规和标准的制定和实施。最后,为了更好地协调不同地区的交通运输事权,可以设立区域层面的交通管理机构,例如在珠三角、长三角等交通密集需求密集地区,设立区域性的事权分管机构,由中央政府和地方政府共同管理,负责区域交通规划、建设和管理。

表5是参考财政事权收益范围和层次性等特征,初步设计的财政事权(包含一级、二级)划分草案。除了以上各方面,应在关系国计民生的各个领域,通过立法方式设定较为完备的法律体系,对中央和各级政府间事权进行明确的规定,避免各级政府间事权出现模糊、重叠的不明确,避免出现“权力上手,义务下放”的机会主义行为。

表5 财政事权、支出责任与支出标准的安排建议

财政事权(一级)	财政事权(二级)	支出责任承担主体	支出标准制定主体
一般公共服务事权	人大事务	按机构所属政府级次承担全部支出责任	中央、省级、地级政府
	政协事务	按机构所属政府级次承担全部支出责任	中央、省级、地级政府
	政府下属部门日常事务	按机构所属政府级次承担全部支出责任	中央、省级、地级政府
外交事权	外交各项二级事权	中央政府	中央政府
国防事权	国防各项二级事权	中央政府	中央政府
公共安全事权	武装警察	中央政府	中央政府
	司法机关事权	中央政府、省级政府	中央政府
	公安警察	省级、地级、区县级政府	中央、省级政府
教育领域事权	义务教育	省级、地级、区县级、乡镇级政府	中央、省级、地级政府
	高中教育	地级、区县级政府	省级、地级政府
	高等教育	中央、省级政府	中央、省级政府
	职业教育	地级、区县级政府	省级、地级政府
	成人教育	省级、地级政府	省级、地级政府
科技领域事权	基础研究	中央、省级政府	中央、省级政府
	应用研究	中央、省级、地级政府	中央、省级政府
	社会科学	中央、省级政府	中央、省级政府
文旅传媒事权	文化事权	中央、省级政府	中央、省级政府
	旅游事权	省级、地级、区县级、乡镇级政府	中央、省级、地级政府
	传媒事权	中央、省级、地级政府	中央、省级政府
社会保障事权	民政管理事权	地级、区县级、乡镇级政府	中央、省级政府
	社会保险事权	地级、区县级政府	中央、省级、地级政府
	优抚、社会福利等事权	地级、区县级政府	中央、省级、地级政府
卫生健康事权	公立医院事权	地级、区县级、乡镇级政府	中央、省级、地级政府
	公共卫生事权	省级、地级政府	中央、省级政府
城乡社区事权	城乡规划事权	区县级、乡镇级政府	地级、区县级政府
	城乡公共设施事权	地级、区县级、乡镇级政府	省级、地级政府
	城乡环境卫生事权	区县级、乡镇级政府	地级、区县级政府
农林水事权	农业农村事权	区县级、乡镇级政府	省级、地级政府
	林业草原事权	区县级、乡镇级政府	省级、地级政府
	水利事权	省级、地级政府	中央、省级政府
交通运输事权	跨区县的交通运输事权	地级政府	中央、省级政府
	跨地级市的交通运输事权	省级政府	中央政府
	跨省的交通运输事权	中央政府、区域性交通管理机构	中央政府、区域性交通管理机构

### 2. 确定支出责任与支出标准

支出责任是一级政府承担的运用财政资金履行其一级事权、满足公共服务需要的财政支出义务。多数情况下支出责任和财政事权一一对应,但上下级、平级政府间出现“委托事权”,将出现事权和支出责任不匹配的情况。因此有必要在事权划分明晰基础上,明确与事权匹配的各级政府支出责任。

项目支出标准、基本支出标准与支出责任密切相关。预算项目支出标准体系建设是中央乃至地方各级财政部门预算管理和改革的重要内容,是构建现代预算制度的重要技术支撑。财政部于2009年启动建设预算项目支出定额标准体系,首先由中央本级各部委会同财政部共同制定。中央本级项目支出定额标准体系在2009—2015年间取得积极进展,已初步形成目标明确、职责清晰、程序规范、运行有序的标准体系。

在要素设计过程中,可根据财政事权对应的各项基本公共服务属性,重点体现以上各项原则,采用如下方式设计支出标准:

(1) 厘清财政预算中基本支出与项目支出边界。由各地财政部门结合自身单位和所处地区实际情况,明确各项日常公用经费分项标准,从省到县,各预算单位按各自的职能分类,初步划分为行政类、公共安全类、事业单位类。再按单位性质和所属预算级次将行政类和公共安全类进行区分。最后参考供养人数、办公成本、驻扎城市消费水平等要素,分类分档划定不同项目的支出标准。

(2) 推进预算项目支出标准体系建设。在基本支出标准基础上,参考中央本级预算项目支出标准,拓宽符合地方实情的项目支出标准,优化、丰富项目支出标准。按项目具体内容和对象,制定通用项目标准和专用项目标准。

(3) 梳理省级、基层两级政府“三保”支出责任清单。可选取先行示范省份或试点城市,由财政部牵头,联合省、市共同制定《\*\*省基本公共服务标准情况统计表》,重点规划、设计好各项基本公共服务的支出责任、省级和市级支出标准。可以参考财政部《2021年县级基本财力保障测算范围和标准》,各地结合地方实际,制定出基层政府(主要指区级和县级)“三保”事项清单,明确区县级政府必要的支出标准、各级政府财政相应分担比例、受益群体等规范性内容(初步设计方案详见表5)。

### 3. 改进税收分成体制

中央和地方税收分成应更加关注“如何更好地调动地方政府的积极性”问题,也就是说,要在政府性基金收入快速下滑时期,鼓励地方政府向服务型政府转型,服务经济主体,创新管理方式,促进地方政府职能转向公共服务和社会管理两个大方向。

首先,健全地方税体系,在地方层面形成“公共服务—税收价格”交互激励机制。笔者研究发现,部分居民能“用脚投票”的公共服务,具有Oates经典理论所具备的价格机制,使地方政府产生改进区域公共服务的内生激励。但中国各级地方政府因税收立法权归属问题,缺乏“公共服务—税收价格”的内生激励机制,名义上赋予地方政府地方专享税,但实际操作中地方税的立法权、征管权、解释权归属中央。

其次,扩大自然资源税征收范围,将环保税细则制定权赋予地方政府,扩大地方收入规模。经历过长时间改革,中国的资源税征收范围、计征方式和税率标准已经优化调整,自然资源税的功能定位已转向生态环保功能,自然资源税作为地方税已为各方广为接受。

最后,提高流转税中央分成比例。将具有极强地理属性的税种设定为地方税后,应逐步提高中央对流转税的分成比例,通过中央税提高中央收入刚性,可以增加对经济弱区转移支付,通过经济弱区的政府投资支出“边际效应”提高整体经济增速。

### 4. 转移支付填补地方财力缺口

在改进税收分成体制后,如果各地基本公共服务依照所确定的各级政府财政事权、支出责任与支出标准仍然存在财力缺口的话,则通过纵向转移支付以适度补充地方政府收入体系缺口。



首先,完善中央对地方政府的转移支付。参考欧美财政发展较为完善的财政体制,中央征收流转税,可以获得较大规模的税收收入。除此之外,参考欧美国家,设计制度化、规范化的转移支付方案,使之成为地方政府可以预期并准确计算的收入,用一般转移支付来分配中央税收,平衡各地财政收支,补充各地履行财政事权可能的财力缺口。

其次,构建上下级政府间的财政转移支付法律制度。构建政府纵向转移支付法律制度,通过强制性法律,明确中央和地方政府间的科层式利益关系。在确定各级财政事权、支出责任与支出标准,改进税收分成体制后,可适时出台以“缺口法”“平衡法”为原则的《政府间转移支付暂行条例》或《转移支付法》,约束和规范政府间的财政转移支付行为,保障各级政府转移支付资金的决策、划转、复查程序的公开透明。

再者,优化财政转移支付的内容和结构<sup>[14]</sup>。建议推进中央到省、省到市、市到县的纵向转移支付项目清理以及整合工作,调整上下级有关财政转移支付规则。在明确了各级政府事权、支出责任、支出标准前提下,优化转移支付的方式方法,让上下级政府间的纵向转移支付遵循“公平为先、兼顾效率”原则。对于既有地方收入不能满足支出需求的情况,建议采取均衡性财政转移支付安排补足缺口;对于中央和地方政府共管的各项财政事权,建议在明确各级政府支出责任比例的情况下,安排中央对地方的专项转移支付补足地方缺口。为简化财政关系,财政转移支付中逐步取消历史性旧账,回归到只包括一般性和专项转移支付的清新状态。

最后,探索兼并财政事权的横向转移支付。从日韩、西方发达国家多个同级政府共同购买服务的实践看,横向转移支付应是提高同级政府间协作、降低行政成本、提高公共服务效率的有效补充。邻近区域间的横向转移支付,可由某一区县政府牵头,共同就某些具有外溢性的公共服务或项目进行合作,通过横向转移进行支付,共享特定项目的公共服务,降低服务供给成本,提高公共服务效率。我国应探索建立纵向转移支付为主、横向转移支付为辅的转移支付模式,减少行政支出,增加公共服务支出,实现政府治理体系现代化。

围绕各要素,对地方收入体系的优化流程设计如图3所示:①由各领域基本法确定各级地方政府所应承担的各项事权,②并由事权推演出地方政府履行事权所需的支出责任,并对支出责任进行划分。在充分划分支出责任的基础上,③围绕已有的收入端财政体制,估算地方政府应有和潜在的收入规模。④在支出责任基础上估算出中央已确立的支出标准体系下,地方政府履行事权所需的支出规模。⑤按体制收入减去地方所需的支出规模,得到缺口规模后由中央政府或上级政府给予下级政府转移支付或举债等方式,允许地方政府弥补相应的事权、支出责任和收入体制间的缺口规模。

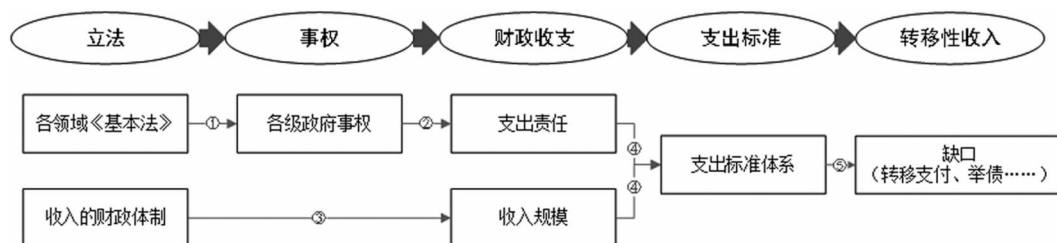


图3 地方政府收入体系的机制流程

以上构建流程,从中央与省、自治区、直辖市、计划单列市开始,然后逐级下沉。中央确立了中央政府与省、自治区、直辖市和计划单列市的收入体系划分后,以制度形式予以确立,然后由省、直辖市、自治区和计划单列市,再行与下级政府进行分割和划分。

### (三) 优化地方收入体系的大体设想

针对地方收入体系的优化,笔者提出比较鲜明的观点,即用更具综合性的“地方收入体系”概念替

代“地方税”的常规概念,从传统的“地方税体系”转变为更加综合、更具操作性的“地方收入体系”,只有这样才有可能破解多年来地方政府特别棘手的难题。简言之,根据当下的现实情况,一个相对完善且背景合理的地方收入体系应当由四部分组成。

### 1. 中央政府和上级政府的转移支付

这部分收入包括税收分享、一般和专项转移支付,其中占最大比例的而且最重要的是不限定支出用途的一般转移支付。由于税收返还又涉及增值税的比例分享问题,而增值税的税基具有可流动性且我国经济发展又正在转向通过第三产业驱动,鉴于这样的大背景,由央地再行分享增值税已不是最为科学理性的选择,建议逐步取消税收返还。相反,应当在适当的时候明确把增值税定为中央税,避免要素扭曲流动,逐渐调低地方分享比例,转而通过规范的、固定性的地方税收入和转移支付来填补地方缺口。

第一,建议设置公平合理的中央对省、省对市县的转移支付标准。从上至下对不同地区的转移支付标准,应根据地区经济社会发展状况和财力,实行差别化政策。对经济发展较落后和财力较弱的地区,应采取倾斜的转移支付政策,增加对其支持力度;对经济较发达地区,转移支付力度应适当减弱。

第二,应建立从上至下稳定透明的转移支付制度体系。中央制定的转移支付政策和标准,应向各地方政府公开透明,以避免因为信息不对称导致的负面影响。同时,省以下的转移支付制度应保证相对稳定,不应每年大幅调整,这样有利于地方财政收入和支出的稳定规划。

第三,应建立资金直达市县的特殊转移支付机制。在遇到重大自然灾害或疫情的特殊时期,实体经济往往受到冲击,百姓生活也受到影响。因此,建立特殊转移支付机制,新增财政资金直达市县基层、直接惠企利民。

第四,应构建合理多元的转移支付的组成结构。中央对地方、省对市县的转移支付不应过于依赖财政补助,还应包括所得税分成、国有资源开采收益分成等多种形式。这种多元的转移支付结构,有利于提高地方政府的运作自主性,增强其财政收入的可持续性。

第五,应强化转移支付资金的监督管理。中央、省、市应加强对地方政府转移支付资金的监督管理,确保资金使用效率和效果。采取定期评估、临时检查等方式,考核各地方政府资金使用情况,并将评估结果与下一年度的转移支付资金额挂钩。这可以促进地方政府加强预算执行管理,提高资金使用效益。

### 2. 地方专享税收入

“营改增”之后,鉴于地产、房产的相对稳定性,从理论上来说,房地产税可以作为地方政府的主体税种。但受限于政治经济社会等现实情况,房地产税近期出台有点难度。有鉴于此,比较现实的选择是,将消费税改为零售税,扩大征收范围,改为零售环节征收,将其调整为地方税种或央地分享税种,一方面利于发挥地方信息优势和征管优势,通过零售税来增加地方政府财政收入,另一方面适应中国老百姓未来消费经济的强劲发展势头,还可以提高地方政府“拉动内需”的财政激励。通过调整税收分成体系,中央可促进地方政府的工作重心由投资驱动转移到内需驱动,从而进一步拉动内需的制度环境、基础设施建设。

基于以上,应构建以多个税种、适度税率、高效征管为特征的地方税体系:

第一,结构合理。地方税收种类应当丰富,以直接税为主,包含间接税。直接税以个人所得税、企业所得税和财产税(地方分成部分)为主,这些税收不但收入较稳定,而且与地区经济发展状况高度相关,有利于地方财政收入的稳定增长和“自动稳定器”功能的有效发挥。间接税应以增值税和零售税为主,这些税种的遵从度较高,收入规模较大,可以有效支撑地方政府履行各项事权和支出责任。总体来说,直接税和间接税的比例应当适当,以直接税为主,但不能完全依靠直接税。

第二,税源广泛。地方税收不能过于依赖某一种税种,要尽可能开征各类税种,涵盖社会经济活动的各个方面。例如房产税、城镇土地使用税、契税等,这些税种实施范围广,税基稳定,对地方财政收入

有较大贡献。但这些税种高度依赖土地和房地产市场,波动性过高,应拓展地方税收体系的税种,例如增值税、零售税等,以及具有较高可持续性的房地产税。

第三,税率适中。税率过高会削弱经济活力,降低企业利润和居民可支配收入;而税率过低则会影响财政收入,难以满足政府公共产品和服务的供给。所以,地方税率设定应以保证财政收入和履行地方政府事权为目标,达到既不过高也不过低的合适水平。

### 3. 适量的非税收入,包含政府性基金

现阶段土地出让收入是政府性基金中非常重要的组成部分,规模非常可观。但随着城镇化进度放缓,住宅用地需求将不可避免地减少,大规模土地出让收入乃至政府性基金收入的支撑作用将成为历史。因此,只能选择适量的非税收入,包含政府性基金。

未来地方的政府性基金收入应随社会经济发展而动态调整:

第一,明确地方所能获取的政府性基金类型。基金收入种类应当与当地经济社会发展状况相匹配,如水利基金、土地基金等。中央政府在设立政府性基金收入前,应对不同基金收入的必要性和可行性进行评估,避免基金收入的无序扩张。

第二,在兼顾效率和公平的基础上,丰富政府性基金的资金来源。获得中央或省级政府批准后,地方可以通过征收专项基金税费或者公共财产证券化等方式积累基金收入,保证其可持续支持地方政府履行各项事权。可以优化征收方式,例如改进征收流程、提高征收技术、加强数据管理等方式,来提高征收效率和减少漏税现象。另外,应该加强政府性基金信息的透明度和参与度,让纳税人了解政府性基金政策和征收机制,增强参与意识和贡献感,从而提高政府性基金的收入。

第三,合理确定基金的收费标准或税率。设置的各类政府性基金项目 and 征收标准,应根据全国市场情况和社会主体的承受能力进行科学测算,不宜过高或过低。政府性基金的征收标准应注重公平性,税率应兼顾职能发展与公共利益。

第四,健全政府性基金管理制度,加强政府性基金使用效益考核。健全政府性基金的管理机构设置、运行机制、信息披露制度以及监督制度等。通过定期评估等方式对各政府性基金的运行情况进行考核,将评估结果与下一期的预算编制挂钩,不断提高政府性基金使用效率和效果,实现基金效益最大化。

### 4. 合规的地方债等政府性债务收入

今后地方政府所需的正当建设资金来自省级政府和国务院批准的政府发行债券的方式,在人大监控的限额内做好债务管理,做到终身问责,倒查责任。此外,还包括 PPP 等创新方式筹集的社会资金,以及融资平台通过合规市场化渠道筹集的国企资金。这部分资金建议按如下框架进行规范。

第一,地方举债的前提是应该建立健全的债务管理制度,包括债务融资规划、债务发行审批、债务使用监管、债务资金偿还等方面,确保各级政府债务的规范化和合理性。

第二,建立完善的债券市场机制。在中央和省级政府主导下,可以通过完善债券市场发行和交易机制,吸引更多的投资者参与债券投资,提高债务融资的效率和透明度。

第三,增强地方政府对已有债务的偿还能力。中央和省级政府应该监督各级地方,增强债务偿还能力,采取有效措施提高财政收入和财政运营效率,确保地方政府债务偿还的可持续性。

第四,强化债务资金信息公开和监督。中央和省级政府应该加强债务资金使用信息公开和监督,让公众了解债务资金使用和债务项目的运行情况,有效防止债务违规行为和机会主义的情况出现。

### 参考文献:

- [1]楼继伟. 中国政府间财政关系再思考[J]. 山西财税, 2018(12):64.
- [2]Taylor L L. Allocative efficiency and local government[J]. Journal of Urban Economics, 1995, 37:201-11.
- [3]World Bank. Public expenditure trends and fiscal sustainability[R]. Afghanistan Public Expenditure Review 2010:103-109.

- [4] Schaltegger C A, Feld L P. Are fiscal adjustments less successful in decentralized governments? [J]. *European Journal of Political Economy*, 2009, 25(1), 115 - 123.
- [5] 贾康. 财税政策调控与新一轮价、税、财配套改革[J]. 红旗文稿, 2013(7): 22 - 23.
- [6] 杨志勇. 分税制改革中的中央和地方事权划分研究[J]. 经济社会体制比较, 2015(2): 21 - 31.
- [7] 周天勇, 术源. 中央政策到地方被弱化变形与事权财权不匹配有关[J]. 理论建设, 2016(2): 137 - 138.
- [8] 刘剑文. 地方财源制度建设的财税法审思[J]. 法学评论, 2014(2): 25 - 32.
- [9] 郭庆旺, 吕冰洋. 地方税系建设论纲: 兼论零售税的开征[J]. 税务研究, 2013(11): 9 - 14.
- [10] 邓子基, 唐文倩. 我国财税改革与“顶层设计”——省以下分税制财政管理体制的深化改革[J]. 财政研究, 2012(2): 2 - 6.
- [11] 刘尚希. 基本公共服务均等化与政府财政责任[J]. 中国党政干部论坛, 2008(11): 28 - 31.
- [12] 马海涛, 姜爱华. 建立财力与事权相匹配的财税体制的几点思考[J]. 中国财政, 2008(6): 44.
- [13] 李齐云, 马万里. 中国式财政分权体制下政府间财力与事权匹配研究[J]. 理论学刊, 2012(11): 38 - 43.
- [14] 周时中, 童梦梦. 均衡性转移支付、税制结构与共同富裕[J]. 南京审计大学学报, 2023(5): 1 - 10.

[责任编辑: 苗竹青, 高 婷]

## Strategies for Optimizing the Local Revenue System in Accordance with Fiscal Authority and Expenditure Responsibility

MA Kehe

(National School of Finance, Guangdong University of Finance, Guangzhou 510000, China)

**Abstract:** Local revenue system, namely the local government revenue system, is the sum of all funds raised by provinces, cities, counties, towns and villages to perform their functions and its supporting systems and collection and management systems. Since the Third Plenary Session of the 18th Party put forward the new concept of “adapting financial powers to expenditure responsibilities”, optimizing the local income system has become the key task of future national governance. On the basis of reviewing relevant literature, this paper puts forward the optimization strategy of local income system based on the adaptation of financial powers and expenditure responsibilities, that is, on the basis of adhering to the basic principles of unified framework, focusing on people as the center, the main problems in the current local income system in China, such as the division of powers, the emphasis on local people’s livelihood powers, the unreasonable division of taxes, the excessive proportion of local resources operational income, the high dependence on non-tax revenue and the large gap in local revenue and expenditure, clarify the financial powers at all levels, clarify the expenditure responsibility and expenditure, improve the tax sharing system, and fill the local financial gap with transfer payment. Therefore, it is determined that the local income system in the new era consists of four parts: transfer payment, local exclusive tax income, appropriate non-tax income and compliance with local debt and other debt income. I hope to make up for the inadequacy of the research on the incompatibility between local financial powers and expenditure responsibilities, and optimize the local income system under the policy of “adapting financial powers and expenditure responsibilities” to provide a good theoretical support for the financial system reform.

**Key Words:** local revenue system; fiscal authority; expenditure responsibility; transfer payment; local exclusive tax revenue; non-tax income; government debt revenue; optimization strategy