

中央与地方事权划分、财政关系的现状与展望

田岩超

摘要：中央与地方事权的划分以及财政关系是中国特色社会主义长期实践不断演进变化的一种持续状态，与我国的政治体制、历史文化、人民诉求是息息相关的。既要体现中央统筹的集中性，又要有地方承担具体实施的灵活性，而与之对应的则是匹配的财政关系。然而在复杂的客观实际发展中，中央与地方的事权划分以及财政关系还存在模糊、欠规范、矛盾的情况。因此，必须在发展中动态调整中央与地方在事权以及财政关系的相关责任；必须明确中央与地方的责任划分不是对立，而是有效地发挥各自的最大优势。

关键词：事权划分 转移支付 共享税制

一、中央与地方事权划分改革的根源与目前存在问题

中央与地方事权的划分，实际上是我国政治体制中分级管理体制的具象化，而财政关系则需要匹配相应的事权划分，否则就会造成资源配置的严重不匹配，甚至出现责任与权力倒挂情形。当然从历史上看，我国中央与地方事权的划分并不是机械僵硬的，而是在不同历史时期，根据当时政治、经济、社会发展的特点采取了不同的划分方式。随着时间的推进，原有的事权划分阻碍或者滞后于新形势的发展时，党中央就会高瞻远瞩，与时俱进地进行新一轮的事权划分改革。一般而言，事权的改革更多地以财政关系的调整为表象，从全国一盘棋的统收统支，到极大刺激地方收入的大包干，逐渐调整为分税制，形成了基本稳定的中央与地方的事权与财政关系的基本框架，为后来中央与地方事权划分与财政关系改革

奠定了良好基础。

总体来说，中央与地方事权与财政关系划分较为科学，但由于客观形势的发展，目前的事权与财政关系划分仍存在模糊地带，一些边缘领域欠合理，一些流程不规范：

（一）政府与社会边际模糊

部分应当发挥市场的基础性作用或者由市场的参与者以平等主体身份提供服务的，财政却介入其中，破坏了正常的市场竞争，如地方上对拍卖土地的财政补贴和返还；而一些应由政府履行的义务和提供的公共服务，财政缺怠于承担，如对一老一小人群的基础性保障服务，政府角色缺失导致人民生活缺乏获得感。

（二）中央与地方未按照事权划分原则承担责任

一些应由地方政府享有的事权，某些中央政府组成部门却迟迟未将相关权力下放，造成中央事权过重，如医疗设备适配证长期集中在中央医疗卫生主管部门；而一些应由中央政府集中的

事权，却被不合理地交由了地方政府，造成地方政府事权过重，如应急统筹等。

（三）中央与地方职能交叉重叠部分存在资源浪费

由于中央和地方在某些领域的事权存在交叉，造成双方都在对该领域进行管理和财政支出，极有可能造成过度补贴或过度监管，如电池新能源初期的国补与地补同时出台，造成了“造车大跃进”，骗取了财政的大量资金，还对新能源汽车行业的整体发展和优胜劣汰造成了极大的破坏。

（四）地方上的财政与事权层级存在错配

由于基层事务错综复杂，且公务人员存在金字塔结构特征，地方政府主政者倾向于财政上收、事权下放，造成了一些基层组织事权过重，而无对应财政支付职权，严重阻碍了基层组织作为最终公共服务提供者的职能，造成了中央政策在执行层面的严重滞后甚至不执行的错误局面。

(五) 部分事权划分与财政关系未经法定程序规范

部分事权划分和财政关系是以行政机构长期以来的默契或者内部的文件作为支撑的, 违背了事权法定的原则, 一旦出现行政诉讼, 行政机关由于内部文件的法律效力不足, 极易陷入被动, 甚至有可能出现大范围的违规情形。

以上出现的中央与地方事权、财政关系划分中的问题, 阻碍了政府进行现代化的改革, 阻碍了市场经济的发展, 无法适应新时代下人民的新诉求。因此必须以前瞻性的战略高度来对相应领域进行改革。

二、当前阶段正在推进的改革内容

中央高度重视对生产力发展造成阻碍的生产关系层面的改革, 对上层建筑, 尤其是直接影响执政能力和效率的事权划分更是有着前瞻性的战略考量。党中央和国务院发布了多项政策对中央和地方事权划分进行了指导, 其中 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》, 更是对具体的改革落地直接划定了方向, 也是目前正在积极推进的改革内容:

(一) 加快中央与地方事权划分清晰化

1. 中央事权宜适度加强。

宜由中央统筹的事权, 原则上必须由中央负责, 强化中央在重大事项的主体责任; 确需委托地方的, 必须经党中央、国务院批准后按程序进行, 且需要配套相关的法律法规。

2. 地方事权要与财权匹配。地方事权要与财权匹配, 通过事权法定原则确定下来, 保障地方有财政能力履行其事权职责, 做到事权有保障, 财政有监督。

3. 减少中央与地方事权交叉部分。明确各项事权的责任主体, 避免出现事权的双责任主体或无责任主体, 减少出现共同财政事权的范围, 同时将各层政府的事权范围明细化、清晰化, 保证政府之间的边际清晰可考核。

4. 动态调整事权划分范畴。客观环境的变化总是领先体制的变化, 因此对于新出现的事权或者客观形势造成的事权改变部分, 应形成法定的动态调整事权原则和办法。对于市场主体能够提供服务的, 坚决由市场提供服务; 应该由政府承担的, 由政府购买相应公共服务。

(二) 理顺中央与地方财政关系

按照事权与财政关系匹配的基本思想, 应由中央行使事权的, 相应支出责任应由中央履行; 归属地方行使事权的, 相应支付责任由地方政府履行; 如属于中央与地方共同事权的, 按照双方的事权划分情况来分别履行支出责任。

(三) 加快地方各级政府的事权划分

省级地方政府主导地方各级政府的事权划分, 按照中央的统一划分原则与精神, 事权向上, 财力向下, 划分地方各级政府事权。宜于集中的应由省级政府统筹, 宜于分散到基层政府的尤其是与居民生活息息相关的公共服务有关的职能应能放尽放。同时设定时间表, 要求各级政府事权划分限时完成, 保证了政策执行的时效性。

三、当前中央与地方事权划分的关键点

客观环境的变化总是会先于体制, 而现代化的国家治理结构则要求政府服务于整个社会, 为了适应这种变化, 改革目前中央与地方事权划分中存在的问题, 作为当前事权划分改革的关键点, 既是亟需集中力量攻克的难点, 又是需要聚焦解决的重点。

目前的税制体系还不健全, 主要问题在于地方税对地方财政收入的贡献程度和调节作用不清晰, 直接税作用发挥不够; 某些领域就事权的划分, 中央与地方存在交叉、模糊和共占, 造成了资源配比的失衡; 财政体制不健全, 转移支付体系不完善, 造成财政与事权的牵连性较差, 追踪评价机制滞后; 基层政府的事权过重, 而财政能力较差, 造成中央政策无法有效实行, 阻碍了人



民及时地享受党的政策；地方政府存在大量表外债务、隐性债务，存在财政和金融的系统性风险。

四、构建稳定中央与地方财政关系的方向

解决中央与地方的事权划分，重点是构建稳定的中央与地方财政关系，针对目前改革现状以及亟需解决的问题，应该重点朝如下方向进行重点改革，以更好地适应新形势的发展：

（一）建立更加能调动中央与地方积极性的税制

积极推进共享税的主体地位，对税种的设计要更加体现中央与地方的一致性。该模式更符合推行市场化改革对财政体制的基本要求，同时共享税能够更加有效地联系中央和地方政府，保证政府在整体上对同一税种的

运用思路是一致的，降低地方政府规避支付、制造税务洼地的意愿，避免对国民经济的宏观调控整体造成障碍。

（二）形成较为稳定的中央与地方财政事权划分格局

以中央与地方事权划分为前提，综合地区的实际发展状况、各种不同公共服务的特性和财政支付能力，中央与地方应在政府提供服务领域双方形成较为稳定的划分格局，从而保证与事权相适应的财政关系也能够相对稳定，可以在一定的范围内根据客观环境的变化对相应关系进行微调。

（三）保证基层政府事权与财权的匹配

1. 中央财政支付应有重点。对老少边穷地区，中央财政的财力支持力度应该加强，对社会发展的不均衡和严重滞后行业、区域应当提供充足的财力保证。

避免平均主义倾向，应当实事求是，重点领域匹配重点资金，同时要重点进行重点监督。

2. 财政支持手段要灵活。要积极发挥政府的市场参与者功能，通过股、债、税等多种方式引导产业发展，利用市场手段提升市场竞争水平，扩大财政支持链条的长度，加大资金使用对产业的渗透和传导。

3. 建立横向转移支付机制。探索建立以行业上下游横向生态补偿为试点的横向转移支付制度。中央财政应对行业上下游建立横向生态补偿的省市县给予定点支持，推动建立长效机制。坚决取缔妨碍各行业上下游联动的政策和办法，发挥行业协会等自律性社团组织在协调各地政府关系的重要作用。

（四）打通财政体制，实现财政运转的标准化

目前的技术手段能够支持建

立新型有效的财政体制，对省级以下的财政体制进行整体的规范和再梳理，明确财政运转的相关节点、流程与控制、监督标准，通过技术手段进行实时监控。保证财政体制的透明化、公开化、标准化，避免上级政府收权的冲动，增强基层政府的财政支付能力，建立事权与财权匹配的新型预算监管体系。

(五) 建立风险监控体系，确保不发生系统性风险

1. 明确债务总额，严格控制规模。由中央金融监管部门牵头，中央审计部门、监察部门介入，通过全方位的盘查，真正有效统计出地方政府债务的真实数据。明确地方政府在地方债务的主体责任，控制其债务总量，不得新增债务；各类银行加强金融风险意识，全方位配合监管；地方融资平台严格审核其资质与底层资产，逐渐剥离其融资性职能。

2. 防止地方政府滥用创新金融工具。地方政府出于减少债务报表口径数据的需要，急于扩大财政事权，往往会滥用创新的金融工具，如“PPP”，违背了中央政府推行此类工具的初衷，将大量不合格、不合规的项目包装成符合规定，造成地方政府隐性债务激增，大量不合格参与者事实上成为影子银行，给地方财政造成了巨大的隐患。中央监管部门应建立金融工具白名单制度，明确地方政府推荐使用、可以使

用、控制使用、禁止使用的金融工具，严格审查未被列入白名单的金融工具，遏制地方政府债务出表的冲动。

3. 强化债务责任追溯制度。地方债务问题，要明确地方政府是不可转移的债务主体，其不因时间变化、主官调整、层级变动而脱离其责任。组织部门和监管部门在考核和监管上应强调主官责任终身制，对债务要进行强制溯源，坚决避免短期、个人行为造成地方政府的债务膨胀，必要时应会同司法部门追究相关责任人的刑事责任，坚决避免形成多到不用逃、大到不能倒的恶意债务关系。

4. 以合规债券替代隐形债务。应当鼓励地方政府利用公开发行的债务工具，主动接受市场和人民监督，其规模与地方的财政收入以及中央的转移支付配比。地方政府与人大应对严肃对待债务与预算工作，要有长期意识，避免短期行为。地方政府债务统一化、标准化，能够极大程度避免隐性债务激增，造成风险的叠加与失控。上级政府的金融监管部门要积极主动对所辖地区的债券总额以及还款计划与当地财政部门及人大主管部门进行信息交换和跟进监督。

5. 通过资本方式扩大财政支付能力。各地方政府应积极转变观念，从资产分配和财政补贴的原始和传统手段迅速转变为通过资本引导社会资本进入政府事

权领域，通过市场化手段和资本的放大效应提升财政支付的效率和效益，以更小的代价完成更多的地方政府事务，并形成良性循环。■

参考文献：

[1] 李絜. 推进财政事权与支出责任划分改革[J]. 中国财政, 2017,(4).

[2] 傅志华, 赵福昌, 李成威, 张鹏, 陈龙, 闫晓茗, 于智媛. 地方事权与支出责任划分的改革进程与问题分析——基于东部地区的调研[J]. 财政科学, 2018,(3).

[3] 任际. 论中央与地方财政权责关系与划分适度——兼论地方财政适度单立[J]. 理论界, 2018,(1).

[4] 刘尚希, 王志刚, 程瑜, 梁季, 樊轶侠, 武靖州. 公共风险视角下的财政事权与支出责任划分——基于贵州、陕西的调研报告[J]. 财政科学, 2018,(3).

[5] 陈建国. 坚持问题导向 深入推进财税体制改革[J]. 中国财政, 2017,(6).

[6] 朱克俊, 余卫民. 省以下财政事权和支出责任划分改革研究——以安徽省为例[J]. 经济研究参考, 2018,(53).

[7] 仲怀公. 提升“省直管县”财政部门管理水平研究[J]. 经济研究参考, 2013,(53).

[8] 周广帅, 唐在富. 改革开放四十年我国财政体制改革回顾与展望[J]. 财政科学, 2018,(8).

(作者单位：北京新恒基投资管理集团有限公司)

责任编辑：康伟