



彭文生：省以下财改路线 图日渐清晰



近日，国办印发《关于进一步推进省以下财政体制改革工作的指导意见》（国办发[2022]20号文，以下简称“国办发20号文”），部署推进省以下财政体制改革的各项任务举措。十八大以来，中央和地方的财权事权分配制度不断完善，财政转移支付也更加规范科学化；但省以下财政体制改革相对滞后，省以下的财政体制仍有财政事权和支出责任划分不尽合理、转移支付定位不清等现象，存在省以下财政体制向纵深方向推进改革的必要性。

从政策发布的时间脉络看，近年来省以下财政体制改革的顶层推动步伐加快。2016年，国务院下发《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号文），明确提出要加快省以下财政事权和支出责任划分；2020年，十九届五中全会提出，“健全省以下财政体制，增强基层公共服务保障能力”；今年4月召开的中央全面深化改革委员会第二十五次会议通过《关于进一步推进省以下财政体制改革工作的指导意见》，并指出要通过完善财政制度，“破除地方保护主义、消除市场壁垒，健全持续推进基本公共服务均等化的保障制度和标准体系……完善区域支持政策，推动建立县级财力长效保障机制。要压实地方各级政府风险防控责任，完善防范化解隐性债务风险长效机制……”可见，省以下财政体制改革，关乎基本公共服务均等化实现、地方财政运行风险防范化解、全国统一大市场建立等诸多领域改革的成败。

国办发20号文提出五方面的改革措施，具体包括：清晰界定省以下财

政事权和支出责任；理顺省以下政府间收入关系；完善省以下转移支付制度；建立健全省以下财政体制调整机制；规范省以下财政管理。具体举措和相关解读如下：

第一，省以下事权适度上移、各级政府支出责任进一步明晰。国办发 20 号文指出，要根据事权属性划分省以下财政事权，并要适度强化教育、科研、社保基金、粮食安全、地方政府债务风险化解等方面的省级财政事权；在财政事权清晰划分的基础上，明确各层级财政的支出责任，并坚持量能负担、差异化分担，根据经济发展水平、财力状况、支出成本等因素，差别化确定不同区域的市县级财政支出责任。

解读：省以下事权分配的适度上移，有助缓解当前基层政府事权和支出责任的压力。新冠疫情发生以来，基层政府增加了较多公共卫生、社会治理等岗位，既支持抗疫也有助缓解就业压力，近几年地方公务员招录也更加向基层倾斜，对比 2021 年地方县以下公务员招录人数占比，多省均较 2018 年有不同程度的增加，与此同时基层政府的支出责任也在提高、压力加大，存在优化事权分配的必要性。

第二，理顺省以下政府间收入关系，主要包括参照税种属性划分收入、规范收入分享方式、适度增强省级调控能力等。国办发 20 号文坚持以税种属性作为收入划分的基本依据，提出“将税基流动性强、区域间分布不均、年度间收入波动较大的税收收入作为省级收入或由省级分享较高比例；将税基较为稳定、地域属性明显的税收收入作为市县级收入或由市县级分享

较高比例”。在规范收入分享方式上，国办发 20 号文指出要实现主体税种按比例分享，并推动省内同一税费收入分享比例逐步统一，并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。

解读一：以往较高的行政层级多会保留稳定性较强的税收，而基层的财政收入稳定性则较低，近年来地方已着手改变现状，如 2021 年河南省政府发布的《关于印发深化省与市县财政体制改革方案的通知》指出，“调整优化省与市县收入分配关系。除中央调库返还收入外，将适合下划的省级固定税收收入全部按照属地原则下划到市县……支持市县增加财政收入，增强资金保障能力”。

解读二：规范财税收入分享方式，有助减少省内区域间为招商引资而恶性竞争现象，优化营商环境，推动全国统一大市场的构建。

第三，完善省以下转移支付制度，具体包括厘清各类转移支付功能定位、优化转移支付结构科学分配各类转移支付资金。国办发 20 号文指出，要围绕“兜底线、促均衡、保重点”目标，推动财力下沉，逐步提高一般性转移支付规模，并合理控制专项转移支付新增项目和资金规模。

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=1_43138

