



# CMF

China Macroeconomy Forum

中國宏觀經濟論壇

CMF中国宏观经济专题报告（第91期）

## 央地财政关系的现状与改革

主办单位：

中国人民大学国家发展与战略研究院

中国人民大学经济学院

中诚信国际信用评级有限责任公司

承办单位：

中国人民大学经济研究所

2024年10月



**CMF**

China Macroeconomy Forum

中國宏觀經濟論壇

2024年第三季度 总第91期

## 央地财政关系的现状与改革

报告人：吕冰洋

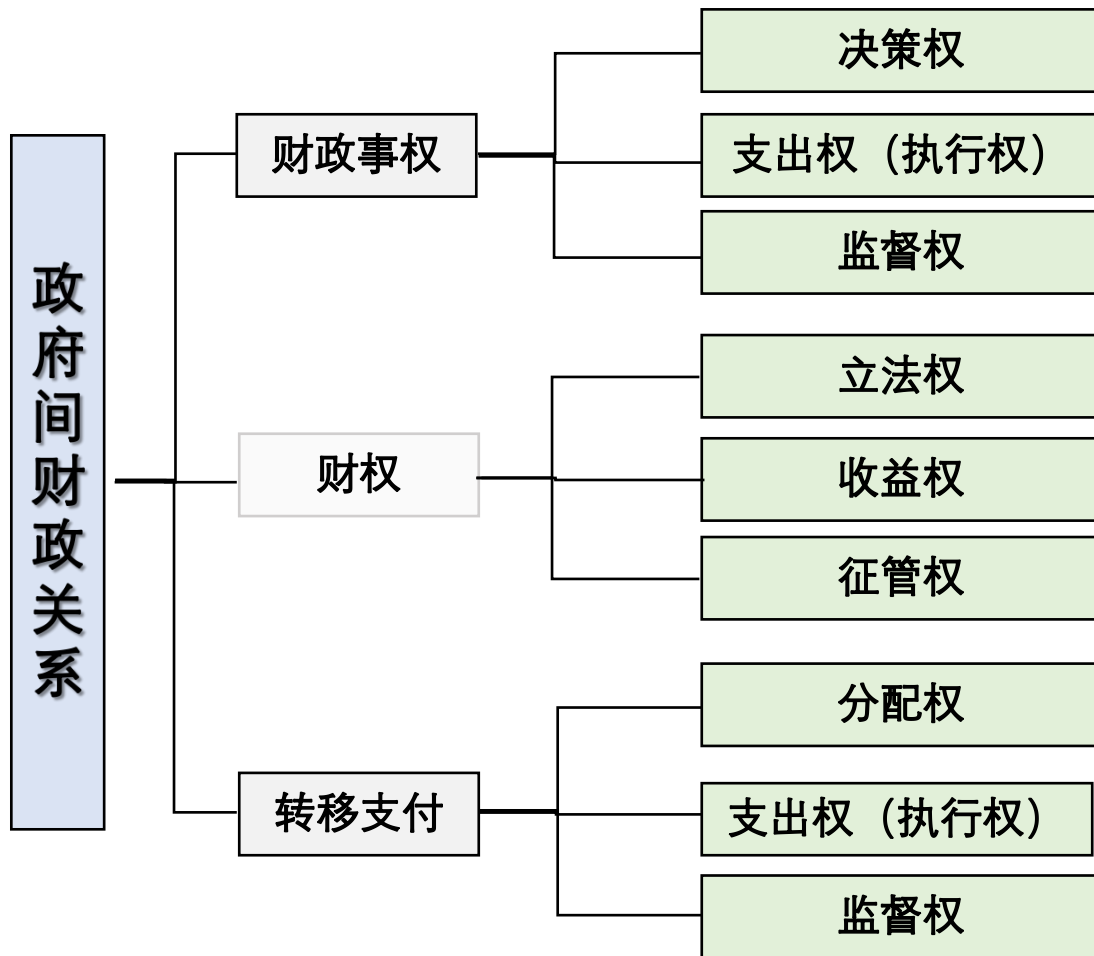
2024年10月12日

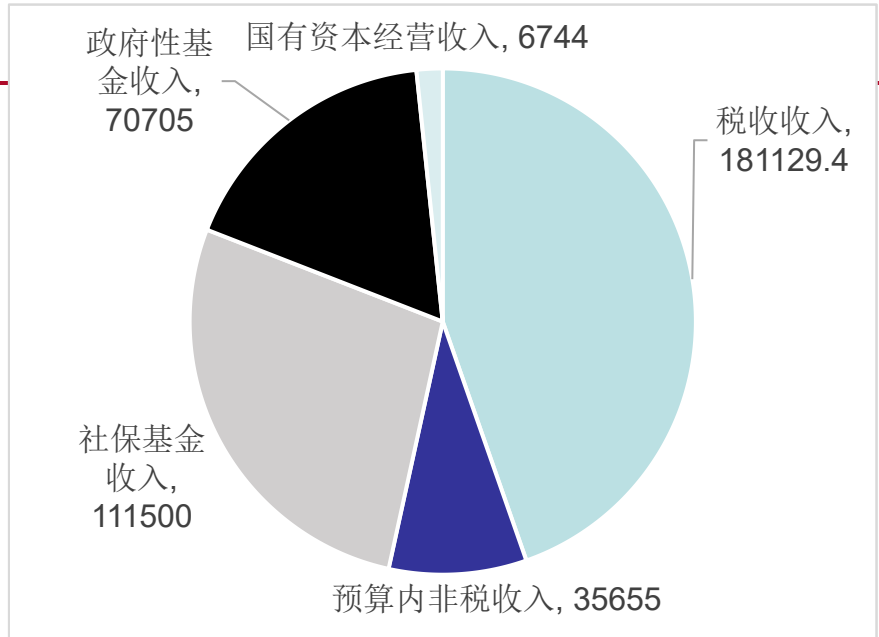
主办单位：中国人民大学国家发展与战略研究院、中国人民大学经济学院、中诚信国际信用评级有限责任公司

承办单位：中国人民大学经济研究所

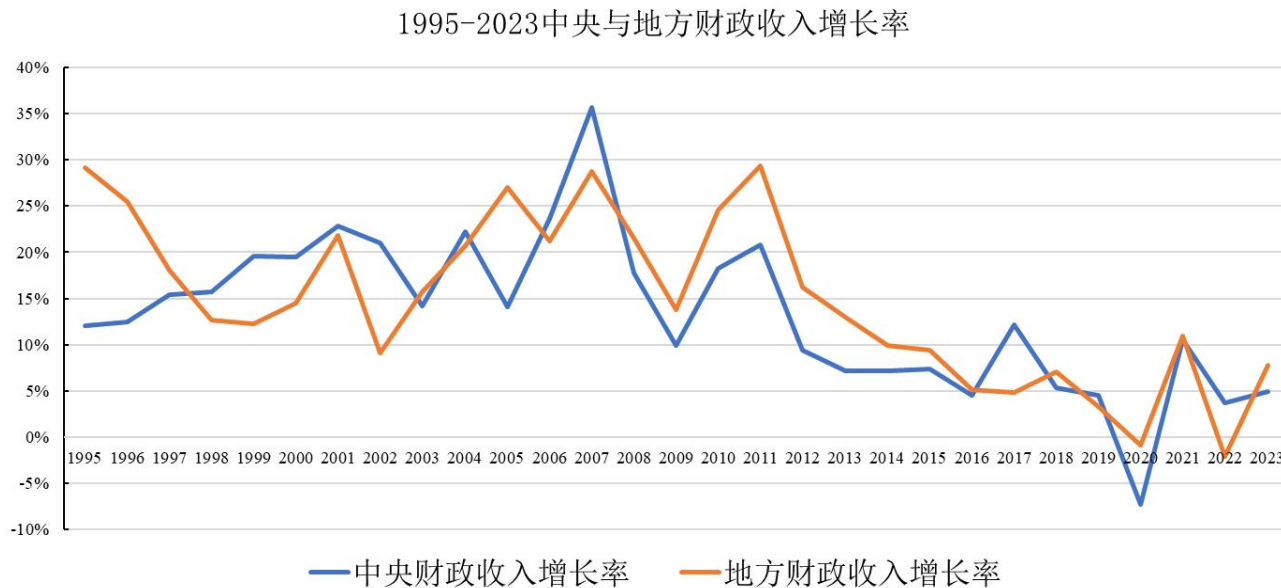
# 一、央地财政关系的现状

## 政府间财政关系内涵

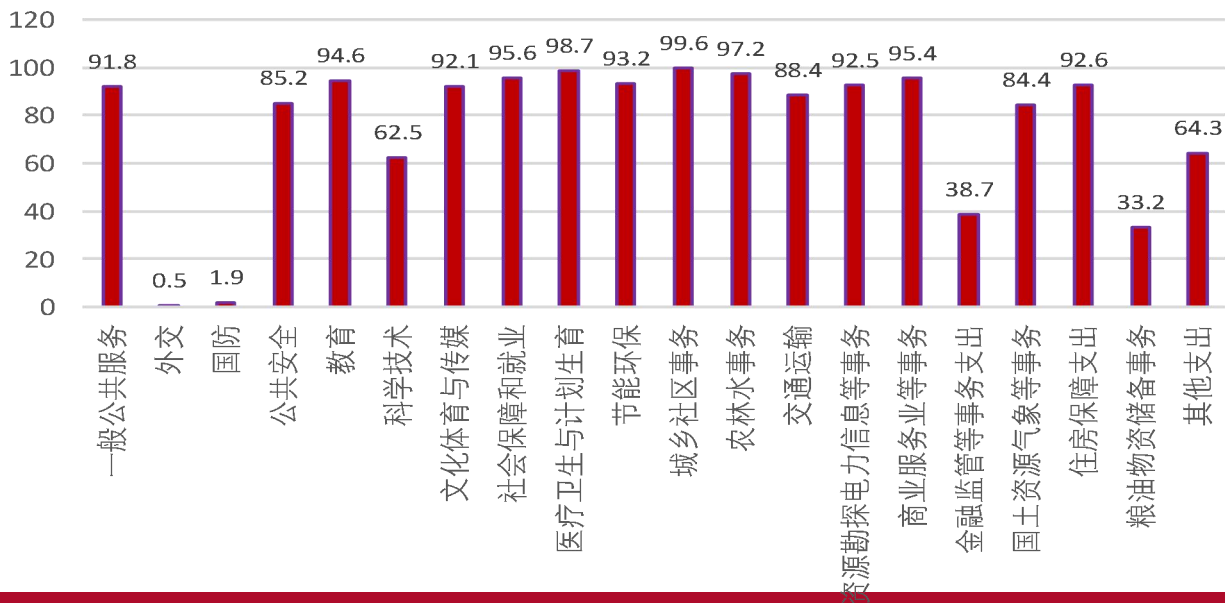




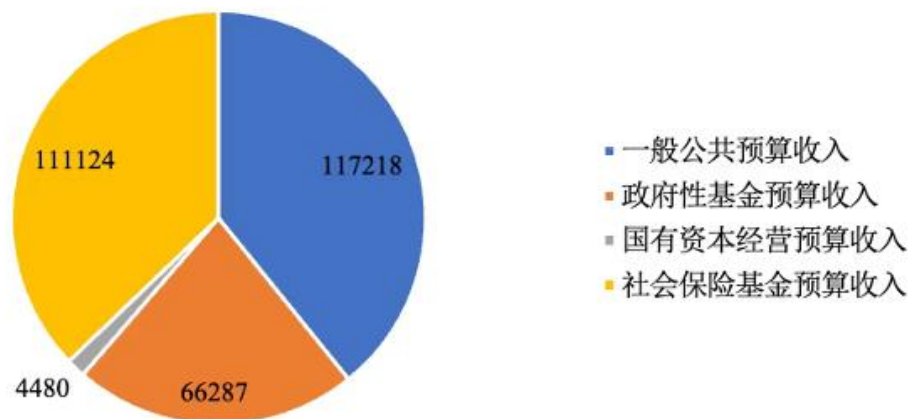
2023年全国财政收入

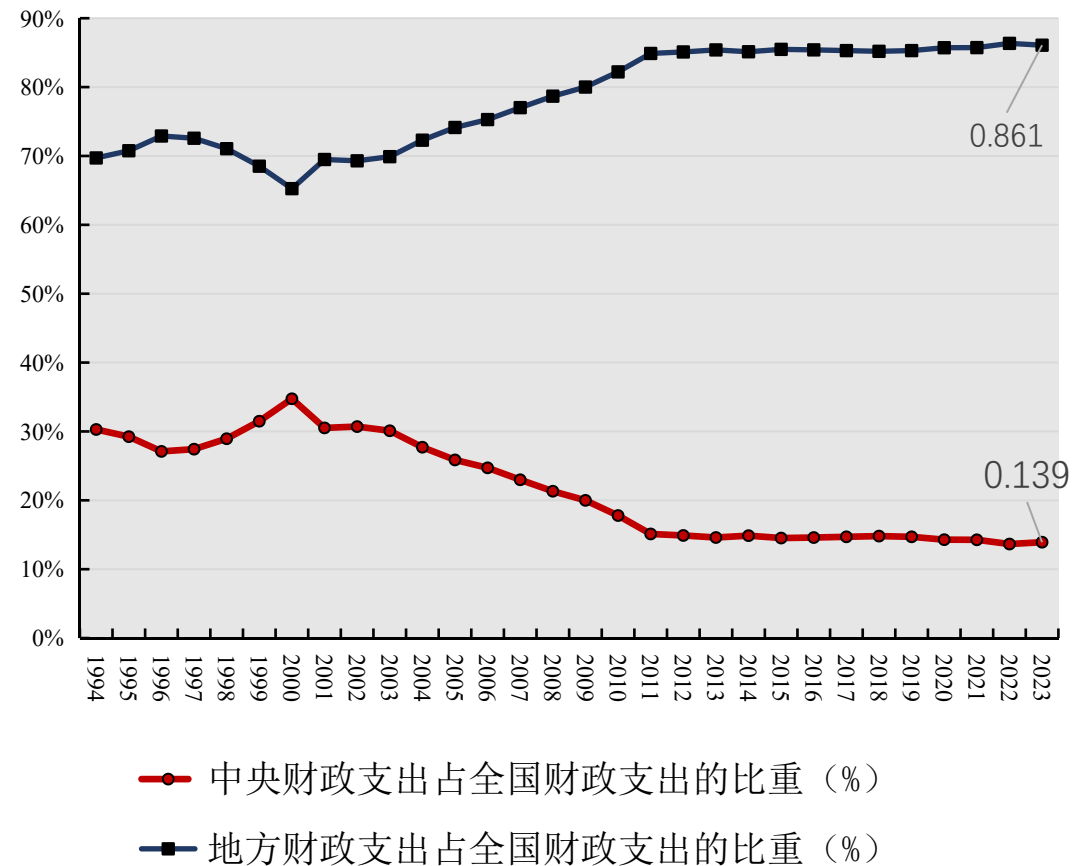
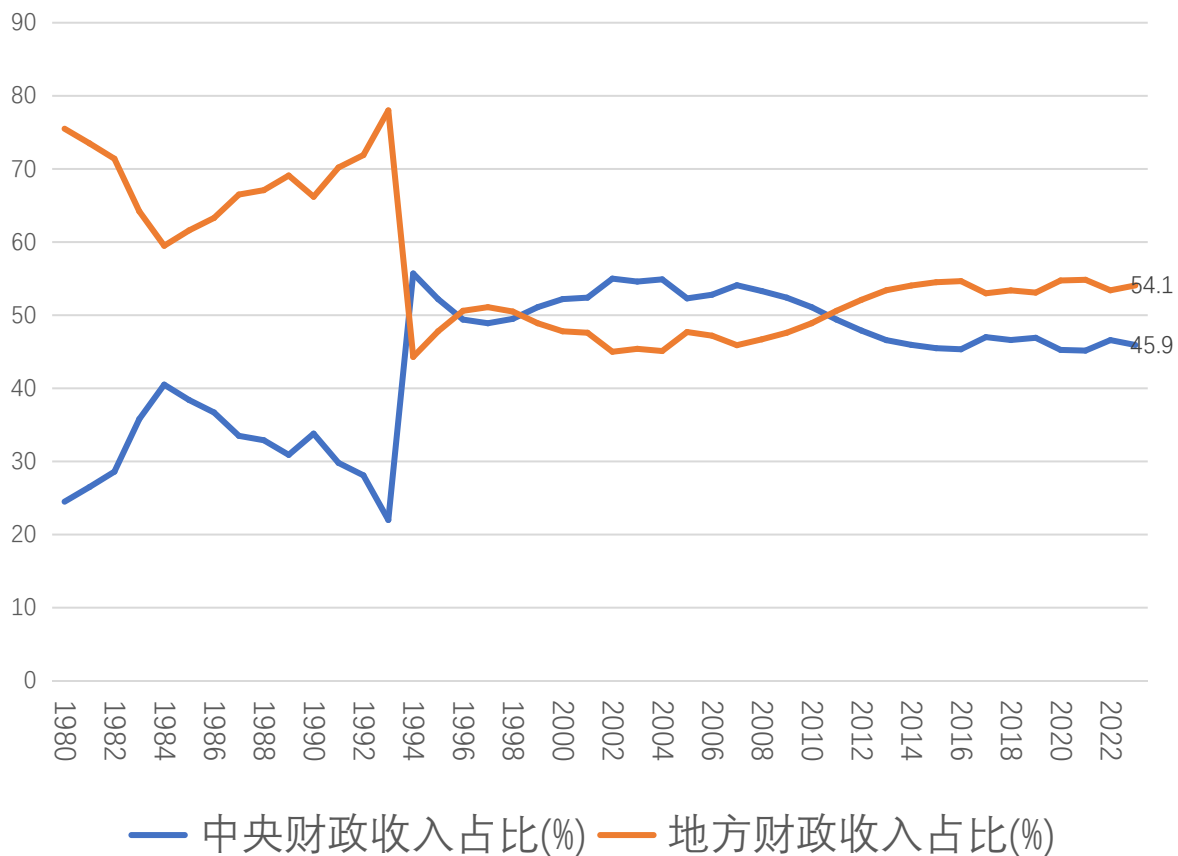


地方各类财政支出占比 (单位: %)

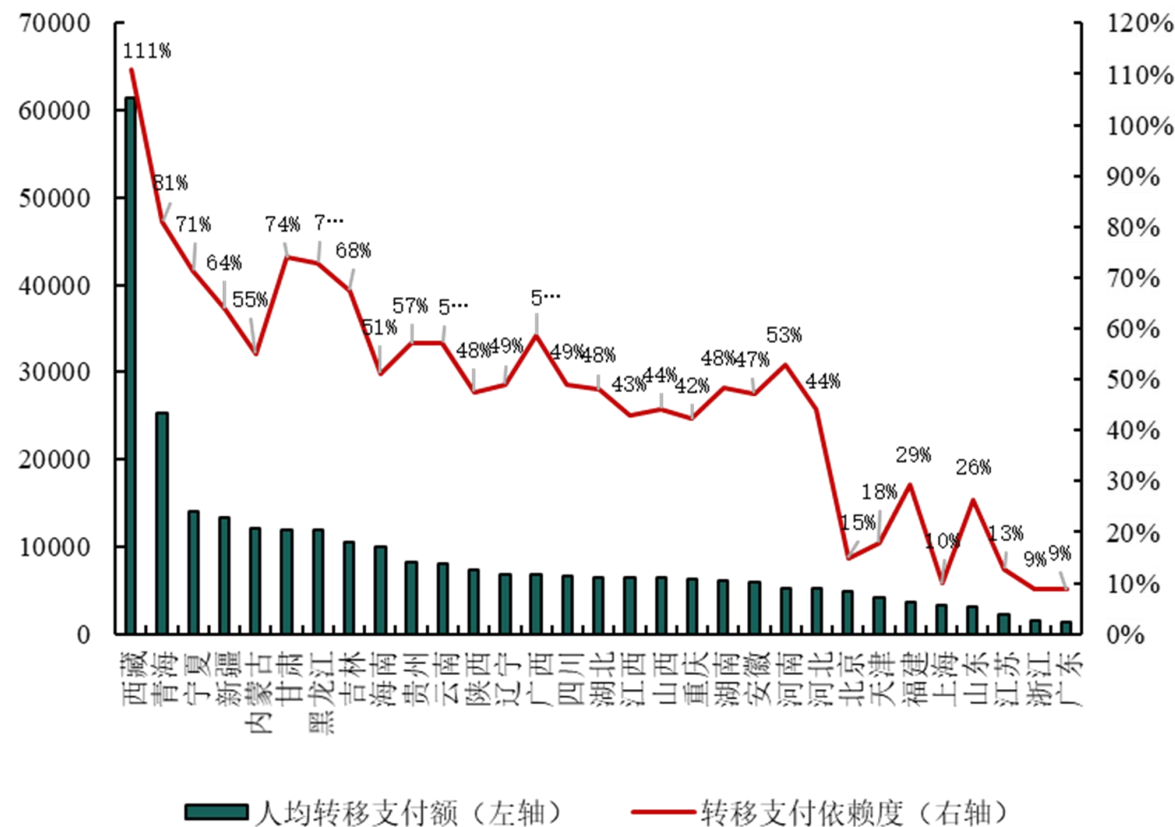
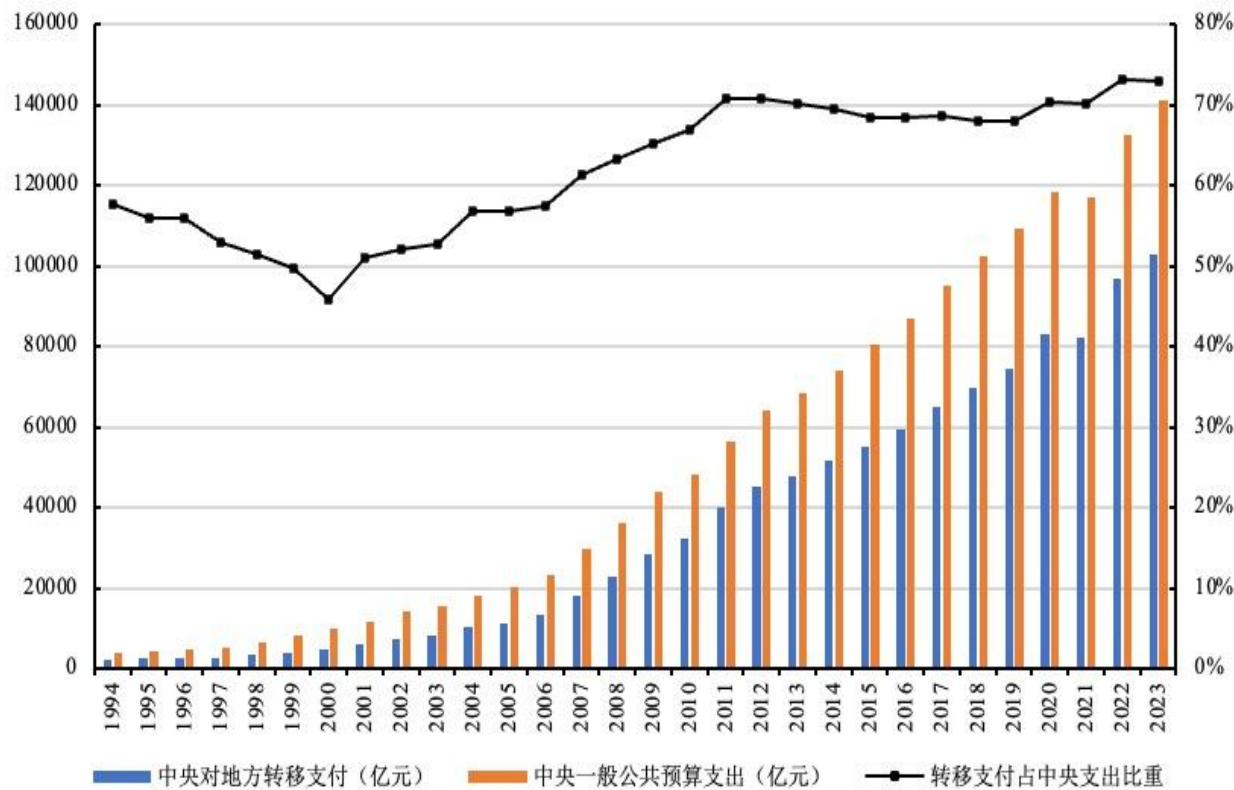


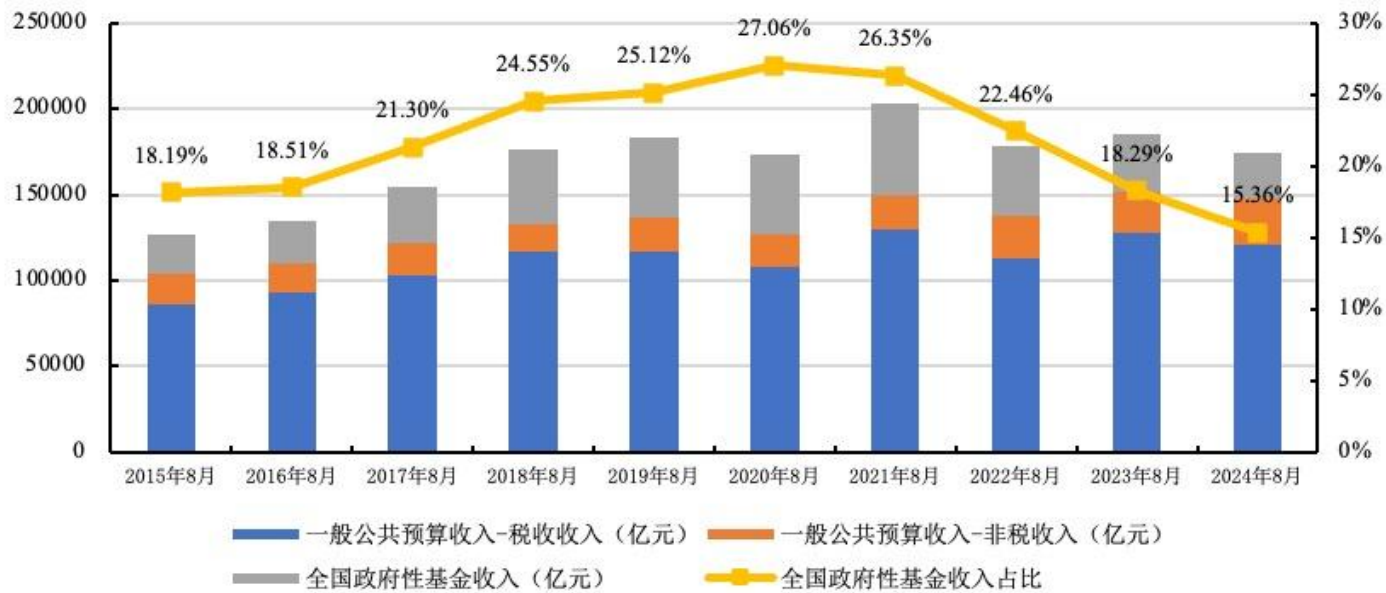
2023年地方政府四本预算收入 (亿元、决算数)





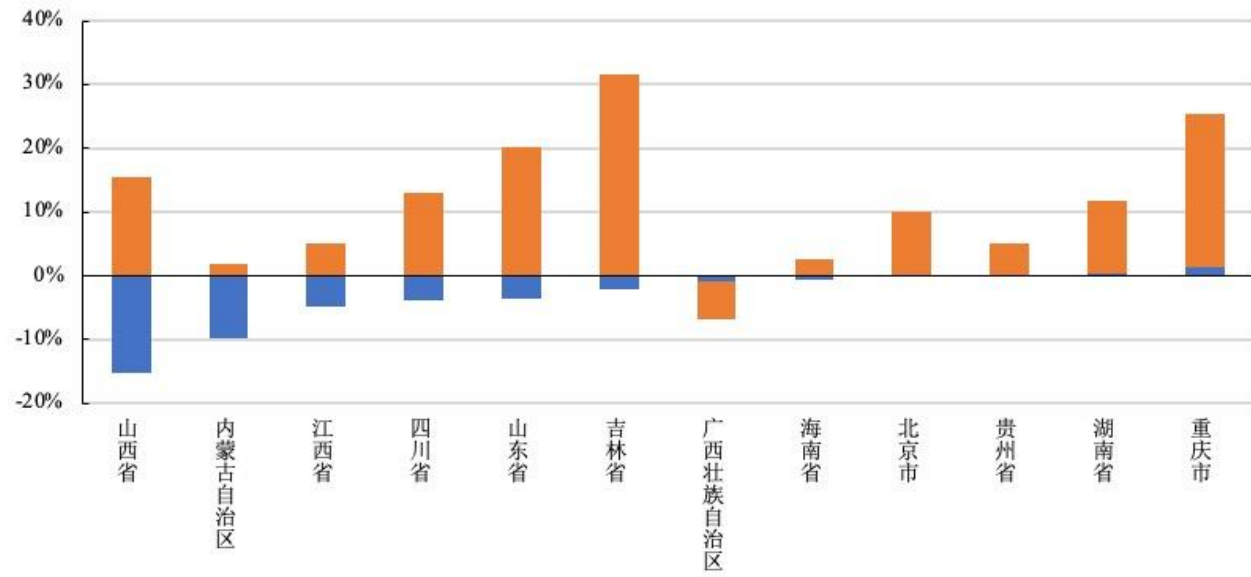
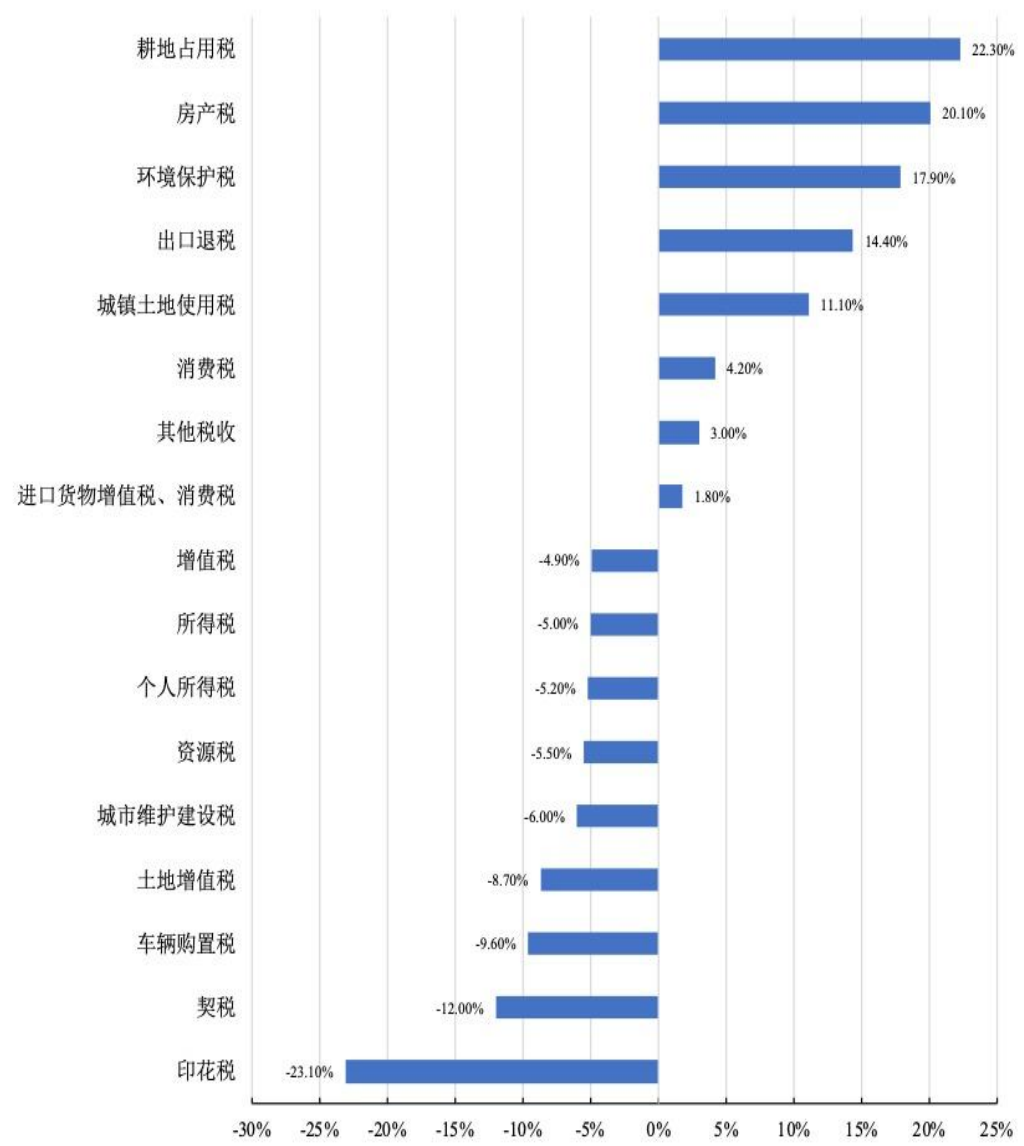
## 央地财政收支关系





■ 一般公共预算收入-税收收入 (亿元)
 ■ 一般公共预算收入-非税收入 (亿元)
 ■ 全国政府性基金收入 (亿元)
 — 全国政府性基金收入占比

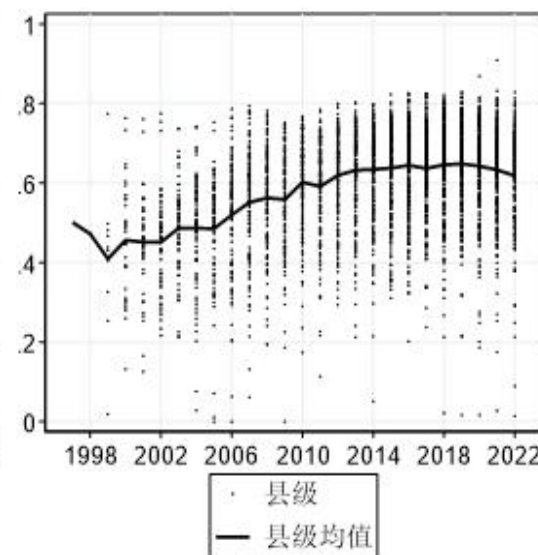
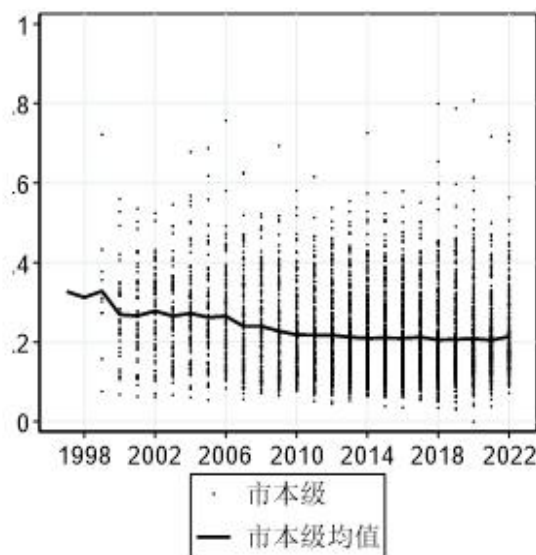
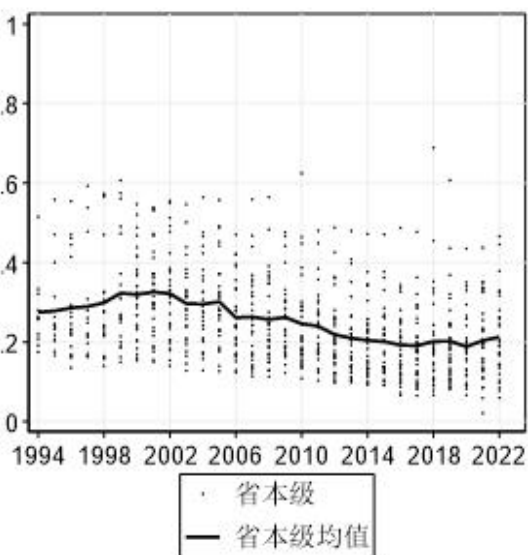
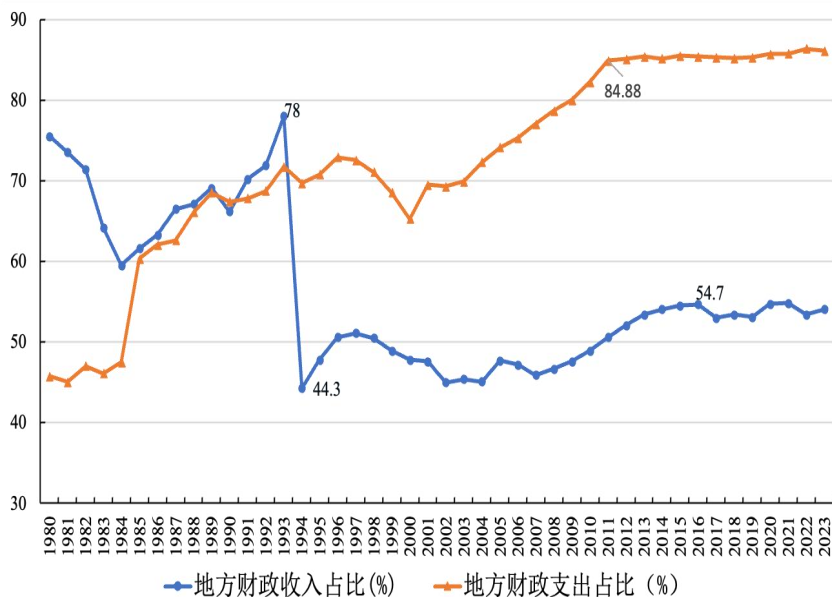
2024年8月全国税收收入累计同比增速



■ 2024年8月累计—税收同比
 ■ 2024年8月累计—非税同比

## 二、央地财政关系存在的问题

### (一) 财政事权和支出责任划分问题

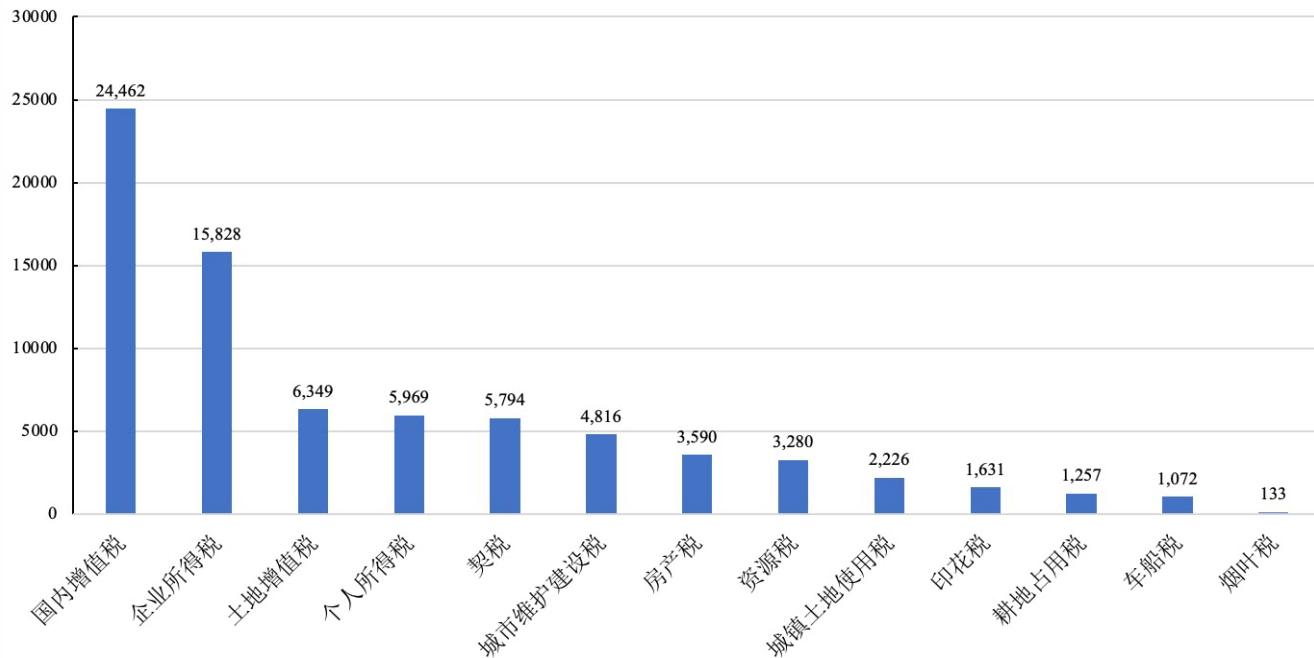


- 省市县三级政府的支出责任划分

问题：1.事权存在缺位、越位、交叉不清问题；2.事权、支出责任和财力不匹配；3.支出责任层层下移，基层财政压力加大。



## (二) 财权划分问题



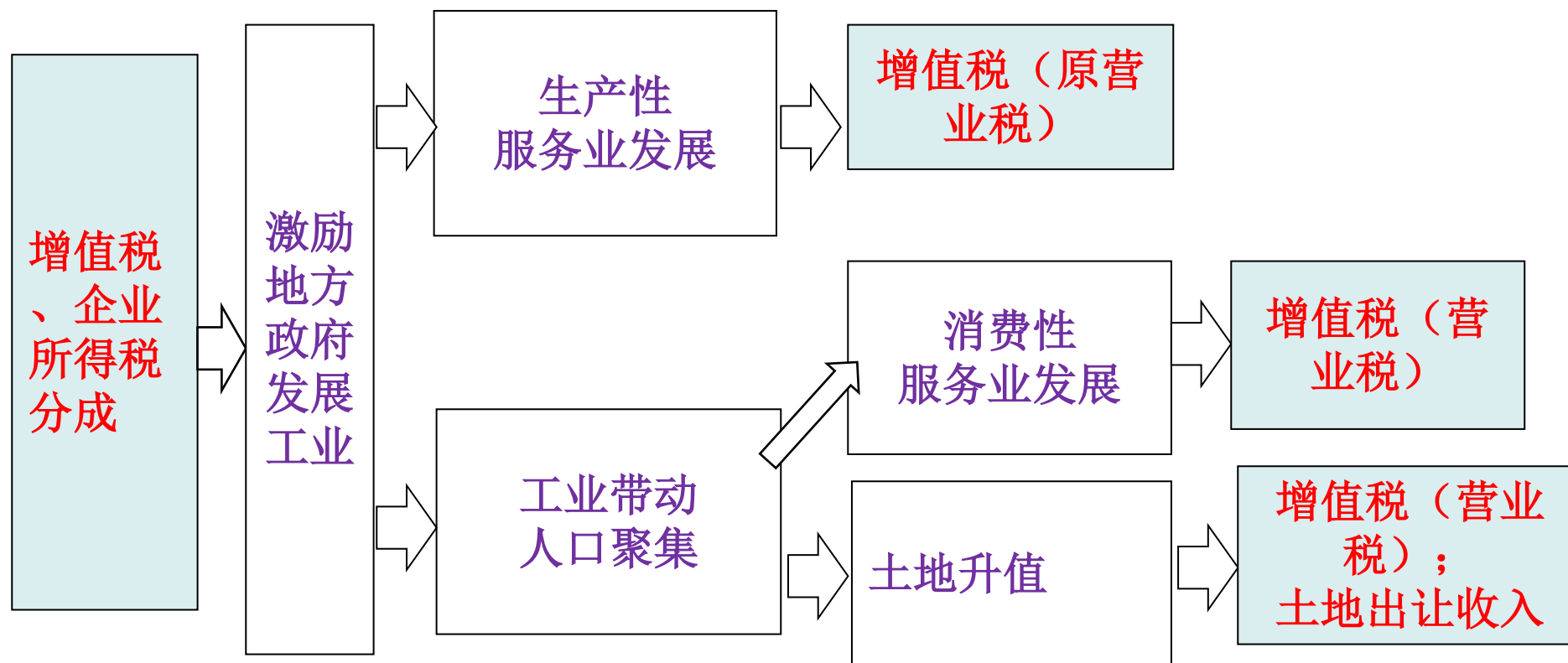
### • 地方税系构成

目前我国地方税系有三大特点：

- 第一，地方税基于生产地原则分享。
- 第一，地方税系的税基主要是流动性税基。
- 第二，地方税的纳税人主要是企业纳税人。

地方税系存在问题

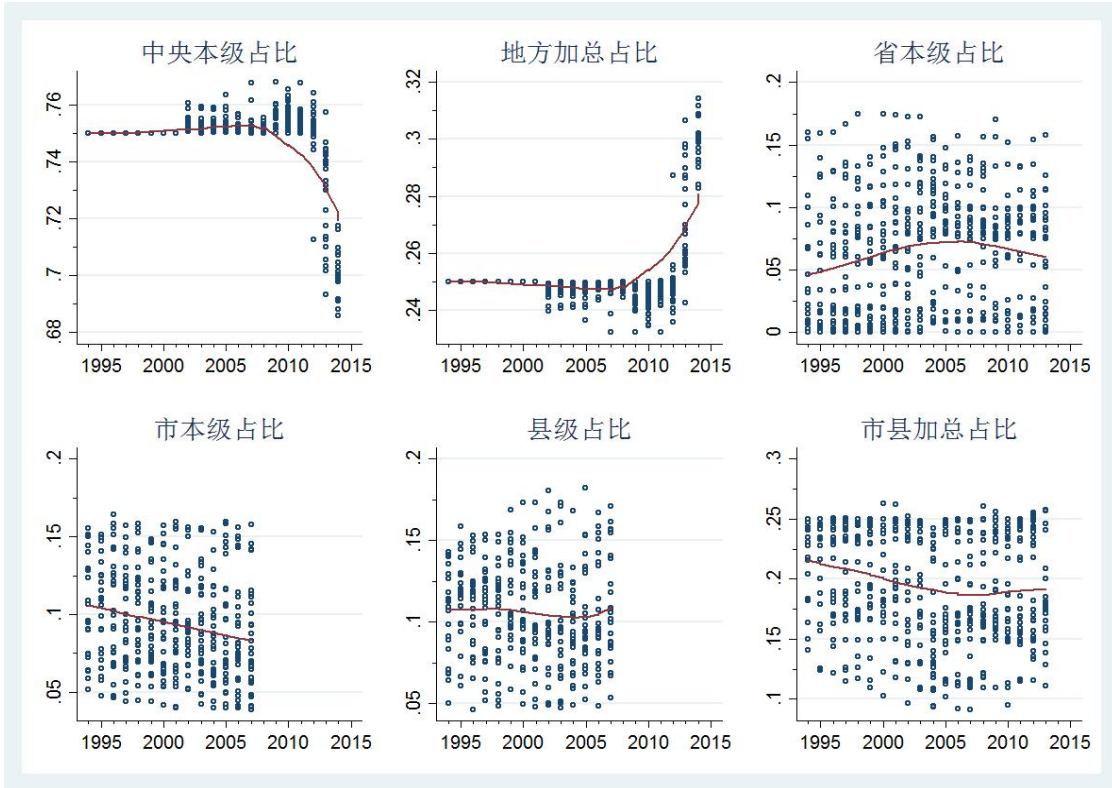
- 第一，税收收入保障地方财政运行的力度不足。
- 第二，激发以非正式性税收返还为特征的恶性税收竞争。
- 第三，不利于地方政府职能转变。



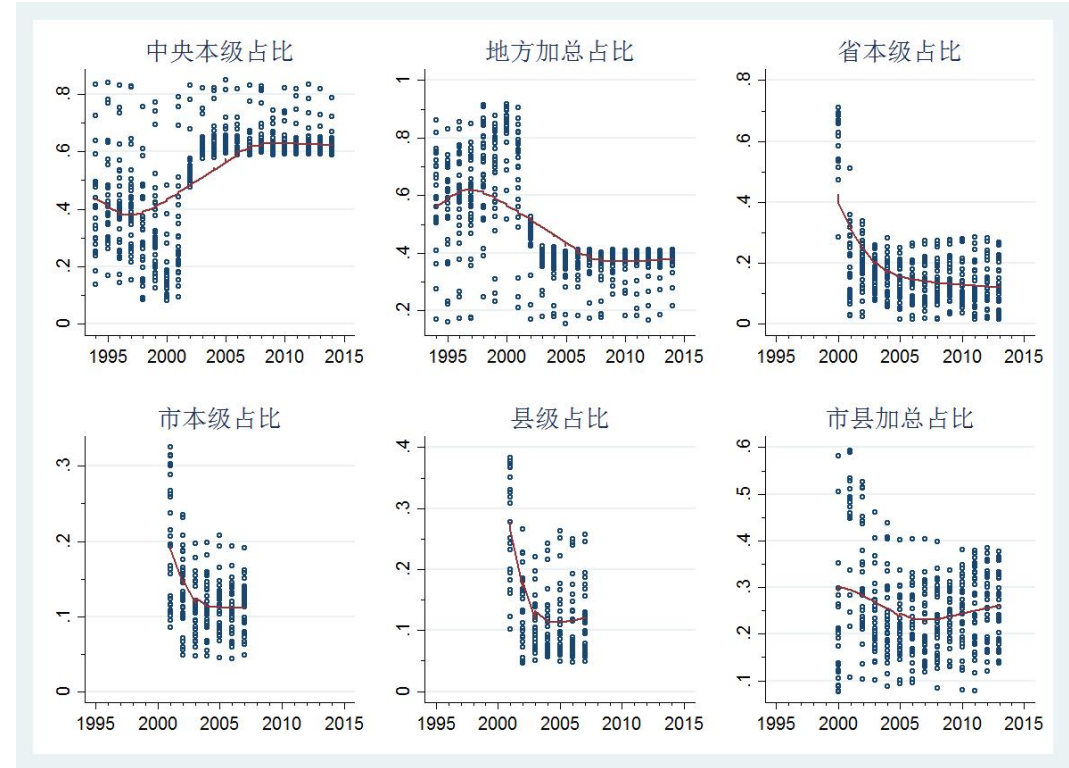
### 地方税调动地方积极性的机制

- “保持增值税‘五五分享’比例稳定”，为的是“**鼓励地方在经济发展中培育和拓展税源**，增强地方财政‘造血’功能，营造主动有为、竞相发展、实干兴业的环境。”——2019年国务院印发的《实施更大规模减税降费后调整中央与地方收入划分改革推进方案》

## 增值税分级分配

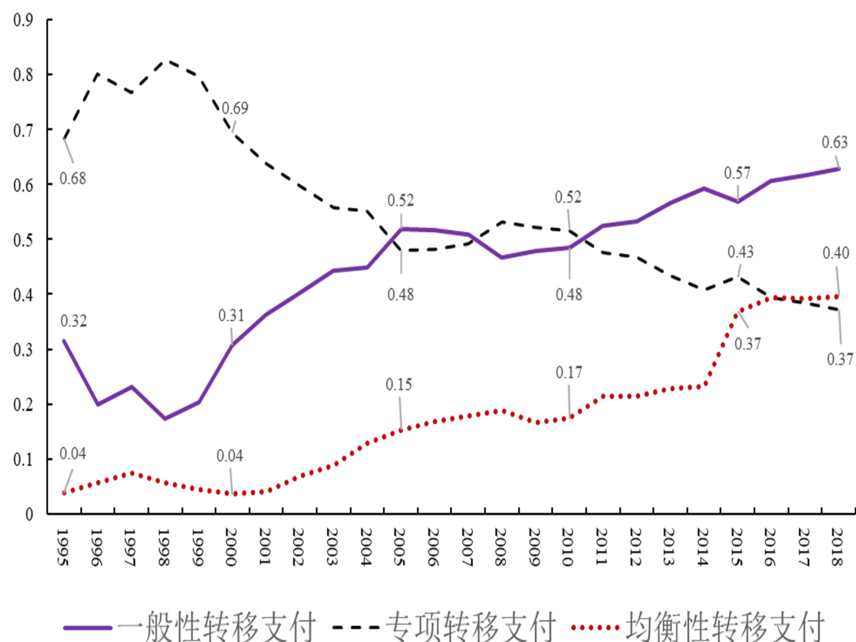


## 企业所得税的分级分配



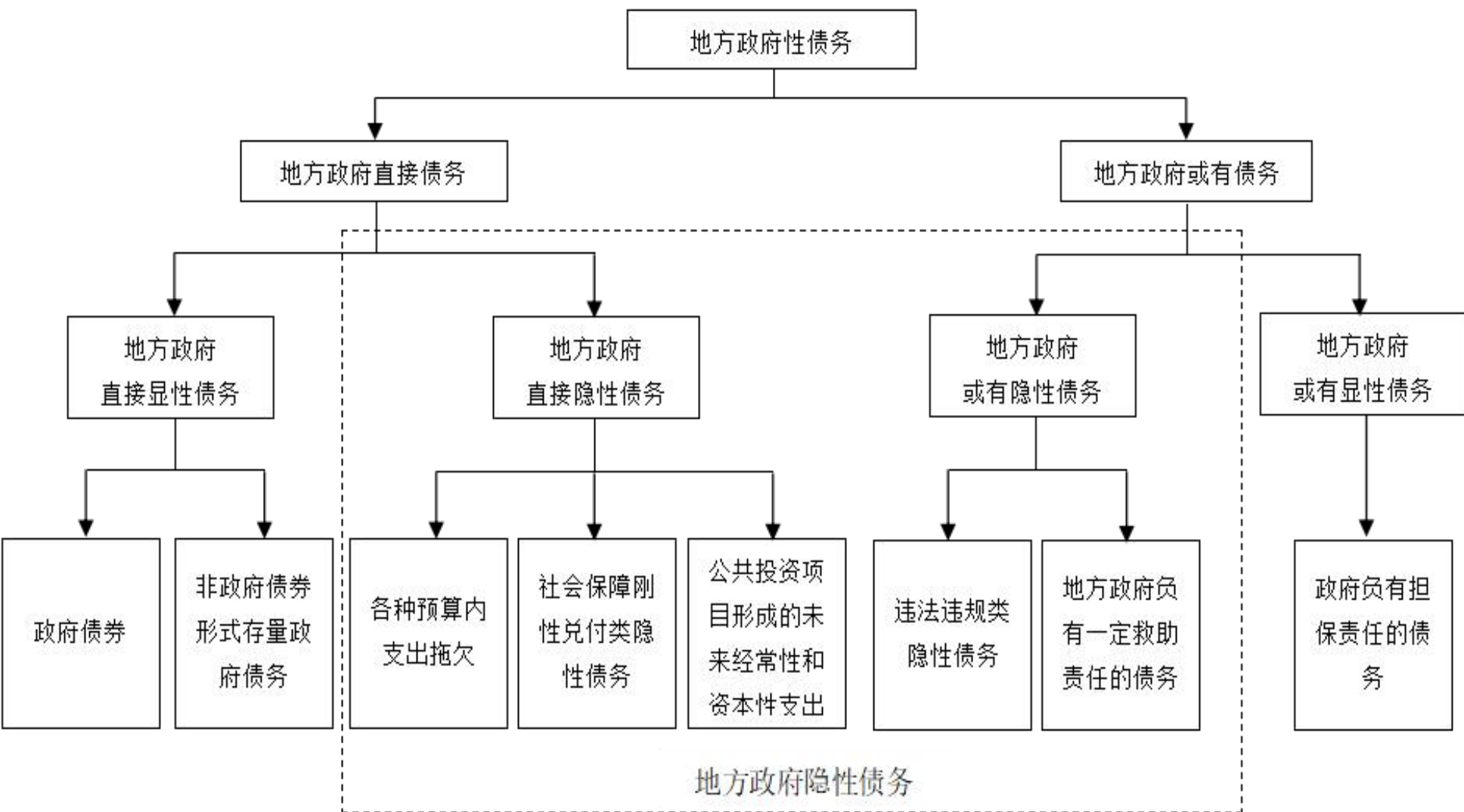
## （三）转移支付问题

1. 规模过大，降低经济效率
2. 共同财政事权转移支付定位不清
3. 专项转移支付因信息不对称、信息传递链条长而产生资金配置扭曲



2018年转移支付分类（决算）			2023年转移支付分类（预算）		
项目	规模	占比（%）	项目	规模	占比（%）
<b>1.一般性转移支付</b>	38722.06	55.6	<b>1.一般性转移支付</b>	85036.91	80.5
<b>(1)均衡性转移支付</b>	24442.28	35.1	<b>(1)均衡性转移支付</b>	23649.00	22.4
其中：均衡性转移支付（小口径）	14095	20.2	<b>(2)重点生态功能区转移支付</b>	1091.00	1.0
<b>(2)老少边穷地区转移支付</b>	2132.83	3.1	<b>(3)县级基本财力保障机制奖补资金</b>	4107.00	3.9
<b>(3)成品油税费改革转移支付</b>	693.04	1	<b>(4)资源枯竭城市转移支付</b>	232.90	0.2
<b>(4)体制结算补助</b>	1593.95	2.3	<b>(5)老少边穷地区转移支付</b>	3517.64	3.3
<b>(5)基层公检法司转移支付</b>	470.86	0.7	<b>(6)产粮大县奖励资金</b>	556.14	0.5
<b>(6)基本养老金转移支付</b>	6664.41	9.6	<b>(7)生猪（牛羊）调出大县奖励资金</b>	37.00	0.0
<b>(7)城乡居民医疗保险转移支付</b>	2724.69	3.9	<b>(8)共同财政事权转移支付（共54项）</b>	36794.04	34.8
<b>2.专项转移支付</b>	22927.09	32.9	<b>(9)税收返还及固定补助</b>	11309.48	10.7
<b>3.中央对地方税收返还</b>	8031.51	11.5	<b>(10)体制结算补助</b>	3742.71	3.5
			<b>2.专项转移支付（共21项）</b>	8040.67	7.6
			<b>3.支持基层落实减税降费和重点民生等专项转移支付</b>	4758.74	4.5
			<b>4.灾后恢复重建和提升防灾减灾救灾能力补助资金</b>	5000.00	4.7

## (四) 央地财政关系矛盾的集中体现：地方债



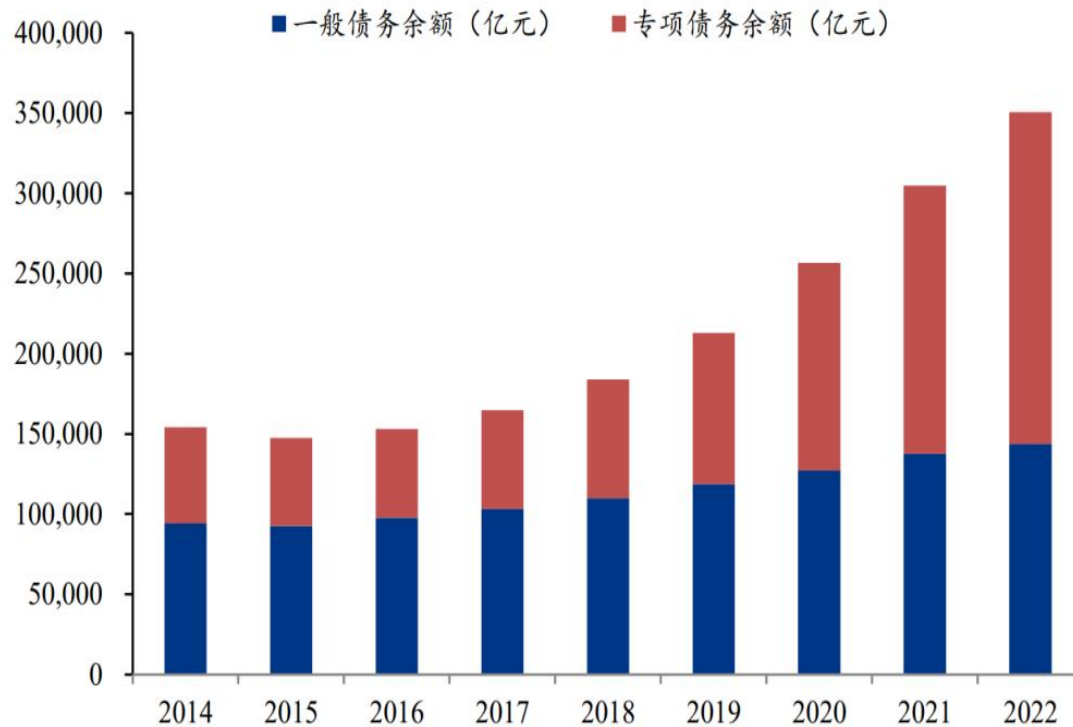
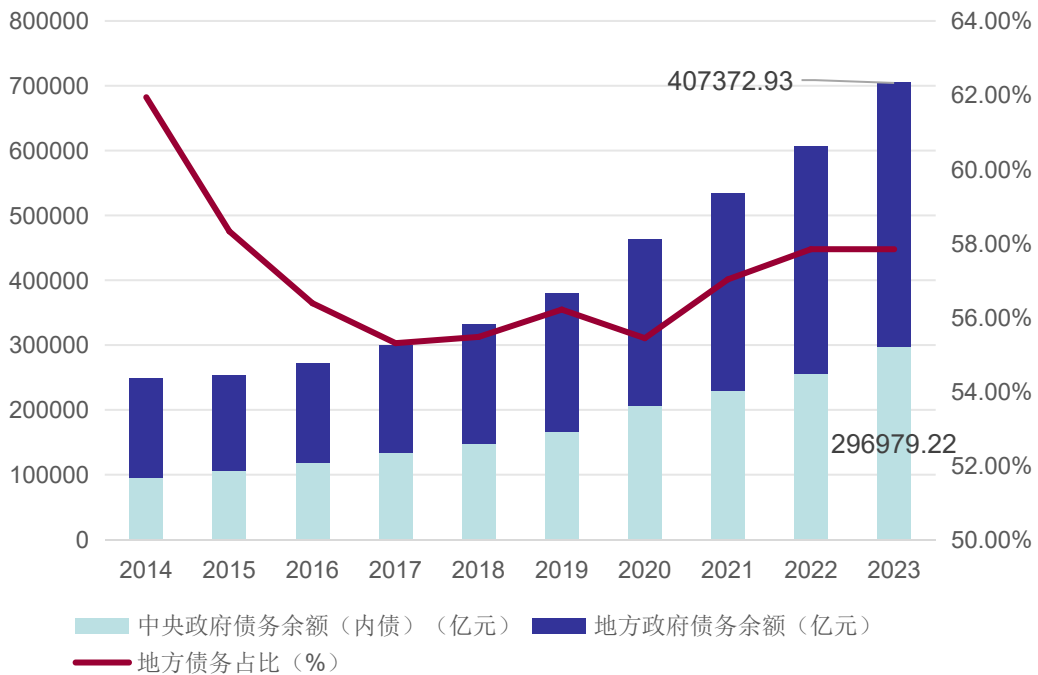
1.直接债务：政府无条件承担的债务，源于现时义务

2.或有债务：政府在特定条件下承担的债务，源于未来义务

3.显性债务：法律明确规定的由政府以各种形式承诺的债务

4.隐性债务：政府职能中隐含的应由政府承担的债务

政府债务余额结构（亿元）



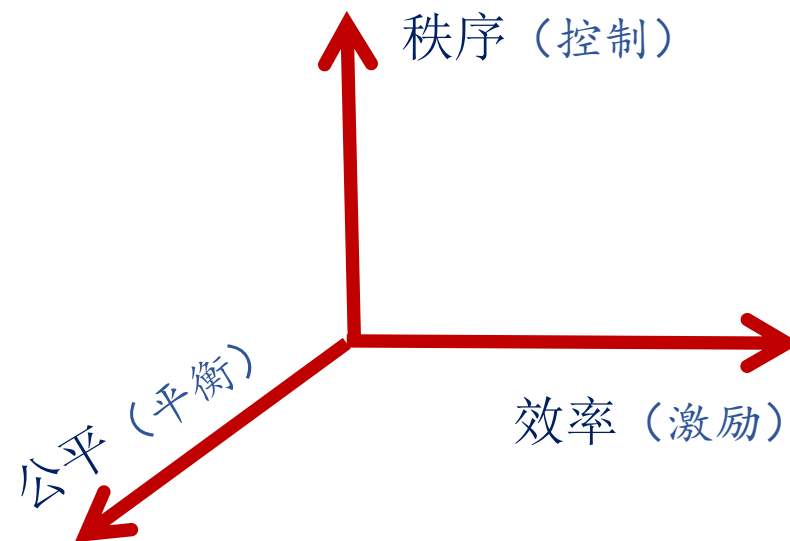
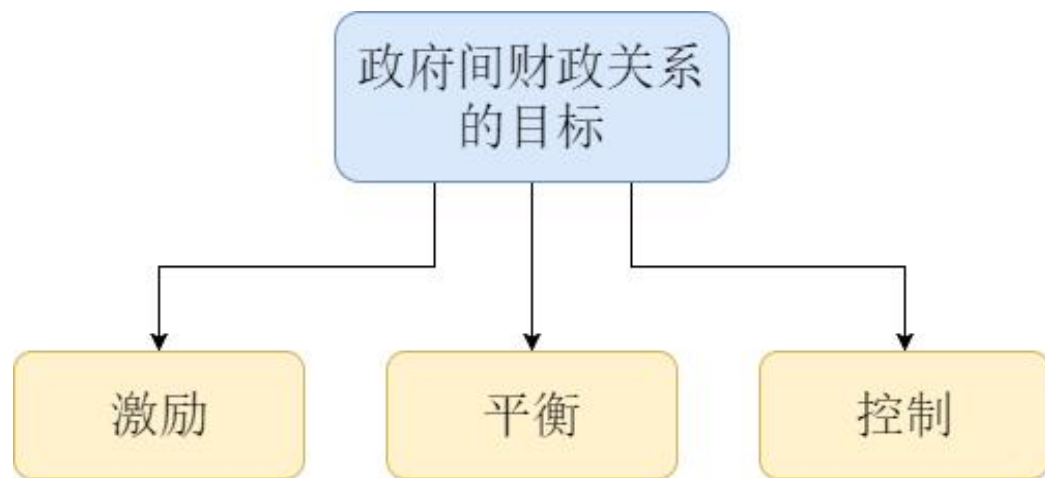


### 三、央地财政关系改革

- “应当在巩固中央统一领导的前提下，扩大一点地方的权力，给地方更多的独立性，让地方办更多的事情。这对我们建设强大的社会主义国家比较有利。我们的国家这样大，人口这样多，情况这样复杂，有中央和地方两个积极性，比只有一个积极性好得多。”——毛泽东，《论十大关系》，1956年。
- 集分平衡应为未来中央与地方协同关系的**原则**。中国超大的地方和超大的社会是央地关系失衡的一个重要原因。——王沪宁，1991，《集分平衡：中央与地方的协同关系》，《复旦学报（社会科学版）》，第2期。
- 对于非地方自治的国家，**过度集权或分权所带来的弊端会腐蚀正常的中央与地方关系**。——林尚立，1998，《国内政府间关系》，浙江人民出版社。
- **十四五规划**：建立权责清晰、财力协调、区域均衡的中央和地方财政关系。

发挥两个积极性

集分平衡



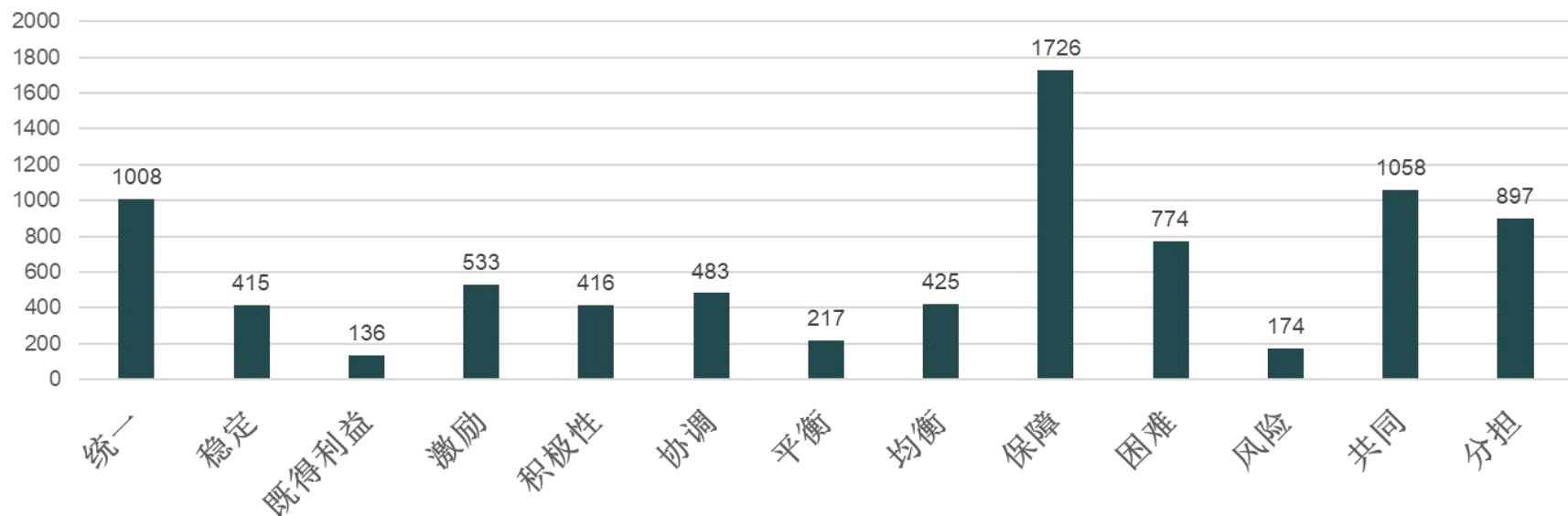
激励目标：一国中大量事情要交给地方政府完成，政府间财政关系要起到调动各级政府积极性作用。

平衡目标：中央政府有责任通过财政手段，平衡地区经济差距和公共服务差距。

控制目标：中央政府为了实现全局性经济目标或政治稳定目标，需要对地方财政进行控制。



财政体制关键词的频次

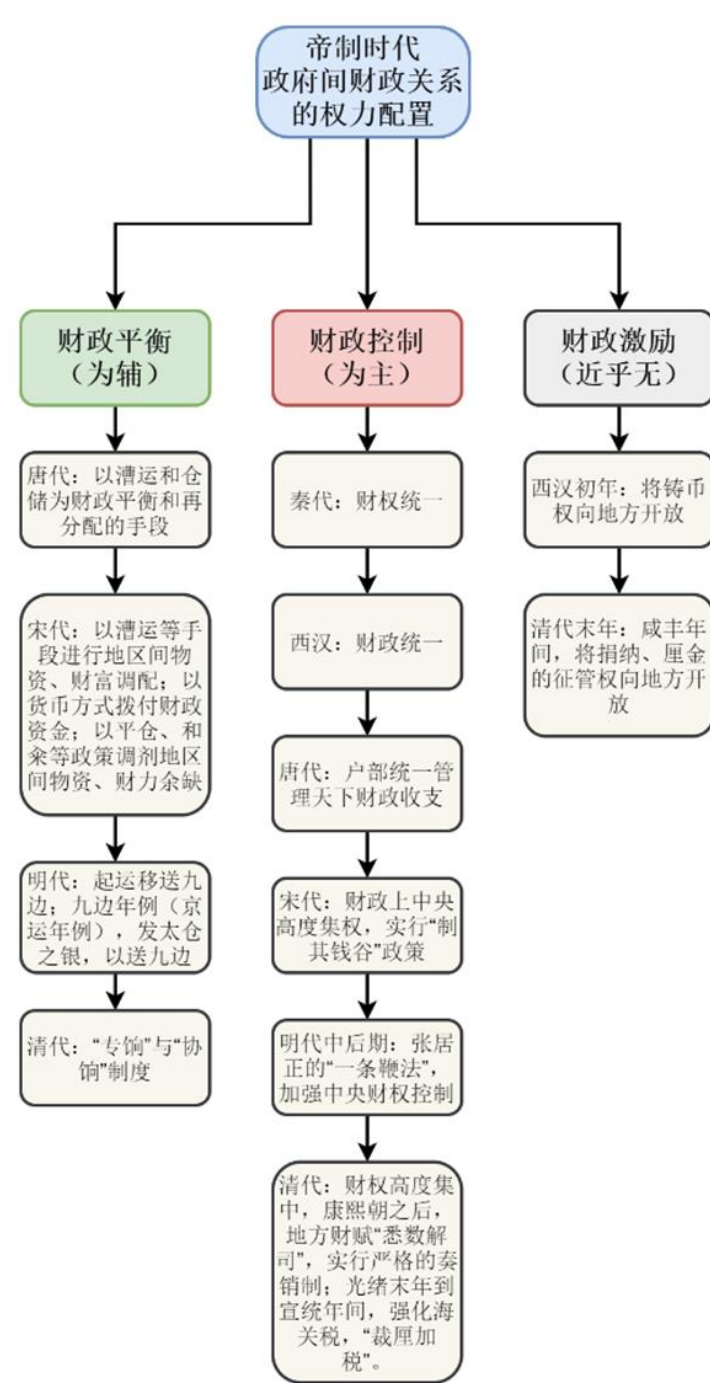


财政体制改革关注什么问题？（基于各省财政体制改革文件词频统计）

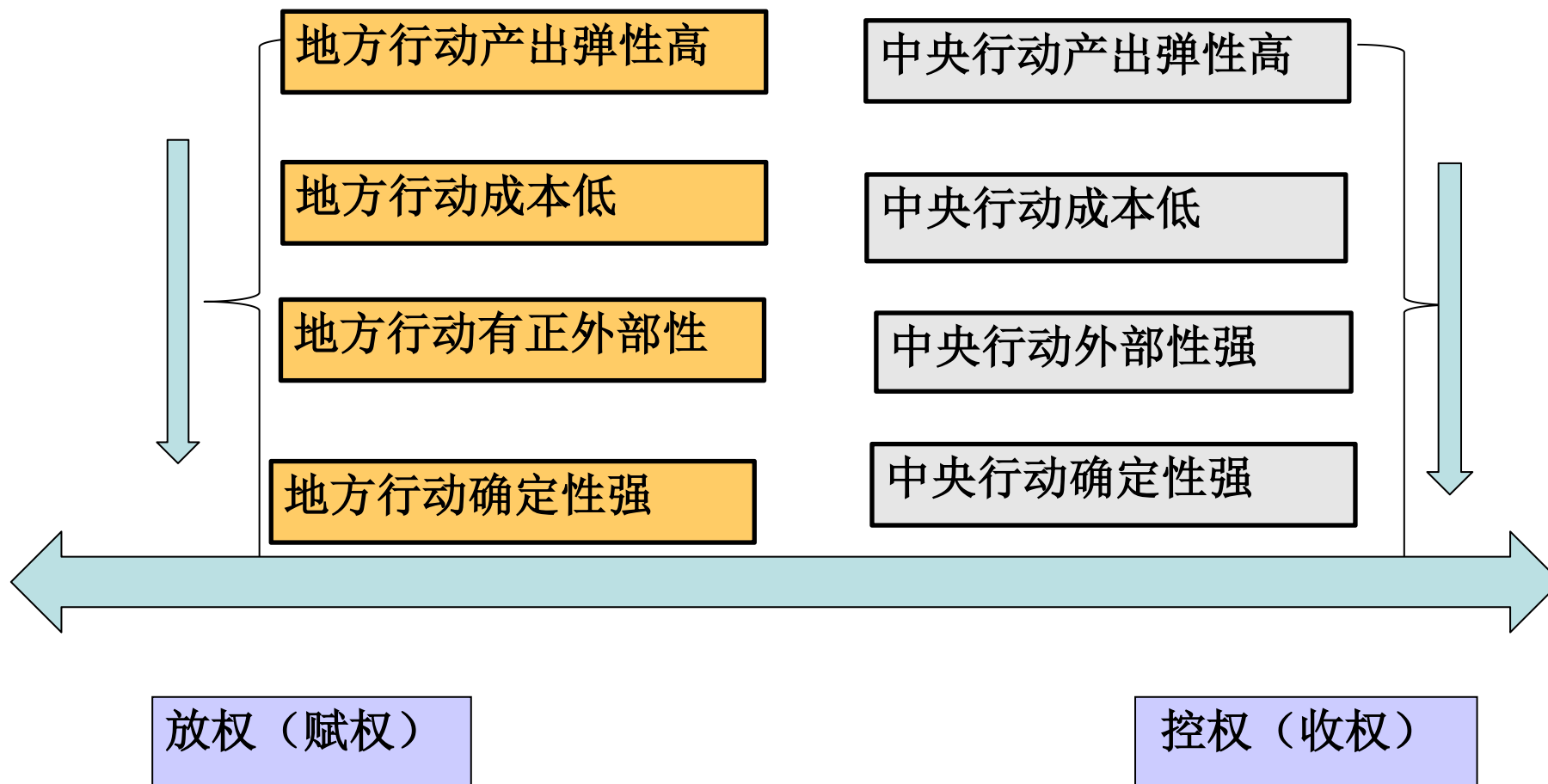
**控制**（1559次）：统一、稳定、既得利益； **激励**（949次）：激励、积极性

**平衡**（1125次）：协调、平衡、均衡； **保障**（2674次）：保障、困难、风险

**特色**（1955次）：共同、分担



## 中国央地关系治理特点：中央统一领导、地方分级管理



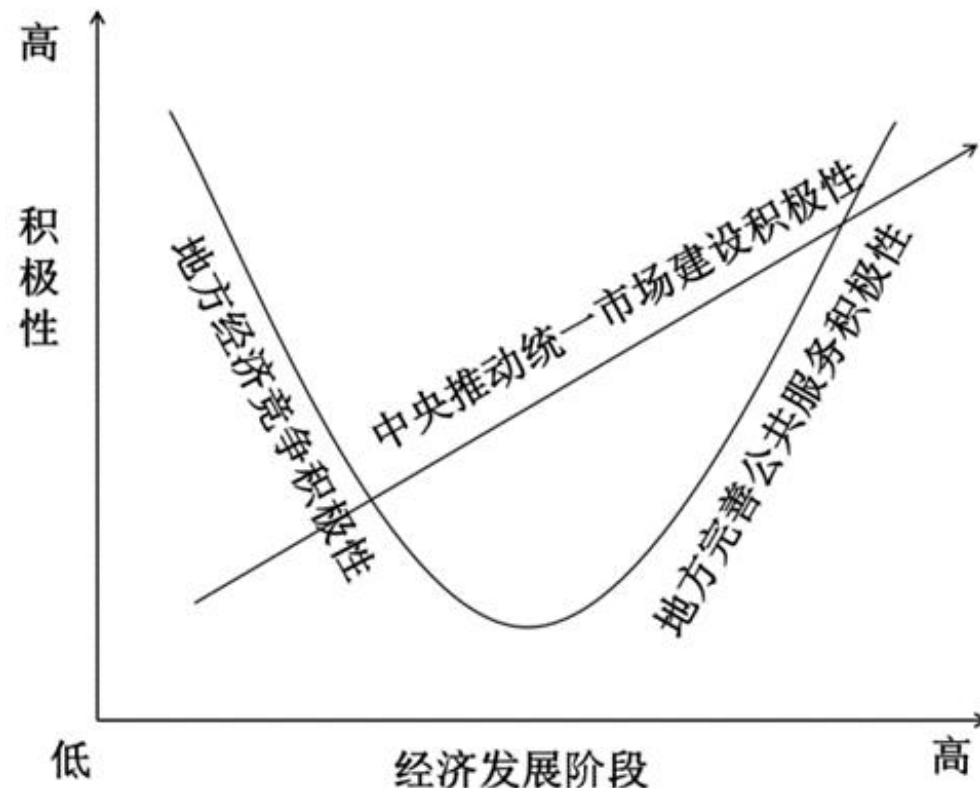
吕冰洋、胡深：《中国央地财政关系的演进：一个理论框架》，《经济研究》2024年第6期。

## 央地财政关系要处理两对核心矛盾：1.调动地方积极性与建设统一大市场； 2.平衡地方发展经济积极性与完善公共服务积极性

- 大国优势：统一大市场
- 财政权力分配：事权+财权
- 控权优点：建设全国统一大市场

统一的基础制度规则（财税规则统一）、统一联通的市场设施（全国性公共产品）、统一的要素资源市场（企业所得税改革）、统一的商品服务市场（商品税改革）、统一的市场监管（税收管理）以及破除地方保护（事权财权改革）

- 赋权优点：调动地方积极性



吕冰洋、贺颖：《中国特色财政激励体制：基于统一市场的视角》，《中国社会科学》2022年第4期。

政府间财政 关系构成	存在问题	影响	改革方向
事权划分	事权缺位，政府卸责	不能很好地纠正市场负外部性行为	合理划分事权中决策权、支出权、监督权； 完善省以下财政体制；地方融资平台转型
	事权越位，干预市场	事权滥用干预市场资源配置	
财权划分	生产性税基激发地区之恶性竞争	破坏统一市场建设	以受益性原则引导地方税系转变
	预算软约束导致地方隐性债务上升	经济风险积累	
转移支付	逆向激励 资金配置扭曲	降低政府资金的使用效率。	提高均衡性转移支付和分类转移支付的比重

## 党的二十届三中全会《决定》中关于央地财政关系改革

- 建立权责清晰、财力协调、区域均衡的中央和地方财政关系。
- **增加地方自主财力**，拓展地方税源，适当扩大地方税收管理权限。
- **完善财政转移支付体系**，清理规范专项转移支付，增加一般性转移支付，提升市县财力同事权相匹配程度。建立促进高质量发展转移支付激励约束机制。
- **推进消费税征收环节后移并稳步下划地方**，完善增值税留抵退税政策和抵扣链条，**优化共享税分享比例**。研究把城市维护建设税、教育费附加、地方教育附加合并为地方附加税，授权地方在一定幅度内确定具体适用税率。
- **适当加强中央事权、提高中央财政支出比例**。中央财政事权原则上通过中央本级安排支出，减少委托地方代行的中央财政事权。不得违规要求地方安排配套资金，确需委托地方行使事权的，通过专项转移支付安排资金。

## 事权与支出责任改革

- (一) 转变政府职能，理顺政府与市场、政府与社会的关系。  
混合公共物品的提供、社会参与
- (二) 合理划分各级政府职能，根据政府职能定位确定财政事权与支出责任划分  
事权包括决策权、执行权和监督权，合理分割和分配
- (三) 推动财政事权和支出责任划分规范化和法律化  
要从法律上规范中央事权、地方事权、共同事权和委托事权的分配
- (四) 完善中央与地方支出责任划分，保障各级政府财力需要  
一般性转移支付弥补地方收支缺口

事权上移领域：社会保障、跨区域的公共服务和基础设施建设、环境治理、司法、食品安全和药品监管等。

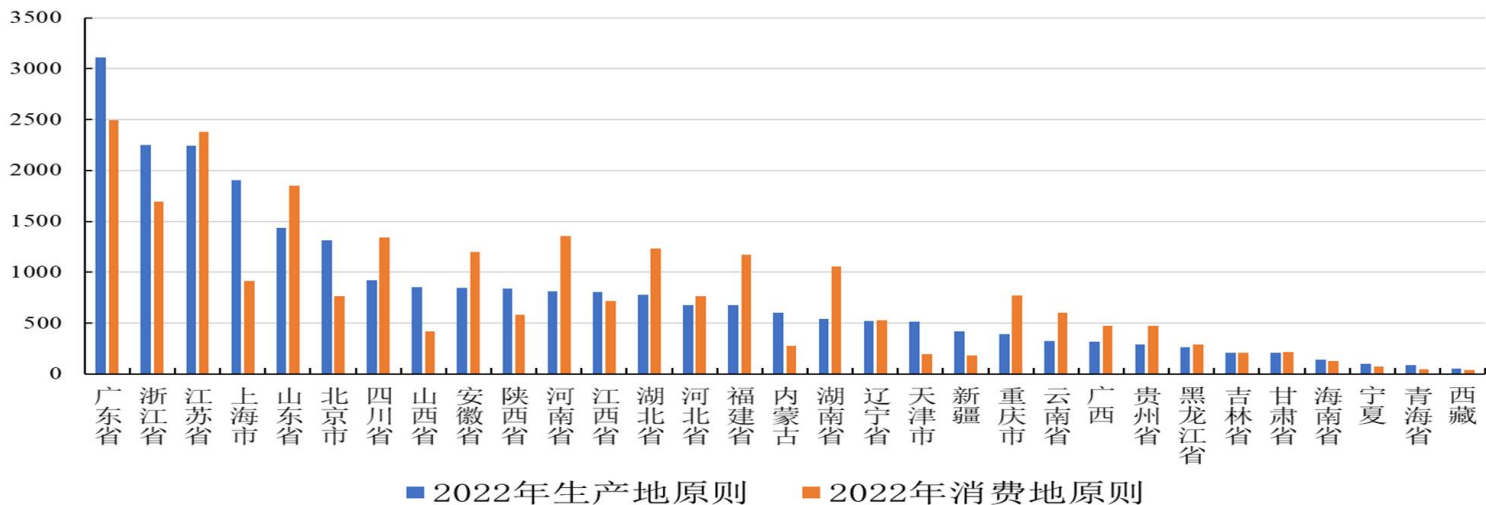
## 地方政府合理税基的选择

	增值税	企业所得税	选择性消费税	一般性消费税	个人所得税	房地产税
受益对象	企业	企业	企业为主	消费者	个人	当地居民
征税环节	生产	再分配	生产为主	消费	再分配	积累
税基	商品	所得	商品	商品	所得	财产
税源地区分布	不均匀	不均匀	极度不均匀	均匀	不均匀	相对均匀
对地方政府积极性发挥	推动企业产出	推动企业产出	推动企业产出	推动公共服务	推动公共服务	推动公共服务
征管成本	低	较高	低	低	较高	很高

## 税收分享原则转变

- **消费地原则：**地方政府分享税收的依据是当地所产生的消费总额。  
优点：引导地方政府改善消费环境；缩小地区财力差距
- **人口原则：**地方政府分享税收的依据是当地人口总数。  
优点：鼓励地方政府改善公共服务；缩小地区财力差距
- **域外原则：**根据增值税发票信息将产品的销售划分为辖区内和辖区外销售，该比例即作为增值税分享依据，前者归中央政府，后者归地方政府。  
优点：计算简便；保护地方积极性的同时，又避免地区间恶性税收竞争

增值税收入——按生产地原则与消费地原则分配





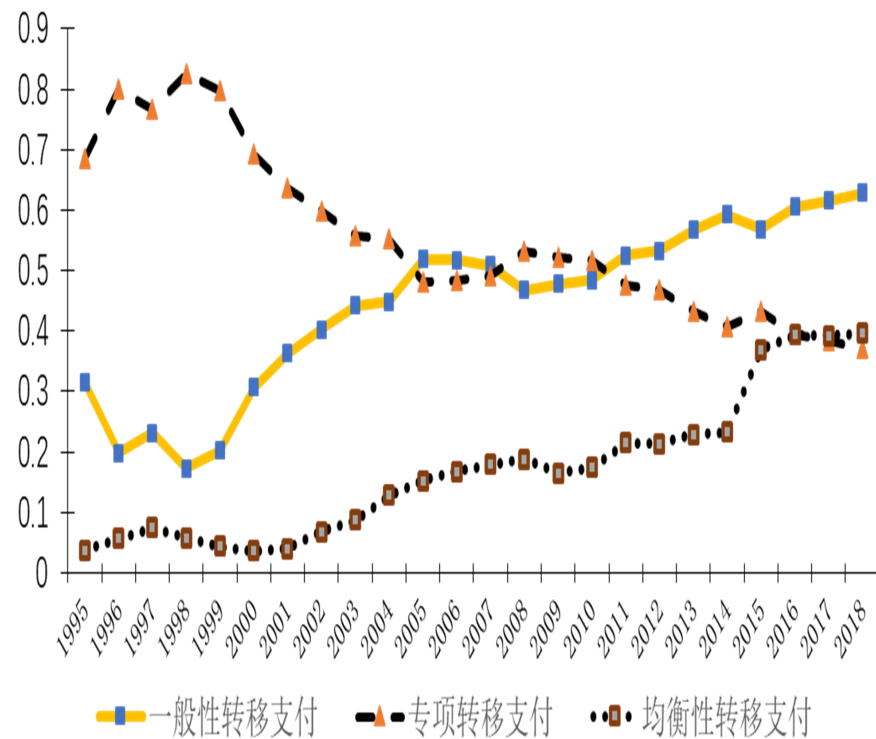
# 消费税改革

- 2019年10月，《关于印发实施更大规模减税降费后调整中央与地方收入划分改革推进方案》（国发〔2019〕21号）：消费税征税环节要后移，并将收入稳步下划至地方政府，探索将消费税部分税目从生产环节逐步后移至批发或零售环节，并采用“定基数、调增量”的方式划分央地间消费税收入。
- 《决定》：推进消费税征收环节后移并稳步下划地方。
- 消费税：选择性消费税 VS 一般性消费税
- 选择性消费税：调节功能、差别税率、适合中央税
- 一般性消费税：收入功能、统一税率、适合地方税。美国零售税为代表。
- 消费税征税环节下移并做为地方税，只能是部分税目。要高度关注几个问题：税收竞争、征管成本、地区税收分配不均、小规模纳税人逃税、鼓励厂家直销模式

《决定》：完善财政转移支付体系，清理规范专项转移支付，增加一般性转移支付，提升市县财力同事权相匹配程度。建立促进高质量发展转移支付激励约束机制。

## 转移支付制度改革

分类	性质	功能	分配方法	特点	优点	缺点
一般性转移支付	无条件转移支付	调整地方政府财力水平	因素法	不指定用途，地方政府资金使用自由权大	迅速缩小地区财力差距，弥补地方财力缺口	逆向激励；偏好错位
专项转移支付	有条件转移支付	解决公共产品提供外部性	项目法为主	指定用途，地方政府资金使用自由权小	有利于完成中央具体意图	信息不对称导致资金错配
分类转移支付	有条件转移支付	兼具以上两个功能	因素法与项目法结合	指定较宽用途，地方政府资金使用自由权介于前两者之间。	锁定公共物品提供的大致方向	



- 转移支付的改革方向：以均衡性和分类转移支付为主，专项转移支付为辅，转移支付与绩效考核挂钩。

- 以国家层面财政杠杆替代地方层面财政杠杆

- (一) 1978 ~ 2001年中央制定区域性税收优惠政策
- (二) 2001 ~ 2013年地方性税收优惠政策在各地区全面开花
- (三) 2014 ~ 2016地方性税收优惠政策数量有所控制、方式不断创新

2014年,《国务院关于清理规范税收等优惠政策的通知》(国发〔2014〕62号)要求全面规范税收优惠政策,维护公平的市场竞争环境。

国发〔2015〕25号规定税收优惠政策的专项清理工作待今后另行部署后再进行。

- (四) 2017至今地方性税收优惠政策反弹

## 《公平竞争审查条例》(2024.5.11):

第十条 起草单位起草的政策措施,没有法律、行政法规依据或者未经国务院批准,不得含有下列影响生产经营成本的内容:

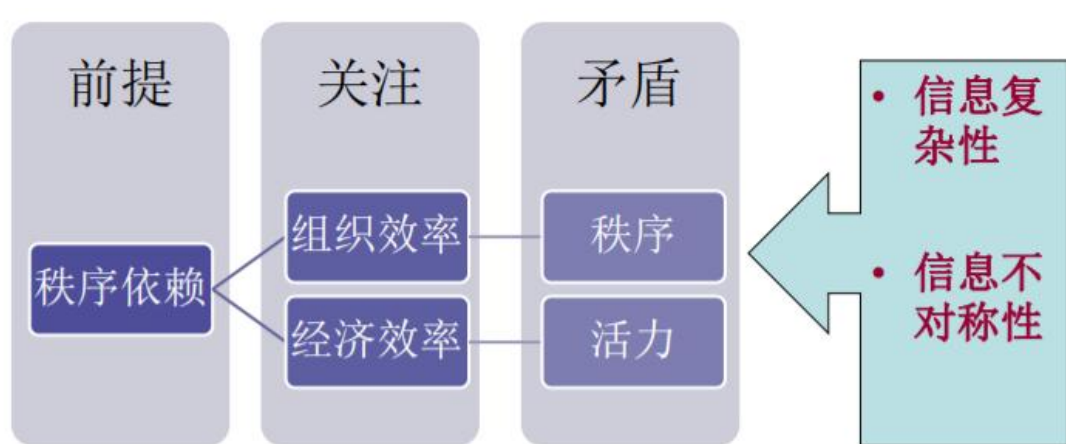
- (一) 给予特定经营者税收优惠;
- (二) 给予特定经营者选择性、差异化的财政奖励或者补贴;
- (三) 给予特定经营者要素获取、行政事业性收费、政府性基金、社会保险费等方面的优惠;
- (四) 其他影响生产经营成本的内容。

# 央地财政关系：永恒的话题

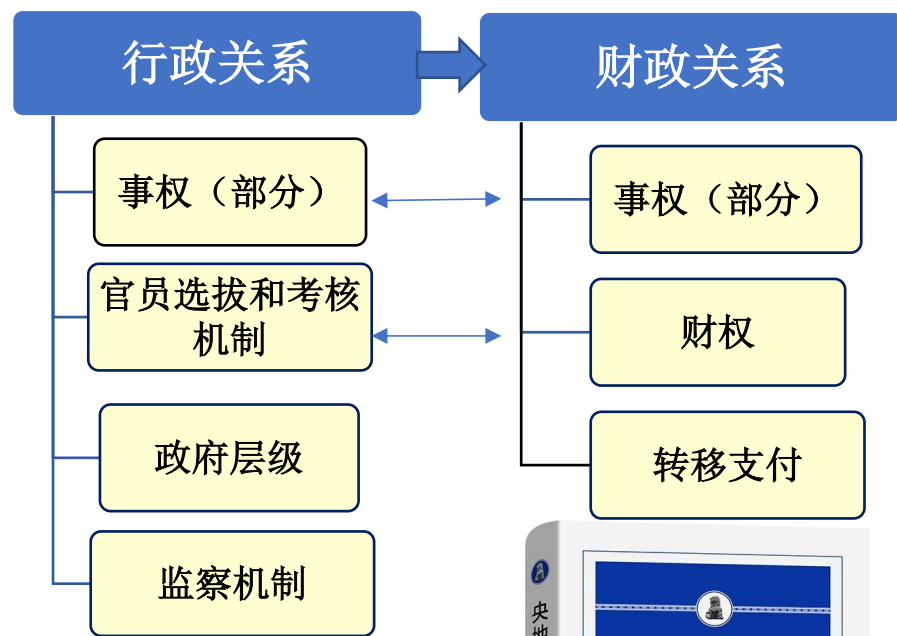
## 1. 央地财政关系在不同发展阶段的要求不同

发展阶段	早期	中期	成熟期
地方政府积极性 发挥方向	创造和改善 市场条件	提供地方 公共服务	完善地方 公共治理

## 2. 央地财政关系需不断平衡秩序和活力这一对矛盾



## 3. 央地财政关系涉及我国深层次治理体系改革



央地关系构建的顾炎武方案



## CMF 专题报告发布，央地财政关系的现状与改革

10月12日，CMF宏观经济热点问题研讨会（第91期）于线上举行。

本期论坛由中国人民大学一级教授、经济研究所联席所长、中国宏观经济论坛（CMF）联合创始人、联席主席杨瑞龙主持，聚焦“央地财政关系的现状与改革”，来自学界、企业界的知名经济学家刘元春、刘尚希、杨瑞龙、毛振华、汪德华、吕冰洋、罗志恒联合解析。

论坛第一单元，中国人民大学财政金融学院教授、中国宏观经济论坛（CMF）主要成员吕冰洋代表论坛发布CMF中国宏观经济专题报告。

报告围绕以下三个方面展开：

一、央地财政关系的现状

二、央地财政关系的问题

三、央地财政关系的改革

央地财政关系是二十届三中全会决定中的重点内容，财税体制改革可分三部分，分别是预算、税收以及央地财政关系，其中核心是央地财政关系。

### 一、央地财政关系的现状

央地财政关系是我国政府间财政关系的集中体现。政府间财政关系分三大部分：财政事权、财权、转移支付。财政事权包括决策权、支出权、监督权；财权包括立法权、收益权、征管权；转移支付包括分配权、支出权、监督权。

其中，2016年国务院发布《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》，正式提出“财政事权”这一术语。根据财政部定义，财政事权是指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，其逻辑起点是事权。所以，二十届三中全会提出了事权和支出责任改革，事权是确定财政事权的基础，进而才能确定相应的决策权、支出权、监督权等。由于权利与责任相对等，相应产生了支出责任，进一步产生了财力需求。

2023年,全国一般公共预算收入216784亿元,同比增长6.4%。其中,税收收入181129亿元,同比增长8.7%;非税收入35655亿元,同比下降3.7%。地方财政收入分为四本预算:一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算和社会保险基金预算。其中规模较大是一般公共预算、政府性基金预算与社会保险基金预算。财政领域较为重要的是一般公共预算与政府性基金预算,中央地方财政关系划分集中在一般公共预算。社会保险基金预算很大程度上属于封闭运行,用于社会保障。

中央和地方财政收入自2012年后处于下降趋势,但除了外交、国防是中央承担的主要部分之外,地方承担了大部分的财政支出责任。在收入方面,1994年分税制改革后,地方财政收入占比大幅下降,而中央占比上升,现在比例稳定在55:45,即地方占比55%左右。在支出方面,2000年后,地方支出占比不断上升,目前地方支出占86%,中央占14%,这一巨大缺口需要通过转移支付来解决。

所以,转移支付规模不断扩大,目前高达10万亿。从人均转移支付和转移支付依赖度来看,地方一般公共预算收入无法满足财政支出的需要,都要依赖转移支付,包括江浙沪等发达地区。

近期财政形势较为紧张。地方政府运转依赖政府性基金收入,其中大部分来自土地出让收入,但随着房地产行业不景气,地方土地出让收入大幅下降,导致政府性基金收入占比不断下降。与此同时,今年部分重要省份税收同比增速也在下降,甚至出现负值,地方财政运

转很大程度上可能需要依赖非税收入,因此非税收入增速度较快。从我国重要税种收入状况来看,1-8月重要税种中的增值税、所得税等增速为负,给地方带来了很大的财政压力。

## 二、央地财政关系的问题

### (一) 事权和支出责任划分问题

地方支出占比与收入占比的巨大缺口需要通过转移支付解决,如果转移支付仍无法解决,就会加大地方财政压力,进而导致地方的部分支出责任无法落实。央地财政关系会层层传导到省下财政体制。目前,县一级支出责任占比在省下支出责任占比不断上升,省本级占比下降,说明压力会传导到基层政府,基层财政困难问题就会随之出现。

所以，在事权和支出责任划分方面，目前存在的核心问题为：事权存在缺位、越位、交叉不清问题；事权、支出责任和财力不匹配；支出责任层层下移，基层财政压力加大。

## （二）财权划分问题

财权划分问题是政府间财政关系最核心的问题，因为事权改革本质上是行政体制改革，财政体制改革难以推动，而财权划分是政府间财政关系能够调整的，也是上下级政府博弈最多的领域。

地方财政收入主体税种包括增值税和企业所得税。地方税有三大特点：第一，地方税基于生产地原则分享；第二，地方税系的税基主要是流动性税基；第三，地方税的纳税人主要是企业纳税人。这样会导致以下问题：一是税收收入保障地方财政运行的力度不足；二是激发以非正式性税收返还为特征的恶性税收竞争，破坏统一大市场建设，降低资源配置效率；三是不利于地方政府职能转变，因为地方政府的税源决定了服务对象，导致政府职能可能更重视生产性职能和企业利益。

基于生产地原则的税收共享是分税制改革以来的一个重要制度设计，它在推动中国经济增长方面发挥了重要作用，对此可称为财政激励制。地方税调动地方积极性的机制是通过增值税、企业所得税的分成来激励地方发展工业和相关生产性服务业，带来相应的增值税增长。另一方面，工业发展带动人口聚集，促进消费性服务业发展和土地升值，进一步带来增值税增长。这一机制在中国高速增长阶段有显著的积极作用。

但随着进入高质量发展阶段，需要重新来思考分税制的合理设计。虽然中央和地方的每个税种分享比例是固定的，但省以下充满了关于财政收入的谈判，导致每个地方的不同税种有不同的分享方式，它降低了制度的统一性，不利于统一大市场建设，不利于地方政府职能转变。

## （三）转移支付问题

首先，转移支付规模过大，降低了经济效率。转移支付的本质目的是平衡地区差距，这不可避免地在实现平衡目标的同时降低了经济效率，即越发达的地区得到的转移支付越少，这会降低地方发展经济的积极性。我国目前转移支付规模已达10万亿之巨，其运行效率问题不容忽视。

其次，共同财政事权转移支付定位不清。2019年的转移支付改革增设了共同财政事权转移支付，其规模非常庞大，2023年达到3.6万亿，但共同财政事权存在定位不清晰的问题。

最后，专项转移支付因信息不对称、信息传递链条长而产生资金配置扭曲。

#### （四）央地财政关系矛盾的集中体现：地方债

地方债从性质可划分为：直接债务，政府无条件承担的债务，源于现时义务；或有债务，政府在特定条件下承担的债务，源于未来义务；显性债务，法律明确规定的由政府以各种形式承诺的债务；隐性债务，政府职能中隐含的应由政府承担的债务。这四类组合起来包括地方政府直接显性债务、地方政府直接隐性债务、地方政府或有隐性债务、地方政府或有显性债务。

其中，地方政府直接显性债务规模不断上升，目前地方一般债和专项债合计达到40万亿，隐性债形式多样，规模庞大，所以，地方债风险化解问题是当前宏观治理体系面对的重要问题之一。

### 三、央地财政关系的改革

央地财政关系本质上是央地关系的体现，央地关系是中国特色治理体系的重要组成部分，其特点是中央统一领导、地方分级管理，这需要构建属于中国的政府间财政关系理论，甚至中国特色的央地关系理论。毛主席曾提出：“应当在巩固中央统一领导的前提下，扩大一点地方的权力，给地方更多的独立性，让地方办更多的事情。这对我们建设强大的社会主义国家比较有利。我们的国家这样大，人口这样多，情况这样复杂，有中央和地方两个积极性，比只有一个积极性好得多。”“大”和“多”说明我国充满了结构问题和信息不对称问题，这种情况下，中国央地关系治理的复杂性超过世界任何一个国家。“发挥中央和地方两个积极性”成为央地关系和财税关系的指导原则。关于如何发挥中央和地方两个积极性，全国政协主席王沪宁在1991年曾撰文指出“集分平衡”应为未来中央与地方协同关系的原则，中国超大的地方和超大的社会是央地关系失衡的一个重要原因。人大校长林尚立在1998年的《国内政府间关系》中特别强调集分平衡原则，“对于非地方自治的国家，过度集权或分权所带来的弊端会腐蚀正常的中央与地方关系。”由发挥两个积极性到构建集分平衡的央地财政关系是我国改革的重要方向，要基于系统性思维整体考虑如何构建一个集分平衡式的央地财政关系。



## （一）央地财政关系的三大目标

**第一，激励目标。**作为一个大国，大量事情要交给地方政府完成，政府间财政关系要起到调动各级政府积极性作用。**第二，平衡目标。**中央政府有责任通过财政手段，平衡地区经济差距和公共服务差距。**第三，控制目标。**中央政府为了实现全局性经济目标或政治稳定目标，需要对地方财政进行控制。**基于以上三个目标，最终实现效率、公平和秩序的统一。**

各省财政体制改革文件的高频词集中体现在激励、协调、统一、共同分担等，说明政府间是合作式的关系，即权力经常处于交叉状态，当然，这依赖于财政体制的良好设计。这符合中国历史的运行逻辑，即财政要同时处理好激励、平衡、控制三大目标，只是随着时代的变化，政府治理的核心目标进行了相应调整。

中国央地关系治理可基于中央和地方的行动产出弹性、行动成本、行动外部性和行动确定性进行分析：政府间财政关系受客观条件的影响，当地方政府行动的产出弹性和正外部性较高时，中央要赋予地方更多财政权力；当地方政府行动的成本系数增加或产出不确定性增加时，中央要减少地方财政权力。

总体来说，在中国中高速增长阶段时，地方利用当地资源禀赋进行招商引资来发展经济，这时候地方产出弹性高、行动成本低、确定性较强，因此权力应赋予地方。但现在我们要建设全国统一大市场，进入高质量发展阶段，应该调整相应的事权和支出责任。

## （二）央地财政关系要处理两类核心矛盾

**一是调动地方积极性与建设统一大市场。**既要调动地方积极性，同时又要抑制其不利于统一市场建设的行为，财税体制与此有着重要联系。财权给了地方相应的财政利益，有利于激发地方积极性。事权，即给地方的职责，相当于赋予其影响地方经济社会事务的手段，进而导致地方展开相应的财政竞争。地方竞争存在利弊两方面，有利于之处是推动地方经济增长，弊端是会产生地方保护主义和市场分割，究竟利大于弊还是弊大于利，要结合历史条件、地区特征来判断，也就是说，不能离开特定的时空判断。在20世纪80-90年代乃至20世纪前10年，地方竞争带来的好处大于所产生的弊端。但随着时间推移，那种依赖发掘当地禀赋优势、可预期的中高速增长时代落幕，地方行动的成本增加、不确定性增加、产出弹性降低（即俗称的“内卷式竞争”），此时要更加强调推动统一市场建设的积极性。

二是平衡地方发展经济积极性与完善公共服务积极性。地方财政资源有限，其分配要根

据每个地方的实际情况和历史发展阶段而变化。如果地方政府干预市场带来的收益越来越少，而人民对美好生活的期望越来越高，那么地方应该从经济积极性转向完善公共服务积极性。

由于这两个矛盾在不同地区和不同历史发展阶段有不同的体现，所以央地财政关系一直在动态调整。总体来说，政府间财政关系构成包括事权划分、财权划分、转移支付。

事权划分存在的问题有事权缺位、政府卸责，导致不能很好地纠正市场负外部性行为，未来改革方向是合理划分事权中决策权、支出权、监督权。另一主要问题是事权滥用干预市场资源配置，应完善省以下财政体制，促进地方融资平台转型。

财权划分存在的问题有生产性税基激发地区的恶性竞争和预算软约束导致地方隐性债务上升，不仅破坏统一市场建设，还导致经济风险积累，应以受益性原则引导地方税系转变。

转移支付存在的问题有逆向激励和资金配置扭曲，降低政府资金的使用效率，未来应提高均衡性转移支付和分类转移支付的比重，减少转移支付所带来的效率损失。

### （三）改革思路

党的二十届三中全会《决定》中关于央地财政关系改革的核心观点包括：**增加地方自主财力，拓展地方税源；完善财政转移支付体系；推进消费税征收环节后移并稳步下划地方；适当加强中央事权、提高中央财政支出比例。**《决定》提出了改革方向，但是具体设计方案仍需要深入论证。

**第一，事权与支出责任改革。**具体包括：转变政府职能，理顺政府与市场、政府与社会的关系；合理划分各级政府职能，根据政府职能定位确定财政事权与支出责任划分；推动财政事权和支出责任划分规范化和法律化；完善中央与地方支出责任划分，保障各级政府财力需要，事权可上移领域是社会保障、跨区域的公共服务和基础设施建设、环境治理、司法、食品安全和药品监管等。

**第二，地方税建设。**首先，合理选择地方政府税基。增值税、企业所得税、选择性消费税的受益对象以企业为主，这三类税收增长有利于激励地方政府推动企业产出。一般性消费

税、个人所得税、房地产税的受益对象是居民，这三类税收增长有利于激励地方政府推动公共服务。不同税收来源和不同分享比例会影响地方职能的方向以及职能行使的力度。

《决定》提出优化共享税分享比例，除了比例调整，税收分享原则转变也是一个重要问题。一是**消费地原则**，即地方政府分享税收的依据是当地所产生的消费总额，其优点是引导地方政府改善消费环境；缩小地区财力差距。二是**人口原则**，即地方政府分享税收的依据是当地人口总数，其优点是鼓励地方政府改善公共服务；缩小地区财力差距。三是**域外原则**，即根据增值税发票信息将产品的销售划分为辖区内和辖区外销售，该比例即作为增值税分享依据，前者归中央政府，后者归地方政府，其优点是计算简便，且保护地方积极性的同时，又避免地区间恶性税收竞争。税收分享原则转变有利于大幅降低转移支付规模，进而解决转移支付相应的效率损失问题。但应看到，政府间财政利益的调整涉及面较广，从来都是改革的硬骨头，在全国范围内实行可能存在困难，可以选择地方试点，或者省发挥主动性，在省内进行改革。此项改革虽然艰难，但原有体制弊端越来越突出，税收分享原则的改革不宜再拖下去。

第三，**消费税改革**。2019年10月，《关于印发实施更大规模减税降费后调整中央与地方收入划分改革推进方案》提出，消费税征税环节要后移，并将收入稳步下划至地方政府，探索将消费税部分税目从生产环节逐步后移至批发或零售环节。消费税包括选择性消费税和一般性消费税，前者发挥调节功能，实行差别税率，适合中央税，后者具有收入功能，但实行统一税率，适合地方税。我国没有一般性消费税，之前的营业税在服务业方面体现为一般性消费税的特点，但后来进行了改革。消费税征税环节下移并做为地方税，只能是部分税目，并且要高度关注税收竞争、征管成本、地区税收分配不均、小规模纳税人逃税、鼓励厂家直销模式等问题。

第四，《决定》提出，完善财政转移支付体系，清理规范专项转移支付，增加一般性转移支付，提升市县财力同事权相匹配程度。建立促进高质量发展转移支付激励约束机制。建议改革方向以均衡性和分类转移支付为主，专项转移支付为辅，转移支付与绩效考核挂钩。分类转移支付目前不包括在财政统计口径中，建议增加这一类别，例如转移支付仅针对教育领域，那么地方政府就不能将其用于其他领域，但只锁定公共产品提供的大致方向，具体用途由地方政府决定。

第五，在财政杠杆方面，建议以国家层面财政杠杆替代地方层面财政杠杆。今年《公平竞争审查条例》特别指出，起草单位起草的政策措施，没有法律、行政法规依据或者未经国务院批准，不得含有下列影响生产经营成本的内容：（一）给予特定经营者税收优惠；（二）给予特定经营者选择性、差异化的财政奖励或者补贴；（三）给予特定经营者要素获取、行政事业性收费、政府性基金、社会保险费等方面的优惠；（四）其他影响生产经营成本的内容。

央地财政关系是一个永恒的话题，央地财政关系改革永远在路上。首先，央地财政关系在不同发展阶段的要求不同，央地财政关系永远要考虑发挥地方积极性，但地方积极性有三个维度：改善市场条件、提供公共服务、完善地方公共治理。究竟要发挥地方哪方面积极性，以及如何发挥，均需要依历史条件和地方情况而确定。

其次，央地财政关系需不断平衡秩序和活力这一对矛盾。大国通过提高组织效率来维护秩序，通过提高经济效率促进经济活力。如何处理好政府间财政关系，就要不断平衡活力和秩序之间的矛盾，要因时而变、因地制宜进行改革。

最后，央地财政关系涉及我国深层次治理体系改革，财背后是政，央地关系的两大部分行政关系与财政关系，如车之双轮，彼此之间有紧密联系，深层次改革要考虑央地关系的合理架构，而这个问题，是中国历代不少思想家深入思考的问题，需要在借鉴历史经验、结合现实国情基础上探索中国特色的央地关系建设之道。

论坛第二单元，结合CMF中国宏观经济专题报告，各位专家围绕“央地财政关系的现状与改革”展开讨论。

中国人民大学经济研究所联席所长、教授、中国宏观经济论坛（CMF）联合创始人、联席主席，中诚信国际首席经济学家毛振华指出，应构建更好的一般性地方财政收支体系，增收节支，稳定收入来源。在收入方面，有些税种，例如消费税，除了烟酒等特殊行业以外，应调整到下游征收，成为地方政府稳定的税收来源；在支出方面，应扩大中央支出比例。

政府的收入来源除了税收之外，也有很大比例来自于政府债务。一是要警惕地方政府债务被挪用为预算内体系开支，比如基本的政府预算开支透过债务的形式进入到一般的预算体系。二是要在存量化解上迈出历史性步伐，把地方隐性债务、部分城投债务等都转化为政府债务。三是严格管控地方政府债务体系，收支平衡才能实现可持续发展。

中国财政科学研究所所长刘尚希认为，当前央地财政关系的问题可总结为三个“不等式”：**地方财政支出大于全国财政收入；中央的本级收入通过转移支付给地方后仍然存在短缺；地方债务大于中央债务。**这意味着央地财政关系已经不可持续，应按照三中全会《决定》，提高中央支出比例，将事权、支出责任上移，减少“上面点菜、下面买单”的情形，降低内生不确定性，提高地方事权、支出责任可预期性，避免地方政府在治理方面出现“小马拉大车”的情况。地方困难和地方治理能力弱并不是财力不够的问题。在高度不确定性、风险事件越来越多的情况下，各级政府在应对风险能力方面要考虑各自的边界上限，遵循风险分配的原则。同时，当前央地财政关系改革要注重提高中央支出比重，如果2029年能提高到40%，央地财政关系内在确定性就可以大大提高。

上海财经大学校长，中国人民大学原副校长、中国宏观经济论坛（CMF）联合创始人刘元春提到，目前我们已经进入到新的财政体系重构阶段，这一阶段有两个标志性信号。**第一，财政“双低”现象全面出现**，即广义财政收入占GDP的比重过低和中央财政支出占总体财政支出的比重过低。**第二，在过去财权与事权不匹配的情况下，地方新的财源支撑的经济基础和红利已经出现了全面改变**，即土地财政和通过平台模式实现地方债务融资。

现有的分权模式和财权事权不匹配的模式不具备可持续性，因此，必须要改变目前的困局，做出重大调整来稳定经济增长。从可行性路径来看，重点要以地方财政所面临的困境作为突破口，对地方政府的职能根据根本性的重构，**其关键是破解地方政府、地方投融资平台、地方中小金融机构，以及地方国企“四位一体”的循环关系链，重新定位地方政府在经济、社会方面的功能。**

中国社科院财政战略研究院研究员汪德华指出，在财政特别是地方财政运转困难，经济发展阶段需要推进全国统一大市场建设的背景下，二十届三中全会对央地财政关系进行了明确部署，主要分为两大板块：一是增加地方自主财力，拓展地方税源，适当扩大地方税收管理权限；二是适当加强中央事权，提高中央财政支出比例。

在增加地方自主财力方面，土地财政退潮后地方财政运行面临较大困难，增加地方经手（再分配后财力）已无空间。《决定》改革要求更重要的是增强地方财政自主权，并不一定要增加地方分成收入，即直接分配财力。**增加地方自主财力需要综合施策，例如消费税及税收分享、转移支付、地方附加税和地方债治理等。**在事权和支出责任划分方面，重点问题是打破户籍对基本公共服务提供的约束，促进全国统一大市场建设和政府投资活动。

粤开证券首席经济学家罗志恒认为，中央地方关系的基本格局有三大特征：一是地方支出占比高，地方财政支出已超过全国财政收入，地方支出责任过于庞大；二是中央转移支付大，中央对地方转移支付超过中央本级收入，导致财政经济大省组织收入的积极性不足，从而财政净贡献省份数量进一步下降；三是地方债务高。

二十届三中全会提出，适当加强中央事权、提高中央财政支出比例。从国际比较来看，一方面，我国中央财政收入的集中度并不高，但支出责任过度下放，导致地方政府承担的支出比例过大；另一方面，我国中央政府总支出中对地方政府转移支付占比高达70%，远超世界上大多国家。接下来，要匹配政府职能和机构改革，强化垂直管理和推动部门实体化。要匹配考核机制的完善，并且建立中央与地方事权和支出责任划分的动态调整机制。

# 刘元春：以地方财政困境为突破口，打破地方“四位一体”的循环关系链

刘元春 上海财经大学校长，中国人民大学原副校长、中国宏观经济论坛  
(CMF) 联合创始人

以下观点整理自刘元春在 CMF 宏观经济热点问题研讨会（第91期）上的发言

中央地方财政关系的重构已成为公众广泛关注的焦点，并且是三中全会改革中最具实质意义的内容之一。

## 一、财政体系重构进入新阶段

央地财政关系的改革是中国政府体系改革的核心之一，必须从整个体系大改革的角度进行思考。如果对于财政体系、宏观治理体系以及新发展阶段的国家治理体系和相应的发展模式尚未有清晰的认识，仅对央地财政关系进行简单调整，可能无法达到预期的效果。

目前我们已经进入到新的财政体系重构阶段，这一阶段有两个标志性信号。第一，财政“双低”现象全面出现。一方面，广义财政收入占GDP的比重过低，2018年广义财政收入占GDP比重为31%，但是去年底仅为23%。世界发达国家的平均水平在35%左右，这意味着我国对于整体经济的驾驭能力和国家治理的经济基础出现了全面弱化。另一方面，中央财政支出占总体财政支出的比重过低。2023年，中央财政支出占总体财政支出的比例仅有14%。财政“双低”现象的出现标志着财税体系大改革来到了关键时刻。

第二，在过去财权与事权不匹配的情况下，支撑地方新财源的经济基础和时代红利已经出现了全面改变，即土地财政和通过平台模式实现地方债务融资遇到了前所未有的挑战。目前债务型的地方财政面对两大难题，一是房地产市场的深度调整导致土地红利和房地产红利消失，二是地方投融资平台债务高筑导致简单的地方财政债务融资模式出现问题。现有的分权模式和财权事权不匹配的模式面临剧烈挑战，不具备可持续性。因此，必须要改变目前的困局，做出重大调整来稳定经济增长。

回顾2014-2024这十年，我们发现，我们上一轮的改革并没有从根本上改变地方财政债务融资的模式，也没有改变地方政府在现有财政缺口以及权力体系下所出现的乱象，所以必须要从更为本质和宏观的角度来进行财税体系改革。

## 二、破解“四位一体”的循环关系链，重新定位地方政府职能

从可行性路径来看，重点要以地方财政所面临的困境作为突破口，对地方政府的职能根据根本性的重构，其关键是破解地方政府、地方投融资平台、地方中小金融机构，以及地方国企“四位一体”的循环关系链，重新定位地方政府在经济、社会方面的功能。

在分灶吃饭的体制下，地方政府进行大规模基建投资、产业建设和城市建设的举措具有激励相容的特性，与城市化、工业化、地方政府的政绩观和经济发展阶段相匹配。在过去二十年里，这种模式对于我国经济社会快速发展具有重要作用。但如今，“四位一体”的循环关系链出现了崩塌，产生了大量的负面效应，导致了市场秩序恶化、产能过剩、地方经济发展空间狭窄和全国大市场难以建成等问题，成为高质量发展模式中最大的障碍。因此，破解这一循环关系链条成为关键。

第一，要求地方政府从过度的经济建设功能适度向经济与社会平衡发展进行转换，当下中国主要矛盾的一个关键方面是经济发展与社会发展之间的不匹配、不均衡，要对此进行调整。

第二，对不断扩展的地方国企进行适度收缩，地方政府在债务端的管理适度向资产端进行转移。对国有企业战略定位要有重新认识，有的国企可以适度向市场开放，而有的国企可以适度向央企集中。同时整顿地方所推动的大量园区经济、市域经济和县域经济。过去由政府出台的政策洼地、所构建的没有真正投资效益的园区，要进行统一管理、统一整合、统一梳理和再定位。

第三，对地方入股的部分地方金融机构或受地方严格控制的中小金融机构进行合并、重组，防止地方政府权力过度向金融领域扩张，扰乱金融市场。对地方投融资平台也要进一步定位和重新梳理。

第四、加速按照近期中央经济工作会议精神对于投融资平台进行改革，在聚焦战略的基础上进行投融模式的现代化改革。



# 加快改革央地财政关系，提高中央支出比例

刘尚希 中国财政科学研究院院长

以下观点整理自刘尚希在 CMF 宏观经济热点问题研讨会（第91期）上的发言

## 一、理论和实践结合视角下的财税改革分析

财税改革作为社会高度关注的重要议题，其核心在于央地财政关系的改革。财税体制改革包括央地财政关系改革、预算制度改革、税收制度改革三部分内容，其中央地财政关系在整个财税体制中占据枢纽地位。实际上，央地财政关系改革对预算制度改革、税收制度改革具有显著的牵引与支撑作用，三者呈现出“一体两翼”的关系。这种关系模式可以类比为一架飞机，其中央地财政关系相当于飞机的主体部分——机身，而预算制度与税收制度则分别对应飞机的两个机翼，三者有机构成了财税体制。因此，财税体制改革并非孤立进行的各项改革的简单相加，而是一个需要有机联动、整体设计与协调实施的综合过程。央地财政关系、预算制度、税收制度之间的改革必须相互协调，才能确保改革能够取得良好效果，并实现预期的改革目标。

在财税体制改革的布局当中，央地财政关系改革无疑扮演着牵引者的角色，作为首要改革任务，其旨在带动预算制度与税收制度的改革。将央地财政关系改革视为财税改革的核心与起点，这一定位涉及到深层的分析判断。

常言道“财政是国家治理的基础和支柱”，在此框架下，央地财政关系在国家治理中占据支柱性地位，支撑着国家治理结构的整体框架。央地财政关系不仅是财力的分配问题，还涉及到国家治理的多重关系，包括行政、法律以及政治关系。国内外历史表明，央地财政关系一旦出现问题，整个经济、社会、国家都会出现严重问题与重大危机，例如：法国大革命的爆发部分归因于为财政危机；前苏联解体前，央地财政关系出现了严重的问题，中央财政陷入危机，最终成为苏联分崩离析的重要引发因素。中国唐朝晚期，地方财政权力过度扩张导致中央财政权力虚弱，无法有效控制各地的节度使，反映了央地财政关系处理不当可能会削弱中央对地方的政治控制力。因此，央地财政关系不是简单的经济问题，其本质上是一个政治问题。其妥善处理对于国家治理是至关重要的，如果这个问题处理不好，将会制约其他问题的有效解决。

央地财政关系对于处理政府与市场的财政关系、处理政府与社会的财政关系也起到了决定性的作用。在一般理论逻辑和传统观念影响下，人们倾向于先处理好政府与市场的关系，在此基础上在公共部门内部优化央地关系。但从现实上升到理论的层面，央地财政关系对政府与市场的财政关系、政府与社会的财政关系具有前置性的影响。央地财政关系的失衡会直接影响市场的营商环境，当前地方财政困境已对营商环境造成了显著影响。所以地方营商环境、政府与市场的关系与地方的财政状况呈正相关，也就是与央地财政关系呈正相关。妥善处理政府与市场关系、政府与社会关系，首要任务是处理好央地财政关系，这项改革具有枢纽性的作用，可以牵引其他方面的改革。

## 二、中央与地方财政关系的问题透视

央地财政关系的问题主要体现在以下三个不等式。

### 1、地方的财政支出大于全国的财政收入

也就是说全国的财政收入难以完全覆盖地方支出。2023年数据表明，即使加大财力下沉的力度，将全国财政收入全部用于地方支出，仍存在约2万亿的缺口。这个不等式表明，现在单纯依靠加大财力下沉已无法有效缓解地方财政困难。全国财政收入已完全分配给地方，但地方财政仍面临资金不足的问题，这一结论在一般公共预算和“两本预算”中均成立。

### 2、地方转移支付的规模已经大于中央本级收入

2023年中央转移支付规模已经超出中央本级收入大概2000亿，中央财政完全依靠赤字和举债维持运转，中央本级收入已经全部分配给了地方。此不等式反映出，要加大对地方转移支付的力度，中央需要扩大赤字和债务规模。这种做法在短期内或许可行，但不能作为长期制度性安排。从改革角度看，继续加大中央对地方的转移支付规模作为一种新的制度安排，显然是不可持续的。

### 3、地方的债务大于中央的债务

地方的显性债务与隐性债务（包括投融资平台债务）之和大于中央债务，地方还本付息压力日益增大。从地方支出来看，地方利息支出规模大于中央利息支出规模，而且地方利息支出增长的速度随着债务存量上升在提速。此不等式表明，地方财政面临刚性的债务压力，若无法按时还本付息，将出现债务违约风险，表明这种央地债务结构已不可持续。

综上所述，三个不等式实际上共同揭示了当前央地财政关系的不可持续性，这是当前央地财政关系的问题所在。

当前央地财政关系面临的更本质更深刻的问题在于其内生的不确定性，事权、财权、财力分配不是确定的，总是在不断变化。地方的事权与支出责任随着国家应对各种公共风险而不断变化，导致地方难以准确预估未来的支出需求。同时中央与地方收入的划分也在处于动态调整中，为了应对外部风险的冲击、稳定经济增长，中央会实施相机抉择的宏观调控，这些措施（如减税降费）也会不断地隐性调整和改变中央与地方收入的划分。支出侧是高度不确定的，由于上级政府（即“上面”）政策制定的灵活性，地方（即“下面”）难以准确预估未来的支出责任。这种“上面点菜、下面买单”的模式导致地方在预算编制时面临高度不确定性。收入侧也是不确定的，地方财政收入面临着诸多不确定性因素。特别是当前房地产市场调整，导致地方原本依赖的土地出让金收入大幅下降，有的县甚至归零，这种收入的不确定性进一步加剧了地方预算编制的难度。在高度不确定性的情况下，预算编制极为困难。即使预算编制完成，由于上级政策调整和收入变化的不确定性，预算执行过程中也难以准确预估支出和收入，这导致地方预算难以真正有效地执行。

这种情况下引发的问题就是地方预算软化，此问题会导致地方财政机会主义行为频发，并为各种融资提供了条件。当前地方非法融资举债屡禁不止的原因，实际上在于央地在事权、财权、支出责任以及收入划分上存在不确定性。在这种情况下，地方为应对区域风险、承担地方职责，并满足上级的考核要求，不得不采取举债融资或拖欠。因此，地方举债行为变得多样化且普遍。银行贷款难度增加、融资平台失效，都使地方举债日益困难。中央分配的一般债和专项债指标都会被地方充分使用，然而，当这些资金仍不足以满足需求时，地方可能采取直接拖欠的方式，包括拖欠企业甚至人员款项，这种拖欠有时不易察觉，这也成为引发三角债的重要因素之一。当前应付款在经济中呈整体上升趋势，这跟地方财政是相关的。此外，各种监督、督查以及整改要求都需要投入资金，并且这方面的要求不受地方财政状况约束。地方主要领导会将这些要求作为头等大事，先考虑完成任务，如找企业垫资，再考虑还账的问题，这种类似的问题日益增多。

地方为了增加财力会采取多种措施，包括增加非税收入，这对盘活地方资源、资产、资金具有积极作用，但同时也有反作用力。地方为了筹集资金，存在乱罚款、乱摊派的现象，

这对地方营商环境的优化和提升造成了阻碍。所以央地财政关系存在的本质问题在于高度不确定性、不可预见性，解决这一问题是当前央地财政关系改革的最大挑战。

当前，全球都在关注“不确定性”，社会学家指出人类社会进入风险社会，面对各种各样可以预见和不可预见的风险。在中央决策、地方执行的治理机制下，为应对各种各样的风险，中央做出决策主要依靠地方实施，“上面点菜、下面买单”的机制特点就更加明显，在这种情况下，央地财政关系内在不确定性越来越大，成为根本问题。

对于内生不确定性的问题，以及由此给地方带来的不可预期责任，特别是支出责任，需要转变为可预期状态。过去主要聚焦经济建设，如今则需要完成包括生态环保、民生、社会治安等在内的多元的任务与目标，地方政府的能力面临着极大的挑战，在这种情况下，就容易出现地方“小马拉大车”力不从心的问题。

### 三、央地财政关系改革的思路建议

面对出现的各种问题，不断加强监督与问责，在压力层层传导、层层下移的情况下，地方行为可能进一步扭曲，治理效能进一步下降，从而导致治理风险上升。**为了解决这个问题，首先事权、支出责任要上移，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》提出，要提高中央支出比例。**目前中央本级支出仅仅约为14%，这一比例在全球范围内极为罕见，无论是发达国家还是发展中国家均未见先例，成为内生不确定性的根源。如果事权与支出责任上移，“上面点菜、下面买单”的情形就会显著减少，内生不确定性可以有效降低，地方事权、支出责任可预期性就可以大大提高，地方在治理方面就不会出现“小马拉大车”的情况，也就不会承担无限责任。当前，地方治理已接近无限责任，“小马拉大车”模式难以维持，财力下移实际上无法解决地方治理能力不足的问题。以往常常从财政角度去理解，认为地方困难与治理能力弱是财力不足的问题，只要下移财力，就能解决问题、增强治理能力，完成好上级的各项任务，这显然是一个误解。如果这个误解继续延续，地方治理上“小马拉大车”的状况就会愈发严重。特别在高度不确定性、风险事件越来越多的情况下，各级政府在应对风险方面要考虑各自能力的边界上限。原则上应根据各级政府有效对冲风险的能力来分配任务，如果任务超出能力，表面上责任虽然清楚，但可能在实际操作中引发更大的风险。所以应当遵循风险分配的原则，即谁最能有效应对风险，相关任务即由谁承担。

相较于工业社会，在当前高度不确定性的风险社会中，事权划分要遵循新的原则，首要的是按能分配风险的原则。事权以及支出责任的上移是现实问题衍生、倒逼出来的结果，其本质在于地方治理效能下降、风险上升，迫使事权与支出责任上移，从而提高中央支出的比例。

还有一个重要的维度需要考虑，即进入新发展阶段，辖区之间外部性问题与人口流动越来越多。社会由静态向动态转变，人口辖区之间的流动，特别是农村人口向城市流动、农民市民化等问题，需要更高层级的政府承担更多责任，包括事权和支出责任。这些问题如果交给地方、交给基层政府碎片化处理，不仅无法解决，还会带来极高的成本。具体而言，人口净流出的地方出现公共服务过剩；但人口净流入的地方公共服务是不足的，并且面临巨大的财政压力，这些地区转移支付相对较少，主要依赖自身财政收入，因此承担的公共服务压力较大。本应是上级的事权与支出责任转嫁至地方，地方无法承担，这导致了2.9亿农民工在农民市民化过程中出现了很多障碍，同在一个城市却不能平等享受市民待遇。推动新型城镇化，需要直接关注并调整央地财政关系。

进入新发展阶段，面对辖区外部性问题增多、人口老龄化、人口流动、推动新型城镇化等情况，需要事权上移、支出责任上移，提高中央支出的比重，才能真正化解当前内生不确定性引发的治理风险。因此，当前央地财政关系改革应聚焦于制定具体方案来提高中央支出比重。1994年实施分税制改革时，改革任务具体非常明确，就是提高“两个比重”（财政收入占国民收入比重、中央财政收入占全国财政收入比重）。目前的体制设计应明确从收入侧转向支出侧，提升中央本级支出比重。**具体而言，中央本级支出比重应提高到分税制改革之前的比重水平，至少要提高到30%-40%。**如果在2029年能提高到40%，央地财政关系内在确定性就可以显著提高，进而在无形中有效解决当前面临的很多衍生性的问题。

提高中央本级支出并不是简单的记账方式改变，这涉及到中央各个部门的责权利的调整，牵涉到行政体制改革，中央政府要做大，地方政府要变小。显然，这项改革不是仅通过财政部门的协调就可以推动的，需要中央层面牵头负责，改革实施才会比较顺畅。

# 按照三中全会的要求推进央地财政关系改革

汪德华 中国社科院财经战略研究院研究员

以下观点整理自汪德华在 CMF 宏观经济热点问题研讨会（第91期）上的发言

## 一、央地财政关系的改革目标和设计要素

讨论央地财政关系改革，应当先明确改革的目标，如以往有“财力与事权相匹配”等提法。十九大报告中，央地财政关系设计目标被明确界定为：**权责清晰、财力协调、区域均衡**。这一表述，是在总结以往历次财政体制改革成果，特别是十八届三中全会以来的改革进展的基础上概括而成。这一表述在后来的“十四五”规划以及二十届三中全会所出的《决定》中都得到了延续，其概括性和清晰度受到认可，涵盖了一些重要的问题。如果从经济学视角去理解，央地财政关系可进一步概括为实现激励目标与平衡目标的协调：发挥地方积极性（激励），维持适度地区均衡（平衡），维护全国统一大市场（抑制地方乱作为，正确的激励与平衡）。

观察现行的央地财政关系可以发现，为了实现“权责清晰、财力协调、区域均衡”目标有以下手段可以动用：1. 收入分成；2. 转移支付；3. 事权划分；4. 支出责任界定。其中，事权（即事务管理权限）与支出责任以往是放在一起的，但自十八届三中全会以来被明显区分界定。例如一些教育支出项目虽然被规定为地方管理事权，但是在西部地区，中央可以承担80%的支出责任，而在东部则没有这项安排，体现了二者在很多地方是分离的。

在当前央地财政关系的设计中，四个手段都有各自独特的功能设计。为了实现激励与平衡相协调的目标，四个手段在统一规范和因地制宜方面的要求各有不同。现在，收入分成、事权划分方面要求全国一致，即对所有地区的规定在全国是一致的；但是转移支付、支出责任的界定可以是因地制宜、因时而变的。特别是转移支付可以根据不同时期的情况、根据不同地方的情况进行改变。

在此框架下认识现在的央地财政关系，可以清晰地看到，收入分成可以起到发挥地方促进经济发展方面的积极性，事权划分可以发挥地方管理好地方事务的积极性，两者的实现激励目标。而在其他方面可以维护平衡。今天央地财政关系改革还有维护全国统一大市场的目

标，这就在发展经济与维护全国统一大市场里增加了复杂性。我认为，目前央地财政关系的整体框架在理论上是好的，可以协调实现平衡的目标和激励的目标，收入分成、全国统一稳定，起到很好的激励效果。针对中国疆域辽阔、各地情况差异大的国情，在转移支付和支出责任界定方面允许因地制宜，能够起到促进区域均衡的作用进而让制度长期稳定的效果。

## 二、二十届三中全会对央地财政关系改革的部署

二十届三中全会对央地财政关系有明确的部署。《决定》首先重申了改革的总目标是“权责清晰、财力协调、区域均衡”。《决定》对央地财政关系的改革还提出了很多具体的要求。这些要求可以分为两大具体目标：一是增加地方自主财力，拓展地方税源，适当扩大地方税收管理权限，包括政府债务管理的调整等一些具体措施；二是适当加强中央事权，提高中央财政支出比例。《决定》的部署非常具体，但如何推进这些部署还有广阔的探讨空间，例如共享税分享比例的优化措施优化等。

按照前述理论分析框架，《决定》部署事实上对决定央地财政关系的四大要素都提出了相应的改革要求。这些要求是延续了十八届三中全会设定的框架，《决定》突出强调了“增加地方自主财力”。从激励和平衡相协调的目标看，无论是转移支付、收入分成，《决定》都更加强调了激励，增加地方自主财力是强调激励功能的典型体现。当然，注重激励不应当忽视地区平衡，这对大国来说是一个必然的要求。

### 1、增加地方自主财力

在土地财政退潮后，地方财政运行遇到了很大的困难。社会上普遍呼吁要增加地方财力。但从2022年、2023年的财政数据看，除债务外的全国所有财力已经分配给地方使用，中央本级支出全部依赖国债支撑。简而言之，全国财政总盘子中，税收、非税收收入等已经全部在地方使用；因而如果认为为缓解地方财政困难要增加地方总财力，其实并未空间。一些意见认为为缓解地方财政困难，应当增加地方分成收入，即第一轮分配后的地方财力。但按照现状看，这只不过是减少了中央可以用于转移支付的资金量，因而结果只能是不同地区之间的财力分配发生变动，而非地方总财力的增加。按照这种思路，应当说有利有弊，可能会加大激励功能，但会弱化平衡功能。

面对这一困境，《决定》中提出的增加地方自主财力，重点在于增强地方财政的自主权，主要目标应当并非大幅直接增加地方分成收入。当然，《决定》中的部分改革措施，如消费

税改革及优化税收共享分享比例，有可能会导导致地方分成收入占比略有提升。为什么不是以增加地方分成收入占比而是提增加地方自主财力，原因正如上述分析。

从《决定》的部署看，需要采取综合施策以增强地方自主财力。消费税改革后部分划归地方政府、税收分享、转移支付改革、附加税改革、地方债治理等，都可以起到增强地方财政自主权的作用。其中，地方税体系的建设虽然是《决定》中篇幅较多的部分，但改革的结果依然是增加地方自主财力，并不一定意味着能够增加多少地方财力。除此之外，中央对地方转移支付规模庞大已达10万亿，无论是绝对量还是相对规模均居全球大国之首。《决定》中对于转移支付的改革有很多要求，其主要目标依然是增加地方政府在转移支付资金管理方面的自主权。

总体上看，未来改革中大盘子整体可调整的空间有限，更重要的是优化各个领域方面的制度设计，包括税收分成、转移支付管理制度、债务管理制度，旨在更好地实现激励与平衡相协调的目标。当前很多问题存在争议，也没有完善方案，其对不同地区的影响也不一样。我赞成在税收分成公式中，改变当前生产地原则一家独大的格局，增加消费地原则的权重。此外，债务管理、转移支付领域需要增加激励，而如何在激励与平衡间进行协调，还存在很多需要具体研究的问题，未来需要大家群策群力。

## 2、事权和支出责任划分

《决定》在这方面表述得虽然简短但至关重要，相关改革思路同十八届三中全会是一脉相承的。十八届三中全会提出增加中央事权和支出责任，但从数据上看，经过十年努力，中央本级支出占比与之前相比是下降的，表明改革落实不尽人意。这次《决定》中继续强调这个思路，而且明确提出提高中央支出占比的目标。对于能否达到刘尚希院长提出的中央支出30%的占比目标，我认为存在困难，如能够达到25%就比较理想了。刘尚希院长也强调，这个改革不仅涉及数字调整，更涉及到机构、人员一系列的变动，所以并非易事。方向明确之后，关键在于怎么样去推进。

事权和支出责任调整的重点领域，我认为主要是三个方面：户籍对基本公共服务提供的约束、促进全国统一大市场建设一些相关的管理职能、政府投资。刘元春校长专门提出政府投资活动，考虑未来中国经济发展模式、高质量发展要求，如何在中央和地方之间，以及省以下各级政府之间划分职责，这一点确实是值得关注的。中央与地方之间权利与责任的划分，



以及庞大地方国有企业的处理问题，均属重大议题。处理这些问题颇具挑战性，因其涉及与现有债务等历史遗留问题的清算，本身即较为复杂困难。

**改革成功的表现应当直接体现为专项转移支付比重的下降。**过去社会上也有很多讨论，比如增加中央财政支出占比、增加中央事权，是不是就意味着集权色彩更浓了。我认为增加中央事权并不意味着集权的加剧。通过提升中央支出占比，同时减少专项转移支付比重，事实上可以提升地方财政自主权，虽然地方管理事务减少，但在职责范围内的自主权大幅上升。

**推进事权和支出责任划分改革，更需要重视推进改革的机制建设。**十八届三中全会虽然提出了这个目标，但十年后进展未达到预期，主要原因我认为是推进改革的机制还不够完善。过去十年，改革主要靠相关的主管部门零散推动。为了真正让事权和财权划分起到实效，未来要强化系统观念，设立专门委员会反映地方与专家的声音，负责事权和支出责任调整。日本总务省在此方面的做法可以给我们很好的启示。

### 3、省以下财政体制改革

二十届三中全会《决定》没有专门提及省以下财政体制改革问题。但省以下财政体制是央地财政关系的重要组成部分。2022年，国务院办公厅发布了国办发[2022]20号文“关于进一步推进省以下财政体制改革工作的指导意见”，这是未来推进省以下财政体制改革的纲领性文件。分析20号文，可以看出改革要求主要聚焦于两大方面：

**一是明确省以下财政体制的目标框架。**从现状看，省以下财政体制具有多样性，如收入划分方式未做到统一规范，有些地方还依赖于类似于包干制时期的线下市县上缴。按照前述央地财政关系的理论分析框架，20号文明确了省以下收入分成、转移支付、事权划分、支出责任界定四大块的改革要求。其基本思路类似于对中央和省级财政关系的要求，即收入分成、事权划分要实现省内统一规范，转移支付和支出责任界定在规范的基础上可以省内因地制宜、因时而变。简而言之，文件要求省以下财政体制改革要贯彻分税制原则，强调整体方案设计而非单一方面。

**二是增强省级调控能力。**20号文明确要求增强省级财政调控能力，对省级财政在掌握更多收入、直接承担更多支出以及向下转移支付力度加大的方面，都提出了具体的要求。从现

状来看，省级调控能力的强弱在不同地区表现不一，有的地方重视省级调控，而有的地方则更侧重于市县激励，省级掌控的财力较弱进而调控能力较弱。

自20号文发布两年多以来，仅有不到10个省份出台了具体落实方案，显然进展不够快。过去的调研发现，改革进程缓慢主要具有以下两个困难点：

**困难点之一是收入分成的统一规范。**调研发现，地方更习惯于根据不同市、县情况采取针对性的激励方案。如经济发展较好的地区被要求做出更大贡献，而经济欠发达地区则保留较多财力以自主发展。此外，一些地方政府仍习惯使用传统的“市县上缴”手段作为调节财力的工具，要求财力雄厚的市县增加上缴额度。这与中央和省之间的财政关系不同，中央和

省之间基本上不采用省上缴收入作为政策工具，而是主要用于解决历史遗留问题。也就是说，不少省份习惯根据本地特点设计各具特色、并非省内统一的收入分成方案，以更好实现激励目标。

**困难点之二是增强省级调控能力。**过去省级财政主要是“上传下达”功能，如果要增强省级调控能力，则需要在机构、人员、职能配置很多方面做出系统性的变革。显然，实现这样的改革遇到的困难较多，需要更高层级领导、更大力度才能推动。

面对改革推进现状，我认为省以下财政体制改革应当进一步调研并充分吸收地方的意见，围绕改革的核心目标，可以考虑给予更多的过渡时间持续推进。

### 三、注意推进央地财政关系改革的新形势

改革开放以来，央地财政关系改革始终是影响国家发展的重大问题，改革历史可以为今天我们推进改革提供很多启示。但也需要注意，今天的改革面临着许多与过去不同的环境。

其一，现在的改革是在财政增收压力较大的背景下推进的。美国学者罗伊·鲍尔1998年在其著作中评论中国财税改革的历史时指出：“我们研究中国财税政策所学到的一点是：几乎所有的错误都可以被强有力的经济所掩盖，而且强有力的经济能够为成功地向更面向市场的财税体制的转轨赢得必要时间”。从历史看，以往的改革大多处于经济潜在增长率较大的时期，即使短期遇到财政困难，也能通过改革激发经济活力进而为进一步推进改革创造好的条件。然而当前潜在经济增长率不太可能回到过去，改革涉及的利益调整难度更大。由此，

一方面要增强改革的紧迫感，另一方面要注意创造有利的宏观经济环境，为推进改革提供更好的支撑。

其二，央地财政关系的调整要流量、存量和增量并重。一般说来，央地财政关系改革方案一般仅涉及到每年的财政流量。但从当前的形势发展看，属于存量的地方债务问题制约地方财政活力。存量债务问题可以说是以往央地财政关系，财政管理等运行的结果。下一步的中央地方财政关系的改革应当将存量债务的化解纳入到范围内，否则会影响流量财政资源的配置。按照周六蓝佛安部长的表态，中国中央债务空间和财政赤字空间还很大，未来如何结合体制改革，在中央和地方之间有效分配增量债务空间和赤字空间，也需要重点考虑。

# 提高中央支出责任占比，恢复地方发展经济的能力和积极性

罗志恒 粤开证券首席经济学家

以下观点整理自罗志恒在 CMF 宏观经济热点问题研讨会（第91期）上的发言

## 一、如何认识央地关系改革：不仅要解决短期地方财政困难，更要服务于高质量发展

可以从三个维度认识央地关系。其一，财税体制改革中的央地关系居于核心位置，对税制和预算改革都有着极为重要的影响，事关中央的宏观调控能力、地方政府的积极性，进而影响经济发展和社会稳定。好的央地关系既能发挥中央政府的控制力，又能促进地方政府的积极性、推动地方政府与市场主体保持良性互动。其二，央地关系不仅包括财权财力的分配、事权和支出责任的分配、转移支付的安排，而且这背后还涉及到中央与地方的权力分配，不单单是经济关系，而且是政治关系。因此，央地关系的科学性直接关乎国家治理和长治久安。其三，中国有五级政府，央地关系确定后，也就为省以下财政关系奠定了基础，划定了省以下财政体制的边界和范围。央地关系不清晰，省以下财政关系也难以理顺。

1. 三中全会提出要“建立权责清晰、财力协调、区域均衡的中央和地方财政关系”，并做了“一上一下”的部署安排，旨在解决当前地方财政困难。具体而言，“上”是指将事权和支出责任上移至中央，“下”则指将财力下移至地方，增加地方自主财力。当前的央地关系改革为何要直指这个问题？就是为了缓解地方政府因财政困难而产生的一系列问题，包括：财力不足的情况下地方政府落实减税降费的能力不足、提供公共服务的能力不足、拖欠上下游账款形成三角债，地方政府在化解债务、推动经济发展以及提供公共服务方面的能力受限等。因此，央地关系改革通过“一上一下”的策略，可以有效地解决这些现实问题。

2. 从中长期视角来看，央地关系的改革能够推动经济实现更高水平的供需均衡，促进高质量发展。在中国式现代化大背景下，央地关系改革的目标不能止于解决地方财政困难，还要实现全国统一大市场、实现更高水平的供需均衡。当前中国经济面临的主要问题是总需求不足，从今年经济运行情况可以看到，尽管工业增加值等供给端指标恢复较好，但是需求端

总体较弱。虽然有很多种解释，但总需求不足、供需失衡继而导致的物价下行、PPI连续24个月为负、宏微观背离等现象，与财政体制和央地关系有着紧密的联系。

在财政收入端，中国实行的是生产地税制，这导致地方政府会更多地在供给端去发力，生产在哪里、注册地在哪里，税收就交在哪里，自然地方的积极性在招商引资、在生产、在供给端。当供给端越多，需求端不能同步增长，自然会出现供需失衡。在财政支出端，近年来支出结构有很大的改进，结构从以物为主转向以人为主，特别是加大了对于民生社保方面支出的力度，提高了支出占比。尽管有较大进步，但是与发达经济体相比，民生社保尤其是医疗、教育、养老方面的财政支出仍显不足。尤其是农民工等流动人口的公共服务到底由中央还是地方来提供？目前主要是地方提供，自然会出现财力和公共服务不足，这可能会使居民对未来有后顾之忧，进而增加预防性储蓄，不利于释放消费和住房需求，不利于总需求的扩大。再比如，土地方面，土地是政府非常重要的资产资源，以至于形成土地财政，过去实施的是价格非常低廉的工业用地、高昂的住宅用地政策，于是这就形成了工业供给强、但对居民需求扩大产生了压制的局面。这些问题，都是财税问题，有些是直接的央地关系问题。

综上，在讨论央地关系时，不仅要分析短期的地方财政困难，而且还要从中长期研究怎么服务于中国式现代化的发展需要，以及更高质量的发展和更高水平的供需平衡。

## 二、当前央地关系的基本格局：三个特征

### 1、地方政府支出占比较高、支出规模大，在房地产收入大幅下行背景下地方财政困难

地方支出占比高、规模比较大是央地关系的第一个基本特征，中央支出占比仅为14%，大部分在地方支出；甚至全国财政收入（21.7万亿）全部给到地方还不够（地方支出23.6万亿）。为何地方支出规模会如此庞大？

其一是很多人关注的财政体制原因，是中央和地方事权和支出责任划分不合理，过度下移支出责任，但近年来财政体制总体稳定并且不断完善，所以这不能解释近年来为何地方财政越发紧张。

其二是政府和市场的关系没有理顺，近年来地方尤其是基层政府承担着近乎无限责任，涉及经济发展、社会稳定等多方面。

其三是宏观经济环境变化导致的经济社会风险财政化，导致地方财政支出责任增加。中国经济当前是结构性问题、周期性问题的交织，以及疫情三年的冲击留下的后遗症。在此情况下，房地产行业处于调整转型期，于是地方政府成立房地产纾困基金保供给、保交楼，此为房地产风险财政化；部分地方金融机构出现问题，地方政府垫付了部分资金用于稳定储户，此为金融风险财政化，这些都增加了地方政府支出责任。

其四是中央对地方的考核机制从单一目标转向多元目标，导致地方支出责任范围扩大、刚性程度上升。从以前单一的经济考核目标到现在经济发展、环境保护、乡村振兴等，地方政府支出责任范围扩大。

## 2、中央转移支付大，产生三大后果，陷入“两难”怪圈

在地方支出规模庞大的情况下，若中央不给予转移支付支持，地方财政就会困难，“三保”就难以为继，公共服务无法提供，甚至可能出现乱罚款、乱收费现象，破坏营商环境，难以落实中央政策。但是，中央转移支付规模过大又产生了三大后果，陷入到“两难”怪圈。从三大后果看，其一是转移支付不可持续；其二是转移支付在分配过程中会产生效率损失，因为只有地方政府最了解当地所需财力及用途，再精确科学的公式也不如地方政府对当地居民偏好的理解；其三是**转移支付可能产生逆向激励**，对江苏、广东等经济大省发展经济和组织收入的积极性产生负面影响。将各个省份上缴中央与中央给予地方的转移支付两者相减，就会发现 2000 年净贡献省份为 12 个，2010 年为 10 个，2020 年为 8 个。转移支付规模过大是当前央地关系的第二个核心特征。

## 3、地方债务高，隐性债务滋生

地方政府如何实现收支平衡的呢？地方政府的收支差一部分通过中央转移支付弥补，剩下的财政缺口往往通过地方政府债务融资来解决。地方政府债务又分为不同形式，如果是赤字规模、地方一般债以及专项债显性债务规模足够大，就不会有隐性债务。由于过去长期采用控赤字和扩专项债的理念，在实际中就形成了控赤字、扩专项债和隐性债务扩张的财政实践。因为地方政府的支出规模比较大，中央转移支付并不足以完全满足其支出需求，因此地方政府不得不依赖于显性债务和隐性债务的结合来弥补财政缺口，这种财政实践模式是当前央地关系基本格局的第三个特征。

关于地方债务高这个问题，需要从以下三方面理性看待：

## 1) 债务本身是中性的，是否产生风险取决于两个关键

债务本身是中性的，既不是鸦片，也不是灵丹妙药，现代信用经济条件下债务是必然的，政府债务也是必然的。这里的核心关键有两点：第一是债务支出结构和效率。如果1个单位的债务能够带动1.5个单位的GDP增长或更大财力的增长，即随着分子债务的增长，分母GDP和财力规模的扩大，负债率和债务率会下降。因此，关键在于债务的用途以及支出结构和效率。第二是债务所形成的资产，以及基于资产之上的现金流与债务期限结构的匹配度。若现金流与还债周期相匹配，即便债务规模较大也不会产生风险。这是讨论债务问题的核心关键，而不能简单根据债务规模高低来评价好坏。

## 2) 从地方和全国的视角来看债务，会得出完全不同的判断

从地方视角来看，债务存在到期难以偿还的流动性风险。目前国债30万亿，地方债显性债40万亿，显性债务的规模大致在70万亿。地方隐性债务的测算结果不一，假定为30万亿，那么国债、地方债及隐性债务总和约为100万亿，不到我国GDP的100%。因此从全国视角来看，此债务规模不至于构成重大风险，且未来尤其是中央国债仍有较大举债空间。

## 3) 对债务问题采取清零的思路还是在未来发展中化解，也会得出完全不一样的结论

在房地产市场处于上行周期和财政收入增速较快的时期，隐性债务清零是合适的。但目前形势下，若采取清零思路，可能会产生一定的收缩效应。面对这个问题，当务之急要尽快恢复地方发展经济的积极性和能力，这实际上是改革开放以来中国经济不断发展的重要经验，即中央政府简政放权、激发地方政府积极性、释放社会和企业家的活力。

## 三、解决央地关系问题的关键：配套改革，提高中央支出比重

以上就是中央地方关系基本格局的三个基本特征。解决这个问题的重要抓手在于减少地方政府承担的事务，由中央政府承担更多职责，如此则无需过多转移支付，地方政府财力紧张平衡状况也会得到缓解。

从国际上主要经济体的中央地方财政支出比重看，大部分中央财政支出占比大于50%，我国虽然难以提高到50%，但是从趋势看也有必要提高中央财政支出比重。到底是什么因素决定了中央财政支出占比呢？我们看了传统文化、历史条件、单一制还是联邦制政治制度、经济发展水平等因素，初步发现一个经济体的中央和地方财政支出比例，很可能与经济发展

水平（人均GDP）有较大的关系。当经济发展水平越高时，民众对于公平的重视程度，比如统一大市场、收入分配公平、环境保护、民生保障等方面的要求更高，这些需求并不能依靠州政府或省政府能解决的，必须依靠联邦政府、中央政府来解决。经济发展水平背后是人对于公共产品、公共秩序的需求在变化。中国目前已经进入高质量发展阶段，调节收入分配、促进区域均衡发展、构建全国统一大市场、提高并均衡社会保障、生态环保等事权等的重要性更加凸显，也要求中央政府支出比重提高。

如何提高中央事权和支出责任占比呢？这个问题虽已讨论多年但仍未解决，原因在于财政的重点在于“政”而非“财”，是“政”决定“财”，财的问题好解决，这是分税制改革的主要内容，但是事权和支出责任涉及到“政”，涉及到政府职能，改革自然难度大，而且不是由财政部门所能够实现的，要由更高层级来推动。

**一是要匹配政府职能和机构改革，强化垂直管理和推动部门实体化。** 否则在“上级决策+下级执行”“上级点菜、下级买单”和“上面千条线、下面一根针”的制度背景下，划分再清晰的央地关系也会在执行中被消解。

**二是要匹配考核机制的完善。** 前文已经提及，考核目标的多元会导致地方支出责任范围扩大、刚性程度上升，因此必须优化考核机制，分清轻重缓急，当务之急经济发展仍然是核心目标。只有具备配套举措，才可能真正提高中央财政支出比重。

**三是逐步做实公共安全、食品药品监管、养老保险等事权。** 食品药品监督管理权等应尽快做实成为中央事权，否则会出现食品药品监督管理不足等问题。

**四是建立中央与地方事权和支出责任划分的动态调整机制。**

央地关系除了事权和支出责任划分，还要考虑到财权财力的分配和转移支付的安排。当前中央和地方收入占比目前是45:55格局，如果“消费税征收环节后移并下划地方”实施后，2023年国内消费税1.6万亿，占税收的9%、一般公共预算收入的7%，如果下划地方，中央收入占比将下降至38.5%，中央和地方收入划分“四六开”。同时，三中全会提出“优化共享税分享比例”，共享税目前主要是增值税、企业所得税、个人所得税。增值税在中央和地方间是五五分成，一方面增值税税基涉及到商品、生产要素流动，事关全国统一大市场建设，理应作为中央税或者中央分享大头，另一方面，从调动地方积极性以及解决地方财力的角度又要给予地方更大的分享比例。因此，优化共享税比例在实现中央地方财力格局、财力与支



出责任相匹配的同时，要更多地从调动地方积极性、促进区域协调发展、促进全国统一大市场建设等角度出发，寻找多重目标下的合理平衡。否则，如果一味降低中央的共享比例，解决了地方的问题将产生宏观调控能力不足的新问题。

在转移支付方面，2024年《预算报告》提出“研究建立完善促进高质量发展的转移支付激励约束机制。”三中全会提出“建立促进高质量发展转移支付激励约束机制。”未来有必要从三个方面改进：其一是嵌入激励约束制度，调动经济大省发展经济和组织收入的积极性，目前是逆向激励；其二是优化转移支付的结构，大幅增加均衡性转移支付占比；其三是优化资金分配，转移支付要更多地与人挂钩，人口流动到哪里，转移支付要跟进到哪里，这样能够真正落实转移支付与人挂钩，能够落实常住地提供基本公共服务，推进以人为本的新型城镇化。



**把脉中国经济 传递中国声音**  
Taking Economic Pulse, Forecasting Economic Future

地址: 北京市海淀区中关村大街59号 中国人民大学立德楼1104  
Add: 1104, Lide Building, Renmin University of China,  
59 Zhongguancun Street, Haidian District, Beijing, PR.China

网站: <http://ier.ruc.edu.cn/>

微信公众号:

