

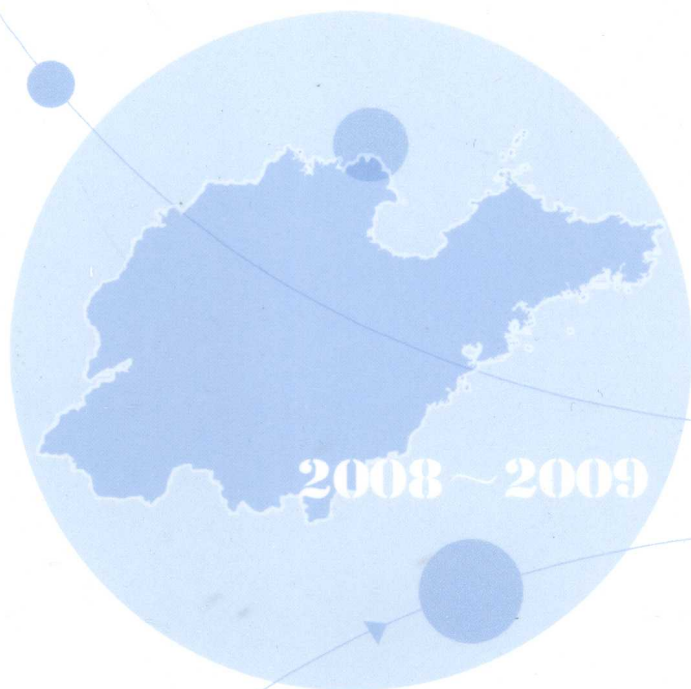
SHANDONGSHENG CAIZHENGKEYAN CHENGGUOXUAN

山东省

财政科研成果选

(2008 ~ 2009)

于国安 主编



经济科学出版社
Economic Science Press

SHANDONGSHENG CAIZHENGKEYAN CHENGGUOXUAN

山东省

财政科研成果选

(2008~2009)

于国安 主编



经济科学出版社
Economic Science Press

责任编辑：吕 萍 王 娟

责任校对：杨晓莹 韩 宇

版式设计：代小卫

技术编辑：邱 天

图书在版编目 (CIP) 数据

山东省财政科研成果选 (2008 ~ 2009) / 于国安主编.
—北京：经济科学出版社，2009. 12

ISBN 978 - 7 - 5058 - 8746 - 6

I. 山… II. 于… III. 地方财政 - 研究 - 山东省
IV. F812. 752

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 196969 号

山东省财政科研成果选 (2008 ~ 2009)

于国安 主编

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址：北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编：100142

总编部电话：88191217 发行部电话：88191540

网址：www. esp. com. cn

电子邮件：esp@ esp. com. cn

汉德鼎印刷厂印刷

季峰装订厂装订

787 × 1092 16 开 17. 75 印张 280000 字

2009 年 12 月第 1 版 2009 年 12 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5058 - 8746 - 6 定价：28. 00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

目 录

构建财力和事权相匹配的地方财政体制研究	
威海、烟台、临沂市协作课题组	1
财力与事权相匹配的地方财政体制建设研究	
威海市财政局课题组	19
烟台市构建财力与事权相匹配的地方财政体制研究	
烟台市财政局课题组	31
构建财力与事权匹配的地方财政体制问题探讨	
临沂市财政局课题组	63
构建欠发达地区财力与事权相匹配的地方财政体制初探	
滨州市财政局课题组	79
财政支持区域经济协调发展的对策研究	
济宁、泰安、聊城、菏泽市协作课题组	89
济宁市支持区域经济协调发展的财政对策研究	
济宁市财政局课题组	100
财政促进区域经济统筹协调发展的对策研究	
泰安市财政局课题组	108
聊城市促进区域经济协调发展的财政思路与对策	
聊城市财政局课题组	122
菏泽市促进区域经济协调发展的财政对策研究	
菏泽市财政局课题组	136
完善财政转移支付制度促进地区间基本公共服务均等化	
莱芜、东营市协作课题组	148

莱芜市促进基本公共服务均等化的财政转移支付制度研究	
莱芜市财政局课题组	161
促进基本公共服务均等化的财政转移支付制度建设研究	
东营市财政局课题组	171
构建财力与事权相匹配的地方财政体制研究	
德州、淄博、滨州、枣庄市协作课题组	182
德州市构建财力与事权相匹配的地方财政体制研究	
德州市财政局课题组	194
健全财力与事权相匹配财政体制的方略抉择	
淄博市财政局课题组	206
枣庄市构建财力与事权相匹配的财政体制研究	
枣庄市财政局课题组	223
促进区域经济协调发展的财政政策研究	
潍坊、济南、日照市协作课题组	236
促进潍坊市区域经济协调发展的财政政策研究	
潍坊市财政局课题组	246
大力加强财源建设 努力提高财政保障能力	
济南市财政局课题组	256
促进鲁南临海产业区建设的财政政策研究	
日照市财政局课题组	270
后记	280

构建财力和事权相匹配的 地方财政体制研究

威海、烟台、临沂市协作课题组

为适应社会主义市场经济的发展要求，1994年，我国通过财税配套改革建立了“以分税制为基础的分级财政体制”框架。随后，根据经济发展变化，中央采取了一系列如所得税收入分享改革、出口退税负担机制改革等措施，不断对分税制财政体制进行逐步完善。分税制财政体制在促进经济发展、加强中央调控作用等方面发挥了积极的作用。但随着经济社会的发展，财政体制中的一些问题也逐步显现，特别是基层财政运转困难、地区间财政能力差距扩大等问题，对财政运行和经济社会平稳发展形成了很大的制约。因此，进一步深化财政体制改革，理顺政府间财政关系，构建财力与事权相匹配的地方财政体制，为中央和地方各级财政的可持续发展和规范运行创造一个稳定、有效的激励和约束机制环境，已经成为当务之急。国家“十一五”规划纲要中提出“调整和规范中央与地方、地方各级政府的收支关系，建立健全与事权相匹配的财税体制”，党的十七大报告进一步提出“深化预算制度改革，强化预算管理和监督，健全中央和地方财力与事权相匹配的体制，加快形成统一规范透明的财政转移支付制度，提高一般性转移支付规模和比例，加大公共服务领域投入。完善省以下财政体制，增强基层政府提供公共服务能力。”本文主要针对当前财政体制在财力与事权配置中存在的问题，结合我省的实际情况，探讨问题存在的原因，并进一步探求改进思路。

一、现阶段财力与事权匹配状况分析

事权在传统计划经济体制下的特定含义,是各级政府对隶属于本级政府的国营企业与事业单位的经营和行政管理权,它所反映的是各级政府管理职能的划分,突出的是行政隶属关系。随着市场经济下政府与国有企业关系的变化,政府职能的转变以及管理型政府向服务型政府的转变,尤其是收入划分的分税制体制的形成,使原有事权的概念发生了变化,我们当前所关注的事权“主要是指每一级政府在公共事务和服务中应承担的任务与职责”。而财权是政府为满足一定支出需求而筹集财政收入的权力,包括税权和费权,形成自筹的财力。中国分税制财政体制下,财权主要与税种划分相关。财力则是指一级政府可支配的财政收入,包括自筹的和上级转移的。考察财力与事权的配置情况,其中对政府事权的考察主要是政府在行使公共事务服务职责过程中的支出责任,财力与事权相匹配,实际上就是财力与支出责任相匹配。

(一) 地方政府承担的事权

新中国成立以来,我国的财政体制经历了多次变迁,大体分为三个阶段,其中的事权划分也呈现出不同的特点。一是 1949 ~ 1979 年的“统收统支”阶段,特点是“政府统包统揽,财政统收统支”,财力和事权都集中于中央政府。二是 1980 ~ 1993 年的“财政包干”阶段,地方承担了一定事权,主要是围绕企业管理权责展开,中央与地方财力划分在很大程度上依附于企业的行政隶属关系。三是 1994 年至今的“分税制”阶段,划分了中央和地方收入、支出的范围,分设税务机构,实行中央对地方的税收返还和转移支付。

1. 法律上对各级政府事权的划分。在中国现行的法律和行政法规中,与各级政府间事权划分相关的法律和行政法规主要有五个,分别为:《中华人民共和国宪法》(2004 年 3 月)、《中华人民共和国预算法》(1994 年)、《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》(2004 年 10 月)、《国务院关于实行分税制财政管理体制的决定》(1993 年 12 月)、《国务院批转财政部关于完善省以下财政

管理体制有关问题意见的通知》(2002年12月)。其中《中华人民共和国宪法》中,第八十九条规定了国务院行使的职权包括:统一领导全国地方各级国家行政机关的工作,规定中央和省、自治区、直辖市的国家行政机关的职权的具体划分;编制和执行国民经济和社会发展计划和国家预算;领导和管理经济工作和城乡建设;领导和管理教育、科学、文化、卫生、体育和计划生育工作;领导和管理民政、公安、司法行政和监察等工作;管理对外事务,同外国缔结条约和协定;领导和管理国防建设事业等。第一百零七条规定了省以下政府的事权职责:县级以上地方各级人民政府依照法律规定的权限,管理本行政区域内的经济、教育、科学、文化、卫生、体育事业、城乡建设事业和财政、民政、公安、民族事务、司法行政、监察、计划生育等行政工作。乡、民族乡、镇的人民政府执行本级人民代表大会的决议和上级国家行政机关的决定和命令,管理本行政区域内的行政工作。这表明,中国基本上属于以集权为主的政治行政体制,实行“统一领导、分级管理”的行政制度,相应的财政体制也是遵循了以集权为主,统一领导、分级管理的原则。

2. 分税制改革对政府间支出责任的划分。1994年,在进行分税制改革时,国务院颁布了《关于实行分税制财政管理体制的决定》,其中一项重要内容就是“按照中央与地方政府的事权划分,合理确定各级财政的支出范围”。其中规定:中央财政主要承担国家安全、外交和中央国家机关运转所需经费,调整国民经济结构、协调地区发展、实施宏观调控所必需的支出以及由中央直接管理的事业发展支出。具体包括:国防费,武警经费,外交和援外支出,中央级行政管理费,中央统管的基本建设投资,中央直属企业的技术改造和新产品试制费,地质勘探费,由中央财政安排的支农支出,由中央负担的国内外债务的还本付息支出,以及中央本级负担的公检法支出和文化、教育、卫生、科学等各项事业费支出。地方财政主要承担本地区政权机关运转所需支出以及本地区经济、事业发展所需支出。具体包括:地方行政管理费,公检法支出,部分武警经费,民兵事业费,地方统筹的基本建设投资,地方企业的技术改造和新产品试制经费,支农支出,城市维护和建设经费,地方文化、教育、卫生等各项事业费,价格补贴支出以及其他支出。从支出责任划分来看,各级政府在国防、外交、行政管理等方面的划分是比较

清晰的,在教育、卫生等事业支出方面比较笼统。

3. 山东省各级政府支出责任划分。分级次看,省本级最重要的事权和支出责任是一般公共服务、工业商业金融事务、教育、社会保障和就业、公共安全,五项支出分别占到省级支出的 25.16%、20.00%、16.61%、11.87% 和 8.39%,如表 1 所示。地市级重要的事权和支出责任与省级较为类似,2007 年一般公共服务、城乡社区事务、教育、公共安全、社会保障和就业、工业商业金融事务,分别占到地市级财政支出的 16.92%、16.24%、11.83%、11.06%、10.18% 和 8.36%,表明地市级城市建设维护和公共安全的重要性进一步凸显。县级主要的事权和支出项目包括教育、一般公共服务、城乡社区事务、社会保障和就业、农林水事务、工业商业金融事务等,分别占到县级财政支出的 27.02%、14.34%、12.50%、11.89%、7.69% 和 6.11%,说明与省级和地市相比,县级义务教育、农林水事务的事权责任明显加大。乡镇政府主要的事权和支出责任分别是一般公共服务、农林水事务、城乡社区事务、教育、社会保障和就业等,其中一般公共服务占到乡镇财政支出的 33.71%,反映出囿于财力和职能调整,乡镇的主要责任是保工资、保运转,在此基础上需要重点加大对三农、新农村建设、农村义务教育、抚恤等的投入力度。

表 1 2007 年山东省各级财政支出项目占财政支出的比重情况

支出项目	全省	省级	地级	县级	乡镇级
一、一般公共服务	18.65	25.16	16.92	14.34	33.71
二、国防	0.16	0.36	0.23	0.12	
三、公共安全	6.91	8.89	11.06	5.86	0.63
四、教育	20.04	16.61	11.83	27.02	11.05
五、科学技术	2.05	2.83	2.49	1.93	0.82
六、文化体育与传媒	1.95	4.03	3.24	1.07	0.81
七、社会保障和就业	11.13	11.87	10.18	11.89	9.12
八、医疗卫生	4.41	2.97	3.72	5.54	2.50
九、环境保护	1.29	0.74	2.26	1.20	0.21
十、城乡社区事务	11.8	0.16	16.24	12.5	11.83

续表

支出项目	全省	省级	地级	县级	乡镇级
十一、农林水事务	7.21	4.54	3.98	7.69	14.69
十二、交通运输	1.19	0.49	2.4	0.99	0.28
十三、工业商业金融等事务	8.71	20.00	8.36	6.11	8.56
十四、其他支出	4.50	1.35	7.1	3.72	5.77

(二) 财力与事权匹配状况

从表1可以大体看出山东省各级政府承担事权的轮廓,但要确保这些事权得到良好的行使和落实,必须确保各级政府拥有与之相匹配的财力,其中地方政府的财力主要来源于地方财政收入、税收返还和转移支付。

1. 中央与地方财政收入支出对比。中央与地方财政收入支出对比情况见图1~图3所示。

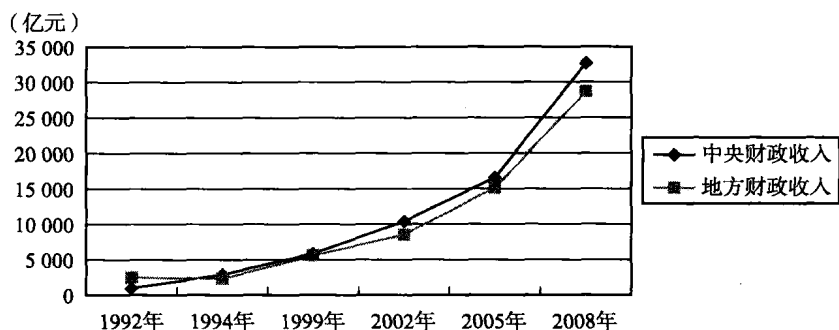


图1 中央和地方财政收入

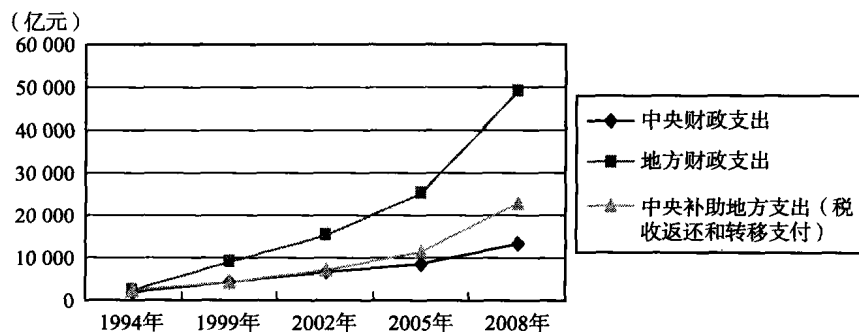


图2 中央和地方财政支出

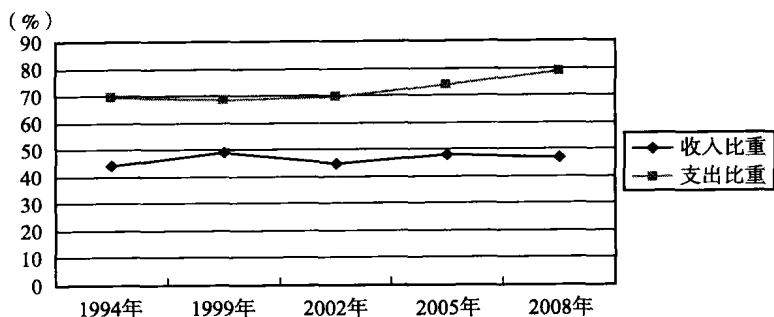


图3 地方财政收支占国家财政收支比重

从图1和图2中可以看出，1994年分税制改革以来，财力逐步向中央政府集中，财力上移趋势明显，且中央财政收入始终略高于地方财政收入。但另一方面，从财政支出来看，地方财政支出的增长幅度要远远高于中央财政支出的增长，尽管与此同时中央补助地方的支出（税收返还和转移支付）保持了一定的增长，但其增长幅度要远远小于地方财政支出的增长幅度。从图3中可以进一步看出，地方财政收入占全国财政收入的比重保持了较为稳定的比例，但地方财政支出占全国财政支出的比重呈现增长趋势，反映了地方政府事权的不断增加，地方财政收支缺口不断扩大，地方政府支出责任和财力水平不相匹配的矛盾愈加突出。

2. 威海、烟台、临沂财政收支情况分析。威海、烟台、临沂三市财政收支情况见图4~图6所示。

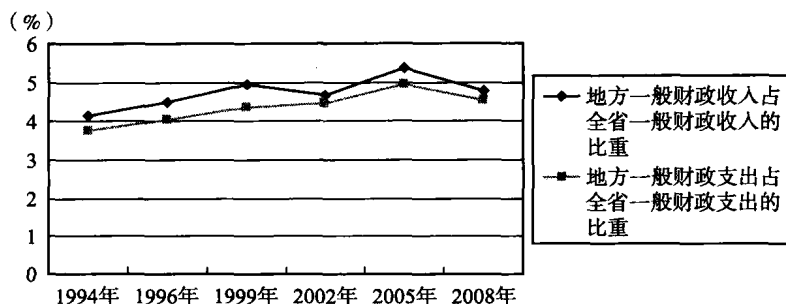


图4 威海市地方一般财政收支占山东省一般财政收支比重

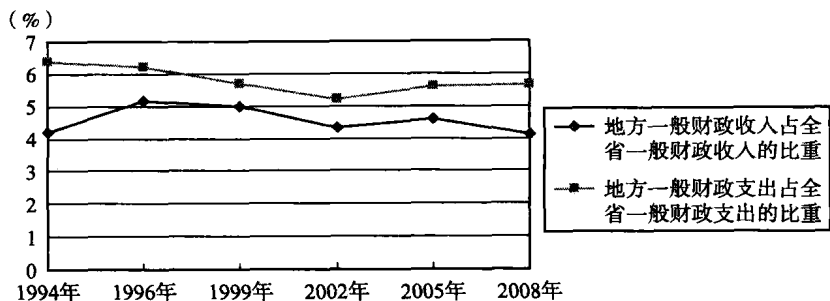


图5 临沂市地方一般财政收支占山东省一般财政收支比重

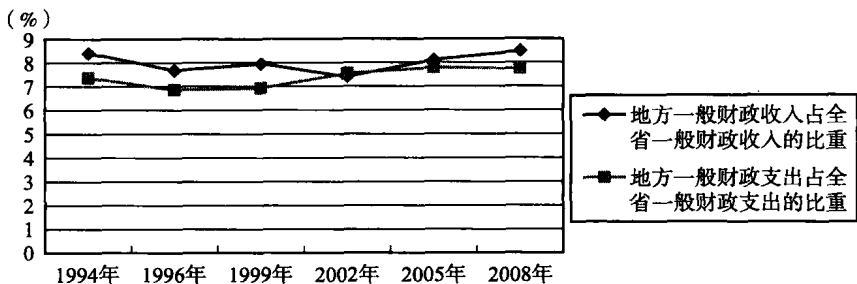


图6 烟台市地方一般财政收支占山东省一般财政收支比重

从图中可以看出，作为我省东部地区的烟台、威海，地方一般财政收支占全省财政收支的比重总体呈现为收入比重大于支出比重，反映出以烟台、威海为代表的东部地区对全省财政做出的贡献和实际享受到的成果之间并不平衡。临沂作为我省西部地区的代表，地方一般财政收支占全省财政收支比重呈现为财政支出比重明显高于收入比重，这应当是上级转移支付影响的结果。

二、当前事权划分与财力配置中存在的主要问题

（一）事权划分不清，事权重心偏低

1. 各级政府间事权划分责任不明确。分税制改革对中央与地方的支出范围进行了初步划分，但省以下体制改革还没有完全到位，致使在事权划分上出现“缺位”、“越位”的问题。中央经常出台一些增支政

策,要求由地方财政“买单”或给予配套,使得地方的财力与其承担的事权无法对称。如:中央出台增加工资及津、补贴的政策、民生及社保方面的政策等,都要求全部或部分由地方负担。同时,中央对地方的专项支出有相当一部分要求地方给予配套。事权划分不清使中央也承担了一部分地方事权,如基层地方学校、医院建设等中央部门也安排专项资金予以支持。此外,如自然灾害救济、抚恤、教育等属于中央和地方共同事权,由于支出责任规定的不具体,致使一些支出责任中央和地方落实得都不够。

2. 上级政府事权重心下移。由于在中央与地方政府间事权的划分上存在着诸多不明确的方面,加之我国的政治和经济体制决定了上级政府对下级政府具有绝对权威,下级政府居于被动地位,造成在需要共同分担公共责任时,出现公共责任自上而下层层下移的现象,一些本应由中央政府承担的事权却要求地方承担一部分支出。如武警(消防、边防)经费、民兵训练费等,从严格意义上讲,这些事务划分为中央政府事权是没有争议的。但对于这些属于中央政府事权范围的事务,如:武警经费、海防基础设施建设等,却通过让地方全部或部分承担的形式把一部分支出转嫁给地方政府;再如边境地区的口岸建设,事关国家主权和尊严,却主要由地方政府负责建设,既增加了地方政府的财政负担,也因地方投入不足影响了国家的形象。对于新的财政支出项目,也往往采取“属地化”原则,支出责任一层层向下级政府转移。由于各级政府间的事权没有明确调整,事权与财力脱节,缺乏合理的支出范围界定,导致地区之间苦乐不均。事权划分不清易于造成上下级政府之间互相推诿,致使政府的正常公共职能无法行使。同时,上级政府硬性规定用途的地方财政支出过多,如有关法律和法规规定,地方对农业、教育、科技、计划生育、扶贫等支出增长必须达到某个水平,以及众多的达标评比,其实质也是一种变相的事权转移,肢解了地方政府的财政分配自主权。此外,在体制调整或企事业单位上下划转中存在着“收权力”、“甩包袱”的现象,对于有权力或有增长潜力的部门以及财力保障充足的事权,趋向于向上划转,对于财政负担沉重的部门或逐渐没落的国有企业,有向下甩包袱的倾向,进一步加大了地方负担。地方政府,特别是基层地方政府庞大的事权与现行财权和相应的财力并不对等。

（二）分税制收入划分不合理，地方缺乏有力的财力保障

1. 地方缺乏主体税种，共享税种多，财力上移。分税制对中央和地方收入的划分是依据财权与事权相结合的原则，目前中央事权已明显下移，而财权却没有得到及时调整，地方缺少主体税种来支撑日益膨胀的地方事务支出。从地方固定收入构成情况看，目前划归地方收入的税收种类不少，但除营业税的收入较为稳定外，大都是税源分散，征收成本高，征管难度大，且收入弹性低的税种，致使地方税收规模小，且财政级次越低，中小税种所占比重越大，对中小税种的依赖程度越高。主体税种的缺乏和地方收入的不稳定，导致地方财政缺乏合理、稳定、充沛的收入来源以支持地方政府履行职能和事权责任，加大了地方财政运行对中央财政的依赖度。而原属于地方财政固定收入的农业税和农业特产税本是地方财政“吃饭”的财力，但在全面取消以后，尽管中央给予了一定的财力性转移支付，但仍造成了巨大的资金缺口，这部分缺口在短时间内通过其他新增财源是很难弥补的，也在不同程度上制约了地方工作的开展。

2. 税收管理权限过于集中，不利于地方因地制宜加快发展。从地方税的管理权限来看，目前《税收基本法》等法律尚未出台，不能从法律的角度对中央与地方的税收立法与管理权、地方税税种开征及调节范围等重大问题进行科学、合理的界定。几乎所有地方税收的法规制定权、解释权、税目税率调整权、减免税权等均由中央掌握和颁布，地方只享有征收管理权及制定一些具体征税办法和补充措施的权限。这种高度集中的税收管理模式难以适应我国各地复杂的经济状况和千差万别的税源情况，不利于地方政府适时对地方税种进行合理微调，会对地方的经济建设与发展、分税制的有效运转、地方税体系的规范等产生一定的负面影响，从一定程度削弱了地方因地制宜、合理配置本地资源，调控地方经济，组织地方收入的积极性和主动性。

3. 转移支付制度不完善。转移支付制度是分税制的重要组成部分，规范化的分税制能够通过财政转移支付，弥补地方政府财力不足，缩小地区间财力差距，实现各地区基本公共产品的均等化。目前，中央对地方、省对各地市的转移支付已经达到了相当规模，但现行转移支付制度

仍需进一步完善。一是转移支付结构不合理,专项转移支付量过大。专项转移支付由于中央已经明确规定了用途,对地方而言不可能形成可支配财力。特别是有的专款还要求地方配套,不仅没有增加财力,反而在公共服务保障不足的情况下增加了其他方面的硬性支出,干扰了地方财政分配格局,扰乱了公共财政的支出秩序,见表2所示。二是专项转移支付种类过多。目前各级专项转移支付种类庞杂,几乎涉及了所有的支出项目。据审计署统计,2005年中央对地方的项目有239个,参与中央转移支付资金分配的部门多达37个,这严重影响了转移支付资金的使用效率和使用效果。三是一般性转移支付的测算缺乏公共服务均等化和财力与事权相匹配的理念。目前的一般性转移支付的测算,由于公共服务均等化的标准不明确,事权不清,在测算因素的确定上还存在着主观因素,缺乏科学性。四是转移支付立法滞后。这造成了转移支付形式不规范、随意性大、调节功能力度不够等一系列问题。

表 2 **1994 年、2002 年和 2005 年财政转移支付额度及
各种转移支付形式所占比重**

项目	1994 年	2002 年	2005 年
中央对地方财政转移支付支出 (亿元)	2 389.1	7 351.8	11 473.7
其中: 1. 税收返还 (亿元)	2 028.1	3 335.0	4 144.0
所占比重 (%)	84.9	45.4	36.1
2. 一般性转移支付 (亿元)		279.0	1 121.0
所占比重 (%)		3.8	9.8
3. 专项转移支付 (亿元)	361.0	2 401.0	3 517.0
所占比重 (%)	15.1	32.7	30.7
4. 其他转移支付 (亿元)		1 336.8	2 691.7
所占比重 (%)		18.2	23.5

(三) 地方政府财政收支矛盾加剧

1. 基层财政出现困难情况。一是财政供养人口过多,“吃饭”压力沉重,预算内大部分财力必须用于“保吃饭”,政府实际可用于经济调控的财力十分有限。二是各项改革对财政资金的需求压力巨大,造成财力缺口,重点支出难以保障。三是政策性增支因素刚性增长快。近几

年，国家连续出台了一系列政策性增支政策，增幅之大、范围之广已远远超过地方可用财力的增长幅度，特别是随着民生问题越来越受到各级政府的重视，支出范围和标准都不断扩大，地方财政难以承受。四是基础设施建设、环境保护对地方财政支出压力越来越大。地方固定财力主要来源于工商税收的增长，不培植新增财源，就无法保证可用财力的稳步增长，这一系列问题使地方改善投资环境面临着巨大的挑战。五是社会保障资金面临巨大缺口，养老保险基金经常性收不抵支的问题在很长一段时间内将长期存在，且随着政策性增支政策的陆续出台，资金缺口也越来越大。

2. 地方财政收入结构不合理，非税收入特别是有特定用途的非税收入比重偏高。分税制改革以后，中央为了集中东部地区的财力，从2002年起，对原属于地方收入且具有一定增长潜力的企业所得税、营业税、个人所得税实行中央、省、地方或省、地方分享，尽管保证了地方基数内的既得利益，但增量大部分被中央和省级拿走。这就形成了有增长潜力和易征管的税种大部分被中央控制或拿走、零散和征管难度大的税种成为地方财政固定收入来源的一种局面，地方财政收入中工商税收和税收的比重低、收入质量低的问题暴露得越来越明显。从地方财政收入构成情况看，部分地区为保收入总量，非税收入所占比重越来越高，但非税收入对地方可用财力的拉动效果甚微，非税收入中用于上缴上级、成本、税金所占比例偏高，而且有指定用途的收入项目较多，如：教育费附加、基金收入、水资源费、河道维护费、人防费、排污费、罚没收入等，地方财政可自主支配的可用收入大部分为费源较小的零散项目。

3. 新政策对地方财政的影响。新企业所得税法实施法人纳税，取消了现行内资税法中有关以“独立经济核算”为标准确定纳税人的规定，对不具有法人资格的居民企业实行汇总纳税。非居民企业在中国境内设立两个或者两个以上机构、场所的，经税务机关审核批准，可以选择由其主要机构、场所汇总缴纳企业所得税。这意味着一些大的集团公司在某地的分支机构虽然占有本地的市场，将可能不在某地缴纳企业所得税，而是被汇总到总部去纳税。这一点对地方财政收入影响较大，需要按照现行一般转移支付办法，对税源移出地的财力给予一定补偿。但

是,真正的解决方案还要在“新税法实施之后,将对税源转移问题进行跟踪调查,对新出现的问题及时研究和解决”。另外,地方政府对辖区税收秩序存在不同程度的越权干预,最典型的例子就是对连锁经营企业的干预。根据《税法》规定,连锁经营企业实行集中纳税后,原应在分支机构所在地缴纳的企业所得税、城建税、教育费附加、增值税等集中到总部所在地实行集中缴纳,但不能因此而损害分支机构所在地的既得利益。从目前情况看,年终结算返还地方的财力仅为按销售收入份额划分的增值税,其他税种全部由总部所在地拿走;有的金融机构纳税行为甚至不按税法规定执行,理由是若干年前上一级政府对该行业纳税有明确规定。这明显不符合全新的企业所得税法对总部经济企业所得税核算方式的解释,也不同程度地损害了地方的既得利益。

三、对进一步完善财力与事权相匹配的财政体制的建议

构建财力与事权相匹配的财政体制是一个长期的过程,必须从我国政治、经济改革发展的实际出发,统筹考虑、稳步推进。现阶段,应当立足于分税制财政体制的完善,进一步合理划分各级政府的事权及其相应的支出范围,建立更为完善的财力分配机制,改革优化转移支付制度,使各级政府运用财力发挥职能的能力不断增强。

(一) 完善政府间事权划分

1. 明确政府职能。事权是政府职能具体界定的结果,政府间事权的划分首先要明确政府职能范围,只有政府职能范围划分得清晰合理,政府事权划分的科学性和合理性才能得到保证。

市场经济中政府的职能一般包括资源配置、收入分配和经济稳定与发展三方面。资源配置职能要求以效率准则来界定市场和政府的职能边界,在市场效率较高的领域,应以市场配置为主,充分发挥市场的效率优势,而在市场失灵、无效的领域,政府应该积极介入。中央和地方政府都要在不同的受益范围内提供公共产品,但由于资源配置具有较强的地域性,地方政府对本地需要、偏好等信息最为了解,进行资源配置的