



现代政府间财政关系研究

XIANDAI ZHENGFUJIAN CAIZHENG GUANXI YANJIU

财政部干部教育中心

组编

中国财经出版传媒集团



经济科学出版社
Economic Science Press

财政干部教育培训用书

现代财政制度系列教材

现代政府间财政关系研究

财政部干部教育中心 组编

中国财经出版传媒集团



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

现代政府间财政关系研究 / 财政部干部教育中心组编.

—北京: 经济科学出版社, 2017.9

财政干部教育培训用书 现代财政制度系列教材

ISBN 978-7-5141-8424-2

I. ①现… II. ①财… III. ①财政关系-研究-

IV. ①F810

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 250929 号

责任编辑: 白留杰 刘殿和

责任校对: 郑淑艳

责任印制: 李 鹏

封面设计: 陈宇琰

现代政府间财政关系研究

财政部干部教育中心 组编

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

教材分社电话: 010-88191354 发行部电话: 010-88191522

网址: www.esp.com.cn

电子邮箱: bailiujie518@126.com

天猫网店: 经济科学出版社旗舰店

网址: <http://jjkxcbs.tmall.com>

北京密兴印刷有限公司印装

710×1000 16 开 17.25 印张 250000 字

2017 年 9 月第 1 版 2017 年 9 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5141-8424-2 定价: 60.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 010-88191510)

(版权所有 侵权必究 举报电话: 010-88191586)

电子邮箱: dbts@esp.com.cn

前 言

党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出了财政是国家治理的基础和重要支柱的重要论断，并就深化财税体制改革作出了总体部署。当前，统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局，牢固树立和贯彻落实新发展理念，努力实现“两个一百年”奋斗目标和中华民族伟大复兴的中国梦，都迫切需要充分发挥财政对于推进国家治理体系和治理能力现代化的基础和支柱作用，构建与我国综合国力和国际影响力相匹配的财政体系和财政能力。中央政治局会议审议通过的《深化财税体制改革总体方案》明确提出，到2020年基本建立现代财政制度。现代财政制度在体系上要构建全面规范、公开透明的预算管理制度，公平统一、调节有力的税收制度，中央和地方事权与支出责任相适应的制度；在功能上要适应科学发展需要，更好地发挥财政稳定经济、提供公共服务、调节分配、保护环境、维护国家安全等方面的职能；在机制上要符合国家治理体系与治理能力现代化的新要求，包括权责对等、有效制衡、运行高效、可问责、可持续等一系列制度安排。

深化财税体制改革是一场关系我国国家治理现代化的深刻变革，是完善社会主义市场经济体制、加快转变政府职能的迫切需要，是转变经济发展方式、促进经济社会持续稳定健康发展的必然要求，是建立健全现代国家治理体系、实现国家长治久安的重要保障。财政干部在深化财税体制改革、建立现代财政制度中责任重大，使命光荣。

为满足广大财政干部的学习需求，财政部人事教育司、干部教育中心组协调中央财经大学、上海财经大学、中南财经政法大学、东北财经大学、江西财经大学、山东财经大学 6 所部省共建高校和部内有关司局，联合研究编写了我国现代财政制度系列教材。系列教材共分 7 本：《中国现代财政制度建设之路》《现代预算制度研究》《现代税收制度研究》《现代政府间财政关系研究》《现代财政法治化研究》《现代财政宏观调控研究》《现代财政监督研究》。教材突出前瞻性、实用性、科学性和通俗性，希望能为广大财政干部学习专业知识、提高业务能力提供帮助，进而为加快推进建立我国现代财政制度作出积极贡献。

《现代财政制度系列教材》编写组

2017 年 9 月

目 录

第一章 政府间财政关系：内涵界定与理论分析 / 1

第一节 事权和支出责任、财权与财力的基本内涵 / 2

一、事权和支出责任的一般概述 / 2

二、财权与财力的基本含义 / 5

三、事权、支出责任、财权、财力之间的逻辑关系 / 6

第二节 政府间财政关系的主要内容 / 10

一、多级政府与政府间财政关系 / 11

二、财政分权、分级财政与财政级次 / 14

三、事权和支出责任的划分 / 17

四、政府间的收入划分 / 21

五、政府间的转移支付制度 / 24

第三节 政府间财政关系的主要模式及特点 / 26

一、单一制国家的政府间财政关系 / 26

二、联邦制国家的政府间财政关系 / 28

三、政府间财政关系模式的发展趋势 / 31

第四节 现代财政制度下科学构建政府间财政关系的

必要性 / 35

- 一、现代社会正确处理政府与市场关系的客观需要 / 35
- 二、切实提升国家治理水平的体制保障 / 36
- 三、有效履行政府公共财政职能的重要基石 / 38
- 四、增强各级政府履行职责的能动性与积极性 / 40

第二章

分税制改革以来政府间财政关系的梳理与评价 / 43

第一节 1994 年分税制财政体制改革 / 44

- 一、中央与地方的事权和支出划分 / 44
- 二、中央与地方的收入划分 / 45
- 三、中央财政对地方财政的税收返还 / 46
- 四、原体制中央补助、地方上解及有关结算事项的处理 / 47

第二节 1994 年后政府间财政关系的调整与变动 / 47

- 一、中央与地方政府间收入划分的调整 / 48
- 二、财政转移支付制度的建立与发展 / 50
- 三、省以下财政体制的改革与变化 / 53

第三节 分税制财政体制改革的主要成效 / 54

- 一、构建了分级财政体制的基本框架，规范了各级政府间的财政关系 / 55
- 二、调动了各方面积极性，国家财政实力显著增强 / 55
- 三、中央调控能力增强，促进了地区协调发展 / 57
- 四、强化了地方财政的预算约束，增强了地方加强收支管理的主动性和自主性 / 58

第四节 政府间财政关系中存在的主要问题 / 59

- 一、政府间事权和支出责任划分不清晰、不合理和不规范 / 59

- 二、政府间收入划分不够规范 / 60
- 三、政府间财政转移支付制度有待完善 / 61
- 四、省以下财政体制亟待进一步优化 / 62
- 五、地方债务负担加剧 / 62

第三章 典型国家政府间财政关系的比较和借鉴 / 65

第一节 典型联邦制国家政府间财政关系的演变历程 / 66

- 一、美国政府间财政关系实践 / 66
- 二、德国政府间财政关系实践 / 75
- 三、印度政府间财政关系实践 / 79

第二节 典型单一制国家政府间财政关系的演变历程 / 82

- 一、日本政府间财政关系实践 / 82
- 二、英国政府间财政关系实践 / 93

第三节 转型国家政府间财政关系的演变历程 / 96

- 一、俄罗斯政府间事权和支出责任划分 / 97
- 二、俄罗斯政府间财政收入划分 / 99
- 三、俄罗斯政府财政转移支付制度 / 101

第四节 典型国家政府间财政关系的特征 / 102

- 一、政府间事权和支出责任划分的特征 / 102
- 二、政府间财政收入划分的特征 / 103
- 三、财政转移支付制度的特征 / 104

第四章 重构政府间财政关系：目标与思路 / 108

第一节 建立现代财政制度与重构政府间财政关系 / 108

- 一、我国现实国情的机遇和挑战 / 109

二、现代财政制度对重构政府间财政关系的必然要求 / 111

三、我国政府间财政关系重构的理想模式 / 114

第二节 理顺政府间财政关系的总体目标（至 2020 年） / 117

一、政府间事权和支出责任划分清晰明确，服务于国家治理和
全面深化改革战略 / 118

二、政府间财力配置与事权和支出责任划分相适应，助推现代
财政制度建设 / 120

三、完善政府间财政转移支付制度，推动基本公共服务
均等化 / 123

第三节 理顺政府间财政关系的基本原则 / 124

一、坚持分税制财政体制框架 / 125

二、坚持事权与支出责任相适应 / 125

三、处理好财力划分与支出责任的关系 / 128

四、促进地区间财力均衡配置 / 130

第五章 建立事权与支出责任相适应的财政体制 / 134

第一节 我国财政事权与支出责任划分的现状 / 135

一、我国政府事权和支出责任划分的法律框架 / 135

二、中央与地方事权和支出责任划分的现实考察 / 138

三、中央政府与地方政府支出比重 / 143

第二节 中央与地方事权和支出责任划分的演变 / 146

一、高度集中的“统收统支”阶段（新中国成立之初） / 147

二、“统一领导、分级管理”（1951~1979 年） / 147

三、“划分收支、分级包干”（1980~1993 年） / 151

四、“分税制”财政体制（1994 年至今） / 154

第三节 当前中央与地方事权和支出责任划分中 存在的问题 / 156

- 一、政府职能定位不清 / 156
- 二、中央与地方事权和支出责任划分不清 / 157
- 三、中央和地方提供基本公共服务的职责交叉重叠 / 157
- 四、省以下财政事权和支出责任划分不尽规范 / 158
- 五、财政事权和支出责任划分缺乏法律依据 / 158

第四节 中央与地方事权和支出责任改革的思路 / 159

- 一、从财政事权入手推进事权划分改革 / 159
- 二、合理界定政府与市场的边界 / 160
- 三、明确政府间事权的划分层级，强化中央政府的事权和
支出责任 / 161
- 四、合理划分省以下政府的事权和支出责任 / 162
- 五、通过法律明确各级政府间的事权 / 163

第六章 政府间的收入划分与财力配置 / 165

第一节 目前我国政府间收入划分的现状 / 166

- 一、税收收入 / 167
- 二、非税收入 / 168

第二节 我国政府间收入划分的体制沿革 / 169

- 一、1994 年分税制对中央与地方收入的划分 / 169
- 二、分税制改革后中央与地方收入划分的调整 / 175

第三节 我国现行政府间收入划分模式存在的主要问题及 原因分析 / 182

- 一、存在的问题 / 182

二、原因分析 / 185

第四节 我国政府间收入划分的改革方向 / 187

一、政府间收入划分遵循的原则 / 188

二、税种的划分 / 190

三、完善税收制度 / 192

四、规范非税收入 / 193

五、进一步完善现行税收征管体制 / 194

六、赋予地方政府适当税收立法权 / 194

第七章 财政转移支付制度优化与财力配置 / 196

第一节 财政转移支付制度的现实政策目标 / 197

一、弥补纵向财政失衡，实现各级财政收支平衡 / 198

二、弥补横向财政缺口，推进基本公共服务均等化 / 201

三、矫正地方公共产品供给中的外溢性问题 / 202

四、增强国家凝聚力，实现社会政治目标 / 205

第二节 我国财政转移支付制度的现状与体制沿革 / 206

一、我国财政转移支付制度的现状 / 206

二、我国转移支付制度的体制沿革 / 237

第三节 我国财政转移支付制度存在的主要问题与

改革方向 / 242

一、我国财政转移支付制度存在的主要问题 / 243

二、改革和完善中央对地方财政转移支付制度的总体要求 / 244

三、改革和完善中央对地方财政转移支付制度的政策思路 / 245

参考文献 / 253

后记 / 262

第一章 政府间财政关系：内涵 界定与理论分析

本章导读：政府间财政关系，也可称为财政管理体制，是财税改革的核心内容。经济体制是资源配置方式各个组成部分的集合，财政管理体制确定政府职能和公共资源配置方式，是与市场机制相对应的经济体制构成。事权、支出责任、财权、财力是政府间财政关系的基本构成要素，其各自的内涵与彼此关联为多级政府财政管理体制模式的选择与改革提供了理论基石，特别是分权财政管理体制中政府间事权和支出责任的划分、收入的分配、转移支付制度的设计，更构成了财政联邦主义政府间财政关系的主要内容。同时，政府间财政关系与一国的政治体制及历史演进密切相关，从世界范围内看，无论是单一制国家还是联邦制国家在财政管理体制具体模式的选择上既有区别也有共同特征，并且随着社会公共需求的变化、技术的进步，及政府部门管理方式的改变，政府间财政关系模式也呈现出新的发展趋势。当然，法制健全、权责明晰、运行高效、保障有力的现代政府间财政关系是所有国家政府所追求的，也是当今多数发达市场经济国家在不同程度上所呈现出的显著特征，其与现代财政制度相辅相成，是正确处理政府与市场关系、提升国家治理水平、有效履行政府公共财政职能、充分调动各级政府履职尽责的能动性、与积极性的重要体制保障。

第一节 事权和支出责任、财权与财力的基本内涵

现代国家与政府的本质属性是实现公共利益的最大化，其职能定位、体制安排、制度设计是间接或者直接地促进经济发展和维护社会稳定，并为此提供必要的公共产品与服务，使人民安居乐业，而要落实这些公共职能就需要中央、区域、地方各级政府依据一定的原则、法规、程序在各自负责的事务上有所分工并明确各自的支出责任，同时，在各级政府间事权和支出责任合理划分的基础上，匹配以与所担当的事权和支出责任相适应的财权设置与财力保障，最终构成一个逻辑清晰、结构完整、运转高效的政府间财政关系，从而为最大限度地利用好政府手中的公共资源，使其发挥最大的效能，有效提升政府职能履行的绩效与人民的满意程度提供体制蓝图。

一、事权和支出责任的一般概述

当一个国家的行政安排是由多级政府构成时，不同级别政府所拥有的职能与所负有的支出义务的合理划分就变得十分必要和关键，其中，各级政府事权的明确划分与科学调整是优化财政体制的逻辑起点，只有在明晰政府间事权划分的基础上，才能界定各级政府间的支出责任，这是科学合理的行政秩序、社会秩序和市场秩序，提高国家治理能力与公共资源配置效率的基本前提，也是减少寻租、遏制腐败的重要条件，还是实现财力与事权合理匹配的根本依据。

然而，要想实现各级政府间事权的合理划分与支出责任的科学安排，首先应深刻理解“事权”与“支出责任”的本质含义，进而再探讨彼此间以及与其他相关概念之间的关联。从西方公共经济学文献与我国改革开放的历史

来看，“事权”一词极具中国特色。在改革开放之前，“事权”通常是指计划经济体制下各级政府对其治下的国营企事业单位的行政管理权，突出的是一种行政隶属关系。改革开放之后，特别是1994年分税制改革以来，随着我国历次以适应市场经济为导向的财政体制改革以及公共财政理念的逐步树立，从社会公民的角度，事权的概念逐渐被改变为政府的公共服务职责，即各级政府承担的由本级政府提供公共服务的职能和责任，各级政府事权的划分不再依据行政管理关系，而是公共服务的层次。而从政府行政的角度，事权可以概括为各级政府基于不同的公共职能而应拥有的处理社会公共事务和经济事务的权力，主要包括行政决策权、行政立法权、行政执行权、行政监督权、行政管理权、人事行政权，以及其他事项的办理权等。

当然，从广义的“大事权”概念来看，事权不仅涉及行政权，还涉及立法、司法等公共服务部门，而作为政府事权的重要组成部分，财政事权无论是从广义的事权还是狭义政府行政事权来看，都是政府间事权划分的核心。具体而言，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。^①当前，就我国完善社会主义市场经济制度、加快政府职能转变、推进法治化的改革进程来看，从财政事权入手破冰全面事权划分改革，既具备了新《预算法》的法律基础，并具有“牵一发而动全身”的破解诸多紧迫难题的改革效果，抓住了提供基本公共服务这一政府核心职责，又能够为未来全面推进事权划分改革积累经验、趟出路子。

与“事权”相比，“支出责任”的概念与含义的出现和逐步厘清同样具有鲜明的中国特色，且是伴随着我国财税体制改革目标的不断深化而逐渐清晰起来的。在十八届三中全会《决定》出台之前，我国主流财税界一直存在着将“事权”与“支出责任”或“政府职能”混为一谈的普遍现象。而根据对十八届三中全会《决定》的权威解读，人们已经能够拥有非常明晰的认知，即事权是一级政府在公共事务和服务中应承担的任务和职责，支出责任是政

^① 《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）。

府承担的运用财政资金履行其事权、满足公共服务需要的财政支出义务，而相对于财政事权，支出责任可再次表述为政府履行财政事权的支出义务和保障。这一认知将传统意义上的财政责任进一步细分为事权与事责（即支出责任）。政府到底将钱用于做什么事、用于哪一类，表现为权力，称为事权。而做事必须支出，体现效果，表现为责任，称为事责，体现在财政活动上的事责就是支出责任。

多数情况下，事权和支出责任是一致的，拥有什么样的事权就要承担什么样的支出责任。而在某些特殊情况下，由于政治、管理、成本等原因，某一级政府需要委托其他级次政府承担相应的开支，这就形成了事权在一级政府，而支出责任在另一级政府的情况。在多级政府间关系中，所谓“事权”未必是一家独享、他人不可染指之“权”。准确地说，是行事之“责”，即哪些事物应该由哪一级政府负责。“应该”是一回事，恰当与否、是否可行是另一回事，即理论上讲，某些事物应该由某级政府承担，但由于种种原因，却实际由另一级来担当，或者低层级有责但高层级掌权。这时，事权与支出责任二者之间出现分裂，就有必要区别事权与支出责任，并进一步明确各级政府在具体事权与支出责任中的划分。

通常情况下，如果一级政府应该做什么、怎么做，可以由本级政府自主决定，不受上级政府指令约束，其事权与支出责任基本上就是吻合的，否则二者之间就会出现分裂。在我国，地方（基层）政府的事权与支出责任常常出现不相一致的情况。相对而言，介于最高和最低层级之间的中间级次政府（如我国的省）和区域性政府（如我国的地、市等）的事权与支出责任，在一定程度上最不容易界定。一方面，其希望拥有更多事权，另一方面，又不想独立承担支出责任。对上级政府较难争取或争取不到的事权，容易向下级政府征要；希望上级政府承担更多支出责任而不得时，也自然会要求下级政府承担。如此往复，中间层级的事权与支出责任也就多数不吻合，以至在一些公共服务提供中出现错位（拥有本不该有的事权）、缺位（未负本该负的事责）的情况。

明确多级政府间的事权与支出责任，并使二者尽量重叠，其意义在于建立政府间的责任体系。事权清，则责任明晰；事责混，则责任失察，无从追究。事权到位，有助于清楚地界定府际责任，消除事责缺位；权责吻合，有利于厘定责任界限，提高资源使用效率和工作运行效度，清除推诿扯皮。

二、财权与财力的基本含义

相对于事权和支出责任，财权与财力是手段，是为履行特定事权和承担相应支出责任服务的。从广义上讲，财权可以理解为在法律框架下，某一级政府所拥有的财政管理权限，包括财政收入权和支出权；从狭义上看，财政权主要指财政收入权。在讨论事权、财权与财力的关系时，一般采用第二种含义，即各级政府为履行公共服务职能而拥有的财政资金的筹集权与支配权，包括征税权、收费权、国有资产收益权、发债权等，其中最为基础的是征税权。从法律角度看，财权也可分解为财政立法权、执法权与司法权三个要素，这三大要素在中央与地方之间的不同组合，便形成了三种类型的财政体制，即各级政府均拥有相对独立的财政立法权、执法权和司法权的分散型财政体制；立法权集中，执法权分散的适度集中型财政体制；财政立法权和执法权主要集中于中央政府，地方政府只拥有较小调整权限的集中型财政体制。

相对于“财权”的含义，“财力”也可以从广义和狭义两个角度来理解。从广义上看，财力是一级政府在一定时期为履行公共职能拥有的全部财政资金，是财政资源分配的最终结果，它主要由政府因财权取得的税收、上级政府的转移支付、非税收收入、各种政府债券融资和扣除本级政府的上解收入多种部分组成。通过税（含费）收权获得的收入且可以随意支配的部分，可称为自有财力；通过其他途径获得的收入且可以支配，通常称为可支配财力。从狭义上看，财力可作两种理解：一是指某一级政府直接组织和支配的财政收入，加上“直接”二字，是为了区别于政府通过转移支付而间接获得的财政收入；二是指某一级政府的财政收入能力，包括征税能力、收费能力、获

取资产收益能力、借债能力等,当然也不包括转移支付在内。两者分别从静态和动态的角度来认识财力,前者是后者的结果,因而在本质上是一致的。与财权的核心是征税权相适应,财力的核心是征税能力。一级政府拥有的财力大小主要由两个因素决定:一是财政资源的丰裕程度,这取决于经济发展水平。一般来说,税基分为三类,即财产、所得和消费。经济发展水平越高,居民的收入和消费水平就越高,财产积累也越多,政府的征税能力就越强。二是政府征税的权力大小。这主要从三方面判断:首先,政府是否拥有确定税基和税率的权力,在大多数国家,这项权力都由中央政府行使,地方政府没有被赋予这方面的权力;其次,政府是否拥有独立的税收征管权,中央政府与地方的税收征管是否分开;最后,政府的税收收入是否由自己支配。如果一级政府拥有上述三方面的权力,那么它的征税权力就较大,反之则较小。

财权与财力既有联系也有区别,拥有财权的政府,一般拥有相应的财力,拥有财力的政府却不一定拥有相应的财权。财力是指各级政府在一定时期内拥有的以货币表示的财政资源,来源于本级政府税收,上级政府转移支付、非税收入及各种政府债务等。上一级政府由于具有调节地区间公共服务水平的职责,下一级政府则只需要履行本地区公共服务的职责,因此,上一级政府的财权必须大于其最终支配的财力,应该拥有比下一级政府更大的财权,下一级政府则可以从上一级政府获得部分财力,其财权往往要小于其实际支配的财力。

三、事权、支出责任、财权、财力之间的逻辑关系

对“事权”“支出责任”“财权”“财力”之间的相互适应、一致性、匹配、非对称关系的深刻理解是科学处理多级政府间财政关系,构建合理财政体制的核心内容。

从现代财政体制设计的总体逻辑关系看,事权规定了一级政府承担社会