

# 省对下财政体制面临的挑战及优化

## ——以辽宁为例

崔惠玉<sup>1,2</sup> 张嘉洋<sup>2</sup> 李昌欣<sup>3</sup>

(1.中国财政科学研究院,北京 110000;2.东北财经大学,大连 116025;  
3.湖南大学,长沙 410006)

**内容提要:**1994年分税制财政体制改革及之后的进一步深化奠定了中央对省的财政体制基础,省对下财政体制一直由各省参照中央对省的原则自行确定。服务于国家分税制财政体制改革的总体需要,各省省对下财政体制改革的基本原则和努力方向大体一致,即确保基层政府财政收入的足额、稳定,充分调动基层政府发展经济和培育财源的积极性,以保证省内各区域的协同发展。但由于各省经济基础不同,改革中各地区的具体做法又呈现出不同的路径特点。本文以辽宁为例简要梳理了省对下财政体制改革的主要进程,分析了当前省对下财政体制存在的主要问题,包括省本级财力集中度、地区间财政收入能力差距以及省对下转移支付制度规范性等,最后提出进一步深化省对下财政体制改革的相关建议。

**关键词:**省对下财政体制 转移支付 财力集中度

**中图分类号:**F812.2 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-9544(2020)09-0054-08

### 一、引言

1994年分税制财政体制改革及之后的进一步深化奠定了我国近年来财政体制改革的基础。尽管学者们对当年分税制财政体制改革——名为“分税制”、实则财政收入向中央集中的问题多有讨论,但二十多年来,关于财政体制的改革和完善仍然是在分税制的基础之上进行的。分税制改革主要对中央与省级政府的财政分配关系进行了重新界定,对于省以下地方政府间的财政关系一直没有定论。党的

十九大报告提出“加快建立现代财政制度”,建立“权责清晰、财力协调、区域均衡”的财政关系,不仅是理顺中央与地方政府间财政关系的必然要求,也为省对下地方政府间财政关系的明晰指明了方向。

近年来,省对下财政体制如何改革的问题不仅是财政理论界关注的热点问题,也是财税实践部门工作的重点之一。服务于国家分税制财政体制改革的总体需要,各省份省对下财政体制改革的基本原则和努力方向大体一致,即确保基层政府财政收入的足额、稳定,充分调动基层政府发展经济和培育

[收稿日期]2020-06-06

[作者简介]崔惠玉,中国财政科学研究院博士后,东北财经大学财政税务学院副院长,教授,经济学博士,研究方向为财税理论与管理;张嘉洋,财政税务学院财政学专业硕士研究生,研究方向为财税理论与管理;李昌欣,经济与贸易学院本科生,研究方向为财政理论与管理。

[基金项目]本文为国家社会科学基金重大课题“中国的政府间事权与支出责任划分研究”(16ZDA066);中国博士后科学基金第9批特别资助“基于内部控制和风险防范的中期预算制度构建研究”(2016T90068)、中国博士后科学基金第58批面上项目(2015M581034)“中期预算管理的理论研究”的阶段性研究成果。

财源的积极性,以保证省内各区域的协同发展。但由于各地区经济基础不同,改革中各地区的具体做法又呈现出不同的路径特点。

辽宁省对下财政体制相对比较稳定,基本上是在 2010 年财政体制的基础上,随着国家财税政策的调整对其进行微调。我国经济发展进入新常态后,中央政府实施供给侧结构性改革和大规模减税降费,地方经济增长放缓,地方财政收入预期进一步降低。2020 年初新冠肺炎疫情爆发,中央政府提出了“六保六稳”的工作任务,地方财政压力进一步加大,省市县乡财政协同配合以支持疫情防控和经济恢复成为现阶段的重要任务。在此背景下,以辽宁为例梳理省对下财政体制改革的进程,对当前存在的问题进行分析,并提出相应的改革建议,对推动区域协调、实现经济高质量发展、应对新冠疫情影响具有重要的现实意义。

## 二、辽宁省对下财政体制的改革进程

### (一)省对下财政收入的划分

随着分税制改革及其后的不断调整,辽宁省省以下财政体制实现了由财政包干向“混合分税型”财政体制再向“总额分成+分税制”财政体制的转变,发生转变的时间点分别为 2003 年和 2010 年。

2003 年之前,辽宁省依旧遵循财政包干时期的做法,按照企业隶属关系和行业划分省市财政收入。这种做法虽然保证了地方各级政府正常运转和各项事业发展的基本财力需求,但妨碍了企业间的公平竞争及各生产要素的合理流动和优化配置。为此,2003 年辽宁省人民政府根据《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》(国发[2002]26 号),下发了《关于进一步完善

省市财政管理体制的决定》(辽政发[2003]17 号),开始采用按税种或按比例分享等规范办法,进一步完善省对下财政体制<sup>①</sup>。因为当时所有的共享税都需要在省与市县之间按比例共享,所以可以称之为“混合分税型”财政体制。尽管 2005 年后辽宁省陆续出台一系列财政体制补充政策,但省级政府与市县之间共享收入的体制依旧没有改变。2005 年省与市县共享收入财政体制实施后,随着国家振兴东北老工业基地战略的实施以及辽宁经济的不断发展,这种共享财政收入体制显现出一些问题:主要由于在省市共享税收中,市县分享比例偏低,既影响了国家对辽阳市县经济发展状况的客观评价,又极大影响了市县组织征收省级共享税收的积极性,市县明显对于地方独享的税种,如契税的征收积极性很高,对于共享的五大税种(增值税、营业税、企业所得税、个人所得税、房产税)征收积极性较低。

2010 年,辽宁省人民政府印发了《关于调整省市财政管理体制的决定》(辽政发[2010]9 号),将 2005 年财政体制规定的省级共享税收收入全部下划到市县,作为市县固定收入,税收实行属地征管、属地入库,重新划分省市收入范围;省对各市原体制规定的省市共享税收形成的财力实行总额分成,由市向省上解财力,同时,省对各市当年上解省财力新增部分按 40%予以返还。这标志着辽宁省省以下财政体制进入到“总额分成+分税制”时期。2016 年为了全面贯彻落实中央与地方增值税收入划分过渡方案有关精神,辽宁省又对 2010 年财政体制进行了完善,主要实行了“四税总额分成、一市一率、增量返还”的财政体制。省对市四项税收地方分享部分(增值税 50%、企业所得税 40%、个人所得税 40%、房产税 100%)实行总额分成,由市按照“一市一率”向省上解财力,省对市当年上解省财力增量部分按 40%予以返还。同时规定资源税省市 3:7 分成,并按各市 2011 年资源税实现数给予 30%定额返还,规定环境保护税 2:8 分成。2018 年 4 月,辽宁省人民政府下发《关于完善县乡财政管理体制的意见》(辽政发[2018]11 号),要求着力向乡镇倾斜收入和财力,适宜留在乡镇管理的财政收入全额留

<sup>①</sup>根据 2003 年 17 号文件的规定,省级财政一般预算收入主要包括:增值税 10%,营业税 30%,企业所得税 20%,个人所得税(含个人储蓄存款利息所得税)15%,房产税 50%,省直单位罚没收入、行政性收费收入、国有资产收益、其他收入和由省集中征收的各项收费等。市级财政一般预算收入主要包括:增值税 15%,营业税 70%,企业所得税 20%,个人所得税(含个人储蓄存款利息所得税)25%,房产税 50%,资源税,固定资产投资方向调节税,城市维护建设税,印花税,城镇土地使用税,土地增值税,车船使用税,屠宰税,筵席税,农业税,农业特产税,耕地占用税,契税,国有资产经营收益,国有企业计划亏损补贴,市以下单位罚没收入、行政性收费收入,以及其他收入等。

在乡镇,作为固定收入;县乡共享收入提高乡镇分成比例;从2018年起,3年内乡镇新增财力全部返还乡镇,适度上移支出责任,调动乡镇自我发展经济的积极性。所以从省级共享税收收入全部下划到市县,调动市县发展经济、壮大财源、组织收入的积极性角度来看,与2005年财政体制相比较,分税更加彻底。但新体制仍然采取了对各市共享税收形成的财力按照一个比例上解省级的做法,又带有明显的“总额分成”的特征。

## (二)省以下事权和支出责任划分

2016年8月,国务院印发《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》,要求各省结合自身情况,“加快省以下财政事权和支出责任划分”。财政事权和支出责任划分与教育、医疗卫生、生态环境、科技等各领域的改革密切相关,辽宁省将财政事权和支出责任划分改革与加快推进相关领域改革相结合,既通过相关领域改革为推进财政事权和支出责任划分创造条件,又将财政事权和支出责任划分改革体现和充实到各领域改革中,形成良性互动、协同推进的局面。

2018年11月,辽宁省印发《基本公共服务领域省与市共同财政事权和支出责任划分改革方案》,将8类22项基本公共服务纳入改革范围。2019年1月1日,辽宁省实施了《基本公共服务领域省与市共同财政事权和支出责任划分改革方案》,改变辽宁省对下原来主要按因素法“一市一比例”的分担方式,对于中央与辽宁省按5:5分担的项目,地方分担的50%部分采取省市分三档按比例分担<sup>①</sup>。在医疗卫生领域,辽宁省于2019年印发《医疗卫生领域省与市财政事权和支出责任划分改革方案》,从公共卫生、医疗保障、计划生育、能力建设等方面提

出新的举措,划分辽宁省医疗卫生领域财政事权和支出责任。基本公共卫生服务、各级财政按规定对城乡居民基本医疗保险予以的缴费补助等明确为省与市共同财政事权,由省和市共同承担支出责任。计划生育家庭特别扶助、地方计划生育家庭扶助都明确为省与市共同财政事权,由省和市共同承担支出责任。在教育方面,2020年初,辽宁省出台《教育领域省与市财政事权和支出责任划分改革方案》,确定了对地方分担的50%部分,采取省与市分三档按比例的分担方式<sup>②</sup>。

此外,辽宁省在其他领域也出台了一系列政策文件以明确财政事权和支出责任划分。在生态环境领域,除全省性、重点区域流域、跨市域等环境治理重大事务外,主要由市县财政承担环境治理支出责任;在科技领域,省级财政承担受益范围覆盖全省或对全省具有重大牵动作用的事务,各市财政侧重支持本地区产业技术开发、科技成果转化、科学技术普及等科技事务,对跨市、外溢性较强或者难以明确区分受益范围,明确为省与市共同科技事权。

## (三)省对下转移支付制度

近年来,省对下转移支付制度日趋稳定和完善,转移支付资金规模持续增长,结构上也较为合理,主要体现在加强针对性和提高规范性两个方面。

加强针对性主要体现在一般性转移支付资金逐渐向欠发达地区倾斜、向农村倾斜、向少数民族地区倾斜。例如,《辽宁省人民政府贯彻落实国务院关于进一步加强农村教育工作的决定的实施意见》(辽政发[2004]7号)明确省对下转移支付资金重点用于保工资、保基本运转、保农村义务教育等方面的基本公共支出;辽宁省财政厅《关于支持欠发达县经济发展若干财政政策有关问题的通知》(辽财预[2006]223号)中要求转移支付资金要向少数民族县和欠发达县倾斜。

提高规范性主要体现在:2010年财政体制调整时省市财政都建立了均衡性转移支付逐年增长机制,用以调节全省地区之间的财力水平。为了加强省对下专项转移支付管理,提高财政资金使用的规范性、安全性和有效性,2016年,辽宁省财政厅出台

①其中:第一档,沈阳、盘锦2市,按省市1:4分担(加上中央分担50%部分,省及省以上分担60%,市分担40%);第二档,鞍山、抚顺、本溪、丹东、锦州、营口、辽阳、葫芦岛8市,按省市3:2分担(省及省以上80%,市20%);第三档,阜新、铁岭、朝阳3市,按省市4:1分担(省及省以上90%,市10%)。

②其中:第一档,沈阳、盘锦两市,按省与市1:4分担(加上中央分担50%部分,省及省以上分担60%,市分担40%);第二档,鞍山、抚顺、本溪、丹东、锦州、营口、辽阳、葫芦岛八市,按省与市3:2分担(省及省以上分担80%,市分担20%);第三档,阜新、铁岭、朝阳三市,按省与市4:1分担(省及省以上分担90%,市分担10%)。

了《省对下专项转移支付管理办法》，对专项转移支付资金进一步实行分类管理。2020年4月，为应对新冠肺炎疫情，辽宁省财政厅印发《关于做好应对新冠疫情对财政收支影响有关工作的通知》，明确15项措施，保障基层“三保”支出，确保全年收支平衡，且各级财政要坚持“三保”在财政支出中的优先顺序。

综上所述，辽宁省对下财政体制经过20多年的变迁，规范了省与市收入及支出责任分担方式，加大了基本公共服务投入，提高了基本公共服务供给效率，增强了地方政府应对公共卫生突发事件的财政保障能力，全省基本公共服务均等化水平稳步提高。

### 三、新形势下辽宁省对下财政体制面临的挑战

(一)与财力规模接近的省份相比，省级财力集中度相对偏高

分税制财政体制实施后，由于省以下各级政府的收入划分由省级政府自行决定，在不同层级政府利益的驱动下，分税制造成的财政收入向上集中的效应容易导致省级政府的财力集中程度不断加大。但辽宁省本级一般公共预算收入和省本级财力集中度变化的轨迹不尽相同。根据辽宁省各年财政决算报告，辽宁省省本级一般公共预算收入占全省一般公共预算收入的比值在2010年发生了非常明显

的变化，从之前的20%左右一下子跌落到5%之下，主要原因还是2010年实行的省对下财政体制改革，将原体制规定的增值税、营业税等5项（“营改增”后变为4项）省级共享税收收入全部下划到市、县，作为市、县固定收入，从而使省本级一般公共预算收入占比下降（见图1）。

当然，考察省本级实际财力，还得从其可以用于安排财政支出的可用财力<sup>①</sup>来分析。图2的柱形图和折线图分别显示了2008年至2018年辽宁省各层级政府可用财力占比情况以及辽宁省本级可用财力占比的变化情况<sup>②</sup>，可以看出辽宁省省本级可用财力在近10年间变化并不大，基本保持在20%–23%之间。从省级财力占比在全国排名<sup>③</sup>来看，辽宁省从2008年的21名上升到2015年的12名，又下降到2018年的16名。

判断省级财力集中度究竟是高还是低，不能仅看该地区自身省级财力集中度的绝对排名，还要同与本省GDP和综合财力规模接近的省份进行比较，以及本省内各地区财政能力的差异状况。如果地区间差距较大，也需要较高的省本级财力集中度来进行平衡（如广东省2018年省本级可用财力集中度为20.5%）。按照GDP总量及各省一般公共预算可用财力的规模对比，可以选出同辽宁省规模相当的四个省份，包括河北、福建、湖北、湖南<sup>④</sup>。将辽宁与

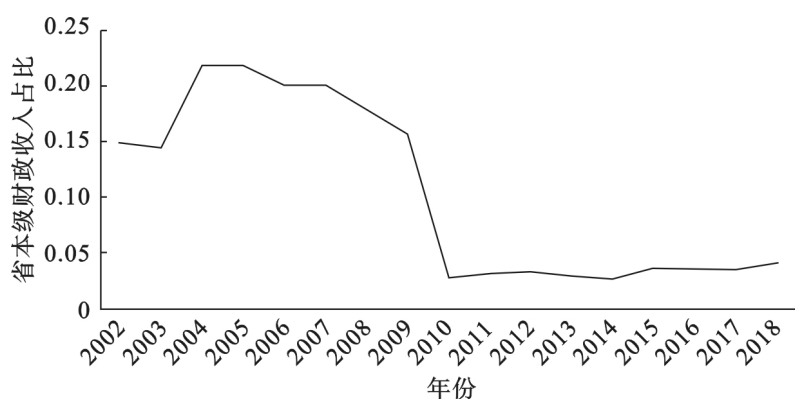


图1 辽宁省省本级一般公共预算收入占全省比重

数据来源：辽宁省相关年度财政决算报告。

①可用财力=地方本级收入+返还性收入+一般性转移支付-体制上解-专项上解。

②数据来源：2009–2019年度《地方财政运行分析》，财政部预算司地方处。

③参考资料：同上。

④根据2011–2019年度《地方财政运行分析》分别算出辽宁、河北、福建、湖北、湖南五省2011年–2018年度，8年平均GDP为：25254亿、29668亿、26106亿、29221亿、28021亿；8年平均综合财力分别为：4963亿、5471亿、4326亿、6039亿、5360亿。

其他四省的省级财力集中度进行比较(见图3)可以发现,辽宁省地区省本级可用财力比重超出其

他四个省份,特别是与湖南和湖北的差距要更大一些。

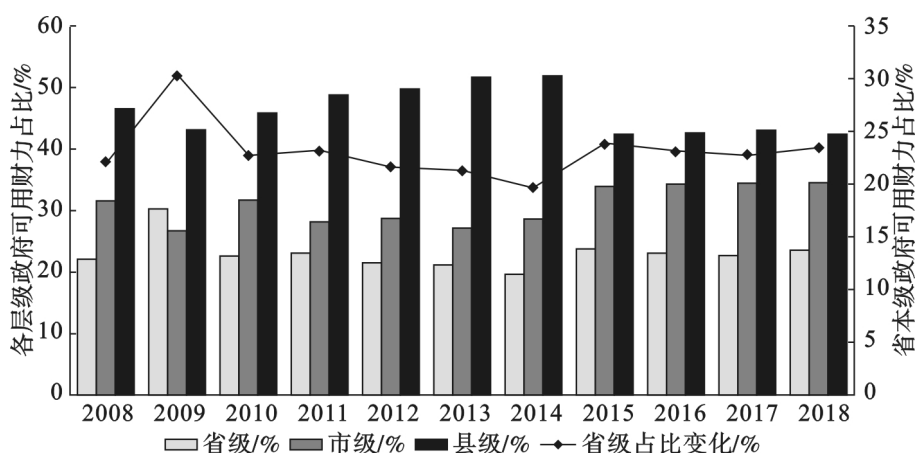


图2 2008-2018年度辽宁地区分级可用财力情况

数据来源:2009-2019年度《地方财政运行分析》,财政部预算司地方处。

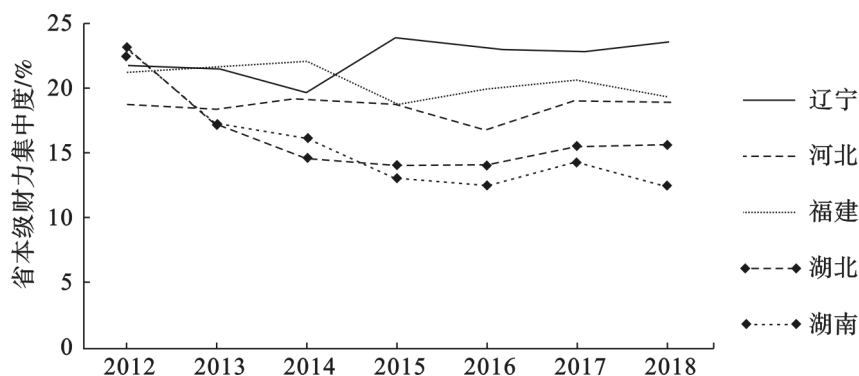


图3 辽宁与其他四省省本级财力集中度比较

数据来源:2011-2018年度《地方财政运行分析》,财政部预算司地方处。

再来比较一下辽宁省与其他四个省份提供公共产品和公共服务水平。我们可以参考各省历年人均一般公共预算支出的数据,从2015年以来人均一般公共预算支出的绝对规模来看,辽宁略低于福建和湖北,略高于河北和湖南(见表1)。由此

可以看到,辽宁省基本公共服务提供水平处于中游,但省级财力集中度全国排名却相对靠前。因此,辽宁省本级可用财力集中度和财政规模类似、基本公共服务提供水平差不多的省份相比有些偏高。

表1 2011-2018年部分省份人均一般公共预算支出情况(按常住人口)

单位:元

地区	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
辽宁	8911	10386	11839	11570	10226	10456	11168	12244
河北	4885	5597	6013	6335	7586	8098	8829	10225
福建	5909	6957	8131	8688	10423	11036	11977	12263
湖北	5583	6506	7539	8484	10481	10914	11524	12267
湖南	5338	6204	7011	7447	8446	9292	10013	10842

数据来源:2012-2019年度《地方财政运行分析》,财政部预算司地方处。

## (二)省域内地区间财政收入能力差距较大

由于自然禀赋不同,产业结构存在差异,地区间财政收入能力自然不同。辽宁省(不包括大连市)共有 13 个地级市<sup>①</sup>,沈阳市由于其省会城市地位,2018 年一般公共预算收入决算数约为 720 亿元,是其他 12 市的 5 到 17 倍之多。其他各市之间的财政收入能力差异也比较显著。随着经济进入新常态,市县级政府财政收入水平逐渐走低,财政收支矛盾越来越突出。2014 年以来由于要挤出水份,做实财政收入,2015 年各市财政收入出现较大幅度的降低。随着经济启底走稳,财政收入能力逐渐回升,但各地区之间收入能力差异仍然没有得到很好地改善。2020 年以来,由于受到国内外政治经济形势的影响,辽宁省经济下行压力持续加大。新冠疫情爆发以来,全国经济活动受到了很大的影响,相

关防控支出急剧增加,造成辽宁省财政收支缺口进一步扩大,全省财政特别是基层财政保障能力大幅下降。

省对下转移支付能够有效提高基层财政保障能力。近年来,辽宁省财政困难地区对上级转移支付的依赖程度越来越高(见表 2)。其中,朝阳、阜新和铁岭三市在 2018 年均达到了 70%以上,其他多市的转移支付依赖程度在 50%左右。方红生等<sup>②</sup>(2020)认为“上级政府支出责任比重越大,则其财政收入集中度越高;上级政府所辖区域人均财政收入不平衡程度越大,则其财政收入集中度越高”。如果省域内各地间财政收入能力存在较大的差异,则省对下转移支付力度需要加大,则省级财力集中度需要提高一些。因此,省级财力集中度问题还要综合省域经济发展水平、全省财政收入规模及省级政

表 2 辽宁省各市对上级转移支付依赖程度

单位:%

年份	2014	2015	2016	2017	2018
沈阳	22.79	27.89	29.98	31.18	29.67
大连	6.09	7.14	8.63	8.97	8.68
鞍山	29.68	40.82	46.21	47.89	52.35
抚顺	44.01	59.66	61.38	62.60	60.74
本溪	37.81	53.65	50.33	54.48	59.12
丹东	43.54	54.07	60.03	58.92	59.31
锦州	47.20	55.18	61.72	60.00	56.35
营口	33.03	42.11	41.34	42.72	43.94
阜新	56.97	68.69	73.88	73.88	75.18
辽阳	37.29	42.61	50.62	53.08	52.47
盘锦	28.32	36.34	32.82	35.87	35.96
铁岭	55.55	57.17	71.70	69.99	72.50
朝阳	57.48	68.63	73.59	74.12	74.13
葫芦岛	58.17	62.44	65.20	61.42	57.35

注:转移支付依赖程度=(省对市一般性转移支付+省对市专项转移支付)/一般公共预算支出。其中,转移支付相关数据来源于辽宁省各年度《财政决算报表及说明》,辽宁省财政厅,http://czt.ln.gov.cn;一般公共预算支出(决算)数据来源于《辽宁统计年鉴》(2012-2019 年)。

①13 个市(不包括大连)分别为:沈阳、鞍山、抚顺、本溪、丹东、锦州、营口、阜新、辽阳、盘锦、铁岭、朝阳、葫芦岛。数据来源于《辽宁统计年鉴》2012-2019。

②方红生,鲁玮骏,苏云晴.中国省以下政府间财政收入分配:理论与证据[J].经济研究,2020(4):P118-133.

府所辖区域人均财政收入能力差异等多种因素来进行考量。

(三)省对下转移支付结构不尽合理,财力性转移支付比重仍然较低

近年来,辽宁省一般性转移支付比重逐步提高,到2009年一般性转移支付比重开始高于全国平均水平,到2016年已经提高至65%左右<sup>①</sup>。但是全国各省的一般性转移支付比重的提高主要是由于转移支付类别调整而形成的,如共同事权转移支付设立后,一部分具有财力保障性质的专项转移支付列入其中,从而增加了一般性转移支付比重<sup>②</sup>。一

般性转移支付支出中类似“基层公检法司转移支付支出、义务教育等转移支付支出、基本养老保险和低保等转移支付、新型农村合作医疗等转移支付支出”及“其他一般性转移支付支出”等属于中央地方共同事权转移支付项目,虽然具有专项转移支付的特征,但在归类上列入了一般性转移支付。表3给出了2014年-2019年省对下一般性转移支付占转移支付总额的比重,但是如果将具有专项转移支付性质的共同事权转移支付等项目扣除,真正属于财力性的转移支付仅占转移支付总额不到40%(见图4)。

表3 2014-2019年辽宁省对下转移支付情况

单位:万元、%

年份	2014	2015	2016	2017	2018	2019
一般性转移支付	7871388	8827649	10222729	11733679	13019926	17873442
专项转移支付	5801238	5337129	5693093	5295957	5791939	2307318
转移支付总额	13672626	14164778	15915822	17029636	18811865	20180760
一般性转移支付占比	57.6	62.3	64.2	68.9	69.2	88.6
专项转移支付占比	42.4	37.7	35.8	31.1	30.8	11.4

注:数据来源同上。

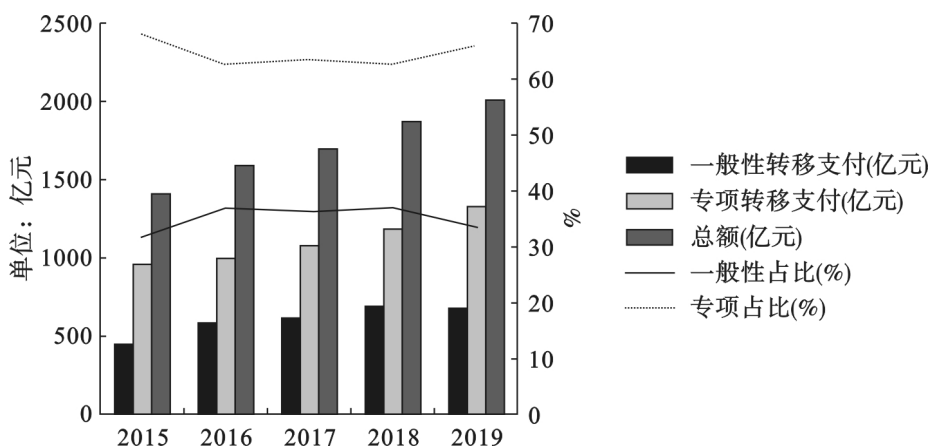


图4 财力性转移支付与专项转移支付比重(扣除共同事权转移支付等项目后)

注:数据来源同上。

①2015年国务院公布的《关于改革和完善中央对地方转移支付制度的意见》中提出要大幅增加一般性转移支付规模和比例,使其占比逐步提高到60%以上。

②将共同事权转移支付调整至一般性转移支付是根据财政部相关规定的通行做法。

#### 四、完善辽宁省省对下财政体制的建议

(一)明确各级政府事权和支出责任,做到“权责清晰”

省以下政府间财政事权划分,一个重要的原则是公共产品的层次性,而后根据事权再去明确各自的支出责任。根据不同层级间政府的财力状况,一方面应将部分财政事权上移到省级部门;另一方面应将部分事权下移到低层级政府,对于不必要的事权,要及时核减,为政府瘦身。事权调整清晰后再明确相应的支出责任,对于共有事权,要更加清晰地界定事权共担主体间的责任分工,明确各级政府的共有支出责任。辽宁省可参照河北省做法<sup>①</sup>,将各级政府财政支出责任通过法律形式进行具体的标示并且对支出比例进行规范的度量,更加清晰的划分各级政府的支出责任。考虑到经济状况和发展水平的不断变化,在明确支出责任时应该采用动态分析机制,根据不断变化的经济状况,将各级政府的支出责任及承担比例进行相应的调整。

(二)省本级财力集中度保持稳定基础上适度下沉,做到“财力协调”

由前所述,辽宁省与发展程度接近的省份相比,省级财力集中度相对偏高,影响了基层财政保障能力,不利于激发地方财政努力培植财源发展经济的主观能动性,当基层财政出现支付困难时倾向于依赖上级政府的转移支付。但根据前述对省域内地区财政能力差异较大情况下财力集中度可适当向上集中的分析,本文建议可以在保持省本级财力集中度稳定、保证省对下必要转移支付的基础之上,进行财力的适度下沉。针对辽宁的情况来看,当前基层政府“三保”、偿债压力加大,省对下特别是向县级倾斜财力顺应了当前提高基层财政保障能力的最新要求。在适当调整省本级财力集中度的过程当中,要注重体制的激励作用,充分调动基层财政的积极性,对激励效果不明显的财政返还政策要予以取消,对激励效果显著的返还政策要适度强化。

<sup>①</sup>参见《河北省人民政府关于印发河北省省以下财政事权与支出责任划分改革方案的通知》(冀政发〔2016〕47号)。

(三)完善省对下转移支付制度,做到“区域均衡”

一是加大对县级财政财力性转移支付补助力度,提高基层财政的统筹能力,确保基层财政“三保”不出问题。二是继续实施乡镇收入增量返还政策,确保市、县将本级分享的乡镇一般公共预算收入增量返还乡镇。三是优化转移支付结构,从实质上增加一般性转移支付,特别是财力性转移支付的比重。四是建立具有激励效应的转移支付制度。除了部分延续以财政困难程度为依据的转移支付资金分配方式,更要建立以奖代补、奖补结合的转移支付资金分配模式,既要考虑基层财政的“三保”问题,也要考虑基层财政的努力程度,提高转移支付资金使用的绩效水平。五是加强对省以下转移支付资金的监督管理,提高转移支付资金使用的透明度,规范转移支付资金拨付渠道和使用程序,减少转移支付资金截留,使转移支付资金顺利拨付到目标支出项目上。

(四)创新省对下税收分成模式

目前辽宁省对下实施的是“总额分成+分税制”,即四大税种“总额分成、一市一率、增量返还”的财政体制。可以考虑依据市县具体情况的差异,作出有增有减的不同税收分成安排,改变一刀切的方式。比如在原有税收分成比例不变的基础之上建立增收激励机制,即省与市、县级政府间税收分成的主体形式仍按税种共享,但辅之以多种增收激励方式,如“总额分成+增长分成”、省对下转移支付与地方财政收入增长挂钩等,以激励市、县主动涵养税源,合理增加财政收入。此外,税收分成模式还可以按重点企业、行业税收收入进行异质性划分,如某市县制造业为当地支柱产业,创造的税收占比较高,就可以考虑在省市税收划分时,将其支柱产业税收留在当地,以保证基层财政收入水平。

#### 参考文献:

- [1] 楼继伟,中国政府间财政关系再思考[M].北京:中国财政经济出版社,2013年。

(下转第84页)



的大数据财会监督系统,由财政部门制定全国统一的数据标准体系,规范统一数据采集标准、数据处理技术、数据平台应用等,引入财会数据、财会信息对比模型,打通部门之间的数据信息共享壁垒,推动财会监督数据有机融合与共享,并实现实时主动监督与及时反馈。三是加强数据管理、数据公开和数据安全方面法律法规建设,建立健全数据开放、信息共享和隐私保护等法律制度,严格保护国家安全、个人隐私、商业秘密的数据安全,同时还可通过修订《会计法》等相关法律,进一步增强财会信息管理部门的独立性,加强非结构化信息方面的披露,规范企业及事业单位的财会监督行为。

(三)充分利用大数据、区块链等技术,确保会计资料有效性

《会计法》中明确规定,各单位必须依法设置会计账簿,并保证会计凭证、会计账簿、财务会计报告等会计资料真实、完整以及按照国家统一的会计制度进行会计核算,财政部门依法对其进行监督。随着电子商务、电子政务的出现,财会监督的有效性受到了严重考验,保证数据信息的可靠性和不可篡改性显得尤为重要。一是加强企业及事业单位内部区块链应用建设,未来应充分利用大数据、智能化、物联网、移动互联网、云计算等新一代信息技术,建立各企业、事业单位等部门间的区块链核算和内部审计信息系统,实时追踪并核查会计信息源头,确保信息来源的真实性和可追踪性。二是强化区块链等技术应用规范化和深层次研发,建立健全区块链

监管机制,加大监管力度和数据真实性考量,针对目前区块链应用的技术难题,可由财政部门设立专项研究课题,积极鼓励高等院校和科研院所联合进行技术攻关,并保护区块链关键技术成果产权。三是加强财会人员大数据、区块链技术等技能培训,加快大数据、区块链技术深层次地开发,建立全体员工可参与、录入的分布式记账系统,相互监督会计信息,共同承担监督责任。四是推动财政部等监督部门间联动的区块链信息管理平台建设,开发智能合约和分布式系统进行会计信息的自动收集与分析,科学高效地汇总、整理、分析原本零星分散的数据和信息,提高数据处理准确率和效率,共享各部门监督工作的进度和会计资料,及时反馈异常信息并提前防范可能发生的风险,提高财会监督效率和效果。

## 参考文献:

- [1] 习近平.一以贯之全面从严治党强化对权力运行的制约和监督,为决胜全面建成小康社会决战脱贫攻坚提供坚强保障[J].中国纪检监察,2020(02):4-6.
- [2] 王振东.把财会监督打造成新时代党和国家监督体系中的一把利剑[J].财政监督,2020(10):35-37.
- [3] 胡少先.加强财会监督的思考与建议[J].财务与会计,2020(08):7-10.
- [4] 王宏,梁璐璐.坚持“四度”思维 提振财会监督[J].财务与会计,2020(08):4-6.
- [5] 王振东.把财会监督打造成新时代党和国家监督体系中的一把利剑[J].财政监督,2020(10):35-37.
- [6] 徐玉德.我国会计监管制度变迁的历程、经验及展望[J].财会月刊,2019(05):3-8+178.

【责任编辑 陆成林】

(上接第 61 页)

- [2] 方红生,鲁玮骏,苏云晴.中国省以下政府间财政收入分配:理论与证据[J].经济研究,2020(4).
- [3] 闫坤,于树一.新中国政府间财政关系研究 70 年:分级财政从萌芽到兴盛[J].财贸经济,2019(10).
- [4] 李红霞,刘天琦.新一轮分税制财政体制改革探析[J].地方财政研究,2013(10).
- [5] 李春根,舒成.基于路径优化的我国地方政府间事权和

支出责任再划分[J].财政研究,2015(6).

- [6] 刘承礼.省以下政府间事权和支出责任划分[J].财政研究,2016(12).
- [7] 中国财政科学研究院 2017 年“地方财政经济运行”东北调研组,东北地区政府间事权与支出责任划分改革研究[J].财政科学,2018(3).

【责任编辑 陆成林】