

省以下财政体制“特殊性”的事实、问题及其改进

王振宇 曲世寄 司亚伟

(辽宁大学,沈阳 110036)

内容提要:省以下财政体制也称地方财政管理体制、地方政府间财政关系等,是处理地方各级政府之间相关财政分配关系的基本制度。改进省以下财政体制有利于提高稀缺财政资源配置效率,缓解基层财政“三保”压力,促进基本公共服务均等化。本文按照党的十九届五中全会明确的“健全省以下财政体制,增强基层公共服务保障能力”的总体要求,选择现行地方财政体制中的某些特殊性为研究重点,力求通过现象梳理、具体分析、改进建议等,籍此推动我国现代财税体制建设。

关键词:省以下财政体制 特殊性 改进建议

中图分类号:F812 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-9544(2022)09-0014-15

在我国严格意义上的省以下财政体制是 1994 年分税制及其日后中央与地方财政关系微调的产物,历经近 30 年地动态实践演进,在基本遵循一般性体制框架基础上,衍生出诸多特殊类型的表现形式,不同程度上丰富了省以下财政体制的内涵与外延。

一、省以下财政体制概况及相关特殊性安排

省、市、县、乡构成了当下我国地方政府的 4 个级次,按照“一级政府、一级财政”的基本原则对应

着不同财政级次^①,考虑到其中的省直管县、乡财县管和计划单列市等模式的存在,省以下财政体制表现形式更为复杂多元。

(一)省以下财政体制历史沿革和基本情况

1993 年 12 月 15 日,国务院印发《关于实行分税制财政管理体制的决定》(国发〔1993〕85 号),从 1994 年 1 月 1 日起对各省、自治区、直辖市以及计划单列市实行分税制财政管理体制。由于时间紧迫,1994 年省对下实行了“过渡性”体制安排,而更为规范意义上的省以下分税制财政管理体制则肇始于 1995 年,在中央与省级两级制度框架基础

[收稿日期]2022-08-02

[作者简介]王振宇,地方财政研究院教授、博士生导师,研究方向为财政制度与政策、财政体制、地方财政;曲世寄,经济学院博士研究生,研究方向为财政理论与政策;司亚伟,地方财政研究院,博士,研究方向为财政体制。

[基金项目]辽宁省社科基金资助项目“防范和化解经济领域重大风险研究”(L22ZD041);辽宁省 2022 年决策咨询和新型智库专项委托研究课题“关于发挥我省财政资金杠杆作用,撬动更多金融资本和社会资本投入的对策研究”;辽宁省经济社会发展研究课题“辽宁各类潜在财政经济风险的表现形式及其防范研究”(2022lsljdybkt-003)。

①2020 年末,中国大陆共有 31 个省级、333 个市级、2844 个县级(含县级市、市辖区)、38741 个乡镇级(含镇、乡、街道办事处、区公所),而构成财政级次的情况是省级为 36 个(含 5 个计划单列市)、市级和县级与行政级次一致、乡镇级 29968 个(剔除其中的 8773 个街道办事处)。

上,各地效仿中央和省分税模式将“收入剩余权”向下逐级分税,其后也随着央地间收入划分重大改革不同程度地进行了微调,并在绝大部分地区形成了

省市间不同形式的共享税种的收入管理体制(见表1),这种管理体制表现出合理的共性与一定的差异性。

表 1 27 个省份省对下财政(收入)体制情况^①

项目	内容
共性	(1)均将跨地区总分机构企业所得税划为省级固定收入;(2)绝大部分省区(23个)省与市共享收入按税种分享,即选取部分收入稳定且规模较大的税种,省市按比例分享,收入较少且不稳定的税种由市县独享。
差异	省市共享收入的形式不同
	(1)安徽、江西、江苏等22个省区按税种分享,每个税种省市分享比例不同;(2)山东采取部分税种超基数增量部分省市总额分成办法;(3)浙江、福建、湖北等3省采取了对全部税收超基数增量部分省市总额分成的方式;(4)辽宁对省市共享税收实行收入下划,财力体制上解。
	省级固定收入范围不同
	纳入省级固定收入的行业主要是电力、石化、铁路、航空运输、金融保险、电网、移动通信、烟草等,各省区根据实际情况选取其中若干行业企业作为省级固定收入,部分省区省级固定收入还包括省属企业所得税。
	省市共享税种范围不同
	大部分省区将增值税、营业税、企业所得税、个人所得税、资源税、房产税、城镇土地使用税、土地增值税、契税等收入稳定且规模较大的税种作为省市共享税种。(1)湖南、河北、山西、吉林、甘肃、内蒙古选择增值税、营业税、企业所得税、个人所得税、资源税等作为省市共享税种;(2)四川、陕西将增值税、营业税、企业所得税、个人所得税、资源税、房产税、城镇土地使用税等作为省市共享税种;(3)山东、江苏、海南将增值税、营业税、企业所得税、个人所得税、房产税、城镇土地使用税、土地增值税、耕地占用税、契税等作为省市共享税种;(4)辽宁将增值税、营业税、企业所得税、个人所得税、房产税作为省市共享税种。

资料来源:根据各地区相关资料整理所得。

市与县(区)、县与乡镇也在比照所在地区的体制模式向下延伸,致使当下的地方财政体制类型复杂多样,可以称之为“一地一策、一地多策”等,以辽宁为例,市县间形成了不同形式的共享税收入财政体制(见表2)。

以上仅为省以下财政体制中的税收收入划分基本情况,同样地方政府间的事权划分大都维系在分税制时的行政隶属关系框架,本着“谁的孩子谁抱”原则相应承担支出责任,其间的微调大多体现在因省以下垂直行政管理方式而引致的变化,如原地方税收征管机构由分级设立到省以下垂直管理,

原工商行政管理机构由分级管理到省以下垂直管理再到分级管理,环境保护机构由分级管理到省以下垂直管理,食品药品监管机构由国家垂直管理到放到省以下垂直管理,地方检察院、法院由分级管理到省以下垂直管理等,这些监管类事权的划分改革,也都同步伴随着经费基数在地方政府上下级间的划转。其间新增的事权,也都遵循着自上而下的逻辑,本着“一事一议”的原则,比照国家对不同省份的比例分担机制向下进行再“效仿”。近些年大力推行的中央与地方财政事权划分“确权”改革,作用到省以下大都体现为既有做法“文本化”过程,层层向下延伸,鲜有创新。

^①不含直辖市。

表 2 辽宁 13 市(不含大连)对县区财政收入体制情况

项目	内容
总额分成体制	市本级与县(区)对税收形成的财力进行总额分成,由各县(区)按各自总额分成比例上解市财力。包括沈阳、抚顺、本溪、丹东、锦州、营口、辽阳、朝阳、盘锦、葫芦岛等 10 市,其中抚顺、丹东、锦州、营口、朝阳、盘锦、葫芦岛等 7 市对全部税收实行总额分成;沈阳、本溪、辽阳等 3 市对部分税种实行总额分成。
总额分成与分税制并存体制	在市本级与县(区)对省市共享税收(即增值税、企业所得税、个人所得税、房产税,下同)形成的财力进行总额分成,上解省财力的基础上,对特定的税种实行分税制。包括阜新、铁岭等 2 市,其中,阜新对县实行省市共享四税总额分成体制,对区实行分税制。
总额分成与分企并存体制	在市本级与县(区)对省市共享税收形成的财力进行总额分成,上解省财力的基础上,实行分企制,市属企业全部税收归市本级。包括鞍山市,市本级主要财力来源为市属 349 户企业税收。

资料来源:辽宁省财政厅内部研究成果。

同时,作为省以下转移支付大都充分体现中央财政转移支付制度的施政意图,在中央对地方转移支付框架下继续向市、县、乡延续,“照着葫芦画瓢”,体现出上下一致性、匹配性。而省以下财政转移支付资金整合基本属于“特事特办”,仅局限在某些特定事项(如脱贫攻坚过程中贫困县涉农资金等)。省以下转移支付的局部创新大都体现在财政体量较大的省份,由于自身财政自给率高,可以因地制宜自设转移支付项目,如广东等省推行的竞争性立项具有典型性。

表 3 较好刻画了 2019 年^①增值税、企业所得税、个人所得税 3 个主体税种省市县三级分税结果,表现出一定程度的相似性和差异性。(1)北京、天津、上海等 3 个直辖市为“五五”两级分享型(2020 年北京个人所得税由市级独享改为“五五”共享);(2)广东、四川、河北、山西等 9 个省份为增值税“三三制”三级均衡分享型;(3)重庆、青海、吉林、

广西等 7 个省份为增值税省级集中型(均值为 44.7%);(4)新疆、江西、安徽、云南等 4 个省份为增值税省级弱集中型(均值为 6.3%);(5)福建、浙江、河南、山东等 8 个省份为财力集中型,省级几乎将税收收入下放到市县,3 个主体税种省级集中度仅为 2.3%、6.1%和 0.2%。

分税制初期,国家层面曾下发文件要求具备条件的省级政府要把分税制落实到市县、落实到乡镇^②。在实际运行过程中,省以下分税制大都沿用财政包干时期的某些做法,分税制只是某种形式上的转换,而 2002 年所得税分享改革、2006 年取消农业税改革、2016 年全面营改增改革等,则降低了分税制体制“分税”的条件。这一体制模式可以概括为逐级财政管理体制^③,并构成了当下省以下分税的主导形式。

置于中央与地方财政关系视角,财政收入级次比重^④能全面反映出财政资源初次分配情况(见图 1),即在中央财政“高-低-高-低”演进过程中,省级、市级、乡镇三级呈现出微下降的态势,省级为“低-高-低”(离差 4.5)、市级为“高-低-低”(离差 4.0)、乡级为“高-低-低”(离差 4.9),而县级则呈现出“低-高-高”微上升的态势,上行离差为 10.6,基

①选择 2019 年的数据是基于新冠疫情冲击的考虑,其后的变动较大,不可比,下同。

②参见:财政部关于完善省以下分税制财政管理体制意见的通知,1996 年 3 月 16 日。

③参见:王振宇、司亚伟、郭艳娇.跨级财政管理体制:概念提出、特征描述及简要评价,财政研究 2020(1):13-23。

④可以称之为地方财政收入“第二个比重”。

表 3 2019 年各地区主体税种分级比重与类型划分(%)

类型与数量	地区	增值税			企业所得税			个人所得税		
		省级	市级	县级	省级	市级	县级	省级	市级	县级
	合计	23.0	29.5	47.5	30.6	30.8	38.6	33.4	29.0	37.6
直辖市型 (3)	北京	56.2	43.8		54.7	45.3		100.0		
	天津	53.9	46.1		36.8	63.2		54.9	45.1	
	上海	43.7	56.3		58.0	42.0		49.3	50.7	
	均值	51.3	48.7		49.8	50.2		68.1	47.9	
主体税种 均衡共享 型(9)	广东	35.7	33.7	30.6	33.7	39.7	26.5	27.4	46.8	25.8
	四川	32.7	11.3	56.0	34.7	10.1	55.2	33.2	8.3	58.4
	河北	32.3	37.5	56.5	52.5	8.3	39.2	25.0	16.7	58.3
	山西	31.2	27.5	41.3	32.9	30.3	36.8	30.0	34.2	35.8
	陕西	30.9	34.4	34.7	49.4	25.1	25.4	49.8	25.0	25.2
	湖南	30.2	22.6	47.2	36.6	29.0	34.4	30.0	36.1	33.9
	内蒙古	29.9	20.2	49.9	28.3	23.9	47.8	25.0	21.3	53.7
	海南	29.8	32.6	37.6	30.9	26.5	42.6	30.0	25.5	44.5
	贵州	23.0	24.0	53.0	51.5	15.5	32.9	20.0	23.7	56.3
	均值	30.6	27.1	45.2	38.9	23.2	37.9	30.0	26.4	43.5
主体税种 集中型 (7)	重庆	54.5	37.9	7.6	53.4	41.1	5.5	53.1	38.6	8.3
	青海	50.2	25.8	24.0	19.1	45.8	35.0	0.0	45.4	54.6
	吉林	49.7	30.7	19.7	42.0	38.8	19.2	40.0	33.9	26.1
	广西	40.5	25.9	33.5	27.5	37.1	35.4	37.5	28.3	34.2
	宁夏	40.1	26.6	33.3	56.4	22.6	21.0	50.0	25.6	24.4
	甘肃	39.1	26.6	34.3	54.2	18.9	26.9	50.4	20.7	28.9
	黑龙江	38.8	33.2	28.0	23.9	37.8	38.2	13.4	45.3	41.4
	均值	44.7	29.5	25.8	39.5	34.6	25.9	34.9	34.0	31.1
主体税种 弱共享型 (4)	新疆	9.8	23.6	66.6	13.8	30.1	56.1	11.8	19.6	68.6
	江西	9.6	25.4	65.0	21.8	30.4	47.8	20.0	30.1	49.9
	安徽	-1.8	37.5	64.2	41.9	24.9	33.2	38.5	25.8	35.7
	云南	7.5	39.1	53.4	62.3	20.2	17.5	58.4	16.5	25.1
	均值	6.3	31.4	62.3	35.0	26.4	38.7	32.2	23.0	44.8

续表 3

类型与数量	地区	增值税			企业所得税			个人所得税		
		省级	市级	县级	省级	市级	县级	省级	市级	县级
	合计	23.0	29.5	47.5	30.6	30.8	38.6	33.4	29.0	37.6
财力集中型 (8)	福建	7.9	32.2	59.9	10.0	34.8	55.1	0.0	49.7	50.3
	浙江	3.6	18.2	78.2	6.4	18.9	74.7	1.0	15.6	83.5
	河南	3.2	35.1	61.7	12.5	41.1	46.5	0.0	51.9	48.1
	山东	2.5	16.1	81.4	5.9	19.5	74.6	0.0	17.9	82.1
	辽宁	0.7	24.9	74.4	5.0	22.8	72.2	0.6	25.6	73.8
	湖北	0.1	25.1	74.8	2.8	30.5	66.7	0.0	24.5	75.5
	江苏	0.0	16.3	83.7	4.9	16.9	78.2	0.0	16.4	83.6
	西藏	0.0	56.1	43.9	1.4	49.2	49.5	0.0	43.7	56.3
	均值	2.3	28.0	69.8	6.1	29.2	64.7	0.2	30.7	69.2

资料来源：根据历年《中国统计年鉴》《中国财政年鉴》等整理。

本与中央财政下降的离差(10.4)相抵消。市级、县级占比变动的“交叉点”出现在 2009 年,即县级比重(15.7%)首次超过了市级的(15.6%),这与当时强力推行的财政“省直管县”为重点的强县扩权改革相关。乡镇占比的下降则以 2001 年为“拐点”逐渐进

入了“6%”至“4%”范围,其合理解释与期间推行的“乡财县管”、取消农业税等改革有关。总的来看,26 年间中央对地方财政几次较大的收入划分改革,对地方各个层级收入结构影响甚微,说明省以下相应构建了微调机制,确保了财政体制的相对稳定性。

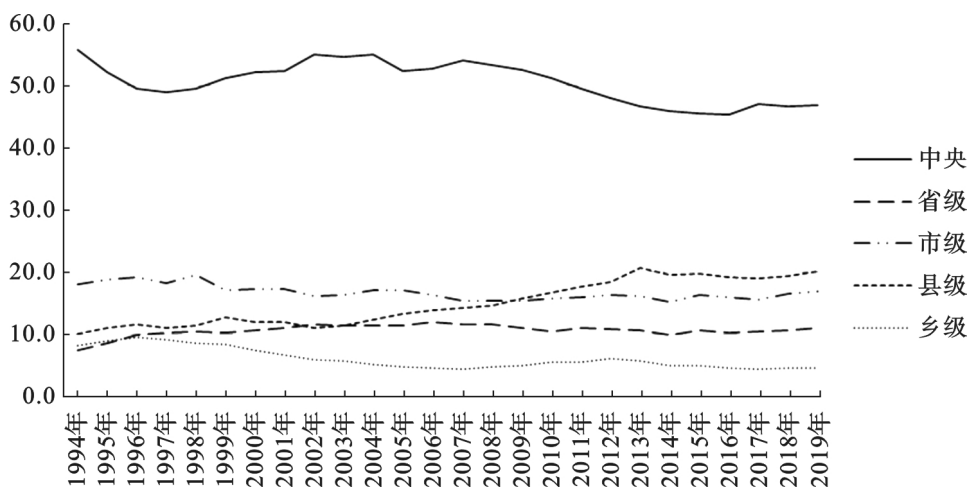


图 1 1994 年 -2019 年政府间财政收入比重情况 (%)

具体到各个省份则表现出不同的差异性,以2019年各地区一般公共预算收入级次为例,可以归纳以下5种情形。(1)北京、天津、上海等3个直辖市,两级间大致维系“五五”收入划分格局;(2)大连、青岛、宁波、厦门、深圳等5个计划单列市,两级间收入划分差异较大,以深圳和青岛两市最为典

型;(3)重庆、宁夏等7个省份属于省级强集中型,介于30%–45%之间;(4)甘肃、陕西等7个省份属于省级弱集中型,介于20%–30%之间;(5)四川、云南等5个省份为省级集中不足型,介于10%–20%之间;(6)安徽、辽宁地区、浙江地区等7个省份属于省级集中弱化型,均值为5.3%(见表4)。

表4 2019年各地区一般公共预算收入占比分级分类(%)

类型	地区	省级	市级	县级	类型	地区	省级	市级	县级	
直辖市	北京	57.3	42.7		省级弱集中型 (20,30)	甘肃	27.8	31.2	41.0	
	天津	47.3	52.7			陕西	27.6	36.3	36.1	
	上海	47.4	52.6			吉林	27.2	42.4	30.6	
	均值	50.7	49.3			贵州	25.4	20.5	54.1	
计划单列市	大连		42.8	57.2		黑龙江	24.1	41.0	34.9	
	青岛		8.3	91.7		河北	20.1	17.9	62.0	
	宁波		26.8	73.2		广西	21.0	38.5	40.5	
	厦门		23.1	63.3		均值	24.7	32.5	42.7	
	深圳		62.7	37.3		省级集中不足型 (10,20)	四川	19.4	18.0	62.6
	均值		32.7	64.5			云南	17.6	29.1	53.2
省级强集中型 (30,45)	重庆	42.8	49.9	7.3	湖南		17.3	34.5	48.2	
	宁夏	40.7	29.2	30.1	福建地区		13.6	23.1	63.3	
	广东地区	37.1	31.1	31.8	江西		11.7	28.2	60.1	
	海南	35.8	29.7	34.6	均值	15.9	26.6	57.5		
	青海	31.6	31.6	36.8	省级集中弱化型 (0,10)	安徽	9.0	35.2	55.8	
	内蒙古	30.6	20.3	49.2		辽宁地区	6.5	23.3	70.2	
	山西	30.2	28.4	41.4		浙江地区	6.2	18.4	75.4	
	均值	35.5	31.5	33.0		河南	4.8	36.8	58.4	
				山东地区		4.5	21.8	73.8		
				湖北		4.2	28.4	67.4		
				江苏		2.2	20.4	77.5		
				均值	5.3	26.3	68.4			

资料来源:根据相关年度《中国财政年鉴》等计算所得。

检验省以下财政体制的适配性,除收入端外,还需考量地方政府支出级次及其财政能力。图2显示,1994年–2019年,中央级、省级、乡级等3级财政支出比重呈现下降态势,市级则缓慢上升,县级则大幅度提升。26年间各级财政支出占全国比重的极差,依次为中央级20.2、省级7.0、市级4.6、

县级23.2、乡级4.4,存在着支出比例向县级倾斜的状况。

表5显示,在中央与地方财政自给能力演变过程中,省级、乡级缓慢增强,而市级、县级则缓慢趋弱,省级提高意味着财政中观调节能力的增强,县级下降意味着财政依赖程度的提高。

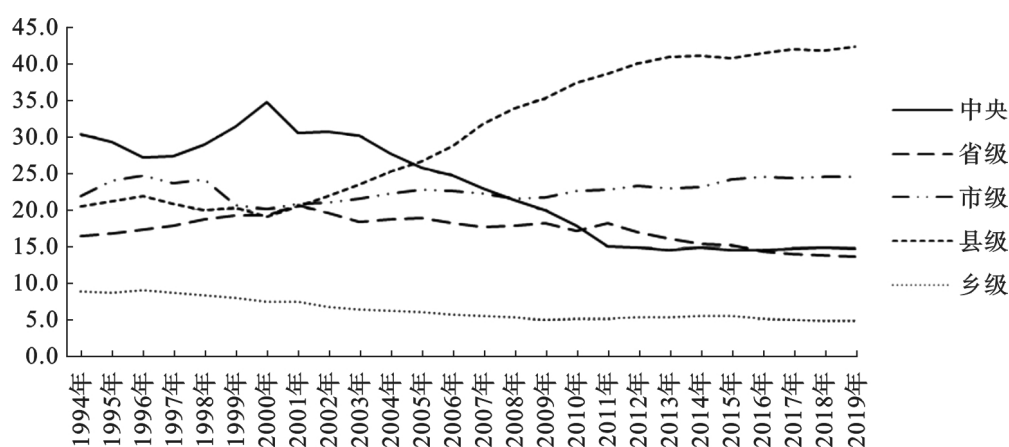


图2 1994年—2019年政府间财政支出比重情况(%)

表5 1994年—2019年各级政府财政自给能力

年份	中央级	地方级	省级	市级	县级	乡级
1994	1.6567	0.5884	0.4126	0.7484	0.4467	0.8439
1995	1.6321	0.6184	0.4708	0.7244	0.4801	0.9465
1996	1.7018	0.6476	0.5358	0.7311	0.4963	0.9990
1997	1.6691	0.6496	0.5420	0.7313	0.5012	0.9996
1998	1.5651	0.6496	0.5113	0.7487	0.5247	0.9766
1999	1.4087	0.6223	0.4678	0.7289	0.5440	0.9173
2000	1.2662	0.6128	0.4690	0.7307	0.5313	0.8780
2001	1.4880	0.5941	0.4669	0.7262	0.5102	0.8104
2002	1.5341	0.5572	0.5110	0.6635	0.4309	0.7689
2003	1.5991	0.5717	0.5452	0.6723	0.4328	0.8171
2004	1.8372	0.5944	0.5670	0.7157	0.4581	0.7994
2005	1.8857	0.5917	0.5720	0.7108	0.4655	0.7675
2006	2.0474	0.6015	0.6309	0.7015	0.4597	0.8345
2007	2.4252	0.6149	0.6803	0.7177	0.4621	0.8735
2008	2.4491	0.5817	0.6427	0.7012	0.4247	0.8932
2009	2.3542	0.5341	0.5486	0.6456	0.4011	0.9460
2010	2.6572	0.5497	0.5716	0.6483	0.4144	1.0281
2011	3.1081	0.5666	0.5815	0.6681	0.4360	1.0475

续表 5

年份	中央级	地方级	地方级			
			省级	市级	县级	乡级
2012	2.9937	0.5698	0.5993	0.6597	0.4277	1.0966
2013	2.9405	0.5763	0.6116	0.6488	0.4654	1.0115
2014	2.8575	0.5872	0.6432	0.6630	0.4754	0.9545
2015	2.7119	0.5521	0.6398	0.6162	0.4391	0.8729
2016	2.6407	0.5441	0.6626	0.6062	0.4259	0.8755
2017	2.7170	0.5280	0.6764	0.5843	0.4088	0.8424
2018	2.6127	0.5202	0.6644	0.5838	0.3975	0.8457
2019	2.5433	0.4961	0.6450	0.5553	0.3794	0.8017
均值	2.1655	0.5815	0.5719	0.6781	0.4554	0.9018

备注：(1)财政自给能力=(一般公共预算收入/一般公共预算支出)；(2)根据历年《中国财政年鉴》等资料计算。

以上仅对分税制以来省以下财政体制历史演进与运行结果进行梳理,除此之外,财政体制某些“特殊”类型也要给予足够重视。

(二)省以下财政体制中的特殊性安排

事实上,在一般性逐级财政管理体制基础上,还存有省直管县、乡财县管和计划单列市等特殊类型,构成了省以下财政体制的重要补充形式。

1.省直管县改革

为缓解其时严重的基层困难问题,克服“市卡县”“市啃县”的现象,在借鉴浙江等省试点经验基础上,2009年财政部下发了《关于推进省直接管理县财政改革的意见》,全面推进强县扩权改革。改革总体目标是2012年底前力争全国除民族自治地区外全面推进省直接管理县财政改革,改革内容就是在政府间收支划分、转移支付、资金往来、预决算、年终结算等方面,实现省财政与市、县财政直接联系,开展相关业务工作。“省直管县”这一制度创新可以归纳在“跨级”财政管理体制或者“准”财政垂直管理类别,是对我国现有以层级(逐级)财政管理

体制为主要模式的一次有益改革尝试。总的来看,省直管县改革一定程度上增强了试点“县”财政保障能力,缓解了市县体制间摩擦成本,提高了财政资金使用效率,促进了某些涉农和民生事项资金拨付机制的改进。由于省直接管理县财政改革涉及诸多利益关系的调整,整个改革也经历了从试点起步、快速增长到趋缓甚至逆向改革的过程,客观上没有达到理想的预期目标。

2.乡财县管改革

2006年财政部印发了《关于进一步推进乡财县管工作的通知》(财预〔2006〕402号),明确提出除财政收支规模大,并且具有一定管理水平的乡镇外,原则上推行乡财县管。这项改革就是通过预算共编、账户统设、集中收付、采购统办、票据统管、县乡联网等,实现乡财县管乡用,达到加强乡镇财政管理、规范乡镇收支行为、防范和化解乡镇债务风险的目的。由于县乡政府间属于“下管一级”的范畴,这项改革试点较为平稳,达到了预期效果。通常,乡镇国库数量可以衡量“乡财县管”效果,2017年在全

专题策划:省以下财政体制

国地方 3.5 万个乡镇中,共有乡镇国库 1206 个,仅占 3.4%左右。对于“乡财县管”这一管理方式创新,学术界大都给予“正向性”评价,普遍认为有利于提高县乡财政资源配置效率,实现辖区基本公共服务均等化。如李永友等(2020)研究显示:“乡财县管”改革通过赋予县级政府统筹财政资源权力,缩小了城乡收入差距,增强了农村居民增收能力。1994 年-

2019 年地方政府财政自给能力,乡镇级表现最优,平均水平高达 0.9018(见表 5)。

3.计划单列市体制

新中国成立以来的计划单列体制历经“三次设立、两次取消、一次调整”的反复试验后,现存的仅为大连、青岛、宁波、厦门、深圳等 5 个计划单列市(见表 6)。

表 6 计划单列市体制历史演进情况

项目	时期	范围
第一次执行	1954-1958	沈阳、武汉、广州、重庆、西安
第一次取消	1959-1962	
第二次执行	1964-1967	哈尔滨、沈阳、西安、武汉、重庆、广州
第二次取消	1967-1983	
第三次执行	1984-1994	重庆、武汉、沈阳、大连、广州、西安、哈尔滨、青岛、宁波、厦门、深圳、南京、成都、长春
一次调整	1994	大连、青岛、宁波、厦门、深圳

资料来源:王振宇,郭艳娇.计划单列体制的改革属性、区域经济增长及改革突破方向[J].财贸经济,2018(12)。

基于政府间财政关系视角,计划单列体制属于“下管两级”的制度设计,可以归纳为“跨级”财政管理体制范畴,相较于“省直管县”试点,计划单列体制具有范围较小、存续时间长、边际效应递减等特点。随着市场机制在资源配置中决定性作用的不断增强,计划单列市体制中的“计划”成分也在不断弱化,当下最能体现计划单列市特征(或称含金量最高)的就是财政体制,即 5 个计划单列市享有省级

财政管理权,单列“户头”直接同中央政府进行财政等业务对接,而与所在省份的财政关系主要就是“合并财务报表”的数字关系。同时,5 个计划单列市与所在省份间也存在着“弱”财政体制,主要是 2000 年之后所在省普遍进行了收入体制微调,采用“基数+增长”的办法向省级集中了一部分财力,估计规模在 20 至 50 亿元区间(见表 7)。

表 7 现存 5 个计划单列市与所在省的财政收入体制安排调整

名称	计划单列市与所在省收入体制“微调”
大连市	从 2003 年开始向辽宁省专项上解财力,以 2 亿元为基数,按全省财政收入增速环比递增。
青岛市	从 2012 年起向山东省定额上解 6 亿元,从 2014 年起以 8 亿元为基数,每年环比递增 5%。
宁波市	2005 年起向浙江省上解财力,以 3 亿元为基数,每年环比递增 5%。
厦门市	从 1994 年起,向福建省上解财力,基数为 5.4 亿元,每年环比递增 9%。
深圳市	与广东省的财政收入政策“三年一定”,2013 年-2015 年定额上解 35 亿元。

资料来源:王振宇,郭艳娇.计划单列体制的改革属性、区域经济增长及改革突破方向[J].财贸经济,2018(12)。

国内有关计划单列体制学术研究成果寥寥无几。王振宇、郭艳娇(2018)研究认为,从改革属性看,计划单列体制增加了中央政府的权力,倾向于集权而不是分权。从实证结果看,计划单列体制对区域经济增长的影响不显著。从集权—分权指标看,计划单列体制城市越多、财政单列项目越多,倾向于对区域经济增长产生不利影响。1994年之后,计划单列体制的集权特质对经济增长存在显著负向影响。结合财政分权指标分析,山东、浙江、辽宁三省对区域经济增长的负向激励机制更大。

(三)其他体制机制探索创新

近些年,在省以下财政体制中又“新生”了诸如改革创新试验区(经济先导区)、资源枯竭型(收缩型)工矿区以及县改区(涉农区)的新情况新问题,也构成了健全省以下财政体制尚需考虑的特殊形式。

1.改革创新试验区、经济先导区等开发区财政体制

开发区一般包括经济技术开发区、高新技术产业开发区、保税区、边境经济合作区、出口加工区、国家度假旅游区、特殊投资来源区等。本研究的开发区特指无行政区划的改革创新示范区、经济技术先导区(功能区),如辽宁境内的沈抚改革创新示范区^①、大连长兴岛经济区^②等,前者位于

沈阳、抚顺两市交界处,属于跨行政区划范畴,后者位于大连瓦房店市,属于同一行政区划范畴,两者少有社会管理职能。2020年公布修订后的《预算法实施条例》第二条明确了“县级以上地方政府的派出机关根据本级政府授权进行预算管理活动,不作为一级预算,其收支纳入本级预算”,较好解决了开发区预算管理体制“老大难”问题。本质上,这类无行政区划的开发区具有“准飞地”属性,其与属地间存有“合并经济数据报表”的统计关系,同样存在着“零星”事权与支出责任,构成了地方财政体制的“个性”。

2.资源枯竭收缩型工矿区财政体制

2019年3月31日,国家发改委发布《2019年新型城镇化建设重点任务》,首次提及收缩型城市^③概念。一般而言,“收缩型城市”具有人口减少、经济衰退、城市规模缩减等特征。在全部的收缩型城市中,独立工矿区作为一类典型,特别值得注意。独立工矿区往往远离城市主城区,以矿产资源开采加工为主导产业,资源开发历史较长,历史贡献较大,但随着资源枯竭或落后产能淘汰,当地的经济水平大幅下降,转型发展面临突出困难。这类资源枯竭型工矿区,在其繁荣期大多以一级政府的财政体制进行规范化管理,随着收入萎缩、人口外流等现象的出现,继续维系其独立的一级财政体制模式既没必要,也不经济。如辽宁域内市辖区行政建制的3个独立工矿区(本溪市南芬区、阜新市清河门区和葫芦岛市南票区),随着近年主要矿产资源枯竭或淘汰落后产能实行政治性关停,这3个地区普遍经历了经济总量下滑、财政收入锐减、人口不断流失、老龄化凸显等问题(见表8)。

3.县变区(涉农区)财政体制

近些年来,因县变区调整过程中新增涉农区财政体制问题开始显现,也就是说在县级建制下享有

^①沈抚改革创新示范区位于沈阳、抚顺两个市区交界处,规划面积171.9平方公里,总辖区面积约278.41平方公里。2018年9月13日,国务院批复《沈抚改革创新示范区建设方案》,将其定位为东北地区改革开放的先行区、优化投资营商环境的标杆区、创新驱动发展的引领区和辽宁振兴发展的新引擎。

^②大连长兴岛经济区位于辽东半岛西侧中部、渤海东岸。全区规划总面积598平方公里,其中原有陆域面积350平方公里,滩涂疏浚造地面积108平方公里,海域面积140平方公里,其中长兴岛规划面积268.5平方公里,原有面积252.5平方公里,是长江以北第一大岛。

^③国际上专业的研究机构“收缩城市国际研究网络(Shrinking City International Research Network)”将城市收缩定义为:人口规模在1万以上的人口密集城市区域,面临人口流失超过2年,并经历结构性经济危机的现象。在中国,虽然“收缩型城市”没有明确统一的定义,但相关研究中,“人口流失”都是最重要的指标。我国的收缩型城市大致可以分为资源枯竭性城市、产业变迁导致的收缩、偏远城市的收缩、大城市周边的收缩。

表 8 辽宁域内 3 个典型的资源枯竭工矿区

名称		经济总量		工业总产值		财政收入		常住人口		60 岁以上人口
		数值 (万元)	收缩 程度	数值 (万元)	收缩 程度	数值 (万元)	收缩 程度	总量 (万人)	收缩 程度	比重
南芬区	2020 年	236454	63.1%	307893	83.9%	31503	56.2%	66782	24.0%	32.2%
	历史最好水平 (2014)	640432 (2014)		1912080 (2014)		72001 (2014)		87920 (五普)		
清河门区	2020 年	130185	50.5%	125504.4	85.4%	7397	78.2%	51394	28.0%	26.1%
	历史最好水平 (2013)	262876 (2013)		862003 (2014)		33929 (2014)		71413 (六普)		
南票区	2020 年	465823	2.8%	292359	24.4%	25588	39.5%	182135	28.6%	31.9%
	历史最好水平 (2019)	479408 (2019)		386700 (2018)		42274 (2018)		255115 (六普)		

资料来源：根据历年《辽宁统计年鉴》等加工所得。

特殊优惠的财政体制安排,而身份转变后一般难以享有原来农业县的优惠政策,成为基层财政“三保”支付压力的新区域。这一现象同样存在于乡镇变街道的改革中,属于区划调整过程中“衍生”的新财政体制现象。

二、我国省以下财政体制存在的主要问题

对标建立现代财税体制要求,根据前述现状分析,本文重点围绕以下三个方面分析存在的问题与不足。

(一)省以下财政体制总体不够科学规范

党的十八大以来,各地在深化省以下财政体制改革方面做了大量探索,取得了积极成效。但由于受多种因素影响,省以下财政体制总体上呈现出微改革、选择性调整状态,存在“路径依赖”倾向。如地方政府财政事权与支出责任划分、财政转移支付制度大致延续着中央对省做法向下延伸,地方政府收入划分改革也在零星进行,财政

体制改革总体上存有方向不明、动力不足、积极性不高等问题。

(二)一些特殊性体制安排亟需与时俱进改革完善

省以下财政体制中的“省直管县”“乡财县管”以及计划单列市等特殊体制安排,契合了当时的环境条件,随着时间推移,这些制度创新不同程度出现了边际效应递减倾向,与新形势新要求不相适应,存在许多需要改革完善的地方。

1.就省直管县改革而言,本质上属于财政管理方式创新范畴,同严格意义上的地方政府间财政关系相比尚存不足

由于市与县间长期累存的诸多隶属关系,这一试图通过财政端主导的改革来打破既有的政府层级结构并构建新的层级结构,其难度可想而知。这一改革也不同程度“遭遇”了省辖市的抵制,作为一种“倒逼”机制,积极谋求在行政区划调整上做文章,成为县改区、县级乡镇划转区级、乡镇变

街道的一个重要诱因。^①近些年一些省份也在重新考虑“市管县”，或者反思这项改革。制度设计之初期待通过这项改革有效化解基层财政“困难”问题，近些年不断显现的基层财政“三保”支付压力、隐性债务风险等，表明这一改革效果尚需进一步检验，当下整个改革也处于停滞、模糊、摇摆、观望状态，未来何去何从亟需顶层设计。“省直管县”这项简化地方政府财政级次的“扁平化”改革，一直以来也未能在学术界达成广泛共识，近些年的代表性研究成果也多趋向于“负向性”结论。^②

2.就乡财县管改革而言，本质上属于财政管理方式改革范畴，存在乡镇一级政府财政职能弱化的问题

乡财县管在现实中的不足之处就是乡镇一级政府财政职能弱化与积极性不高的问题，乡镇一级存在演变为县级部门预算的迹象，这与《预算法》所明确的一级政府、一级财政、一级预算的要求有所偏差。实践中这项改革有走“回头路”的现象，如辽宁从2017年下半年开始强力推进乡镇财政体制建设，乡镇金库数量由2017年末的466个（占全国总量的38.6%）提高到2020年末的845个。实地调研获取的个案样本情况是，每个县有实体意义的乡镇金库功能的数量不多，绝大多数名存实亡，但即便如此也无法从根本上改变严峻的基层财政“三保”压力问题，无法达到强化乡镇财政功能的目标。

^①除此之外，地方行政区划调整还与城镇化、土地财政、政治晋升等有一定关系。2003年我国市辖区为843个，而到2020年为973个，增加了130个，街道办事处也由5751个增加到8773个，增加了3022个。

^②如郭艳娇、王振宇(2018)利用荟萃分析方法对已有文献研究显示：第一产业占比较大的地区执行省直管县效果较好，而经济发展水平较高的地区效果相对较弱；崔军等(2021)基于山东省2009年省直管县财政体制自然试验研究显示：改革降低了县级自有能力，改革造成县级财政收支行为一定程度的异化，改革未缓解地市与其下辖试点县(市)间“财权上收、事权下移”现象。

3.就计划单列市体制而言，本质上属于计划经济时期的“遗产”

1994年之所以取消了其他9个省会城市的计划单列体制，是因为省与计划单列市间存在诸多不协调，保留的5个计划单列市同省级政府间的“旧”问题依然存在，同时也与基本公共服务均等化的目标和趋势相背离。表8显示，5个市与所在省之间的财政能力差距明显，以2019年人均一般公共预算支出来衡量，大连、青岛、宁波、厦门、深圳的绝对离差分别为1316元、6111元、4369元、9433元、19936元，而相对数则为10.0%、57.3%、25.4%、73.8%、132.8%，除大连市相对合理之外，其他4市人均一般公共预算支出远远超过了所在省份平均水平，是典型的“超国民待遇”现象，其中，离差程度最大的深圳市竟是所在省的1.33倍，一方面广东收入规模是十多万亿元俱乐部的超级财政大省，由于广泛存在粤东、粤北、粤西等相对欠发达地区，另一方面又是国内财政差距最大的省份。同时，由于计划单列市土地面积长期“固化”，明显存在着发展空间拥挤、房价高企等大城市病的问题。

(三)其他一些财政体制方面的探索创新带来负面影响

任何一种体制创新探索就如同同一枚硬币两面一样。近些年来来的开发区、县变区改革盛名之后，同样难以掩饰因多方利益协调、配套改革不周全而引致的矛盾，体现在财政体制上就是事权与支出划分不清晰、非理性财税竞争等负向性影响。

1.改革创新试验区、经济先导区(功能区)财政体制问题

就改革创新试验区、经济先导区(功能区)而言，其与行政辖区间不只是经济统计报表关系那么简单，在实际运行过程中，其与原行政辖区间既存

表 9 2019 年 5 个计划单列市与所在省财政经济指标

名称	单位	大连	青岛	宁波	厦门	深圳
面积	指标值(平方公里)	13538	11282	9817	1573	1997
	比重(%)	9.3	7.2	9.6	1.3	1.1
地区生产总值	指标值(亿元)	7002	11741	11985	5995	26927
	比重(%)	28.1	16.5	19.2	14.1	25
一般公共预算收入	指标值(亿元)	693	1242	1469	768	3773
	比重(%)	27.5	19	20.8	25.2	29.8
一般公共预算支出	指标值(亿元)	1016	1576	1768	913	4553
	比重(%)	17.7	14.7	17.6	18	26.3
人均一般公共预算支出	指标值(元)	14518	16775	21554	22214	34950
	所在省水平(元)	13202	10665	17185	12781	15014
	水平离差	1316	6111	4369	9433	19936

注:人均水平按常住人口计算,根据相关统计资料等汇总所得。

在诸多“旧的”财政利益关系,如地方政府债务“事权”归宿,又增加“新的”财政利益关系,如部分社会事权划分与分担机制等。由于新设开发区税费政策“洼地”的存在,现实中还出现了非理性财税竞争关系。通常,这类开发区既是一个地区的经济高成长区,由于在建设过程中积累了大量显性和隐性债务,同时又是地方政府债务高风险区。在近些年建制县(区)地方政府隐性债务化债试点过程中,这类开发区只能“合并”至行政区划进行申请。有的尚未理顺这类开发区为上级政府派出机构属性,往往与原行政辖区“混淆”在一起,致使整个区域债务风险指标不可比。

2.资源枯竭收缩型工矿区财政体制问题

就资源枯竭收缩型工矿区而言,本质上属于体制性、制度性“沉没成本”范畴,现实中的最大问题就是因财源税源的极度萎缩、人口的大量外流,难以满足作为一级政府财政存在的基本条件,亟需通

过“关停并转”等,实施“财政重整”,回归该类特殊区域的一般属性。

3.县变区(涉农区)财政体制问题

就县变区形成的涉农城区而言,本质上是新旧体制转换过程中改革成本支付与政策过渡期设定问题,一方面因县变区准“升级”而引致公共服务和保障能力的支出增加,另一方面又面临着“脱农”相关财税优惠政策的“一刀切”断供,这一加一减的累积,就形成了另一种“合成谬误”,类似的体制设计显得过分刚性、灵活性不足,难以实现因势利导。

三、推动完善省以下财政体制改革的几点建议

财政体制在整个财政制度体系中居于核心地位,良好的体制设计有利于稀缺财政资源的合理配置。按照党的十九届五中全会总体部署,

“十四五”时期要着眼于建立现代财税体制,坚持目标引领和问题导向,围绕充分发挥各级政府积极性、推动基本公共服务均等化、提高财政资金配置效率和使用效益等目标,在推进完善省以下财政事权和支出责任划分、收入划分及转移支付制度改革的同时,厘清特殊财政体制安排的功能定位和目标模式,完善改进开发区财政体制等制度安排,推动建立权责清晰、运行顺畅、充满活力的省以下财政体制,提高财政治理水平和运行效能。

(一)突出重点,持续深化省以下财政体制改革

省以下财政体制改革要在党的统一领导下进行顶层设计,莫忘分税制初衷,把握好分税制要义,围绕政府间事权划分、财权划分和转移支付制度这“三驾马车”进行最优配置,充分调动地方各级政府当家理财积极性。一是健全省以下财政治理体制。合理界定好地方财政级次,探索省以下分税制的多种有效实现形式。结合《国家基本公共服务均等标准(2021年版)》,选择自下而上、上下结合、“命令财政”等方式,合理构建基层政府支出责任与财政能力相适应的制度,保障地方政府履职的财力基础。二是加速地方税体系建设。加快从以“物”为主向以“人”为主的转变,从流转环节向直接环节的转变,赋予地方政府一定的税政管理权。稳妥推进房地产税立法,加速“土地财政”转型。适应碳达峰碳中和的战略取向,全面实施从价计征、扩大资源税征收范围。结合消费税后移改革构想,实质性改善地方税来源结构。考虑到国民财富的积累和公平分配,研究开征遗产和赠予税。三是改进“条块”治理关系。本着条块结合、以块为主的原则,有效缓解“条强块

弱”所导致的职责同构、上下一般粗等地方财政体制非适配性,重构“条块”作用边界及其财政利益,妥善处理政府间财政之外的非财政关系,实现“条块”治理的最大公约数。四是强化预算控制。兜住“三保”支出底线,落实跨年度预算平衡机制,规范按权责发生制列支事项,严禁以拨代支,切实增强预算法定、执行刚性和支出绩效。在现有四本预算基础上,试编第五本地方政府债务预算,作为一般公共预算、政府性基金预算的复式预算,全面反映地方债务全貌,强化债务预算约束。扩大地方国有资本经营预算编制,建议将地方金融机构纳入试编范围,防范地方金融风险扩展至地方财政,演变为财政风险。

(二)聚焦问题,进一步完善相关特殊体制安排

有关这类特殊体制类型的改革取向,总的建议是对地方现有特殊类型模式进行一次系统客观评估,对达成共识的就要不折不扣“强”执行,对需要改进完善的就抓紧“补短板”,对“拿不准”的就要通过“试点”的办法进行再决策。一是改革“省直管县”财政体制。研究出台财政“省直管县”的改革指引,充分考虑到完全省直管县、部分省直管县、无省直管县、“省直管县”后县变区等不同情景,分门别类设计改革路径,改变现有地方更高级政府“自由裁量权”过大、摸着石头过河、“翻烧饼”的问题,纠正某些偏差,不断注入确定性改革的预期。同时,厘清省直管的县与所在地级市的关系,制定“正面清单”,降低改革博弈成本。二是完善“乡财县管”财政体制。大力推广“乡财县管”改革方式,并考虑以立法形式将这一改革成果法律化。赋予体量较大乡镇必要的财政权,鼓励其做大做强。通过修改完善相关管理制度等,规范“村财乡管”管理方式。三是推进计划单列市财政体制改革。^①将计划单列市更名为全面深化改革

^①国内有关计划单列市体制改革取向大致分为取消派(视同为副省级城市)、升级派(将其升级为直辖市)、维系派(维持现状进行微调改革),本研究倾向于第三种。

专题策划:省以下财政体制

开放重点市,一方面消除“计划经济”的影子,另一方面为其赋予承接国家顶层设计各项改革试点地区的功能,积累经验向全国推广。改进计划单列市与所在省份间的财政关系,一方面弱化中央与计划单列市的关系,另一方面强化省与计划单列市的关系,促进辖区基本公共服务均衡化。适当增加计划单列市区划面积,缓解其人口经济环境超载能力。

(三)其他体制机制改革建议

这类体制机制创新的改革重点就是注重系统思维观,处理好原则性与灵活性的关系,增强财税制度供给的弹性与动态调整机制。一是落实好无行政区划开发区的一级政府派出机构的预算管理体制,研究出台相关体制性指导意见,厘清相关收支划分边界,实施“正面清单”制度,协调各方财政利益关系。二是对现有资源收缩型工矿区等进行一次摸底调查,分门别类进行试点改革,特别是对体量小的采取就地合并或比照执行派出机构的财政管理方式。三是实施县变区(涉农区)过渡性财政体制安排,合理构建动态调整的“退坡”机制,确保改革平稳过渡。

四、结语

2022年4月19日中央深改组第25次会议审议通过了《关于进一步推进省以下财政体制改革的指导意见》,5月29日国办发〔2022〕20号印发了《指导意见》,7月5日财政部进行了动员部署。总的来看,省以下财政体制改革方向目标明确、内容具体、路线图清晰,是理顺省以下政府间财政关系重要的历史机遇期。但面对庞大、复杂、多样的省以下财政体制,从“工作指导意见”到各地具体的实施方案,面临诸多财政与非财政利益关系的调整,面临着许多的约束条件,也就是说“政府间财政关系

问题研究起来相对容易,但解决起来需要长期不懈甚至几代人的努力,对我国这样的大国尤其如此”(楼继伟,2013)。推进省以下财政体制改革是一项复杂的系统工程,在此过程中要坚持党中央集中统一领导,厘清政府与市场边界,保持与行政管理体制相适应。要在顶层设计和分税制原则框架下,坚持问题导向,因地制宜,循序渐进,在充分试点的基础上寻求最大的改革公约数,不断推进地方财政治理现代化。

参考文献:

- [1] 刘昆.建立现代财税体制[J].中国财政,2020(22):4-7.
- [2] 楼继伟.面向2035的财政改革与发展[J].财政研究,2021(1):3-9.
- [3] 刘尚希等.高度警惕风险变形 提升驾驭风险能力——“2017年地方财政经济运行”调研总报告[J].财政研究,2018(3):2-13+30.
- [4] 郭艳娇,王振宇.省直管县与经济增长——一个荟萃回归分析[J].财政研究,2018(6).
- [5] 孙开,李万慧.横向财政失衡与均等化转移支付[J].地方财政研究,2008(7):4-7+12.
- [6] 王振宇,连家明.财政生态:概念引入及体系框架构建[J].财政研究,2009(8):6-9.
- [7] 王振宇,司亚伟,成丹.基层财政“三保”压力:历史演进、现实症结与长效机制构建[J].财政研究,2020(8):23-39.
- [8] 王振宇,司亚伟,郭艳娇.跨级财政管理体制:概念提出、特征描述及简要评价[J].财政研究,2020(1):13-24.
- [9] 王振宇,郭艳娇.计划单列体制的改革属性、区域经济增长及改革突破方向[J].财贸经济,2018(12).
- [10] 崔军,黄健雄,张栋.省直管县财政体制改革提升了县级自有财力吗?——来自准自然实验的证据[J].经济问题探索,2021(4):157-167.
- [11] 楼继伟.中国政府间财政关系再思考[M].中国财政经济出版社,2013.
- [12] 王振宇,路遥.省以下财政体制历史演进:结束条件与配套激化[J].财政科学,2022(9).

【责任编辑 寇明风】