

# 完善中央与地方财政关系 建立健全中国式现代化财政制度

党的二十届三中全会对深化新一轮财税体制改革作出重要部署，而推进新一轮财税体制改革的重要抓手是完善中央与地方财政关系，建立健全中国式现代化财政制度。这就需要系统回顾我国中央与地方财政关系的演进历程，剖析当前央地关系存在的主要问题，展望新一轮财税体制改革的战略前景。

## 一、我国中央与地方财政关系的演进历程

将视野往前回溯，改革开放以来，我国中央与地方财政关系经历了“分灶吃饭”、“财政包干”、“分税制改革”、新《预算法》生效实施等演进阶段。

1978年12月党的十一届三中全会顺利召开后，财政体制改革成为经济体制改革的突破口。1980年2月，我国颁布《关于实行“划分收支，分级包干”财政管理体制的暂行规定》，正式提出“划分收支，分级包干”的财政管理体制。本轮改革通过下放财权和经济管理权，让地方政府成为“自负盈亏”的财政实体，将“一灶吃饭”改为“分灶吃饭”。但在实际运行中，“分灶吃饭”财政体制逐步暴露出规则不稳定、地方征税努力不足、地方保护主义盛行等制度问题。

1988年7月28日，国务院发布《关于地方实行财政包干办法的决定》，区别不同地方实行多种形式的包干制，如“收入递增包干”、“总额分成”、“总额分成加增长分成”、“定额上解”以及“定额补助”等。“财政包干制”进一步扩大了地方政府的财政自主权，但也带来市场分割、投资过热、通胀高企、重复建设等问题。此外，在“财政包干制”激励下，地方政府“藏富于企”“藏富于地”的策略倾向更为突出，诱发“两个比重下降”的制度现象，严重削弱了中央政府的宏观调控能力。

1993年，《国务院关于实行分税制财政管理体制的决定》（国发〔1993〕85号）引领的分税制改革，成为我国改革开放以来规模最大、范围最广、影响最深远的财税体制改革。分税制改革推进了央地事权划分、税收共享、国地税

分设、财政转移支付等多项改革，建立了分级预算制度。但分税制改革在央地分权治理框架中植入“财权上移、事权下放”的制度安排，通过省以下制度设计的示范延伸效应，使基层政府面临更严峻的收支错配局面，进而对地方政府的预算安排、举债融资、税收竞争等战略决策产生深远影响。分税制改革后，事权划分改革进展缓慢、生产性税基竞争破坏统一市场建设、预算软约束诱发地方债务风险扩张、基本公共服务区域失衡等问题始终制约着央地财政关系的调整优化。

2015年我国新修订的《预算法》生效实施，标志着央地财政关系的新一轮财税体制改革全面启动。新《预算法》首次从法律层面将所有政府收支纳入预算管理，引领了后续多项央地财政管理体制变革，为构建现代财政制度奠定了坚实基础。

## 二、当前我国中央与地方财政关系的主要问题

整体来看，当前我国央地财政关系仍然存在以下问题，亟需谋划新一轮财税体制改革，助力完善中国式现代化财政制度。

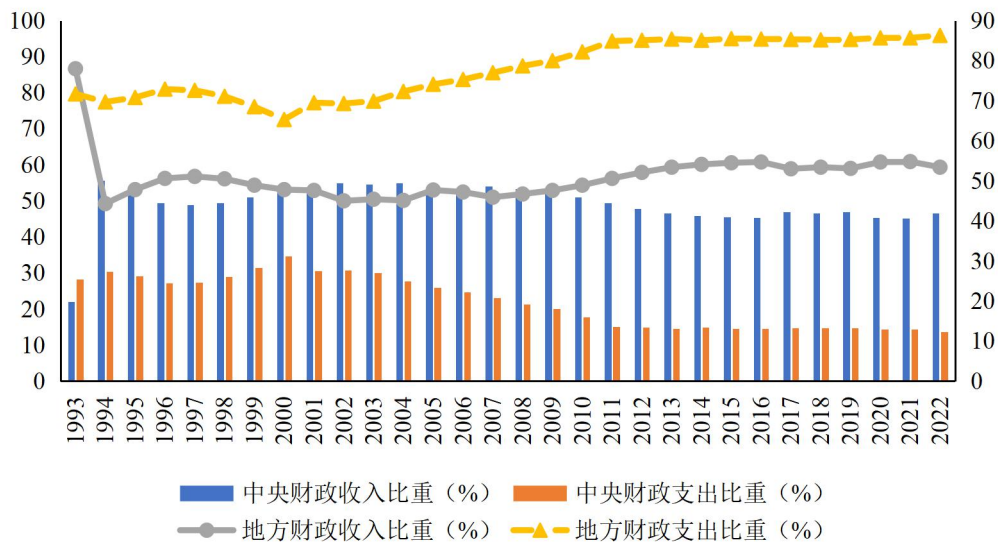


图 1 1993-2022 年中央和地方财政收支比重变化情况

数据来源：国家统计局

**第一，地方自主财力不足，制约履行事权责任。**如图 1 所示，分税制改革后，财力与事责的逆向配置使我国中央与地方财政收支线交汇成一个“喇叭口”，并且随分税制改革推进喇叭口持续放大，说明纵向财政失衡不断深化。2022 年，

中央财政收入占全国财政收入比重达到 46.6%，而同期支出占比仅 13.7%，地方财力与事责错配局面不断加剧。由于分税制改革后的纵向财政失衡随政级下移逐渐放大，市县级政府相对省级政府更加迫切需要发展其他财力筹集渠道填补制度性收支缺口，市县财力与事责不匹配成为愈益严峻的制度问题。

地方财力与事责错配的直接影响是地方非税收入扩张。由图 2 可见，2007-2022 年间，地方税收收入占地方财政收入的比重从 81.7% 下降至 70.5%，同期行政性收费、罚没等地方非税收入则持续增长，其占地方财政收入的比重从 18.3% 增至 29.5%。尽管地方政府加大非税收入征收力度能够在一定程度上弥补表内收支缺口，但要注意避免征收过度对地方营商环境带来负面影响。

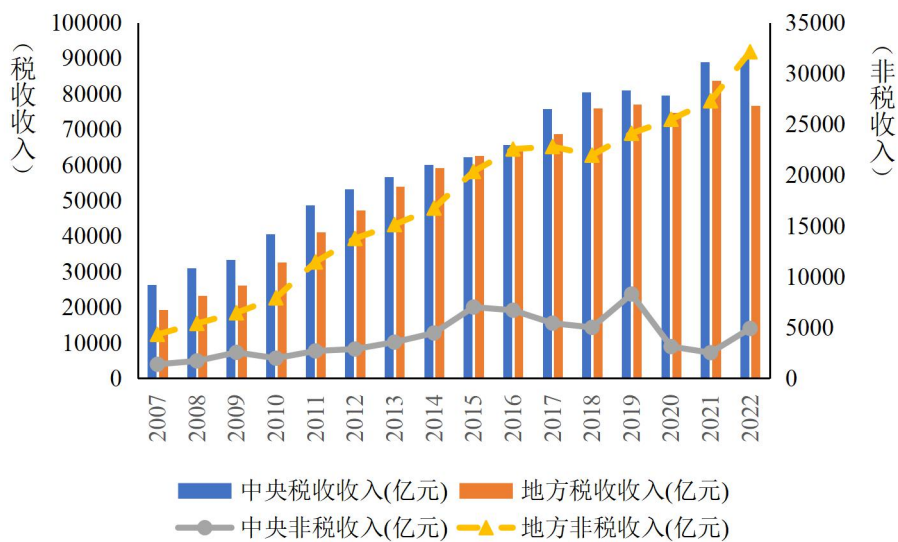


图 2 2007-2022 年中央和地方税收收入与非税收入变化情况

数据来源：国家统计局

**第二，中央与地方财政事权和支出责任划分改革有待深入推进。**1994 年分税制改革侧重调整中央与地方财力配置，事权和支出责任划分基本延续了改革前模式。与中央政府相比，我国地方政府承担了基本公共服务的主要供给责任。以社会保障支出为例，自 2017 年中央和地方分别编制社会保险基金预算以来，地方社会保障支出占比始终高于 90%，但由于义务教育、基本就业等涉及人民群众基本生活和发展需要的基本公共服务外溢性强烈，更适合由中央和地方共同承担支出责任。截至 2023 年，我国已经完成农业、生态环保等领域的央地事权和支出责任划分，但公检法司、纪检监察和气象等领域的事权划分改革相对

滞后，动态调整机制尚未有效建立。

**第三，地方政府债务风险在流动性、结构性、外溢性层面凸显。**1994年分税制改革导致市县级政府面临更严峻的收支错配局面。为填补财政收支缺口，地方政府通过各种表内、表外渠道举债筹集建设资金，债务风险不断累积扩张。

数据显示，近年来我国法定债务风险主要集中在“专项债务率”，说明地方政府性基金余额难以覆盖专项债务存量，存在资产负债期限错配的流动性风险。在地理空间维度，我国地方政府债务风险呈现“两头高、中间低”的“U”型布局，风险主要集中在财力孱弱的西部和东北地区。在外溢性层面，我国地方政府债务风险还存在“债务风险财政化”和“债务风险金融化”等问题。在经济高速增长期，地方政府可以利用土地收益偿还银行贷款，债务风险外溢趋势尚不明显。随着经济增速放缓和土地财政退潮，地方政府偿债财源收缩，债务外溢性风险势将在财力孱弱地区逐步凸显，威胁财政金融安全。

**第四，中央对地方转移支付制度有待改进优化。**我国地区间资源禀赋和经济实力差异巨大，各地财力苦乐不均，需要通过财政转移支付进行区域财力调节。图3显示，近年来我国中央对地方转移支付规模不断增长，2023年转移支付总额达102836亿。其中，一般性转移支付48241亿元，专项转移支付8040亿元，共同财权事权转移支付36794亿元，一般性转移支付占比约为47%。近五年来，一般性转移支付占比维持在50%左右，为推进各地区基本公共服务均等化，这一比例仍有待进一步提高。此外，从中央对地方转移支付制度的运行情况来看，存在部分转移支付项目执行偏离初衷、部分转移支付分配划拨管理薄弱、转移支付绩效管理存在制度短板等问题，亟需通过转移支付改革予以改进优化。

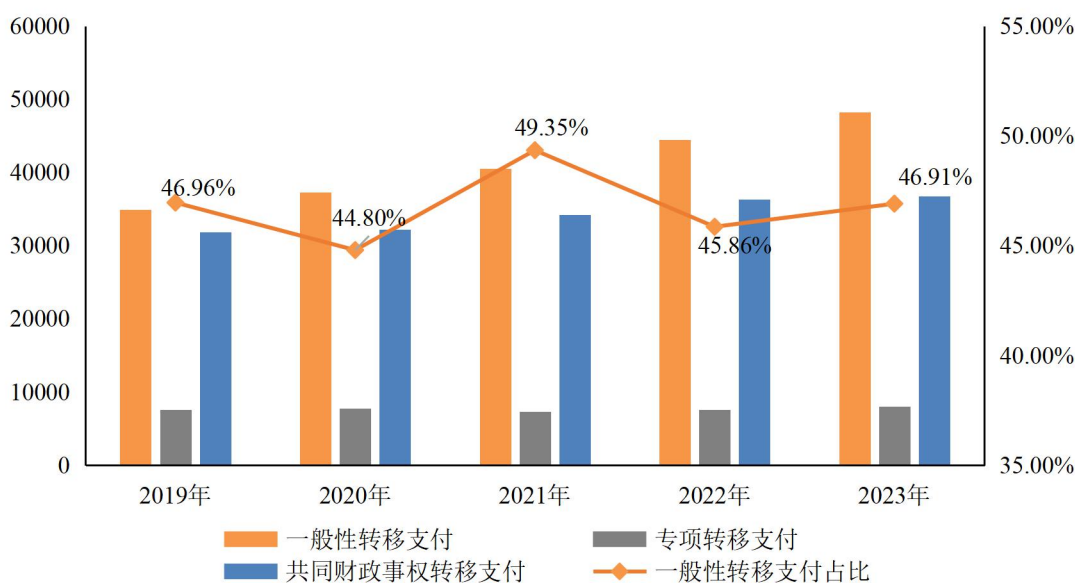


图3 中央对地方转移支付（亿元）

数据来源：财政部预算司

### 三、面向中国式现代化财政制度的央地财政关系改革路径设计

针对前文所述问题与挑战，我国应依托新一轮财税体制改革，进一步理顺和完善央地财政关系，发挥中央与地方两个积极性，建立健全中国式现代化财政管理制度。

**第一，增加地方自主财力，完善地方税制体系。**为拓展地方税源，规范非税收入管理，我国亟需综合施策增强地方财政自主性，完善地方税制体系，保障地方财政可持续。一是适当扩大地方税权。在当前地方财力需求日益扩大的背景下，可采取的改革措施包括完善以共享税为主体的收入划分模式、推进消费税征收环节后移并稳步下划地方、合并开征地方附加税并授权地方税率调整权、探索地方自主确定地方税制要素和实施方案等。二是规范非税收入管理，适当下沉部分非税收入管理权限。针对非税收入渠道多元、管理分散的现状，可采取的改革措施包括制定非税收入清单、以电子税务赋能税收监管、深化自然资源有偿使用制度改革等。

**第二，适当加强中央财政事权，提高中央财政支出比例。**为进一步优化中央与地方财政关系，应适度加强中央事权，提高中央财政支出比例；同时保障地方履行财政事权，减少并规范中央与地方共同财政事权。具体推进以下改革。一是推行政府权责清单制度，构建中央与地方权责清单的动态调整与长效管理

机制。二是合理分担中央与地方共同财政事权，减轻地方财政负担。针对市县财力与事责错配现状，根据实际情况建立直达市县的特殊转移支付机制，保障基层财政运转和基本公共服务有效提供。应准确把握地方财力缺口，确保转移支付资金精准投放；同时强化资金使用情况跟踪评估，保障资金有效利用。

**第三，完善地方政府债务管理制度。**为全面防控地方政府债务风险，我国亟需构建全口径地方债务监测机制与隐性债务防范化解长效机制，提升部门协作预警效率。具体改革建议如下。一是依托财政部门、银行系统及审计部门等多方数据源，实施表内、表外债务的统筹合并监管。二是推进财政金融协同化债，遏制新增隐性债务。三是加快推进地方融资平台改革转型，引导融资平台建立现代企业制度和法人治理结构，通过多元化融资渠道增强平台自我造血能力，确保转型过程平稳有序。

**第四，优化财政转移支付体系。**为促进基本公共服务均等化，有效调节地区间财力差异，我国应推进以下转移支付改革。一是增加一般性转移支付，提升市县财力同事权匹配度，确保基层政府有效承担教育、医疗、社会保障等关键事权，提高基本公共服务供给效率。二是引导专项转移支付精准投放，制定科学资金分配方案，加强项目评估与监控，确保资金高效透明使用。三是完善横向转移支付制度，鼓励开展跨区域合作项目，促进资源富裕地区与资源匮乏地区结对帮扶。建立公共服务资源共享平台，推动教育、医疗等资源的跨地区流动与优化配置。四是建立与促进高质量发展相适应的转移支付激励约束机制，实现绩效评价与资金分配挂钩，引导转移支付资金有效投放到关系国计民生的关键领域。（作者：南开大学中国式现代化发展研究院研究员、经济学院教授 郭玉清）