

## 强化省级主体责任，规范地方财政管理

### ——《关于进一步推进省以下财政体制改革工作的指导意见》

#### 政策解读

6月13日，国务院办公厅印发了《关于进一步推进省以下财政体制改革工作的指导意见》（国办发〔2022〕20号）（以下简称《意见》），部署进一步推进省以下财政体制改革的举措。该文强化了省级政府在财政领域的主体责任，对地方财政的规范管理具有重要意义。

#### 一、政策背景

党的十八大以来，中央和地方财政关系不断完善，但作为中央与地方财政关系的延伸，一些地区省以下财政体制改革相对滞后，财政事权和支出责任划分不尽合理、收入划分和省以下转移支付不够规范、部分地区基层财力保障较为薄弱、基本公共服务均等化程度有待提升等，亟需通过进一步深化改革来推动解决。

在今年“内部面临需求收缩、供给冲击、预期转弱三重压力”的环境下，地方财政收支缺口加大。在“提升效能、更加注重精准、可持续”的财政政策下，尽管财政通过跨期、跨账本调节等方式增加财政收入，加大对地方转移支付力度；但随着房地产市场下行，土地财政逻辑遭遇冲击，1-5月国有土地使用权出让收入1.86万亿元，同比大幅下降28.7%；叠加疫情冲击、留抵退税加速执行，地方政府收支压力巨大，部分地区面临保民生、保工资、保运转的“三保”问题。

此外，各级政府间收支的不平衡加大了区域金融风险。2021年《银行保险机构进一步做好地方政府隐性债务风险防范化解工作的指导意

见》(银保监发〔2021〕15号)发布后,政府平台融资的限制越来越多,城投债券违约概率增加,对当前资本市场的信用环境造成冲击。虽然短期内各地政府采取多种手段尽量避免违约,但是随着资金接续压力的增加,城投债务违约风险越来越大。

在此背景下,为进一步理顺省以下各级财政关系,建立健全权责配置更为合理、收入划分更加规范、财力分布相对均衡、基层保障更加有力的省以下财政体制,保障基层财力,国务院出台了《意见》。

## 二、主要内容

除第一章总体原则外,《意见》措施部分共有五章十六项具体内容,分别从财政支出、财政收入、转移支付、调整机制与管理规范五个方面列出地方财政改革的指导意见;其中前四章偏指导性,最后一章指向政府债务等重点领域,受市场关注最多。

### (一) 清晰界定省以下财政事权和支出责任

《意见》延续了十八大以来中央和地方事权与支出责任相匹配的划分原则,科学规范了省与市县的分担方式,将进一步减轻基层财政的支出压力。一是要合理划分省以下各级财政事权。结合本地区实际加快推进省以下各级财政事权划分改革,根据基本公共服务受益范围、信息管理复杂程度等事权属性,清晰界定省以下各级财政事权。二是明晰界定省以下各级财政支出责任。按照政府间财政事权划分,合理确定省以下各级财政承担的支出责任。

### (二) 理顺省以下政府间收入关系

税收收入,非税收入和中央转移支付是地方财政收入的主要来源。其中,地方大部分税收收入归属省级财政;中央转移支付中,除纳入直

达机制的部分资金外，其余由中央财政直接拨付至省级财政。因此，省本级集中了大部分收入。但是省以下财政的财权和事权划分不匹配，基层政府承担了过多的支出责任，却没有相对应的财力。

《意见》指明了地方政府财政体制改革的方向：一是要推进财权和事权相匹配，推动财力下沉，保障基层财力。二是要保障基层财政收入的稳定性，保障基层财政的基本支出，在当前的形势下缓解地方“三保”的压力。三是鉴于省内的发展差异，省本级需集中一定财力，支持财力薄弱地区。此外，通过提高市县税收收入增量分成比例，激励市、县加快财源的培育。

为解决越到基层，财政越困难的问题，《意见》理顺了省以下政府间的收入关系。一是参照税种属性划分收入。将税基流动性强、区域间分布不均、年度间收入波动较大的税收收入作为省级收入或由省级分享较高比例；将税基较为稳定、地域属性明显的税收收入作为市县级收入或由市县级分享较高比例。二是规范收入分享方式。税收收入应在省以下各级政府间进行明确划分，对主体税种实行按比例分享，结合各税种税基分布、收入规模、区域间均衡度等因素，合理确定各税种分享比例。三是适度增强省级调控能力。结合省级财政支出责任、区域间均衡度、中央对地方转移支付等因素，合理确定省级收入分享比例。

### （三）完善省以下转移支付制度

《意见》有望促进中央转移支付资金的合理分配和及时拨付。一是厘清各类转移支付功能定位。建立健全省以下转移支付体系，根据财政事权属性，加大对财力薄弱地区的支持力度，健全转移支付定期评估机制。二是优化转移支付结构。围绕“兜底线、促均衡、保重点”目标，调整省以下转移支付结构，优化横向、纵向财力格局，推动财力下沉，

增强基层公共服务保障能力，推动落实中央重大决策部署。三是科学分配各类转移支付资金。贯彻政府过紧日子的要求，坚持勤俭节约的原则，按照规范的管理办法，围绕政策目标主要采用因素法或项目法分配各类转移支付资金。

#### （四）建立健全省以下财政体制调整机制

《意见》提出建立动态调整机制，根据客观情况、改革实施情况等因素，不断调整和完善改革内容。一是建立财政事权和支出责任划分动态调整机制。根据事务管理及执行方式、机构职能调整等客观实际，动态调整省以下各级财政事权和支出责任划分。二是稳步推进收入划分调整。探索建立省以下区域间均衡度评估机制，定期开展评估。三是加强各类转移支付动态管理。严格各类转移支付设立条件和决策程序，健全转移支付定期评估和退出机制。

#### （五）规范省以下财政管理

《意见》要求从体制机制上建立健全长效的县级财力保障机制，保障当前县级财政平稳运行不出问题；在债务管理方面，进一步强化了省级财政的责任，要求合理化解债务风险，完善债务限额的分配机制，规范地方债券的发行。一是规范各类开发区财政管理体制，二是推进省直管县财政改革，三是做实县级“三保”保障机制，四是推动乡财县管工作提质增效，五是加强地方政府债务管理。

### 三、政策影响

短期来看，《意见》的出台有利于资本市场信心的恢复。指导意见明确了省级政府在地方政府债务中的主体责任，提升了资本市场对于低层级城投公司的认可程度，增强了城投债务的兑付信心。虽然城投债务

并不属于政府法定债务,考虑到城投平台承担政府公益性项目投资建设的职能,政府对城投不能兑付到期债务的救助意愿较强。但由于该办法强调省级地方政府主体责任,不会改变省与省之间财政不均衡的现状,所以投资者分省抱团的现状不会改变,省份之间的分化趋势难以改观。

从中长期来看,《意见》对财政体制的影响有赖于后续的落地实施。《意见》有利于调动省级政府在财政领域作为的能动性,理清省以下各级政府之间财权事权的错位矛盾。但由于该文属于“指导意见”,且内容以框架性、指导性的措施为主,政策的实际效果需要地方尽快制定改革方案、落地改革举措。对地方财政的实质性影响要一年甚至两年后才能显现出来。

(评论员: 刘磊 李蔚林 林路遥 刘阳)