

权责清晰、财力协调、区域均衡——

理顺央地财政关系，怎么发力？

本报记者 汪文正

中央和地方财政关系是政府间权责划分的基本组成部分。《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》(以下简称《决定》)提出,建立权责清晰、财力协调、区域均衡的中央和地方财政关系。7月31日,财政部有关负责人就相关问题答记者问。

目前,中国央地财政关系总体状况如何?下一步,中国将如何推进消费税改革、健全地方税体系?在收入划分、转移支付、财政事权和支出责任划分等方面,理顺央地财政关系将如何发力?

完善地方税制度体系

什么是中央和地方财政关系?具体看,央地财政关系包括三个方面:

一是收入划分,即以税收为主体的政府收入在政府之间如何安排。二是财政事权和支出责任划分,即“该由哪级政府干,钱该由哪级政府出”。三是转移支付制度,即在事和钱都清楚的基础上,调节政府间的财力盈缺;如果地方收入不能满足干事的需求,要通过科学规范的转移支付进行弥补。

此前,中国的中央和地方财政关系大致经历了统收统支、包干制、分税制三个阶段。财政部副部长王东伟介绍,1994年分税制改革特别是党的十八届三中全会以来,中国财税体制不断完善,逐步形成了现行地方税体系,在保障地方政府财力、促进经济社会持续健康发展等方面发挥了积极作用。

随着中国经济转向高质量发展阶段,现行地方税制度体系不够完善、结构不尽合理、税权配置不够健全等问题日益突出。“能收的钱少、要办的事多”,如何应对地方财政收支矛盾?

完善的央地财政关系,有利于增强地方财力保障,推动区域协调发展和基本公共服务均等化。在收入划分方面,推进消费税改革,健全地方税体系,引导更多税收收入“活水”流向地方财政,是理顺央地财政关系的重要一环。

据了解,中国现行规模较大的税种中,消费税全部归属中央,主要在生产和进口环节征收。为拓展地方税源,中国将推进消费税征收环节后移并稳步下划地方,统筹考虑中央与地方收入划分、税收征管能力等因素,分品目、分步骤稳妥实施,引导地方改善消费环境;研究把城市维护建设税、教育费附加、地方教育附加合并为地方附加税,授权地方在一定幅度内确定具体适用税率;改革环境保护税,将挥发性有机物纳入征收范围。

同时,地方税收管理权限将适当扩大。据介绍,中国近年已在环境保护税法、资源税法、耕地占用税法等地方税立法中赋予省级地方确定具体适用税率、税收减免等管理权限;今后,在中央统一立法和税种开征权的基础上,将探索研究在地方税制要素确定及具体实施上赋予地方更大自主权。

此外,非税收入也是地方财力的重要组成部分。中国将规范非税收入管理,适当下沉部分非税收入管理权限,由地方结合实际差别化管理;深化自然资源有偿使用制度改革,把依托行政权力、政府信用、国有资源资产获取的收入全部纳入政府预算管理;对



▲ 在安徽省芜湖市繁昌区繁阳镇,2023年增发国债第二批项目城关联圩排涝站工程正加紧推进。

肖本祥摄(人民视觉)

► 江西省加快促进政务服务标准化、规范化、便利化,大力实施“一网、一门、一窗、一次”改革,努力让企业和群众“进一中心、到一窗、办多事”。图为南昌市西湖区市民中心内的自助办税区,纳税人在导税人员的协助下进行网上办税。

新华社记者 李鑫摄



收费公路问题,按照“受益者付费”原则推动优化相关政策。

事权财权划分更科学

中国社会科学院财政税收研究中心主任杨志勇表示,完善中央和地方财政关系,是深化财税体制改革的重要内容。除了从收入划分方面增加地方自主财力,完善央地财政关系也将从转移支付、财政事权和支出责任划分两方面发力,解决好“怎样给地方找收

人”这一问题。

在转移支付方面,中国将完善财政转移支付体系,清理规范专项转移支付,增加一般性转移支付,提升市县财力同事权相匹配程度。同时,建立促进高质量发展转移支付激励约束机制。

专家认为,一般性转移支付的财力在由中央给予地方时,通常不指定特定用途,由地方统筹纳入本级财政支出盘子。增加一般性转移支付,有利于提升市县财力同事权相匹配程度。

理顺央地财政关系,绕不开“事”和“钱”

山东省菏泽市曹县在大力实施工业经济“强基固本 提质增效”三年行动过程中,积极释放增值税留抵退税、研发费用100%加计扣除、增值税加计抵减等“税费红利”,助推县域经济发展。因为在曹县有爱云汉服基地,曹县税务局的工作人员上门走访,并向企业负责人(右)介绍减税降费助力企业发展相关优惠政策。

新华社记者 郭绪雷摄

归谁这一关键问题。

事权财权哪些归中央?哪些归地方?哪些由中央和地方共同承担?……解决这些问题,需要明确财政事权和支出责任。针对地方政府和基层财政困难,合理划分央地之间的财政事权和支出责任,有助于减少地方财政刚性支出,实现“节流”和“开源”并举。

粤开证券首席经济学家罗志恒认为,目前全国一般公共预算支出中,中央财政支出占比仍有进一步提升空间。为促进经济社会发展,中央政府在调节收入分配、促进城乡区域协调发展、构建全国统一大市场、提高社会保障

水平等方面的职能更加凸显,需要对中央事权和中央财政支出比重进行相应调整。

中央、省、市县的政府间财政事权,主要按照受益范围、信息复杂程度、能否调动各级政府积极性等原则进行划分。此前,中国已基本完成主要领域的财政事权和支出责任划分改革,下一步将适当加强中央事权、提高中央财政支出比例。《决定》也明确,“中央财政事权原则上通过中央本级安排支出,减少委托地方代行的中央财政事权”“不得违规要求地方安排配套资金,确需委托地方行使事权的,通过专项转移支付安排资金”。

中央事权增加,意味着委托地方事项逐步减少,“中央投资项目、地方配套资金”的现象也将大幅减少。杨志勇认为,相关举措将有效减轻地方财政压力,让中央事权更加规范、地方政府有更多财力用于地方事务和基层治理,从而优化不同层级政府之间的分工合作格局。

中国人民大学财政金融学院副院长马光荣认为,中央适度提高事权并非一蹴而就,“事权比财权更为复杂,因为事权不单是财政的事权,而是公共管理、行政管理的权限。”马光荣建议,加强中央事权,应考虑同步推进行政机构的实体化改革,即中央进行相应事权所对应的行政管理机构垂直管理。

强化基本民生财力保障

进一步理顺中央和地方财政关系,需要充分发挥中央和地方两个积极性,持续推动基本公共服务均等化。

财政部综合司司长林泽昌介绍,截至目前,2023年增发的1万亿元国债已全部下达地方、基本落实到项目上;截至7月26日,今年已发行新增地方政府债券1.9万亿元,更多新基建、新产业等领域纳入专项债投向范围,专项债额度分配向项目准备充分、使用效益好的地区倾斜;截至7月24日,今年安排的1万亿元超长期特别国债已发行4180亿元,支持国家重大战略实施和重点领域安全能力建设。

从收支两方面看,地方财政在基层“三保”和民生等领域支出有保障。

财政部预算司司长王建凡介绍,上半年地方财政收入增幅总体呈逐月回升态势。今年1—6月,全国地方一般公共预算收入近6.6万亿元,同比增长0.9%。王建凡分析,上半年增长幅度较小,受多方面因素影响,“一是去年中小微企业缓税,抬高了基数;二是部分能源矿产产品价格持续下跌,对一般公共预算收入的实现有影响;三是去年年中出台的提个人所得专项附加扣除标准政策,今年有翘尾减收影响”。

“1—6月,地方一般公共预算支出11.8万亿元。从监测情况看,基层‘三保’支出是有保障的,社保、就业、教育、农林水等重点支出都得到了较好保障。”王建凡说。

全年看,如何确保地方政府在基本公共服务等重点领域的支出强度?

转移支付资金将继续为地方财力提供底气。2024年,中央财政加大对地方转移支付力度,中央对地方转移支付资金规模达10.4万亿元。王建凡介绍,截至6月底,相关转移支付资金已下达8.99万亿元,下达比例达88.1%。

“对比来看,上半年中央下达转移支付8.99万亿元,地方一般公共预算收入6.6万亿元,一般公共预算支出11.8万亿元,从财力端和支出端来看,财力是能覆盖支出的。”王建凡介绍,目前地方财政运行总体平稳,财政部将进一步深化财税体制改革,健全预算制度,完善财政转移支付体系,提升市县财力同事权相匹配程度。

为强化基本民生财力保障,从中央到地方的各级财政部门也将加大投入、完善机制,把居民关心的事一件件办好。

林泽昌介绍,财政资金的“民生含量”将继续增加,推动“老有所养”,完善基本养老保险全国统筹制度,逐步提高城乡居民基本养老保险基础养老金,加快补齐农村养老服务短板;推动“病有所医”,健全城乡居民医保筹资机制,深化医保支付方式改革,支持健全公共卫生体系;推动“劳有所得”,加强财政政策与就业政策的协调联动,完善重点群体的就业支持体系,健全终身职业技能培训制度;推动“幼有所育”,完善生育支持政策体系和激励机制,加强普惠育幼服务体系。

四部门联合发布公报

长江流域水生生物资源总体恢复向好

本报北京8月13日电(记者邱海峰)近日,农业农村部会同水利部、生态环境部、交通运输部联合发布《长江流域水生生物资源及生境状况公报(2023年)》(以下简称《公报》)。《公报》指出,近年来长江水生生物资源总体呈现恢复向好态势,以十年禁渔为重点的长江大保护系列政策措施取得明显成效。

《公报》显示,长江水生生物资源持续恢复。2023年长江干流监测点单位捕捞量均值为2.1千克,比2022年上升16.7%;重要支流监测点单位捕捞量均值为2.3千克,比2022年上升64.3%。重要区域性指标中,长江中游监利断面四大家鱼卵苗资源量为59.8亿粒(尾),是禁渔前2020年的4.4倍;长江下游刀鲚单位捕捞量为30.6千克,是禁渔前2020年的7.3倍。

水生生物多样性稳步提升。2023年长江流域监测到土著鱼类227种,比2022年增加34种;监测到国家重点保护水生野生动物14种,比2022年增加3种,新监测到滇池金线鲃、细鳞裂腹鱼和四川白甲鱼。

栖息生境总体稳定。2023年长江干支流水质评价总体为优,Ⅰ—Ⅲ类水质断面占98.5%,采砂和航道整治等涉渔工程增量开发强度有所下降,但存量规模依然较大。

综合研判,水生生物完整性指数稳中有升。2023年长江干流、洞庭湖、鄱阳湖水生生物完整性指数评价等级为“较差”(共6个等级,分别为优、良、一般、较差、差、无鱼),相较于禁渔前的“无鱼”等级,提升了2个等级;重要支流赤水河继续为“良”,岷江从2022年的“差”提升1个等

级至“较差”。

《公报》也指出,受监测到的国家重点保护水生野生动物种类数仍相对较少、部分国家重点保护物种水生野生动物数量偏少,少数江段水体连通性较差、岸线硬化度较高等因素制约,相关水域水生生物完整性指数偏低。中华鲟连续7年未监测到自然繁殖,长江江豚数量刚刚止跌回升,珍稀濒危物种保护依然任重道远。

农业农村部表示,将会同有关部门和沿江各地,压实地方政府禁渔主体责任,做好退捕渔民安置保障,保持执法高压严管态势,加强珍稀濒危物种保护,强化重要栖息地修复,加强外来物种防治,多措并举保护修复长江水生生物多样性。



江苏省宿迁市沐阳县不断加强和完善体育基础设施建设,健全全民健身公共服务体系,努力提高人民健康水平和生活品质。图为位于该县南部新城的智慧体育公园。

周永摄(人民视觉)