# 完善地方财政体制相关问题思考

来源：网络 作者：紫云轻舞 更新时间：2025-01-26

*\" 摘 要：地方财政体制的完善是目前中国财税体制改革的重点和难点之一。在论证多级地方财政体制存在必要性的基础上，分析了中国目前四级地方财政体制存在的问题，提出从政府级次和财政层次方面对其进行重新规划，并从事权和支出范围、财权以及转移支付制度...*

\" 摘 要：地方财政体制的完善是目前中国财税体制改革的重点和难点之一。在论证多级地方财政体制存在必要性的基础上，分析了中国目前四级地方财政体制存在的问题，提出从政府级次和财政层次方面对其进行重新规划，并从事权和支出范围、财权以及转移支付制度三个方面对完善各级地方政府间的财政关系提出相应对策。

关键词：地方财政体制；政府级次；财政层次

公共财政体制的基本模式是分级独立的分税制体制，我国目前基本上建立了比较规范的中央政府和省级政府间的财政关系，但省级以下政府之间没有确定一个较为合适的责任和财力分配模式，地方各级政府间的财政关系还未理顺，地方各级财政还未成为真正独立的一级财政。因此，如何明确界定地方各级政府的职责范围，并在此基础上清晰界定和划分地方各级政府的事权，划分支出和收入，使各级政府都有履行自己社会经济管理职能的财力和财权，建立真正的分级财政体制成为亟待解决的问题。

一、多级地方财政体制存在的必要性

公共财政是作为为社会公众的财政，作为为市场提供公共产品的财政，建立公共财政的前提是处理好政府与市场的关系，把握好公共财政的支出范围。明确界定各级地方政府的事权，首先要明确政府和市场的边界，即在公共财政框架下哪些是政府该干的，哪些可以由市场来做，解决好政府活动范围的“缺位”与“越位”问题，在此基础上，再来合理划分各级地方政府事权。一般来说，目前，公共支出应该退出竞争性、盈利性领域，公共财政的支出范围被界定在诸如基础教育、行政管理、农村基础设施建设、环境保护、社会保障等“市场失灵”的领域。

建立公共财政、履行好财政的职能必须从公共产品入手。公共产品具有供给上的非排他性和消费上的非竞争性，这一特性决定了公共产品提供上的“免费搭车”和“囚徒困境”问题，难以通过市场达到资源的充分利用和有效配置，因而公共产品一般是由政府提供的，并主要通过征税为其提供费用来源。当某些地方政府由于经济不发达而不能保证本地居民在正常条件下获得与其他地区同等的最低的基本公共服务时，上级政府有责任在财政上帮助那些经济不发达地区的政府。

不同层次的公共产品具有不同的受益范围和不同程度的外溢性，比如说路灯具有供给上的非排他性和消费上的非竞争性，是典型的纯公共产品，但是路灯的受益范围极小，甚至仅仅局限在某个街区，外溢性较小，因而适合较低一级的地方提供。相比之下，义务教育的外溢性要强得多，表面上看义务教育的受益范围为地方区域，然而义务教育并不能给地方带来具体的经济利益，它更多地表现为公民道德水平和文化素质的提高，受义务教育的学生在毕业后往往通过上大学等方式在地区较大的范围内流动，使得义务教育的收益外溢。如果由较低一级的地方政府提供，则会因为缺乏自然积极性造成投资的拖欠、减拨等责任转嫁现象，使义务教育这种公共产品提供不到位。从地方性公共产品提供的这一基本财政职能看，其在客观上就存在地方分级政府和分级财政的必要性，不同层次的地方性公共产品由不同级次地方政府提供才能实现高效化。

二、我国多级地方财政体制现存的问题

我国《宪法》规定，设置中央、省（自治区、直辖市）、市（地区、自治州）、县（市、自治县）、乡（镇、民族乡）五级政府，其中地方政府就有四级。按照多级财政“一级政权、一级事权、一级财权、一级税基、一级预算、一级产权、一级举债权”的构造要求，目前我国这样一个四级地方财政管理体制行政开支过高、管理成本昂贵、财力严重分散、管理效益低下，主要表现在以下几个方面：

1.政府间经济社会事务管理责权和财政支出责任划分不清晰、不合理

我国《宪法》规定了地方政府行使的权限，但辖区是有重叠的，只有中央政府的行政辖区和经济区域是同一的，地方政府的行政辖区分工和经济的区域分工是不可能完全一致的，省级政府包括市级政府，市级政府包括县级政府，县级政府又包括乡级政府。对于各级政府共同承担的公共事务，不能根据各方受益范围和财政承受能力确定合理的分担比例，一旦涉及两级以上政府共同负担的事情便互相推托。一方面表现为省级政府过多地包揽了市县政府的责权，另一方面下级政府也承担了部分属于上级政府的事务，如应由上级负担重点建设和专门项目的配套设施费用，使本来已经捉襟见肘的基层财政变得更加困难。

2.政府间事权和财权不对称

3.政府层级过多加大了税种的划分困难

分税制财政体制要求各级地方政府都有自己稳定的独立的财政收入与之对应，政府间财政收入的分配办法采用划分税种的办法。政府层级越多的国家，如果税种越多，则越有利于收入划分，但税种不能多得超过国家经济承受能力，进而扰乱市场经济运行、约束社会进步、损害效率和公平。我国现有28个税种，这个数字无论与其他国家相比，还是从中国经济的承受能力考虑，都不算少，但要将这28个税种在五级政府之间划分，却是相当困难的。如果硬要完整的按税种划分收入，政府层级过多与主体税种缺乏的矛盾马上就会突出出来，各地经济的高度不均衡势必也会引起税种的高度不均衡，从而造成政府间收入分配的不均衡。于是，分税制只能走加大共享税的道路，自2025年将企业所得税和个人所得税作为共享税后，数得着的几个大税种已全部共享，这一做法只能在过渡状态下作为一种过渡办法，从长远的战略角度看，应当积极创造条件尽可能把共享税分解，融合到国、地税之中。

4.县财政困难、管理体制不合理

全国大约有35%的县是赤字县，越往西部走，财政赤字面越宽。县级财政在分税制之前基本上就是“吃饭财政”，实行分税制以后，县级财政上划中央很多，固定收入范围小、可控财力小，而全省支出的大头集中在县级，虽然这几年加强收入征管、培植财源，但由于机构膨胀、工资标准提高，致使财政收支矛盾仍十分突出。另一个重要原因是我国1983年以来实行的“市管县”体制，当初这种体制的推行大多数就是基于自身利益的一种跟风，由于市级政府在地方财政级次的地位仅次于省级政府，所以市级政府具有较大的财权，为了本级利益的需要，能够将一些好的税种和税源集中到本级政府，利用行政权力截流、挤占上级政府拨给县乡政府的资金、指标，竭力向下级抽取财源，绝大多数的市级政府通过财力分配权将资金集中后，更多地用于支持中心城市的发展，而不是促进县域经济的发展，结果进一步加大了城乡之间的分割和矛盾，“市管县”变为了“市刮县”，这甚\" 至成为县财政困难的一个体制原因。

5.乡政权存在的必要性受到质疑

三、完善我国多级地方财政体制的对策

1.从政府级次和财政层次方面对多级地方财政体制进行重新规划

（1）改“市管县”为“省管县”。从现行行政体制来看，市级政府属于县级政府的上一级政府和上一级财政，但从政府活动的基本属性上看，市级政府和县级政府都直接面对地方居民提供公共产品和服务，政府活动的内容、履行的职能和这两级财政的性质都相同。相对于“市管县”而言，“省管县”财政体制有如下优势：一是有利于提高行政效率。“省管县”财政体制，中间减少了市一级，省与县之间的信息沟通更畅通，各项工作的落实会更有效率；二是有利于县域经济的发展。改为“省管县”，排除了“市刮县”的可能，有利于充实县级财政、培植财源；三是有利于区域平衡，加大对不发达市（县）的转移支付力度。省级财政作为中观调控的主体，可根据本省的各地区实际情况进行宏观调控，对欠发达的市（县）增加转移支付的数额，支持这些地区的经济和社会发展，实现省内各地区的协调发展。

（2）实行市与县财政同级。县是最古老的行政建制，是政治、经济等种种因素结合而成的社区，“不论朝代如何兴替、政府体系如何变化，县级政府始终是最稳定的一个层级”（贾康，2025），县级政府负担着文教卫生事业等支出，特别是绝大部分基础教育和农村的大量公共品（典型的如道路建设、救灾、扶贫和农村社会保障）是由县级财政承担，因此，地方财政体制应以县为完善的重点。今后市管辖的重点主要放在城市自身一块，仅仅作为依靠其主城区财政收入而生存和发展的城市自治管理层，而不再涉足县及以下农村的发展城区，逐步实现城乡分治。

（3）取消乡一级政府，将其变为县的派出机构，人员由县政府聘用，经费由县政府管理，与此相适应取消乡一级财政，实行由县统收统支的办法。乡一级政府改为县的派出机构，撤销乡一级的人大主席团、政协联络组、七站八所等机构，可以大大缩减政府开支，为农民减轻负担，同时不会影响政府运行，一是此举深受农民欢迎，深得民心，将促进农村经济发展和稳定；二是可逐步恢复农会、培育民间自治力量，进一步做实村民自治和乡村民主选举；三是强化了乡的经济实体功能，把从事经营性、技术性、专业性的公务从政府管理中独立出来，为农业产前、产中、产后及农业产业化服务，实行企业化管理，变乡财政经费的消费者为县财政经费的提供者；四是为农村税费改革创造了条件，要统一城乡税制，就要彻底改革现行农业税制，废除农业税、屠宰税、三提五统等专门面向农民征收的各种农业税费，为农业现代化提供制度保证。

根据以上构想，今后地方财政体制应分为两个基本层级：一是作为中观层次的省级财政；二是承担城市公共事务管理的市级财政以及承担农村地区公共事务管理的县级财政。多级地方财政体制也就指的是省—市（县）两级地方财政体制，地方性公共产品的提供主要就在这两级政府之间进行划分，这种做法就非常接近市场经济国家通常的做法了。

2.对完善多级地方财政体制相互间关系的具体设想

（1）科学合理划分省—市（县）间事权和支出范围。第一，省级政府适当集中财权和财力，提高中观的宏观调控能力，主要负责本省内具有宏观性的与收入再分配有关的事权和主要的经济服务性事权。省级政府负责的收入再分配是对中央政府收入再分配职能的补充，是省一级调控权的体现，主要有对省内市（县）之间财政收入调整和社会保障制度。省级政府的事权主要包括：一是贯彻执行中央制定的政策法规，并按照国家的法律与政策，制定地区性政策与法规，促进本地区社会经济的发展；二是负责具有全省意义的基础设施与公益项目的建设；三是负责本地区行政、公检法、文化、教育、卫生、科学、体育、社会保障等事业的发展，维护地方治安，承担大型防汛、抗旱、水利维修和农业发展等支农支出；四是协调处理本省内的行政事务，完成中央委托事务；五是促进和规划本省内市场体系的建设，维护市场秩序，防止和纠正不正当竞争行为。第二，市（县）级政府为直接为本地居民提供公共产品和服务的基本单位，主要负责生活服务性事权和一部分经济服务性事权，市（县）级政府的经济事务管理职能是对省级政府这一职能的补充。市政府的经济服务性职能主要是对跨县（区）的基础设施建设，包括公路建设、农业等基础产业设施的管理。县政府主要负责县内的小型基础设施建设、管理（如农田水利设施）以及配合省、市级基础设施的建设、管理。市（县）级政府的主要事权包括：一是贯彻执行中央、省制定的政策法规，促进本地区经济的发展；二是负责本地区基础设施或公益项目的建设；三是负责城市和农村地区的行政、公检法、文化、教育、卫生、科学、体育、社会保障等事业的发展，维持本地治安，承担本地防汛、抗旱、水利维修和农业发展等支农支出；四是协调处理本地区的行政事务，完成中央、省委托的其他事务。

（2）科学合理划分税种，确定省—市（县）政府间财权。完善财政体制要把税制改革放在重要位置，本着简税制、宽税基、低税率、严征管的原则，在规范征管制度的基础上，根据经济形势的发展变化，取消、合并和开征一部分税种。一是在税收政策上与国际惯例接轨，统一内外资企业的所得税，对国内的各种国别和各种所有制性质的企业实行国民待遇，为各类企业公平竞争提供良好的环境；二是取消面向农业独立设置的农税制度，实行城乡统一税制；三是取消筵席税、屠宰税、固定资产投资方向调节税等过时税种，在简化税制的基础上减少行政成本；四是开征社会保障税、遗产及赠与税、环保税和教育税，将房产税和城镇房地\" 产税等不动产税合并为物业税。在税制改革的基础上逐步健全地方税体系。确定各级地方财政的主体税种，要科学划分各级政府间的收入范围及征管权限。将目前中央和省级财政集中的部分专款收入按不同的性质和责任分别下划到市（县）级，分别设置省税和市（县）税，将税基较广、收入稳定、流动性不大的税种作为市（县）级政府的主体税种，改变目前市（县）级没有主体税种和共享税过多的局面。

改革之后，省级财政的固定收入包括：营业税、社会保障税、环保税等涉及结构调整和环境改善方面的税种。市（县）财政的固定收入包括：市（县）区域内的城市维护建设税、遗产及赠与税、车船使用税、土地使用税、印花税、不动产税、契税和教育税等收入较稳定的税种，以及其他中央税、省税以外的税种。此外，要坚持管理重心下移与财权下移相结合，地方财力要体现财力在下。除了少数具有大范围规模经济效果的公共产品外，省级政府一般并不直接向辖区居民直接提供具体的公共产品，辖区范围内公共产品提供的职能应尽量下放到市（县），以充分发挥市（县）政府处于基础性地位的有利条件。省与市（县）的财力比例要做到市（县）级高于省级，形成合理的财力分配格局，切实解决基层财政困难。

（3）加大转移支付力度，调整转移支付结构。规范转移支付制度，提高基层财政的公共服务水平，必须在改革、创新的基础上，重点加大均等化转移支付的力度，尽快构建与分税制体制相适应的省级财政转移支付制度体系。以一般性转移支付弥补基层财政缺口，专项转移支付针对具体的公共服务或政策性项目，急需采取的调整措施是在进行转移支付时，考虑各地不同财政状况，提出差别化的地方配套要求。对经济较发达地区，省级的转移支付比例可适当降低一些；对经济欠发达地区，省级则应加大转移支付比例，以确保这些地区基本公共服务所需资金，实现全省范围内公共服务的最低标准提供。省级财政在分配中央拨给地方的转移支付资金时，不仅要更多地让利于基层，而且也要做到公平、公正、公开、透明，把解决县级财政的困难问题作为稳定基层政权和完善财政体制的战略任务，力争在较短时间内使县级财政走出困境。

参考文献：

[2] 樊丽明，李齐云。中国地方财政运行分析[M].北京：经济科学出版社，2025

[3] 孙开。财政体制改革问题研究[M].北京：经济科学出版社，2025

[4] 李齐云。分级财政体制研究[M].北京：经济科学出版社，2025

[5] 张馨。构建公共财政框架问题研究[M].北京：经济科学出版社，2025

[6] 贾康，白景明。中国地方财政体制安排基本思路[J].财政研究，2025，（8）：2-5

[7] 冯俏彬。从政府层级中探求政府治理模式的根本转变[J].财政研究，2025，（7）：23-25

[8] 田发，周深影。重构地方政府间财政关系———基于政府层级变革的分析[J].财政金融，2025，（2）：38-42

[9] 吴云法。浙江省“省管县”[J].经济参考研究，2025，（86）：32-37

本文档由范文网【dddot.com】收集整理，更多优质范文文档请移步dddot.com站内查找