

第十一章 政府间财政关系

【大纲要求】

理解政府间财政关系划分的基本理论，
熟悉政府间收支划分的制度安排，
了解分税制财政管理体制、政府间转移支付制度内容，
了解政府财政事权与支出责任的调整改革。

【考情分析】

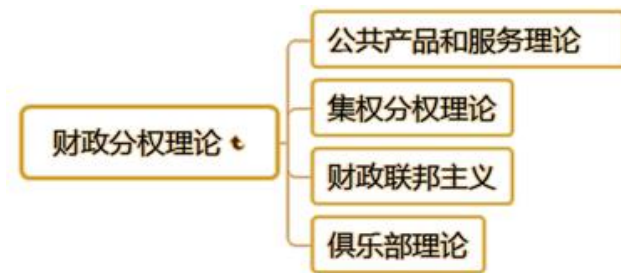
从历年考题看，题型主要以单选题为主，较少涉及多选题，无案例分析题，分值7分左右。

单选	多选	合计
5 题 5 分	1 题 2 分	6 题 7 分

第一节 财政分权理论

【知识点】财政分权理论

财政分权理论包括四方面的内容，具体如图所示。



一、公共产品和服务理论

分类	概念	特征
全国性公共物品和服务	那些与国家整体有关的、各社会成员均可享用的产品和服务，其受益范围是全国性的，如国防	(1) 其受益范围被限定在整个国家的疆域之内； (2) 提供者为中心政府
地方性公共物品和服务	那些只能满足某一特定地区（而非全国）范围内居民的公共需要的产品和服务，如路灯等城市基础设施	(1) 其受益范围具有地方局限性； (2) 提供者各级地方政府

【提示】1.研究财政分权问题的出发点分析公共物品和服务受益范围的层次性。

2.从公共产品和服务及个人偏好角度出发来构建财政分权理论框架的，以沃伦斯·欧茨《财政联邦主义》和查尔斯·提布特的理论最具代表性。

二、集权分权理论

中央政府是国家利益的代表者，地方政府是地方利益的代表者，因此需要处理政府的集权与分权问题。政治上的分权必然引发经济上的分权，即财政分权。

三、财政联邦主义

1.财政联邦主义就是财政分权，其精髓在于使地方政府依据合适与合意的财政自主权进行决策。具体来讲，就是给予地方政府一定的税收权力和支出责任范围，并允许地方政府自主决定其预算支出的规模与结构。

2.它为地方分权提供了强有力的理由

- ① 地方政府比中央政府更了解其辖区民众的需求和效用；
- ② 地方政府是实现不同地区的人对公共产品和服务进行各自选择的机制。

3.结论:

- (1) 为了实现资源配置的有效性与分配的公平性，某些公共决策应该在最低层次的政府进行。
- (2) 地方政府之间的竞争更有利于资源配置效率的提高。

四、俱乐部理论

1.主要研究非纯公共品的供给、需求与均衡数量。

2.论证了地方政府的**适当规模问题**，即一个地方政府的规模，应该确定在拥挤成本（边际成本）正好等于由新成员承担税收份额所带来的边际收益这一点上。因此在理论上能够断定，如果存在多个地方政府，就可以通过人们在不同辖区之间进行移居来提高资源配置效率。

【例-单选题】精髓在于使地方政府拥有合适与合意的财政决策自主权的理论是（ ）。

- A.公共产品及服务理论
- B.重商主义理论
- C.财政联邦主义
- D.俱乐部理论

答案：C

解析：财政联邦主义就是财政分权，其精髓在于使地方政府依据合适与合意的财政自主权进行决策。

第二节 政府间收支划分的制度安排

【知识点】政府间收支划分的制度安排

一、政府间事权划分的原则

政府间**事权划分**的原则，具体如表所示。

原则	解释
信息复杂性原则	适合于国家来管理——信息复杂程度 低 一点，属于 全局性 的事务。 适合于地方政府管理——信息处理较为 复杂 ，易造成信息不对称的事务。
激励相容原则	激励相容即为各级政府都按划定的职能做好自己事情的，就可以使全局利益最大化
外部性原则	各项公共服务的提供，应该由控制着这一服务的 效益与成本内部化的最小地理区域 的辖区来进行。 只要不至于产生服务成本与受益在辖区内的不匹配，公共服务的供应责任就应该 尽可能下放到最低层级的辖区 。

二、政府间事权划分的具体做法

具体事务	具体做法
外交事务	外交事务划归中央专门管理
国防事务	以中央直接管辖为主
司法事务	世界各国的司法体制分为分权、集权为主和高度集权三类
文化教育事务	既有由中央负责执行的，也有由地方政府负责执行的，还有由中央和地方共同负责

公安事务	中央对如国籍管理、出入境管理等 事关国家主权 的公安事务，实行专门管理，对于维护国家安全与秩序的主要工具——警察，则由中央与地方共同管辖
内政事务	地方机构的建制由地方决定并建立。中央机构的建制由中央决定，地方与中央分别建立
经济事务	由国家统一管理信用、货币和银行体系，各国实行的是以 中央集中管理为主、地方协助管理为辅 的财政金融管理体制

三、政府间财政支出的划分

1. 财政支出划分的原则

财政支出划分的原则有三项，具体如表所示。

原则	解释
公平性原则	各级政府的财权财力划分应相对平衡，包括纵向均衡和横向均衡。
与事权相对称原则	一级事权必须有一级财力作保证。
权责结合原则	是划分支出的依据，即解决财权财力与财政责任的结合问题。

2. 我国财政支出划分的具体做法

- (1) 总额分成。
- (2) 定额上缴。
- (3) 统收统支——收支两条线。
- (4) 收入分类分成。
- (5) 分税制。

四、政府间收入的划分

1. 税收收入划分的原则

原则	划分标准	举例
适应原则	划分中央与地方政府收入的标准是税基的 宽窄 。归中央政府的是税基宽的税种，归地方政府的是税基狭窄的税种。	增值税 应属于中央税， 房产税 应属于地方税。
恰当原则	划分中央与地方政府收入的标准是以税收负担的分配 是否公平 。	如所得税划归中央政府。
效率原则	划分中央和地方收入的标准是征税效率的 高低 。	所得税一般由中央政府征收，土地税或财产税一般划为地方税。
经济利益原则	划分中央与地方收入是以 增进经济利益 为标准	如增值税、消费税划归中央。

2. 税收收入划分的方式

划分方式	解释
分割税种	按税种划分中央、地方、中央与地方共享。

分割税额	又称收入分享，其具体做法为：先统一征税，然后再按照一定比例在中央与地方政府之间加以分割。如“总额分成”
分割税率	对同一课税对象由各级财政按照不同的税率征收
分割税制	分别设立中央税和地方税两个相互独立的税收制度和税收管理体系
混合型	在现代经济社会条件下，通常采用混合型的税收分割方式

3. 税收收入划分的具体做法

- (1) 将那些**税基流动性大**的税种划归中央政府，如增值税、企业所得税、个人所得税等。
- (2) 将那些**税基流动性较小**的，税源分布较广（不易统一征收）的税种划归地方政府，如土地增值税、房产税等。
- (3) 将那些与**稳定国民经济有关以及收入再分配**有关的税种，划归中央政府，如个人所得税和企业所得税。

3. 税收收入划分的具体做法

- (4) 如果某些自然资源在地区间分布**不均匀**，则与自然资源有关的税种（如资源税）应该划**归中央政府**，如果**分布均匀**，则划归地方政府。
- (5) 将**进出口关税和其他收费全部划归中央政府**。

五、政府间收支的调节制度

- (1) **横向均衡**是指在各地区间实现基本公共物品的供给标准和供给数量的均等化。
- (2) **纵向均衡**是指使各级政府在履行各自的职责时有必要的财力做保障，也就是使各级政府的资金来源与各自的支出责任相对称。
- (3) **政府间转移性收支**。

政府间调节制度包括各级预算间的纵向调节和各地区预算间的横向调节。**调节的主要手段是政府间的转移支付**。

六、政府间财政管理权的划分

1. 政府预算管理级次

一级政府一级预算，我国分为中央、省、市、县、乡五级。

2. 预算管理权限的划分

- (1) **各单位**的预算管理权。各单位按照国家规定上缴预算收入，安排预算支出，**编制本单位预算、决算草案**。
- (2) **各部门**的预算管理权。各部门编制本部门预算、决算草案；对本部门预算的执行进行组织和监督，并定期向本级政府财政部门报告。

(3) 预算管理的**职能部门是各级财政部门**。主要职权有：具体编制预算、决算草案；组织预算的执行；编制预算的调整方案；提出预算预备费动用方案；定期报告预算的执行情况等。

(4) 预算管理的**国家行政机关是各级人民政府**。主要职权有：编制预算、决算草案；向本级人民代表大会做出关于预算草案的报告；组织预算的执行；编制预算调整方案；**决定预备费的动用**；监督预算执行等。

(5) 审查、批准预决算的**权力机关是各级人民代表大会**。各级**人民代表大会审查**总预算草案及总预算执行情况的报告；**批准**本级预算和本级预算执行情况的报告。

各级**人大常委会的职权**：**监督预算的执行**；审查和批准预算的调整方案；审查和批准决算。

财政经济委员的职权：对预算草案初步方案及上一年预算执行情况、预算调整初步方案和决算草案进行初步审查，提出初步审查意见。

【例-多选题】以下属于中央税的有（ ）。

- A.税基流动性小的税种
- B.与稳定国民经济有关的税种
- C.与收入再分配有关的税种
- D.与自然资源有关的且地区间分布不均匀的税种
- E.税源分布较广的税种

答案：BCD

解析：将那些税基流动性较小的，税源分布较广（不易统一征收）的税种划归地方政府，如土地增值税、房产税等。