

### 第三节 分税制财政管理体制

#### 【知识点】分税制财政管理体制的基本问题

##### 一、分税制财政管理体制的内涵

分税制财政管理体制，简称分税制，是指在明确划分中央和地方政府事权和支出范围的基础上，按照事权与财权财力统一的原则，结合税种的特性，划分中央与地方的税收管理权限和税收收入，并辅以补助制的一种财政管理体制。它是财政分权管理体制的典型代表，也是市场经济国家普遍推行的一种财政管理体制模式。财政分权管理体制的典型代表是分税制。

##### 二、内容

分事、分税、分权、分管。

项目	含义
分事	在各级政府间划分社会管理权和经济管理权的基础上确定各级政府的预算支出范围。
分税	按照财权和事权相统一原则，将税种划分为中央税、地方税和中央与地方共享税。
分权	中央和地方都对属于自己的税种有开停征权、调整税目税率和减免税权，地方也有权力开征地方性新税。
分管	实行分级财政管理，建立中央和地方两级税收征管体系。

##### 三、分税的方法

- (1) 按税源实行分率分征——如美国。
- (2) 按税种划分——包括完全形式和不完全形式两种。
  - 1) 完全形式：只设中央税和地方税。
  - 2) 不完全形式：设中央税和地方税之外，还设置共享税。  
共享办法有：①附加式，如伊朗的所得税和关税，中央征正税，地方征附加税；②返还式，如巴西所得税和工业制成品税，由联邦统一征收，再按 20% 返还给州政府；③比例分成式，如德国的个人所得税，不是由各级政府分率分征，而是统一征收同时规定统一分配比例，联邦和州各占 43%，县（市）占 14%。

【提示】实行分税制一般还要配合以中央对地方、上级政府对下级政府的转移支付制度，以此来调节不同地区间预算财力的差距，实现公平分配的原则要求和财力与事权的最终统一。

##### 四、我国分税制管理体制的主要内容

我国从 1994 年开始实行分税制财政管理体制。

###### (一) 中央与地方事权和支出责任划分

项目	具体内容
关系国家安全的支出	边境安全、国防、界河管理等支出应由中央统一协调和监管及承担相应的支出责任。
司法支出	司法支出主要由中央政府负责。
社会保障	养老保险：中央管理；医疗保险：我国以地方管理为主，中央提供帮助； 工伤、生育、失业保险：地方自行管理。
公共卫生	传染病及免疫业务支出责任由中央承担或中央委托地方实施； 普通的公共卫生支出则由地方政府负担。

教育	义务教育支出由地方政府管理； 高等教育支出和科研支出服务主要支出责任在中央和省级。
跨区域重大项目的建设和维护	中央负责交通建设，跨境重点项目；地方性政府负责地方性交通基础设施建设；中央负责海域和流域管理、航运、水利调度、大江大河治理、全国性生态和环保重点项目建设。
涉及全国市场统一标准的管理	如全国范围内销售的食物、药品：其安全环境具有较大的全域正外部性，如果由地方管理该事项，对出现问题的企业进行处理就会影响当地就业、税收，不符合激励相容原则，应由中央来承担相应的支出责任及管理执行责任，才能使外部性问题内部化。

## （二）中央与地方政府收入的划分

- （1）中央税。维护国家权益、实施宏观调控所必需的税种。
- （2）地方税。适合地方征管的税种。
- （3）中央与地方共享税。同经济发展直接相关的主要税种。

## （三）中央财政对地方财政税收返还数额的确定

中央财政对地方财政的税收返还，包括**基数返还**和**递增返还**。其性质而言，中央的税收返还是一种转移支付。

【例-单选题】在分税制中，下列主要采用按照税源实行分率分征办法的国家是（ ）。

- A.中国
- B.美国
- C.伊朗
- D.巴西

答案：B

解析：在分税制中，主要采用按照税源实行分率分征的国家有美国。

## 第四节 政府间转移支付制度

### 【知识点】政府间转移支付

#### 一、政府间转移支付的含义与特点

##### 1.含义

最早提出转移支付概念的是著名经济学家**庇古**，他在1928年出版的《财政学研究》中，第一次使用这一概念。政府间转移支付分为**纵向**转移支付和**横向**转移支付两种形式。转移性支出主要有**捐赠支出**、**债务利息支出**和**补助支出**。

##### 2.特点

- （1）政府间转移支付是无偿的支出；
- （2）范围只限于政府之间；
- （3）政府间转移支付并不是政府的终极支出。

#### 二、实行政府间转移支付的理论依据（三纠正一调控）

##### （1）纠正政府间的纵向财政失衡

某一级政府赤字，其他级次政府财政盈余。

##### （2）纠正政府间的横向财政失衡

发达地区向落后地区转移财力。

##### （3）纠正某些公共产品或服务的外部性

地方性公共物品和服务的受益或受损范围很可能会超过地方政府辖区的界限，使其他地区在受益或受损的同时并不承担任何成本或没有得到补偿；**义务教育**、**公共卫生**等地方性公共物品出现数量不足、质量不佳的问

题。

(4) 加强中央财政对地方财政的**宏观调控**

经济繁荣时，减少对地方的转移支付；经济萧条时，增加对地方的转移支付；在地方遭到严重自然灾害时，中央政府有条件非配套转移支付。

### 三、政府间转移支付的种类

1. 根据地方政府使用补助资金权限的大小可分为

(1) **无条件转移支付（一般性转移支付）**：不附带使用条件或没有指定资金用途的政府间转移支付形式，由受助者

（接受补助的一方）自主决定和支配，重点解决下级政府的财政收入与责任不对称问题。

(2) **有条件转移支付（专项补助）**：一种具有明确的资金用途规定，即附有关于资金使用的附加条件的政府间转移支付形式，它体现着上级政府对下级政府定向支援或者委托下级政府办理某项公共服务的意图，分为**配套补助和非配套补助**。

2. 根据政府间的关系，可以把政府间转移支付分为：

(1) **纵向转移支付**：自上而下的纵向资金转移，主要方法是拨付补助金：分为一般补助金和专项补助金。

(2) **横向转移支付**：发达地区直接向落后地区转移财力，实行地区间的互助。

(3) **混合转移支付**：以纵向转移支付为主，辅之以横向转移支付。

### 四、政府间转移支付的一般方法

1. 财政收入能力均等化模式。

2. 支出均衡模式。

3. 收支均衡模式。

4. 有限的财政收入能力-支出需求均衡模式。

**【例-单选题】**若某个地区出现义务教育提供不足，需要进行政府间转移支付，其理论依据是（ ）。

- A. 纠正政府间的纵向财政失衡
- B. 纠正政府间的横向财政失衡
- C. 纠正公共产品或服务的外部性
- D. 加强中央财政对地方财政的宏观调控

答案：C

解析：若某个地区出现义务教育提供不足，需要进行政府间转移支付，其理论依据是纠正公共产品或服务的外部性。

### **【知识点】我国政府间转移支付制度**

一、我国中央对地方转移支付类型

(1) 专项转移支付

① 专项转移支付指上级政府（在我国一般指中央、省、市级政府）为实现特定的宏观政策目标，以及对委托下级政府代理的一些事务进行补偿而设立的专项补助资金。实行专款专用。

② 我国在农业、教育卫生、基础设施建设、社会保障以及环境保护等方面均设立了专项转移支付项目。

③ 按照事权和支出责任划分，专项转移支付分为**共担类、委托类、救济类、引导类、应急类**五类。委托类，中央政府足额安排预算；共担类，中央、地方按各自应分担数额安排资金；引导类、救济类、应急类，中央政府严控资金规模。

(2) 一般性转移支付

均衡**地区间**财力差距的均衡性转移支付、**民族地区**转移支付；

作为国家增支减收政策配套措施的**调整工资**转移支付、农村税费改革转移支付。

### （3）共同事权转移支付

主要包括城乡义务教育补助经费、学生资助补助经费、就业补助资金、困难群众救助补助资金、基本公共卫生服务补助资金、城乡保障性安居工程资金。

## 2.中央对地方转移支付制度的改革和完善

### （1）优化转移支付结构

形成以地方政府作为主体，统筹安排使用的一般性转移支付，并将一般性转移支付和专项转移支付相结合的转移支付制度。

### （2）完善一般性转移支付制度

- ① 建立一般性转移支付稳定增长机制：将一般性转移支付占比提高到**60%**以上；
- ② 清理整合一般性转移支付；
- ③ 加强一般性转移支付管理。规范老少边穷地区转移支付分配，促进区域协调发展。建立激励约束机制，采取适当奖惩等方式，引导地方将一般性转移支付资金投入到民生等中央确定的重点领域。

### （3）从严控制专项转移支付、规范专项转移支付分配和使用

- ① 规范资金分配；
- ② 严格控制新设专项；
- ③ 建立健全专项转移支付定期评估和退出机制；市场竞争机制能够有效调节的事项原则上不得新设专项转移支付，研究用税收优惠政策替代部分竞争性领域专项，探索实行基金管理 etc 市场化运作模式。
- ④ 取消地方资金配套要求；
- ⑤ 严格资金使用。

### （4）强化转移支付预算管理

- ① **及时下达预算**：除据实结算等特殊项目可以分期下达预算或先预付后结算外，中央对地方**一般性转移支付**在全国人大批准预算后**30日内**下达，专项转移支付在**90日内**下达。省级政府在接到中央转移支付后，应在**30日内**正式下达到本行政区域县级以上各级政府。
- ② **推进信息公开**：中央对地方转移支付预算安排及执行情况在全国人大批准后**20日内**由财政部向社会公开。
- ③ 做好绩效评价。

**【例-单选题】**我国在不断改革和完善中央对地方转移支付制度，增加一般性转移支付规模和比例，逐步将一般性转移支付占比提高到（ ）以上。

- A.40%
- B.50%
- C.60%
- D.70%

答案：C

解析：建立一般性转移支付稳定增长机制：将一般性转移支付占比提高到**60%**以上；