



第三节

分税制财政管理体制



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。财政分权管理体制的典型代表是分税制。



第三节 分税制财政管理体制

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。



第三节 分税制财政管理体制

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%。



第三节 分税制财政管理体制

三、分税的方法

【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。

。



第三节 分税制财政管理体制

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。



第三节 分税制财政管理体制

——续表

项目	具体内容
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。



第三节 分税制财政管理体制

——续表

项目	具体内容
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。



第三节 分税制财政管理体制

（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。



第三节 分税制财政管理体制

（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。



第三节 分税制财政管理体制

【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



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。



第四节 政府间转移支付制度

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。



第四节 政府间转移支付制度

(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。



第四节 政府间转移支付制度

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**。



第四节 政府间转移支付制度

三、政府间转移支付的种类

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。



第四节 政府间转移支付制度

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。



第四节 政府间转移支付制度

【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。



第四节 政府间转移支付制度

【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。



第四节 政府间转移支付制度

(1) 专项转移支付

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。



第四节 政府间转移支付制度

(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。



第四节 政府间转移支付制度

(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。



第四节 政府间转移支付制度

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。



第四节 政府间转移支付制度

(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。



第四节 政府间转移支付制度

(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。



第四节 政府间转移支付制度

(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。



第四节 政府间转移支付制度

【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；



第五节 政府财政事权与支出 责任的调整改革



第五节 政府财政事权与支出责任的调整改革

【知识点】政府财政事权和支出责任的调整改革

一、推进财政事权和支出责任划分改革的原则

1. 体现基本公共服务受益范围

体现国家主权、维护统一市场以及受益范围覆盖全国的基本公共服务由中央负责，地区性基本公共服务由地方负责、跨省（区市）的基本公共服务由中央与地方共同负责。



第五节 政府财政事权与支出责任的调整改革

2. 兼顾政府职能和行政效率

将所需信息量大、信息复杂且获取困难的基本公共服务优先作为地方的财政事权，提高行政效率，降低行政成本。

信息比较容易获取和甄别的全国性基本公共服务宜列入中央的财政事权。



第五节 政府财政事权与支出责任的调整改革

一、推进财政事权和支出责任划分改革的原则

3. 实现权、责、利相统一

在中央统一领导下，适宜由中央承担的财政事权执行权要**上划**，以加强中央的财政事权执行能力；

适宜由地方承担的财政事权决策权要**下放**，以减少中央部门代地方决策事项，保证地方有效管理区域内事务。

要明确共同财政事权中央与地方各自承担的职责，将财政事权履行涉及的战略规划、政策决定执行实施、监督评价等各环节在中央与地方之间做出合理安排，做到财政事权履行权责明确和全过程覆盖。



第五节 政府财政事权与支出责任的调整改革

一、推进财政事权和支出责任划分改革的原则

4. 激励地方政府主动作为

激励地方各级政府尽力做好辖区范围内的基本公共服务提供和保障，避免出现地方政府不作为或因追求局部利益而损害其他地区利益或整体利益的行为。

5. 做到支出责任与财政事权相适应

按照“谁的财政事权谁承担支出责任”的原则，确定各级政府支出责任。



第五节 政府财政事权与支出责任的调整改革

二、改革的主要内容

1. 推进中央与地方财政事权划分

(1) 适度加强中央的财政事权

坚持基本公共服务的普惠性、保基本、均等化方向，加强中央在保障国家安全、维护全国统一市场、体现社会公平正义、推动区域协调发展等方面的财政事权。强化中央的财政事权履行责任，中央的财政事权原则上由中央直接行使。要逐步将国防、外交、国家安全、出入境管理、国防公路、国界河湖治理、全国性重大传染病防治、全国性大通道、全国性战略性自然资源使用和保护等基本公共服务确定或上划为中央的财政事权。



第五节 政府财政事权与支出责任的调整改革

1. 推进中央与地方财政事权划分

(2) 保障地方履行财政事权

将直接面向基层、量大面广、与当地居民密切相关由地方提供更方便有效的基本公共服务确定为地方的财政事权，赋予地方政府充分的自主权，依法保障地方的财政事权履行，更好地满足地方基本公共服务需求。要逐步将社会治安、市政交通、农村公路、城乡社区事务等收益范围地域性强、信息较为复杂且主要与当地居民密切相关的基本公共服务确定为地方的财政事权。



第五节 政府财政事权与支出责任的调整改革

（3）减少并规范中央与地方共同财政事权

要逐步将义务教育、高等教育、科技研发、公共文化、基本养老保险、基本医疗和公共卫生、城乡居民基本医疗保险、就业、粮食安全、跨省（区、市）重大基础设施项目建设和环境保护与治理等体现中央战略意图、跨省（区、市）且具有地域管理信息优势的基本公共服务确定为中央与地方共同财政事权，并明确各承担主体的职责。



第五节 政府财政事权与支出责任的调整改革

（4）建立财政事权划分动态调整机制

事权划分要根据客观条件变化进行动态调整。在条件成熟时，将全国范围内环境监测和对全国生态具有基础性、战略性作用的生态环境保护等基本公共服务，逐步上划为中央的财政事权。



第五节 政府财政事权与支出责任的调整改革

2. 完善中央与地方支出责任划分

(1) 中央的财政事权由中央承担支出责任

属于中央的财政事权，应当由中央财政安排经费，中央各职能部门和直属机构不得要求地方安排配套资金。中央的财政事权若委托地方行使，要通过中央专项转移支付安排相应经费

(2) 地方的财政事权由地方承担支出责任

属于地方的财政事权原则上由地方通过自有财力安排。对地方政府履行财政事权、落实支出责任存在的收支缺口，除部分资本性支出通过依法发行政府性债券等方式安排外，主要通过上级政府给予的一般性转移支付弥补。



第五节 政府财政事权与支出责任的调整改革

2. 完善中央与地方支出责任划分

(3) 中央与地方共同财政事权区分情况划分支出责任

根据基本公共服务的属性，体现国民待遇和公民权利涉及全国统一市场和要素自由流动的财政事权，如**基本养老保险**、**基本公共卫生服务**、**义务教育**等，可以研究制定全国统一标准，并由中央与地方按比例或以中央为主承担支出责任；



第五节 政府财政事权与支出责任的调整改革

3. 加快省以下财政事权和支出责任划分

(1) 清晰界定省以下财政事权和支出责任

1) 合理划分省以下各级财政事权。

适度强化教育、科技研发、企业职工基本养老保险、城乡居民基本医疗保险、粮食安全、跨市县重大基础设施规划建设、重点区域（流域）生态环境保护与治理、国土空间规划及用途管制、防范和督促化解地方政府债务风险等方面的省级财政事权。将直接面向基层、由基层政府提供更为便捷有效的社会治安、市政交通、城乡建设、农村公路、公共设施管理等基本公共服务确定为市县级财政事权。



第五节 政府财政事权与支出责任的调整改革

(1) 清晰界定省以下财政事权和支出责任

2) 明晰界定省以下各级财政支出责任。

省级财政事权由省级政府承担支出责任，市县级财政支出责任根据其履行的财政事权确定。共同财政事权要逐步明确划分省、市、县各级支出责任，按照减轻基层负担、体现区域差别的原则，根据经济发展水平、财力状况、支出成本等，差别化确定不同区域的市县级财政支出责任。上级财政事权确需委托下级履行的要足额安排资金，不得以考核评比、下达任务、要求配套资金等任何形式，变相增加下级支出责任或向下级转嫁支出责任。



第五节 政府财政事权与支出责任的调整改革

(2) 理顺省以下政府间收入关系

1) 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。对金融、电力、石油、铁路、高速公路等领域税费收入，可作为省级收入，也可在相关市县间合理分配。除按规定上缴财政的国有资本经营收益外，逐步减少直至取消按企业隶属关系划分政府间收入的做法。



第五节 政府财政事权与支出责任的调整改革

(2) 理顺省以下政府间收入关系

2) 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。对非税收入可采取总额分成、分类分成、增量分成等分享方式，逐步加以规范。



第五节 政府财政事权与支出责任的调整改革

(2) 理顺省以下政府间收入关系

3) 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。基层“三保”压力较大的地区以及区域间人均支出差距较大的地区，应逐步提高省级收入分享比例，增强省级统筹调控能力。区域间资源分布不均的地区，省级可参与资源税收入分享，结合资源集中度、资源税收入规模、区域间均衡度等因素确定省级分享比例。



第五节 政府财政事权与支出责任的调整改革

(3) 完善省以下转移支付制度

1) 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。

一般性转移支付用于均衡区域间基本财力配置，向革命老区、民族地区、边疆地区、欠发达地区，以及担负国家安全、生态保护、粮食和重要农产品生产等职责的重要功能区域倾斜，不指定具体支出用途，由下级政府统筹安排使用。



第五节 政府财政事权与支出责任的调整改革

3. 完善省以下转移支付制度

1) 厘清各类转移支付功能定位。

共同财政事权转移支付与财政事权和支出责任划分改革相衔接，用于履行本级政府应承担的共同财政事权支出责任，下级政府要确保上级拨付的共同财政事权转移支付资金全部安排用于履行相应财政事权。

编制预算时，共同财政事权转移支付暂列一般性转移支付。专项转移支付用于办理特定事项、引导下级干事创业等，下级政府要按照上级政府规定的用途安排使用。



第五节 政府财政事权与支出责任的调整改革

(3) 完善省以下转移支付制度

2) 优化转移支付结构。

建立一般性转移支付合理增长机制，结合均衡区域间财力需要，逐步提高一般性转移支付规模。根据基本公共服务保障标准、支出责任分担比例、常住人口规模等，结合政策需要和财力可能等，足额安排共同财政事权转移支付，落实各级支出责任，确保共同财政事权履行到位。

合理控制专项转移支付新增项目和资金规模，逐步退出市场机制能够有效调节的相关领域，整合政策目标接近、资金投入方向类同、资金管理方式相近的项目。



第五节 政府财政事权与支出责任的调整改革

(3) 完善省以下转移支付制度

3) 科学分配各类转移支付资金。

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。

转移支付资金分配应与下级政府提供基本公共服务的成本相衔接，同时充分考虑下级政府努力程度，强化绩效管理，适度体现激励约束



第五节 政府财政事权与支出责任的调整改革

【例-多选题】推进财政事权和支出责任划分改革的原则有（ ）。

- A. 体现基本公共服务收益范围
- B. 坚持差别化分担
- C. 兼顾政府职能和行政效率
- D. 实现权、责、利相统一
- E. 做到支出责任与财政事权相适应

答案：ACDE

谢谢 观看
THANK YOU