

清晰界定省以下财政事权和支出责任

□ 傅志华

中央全面深化改革委员会第二十五次会议审议通过了《关于进一步推进省以下财政体制改革工作的指导意见》，提出清晰界定省以下财政事权和支出责任，这是推动省以下财政体制改革的重要一环，也是提升地方治理能力的基础和内在要求。清晰界定省以下财政事权和支出责任，对发挥各级地方政府的积极性，促进全国统一大市场建设，推进地方治理现代化，都具有重要意义。

清晰界定省以下财政事权和支出责任是深化改革、提升地方治理能力的重要举措

党的十八届三中全会提出，全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化，并对深化财税体制改革作出了全面部署，提出建立事权和支出责任相适应的制度。根据这一部署，我国先后推出中央与地方事权和支出责任划分指导意见，制定了基本公共服务、医疗、教育、科技、文化、交通等领域的具体改革方案，促进权力和责任、办事和花钱相统一，提升了治理能力。

在中央与省级层面改革基本完成之后，加快界定省以下财政事权和支出责任，已成为继续深化改革的题中之义。地方治理体系，是国家治理体系中的重要一环。地方治理的现代化，则是国家治理现代化的重要组成部分。通俗地讲，事权通常是指政府“应该做什么事”，财政事权是“财政该干什么事”。而支出责任则是基于事权划分，各级政府履职时需要支出的义务，即“谁来掏钱办事”。只有财政事权和支出责任界定清晰了，才能做到权责匹配，形成有力的激励与约束机制，使各级政府在财力许可的范围内，做好自己的事情，进而提升治理能力。

清晰界定省以下财政事权和支出责任，也是发挥地方各级政府的积极性和加快建设全国统一大市场的迫切需要。新中国成立以来，我国建设和改革取得了巨大成就，得益于发挥“两个积极性”和调动一切可以调动的积极因素。当前，地

方经济社会发展中面临一些新的矛盾和挑战。应对这些矛盾和挑战，需要进一步激发地方的积极性，而清晰界定省以下财政事权和支出责任，可以使其更加明确各自职责，推动治理体系更加有效地运转，从而形成应对挑战、解决问题的合力。从建设全国统一大市场来看，地方政府是建设统一大市场的主要执行主体和责任主体，清晰界定省以下财政事权和支出责任，可以使地方政府进一步明确该干什么、不该干什么，为建立统一大市场扫除体制机制障碍。

省以下财政事权和支出责任界定中存在的突出问题

近些年来，各地立足实际，积极推进财政管理体制变革，在事权和支出责任界定方面进行了一些探索，取得了一些成绩，但也面临着一些突出问题。

省以下各级政府的财政事权界定不清晰。由于我国没有明确的政府间财政关系和事权划分的法律法规，因而财政事权划分缺少法律依据，责权关系并不明确，上级政府有决定下级政府事权的权力。虽然这有利于保持财政事权界定上的灵活性，使地方根据各自的实际情况做出合理的安排，但也容易导致财政事权界定上的随意性。一项政策或措施的出台，往往采取“上级发文、下级执行”的模式，下级常常是被动接受上级安排的事权，被动事权又直接转化为支出需求，给财政运行带来较大压力。

事权与支出责任界定不合理。由于省以下各级政府财政事权界定不清晰、随意性较大，导致支出责任划定不够规范统一，存在“一事一议”“讨价还价”等现象，尤其是存在共同事权较多、支出责任交叉重叠等问题。如城市建设、环境治理等领域，上级政府采取按照比例或给予适当补助等方式承担支出责任，支出责任与事权不完全匹配，难免会出现责任落实不力、互相推诿的问题，并且会导致公共服务“断头路”“最后一公里”等盲区，降低了治理效率。上级政府对下级政府的专项支出有时采取零星专款拨付方式，局限于局部的一些项目和工程，并要求下级政府给予配套。为争取项目资金，下级政府

有时采取虚假配套，影响了项目质量和财政资金使用效率。

事权和支出责任与治理能力不匹配。省以下各级政府统筹资源和发展能力、信息获取和处理能力等并不相同，因而，事权和支出责任的界定，必须与各级政府的能力相匹配。尽管基层政府在了解群众基本情况、社区建设以及处理具体公共事务方面具有优势，但在处理跨区域事权、促进城乡发展一体化、推进基本公共服务均等化、统筹各种资源等能力上，与省级政府仍存在较大差距。当前，存在事权和支出责任过度下放的问题，造成事权和支出责任与治理能力不匹配，影响了地方治理效率。

事权和支出责任的调整机制不健全。有些事权和支出责任的划定，有其特殊的历史背景或原因，但随着经济社会的发展变化，已经不符合实际情况，需要根据实际情况的变化进行动态调整。由于事权和支出责任的调整机制不健全，导致事权和支出责任与治理规律、现实情况不相符合的状况，影响了地方治理水平。

界定省以下财政事权和支出责任的基本思路和建议

根据中央精神，针对存在的突出问题，界定省以下财政事权和支出责任需要坚持激励相容、符合治理特点、与地方实际和治理能力相匹配等原则，体现基本公共服务受益范围，兼顾政府职能和行政效率，以激发地方政府的积极性、提升地方治理能力。

一是灵活选择界定模式，使事权与支出责任相匹配。既要坚持分级管理原则，即属于省级的，由省负责，属于市县的，由市县各自负责，又要坚持属地管理，以发挥该地的信息优势和主观能动性，从而提高公共服务的供给效率。根据辖区内各市县发展状况，综合考虑各项事权的内在属性和外部性、受益范围、服务效率和管理信息复杂程度等因素，更加注重治理的“短板”问题，打通公共事务“断头路”，建立权责明确、激励相容、运转高效的事权和支出责任界定模式。将有关民生、社会治安、城乡建设、公共设施管理等适宜由基层政府发挥信息、管理优势的基

本公共服务职能下移，强化基层政府贯彻执行国家政策和上级政府政策的责任。

二是适当增加省级政府的部分财政事权，发挥好省级统筹和协调能力。将部分适宜由更高级政府承担的基本公共服务职能上移，明确省级政府在保持区域内经济社会稳定、促进经济协调发展、推进区域内基本公共服务均等化等方面的职责，适当上收部分关于人的发展的公共服务供给事权。例如，为了增强防范风险的能力，需要赋予省级政府较大的责任和权力，并适当提升其财力和支出责任，增强其全局统筹、协调和处理能力。

三是规范共同事权，合理确定支出责任主体和共担模式。一般而言，共担模式分为三种：省级为主，市县配合；市县为主，省级补助；省市县各自承担职责。综合考虑公共服务受益范围，区分共同事权的不同性质，进一步细分共同事权，明确共同事权的承担主体的主次关系，即明确以哪一级为主来履行事权责任，合理确定支出责任主体和共担模式。同时，需要加强辖区内的治理和公共服务供给的协调，提升事权与支出责任界定的统一性和协同性。

四是健全省以下财政事权和支出责任的调整和争议处理机制。财政事权与支出责任界定需要具备可操作性，既要保持适当的稳定性，又要因时因势，把握动态调整的时机与节奏。随着发展水平和空间结构的改变，辖区内对公共服务的需求在数量和质量上都会发生变化，应健全省以下财政事权和支出责任的调整机制，呼应这种发展水平和需求的变化。同时，建立健全事权和支出责任划分争议处理机制，加强沟通协调，明确权责，防止公共服务供给中的推诿扯皮现象。

需要强调的是，界定事权和支出责任属于全面深化改革的重要一环，涉及整个政府职责的优化和调整，单靠财政部门难以完成，需要地方统一领导，统筹协调安排。

（作者系中国财政科学研究院副院长、研究员）



资本是促进社会生产力发展的重要力量，同时资本具有逐利本性，如不加以规范和约束，就会给经济社会发展带来不可估量的危害。习近平总书记在中央政治局第三十八次集体学习时强调，“要历史地、发展地、辩证地认识和把握我国社会存在的各类资本及其作用”“总结经验、把握规律、探索创新，增强资本治理的针对性、科学性、有效性”。这为我们辩证把握资本性质、明确资本治理方向、提升资本治理效能提供了根本遵循。

资本的属性决定了资本既具有不断增殖、流通、扩张、竞争等根本特性；也具有以物为中介影响并支配人与人之间社会关系的重要特性。一方面，资本在作为生产要素发挥作用时能够产生正面和负面二重效应。从正面效应看，资本追求增殖的特性是提高生产力水平和促进经济增长的重要动力；资本流通加速社会扩大再生产循环，提高资本运行效益；资本扩张有利于市场开拓、产业创新与行业发展；资本竞争促进资本走向联合，形成规模经济。从负面效应看，资本的逐利本性容易造成资本野蛮生长、过度扩张与无序扩张，引发恶性竞争、平台垄断与经济风险等问题。另一方面，资本在作为生产关系发挥作用时，既会产生创造物质财富、激发社会活力、造福人民生活、促进社会进步等文明作用；也会产生加剧贫富分化、向社会领域无序扩张，与权力勾结引致腐败，侵蚀社会道德等消极影响。

“合天下之众者财，理天下之财者法。”这必然要求探索如何在社会主义市场经济条件下发挥资本的积极作用，同时有效控制资本的消极作用，从而不断规范资本行为，趋利避害，既不让“资本大鳄”恣意妄为，又要发挥资本作为生产要素的功能。正如习近平总书记强调，“使之始终服从和服务于人民和国家利益，为全面建设社会主义现代化国家、实现中华民族伟大复兴贡献力量。”

改革开放以来，我们党团结带领人民解放思想、开拓创新，建立并完善对外国资本、非公有资本、混合资本等的资本政策，确立公有资本主体地位，建立健全社会主义市场经济体制与社会主义市场经济制度。新时代我们党团结带领人民自信自强、守正创新，依法规范和引导不同形态资本健康发展，为各类资本发展营造更加有利的市场环境和法治环境。其中，在利用并发挥资本“善”的方面，形成了充分利用资本逐利动力，引导资本满足人民美好生活需要；利用资本竞争本性，发挥市场在资源配置中的决定性作用，激发资本活力；利用资本流通特性，促进资本国内国外双循环；利用资本扩张特性，引导资本服务新兴产业、帮扶民生发展、助力国家战略等方案。在规制资本“恶”的方面，形成了宏观调控与市场调节相结合，更好发挥政府作用，防止资本野蛮生长，依法打击不正当竞争行为，强化反垄断，防止资本无序扩张等方案。通过趋利避害凝聚起了治理资本的强大合力，有效发挥了资本发展生产力、创造社会财富、增进人民福祉的积极作用。

资本治理是一个系统工程，需从多方面着力。规范和引导资本健康发展，必须全面提升资本治理效能。

首先，深入总结经验，增强资本治理的针对性。深入总结新中国成立以来特别是改革开放以来我国对待和处理资本的正反两方面经验。始终坚持“两个毫不动摇”，扩大公

不断提升资本治理效能

□ 杨玲

有资本支配范围，增强公有制的主体地位和主导作用；做优做强做大有国资本，让国有资本成为社会保障、公共服务、经济安全等公共利益的强大支撑；重点管控金融资本，监管限制金融资本大量进入虚拟经济领域。

其次，充分把握规律，增强资本治理的科学性。近年来，由于认识不足、监管缺位，我国一些领域出现资本无序扩张，肆意操纵，牟取暴利。这要求充分把握资本扩张规律，为资本设置“红绿灯”，着重治理有些资本野蛮生长、无序扩张等问题，反垄断、反暴利、反天价、反恶意炒作、反不正当竞争等；充分把握资本运行规律，依法加强对资本的有效监管，促进资本有序发展，同时立足我国发展不平衡、不充分问题，合理调控资本流向；充分把握资本流通与竞争规律，坚持疏堵结合，统筹效率和公平，统筹活力和秩序，最大程度激发各类资本活力。

再次，着力探索创新，增强资本治理的有效性。提升精准把握和防范化解金融风险、引导资本承担社会责任与监管资本的能力，增强资本治理事前引导的有效性；将坚持基本经济制度与创新体制机制相结合，建立健全资本运行、资本公平竞争、资本退出等制度，增强资本治理事中防范的有效性；将创新监管方式与弥补监管短板相结合，落实依法监管、公正监管、源头监管、精准监管、科学监管，增强资本治理事后监管的有效性。



4月29日，中央政治局会议专门强调，要发挥消费对经济循环的牵引带动作用。消费是内需的重要组成部分，是我国超大规模市场优势的重要体现。消费高质量增长是经济高质量发展的应有之义，是构建新发展格局的必然要求。实现消费高质量增长，必须依托健全的市场体系和有效的市场制度，既要着眼当前，促进消费尽快恢复增长，同时也要面向长远，推动消费潜力持续释放。建设全国统一大市场是构建新发展格局的基础支撑和内在要求，更是实现消费高质量增长的重要基础性保障。

消费高质量增长是有效满足需求、更高质量的增长。消费高质量增长首先是能够有效满足人民美好生活需求的消费增长。消费既是生产的最终目的和动力，也是人民对美好生活需要的直接体现。满足需求是消费增长最本源的动力和最根本的目标。当前，我国已经稳居世界第二大消费市场，并且正在向世界第一大消费品市场迈进，居民消费结构不断升级，品质化、多样化和多元化消费需求特征更加显著。居民较强的消费意愿和潜在需求推动消费高质量增长的持久动力，客观上也决定了消费应该保持一定的增长速度。但由于适应消费升级需求的中高端品质的产品和服务供给还相对不足、部分领域消费成本偏高、消费环境还有待完善等，制约了消费潜力的释放，阻碍了人民美好生活需要的满足。因此，潜在消费需求获得有效释放是消费高质量增长的内在要求。

消费高质量增长是具有更高效率、更可持续的增长。消费高质量增长是贯彻新发展理念、体现高质量发

以统一大市场夯实消费高质量增长基础

□ 王 蕴 姜 雷

展要求、能够有效促进经济循环畅通的消费增长。消费高质量增长不是单纯的消费数量的增长或消费市场规模的扩大，而更应该突出消费质量的提升和可持续发展的消费理念，应具有更高的增长效率，有助于强大国内市场持续发展和人民生活品质持续提升。消费高质量增长能够更好地适应居民在消费过程中更加注重生活品质提升和精神愉悦的要求，能够更有效地保护消费者权益，从而不断提高消费者的获得感、幸福感和安全感。消费高质量增长应该是更友好、更可持续的增长，商品和服务消费内容更加绿色，消费方式更加低碳环保。消费高质量增长也意味着生产、分配、流通和消费的社会大生产循环更加畅通，商品和服务供给效率更高，供需匹配实现高水平动态均衡，增长动力持续提升。

建设统一大市场有助于促进供需匹配、有效释放潜在消费需求。建设全国统一大市场，着力贯通生产、分配、流通、消费各个环节，加快培育完整内需体系，能够促进供需高效匹配、畅通国内大循环、有效释放潜在消费需求。

一是建设全国统一大市场，能够有效激发市场创新活力，提高供给质量，更好适应和满足人民美好生活需要。当前，我国居民消费不断向个性

化、多样化转变，对更高品质、更多种类、更高附加值的产品和服务的需求日益增长，但国内产品和服务供给能力、供给体系还不能与居民需求完全匹配，无法有效适应和满足人民群众对美好生活的需要。市场主体创新活力是否充足、市场竞争是否公平和有效等，直接影响了供给的水平和质量。建设全国统一大市场，通过完善统一的产权保护制度、实行统一的市场准入制度、维护统一的公平竞争制度和健全统一的社会信用制度，强化市场基础制度规则统一，为各类市场主体提供更加公平有效的市场竞争环境。通过市场需求引导创新资源有效配置、促进创新要素有序流动和合理配置，能够有效激发各类市场主体创新活力，有利于积极响应需求创新产品和服务供给，提高供给质量，更好满足居民消费需求。

二是建设全国统一大市场，能够有效降低交易成本，提高居民消费意愿。人民对美好生活需要日益增长，客观上要求现代流通更高效衔接供给和需求。目前我国流通体系现代化程度仍然不高，商品和资源要素自由流动仍然面临一些隐性壁垒，物流网络还不健全，应急、冷链等物流服务存在薄弱环节，流通规则和标准体系建设相对滞后，传统商贸亟待转型升级

等。加快建设全国统一大市场，大力推进市场设施高标准联通，破除妨碍各类生产要素市场化配置和商品服务流通的体制机制障碍，有助于显著降低制度性交易成本。加快完善市场信息交互渠道，促进市场信息流动和高效使用，有助于引导供需动态平衡。推动交易平台优化升级，打造综合性商品交易平台，进一步降低平台的交易和支付成本。更高效的供需衔接能够有效提高居民消费意愿，有助于充分发挥强大国内市场的规模效应和集聚效应。

三是建设全国统一大市场，有助于提高应急情况下消费需求安全保障水平。国内外新冠肺炎疫情形势仍然严峻，统筹好疫情防控和经济社会发展要求必须增强应急情况下的消费需求安全保障水平。加快建设全国统一大市场，通过打造统一的要素和资源市场，推进商品和服务市场高水平统一，加强应急物流体系建设，有利于消除制度缺陷导致的市场分割现象，促进商品流通和居民消费需求的及时、安全保障。

建设统一大市场有助于实现消费更高效率的增长。建设全国统一大市场，推进市场监管公平统一、进一步规范不正当市场竞争和市场干预行为，有助于优化消费环境、强化消费

者权益保护，使需求获得更高质量和更高效率的满足，实现更可持续的消费增长。

一是有助于破除市场壁垒、提高消费增长效率。目前商品和服务供给领域还存在着一些地方保护问题，如为了保护本地品牌，地方政府会通过各种隐性手段变相拒绝或限制其他同类产品进入当地市场。另外还有一些平台企业，为了提高自身市场竞争力和限制竞争对手，对入驻的企业设置“二选一”等不合理规则。这些既不利于公平竞争和市场效率的提高，也会给消费者造成福利损失，总体上不利于提高消费者的获得感和促进消费可持续增长。建设全国统一大市场，着力规范不当市场竞争和市场干预行为，加快健全跨部门跨行政区域的反不正当竞争执法信息的共享、协作联动机制，提高执法的统一性、权威性、协调性。这有助于破除地方保护和区域壁垒，引导地方不搞“小而全”的自我小循环、消除地区封锁，破除平台企业数据垄断等问题，防止利用数据、算法、技术手段等方式排除、限制竞争。这些措施有助于提高市场竞争效率，以高效规范的市场体系建设促进增加消费者福利，推动消费更高效率增长。

二是有助于营造更友好、更可持

续的消费环境。更友好、更可持续的消费环境既有利于提高释放消费潜力和提高消费获得感，更有利于实现消费活动的可持续增长、提高消费增长质量和效率。当前，我国消费环境仍存在诸多亟须解决的问题，如侵害消费者权益的问题仍时有发生等。建设全国统一大市场，畅通消费者投诉举报渠道，优化消费纠纷解决流程与反馈机制，建立完善消费投诉信息公示制度，完善纠纷协商处理办法等，有助于改善消费环境，强化消费者权益保护。此外，通过全国统一市场的集中整治，针对性解决消费环境建设中存在的难点、痛点和堵点问题，可以全面培养消费者安全消费的习惯，增强依法保护自身合法权益的意识，提高消费获得感。

三是有助于提高消费便利性和体验水平。建设全国统一大市场，推动重点领域主要消费品质量标准与国际接轨，深化质量认证国际合作互认，有助于进一步提高国内产品质量标准，提升消费者满意度。同时，建设全国统一大市场，努力形成供需互促、产销并进、畅通高效的国内大循环，扩大对国际优质商品和服务的开放力度，丰富消费者可选择的产品和服务范围，进一步巩固和扩展市场资源优势，更好满足消费升级需求。全国统一大市场的建设有助于以高质量供给创造和引领需求，能够显著提高消费的便利性和体验水平，促进消费更优品质、更高效率和更可持续增长。

加快建设全国统一大市场