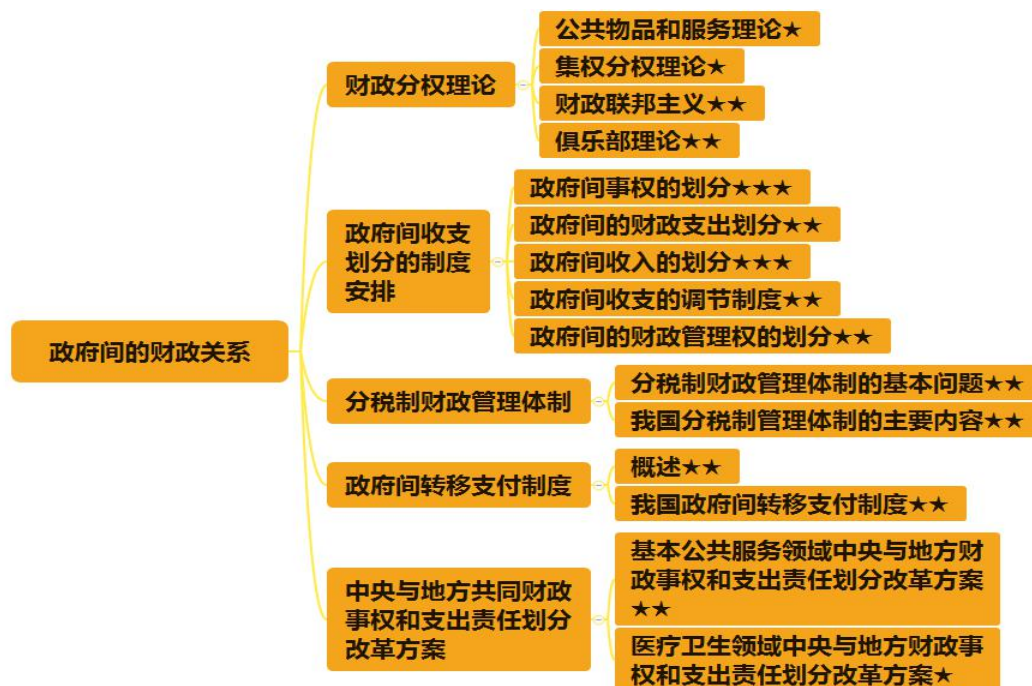


基础精讲班
中级财政税收专业知识与实务
经济专业技术资格考试

主讲老师：张华

第十一章 政府间财政关系
知识框架



大纲要求

- 1.理解政府间财政关系划分的基本理论；
- 2.分析政府间收支划分的制度安排；
- 3.理解分税制财政管理体制；
- 4.分析政府间转移支付制度内容。

考情分析

单选	多选	合计
6 题 6 分	1 题 2 分	7 题 8 分

第一节 财政分权理论

知识点一 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。

知识点一 公共产品和服务理论★

说明：1. 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·欧茨和查尔斯·提布特的理论最具代表性。

2. 欧茨的代表作《财政联邦主义》，基本结论是：地方政府为其辖区提供相应的产出水平通常要比中央政府对所有辖区提供统一的产出水平更加符合帕累托效率。

3. 提布特的结论：分权的最终结果将有助于对不同人口群体的公共产品和服务偏好做出判断。

知识点二 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。

知识点三 财政联邦主义★★

【2016 年单 53】

1. 财政联邦主义是指各级政府间财政收入和支出的划分以及由此产生的相关制度，财政联邦主义从某种意义上说就是财政分权，即给予地方政府——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规模与结构，其精髓在于使地方政府拥有合适与合意的财政自主权进行决策。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。

知识点三 财政联邦主义★★

2. 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较低层次的政府进行；

（2）地方政府之间也会存在竞争，但这种竞争更有利于资源配置效率的提高。

3、提布特在《地方支出的纯理论》一文中提出了地方政府之间的竞争理论。

例题

【单选】(2016 年)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】财政联邦主义是指各级政府间财政收入和支出的划分以及由此产生的相关制度，财政联邦主义从某种意义上说就是财政分权，即给予地方政府——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规模与结构，其精髓在于使地方政府拥有合适与合意的财政自主权进行决策。

知识点四 俱乐部理论★★

【2014 年单 51】

俱乐部理论：主要研究非纯公共品的供给、需求与均衡数量。现代俱乐部经济理论的真正奠基人是布坎南与蒂鲍特。

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。

例题

【单选】俱乐部理论主要论证的问题是（ ）

- A. 中央政府分权
- B. 地方政府的适当规模
- C. 政治体制及经济体制
- D. 以上都不对

【答案】B

【解析】俱乐部理论主要论证的问题是地方政府的适当规模。

第二节 政府间收支划分的制度安排

第二节 政府间收支划分的制度安排

政府间的财政关系主要通过政府预算管理体制具体体现，政府预算管理体制是正确处理各级政府之间的分配关系，确定各级预算收支范围和管理职权的一项根本制度。预算管理体制是财政管理体制的主导环节，占有核心的地位。

知识点一 政府间事权的划分 ★★★

政府间事权的划分是财政分权管理体制的基本内容和制度保障。

一、政府间事权划分的原则【2016年多78】【2017年多77】

1. 外部性原则	各项公共服务的提供，应该由控制着这一服务提供的效益与成本内部化的最小地理区域的辖区来进行。也就是说，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。
2. 信息复杂性原则	与中央政府相比，由于得地利与人和之便，地方政府对本地事务更加具有信息优势。因此，如果实行地方分权，由地方政府负责提供地方性公共物品，就不会发生信息偏差和偏好误识。
3. 激励相容原则【2015年单50】	如果在某种制度安排下，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，那么这种制度安排就是激励相容的。要想保障政府间财政关系成功运行，实现激励相容，必须满足以下条件：①地方政府自治条件；②共同市场条件；③预算硬约束条件；④权力制度化条件。

例题

【多选】（2016 年）下列原则中，属于政府间事权划分的原则有（ ）。

- A. 外部性原则
- B. 公平性原则
- C. 激励相容原则
- D. 经济利益原则
- E. 信息复杂性原则

【答案】ACE

【解析】政府间事权划分的原则有 1. 外部性原则；2. 信息复杂性原则；3. 激励相容原则。

知识点一 政府间事权的划分 ★★★

二、政府间事权划分的具体做法【2015 年单 52】

具体事务	具体做法
1. 国防事务	对国防事务的立法权为中央专有，对国防事务的行政权则以中央直接管辖为主。
2. 外交事务	绝大部分国家将外交事务划归中央专门管理，只有部分联邦制国家容许成员国保留部分外交权。
3. 公安事务	中央对事关国家主权的公安事务，如国籍管理、出入境管理实行专门管理，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。
4. 内政事务	中央机构的建制由中央决定，地方与中央分别建立；地方机构的建制由地方决定并建立。

知识点一 政府间事权的划分 ★★★

二、政府间事权划分的具体做法【2015 年单 52】

具体事务	具体做法
5. 司法事务	世界各国的司法体制分为高度集权、集权为主和分权三类。
6. 经济事务	在财政金融方面，世界各国都实行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，由国家统一管理信用、货币和银行体系。
7. 文化教育事务	有的国家由中央负责执行的，有的国家则纳入地方政府的职责范围，还有的国家由中央和地方共同负责。

知识点二 政府间的财政支出划分★★

一、财政支出划分的原则【2016 年单 50】

1. 与事权相对称原则	
2. 公平性原则	各级政府的财权财力划分应相对平衡，包括中央与地方政府及地方各级政府间的纵向均

	衡和横向均衡。
3. 权责结合原则	是解决划分支出的依据问题，即解决财权财力与财政责任的结合问题。

知识点二 政府间的财政支出划分★★

二、我国财政支出划分的具体做法

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

知识点三 政府间收入的划分★★★

一、税收收入划分的原则

原则	划分标准	举例
效率原则	征税效率的高低作为标准来划分中央和地方收入	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。
适应原则【2014 年单 53】	以税基的宽窄为标准来划分中央与地方政府收入。税基宽的税种归中央政府，税基狭窄的税种归地方政府。	增值税应属于中央税，房产税应属于地方税。
恰当原则	以税收负担的分配是否公平作	以税收负担的分配是否公平作【2015 年单 53】
经济利益原则	以增进经济利益为标准来划分中央与地方收入	如增值税、消费税划归中央，可以使货物在全国范围内畅通无阻。

知识点三 政府间收入的划分★★★

二、税收收入划分的方式

1. 分割税额	先统一征税，然后再将税收收入的总额按照一定比例在中央与地方政府之间加以分割，又成称为收入分享。如“总额分成”。【2014 年单 54】
2. 分割税率	由各级财政对同一课税对象按照不同的税率征收。
3. 分割税种	按税种划分收入范围。
4. 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。
5. 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

知识点三 政府间收入的划分★★★

三、税收收入划分的具体做法

1. 将那些与稳定国民经济有关以及与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。
2. 将那些税基流动性大的税种划归中央政府，如个人所得税、企业所得税、增值税、销售税和遗产赠与税等。
3. 对于那些与自然资源有关的税种（如资源税），如果在地区间分布不均匀，则应该划归中央政府，如某些自然资源在地区间分布均匀，则划归地方政府。
4. 将进出口关税和其他收费全部划归中央政府。
5. 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，如房产税、土地税、土地增值税等划归地方政府。

知识点四 政府间收支的调节制度★★

1. 纵向均衡是指各级政府的财政资金来源与各自的支出责任或事权范围相对称，使各级政府履行各自的职责时有必要的财力做保障。
2. 地方政府间财政关系的横向均衡是指基本公共产品的供给标准和供给数量在各地区的均等化。

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。【2015 年单 52】

知识点五 政府间财政管理权的划分 ★★

一、政府预算管理级次

一级政权一级预算，我国分为中央、省、市、县、乡五级。

二、预算管理权限的划分

（1）各级人民代表大会是审查、批准预决算的权力机关；

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。

财政经济委员会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。【2016 年单 51】

知识点五 政府间财政管理权的划分 ★★

（2）各级人民政府是预算管理的国家行政机关；

主要职权有：编制预算、决算草案；向本级人民代表大会作出关于预算草案的报告；组织预算的执行；

决定预备费的动用；编制预算调整方案；监督预算执行等。

（3）各级财政部门是预算管理的职能部门。

主要职责有：具体编制预算、决算草案；具体组织预算的执行；提出预算预备费动用方案；具体编制预算的调整方案；定期报告预算的执行情况等。

知识点五 政府间财政管理权的划分 ★★

（4）各部门的预算管理权。

各部门编制本部门预算、决算草案；组织和监督本部门预算的执行；定期向本级政府财政部门报告预算的执行。

（5）各单位的预算管理权。

各单位编制本单位预算、决算草案；按照国家规定上缴预算收入，安排预算支出，并接受国家有关部门的监督。

例题

【单选】（2012年）决定动用本级政府预备费的权力属于（ ）。

- A. 上级人民代表大会
- B. 本级人民代表大会
- C. 上级政府
- D. 本级政府

【答案】D

【解析】预算管理相关职权的具体划分如下：（1）各级人民代表大会是审查、批准预决算的权力机关；各级人民代表大会常务委员会监督预算执行，审批本级预算调整方案。（2）各级人民政府是预算管理的国家行政机关；各级人民政府决定本级政府预备费的动用。（3）各级财政部门是预算管理的职能部门。

第三节 分税制财政管理体制

知识点一 分税制财政管理体制的基本问题★★

一、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与税收收入，并辅之以补助制的方法。分税制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。

知识点一 分税制财政管理体制的基本问题★★

二、内容

分税制主要包括“分事、分税、分权、分管”。

三、分税的方法

- 1. 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。
- 2. 按税源实行分率分征——如美国。

知识点二 我国分税制管理体制的基本内容 ★★

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

1. 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；
2. 公共卫生	传染病及免疫业务有明显的外部性，该类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和管理信息处理比较复杂，由地方政府负担。
3. 教育	义务教育支出，根据信息复杂性原则由地方政府管理；高等教育支出和科研支出服务范

	围较广，跨地域外部性特征明显，主要支出责任在中央和省级。
--	------------------------------

知识点二 我国分税制管理体制的基本内容 ★★

4. 跨区域重大项目的建设和维护	(1) 对于交通建设，跨境重点项目由中央承担；地方性交通基础设施建设，由地方政府承担。(2) 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应由中央承担，把其外部性内部化。
5. 涉及全国市场统一标准的管理	全国范围销售的食品、药品安全环境具有较大的全域正外部性，应由中央承担支出责任和管理执行责任。

6. 关系国家安全的支出	国防、边境安全、界河管理等支出是典型的全国性公共物品，应由中央统一协调和监管及承担相应的支出责任。
7. 司法支出	司法支出的责任集中到中央。

知识点二 我国分税制管理体制的基本内容 ★★

二、中央与地方政府收入的划分（2019 年变化）

根据事权与财权相结合的原则，按税种划分中央与地方的收入。

三、中央财政对地方财政税收返还数额的确定

总体来说是地方收入净上划中央。

中央收入返还地方，包括基数返还和递增返还。就其性质而言，是一种转移性支付。

第四节 政府间转移支付制度

知识点一 政府间转移支付概述★★

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。

知识点一 政府间转移支付概述★★

政府间转移支付是指一个国家的各级政府彼此之间在既定的职责范围、支出责任和税收划分框架下所进行的财政资金的相互转移。它包括上级政府对下级政府的各项补助、下级政府向上级政府的上解收入、共享税的分配（纵向转移支付）以及发达地区对不发达地区的补助等（横向转移支付）、因此可以将政府间转移支付归纳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。【2016 年单 52】

知识点一 政府间转移支付概述★★

2. 特点

(1) 政府间转移支付的范围只限于政府之间；

- (2) 政府间转移支付是无偿的支出；
- (3) 政府间转移支付并非政府的终极支出。

知识点一 政府间转移支付概述★★

二、实行政府间转移支付的理论依据

1. 纠正政府间的纵向财政失衡
2. 纠正政府间的横向财政失衡
3. 纠正某些公共产品或服务的外部性
4. 加强中央财政对地方财政的宏观调控

知识点一 政府间转移支付概述★★

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，可以分为无条件转移支付和有条件转移支付。

无条件转移支付	又称为收入分享或一般性补助。中央政府向地方政府拨款，不附带使用条件，也不指定资金的用途。无条件转移支付重点解决下级政府的财政收入与责任不对称问题。
有条件转移支付	又称为专项补助。有条件转移支付是指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。有条件转移支付又可以为配套补助和非配套补助

知识点一 政府间转移支付概述★★

2. 根据政府间的关系，可以分为纵向转移支付、横向转移支付、混合转移支付三种类型。

知识点一 政府间转移支付概述★★

四、政府间转移支付的一般方法

方法	说明
(1) 财政收入能力均等化模式	这种模式不考虑地区的支出需求，只考虑地区间财政能力的均等化，依照某种收入指标确定转移支付对象与转移支付额。
(2) 支出均衡模式	这种模式不考虑地区间财政收入能力的差异，只考虑地区间的支出需求的差异。主要是一些发展中国家采用。
(3) 收支均衡模式	这种模式通过计算各地标准收入能力和标准支出需求，以收支差额来确定对各个地区的转移支付额。
(4) 有限的财政收入能力—支出需求均衡模式	“有限”是指确定影响财政收入与支出的因素都在有限的范围内。国内这种模式以有限的支出需求与有限的理论收入之间的差额作为转移支付的确定依据，如收入大于支出即

	转出地区，收入小于支出则为接受补助地区。
--	----------------------

知识点二 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. 一般性转移支付

一般性转移支付主要包括均衡地区间财力差距的均衡性转移支付、民族地区转移支付以及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等。

2. 专项转移支付

专项转移支付是中央政府对地方政府承担中央委托事务、中央地方共同事务以及符合中央政策导向事务进行的补助，享受拨款的地方政府需要按照规定用途使用资金，实行专款专用。

知识点二 我国政府间转移支付制度★★

二、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

形成以均衡地区间基本财力、由地方政府统筹安排使用的一般性转移支付为主体，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) 清理整合一般性转移支付

(2) 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

(3) 加强一般性转移支付管理

知识点二 我国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【2015 年多 78】

(1) 严格控制新设专项

(2) 规范资金分配

(3) 建立健全专项转移支付定期评估和退出机制

(4) 取消地方资金配套要求

除按国务院规定应当由中央和地方共同承担的事项外，中央在安排专项转移支付时，不得要求地方政府承担配套资金。

(5) 严格资金使用

知识点二 我国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

例题

【单选】(2017 年)中央政府对地方政府的专项转移支付,应在全国人大批准预算后的()日内下达。

- A. 20
- B. 30
- C. 45
- D. 90

【答案】D

【解析】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。

第五节 中央与地方共同财政事权和支出责任划分改革方案

知识点一 基本原则★★

- 1. 坚持以人民为中心
- 2. 坚持财政事权划分由中央决定
- 3. 坚持保障标准合理适度
- 4. 坚持差别化分担
- 5. 坚持积极稳妥推进

知识点二 主要内容★

- 1. 明确基本公共服务领域中央与地方共同财政事权范围
- 2. 制定基本公共服务保障国际基础标准
- 3. 规范基本公共服务领域中央与地方共同财政事权的支出责任分担方式
- 4. 调整完善转移支付制度
- 5. 推进省以下支出责任划分改革

本章知识点总结

- 1. 公共物品和服务理论:
 - (1) 公共物品和服务理论
 - (2) 集权分权理论
 - (3) 财政联邦主义
 - (4) 俱乐部理论。

本章知识点总结

- 2. 政府间事权划分的原则: 信息复杂性原则、外部性原则、激励相容原则
- 3. 财政支出划分的原则: 与事权相对称原则、公平性原则、权责结合原则
- 4. 税收收入划分的原则: 效率原则、适应原则、恰当原则、经济利益原则
- 5. 政府间转移支付内容: 补助支出、捐赠支出和债务利息支出

本章知识点总结

特点:

- (1) 政府间转移支付的范围只限于政府之间
- (2) 政府间转移支付是无偿的支出

(3) 政府间转移支付并非政府的终极支出。

本章知识点总结

一般方法：

财政收入能力均等化模式

支出均衡模式

收支均衡模式

有限的财政收入能力-支出需求均衡模式