

# 国办发20号文学习与理解

《关于进一步推进省以下财政体制改革工作的指导意见》

事权：  
做什么事

一级政府在公共事务和服务中应承担的任务和职责：  
决策权、执行权..

支出责任：  
谁花钱

运用财政资金履行其事权、满足公共服务需要的财政支出义务

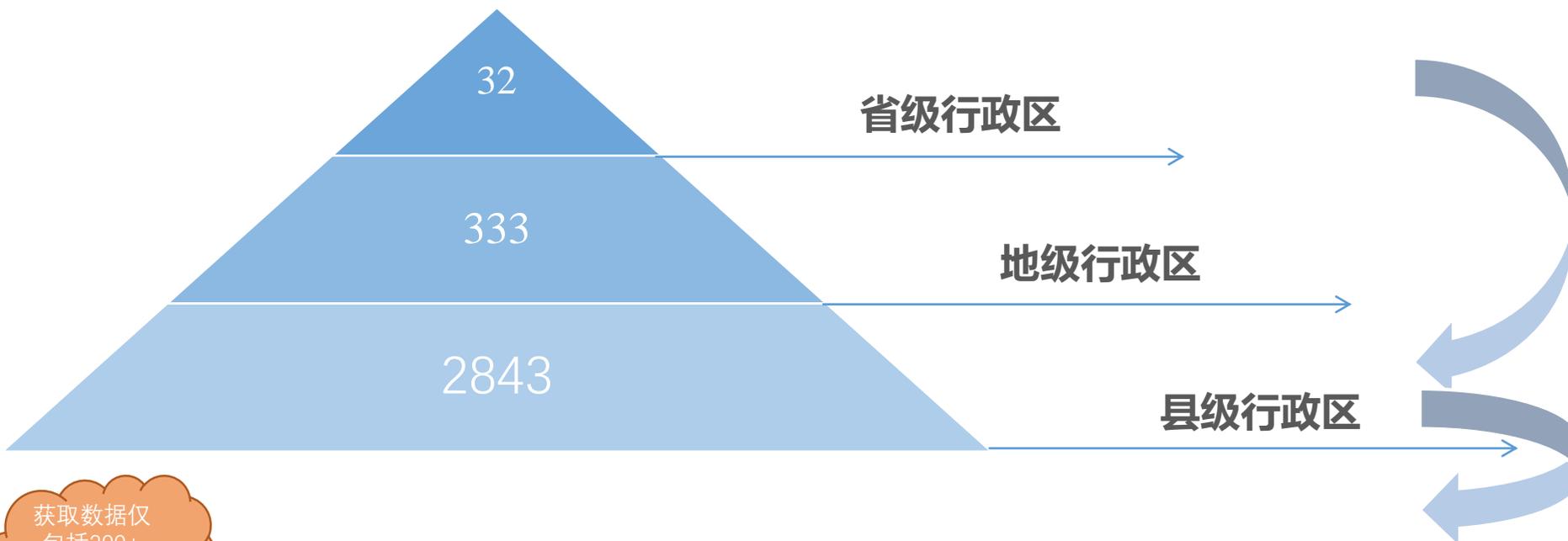
财权

依法赋予地方政府以一定形式筹集财政收入的权力：  
税收、费权、发债权

财力

供政府支配的财政收入

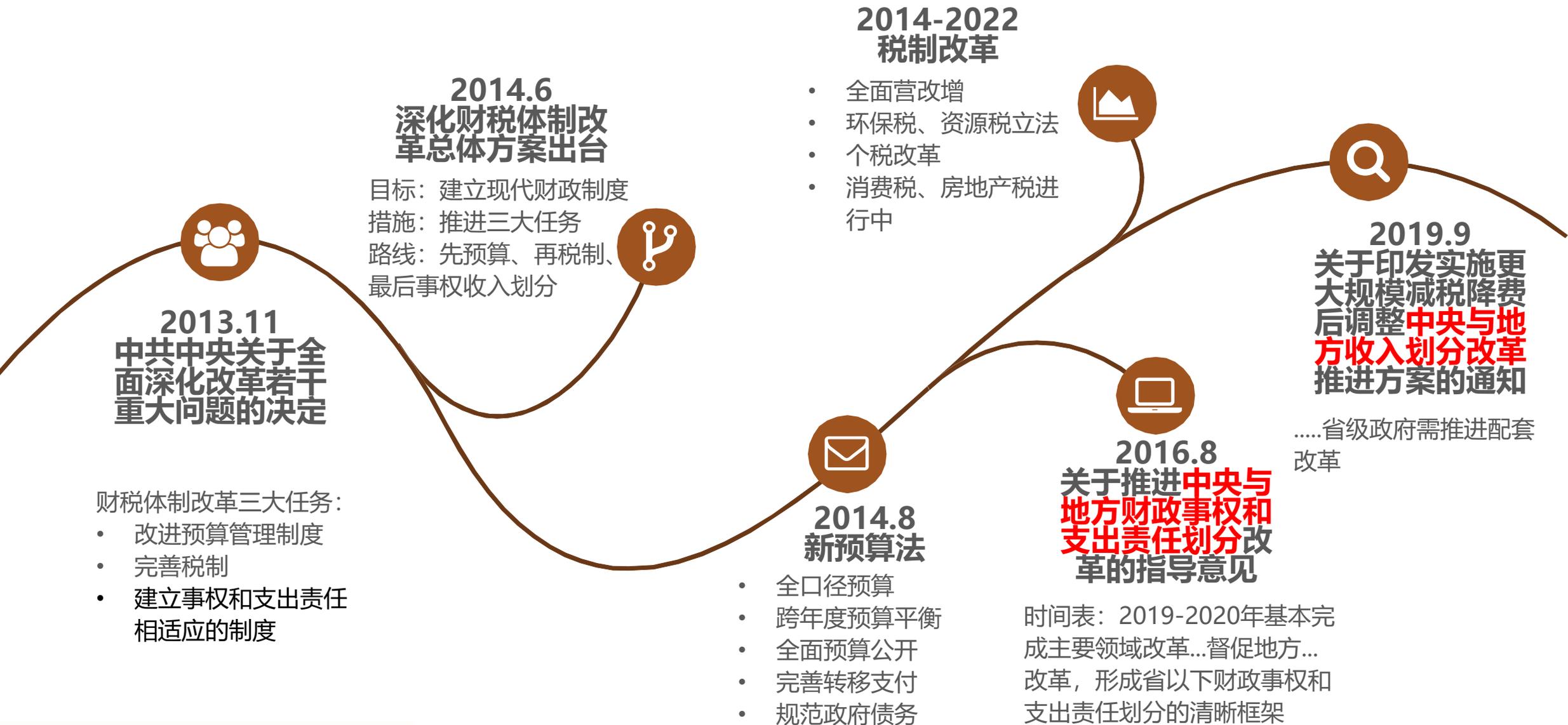
# 20号文的背景之县级财政困难



- 1992年强县扩权
- 2005年“三奖一补”、省管县试点
- 2010年 关于建立和完善县级基本财力保障机制的意见
- 接近40%省管 (12年)
- 2020年财政资金直达机制
- 86%乡财县管 (12年)

获取数据仅包括300+区和400+县

	21一般公共预算收入增速	20一般公共预算收入增速	政府性基金收入占比	税收占比	财政自给率	财政收入	财政支出	财政收入占比	财政支出占比
市辖区	23.3%	0.4%	123.8%	79.3%	77.2%	17477.0	21124.4	8.6%	8.6%
县	12.3%	0.3%	130.2%	72.2%	44.6%	13355.1	26018.0	6.6%	10.6%



## 一、总体要求

(一) 指导思想。以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻落实党的十九大和十九届历次全会精神，坚持稳中求进工作总基调，完整、准确、全面贯彻新发展理念，加快构建新发展格局，按照深化财税体制改革和建立现代财政制度的总体要求，进一步理顺省以下政府间财政关系，建立健全权责配置更为合理、收入划分更加规范、财力分布相对均衡、基层保障更加有力的省以下财政体制，促进加快建设全国统一大市场，推进基本公共服务均等化，推动高质量发展，为全面建设社会主义现代化国家提供坚实保障。

### (二) 基本原则。

——坚持统一领导、全面规范。坚持党中央集中统一领导，厘清政府与市场边界，保持与行政管理体制相适应，在中央和地方分税制的原则框架内，遵循完善政府间财政关系的基本原则，理顺地方各级财政事权和支出责任以及政府间收入划分关系等，逐步形成规范的省以下财政体制。

——坚持因地制宜、激励相容。坚持省负总责、分级负责，尊重地方的自主性和首创精神，鼓励各地区因地制宜采取差异化措施，激励与约束并重，充分调动省以下各级政府积极性，以增量改革为主、适度调整存量结构，优化权责配置和财力格局，增强财政体制的适应性和有效性。

——坚持稳中求进、守正创新。把握好改革的节奏与力度，平稳有序推进改革，保持财政体制连贯性和政策连续性。鼓励解放思想、探索实践，着力破解体制机制难题，创新管理模式，发挥财政体制在改革发展中的引导和保障作用。

- 1、加快建设全国统一大市场
- 2、推进基本公共服务均等化

## 《关于进一步推进省以下财政体制改革的指导意见》

1、清晰界定省以下财政事权和支出责任

2、理顺省以下政府间收入关系

3、完善省以下转移支付制度

4、建立健全省以下财政体制调整机制

5、规范省以下财政管理

核心

### 明晰边界：

- 体现权责匹配，落实基本公共服务提供责任，适度强化省级事权和支出责任，向弱地区倾斜

### 保障财力

- 税收分成，适度提高省级财政统筹调控能力，保障基层（尤其县级）三保和均衡发展
- 清理规范税收政策，打破地域保护，促进统一大市场的形成
- 加大弱地区支持，引导财力下沉

### 动态调整

### 强化纪律

- 规范开发区财政管理，遏制地方政府隐性债务增量
- 困难县省直管、做实三保保障
- 省级总负责地方政府债务；限额分配倾向“好地区”

## 强化省级事权和支出责任、向弱地区倾斜

### 二、清晰界定省以下财政事权和支出责任

(三) 合理划分省以下各级财政事权。结合本地区实际加快推进省以下各级财政事权划分改革，根据基本公共服务受益范围、信息管理复杂程度等事权属性，清晰界定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。

(四) 明晰界定省以下各级财政支出责任。按照政府间财政事权划分，合理确定省以下各级财政承担的支出责任。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。推动建立共同财政事权保障标准，按比例分担支出责任，研究逐步推进同一市县不同领域的财政支出责任分担比例统一。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。

### 三、理顺省以下政府间收入关系

(五) 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。

(六) 规范收入分享方式。税收收入应在省以下各级间实行按比例分享，结合各税种税基分布、收入规模、区域间分享比例。对非税收入可采取总额分成、分类分成、增量分成等方式。省内同一税费收入在省与市、省与省直辖县、市与所辖区、市与所辖县之间的归属和分享比例原则上应逐步统一。除国家另有规定外，逐步取消对各类区域的财政收入全留或增量返还政策，确需支持的通过规范的转移支付安排。逐步规范设区的市与所辖区之间的收入关系。结合税源实际合理编制各级收入预算，依法依规征税收费，严格落实退税减税降费政策，严禁虚收空转、收“过头税费”、乱收费，不得违规对税费收入指标进行考核排名。逐步清理不当干预市场和与税费收入相挂钩的补贴或返还政策。

(七) 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。省级财政应完善省以下增值税留抵退税分担机制，缓解退税相对集中市县的退税压力，确保退税政策及时准确落实到位。省级因规范财政体制集中的收入增量，原则上主要用于对下级特别是县级的一般性转移支付。

强化省级财权、提高转移支付能力、削弱下级财权和干预手段

## 四、完善省以下转移支付制度

### 通过转移支付实现财力下沉

(八) 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，加大对财力薄弱地区的支持力度，健全转移支付体系，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。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。

(九) 优化转移支付结构。围绕“兜底线、促均衡、保重点”目标，调整省以下转移支付结构，优化横向、纵向财力格局，推动财力下沉，增强基层公共服务保障能力，推动落实中央重大决策部署。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。

(十) 科学分配各类转移支付资金。贯彻政府过紧日子的要求，坚持勤俭节约的原则，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。采用因素法分配资金，应选择与财政收支政策有较强相关性的因素，赋予不同因素相应权重或标准，并结合实际情况运用财政困难程度、支出成本差异、绩效结果等系数加以调节，采取公式化方式测算，体现明确的政策导向和支持重点。确需以项目形式下达的转移支付可采用项目法分配资金，遵循公平、公正、公开的原则，结合实际采取竞争性评审等方式，按照规范程序分配。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。

## 六、规范省以下财政管理

### 强调了园区的隐债问题、政府债务风险省级总负责、限额分配导向

(十四) 规范各类开发区财政管理体制。按照“谁管理、谁负责”原则，将开发区（园区，下同）等预决算按照部门预决算管理，纳入同级政府预决算管理，并单独列示。单独设立财政管理机构的开发区，预决算纳入同级政府或设立该开发区地方政府的预决算并单独列示。各地区在依法依规的前提下，可结合本地实际探索创新开发区财政管理体制模式，更好调动各方面积极性。各地区要加强开发区政府性债务管理，保持与财政管理体制相适应，强化开发区管委会等政府派出机构举债融资约束，坚决遏制地方政府隐性债务增量，合理控制政府债务规模，切实防范债务风险。

(十五) 推进省直管县财政改革。按照突出重点、利于发展、管理有效等要求，因地制宜逐步调整优化省直管县财政改革实施范围和方式。对区位优势不明显、经济发展潜力有限、财政较为困难的县，可纳入省直管范围或参照直管方式管理，加强省级对县级的财力支持。对由市级管理更有利于加强区域统筹规划、增强发展活力的县，适度强化市级的财政管理职责。

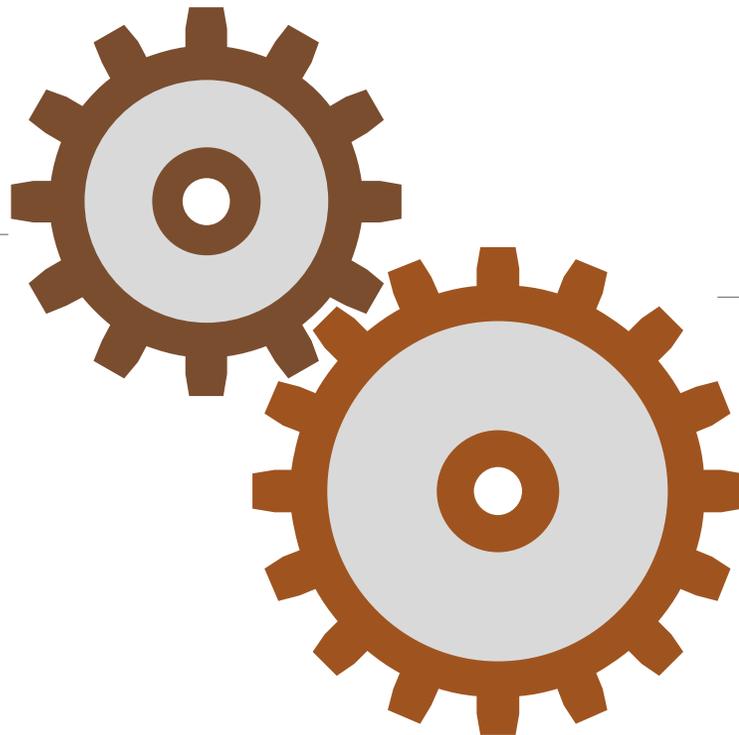
(十六) 做实县级“三保”保障机制。建立县级财力长效保障机制。坚持县级为主、市级帮扶、省级兜底、中央激励，全面落实基层“三保”责任。建立健全事前审核、事中监控、事后处置的工作机制，严格省级对县级“三保”支出预算安排方案的审核制度，强化“三保”支出预算执行硬性约束，加强“三保”支出库款保障和运行监控，结合实际逐步推动“三保”相关转移支付纳入省对下直达资金范围，做好“三保”风险防范和应急处置。

(十七) 推动乡财县管工作提质增效。将财政收入难以覆盖支出需要、财政管理能力薄弱的乡镇纳入乡财县管范围。加强财力薄弱乡镇支出保障，防范化解乡镇财政运行风险，加大对农村公益性事业发展的支持力度。结合预算管理一体化系统建设和应用，调整优化乡镇财政职能，强化县级财政对乡镇预算编制、预算执行、国有资产管理等监督，提升乡镇财政管理效率和水平。

(十八) 加强地方政府债务管理。坚持省级党委和政府对本地区债务风险负总责，省以下各级党委和政府按属地原则和管理权限各负其责。落实省级政府责任，按属地原则和管理权限压实市县主体责任，通过增收节支、变现资产等方式化解债务风险，切实降低市县偿债负担，坚决查处违法违规举债行为。健全地方政府债务限额分配机制，一般债务限额应与一

## 加快统一市场形成

- 提高资源配置效率, 深化地区分工合作, 推动经济增长
- 藩篱的破除, 短期内会减少地方局部利益



- 缩小城乡发展、地区发展不平衡, 提高社会保障, 增加人力资本的投资, 增强消费的能力和信心
- 省级统筹规划, 降低了区域间政府竞争和重复建设, 整体上抑制了建设需求

## 推进公共服务均等化

- 供给端：减轻了弱省、弱地区的支出压力和融资需求，省级融资需求上升，发债层级上移，总体信用更稳固。
- 信用端：
  - 1、由于各方的一致性解读，短期内利好强省弱区；但本质上，能发债的区县，都不是真正的弱区县。
  - 2、省级统筹后，兜底的方式未必是刚兑，加快重组和重整也是一个选择，弱地区爆雷风险并没有消除；但省级实力越强，平稳过渡的概率越大。
  - 3、蛋糕做大之前，部分市县的利益受损，削弱了财政对区域内平台的支持力度；园区类平台尤甚。
  - 4、中长期来看，资源优化配置将使得强者恒强，建设发展的主动力仍在于经济基础较强、市场机制更完善、产业结构适应经济发展方向的地区，经济基本面应是区域城投最坚实的信用基础。

本报告仅供本公司的客户使用，本公司不会仅因接收人收到本报告而视其为客户。

本报告的信息均来源于本公司认为可信的公开资料，但本公司及研究人员对这些信息的准确性和完整性不作任何保证，也不保证本报告所包含的信息或建议在本报告发出后不会发生任何变更，且本报告中的资料、意见和预测均仅反映本报告发布时的资料、意见和预测，可能在随后会作出调整。我们已力求报告内容的客观、公正，但文中的观点、结论和建议仅供参考，不构成投资者在投资、法律、会计或税务等方面的最终操作建议。本公司不就报告中的内容对投资者作出的最终操作建议做任何担保，没有任何形式的分享证券投资收益或者分担证券投资损失的书面或口头承诺。投资者应自主作出投资决策并自行承担投资风险，据本报告做出的任何决策与本公司和本报告作者无关。

在法律允许的情况下，本公司及其关联机构可能会持有本报告中提到的公司所发行的证券并进行交易，也可能为这些公司提供或者争取提供投资银行、财务顾问或类似的金融服务。

本报告版权仅为本公司所有。未经本公司书面许可，任何机构和/或个人不得以任何形式翻版、复制和发布本报告。任何机构和个人如引用、刊发本报告，须同时注明出处为中国人保资产管理有限公司，且不得对本报告进行任何有悖原意的引用、删节和/或修改。

本文作者以勤勉尽责的职业态度，独立、客观地出具本报告。本报告清晰准确地反映了作者的研究观点。本文作者不曾也将不会因本报告中的具体推荐意见或观点而直接或间接收到任何形式的补偿。

股市有风险，入市需谨慎。

## 中国人保资产管理有限公司

### 北京

北京市西长安街88号8层（邮编：100031）

电话：(8610) 69009500

传真：(8610) 69009546

### 上海

上海市浦东新区世纪大道1198号世纪汇广场1座20、21、22、25层（邮编：200122）

电话：(8621)38571800

传真：(8621) 68598911

### 深圳

深圳市福田区深南大道7888号东海国际中心（一期）B栋1801A（邮编：518040）

电话：(0755) 21846585

做有温度的人民保险