

上海市、区两级政府财权事权划分： 效应评估与政策引申

田发¹ 周琛影²¹

(1. 上海理工大学 200093; 2. 东华大学 200051)

【摘要】上海市、区两级政府财权事权划分演变根植于分税制改革实践中，主基调是通过财力的频繁调整来寻求财力与事权相匹配，以确保区级公共服务财政能力，而对事权清晰划分缺乏实质性进展。立足上海“十四五”时期经济、社会、财税发展新环境，结合财政体制改革取向，上海市、区两级政府财权事权划分改革可细化市、区财政事权和支出责任划分清单，促进市、区财权与财政事权动态匹配，优化市对区的转移支付机制。

【关键词】市、区两级政府 财政事权 支出责任 财权配置

【中图分类号】:F812.2.51 **【文献标识码】**:A **【文章编号】**:1005-1309(2021)04-0065-010

“权责清晰、财力协调、区域均衡”的财政体制顶层设计方案如何合理划分政府间财权事权，确保各级政府的财力与财政事权相匹配，成为深化财税体制改革的重点。上海较早启动市与区事权和支出责任划分改革，适度加强市级财政支出责任，并对市区财权配置和财力分配进行相应改革，加大财力向基层倾斜力度。但当前市、区财权与事权仍呈现出协调性，亟待全面评估财权事权划分效应，找准问题症结，顺应“十四五”时期财政体制取向来设计市、区两级政府财权配置与事权划分的改革方案，促进财权事权相匹配，为上海建立健全的现代财政制度奠定坚实基础。

一、文献梳理

国外关于政府间财权事权划分的研究文献主要贯穿于财政分权理论发展中。传统财政分权理论中，Musgrave(1959)、Tresch(1981)等考察政府事权在不同层级政府间的配置及相应的财政资源分配；Shah(1994)归纳了典型市场国家政府间事权划分，明确财产税作为地方公共服务融资的主要来源；^[1]Bahl(1998)提出了政府间事权及税收划分的12条基本原则。^[2]第二代财政分权理论融合了激励相容与机制设计，McKinnon(1997)、Weingast(2009)等认为财政分权有助于激励地方政府提供选民所期望的公共服务，但同时也会引发地方财力差距扩大和公共服务非均衡发展。转移支付是实现政府间财权事权匹配的有效工具(Hindriks et al., 2008)，^[3]但更多研究表明它会拉大地区公共服务发展差距(Checherita et al. 2009)^[4]，及带来地方财政支出的无序扩张(Oates, 2005)。^[5]据此，Shah(2007)、Hauptmeier et al. (2012)等建议构建现代政府间财政关系应以政府间事权合理分工为起点，在此基础上形成各级政府主体税种来源、改进均等化转移支付，以实现各级政府的事权和财权、财力的匹配。

国外在政府间财权事权划分方面已具备较完备的理论基础，均围绕政府财政职能、事权、财权、财力如何在政府间的合理配置展开研究。但基于各国的历史背景、政治环境、经济发展等影响，改革实践及效果各有不同，在借鉴时应考虑我国国情的

作者简介：田发，经济学博士，上海理工大学管理学院教授。

周琛影，经济学博士，东华大学管理学院副教授。

基金项目：上海市哲学社会科学基金《“十四五”时期上海政府财政收支趋势及应对策略研究》(编号 2020BJB006)；中央高校基本科研专项资金资助项目(编号 2232018H-07)

特殊性。

自党的十八届三中全会提出构建现代财政制度以来，政府间财权事权划分议题再次成为研究热点，主要集中在 3 个方面：

一是政府间财权事权划分的理论分析。白景明(2015)等对事权内涵进行界定，大致认同事权是政府的公共服务职责，其相应的财政支出是支出责任。^[6]楼继伟(2013)提出了外部性、信息处理复杂性及激励相容三原则。^[7]马万里(2018)运用多中心治理理论来建立财力与事权匹配的新模式与运行原则。^[8]

二是政府间财权事权划分的现状及问题。杨志勇(2015)认为分税制改革的重点是收入侧，较少涉及政府间事权的划分。^[9]归纳学者们的观点，认为事权划分运行实践中出现事权重叠交叉、事权配置错位、事权重心下移等问题，财权分配中地方税权弱化及主体税种丧失，财权与事权不相协调，辅之以低效的转移支付体系，导致地区间财力分配失衡并抑制地方公共服务的有效供给(李永友、张子楠，2017;杨慧、石子印，2019)。^[10-11]

三是政府间财权事权划分的改革建议。先以事权划分为起点，李俊生等(2014)倡导政府间事权划分应以中央政府为原点，依据激励相容机制决定支出责任如何向地方政府延伸;^[12]楼继伟(2018)建议以“实体化、法制化、高阶化”为重点来推进事权和支出责任改革;^[13]岳红举和王雪蕊(2019)提出健全政府间事权与支出责任划分的制度化路径。^[14]再进行财权分配，吕冰洋(2014)建议政府间税权的调整方向是分税为主、分成为辅;^[15]汪彤(2019)认为地方政府财权配置应将地方专项税和稳定的共享税一同纳入地方税体系范畴。^[16]最后以转移支付来平衡财权事权，王瑞民和陶然(2017)建议减少专项转移支付比重并强化省级政府的均等化服务责任;^[17]吉富星和鲍曙光(2019)建议完善激励相容的政府治理模式，构建效率与公平兼具的转移支付体系。^[18]

目前，学术界研究的重心是中央与地方层面，对省以下地方政府间财权事权纵向划分的关注不够，特别是缺乏样本地区的实地调研与数据分析;政府间财权事权划分效果的实证分析较少，大多数学者的研究侧重理论的剖析、问题的经验归纳以及方向性的改革建议。有鉴于此，本文以上海为研究样本，剖析市、区两级政府财权事权划分效果，并提出相应的改革建议，为超大城市此类改革提供参考。

二、上海市、区两级政府财权事权划分关系演变

上海市、区两级政府的财权事权划分根植于分税制财政体制改革实践，大致可划分为 4 个重要阶段进行考察，归纳出上海市、区财权事权划分的演变轨迹，以形成历史经验支撑。

第一阶段是分税制初步建立期：1994—2003 年。

1994 年实行的分税制初步构建了中央与地方相对明确的财政体制基本框架，其核心是通过划分税权来理顺央地间的事权财权关系。上海同年发布了《关于市与区县实行分税制财政管理体制的决定》，对市与区的事权和财权划分做出规定。

上海此次财税改革的核心在于财力如何在市与区之间合理分配，并未做出市与区的财政事权的详细划分方案。在“两级政府、三级管理”城市管理模式下，区财政收入占全市财政收入的比重从分税制前 1993 年的 38.2%提高到 2003 年的 63.03%，市、区两级财政收入比例出现失衡。而与此同时，市级层面仍然承担大部分的社会保险、教科文卫、大型设施建设等支出责任，结果导致市级财政的财力缺口直接影响到市政府的财政能力。由于市与区间的事权分工不明确、不稳定，造成财力分配演变为市与区之间的博弈，事权与财权分配处于错配状态，不利于统筹区域协调发展、打破城乡二元及实现公共服务均等化。

第二阶段是分税制完善阶段：2004—2007 年。

为缓解市级财力不足，理顺市与区两级财政关系，2004 年上海开始分步推进以“税收属地征管、地方税收分享”为目标模式的市与区财税管理体制变革。

分三步实施的区财税体制改革有效地保证了全市财政收入的持续平稳增长，逐步稳定了市级收入占全市财政收入的比例，增强了市级的调控能力。与此同时，市级集中的收入增量通过体制安排下沉到区，保障了区提供辖区内公共服务的财力。但这段时间改革的重点仍停留在财力调整，对于市级与区政府究竟应该履行哪些具体的财政事权及相应的支出责任归属并未引起重视。

第三阶段是财政体制定位于公共服务均衡阶段：2008—2012 年。

此阶段中央层面的改革重心是优化转移支付结构及完善省以下财政体制，以基本公共服务均等化作为财政体制改革的重要目标。

上海也顺应这一改革要求，2008 年起将财政体制改革的目标定位于“促进区城乡间基本公共服务均等化”，重点强调完善转移支付及区以下财政体制来确保各区具备履行基本公共服务的财力。这里仍然寻求财力与事权的整体上基本匹配，对于事权划分中的市级事权、区级事权、市区共有事权较少关注。虽然市对区的转移支付提升了区的公共服务水平，但对于转移支付安排上究竟是市级事权委托区承担、市区共有事权中市级分担部分，抑或市级弥补区级财力缺口，很难有个明确的界定。在没有弄清市区间财政事权分工的前提下，仅凭市区间财力的调整则无法理顺市区的财政关系，也制约了上海财税体制的深化改革。

第四阶段是现代财政制度构建阶段：2013 年至今。

党的十八届三中全会提出构建现代财政制度，并将事权与支出责任相适应作为三个支柱之一。十九大提出建立“权责清晰、财力协调、区域均衡”的财政体制，强调合理划分各级政府的财政事权和支出责任，确保政府间财权事权相匹配，成为深化财税体制改革的重点。

在财政制度顶层设计指引下，上海于 2017—2018 年承接国防、国家安全、外交、公共安全等，2019—2020 年承接教育、医疗卫生、环境保护、交通运输等领域的财政事权和支出责任改革任务，在 2020 年基本形成市与区财政事权和支出责任划分框架。同时，以上海市、区财权与事权相匹配为目标，对政府间财权配置和财力分配进行同步改革，包括推进税制改革创新、完善税收制度体系、加快建立健全地方税体系和优化市对区转移支付制度等。

三、上海市、区两级政府财权事权划分效应评估

按照“市、区财政事权和支出责任划分——市、区初始财权配置——市、区履行财政事权的财力匹配——市级转移支付调节区级财力与分担财政事权”这样的逻辑结构来评估上海市、区两级政府财权事权划分效应。

（一）市与区财政事权和支出责任划分效果

为全面考量市与区支出责任划分状况，采用名义支出比重和实际支出比重两个指标。市与区的名义支出反映的是一般公共预算上的市级与区级的本级支出。而市与区的实际支出中，市级层面是指本级支出和对区的转移支付；1 区级层面是指本级支出扣除市级转移支付后的支出。

图 1 显示，2007—2020 年，在上海全市一般公共预算支出总量中，名义上市级平均支出比重是 35.4%，区级政府的平均比重为 64.5%。这表明区级政府成为履行财政事权和支出责任的主体，相对于市级政府控制约 50%的财力而言，财政事权和支出责任

划分存在一定程度上以区为主的“低重心”趋向。

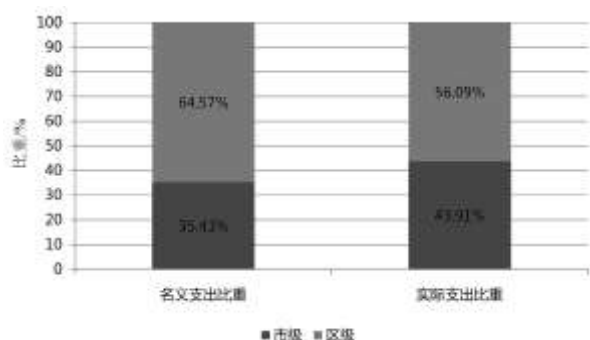


图1 2007—2020年上海市与区的总支出平均比重

资料来源：根据《2008—2020年上海市、市本级的一般公共预算支出预算表；市对区一般公共预算转移支付预算表》的数据整理计算得出；2020年采用预算数据。

从实际支出比重来看，市级政府平均承担了44%，区级政府平均分担了56%。相对于名义支出，区级政府中8.4%的支出实则由市级政府提供资金支持，市与区的支出责任划分得到极大的改善。受益于上海实施“税收属地征管、地方税收分享”财政体制，市与区的财政收入比重逐步稳定；于2007年起将财政体制改革目标定位于“促进区级城乡间基本公共服务均等化”，市级将集中的财力通过转移支付安排下沉到各区，保障各区能基本履行支出责任；在2013年提出“构建现代财政制度”的指引下，上海进行了市区事权和支出责任划分改革，寻求市区的事权与支出责任相适应、财力与事权相匹配的财政体制机制创新。

党的十九大赋予财政体制新的内涵，考虑到市级政府肩负统筹全市经济社会发展的重要职责，市级政府可考虑适当上收部分核心财政事权，减少部分支出责任的下移，减轻区级政府的财政支出压力，充分调动其提供公共服务的积极性。据此，上海市与区支出责任划分格局尚且乐观，但仍有进一步优化的空间。

(二)市与区财权配置效果

选用自筹财力和可支配财力两个指标，从总体上评估市与区财权配置效应。市与区的自筹财力是指市级、区级各自的一般公共预算收入，体现初次财权配置结果；考虑市级转移支付后，市级可支配财力是指本级收入减去对区级转移支付，而区级可支配财力是指本级收入加上市级转移支付，体现财力再分配结果。

图2显示，2007—2020年，上海市级与区级的自筹财力平均比重分别是49%和51%，市区两级政府初次财权配置大致五五分。可见，市与区的初次财权配置并未出现财力过于集中于某一级政府的情况，财力分配格局直观上是合理的。这得益于上海市政府一直强调激发区政府的财政自主性，在税收收入分配上为区级提供充裕的财源。特别是全面“营改增”税制改革、实施大规模减税降费以来，结合《中央与地方收入划分改革推进方案》，及时调整市与区的增值税分配方案，完善增值税留抵退税分担机制、后移消费税征收环节并稳步下划地方，为理顺市区两级政府初次财政收入分配关系，为全面落实“减税降费”政策创造更加有利的体制条件。

经过市级转移支付调节后，市与区的财政收入格局再次发生变化，市级与区级的可支配财力平均比重分别是39%和61%，大致为四六分，区级政府有9.6%的财力来自市级拨付，优化了市与区的财力再分配。上海长期侧重财力分配的调整，强调将财力下沉到区一级，市政府将集中的财政收入以转移支付等形式拨付至各区，特别是资金向远郊区、生态保护区域和经济相对薄弱

区倾斜，支持的重点是教育、社会保障、医疗卫生、生态补偿、城市维护等，逐步提高区级财力水平、推动区级经济高质量发展及区域基本公共服务均等化。

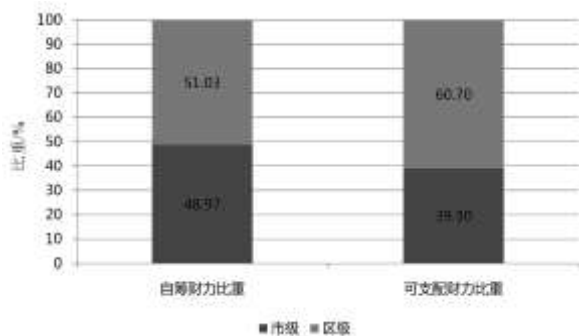


图 2 2007—2020 年上海市与区的总收入平均比重

资料来源：根据《2008—2020 年上海市、市本级的一般公共预算收入预算表；市对区一般公共预算转移支付预算表》的数据整理计算得出；2020 年采用预算数据。

(三)市与区履行财政事权的财力匹配效果

利用财政自给率和财政保障能力系数两个指标，来衡量市与区履行财政事权的财力匹配效果。

财政自给率 2 反映一级政府自筹财力满足支出责任需求的程度，体现为财权与事权的匹配结果。该指标数值越接近 100%，说明一级财政自主“造血能力”就越强，自生财力匹配支出责任的效果越理想。财政保障能力系数 3 则是考虑转移支付因素后，反映一级政府的可支配财力满足支出责任需求的程度，体现为财力与事权的匹配结果。该指标数值越接近 100%，说明一级政府实际可支配财力越能匹配履行财政事权所需的财政支出，财政保障能力越强。

图 3 显示，上海市级财政自给率从 2007 年的 140.6%波动式下降到 2020 年的 126.7%，市级平均财政自给率为 123.9%，表明市级自筹财力能够完全覆盖其履行财政事权的支出需求。

经过中央对上海、市对区转移支付的财力调整之后，市级财政保障能力整体上有所下降，平均财政保障能力系数为 109.4%，趋势上体现为从 2007 年的 113.3%波动式下降到 2020 年的 107.9%。总体上市级的财政保障能力较强，其综合可支配财力可以完全满足财政支出。

对比市级的两个指标，市级财政保障能力系数基本都低于市级财政自给率，符合市级先集中部分财力，再统筹分配给各区以引导区级公共服务发展的策略要求。两者的“开口”从 2007 年的 27.2%下降到 2010 年的-0.6%，之后再逐步提高到 2020 年的 18.8%，说明市级除了保留其履行支出责任而必要的资金外，将更多的财力分配下沉到区级。

图 4 显示，2007—2020 年区级政府的财政平均财政自给率为 70.8%。整体财政自给率不低，财政自给能力尚可，区级自筹财力能够一定程度上匹配支出责任；但从 2015 年开始财政自给率呈现下滑态势，自生财力与支出责任的匹配度也逐渐下降，区级政府面临一些财政运行压力。这源于经济新常态以来各区面临新旧动能转换、产业结构升级等影响，税收增长从高速转向中低速、税源的扩容还需一段周期，为落实“减税降费”政策而造成自生财力的政策性减收，由此带来区级财政的内生“造血功能”减弱。与此同时，基本公共服务支出呈现硬性增长，财政收支缺口扩大，带来财政自给率的下降。

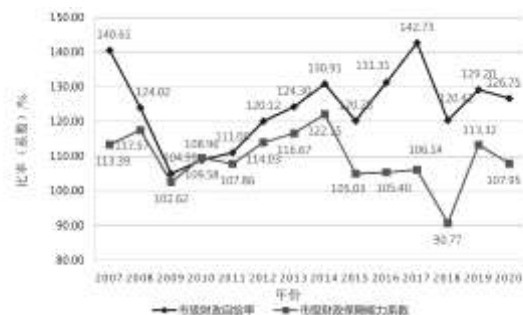


图3 上海市级财政自给率与财政保障能力系数

资料来源：根据《2007—2019 年上海市本级的一般公共预算收支决算表；市对区一般公共预算转移支付决算表》的数据整理计算得出；2020 年采用预算数据。

经过市对区的转移支付调节后，区级政府的财政保障能力系数由 2007 年的 75.4% 上升至 2020 年的 90.6%，平均财政保障能力系数为 83.93%。区级政府整体上财政保障能力有所改善，且呈现增强趋势，区级可支配财力较大程度上能够匹配财政事权和支出责任。

对比区级的两个指标，区级财政自给率和财政保障能力系数在 2007—2014 年间呈现相似的上升趋势，但从 2015 年开始呈现反向变化趋势，且两者之间的“开口”越来越大，财政自给率和财政保障能力系数之间的差值由 2007 年的 4.1% 上升至 2020 年的 19.4%，说明在区级财政自给能力减弱的形势下，区级更多依赖市级转移支付来增强其履行支出责任的财力保障。

综合上海市级和区级的财权事权匹配情况，市政府的财政自给率和财政保障能力系数均大于 100% 的标准，而区级的两个指标数值却都低于 100%。这说明市级所掌握的自筹财力或可支配财力，可以完全匹配市级所肩负的财政事权，而区级政府财力则无法达到完全覆盖，存在收支匹配缺口。在市级财力盈余和区级财力不足并存下，如何调整优化市区政府之间的财权事权划分，以避免出现市级财政资源闲置和区级过度依赖转移支付的情况，进一步提高区级政府履行财政事权的财力匹配效果，应当引起重视和思考。



图4 上海区级财政自给率与财政保障能力系数

资料来源：根据《2007—2019 年上海市、市本级的一般公共预算收支决算表；市对区一般公共预算转移支付决算表》的数据整理计算得出；2020 年采用预算数据。

(四) 市级转移支付调节区级财力与分担财政事权效果

从收支两翼来评估市级转移支付调节区级财力与分担财政事权的效果：收入一翼考察市级转移支付调节区级可支配财力的程度；支出一翼考察各项目转移支付分担区级主要财政事权的状况。

1. 收入侧效应：转移支付调节区级可支配财力

采用转移支付/(转移支付+区级一般公共预算收入)这一指标来度量，该指标值越大，代表区级可支配财力中来自市级转移支付的部分越多，转移支付调节区政府可支配财力的程度越高。

图 5 显示，2007—2020 年转移支付占区级可支配财力的比重大体呈现波动上升趋势，其中 2018 年达到峰值，该年度区级政府的可支配财力中有 22.56%来自市级转移支付。这表明区级政府吸收市级转移支付后，能够一定程度上弥补因财权配置不足而产生的自身财力缺口，充分保障区级有足够的可支配财力用于履行财政事权，以满足辖区内居民公共服务需求，且近几年市级转移支付调节区级财力的收入侧效果呈现增强趋向，反映了上海市政府将更多的资金下沉到区级。

2. 支出侧效应：转移支付分担区级财政事权

选取社会保障、医疗卫生、教育、公共安全、节能环保、公共文化和城乡社区 4 这七项与民生息息相关的重点财政事权事项，采用“各项目转移支付/区级各项目财政支出”这一指标进行衡量，再对 2007—2020 年的数据取平均值，平均值越大，即市级转移支付对该事权项目的分担程度越高，由此洞察出市级政府对于各类财政事权项目的支持状况。

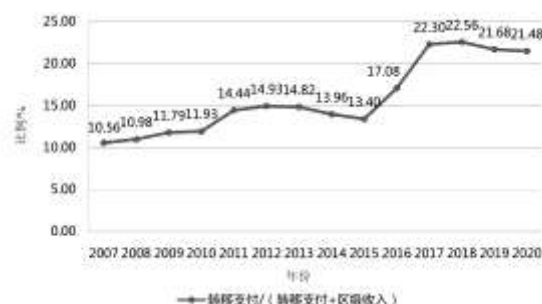


图 5 上海市级转移支付收入侧效应

资料来源：根据《2007—2019 年上海市对区一般公共预算转移支付执行情况表；上海市、市本级的一般公共预算收入决算表》的数据整理计算得出；2020 年采用预算数据。

图 6 显示，区级政府节能环保这一项事权的财政支出中有 45.9%由市级转移支付来分担，是 7 项重点财政事权中平均比重最高的，可见上海市政府对区级节能环保项目的重要支撑。节能环保具有外部性强、信息复杂程度高的特质，适合主要作为市级财政事权，但考虑到区级信息处理更便捷，可部分委托区级来履行支出责任，形成激励相容机制，因而需要拨付足够的转移支付，当前节能环保的市级转移支付分担程度是理想的。

社会保障(17.9%)、医疗卫生(17.1%)和教育(22.6%)这 3 项核心民生项目由市级分担 20%左右的支出责任，体现市政府对这些项目一定程度的支持。其中，社会保障和医疗卫生的外部性范围和信息复杂程度较适中，适合作为市区共有的财政事权且市级应承担更多，因而需要市级进行一定程度的分担，当前社会保障和医疗卫生的转移支付分担比例尚可；而教育具有全市范围的外部性，应主要归属于市级财政事权，但限于信息管理相对复杂，可部分委托区级政府来组织实施，并通过教育转移支付来保障区级支出需求，但目前教育转移支付的分担比例不太理想，并未体现出市级对区级教育财政支出应有的支持力度。

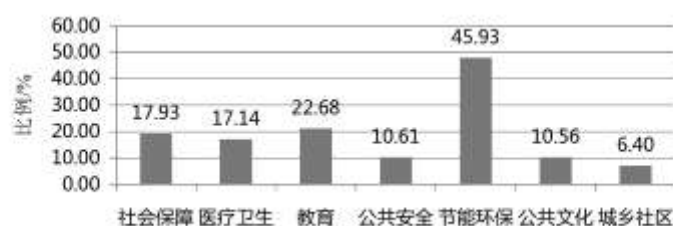


图6 上海市级转移支付支出侧效应

资料来源：根据《2007—2019 年上海市对区一般公共预算转移支付执行情况表；上海市本级的一般公共预算支出决算表》的数据整理计算得出；2020 年采用预算数据。

公共安全(10.6%)、公共文化(10.5%)和城乡社区(6.4%)3 项财政支出中获得市级转移支付的比例较低。其中，公共安全拥有外部性强、信息复杂程度适中的特点，适合以市政府负责为主，可部分委托区政府来承担支出责任，目前公共安全的转移支付分担比例偏低；公共文化和城乡社区都具有信息处理复杂度高且外部性范围较小的特点，应主要归属于区政府财政事权，因而市级转移支付适当支持即可，当前市级分担这两项的比例较为合适。

四、研究结论与政策引申

(一)研究结论

上海市、区两级政府财权事权划分演变根植于分税制改革实践中，主基调是通过财力的频繁调整来寻求财力与事权相匹配，以确保区级公共服务财政能力，而对事权清晰划分进展相对滞后。实施现代财政制度顶层设计以来，上海初步建立了市、区财政事权和支出责任划分体系，后续财权与事权如何匹配成为深化财税体制改革的重点。

实证分析发现：市、区财政事权和支出责任划分上，名义支出分担比重是 35.4%：64.5%，而实际支出承担比重是 43.9%：56.1%，市级还是有效地承担了支出责任，并未过度推诿给区。市、区财权配置上，自筹财力大约五五分，而实际可支配财力比重是 39.3%：60.7%，市政府将财力下沉到区政府。市与区履行财政事权的财力匹配上，市级财政自给率(123.9%)与财政保障能力系数(109.4%)均能完全覆盖支出责任需求，而区级财政自给率仅为 70.8%，接受市级转移支付后，区级财政保障能力系数达到 83.9%，为履行区级支出责任提供坚实的财力保障。市级转移支付调节区级财力与分担财政事权上，收入一侧显示市级转移支付调节区级财力的效果呈现增强趋向，从 2007 年的 10.5%上升到 2020 年的 21.4%；支出一侧显示对节能环保(45.9%)的分担力度最大，但对教育(22.6%)和公共安全(10.6%)的分担效果一般，对社会保障(17.9%)、医疗卫生(17.1%)、公共文化(10.5%)、城乡社区(6.4%)的分担比例适中。

(二)政策建议

立足上海“十四五”时期经济、社会、财税发展新环境，结合财政体制改革取向，前瞻性地提出上海市、区两级政府财权事权划分改革的具体策略。

1. 细化市、区财政事权和支出责任划分清单

基于对接国家重大发展战略、推动经济高质量发展及统筹区域协调发展的主体责任，市政府应适度上收部分财政事权，进

一步提升名义与实际的支出责任分担比例，减轻区级政府的支出压力，充分调动区级政府的积极性。至于市、区的支出责任划分比例到何种水平最优并无固定数值，它受到财力分配、经济分权、行政体制等多重考量因素影响。

依据“外部性、信息复杂性、激励相容、行政效率”等划分原则，并融合最新的政府收支分类科目，下一步须将上海市、区财政事权和支出责任划分清单细化到类、款、项，只有细化到“事权一览表”和与之对应的“支出责任明细单”的形式上，才能具备实际工作中的可操作性。

2. 促进市、区财权与财政事权动态匹配

在明晰市与区财政事权和支出责任划分格局后，需要经过财权配置和财力分配调整，以形成稳定的市、区两级政府事权、支出责任和财力相适应的体制机制。

市、区五五分的初始财权配置与支出责任划分之间还是存在失衡现象，应结合财政事权的调整，在确保市级所必需财力的基础上，逐步提高区级政府自主性财力，由区级政府集中相对更充裕的财源。接下来要根据税种划分理论归属和社会发展的需要，进行市区税种划分框架设计和近远期实施安排，完善区级地方税体系建设，以及统筹非税收入、拓展区级债务空间等。

3. 优化市对区的转移支付机制

结合财政事权和支出责任划分、地方税体系建设、收入划分等改革进程，进一步完善市对区转移支付制度，优化转移支付结构，建立健全以一般性转移支付为主、专项转移支付为辅的转移支付体系。

具体包括：一是稳定转移支付规模增长态势，防止区级政府过度依赖。二是强化一般性转移支付，整合规范专项转移支付。一般性转移支付侧重于弥补区级财力缺口及履行共同财政事权中的市级分担支出责任，分配因素重点是教育、社会保障、医疗卫生等民生公共服务；而专项转移支付主要限于市级委托区级履行财政事权。三是加大对财力薄弱区域和重点财政事权项目的支持力度。

参考文献：

- [1]Shah A.The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing and Emerging Market Economics [M]. Washington:The World Bank,1994.
- [2]Bahl R.Implementation Rules for Fiscal Decentralization[R].International Studies Program Working Paper Series,Georgia State University,1999.
- [3]Hindriks J.,Peralta S.,Weber S..Competing in Taxes and Investment under Fiscal Equalization[J].Journal of Public Economics,2008(92):2392-2402.
- [4]Checherita C.,Nickel C.,Rother P.The Role of Fiscal Transfers for Regional Economic Convergence in Europe[R].European Central Bank Working Papers,2009,No.1029.
- [5]Oates W.E.Toward a Second-Generation Theory of Fiscal Federalism [J].International Tax and Public Finance,2005,12(4):349-373.

[6]白景明,朱长才,叶翠青,朱克俊,程丹润,汪文志.建立事权与支出责任相适应财税制度操作层面研究[J].经济研究参考,2015(43):3-91.

[7]楼继伟.中国政府间财政关系再思考[M].北京:中国财政经济出版社,2013:278.

[8]马万里.政府间事权与支出责任划分:逻辑进路、体制保障与法治匹配[J].当代财经,2018(2):26-35.

[9]杨志勇.分税制改革中的中央和地方事权划分研究[J].经济社会体制比较,2015(2):21-31.

[10]李永友,张子.转移支付提高了政府社会性公共品供给激励吗?[J].经济研究,2017(1):119-133.

[11]杨慧,石子印.财力配置效率视角下中央和地方间税收划分研究[J].税收经济研究,2019(3):63-68.

[12]李俊生,乔宝云,刘乐峥.明晰政府间事权划分构建现代化政府治理体系[J].中央财经大学学报,2014(3):3-10.

[13]楼继伟.深化事权与支出责任改革推进国家治理体系和治理能力现代化[J].财政研究,2018(1):2-9.

[14]岳红举,王雪蕊.中央与地方政府间事权与支出责任划分的制度化路径[J].财经科学,2019(7):54-66.

[15]吕冰洋.现代政府间财政关系的构建[J].中国人民大学学报,2014(5):11-19.

[16]汪彤.共享税模式下的地方税体系:制度困境与路径重构[J].税务研究,2019(1):38-44.

[17]王瑞民,陶然.中国财政转移支付的均等化效应:基于县级数据的评估[J].世界经济,2017(12):119-140.

[18]吉富星,鲍曙光.中国式财政分权、转移支付体系与基本公共服务均等化[J].中国软科学,2019(12):170-177.

注释:

1 市级与区级的财政自给率计算公式相同:财政自给率=本级一般公共预算收入/本级一般公共预算支出。

2 为了更全面综合地涵盖上下级转移支付对地方收入的影响,市级与区级的财政保障能力系数有一定差异:市级财政保障能力系数=(市级一般公共预算收入+中央对市转移支付-市对区转移支付)/市级一般公共预算支出;区级财政保障能力系数=(区级一般公共预算收入+市对区转移支付)/区级一般公共预算支出。鉴于税收返还是中央返还给市,再由市返还给各区的份额,涉及的是上海与中央的资金分配关系,故在分析市与区的财政收支关系时不考虑税收返还的影响因素,况且在预算报表中市对区转移支付与税收返还两者是分开的。

3 市级对区级转移支付分为一般性转移支付和专项转移支付,主要用于委托区级政府办理市级财政事权,分担市、区的共同财政事权及支持区级政府的部分财政事权。

4 科学技术这项财政事权事项没有市对区的转移支付,故不予考虑。