

从理论和实际看我国的央地事权结构问题以及解决方案

摘要

本文基于财政部与 OECD 等数据，结合财政分权理论与实证回归分析，评估我国现行事权—财权配置的结构性问题并提出改革路径。主要发现如下：

1. 事权—财权错配：2023 年我国地方支出占全国支出约 87.0%（两本账 89.2%），而地方收入占比仅约 54%（两本账 64%），出现“支出下沉—权力上收—激励减弱”的财政格局。

2. 人口与分权体制并不能充分解释我国高地方支出比率：对 OECD 国家的面板回归显示人口对某些领域（如初等教育、卫生、农林渔）有显著正向影响，但我国在绝大多数功能领域的地方政府支出占比不能由我国的人口以及政治体制所解释，表明事权划分存在结构性失衡。

3. 地方财政高度依赖转移支付且结构失衡：我国一般性转移支付比例位居主要经济体前列，导致中央通过财政回流控制地方，地方财政不可持续，同时削弱了地方预算自主性和执行激励。

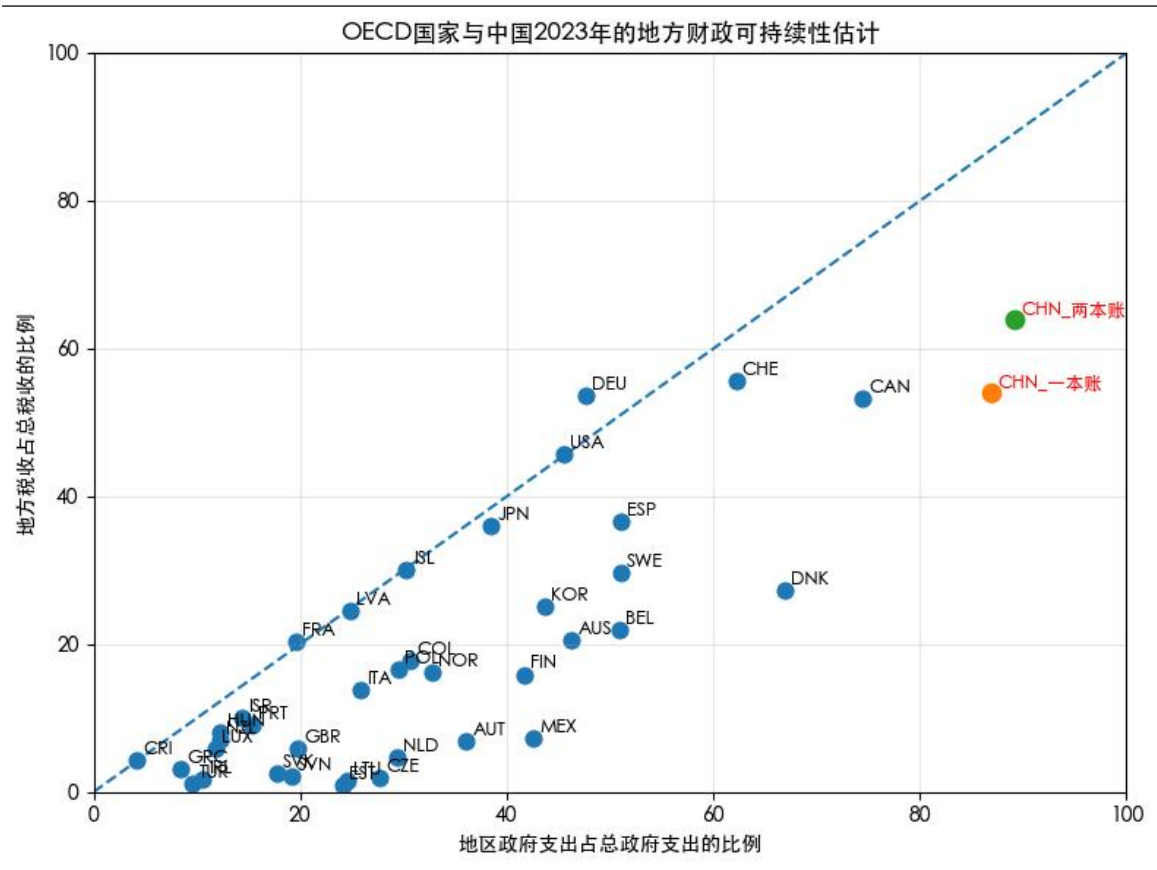
基于上述发现，本文提出的政策建议包括：调整中央对地方一般性转移支付比重并优化结构，充分发挥“地方和中央两个积极性”；对国家战略性与跨区域外部性强的领域（能源、资源勘测、国家级重大交通、高等教育、基本养老）有序上收事权并相应配置稳定财力；对高度地方化且异质性大的基层公共服务（义务教育、基层医疗、乡村振兴具体项目）下放更多执行空间并强化差异化转移支付。

本文所提出一系列政策建议均基于我国的实践情况，以传统的财政学理论为改革依据，并参考了国际上其他国家的事权结构划分。文章中对一般经济事务、教育、以及社保提出了具体的改革意见，这三个领域是我国地方政府支出的大头，因此改革对于我国地方政府的可持续性调整是立竿见影的。就这三大类考虑，我国地方政府的支出将减少 2.3 万亿元以上，同时地方政府支出将由 87% 减少至 75% 左右，同时中央对事权的支出结构以及中央对地方的转移支付也将增加/减少同等数额。调整过后的事权结构在国际上与加拿大支出结构大致相当。该类措施将中央对地方的统筹规划权力由转移支付转接到事权的直接参与，既保持了中央的统筹规划能力，也给予了地方更多的财政自主权，同时地方政府的财政可持续性也将提高。

1. 从理论和实证看我国政府事权结构所存在的问题

目前，我国新一轮的事权划分改革是继 1994 年分税制改革之后中国财政体制的又一次系统性重构。分税制改革通过理顺中央与地方间的收入划分，成功确立了中央财政宏观调控能力，也显著增强了地方政府的经济发展激励。但随着经济结构、社会需求和治理任务的变化，这一以“财权划分”为核心的制度框架逐渐显现出诸多问题：根据财政部 2023 年数据，我国地方政府支出占总支出约为 87.0%（两本账合计为 89.2%）；那么我国地方政府收入占总收入的比例约为 54%（两本账合计为 64%）。国际来看，我国的地方税收占比处于中等偏高水平，而地方政府支出占比高于世界上所有的主流国家（如图 1 所示）。可见，目前我国目前财政的主要问题是财权以及事权不匹配，进而导致财政资源配置效率下降、公共服务供给不均衡、地方财政不可持续等问题。根据廖岷副部长在 9 月份的讲话，以及 2022 年发布的《国务院办公厅关于进一步推进省以下财政体制改革工作的指导意见》（下文简称《意见》），关于事权财权结构失衡的问题，财政部下一步会同时进行两方面的改革，即中央从地方适当收回事权，并且向地方适当下放财权。我国目前的事权改革已经提上日程。我国的事权改革下一步该怎么改？目前的事权改革应该遵循什么逻辑？目前学界以及政策界并没有很好的共识。我国国情特殊，事权改革要在一定程度上依靠现有的经济学理论解释，并且借鉴参考世界上其他主流国家的实际情况，同时也要和我国的实际情况相吻合。

图 1：OECD 与中国的财政可持续性估计

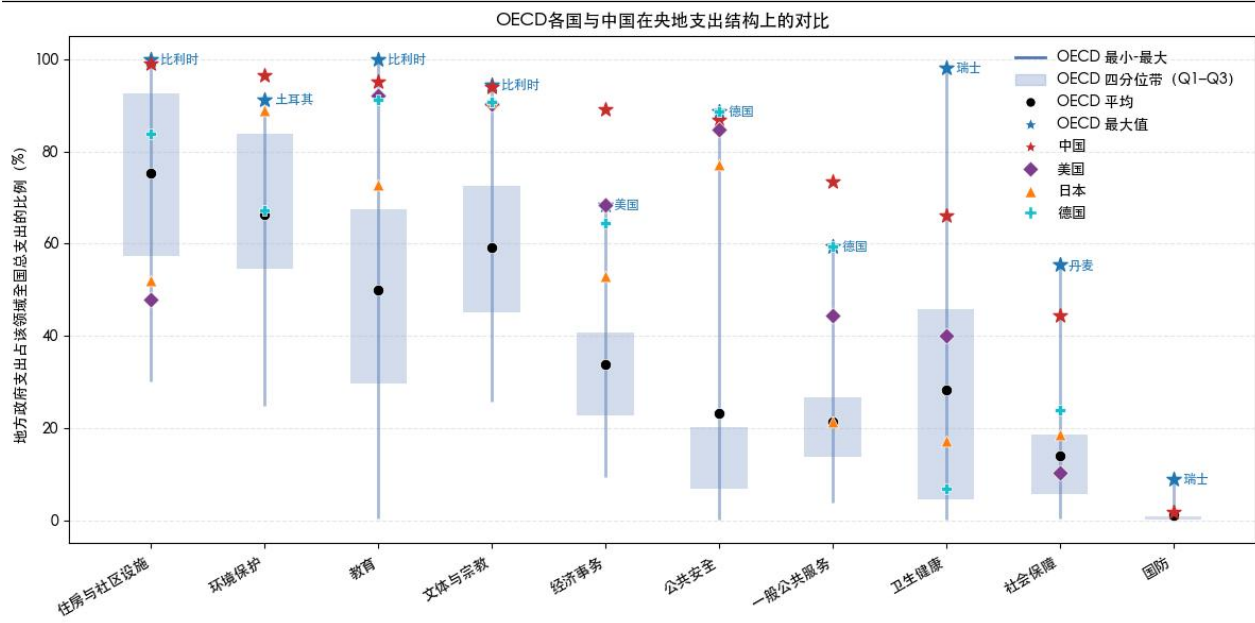


数据来源：财政部、OECD

财政学关于公共商品的提供以及央地之间的财政分权的理论解释主要是 Musgrave (1954)、Tiebout (1956)、以及 Oates (1972) 为代表的联邦财政制度 (Fiscal Federalism)¹。该理论的核心是，如果公共商品以及公共支出完全由中央政府决定，那么中央会提供同一化标准的公共商品，该途径会忽视地方性差异。因此，直观来看，如果一个国家的人口越大，辖区越多，那么其地区异质性就会越大，而地方政府的支出理应就会越多，而该支出主要集中在异质性大的公共商品。图 2 总结了 OECD 各国在各支出领域的央地结构，并以箱线图展示。图中标注了 OECD 国家中在每个领域中的极值，考虑到瑞士、丹麦以及比利时等国体量较小，对我国实际情况没有参考意义，为此我们又标注了美德日三个在 GDP 总体量与我国相近的国家。总的来看，除国防领域是毫无疑问是中央政府占大头，没有太多讨论意义外，其余各领域呈现分布极为广泛的特点，如教育方面的支出结构，OECD 国家既有全部由中央负责的，也有全部由地方负责的，分布极广。综合来看，我国在除国防外的所有领域均处于高水平，尤其在环境保护、经济事务²以及一般公共事务三个方面远高于其他国家。

¹ 联邦财政制度直接由 Fiscal Federalism 翻译而来，事实上这套理论详细讲述了央地政府的支出结构理论，翻译为财政分权理论应该更为合适。
² COFOG 数据库关于财政领域的分类和我国略有不同，其经济事务 (Economic Affairs) 包含了农业、能源、交通、通信、工业、劳动就业、基础设施等领域

图 2：OECD 与中国在央地支出结构上的对比



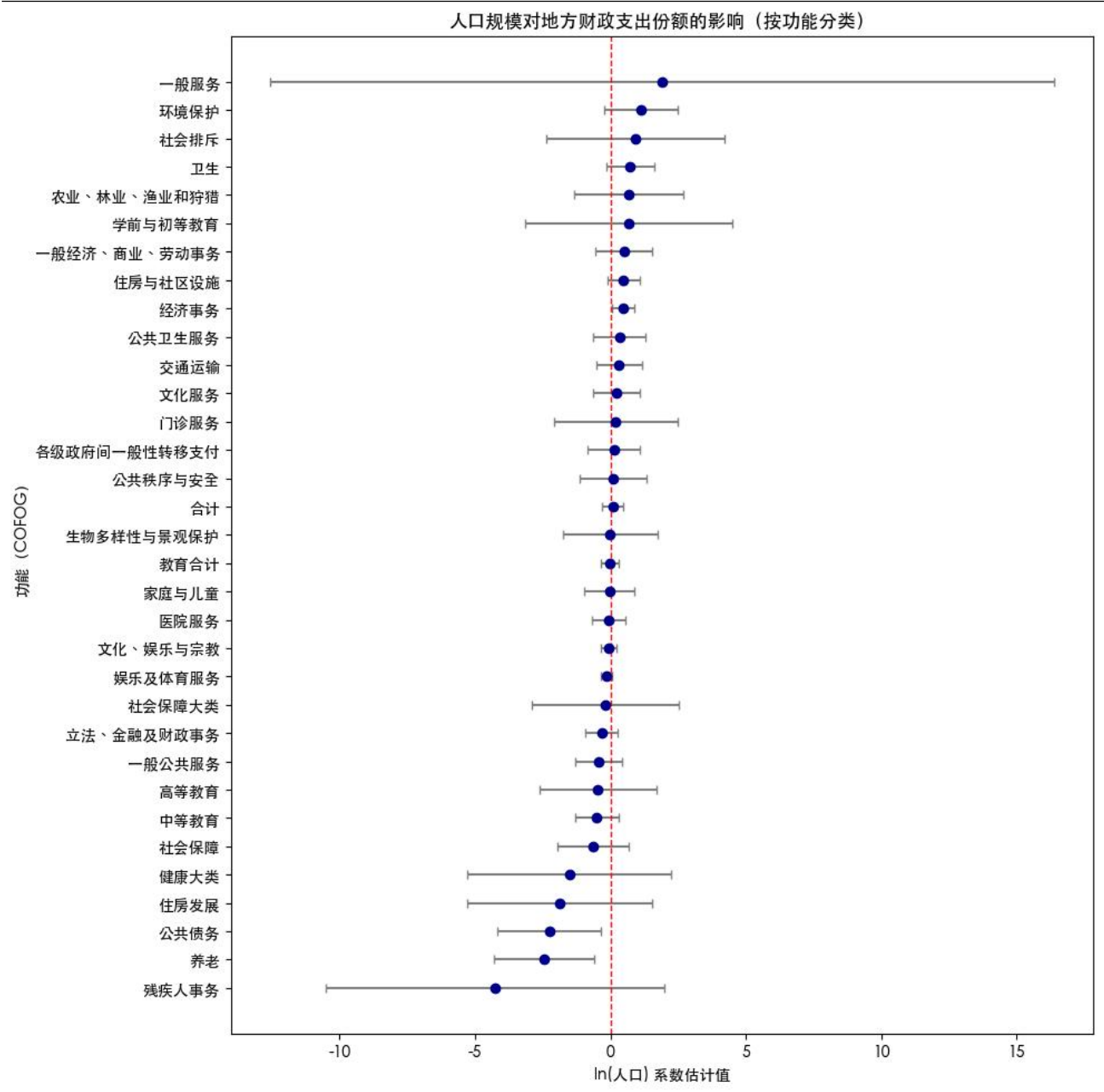
数据来源：财政部、OECD COFOG 数据库

相对于大多数 OECD 以及世界上其他主要经济体，我国主要特点是人口多，疆域广，根据财政分权理论，我国的地方政府支出占比自然会比其他主流国家更高。那么综合人口考虑，我国目前的央地事权划分合理吗？为了回答该问题，我们进行如下回归：

$$\text{Local_share}_{it} = \beta \ln(\text{population})_{it} + X_{it} + \gamma_i + \delta_t + \varepsilon_{it}$$

其中 Local_share 是各国的地方政府支出占比， X_{it} 是一系列潜在的控制变量，如 GDP 等。该回归包含了时间固定效应以及国家固定效应，因此，控制变量中我们忽略了国土面积、行政区域数量、以及是否联邦制（01 变量）。这些变量极少随时间改变，都被国家固定效应所解释。同时，我们发现人口的估计系数非常稳健，是否增加其他控制变量（如 GDP、人均 GDP 等）对该回归系数的估计影响极小。该回归的数据样本包含了全体 OECD 国家自 2003 年至 2022 年的数据。图 3 分领域总结了该回归。可以看到，该回归的估计系数在多数领域是不显著的，这主要是因为这些领域在 COFOG 数据库中有较大缺失，导致样本量过小（一些领域中的样本量只有约 30）。其次，随着人口的增多，OECD 国家在一些高地区异质性领域中会增加地方政府的支出，如农林渔、初等教育、卫生等；而在一些低地区异质性领域会增加中央政府的支出，如养老、公共债务、高等教育、一般公共服务等，该现象在一定程度上验证了联邦分权理论。综合图 2、图 3 来看，我国的地方政府支出占比在绝大多数领域高于其他国家，并且该支出占比是不能被我国的人口以及财政分权制度所解释的。这更加印证了我国的事权结构划分不合理之处。

图 3：人口效应估计量



数据来源：OECD COFOG 数据库

2. 调整我国的一般转移性支付，充分发挥中央及地方两个积极性

政府间的一般性转移支付，在我国通常发生在上级机构对下级机构的一次性财政拨款或专项拨款。图 4 总结了我国以及 OECD 各国中央转移支付占总政府支出的比例，可以看到我国转移支付的比例远高于世界上其他主要经济体。高转移支付一方面代表地方财政高度依赖中央，中央对地方财权控制强；另一方面代表地方财政单靠地方税收不可持续，地方财权较弱。结合图 1 与图 4 可以发现，我国财政运行呈现出一种“形式分权、实质集权”的结构性特征：

一是形式上的“高度分权”：从支出端看，中国地方政府承担了近九成的财政支出，占比远高于任何 OECD 国家，看似“地方权力极大”。

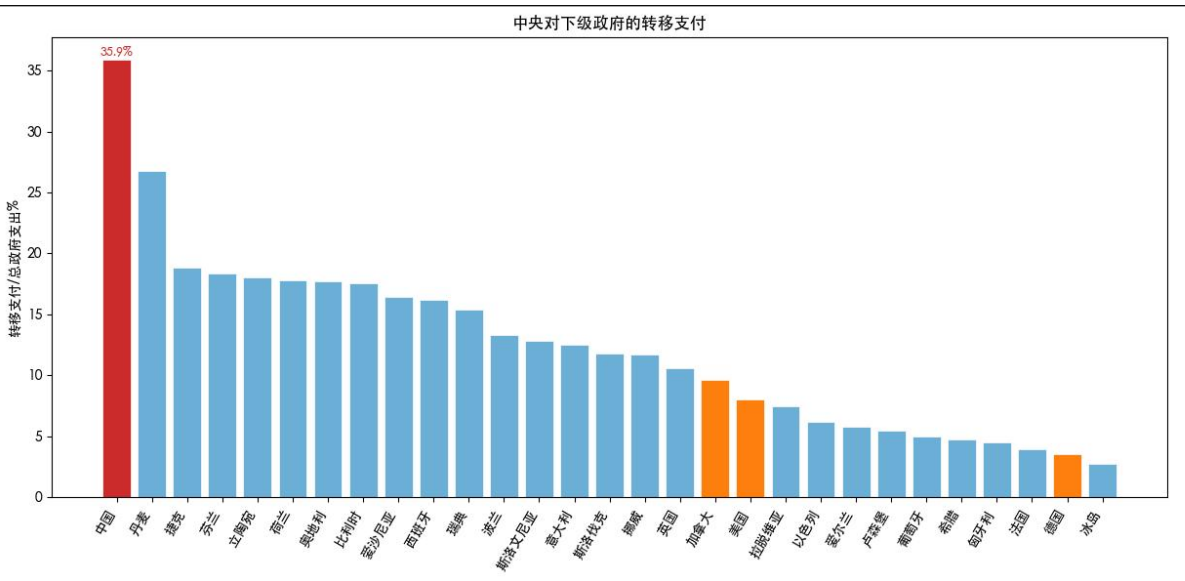
二是实质上的“强中央”：但从收入端与转移支付看，地方的财力来源高度依赖中央。中央财政既集中税权，又通过大规模转移支付“回流”至地方。

三是财政分权呈现“倒置型结构”：表面上地方支出责任最重，但资金决策权和可支配财源仍集中于中央，这导致地方政府的预算自主性低、激励不足、公共服务供给效率低。

由此可见，现有事权与财权格局在中央与地方之间形成了“支出下沉—权力上收—激励减弱”的局面。地方政府虽承担大量民生与公共服务职能，但财政自主空间有限，其积极性并未被充分激发。从制度设计的角度看，若仅通过扩大一般性转移支付比例，而不调整中央与地方的事权划分，可能会过度强调中央的宏观统筹能力，使得地方自主权进一步减少。当前，我国一般性转移支付规模已居全球首位，其增长在一定程度上形成了“中央出资、地方决策”的支出格局。这种模式虽然能短期缓解地方财政压力，但长期可能导致中央财政政策传导链条延长、资金使用效率下降、地区间政策碎片化、转移支付专项固化等问题。

因此，在下一阶段的财政体制改革中，应适度降低一般性转移支付的比例，将部分财政资源与决策权上收至中央，通过增加中央事权来强化全国性事务的统筹与协调能力。一方面，中央可在科技创新、生态环境、社会保障全国统筹等具有明显外部性和跨区域特征的领域集中财力和决策权，实现公共服务的统一标准和政策协同；另一方面，地方则应更多聚焦于基础教育、基层医疗、社区治理等公共服务的具体执行环节，以提高政策落地效率。这种“适度上收事权、优化转移支付结构”的改革，有助于形成中央负责方向、地方注重执行、财权与事权匹配的财政运行格局。中央在增强统筹规划能力的同时，也能通过更加明晰的事权划分，减少重复性转移和无效分配，实现财政资源的高效利用和政策目标的一致性。

图 4：我国及 OECD 各国中央对地方转移支付³



数据来源：财政部、OECD

3. 重新分配我国政府的事权支出结构

总体来看，我国地方政府在绝大多数功能领域的支出占比均显著高于国际同类国家，而这种“地方化偏高”并不能用人口规模、经济体量或政治体制差异来解释。这说明我国现行的事权划分在结构上存在“事权过重、财权不足”的问题，其结果是地方政府在承担

³ 图中标注了中国，以及美加德三个与我国 GDP 体量相近的国家。

广泛公共支出责任的同时，缺乏与之匹配的财政保障机制。为维持财政平衡，中央政府不得不通过大规模转移支付对地方进行再分配，而地方财政运转则日益依赖中央对地方的转移支付与上级专项资金。

这一格局直接体现在我国的实际支出结构中。根据财政部2023年决算数据（见图5），除国防、公共安全和债务付息外，几乎所有主要领域的财政支出均以地方为主，其中教育、社会保障与就业、卫生健康、城乡社区、农林水等民生类支出超过全国总支出的七成以上，显示出地方在公共服务供给中的主体地位。与此同时，中央支出主要集中在国防、公共安全、债务管理等具有全国性外部性的职能上。由此可见，我国当前的事权划分已形成“中央控宏观、地方保民生”的格局，这与财政分权理论大致吻合。然而，这种格局在实践中出现了两个结构性偏差：一是中央事权覆盖面偏窄、宏观统筹能力受限，在科技创新、生态环境、社会保障全国统筹等跨地区领域，中央投入不足，难以实现政策协同；二是地方支出责任过广、财力保障不足，导致地方政府在教育、医疗、社会保障等民生领域的支出压力长期居高。

因此，未来推进新一轮事权改革，必须结合各领域职能属性与支出特征，对事权划分进行系统优化。《意见》提出，在划分中央与地方支出责任时，应“充分发挥中央和地方两个积极性”，即既要增强中央的统筹规划与宏观调控能力，又要保障地方在具体事务中的执行和创新空间。

在推进新一轮事权改革的过程中，必须结合不同领域的职能属性与支出特征，对具体领域的事权划分进行系统优化。如图6所展示，我国地方政府的支出责任主要集中在经济事务、教育、一般公共服务、以及社会保障几个大类（合计占地方政府一本账支出62.17%）。下一步的改革重点应该首先聚焦于这几个大类并由三个方面展开：

一是适度上收中央事权，在科技创新、生态保护、重大基础设施、社会保障全国统筹等领域强化中央投入与协调；

二是下放可由地方高效执行的公共服务事权，如基础教育、初级卫生服务、城乡社区治理等，明确地方责任边界；

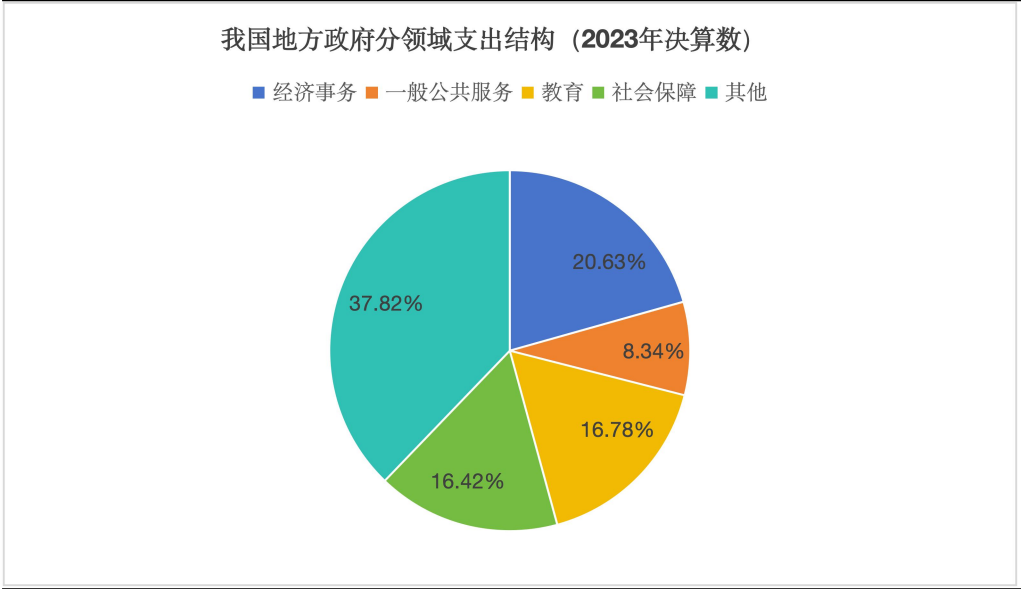
三是配套完善财权与转移支付机制，使上收事权的同时财权同步上移，下放事权的同时地方财力相应增强。

图 5：2023 年我国央地支出结构



数据来源：Wind、财政部

图 6：2023 年我国地方政府支出结构



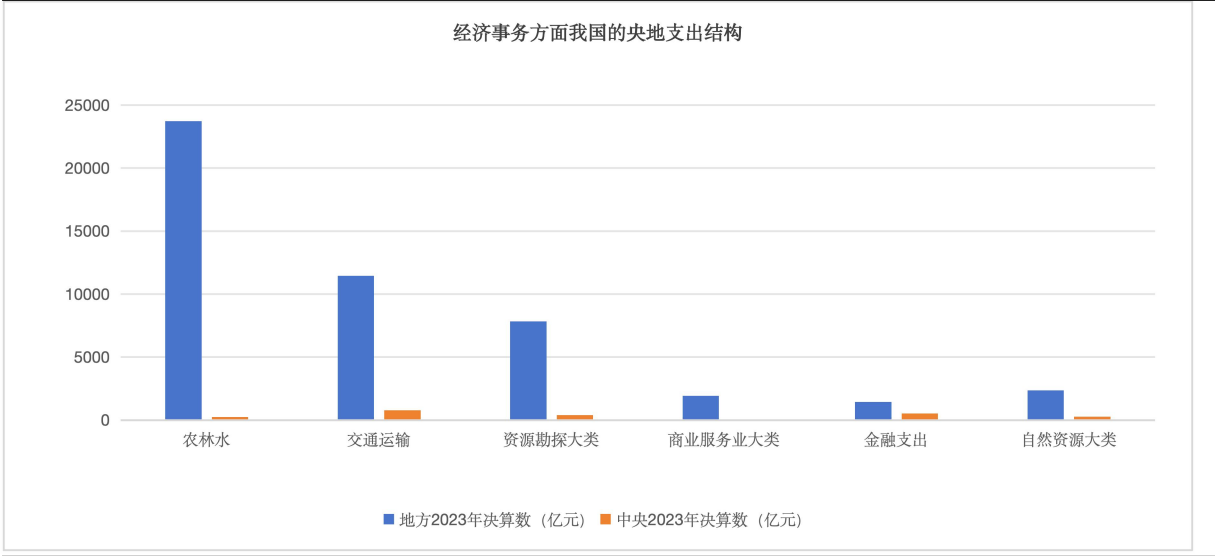
数据来源：Wind、财政部

4. 经济事务方面的事权结构划分

经济事务支出涵盖农业、能源、交通、通信、工业及基础设施建设等多个领域，是地方政府财政支出的重要组成部分。根据财政部数据（见图 7、图 8），2023 年我国地方政府在农林水、交通运输、资源勘测、商业服务业、金融支出及自然资源等六大类支出中的占比分别为 98.93%、93.68%、95.11%、98.46%、73.38%和 89.18%，其中农林水、交通运输与资源类支出规模尤为庞大，均在万亿元级别以上。其中，农林水支出约占经济事务总支出的 51.1%，是支出数最多的领域。

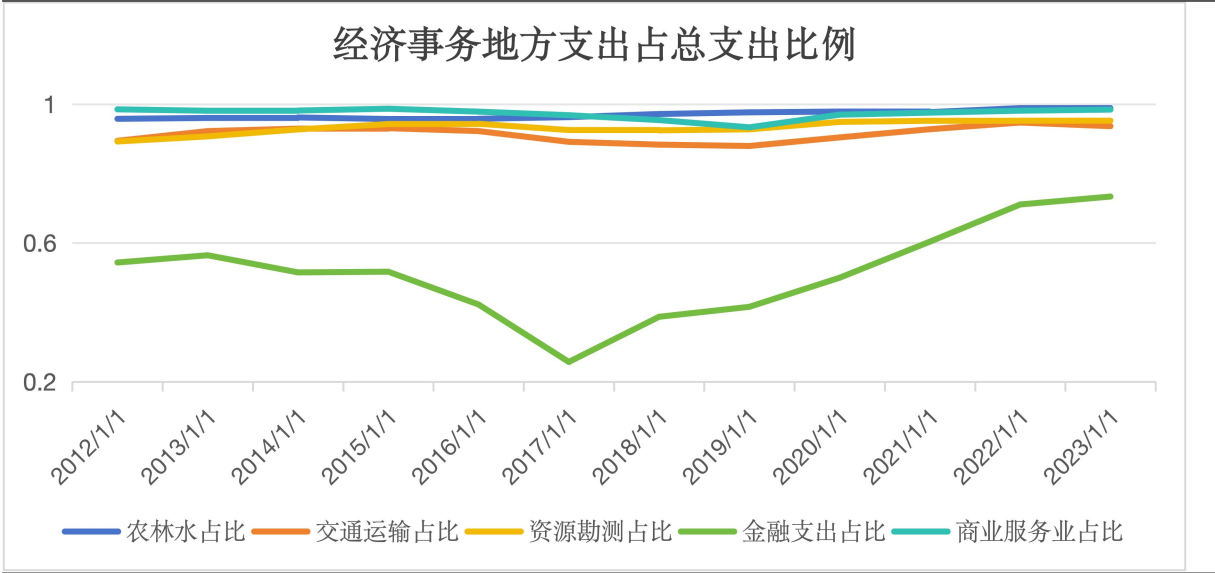
从结构上看，我国经济事务的财政责任几乎完全由地方承担，中央仅在特定项目中以专项资金形式参与。这种“战略中央化、执行地方化”的格局，在促进地方积极性的同时，也导致了国家层面在重大经济事务上的统筹不足，尤其在区域协调发展、农业现代化、能源转型与生态保护等跨区域问题上，政策协同存在缺口。

图 7：中央与地方在经济事务上的支出结构



数据来源：Wind、财政部

图 8：地方在经济事务上的支出比例



数据来源：Wind、财政部

首先来看农业农村领域，自 2017 年党的十九大召开以来，我国提出了乡村振兴战略，2020 年乡村脱贫攻坚取得胜利，随后到 2025 年，我国正进行“防止返贫”和“乡村振兴”衔接的 5 年过度期。同时，国家在 2021 年正式成立国家乡村振兴局接替扶贫办，可见国家目前正有意识地在顶层设计上对乡村战略进行统筹规划。然而，从支出责任来看，农业、农村、脱贫攻坚及农村综合改革等相关支出几乎全部由地方承担，中央财政的直接支出占比极低。这种“中央规划、地方买单”的模式在财政上不可持续，也削弱了中央战略的执行力。

从区域分布上看，我国农村人口在地理空间上呈现出“东中部密集、西部稀疏”的显著特征（见图9）。根据第七次全国人口普查数据，2020年我国农村人口约为5.1亿人，占全国总人口的36.11%。其中，河南、山东、四川三省农村人口均超过4600万人，河南更是高达5813万人；而西藏、青海、新疆等省区的农村人口则不足500万人。这类人口分布差异意味着：

第一，农村人口高度集中的中东部省份具备较强的政策执行能力与财政承载能力，同时也是乡村振兴、农业现代化的核心。这些地区在基础设施、农村教育、农业科技推广等方面存在较大的跨地区协同性和公共品外部性，更需要中央层面进行整体规划与资金统筹。

第二，人口稀疏的西部及边疆地区，地域广阔、自然条件复杂、地方差异明显，中央直接管理的边际成本较高，宜由地方政府承担主要责任、中央以补助和均衡性转移支付为主。

结合财政支出结构数据（图9与图10），可以发现我国农林水大类支出在整体上呈现“地方主导、中央弱化”的特征。尽管乡村振兴、巩固脱贫攻坚、农村综合改革等均为国家战略，但在资金配置上，中央直接支出仅占总额极小比例，乡村建设更多依赖地方财政投入。这种格局容易造成中央战略目标与地方财政能力的不匹配——国家顶层设计是统一的，但地方财力分散、执行力度不齐，导致政策落实效果不均。因此，有必要根据农村人口分布与区域特征实行分层分区的事权重构：

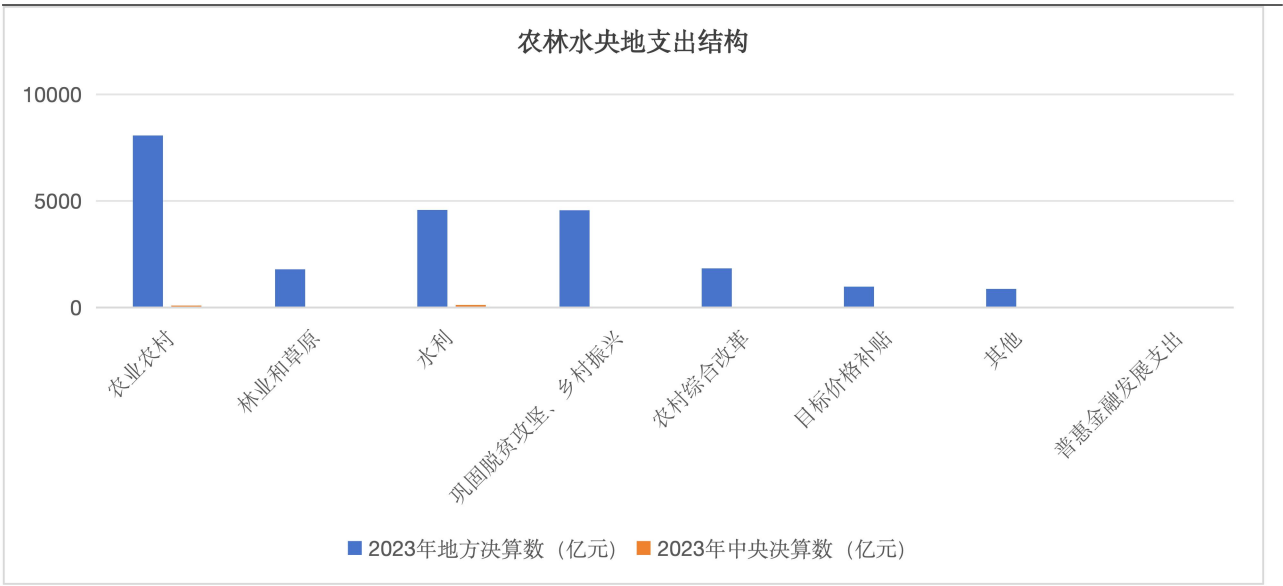
1. 在中东部农村人口密集地区（如河南、山东、四川、河北等），中央可通过设立统一的“农业农村发展专项”或“乡村振兴统筹基金”，直接承担40%—50%的投资责任，重点用于农业科技推广、农村人居环境改善及农业基础设施建设。

2. 在西部边疆农村人口稀疏地区（如新疆、西藏、青海、内蒙古等），中央可维持20%—30%的专项资金责任，以保障基本公共服务均等化，并防止区域发展差距扩大。

3. 同时，应建立中央—省—县三级协同的农村支出绩效评估体系，通过差异化的资金配比和目标考核，确保中央战略目标能在不同地区精准落地。

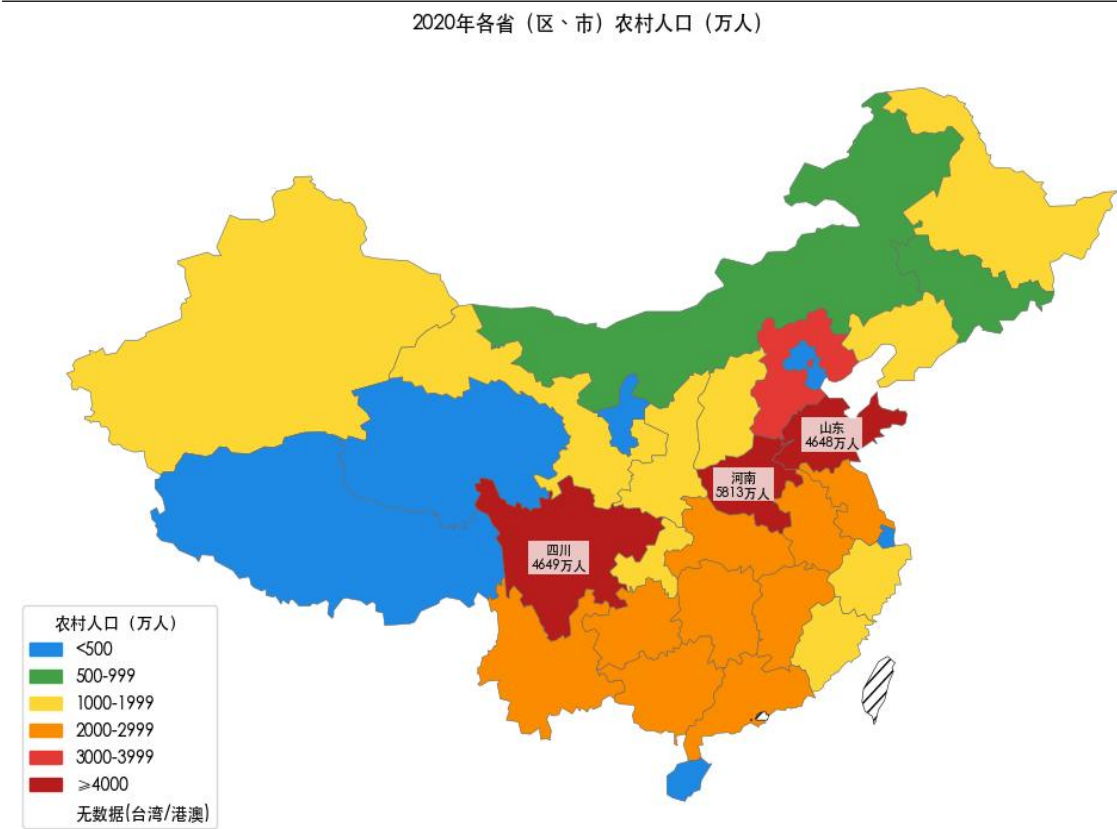
综合估算，若中央财政在农业农村、脱贫攻坚与农村改革三项上将支出比例提高至30%—40%，可有效增强国家层面的政策统筹与执行能力，预计可相应减轻地方财政支出压力4373亿至5832亿元。这不仅有助于缓解地方政府在经济事务领域的资金紧张状况，也能从制度上确保中央战略性任务的持续推进。

图9：2023年我国地方政府农林水的支出结构



数据来源：Wind、财政部

图 10：我国农村人口分布⁴



数据来源：Wind、国家统计局第七次人口普查数据、全国地理信息资源目录服务系统

交通运输是典型的跨区域公共基础设施领域，兼具全国性网络外部性与地方差异性双重特征。根据财政部数据（见图 7、图 8），2023 年我国地方政府在交通运输支出中承担了约 93.68% 的资金责任，中央支出占比极低。这种“地方主责、中央规划”的结构虽然在早期推动了基础设施快速扩张，但在当前阶段已暴露出明显的不均衡问题：中央规划与地方财力脱节，地方在重大基础设施建设中负担过重、债务压力上升。结合图 11 可见，我国公路体系中，县道以下道路（乡道、村道）占总里程的 70% 以上，而国家高速与国道合计占比不足 10%。这种分层结构决定了，不同层级道路的公共品属性与外部性差异极大，理应实行分类分权。

一方面，对于低异质性、全国性战略交通体系（如国家高速公路、干线铁路、国家级航运/空运通道等），其规划布局直接关系国家区域协调发展、经济安全与综合交通网络效能，应主要由中央政府统筹规划并承担主导支出责任。当前实践中，中央虽负责总体规划，但支出责任大部分下放给地方政府，地方多依赖专项债与城投债融资，风险集中且缺乏全国层面的统筹约束。未来，应在中央预算内设立国家综合交通建设专项基金，由中央与地方按比例共担。根据国际经验，如美国联邦政府在多数公路项目中承担约 80% 成本（州政府配套 20%）⁵。参照该做法，我国可将国家级公路与铁路项目的央地支出比例设定在 8:2 至 9:1，既确保中央对重大交通网络的统筹，又减轻地方融资压力。

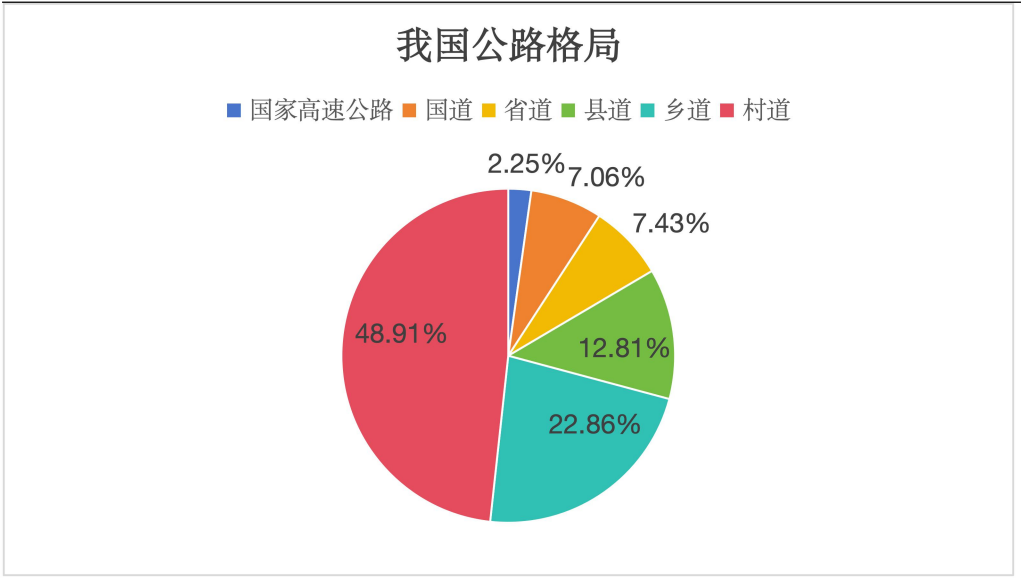
⁴ 为了图像简洁，该图未标注南海九段线、南海各岛等人口稀少岛屿。GIS 信息及绘图可能有着精度不够的问题，导致各省份边界或有一定的信息缺失。本图依据全国地理信息资源目录服务系统地图为底图绘制，国家主权与领土范围以国家立场为准。

⁵ 资料来源：Federal Highway Administration; [Federal Share Fact Sheet](#)

另一方面，对于高异质性、区域性交通项目（如省道、县道、乡道、村道），由于地理、人文与经济条件差异较大，中央直接统筹的边际成本高、政策针对性弱，应以地方政府为主体。中央可通过专项转移支付或专项基金的方式提供差异化支持，并随着道路等级降低逐步下调中央支出比例——例如，省道可维持 5:5 或 4:6 的央地分担比例，乡村道路可降至 2:8。这种梯度式分权有助于实现“中央抓骨架、地方抓毛细血管”的治理模式。

综合测算，若按上述比例调整，我国交通运输领域地方政府的总体支出责任可从当前的 93.68% 降至 65%—75% 区间，地方财政负担预计减少 2200 亿—3500 亿元。同时，中央支出责任的增加将显著提升国家在交通基础设施方面的战略统筹能力，强化交通网络布局的一致性和长期可持续性。

图 11：我国目前的公路格局



数据来源：交通运输部

自然资源与能源领域事关国家能源安全、产业链韧性与生态可持续发展，是具有强烈全国性外部性的典型领域。按理应当由中央统一规划、集中管理与主导投入，但我国目前该领域的财政责任分布却呈现明显的“属地化”特征。根据财政部 2023 年决算数据（见图 12），在“自然资源和信息”大类支出中，资源勘探开发、制造业（资源再加工）、工业信息监管及自然资源事务等主要科目的地方支出合计占比高达 82.9%。其中，“资源勘测”“制造业”“自然资源事务”三项地方支出规模尤为突出，远超中央层面。这意味着，在国家战略性资源的勘探、储备与监管环节，财政责任几乎全部由地方承担，而中央仅在部分专项资金上进行有限支持。

进一步从能源类政府性基金收入看（见图 13），2023 年中央财政在石油石化、电力、煤炭等关键能源领域的基金性收入占比虽高，但与支出结构并未匹配：中央主要掌握收入端，地方承担了执行端的支出责任。这种“中央收、地方支”的格局造成了两方面问题：

一是削弱了国家在能源安全与资源配置上的战略统筹能力。地方出于短期财政激励或就业考虑，往往存在重复投资、过度开采、产业链条低端化等问题，难以形成全国统一的资源战略。

二是加重了地方财政负担。许多资源型省份（如山西、内蒙古、陕西等）在承担资源开发、生态修复及产业转型支出时，缺乏稳定的中央财力支持，形成了“资源枯竭—财政困难—生态压力”三重约束。

从公共财政理论看，能源安全、资源勘测及储备属于典型的中央事权。这一领域的跨区域外部性强、战略性突出，地方政府难以单独承担，应由中央财政主导。国际经验也支持这一点：美国的能源部（DOE）直接负责全国能源政策与储备体系，联邦预算承担核心研发与战略储备支出；日本在国家能源战略框架下，由中央财政设立国家性基金，专门用于补贴地方能源转型项目⁶。借鉴这些做法，我国应对自然资源与能源领域的事权进行系统重构，形成“中央统筹、地方协同”的新格局：

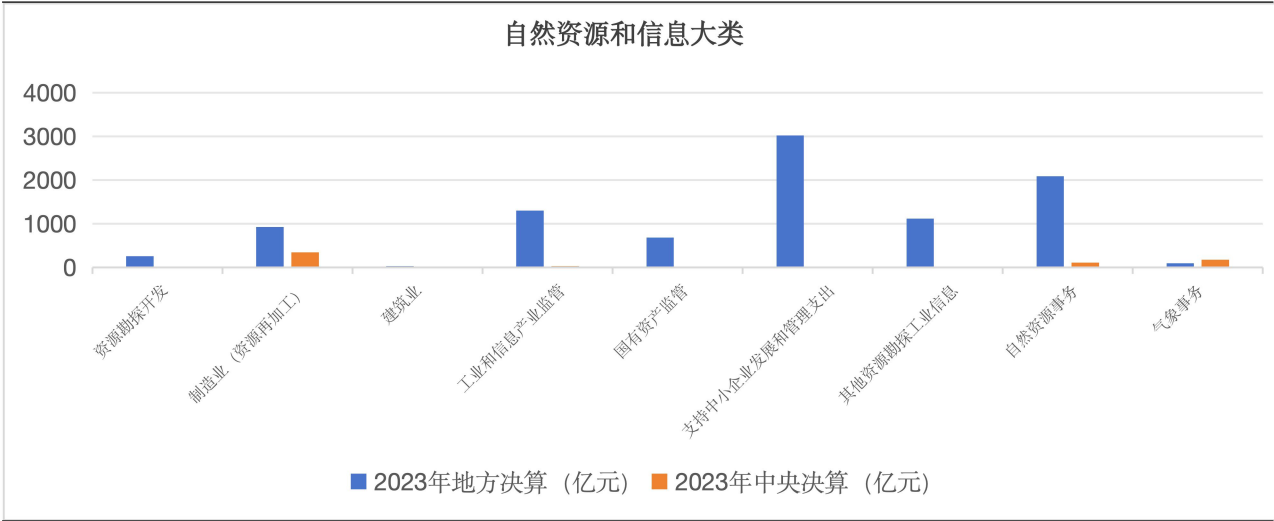
1.在资源勘测、储备与能源安全领域，中央应逐步上收事权与支出责任，建立跨部门协调机制和专项资金池，中央支出占比建议提高至 50%—60%；

2.在资源开发与加工环节，可保持地方执行主导，但中央应通过专项转移支付引导绿色转型与节能降碳；

3.在生态修复与资源枯竭地区转型方面，应建立中央主导的补偿基金，对资源型城市提供长期财力支持，避免地方因财政短期化而延误产业升级。

按测算，若中央在自然资源与能源领域将支出责任提高至 50%，可使地方财政负担减少约 2000 亿—2500 亿元，同时显著增强中央对能源安全、碳中和目标与生态保护的整体统筹能力。

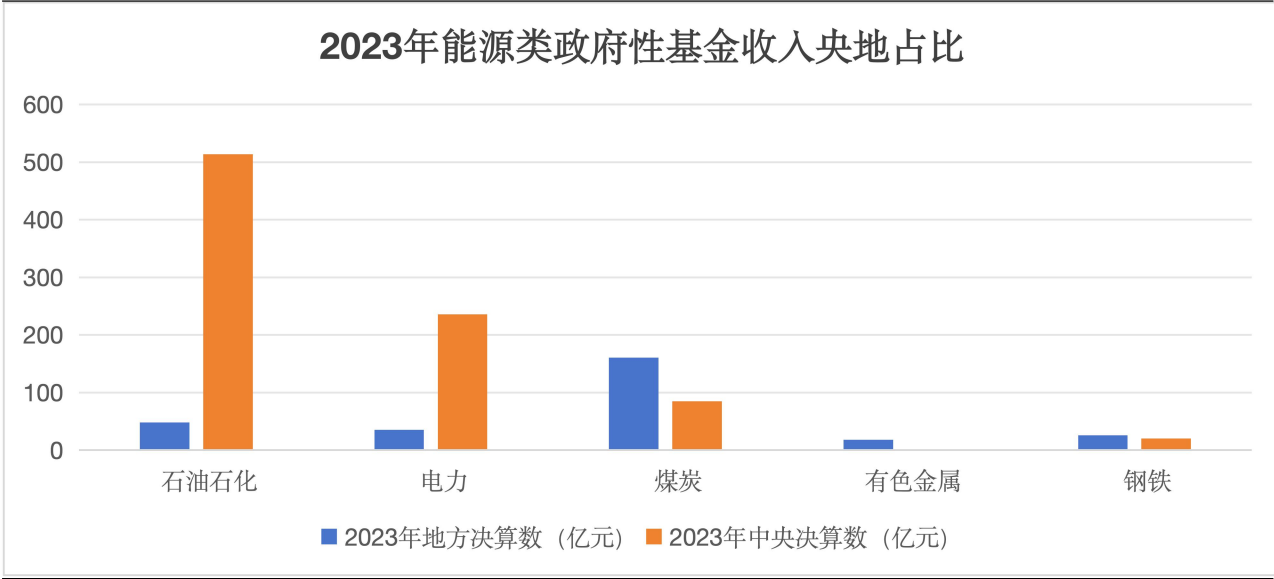
图 12：自然资源及信息大类支出结构



数据来源：财政部

⁶ 资料来源：日本气候转型基金 ([Japan Climate Transition Bond Framework](#))

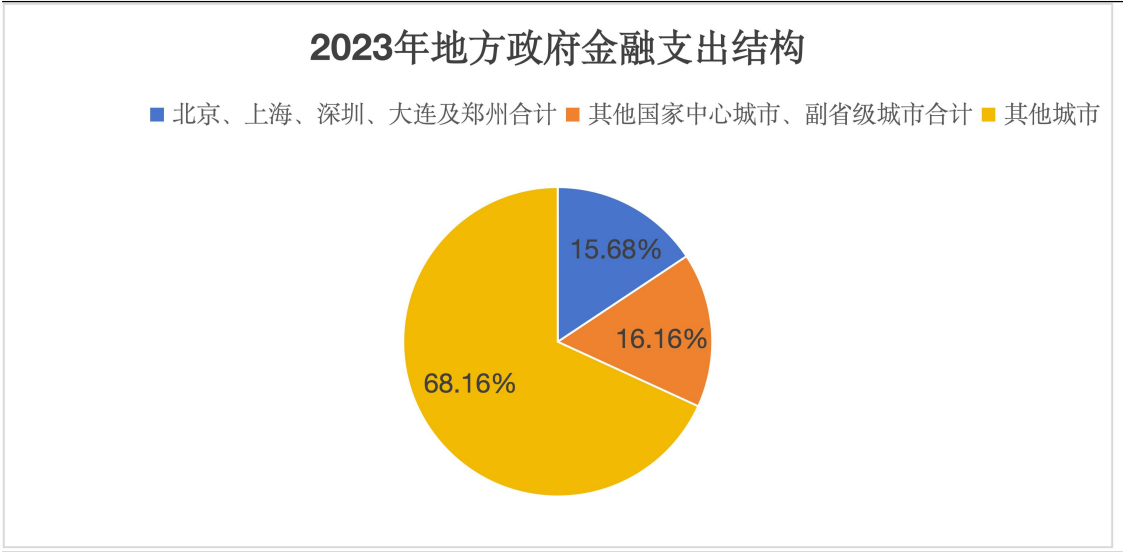
图 13：2023 年能源类政府性基金收入央地占比（第三本账）⁷



数据来源：财政部

在金融支出方面，自有数据以来地方政府的支出占比呈“U”字型，这主要是由于国家在 17—18 年之间强化金融监管以及金融去杠杆化改革。不论是一级市场、二级市场或者期货市场，我国的金融业以及证券期货交易都集中在北京、上海等中心城市，这是便于国家统筹监管和规划的。目前，我国地方政府在金融方面的支出为 73.38%，其结构遵循财政分权理论并且是大致合理的。事实上，我国金融监管的责任全部集中在中央，而金融业发展是由国家和地方共同承担的，2023 年这一数字对央地分别为 390 亿和 653 亿，已经形成了中央抓监管，共同担发展的格局。分省市来看，有着证券及期货交易所的五座城市占到了全国地方政府金融支出的 15.68%，与其他 14 座中心城市、副省级城市合计相当；而全部国家中心城市和副省级城市合计约占全国地方政府金融支出的 32%，可见我国金融业的中心化趋势十分明显。若国家下一步想在金融支出方面调整事权，那么应在中心城市及副省级城市进行统筹规划。

图 14：我国地方政府金融支出结构



数据来源：Wind、各省市财政局、人民政府、及统计局

⁷ 第三本账（即国有资本经营）并未单列国家在政府性基金上的支出管理费用，该类费用体现在第一本账中（图 12）。因此这里我们将第三本账及第一本账放在一起讨论。

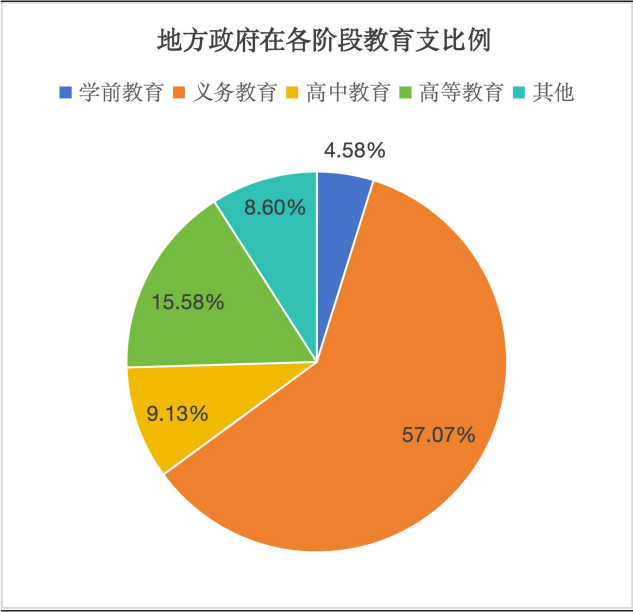
5. 教育方面的事权支出结构划分

教育是公共服务体系中外溢性最强、受众最广的领域，其事权划分不仅影响教育公平，也直接决定人力资本积累和社会流动性。从财政分权角度看，教育支出具有明显的层级差异，不同教育阶段的异质性与外溢性决定了中央与地方应承担不同责任。根据财政部数据（见图 15、图 16），2023 年我国地方政府承担了教育支出的绝大部分责任，其中义务教育支出占比高达 57.07%（约 2.26 万亿元），高中教育占 9.13%（约 3623 亿元），高等教育占 15.58%（约 6180 亿元）。相较之下，中央政府的教育支出则高度集中于高等教育领域，约 89.5% 的中央教育预算用于高校，总额约 1405.8 亿元；义务教育与高中教育支出分别仅为 6.6 亿元和 21.2 亿元，几乎可以忽略。这一格局总体上符合 Oates (1972) 财政分权理论的逻辑以及大部分 OECD 国家的实际情况：教育层级越低，地区异质性越强、外溢性越弱，越应由地方政府负责；教育层级越高，外溢性越强、政策协同性越重要，越应由中央统筹。然而，结合我国现实情况，这种分工在两个方面均出现了失衡：

其一是在高等教育方面：外溢性强但地方承担过重，应适度上收中央事权。高等教育是典型的全国性公共品，其人才培养、科研创新与社会服务具有跨区域外部性。高校招生来源覆盖全国，科研成果与技术扩散惠及多地区，而地方政府单独投资难以实现资源均衡。目前，全国高等教育支出中地方承担比例高达 81.5%，中央仅占 18.5%，导致优质高等教育资源严重集中在财政实力较强的沿海与中心城市。2023 年，北京拥有 26 所“双一流”高校，上海 10 所，而欠发达省份如云南、贵州、青海、宁夏、甘肃等仅有 1 所。这种失衡削弱了国家整体创新能力与教育公平。因此，高等教育领域的事权应当适度上收至中央。中央政府应统一规划高等教育布局和投入结构，建立全国高等教育统筹发展专项资金，重点支持中西部和欠发达地区高水平大学建设。在财政责任上，建议中央与地方的支出比例调整为 1:1 或 6:4（中央占优），以确保国家层面的战略协调。按此测算，地方财政可减轻约 2300 亿—3100 亿元的支出压力。同时，通过建立全国统一的高校绩效拨款机制，引导高校资源向国家重点战略领域和区域薄弱地区倾斜。

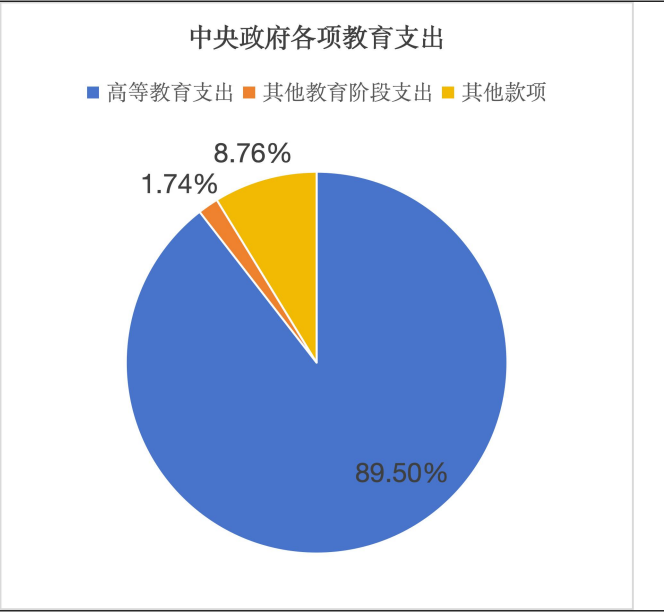
其二是在义务教育方面：地方主责但不均衡突出，应强化中央财政统筹。尽管义务教育在理论上属于地方责任，但我国区域经济发展差距巨大，导致地方间教育经费、师资力量和办学条件的差异显著。东部沿海地区财政充足、教育质量高，而中西部和农村地区仍存在资金短缺、教师流失和基础设施落后等问题。地方财政能力差异使“地方主责”模式在现实中演变为“地方无力”，形成“事权下放、财力下沉、能力不均”的困境。鉴于义务教育的全民性与战略性，其均衡发展事关国家人力资本积累和社会稳定，中央应在现有基础上加大统筹与财力分担：中央可提高现行的“义务教育转移支付专项”^[2]或设立“义务教育专项基金”，将当前不到 5% 的资金分担比例提升至 20%—30%，重点向中西部和农村地区倾斜。地方政府约合减少 4520 亿至 6780 亿元支出。

图 15：地方政府教育支出结构



数据来源：财政部、教育部

图 16：中央政府教育支出结构



数据来源：财政部、教育部

6. 社会保障及养老方面的事权支出结构划分

社会保障体系是现代财政制度的重要支柱，但我国当前中央与地方在社保领域的支出责任划分极不均衡。2023 年，全国社会保障和就业支出总额中，中央财政支出约 1053 亿元，地方财政支出高达 3.88 万亿元，地方承担了约 97% 的财政责任。中央支出主要集中在两项：中央级事业单位养老支出（约 807 亿元）和对全国社会保障基金的注资（约 200 亿元），在养老、医疗、低保等主要社会保障项目中的直接支出比例极低。地方政府的社保支出结构显示，养老责任占据绝对主导地位（见图 17）。2023 年，地方在行政事业单位养老支出约 1.4 万亿元，对基本养老保险基金的补贴约 1.14 万亿元，合计占地方社会保障支出的 65.6%。这意味着，养老体系的运行稳定几乎完全依赖地方财政支持。由于人口老龄化加速、抚养比上升、基金结余分布不均，地方政府的养老支出压力持续攀升。

这种格局显然与养老保险的制度属性不相匹配。养老保险具有强烈的全国公共性与跨区域外部性，其风险分散与可持续性高度依赖国家层面的再分配机制。从国际经验看，大多数国家都在国家层面设立基本养老保险的统筹制度。根据世界银行提出的“五支柱养老体系框架”：第 0 支柱：非缴费型社会救助（最低生活保障），主要由中央财政承担；第 1 支柱：缴费型公共养老（基本养老金），国家层面统一筹集和发放；第 2 支柱：强制职业或企业年金；第 3 支柱：个人自愿储蓄（商业养老金、个人账户等）；第 4 支柱：家庭与社会非正式支持。

我国的养老体系与国际通行模式大体一致：第一支柱的基本养老保险已基本实现全国参保，覆盖 10.5 亿人；2023 年基金收入 7.67 万亿元，支出 6.84 万亿元；第二支柱的企业年金覆盖 3241 万人，基金规模 3.64 万亿元；第三支柱的个人养老金制度刚刚起步，参保规模约 7000 万人；全国社会保障基金（NSSF）作为长期储备基金，截至 2023 年末规模 2.6 万亿元，主要用于应对人口老龄化风险，而非当期发放。

由此可见，养老保险的基础性公共部分（即第一支柱）应具备明显的中央属性。其缴费比例和待遇标准全国统一，地区差异性小，完全符合中央事权的特征；在实际上，大部

分国家也是如此操作（图 3 中养老及社保呈负显著）。而企业年金和个人养老金由于受市场与企业差异影响大，异质性高，更适合由地方或市场机制主导。

因此，在未来的事权改革中，应以“中央统筹、地方协同”为目标，逐步完善基本养老保险的全国统筹制度：在事权上，中央负责全国制度设计、账户统筹与再分配机制，地方负责征缴管理和执行；在财权上，中央通过预算安排对基金结余薄弱地区给予补助，并建立跨省调剂金制度，缓解地区间收支失衡。通过全国统筹，中央可在不直接“收回”养老基金管理权的前提下实现对养老体系的宏观调控，提升制度可持续性，缓解地方财政风险。若中央进一步承担基本养老保险支出责任的 20%—30%，地方财政养老支出可减少约 8000 亿—1.2 万亿元，这将成为稳定财政运行与应对老龄化挑战的重要缓冲。

图 17：地方政府社保类支出结构

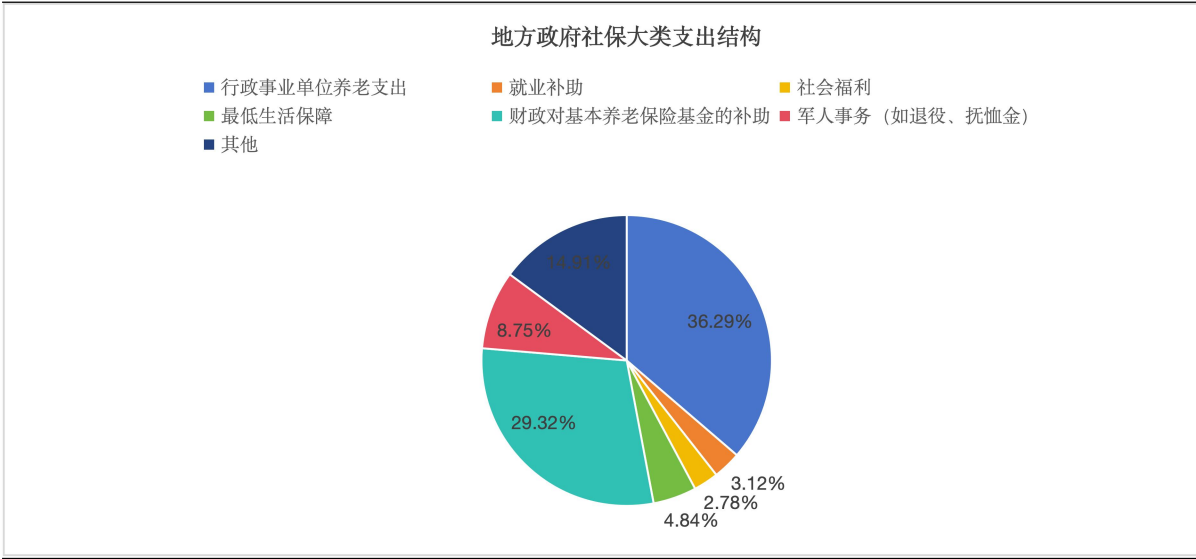


表 1：各国的养老政策对比⁸

国家	具体结构	缴费及税率	制度及特点
英国	国家养老金 + 工作场所养老金（均为强制缴纳）	雇主 ≥ 3%，雇员 ≈ 5%	养老金领取年龄为 66 岁，2026 - 2028 年分步升至 67 岁，并已立法规划 2044 - 2046 年升至 68 岁。国家养老金实行“三重锁”（与通胀、工资增速、2.5% 三者取高）
美国	社会保障（OASDI，强制） + 雇主退休计划（401(k)/403(b)/IRA，非强制）	雇员 6.2% + 雇主 6.2%	公共养老金由联邦社会保障局统一管理，地方不设独立账户；雇主计划和个人计划补充性强，完全市场化。
日本	国家年金（基础养老金，强制） + 厚生年金（雇员保险） + 私人养老金	雇员 9.15% + 雇主 9.15%	中央财政承担国家年金支出约 50%，确保制度可持续性；地方仅负责征缴与服务执行。
德国	公共养老保险 + 职业年金 + 个人养老储蓄	雇员 9.3% + 雇主 9.3%	公共养老由联邦劳动与社会事务部统一管理；中央承担补贴与跨州调剂责任，地方仅执行。

⁸ 资料来源：英国国家养老金（[House of Common Library](#)）、美国 OASDI 计划（[Social Security Administration, How is Social Security financed?](#)）、日本厚生年金（[日本年金機構](#)）、德国养老金（[德国统计局](#)）

中国	国家基本养老保险+企业年金+商业险、个人险	基本养老金：企业16%+个人8%	基本养老保险全国覆盖，现阶段以省级统筹为主，中央正在推进全国统筹；第二、三支柱发展初期。
----	-----------------------	------------------	--

资料来源：财政部、各国公开政府资料

7. 总结

本文依据 Oates (1972) 所提出的财政分权理论 (Fiscal Federalism)，通过样板数据研究了 OECD 国家的央地政府事权支出结构，发现 OECD 国家在央地事权划分中大致遵循 Oates 的理论，即在低地区异质性的领域增大地方政府支出（如初等教育、农林水、医疗健康等），以及在高地区异质性的领域加大中央政府支出（如高等教育、养老、社保等）。依托于理论和实证，我们发现我国目前的央地事权结构并不遵循 Oates 的理论，并且不能以我国的人口数量以及制度所解释，这导致了政府财政支出潜在的效率问题、地方政府积极性不足、财政持续性差、以及过度依赖中央转移支付等问题。就此，本文在经济事务、教育、以及社保三个央地事权结构问题突出的领域提出了具体的意见。三个领域合计，我国的地方政府支出占比将下降到 75% 左右，这对于减轻地方政府财政压力以及解决财政可持续性问题的效果是显著的。

由于篇幅原因，本文没有考虑其他有潜在问题以及有优化空间的领域，如卫生健康、节能环保、以及一般公共服务等。事实上，国家在这些领域也将有意识的进行事权结构调整，如“地方官员过好紧日子”以缓解一般公共服务的支出压力。在这些领域的改革也应遵循 Oates 的财政分权理论，充分考虑这些领域的外部性问题综合考虑国家的下一步措施，我国未来的地方事权支出或将位于 65%—70% 区间。届时，算上中央的转移支付，我国的事权和财权将大致匹配。

表 2：各领域的事权优化总结

领域	优化后的地方事权比例	地方政府减少的支出	具体内容
农林水	60%—70%	4373—5832 亿元	乡村振兴以及抚平计划分区域执行，统筹规划农村人口稠密的地区，放权人口稀少西部边疆地区。
交通运输	65%—75%	2200—3500 亿元	对于异质性低的交通，如交通枢纽、国家干线交通负主要支出责任；对异质性高的交通，如乡道、村道，负少量支出责任。
资源大类	50%左右	2000—2500 亿元	中央回收资源勘测、资源开发加工、以及国有资产监管的事权。
高等教育	40%—50%	2300 亿—3100 亿元	中央回收高等教育的事权，对高校建设，科研建设统筹规划。
义务教育	70%—80%	4520—6780 亿元	中央适度回收义务教育事权，适度平衡我国义务教育不均等的问题。
社保养老	70%—80%	8000—12000 亿元	社保和养老公共属性极高，中央应适当收回财政对基本养老金的补贴支出，同时进行区域协调。
合计	75%左右	23393—33712 亿元	

资料来源：CF40 研究