

三中全会聚焦

央地关系破局：

增加地方财力 优化事权和支出责任

本报记者 杜丽娟 北京报道

经历1994年和2014年两轮规模较大的财税体制改革后，中央经济工作会议提出要谋划新一轮

适当上移事权

目前中央财政支出占全部支出比例已经从之前的15%上升到30%左右。

随着三中全会的闭幕，央地关系受到各方关注。

7月21日，党的二十届三中全会审议通过的《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》（以下简称《决定》）全文发布。《决定》的公布，使得新一轮财税体制改革的路径逐渐明晰，而完善中央和地方财政关系也成为财税改革的一个重要内容。

一直以来，中央和地方财政关系是政府间权责划分的基本组成部分，也是现代国家治理的重要方面。按照中央的部署，“十四五”时期，要着力建立权责清晰、财力协调、区域均衡的中央和地方财政关系，推动形成稳定的各级政府事权、支出责任和财力相适应的制度。

近年来，中央政府在财政分配上也进行了多次调整，适当上移中央事权成为一种共识。所谓适当上移中央事权，主要是指在国家治理中，将一些原本由地方政府负责的事务和责任转移至中央政府。

当前适当上移中央事权的主要内容，是将涉及生产要素全国流动和市场统一的事务，以及跨区域

财税体制改革，在刚刚结束的党的二十届三中全会上，这一改革计划被再次提及。

会议从健全预算制度、健全税收制度和完善中央与地方财政

关系等方面，详细部署了未来五年深化财税体制改革的重点任务和方向。

在业界看来，前两次改革中，税制改革和预算改革的目标已基

本理顺，目前财税改革三大任务中只有央地关系未有实质性进展，借助党的二十届三中全会这次重要契机，央地关系也走到了改革的十字路口。



党的二十届三中全会闭幕，央地关系备受各方关注。图为浙江大学的学生在德清县上柏村，向村民宣讲党的二十届三中全会精神。视觉中国/图

外部性强的事务明确为中央财政事权，减少委托事务，加强中央直接履行的事权和支出责任。例如，基础养老金、司法体系、食品药品安全、边防、海域管理和跨地区流域管理等均上划为中央事权。

在上移事权的同时，中央也逐步提升了中央财政支出的比例，目前中央财政支出占全部支出比例已经从之前的15%上升到30%左右。

在中国社科院财政税收研究中心主任杨志勇看来，此举不仅能

够增强中央政府的财政实力，也可以有效避免因地方财力不足导致的执行不到位问题。

事实上，对于中央和地方事权与支出责任关系的处理，时任财政部部长的刘昆曾指出，按照地方优先的原则，将涉及区域性公共产品和服务的事务明确为地方财政事权，合理确定中央和地方共同财政事权，由中央和地方按照规范的办法共同承担支出责任，进一步明确中央和地方职责范围。

这意味着，在中央统一领导

下，适宜由中央承担的财政事权执行权要上划，加强中央的财政事权执行能力，适宜由地方承担的财政事权决策权要下放，保证地方有效管理区域内事务。

光大证券首席宏观经济学家高瑞东认为，当前中央财政事权较多集中在国防、外交、粮油物资储备等方面，在基本公共服务领域，比如社保、教育等方面，地方仍然承担了主要的支出责任，未来中央和地方在共同事权的支出责任分配也需要进一步优化。

下放部分决策权

这有利于稳定地方收入，提高地方税收管理积极性。

“完善中央和地方财政关系主要是针对地方政府和基层财政困难提出。”在中共中央召开的新闻发布会上，中央财办分管日常工作的副主任、中央农办主任韩文秀表示。

据悉，2016年我国全面实施“营改增”以后，地方政府的主要收入依靠与中央共享的增值税以及土地财政收入。但随着房地产行业供需形势逆转并进入调整转型期，房地产相关税收和土地出让收入出现了大幅下降，这加剧了各地财政紧平衡形势。

粤开证券分析指出，从历次财税体制改革的经验看，增加地方积极性最有效的方式是给予地方足够的财政激励。“主要包括两个方面：一是增加地方直接的财政收入，二是增加地方财政的自主性。”

在《决定》中，我们发现其提出，要将研究相关税费合并为地方附加税并授权地方一定的税收管理权限。

粤开证券首席经济学家罗志恒表示，将城市维护建设税、教育费附加（少数归属中央）、地方教育附加三税（费）合并，并赋予地方一定的自主管理权限，可以增加地方财政的自主性，调动地方积极性。

在业内看来，这有利于稳定地方收入，提高地方税收管理积极性。

“税收管理权限下放到地方，也说明央地关系开始破冰。近年来，中央在上移财权财力的同时，不断下移事权，这导致地方政府实际支出责任范围不断扩大，刚性支出的上升也加大了

债务风险，这是央地关系中比较难的一个环节。”一位财税人士如此分析。

为理顺央地关系，2022年，国务院发布了《关于进一步推进省以下财政体制改革的指导意见》。截至目前，广东、贵州、江西三省公布了省以下财政体制改革实施方案。

在财权分配方面，贵州省进一步下放了财权，增加了地方政府的自主权。根据贵州省的安排，增值税地方分享部分，省、市、县三级按23:19:58比例分享，企业所得税及个人所得税地方分享部分、煤炭资源税及其他资源税、城镇土地使用税、环境保护税，省、市、县三级按20:20:60比例分享，城市维护建设税、耕地占用税、契税，市、县两级则按2:8比例分享。

相比广东、江西改革方案，贵州省的改革体现了财权向市县的适度下移，这成为目前央地关系改革中一个积极有效的探索。

财政部表示，推进省以下财政事权和支出责任划分改革，适度加强省级在维护本地经济社会协调发展，对防范化解债务风险具有重要意义。

在学界看来，适当下放财权是解决中央与地方财政关系不平衡的重要手段之一，其不仅可以激发地方政府的积极性，也能通过合理的财权分配机制，促进地方经济的健康发展。

“但值得注意的是，下放财权的过程需要科学规划和有效管理，只有这样，才能确保财权与事权的匹配度和财政资源的有效利用。”上述财税人士表示。

8月底前3000亿元超长期特别国债资金支持“两新”

本报记者 索寒雪 北京报道

消费市场迎来了令人振奋的消息——将有3000亿元左右超长期特别国债资金，加力支持

大规模设备更新和消费品以旧换新。

大规模设备更新和消费品以旧换新受到了社会各方面的广泛关注。

近期，为深入贯彻落实党中央、国务院关于“两新”工作的决策部署，经国务院同意，国家发展改革委（以下简称“发改委”）、财政部会同有关部门，研究制定

了《关于加力支持大规模设备更新和消费品以旧换新的若干措施》（以下简称《若干措施》）。7月25日，发改委对外公布了《若干措施》的具体内容。

全国机动车回收量达到307.4万辆

发改委党组成员、副主任赵辰昕在发改委举办的新闻发布会上，向在场记者兴奋地介绍：“《若干措施》在现行格局和政策体系基础上，进一步加大支持力度，强化中央和地方联动，明确由发改委牵头安排3000亿元左右超长期特别国债资金。”

2月23日，习近平总书记主持召开中央财经委员会第四次会议，研究大规模设备更新和消费品以旧换新问题。在会上，习近平总书记强调要打好政策组合拳，推动先进产能比重持续提升，高质量耐用消费品更多进入居民生活，废旧资源得到循环利用，国民经济循环质量和水平大幅提高。

今年3月，国务院印发《推动大规模设备更新和消费品以旧换新行动方案》，对“两新”工作进行

全面系统部署。

4个多月以来《推动大规模设备更新和消费品以旧换新行动方案》提出的“四大行动”都取得了积极成效。

记者从发改委获得的数据显示，今年上半年，全国设备工器具购置投资同比增长17.3%，对全部投资增长的贡献率达到54.8%，拉动全部投资增长2.1个百分点。上半年，限额以上单位（年主营业务收入达到500万元及以上的零售企业）家电和音像器材类商品零售额同比增长了3.1%，较去年同期增速加快了2.1个百分点。全国新增3160个智能化社区废旧物资回收设施；全国机动车回收量达到307.4万辆，同比增长24.8%。今明两年拟制修订的294项涉及大规模设备更新和消费品以旧换新的国家标准已经全部立项，其中设

备能效、电动汽车等重点领域55项标准已经发布，其他都在推进和发布的过程中。

赵辰昕评价：“这些数据说明，4个多月来‘两新’工作确实取得了积极成效。”

7月19日国务院常务会议审议通过《若干措施》后，经国务院同意，7月25日由发改委、财政部联合印发。

《若干措施》在现行“两新”工作格局和政策体系基础上，进一步加大支持力度，强化中央和地方联动，明确由发改委牵头安排3000亿元左右超长期特别国债资金，加力支持大规模设备更新和消费品以旧换新。

同时，《若干措施》明确了相关资金渠道，并对强化组织领导、加强项目资金管理、营造良好市场环境、及时跟踪问效等提出了

具体明确的要求。

更重要的是，这3000亿元资金并非纸上谈兵，发改委给出了资金落实的具体路径。

这次拿出的3000亿元资金，包括设备更新和消费品以旧换新两个方向。在设备更新方面，安排近1500亿元，目前具体测算大致1480亿元左右的超长期特别国债资金支持设备更新。

赵辰昕介绍：“在消费品以旧换新方面，直接向地方安排1500亿元左右超长期特别国债资金，支持地方自主实施消费品以旧换新。与投资补助等传统支持方式不同，这次向地方直接安排资金，赋予地方更大的自主权，在符合‘两新’总体要求的情况下，充分发挥地方的创造力，也有利于更加快速便捷地将这些真金白银的优惠直达消费者。”

“两新”扩围

《若干措施》大幅度扩大了两新的支持范围。

据了解，在设备更新方面，在原有的工业、环境基础设施、交通运输、物流、教育、文旅、医疗7个领域设备更新和回收利用的基础上，将超长期特别国债支持范围扩大到能源电力、老旧电梯等领域设备更新，以及重点行业节能降碳和安全改造。

在消费品以旧换新方面，将个人消费者乘用车置换更新，家电产品和电动自行车以旧换新，旧房装修、厨卫改造、居家适老化改造的物品材料购置等，一并纳入超长期特别国债资金支持范围，以此更好满足居民消费升级需求，不断提高居民生活的品质。

据了解，目前我国约有80万台电梯的使用年限超过15年，其中约17万台电梯的使用年限超过20年，后续几年，超期服役的老旧电梯数量还在持续攀升。

赵辰昕表示：“对此，我们将老旧电梯等设备更新纳入支持范围，通过加快更新改造，提升设备安全可靠水平，切实办好关系群众利益的民心工程。”

财政部经济建设司司长符金陵在发布会上向在场记者补

充介绍，《若干措施》大幅度提高补贴标准，加大已支持领域补贴力度。“对报废符合条件的乘用车，并购买新能源车和燃油车，补贴标准由每辆1万元和7000元分别提高至每辆2万元和1.5万元。对报废联合收割机、播种机等并更新购置同种类机具，在现行补贴标准基础上，按不超过50%提高报废补贴标准。对设备更新贷款贴息，贴息比例从1个百分点提高到1.5个百分点。”

汽车、家电、家居、餐饮是传统消费的“四大金刚”，其中，汽车占社会消费品零售总额的10%左右。

商务部消费促进司司长徐兴锋表示，在加力支持汽车、家电以旧换新基础上，此次超长期特别国债资金支持范围还包括：旧房装修、厨卫等局部改造、居家适老化改造、促进智能家居消费等家装厨卫“焕新”相关内容，以及电动自行车以旧换新。

赵辰昕透露，下一步，发改委还会和有关部门一起，在前期工作基础上，进一步加快工作进程，组织新一轮设备更新项目申报审核，计划在8月底前，把3000亿元左右资金全部下达。

相关报道

国资委：未来五年央企大规模设备更新改造总投资超3万亿

本报记者 杜丽娟 北京报道

新一轮大规模设备更新，是党中央着眼高质量发展大局作出的重要部署。今年以来，财政部、国家发展改革委、国资委等部门相继对加力支持大规模设备更新作出专门部署。

7月26日，在国新办新闻发布会上，国资委财务监督与运行评价局负责人刘绍妮透露，未来五年，中央企业预计安排大规模设备更新改造总

投资超3万亿元。“这个过程中，我们要求中央企业在采购设备时对各类企业一视同仁，坚持买技术水平最好、性价比最高的装备，让质价双优的装备供应商脱颖而出。”刘绍妮说。

近期，国务院国资委召开了中央企业大规模设备更新工作推进会议，目的是指导中央企业率先行动，聚焦“五个加快”（包括加快推动先进设备更新、数字化转型和绿色化改造等），确保大规模设备更新重点任务

的落实落地。

在此之前，国务院常务会议决定，统筹安排超长期特别国债资金，进一步推动大规模设备更新和消费品以旧换新。优化设备更新项目支持方式，将支持范围扩大到能源电力、老旧电梯等领域设备更新以及重点行业节能降碳和安全改造，降低申报门槛，简化审批流程。

同时，支持地方增强消费品以旧换新能力，加大汽车报废更新、

家电产品以旧换新补贴力度，落实废弃电器电子产品回收处理资金支持政策。

国资委党委书记、主任张玉卓此前强调，国资央企要加快推动先进设备更新、数字化转型和绿色化改造，加大老旧装置改造、安全技术应用和安全装备应用力度，从源头上减少安全风险隐患，以大规模设备更新促进企业高质量发展。

值得注意的是，随着各部门对

大规模更新设备的部署，政策层面的支持也为其提供了更多支撑。

据悉，为大力推广节能降碳降碳先进技术，加快提升产品设备节能标准，支撑重点领域节能改造，助力大规模设备更新和消费品以旧换新，国家发展改革委、财政部等部门联合发布《重点用能产品设备能效先进水平、节能水平和准入水平（2024年版）》，这为新一轮大规模设备更新提供了标准遵循。

3月13日，国务院印发《推动大规模设备更新和消费品以旧换新行动方案》，方案涵盖工业、农业、建筑、交通、教育、文旅、医疗等多个领域。预计到2027年，相关领域的设备投资规模较2023年增长25%以上。

市场测算，新一轮大规模设备更新的潜力将达5万亿元，预计直接拉动固定资产投资增速约2.75个百分点，这将有效改善社会资本对相关产业的预期。