

权责配置更为合理、收入划分更加规范——

省以下财政体制改革加速

本报记者 曾金华

财金观察

近日，国务院办公厅印发《关于进一步推进省以下财政体制改革的指导意见》（以下简称《意见》），对推进省以下财政体制改革提出了一系列重要政策措施。

财政体制主要内容包括财政事权和支出责任划分、收入划分、转移支付制度等，也就是明确各级政府间“事”由谁来干、“钱”由谁来出、收入如何分配等一系列基本制度问题。随着《意见》的发布，省以下财政体制改革驶上“快车道”。

优化权责配置

“省以下财政体制是政府间财政关系制度的组成部分，对于建立健全科学的财税体制，优化资源配置、维护市场统一、促进社会公平、实现国家长治久安具有重要作用。”财政部有关负责人表示。

党的十八大以来，中央与地方财政事权和支出责任划分改革向纵深推进，中央与地方收入划分进一步理顺，财政转移支付制度不断完善，但部分地区省以下财政体制改革步伐则相对较慢，一些问题比较突出，比如财政事权和支出责任划分不尽合理、收入划分不够规范等。

“我国实行‘统一领导、分级管理’的财政管理体制。《意见》对推进省以下财政体制改革意义重大，有利于健全规范省以下财政体制框架，促进加快建设全国统一大市场，推进基本公共服务均等化，更好发挥财政在国家治理中的基础和重要支柱作用。”中国财经科学研究院研究员白景明说。

中国社科院财经战略研究院副院长杨志勇认为，《意见》的发布意味着现代财税体制改革在加速，省以下财政体制改革正朝着国家治理现代化的方向稳步推进。

为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，有效解决当前省以下财政事权和支出责任划分不尽合理等问题，推动加快省以下财政事权和支出责任划分改革，《意见》明确了一系列改革举措。

根据事权属性划分省以下财政事权。以事权属性为基本依据，遵循基本公共服务受益范围、信息管理复杂度等原则，根据各级政府行政管理特点推进省以下财政事权划分，避免事权错配造成职能和管理的错位或缺位。

这次改革适度强化省级财政事权。对需要跨区域统筹协调或外部性较强的事务，适度强化省级责任，更好发挥省级在全域统筹、跨区协调、综合调控、统一管理等方面的作用。对直接面向基层，由基层政府提供更为便捷有效的基本公共服务，明确为市县级财政事权，充分发挥市县贴近基层、就近管理的优势。

具体而言，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。

同时，根据财政事权划分明确支出责任。“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。除共同财政事权实行上下级共同负担外，其他财政事权要各司其职、各负其责。”财政部有关负责人说。

理顺收入关系

合理划分财政收入，有利于更好调动各级政府积极性，保证基层财政有稳定收入来源，为推进基本公共服务均等化奠定基础。杨志勇认为，政府收入划分更加规范有利于促进财力分布相对均衡。

《意见》就完善省以下收入划分，明确了改革举措，其中“参照税种属性划分收入”是一项重要原则。“坚持以税种属性作为收入划分的基本依据。要在不扭曲市场的前提下，让各级政府能够获得稳定的收入，并利于加强收入管理和促进区域收入均衡。”财政部有关负责人说。

《意见》提出，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。

值得关注的是，对部分行业企业收入作均衡化处理。考虑到金融、电力、石油、铁路、高速公路等跨区域经营，但收入缴纳较为集中的行业，如将其收入全部留给企业注册地，会加剧区域间收入差距，同时也容易因收入波动对县区财政平稳运行产生冲击。《意见》提出，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。

此外，逐步取消按企业隶属关系划分收入。2002年所得税收入分享改革后，大部分地区已经取消按照企业隶属关系划分收入的做法，但有个别地方仍延续了这种做法。“这种做法，容易造成地方政府为保护税源而干预市场主体的经营行为，不利于维护公平竞争的市场环境。”财政部有关负责人说。

在规范收入分享方式方面，《意见》明确，主体税种实行按比例分享，对非税收入可采取总额分成、分类分成、增量分成等分享方式，逐步加以规范。

退税减税降费政策是深化供给侧结构性改革的重要举措，对减轻企业负担、激发微观主体活力、促进经济增长具有重要作用。《意见》提出，依法依规征收税费，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。

“省以下财政体制改革通过明确权责配置、规范收入划分等措施，有利于促进退税减税降费等各项财政政策落实到位。”白景明说。

规范转移支付

转移支付主要作用在于调节财政不平衡，特别是一些经济欠发达的市县，需要上级转移支付来弥补财力不足，如何提升转移支付的科学性、有效性，推动提升转移支付资金的配置效率和使用效益？

《意见》要求，厘清各类转移支付功能

定位。根据财政事权属性，加大对财力薄弱地区的支持力度，健全转移支付定期评估机制。比如，一般性转移支付用于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。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。

在优化转移支付结构方面，《意见》提出，围绕“兜底线、促均衡、保重点”目标，调整省以下转移支付结构，优化纵向、横向财力格局，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。“建立规范化的省以下财政转移支付制度必须充分考虑各级政府提供基本公共服务的需要，特别是基层‘三保’的财力保障，以有效改善地方基本公共服务。”杨志勇说。

资金分配更加科学合理，才能更好提高

资金配置和使用效率。《意见》要求，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。

《意见》要求，贯彻政府过紧日子的要求，坚持勤俭节约的原则。“这是将政府过紧日子作为长期坚持的方针，推动地方树牢勤俭办一切事业的思想，在转移支付资金安排和分配上，既合理保障，也厉行节约，有保有压，把有限的资金用在刀刃上、用到要紧处，不该花的钱一分也不能花，防止将转移支付资金用于违规建设楼堂馆所、搞政绩工程形象工程、铺张浪费肆意挥霍。”财政部有关负责人说。

“这次文件体现了改革的统一性、规范性，下一步，各地应根据文件精神细化各项政策，因地制宜采取差异化措施，推动改革切实落地。”白景明说。

陶然论金

年报季早已结束，部分公司却患上“拖延症”，迄今仍未披露2021年年报。近期，证监会对7家未在法定期限内披露年报的上市公司立案，认定为涉嫌信息披露违法违规。

对于年报延期披露的原因，大多数公司归结为疫情或审计工作影响。例如，ST辅仁发布公告称，公司2021年年报审计工作进度未达预期，主要是受疫情防控出行限制和审计工作安排影响。

如此理由并不能说服监管部门和投资者，毕竟A股市场近4800家公司绝大部分如期“交卷”。且根据监管部门以往调查显示，上市公司未按期披露年度报告的背后，往往与公司治理结构存在缺陷、风险内控制度流于形式、高级管理人员不勤勉尽责密切相关，还可能隐藏着不法关联交易、大额资金占用、财务舞弊等其他严重违法违规行为。

从被立案公司此前基本面来看，多数公司2021年前三季度归母净利润为亏损状态。投资者难免合理怀疑，所谓的因为疫情或审计工作导致年报“难产”，不过是个挡箭牌，实则是业绩羞于见人，更有甚者可能存在违法犯罪行为。

按期披露年度报告是上市公司最基本的法定义务，对维护证券市场公开透明秩序、保护投资者信心具有重要意义。不管年报成绩如何，上市公司都应该让投资者及时了解过去一年经营状况。一时业绩之差并非不能为市场所接受，故意隐瞒欺瞒行径却实属恶劣，既侵犯了投资者知情权，还破坏了市场公开公平公正原则，是对证券市场法律规则严肃性的严重藐视。

监管部门对此类不按时间“成绩单”的行为一直予以严厉打击。近年来，证监会多次启动专项执法行动，对未按期披露年度报告的上市公司立案调查，并对其中存在虚构采购合同、虚构代付业务、凭空进行票据背书等行为作出行政处罚，将其移送公安机关。

可见，故意拖延披露年报有损上市公司信誉，导致的后果也是上市公司难以承受之痛。按照相关规定，未及时披露年报的公司，可能被实施退市风险警示，对于已经“披星戴帽”的企业，则可能被终止上市。这无疑是上市公司和投资者最不愿意看到的结果。

严监管的同时，监管部门也考虑到了疫情等不可抗力的切实影响。今年10余家逾期未披露年报的上市公司中，吉药控股、紫鑫药业等位于疫情较为严峻地区的企业，暂时未被立案处罚。此外，去年证监会还发文规定，部分受疫情影响严重的公司可以延迟披露年度报告，并可先行披露主要经营业绩。这体现了监管层在特殊时期作出特别政策安排、用心呵护市场主体成长的监管温度。当然，这种温度是以上市公司守法合规来托底的，一旦出现违法违规行为，监管绝不会手软。

总之，故意拖延披露年报绝非明智之举，所谓拖得了一时拖不了一世，该面对的问题终究还得面对。上市公司应及时进行信息披露，清楚展示企业经营状况，如实说明业绩波动原因，切实尊重投资者知情权，维护好资本市场公开公平公正、清澈透明的良好生态。

本版编辑 于泳 彭江 美编 夏祎

坚持回归本源、聚焦主业——

资产管理公司强化逆周期功能

本报记者 陆敏



资产管理公司迎来业务新机遇。中国银保监会办公厅日前印发《关于引导金融资产投资公司聚焦主业积极参与中小金融机构改革化险的指导意见》（以下简称《意见》），适度拓宽金融资产投资公司的作业范围，并给予一系列政策支持。《意见》同时提出，金融资产投资公司要坚持回归本源、聚焦主业的经营理念，找准自身在国家经济金融体系中的定位，切实发挥逆周期的救助性功能。

在业内专家看来，《意见》对金融资产投资公司化解金融风险提出更高期望，此次监管部门进一步放开金融资产投资公司的作业范围，预计今后一段时期，金融资产投资公司将加强

与其他机构的协同配合，在中小金融机构改革化险、金融业转型和金融市场健康发展等方面有更多作为。

近年来，金融资产投资公司在化解风险方面的作用日益凸显。银保监会公开披露的信息显示，2021年，银行业累计处置不良资产3.13万亿元，同比增加0.11万亿元，再创历史新高。2017年至2021年，5年间累计处置不良资产11.9万亿元，超过此前12年处置总量。实践表明，处置不良资产能有效降低信用风险水平，积极稳妥处置不良资产是防范化解金融风险的有力举措。

银保监会在年初召开的2022年工作会议上

明确要求，要坚持不懈防范化解金融风险。压实各方责任，有序推进高风险金融机构处置，妥善应对不良资产反弹。此后不久，银保监会召开专题调研座谈会，听取有关部门关于促进中小金融机构不良资产处置和兼并重组工作情况汇报，研究金融资产投资公司聚焦不良资产处置主业、发挥独特功能优势、助力化解金融风险相关政策措施。

当前，受新冠肺炎疫情冲击，一些行业发展面临挑战。记者从中国华融获悉，该公司控股的华融融德资产管理公司近期积极运用“投资+投行”手段，全力做好受疫情影响陷入困境的行业企业的金融服务。据介绍，浙江省台州市某房企为破产重整企业，后在开发过程中因重整投资人出现风险而再次陷入困境，已售房屋涉及众多购房人。华融融德获悉后，第一时间联合地方政府、华融实业介入项目管控，经与各方协调，针对性地实施“股权隔离+实业代建”纾困盘活方案，以类共益债的方式注入启动资金，推动项目回归正常轨道，有效保障了购房人的合法权益，化解金融风险，维护当地经济社会稳定。目前，该项目股权隔离已经完成，已联动华融实业的开发团队进场接管项目，正有序推进复工复产。

公开信息显示，近期，多家全国性资产管理公司均有为出险房企纾困的举措。5月9日，中南建设公告显示，其控股股东中南控股与中国华融江苏省分公司等签署支持公司转型发展的战略合作协议；4月，佳兆业与招商蛇口、长城资产签署战略合作协议；中国信达陕西分

公司与陕建地产集团签署合作备忘录，双方将共同设立总规模不超过100亿元的并购重组基金，围绕危困房企并购开展合作等。

金融资产投资公司在化解风险方面取得一定成效，相关业务也存在进一步拓展的空间。中国信达不良资产首席研究员王洋认为，实际上，收购处置银行不良贷款一直是资产管理公司介入问题企业风险化解的重要方式。从资产负债表的视角看，银行不良贷款对应于问题企业的债务，资产管理公司处置银行不良贷款，同时也是在处置问题企业风险。

具体来看，为提高风险资产处置效能，此次《意见》明确，相关金融机构可以将此前不在收购范围内的五类风险资产转让给资产管理公司，包括涉及债委会项目、债务人已进入破产程序项目、本金或利息等权益已逾期90天以上的资产、债务人在公开市场发债已出现违约的资产，以及因疫情影响延期还本付息后再次出现逾期的资产或相关抵债资产。

中国银行研究院研究员李晔林认为，《意见》适度放宽金融资产收购范围，综合了五家全国性金融资产投资公司的经验，有利于增强其参与化解中小银行风险的主动性。与此同时，《意见》提出鼓励银行认购资产管理公司发行的债务工具和资本工具，并降低持有其金融债券的风险权重，结合《商业银行资本管理办法（试行）》的相关规定，银行持有资产管理公司债权的风险权重最多可能由100%下降到25%。这一规定也将显著提升资产管理公司处置不良资产、化解金融风险的能力，形成互助互惠的风险资产处置生态。