

## 政府间转移支付制度国际借鉴比较分析

文/李代超 李东杰

### 一、对世界各国政府间转移支付制度的总体介绍

#### 1、政府间转移支付的涵义

政府间转移支付是指一个国家的各级政府之间在既定的职责、支出责任和税收框架下,财政资金的无偿转移。

转移支付制度是分级财政管理体制的重要组成部分。是市场经济条件下处理中央政府与地方政府之间的财政分配关系,实现财力均衡的基本手段,也是政府保持地区均衡,实现社会公平的重要财政手段。它在很大程度上影响着—个国家的发展与财政体制的效率和公平。实施转移支付制度是公共财政的重要内容。

#### 2、世界各国政府间转移支付制度的分类

根据各国政府间财政转移支付的目标,可将世界各国的转移支付制度大致分为以下几种类型:(1)以均衡具体公共服务项目为目标的转移支付模式,以美国为代表。(2)以均衡人均支出为目标的转移支付模式,以英国为代表。(3)以均衡政府间人均收入为目标的转移支付模式,以加拿大、德国为代表。(4)以均衡政府间标准财政收入和标准财政支出的差异为目标的转移支付模式,以日本、澳大利亚、俄罗斯为代表。

根据各国政府间财政转移支付的手段,可以将世界各国的转移支付分为如下类型:(1)以专项转移支付(补助金)制度为主要手段的转移支付模式,以美国为代表。(2)以税收返还为主要手段的转移支付模式,以日本、韩国为代表。(3)以均衡性转移支付为主要手段的转移支付模式,世界大部分国家所采用。

### 二、我国政府间转移支付制度的认识

#### (一)我国财政转移支付的形式

我国目前的转移支付是单一的纵向转移支付体系。包括中央对地方的税收返还、体制补助和上解、结算补助与上解和专项拨款四个部分。

1、税收返还。税收返还在转移支付中占有很大的比重。这是按照中央政府为保证地方既得利益的原则设定的补助方式。其计算方法为:即以1993年为基期,将实施分税制后地方净上划中央的数额(增值税75%+消费税-中央下划收入),全额返回地方,保证地方利益。并以此作为以后税收返还的基数,递增率按各地消费税与增值税平均增长率 $1:0.3$ 的系数确定,即上述两税每增加1%,中央对地方的税后返回增长0.3%。所得税基数返还于2002年开始实行,改革办法是,以2000年为基期,以2001年实际执行数为所得税划转基数,保证地方既得利益。分成比例2002年为5:5,2003年为6:4。

2、体制补助和体制上解。中央政府对地方政府的体制补助和地方政府对中央政府的体制上解是一种双向的转移支付。这一部分转移支付按分税制以前的体制规定,一部分财政收入较高的地方,仍递增上解;另一部分财政收入较低的地方政府继续按规定得到体制补助。

3、结算补助和上解。中央财政在每个财政年度终了之后,与地方政府对上一财政年度发生的财政体制外的事项进行结算。与体制补助和上解相同的地方就是,结算补助与上解同样具有双向性,既有中央政府对地方的补助,也有地方对中央政府的上解。

4、专项拨款。这部分转移支付是中央政府根据特定用途或紧急情况,向地方财政拨付的专项资金。主要包括中央政府用于地方经济和事业的项目补助、处理各种灾害的特殊情况补助和增编经费的保留补助。

#### (三)我国转移支付制度中的不合理因素

1、缺乏法律体系的支撑;2、财权事权不明晰;3、转移支付结构不合理;老的体制没有得到彻底改变,致使转移支付制度达不到应有的效果,甚至各种形式之间发生冲突;4、专项拨款随意性大,不够公平透明;5、数据统计工作需要加强。

### 三、中外转移支付对照分析

#### 1、对转移支付制度的法律地位的分析(比照各国)

我国:转移支付制度只是形成了一些条例、办法、规定,不具有法的性质和地位。

德国:转移支付制度编入《基本法》(宪法)——加拿大:《宪法》——澳大利亚:联邦政府与各州达成的协议——美国:联邦国会法案——英国:白皮书——俄罗斯:政策性法规——印度:财政委员会改革议案

从上国家可看出，随着财政转移支付制度在国家法律中地位的递减，转移支付效果也随之递减。可以证明，财政转移支付制度的实施需要法律的强有力保证。因此，在我国应该尽快加速转移支付制度的法制化进程，明确转移支付制度的法律地位，以确保制度的效果。

## 2、对税收返还制度的分析（比照日本）

我国：税收返还作为我国转移支付的一种形式，在全部转移支付中所占的比重非常大，达到80%左右。具体实施如上文所述。

在世界上实行税收返还的国家，代表性的是日本和印度。日本的转移支付体系典型的是税收返还。主要以公式计算为基础，首先，分别测算各地方公共团体（政府）的标准收入和标准支出需求，然后，对标准支出需求大于标准收入的地方政府进行分配税补助。这实际上是一种二次分配。

与我国不同的是，日本的税收是建立在精确计算基础上的，而并非如我国的简单的公式。并且我国地区间贫富差距比较大，税收返还很难达到均衡各地区财力的效果。

假设我们所追求的目标是人均产出的均衡，根据Cobb-Douglas生产函数， $Y=A \cdot k^a \cdot l^b$ 。Y—人均公共产品的产出，A—技术因素，k—人均资本投入，l—人均劳动力投入， $0 < a < 1$ ， $0 < b < 1$ 。当A相等时，k与Y成正比例变化，也就是说人均资本投入的增加可以带来公共物品人均产出的增加，也就是地方公共物品情况的改善。而税收返还还是建立在保护地方原有利益的基础上的，对于两个地区 $k_1 > k_2$ ，导致的结果是 $Y_1 > Y_2$ ，并且 $Y_1$ 与 $Y_2$ 之间的差距要大于原始的差距（由于级数原因）。结论：税收返还只能带来地区间不均等程度的加剧。这与我们实施转移支付制度的最初目标是相违背的。因此，在我国转移支付制度的不断完善过程中，不应该由税收返还作为转移支付的主流，必须使税收返还的程度不断的减少，以保证均衡目标的实现。

## 3、对专项拨款的分析（比照美国）

我国：专项转移支付的立项审批不规范，缺乏一套客观标准的事后监督指标体系，资金使用效益得不到有效监督。专项拨款的项目繁多复杂，有上百种之多。

美国：美国的专项转移支付具有比较完善的核定标准，按国会通过的公式，参照接受州或地方政府的人均收入、城市人口规模、税收征收状况等因素进行确定。举例——美国的均等受教育机会目标与教育补助。纽约州自1812年即开始致力于提供均等的受教育机会，颁布了若干保证教育资金的法案以及按公式计算的州对地方的均衡性学校补助。1978—1979年又实行按均衡公式计算的学校营运补助，即以每一个学生应享有学校财产价值总额的比例为基础进行补助。同时，对学校的专项补助也不断增加，以补助特别需要帮助的学生。上世纪80年代中期开始，学校营运补助开始将地区之间的富裕程度考虑进入公式，以期实现更进一步的均衡。

对于我国的专项转移支付制度，首先，建立规范的审批制度，严格审批程序，确立标准的核定办法，参照各种相关因素，按照公式计算拨款的数量和方向。其次，对于项目拨款，不但事前要考核其配套资金，在事后也要有监督和反馈的机制，来检验专项拨款的使用效率。再次，专项转移支付与分类转移支付相协调，以减少繁多的具体项目，增加地方政府的自主性和资金使用效率。

## 4、对于一般性转移支付的分析（比照澳大利亚）

我国：我国的一般性转移支付制度收支计算的衡量标准采用的是基数法，这种方法存在分配的区域不均、目标模糊、效率低下等问题。

制度完善的国家：世界上大部分转移支付制度比较完善的国家，其一般性转移支付制度收支计算所采取的衡量标准都是因素法。

澳大利亚采取的衡量标准都是因素法，考虑了如地区的经济发展水平、税负高低、城市化程度、人均GDP、人口教育状况、农业产值份额等因素，增强了转移支付制度的科学性与透明度。计算方法：选定影响收入和支出的若干因素——算出人均收支定额——各项人均收入和与各项人均支出和除以人数得出人均需要拨款额——按实际需要拨款总额进行调整。将影响政府间财政能力的因素和一些影响收入和支出的不可控因素（如偏远地区等）进行量化计算，使均衡支付更合理，更客观。对各州级政府实际发生的年度总财政收入与总财政支出取人口前5年的平均值也使计算更透明，相对稳定，相应减少了非经济因素如政治因素等对均衡分配过程的影响。

因素法需要完整、全面数据，发展中国家往往数据、制度还不完善，我国应先选择几个基本的少量的、数据统计完全的因素，同时加强数据的统计工作，由简单向复杂逐渐过渡。

## 5、关于横纵向转移支付模式选择的分析（比照德国）

我国：在我国转移支付的形式是纵向转移支付，目前还没有横向转移支付模式。

德国：德国政府间转移支付是横向转移支付为主，纵向转移支付为辅的模式。德国联邦拥有主要的立法权，而州拥有主要的行政权，其收入、行政权力和支出权力高度分散的格局，为德国的横向转移支付提供了条件，同时联邦的法律规范保证了这种非州际自愿的横向均衡。其实施模式为：75%的州增值税按人均分配给各州——25%的州增值税分配给低于全国平均水平92%的州——州际之间直接转移支付使低收入州达到全国平均水平95%——纵向转移支付使低收入州达到全国平均水平99.5%。

我国是中央集权制的国家，中央财政收入占财政总收入的大部分比重，而对于事权来说，地

方政府的事权较多，政府部门是由中央、省、市、县、乡五级政府组成，这与德国的地方政府财权事权比较一致和政府组织形式是有所区别的。这就从根本上决定了，我国的转移支付制度只能采取以纵向转移支付为主，辅之以适当的横向转移支付，以促进地区间合作（作者单位：山东大学经济学院）

#### 相关链接

邓小平的“先富”经济思想与和谐社会建设  
我国利用土地政策宏观调控经济的分析  
和谐社会构建中的国民收入分配问题  
论国营贸易企业若干基础法律问题  
基于循环经济的绿色包装制度研究  
浅析中国国内生产总值的核算  
工业共生与矿区循环经济的发展  
政府间转移支付制度国际借鉴比较分析  
循环经济理念下制造企业“4R”运营模式研究

本网站为集团经济研究杂志社唯一网站，所刊登的集团经济研究各种新闻、信息和各种专题专栏资料，均为集团经济研究版权所有。

地址：北京市朝阳区关东店甲1号106室 邮编：100020 电话/传真：（010）65015547/ 65015546

制作单位：集团经济研究网络中心