

农村公共财政体制改革的实践探索与推进思路

<http://www.crifs.org.cn> 2009年2月6日 石丁 张献国 陈有方 王拥军 侯旭鲲 姚佳琳 陈阳

农村公共财政体制主要是规范和协调农村财政活动中各财政级次(主要是省以下各级财政,也包括村级准财政)之间事权、财权的划分以及转移支付等诸多财政关系的制度安排。由于县级财政是农村公共财政的核心级次和农村公共财政职能主要承担者,特别是如果省以下财政级次作出简化调整,原来乡级财政的部分职能会向上移至县级财政,因此,笔者认为,构建新型农村公共财政体制,应以各级财政特别是县级财政职责的科学定位为基础,以解决县级财政困难、增强县级财政能力和激发县域经济发展活力为基本着眼点,以强化县级财政的功能和作用、保证县级财政职能的实现为核心。目前的改革重点,一是应是在各地探索和实践的基础上,总结经验,着力完善省管县财政体制,二是在试行乡财县管的同时进一步推进县乡财政体制改革,三是进一步探索和改进行财乡管体制,四是大力完善省以下以县主要对象的财政转移支付制度。

一、关于省管县财政体制

省管县财政体制现行行政体制下是超越“下管一级”的传统行政规则,在省级政府与县级政府之间建立直接财政关系的财政体制。它是针对现行“省管市、市管县”的弊端而对地方财政体制作出的重大调整。新中国成立后的大部分时期,我国一直实行的是“地管县”体制(在当时地区行署是作为省级政府的派出机构)。在改革开放初期,随着地市合并,市管县体制才真正确立起来,成为地方财政体制的重要形式。实行市管县的初衷是通过地市合并,精简政府机构,并发挥中心城市的带动和辐射作用,促进城市和所辖县级经济的共同发展。实践表明,市管县体制虽在上述方面产生了一定的积极作用,但弊端亦十分突出。其最突出的表现是使城市和农村在财政权上处于一种不平等的地位,市级财政往往为了本级财政与城市利益集中和侵占县级财力,出现所谓“市吃县”、“市刮县”的不正常现象,制约了县级财政和农村社会经济的发展;中央和省级财政为促进农村社会经济发展给予县级财政的财权和财力也往往被市级财政截留。总体来看,市管县在某种程度上已经成为贯彻财政支持“三农”政策的体制性梗阻。鉴于此,取消市管县而代之以省管县应该作为下一步我国地方财政体制改革的方向之一。

1. 省管县财政体制改革的实践经验。省管县最早的经验出自浙江,也以浙江的模式最为典型。从1994年起,浙江就遵循既保证省有一定的调控能力,又使市县有实力继续加快发展的基本原则,在维护各市县原有利益基本不变的基础上,适当调整增量部分,着手建立起一套省直接管到县的财政管理体制。具体的改革措施又分为财权改革和事权改革两个方面。

财权方面的改革措施主要是建立了一套由省级直接管到县的分税制财政管理体制和一套独具特色的省对市、县的转移支付制度。

在收入划分上，这套体制的规定是：仍然保持增值税地方25%分成部分和营业税、所得税、城建税、上缴利润、退库及其他各项收入按隶属关系划分；排污费作为市县专项收入；农业税、耕地占用税、土地使用税全部下放给市县；原属于中央、省和市县按固定比例分成的收入不变。在分成办法上，以市县1993年地方财政收入(1993年决算总收入扣除固定比例分成收入、专项收入、净上缴中央和省级收入)为基数，省、市县实行增收分成。即从1994年起，市县财政收入比基数增长部分，省、市县按二八比例分成，省得20%，市县得80%。对少数贫困县和海岛县适当照顾。省对市县的税收返还基数以1993年为基期年核定，1993年全额返还，1994年以后，在1993年的基数上逐年递增，递增率与本地划中央两税收入增长率挂钩，挂钩比例按1:0.3确定。市县按1:0.3系数递增增加的税收返还数，省集中20%。如果上划收入达不到1993年基数，则相应扣减返还基数。在资金调度上，省对市县资金调度分两部分：市县财政收入全额留用，固定比例分成收入市县按分成比例留用；税收返还基数加省各项补助大于市县老体制基数上缴部分，按全年算账分月下拨调度款。

在省对市、县的财政转移支付方面，浙江从建设财源、消赤保平、缩小地区差距的目的出发，实行了一套“抓两头，带中间”的制度模式，并实行了“两保两挂”和“两保两联”政策。“抓两头”即一头是抓亿元县(市)，把财源建设的重点放在亿元县。对财政收入首次上亿元的县(市)和亿元县(市)收入再上台阶的，省给予一定奖励。财政收入首次上亿元的县(市)，一次性奖励30万元；亿元县(市)收入再上台阶的，每上一个台阶一次性奖励20万元。另一头是抓贫困县和经济欠发达县，发展经济、培植财源。其具体政策：一是通过“两保两挂”鼓励贫困县以及经济发达市、县增收节支保平衡。该政策规定，在确保完成消化历年累计赤字任务和当年财政收支平衡的前提下，省财政的体制补助和奖励与地方财政收入增长挂钩。具体办法是以1994年省补助和地方财政收入实绩为基数，从1995年起，地方财政收入每增长1个百分点，省补助增长0.5个百分点；地方财政收入每增长100万元，省财政一次性奖励5万元。同时，还对这些县(市)配套实行了财源建设技改贴息补助且与财政收入增加额(环比)挂钩办法。补助比例是：国家级贫困县为财政收入增加额的20%，其余市、县(市)为财政收入增加额的10%。二是从1997年起，对实行“两保两挂”政策之外的市、县(市)实行“两保两联”。该政策规定，这些县(市)在确保实现当年财政收支平衡和确保完成消化历年累积赤字任务的前提下，省财政的技改补助和奖励与地方财政收入增收上缴额(环比)相联系。

事权方面的改革内容主要是省向县一级下放经济管理职权。从2002年8月起，浙江尝试把地级市的经济管理权限直接下放给绍兴、温岭、慈溪等20个县区。扩大的管理权限涵盖计划、经贸、外经贸、国土资源、交通和建设等12个大类、313个具体事项，几乎囊括了省市两级政府经济管理权限的所有方面，并包括部分社会管理权限，重点是县财政直接对省负责。

继浙江之后，全国各地相继借鉴浙江经验，展开了省管县财政体制改革的探索工作。在财权改革方面以省级政府直接归口管理县级政府的财政预算、决算、转移支付、专项资金补助、资金调度、债务管理等相关工作为主要内容；在事权改革方面以赋予县政府行使地级市经济社会管理权限，调动县一级的积极性为主要内容；同时建立相应的转移支付制度和激励制度。在行政体制上也进行了一定的调整。据不完全统计，截至目前，全国较全面实行省管县的省份已经有浙江、湖北、安徽、吉林、海南、宁夏等，部分试点的省份还有河北、河南、广东、江苏、辽宁、山东、福建、湖南等。

2. 实行省管县财政体制改革的要点及问题化解对策。实行省管县财政体制的意义在于：(1)有利于减少财政管理层次。省管县后，减少了市级中间管理环节，有利于增强省级调控能力，提高资金利用效率。(2)有利于促进县域经济的发展。制约县域经济发展的主要障碍之一是管理层次多，办事

效率低，权力下放不够。要加快县域经济发展，必须为县域经济发展创造良好的体制环境。实行省管县实质上是对公共行政权力和社会资源的重新分配，其根本目的是为了促进县域经济的发展。省管县后，一方面由于县级财政留成比例增加，并避免了市对县的财政截留，可以使县级政府集中更多的财力来发展县域经济；另一方面，由于减少了管理层次，可以大大降低行政管理成本和减轻农民负担。也正是依藉这种体制，浙江县域经济发展的优势非常明显，由此改变了1993年初47个县(市)预算赤字及工资发放困难的局面，到2003年底已连续11年没有发生拖欠工资的问题，并成为全国唯一靠自身财力解决了公职人员、中小学教师工资问题的省份。(3)有利于缓解县级财政困难。省管县后，省财政按财政体制直接结算到县(市)，既避免了市级集中县级财力的“市刮县”问题，又可使县级财政困难直接反馈到省财政，使省财政能够及时了解和解决县级财政的困难。

从真正发挥省管县体制的积极作用出发，笔者认为，省管县体制的推行应包括以下要点：(1)明确实施省管县财政体制的目的。省管县的主要目的，一方面是减少财政管理层次，提高财政管理效率；另一方面，也是更为重要的，是通过地方财政资源在地方各级政府间的重新配置，增强县级财政能力，使县级财政摆脱事权和财权不匹配的困境，切实承担起为农村居民提供公共产品的职责。(2)省管县的范围应是所有的县(市)，而不能只限于那些强县。弱县更需要省管县财政体制的支持。现在有些地方(如吉林省)在进行省管县财政体制试点时，仅局限于强县(如百强县)，这种做法是值得商榷的。笔者认为，省管县的焦点应该是“扩权强县”，而不是“强县扩权”，更应该给予体制支持的恰恰是那些弱县。另外，对不同强弱不同的县采用不同的体制和政策，会使省以下财政体制过于复杂，也有违公共财政的统一和公平原则。(3)调整省、市、县财政职责范围，在省与县级财政之间建立起直接的责权关系。一方面省级财政要直接承担起对县级财政的职责。这除了那些常规性管理监督职责，如对县级财政的预决算汇总、结算外，特别是要建立省对县级财政的直接转移支付关系。另一方面，要分清市级财政与县级财政的职责。在省管县体制下，市、县财政平级，市级财政的职责主要是管理市区的财政收支，不再承担对县级财政的预决算汇总、转移支付和监督职责。县级财政的收入上解直接对省，省级财政承担对县级财政直接补助的职责。(4)调整省、市、县的财政收入范围和比例。应通过扩大市级财政上缴比例和减少税收返还比例来扩大省级财政收入比重，增强省级财政对县级财政的调控能力。对于财政上解县，要适当降低其上解比例；对财政补助县，要加大省级财政的转移支付(包括税收返还、一般性转移支付、专项转移支付等)力度。(5)在改革的实施步骤上，为了积极稳妥，可以考虑分两步走。第一步为了保证市级财政的既得利益，可以先在省与县级财政之间建立起直接的责权关系(即实行“省直管”)，而不提高市级财政的收入上缴比例。这样做，即可实现省管县体制的第一个目的，既减少了管理层次，同时又保证了新旧体制的平稳过渡。第二步是在此基础上，提高市级财政的上缴比例，使省级财政有能力对县级财政进行转移支付。这样做，就可以实现省管县体制的第二个目的，即通过对省以下财政资源在市县之间、城市和农村之间的重新配置，最终实现增强县级财政能力和促进农村社会经济的目的。

需要注意的是，目前的省管县财政体制改革虽然具有符合当前实际、可操作性较强的优点，并初步体现了促进县级财政收入稳定增长、简化地方间财政分配关系和帮助基层政府消化赤字、实现财政平衡的作用，但因其并非是从深层次上根本解决问题的措施，也潜藏着或会引发一些新的矛盾和问题，需要采取一些配套措施和推动更深层次的改革来化解。否则，时间一长，又会累积新的矛盾。这些问题主要是：

(1)权力下放后可能出现的县级政府行为偏差问题。目前各地的省管县改革方案主要是扩大了县级政府的经济管理职权，在事权划分上并没有多少突破。不难预想，放权后县级政府会把工作的中

心摆在基础设施建设和招商引资工作上。这种思路实际上只是过去一直通行做法的一种延续。所不同的是这次主角换成了县政府，背景换成了发展县域经济。正如国内一些学者所担心的那样，在当前背景下，地方政府拥有了更多的财政管理权限之后，会把支出的重心转向基础设施建设和重大项目的投资，而教育、环境保护等公共产品的提供则会下降。因此，在扩大县级政府的经济管理职权的同时，应重在加速推进政府职能的调整，以真正使县级政府承担的公共职责落到实处。

(2)省级财政管理范围扩大导致管理难度加大的问题。特别是对于一些人口众多、辖区广大的省和自治区而言，问题会更为突出。我国现有32个省级行政单位(不含香港、澳门两个特别行政区)，最多的如四川下辖180个县，河北下辖172个县，平均每个省级行政单位辖89个县。实行省管县体制是否会超过省级管理负荷和管理半径而出现“管理失效”?或为了有效管理而增加管理机构和人员，付出“行政过大”的成本代价?这是推行省管县体制必须考虑的重要问题。解决该问题的出路有两条：一是进行“缩省”改革，即缩小省级管理范围，增加省级数量。当然，这项改革关乎国家的治理结构，应慎重行事，即使必要，也是改革后期的举措。二是提高省级管理能力，即提高财政管理的科技含量，广泛运用电子技术和网络技术，发展电子政务，在不增加人员和机构成本的情况下，提高管理效率。相比较而言，后者更为可行，也符合国际上财政管理的发展趋势。由于现代信息技术的高速发展，多层次、大幅度的扁平化结构已成为现代组织结构的主导模式。目前，世界上大多数国家都采取了这种扁平化的行政治理结构，我国行政管理和财政体制的改革也应对此充分借鉴。

(3)财政管理与行政管理不一致的问题。现行地方行政构架是省管市、市管县。实行省管县财政体制后，虽然财政管理上实现了市县同级，但在行政管理上市县仍然处于不对等地位。由此让人忧虑的问题是，市级政府是否会利用其在行政上的强势地位，阻碍县级财政权的行使，或者出现市级行政权对县级财政权和财政利益变相的侵蚀?考虑到改革的利益调整和博弈性质，这种忧虑并不是多余的。因此，笔者认为，省管县体制的实行，应该是行政体制改革(行政分权)与财政体制改革(财政分权)同步推动。只有这样，才能实现省管县财政体制的真正到位和规范运行。

二、关于县乡财政体制

农村税费改革后各地县乡财政体制改革的主要举措是实行乡财县管。安徽是最早实行乡财县管改革的地区。2003年5月11日，安徽省人民政府办公厅转发省财政厅关于开展乡镇财政管理方式改革试点意见的通知，选择和县、五河、太和、全椒、潜山、宿松、祁门、霍山、利辛等9个县作为试点，全面开展乡财县管乡用改革。从2004年7月开始又全面推行“乡财县管”改革，实行县、乡财政“预算共编、账户统设、票据统管、采购统办、集中收付”的财政管理模式。

安徽实行的乡财县管乡用模式可以说是对村财乡管村用的一种延续和发展，不过更为复杂。其推行后，乡镇财政所与农税所实行一个机构、两块牌子，保留少数财政人员管理乡镇预算和报账，其余财政人员主要转向农业税征管，并实行县财政局(农税局)对乡镇农税所的垂直管理和监督乡镇财政收支。在年度预算执行中，乡镇政府提出的预算调整方案，须报县级财政部门审核;调整数额较大的，须向县政府报告。取消乡镇财政在各银行和金融机构的所有账户，由县会计核算中心在各乡镇金融机构统一开设县财政专户分账户。分账户设“结算专户”、“工资专户”、“支出专户”三类。乡镇财政预算外资金全部纳入预算管理，各项财政收入就地缴入县乡国库，优先保障人员工资。乡镇各项采购支出，由乡镇提出申请和计划，经县会计核算中心按照预算审核后，交县采购中心集中统一办理，采购资金由县会计核算中心直接拨付给供应商。乡镇使用的行政事业性收费票据、农业税税收凭证等，其管理权全部上收到县级财政部门，实行票款同行、以票管收，严禁坐收

坐支及转移和隐匿各项收入。

除安徽外，其他一些省份也在农村税费改革的同时，开始试行“乡财县管”的相关措施。纵观各地的方案，基本上沿袭了安徽模式。改革的目标主要是规范乡一级的财政收支行为，预防腐败，缓解财政困难。总体分析，目前各地的乡财县管改革措施还处于摸索试验阶段，且是以解决“吃饭”问题为主，可以说是农村税费改革的一项配套措施和权宜之计，距建立真正科学规范的农村公共财政体制尚有一段距离。

必须指出，由于县乡财政面临的矛盾和问题过于复杂，试图通过乡财县管解决所有问题是不现实的。根本途径，应是着眼于那些通过努力可以实现的基础层次目标，在这些目标实现的基础上，再逐步向更高层次的目标逼近，真正建立起较科学规范和具有长效功能的县乡财政管理体制。

改革和完善县乡财政体制的基本目标是保证“吃饭”和“安全”。所谓保“吃饭”就是要保证县乡机关事业单位人员工资及时足额发放和基层政权的正常运转，确保农村义务教育和公共卫生经费等公共支出的基本需要。所谓保“安全”就是减少财政债务积累，避免财政债务风险的扩大化。实现这两个基本目标的核心是要建立两种机制：一是建立财力保障机制，在实现县乡两级基本财政职能的同时，化解财政累积债务，特别是避免出现新的债务，逐步缩小县乡财政风险；二是建立激励和约束(监督)机制，调动乡镇和县级财政增收节支和加强财政管理的积极性。

改革和完善县乡财政体制应坚持“区别对待”和“规范统一”相结合的原则。由于不同的县乡在经济发展水平、财政管理水平以及财政面临的矛盾和问题的性质与程度等方面存在诸多差异，县乡财政体制的构建不可能采取完全统一的模式。同时，体制的安排也不能过于复杂和多元，那样既没有必要，也会人为地加大财政管理成本。在对安徽、山东、河北、四川等省县乡财政体制试点情况进行分析研究的基础上，我们认为，今后一个时期，与财政级次改革相结合，在处理县乡财政关系上可以采取以下两种体制并存的模式。

其一，对于经济发展水平和非农产业聚集度高，财政收入规模较大的乡镇，实行相对规范的分税制财政体制。在这种体制下，(1)乡级财政仍然是一级独立的财政，县与乡镇财政实行分级管理，单独设立乡镇金库。(2)按照职能分工合

理划分县与乡镇财政的支出责任，分级负担，各负其责。在支出责任划分上，行政管理费分别由各本级财政负担，县对乡派出机构经费由县财政负责；根据有关政策要求，乡镇教师工资、公共卫生、社会保障、乡村道路建设等支出以县级和县级以上财政负担为主；乡镇财政自行安排经济发展、城镇建设、社区服务支出，并按规定负担乡镇文教及其他事业发展支出，补助村级支出等。(3)按支出责任大小和财源特点来划分县乡收入分配比例和收入来源。县乡两级财政收入分为专享收入和共享收入。

其二，对于经济发展水平和非农产业聚集度低、缺乏主体税源、短期内不能成为区域经济发展中心、财政收入规模较小、主要靠上级转移支付维持支出的乡镇，可以实行“统收统支加激励”的体制。目前河北探索实行的就是这种体制模式。在这种体制下：(1)县级政府作为县乡财政主体，对乡镇财政收支实行统一管理，乡镇财政作为县财政的预算单位，主要负责收入的征收和乡镇财务管理；乡镇财政收入由国税、地税、财政部门负责按属地原则组织征收，集中上缴县金库，不再设立乡镇金库；乡镇开支由县财政统一审核，统一拨付。(2)县财政对乡镇财政收支实行分户核算。(3)

县财政根据乡镇经济发展实际，核定乡镇收入计划，对于年度内超过核定计划的乡镇，按超收额的一定比例给予奖励，用于增加公用经费或事业发展支出。(4)对乡镇核定支出后通过压减人员、厉行节约节省下来的开支留给乡镇自主支配使用。

统收统支加激励体制实际上是乡财县管体制的改进和完善。它保留了乡财县管体制的优点，既增强了县级财政的调控能力，也保证了乡镇正常运转，但比乡财县管体制更为规范和有效。从规范性角度讲，由于明确规定乡级财政不再是一级独立的财政，而是县级财政的预算单位，从而避免了乡财县管体制下乡镇财政名不符实、名存实亡的尴尬地位，也符合精简财政层次的发展方向。从有效性角度讲，由于该体制明确规定了对乡镇“超收奖励”和“节支留用”的激励机制，从而可以调动乡镇财政增收节支、培植财源的主动性和积极性，避免了乡财县管体制下乡镇财政单纯吃县级财政的“大锅饭”和对县级财政的过度依赖。

三、关于村级财务管理体制

如前所述，村级财务承担着提供村级公共产品的职责。但是村财务在履行其职责过程中面临如下问题：一是村级财务资金严重短缺。在税费改革以前，村级财务的收入来源主要是提留款(税费改革后是作为农业税附加的形式向农民征收)、土地收入(宅基地收入、土地出包收入、农转非占地补偿收入)、村级企业上缴的承包费或租赁收入等。大部分地区尤其是中西部地区的村级财务除了农民上缴的提留款以外，其他收入来源非常有限和不稳定。税费改革取消了村提留以及农业税附加，使得村级组织财力更加困难。二是村民民主监督机制不健全，村级财务管理混乱。三是村级财务负债严重。为了在不增加农民负担的前提下，保证村级组织的正常运转和满足村级基本的公共产品需要，除了在地方转移支付中，增加以村级财务为对象，以缓解村级财务危机为基本目标的专项转移支付外，尤其需要加强村级财务管理。笔者认为，在目前村级财务管理力量薄弱且短期又难以有根本改善的特殊情况下，有必要依靠外部力量，通过改进乡(镇)村财务体制的途径来破解农村财务管理的难题。

目前村级财务管理的强化主要是以村财乡管的形式推行的。这种模式的目的主要是为了解决基层财务管理的混乱问题。由于村级财务监督问题对于“三农”问题的特殊意义，使得人们对这个问题倍加关注。就改革的初衷而言，以村财乡管为主要形式的农村财务管理的强化主要是为了缓解当前所面临的突出矛盾，为将来在农村实行全方位的公共财政体制改革作铺垫，其实质是一种过渡性的、以解决现实问题为导向的配套措施。安徽是首先全面推行这种做法的，但到目前为止只经历了一个财政年度，积累的经验有限。就2004年度的情况看，安徽实行的乡财县管措施是有效的，但是效果还谈不上十分明显。这里当然有农村财务情况复杂的原因，但主要来说，还是目前的乡财县管仅对农村财务工作进行了初步的规范，尚没有涉及农村现有的收支项目的清理工作。因此，估计村级财务的许多重要问题，如村级负债问题，还会在一定时期内存在。基于农村“半级财政”的尴尬地位，农村财务的全面清理工作可能要在省以下各级政府的行政职能和财政职能都界定清楚之后才能顺利展开。

从各地近几年推行村财乡管体制的初步实践看，其主要是借助乡镇力量，在控制村级财务支出和治理财务混乱等方面发挥了积极作用，从而有利于遏制农村贪污挪用、挥霍浪费等现象，从源头上控制“村官”腐败问题的发生。但这种体制也存在一定的悖理之处和缺陷。主要表现在：(1)乡镇直接参与村级财务管理，有违《村民委员会组织法》，剥夺了村级组织的财务自主权，降低了村级组织的工作积极性。(2)管理与使用脱节，监督不到位，甚至出现有些乡镇擅自挪用村资金的问题，

使“村财乡管”成为事实上的“村财乡占”，在一定程度上削弱了村级组织的财力，影响了村级财务职能的正常履行。

针对村财乡管体制存在的问题，河北有些地区开始探索实行农村财务委托代理服务制度，这可能是今后一个时期处理乡村财务关系的一种较好方式。与村财乡管制度比较，这种制度模式具有三个方面的新特点：(1)明确规定乡镇与村组织之间是完全自愿基础上的委托代理关系。而先前的村财乡管很大程度上带有行政强制色彩，是乡镇对村级财务的强制性介入，二者实际上是一种管理与被管理的关系。如果说村财乡管在某种程度上剥夺了村民财务自主权的话，那么，农村财务委托代理服务制度则充分体现了对村级财务自主权的尊重，从而也把乡村财务体制纳入了法制化的轨道。(2)明确划分了乡镇和村级组织双方的职责和权力。乡镇的职责是受托提供对村级财务的核算和监管服务，它有权要求村组织把其收入和支出纳入核算和监管的范围，而不允许出现制度外的收支现象。村组织的职责是如实和全面向乡镇提供财务收支数据凭证，它有权要求乡镇提供财务核算、监管和资金拨付等服务。(3)由于乡镇和村组织是平等的财务主体，而不是行政领导关系，从而为双方平等的监督机制的建立提供了条件。

需要说明的是，第一，乡镇政府的村财代理服务属公共管理性质的服务，应严禁以任何形式向村组织收取代理费用；第二，这种无偿的代理服务客观上会加重乡镇负担和增大监管成本。因此，笔者认为，其仍是目前村级财务人员素质低下、财务收支不规范、村民民主监督机制不健全情况下的一种过渡性的特殊制度安排。在推行这项制度的同时，应着力加快村级组织的民主制度和相关规章制度建设。一旦这些制度趋近完善和村级财务收支能够得到村民的有效监督，就应适时将村级财务管理职能全部回归村组织，由村级组织自行管理村级财务，最终落实村组织的财务管理自主权和村民对村级财务的民主监督权。

四、关于地方(省以下)财政转移支付制度

显而易见的是，农村税费改革以后凸显的农村基层财政困难单靠农村内部的体制调整是难以解决的，而必须依靠上级财政的转移支付。1994年实行分税制以后，各地根据本地的实际情况建立了转移支付制度的初步框架。然而，受各种主观和客观因素的制约，地方转移支付制度运行的总体效果并不十分理想，还存在不少问题。主要表现在：为了保证新旧体制的平稳过渡和减少体制摩擦，在转移支付政策设计上，照顾了一些地方包干体制下的既得利益，这与分税制所要求的转移支付目标存在较大背离；省级自有财力有限，与规范化转移支付需要的资金规模存在较大差距；转移支付的形式安排过于复杂，既有包干体制延续下来的体制补助、专项补助、结算补助，也有照顾既得利益的税收返还，还有新体制下安排的一般性补助、政策性补助等。其中，真正符合转移支付目标要求的一般性转移支付比重明显偏小，转移支付结构严重失衡；转移支付的主要形式如税收返还、体制补助等仍采用基数法；新安排的转移支付尽管采用了因素法，但在执行中未知因素过多，操作难以规范，科学性和透明度都不够，等等。可以说，地方财政转移支付制度的不完善已经对我国分税制财政体制的改革形成瓶颈制约，也不能适应税费改革后农村公共财政建设新形势的要求。如何以税费改革为契机对地方转移支付制度进行重构，是地方财政和农村公共财政体系建设中亟待研究的重大课题。

1. 地方财政转移支付目标定位。地方财政转移支付与中央对地方的转移支付一样，都存在多元化的调节目标，如实现省辖范围内不同地方(如城乡之间、城乡内部)公共服务的均等化；通过对地方外溢性公共产品的补贴，实现外部效应的内部化；激励所辖财政部门加强收支管理等。地方财政

转移支付具体选择什么样的目标，不仅取决于上级政府的主观意图和下级政府客观需要，更取决于上级财政的转移支付能力。(1)我国城乡之间、东部和西部之间的公共服务水平存在很大差距。公共服务的均等化应作为我国转移支付制度的首要目标。但考虑到我国财政，特别是省级财政转移支付能力有限，均等化目标的实现应采取总体设计、分步实施的办法。就现阶段来讲，地方转移支付的均等化目标是要保障农村地区居民能够得到生产和生活所必需的行政、治安、交通、通讯、医疗卫生等最基本的公共服务。(2)有些公共产品(如教育、环保等)的提供，不仅本辖区居民受益，相邻辖区居民也可从中收益。如前所述，如果这些外溢性公共产品由某地单独提供，该地没有足够的动力和能力，提供的规模会低于效率规模，由此会产生社会福利的损失。因此，通过必要的财力转移，资助基层财政特别是县级财政提供外溢性公共产品(主要是义务教育、环保等)，是地方财政转移支付的另一个重要目标。(3)在其他条件相同的情况下，一般地，上级政府的转移支付与下级政府的财政状况呈负相关关系，即财政状况好，上级转移支付就少，财政状况不好，获得的转移支付数额就会相对提高。在财政信息不对称的情况下，这很容易引发下级政府的道德风险问题，即不重视自身的改革和发展，而寄希望于以“跑部钱进”方式获取财政利益。这样，不仅违背公平原则，也会加重上级财政的转移支付负担，更不利于基层财政的长期健康发展。为了防范和解决这类问题，在我国目前县乡财政困难，而省级财政转移支付能力有限的情况下，通过强化地方转移支付的激励机制，调动县乡财政改革和发展的积极性显得尤为必要。这应该作为地方转移支付的第三个重要目标。

2. 地方财政转移支付的形式与结构。为了实现上述三项目标，应对现行地方转移支付中的税收返还、体制补助、专项补助、一般性转移支付、政策性转移支付等进行梳理整合，建立以无条件均等化转移支付为主体，以有条件矫正性转移支付和无条件激励性转移支付为必要补充，公平优先，兼顾效率的地方转移支付结构。

(1)无条件均等化转移支付。这里的“无条件”具有相对意义，只是表明下级政府对拨款使用没有特别严格的项目限制，并不是说可以无原则地随意使用。均等化转移支付的使用范围是保证受补政府能够履行最基本的财政职能，亦即能够为辖区居民提供最基本的公共产品，并保证不同辖区基本的公共服务水平大体相当的重要因素。因此，在我国目前省级转移支付能力有限的情况下，地方无条件均等化转移支付实际上是一种有一定范围限制的无条件转移支付。

为了使无条件均等化转移支付真正起到均等化各地公共服务水平的作用，必须确定受补辖区的财政收入能力，即标准财政收入，及其提供基本公共产品所需财力，即标准财政支出。二者的缺口就是均等化转移支付所需的数量，即某地转移支付需求=标准财政支出-标准财政收入。为了保证地方转移支付应安排数额的准确性和科学性，地方标准财政收支的确定应采取因素法，即确定有哪些因素影响地方标准财政收支，以及不同因素影响程度的大小。

参考和借鉴各省转移支付设计方案，影响标准财政支出(E_i)的主要因素是总人口(X_1)、非农人口占总人口的比重(X_2)、贫困人口占总人口的比重(X_3)、标准财政供养人数比重(X_4)、全额预算单位公用经费标准支出(X_5)、差额预算单位经费标准支出(X_6)、人均国内生产总值(X_7)、第二、第三产业比重(X_8)等。根据以上条件得表示对财政支出和地方基本公共服务供给的影响程度。

影响标准财政收入(H_i)的因素有地方标准税基和税率。市县标准财政收入的计算应先找出可以作为标准税基的数据，然后乘以相应的税率。其中共享税的收入要减除上级财政分享的比例。根据以上条件得出该地标准财政收入的计算公式：某县(市)标准财政收入=该地标准税基×税率-共享税

上级分享收入。

地方应得的转移支付数额(YE_i)，即以地方转移支付需求为标准的财政收支差额。用公式表示为： $YE_i = E_i - H_i$ 。需要说明，按照标准财政收支计算的地方应得的转移支付数额并不一定就是该地实际得到的转移支付数额。这主要是由于上级财政转移支付资金的限制，只能在一定程度上满足地方的转移支付需求。我们把上级财政能在多大程度上满足地方转移支付需求，即转移支付需求与转移支付供给之比称为转移支付系数。因此，某地实际得到上级转移支付数额=地方应得的转移支付数额×转移支付系数。显而易见，地方均等化转移支付能否真正实现均等化的目标，不仅在于地方标准财政收支的计算是否科学，还在于地方转移支付的能力，即是否有支撑均等化转移支付的财力基础。

(2)有条件矫正性转移支付。这是针对那些地方外溢性公共产品安排的补助。其特点是只能用于受补项目，如义务教育、生态环境保护等。专款专用是这类转移支付的基本特征。也正是在这种意义上，一般把这类转移支付称为专项转移支付或专项拨款。

矫正性转移支付数量的确定应主要考虑两方面的因素。一是受补项目外部效应的大小。若外部效应较小，则补助比例较低，地方配套比例较高；若外部效应较大，则上级政府补助比例较高。在外部效应非常大的极端情况下，上级政府要全额提供补助资金。二是受补政府财力状况。若受补政府财力状况较好，则必须按内部化的收益大小提供配套资金。反之，则需要降低受补政府配套资金的比例。如受补政府财力状况极差，上级政府则要全额提供补助，无须要求提供配套资金。因为在这种情况下，不会出现受补项目供给过度而导致的效率损失。考虑到税费改革后我国县乡财政所面临的特殊困难，在矫正性转移支付的安排中，应考虑适当降低县乡财政配套比例。

由于受补项目的外部效应是很难量化的因素，受补政府的财力状况的好坏也有不同的判断标准，因此，在转移支付实践中，这种矫正性转移支付往往存在随意性大，规范性不强的问题。正是由于这个原因，各地往往把专项转移支付作为“跑部钱进”的主要对象。我国目前转移支付结构严重失衡，其主要表现就是专项补助规模过大。其根源之一，就是这种专项转移支付本身难以规范，缺乏一个合理分配转移支付资金的科学标准，从而为各地竞相抬高要价提供了现实的机动空间。所以，如何实现对影响矫正性转移支付数量的因素的科学估价，是转移支付理论需要深入研究，也是完善地方财政转移支付制度需要突破的重要现实课题。

(3)无条件激励性转移支付。在我国转移支付实践中，这种转移支付形式也叫做“以奖代补”。在各类转移支付中，由于无条件转移支付在资金使用上不附加任何条件，因而是最受下级政府欢迎的转移支付形式。当上级政府的目标是激励下级政府加强财政管理，改善财政收支时，无条件转移支付的激励效用最大。

在政府间转移支付制度较为完善的发达国家，一般不单独实行以激励为目的的转移支付。原因在于，上述的均等化转移支付，如果能够做到客观规范和运行到位，其本身就包含一种激励机制。因为，就某一地区来讲，按照客观因素确定的转移支付数额在一定时期内是一个相对固定的数量(当然，从较长时期看，随着社会经济发展，影响均等化转移支付的客观因素，如标准税基、经费标准等在数量上也会发生变化，均等化转移支付数额也会随之进行调整)。这样，如果地方能够加强财政管理，精打细算，就会出现转移支付结余，地方财政的发展可以藉此赢得相对宽松的财力空间。然而，我国省以下均等化转移支付由于受财政信息及测算技术等因素的影响并不规范，受省级转移支

付能力的影响转移支付也尚不能足额拨付，实际运行中还存在着较多主观因素的干扰等，这不仅在很大程度上弱化了其均等化效果，也使其潜在的激励机制不能发挥作用。有鉴于此，我国在均等化转移支付之外单独构建激励性转移支付非常必要。

我国省以下激励性转移支付应在两个方面对县(市)财政产生激励作用。一方面应通过设立财政收入激励性转移支付，促进县级政府在发展县域经济，培植和扩大本级财源的基础上，加强收入征管，在不增加农民负担的情况下，努力增加本级财政收入。其实施办法，可由省财政对县市财政本级收入完成情况进行经常性的考核，对增长幅度(环比增长率)超过同类平均水平的县(市)给予激励性转移支付补助或减少省财力集中增量。另一方面，应通过设立财政支出激励性转移支付，推进县级政府落实农村综合改革的各项政策，调整财政职能，精简机构和减少财政供养人员，提高财政资金的利用效率，在保障职能履行到位的情况下，努力控制财政支出规模。在具体操作上，可以将转移支付与财政供养人员分流情况挂钩，依据农村税费改革规定的财政供养人员标准，对财政供养人员分流率合乎标准的县市给予转移支付奖励。

3. 地方财政转移支付的资金来源。省级转移支付资金的来源主要有以下三条渠道：第一条是来自中央财政的转移支付资金；第二条是省本级财政收入在满足本级支出后的剩余部分，即省级自有财力；第三条是富裕市县财政对省级财政的收入上解部分。目前，各省转移支付资金虽然粗具规模，但财力仍然有限，与需要的资金规模有很大的差距。究其原因，一是中央对省级政府转移支付的力度不足，尤其是用于均衡化的转移支付资金过少。该项资金2000年为85.45亿元，仅相当于体制补助、专项补助和基数退还的资金(4583亿元)的1/54。二是省级政府的自有财力有限。现行分税制虽然增强了中央宏观调控能力，但使省级财政从增量收入中分得的份额减少，并且因实行“原体制上解继续上解，原体制补助继续补助”的做法，又使省财政收入转移给中央一部分。如长春市在实施分税制后5年内比原来递增上解包干体制多上划中央和省收入46.5亿元。三是省以下分税制改革中实行“存量不动、增量调整”的策略，省财政从富裕市县集中的财力有限，难以发挥转移支付应有的作用。即使好的地区也只能解决工资发放难的问题，实际上是救急，并不能实现制度本身的目标。为此，笔者建议：(1)加大中央对省级转移支付的力度，保证地方转移支付资金的适当规模。加大中央财政对省级转移支付的力度，首先要加强税收征管，减少偷漏，从绝对量上增加中央财政的收入；其次要调整转移支付的项目结构，适当减少税收返还等起不到均衡的作用的部分的资金，加大一般性转移支付的规模。(2)地方政府要设法壮大转移支付的固定资金来源。为了确保地方转移支付的资金规模，加大中央对省级的转移支付力度是必要的，但省以下地方政府也不能只依赖中央，而要积极地壮大自身财力，确立相应的资金来源，努力扩大转移支付的资金规模。至于资金筹措的渠道，一是可将现有政府财力分为存量资金与增量资金两部分，并以规范管理的办法将存量资金中已安排的部分在合理调整的基础上固定下来，这其中应包含中央政府转移的部分。而对增量资金部分应以规定固定增长比例的办法计提，以确保转移支付资金来源逐年稳定增长。二是发展经济，扩大财源，不断提高财力。三是把预算外资金纳入预算内统一管理使用，增加用于转移支付方面的资金。四是结合省管县财政体制的改革，对省以下财政收入划分体制进行重新调整。省管县体制下，由于市级财政不再承担对县级财政转移支付责任，省财政应减少对市级财政，特别是富裕市的税收返还，增加其上解比例。

文章来源：《经济研究参考》2007年第20期

（责任编辑： Hlh）

Copyright© 2005 财政部财政科学研究所 版权所有 All rights reserved
通信地址：北京海淀区阜成路甲28号新知大厦 邮政编码：100142 联系电话：86-10-88191430