

我国财政转移支付存在的问题及对策

<http://www.criifs.org.cn> 2009年5月6日 贾鸿

一、财政转移支付存在的问题

我国政府间财政转移支付在一定程度上缩小了地区间的财政差异，对省级财政横向均衡起到了调节作用，但距离财政能力均等化的目标还有很大差距，转移支付的效率总体上还不高。概括起来，我国财政转移支付存在的问题主要为：

(一)转移支付制度模式不利于实现均衡地方财力的目标。规范的转移支付制度有两种目标模式：一是单一的纵向转移支付模式，二是纵向转移与横向转移相结合的模式。在中央可支配财力充裕的情况下，实行单一的纵向转移支付既可均衡公共服务水平，又可体现中央的政策意图。在中央财力有限的情况下，实行纵横结合的转移支付制度，更有利于调节地区间的利益分配格局，促进地区间公共服务水平均等化。我国目前实行的转移支付制度是一种单一的纵向转移支付制度，还没有建立地区之间的横向转移支付制度。在中央财力比较有限的情况下，仅仅依靠中央对地方的转移支付难以实现均衡地方财力的目标。这是导致我国转移支付制度在均衡地方财力方面效率低下的一个重要制度因素。

(二)中央财政收入总体规模不大，均衡地区间财力分配的作用有限。在单一的纵向转移支付模式下，中央财政转移支付是均衡地区间财力分配的主要工具。然而，财政转移支付对均衡地区间财力分配的功效，取决于中央对地方转移支付的规模。而转移支付规模又受中央政府的财政能力和宏观调控政策的制约。就中央政府的财政能力而言，我国在1994年的分税制改革后逐渐形成了收入重在中央、支出重在地方的收支格局，但总体来说我国财政收入占GDP的比重及中央财政收入占财政收入总额的比重都比较低，与发达国家还有一定差距。对消除地区公共服务水平差异、促进地区经济平衡发展而言，中央财政显得力不从心。

另外，相对于地方对均衡财力的实际需要而言，中央对省级政府转移支付的力度还不够。从国际看，各国转移支付的规模都比较大，且资金来源稳定。如，澳大利亚联邦政府财政总收入2/3左右通过转移支付分配到州和地方政府。2006年，我国中央对地方转移支付总额13991亿元，占地方财政支出的比重为46%，如果扣除当年地方上缴中央的数额，则中央对地方转移支付净额占地方财政支出的比重更低。我国财政转移支付规模偏小，难以担当均衡地区间财力的重任。

(三)转移支付的结构不合理，对地区间财力的均等化作用不明显。分税制改革后，我国的财政转移支付形式十分复杂，既保留原财政包干体制下的一些体制补助、专项补助、结算补助等形式，又在实行分税制后增加了税收返还和过渡期转移支付等形式，形式类别较多。这种形式多样的转移支付制度，很容易导致管理分散和效率降低。在现行中央转移支付项目和类别中，原体制补助、一

一般性转移支付、民族地区转移支付、农村税费改革转移支付、县乡政府机构改革转移支付、结算补助及其他补助等可统称为财力性转移支付。如果将税收返还、财力性转移支付和专项转移支付进行比较，可发现用于均衡地区间财政能力的财力性转移支付所占比重偏低。如，2007年，财力性转移支付所占比重仅为39.16%，而税收返还和专项转移支付所占比重达60.84%。并且，在财力性转移支付中，均等化作用较强的一般性转移支付的比重偏低。2007年一般性转移支付占财力性转移支付的比重为35.3%，占中央财政转移支付中的比重更低。目前，中央财政转移支付结构还不能充分发挥调节地区间财力差距的作用。

(四)转移支付资金分配方式不合理，制约其发挥均衡地区间财力的作用。作为分税制体制下的一种财力调节机制，转移支付制度要同时处理好“存量调节”和“增量调节”的关系。在分税制改革过程中，我国在处理中央与地方间的财政关系上偏向于“增量调节”，从而延续了原体制下的分配格局，并把原体制中形成的非均衡状况带入了新的体制。与之配套的转移支付制度承认并过分地照顾了地方的既得利益，虽然在政策导向上符合“效率优先，兼顾公平”原则，但在实践中却往往忽略了“公平”问题，不符合财政转移支付追求“公平”的根本目标。具体表现在资金分配上，现行转移支付主要通过“税收返还”和专项转移支付进行，既不合理又不规范。就“税收返还”而言，由于税收返还数额的确定要求建立在往年基数基础上。因此，它不仅不能对地区间财力分配的既定格局作调整，反而会进一步拉大地区间财力的差距，导致出现“贫者越贫，富者越富”的分配格局。就专项转移支付而言，资金分配不是按照规范的方式来进行，而是看地方的讨价还价能力，那些跑得快、叫得响、与中央关系密切的地区就能获得更多的拨款。如有条件的配套拨款有利于发达地区，因为这些地区的配套资金不存在问题，而贫困地区的配套资金可能是一个很大的负担，这就使发达地区获得更多的拨款。可见，专项转移支付对均衡地区间财力的作用十分有限，甚至还扩大了地区间公共服务发展水平的原有差距。

(五)专项转移支付项目的设置不合理，专项资金的管理和监督不到位。目前，中央专项转移支付项目设置过多、过滥，覆盖面过宽、重点不突出，难以体现中央对地方财政支出的引导和调控作用。在专项转移资金的管理上还存在“多头管理”现象。如，灾后补偿和重建转移支付资金的管理就涉及民政部、水利部、交通部、教育部等部委，很容易造成操作中挤占挪用、监督管理不到位、资金的拨付效率低等问题。在专项资金的使用上还缺乏有效的约束和监督机制。目前，我国的各种转移支付中，只有一般性转移支付作为地方财力补助进入地方预算，纳入了地方人大监督的范围，而其他各种形式的专项转移支付资金都未编入地方预算，使这部分资金脱离了人大的审查、监督。由于缺乏有效约束，各地各级政府挪用与挤占情况严重，往往是“拆东墙补西墙”，将专项资金用于弥补地方财政赤字或用于“形象工程”、“政绩工程”建设，专项资金的“专款专用”难以完全兑现。这种管理模式局限了转移支付功效的发挥。

二、对策措施

(一)创新转移支付制度，建立适合地区间财力均衡分配的模式。一是从资金流向看，要实行纵向转移与横向转移相结合的转移支付模式。实行纵向与横向转移支付相结合的纵横交错模式，中央不仅要向下级政府进行纵向转移支付，还要统一立法，规范和指导下级政府间的横向转移支付。这既可体现中央政府的权威性和政策意图，又有利于调动财力转出地区与财力转入地区的积极性和主动性，减轻中央财政的压力。在我国中央财政能力有限的情况下，实行纵横结合的转移支付模式比单纯依靠纵向转移支付更有利于调节地区间财力差距，以实现地区间财力分配的合理化。二是从转移支付条件看，要实行一般性转移支付和专项转移支付相结合的模式。一般性转移支付又称无条件

转移支付，对地方财政自主权干预较小，但不利于中央政策意图的实现；专项转移支付受中央的检查和监督，易于达到预期目标，但地方政府的自主权较小，有时还受到配套资金能力和人为主观因素的制约。由于我国各地区的差异很大，应把一般性转移支付作为重点，同时利用专项转移支付的集中力量解决一些比较特殊的社会问题。

(二)调整转移支付结构，充分发挥其对地区间财力分配的调节作用。调整转移支付结构，需要我们进一步转变观念，明确转移支付的目的和意义。要改变实行分税制以来通过税收返还维护地方既得利益的做法，而把均衡地区间财力分配作为转移支付的首要目标。因此，在转移支付结构的调整中，要不断提高以均衡地区财力为主要目标的财力性转移支付的比重，适当压缩不具有均等化效果的税收返还的比重。另一方面，从转移支付的形式看，要调整一般性转移支付和专项转移支付之间的关系，逐步提高一般性转移支付的比重，适当压缩专项转移支付的比重。就均衡地区间财力分配的效果而言，无条件的一般性转移支付比专项转移支付更能发挥作用。

(三)规范转移支付方法，合理分配转移支付资金。分税制改革以来，我国转移支付的方法主要是建立在“基数法”之上的税收返还办法。这种转移支付方法维持了原有的利益分配格局，导致地区间财力差距的进一步扩大。从均衡地区间财力分配的目标考虑，我国应借鉴国外的经验，逐步将“因素法”作为确定转移支付的基本方法。实行“因素法”的关键是测算地区标准财力，用公式表示为：某地区一般性转移支付额=(该地区标准财政支出-该地区标准财政收入) \times 该地区转移支付系数。尽管地区标准财政收入和支出的测算基于经验数据，仍带有历史延续的不合理因素，但已被限制在最小程度，而且随着时间的推移会慢慢消失。与“基数法”相比，“因素法”更加科学、合理，更有利于转移支付实现均衡地区财力的目标。转移支付计算公式、相关项目及指标要尽可能简单，以便于操作。要改变目前转移支付方法混乱的状况，将传统的税收返还、体制补助、结算补助等多种转移支付形式合理归并，减少政府间“双向”转移支付的流动量，缩减转移支付资金流动环节，保证转移支付资金及时到位。

(四)加强管理，确保转移支付资金的有效使用。一要规范转移支付的操作程序。转移支付项目要通过管理部门的审查，列入预算计划，并将立项原因、计划过程、评审意见及具体执行人等信息形成项目文件，提交主管部门备案，作为执行和事后检查的依据。二要设计一套科学合理的考核指标，对转移支付资金效益进行评价，并建立一套行之有效的监督与惩罚制度。要强化转移支付管理的权威性，对截留、挪用、挤占、克扣转移支付资金的现象必须依法处理。

文章来源：《经济纵横》 2008年第12期

(责任编辑： Hlh)