



## 建立多元化的社会事业筹资机制

王元京

2008-10-06 10:25:27

深入贯彻落实科学发展观，必须注重实现基本公共服务均等化，缩小区域、城乡之间发展差距，加快发展社会事业，全面改善人民生活。为了加快社会事业的发展，需要建立多元化的社会事业筹资机制。

### 一、建立社会事业财政投入稳步增长机制

一是建立财政投入的保障机制。鉴于公益性社会事业的财政投入来源不稳定、不到位、比例偏低，难以适应发展需要。为此，除了实施更为严厉的行政办法，确保各级财政投入稳定增长的政策落实以外，还应参照国际经验，出台《社会公益事业财政投入法》等类似法规，把财政投入以法律形式固定下来，明确包括财政投入社会事业最低保障线（财政投入占本级财政支出的比例），财政投入出现不作为、少作为必须承担的法律 responsibility 等内容，强制政府部门履行财政保障投入的职责，提高各级政府财政投入的自觉性；另外，还应发挥各级人大与社会各界的法律监督作用，防范与纠正拖延、挪用、压低财政投入的违法行为，为社会公益事业财政投入的稳定增长创造良好的外部环境。

二是逐步加大财政投入增长力度。在规划社会事业财政投入时，既不能脱离国情国力，盲目效仿北欧福利国家，对社会事业的财政投入提出过高的标准，也不能以压低社会公益事业发展为代价，追求所谓经济发展的“政绩”。应在对全国社会事业发展现状“摸底”的基础上，参照国际经验，根据社会经济发展的阶段与财政的承受能力，合理确定社会事业财政投入增长的力度。从全局来看，应按照公共财政的要求，稳步提高与民生密切相关的社会公益事业的投入，稳步提高中西部等欠发达地区社会事业的投入、稳步提高县乡等基层地区社会事业的投入，使财政投入增长与社会事业发展的阶段性需求相适应。

三是开拓新型的、稳定的财政资金来源。为了保障社会事业财源的不断增长，除了努力挖掘现有财政潜力之外，还应大力拓宽资金来源，建立起集约的、规范的、稳定的社会事业财政筹资机制。根据事权与财权匹配的原则，可考虑赋予地方政府一定范围、一定幅度的税收立法权和调整权，比如，开征、加征、减征或改征一些地方税种，形成征收成本低、税源稳定、税额较高的地方主体税种，为地方政府履行公共服务职能、发展公益性社会事业提供税源保障。还可以考虑建立主要用于社会公益事业的发展基金，通过提取部分土地出让收入，部分提价收入、部分国有资产收入、部分资源性收入、部分税费收入、专项福利彩票收入等组成社会事业发展基金，使得政府部门能够开辟新的财政资源，发

挥集中力量办大事的功效。

## 二、规范财政转移支付

一是建立规范的转移支付体系。由于我国地区之间与地区内部财政能力的不平衡，使得社会事业的发展水平千差万别。现行财政转移支付体系，尽管进行了一些改革，但在转移支付的依据、标准、科目、方式、功能、额度等方面仍存在着重大的缺陷，达不到平衡财力、扶助落后地区社会事业发展的目标，为此，应参照国际上通行的方法，结合我国各地区的实际情况，对现行财政转移支付体系进行调整、改革与创新，逐步取消各种不规范的“补助”和“税收返还”，建立起科学规范的政府间财政转移支付制度，建立起一套科学而公正的转移支付体系，使财政转移支付体系真正发挥有效调节地区间财力失衡、缩小社会公益事业水平差距的功能。

二是加大高层政府财政转移支付的力度。由于我国政府间事权划分尚不清晰，省级以下政府的财政收入能力与支出责任不对称，使得欠发达地区与基层政府在社会事业发展中往往力不从心，难以正常履行职责。由于中央财政与省级财政掌握相对稳定、可靠的税收来源，在弥补落后地区与基层政府财力不足等方面可发挥出更大的作用。因此，在短期内还难以大幅度调整各级政府财权与事权分工的条件下，未来通过加大中央政府与省级政府的纵向转移支付力度，体现了中央政府的宏观政策与权威，又调动了地方政府积极配合、有效使用转移支付资金的积极性，是个不错的选择。未来中央政府与省级政府可通过加大转移支付力度提高欠发达地区财政平衡能力，使各个地区逐步具备履行政府的基本职能。保障社会公益事业发展的基本职能。在一些条件成熟的地区，还可扩大实施“省管县”的财政体制，提高省级政府在社会事业发展中的投融资作用。

三是完善地区之间横向转移支付机制。从转移支付的方向来看，有横向转移支付与纵向转移支付之分。目前，我国虽没有直接的横向转移支付方式，但是实施多年的对口支援等形式，其实质就是地区之间的横向转移支付。虽然该措施取得了一定的成效，但是由于不规范、明确、固定，还难以在缩小地区之间社会服务差距方面起到明显的作用。根据我国实际情况，可借鉴德国的成功经验，实行纵向转移支付为主、横向转移支付为辅、纵横交错的转移支付制度。近期，可选择部分省、区（如沿海发达地区与边远贫困地区间）进行地区间横向转移支付的试点，积累经验，为全面推广做好准备。地方政府间的横向转移支付，既能在一定程度上减轻中央政府的压力，又能使财力转出地区与财力转入地区直接见面，形成明确的授受关系，有利于增强转移支付的透明度，提高资金的使用效率。

## 三、充分利用市场机制融资

一是扩大财政信用功能。在财政预算内资金难以满足社会事业发展

的情况下，可更多地依靠以财政信用为基础的市场化融资。发债权是分税制体制下地方政府应拥有的权力。在财政税收稳定增长的条件下，应为地方政府良好规范的借债活动松绑，允许资信能力强、还债有保障的地方政府（主要是省级）发行社会事业债券，适应教育、文化、卫生、科技等社会事业投资建设的需要。同时，由于建设新农村的很大一项任务就是加强农村义务教育、公共卫生、广播站、文化站等社会公益设施建设。中央政府可以发行支农特别金融债，用于新农村社会事业建设，可发行支农特别国债或以特别政策性金融债方式引导银行资金进入农村，由财政部或政策性银行向商业银行发行，由政策性银行发放，由农村信用社代理，按商业原则运作，将筹集的资金运用到农村社会事业与农村基础设施建设。

二是建立社会事业投资基金。在政府支持下，可鼓励社会资本设立科技、文化、体育、医疗等领域的社会发展投资基金。通过向社会（开始可面向机构投资主体私募，条件成熟时转为公开募集）发行基金份额，设立社会发展基金公司，为具有产业属性的社会事业提供资本支持；另外，可由中央和有关地方政府各自出资，并吸引社会资本投资参股，设立创业投资基金，对于中小科技、文化、体育、医疗企业创业开发与运营给予专项资金支持，以加快新兴文化产业在内的一般性社会事业的发展。

三是发展多种形式的融资方式，根据不同类型社会事业的性质与运作要求，可采取多种形式的融资方式，挖掘与探索社会事业融资新渠道、新方式、新途径。对于非经营性社会事业，可发挥财政信用的功能，通过政策性贷款、发行债券、捆绑式组合型项目融资等方式筹资，对于准经营性社会事业，可通过贴息贷款、发行债券、投资基金、ABS融资（资产证券化）、收费权抵押贷款、设施使用协议等方式融资；对于经营性社会事业，可采取股份制融资、商业贷款、产业投资基金、ABS融资、发行债券、民营化机制等方式筹集资金。

文档附件：

编辑： 文章来源： 学习时报

版权所有： 中国社会科学院社会学研究所

E-mail: ios@cass.org.cn

欢迎转载，请注明：转载自《中国社会学网》[<http://www.sociology.cass.cn>]