

浅论如何完善中国民族自治地方的财政转移支付制度

<http://www.crifs.org.cn> 2006年6月8日 肖明朗

【内容摘要】由于西部民族地区的经济社会发展相对比较落后,为了实现全面小康社会的目标、建设社会主义和谐社会,国家应在政策、经济等方面给予适当照顾。本文结合中国西部地区特别是民族地区的经济、文化、自然环境等因素,论述了中国从哪些方面增加对中国西部地区特别是民族地区的财政转移支付。

【关键词】财政转移支付 民族优惠政策 经济自治权

2005 年7 月13 日财政部副部长楼继伟说:“今后财政部将着力推进和加大对中西部地区的一般性转移支付,增强中西部地区财政保障能力;根据不同地区的经济发展水平和收入差距,以及影响财政收支的客观因素,核定各地区标准化收入和标准化支出,合理确定对各地区的转移支付的规模;优化转移支付结构,严格控制专项转移支付规模,提高一般性转移支付比重。”

所谓财政转移支付,一般表现为中央政府或地方政府将部分财政收入无偿地让渡给下级政府、企业和居民时所发生的财政支出。在市场经济国家,鉴于各个区域财力产生的差距,中央政府可以采用财政转移支付的手段,使受援区域的财政动员能力增强,使其在满足政府职员薪金支付的同时,有一定的财力改善区域的基础设施。财政转移支付起因于财政失衡,财政失衡是指,政府所拥有的财力与所负有的提供公共产品的责任不平衡,亦即财政收支状况不平衡,包括上下级政府之间的纵向财政失衡和同级不同地方政府之间的横向财政失衡。过度的财政失衡会带来严重的经济、社会和政治问题。为此,需要通过财政转移支付来解决财政失衡问题,使各级各地政府都能完满地履行其提供公共产品的职责。其形式包括政府间财政转移支付和财政补贴两大类。政府间财政转移支付分为以下几种形式:(1)体制性转移支付;(2)专项转移支付;(3)特殊转移支付;(4)建设性转移支付。而财政补贴即各级政府向企业、居民作出的财政转移支付,也就是政府将部分财政资金转移给企业、居民的无偿支付。财政转移支付的因素:(1)基础因素,包括人口、面积、自然条件、财政供给人口等;(2)社会发展因素,包括科教文卫水平、市政建设、基础设施等;(3)经济发展因素,包括经济增长速度、经济效益、国民收入、财政收入等;(4)特殊因素,包括地区特殊性(如少数民族地区、经济特区、首都、省会等)、不同地区物价水平差异、贫困人口、农业产值等[ 1 ]。1994 年分税改革时,中央采取“存量不变、增量调整”,即根据依据税收的基数法采用数字公式估算地方财政能力和支出需求,根据地方财政能力与支出需求之间的差额来确定转移支付额。根据基数法,税收越多、越发达的地区返还得越多,民族地区则返还得少。

这在一定程度上促进了产业结构的优化和区域经济的协调发展,但民族地区具有特殊性,其各项开支的费用比一般地区要多得多,比如民族关系的复杂性,民族地区大多处于边境线、海拔高、地理环境高寒、沙漠化、人口分布不集中、行政开支大、少数民族的文化教育、少数民族语言文字的问

题(两种文字出版)、由于土地面积大而人口相对稀少,居住不集中从而使行政开支增大等这些因素。因此在实施财政转移支付制度的同时,还应该考虑少数民族地区的各种因素来核定对少数民族地区的财政转移支付额,为此要推进民族地区的开发步伐,调节东西部经济发展差距,促进各民族共同富裕,必须对税制和财政制度进行改革。

一、以“因素法”取代传统的“基数法”,统一和规范财政转移支付的标准实现财政转移支付资金的公式化分配,是进一步完善中国财政转移支付制度的核心内容。2005年5月11日国务院第89次常务会议通过《国务院实施〈中华人民共和国民族区域自治法〉若干规定》,对财政转移支付作了有关规定。其中第九条规定国家通过一般性财政转移支付、专项财政转移支付、民族优惠政策财政转移支付以及其他方式,充分考虑民族自治地方的公共服务支出成本差异,逐步加大对民族自治地方财政转移支付力度。上级人民政府有关部门各种专项资金的分配,应当向民族自治地方倾斜。上级财政支持民族自治地方财政保证民族自治地方的国家机关正常运转、财政供养人员工资按时足额发放、基础教育正常经费支出。上级人民政府出台的税收减免政策造成民族自治地方财政减收部分,在测算转移支付时作为因素给予照顾。国家规范省级以下财政转移支付制度,确保对国家民族自治地方的转移支付、税收返还等优惠政策落实到自治县。

对因素法的处理原则我们认为应选取一些不易受到人为控制的、能反映各地收入能力和支出需要的客观性因素,如城市化程度、人口数量、人口密度、人均GDP等,并以此确定各地的转移支付额。另外少数民族地区除了有一般政府所需开支外,还有因其特殊地理环境、自然条件、民族构成、经济特点等构成的一些特殊性开支,比如民族的构成复杂,边境线长,强边固防任务重,自然条件差等。鉴于其各项开支费用大,因此对少数民族地区转移支付的多少,国家要重点考虑其人口数,土地面积、人均GDP、风俗习惯、教育状况和地方财政支出的需求等因素,从而确定对少数民族地区的财政支出水平。西部民族地区地域辽阔,发展水平较低,有许多地区都属于高寒深山、戈壁荒漠和生态脆弱地区,对外交通不便,基础设施落后,投资硬环境较差,因此,今后西部民族地区生态环境和基础设施建设的任务将十分繁重。为了鼓励各地加强税收的征管,提高地方增加收入的积极性,可考虑引入收入努力因素,如各地财政收入占GDP的比重。根据因素来衡量各地的财政地位,以公式化的形式确定各地的转移支付额,有利于提高转移支付的透明度、可预见性和客观公正性,也有利于规范中央与地方之间的财政关系,从而提高财政管理的科学化程度。

上级财政除了支持民族自治地方财政,保证民族自治地方的国家机关正常运转、财政供养人员工资按时足额发放、基础教育正常经费支出以外,对因税收减免政策造成民族自治地方财政减收部分,在测算转移支付时作为因素给予照顾。

为加快西部民族地区开发的步伐,中央应将进一步加大对西部民族地区投资的力度,逐步提高国家财政在西部民族地区的投资比重,加强生态环境和基础设施建设,争取将国家财政投资的重点转移到西部民族地区,使西部民族地区人均占有国家财政投资额超过东部沿海地区。考虑到民族地区生产力发展水平相对落后,应适当加大对民族地区的转移支付额度,特别是在农业、基础设施、教育、生态环境等专项补助上给予资金倾斜,促进民族地区经济和各项社会性事业健康发展,逐步缩小与东部沿海地区的差距。

## 二、加大转移支付力度,重点支持民族地区解决“三农”问题

所谓的“三农”问题,实质上是中国广大农村、小城镇县域)工业化道路选择和实现问题。“三

农”问题的根本解决将伴随中国整个新型工业化进程,“三农”问题的根本解决在于中国工业化进程的完成。或者说,“三农”问题的解决或出路在工业化,而绝不是在农村。“三农”问题的根源

是中国长期实行城乡分治,根治的办法只能是按照科学发展观的要求,探索出一条有中国特色、适应广大县域实际的工业化道路。

根据国务院颁布实施的《〈中华人民共和国民族区域自治法〉若干规定》其中第十条规定国家设立各项专用资金,扶助民族自治地方发展经济和社会各项事业。中央财政设立少数民族发展资金和民族工作经费。资金规模随着经济发展和中央财政收入的增长逐步增加。地方财政相应设立并安排少数民族发展资金和民族工作经费。国家设立专项资金,是为了帮助民族地区改进工业技术落后、农业基础设施差、教育、科技落后以及农村医疗卫生、社会保障的专项资金,以此提高民族地区的整体实力,促进社会发展,保障少数民族地区的发展。少数民族农村地区的医疗卫生、农村医疗保障体系,急需专项资金来保证农村地区的人权。根据民族区域经济及社会发展的共同特点,国家要设置一定数目的专项资金,以此解决民族地区各级财政无力解决的诸如工业技术落后、农业基础设施差、科技和教育不发达、医疗卫生保健能力低等问题。中央每年从财力中切出一块,通过专项支付的形式补助给民族地区,改善民族地区的经济,提高民族地区的整体实力,以促进社会的发展。

1. 面对加入WTO 全面建设小康社会新的发展阶段,结合一些省市区的实际,一是按照事权与财权对等原则,中央财政应承担中小学教师工资发放、农村公共卫生、农村公共基础设施建设和农村社会保障等职责,以确保社会成员尤其是广大农村区域人民分享全国经济发展成果;二是整合中央和省市支农资源,建立专项支农预算和国土与环境保护基金,重点支持农田牧区建设、农村水土保持、环境维护与治污等,以确保中国有一个可持续发展的良好生态环境;三是随着农村税费改革的深化,中央和省级财政应进一步规范一般性(均等化)转移支付方式和制度,确保乡镇综合配套改革的顺利实施,以建立起新型的县乡行政体制。

2. 进一步加大中央对省以下财政转移支付力度,扩大对地方转移支付资金规模。分税制实施以来,中央财政收入占全国财政收入的比重快速上升,而省以下,尤其是县乡财政收入的比重逐步下降。县乡财政的困难与目前县乡政府自有财力太弱有直接关系;县乡自有财力弱小虽然与其经济发展不够有直接关系,但不能不说与现行财政体制的弊端和中央转移支付规模过小有其现实的关联。可见,进一步加大中央财政对地方尤其是对县乡财政转移支付力度,扩大其规模是现实选择。在中央加大对省级的财政转移支付力度的同时,省市级政府要按照“缺口上移、财力下移”的原则,加大对县乡政府的转移支付力度,尤其是要重点支持乡镇综合配套改革的实施,降低财政供养系数,做强

做实县级财政,以提高县级财政保障能力。

参考文献:

[1 ] 中国财政学会课题组. 中国财政如何支持县域发展[N] . 中国财经报,2005 - 05 - 26.

[2 ]广西财政高等专科学校审计系课题组. 广西民族经济可持续发展与财政政策研究[J ] . 广西财政高等专科学校学报,2003 年12 月.

[3 ]贾德荣. 行使民族经济自治权. 全面建设小康社会[J ] .中南民族大学学报,2003 年8 月.

[4 ]刘惊海. 民族自治地方经济自治权问题[J ] . 内蒙古社会科学, 2001 年3 月.

[5 ]陈宜. 用好经济自治权推动西部大开发[N ] . 中国民族报, 2004 年09 月10 日.

文章来源: 社科纵横 (责任编辑: XL)