

# 主体功能导向下的横向转移支付研究

石意如(副教授), 向鲜花(副教授)

**【摘要】** 民生与生态作为横向转移支付导向存在一定不足,难以产生持续的动力源,绩效评价制度缺失使横向转移支付的监督机制缺位。对此,本文提出主体功能导向横向转移支付,它能兼容民生导向与生态导向,通过命运共同体中差异化分工提供动力,采取以主体功能值计算为核心的自发型横向转移支付路径,并且对横向转移支付过程与结果进行绩效评价,保证横向转移支付持续、健康地发展。

**【关键词】** 主体功能; 横向转移支付; 命运共同体; 自发型; 绩效评价

**【中图分类号】** F812.2

**【文献标识码】** A

**【文章编号】** 1004-0994(2016)03-0046-4

主体功能区规划、基本公共服务均等化与生态环境保护是近期国家倡导的三大发展主题,而三大主题有重叠区域。在横向转移支付过程中,各级政府如何协调三大主题,这是一个值得深入思考的命题,也有益于引导横向转移支付健康、持续地发展。

## 一、相关文献回顾

横向转移支付是平级政府(区域)之间的财政关系,涉及资金及其相关的人员、物质、技术与项目等方面的援助。少数学者认为横向转移支付体系的构建不符合我国财政现状,这是一种片面的观点。横向转移支付在国外和国内都在有效推进,并取得了一定效果,如:德国洲际之间横向转移支付、我国广东省内横向转移支付,都积累了一定的实践经验。考虑到生态环境具有流动性与区域性特征,生态效益外溢明显,可以通过横向转移支付作为纵向转移支付的重要补充,建立生态补偿横向转移支付制度的主要目的是保护生态环境。还有学者认为,实施横向转移支付是为了均衡各政府的基本财力,实现基本公共服务均等化。可见,学术界对横向转移支付的地位、目标的认识不完全统一,这与我国横向财政转移支付只有实践,没有法律规范,且缺乏系统的理论支撑相关。现实中我国资金市场横向流动阻力很大,尤其是地区之间,造成需要资金的地区没有资金,有资金的地区存量资金太多、资金利用效率低,这为横向转移支付创造了条件。

从现有文献可知,横向转移支付的导向可以归纳为两类:一类是民生导向的横向转移支付,另一类是生态导向的

横向转移支付。这一定程度上受纵向转移支付导向的影响,也与横向转移支付的实践成果相关。民生与生态作为横向转移支付导向,具有较强的科学性与实践意义,这是不容置疑的。但是横向转移支付的导向是否可以进一步斟酌,基于这一疑问,本文尝试从主体功能导向研究横向转移支付。

## 二、现存的横向转移支付存在的缺陷

### (一)基本导向难以发力

以基本公共服务均等化、生态环境保护作为横向转移支付的导向,存在两点不足:

1. 容易掩盖地方政府可以满足基本公共服务这一真相。将横向转移支付的目标确定为基本公共服务均等化,其理由是基本公共服务不均等。其实不同区域基本公共服务均等化不是绝对的均等,而是相对均等;是基本公共服务均等,不是公共服务均等。各级政府作为一个独立的会计主体,在理财过程中,能做到量入为出,有能力融资建设基本公共服务。而且该地区一旦基本公共服务需求资金明显不足,国家将加大其纵向转移支付力度,在国家纵向转移支付的大力支持下,绝大部分地方政府的基本公共服务可以做到自给自足。相反,地方政府不是缺乏建设基本公共服务的资金,而是将本应用于基本公共服务的资金用于其他方面。如贫困县将本应用于改善民生的资金用于大建豪华办公楼,巨资建设水利设施只是为了应付检查等现象,一定程度佐证了这一结论。

2. 难以激活相关主体的动力。基本公共服务均等化、生态环境保护导向下的横向转移支付,转出方容易误认为是出

**【基金项目】** 国家社科基金一般项目“主体功能区生态预算绩效评价体系研究”(项目编号:14BJY150); 广西高校科学技术研究项目“广西高校资产预算绩效评价体系研究”(项目编号:KY2015LX451); 梧州学院校级科研项目“主体功能导向下横向转移支付研究”(项目编号:2015B002)

于上级政府压力对转入方的无偿支援,难以反映各地区、各政府之间相互依存的关系,不足以激发相关主体深度参与横向转移支付,从而使横向转移支付的可持续发展失去动力。

### (二)导向与实现手段不匹配

实现基本公共服务均等化、生态环境保护是长久的、单一的目标,横向转移支付作为一种阶段性手段,直接与这一终极目标对接。但不同阶段与终极目标对接的实现手段也应不同,而这些后续的实现手段并没有出台,容易导致实现这一目标的配套手段在某一时期出现空当。以主体功能作为横向转移支付的直接目标,有利于提高目标与行动手段的契合度,因为主体功能区建设是阶段性目标,横向转移支付是阶段性手段。另外,横向转移支付中转入方与转出方之间的利益协调机制、利益均衡机制、利益约束机制缺位,一定程度会约束基于主体功能实施横向转移支付。

### (三)地方政府主体功能意识弱化

为了优化国土空间结构布局,国家自2010年出台《全国主体功能区规划》以来,各省、市也陆续出台了本行政区的规划,对各区域的主体功能区做了明确定位。但是大部分地区政府的主体功能意识不强,不是专注、专攻自己的主体功能,而是照旧实行“全面开花、各个突破”,由于地区发展面太大、太散,造成资金需求量大。在资金有限的条件下,极易出现不区分主业副业,将资金平均分到各个领域的现象。如果横向转移支付以基本公共服务均等化为导向,在现有资金流动以基本公共服务为主线的基础上,会进一步强化基本公共服务均等化对资金流动的影响,而各地区的主体功能不得不因为资金短缺而拖延建设进度,长期持续下去,会弱化地方政府的主体功能意识。

随着国家生态文明的提出,生态环境保护是各级政府都必须面对的课题,在经济发展与社会治理过程中要重视地区的主体功能,且各地区要差别对待。生态环境保护是生态产品主产区与禁止开发区的主体功能,但只是优先开发区、重点开发区与农产品主产区的辅助功能。如果将生态环境保护作为横向转移支付导向,容易滋生生态本位主义,严重影响区域或国家的国土空间布局战略的推进。

### (四)横向转移支付绩效评价制度缺失

绩效评价是任何经济管理活动中不可缺失的环节,能评价横向转移支付过程与结果的绩效,有效识别横向转移支付过程中的重大风险,为优化横向转移支付提供直接依据。我国现行的横向转移支付主要应用于重大突发事件后的对口援助、贫困地区的对口支援等方面。

但在目前的制度下,横向转移支付并没有形成法律规范,其直接依据是财政部、各省财政部门的相关文件。如:国家援疆的横向转移支付是几次全国对口支援新疆工作会议上的决议,在决议中很少提到援疆资金的绩效评价制度;广东省内部横向转移支付主要依据2010年广东省财政厅颁布

的《广东省推进基本公共服务均等化横向财政转移支付资金管理暂行办法》,在资金监管中只是提到要建立检查和跟踪问效制度,但没有相关配套文件;2011年深圳市人民政府办公厅出台的《深圳市对口支援新疆资金管理暂行办法》中提出,对援疆资金整体绩效要进行评价,建立定期检查和监督机制,提高资金的使用效益,实施联合审计制度,但是配套的整体绩效审计方案并没有出台。可见,不管是国家还是各地方政府,只是意识到要对横向转移支付进行绩效评价,但都没有出台系统的绩效评价制度。

### 三、主体功能导向下的横向转移支付

鉴于现行横向转移支付存在的弊端,笔者提出主体功能导向下的横向转移支付,其以主体功能为导向,以资金横向流动渠道畅通为目标,以命运共同体中的差异分工为驱动力,采取主体功能值计算为核心的自发型横向转移支付路径。

#### (一)横向转移支付导向:主体功能

虽然各地区或政府功能较多,但是有主次之分,主体功能是该地区或政府尤为重要的功能,对该地区的长期发展或国家战略的实现具有重要意义。基本公共服务、生态环境保护只是民生与生态的一部分,各地区在经济发展、社会治理与生态管理的过程中,会结合国家与区域战略发展需求,赋予不同的主体功能,如技术创新、产业升级、城镇化、规模化工业、社会稳定、社会保障、生态环境保护等。将主体功能简单视为由基本公共服务、生态环境保护组成,是以偏概全的。以主体功能为横向转移支付的导向,能兼容生态导向与民生导向,改变以往独立考虑生态与民生的局面,也能全面覆盖所有功能类型。

#### (二)横向转移支付目标:资金横向流动渠道畅通

各地区或政府要推进主体功能建设,除了自然资源、人工与制度等,还需要足够的资金作为基础。在各地区、各级政府之间以及其内部各子系统之间都存在一个纵横交错的资金网络。纵向网络主要是上下级政府之间的资金流动通道,横向网络相对比较复杂,主要包括:地区之间的资金流动通道;政府之间的资金流动通道;地区内部各经济子系统、社会子系统与生态子系统之间的资金流动通道;政府内部各经济子系统、社会子系统与生态子系统之间的资金流动通道与职能部门之间的资金流动通道。

整个资金网络是否畅通取决于纵向通道与横向通道是否畅通,纵向通道与横向通道能否互动。纵向转移支付能打通资金纵向流动通道,对促进资金加速流动有很大的推动作用。但是如果资金的横向通道没有打通,即使加大纵向转移支付的力度,其效果也是非常有限的。

我国目前主要通过纵向转移支付刺激资金的流动,由于政府的科层等级观念比较强,地区或地方政府之间的深度合作并不多,成功的典范更少,在相关理论缺乏、没有实践经验推广的情况下,资金横向流动的通道一直不是很畅通,从而

## □ 财政与税务

导致大量的存量资金。因此,横向转移支付主要致力于打通横向资金流动通道,主体功能导向下的横向转移支付的具体目标主要有两个:一是促进地区之间、平级政府之间以及其内部各子系统之间的资金流动畅通;二是有序引导资金流向服务于主体功能的活动、部门与项目。

### (三)以命运共同体中的差异分工为驱动力

我国的纵向转移支付有一些理论指导与法律依据,而横向转移支付是在共同上级政府的行政干预下,在下级政府之间强制实施的,由于内部各政府的主观能动性不强,一旦外力消失,横向转移支付行为也就就会停滞不前。

根据横向转移支付的动力来源不同,横向转移支付可以划分为两类:一类是推动型横向转移支付。推动型横向转移支付的驱动力主要源于转入方与转出方共同上级政府的行政干预,转出方参与横向转移支付是迫于行政压力,而不是出于自愿,其与转入方是命运共同体,两者都缺乏主观能动性。因此,推动型横向转移支付缺乏持续发展的动力源,只能是暂时的,它是横向转移支付的初级状态,一般在横向转移支付产生阶段采用。另一类是自发型横向转移支付。自发型横向转移支付的驱动力源于横向转移支付转入方与转出方的主观能动性,转入方与转出方都意识到彼此之间是相互依存的命运共同体,都会自发地参与横向转移支付,以降低命运共同体的运行风险。因此,自发型横向转移支付能持续、健康地发展,它是横向转移支付的高级状态。

我国现行的对口支援、对口援助都属于推动型横向转移支付,为了使横向转移支付常态化,要逐步将推动型横向转移支付转化为自发型转移支付,而要实现这一转型的关键是形成自发型驱动机制。区域经济一体化在一定意义上象征着区域内各城市或地区之间的分工与协作日渐加深,主体功能建设将进一步深化区域内各地区或各级政府之间的分工,与此同时提升它们之间的相互依存度,在各区域内各地区或各级政府之间形成一条权益纽带。要实现自身利益必须维护这条纽带,一旦纽带上任何一个环节出现问题,整个纽带将会断裂,这就是命运共同体,即命脉相连、兴衰相依、祸福与共的相互依赖体。

一个地区内部可以理解为一个命运共同体,多个地区也可以理解为一个命运共同体,各地区或政府的主体功能建设可以理解为强化共同权益纽带上各环节的质量,防止共同权益纽带出现薄弱环节,引起共同权益纽带断裂。只有各地区、各级政府充分意识到彼此之间有共同的权益,应维护共同的权益纽带,只是分工不同,才会刺激不同区域的政府、不同的地区自发地识别共同权益链中的薄弱环节,帮助负责薄弱环节的政府与地区提升该环节的质量,这就是横向转移支付的驱动力,该驱动力源于横向转移支付相关主体的主观能动性。如果能够充分挖掘这一驱动机制的潜力,则推动型横向转移支付能够转化为自发型横向转移支付。

### (四)自发型横向转移支付路径

1. 明确地区主体功能,设计指标描述主体功能。2010年国家颁布的《全国主体功能区规划》和各省、市以县为基本单位出台的本省、市主体功能区规划是确定各地区主体功能的重要依据,据此明确各地区的主体功能。《全国主体功能区规划》将主体功能区划分为优先开发区、重点开发区、限制开发区(农产品主产区与生态功能区)与禁止开发区。优先开发区主要致力于技术创新、产业升级;重点开发区主要致力于工业规模化、城镇化;农产品主产区主要致力于保障、提升农产品供给能力;生态功能区与禁止开发区主要致力于保障、提升生态产品供给能力。根据各主体功能区的功能定位,设计描述四类主体功能的指标,具体见表1。

表1 主体功能指标描述

功能区类型	评价维度	评价指标
优先开发区	技术创新	科学技术研究支出、企业研究与实验发展支出、研究与实验发展科技人员
	产业升级	第三产业占GDP的比重、高新技术企业总收入增长率
重点开发区	工业规模化、城镇化	全社会固定资产投资增长率、规模以上工业增加值城镇化率
农产品主产区	农产品供给能力	农业占GDP的比重、农林牧副渔业增长率
生态产品主产区	生态产品供给能力	林地覆盖率、草地覆盖率、水域湿地覆盖率、耕地与建设用地比例

2. 计算地区主体功能量化值。各指标的原始数据主要来源于政府各年统计年鉴与政府统计公报等资料。首先,对描述各地区指标的原始数据进行无量纲标准化处理,一方面使各指标值具有可加性,另一方面能增强异质主体功能值的可比性。然后,确定描述主体功能各指标的权重,由于各指标都是围绕主体功能设计的,很难区分指标的重要程度,因此,各指标权重都相等。最后,用“指标标准化处理后的值×指标权重”,计算各地区主体功能量化值。

3. 确定横向转移支付转入地区与转出地区。确定横向转移支付转出地区的标准有两个:①主体功能量化值大于共同权益链上所有地区主体功能量化值的均值。②主体功能区是优先开发区或重点开发区。确定横向转移支付转入地区的标准有两个:①主体功能量化值小于共同权益链上所有地区主体功能量化值的均值。②主体功能区是限制开发区或禁止开发区。转入地区与转出地区之间的配置完全借助驱动力,遵循成本效益原则,整个配置过程有以下特点:①是动态的。动态的意味着转入方与转出方之间不是固定的,而是经常变化的。②配置形式是多元的。转入方与转出方之间可以是一对一、一对多、多对一、多对多的形式。

4. 横向转移支付金额的计算。主体功能导向下的横向转移支付金额主要根据主体功能量化值来确定,一般转入方获得的资金在最低金额与最高金额之间都是合理的。横向转移支付的最低金额是将权益链上的薄弱环节提升至整个权益链的均值所需求的资金数量,最高金额是该环节的主体功能量化值会引起整个权益链产生质变时的资金需求量。

5. 划拨资金,监督资金使用情况。转出方及时将资金划拨给转入方,拨付资金严格按照事先经过充分论证的使用计划使用,转出方对资金使用情况进行全程监督。

#### 四、主体功能导向下横向转移支付绩效评价机制

横向转移支付绩效评价是对横向转移支付过程与结果进行量化评价,一方面对横向支付绩效进行考评,另一方面为进一步优化横向转移支付机制提供依据。

##### (一)过程绩效评价

过程绩效评价主要评价过程目标的实现程度,即资金横向流动渠道的畅通度。横向转移支付的5个环节包括:转入方客观产生对横向转移支付资金的需求、第三方对横向转移支付资金需求额与使用计划的论证与评估、确定转出方、划拨资金、转入方按计划使用资金。为确保各环节有序完成,应通过设计配套的横向转移支付制度对各环节进行规范。因此,横向转移支付过程绩效评价涵盖转入方、转出方与支付过程,评价内容主要包括:导向是否明确、转入地区与转出地区是否能及时动态对接、转出金额是否合适、资金转出是否及时、转入资金分配是否合理等。过程绩效评价维度与评价指标见表2。指标值采取李斯特五级打分法获取。

表2 横向转移支付绩效评价维度与评价指标

评价维度	评价指标	指标描述与说明
过程绩效	导向明确程度	主要明确横向转移支付是否以提升地区主体功能为基本导向
	横向转移支付机制健全度	主要评价是否有健全的利益协调机制、利益均衡机制与利益约束机制
	转入地区、转出地区对接效率	主要评价转入方在合理评估后,转出方能否及时产生需求资金
	转出金额适当程度	主要评价转出金额是否能满足转入方的基本需求
	资金转出的及时性	主要评价转出资金划拨是否及时
	转入资金分配的合理性	主要评价转入方资金使用是否合理
	横向流动渠道畅通度	主要评价资金横向流动的渠道是否畅通
结果绩效	主体功能量化值的变化率	横向转移支付前后地区主体功能量化值的差/横向转移支付前地区主体功能量化值
	主体功能量化值的偏离度	(地区主体功能量化值-区域权益链各环节的主体功能量化值的均值)/区域权益链各环节的主体功能量化值的均值

##### (二)结果绩效评价

结果绩效评价主要评价结果目标的实现程度,主体功能导向的横向转移支付的结果目标是提升共同权益链上薄弱环节的主体功能。围绕结果目标,在评价结果绩效中,主要评价横向转移支付对主体功能的影响。结果绩效评价内容主要包括:横向转移支付前后转入地区主体功能量化值的变化、地区主体功能量化值偏离地区权益链均值的程度等。具体结果绩效评价指标见表2。

#### 五、结语

主体功能作为横向转移支付的导向,能兼容生态导向与民生导向,以命运共同体差异化分工为驱动力,由此形成的自发型横向转移支付是一种可持续的横向转移支付模式,能有效实现地区之间、平级政府之间的资金横向流动,使各地区或各级政府专注主体功能。当然,在主体功能导向的自发型横向转移支付实施之前,必须首先强化对主体功能和命运共同体理念的宣传与教育,为主体功能导向横向转移支付实施奠定坚实的基础。

本文提出主体功能导向下的横向转移支付,不是否定民生导向与生态导向的合理性与科学性,只是为研究横向转移支付提供新的视角,以便促进横向转移支付健康、持续地发展。

##### 主要参考文献:

贾若祥.我国区域间横向转移支付议议[J].宏观经济管理,2013(1).

马晓,宋媛.反思中国横向转移支付制度的构建——基于公共选择和制度变迁的理论与实践分析[J].中央财经大学学报,2014(5).

葛乃旭,杨留花.建立我国横向转移支付制度的方案设计研究——借鉴德国转移支付制度改革最新经验[J].地方财政研究,2014(4).

邓晓兰,黄显林,杨秀.积极探索建立生态补偿横向转移支付制度[J].经济纵横,2013(10).

伍文中,段铸.基本财力均等视角下横向转移支付路径及实证模拟[J].财经论丛,2013(2).

蔡春红.完善财政转移支付制度的政策建议——兼论推进基本公共服务均等化和主体功能区建设的关系[J].中国行政管理,2008(4).

刘瑞娜,王勇.区域经济一体化:促进中国经济可持续发展的动力——基于“共同体”环境下的视角[J].现代经济探讨,2015(1).

环境保护部,财政部.国家重点生态功能区县域生态环境质量考核办法.环发[2011]18号,2011-02-14.

作者单位:梧州学院经济与管理学院,广西梧州 543002