

转轨时期的政府间转移支付制度

● 林致远

所谓政府间转移支付，是指一个国家的各级政府之间在既定的职责、支出责任和税收划分框架下财政资金的相互转移（下拨和上缴）。它既包括中央政府与地方政府之间的转移支付，也包括省级政府对下级政府的转移支付。本文着重讨论中央与地方之间的转移支付问题。

政府间的转移支付主要用于解决财政的双向不平衡矛盾。其一是财政的纵向不平衡，通常指地方政府的财源不足以满足其支出的需求，因而需要政府（主要是中央政府）的补助。其二是财政的横向不平衡，指地区之间用自有财源满足支出需求的能力不同，因而财政能力差的地区应当获得较多的中央政府补助。以解决横向财政不平衡为目标的转移支付通常称为“均等化”转移支付。政府间转移支付的另一个理由（往往是在理论上）是要解决一些公共项目由于受益“外溢性”而不能在地方得到足够投资的问题。如跨地区的道路、通讯设施和一些使外地受益的环保项目，某地的政府往往由于低估其整体效益而不愿投资，或者投入低于最佳投资额的数量。因此，中央政府应进行直接投资，或给予一

部分补贴以鼓励地方政府投资。

政府间转移支付 制度设计的原则

一般说来，一个有效的政府间转移支付制度设计应当满足如下几条原则：

第一，保证各级政府的财政收支平衡，即解决财政纵向不平衡问题。在实行转移支付以后，中央和地方都应当有足够的财力来完成所承担的支出责任。在中央与地方之间的财政收入和支出责任划分不变的前提下，如果中央政府持续出现大量的财政赤字，而地方政府却保持普遍的财政盈余，则表明中央向地方转移支付过度。如果出现相反的情况，则表明中央向地方的转移支付不足。

第二，使地区间提供公共服务的财政能力均等化，即解决财政横向不平衡问题。一个地方政府得到的转移支付应当与其支出呈正相关，而与其自有收入呈负相关。

第三，鼓励地方政府努力征税和控制支出。在一些国家，转移支付与地方政府的赤字挂钩，赤字越大，得到的转移支付越多。这种体制在事实上鼓励了地方政府降低税收努力或过度支出，从

而加剧了财政赤字。一个有效的转移支付体系应该避免这一情形的发生。

第四，转移支付计算方法公式化，并且具有客观性。政府间转移支付的数额多少可以直接通过预先设计的转移支付公式进行计算，同时，转移支付的公式应当尽可能使用地方政府无法直接控制的客观变量，如人口和人口构成、土地面积、健康指标，以及现有的基础设施水平等。转移支付公式的客观化可以避免或减少地方政府的扭曲行为、对数据的操纵和与中央政府的讨价还价。

第五，具有透明度与稳定性。中央政府应公布转移支付公式，使每个地区能对其财政总收入（包括转移支付）作出比较准确的估计，以利于其制定预算。另外，转移支付公式必须有相对的稳定性（如3到5年），使地方政府能制定较为长期的计划。

现行的政府间转移支付 制度及存在的问题

我国目前的转移支付制度是“分级包干”体制下的转移支付和分税制中提出的转移支付的混合体，其主要包括以下几种类型：（1）体制补助（或上解）。实行分

税制后,暂不改变原体制已有的分配格局,各地继续按财政承包体制向中央上解财政收入或接受中央补助。(2) 结算补助(或上解)。这是对财政年度内因中央与地方相互交叉收支和因政策变化而对地方收支所带来的影响通过财政结算进行的调整,调整的结果既有中央对地方的补助,又有地方对中央的上解。(3) 专项补助。主要包括财政部掌握的用于救灾、扶贫、价格补贴等的补助和由各部门掌握(如对一些教育、卫生、环保、基础设施)的专项拨款。(4) 税收返还。这是1994年推行分税制时确定的财政资金的分配关系。具体做法是:以1993年为基期年,按照分税制规定中央从地方上划的收入数额(即消费税+75%的增值税-中央下划收入)如数返还给地方。1994年以后,税收返还在1993年基数上逐年递增,递增率按增值税和消费税增长的1:0.3的系数确定。(5) 公式化补助。1996年初,财政部拨出20亿元试行“过渡时期转移支付办法”,在办理1995年中央与地方财政结算中采用了这个办法,以确定对各地的一般财力补助。这是我国第一次以客观变量为基础的公式来估算地方财政能力和支出需求,以决定中央对地方的转移支付,是将我国转移支付体制规范化的一个重大进展。

显然,由于现行的政府间财政转移支付制度在很大程度上是原有体制下分配格局的延续,照顾到了既得利益,从而使这一制度存在不少问题。第一,旧体制保留下来的一般性转移支付,既有中央对地方的补助,又有地方对中央的上解,这种资金的双向

流动不符合分税制的要求。而且不论是补助还是上解,其数额的确定均缺乏明确、科学的依据,而通常都是双方讨价还价的结果,随意性很大。同时,由于不同地区补助和上解数额的确定方法也不尽相同,其结果必然进一步导致收入分配的不公平。第二,安排资金上的随意性,使专项补助失去其应有的功能。比如,1995年中央财政安排了380亿元的专项拨款,额度为当年安排的一般性转移支付20亿元的19倍之多。但由于缺乏规范化的分配方法,谁来得勤、跑得快、叫得响、配套资金比例大,谁就能得到。结果当年沿海经济较发达的10个省得到总拨款额的45%,大大违背了实现地方公共服务水平均等化的初衷,反而导致了地区差距扩大化的结果。第三,新体制下采取的税收返还制度,是在保证地方既得利益的基础上进行的,中央对地方上划的税收按基期年如数返还,并逐年递增。这种对所有地区无差别的基数税收返还,不仅没有解决由于历史原因所造成的财力分配不均和公共服务水平差距大的问题,反而在新体制下肯定了这一差距,不利于解决部分地区财政横向失衡问题。第四,“过渡期转移支付办法”在提高转移支付的均等化功能及其规范化、透明度等方面都有重要的进步,并为进一步改革创造了条件。但由于该办法所用资金是从中央财政收入增量中拿出来的,而中央财政占全国财政收入的比例不高,其收入增量有限,所以该办法所提供的转移支付规模过小,如1995年用这个办法所分配的财源仅占中央财政收入的0.5%,其均等化能力十分有限。

此外,这一过渡办法也还带有考虑各种特殊利益的特点,与规范的均等化模型还存在着一定距离。因此,就总体而言,我国目前的政府间转移支付制度作为两个不同体制下的产物,仍保留有原有体制的诸多特征,基本上没有起到减小地区差距的作用。

接轨时期的政府间转移支付制度改革

依照政府间转移支付制度设计的原则,一个有效的转移支付体系的建立,应当能够在促进财政收支效率提高的基础上,使各地区都能提供大体相等的公共服务水平。因此,以何种方法和公式将均等化拨款分配给地方政府,以解决财政的横向不平衡问题,是整个转移支付体系的中心内容。理论分析与实践经验表明,规范化的政府间转移支付体制的形成,有赖于公式化的均等化转移支付体制的建立,亦即我们通常所说的实现从“基数法”向“因数法”的转变。

然而,由于我国经济发展不平衡,各地区之间公共服务水平差异甚大,短期内难以达到均等化。因此,转移支付制度的设计,需要根据不同时期的政治、经济与社会状况来制定不同阶段的财政均等化的基本标准。并且,就当前而言,建立公式化的均等化转移支付制度尚存在着一系列制约因素,主要有:(1) 中央与地方财权与事权的清晰界定,是建立规范的政府间转移支付制度的前提。我国目前对财权的划分比较明确,但对事权并没有清晰的界定。在具体事务上,中央与地方政府之间还存在着事权不清、交叉重叠的现象,这就使转移支

付项目及数额的确定难以顺利进行。(2) 中央财政在全国财政收入中所占的比重过低, 任务负担过重, 可用于转移支付的财力有限。(3) 新的转移支付制度必然会触及各地方的既得利益, 调整难度较大。(4) 转移支付制度方案设计尚面临统计数据不完整、测算方法不完善等技术性问题。

基于上述理由, 规范的转移支付制度尚难以在短期内建立起来, 因此需要分阶段、分步骤进行。各时期所要达到的目标不一, 但应逐步向最终的均等化目标逼近, 使转移支付制度真正得以完善。在近期, 应当着眼于保证落后地区在基本公共服务水平方面达到最低标准, 此后, 逐渐扩大均衡的范围和保障水平。具体说来, 目前需要处理好以下几个问题:

第一, 以实现公式化的均等化转移支付制度为改革方向, 每年从中央财政收入的增量中拿出一部分资金, 通过运用公式化方式给予不发达地区转移支付来逐步调整地区利益分配格局, 同时逐步扩大公式化补助的规模和范围。应注意在适当时机对地方既得利益作相应调整, 打破从改革以来屡次体制变动中固化了的地方利益关系。鉴于国家财力的现状, 转移支付应有所侧重, 重点缓解地方财政运行中的突出矛盾, 体现对不发达地区和少数民族地区的适度倾斜。在补助数额上, 则大体维持低水平标准。

第二, 在转移支付方式的选择上, 应当采取纵横交错的转移支付模式。根据国际上现有的经验, 政府间转移支付的基本模式有两种: 一种是单一的自上而下的纵向转移支付, 一种是纵横交

错的转移支付。纵向转移支付模式是上级政府把各地财力数量不等地集中起来, 再根据各地财政收支平衡状况和实施宏观调控政策的需要, 将集中起来的部分收入数量不等地分配给各地区, 以实现各地区之间财力配置的相对平衡。这一模式简便易行, 主要由上级政府强制实施, 但在缺乏必要法律规范的情况下, 容易暴露出透明度低、稳定性差、随意性大的弱点。在纵横交错模式中, 中央统一立法, 直接通过特定手段进行纵向的转移支付, 同时负责组织各地区之间直接的转移支付。其中, 纵向的转移支付侧重于实现国家的宏观调控目标, 横向的转移支付侧重于解决经济落后地区公共支出不足的问题。两种转移支付模式相比, 各有优点, 但纵横交错模式更适合我国。因为纵向转移支付只有在中央财政收入在全国财政收入中占绝对优势的情况下, 才能在保证中央和地方财政实现纵向平衡后, 中央财政还有足够的财力来平衡地区间的财力差异。法国、日本、澳大利亚等采取纵向模式的国家, 其中央财政收入占全国财政收入的70%左右, 我国中央财政收入远未达此水准。而采取纵横交错的模式则可以有效缓解中央财政收入有限性与促进财力横向平衡之间的矛盾。通过地区之间的横向转移支付, 从富裕地区的财政收入中拿出一部分来补贴贫困地区, 可以减轻中央财政的压力, 而且地区间一旦形成财政收入的受授关系, 可迅速、准确地划转结清资金, 执行起来简便、透明度较高。中央政府则侧重于解决纵向不平衡问题, 通过专项补助和特殊补助方式, 使资金投向更

能体现中央政府社会经济意图的项目, 加强宏观调控力度, 维持中央财政的权威, 使地方政府的行为符合中央的意图。

第三, 对原体制下保留下来的转移支付形式进行有计划、有步骤的调整, 建立新的适合现实国情和市场经济要求的转移支付形式。首先, 逐步取消原来的体制补助(或上解)。原体制补助(或上解)起源于80年代初体制改革时按基数法计算的收支差额, 这种补助继承了历史的不合理性, 随着十几年形势的变化, 公平性越来越差。但由于它已经成为地方收入的固定部分, 在一定程度上也起到了平衡地方财力的作用, 因此不宜马上取消, 但应逐步减少其比例, 直至取消。其次, 应建立科学的专项拨款机制。对项目内容相对固定, 且时间较长的专项拨款, 应当实行专项拨款公式化, 以解决这类资金分配的随意性问题。同时, 对专项拨款的申请应当程序化, 尤其是对一些突发的、不宜公式化确定的项目, 必须预先规定基本的分配原则, 增加专项拨款分配的透明度, 减少财力分配上的随意性, 使之更为公平合理, 真正起到均等化的作用。此外, 还应对税收返还办法进行调整。这是一项触及既得利益的改革, 应进行渐进式的推进。可以将目前的上交中央两税收入基数返还地方部分, 改为部分基数返还部分用于均等化分配, 并分期逐步减少基数返还的份额, 直至基数返还为零, 另一方面则逐步加大用于均等化分配的比例, 直至所有基数返还部分用于均等化拨款。

(作者系厦门大学财政科学研究所博士)