

横向财政转移支付制度应走向规范化

□ 伍文中

横向财政转移支付制度是各级政府间的财政再分配活动，通过富裕地区对贫困地区的资金转移来弥补贫困地区的财政缺口，从而实现地区间财政均衡。横向财政转移支付是世界各国用来调节地区间财政分配关系的通行做法，也是成熟的分税制财政体制的重要组成部分。

中国其实早就存在着横向财政转移支付活动。业已实施多年的对口支援其实就是一种横向转移支付行为，其具备横向财政转移支付的典型特征。

进入21世纪以来，有中国特色的对口支援行动不断深入发展。2001年《关于实施西部大开发若干政策措施的通知》明确指出“推进地区协作与东西部的对口支援”。2008年，汶川大地震灾后重建的对口支援，规模之大、速度之快、成效之高让世人震撼地感受到了中华民族的团结和力量。2010年，国家紧急组织东部10个省市对西南地区进行抗旱救灾对口帮扶。2010年5月中央新疆工作会议决定，从2011年起19个省市人才、技术、管理、资金等全方位对口援疆。这是我国历年来支援地域最广、资金投入最大、援助领域最全面的一次对口支援。

多年来，我国的对口支援行动在促进区域经济协调发展、增强区域间的协作及交流、维护民族团结等方面发挥了巨大的作用，但也存在着立法滞后、管理松散等问题。当务之急是将这种应急性行为规范为长期的均衡机制。从长远看，应该立足中国的国情，建立有中国特色的横向财政转移支付制度。

在短期内应以纵向财政转移支付为主体，同时进行有中国特色横向财政转移支付的试点实践，最终过渡到纵向为主、横向为辅、纵横交错的财政转移支付体系，这是我国财政转移支付改革的方向。当然，这就需要我们设计有中国特色的横向转移支付制度的整体框架。

1. 横向财政转移支付的伦理基础和法理依据。只有确立有中国特色横向财政转移支付体系的伦理准则和法理依据，才能使得我国的横向财政转移支付演进为一种制度化的经常性财政行为。当前业已存在的几种横向转移支付的伦理基础观主要有：共同致富论、政治服从论、民族特殊论、生态补偿论、基本权力均等论、自然灾害论等。本文认为，横向转移支付既是一种法律责任更是一种人文关怀。因此，基本权力均等论是其战略层面的核心伦理基础，而共同致富论和生态补偿论则是战术层面的执行依据。

2. 有中国特色的横向财政转移支付的内容体系。应根据“共担、共享、共赢”原则，构建有中国特色的横向财政转移支付的架构体系、运行模式和组织体系。本文认为，我国的横向财政转移支

付体系应该包括：资源与环境补偿、基本权力均等维护、灾难及突发事件救助、区域共同开发、民族团结和特殊文化保护等五大内容。其中，资源与环境补偿、灾难及突发事件援助属于“共担”范畴；基本权力均等维护和民族团结及特殊文化保护属于“共享”范畴；区域共同开发则属于“共赢”范畴。不同范畴的内容体系运行方式各异，“共担”和“共享”范畴的内容体系主要以政府为主体在行政架构内运行，而“共赢”范畴的内容则完全可以通过市场机制运行。

3. 横向转移支付的执行标准。财政转移支付的标准应该服务于性质各异的转移支付内容体系，当前所执行的“上一年度财政收入1%”的转移支付标准尚待改进。上述五大横向财政转移支付内容可以对应着生态价值或生态足迹、人均财政能力均等化、最低损失、等边际收益、支付意愿等执行标准，这样才能使得横向财政转移支付符合经济对等和政治统一的双重原则。比如，生态资源补偿类的横向转移支付对应生态价值标准，即付出方和受益方按照生态价值进行补偿和交换，可以通过固定的公式和既有事实进行计算；灾难和突发事件援助类横向转移支付则对应最低损失标准，体现“一方有难八方支援”互助精神，不适合进行成本和收益的核算，力求人身和财产损失最小。

4. 横向财政转移支付的绩效考评体系。基于激励和约束的双重考量，中国特色的横向财政转移支付考核体系必须既体现公平，又兼顾效率；既体现政治意图，又遵从经济规律；既着眼于受援地，又放眼于支援地。本文认为以“交钥匙”、“开支票”等实物量为标准考核横向财政转移支付有失偏颇。如前所述，应根据横向财政转移支付内容的层次性来建立绩效考核体系。例如，资源与环境补偿类横向转移支付应根据成本收益内在化原则考核绩效、基本权力均等类横向转移支付应根据横向均等化原则实施考核、灾难及突发事件援助类横向转移支付应坚持损失最小的考核原则、区域共同开发类横向转移支付则按照机会成本原则、民族团结和特殊文化保护类横向转移支付应遵从定额可比原则考核绩效。

5. 界定横向转移支付和纵向转移支付作用边界。在促进区域协调发展进程中，纵向和横向财政转移支付应有侧重和分工，否则将引致“越位”和“缺位”。本文坚持横向财政转移支付在整个财政转移支付体系中处于从属和补充地位。其中，政权运转、边境安全、基础性公共设施、重大项目等事务理当由纵向财政转移支付解决；横向财政转移支付最好限于“短期见效、权责分明、共赢互利、众志成城”等类项目，如救灾援建、民生帮扶、共同开发、流域保护等。

(作者单位：河北金融学院)

责任编辑 张 敏