

导读

2015年1月1日实施的新预算法，高度重视财政转移支付制度的建设，对转移支付的原则、目标、范围、重点以及预算编制、管理机制等均作出了完整的制度框架规定。当然在转移支付制度实践过程中，还需要不断完善转移支付法律体系建设，科学制定转移支付的法定规模、支付标准、透明程序等规则，以及地方财政转移支付体系建设。



嘉宾主持

上海财经大学中国公共财政研究院
执行院长、教授 刘小川

我国财政转移支付制度法治构架的重塑与创新

——新预算法视角的分析

法规

修改前的预算法	修改后的预算法
第四条 中央政府预算(以下简称中央预算)由中央各部门(含直属单位,下同)的预算组成。 中央预算包括地方向中央上解的收入数额和中央对地方返还或者给予补助的数额。	第六条 一般公共预算是对以税收为主体的财政收入,安排用于保障和改善民生、推动经济社会发展、维护国家安全、维持国家机构正常运转等方面的收支预算。 中央一般公共预算包括中央各部门(含直属单位,下同)的预算和中央对地方的税收返还、转移支付预算。 中央一般公共预算收入包括中央本级收入和地方向中央的上解收入。中央一般公共预算支出包括中央本级支出、中央对地方的税收返还和转移支付。

第五条 第三款、第四款 地方各级政府预算由本级各部门(含直属单位,下同)的预算组成。 地方各级政府预算包括下级政府向上级政府上解的收入数额和上级政府对下级政府返还或者给予补助的数额。	第七条 地方各级一般公共预算包括本级各部门(含直属单位,下同)的预算和税收返还、转移支付预算。 地方各级一般公共预算收入包括地方本级收入、上级政府对本级政府的税收返还和转移支付、下级政府的上解收入。地方各级一般公共预算支出包括地方本级支出、对上级政府的上解支出、对下级政府的税收返还和转移支付。
	第十四条 经本级人民代表大会或者本级人民代表大会常务委员会批准的预算、预算调整、决算、预算执行情况的报告及报表,应当在批准后二十日内由本级政府财政部门向社会公开,并对本级政府财政转移支付安排、执行的情况以及举借债务的情况等重要事项作出说明。 经本级政府财政部门批复的部门预算、决算及报表,应当在批复后二十日内由各部门向社会公开,并对部门预算、决算中机关运行经费的安排、使用情况等重要事项作出说明。 各级政府、各部门、各单位应当将政府采购的情况及时向社会公开。 本条前三款规定的公开事项,涉及国家秘密的除外。
	第十六条 国家实行财政转移支付制度。财政转移支付应当规范、公平、公开,以推进地区间基本公共服务均等化为主要目标。 财政转移支付包括中央对地方的转移支付和地方上级政府对下级政府的转移支付,以为均衡地区间基本财力、由下级政府统筹安排使用的一般性转移支付为主体。 按照法律、行政法规和国务院的规定可以设立专项转移支付,用于办理特定事项。建立健全专项转移支付定期评估和退出机制。市场竞争机制能够有效调节的事项不得设立专项转移支付。 上级政府在安排专项转移支付时,不得要求下级政府承担配套资金。但是,按照国务院的规定应当由上下级政府共同承担的事项除外。
第二十一条 中央预算与地方预算有关收入和支出项目的划分、地方向中央上解收入、中央对地方返还或者给予补助的具体办法,由国务院规定,报全国人民代表大会常务委员会备案。	第二十九条 中央预算与地方预算有关收入和支出项目的划分、地方向中央上解收入、中央对地方税收返还或者转移支付的具体办法,由国务院规定,报全国人民代表大会常务委员会备案。
	第三十八条 一般性转移支付应当按照国务院规定的基本标准和计算方法编制。专项转移支付应当分地区、分项目编制。 县级以上各级政府应当将下级政府的转移支付预计数提前下达下级政府。 地方各级政府应当将上级政府提前下达的转移支付预计数编入本级预算。
	第四十八条 全国人民代表大会和地方各级人民代表大会对预算草案及其报告、预算执行情况的报告重点审查下列内容: (六)对下级政府的转移性支出预算是否规范、适当;
第四十二条 各级政府预算经本级人民代表大会批准后,本级政府财政部门应当及时向上级政府财政部门批复预算。各部门应当及时向所属各单位批复预算。	第五十二条 各级预算经本级人民代表大会批准后,本级政府财政部门应当在二十日内向本级各部门批复预算。各部门应当在接到本级政府财政部门批复的本部门预算后十五日内向所属各单位批复预算。 中央对地方的一般性转移支付应当在全国人民代表大会批准预算后三十日内正式下达。中央对地方的专项转移支付应当在全国人民代表大会批准预算后九十日内正式下达。 省、自治区、直辖市政府接到中央一般性转移支付和专项转移支付后,应当在三十日内正式下达到本行政区域县级以上各级政府。 县级以上地方各级政府预算安排对下级政府的一般性转移支付和专项转移支付,应当分别在本级人民代表大会批准预算后的三十日和六十日内正式下达。 对自然灾害等突发事件处理的转移支付,应当及时下达预算;对据实结算等特殊项目的转移支付,可以分期下达预算,或者先预付后结算。 县级以上各级政府财政部门应当将批复本级各部门的预算和批复下级政府的转移支付预算,抄送本级人民代表大会财政经济委员会、有关专门委员会和常务委员会有关工作机构。
第五十六条 在预算执行中,因上级政府返还或者给予补助而引起的预算收支变化,不属于预算调整。接受返还或者补助款项的县级以上地方各级政府应当向本级人民代表大会常务委员会报告有关情况;接受返还或者补助款项的乡、民族乡、镇政府应当向本级人民代表大会报告有关情况。	第七十一条 在预算执行中,地方各级政府因上级政府增加不需要本级政府提供配套资金的专项转移支付而引起的预算支出变化,不属于预算调整。 接受增加专项转移支付的县级以上地方各级政府应当向本级人民代表大会常务委员会报告有关情况;接受增加专项转移支付的乡、民族乡、镇政府应当向本级人民代表大会报告有关情况。
	第七十九条 县级以上各级人民代表大会常务委员会和乡、民族乡、镇人民代表大会对本级决算草案,重点审查下列内容: (六)财政转移支付安排执行情况;
	第九十三条 各级政府及有关部门、单位有下列行为之一的,责令改正,对负有直接责任的主管人员和其他直接责任人员依法给予降级、撤职、开除的处分: (五)擅自改变上级政府专项转移支付资金用途的;

背景

自1995年以来,在保证“分税制”财政管理体制稳定的基础上,我国适应经济发展变化要求采取了诸多调整和完善性措施。其中一项非常重要的措施就是建立财政转移支付制度。财政部于1995年颁布实施了《过渡期转移支付办法》,之后数易其稿,2000年颁布了《过渡期财政转移支付办法(1999)》,规定在前述办法实施的基础上,“采用相对规范的方法,进行有限的转移支付,逐步向规范化的转移支付制度靠拢”。2003年1月30日财政部发布《关于公布废止和失效的财政规章和规范性文件目录(第8批)的决定》,《过渡期财政转移支付办法(1999)》失效。2001年以来,财政部还先后发布了一系列有关转移支付的具体管理办法,例如,2003年颁布的《一般性转移支付地方标准收入测算说明》、《关于革命老区转移支付有关问题的通知》、《农村税费改革中央对地方转移支付暂行办法》,2004年颁布的《关于下达民族地区转移支付资金的通知》,2005年颁布的《关于下达一般性转移支付数额的通知》等。

显而易见,长期以来我国财政转移支付制度的系统性严重缺失,管理碎片化特征明显,其根本原因是缺乏法律的

支撑和保障,法律约束和监督机制不健全。我国现行的政府间财政转移支付制度依据主要是政府行政性规章,不仅没有相关基本法律的指引,而且缺失成系统的专门行政性法规。所以客观上降低了财政转移支付制度决策和运作的民主性和规范性。由于财政转移支付制度的立法缺失,导致诸多问题:其一,来自于不同口径不同名目的财政转移支付之间的目标不统一、标准不合理、政策功能相互冲突等现象较普遍,因此其政策目标实现难以保证;其二,财政转移支付的决策与支付缺乏明确的程序规范,致使支付对象、资金数额、支付时间、支付方式等方面都带有随意性和人为因素;其三,财政转移支付违法违规行为责任的认定和处罚缺少全面、明确的规定,影响了财政转移支付制度的权威性。

我国现行财政转移支付制度的法治构架主要存在三个方面的问题。第一,立法层次低。纵观发达国家转移支付制度立法,其最大的共性就是制定具有较高位阶效力的法律,因为立法位阶太低会导致一系列不良后果,如法律规定缺乏权威性、立法的科学性和民主性难以保证等。在我国目前针对财政

转移支付的主要立法中,《一般性转移支付办法》和《中央对地方专项拨款管理办法》都属于财政部制定的规范性文件。而在转移支付的具体领域,一般由财政部每年通过不定期的制定有关“通知”或“决定”来调整,属于系统内部发文的性质。大量的部门规范性文件的存在,导致对财政转移支付这个涉及国家公共财政资金支出的重要问题没有一部专门的法律予以规制。从法律渊源和法律位阶的角度分析,这是法律缺乏权威性的表现。第二,制度目标与标准不清晰。我国现行财政转移支付制度缺乏对其目标与标准的统一安排与管理,因此造成来自不同计算口径、不同名目的财政转移支付之间目标不统一、标准不合理,政策功能相互矛盾。第三,决策及运行的程序法规欠规范。我国现行财政转移支付程序性法律制度的缺乏表现在各个环节中,包括财政转移支付的决策程序、审批程序、支付程序、监督程序、法律救济程序和责任追究程序等。由于缺乏明确的程序规则,导致自由裁量的幅度过大、标准不固定、手续不完备,势必造成财政转移支付整个过程缺乏公开性和透明度,并容易滋生腐败。

解读

新预算法高度重视财政转移支付制度的建设,在总共11章中有7章涉及

转移支付问题,在总共101条款中有11条涉及转移支付问题。涵盖转移支付问

题的7章包括:第一章总则、第三章预算收支范围、第四章预算编制、第五章

预算审查和批准、第七章预算调整、第八章决算和第十章法律责任。涵盖转移支付的11条具体包括有：第一章总则中的第六条、第七条、第十四条、第十六条，明确了各级政府预算中转移支付的划分以及转移支付制度框架；第三章预算收支范围中的第二十九条，明确了授权国务院制定转移支付具体管理办法；第四章预算编制中的第三十八条，明确了一般性转移支付的基本标准和计算方法的编制主体和专项转移支付编制的原则，以及对下级政府的转移支付预计数下达的具体要求；第五章预算审查和批准中的第四十八条和第五十二条，明确了各级人大有关转移支付审查的重点内容以及一般和专项转移支付的批复和下达具体时限；第七章预算调整中的第七十一条，明确了专项转移支付是否属于预算调整的规则，以及有关接受专项转移支付的报告制度；第八章决算中的第七十九条，明确了有关财政转移支付执行情况的审查主体；第十章法律责任中的第九十三条，明确

了违反转移支付有关制度责任人的法律追究与处罚规定。

在构建财政转移支付制度法律体系框架方面，新预算法明确提出一套包括原则、目标、范围、预算编制、支付重点、管理机制与制度等较完整的制度框架要素。

关于制度思路，新预算法第十六条规定：转移支付制度的原则为“规范、公平、公开”，转移支付制度的目标是“推进地区间基本公共服务均等化”，转移支付的覆盖范围包括：“中央对地方的转移支付和地方上级政府对下级政府的转移支付”，转移支付工作的重点是“以为均衡地区间基本财力、由下级政府统筹安排使用的一般性转移支付为主体”，转移支付制度运行机制包括“建立健全专项转移支付的定期评估机制、退出机制、准入机制以及资金配套机制”。新预算法第三十八条规定：转移支付预算编制形式包括“一般性转移支付和专项转移支付”；预算编制方法根据类型划分，“一般转移支付预算按

照国务院规定的基本标准和计算方法编制，专项转移支付按照分地区、分项目编制”。

关于审查监督制度，新预算法第四十八条规定：转移支付审查监督制度包括各级人民代表大会负责对“对下级政府的转移性支出预算是否规范、适当”等情况进行重点审查。新预算法第七十一条规定：有关“接受增加专项转移支付的县级以上地方各级政府和乡级政府应当向本级人民代表大会常务委员会和乡人民代表大会报告有关情况；新预算法第七十九条规定：县级以上各级人民代表大会常务委员会和乡级人民代表大会负责对本级“财政转移支付安排执行情况”进行重点审查。

关于相关责任追究制度，新预算法第九十三条规定：对于“擅自改变上级政府专项转移支付资金用途的”行为，在“责令改正”的同时需对“负有直接责任的主管人员和其他直接责任人员依法给予降级、撤职、开除的处分”。

改革

新预算法对我国财政转移支付制度进行了清晰而科学的界定，这为转移支付制度的建设奠定了良好的法律基础。当然转移支付制度的具体实施，还需要在新预算法实施条例中进行细化，在实践中不断进行制度完善。

（一）关于建立完善转移支付法律体系

发达国家的经验表明，健全的法律制度体系是保障转移支付有法可依、排除人为因素干扰、增强转移支付透明度的基本前提。在新预算法有关财

政转移支付法定框架指导下，完善我国转移支付法律制度体系应当从三个方面入手：第一，制定《财政转移支付法》，要求做到“三明确”，即明确实施转移支付的形式、方式，明确转移支付制度各层次之间的关系，明确转移支付实施的目标、资金的分配方法和拨付程序，以及违反时进行处罚的标准等。第二，制定《转移支付监督法》，对一般性与专项转移支付资金进行多方面、全过程监督，构建起各级人大、审计部门、财政内部监督部门和社会组

成的全方位监督体系。第三，制定《转移支付管理法》，通过预算法案的形式，编制专门的一般性转移支付预决算；通过绩效管理思维，对专项转移支付资金进行强制性的绩效评估，实施有效的管理与监督，提高转移支付资金使用效益。

（二）关于转移支付的法定规模

针对我国一般性转移支付比重过小且不稳定的问题，可以通过赋予一般性转移支付法定的资金额度的政策予以解决，用于弥补财政失衡的缺口，保



障最低标准的地方公共服务均等化的客观要求。

为了有利于规范上级政府的行为和明确下级政府的预期,应当通过新预算法实施条例或其他相关法律,明确划定各级政府的转移支付总规模标准,尤其是一般转移支付规模标准。依据我国转移支付规模与财政收入的占比值2013年为79.83%、2014年为80.57%的实际现状,建议确定中央财政的转移支付总规模法定比例不得低于中央财政收入的80%。剔除税收返还因素,根据2013年中央财政一般转移支付占比为56.69%的现状,建议确定一般性转移支付总额不得低于转移支付总规模的70%;地方上级政府的转移支付规模界定,在比照中央财政法定转移支付规模基础上可以有一定的弹性区间,具体占比的确定由省级政府制定。

(三)关于转移支付的标准

财政转移支付标准是体现制度公平与规范的重要指标,具体包括:一般转移支付的基本标准、特殊标准以及计算方法等,专项转移支付的项目性质、测算依据等。新预算法第二十九条已经规定其“具体管理办法授权国务院制定并报全国人大常委会备案”。

关于一般转移支付的标准确定,可

以将发达国家的经验与我国的国情相结合,制定出科学规范的转移支付计算方法与标准。根据我国的实际情况,可考虑将收入法与支出法结合起来。在均等化转移支付还难以全面引入支出因素法的条件下,可以先将基本行政经费、基础教育经费和公共卫生经费作为基本要素引入均等化转移支付公式,以保证地方政府对基本公共服务的有效供给。同时,应尽可能选取地方政府无法直接控制的客观变量,尽量减少对地方政府行为的影响以及与中央政府的“讨价还价”行为。有关省级以下的上级政府的一般性转移支付的基本标准,其具体办法可授权省级政府制定并报省级人大常委会备案。

关于专项转移支付的标准确定,建议实行目标控制原则,即在国家宏观社会经济政策指导下,中央专项转移支付由中央各相关部门确定特定项目计划,地方专项转移支付由上级政府确定特定项目计划。该特定项目计划的确定不仅必须符合国家社会经济政策导向,而且需要进行项目绩效评估,在此基础上建立专项转移支付项目的进入与退出机制。

(四)关于地方转移支付体系

在明确划分各级政府事权的基础

上,完善省以下转移支付制度,特别要建立目标明确、责任清晰的省以下一般性转移支付制度。应明确省级政府弥补省以下纵向和横向财政失衡的职责,各省应参照中央对省一般性转移支付办法,凸显各省级以下上级政府的不同情况,建立具有鲜明特色的地方转移支付制度。当然省级以下一般性转移支付的分配方法、分配依据、分配结果及实施效果等都要接受中央政府监督,同时应公开相关信息接受社会监督。

(五)关于转移支付制度透明度

提高转移支付制度以及制度执行的透明度,不仅有利于提高财政转移支付制度的有效性,增强地方财政对转移支付资金的可预期性,而且对于转移支付制度本身的规范化也有促进作用。根据新预算法总则中的相关规定,必须细化转移支付制度以及其资金运行的公开透明程序,例如应通过在公开发行的出版物、相关网站上公开转移支付分配方法、分配标准、分配结果的相关数据和信息,以形成较为有效的社会监督,促进转移支付预算管理的稳定和规范。□

(本组专题撰稿人:上海财经大学中国公共财政研究院执行院长、教授刘小川)

责任编辑 雷艳