

国外财政转移支付制度及启示

本刊记者 | 李燕

转移支付制度已成为市场经济国家处理政府间财政关系的普遍做法和基本方式。依据国家中央财政和地方财政关系的不同,可分为分权、集权两种主要类型,不同类型的国家,其政府间转移支付采取的方式与特点也不同。总体来讲,联邦制国家如美国、德国等,其财政体制为分权型,相应地中央对地方的转移支付规模较小。日本和法国等作为单一制国家,其财政体制为集权型,相应地中央财政对地方财政的转移支付规模较大。本文将分别以美国、德国、日本和法国为例,探讨发达国家在转移支付制度方面值得我国借鉴的成功经验。

美国：

以专项转移支付为主，重点是对卫生保健、收入保障和教育的支持

美国政体实行的是联邦制,分为联邦、州、地方三个层次,各级政府都有明确的事权、财权,实行以分别立法、财源共享、自上而下的政府间转移支付制度为特征的分税制。美国各级政府的权力内容以法律条文为依据,法律规定、保障并制约政府的权力边界、活动范围和行为方式,并用法律形式确定各级政府的权责。联邦财政主要负责国防、国际事务、空间技术、大型公共工程、农业补贴和社会保障等项目支出,州政府的财政支出主要用于发展教育、公共福利、公路建设以及医疗卫生事业,地方政府的财政支出主要用于治

安、消防、环卫等方面。联邦、各州、各地方都编制、执行自己的独立预算,有权依法掌握本级税种、税率的设置及变动,具有相对稳定的收入来源。美国的政府间转移支付或拨款按照使用条件的不同分成有条件拨款和无条件拨款。无条件拨款占拨款总额的比重非常小,只有2%左右,主要是根据《1972年对州和地方的财政援助法》而实行的收入分享拨款。而有条件拨款是中央或上级政府用于鼓励地方或下级政府提供某些具有外部收益的地方公共产品或服务,从而使外部效应内部化,促进资源的有效配置;接受有条件拨款的州或地方必须按指定用途和方式使用拨款,大多数有条件拨款主要用于收入保障和医疗保健。有条件拨款又分为分类拨款和专项拨款。分类拨款是按照一定的公式对全部符合条件的补助对象分配拨款额,公式和补助对象的条件由法律或法规明确规定。专项拨款约占总拨款额的87%左右,其又可分为公式拨款和项目拨款,公式拨款即根据一定的公式在各地区之间分配拨款额,符合条件的受补对象自动获得拨款。由于美国经济发展水平较高,且区域间差别不大,因此转移支付以专项转移支付为主,且重点是对卫生保健、收入保障和教育的支持。此外,美国有一套明确的法律作为依据来规范和指导转移支付行为,并制定了一系列较为科学的转移支付计算方法,同时强调对转移支付实施必要的监督和管理,

保证了转移支付的公正和稳定。

德国：

纵横结合是转移支付制度的一大特色

德国是联邦制国家,其财政体制分联邦、州、市政三个层次,联邦、州拥有独立的财政权,州属下的市政不是独立的一级政府,但具有独立的财权。各



级政府间的财政关系由财政宪法统一规定,包括各自的立法权、财政平衡、财政收入和支出等。德国各级政府事权划分明确,并遵循事权与财权相统一原则。联邦政府主要负责国防、金融、交通、教育规划和促进经济发展等,各个州政府主要负责学校、警察、文化及社会救济,各个城镇主要负责公共福利、文化设施、公共交通、能源供给、垃圾和污水处理、建设规划等。横纵结合的转移支付是德国转移支付制度的一大特色。横向财政平衡即通过财政收入在各省之间以及省内各市镇之间的横向转移,提高贫困州或市镇的财政收入,缩小贫困地区与富裕地区之间的财政收入差距,在一定程度上起到地区间财力平衡的作用。纵向财政平衡则是指各级政府之间的财政关系,具体可以分为联邦

对州的补助或州对地方的补助两个层次。其中,联邦政府对州的财政平衡具体手段为专项拨款、一般拨款和补充拨款,专项拨款是与一定的项目有联系的拨款,一般拨款则不与一定的项目相联系,补充拨款是在州之间横向财政平衡以后联邦政府对贫困州的补助拨款。州对所属市镇的财政平衡的主要手段也分为一般拨款和向财产账户的专项拨款,其中一般拨款是市镇财政平衡的重点,约占60%左右,而专项拨款比例较低。

日本： 转移支付制度主要用于公共基础设施和义务教育等方面

日本是单一制国家,政府组织由中央、都道府县和市町村三级组成,实行中央集中领导下的地方自治体制。政府

间的事权划分大致为:国防、外交和公安由中央负责;消防、港湾、城市规划和住宅等由地方负责,市町村政府负责消防、城市规划、公共卫生、住宅等与居民日常生活密切相关的事务;公路、河流、教育、社会福利、劳动、卫生、工商、农林行政等大多数行政事务则由中央与地方共同负责。日本转移支付制度可以分为两类,一类是中央不指定用途的一般性转移支付,另一类是中央限定用途的专项转移支付。其主要形式是地方交付税、国库支出金和地方让与税。其中,地方交付税属于一般性转移支付,它不是一种税收,实际上是一种税收分享制度,其来源是三个主要的中央税种(所得税、法人税和酒税)收入额的一定百分比,其基本目的是在不损害地方行政自主权的前提下,努力实现各



个地方政府的财源均衡。国库支出金是中央政府为实施特定的经济社会政策而对地方政府的特定项目进行的补助,即专项拨款补助,其40%是用于对公路、桥梁、公园、河坝、港口和贫困者住房等公共工程建设的补助,其中中央政府对都道府县的最大补助项目是义务教育,对市级政府的最大补助项目是贫困者的生活保障。国库支出金的基本目标是贯穿事权和财权统一的原则,对地方政府行为进行引导,并体现财政均衡目标,具体来讲,其又可以分为“国库负担金”、“国库委托金”和“国库补助金”。所谓“国库负担金”是指中央与地方共同承担的事务中,全部由地方负责办理,中央按自己负担的份额拨给地方经费;“国库委托金”是指对于本应由中央承办但因发生在地方,按照效益原则而委托地方承办的事务,由中央负担其全部费用;“国库补助金”则是指中央对地方兴办的项目认为有必要予以奖励和资助而拨给的资金,中央或全额或按一定比例负担。地方让与税是指一些原属于地方税的税源,并且其税收大部分也直接用于地方支出,本该由地方政府来征收,但由于这类税收由国家统一征收比较方便,为此先作为中央税加以课征,再将部分税收收入按照一定标准返还给地方政府,目前主要有消费让与税、地方道路让与税、石油天然气让与税、汽车重量让与税、航空燃料让与税、特别吨位让与税等6种。地方让与税作为财政调整的形式之一,虽不如地方交付税和国库支出金那样重要,其数额在地方财政收入中所占比重也很小,然而却是为特定目的而在中央与地方间进行财政调整的必不可少的一种形式。日本的财政转移支付制度主要用于公共基础设施和义务教育等方面,制度设计科学、透明度和公正性强、规范化法制化程度高,同时交叉运用多种补助方式,不仅维护了地方政府的独立性

和自主性,也有效保证了中央对地方政府行为的调节和引导,在缓解地区间财源多寡差异、均衡地方政府间财政能力等方面发挥了重要作用。

法国:

转移支付按照是否目的明确分为一般性补助和专项补助

法国政府分为中央、大区、省和市镇四级,相应地财政体制也由四级组成,大区、省和市镇列入地方政府,共同构成地方财政。在事权划分方面,中央政府的事权主要负责宏观管理与战略发展计划,大区政府的事权为执行国家的中长期计划,促进本地区的经济开发和发展的,省级政府的事权主要是决定省的财政预算,负责地方税收,市镇政府的事权是负责组织和建立市镇行政机构和其他公共机构,管理公共工程,建立公立公益设施等。在事权划分的基础上,中央政府主要支出项目分为费用支出、资本支出和军事支出,主要包括国防、外交、国家行政经费支出和重大建设投资、国家对社会经济的干预支出、国债还本付息以及对地方的补助金等;大区财政主要负责经济发展和职业培训等方面的支出;省和市镇的支出项目主要包括行政经费、道路、文教卫生事业、地方房屋建筑、警察、司法、社会福利支出和地方债还本付息等。法国的财政转移支付按照是否目的明确可以分为一般性补助和专项补助。其中一般性补助,即一般转移支付,也就是无条件补助,不限定使用范围和要求。这种补助金一般按照市镇人口的比例进行分配。专项补助也称为分类补助,即只规定某一类支出的补助总额,而不规定具体的用途和要求。地方修建的专项工程,如市镇修建学校、铁路、托儿所等,都可以得到国家的专项补助。在法国的财政实践中,财政转移支付制度对国家的经济发展作用是非常明显的,政府间的转移支付制度加强

了中央政府对地方政府的控制,同时也成为中央政府稳定经济政策和调节区域差距的重要手段及必要措施。

启示及借鉴

转移支付制度作为政府平衡财力差距的手段,世界各国都依据本国国情设计出适合自身的政府间财政转移支付制度,尽管并未形成统一的模式,但我们仍然可以从中寻找出具有共性和代表性的东西,这对完善我国财政转移支付制度具有重要的启示和借鉴意义。

(一) 财政转移支付制度发挥协调作用。完善、规范的转移支付制度是协调中央与地方财政分配关系,加强中央政府宏观调控、维护国家统一的重要手段。任何一个国家或主权地区,其辖区内因自然因素、社会因素、经济因素及一些特殊因素的影响,都会形成经济发展的不平衡;任何一种财政体制下,初次分配后都会形成纵向和横向的不平衡,上级政府都需要实施一定的宏观调控。为达到此目的,必然会出现政府间财力的相互转移。其具体表现为:第一,转移支付制度是解决中央和地方财政之间纵向不平衡和各地区财政之间横向不平衡的重要手段,对于实现各地的基本公共服务能力均等化具有重要作用。第二,转移支付制度加强了中央政府对地方政府的控制,有利于推行中央政府的宏观经济政策。第三,转移支付制度作为中央政府的稳定经济政策和杠杆,通过中央的反周期性补助,刺激需求,扩大就业,起到缓解经济衰退的作用。第四,转移支付制度有助于吸引地方财力建设符合全国利益的项目,实现中央的各项宏观计划。

(二) 合理划分各级政府事权、财权是建立规范财政转移支付制度的前提和基础。规范的转移支付制度要以彻底的分税制为基础,严格、清楚地界定各级政府的事权与财权。国外比较成功的转

转移支付制度都是建立在彻底的分税制财政体制基础上的,各级政府间事权、财权的明确界定是转移支付得以顺利实施的重要外部条件。因为只有明确中央政府与地方政府的事权和财权,各级政府才能较为容易地计算本级财政收入额、财政支出额和收支之间的差额,才能为上级转移财力与下级接受财力补助提供基本核算依据;同时,也只有有事权明晰的前提下,上级政府将属于自己事权的项目或中央、地方共同完成的项目交由地方完成,中央政府只需相应地全部或部分将本级财力转移到地方,从而使转移支付操作简便。

(三)中央政府处于相对支配地位。一方面,各国中央政府掌握税收绝大部分比例。如美国联邦政府掌握了60%,日本中央政府集中了63%,德国也实际集中了大约50%。从地方自有财力安排的支出只有1/3左右,大部分靠中央政府的转移支出来安排。另一方面,各国的转移支付制度都紧紧围绕中央的宏观调控目标。由于各地区自然资源、人口因素、地理条件、传统因素以及科学技术发展水平的不平衡,会出现经济发展的基础条件和服务水平的不平衡,因此各国中央政府都把提供同等水平的公共产品作为宏观调控的首要目标,同时也成为转移支付的目的,其转移支付的规模、方向以及具体的支付办法等都由中央统一制定,这也保证了中央政府掌握宏观调控的方向。

(四)多种转移支付制度形式相配合使用。综合运用财政转移支付方式是国外财政转移支付制度的成功经验之一。各国的转移支付一般可分为专项转移支付、分类转移支付和一般转移支付三大类,行使不同的作用和调控不同的对象,以实现政府不同的财政目标。其中,专项转移支付一般用于具体建设项目的补助,这种补助明确规定资金的用途,有些还带有附加条件。分类转移支付指定大

致使用方向,接受补助方可在使用方向、范围内运用补助资金,如教育、环境保护等。而一般性转移支付资金主要用于满足地方政府行使社会公共服务职能所必需的基本财力需要,以公共服务均等化为目标,主要用于平衡地区之间的差别,有助于促进公平。几种转移支付形式的巧妙配合,既可以发挥地方政府的自主权和积极性,又可保障中央政府政策意图的贯彻执行。当然,多种财政转移支付综合运用也是有主有次的,方式不同、所起作用也不同,因此,各国在具体采用转移支付方式时都会考虑所要达到的目的,从而根据目的灵活运用多种方式。

(五)转移支付方式的规范化和公式化。虽然各国转移支付金额巨大、种类繁多、结构复杂,但具体的操作过程是规范化的,有章可循、有法可依。国外在实行转移支付时,支付数额的确定都要依据“科学标准”,就是考虑到许多客观因素的影响而设计出的一套科学的公式用以确定转移支付金额。公式的基本组成因子有:因素选取、数据确定、管理该项转移支付方案的成本和限制条件等。其中因素的选取主要体现四个方面的要求:一是反映地区间支付需求的差异;二是反映实现收入或财力均等化的程度;三是税收努力程度;四是反映收入筹集能力与需求之间的平衡。然后再根据地方的税源、税种以及税基、税率等计算出各地方的“理论收入”数额,这样,根据两者的差额便可最后算出转移支付的数据。虽然各国所采用的转移支付具体公式不同,但所有测算公式公开运作,公式设计都比较科学合理,具有很高的透明度、公正性及可预见性。此外,在规范化的前提下,各国转移支付的具体计算公式或补助标准也会根据实际情况的变化而定期进行修正和调整,原则性和灵活性的结合使转移支付的分配更加公平。

(六)转移支付制度法律化。综观

国外经验,转移支付制度都有严格的立法和详细的条文约束,实行管理的法制化。如美国的《州和地方政府补助法》、德国的《联邦财政均衡法》、日本的《地方交付税法》、《义务教育法》、《农业基本建设法》、《生活保障法》等。转移支付要想达到科学、规范,就必须以法制作保障,转移支付从制定到实施都要受法律的严格约束,要编制专门的预、决算,中、长期发展计划,成立专门的组织管理机构,从转移支付的财权、事权界定,收支因素的考核,以及转移的方式、方法、数量、规模等,整个程序的每个环节都要有明确公开的规定,真正做到有法可依、有法必依,杜绝支付的随意性和不公正现象的发生。鉴于政府间转移支付是一个全国纵横交错的完整体系,不仅宪法、预算法、财政法等对转移支付要有明确规定,而且立法权要高度集中统一,绝不能各自为政、互不衔接,甚至相互矛盾。

(七)转移支付目标明确、重点突出。各国转移支付均具有明确的政策意图和针对性,并且转移支付制度设计都与其国情相适应。发达国家转移支付的用途多是教育、卫生等公共服务,转移支付呈现明显的非生产性特征,如美国通过专项拨款,资助地方公共服务等领域,日本通过地方让与税支持地方修建公路、港口、机场等基础设施。各国转移支付以公共服务水平均等化为目标,地方政府间财政转移支付制度作为地方政府间集权与分权的制衡机制,其作用不仅在于弥补财政缺口,同时还是实现纵向均衡和横向均衡的重要手段。只有以公共服务水平均等化为目标,使地区间财力差距保持在合理范围内,才能促进资源合理配置,实现公平与效率的基本统一,保持地方政府行政能力和公共服务能力的大体均衡。

(根据马海涛、姜爱华等著《政府间财政转移支付制度》整理)