

改革完善财政转移支付 推动现代财政制度建设

本刊记者

完善转移支付制度是深化财税体制改革的重要举措，是建立现代财政制度的关键环节。今年国务院印发了《关于改革和完善中央对地方转移支付制度的意见》，针对中央和地方转移支付制度存在的问题和不足，明确了改革和完善转移支付制度的总体目标、基本原则和主要措施。为进一步推动落实转移支付制度改革和完善工作顺利进行，财政部有关负责同志就相关问题进行了解读。

问：目前中央对地方转移支付制度的主要构成和规模是怎样的？

答：目前中央对地方转移支付分为一般性转移支付和专项转移支付。

一般性转移支付是指上级政府对有财力缺口的下级政府，按照规范的办法给予的补助。一般性转移支付不规定具体用途，由下级政府根据本地区实际情况统筹安排使用。在一般性转移支付的具体构成中，均衡性转移支付是主体，主要参照各地标准财政收入和标准财政支出的差额及可用于转移支付的资金规模等客观因素，按统一公式计算分配。除均衡性转移支付外，一般性转移支付还包括基层公检法司转移支付、义务教育转移支付、基本养老金和低保转移支付、新型农村合作医疗转移支付等多项转移支付，这些转移支付主要用于解决地方政府基本公共服务方面的问题，并且按因素分配，具有一般性转移支付特征。2014年中央对地方一般性转移支付预算27217.87亿元，占转移支付总额的58.2%。

专项转移支付是指上级政府为了实现特定的经济和社会发展目标，给予下级政府的资金补助，由下级政府按照上级政府规定的用途安排使用。专项转移支付主要根据党中央、国务院确定的政策，重点用于农林水、教育、医疗卫生、社会保障和就业、交通运输、节能环保等领域。2014年中央对地方专项转移支付预算数为19569.22亿元，占转移支付总额的41.8%。

问：转移支付制度实施以来发挥了怎样的作用？

答：1994年实行分税制财政管理体制以来，中央财政集中的财力主要用于增加对地方特别是中西部地区的转移支付，逐步建立了符合市场经济要求的财政转移支付制度。中央对地方转移支付规模不断增加、结构不断优化，增强了中西部经济欠发达地区基层财政保障能力，促进了地区间基本公共服务均等化，有效推动了中央相关政策措施的贯彻落实，有力支持了教育、医疗卫生、社会保障和就业等社会民生事业的发展。以促进地区间基本公共服务均等化为例，在中央转移支付之前，2014年东部、中部、西部地区一般公共预算收入占比为54：25：21；通过转移支付实施再分配后，东部、中部、西部地区一般公共预算支出占比为39：31：30。再以推动中央相关政策措施贯彻落实为例，为推动建立城乡居民社会养老保险制度，中央财政对中西部地区按中央确定的基础养老金标准给予全额补助，对东

部地区给予50%的补助，极大激发了城乡居民参加社会养老保险的热情，城乡居民社会养老保险参保总人数连年高速增长，至2013年末参保总人数达49750万人。此外，教育领域的学生营养餐计划、义务教育免学费、农村义务教育薄弱学校改造等也都是中央对地方转移支付资金的支持下强力推进的。

问：现行转移支付制度还有哪些不足？

答：近年来，中央对地方转移支付管理取得了不小的成效，但与建立现代财政制度的要求相比，现行中央对地方转移支付制度存在的问题和不足也日益凸显，突出表现在：受中央和地方事权和支出责任划分不清晰的影响，转移支付结构不够合理；一般性转移支付项目种类多、目标多元，均等化功能弱化；专项转移支付涉及领域过宽，分配使用不够科学；一些项目行政审批色彩较重，与简政放权改革的要求不符；地方配套压力较大，财政统筹能力较弱；转移支付管理漏洞较多、信息不够公开透明等。转移支付存在的上述问题，不仅不利于财政资金使用效益的提高，影响财政的可持续发展，而且不利于市场机制的正常运行，影响政府职能的履行，有必要加快研究解决。

问：近年来财政部在加强中央对地方转移支付管理上采取了哪些措施？

答：按照党的十八大和十八届三中全会精神，中央财政坚持以问题为导向，注重顶层设计，分步推进转移支付

制度改革，主要采取了以下措施：

一是完善一般性转移支付增长机制。近年来，中央财政在收入增长乏力的情况下，继续加大对地方一般性转移支付力度，一般性转移支付占比由2012年的53.3%提高到2014年的58.2%。不断完善均衡性转移支付资金管理办法，研究建立财政转移支付同农业转移人口市民化挂钩机制，促进基本公共服务的均等化。

二是从严控制专项转移支付项目。一方面，严格控制新设专项。原则上不再新设专项转移支付，确因经济社会发展需要新设立的专项，要求有明确的政策依据和政策目标，并报经国务院批准。另一方面，清理整合已有的专项转移支付项目。2013年下半年以来，中央财政积极清理、整合、规范专项转移支付，压减了一批专项转移支付项目，下放了一批专项转移支付项目的审批权。在安排2014年预算时，将专项转移支付项目由2013年的220个压减到150个左右，完成了政府工作报告提出的2014年减少1/3专项转移支付项目的目标。

三是强化转移支付预算管理。加强中央与地方预算管理的衔接，提前下达转移支付预算，并督促地方及时列入年度预算。明确转移支付下达的期限，加快转移支付下达进度。推进信息公开，主动向社会公开一般性转移支付和专项转移支付的具体项目和管理办法。做好绩效评价，科学设置绩效评价机制，合理确定绩效目标，有效开展绩效评价，提高绩效评价结果的可信度，探索将绩效评价结果同预算安排有机结合。

四是推进地方整合专项资金。经国务院同意，财政部印发了《关于黑龙江省“两大平原”现代农业综合配套改革试验区涉农资金整合的意见》，将中央下达黑龙江省的77项涉农专项资金纳入整合范围，允许黑龙江省对纳入整合范围的涉农资金，在农业生产发展、农村社

会发展、扶贫开发三大类资金内部，根据任务需求，适当调剂、统筹安排使用。

五是推进转移支付依法管理。在新修订的预算法中补充了转移支付管理的诸多内容，如规定“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”，“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”等。《国务院关于深化预算管理制度改革的决定》也对优化转移支付结构作了规定。

问：改革和完善转移支付制度的总体思路是什么？

答：《意见》明确提出，改革和完善转移支付制度，应全面贯彻落实党的十八大和十八届二中、三中、四中全会精神，按照党中央、国务院的决策部署和新修订的预算法有关规定，围绕建立现代财政制度，以推进地区间基本公共服务均等化为主要目标，以一般性转移支付为主体，完善一般性转移支付增长机制，清理、整合、规范专项转移支付，严肃财经纪律，加强转移支付管理，充分发挥中央和地方两个积极性，促进经济社会持续健康发展。

改革和完善转移支付制度应遵循五项基本原则：一是要加强顶层设计，做好分步实施。二是要合理划分事权，明确支出责任。三是要清理整合规范，增强统筹能力。四是要市场调节为主，促进公平竞争，使市场在资源配置中起决定性作用，逐步减少竞争性领域投入专项，市场竞争机制能够有效调节的事项原则上不得新设专项转移支付。五是要规范资金管理，提高资金效率。

问：为什么我国转移支付制度要以一般性转移支付为主？

答：一般性转移支付与专项转移支

付具有不同的特点：一般性转移支付能够发挥地方政府了解居民公共服务实际需求的优势，有利于地方因地制宜统筹安排财政支出和落实管理责任；专项转移支付则能够更好地体现中央政府的意图，促进相关政策的落实，且便于监督检查。完善转移支付制度，关键是要科学设置、保持合理的转移支付结构，发挥各自的作用。从国际上看，两者比例关系如何搭配，并无统一标准，而是与各国的基本国情相适应。如，美国联邦对州的补助全部以专项拨款和分类补助的方式下达，日本中央对地方一般性转移支付（地方交付税）占转移支付总额的50%以上。我国人口多、地域广，经济社会发展不平衡，地方事务复杂多样，区域协调发展任务繁重。同时，中央政府支出规模相对较小，大部分支出在地方实现。基于这一基本国情，《意见》明确我国中央对地方的转移支付制度应以均衡地区间基本财力、由地方政府统筹安排使用的一般性转移支付为主体，一般性转移支付和专项转移支付相结合，实现事权和支出责任相匹配。

问：完善一般性转移支付制度都有哪些具体措施？

答：《意见》明确提出，完善一般性转移支付制度要从三个方面入手：一是要清理整合一般性转移支付。逐步将一般性转移支付中属于中央委托事权或中央地方共同事权的项目转列专项转移支付，属于地方事权的项目归并到均衡性转移支付，建立以均衡性转移支付为主体、以老少边穷地区转移支付为补充、并辅以少量体制结算补助的一般性转移支付体系。二是要建立一般性转移支付稳定增长机制。增加一般性转移支付规模和比例，逐步将一般性转移支付占比提高到60%以上。改变均衡性转移支付与所得税增量挂钩的方式，确保均衡性转移支付增幅高于转移支付的总体增幅。大幅度增加对老少边穷地区的

转移支付。中央出台增支政策形成的地方财力缺口，原则上通过一般性转移支付调节。三是要加强一般性转移支付管理。一般性转移支付按照国务院规定的基本标准和计算方法编制。科学设置均衡性转移支付测算因素、权重，充分考虑老少边穷地区底子薄、发展慢的特殊情况，真实反映各地的支出成本差异，建立财政转移支付同农业转移人口市民化挂钩机制，促进地区间基本公共服务均等化。规范老少边穷地区转移支付分配，促进区域协调发展。建立激励约束机制，采取适当奖惩等方式，引导地方将一般性转移支付资金投入民生等中央确定的重点领域。

问：如何控制专项转移支付项目的增加？

答：主要可概括为三个方面的措施，即清理整合已有专项、严格控制新设专项、杜绝变相增设专项。一是清理整合已有专项。取消专项转移支付中政策到期、政策调整、绩效低下等已无必要继续实施的项目以及市场竞争机制能够有效调节的专项。逐步取消因价格改革、宏观调控等而配套出台的竞争性领域专项以及排污费、探矿权和采矿权价款、矿产资源补偿费等因以收定支设立的专项；研究用税收优惠政策替代部分竞争性领域专项。属于中央委托事权的项目，可由中央直接实施的，原则上调整列入中央本级支出。属于地方事权的项目，划入一般性转移支付。确需保留的中央地方共同事权项目，以及少量的中央委托项目及引导类、救济类、应急类项目，要建立健全定期评估和退出机制，对其中目标接近、资金投入方向类同、资金管理方式相近的项目予以整合，严格控制同一方向或领域的专项数量。二是严格控制新设专项。专项转移支付项目应当依据法律、行政法规和国务院的规定设立。新设立的专项应有明确的政策依据、政策目标、资金需求、

资金用途、主管部门和职责分工。三是杜绝变相增设专项。做到每一个专项转移支付都有且只有一个资金管理辦法，明确政策目标、部门职责分工、资金补助对象、资金使用范围、资金分配办法等内容，逐步达到分配主体统一、分配办法一致、申报审批程序唯一等要求，避免“大项套小项”，变相增设专项。

问：如何规范专项转移支付的分配使用？

答：一是规范专项转移支付的分配主体。明确部门职责，社会团体、行业协会、企事业单位等非行政机关不得负责资金分配。对关系群众切身利益的专项，可改变行政性分配方式，逐步推动建立政府引导、社会组织评价、群众参与的分配机制。二是规范专项转移支付的分配方法。专项转移支付可以采取项目法或因素法进行分配。项目法分配应实施项目库管理，明确项目申报主体、申报范围和申报条件，规范项目申报流程，发挥专业组织和专家的作用，完善监督制衡机制。因素法分配应选取客观因素，确定合理权重，按照科学规范的分配公式切块下达省级财政，并指导其制定资金管理辦法实施细则，按规定层层分解下达达到补助对象。三是规范专项转移支付的分配要求。明确除按照国务院规定应当由中央和地方共同承担的事项外，中央在安排专项转移支付时，不得要求地方政府承担配套资金。由中央和地方共同承担的事项，要依据公益性、外部性等因素明确分担标准或比例。在此基础上，根据各地财政状况，同一专项对不同地区可采取有区别的分担比例，但不同专项对同一地区的分担比例应逐步统一规范。四是规范专项转移支付的使用。除中央委托事项外，专项转移支付一律不得用于财政补助单位人员经费和运转经费，以及楼堂馆所等国务院明令禁止的相关项目建设。

问：如何解决转移支付资金管理的

“最后一公里”？

答：当前不少转移支付项目特别是涉及民生的转移支付项目，出发点是好的，政策目标也是明确的，但由于信息不对称等因素影响，基层政府在执行中出现了偏差，导致虚报冒领、挤占挪用等问题时有发生，严重影响了转移支付政策目标的实现，损害了党和政府的威信和形象。针对这些问题，《意见》提出了几个方面的解决措施：一是要求主动向社会公开一般性转移支付和专项转移支付的具体项目、规模、管理辦法和分配结果等，主动接受社会监督。二是加强对专项资金分配使用的全过程监控和检查力度，建立健全信息反馈、责任追究和奖惩机制。三是完善转移支付绩效评价制度，提高绩效评价结果的可信度，并将绩效评价结果同预算安排有机结合，逐步创造条件向社会公开绩效评价结果。四是对上级政府下达的专项转移支付，允许下级政府在不改变资金用途的基础上，发挥贴近基层的优势，结合本级安排的相关专项情况，加大整合力度，将支持方向相同、扶持领域相关的专项转移支付整合使用。

问：《意见》是否适用于中央基建投资专项？

答：中央基建投资专项是中央对地方专项转移支付的重要组成部分，《意见》的有关规定和要求均适用于中央基建投资专项。同时，针对中央基建投资专项的特点，《意见》专门提出了三点完善措施：一是要逐步退出竞争性领域投入，对确需保留的投资专项，调整优化安排方向，探索采取基金管理等市场化运作模式，规范投资安排管理。二是要规范安排对地方基本公共服务领域的投资补助，逐步减少对地方的小、散投资补助。三是要逐步加大属于中央事权的项目投资，主要用于国家重大工程、跨地区跨流域的投资项目以及外部性强的重点项目。■