

# 优化我国转移支付结构研究

财政部财政科学研究所 | 赵云旗

国务院《改革和完善中央对地方转移支付制度的意见》指出，要优化转移支付结构，逐步形成以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的转移支付制度。这一命题表明，优化转移支付结构是当前完善我国转移支付制度的重点所在。

## 我国转移支付结构的现状

(一)转移支付总体结构。由于我国对转移支付的定义理解存在泛化的问题，因而将上下级政府之间无偿的资金转移都视为转移支付的范围，将有些并不是转移支付的内容也包括进来，形成了我国目前事实上的转移支付五种类型的结构格局。从2009—2013年看，专项转移支付累积规模是81098.85亿元，一般性转移支付是88873.73亿元，税收返还还是25093.51亿元，原体制补助是2856.63亿元，结算补助是3822.94亿元；根据2011年各类转移支付的比例来看，一般性转移支付占转移支付总额的52.5%，专项转移支付占比是47.5%，税收返还还是14.5%，结算补助是1.5%，原体制补助是0.04%。按各类每年的支付规模来看，2009—2010年专项转移支付居榜首，然后依次是一般性转移支付、税收返还、结算补助、原体制补助。自2011年开始到2013年，榜首是一般性转移支付，然后依次是专项转移支付、税收返还、结算补助、原体制补助。

从历年的合计总额来看，也是这样的排序，说明我国转移支付结构从2011年开始在逐渐调整，资金向一般性转移支付倾斜。

但需要特别强调的是，这只是反映财政预算内转移支付的结构，没有包括预算外庞大的专项转移支付，由于预算外的专项转移支付不公开，难以进行全面的分析。这种专项转移支付项目多、规模大，其比重远远高于一般性转移支付，所谓转移支付结构不合理主要是此类专项转移支付造成的。

(二)一般性转移支付结构。中央对地方的一般性转移支付至2011年增加到22项。通过2009—2013年每年规模排序得出，一般性转移支付的结构主体依次是均衡性转移支付、调整工资转移支付、社会保障与就业转移支付、教育转移支付、农村税费改革转移支付、县级基本财力保障机制奖补、原体制补助支出。由此7项形成一般性转移支付的结构主体，其规模是直线上升的，年均增长26%左右，特别是2011年增长速度达到52.19%。结构主体的占比也很高，占一般性转移支付总额的70%—90%，即使在转移支付总额中也占有很大比例，一般在40%左右，2013年达到52%。说明一般性转移支付主要是这7个项目的支付，其中均衡性转移支付排名榜首，占一般性转移支付总额的38.88%。其次是调整工资转移支付、社会保障与就

业、教育转移支付三项，再次是农村税费改革转移支付、县级基本财力保障机制奖补两项。

(三)专项转移支付的结构。本文分析的专项转移支付是由一般预算安排的专项转移支付，至2011年共22项。从2009—2013年每年支付规模排序得出专项转移支付的结构主体，依次是农林水事务、交通运输、节能环保、住房保障、社会保障与就业、教育、医疗卫生7个专项。由此构成预算内专项转移支付的结构主体，其规模是直线上升的，2010年的增速达到40%以上，之后增速虽然出现下滑态势，但主要是各年度的基数不断加大形成的。2013年与2009年相比增速达到113.90%，与2010年相比增速为51.62%。结构主体规模占专项转移支付总额的比例保持在60%—80%以上，2013年达到85%，即使占每年转移支付总额的比重也保持在30%以上，最高达39%。

(四)税收返还结构。一是增值税、消费税返还；二是所得税基数返还；三是成品油价格和税费改革税收返还。其中两税返还占最大的比例，2009—2013年分别占税收返还总额的70.03%、72.14%、71.10%、75.93%和78.52%，增长的幅度也是直线上升的，2013年和2009年相比，增加了8个百分点。其次是成品油价格和税费改革返还，2009—2013年所占比重分别是31.33%、

30.66%、30.38%、29.90%和30.30%；所得税基数返还的比重分别是：18.62%、18.22%、18.05%、17.77%和18.01%。由此可知，税收返还主要是两税返还，比重达到75%左右；成品油价格和税费改革返还占到30%左右，所得税基数返还最少。近年来税收返还占比明显降低，但规模仍不断增加，从1994年的1799亿元增加到2013年的5052亿元。

(五)原体制补助结构。原体制补助(也称定额补助)是分税制改革时保留的财政包干制下的补助项目，补助办法是按原来核定的收支基数，支大于收的部分实行固定数额补助。实行补助的地区有16个，补助的数额不等，这些补助在分税制下继续保留，规模呈增长趋势，由2009年的138.14亿元增加到2013年1274.46亿元。

(六)财政结算补助结构。原体制下年终结算补助，包括地方政府对中央政府的体制上解和中央政府对地方政府的体制补助，是原来包干制财政体制下的五种形式，分税制财政体制实施后继续保留。在上解和补助的结算中，为了简化手续，作为一般补助和一般上解处理，以后年度按此定额结算。原来的这些结算补助不仅仍然执行，而且又增加了新内容，如实施天然林保护工程地方减收补助、退耕还林还草减收补助等。这些项目有的平时下达，有的年终结算时下达，最终通过年终结算反映，形成上下级政府间财政资金的双向移动，因此成为一般性转移支付中一个固定项目，其规模从2009年369.22亿元增加到2012年1220.81亿元。

### 转移支付结构存在的问题

关于我国转移支付结构存在的问题，《国务院关于改革和完善中央对地方转移支付制度的意见》中指出：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。这些问题具体反映在以下方面：

(一)转移支付结构主次失衡。从我国财政分权体制下经济社会发展实践来看，需要一般性转移支付为主体，解决县乡财政困难，促进基本公共服务均等化；其次是适度的专项转移支付，用以加强中央政府宏观调控能力，保障国民经济平稳持续发展。一般性转移支付与专项转移支付是主次关系，国外大部分国家也是这样，但我国长期以来，一般性转移支付比重偏低，项目专项转移支付所占比重较大，主次严重失调。虽然从2011年后一般性转移支付规模大于预算内的专项转移支付规模，但并不包括由发改委审批的项目转移支付，这些项目专项转移支付数量庞杂，资金规模极大，远远超出了一般性转移支付的规模和比重，由于主次关系没有达到合理的程度，造成转移支付结构严重的不合理，所谓我国转移支付结构问题主要集中在这类专项转移支付上。

(二)转移支付结构欠科学。结构主体是转移支付体系的核心，体现着转移支付的目标和国家政策的导向。我国目前五种转移支付只有一般性转移支付和专项转移支付发挥着正能量，其余类型的转移支付却起着负面作用。主要表现在税收返还、原体制补助和结算补助的继续存在，而且规模仍不断增加，这三个类型继续保留在转移支付中是不合理的，严重影响了转移支付结构的科学性。

(三)转移支付结构不健全。一是缺少横向转移支付。国外经济发达国家的转移支付大都由纵向和横向构成，形成经纬交叉的格局，不仅减轻了中央政府的财政压力，而且提高了地方政府的积极性。而我国只有纵向的转移支付没有横向的转移支付，只能发挥中央财政

的单一作用，不能发挥地方政府的积极性。地方政府始终处于被动的位置，甚至有些地方还没有摆脱等、靠、要的传统做法，不仅加大了中央财政压力，而且难以避免转移支付“养懒汉”的负面效应。

(四)转移支付结构简单。经济社会发展是多元的，对转移支付的需求也是多样的，就目前我国经济社会发展的需要来看，需要调解和改善政府间的财政分配关系；受世界金融危机影响需要加强中央政府的宏观调控能力；区域差距需要协调区域经济发展；党的“十八大”提出工业化、信息化、城镇化和农业现代化，都需要不同类型的转移支付来支持。但我国目前的转移支付结构组成简单，不能适应新形势发展需要。如城乡基本公共服务均等化是推进新型城镇化的重要措施，但没有专门的转移支付科目；一些突发事件包括地震、海啸、旱灾、洪涝等需要及时有效应对，但转移支付中也没有相应的科目。与此同时，有些过时的、不必要的科目长期保留得不到调整。这些都说明转移支付的框架是不完整的。

(五)转移支付结构缺乏法制化和透明度。我国的转移支付长期缺乏法制化，近年虽然也制定了一些新办法但仍然停留在部门文件的级次上，导致转移支付的结构不规范、不透明。一般性转移支付和预算内专项转移支付只能看到支出科目，看不到具体的支出项目。在这种不规范的运作下，使转移支付结构处于扭曲的状态，难以使各类转移支付比例保持在合理的区间。

### 优化转移支付结构的建议

围绕国务院“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，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”的指导思想，遵循客观性、统筹兼顾、效率

与公平统一、多元复合型等原则，对我国转移支付制度结构进行优化。

(一) 扩大一般性转移支付比重。实现我国转移支付结构的优化，必须要扩大一般性转移支付总量和比重。一是整合现有的种类，取消税收返还、原体制补助、原体制结算补助，将其资金全部并入一般性转移支付，这是扩大一般性转移支付的主要渠道。二是将专项转移支付中不属于专项性质的转移支付剥离出来，纳入一般性转移支付。三是适当减少预算内专项转移支付规模，主要将专项转移支付中属于财力调节的专项、公共服务性的专项并入一般性转移支付，重点是缩减预算外大量的专项转移支付。四是建立一般性转移支付资金稳定增长机制。具体办法是加大一般性转移支付预算资金分配的比重，以2012年的规模为基数逐年递增，使其在转移支付体系中的主体地位得到保障。然而，扩大一般性转移支付规模和比重也不能盲目提高，扩大的程度是保障其规模与比重均高于其他转移支付，并与专项转移支付及其他类型的转移支付形成结构合理、比例适度的有机整体。考虑到目前政府间财力失衡问题突出，特别是“营改增”全面推行后财政纵向不平衡的问题进一步加剧，需要在原有的基础上逐步提高，2013年已达到56%，2015年提高到60%为宜，今后逐步提高到70%左右。

(二) 缩减专项转移支付规模。目前预算外专项转移支付项目多、规模大、比重高，对一般性转移支付产生了严重的挤压效应，要进行重点压缩。一是压缩专项转移支付的范围。把专项转移支付的范围限制在宏观经济调控、全国性的公共服务和公共产品提供、具有外溢性公共产品提供范围之内。凡是不在此范围内的专项转移支付都应该进行压缩，彻底改变专项转移支付的随意性和泛化趋向。二是彻底清

理存量项目。把过时的、一次性的、重复交叉的、可有可无的项目完全清除掉。属于纯地方性公共服务和公共产品项目，应该全部由地方政府负责提供，不再包括中央对地方政府的专项转移支付。三是剥离不属于专项转移支付的项目。将具有普惠性质的、发挥公共服务均等化的教育、社会保障、就业、医疗卫生等专项，从专项转移支付中剥离出来调整到一般性转移支付。四是严格控制专项转移支付项目增加。要严格控制专项转移支付项目的增量，把不符合国家宏观调控目标的项目取消；提高申报项目的门槛，坚决消除“搭便车”的现象，同时规范项目审批程序，必须经过专家组审查和论证，杜绝领导个人包揽审批权的独断专行做法；加强专项转移支付项目的监督，一方面严密监督项目申报中的虚假行为，另一方面严密监督项目审批中的寻租行为，发现问题严加处罚，追查责任，停止五年内申报项目的权力。通过这些门槛限制项目转移支付的增量，达到“减量提质增效”的目的。

(三) 取消不合理的转移支付种类。一是取消税收返还。税收返还存在着多方面的不合理性，如利益的取得不合理，返还采取“基数法”不科学，与市场经济体制的完善不相适应等，应一次性取消。二是取消原体制补助。体制补助是财政包干制的产物，五花八门，缺乏规范性，显失公平。因此应取消“原体制补助”，将其归并到一般性转移支付。三是取消年终结算补助。年终结算补助从规范性看，不符合财政管理科学化、规范化的要求；从内容上看，原来财政包干制的各种上解随意性大，人为因素多，苦乐不均，建议并入一般性转移支付。

(四) 完善转移支付体系缺口。一是建立横向转移支付。为了调动中央和地方两个积极性，缓解中央财政压力，均

衡地方政府间的财力配置，应尽快建立横向转移支付。横向转移支付制度的建立可以在我国现有的经济发达省对民族地区对口支持的基础上发展起来，建立科学的指标和计算方式。

二是建立“均等性转移支付”。公共服务均等化是城乡统筹发展的重要措施，也是公共财政的第一要务，应该设置一个专门的转移支付类别，推进城乡基本公共服务均等化的发展。公共服务均等化转移支付针对的是社会居民享受大致相同的基本公共服务，与目前一般性转移支付中的“均衡性转移支付”不一样。“均衡性转移支付”主要是反映上级政府对下级政府的均衡性转移支付补助，是专门调节政府间财力的，不是针对公共服务均等化的。均衡性转移支付主要包含公共服务均等化和民生方面的转移支付。可将一般性转移支付和专项转移支付中有关公共服务均等化的内容如文化、教育、社会保障与就业、医疗卫生、住房保障等分离出来，建立“均等性转移支付”。“均等性转移支付”与一般性转移支付、专项转移支付并立，其资金集中于公共服务均等化范围之内，分配通过公式计算，专款专用，一般不要求地方资金配套。三是建立特殊性转移支付。在专项转移支付中还有一些专项是属于应对特殊性突发事件，具有强烈的应急功能，应视为应急性转移支付。将其从原来的专项转移支付中分离出来，建立“特殊性转移支付”，同时将财政中的各种救灾资金也并入其中，这样既可以适用于应急，还可以缩减专项转移支付的规模。总之，通过以上改革，最终建立起以纵向转移支付和横向转移支付相互交叉的十字型转移支付框架，以一般性转移支付为主体、专项转移支付为副主体、均等性转移支付和特殊性转移支付为辅助，结构多样化、多功能、复合型的转移支付体系。□

责任编辑 李燕