

构建统一规范的财政转移支付制度

□谢宗博

我国现行的转移支付制度存在政府间事权财权划分不清、转移支付的结构不合理、转移支付形式过多、缺乏相应的立法以及监督机制等问题。为实现基本公共服务均等化目标,加快形成统一、规范、透明、合理的财政转移支付制度成为当务之急。

(一)优化转移支付结构。目前,我国转移支付结构不尽合理,最能平衡地区间财力差异的一般性转移支付尽管比例逐年升高,但仍未超过专项转移支付比重。为此,笔者认为,一是要提高一般性转移支付比重。应尽快建立以一般性转移支付为重点,以专项转移支付为补充的合理结构,提高政府对一般基本公共服务的保障能力和财政水平,更好地体现转移支付制度的公平性,推进基本公共服务均等化。二是要规范和清理专项转移支付。应尽量明确专项支出的实际用途,尽量减少“其他支出预算数”。同时加强中央对地方专项转移支付的管理,对交叉、重复的项目进行清理、归并,对资金分散、多头管理、难以发挥规模效益以及无法凸显中央宏观调控政策意图的项目予以取消。从而使专项转移支付补助范围收缩到基础教育、社会保障、公共卫生、基础设施、社会治安和生态保护等基本公共服务项目上来,以保障各地区基本公共服务水平大体均衡。三是要逐步取消税收返还制度。自1994年分税制改革之后形成的税收返还制度,是中央对地方财政专项转移支付的重要形式。但是税收返还制度

实际上是对既得利益者的维护,将阻碍基本公共服务均等化的实现。因此,应逐步缩小税收返还的规模,在条件成熟时最终取消税收返还制度。

(二)完善转移支付形式。目前,我国主要实行纵向财政转移支付形式。但由于我国区域经济发展不平衡的特殊国情,单靠中央对地方的纵向转移支付很难实现地区间的基本公共服务均等化供给目标。解决这个难题的途径之一就是要加强地区间的横向转移支付。在实践中,我国长期以来东西部地区一对一的援助就体现了横向转移支付的性质,加之目前我国东部发达地区的经济发展水平已经有条件从财力上支持不发达地区的发展,在我国建立横向转移支付制度已具备现实基础。因此,应该从法律上明确发达地区对欠发达地区的横向转移支付责任,并试行“以纵向转移支付为主,以横向转移支付为辅,纵横转移相互结合”的转移支付形式,进一步健全和完善财政转移支付制度。

(三)加快推进转移支付的法制化进程。目前,我国有关财政转移支付的法律规范散见于相关的法律与规章之中,尚无一部有关政府间转移支付的专门法律,这种情况制约了财政转移支付功能的完善及发挥。鉴于转移支付在调整政府间财政关系和提升政府公共服务供给能力中的重要地位,需要加强财政转移支付的立法,逐步健全转移支付的法律体系,达到规范转移支付制度的目的。首先,确立《预算法》的基础地位,推进《预算法》的修订,解决《预算法》与部门法律之间的不衔接等问题。

其次,制定专门的行政法规作为过渡措施,对财政转移支付在实际操作中一些难点问题和具体措施进行规范,并对转移支付的基本原则、支付程序、机构设置、监督机制以及转移支付的具体内容和形式进行明确界定,以促进现阶段的财政转移支付规范化。最后,在充分实践和总结经验的基础上,借鉴国外成功实践,制定实施《财政转移支付法》,明确各级政府在财政转移支付中的支付比重和增长比例、责权划分等,使我国的财政转移支付实践有法可依。

(四)健全转移支付的监督机制。充分发挥财政转移支付促进地方公共服务供给能力提高的作用,就必须建立健全财政转移支付的监督机制,以确保转移支付资金的使用落在实处。一是建立一套适合各级政府、不同部门,可操作的效益评价和量化指标体系,对财政转移支付资金去用的社会效益和经济效益进行考察和评价,促进其效益最大化。二是逐步建立专门的财政转移支付管理机构,明确相关的工作程序和规范,并引入相互制衡的工作机制,加强对财政转移支付的管理。三是加强各级人大对财政预算和预算执行情况的审查,将财政转移支付资金纳入到人大监督的范围内。同时根据不同转移支付形式的特点发挥好政府的审计功能,对财政转移支付资金的分配办法、使用程序以及经济社会效益进行全过程跟踪、反馈和监督,并合理地引入社会公众监督机制,以增强转移支付的公开性、透明度。□

(作者单位:江西省财政厅)

责任编辑 李杰