完善财政转移支付制度的建议

■ 预算管理课题组

自1995年实行过渡期财政转移支付以来，转移支付制度不断改进完善，规范化程度不断提高。中央财政和省级财政加大了财政转移支付的力度，扩大了转移支付范围，对于缩小东、中、西部地区间人均财力差距和各省、市、区内的市县之间人均财力的差距，促进基本公共服务均等化，加强经济和社会事业的薄弱环节，调整经济结构，构建社会主义和谐社会，发挥了至关重要的作用。但随着经济社会的发展变化，财政转移支付工作也面临着一些新情况、新问题，需要认真研究解决并从制度上完善规范。

财政转移支付工作面临的新情况、新问题

（一）现行财政管理体制有些方面不适应新形势的要求，导致转移支付情况更为复杂。1994年的分税制财政体制改革只侧重政府间的财权调整和财政收入划分，政府间事权和支出责任划分基本沿袭了改革前的框架。随着公共财政体系的提出和构建，财政职能和支出重点发生了很大变化，各级政府事权增多、支出项目增多，政府间事权和支出责任不清晰的矛盾凸现出来，客观上要求清晰事权并改进完善财政体制。但现实是分税制财政管理体制的完善工作没有及时跟进，财政分配调控职能过多地压在转移支付身上，结果是“一事一立项，一项一支付”，随时“打补丁”，专项转移支付的项目越来越多，项目间不协调的情况越来越多，资金规模越来越大，以至一定程度地影响了预算编制执行、资金使用效果。

（二）转移支付结构不合理，有待调整优化。自转移支付制度实行以来，其结构一直在不断改进完善之中，财力性转移支付增长快、比重逐年上升，专项转移支付所占比重呈下降趋势。到2006年，中央财力性转移支付占转移支付总额比重提高到51.8%（其中一般性转移支付占16.7%），专项转移支付占48.2%。但就现状来看，从为实现基本公共服务均等化方面衡量，结构比例还不够合理，专项转移支付比重仍然偏高，财力性转移支付规模仍然偏小，一般性转移支付规模就更小，承担均等化职能的转移支付力度仍然不够大。

（三）转移支付的测算依据没有体现区别对待的原则。有的地方反映，按照全国统一的平均有效税率来测算增值税标准收入，难以体现各地因产业结构、行业结构、产品结构等导致的税源结构差异。有些地方认为，确定标准支出的依据涵盖范围不够，没有将某些新发生的支出及时纳入标准支出的测算范围。一些边疆省份和困难省份认为，按照全国统一支出水平确定各地区标准支出有不尽合理之处。

（四）转移支付资金下达较晚，致使资金使用效益降低，影响地方预算的编制。财力性和专项转移支付都存在这个问题，尤其是专项转移支付大部分下半年分配下达，经省、市这一关，到达县（市）已届年终，当年无法使用，不能及时发挥效益，形成大量结余资金，只能结转下年使用，为国库管理增添压力，同时也影响地方及时完整地编制年度预算。

（五）管理监督制度不健全，特别是专项转移支付问题突出。一是立项不规范，缺乏总体规划。有些项目的确立没有严格的论证和审批程序，一事一议的专项转移支付项目不断增加，致使专项转移支付项目散乱，很不规范。二是专项转移支付资金的分配操作不够规范。有些资金的分配安排，随意性大，透明度不高，拨款的依据和标准没有严格明确的界定，有的资金多个部门参与安排分配，不仅没有严格的规程，而且很容易与实现基本公共服务均等化的目标和要求相脱离。三是专项转移支付配套政策不规范。一些部门不切实际地自行提出配套要求，致使一些项目出现被迫负债配套或弄虚作假现象。有些专项资金由于零散，被挤占挪用现象比较严重，部分资金成了地方的“吃饭”钱。

（六）省以下转移支付工作亟待规范。一个省（区）要面对十几个市、上百个县、上千个乡镇，而且各地之间的差异很大。有的省（市、区）从本地

中国财政杂志社

区实际情况出发，采取了必要的财力调控机制，初步建立了省对下转移支付的实施方法；有的省（区）对下只仿照中央财政对省财政的办法，中央财政转移支付多少，就向下转多少；有的省甚至连这一点也没做到，急需解决好对下的转移支付问题。

完善转移支付制度的建议

（一）明确财政转移支付的目标和规模。财政转移支付应以实现地区间基本公共服务均等化为主要目标，即通过转移支付，保证各地区按照统一范围和标准实现基本公共服务均等化所需要的财力，消除因财政差异造成的地区间基本公共服务水平的不适当差距，逐步达到全国地域间基本公共服务均等化，促进社会主义和谐社会的构建和发展。全面完成全国基本公共服务均等化，是一个长远的任务，可作为远期目标，近期目标应是逐步缩小地区间实现基本公共服务均等化的财力差距。按照转移支付的目标，财力性转移支付的对象主要是财力不足以满足基本公共服务支出需要的财政困难地区，重点在农村。应按照转移支付的目标，参照公共财政的要求，运用标准财政收支的科学计算方法，计算应转移支付的数额，确定适度的转移支付规模。规模过小，不足以实现转移支付的目标；规模过大，则会造成该地区的依赖思想。

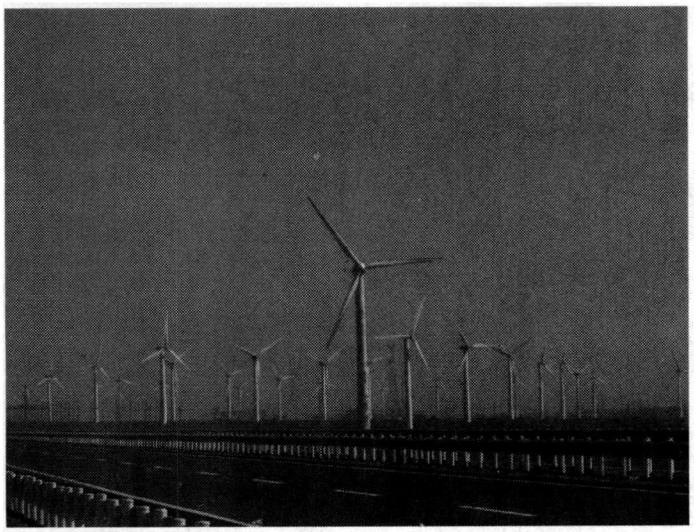
（二）明晰事权划分。这是规范财政转移支付制度的依据。在中央和地方事权尚难以清晰划分的情况下，目前应主要针对近年来已出台的免征农业税和农业特产税、废除“三提五统”、免收中小学学杂费、建立社会保障制度、医疗保险制度、农村新型合作医疗制度、环境保护、农村基础设施建设等方面的公共产品和服务引发的财政开支进行责任划分，按照公共财政的要求，运用标准收入和标准支出的方法，科学地计算出中央与各省、市、自治区各应负责的比例，并以法律或条例的形式固定下来，做到规范化。

（三）对现行财政体制进行适当调整。财政转移支付制度是分税制财政体制的重要配套措施，科学合理地完善财政转移支付制度，应当与调整完善现行财政管理体制配套进行。关键是统筹中央和地方的财政关系，地方财力的来源不应当过多地依靠中央财政转移支付，应加大来自省（区）本级财政收入的比重。因此，随着经济快速发展、财力大幅增长，在保证中央所需财力的前提下，应妥善调整财政收入划分，适当增加地方体制内财力，增强地方政府提供公共服务的能力。这样，既可调动地方积极性，促进基本公共服务均等化，又有利于中央财政调控转移支付结构和规模，完善规范财政转移支付制度。如果全面调整财政管理体制的条件尚不成熟，可先采取以下措施作些微调：一是将因取消农业税和农业特产税中央财政给地方的补助从转移支付中剔除，按补助数增列地方财政支出基数，相应提高各省、市、自治区的所得税收入分成比例。这样有利于优化转移支付结构，凸显社会公共服务均等化在转移支付中的主体地位。二是对新疆、内蒙古等民族自治区在既有优惠政策基础上，再适当提高其所得税收入分成比例。这样可以促进其经济发展和财政增收，减少中央财政给予的转移支付，把转移支付占其财政支出的比例控制在50%以内（西藏除外）。

（四）逐步优化财政转移支付结构。按照现行的结构分类方式，应进一步提高财力性转移支付的比重，压缩专项转移支付比重；对财力性转移支付的结构也须调整，提高其中的一般性转移支付的规模和比重。为了突出公共服务均等化转移支付在转移支付中的主体地位，建议参照国际上一些通用的做法，采取按均等化转移支付和非均等化转移支付分类的方式。均等化转移支付，即均衡拨款，现行分类中财力性转移支付类下的一般性转移支付和其他五项（民族地区、农村税费改革、调整工资、县乡奖补、其他财力性转移支付）中能够均等化的项目，以及专项转移支付类中可均等化的项目，都可归并核算到均衡拨款类。这类转移支付是转移支付的主体，按照基本公共服务均等化的要求，在转移支付总额中应占较高的比重。非均等化转移支付，即专项转移支付，其规模不宜过大，在转移支付总数中的比重应较低。现行专项转移支付中的义务教育、公共卫生、社会保障、一般性扶贫等项支付都可调整为均等化转移支付。通过结构调整，建立起以均等化转移支付为主、以非均等化转移支付为辅的转移支付结构，提高转移支付均等化力度，确保基本公共服务均等化目标的实现。

（五）进一步完善标准财政收支计算方法。准确计算确定转移支付数

中国财政杂志社



额，合理适度地控制转移支付规模，是完善财政转移支付制度的关键环节。现行按照标准财政收支差额确定转移支付数额的办法是可行的，但在具体测算上，有些地方需要进一步完善。一是进一步提高标准财政收入测定的准确性。在运用工业增加值和GDP计算标准收入时，现行办法对不同地区、不同行业的经济结构的差异考虑不足，影响测算的准确性。这个问题往往越是困难的地区表现越突出。因此，既要坚持尽可能地采用数学公式等科学先进的计算方法，又要坚持实事求是，区别不同地区、不同行业，对结构因素进行细化测算，尽量减少误差。二是测定标准财政支出，应以公共财政的覆盖范围和地方政府的事权及支出责任为依据。一般应包括基本民生性服务、公共事业性服务、公益基础性服务、公共安全性服务和公共行政性服务。在这个范围内，按政府间的事权和支出责任，制定明确详细的公共服务范围项目表，作为确定标准财政支出的依据。三是标准财政支出的计算，要充分体现为公众提供均等化基本公共服务的要求，以全体公民为对象，并根据人口密度进行调整，除国家公务人员工资及部分公用经费按照财政供养人员计算外，其他公共服务所需经费都应按照全部人口计算。财政供养人员也应按照总人口的比例计算。由于历史的原因，目前一个突出的问题是越困难的地区财政供养人员占总人口的比重越高，统一按一个标准推算财政供养人员，这些地区负担太重。可从实际出发，在专项转移支付中设立一项专门补助，在一定时期内给予一定补助，且逐年减少，帮助这些地区把过多的公务人员逐步压下来。四是由于地区间自然环境等条件差异很大，在测定标准支出时，要充分考虑一些特殊地区和特殊情况的特殊需要，特别是边疆及少数民族地区、以产粮为主的农业地区、老工业基地及特殊原因形成的一些困难地区。

（六）整顿规范专项转移支付。一是进一步规范配套政策。属于中央事权的项目应由中央财政全额负担，不再要求地方配套。对此中央财政已做出明确的承诺，但还必须做好中央有关部门的工作，不再出让地方配套的项目。二是专项转移支付项目尽量提前确定，资金早点下达，争取大部分在上半年定下来，以利地方做预算安排，发挥资金效益。三是对专项转移支付资金的使用情况建立严格而有效的监督审计和绩效评价制度，跟踪问效，全程监管，确保每一笔资金按照规定的用途落实到位，发挥应有的效益。

（七）建立保证转移支付规范有效运作的法律法规体系。一是确保转移支付的政策、办法、标准的确定和财力的分配使用都有明确的法律依据和严格的法律程序，依法办事；转移支付运作的全过程都受法律保护，并接受法律的约束和监督。二是逐步建立健全财政转移支付的法律法规体系。由于目前财政体制还有待完善，政府间的事权和支出责任划分还不清晰，对转移支付进行立法的条件还不成熟，目前只能采取过渡的措施，抓紧制定有关的条例和规章，由国务院或财政部发布执行。一方面重点解决转移支付中急需解决的突出问题；另一方面逐步理顺转移支付的决策、协调、分配、监督等工作机制和程序，为建立健全完整的法律、法规体系创造条件。

（八）认真研究解决省以下财政转移支付制度的建立和完善问题。一是稳步推进省直管县（市），消除因财政层次多给转移支付造成的障碍。二是为了保障省对下转移支付所需财力，中央财政应帮助和指导省级财政研究建立省对市县（含财政单列市）的财力调控机制，由省按照转移支付的要求，对各市县（含财政单列市）财力进行调节平衡，逐步实现省内基本公共服务均等化。三是在省以下研究探讨横向转移支付的形式。目前，各级政府同级财政之间的财政状况存在很大的差异。从建立和谐社会的意义上讲，经济发达地区有义务支持帮助欠发达地区发展；从财政的状况看，财政富裕地区也有条件对贫困地区从财力上给予支援。为了实现基本公共服务均等化这一共同目标，同级财政间的横向转移支付，既有实施的必要，也有存在的基础，它可以分解和减轻纵向转移支付的压力，有利于缩小贫富差距，促进各地区的协调发展。

（全国预算会计研究会供稿）

责任编辑　李艳芝

中国财政杂志社