

公平与效率： 财政转移支付的政策取向

胡德仁 武根启 ●

财政转移支付是一个国家各级政府之间在既定的职能、支出责任和税收划分的框架下的财政资金转移。在资金有限的情况下，如何根据本国的具体情况选择决策方案，涉及到财政转移支付制度中主要考虑的两个原则——公平与效率。公平原则体现了公共财政的本质要求，即实现公共服务均等化，是财政转移支付的主要目标，其它任何行为都要服从并服务于这个目标。而效率原则则要求确保转移支付后经济发达地区的财政状况在一定程度上仍然优于经济欠发达地区，从而鼓励各地区发展经济和依法加强收入征管，防止挫伤发达地区发展经济的积极性，避免欠发达地区安于现状、坐享其成。笔者认为，政府间转移支付制度要重视公平，实现政府间财政均衡，缩小地区间差距，避免公共服务水平差距拉大，同时要兼顾效率，保持合理的地区间财力差异，形成必要的激励机制，从而调动地方政府发展经济和增加财政收入的积极性。

1994年分税制改革确定的中央向地方的消费税和增值税税收返还额，以1993年地方净上划给中央的数额（消费税+25%增值税—中央下划收入）为返还基数，以后在此基础上逐年递增，增速按当地增值税与消费税增长

速度的1:0.3系数确定。这种保证地方既得利益的转移支付资金体现了向收入能力强的地区倾斜的政策，没有均衡地区财力差异的作用。所得税基数返还于2002年开始实行，改革办法是“以2000年为基期，以2001年实际执行数为所得税划转基数，保地方既得利益”，也体现了对收入能力强的地区倾斜的原则。从财政转移支付资金结构上看，保持地方既得利益的转移支付占财政转移支付的比重平均为50%左右。一般性转移支付能够很好地调节地区财力差异，因为一般性转移支付是按照规范和公正的原则，根据客观因素计算确定各地区的标准财政收入和财政支出，以各地标准财政收支的差额作为财政转移支付的分配依据，能够对地区间财力差异进行有效调节。但由于基数低，2006年一般性转移支付占财政转移支付的比重也只有11.26%。由此，可以看出现行财政转移支付政策体现了“效率优先、兼顾公平”的原则，没有很好实现公平的目标。原因是现行的转移支付制度设计的政策导向在承认既得利益的前提下兼顾公平，有悖于财政转移支付的根本目标，也不符合当前地区间经济发展差距过大的现实。

政府间转移支付制度是以各级政

府的财政能力差异为基础，以实现地区间公共服务水平均等化为主要目标的，是一种无法取得等价物品或服务的财政资金转移制度，属于社会总产品的再分配范畴。因此，财政转移支付应该坚持公平优先的原则，解决各地政府间财政的财政横向不平衡，即在财力的初次分配中以保证效率为主，在再分配中则要注重公平。

（一）我国现行财力的初次分配中已经体现效率优先的原则。1994年分税制改革把营业税划归地方，在客观上有利于发达地区在财力的初次分配上多分得蛋糕。因为产业结构的调整或演进不可能超越相应的国民经济发展水平所能提供的物质条件，其必然要受国民经济发展水平的内在制约。国际经验表明，不同国家或地区由于经济基础和发展水平不同，再加之自然条件和政策取向不同，产业结构演变的进程和水平会有很大差异，但却有一个共同的趋势：随着经济发展水平的提高，第一产业的比重持续较大幅度下降，第二产业的比重先升后降（在人均2000美元以前表现为上升，但上升的幅度越来越小），第三产业则不断上升，一般来说，从产业结构演进的规律看，经济发展水平越高的地区，第三产业比重越高。根据我国现行税制，

营业税的税源主要集中在第三产业。因此,经济发展水平越高,营业税对地方财政收入的贡献率越高。如2005年北京和上海的人均GDP分别为45444元和51474元,第三产业比重分别为61.9%和50.5%,营业税对地方财政收入的贡献率分别达到41.75%和36.19%。而同期的山西、黑龙江的人均GDP分别只有14782元和14434元,第三产业比重分别只有37.4%和33.7%,其营业税对地方财政收入的贡献率分别仅为16.48%和18.72%。因此,把营业税划归地方税,使经济落后地区与发达地区在财力的初次分配上就拉开了差距。

(二)地区间经济发展和公共服务水平的差异较大,需要体现公平优先的原则。我国地区间经济社会发展长期处于不均衡状态,特别是改革开放以来,东西部地区的财力差距逐步拉大。在这种情况下,应充分发挥财政转移支付制度的再分配职能,缩小地区间财力差距。从国际比较来看,我国人均GDP地区差距不仅高于发达国家,也高于很多发展中国家。同时,我国目前仍然是世界上地区间财力差距较大的国家之一。如日本2000年在均衡性财政分配之前,47个道府按人口加权平均的人均地方税收收入为1318万日元,其中高于平均数的仅有3个道府,最低与最高收入相差近5倍,而在均衡性财政转移支付之后,按人口加权平均的人均地方税收收入增加至2313万日元,其中33个道府高于平均数,最高与最低的差距降至2倍多,最低与平均水平的差距为36%。2005年,我国在财政转移支付以前,31个省市人均财政收入为1160元,高于平均数的有10个省市,最低的与最高的相差18.35倍,实施转移支付以后,人均财力增加

到2026元,其中高于平均数的有15个,最低的与最高的相差8.28倍,最低的省份的人均财力只有全国平均水平的60%。在我国现阶段地区间财力差距较大的情况下,政府间转移支付制度首先要致力解决的就是公平问题。

(三)财政转移支付体现公平优先、兼顾效率的原则是由财政本身收入分配职能决定的。从购买性支出和转移性支出的关系看,购买性支出的主要职能是资源配置,更多的是体现效率,兼顾公平;转移性支出的主要职能是收入分配,更多的应体现公平,兼顾效率。财政转移支付是资金的无偿拨付,价格杠杆、等价交换原理等体现效率的机制对财政转移支付不发挥作用,因此这种无偿资金的分配更应体现公平。

为此,在“公平优先,兼顾效率”的基础上,政府间财政转移支付的政策选择可概括为:

(一)逐步建立以一般性转移支付为主的财政转移支付模式。政府间财政转移支付大体呈现两种基本模式:以一般性转移支付为主的模式适合于地区间财力水平相差较大的情况,主要解决保证政权机构运转经费需要问题,对地方财政自主权干预较小;而以专项转移支付为主的模式适合于地区间财力水平差距不大的情况,作为上级政府实现特定政策目标的工具,主要解决特定领域公共物品提供水平的均衡问题,但对地方政府的财政自主权干预程度较大。由于当前我国地区间经济发展差距较大,财政转移支付政策要体现“公平优先、兼顾效率”的原则,就要逐步建立以一般性转移支付为主的财政转移支付模式。所以必须进一步优化转移支付结构,提高一般性转移支付比重,用于一般性转移

支付的比重以保持在转移支付资金总量的50%以上为宜。

(二)逐步扩大增值税的范围,减少营业税对地区间财力均衡的影响。营业税划分为地方税将在很长时间内影响我国地区间财力的均衡,而改革最好的办法,就是逐步扩大增值税征收范围,由目前的货物销售向劳务领域延伸,从而减少营业税的税源,进而减少营业税对我国地区间财力均衡的影响。从简化税制、加强管理出发,首先考虑将与商品生产、经营关联度较大的服务业,如交通运输、建筑安装以及重复征税矛盾比较突出的不动产销售等行业纳入增值税的征税范围,再逐步向其他服务行业延伸,最终全面推行增值税。但目前的增值税是中央和地方共享税,营业税是地方税,扩大增值税的征收范围,必然涉及到中央和地方既得财力的调整。笔者认为,可以将因扩大增值税的征收范围而增加的财力划归中央,全部用于一般性转移支付,提高一般性转移支付的比重。

(三)控制专项转移支付的规模。近年来,中央出台改革政策的同时,往往设立专项拨款方式予以推动,虽然有利于中央宏观政策的实施,但在中央财力有限、转移支付规模既定的情况下,专项拨款安排较多,均衡性转移支付就相应较少。当前我国专项补助占全部转移支付的比重规模过大,1997-2006年一直在30%左右。因此,必须控制专项补助的范围和规模,专项补助作为转移支付的辅助形式,政策目标应是提供地区间具有外溢性的特定公共服务项目,范围也应限制在为地方兴办的外溢性项目提供补助。●

(作者单位:河北省财政厅)

责任编辑 王文涛