

完善省以下转移支付制度的建议

刘铭达

自分税制财政体制实施以来,随着中央对地方转移支付制度的不断完善,省以下转移支付制度的基本框架已初步形成。对于均衡市县间的财力差异,保障县乡财政的正常运转起到了积极的作用。但也存在政策目标不够明确、分配不规范、调节功能较弱等缺陷,与构建完善社会主义市场经济体制、建立财力与事权相匹配的分级财政体制及促进各省域内经济社会和谐发展的要求相比还存在较大的差距,必须尽快加以完善。

省以下转移支付制度存在的主要问题

1. 政策目标不够明确。一是省对下的各项税收返还(包括“两税”返还和所得税返还),是按照税制改革时确定的保各地既得利益的原则以税收来源地为基础进行分配的,既与均等化目标无关,也不存在特定的政策目标。二是相当部分专项补助并未体现出特定的政策目标,涉及了几乎所有的本属下级政府支出范围的支出项目。三是原体制补助是从旧体制中延续下来的转移支付形式,其资金分配办法在设立初期确实考虑了均等的因素,但随着时间的推移,目前的均等效果已消失,一些经济发展的后起之秀尽管其财力规模已相当大,但仍在享受原体制补助。四是有关结算补助内容繁

杂,不少事项带有随意性。

2. 转移支付形式偏多,结构不合理。从广西的情况看,省对下财政转移支付形式主要包括:各项税收返还(包括基数返还和增量返还)、一般性转移支付、调整工资及社会保障专项转移支付、农村税费改革专项转移支付、体制补助、结算补助及内容繁杂的专项拨款等。除一般性转移支付和调整工资转移支付的均等化作用比较明显外,其余形式难显均等化的作用(农村税费改革转移支付补助实际上是一种财力补偿)。以2005年为例,广西省级对下的财政转移支付来看,其总量已达到277亿,其中一般性转移支付为25亿,仅占9%,其它财力性专项转移支付为184亿元,规定具体用途的专项转移支付达68亿元,占转移支付总量的24.5%。

3. 转移支付资金的分配办法不够恰当、规范。一是资金分配缺乏比较规范的标准和依据,存在“撒胡椒面”现象,存在“讨价还价”甚至“人情款”的问题,导致资金使用效益低,难以发挥专项拨款应有的引导和配置作用。二是专项拨款的立项审批不规范,项目的确定和范围选择不尽合理。一些本应由基层财政承担的事权项目由省本级财政安排了专项拨款。三是相当一部分专款没有专用。有的被用于发

放工资,成为吃饭钱;有的被用于购买小汽车;有的甚至成了部门的小金库,至于决算补助和其它补助,随意性更大。

4. 转移支付对调节地区间财力差异和促进基本公共服务均等化的功能明显不足。一是因为转移支付结构不合理,省对下的财力性转移支付力度不够。由于省级财政财力有限,特别是在对各项专项拨款难以有效调整的情况下,无法挤出更多的财力用于增加对下的财力性转移支付。二是基于“基数法”和来源地计算的税收返还在省以下转移支付总量中占有较大的份额(2005年广西此项转移支付占整个转移支付的24%),使得省级财政在调节市县间财力差异的能力受到很大制约,经济相对发达的市县与落后市县的差距不断拉大。

5. 由于缺乏约束机制,一些市级政府对省确定给县(市)的转移支付资金予以集中和截留,从而进一步加剧了基层财政的困难。由于不少市本身的财政实力十分薄弱,特别是近年来一些地改市的地级市更是困难重重,难以对所管辖的县进行帮扶,有的还要从下级财政集中财力。因此,对省级财政下达的转移支付资金首先被用于满足市本级相对较高标准的支出需求,或被用于市级的发展支出(如市政建

设等),致使能用于县级财政的转移支付资金更加短缺,使得县级政府履行的事权与其可用财力高度不对称,致使基层财政困难进一步加剧。有的省虽然在分配下达转移支付资金时直接下达到了县级财政,但一些市级财政却又通过财政结算的方式从享受省级转移支付补助资金的县级财政集中财力,使县级财政的实际可用财力大大低于名义财力,县级财政仍无法通过省级财政的转移支付补助弥补财政收支缺口。

6. 对基层财政历史包袱的处理面临着两难抉择。省级财政在计算分配一般性转移支付时,对历史债务、过去盲目增人增编形成的过多的财政供养人员以及列收列支的财政收入都予以确认和考虑;财政部从2005年起实施的“三奖一补”政策在计算收支缺口时对这些因素也不予以考虑,这使得对县级财政困难状况的评估要明显低于其实际的财政困难状况,基层财政困难的不断累积,难以通过一般性转移支付予以解决。

7. 对转移支付资金的拨付和使用情况缺乏有效的监督和制约机制。按照现行预算编制方法,专项拨款省级财政列补助市县支出,市县财政列上级补助收入。专项拨款下达后,基本上不要求专门就某项资金上报决算。此外,对专项资金是否做到专款专用,上级政府不能及时准确地掌握信息,即使在发现不按原定用途使用专款甚至违规使用专项拨款问题后,对违反规定的地方政府也没有相应的处罚措施,助长了挤占、挪用等违规使用专项拨款的不正之风。由此导致了在资金使用和安排上的主观随意性,影响了转移支付制度的政策效应。

完善省以下财政转移支付制度的建议

(一) 转移支付规模的确定

省对下转移支付的规模并非越大

越好,在很大程度上取决省级财政的财力水平、省辖区域内各市县财政经济发展的地区差异程度、省级财政转移支付政策目标及转移支付理念等因素。一般而言,转移支付规模的确定应把握好以下几个方面:

1. 地区经济发展的不均衡程度。确定省对下转移支付的规模很大程度上要考虑各经济发展的不均衡程度。省内市县间差异较大的省,省对下转移支付规模要大些,集中的收入应大部分用于对财政困难市县的转移支付,反之规模可定小一些。但从效率上考虑,在保证省级政府必要的宏观调控能力的前提下,总体上应尽可能提高市县财政的自给率,尽可能使接受转移支付的面小一些,这样一方面可以达到均衡各市县财政缺口的目标,另一方面又有利于调动地方、特别是保护经济发达地区进一步加快发展的积极性。

2. 省级财政自身财力的大小。省级财力雄厚,增加省对下的转移支付规模就具有财力基础,就可以更多、更好地实现转移支付的政策目标。这里有必要说明,中央财政下达给各省的转移支付补助,应在多大程度上分配给各市县财政应根据省以下各级政府间财政收入的划分以及省本级支出需要合理地确定,省以下收入划分向省级财政集中多的,应更多的将中央下达给地方的转移支付补助向市县转移;而省级财政在收入划分上集中度较低的,下达市县的部分就可以少一些。

3. 转移支付政策目标的设定。省级财政转移支付政策目标的设定取决于一省的经济水平及省级财政财力的大小,但在财力既定的情况下,转移支付政策目标和理念的设定则决定着转移支付补助规模的确定。如把转移支付的政策目标定位于保证各级政府履行最基本职能的支出需要,那么转移支付补助的规模就比较小;如果要更多地体现上级政府的特殊政

策意图,那么专项转移支付的规模就应多一些。

4. 合理地确定转移支付补助规模的稳定增长机制。可根据省级财政与各市县分享收入的增长情况,确定增长的部分全部用于增加对市县的转移支付补助,对中央财政转移支付补助增长的部分划出一定的比例用于增加对市县的转移支付补助。确定这样的增长机制可以避免省级财政的财力过分集中倾向,确保对下的转移支付补助实现稳定增长也是使转移支付公开、透明的需要。

(二) 转移支付补助资金分配方法的确定

在各类转移支付中,专项转移支付、政策性转移支付大都有专门的政策意图,其分配方法相对简单;而且,从转移支付制度改进的方向来看,要逐步缩减专项转移支付。一般性转移支付是转移支付的主体,而且由于其政策目的在于均衡市县间的财力差异,实现公共服务水平的均等化,因此,分配方法必须科学、规范、公正、标准。

1. 转移支付分配对象确定。省对下转移支付的分配对象应直接测算分配到市县,这是由目前我国市县财政的现状所决定的。当然,由于地级市、县(市)承担的职责不一,测算时所依据的标准特别是支出项目和支出标准必然是不同的,地级市的支出项目可以多一些,支出标准应该高一些。但不宜把地级市的城区和县(市)等同起来作为一个测算单位,必须把城区统一于地级市之中测算。因为城区本身就是城市的一个组成部分,若把城区独立出来,那么也就不再存在城市了;况且,城区的财政体制即收入和支出范围的划分是由地级市所决定的,从地域上看无法与县一样清晰地划分市与城区的收入范围,如果把城区独立出来单独计算分配转移支付,将会诱使市级在设计对城区的财政体制时把收

人向市级集中，支出责任主要留归城区，从而把更多的财政矛盾推向省级财政，这是极不合理的。

2. 以因素法建立标准的测算分配模型。一般按照“标准支出需求与标准财力的缺口”及省级财政确定的转移支付规模总额来分配，具体计算公式可确定为：转移支付 = (标准支出需求 - 标准财力) × 转移支付系数。标准支出需求的确定比较复杂也最为关键，要依据不同的经济发展状况及转移支付理念确定不同的支出项目及支出标准。如省级财政比较困难，财力有限，转移支付的目标定位于保证干部职工工资的正常发放和国家机构的正常运转，那么支出项目应选择与财政供养人数、工资标准、基本支出需求相关的指标体系；如果财政实力较为雄厚，转移支付的目标定位是要保证辖区内各地的居民能享受到大体均等的政府公共服务，那么在建立支出需求指标时应主要选择人口、可居住面积及事业发展指标等来确定支出项目及标准。标准财力的测算相对简单，但要考虑

部分市县出于财政收入指标考核的压力而夸大收入，使地方标准财力虚增的情况。转移支付系数则是依照各地的收支缺口额度及省级财政的转移支付规模确定。

(三) 建立转移支付制度监督机制

1. 加强对转移支付资金使用的监督检查。财力性转移支付资金是一种无条件的均衡拨款，是构成市县财力的重要组成部分，对这部分资金要严格遵循《预算法》的要求，同时通过对下级政府预算安排的审查备案制及预算执行的监督，检查分析预算安排及使用是否保证了必保支出，有无在基本支出没有得到保障的情况下安排“形象工程”、“政绩工程”方面的财政支出。对于专项转移支付则要建立项目执行报告制度，检查项目执行是否符合计划要求，并对部分项目进行抽查，以了解专项资金是否用到了指定的项目，是否达到了预期的目标。

2. 建立转移支付资金使用效果的考评办法。对于一般性均衡拨款主要考评接受地方的财政运行状况及资金

使用的社会效率。如财政保障度、财政平衡状况、财政历史包袱的消除情况、干部职工工资的保障度、保障标准、机关运转情况、中小学就学率等。通过对市县接受转移支付前后的对比，不同财政年度的指标对比可以评价资金的使用效果（在转移支付不断加大的情况下，要求地方不断削减赤字，兑现专款等）。对于专项拨款主要考评资金的使用方向和使用效率，要根据不同的项目拨款制定不同的考评指标。

3. 建立转移支付资金使用的制约机制。可以建立一种财力抵减机制并通过这种机制的示范作用来促使市县财政按省规定使用转移支付资金。如对改变转移支付资金使用方向、挪用资金的，在办理年度决算时应扣回所挪用的这部分财力。尽管这一方法依然无法全面掌握挪用资金的具体情况，一些市县仍会与省级财政进行博弈，但只要不断扩大检查面并严格执行财力扣回制度，必将收到较好的效果。●

(作者为广西壮族自治区人大常委委员)

责任编辑 赵军

图片新闻



2006年以来，四川省巴中市地税局采取各种有效措施，加强残疾人保障金征收管理，促进了全市残保金大幅增收，同比增长了25%，有力地促进了残疾人安置就业，全年新安置残疾人就业322人。●

(张国先摄影报道)

PHOTO NEWS