

# 规范财政转移支付预算管理

郭志强 邓朝金

随着财政收入的增长以及中央和省一级财力在财政总收入中比重的提高,财政转移支付的规模也在不断扩大,转移支付制度在实现各地基本公共服务均等化和构建社会主义和谐社会中的作用也越来越明显。但是,也应当看到,我国财政转移支付预算管理制度还存在不少问题,带有明显的过渡性质,需要在今后的实践中不断加以规范和完善。

## 一、中央税收返还和补助收入预算管理存在的问题

税收返还,从形式上看类似一般性转移支付,目前财政部在《政府预算收支科目》中,也将其列入转移支付中。但它基本上不具有均等化作用,实质上是一种地方分享收入,而且采用的是“基数”加“增长”的分配办法,设计思路明显偏离均等化目标要求,客观上加大了各地区财政收支差距。目前,中央税收返还和补助收入预算管理中存在的突出问题是,地方财政未将中央税收返还和补助收入全部编入年初预算。尽管财政部2005年提出

了“按上一年执行数或上级下达的预计数编报”的原则要求,但2006年审计工作报告仍显示,2005年,中央给予20个省的税收返还和补助收入,编入省本级预算的仅占当年中央实际补助的44.5%,占上年实际执行数的47.7%,2006年编入省本级预算部分,也仅占上年中央实际补助数的52.5%。从四川省的情况看,中央补助收入也有很大一部分未编入年初预算,2003—2005年,中央补助四川省的收入决算数比预算数分别增长75%、104%、93%;2005—2006年初预算数仅为上年决算数的59%和61%。扣除专项转移支付仅就财力性转移支付情况来看,2003—2005年,中央对四川的财力性转移支付决算数比预算数分别增长22.9%、33.2%、25%;2004—2006年,年初预算数分别比上年决算数少4.3亿元、7.6亿元、5.1亿元。按照预算法的规定,省级政府应将中央财政对本地区的税收返还和补助收入全部编入本级预算,如果年初预算编报不完整,致使预算执行结果与年初预算差距较大,形成“预算和决算两张皮”;未

编入预算的这部分资金脱离了人大的审查监督。

## 二、专项转移支付预算管理存在的问题

(一)在中央补助地方的收入中,专项转移支付所占比重大,影响地方政府自主、统筹安排财政资金。从全国总的情况来看,2002—2005年,中央对地方的专项转移支付占中央对地方转移支付总额的比重在30—35%之间。省和地方各级政府都不能自主安排这部分收入,基本上是从中央层层下拨,一直到县或乡镇,甚至到村,是否都真正用到了项目上很难说,地方人大也很难对这部分资金的使用情况进行有效监督。据四川省审计厅对五个市使用排污费的审计调查,本应全部用于排污治理的专项资金,实际上有62%用于环保部门的人员经费、公用经费。四川省人大常委会预算工委在组织对省级预算内安排的基本建设资金、技改贴息资金等专项转移支付资金使用情况抽查时,也发现了挤占、挪用、虚报冒领、拨付不及时等问题。对于专项

利和义务进行界定。

第三,搭建高效的数据信息系统平台。财政社会保险补助支出的绩效评价是一项系统工程,涉及面宽,数据和信息量大,需要强化技术支撑和保险条件。为此,应建立财政社会保险补助支出的绩效评价信息管理系统,以

强化搜集和处理信息资料的能力,有效实现对社会保险补助支出绩效定性、定量的评价,尤其是定量评价,进而加强社会保险补助支出绩效评价信息的公开和披露,建立完善的信息交流和沟通渠道。相对完备的财政信息管理系统应由提供基础性数据资料的数据

库和提供共享信息的共享系统两大部分组成。因此,在搭建这一系统平台时,要充分考虑当前政府管理的信息化程度,可结合正在着力推进的“金财工程”共同进行。

(作者单位:财政部财政科学研究所)

责任编辑 王文涛

转移支付资金的使用效果,李金华审计长曾形象地指出,“转移支付渠道很长,从中央部门一直流到一个村,可水渠是要渗水的,有的时候水流到村里面就没有了。”

(二)部分专项转移支付项目设置交叉重复、分配制度不完善、资金投向较为分散。目前参与中央转移支付资金分配的部门多达37个。2005年中央财政分配的239个专项转移支付项目中,有41项存在内容交叉重复的问题。按项目分配的转移支付有71项,涉及资金546亿元,具体分配到4.4万个项目,其中10万元以下的项目占20%。以四川省为例,参加省级农业资金分配的部门就有省农业厅、省畜牧局等8个部门,这些部门都有权安排项目,下级争取资金就向多个部门申请。四川省人大常委会预算工委在审查专项转移支付资金分配情况时,就发现同一个项目安排多个项目资金(或多次安排项目资金)的情况,如:省级基建投资在一年内就给某县同一个村安排了三笔专项转移支付资金。

(三)专项转移支付分配时间较晚。据统计,2004、2005年,在中央下达四川的全部专项转移支付中,1至6月下达数占全年总数的比重仅为23.3%、25.2%,75%左右的专项转移支付在后半年下达,其中12月份下达部分占全年的比重分别为29.2%、13%。由于中央专项转移支付分配迟,导致省、市、县的分配相应推迟,不少项目到了年底才下达,因而导致大量的项目只得结转下年,财政资金的效益不能及时、充分发挥。如2005年四川全省和省级一般预算支出结转数占年初预算的比重分别达14.9%、27.2%,占变动预算的比重分别为9%、18%。

(四)专项名称不规范,内容不明确,下达项目计划行文不统一。一些项目只有项目单位,没有项目具体内容。如省级预算分配的义务教育经费,仅以某某学校作为项目名称,这笔资金到底是用于房屋新建、维修,还是购买教学设备,不明确,地方人大及其他监

督部门也很难进行有效监督。一些项目只有具体内容,没有用款单位,如民办教育专项经费以“购买教学设备”、“校舍维修”为项目名称,没有明确用到哪些学校。一些上级部门还直接向下级部门分配专项资金。2005年,15个中央部门在部门预算中安排中央补助地方支出383.8亿元,省级也存在一些部门直接向下级单位分配专项资金的情况,致使这些资金完全脱离地方财政及人大的监督。

### 三、规范财政转移支付预算管理的思考

针对转移支付预算管理中存在的问题,规范完善财政转移支付制度至少应对以下几个方面予以明确。

(一)明确规定财力性转移支付收入必须编入本级政府预算。在中央转移支付总额不断增加的情况下,各级一定要按上年执行数或上级下达的预计数编入年初预算。在预算执行中,如果实际执行数超过年初预计数一定比例(如3-5%)的,也要将这部分资金的使用情况报地方各级人大常委会审查批准。中央财政也应提前将有关预计数通知省级财政,待全国人代会批准预算后正式通知。预算年度结束后,因中央收入超收而增加用于转移支付的财力,应转作净结余,来年再分配。因为如果在当年分配,这部分资金地方财政不能在当年实现支出,将增大结转,这既脱离全国人大的监督(超收的使用并未报全国人大审批),也脱离了地方各级人大的监督(结转并未报人大审批)。

(二)下决心清理归并专项,并规定专项转移支付下达时间。清并工作涉及到部门利益的调整,清理过程中肯定有一定的难度和阻力,但是,这是一项基础性工作,必须做好,否则,就很难达到规范和完善转移支付制度的预期目标。中央专项转移支付在层层下拨过程中,经历的时间很长,为充分发挥财政资金的作用,应从制度上明确财政部和有资金二次分配权的部门,要逐步提前下达专项转移支付预算,

可以规定一定比例,专项转移支付预算执行在上半年必须达到60%,最后一个月不超过5%。只有这样,才能逐步减少省级及以下财政的年终项目结转,以提高财政资金使用效率。

(三)完善专项转移支付的预算编制及执行。在清理归并的基础上,财政部如果能够将需要保留的专项预算分地区、分项目编制出来,那么省一级也就能够比较准确地知道能分配给本省的专项资金数,在编制年初预算时,将这部分资金按要求如数编入本级预算。由于专项转移支付不是固定的,因此,在编制预算时,应将专项转移支付与其他可用财力安排支出分开编制。在预算执行中也单独设立一张“上级专项拨款补助支出完成情况表”。这样,上级给予的专项拨款补助在本级的具体情况,包括年初预算数、转拨给下级和本级单位的数额、本级和下级的使用数额、年终结转下年使用数等,都将得到清晰的反映。执行中,若国务院和省级政府新批准设立专项,则按规定程序调整预算。

(四)规定专项转移支付分配情况应向社会公布。公开是最好的监督,近年来,中央多次要求推进政务公开。2006年,全国人代会上的中央预算草案(包括部门预算草案)不再收回,同年6月人大常委会委员审议通过的财政决算、审计报告、决算审查报告也在网上全文公布。四川省2006年将与人民群众切身利益密切相关的旱山村集雨节灌项目资金、农村户用沼气建设项目资金等6项共计6.6亿元省级专项资金的分配在《四川日报》上详细公布,让全省人民来监督。专项转移支付资金最终要使用到一个个具体的项目上,只有让这些项目的实施者和受益者都来监督,才能使资金分配更加公平、使用效果更好,从而有效避免专项资金分配、使用过程中存在的挤占、挪用、虚报冒领、拨付不及时等问题。●

(作者单位:四川省人大常委会预算工作委员会)

责任编辑 戴开成