

加快完善财政转移支付制度

■ 苏明 王常松

党的十七大将完善财政转移支付制度作为深化财税体制改革的重要内容。十七大报告指出,要健全中央和地方财力与事权相匹配的体制,加快形成统一规范透明的财政转移支付制度,提高一般性转移支付规模和比例。

现行转移支付制度存在的主要问题

财政转移支付制度自1994年建立以来,规模逐年扩大,1995年中央的各类转移支付额为2530亿元,到2005年已增长到11483亿元。同时,体制性转移支付的比重下降,专项转移支付和一般性转移支付比重上升,各占1/3左

右,标志着我国的转移支付结构向着合理化的方向发展。通过转移支付,弥补了地方财力的不足,支持了重大经济改革,促进了各地均衡发展。同时,转移支付制度已实施10多年,一些问题也逐渐暴露出来,主要有:

(一) 现行转移支付仍保留了原体制性转移支付特征,不利于区域间差距的缩小。维持既得利益的体制性转移支付,如两税返还与税收收入的增长挂钩,实际上起到了逆向调节作用,偏离了均等化目标。2005年体制性转移支付4143亿元,占中央转移支付总额的36%,高于财力性转移支付,也高于专项转移支付。受制于经济发展水平,越是经济不发达的地区,体制性补

助越少。

(二) 一般性转移支付规模偏小,调节财力均等化的作用有限。2005年,一般性转移支付1120亿元,仅占中央转移支付总规模的9.8%,调整工资性转移支付、农村税费改革转移支付、取消农业特产税降低农业税税率转移支付等三项计1654亿元,占中央转移支付总规模的14%,占财力性转移支付的43%。同时,上述三项补助是为了配合中央的宏观政策,对地方因政策性因素减收的财力性补偿,带有专项的性质,下达后地方政府无权灵活使用而必须专款专用,不能增加地方政府的可支配财力。

(三) 专项转移支付种类多,在中

安置自主择业的军转干部占企业人数60%以上的,3年内免征营业税和企业所得税。对为安置自谋职业的城镇退役士兵就业而新办的服务型企业、商业零售企业,当年新安置自谋职业的城镇退役士兵达到职工总数30%以上的,3年内免征营业税及城建税、教育费附加和企业所得税。对新办的从事商品零售兼营批发业务的商业零售企业,每吸纳1名自谋职业的城镇退役士兵,每年可享受企业所得税2000元定额扣减优惠。对自谋职业的城镇退役士兵从事个体经营的,3年内免征营业税及城建税、教育费附加和个人所得税。对为

安置随军家属就业而新开办的企业,随军家属占企业总人数的60%(含60%)以上的,3年内免征营业税和企业所得税。对从事个体经营的随军家属,3年内免征营业税和个人所得税。

(七) 完善社会保障制度

社会保障制度与就业政策有着密切的关系,鄞州区财政向社会保障投入各类资金从2002年的2508万元增加到2006年的2.02亿元,累计达到8亿元,为社会保障工作提供了充足的资金保障。到2006年底全区有22.07万人参加城镇职工基本养老

保险,7.7万人参加失业保险,57.44万人参加新型农村合作医疗,6100人参加城乡老年人员养老保障。为打造全覆盖的社会保障体系,鄞州区推行老年人生活补助政策,并逐年提高补助标准,每年投入7400万元使6万多生活无保障的老年人按月领取90-130元的生活补贴。同时积极促进社会保障城乡统筹工作,目前鄞州区养老、医疗、就业等五项社保制度已纳入宁波市统一管理。

(作者单位:浙江省宁波市鄞州区财政局)

责任编辑 王文涛

央转移支付总规模中的比重偏大。专项转移支付本是中央政府为了实现特定的政策目标对地方的专项拨款，但目前的专项转移支付几乎涵盖了所有的支出科目，2005年中央专项拨款多达239种，金额达3517亿元，占中央转移支付总规模的31%。由于我国现阶段专项补助缺乏科学的依据和严格的程序，分配过程中存在一定的随意性，容易诱发“跑部钱进”等腐败现象。

(四) 预算和预算执行情况编报不完整。《预算法》规定，地方各级政府应将上级补助全部编入本级预算，并提请本级人大审查和批准，决算草案编制应做到收支数额准确，内容完整。但审计调查发现，预算和预算执行编报不完整的情况还比较普遍，专项转移支付未编报尤为突出，使地方人大难以实施有效的监督。审计署抽查省级预算编报时发现，2005年，贵州、云南、辽宁等20个省、区、市，本级预算共编报中央税收返还和补助收入3444.27亿元，仅为当年中央实际补助数的44.5%，为上年实际补助数的47.7%。除中央财政直接下达的补助资金外，中央各部委还通过“二次分配”在部门预算中安排了中央补助地方支出，2005年中央参与转移支付资金分配的部门多达37个，审计署抽查的15个中央单位在部门预算中共安排中央补助地方支出383.69亿元。这部分资金未纳入地方政府的预算中，加大了预算编报的不完整性。

(五) 专款设置不合理，部分专款交叉重复或已失去原意。专款应是为了特定的政策目标而设置的，但目前中央补助地方的部分专款在内容上交叉重复，管理部门不一，影响了中央专项转移支付资金发挥整体效益。另有部分专款已失去原意，偏离政策目标。如项目交叉专款重复。2005年中央财政分配的239项专项转移支付项目中，

有41项存在内容交叉重复的问题，涉及资金156.37亿元。上述资金从中央分配到各省后，也由不同的部门管理。如某省2005年中央专款补助中，有12类交叉重复，均涉及多项专款，最多达10项，管理部门最长达4个。如：用于改善中小学办学条件的专款包括中央民族教育补助专款、国家贫困地区义务教育(中小学)工程专款、农村寄宿制学校建设国债资金等10项共6.8亿元，这些专款分别由教育部门、财政部门及发展和改革委(局)等3个部门安排。这些交叉重复的专款不仅不利于发挥中央专项资金的整体效益，还导致地方有关部门重复申报同一项目。如扶贫资金和车购税资金均可用于乡村道路建设，某省某市交通局为争取资金将一条乡村道路以两个项目的名义向上级分别申报扶贫资金和车购税资金，属于典型的重复申报。另外，部分专款失去原意，偏离政策目标。特大自然灾害救济补助专款本为应急性的救灾专款，但其中的冬令春荒资金已成为相对固定的补助，实际上已构成地方经常性的救济补助。

(六) 专款分配还不够科学，公开性和透明度不足。2005年中央补助地方的239项专款中，有65项没有管理办法或管理办法没有公开，各省难以了解专款是如何分配的。各省只能从指标文件中了解本地区获得了多少专款，但不知道其他各省分配了多少。此外，一些地方还存在专款不请而获的状况。

(七) 部分中央专款在层层分配过程中既“散”且“小”。2005年，中央按项目分配的专项转移支付具体分配到44149个项目，其中10万元以下的项目8825个，平均每项4.36万元。从某省的情况看，2005年中央对该省按项目分配的专款共计44项，金额46.49亿元，占专款总额的43%，这些资金被

具体分配到9868个项目，其中10万元以下的项目2550个，项目总金额8219万元，平均每项3.22万元。与此同时，中央切块下达的资金经地方各级部门分配到具体项目后也同样存在零星分散问题，如某省财政厅在分配2005年中央切块下达的残疾人事业费62万元时，将其中的43.4万元分配到了9个地州，平均每个地州不足5万元。

完善我国财政转移支付制度的若干建议

针对转移支付制度中存在的上述问题，我们认为应从以下几方面入手加以完善。

(一) 压缩税收增量返还，扩大一般性转移支付。在我国目前地区间经济发展、财力水平差异较大的情况下，中央转移支付应以实现财力均等化为主要目标，转移支付也应以一般性转移支付和专项转移支付为主。但由于体制性转移支付占比重较大，将其立即取消完全纳入一般性转移支付也不利于改革的顺利实施，故建议分两步调整转移支付的结构。第一步，可逐步压缩税收返还增量并作为扩大一般性转移支付的资金来源，同时着力完善一般性转移支付制度。在五年内，分年度逐步减少税收增量返回直至完全取消。扩大一般性转移支付的规模，除压缩的税收返还增量用于一般性转移支付外，应确保财政收入增量用于一般性转移支付的比例，具体比例可采取三至五年一定的方式。同时，应规范一般性转移支付分配办法，根据不同地区的经济发展水平和收入差距以及影响财政收支的客观因素，核定各地区标准化收支，以因素法取代基数法，据此合理确定对各地区的转移支付规模，并公开一般性转移支付的分配办法、分配因素的基础数据和分配

结果。第二步,在今后一定时期内,随着体制性转移支付比重不断减少,应逐步予以取消,全部纳入一般性转移支付,按照规范的因素法分配。对调整工资等财力性转移支付也应逐步取消并纳入一般性转移支付。

(二) 清理整合专项转移支付,增强分配的规范性、公平性和透明度。一是对现有的专款要认真清理,对情况已经发生变化、名不副实的专款和无法体现政策作用的专款坚决予以清理。清理出的资金原则上应用于一般性转移支付。今后设立新的专款应限于中央事权事项或虽不属于中央事权但带有全局性以及外部溢出效应的事项。二是整合重复交叉的专款项目。在目前的情况下,要加强各部委之间的联系沟通,统筹安排中央专项转移支付资金,避免各自为政。三是以规划为引导,以因素法为主规范专款分配。四是增强专款分配的透明度,对于采用因素法分配的,应公开分配资金所采用的基础数据,对于按项目分配的,应公开确定项目的标准,分配的结果也应向各省公开。

(三) 研究解决转移支付在地方预算决算的编报问题。一是关于地方(省

级)预算报告的编报问题。鉴于中央对地方的各项财力性转移支付都有明确的规定和计算办法,因此,将财力性转移支付全额列入地方预算,不应存在技术上的问题。关于中央对地方的专项转移支付,确实存在政策变化和年度变化的问题,但从实际看,各个地方得到的中央专项转移支付每年都在增长,因此,建议可按上年专项转移支付基数列入预算,以适当留有余地。二是关于地方(省级)决算报告的编报问题。应尽快明确将各类中央转移支付包括中央对口部门下达的资金全部列入决算,改变各地各行其是、编报不完整的现状。三是关于市、县级预决算的编报问题。要从决算报告起步,将上级的所有转移支付包括从专户下达的资金全部列入市、县本级的决算报告;另外,市、县级的预算报告可考虑将财力性转移支付先列入预算,但专项转移支付较为复杂,可暂不列入。

(四) 建立专项转移支付的绩效评价制度,强化激励约束机制。绩效评价制度应体现转移支付资金的政策目标,以量化指标为主。建议从投资性项目的评价起步,这些项目投资大,对国家和地方的影响大,既有社

会效益,又有经济效益,纳入绩效评价的技术性难度较小。同时,对专项转移支付的公益类支出也要逐步纳入评价范围。公益类支出范围很宽,如养老补助、失业补助、再就业补助、环保、节能等。这类支出社会效益显著,经济效益较差,绩效评价的难度也相对较大。建议选择某类公益性支出作为绩效评价试点,摸索经验,逐步扩大。而中央财政在分配专项转移资金时,应结合上一年对专项转移支付资金的绩效评价结果,对支出效益较好的地区适当加大投入力度,对支出效益不高的地区,要相应调减部分专项资金,以促进地方政府加强对专项转移支付资金的管理。审计部门也应当加大力度,开展对中央转移支付资金的效益审计,并及时向本级政府报告审计结果。

(五) 完善财政转移支付的法律制度。目前我国的政府间转移支付制度依据的主要是1993年国务院关于实行分税制财政管理体制的决定和1995年财政部制定的过渡期财政转移支付办法等。这些都属行政规章,立法层次较低,缺乏权威性,制约了财政转移支付制度的完善以及市场经济体制改革的推进。鉴于转移支付在调整政府间财政关系和国民经济中的重要地位,需要推进立法进程。应抓紧制定《中华人民共和国财政转移支付条例》,在条例中对转移支付的一些基本原则、程序(包括一般性转移支付及专项转移支付的条件和程序)、机构设置、监督及其法律责任问题做出明确的规定。在此基础上,经过若干年实践,总结经验,适时制定《中华人民共和国财政转移支付法》。

(作者单位:财政部财政科学研究所 审计署经贸审计司)

责任编辑 赵军

