

完善我国财政转移支付立法的思考

■ 姚怡昕

我国自1994年实行分税制财政管理体制以来,财政转移支付体系建设取得了显著成效。尤其是财力性转移支付的确立和完善,改变了此前中央财政与地方财政“一对一”谈判、“讨价还价”的财政管理体制模式,增强了财政管理体制的系统性、合理性,减少了中央对地方补助数额确定过程中的随意性。转移支付规模的不断扩大,支持了中西部经济欠发达地区行政运转和社会事业发展,促进了地区间基本公共服务均等化。但是随着时间的推移,财政转移支付法律制度不健全的问题日益凸显,因此,按照依法治国的基本方略和依法理财的基本要求,我国财政转移支付法律制度急需健全和完善。

财政转移支付立法中存在的问题

(一) 中央与地方政府的事权划分,尚无法律明文规定

科学地界定中央与地方政府的财权(收入权)与事权(支出责任),是建立规范的财政转移支付制度的前提。1993年《国务院关于实行分税制财政管理体制的决定》,对中央和地方政府的财权进行了划分,而对事权划分只作了原则性表述。事权划分不明确,不利于界定中央和地方政府在

提供公共产品和服务方面的责任,也是导致现行转移支付中存在许多问题的重要原因之一。

(二) 现行财政转移支付的依据立法层次低,约束性不强

目前,我国尚未制定关于财政转移支付的法律、条例。1995年实施的《中华人民共和国预算法》(以下简称《预算法》)并未对财政转移支付制度相关内容予以规定。现行财政转移支付主要是依据1993年国务院《关于实行分税制财政管理体制的决定》、1995年财政部制定的《过渡期财政转移支付办法》、2000年财政部制定的《中央对地方专项拨款管理办法》等,这些涉及财政转移支付的制度属于法规规章范畴,立法层次较低,约束力不强。

1994年我国实行分税制财政管理体制改革以来,中央对地方政府的财政转移支付在中央财政收入中所占的比重年均约50%。2007年6月公布的《国务院关于规范转移支付情况的报告》中披露,2006年,中央对地方财政转移支付9143.55亿元人民币,比1994年增加8682.8亿元,增长18.8倍,年均增长28.3%;2006年,中央对地方财政转移支付占地方财政支出总额的比重达30%;其中,中部地区由14.7%提高到47.2%,西部地区由12.3%提高到52.5%。十多年来,我国

财政转移支付资金规模不断增大的同时,财政转移支付的内容也日益丰富,成为一些地方政府支出的主要来源之一。这与不少发达市场经济国家的情况相近,多年来,美国联邦政府补贴州和地区政府财政支出的比例在20%左右,日本中央政府的补助额占地方政府收入的比例在36%左右,澳大利亚州政府40%左右的支出靠联邦政府补贴。要对今后每年近万亿元人民币的财政转移支付实行规范化管理,仅仅依靠行政法规和部门规章是远远不够的,必须建立相应的、比较系统的法律法规体系。

(三) 专项转移支付的工作机制和程序亟待理顺、规范

我国财政转移支付包括财力性转移支付和专项转移支付。2006年中央对地方财力性转移支付4731.97亿元,专项转移支付达到4411.58亿元,两者比例接近1:1。在实际工作中,专项转移支付的决策、协调、分配、监管等工作机制和程序尚未理顺,在管理和制度方面存在一些突出问题。例如:项目设置交叉重复、资金投入零星分散,造成部分地方多头申请、重复要钱;部分项目计划与地方实际需要脱节,地方政府又无法结合实际作必要调整和统筹安排,造成转移支付效率不高和资金损失;有的专项转移支付对地方资金安排产生“挤出效应”,有

的专项转移支付配套对地方财政形成较大压力,有的地方临时挪用其他资金或借债配套,配套资金并未真正落实;有的专项转移支付分配办法不合理,资金当年拨付时间较晚,形成大量结余结转,影响使用效益。根据国家审计署《关于2005年度中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告》,2005年中央财政补助辽宁、陕西、内蒙古、湖南、贵州5省(区)的190项转移支付中,有53项存在内容交叉重复问题,涉及资金55.66亿元,其中10万元以下的项目9415个,平均每个项目仅3.4万元,还查出部分项目计划与实际需要脱节、部分资金未在当年拨付使用等问题。这些问题,有的是因政府职能转变不到位、政府事权不清等体制性因素制约造成的,有的是因制度设计不周密造成的,有的是因决策程序时间所限、执行制度不严造成的,只有通过进一步完善财政转移支付法律制度,并加强执行过程中的监督,才能逐步解决。

完善我国财政转移支付立法的建议

(一)划分中央和地方政府的事权,并作出明文规定

中央和地方政府的事权划分,是涉及我国财政体制的重大事项,应当在深入调查研究的基础上,依据我国《宪法》由国务院作出明文规定。

从国际上看,不同的国家以及同一国家在不同的发展阶段,政府间事权的划分都有所差别。根据市场经济下的政府职能界定,一般来说,中央政府提供国防、外交、外贸管理、全国性的立法和司法、宏观经济稳定等全国性的公共产品和服务;地方政府应提供本地居民享用的地区性交通、警察、消防、教育、环保、地方性法律的

制定和实施等公共产品和服务;对于具有跨地区“外部效应”的公共项目和工程,中央政府应在一定程度上参与,比如基础性教育、跨地区的交通设施、环保等。另外,在调节地区间和居民间收入分配差距上,中央政府负有更多的职责。在一段相对稳定的时期内,必须明确各级政府的事权范围,并将其上升到法律。这是规范财政转移支付制度的基础。

(二)健全法律法规体系,规范财政转移支付

财政转移支付要真正作为一种规范性的制度建立起来,必须遵从法制化的原则。对于财政转移支付的目标、原则、规模、分配标准以及具体的技术性操作程序和方法等,许多市场经济国家都通过立法的形式加以确认,并辅之以必要的司法和审计措施,做到制度运作的各个环节都有法可依,有法必依,保证制度运行的实效。我国只有建立、健全与财政转移支付制度相关的一系列法律法规,形成有效的监督约束机制,才能保证财政转移支付有效运行并实现其相应的政策目标。

目前,《转移支付法》已纳入全国人大立法计划,但由于中央和地方政府事权划分不明确,所以转移支付立法尚需进一步深入研究。作为过渡措施,应当抓紧研究制定比较系统的有关财政转移支付管理的规定,先由国务院以《财政转移支付管理条例》的形式颁布实施,从而理顺专项转移支付的决策、协调、分配、监管等工作机制和程序。今后待条件成熟时,应制定《财政转移支付法》,并在《预算法》修订时加入有关财政转移支付预算编制等内容。无论是《财政转移支付管理条例》还是《财政转移支付法》,其基本内容应当包括财政转移支付制度的目的、基本原则、预算管理、机构职

责分工、监督检查和法律责任,并对财力性转移支付和专项转移支付的决策、协调、分配、监管等工作机制和程序予以明确规定。其中,专项转移支付的决策机制是问题的关键。应当根据一定的标准,对转移支付进行比较科学的分类。专项转移支付支持的必须是仅靠地方政府办不了的事情。对于关系到国家战略性、长期发展的重大事项或数额巨大的转移支付,不应由一两个部委的工作人员决定其去向和额度,而应该由国务院或全国人大作出决定,而对于几十万、几万元的小项目,则可利用财力性转移支付。

(三)坚持制度创新,提高财政转移支付的透明度

我国财政转移支付是在改革开放的实践中不断发展起来的,其具体制度也应随着实践经验的积累而不断创新和完善,力争设计出一套符合我国情况的、比较科学的公式,对各地的标准化收入能力和标准化支出需要进行测算,逐步用“因素法”取代“基数法”。采用这种各级政府很难控制的客观因素来设计拨款公式,将会减少人为因素对于财政转移支付分配的干扰和影响。同时,还应加快建立严格的专项拨款监督机制和绩效评估制度体系,提高财政资金的透明度和使用效率。

总的来说,财政转移支付涉及的问题很复杂。目前,世界上几乎没有哪一个国家能够肯定地说他们已经找到了指导建立财政转移支付的科学公式,完全做到了公共服务的均等化。即使是美国、加拿大、澳大利亚等国的财政转移支付也不均衡。我们只能在不断深化改革中,逐步健全完善财政转移支付立法体系。

(作者单位:东北财经大学)

责任编辑 赵军