

德、韩、印 三国政府间 转移支付制度及其借鉴

○ 宫晓霞 施军

三国的转移支付制度状况

德国是一个联邦制的国家，政治上分权自立，经济上实行市场经济。德国的基本法强调整个国家生存条件的一致，即各级政府都要为公民提供大体相当的公共服务；区域政策目标主要是均衡目标，即国家要保证社会各阶层、各地区民众享有的社会经济福利公平、合理。联邦、州、地方三级政府间的事权范围划分明确，并通过法律形式确定下来。其转移支付有五种：一是增值税共享，是联邦对州的纵向转移支付，也是德国唯一能够调整联邦与州之间以及州与地方之间收入关系的税种，并带有明显的均富济贫的性质。目前增值税收入的56%上划联邦政府，44%分两次在各州之间分配，第一次是将增值税的75%按各州居民人口平均分配，以增加各州的财力，第二次是将增值税的25%进行一种平衡性非对称分配，只有贫困州才有资格参与，其目标是使那些贫困州的财政能力达到全国平均水平的92%。上述两次分配都按较为规范的计算公式确定。二是州际横向平衡，是州与州之间的转移支付，其操作程序是：先测算各州的税收能力与标准税收需求，通过对比，以确定某州是接受转移支付的州还是上缴的州，以及各州之间转移支付资金流向和数量规模，通过州与州之间的转移支付后，使每个州的财政能力至少要达到平均财政能力的95%。三是联



邦补充拨款，是联邦政府的不对称纵向转移支付，是对增值税共享和州际横向平衡的补充，主要用于平衡地区差异，尤其是公共基础设施上的差异，在具体操作上，不采用公式化的办法，而是根据一些特殊规定来确定对特殊地区的补助额。四是统一基金，是德国财政管理体制中的一个独特内容。德国在1990年统一时为了迅速提高原东德各州的财政能力，采取了一种过渡性的转移支付，以此支付大大缩小了原东德与西德地区之间的差距，到1995年已经终止。五是共同任务拨款，是一种有条件的联邦对州的转移支付，在拨款时规定了专门的用途，通过共同任务拨款增强了联邦政府干预地方的力度。

韩国是一个拥有强大中央政府的单一制国家，财政体制实行分税制，按税种划分中央收入和地方收入，不设中央和地方共享税，其转移支付主要有四种：一是地方分享税，是一种均等化的转移支付，其目的是保证所有地方政府至少提供国民可接受的最低地方政府服务。地方分享税分为普通分享税和特殊分享税两种，普通分享税占地方分享税总额的10/11，是一种无条件的转移支付，根据普通分享税占地方政府的支出需求和收入能力的差额作为分配基础，并采用规范的计算公式确定；特殊分享税占地方分享税总额的1/11，是一种有条件拨款，根据地方政府的特殊需要分配。二是国库补助金，是中央政府

向地方政府提供的专项拨款,包括财政补助、发展补助、特别拨款。财政补助为救灾和重建项目提供配套补助;发展补助是中央政府为了鼓励地方政府投资于某些项目而提供的配套补助;专项拨款主要是为地方政府代行某些中央政府职能而提供的行政费用。三是地方让与金,是一种有条件转移支付,其目的是加强地方财源,确保地区更平衡的发展。地方让与金的分配方式、使用项目等都有明确的法律规定。四是财政调节转让金,是一种地方转移支付方式,它是按照一定的公式在各市所属的各个自治区之间进行分配的,也是市属自治区的主要财政收入来源。

印度是一个多民主、多语言、多宗教的联邦制国家。和其它联邦制国家相比,最大的特点是财源高度集中在联邦,联邦自上而下通过多种形式对各邦实行转移支付,以调节各邦的发展和财力的均衡。其转移支付形式主要有三种:一是财政委员会安排的转移支付,是一种一般补助,其来源是个人所得税、联邦消费税与州分享的部分,是根据各邦人口数量、邦与邦之间人均收入差距、基础设施状况、各邦的区域面积和税收努力程度,并采用规范化的公式确定。二是计划委员会安排的转移支付,称为计划转移支付,包括无条件拨款、专项拨款与贷款,也是考虑各种因素并采用规范化的计算公式进行确定。三是联邦各部门的转移支付和中央支助项目是由联邦各部委控制的转移支付,是一种有条件的转移支付。

三国政府间转移支付制度的比较分析

1. 各级政府间明确划分事权的基础上,确定支出责任。为了保证分税制财政管理体制的顺利实施,各国政府间事权的划分非常明确,

并通过法律的形式确定下来,中央政府主要承担中央级的一般行政管理费支出、国防支出、社会发展支出以及对地方政府的转移支出;地方政府主要承担本级一般行政管理费支出、教育支出以及经济发展支出等。对于中央与地方共同完成的任务,其支出应由中央和地方按比例共同负担。各级政府间事权的明确划分,为政府间转移支付制度的实施,提供了有力的依据。

2. 中央集中财力,保证中央的宏观调控地位。中央集中财力是中央对地方进行转移支付的前提,无论是实行联邦制的德国、印度,还是实行单一制的韩国,中央财政收入都占全国财政收入的主导地位,然后中央再根据政府间财力的纵向差异和横向差异以灵活多样的转移支付形式,对地方进行转移补助,并且在补助时附加必要的条件,体现中央的宏观调控意图。这样一方面可使地方财力受中央财力的制约,以保证政局稳定,另一方面也可均衡各地的财力,促进经济协调发展。

3. 转移支付目标明确,形式多样。各国转移支付的目标主要是使各级政府之间的财政实力大体接近,保证各级政府用于公共服务的支出水平大致相同。为了实现这一目标,各国都采用了多种转移支付形式,既有无条件转移支付,又有有条件转移支付,还有横向转移支付。无条件转移支付主要是平衡各级政府的财力,使贫困地区政府也能完成其承担的各项基本任务;有条件转移支付主要是针对某些具体的项目进行的补助,以实现中央政府的宏观政策;横向转移支付是富裕地区对贫困地区的帮助,这样一方面适当地减轻了中央政府的负担,同时还加强了贫富地区之间的相互支援。通过多种转移支付形式

的相互配合,既保证了各级政府实现其职能的基本需要,又保证了中央宏观调控的需要。

4. 转移支付的分配规范化。尽管目前各国转移支付形式多样,但大都采用了科学的、并将各种因素考虑在内的标准化的计算公式确定其转移支付额,避免了转移支付的随意性,增加了转移支付的透明度。另外,各国在计算转移支付数额时,各种因素并不是一成不变的,而是根据政治经济的变化进行相应的调整,以使转移支付的分配更加合理、公平。

5. 转移支付法制化。各国转移支付的共同特点是都具有明确的法律依据。各国政府职能的划分以及相应财力的划分、各级政府事权与财权的划分都以法律为依据。此外转移支付的若干内容,如:目标、原则、范围、规模、形式、据以计算均等化拨款的财政能力和标准支出需求等都以法律的形式加以明确规定,使转移支付制度更为规范、透明。

三国转移支付制度的借鉴作用

我国现行的转移支付制度是在1994年实行分税制财政管理体制的基础上建立的,目前看存在许多问题,因此应借鉴国际经验,立足国情,加以完善。

1. 合理界定中央与地方的财权和事权。目前我国的分税制财政管理体制在中央与地方政府事权的划分上基本上沿用传统体制下的划分方法,界限不清,划分过粗,存在交叉、重叠、模糊等现象,一些应该由中央承担的项目常由地方执行,一些应该由地方承担的项目也常由中央代替,造成政府间责任不清,财权和事权脱节,制约了转移支付制度的规范化。应借鉴国际经验,再根据社会主义市场经济条件下政府的职责,合理界定中央与地

方的财权和事权。目前我国中央政府的事权范围主要是保证国家安全,对国民经济进行宏观调控,促进国民经济持续、稳定、健康发展,提供全国性的纯公共产品和准公共产品,承担跨省区的重大基础设施的投资。地方政府主要是执行中央制定的各项政策法规,维护区域内正常的社会秩序,提供地方性的纯公共产品和准公共产品。在此基础上,明确界定各级政府的财政支出范围。全国性的行政管理、国防、外交、重大公共工程、中央举办的科教文卫事业和实施宏观调控等支出应由中央政府承担;地方行政管理、义务教育、医疗卫生、城建、供水、治安、消防、环保和地方公共工程等支出应由地方政府承担。

2. 正确确定转移支付的目标,调整转移支付的形式。目前我国转移支付的形式有五种,各种转移支付形式之间各自为政,难以收到应有的效果,再加上税收返还占的比重最大,而税收返还的目的并不是为了解决地区间不平衡,而在很大程度上是为了保证地方既得利益,减少财政管理体制改革的阻力。因此必须明确转移支付的目标,调整转移支付的形式。笔者认为目前我国转移支付的目标应该是保证各级政府财政能力均等化,确保各级政府提供大体相当的公共服务。根据该目标,转移支付的形式应该有三种:一般性补助、专项补助和特殊灾害补助。一般性补助主要是解决各级政府财力的不足,促进公平,缩小地区间财力的差距。专项补助主要是达到效率目标,使既定的公共产品的供给水平得以增加。特殊灾害补助主要是帮助地方抗御自然灾害和进行灾后恢复而给予的补助。从目前我国的情况来看,由于各地区经济发展水平和财力差距较大,中央的财力也极其有限,因

此,短期内应以一般性补助为主,但专项补助也应占一定比例。这就要求我国要进一步完善分税制财政管理体制,逐步取消税收返还、体制补助等均等化很弱的一般性转移支付,建立起比较规范的转移支付形式。今后随着各地经济发展水平的不断提高以及公共服务水平的大体均衡,专项补助应该是转移支付的主要形式。

3. 用因素法替代基数法,建立规范的转移支付制度。目前我国转移支付额的确定随意性很大,如体制补助数额的确定没有明确、科学的依据,大都是双方讨价还价的结果。专项补助在拨付给地方时随意性也很大,谁来得勤、跑得快、叫得响,谁获得的就多。适用范围和具体项目也没有限制和约束,造成最需要的地区没有得到或得到很少,而条件相对好的地区反而得到较多,违背了转移支付的初衷,也造成了地方政府产生依赖心理和财政资金使用效率的低下。税收返还采用基数法来确定,形成了一省一额不规范的转移支付制度,反而拉大了地区间财力分配不均和公共服务水平的差距。目前,我国过渡期转移支付额,虽然引入了因素法并采用公式化的方法确定,但也存在着因素选择不合理,公式设计存在缺陷等问题,某些地区有一定普遍性的因素未被考虑在内,有些被考虑在内的因素也不尽合理。因此,应借鉴国际做法,摒弃基数法,采用因素法来完善我国的转移支付制度。因素法的关键在于标准公式的确定和因素的选择,首先根据人口数量及其构成、财政供养人口、城市化程度、社会保障水平、自然资源状况和公共服务标准及成本等对财政支出的影响程度确定地方标准财政支出需要量,然后根据地方的GDP、人口数、人均收入水平、税

基、税源和税率等因素对财政收入的影响程度计算出各地的标准财政收入水平,最后用各地“标准财政支出一标准财政收入”的差额,作为上级政府对下级政府的补助数额。

4. 加大对西部地区的转移支付力度,缩小地区间的差距。西部地区财力的增强,对于实现地区间财力均衡、缩小各地公共服务的差异和优化资源配置等方面起着重要作用。为了加大对西部地区的转移支付力度,应当适当增加中央对西部地区的转移支付的规模,以增强西部地区的财政能力。加大对西部地区的义务教育、农业科技产业化、地方基础设施、生态环境和救灾等方面的专项补助。规范东部地区对西部地区的转移支付办法,逐步建立起具有中国特色的地区间横向转移支付制度。

5. 加快转移支付制度的法制建设。由于转移支付涉及面比较广,因此必须以法律的形式加以规范,才能克服操作上的随意性。目前我国还没有建立转移支付法,中央政府对地方政府的转移支付带有较大的随意性。地方政府在接受了转移支付资金以后,如何分配和使用、是否做到了专款专用等,缺少监督,对违反规定的地方政府也没有相应的惩罚措施,致使专项拨款挪作他用的现象十分严重。转移支付资金的使用效益低下,严重影响了国家政策目标的实现。目前,当务之急就是要制定《转移支付法》,以法律的形式把中央与地方政府的财权、事权的划分以及转移支付的原则、目标、形式、标准、监督机制等固定下来,使转移支付在操作上有法可依,以保证转移支付制度的高效运作。

(作者单位:山东经济学院 山东省财政厅)