

规范化财政转移支付制度的分析与设计(一)

○ 冯秀华
郑永福

[编者按]建立转移支付制度,规范中央与地方政府之间的财政关系,是公共财政的重要问题。本文采用理论与实证分析相结合的方式,在较全面地阐述规范化财政转移支付制度的具体设计方法的同时,又对公共服务支出成本差异的度量、均等化转移支付优化分配以及对规范化财政转移支付经济政策执行效果进行检验等提出了新的思路,对我们理解并做好财政转移支付工作肯定会有所裨益。本栏拟将全文刊出(四期连载),以饕读者。

中央与地方政府之间的财政关系是公共财政中的一个重要课题,能否客观地度量地方的财政收入能力和支出需求、确定中央与地方之间的转移支付的办法,将直接影响到各级财政收支的平衡、宏观经济的稳定、公共服务的数量与质量、地区之间的均衡发展,并对整个财政体制的公平性和运行效率有多方面的影响。

规范化财政转移支付制度目标的选择

所谓财政转移支付制度,一般是指以中央政府与地方政府之间或上下级政府之间存在的财政收支能力差异为基础、以实现各地公共服务水平的均等化为主旨而实行的一种财政资金转移或财政平衡制度。理论界一般认为,财政转移支付制度具有弥补财政缺口、实现大致均等的公共服务、解决“溢出效应”问题等三方面的作用。这种认识是基于不同国家在不同历史经济条件下转移支付发生作用所作的概括。换言之,在不同国家、不同历史经济条件下转移支付并不一定在三方面同时起作用。因此,目标或作用的选择就成为制定适合我国国情的财政转移支付制度必须明确的问题。

从财政转移支付制度的第一个作用来看,由于每个特定的地方政府在组织收入和支出的安排中所形成的纵向财政缺口的大小是可以改变的,任何一个既定的分配格局都可能受到某级政府特殊的财政政策或决策——现行的税收和支出水平的影响,如果决策目标仅仅是为了实现纵向公平、弥补财政缺口以实现预算平衡,那么,财政转移支付的对象将失去增收节支的积极性,会

导致财政效率的损失。

财政转移支付制度的第二个作用是实现大致均等的公共服务,目标是求得横向均衡。从效率的角度看:由于各级政府公共服务财力的使用存在着边际效益递减规律,也就是说当一个地方政府的财政收入能力不足以弥补公共服务客观支出需求时,财力使用的边际效益是随着财力的递增而递增的;当一个地方政府的财政收入能力超过公共服务客观支出需求时,财力使用的边际效益会随着财力的递增而递减。只有当总边际效益等于公共服务的边际成本时,社会公共服务的边际效益最大。由于公共服务存在着最优的供给量,因此必须把因不同的供给量而引起的为社会提供公共服务的边际效益与其边际成本相比较。从长期看,边际成本是指多提供一个单位的公共物品所要增加的成本,与私人物品的边际成本的计算方法没有多大区别,但公共物品的边际效益在计算上与私人物品的边际效益有很大差别。对私人物品来说,例如生产酒,增产一个单位的酒为社会增加的价值(边际效益)等于消费者个人愿意支付的价格,但公共物品就不同,由于它具有非竞争性,同一单位的公共物品可以供许多人同时消费,因此,它的边际效益应是许多消费者中个人得到的效益(用它愿意支付的价格来衡量)的总和。所以,私人物品的市场需求曲线(边际效益曲线)等于市场上每个消费者的需求曲线的横向相加;而公共物品的需求曲线则等于该物品的每个消费者的需求曲线的垂直相加。公共物品的边际效益曲线与其边际成本曲线相交之点,即代表公共物品的最优供给量。因此,从整个国家财政转移支付实

现大致均等的公共服务的作用来看,实现横向均衡能够提高社会财力的使用效率。从社会公平方面来看,经济改革的主要目的是通过加速经济发展步伐,提高全社会的福利与生活水平。就经济发展的速度而言,最有意义的指标是全社会生活水平及其经济福利的增长速度。在估算一个国家的经济福利的增长幅度和经济发展速度时,至少同样重要的是国民收入的增量如何在不同收入阶层和地区之间进行分配。经济学家在估价收入分配在经济发展中所起的作用时,均是假定低收入阶层在国民收入的给定增量中所占份额越大,该社会总的经济福利的改善程度也就越大,由此可以推断,社会公共服务的均等化正是体现了社会经济福利的增长。由于各地区财政能力的差异构成了横向不平衡,为了保证不同地区的公民获得适当的公共服务,必须利用转移支付制度纠正不同级次政府间横向不平衡。因此,转移支付以均等化为目标不但可以提高财力的使用效率,而且对社会经济福利的改善具有不可忽视的作用,能够促使社会分配逐步趋于公平。

财政转移支付制度的第三个作用是解决“溢出效应”。“溢出效应”在市场机制下往往是被忽视的,当经济当事人的生产或消费行为对其他人的福利造成影响时,就产生了外部经济效应。外部经济效应可以分为负面的(有害的)和正面的(有益的)两种。由于在市场经济中私人的利润动机决定着投资决策,未能考虑投资项目的“外部性”,所以就会产生资源配置不当。即当某种产品的生产超过平均利润,即使具有负面外部效应,企业也会过多地生产它;当某种产品的生产低于社会平均利润,即使具有正面外部效应,企业也不会过多地生产它。地方政府投资的某些项目或提供的某些公共服务在超过其边界产生溢出效应时,同样也会产生这种行为。“溢出效应”问题影响着短期和长期的经济发展进程,因此,上级政府应通过税收或补贴等形式使外在

成本或外在效益内部化。由于这种效应一般具有一事一议的性质,因此“溢出效应”应从规范化财政转移支付制度中分离出来,以免妨碍财政转移支付制度设计的“规范”性质和增加财政转移支付制度设计的复杂程度。

从以上分析中,我们可以得出这样的结论:根据我国现阶段的国情,经济的平衡发展要求政府间财政转移支付制度的目标应定位在实现大致均等的公共服务方面,将实现均等化的公共服务作为财政转移支付制度设计的目标函数,只有这样,才能克服体制设计上的缺陷,才能实施成功的稳定政策,实现长期的效率与公平。

建立规范化财政转移支付制度应遵循的原则

如果我国政府间财政转移支付制度的目标定位在实现大致均等的公共服务,那么,在建立财政转移支付制度过程中,我们必须依据这个决策目标制定规范化转移支付制度应遵循的基本原则。对此,现任财政部副部长楼继伟1994年在青岛召开的“政府间转移支付制度国际研讨会”上,概括了建立规范化的转移支付制度应遵循的基本原则和实现的方法。指出,“第一,要能够充分调动地方政府增加自有收入的积极性。实现这一原则的基本方法是:在按税种明确划分地方收入的基础上,以标准化的收入能力——即按经济税基和标准税率测算的收入水平——作为转移支付时衡量收入的标准,而不是以地方的实际收入作为标准。这样既可以避免藏富于地方,向上要钱,又可以鼓励地方努力征收,提高本地的公共服务能力。第二,促使各级政府节制支出,提高财政资金的使用效益。实现这一原则的基本方法是:建立统一、规范的支出项目和支出标准,并对各地区由客观因素造成的支出成本差异在支出标准上给予合理的调整。在此基础上,按照地方政府的事权和职能测算其标准的支出需求。并以各地标准支出需求

和标准收入能力的差额为基础,确定对各地转移支付的数额。通过使地方支出需求标准化、客观化,可以避免转移支付过程中的讨价还价,防止人为扩大支出需求,浪费财政资金,同时保证公平地对待各个地区。”这一原则与实现的方法将“效率与公平”的问题对立统一起来,为建立规范化财政转移支付制度指明了方向。

(一)“效率优先、兼顾公平”是规范化转移支付制度设计的依据和标准。在各国政府间财政转移支付的实践中,“效率优先,兼顾公平”是资源配置价值判断的一般准则。“效率优先”要求转移支付主体必须确定转移支付的层次。资源配置的效率从管理角度看可分为两个层次,第一层次是狭义上的效率概念,即“资源运用效率”。是指一个地区如何组织并运用上级财政转移支付的资源,使之发挥最大效用,避免浪费。第二层次是“资源配置效率”。是一种更高层次的效率,是指财政转移支付主体如何在不同财力缺口转移支付层次之间分配既定的资源,使每一种资源能够有效地配置于最适宜的地区的使用方面和方向上,实现优化的均衡效果。财政转移支付资源配置效率主要是指后一层次的效率。根据效率的原则,财政转移支付应将工作重点放在下管一级的转移支付层次上,即如何对该层次转移支付、实现优化分配、有效实现社会经济稳定、经济增长和均衡发展等方面,使资源配置更有效率。具体的“资源运用效率”应由转移支付对象根据上级财政的调控目标去实施管理。这样,能够提高转移支付对象管理的积极性,使其能够在转移支付与自有财力资源的范围内,比较机动地调度和使用财力资源,形成转移支付对象有效使用资源的激励机制和责任机制,但上级财政部门要建立政策调控目标,用合理的评价体系对地区的资源使用状况进行监督和调节,保证拨款者目标的顺利实现。在效率优先原则的基础上,财政转移支付资金的安排必须兼顾公平。公平即

加强“国债转贷” 建设项目财政管理

○ 赵凤鸣

公正、平等,不偏不倚。公正要求转移支付分配主体必须立足于全局角度考虑问题,一切以国家和人民的整体利益为重,要不折不扣地执行国家有关方针政策。平等要求转移支付分配主体对资源的安排应坚持中性政策,以全局均衡为己任,避免转移支付资源配置不公造成横向之间的不公平待遇。

(二)“可预见、透明的”分配机制是规范、优化财政转移支付制度的必要制导。“可预见”,要求转移支付资金的分配要有规范性。只有在规范化基础上建立的转移支付才具备预见性的可能。当国家确定了一定时期社会经济发展目标以后,财政转移支付主体就应根据经济发展情况,制订横向均衡发展的转移支付计划。这种计划应与我国的财政收入增量指标紧密相关,是可预见的分配计划。计划中的测算变量应尽量选择客观存在且转移支付对象无法控制的变量。只有这样,才能使得那些“善于领取补助费的本领”得不到施展,从而避免各种人为意志的干扰,挫败无效率的财政行为,有利于长期分配行为的形成和横向均衡宏观目标的实现。财政转移支付主体能否提供充分可靠的信息,以及其决策是否具有充分的透明度,对责任机制和依法行政的形成至关重要。没有充分的信息和缺少透明度,客观上就会为不公平的待遇和腐败滋生提供机会,最终将影响到转移支付资源配置的效率。透明度是经济效率的关键所在,也是政府制止腐败的有效途径。因此,转移支付资金的安排,除涉及国家安全方面和过早披露会导致政府政策的失效等情况外,应该信息公开。这样有利于社会各方面对财政转移支付方案的优劣进行监督和评价,财政转移支付主体可以吸收社会评价的合理成分不断修正转移支付分配计划,减少决策的失误和人为意志的干扰。通过信息公开,转移支付对象能够了解转移支付主体资金分配的政策、实现目标的意图和计算依据,有利于转移支付对象立足全局考虑问题,正确评价自身

历史经验告诉我们“国债转贷”建设项目财政管理是否到位对积极财政政策的贯彻举足轻重。为此,必须加强,不可有丝毫懈怠。

一、“国债转贷”建设项目财政管理中存在的主要问题

1. 财政部门对建设项目立项把关不严,出现了一些项目草率上马的现象。这一方面是时间仓促,但主要还是财政部门在主观上过分依赖计划部门,参与项目立项审批的力度不够或缺乏实事求是的科学态度,造成一些项目违背基本建设程序,边勘探、边设计、边施工,形成“三边”工程,造成工程边建、边改、边拆现象,投资损失浪费严重。如内蒙古大雁粮库等五个中央直属粮库建设项目,施工期间为修改完善浅圆仓施工设计图纸,停工半月之久;有的项目未经科学决策,前期工作不足,整个建设工作陷入欲进不能、欲罢不忍的尴尬境地;有的项目审批工作不透明,缺

乏财政监督,加之个别领导为了局部地区利益亲自“跑项目”,使之成为“首长项目”、“人情工程”,不可避免地出现了新一轮重复建设。

2. 建设资金的财政预算约束软化。一是财政基本建设支出预算管理制度滞后。过去的“四按”拨款原则难以适应“国债转贷”项目资金管理的要求,财政部门对项目配套资金的管理和财政预算内资金的安全、合理拨付,尚未形成一套切实可行的系统的管理办法。二是建设单位未按现行财政基本建设支出预算管理办法或国债专项资金管理规定做好项目资金筹集工作。许多项目在建设资金没有完全落实的情况下就仓促开工建设,或者在建设中没有及时与资金供应部门协调好工作,致使资金到位差或建设资金无来源,可能出现“胡子”工程。三是项目超规模、超概算问题普遍。基本建设中多年来一直存在着“三超”现象,“国债转贷”建设项

在社会经济发展中应处的地位,弱化过分强调自身特殊发展利益而不惜打破总体均衡的现象,从而促进相互信任和协调,使财政转移支付分配决策不断趋向优化,逐步实现效率与公正。

“可预见、透明的”分配机制的形成

必须有法律做保证。在条件成熟以后应将转移支付制度的财政分配关系用法律的形式确定下来,以保证规范化财政转移支付依法进行。(未完待续)

(作者单位:财政部公共支出司)