我国现行财政转移支付制度亟待改革

○ 崔 维

随着经济体制改革的不断深入,作为财政改革目标模式的分税制已在我国付诸实施。但与之密切配合的现行财政转移支付制度远不能满足其要求,必须尽快改革。

一、现行财政转移支付制度存在的问题

我国现行财政转移支付的形式主要有专项拨款、结算补助、体制补助和税收返还等几种。目的是用以扶持落后地区经济发展,协调各级政府间的财政分配关系。但是实践表明,上述转移支付的形式,没有起到预期的作用。尤其是体制补助和税收返还这两种补助形式都立足于维护地方的既得利益,在很大程度上助长了地方对中央财政的依赖,更不利于地方财政收支管理和提高资金的使用效率。同时,补助金管理分散,缺乏有效的约束和监督机制。到目前为止还没有建立一套行之有效的监督和审计系统。另外,补助金额测算也不科学。目前我国各项补助金额的测算主要是采用基数法加上主观判断,没有一套规范的计算公式。

二、财政转移支付制度改革的目标和原则

1.目标。一般来说,规范的财政转移支付制度具有体制上和政策上的双重目标。体制目标就是最终建立完善的收支模式和均衡拨款模式。在废除基数法的同时,应借鉴因素法,按不同税种的税基和税率测定地区的自有收入能力。在充分考虑对各个项目的影响因素的基础上测定各地区的支出要求,并以此确定对各地区的均衡拨款。政策目标就是通过转移支付制度的建立提高补助金的使用效率,最终实现地区公共服务能力的均等化,从而为全国统一市场正常运作和为地区经济协调发展提供必要的社会经济基础。体制目标和政策目标是相互关联的。只有通过体制目标的确立,才能最终实现政策目标;而政策目标又是实现体制目标的前提条件。

需要指出的是,由于我国各个地区公共服务能力存在较大的差异,客观条件千差万别,加之其他体制方面的改革不配套,基本的统计数据不足,国家财力不够充裕,因此,改革转移支付的目标要求不能一步到位。目前只能实行一些过渡的办法来逐步达到建立规范的财政转移支付的目标。

中国财政杂志社

演任何一台戏,只要"龙头"、"龙套"配合默契,错落有致,才有出色好戏可看。尤其是农村经济"舞台",台大无比,条件各异,农民受地域、自然影响,信息闭塞不熟外情,交通欠畅不悉市场,加之不少农民惯于埋头种地,初涉市场难免恐惧、茫然。这时,信息引导、技术指导、政策促导,就能解决好小生产与大市场脱节、科技与生产脱节的矛盾。

"龙套"的工作虽带有配套性质,却不是被动的。政府部门应主动转变职能,自觉地熟农情,知农事,通农技,想农民之所想。急农村之所急。既不能久不出场,也不能一出场就走错台步。前些年,一些干部下乡指导,把过时的信息传递给农民,搞得种桑又拔桑、丝厂变煤场,得不偿失,农民心有余悸。农民需要指导,指导需要信息,信息需要筛选,去伪存真。去伪需要眼力,眼力需要锤炼。倘农村经济的服务者眼光短浅,在扑朔迷离、日新月异的信息面前盲从或迷信,那农村经济就会成为一匹驾驭不住的脱缰野马。因此,当好一个称职的"龙套"也非易事,需要素养,需要知识,需要创新。

"少说漂亮话,多干实际事;少在城里转,多到乡下来",广阔天地大有作为。满足农民对"龙套"们的祈盼,善哉,快哉!

(作者单位:江西上饶地区行署)

2.原则。任何一个目标只有确定正确的原则才能实现。根据我国的国情和参考外国在改革转移支付的进程中的经验，必须遵循以下原则：一是不断调整地方的既得利益。中央财政从收入增量中拿出一部分资金，逐步调整地区利益分配格局。二是兼顾公平与效率。转移支付力求公正、合理、规范并适当考虑各个地区增加收入的努力程度。三是转移支付有所侧重。我国转移支付的重点是缓解地方财政运行中的突出矛盾，要体现对老、少、边、穷地区的适度倾斜。

三、财政转移支付的测算

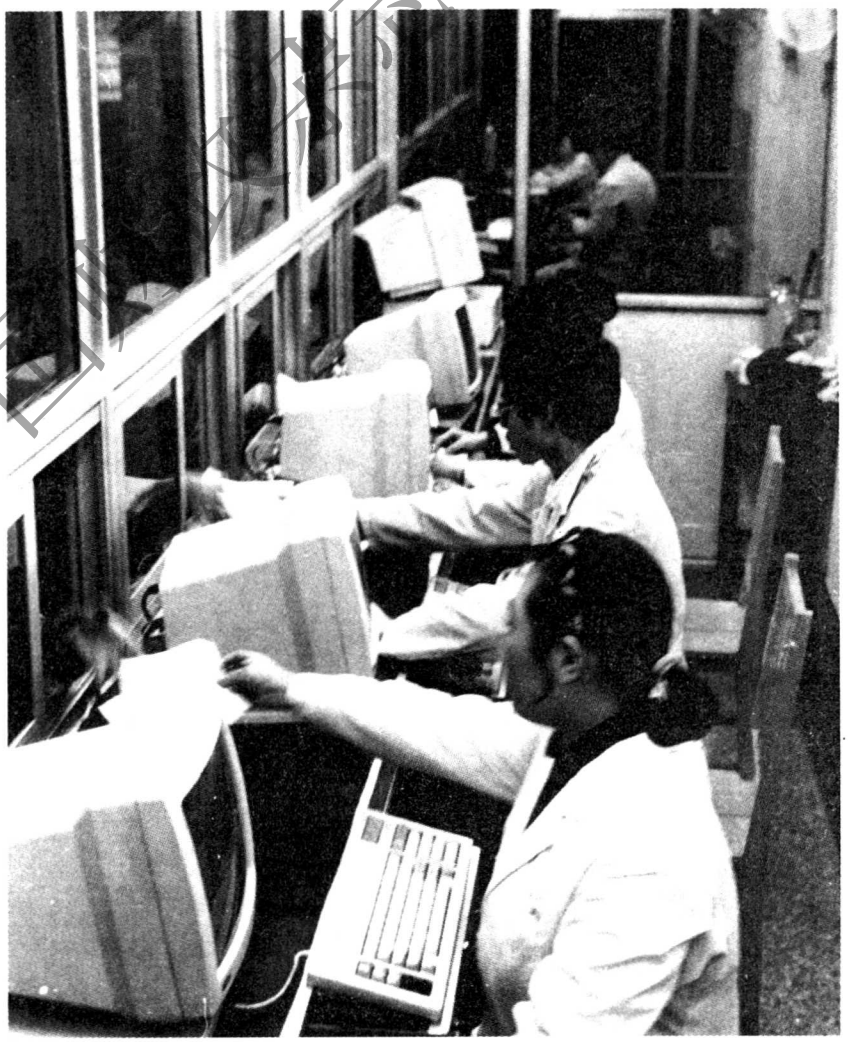
改革我国转移支付的基本内容是：在规范政府职能和各级政府事权的基础上，通过规范科学的办法核定地方政府的支出水平和收入能力，再根据其自有收支的差异，确定需要给予的转移金额。按照规范的办法，确定均衡拨款应该参照各地方政府的“标准收入”和“标准支出”。但是由于各种税基的基本数据一时难以取得，且大部分收入项目的标准支出的测算比较困难，所以目前我国只能采取过渡办法，即采用相对规范的办法，进行有限的转移支付。也就是说，在过渡期，可以按照“财力”低于“标准支出”的差距作为确定转移支付的基础，同时也应适当考虑各个地区的收入努力程度。收入努力不足的地区，其“财力”低于“标准支出”的差距，可通过强化征管，合理利用税基等途径增加收入予以弥补。若仍有缺口的地区，其财力不足额可作为计算转移支付的依据。确定“标准支出”可选择对地方财政支出影响较为直接的客观因素，根据经验数据，运用多元回归的方法，建立标准支出模型。如果按照客观因素建立模型不能完全反映中央政府的政策取向，在统一选取客观因素的基础上，应补充政策性因素进行转移支付。这样，各地区享受转移支付额的计算公式是：

对某一地区转移支付的补助数额＝（某地区的标准支出－该地区的财力－该地区收入努力不足额）×客观因素转移支付系数＋政策性转移支付额。

在运用上述对地区转移支付数额计算公式时，必须首先计算出某一地区的标准支出额，然后还要分别计算出地区的财力，地区收入努力不足额以及政策性转移支付额等等。这需要大量的统计数据，通过建立一系列数学模型才能测算出中央对某一地区的具体的转移支付额。就拿确定标准支出额来说，在现有数据和技术条件下，地方财政支出可分为人员经费、公用经费、政策性支出和建设性支出等四类，然后再分别计算上述各类的标准支出。这还需要建立一系列计算公式和模型，才能完成对标准支出的测算任务。

综上所述，为了确保我国经济持续快速发展，必须加快改革财政转移支付制度。通过对一些国家分税制和财政转移支付不同模式的考查，我认为除了确定改革我国转移支付的目标、原则和对补助金额的科学测算外，还应借鉴德国的经验，即在财政转移过程中注入“横向平衡机制”。我国是一个人口多、面积大的多民族国家，各地区经济发展极不平衡，加之中央财力有限，完全采取自上而下补助是难以实现地区经济协调发展的。如果能适当地进行同级政府之间的财政转移支付，这将在很大程度上促进财政转移支付的宏观调控作用的发挥。

（作者单位：中央财经大学）



中国财政杂志社