

试

谈

我国转移支付发展的

政策取向

○ 黄工乐

当今世界主要国家的转移支付,尽管形式多样、做法各异,但归纳起来基本上都是以规范化和均等化为原则。按照这个原则来衡量我国目前中央对地方的财政转移支付,基本符合的只有1995年的20亿元一般性转移支付和108亿元的老体制补助,另有380亿元的专项补助虽然不符合规范化、均等化原则,但设置的初衷是照顾困难地方,今后也可通过改革分配办法使之符合规范化、均等化原则。三笔总共508亿元,占全国总财力的8%左右。而各类上解、税收返还、结算上解下补、两税增量分成等均不符合规范化、均等化原则。由于我国财力还不雄厚,中央财政还比较困难,又处于经济发展阶段,均等化问题刚刚提出来,因此转移支付处于初始阶段(或叫过渡期转移支付),它有三个明显特征:一是规模小,转移支付仅占全国财力8%;二是均等化力度小,一般性转移支付的20亿元中,客观性转移支付才10亿元,仅达到标准收入能力与标准支出需求差额的2.3%;三是规范化程度低,专款补助没有按因素和公式计算。

对于财政转移支付今后发展的政策取向问题,仁者见仁、智者见智,笔者的看法有以下几点:

第一,种类不求多。纵向转移支付可搞两类,一是一般转移支付,在保留原体制补助的基础上,增大1995年起步的一般转移支付的额度;二是规范专款转移支付(救灾补助也可归入专款转移支付类)。横向转移支付暂不搞,今后有条件了,再考虑增值税25%部分按地方人口横向共享问题或建立横向转移支付基金等。

第二,规定比例或目标,尽快扩大一般性转移支付额度。当前,在转移支付的规范化方面花一些精力研究因素、选择公式是必要的,但这主要是具体经办业务人员考虑的问题。而国务院、财政部的高层领导应更多地关注和决定一般性转移支付的规模和额度问题。应该改变到年底才从原结算补助中挤资金搞一般性转移支付的做法,一个办法是每年中央财政拿出多少钱来搞一般转移支付,年初应打入预算;另一个办法是一般性转移支付资金与每年的两税增量挂钩,比如每年的两税增量50%用于一般性转移支付,50%用于解决中央自己的困难。

第三,因素不求多,公式不求繁。规范化的手段是因素法、公式化。转移支付一定要坚持按因素、按公式计算,而且应采取收入、支出两类因素。但并不是因素越多越好,也不是公式越繁越好,选取四五个关键因素,使准确程度达到90%左右也就可以了。因为绝对科学合理的因素和公平公正的公式是不存在的。

第四,1995年380亿元的专项拨款,额度为一般转移支付的19倍,但分配的方法不是按因素和公式计算。正因如此,沿海经济较发达的十个省得到了总额的45%,导致了转移的方向与规范化均等化财政转移支付所要求的方向正好相反,由“均等化”变成了“差距化”。要使这380亿元成为规范的均等化财政转移支付的内容,必须改变其分配办法。对于专款的分配,应该按规范化的要求选取相关因素按公式计算,可以按专款的类别分别设计公式和选取因素,例如,救灾专款按受灾损失计算,卫生专款按社会人口计算,教育专款按学生人数计算等等。

第五,中央财政1995年起步的一般性转移支付,数额虽不大作用却不小。它是一场及时雨,下到了最干旱的地方,而且分配办法公平公正,大家不争不吵,是财政资金分配历史上最顺利的一次。这种既考虑标准收入能力,又考虑标准支出需求,既确定因素,又设计公式的办法是科学合理可行的,今后只需在一些因素及其权重方面作适当调整和改进就行了。重要的问题是,全国用于一般性转移支付的资金数量太小,占标准收入能力与标准支出需求差额的比例太低。因此,增加资金数量,加大转移支付的力度,乃当务之急。

(责任编辑 石化龙)