

加强转移支付运行管理的思考

□ 李奕宏

我国现行转移支付制度在促进基本公共服务均等化、协调地区间均衡发展方面发挥了重要作用，但仍存在转移支付结构不合理、均等化功能不强，资金分配不科学，转移支付形式繁多、透明度差等问题。“十二五”期间，要构建结构优化、分配规范、激励监督有力的政府间财政转移支付制度，建议从以下方面作进一步完善：

(一) 优化转移支付体系结构。优化转移支付结构是我国转移支付制度规范化的重点所在，应扩大一般性转移支付，规范和压缩专项转移支付，实现二者的合理分工与协调配合，以提高财政均衡功效。首先，逐步取消体制补助、结算补助和税收返还等转移支付形式，将其并入一般性转移支付中。税收返还、体制补助和结算补助等大都带有旧体制的某些痕迹，往往固化既得利益，负面作用很多，特别是税收返还对规范的转移支付影响极大，要坚决取消。其次，加大一般性转移支付的规模。一般性转移支付在协调各级政府财权和事权不对称、矫正财政纵向失衡和横向失衡、促进基本公共服务均等化方面发挥着不可替代的重要作用。立足现实国情，我国的转移支付体系应以一般性转移支付为基础，以专项转移支付为补充，并不断扩大一般性转移支付的规模，提高一般性转移支付的比例。尤其是一些需要较长时期安排补助经费且

数额相对固定的项目，如教育、社会保障和就业、公共安全、一般公共服务等支出补助项目，完全可划转列入一般性转移支付。另外，加大对禁止与限制开发区域、对资源枯竭城市和中西部地区的一般性转移支付力度。增强政府公共服务保障能力，切实加强生态与环境保护；帮助资源枯竭城市化解历史遗留问题；调整国民经济收入分配格局，缩小地区差距，促进区域经济协调发展。第三，规范现有专项转移支付。区分不同情况取消、压缩、整合现有专项转移支付项目。对一次性安排的项目，执行后予以取消；对不符合当前形势、不宜通过专项转移支付方式支持的项目，限期予以取消；对方向和用途类似、可以归并的项目，予以整合。同时，对属于上一级政府事权以及上一级政府事权委托下一级政府承办的专项项目，继续安排补助；对属于各级政府共同事权的专项项目，按照各自负担的支出比例继续由上一级政府安排补助资金。建立专项转移支付项目审查批准机制，严格控制新增专项转移支付项目。转移支付项目的建立要在充分论证的前提下，通过决策层集体研究来确定，增加民主性和科学性。

(二) 规范转移支付资金分配。财政转移支付资金分配是否合理，关系到转移支付目标的实现和国家财政的运行效率。第一，要以科学的方法和公式确定转移支付数额。目前，我国采用因素法并以科学的公式来确定转移支付数额，

这种方法可增加透明度、科学性、客观公正性和预见性，有效解决区域不均、效率低下等问题，是转移支付制度规范化的标志。通常，选取的因素客观性强，不易受人为控制，与各地财政收入能力和财政支出需求高度相关，如税基、税率、人口数量、人口密度、人均GDP、城市化程度等，通过对这些参数综合分析和测算可计算出各地财政收入能力和财政支出需求的具体数额，然后，将财政收入能力与财政支出需求相减，得出的结果便构成了各地转移支付的基础。同时，综合考虑公共产品外溢性、宏观调控政策等方面内容，对财政收入能力与财政支出需求差额作出相应调整，便可确定各地转移支付数额。对于一般性转移支付，要计算标准收入和标准支出；对于专项转移支付，也要选择相关因素，设计数学模型，按照分项的统一公式进行资金分配。不过，在计算标准收入和标准支出以及建模时需要考虑诸多相关因素，比较复杂，但这正是它的科学合理之处；而且，在实践中可以不断总结经验，探索规律，定期改进分配方法，不断提高其科学性合理性。当前需要做的完善措施包括以下几个方面：一般性转移支付分配原则与方法，具体计算公式、因素、权重等要素的设计及定期改进；专项转移支付分配原则与方法、数学模型的确定与改进；矫正辖区间外溢效应、促进主体功能区建设以及中央委托地方事项转移支付分配原则、方法及具体计算公式的确定与改进；专

项转移支付投入方向、力度、周期的确定，等等。第二，提高转移支付资金分配透明度也是促进转移支付资金分配规范化的重要举措。通过实行阳光工程和政务公开，将转移支付分配原则、方式、方法、标准、结果等具体情况数据和信息都对大众公开，使各级政府及社会成员都清楚了。只有公开了才能增加透明度，透明度增加了，才能减少随意性，增加规范性。

(三)健全转移支付激励约束机制。第一，完善转移支付激励机制。在实现基本公共服务均等化的同时，兼顾效率优先原则，确保发达地区财政状况在一定程度上仍要优越于欠发达地区，尤其不能挫伤富裕地区的积极性。如在转移支付资金分配公式中，可加大财源培植力度、税收征管努力程度、支出节约程度、财政管理效率等因素在调整系数中的权重。同时，对增收节支效果

好、财政运行效率高、转移支付管理规范的地区进行资金和项目倾斜。对贫困地区也要实行激励，如制定转移支付资金使用效益考核制度，对好的地区进行奖励，对不好的地区给予处罚，避免经济欠发达地区安于现状、坐享其成，靠资助和补贴过日子。第二，成立专门机构加强转移支付管理。该机构由两部分组成：一是专家委员会，由财政、审计、管理、法律等领域的专家组成，负责转移支付方案的总体设计、修订、解释和咨询工作，对转移支付的最终效果进行调查、追踪、反馈、监督和参评；二是在财政部门建立执行机构，负责转移支付的日常工作，可以解决管理分散、权力交错等问题，从而确保转移支付制度的公正、合理和高效。第三，加强转移支付资金监督管理。对于一般性转移支付，应纳入地方政府财政预算，其监督管理可通过同级人大、上

级财政对地方政府预决算的审查以及对预算执行的监督来进行；对于专项转移支付，应建立严格的监管体系，包括项目执行定期报告制度、项目定期审计制度、项目处罚制度等，按照该项专款的管理办法，对其进行全过程监督管理。最后，建立转移支付绩效考核制度。根据转移支付类型和用途设计一套科学的效益考核和评价指标体系，对其政策目标实现程度进行考核评价。对于一般性转移支付，主要考核资金运用的社会效益，如中小学入学率等；对于专项转移支付，则考核资金使用情况 and 项目执行情况，如资金到位率、项目社会效益实现程度等。绩效考核结果作为奖惩的依据，从而督促各地区加强转移支付管理，提高资金使用效益，更好地完成转移支付目标。

(作者单位：财政部财政科学研究所)

责任编辑 张敏

[图片新闻]



青海： 新农合照亮农牧民健康之路

随着青海省新农合政策的不断完善，新农合制度得到了广大农牧民的热情拥护，在全省新型农村合作医疗取得成功经验的基础上，青海省进一步完善了补偿办法，继续出台提高筹资标准和药物报销比例等一系列好政策，使全省新型农村合作医疗参合人数再创新高，2012年新农合参合人数达352.65万人，参合率达98.29%。

(本刊通讯员 摄影报道)