

改进财政转移支付制度的几点建议

杨 涛 马 辉●

我国现行的财政转移支付制度主要包括体制补助(或上解)、年终结算补助或上解、专项补助、税收返还及公式化的转移支付制度,在增强中央财政宏观调控能力、缩小地区差距、合理调节和引导地方财政活动、促进区域经济和社会协调发展,维护基层政权稳定等方面发挥了重要作用。但离透明、规范、科学的要求还有较大差距。主要表现在以下几个方面:

1. 各级政府事权和财权范围模糊。1994年分税制财政体制改革没有对政府事权进行明确的界定,在具体事务上,中央与地方政府之间、地方各级政府之间经常会存在事权不清、交叉重叠的现象。

2. 转移支付制度目标不当。转移支付所追求的根本目标是实现地方政府公共服务能力和水平的大体均衡,应以公平为主,兼顾效率。我国目前的转移支付制度从某种意义上讲,是以效率优先,兼顾公平,对各地经济发展

的激励远远大于对地区协调发展的促进,虽然与我国经济体制改革总方针相一致,但与转移支付的目标相悖。

3. 转移支付分配不规范,旧体制痕迹明显。一是为照顾既得利益,分税制保留了原有的体制补助和体制上解,这种补助和上解,是双方博弈的结果,缺乏明确、科学的依据,随意性较大。二是占转移支付绝大部分的税收返还还是采用基数法确定,并且只与增值税和消费税挂钩,也将进一步恶化财力分配不均的状况。

4. 转移支付形式繁多,管理分散。我国转移支付形式种类繁多,财政统一支配各类专项补助的实际权力非常薄弱。掌握和分配这种补助拨款的单位也几乎涉及所有政府权力部门,转移支付缺乏统一、严密的制度,资金分配的标准或依据尚不够具体和科学,分配过程不够透明,政策目标混乱,背离了实现地方公共服务能力和水平均等化的初衷。

针对我国财政转移支付制度存在的问题,借鉴成熟市场经济国家的做法,建议做好以下几个方面的工作:

1. 合理划分各级政府事权。应根据建立和完善社会主义市场经济体制的目标和要求,加快机构改革,将政府主要职能放到提供公共服务上来。同时,根据各级政府所承担的公共事务范围,合理界定和分配其财权、财力以及提供和接受转移支付资金的额度。即各级政府必须有明确的收支责任和收支权益,以确保政府所提供的公共服务水平。

2. 明确转移支付目标。一般而言,财政转移支付的目标有两个:一是调剂地区间财政收入水平差异,以促进公平;二是提高地方政府提供公共产品和服务的能力,以保证效率。我国地区间经济发展水平差异显著,需要中央政府对经济运行进行有力的宏观调控,因此,财政转移支付制度目标可定位为:弥补地方财政经常性收支缺口,

以审核原始凭证和“平行记账”为手段,以监督预算单位严格执行部门预算为目的。相比而言,监管制不改变预算单位资金所有权、使用权、财务自主权,比会计集中核算制、代理制更科学、更合法。湖南省常德市的试点做法就是支付局根据财政部门核定的分月用款计划与额度,对预算单位报来的“财政授权支付审核申请单”及原始凭

证进行审核,审核通过后,在原始凭证上加盖“支付局审核专章”并退回预算单位,在此基础上,预算单位自行开具《财政授权支付凭证》送代理银行进行支付。同时,支付局与预算单位对全部经济业务实行“平行记账”,即预算单位依据经过支付局审核后的原始凭证进行会计核算,支付局依据“支付审核申请单”进行会计核算,两者会计科目

的年初数、本期发生数、余额均保持一致。会计期末,支付局需对预算单位报送的会计报表进行核对,如果出现较大差别,则会同财政部门进行监督检查。对财政授权支付实行监管制促进了预算单位会计信息质量的提高,严格了部门预算的执行,有利于最大程度发挥财政资金使用效益。●

(作者单位:湖南省常德市财政

国库集中支付局)

确保公共服务的最低标准;缓解横向失衡,实现中央政府的财政再分配功能;体现国家的政策导向,实现经济稳定、协调发展。

3. 调整转移支付模式,实行以纵向为主、纵横交错的转移支付模式。我国长期以来一直采取的是单一的自上而下的纵向财政平衡,即上级政府通过特定的财政体制把各地区创造的财力数量不等地集中起来,再根据各地区财政收支平衡状况和实施宏观政策的需要,将集中起来的财政收入不等地分配给各地区,以此实现各地区间的财力配置的相互均等。分税制改革后,中央财政收入占总收入的比例明显上升,但真正可用于转移支付的财力仍十分有限。在这种条件下,要缩小地区间公共服务水平的差异,应采取纵横交错的转移支付模式。即在保留现有纵向转移支付的基础上,增加横向转移支付。

以此充分发挥地方政府在平衡地区间财力中的积极作用,也便于减轻中央财政的压力,提高转移支付效果。

4. 完善转移支付形式。一是用一般性转移支付弥补财政缺口,用因素法取代基数法来分配资金,并加大一般性转移支付规模,提高地方自主财力水平,调动地方当家理财的积极性。二是用有条件的纵向转移支付缓解横向财力失衡,通过中央财政投入,确保地方政府提供最低公共服务,满足各地区最低公共服务水平的需要,实现地区间公共服务水平的横向公平。三是用有条件的配套、非配套转移支付明确政府的政策导向,同时用于办理中央承担的或中央委托地方承担的事务。一般来说,此类转移支付对于不同项目和地区,其支付比例应是不同的。支付比例的高低应与支付项目的重要程度成正比,而与支付地区的富裕程

度成反比。

5. 加强转移支付管理。财政转移支付制度要真正成为一种规范性的制度,必须实行法制化管理。加强转移支付的立法工作,转移支付数额的确定、转移支付的形式、方式和监管等,都应当以法律形式确定下来。可由全国人大制定相关的法律,通过法律形式增加其透明度,保证其实施的严肃性,并对转移支付的全过程进行有效的监督,坚持依法办事,克服随意性,避免各种疏漏。同时,要建立一个有效的转移支付管理机构,其职责重点放在技术问题的解决上,如制定客观的测算方法,审查、研究转移支付的规模,监督制约转移支付的使用。通过这种在机构设置和责任分配方面建立有效的制衡机制,实现转移支付工作的科学化、规范化、合理化。●

(作者单位:解放军总医院)

图片新闻

河南淇县:“两免一补”贫困学子喜开颜



2月17日,淇县黄洞乡初级中学三班冯艳丽、焦少霞等农村贫困学生满含喜悦之情领到了该校发放的“一补”资金,他们对党和国家的感激之情溢于言表。据悉,截至目前,该县“两免一

补”资金100.1万元已全部发放到8410名贫困学子手中。图一为领到“一补”资金的贫困学子喜笑颜开。图二为她们正在展示由国家免费提供的新课本。

(李闪闪 姜海忠 摄影报道)



PHOTO NEWS