

建立政府间转移支付制度的理论与制度分析^{*}

王善迈 杜育红 张晓红

(北京师范大学经济学院, 100875, 北京; 第一作者, 男, 教授)

摘要 首先从理论上对财政转移支付概念与分类进行了分析, 然后从地方政府的作用、社会公平和公共服务的均等化三个方面详细地分析了政府间转移支付的理论依据。在理论分析的基础上, 指出我国现行的转移支付制度存在的问题, 即我国现行的转移支付制度无法完成规范转移支付制度所应具有的功能, 并针对存在的问题提出了建立规范的转移支付制度的建议及需要解决的问题

关键词 转移支付 社会公平 公共服务 效率

政府间转移支付制度是近几年经济学界讨论较多的问题之一。触发对这一问题讨论的原因一方面在于改革开放以来我国地区间经济发展差距的加大; 另一方面在于 1994 年的分税制改革, 分税制要求通过转移支付实现政府间财政的纵向与横向平衡。但从目前的讨论看, 绝大多数讨论局限于转移支付制度的框架设计上, 缺少对转移支付一些基本问题的研究, 对制度研究也缺少必要的提炼。本文针对这些问题, 力争对转移支付制度做较为全面深入的探讨。

一、转移支付的几个基本理论问题

(一) 财政转移支付的概念及分类

转移支付是一种再分配制度, 属于财政学中财政支出的范畴。最早提出转移支付概念的是著名经济学家庇古, 他在 1928 年出版的《财政学研究》中, 第一次使用这一概念。把国家经费分为真实的或消费的经费与转移经费。真实的经费主要用于邮政、煤气、教育、陆海军等财货及劳务。转移经费主要用于支付本国人民内债利息、抚恤金、养老金、奖金等方面。这部分经费并不消耗任何财货, 只是在国民经济中通过国内购买力强制转移调节所得分配关系, 对国民经济的作用是间接的。庇古之后, 转移支付的概念逐渐为人们所接受, 并逐渐完善。凯恩斯主义出现后, 随着国家干预的加强, 转移支付在政府财政支出中所占的比例越来越大, 其作用也日益为社会承认。

庇古所定义的转移支付形成了转移支付制度的最基本的内涵, 但随着转移支付制度的不断完善和发展, 转移支付从范围到作用日渐扩大。各国对转移支付的理解也有一定的差别。我

* 收稿日期: 1998-02-05

国一般把转移支付理解为政府单方面的无偿支出，主要包括债务利息支出、捐赠支出和补助支出。按其对象不同，可以分为向居民和企业的转移支付及中央财政对地方财政的转移支付。近几年讨论的转移支付主要指政府间的财政转移支付。本文讨论的转移支付也主要限定在政府间的财政转移支付。政府间财政转移支付包括上下级政府间和同级政府间的无偿资金转移，其目的在于解决财政纵横向的不平衡问题。纵向不平衡指一级政府面临财政赤字，而其他级次政府却出现盈余的财政状况。横向不平衡指一部分地方政府出现财政结余，而另一些地方政府却面临着财政拮据的财政状况。纵横向的财政不平衡会加剧地区间发展的差距，影响全国的协调发展。因此，必须建立规范的转移支付制度。

转移支付制度一般可分为一般转移支付和专项转移支付两大类。一般转移支付也叫无指定用途的转移支付，不规定使用方向，也不附加任何条件。其作用主要是平衡地区间的差别。专项转移支付也叫特殊目的的转移支付，一般用于特定项目的补助，资金使用有明确规定，下级政府无权变动。通常这类转移支付还要附加一些条件，使其具有很强的政策性，是中央政府宏观调控的重要手段之一。

转移支付主要有两种模式：纵向的转移支付和纵横交错的转移支付。纵向的转移支付是上下级政府间的转移；纵横交错的转移支付模式既有上下级政府间的转移，又有同级政府间的转移。两种模式转移支付的手段主要有三种：资金转移、税收分享和税收空间转移。资金转移是某级政府将其财政资金的一部分以补助、拨款等方式直接转给另一级政府。税收分享是一级政府将某种税收按一定的标准与另一级政府分享；税收空间转移是一级政府以降低税率的形式，给另一级政府提高税率或开征新税种以更大的空间。

（二）政府间转移支付的理论依据

从理论上讲政府间转移支付的存在主要基于三方面的原因：地方政府的存在、对公平的追求和发展的需要。第一个原因实际是政府间转移支付的前提，后两个原因其实也是政府间转移支付的最终目标。

1. 地方政府存在的原因经济学上主要有三种解释：第一，偏好误识论。这种理论认为，中央政府由于信息的不完全性，可能错误地认识社会偏好，把自己的偏好强加到全民，造成福利损失。而地方政府更接近居民，往往掌握更多的信息，更容易了解本地居民的偏好。因此，地方政府相对于中央政府能较少地出现决策失误。第二，“以足投票”政府。这种理论认为，人们为达到福利最大化，总是会根据偏好考虑享受公共服务与纳税两方面的因素来选择自己的居住地。这样，相同偏好的人便会聚集到一起，每个人都会成为能使其福利最大的社区中的一员，公共服务也将以最小的成本提供。每个社区的福利都会处于最优状态。第三，利益空间论。马斯格雷夫认为，公共产品受规模经济的限制，其受益范围不是无限的。所以根据成本与受益对应原则，某种公共产品的成本应由受益地区的人负担。这样，就产生了公共财政的地区性问题。按照上述原理形成的行政地域，每一地区人的偏好会大致相同或相近。这时会出现“富人躲避穷人”，“穷人追随富人”的问题。因为即使人们具有相同的偏好，由于收入水平的不同，低收入者会发现，同高收入者同居一地对他们有利，他们只需纳很少的税就能享受同高收入者相同的公共服务。而高收入者则倾向于同自己收入水平相当的人住在一起，以便分担较少的公共服务成本。这种情况的出现会导致人口的无效流动。从这一角度看，必须通过政府间转移支付制度来保证各地居民享受大致相同水平的公共服务。

以上三种理论是以完全竞争的市场机制来考虑地方政府存在的依据，很显然与现实情况还有很大的差距。在实际中，各地的区域边界并不完全是根据这种方式构造的，而往往是历史发展沉积的结果。这样形成的地域边界很难与成本受益原则所确定的地域相一致，产生外部性问题是不可避免的。即产生于某一地区的收益或成本散播于地区之外，由其它地区受益或分担成本。显然这一问题不可能单纯依靠地方政府来解决，必须由中央政府通过转移支付等形式来协调。

2. 市场机制可以解决社会资源的有效配置问题，但无法解决社会公平问题，公平问题的解决是政府的基本职责之一。公平一般包括两类：一是指机会均等；一是指结果公平。机会均等从绝对意义上讲，就人们在相同的约束条件下，具有平等竞争的权力。一般认为市场为人们提供了这样的机会。但实际上并非如此，市场给人们提供的仅仅是平等竞争的场所和规则，并没有赋予竞争相同的起始条件。人们由于天赋能力的差异，由于家庭背景的不同，竞争时并不在同一起跑线，所以市场并不能促进绝对的机会均等。对机会均等的追求要由政府通过诸如免费教育、征收高额遗产税等社会机制来实现。

结果公平，即收入分配的公平。对于市场机制来说，即使同等能力的人面临同等的机会，由于个人偏好不同，其选择也各有差异，最终将导致其收入的巨大差异。虽然这种差异就要素禀赋准则来说，是可以接受的。但从“社会正义”的角度来说，则是有违公平的。况且，真正的机会均等很难实现，贫穷并不一定是好吃懒做的结果。所以实现生存权利，消灭贫困、缩小收入分配的不平等是政府的职责。

那么公平的标准是什么呢？如果追求纯粹的绝对公平，往往会降低效率，进而会减少可供分配的财富总量。所以公平标准的确立还必须考虑效率问题。关于这一问题一般有三种观点：一是福利最大化标准，即按效用水平进行分配。如果 A、B 两人效用水平相同，那么便平均分配；如果 A 的效用水平高于 B，则 A 应得到更多的收入；如果 B 的效用水平高于 A，则 B 应得到更多的收入，以使 A、B 的福利相同；二是最低福利标准，即给低收入者规定一个最低的福利标准，使低收入家庭的最低生活需要能够得到满足；三是最低收入者福利最大化标准。其代表人物罗尔斯认为，只要穷人的命运有所改善，不管富人状况如何，即使贫富差距进一步拉大，也是有益的。这一观点充分考虑了公平与效率的关系，考虑了在追求公平时对效率的影响。布坎南进一步从动态的角度考察了这一问题。布坎南认为，分配要依据四条道德标准：（1）实际国民收入的最大化；（2）努力和报酬的均等；（3）天赋和能力的平等化；（4）测定的收入平等化。他指出前两个标准相互之间并无剧烈的冲突，但它们与（3）、（4）可能发生冲突。传统上人们为维持（1）、（2），只是在（3）上做一些努力，但 60 年代中期以来，再分配的政策转向（4），随之牺牲（1）、（2）的代价逐渐得到重视。也就是说，传统上人们一直比较注重效率，虽然也认识到公平分配的重要性，但只是在促进机会均等方面做了一些努力，并不太涉及收入分配问题。随着贫富差距的扩大，贫富悬殊带来一系列经济、政治问题，“社会正义”要求缩小收入分配的巨大差异，于是收入的均等化成为政府的一个重要的政策目标。

3. 在实际中，除了对人际间收入分配问题的调整外，还存在一个地方政府提供公共服务的问题。对平等的追求要求居住在不同地区情况相同的居民，有权利得到同样的待遇。而各地区由于自然条件、历史条件不同，经济发展水平和发展潜力也存在诸多差异，这种差异必

然造成各地财政能力的差异，造成不同地区居民所享受的公共服务水平也必然有差异。这种差异在市场经济条件下会导致劳动、资本等生产要素的无效流动，生产要素的无效流动轻者会浪费大量的资源，重者会对社会的稳定形成巨大的威胁。因为地区间资源的无效流动会使贫困地区发展经济所需的人力与财力愈加缺乏，造成地区间的差距进一步拉大。就经济发展来说，地区间发展的不平衡是一个客观规律。但不平衡发展的目的是为了发展，而不是造成进一步发展的不平衡。然而，在经济发展过程中这种不平衡又似乎很难避免，因为贫困地区在区际交换与分工中处于相对不利的地位，当经济发展不平衡达到一定程度时，回流效应^①就会超过扩散效应^②，使贫困地区在与富裕地区的经济交往中损失大于收益，阻碍贫困地区的发展。这样发展的结果势必引起两极分化，引发社会政治问题，影响社会的稳定，阻碍整个经济的发展。所以政府要发挥调节作用，将地区间的贫富差距缩小到各地区居民所能容忍的限度内，促进各地区协调发展。

从政府间的财政关系看，为使各地区居民得到大致相同的公共服务，促进地区经济得以较为平衡的发展，就应缩小各地区财力水平上的差异。也就要求富裕地区相应地把一部分财政资金转移到贫困地区，实行政府间财政转移支付制度，保证各地区的财政能力相对平衡。但无论是各地区的协调发展，还是财政均等，地方政府自身都很难完成。地方利益的驱动使地方政府只侧重于自身的发展，不能站在全国的高度来考虑问题。这就需要中央财政从中调节。所以政府间的转移支付，不仅包括同级政府间为提供相同水平公共服务而进行的财政资金转移，也包括上级政府为控制下级政府行为而进行的资金转移。

转移支付思想在西方有很长的历史。早在19世纪后期，德国新历史学派就开始提倡“福利国家论”。19世纪末20世纪初，英国费边学派也开始主张“福利国家论”。受此影响，德国的俾斯麦和英国的格莱斯顿、迪斯累里在19世纪末20世纪初便着手建立转移支付制度，以提高穷人的生活标准。20世纪20年代，庇古关于福利经济学的系统论述出现后，为“福利国家”提供了新的理论依据。二战后，凯恩斯主义的广泛流传，政府干预的加强，使转移支付制度日趋完善。

西方各国一般都实行分级的财政体制，在中央财政与地方财政的关系上，一般分为集权、分权、集权和分权相结合三种类型。不同类型的国家政府间转移支付的特点都不尽相同。实行单一制的国家多侧重于集权，中央财政对地方财政的转移支付规模较大，如英国、法国；联邦制国家一般采用分权，相对于集权国家来说，中央财政转移支付的规模较小，美国、德国、澳大利亚是这一类型的代表；日本在处理中央财政与地方财政的关系中，采取了集权与分权相结合的财政体制，政府间转移支付制度也有一定的特殊性。西方国家和日本在政府间财政转移支付的制度设计，以及转移支付的数量与方法上的经验对建立我国的财政转移支付制度具有一定的借鉴意义。

① 回流效应：地区外因素引起的不利于地区经济发展和扩张变化的一种理论。瑞典经济学家冈纳·缪尔达尔提出。

② 扩散效应：经济发达地区会通过信息、技术、管理等要素的传递机制和对资源、市场的需求等带动和促进周边地区及落后产业的增长和发展。

二、我国现行政府间财政转移支付制度与问题

(一) 我国现行政府间财政转移支付制度

我国是一个单一制国家,中央以下设省(自治区、直辖市)县两级地方政府。财政实行的是分级管理体制。新中国成立后,我国建立了高度集权的政治和经济体制。建国初期,由于经济秩序非常混乱,为治理经济混乱,我国实行了统收统支的财政制度。地方主要收入上交,支出由中央拨付,地方没有自主权。1953~1978年间,我国基本上实行的是统一领导、分级管理的财政体制,收支基本由中央统一管理,收大于支的地方上解,支大于收的地方由中央补助。中央另设专项拨款,由中央集中支配。1980年我国开始实行“分级包干”体制,中央地方划分收支,自求平衡。实质上仍然是富裕省上交,贫困省由国家补助,只是地方的财权相对扩大了。1994年1月1日起,我国开始实行分税制,中央和地方事权和财权的划分,以及财政转移支付才真正被提到议事日程。

我国现行的政府间财政转移支付制度是“分级包干”制中的转移支付和分税制中提出的转移支付的混合体。“分级包干”制中的转移支付包括以下三部分:(1)体制补助或上解。这是一种一般性的财政转移支付。实行分税制后,暂不改变原体制已有的分配格局,原体制中央对地方的补助仍按规定补助。原体制下地方上解仍按不同类型上解:实行递增上解的地区按原规定实行定额上解;实行总额分成地区和分税制试点地区暂按递增上解办法,以1993年实际上解数为基数递增上解。(2)结算补助或上解。1993年地方承担的20%的出口退税以及其他年度结算的上解和补助项目相抵后,确定一个数额,作为一般上解或一般补助处理,以后按此定额结算。(3)专项补助。包括农、林、水、气、文、教、卫等数十种项目。我国的专项补助几乎成了固定的项目拨款,灵活性小。

新体制的转移支付包括两部分:(1)中央财政对地方财政的均衡拨款。这部分转移支付属于一般性的转移支付,其分配方法是运用公式法。首先,核定各省、自治区、直辖市的标准支出额。计算1994年的地方标准支出时,分人员经费、公用经费、专项经费和其他支出四个方面分别考察。人员经费标准支出和公用经费标准支出基本上是采用回归模型,用因素法计算得出。专项标准支出由于回归效果不理想,便采用分类处理的办法,绝大多数按实际数计算。其他超标准支出根据前3项标准支出计算得出。4项支出相加,得出该地区标准支出额。其次,将标准支出额与1994年实有财力比较,对收不抵支的,进行收入能力分析,由于数据不全,所以对收入能力的分析只考察了增值税(归地方分享的部分)和营业税两种收入。第三,扣除由于征收努力不足造成的收入损失,以此作为实际的收入不足额。第四,对扣除收入努力不足部分后仍收不抵支的,进行困难程度分析,考核人员经费和公用经费占地方财力的比重,凡两项经费比重高于80%的,作为转移支付对象,低于80%的,1994年没有考虑。另外,在这一公式的基础上,还对民族地区另加政策性转移支付。其公式为:某省理论上政策性转移支付额 = { (全国人增财力 - 该省区人均财力) × 该省区超标准财政供养人口 × 0.7 + [该省区1979年财力 × (1 + 13%)^{该年份 - 1979} - 该省区实有财力] × 0.3 }

由此计算出的贫困省区及民族地区的不足财力,并不是它们最终获得的转移支付额。由于财力有限,中央财政只拿出20亿作为1994年对贫困地区的均衡拨款。因数额有限,中央财政只能对转移支付对象的财政缺口进行部分的补充。1994年的做法是用20亿与总的转移

支付需要额进行比较,按公式计算出调整系数,客观因素转移支付系数为 0.025,政策性转移支付系数为 0.15 各转移支付对象按调整系数得到实际转移支付额 调整后的补助额与原有缺口相比微不足道,所起作用也很小。

(2) 税收返还。为了照顾地方的既得利益,实行分税制后,采取了税收返还制度。具体做法是:核定 1993 年中央从地方净上划的数额,其中(消费税+ 75% 的增值税-中央下划收入)全额返还地方,保证地方既得财力。并以此作为以后中央对地方税收返还的基数。1994 年后,税收返还额在 1993 年的年基础上逐年递增,递增率按本地区增值税和消费税的增长率的 1: 0.3 的系数确定,即上述本地区增长率每增长 1%,中央财政对地方财政的税收返还则增长 0.3%。如果 1994 年后地方上划中央的收入达不到 1993 年的基数,中央则按实际数返还。

(二) 我国现行政府间财政转移支付制度存在的问题

很明显,我国目前实行的财政转移支付制度由于是两个不同体制下的产物,由于照顾了既得利益,使这一转移支付制度存在许多问题。首先,旧体制保留下来的一般性转移支付,既有中央对地方的补助,也有地方对中央的上解,这种资金的双向流动不符合分税制的要求。而且无论是补助或上解,其数额的确定都是双方讨价还价的结果,没有科学的依据,随意性很大。由于不同地区补助和上解数额的确定方法也不尽相同,这必然进一步导致收入分配不合理、不公平。其次,专项补助失去其本原作用。专项补助本来是对地方发展某些项目的鼓励、诱导和帮助,不应固定,否则就失去了诱导的作用。而我国的专项补助几乎变成了固定的拨给某些地区的固定补助。旧体制下的这种不规范的转移支付制度很容易造成地方政府行为的扭曲。地方政府往往在确定上解额或补助额上与中央政府讨价还价,一旦确定以后,中央政府对地方政府的约束力就很小了。专项补助也没有起到诱导的作用。旧体制下的转移支付制度对缩小地区间差距难有作为。第三,新体制的均衡拨款所起的作用很小。中央对地方的均衡拨款资金是中央财政从收入增量中拿出来的。由于我国中央财政占全国财政收入的比例不高,其收入增量有限,所以均衡拨款数额很小。1994 年的均衡拨款在平衡地区间财力上作用甚微。中央财政虽然对均衡拨款对象的资格进行了严格限制,唯有财政缺口大的特别困难地区才有资格获得均衡拨款,但毕竟均衡拨款资金太少,很难起到平衡地区间财力的作用。第四,新体制下的另一种转移支付制度——税收返还,又是在保证地方既得利益的基础上进行的,税收额多的地区得到的返还额多,其财力充裕,而财政收入少的地区得到的返还额少,财力依旧不足。均衡拨款的资金十分有限,税收返还虽然是新体制的产物,但却维持了旧体制的分配格局。所以,我国现行政府间转移支付制度依旧是旧体制分配格局的延续,起不到平衡地区间财力的作用。

三、建立规范的政府间财政转移支付制度

(一) 建立规范的政府间财政转移支付制度

我国目前已经初步具备了建立规范的政府间转移支付制度的条件。社会主义市场经济的体制框架已基本确立,中央和地方的事权和财权也基本做了划分。我国地区间财力很不均衡已成共识,缩小地区间差距的呼声越来越高。地区间利益虽有一定的刚性,但不是不可触动,只要妥善处理,地区间的分配格局是可以在不发生大波动的情况下改变的。

建立规范的政府间转移支付制度,需要处理好以下几个问题:

1. 转移支付的目标问题。兼顾公平与效率是转移支付制度设计的最基本的原则，政府间转移支付制度既要有利于缩小地区间公共服务水平的差距，又要有利于效率的提高，即不仅要体现对贫困地区的适当照顾，又要体现对发达地区的激励。政府间转移支付应保证各地财力基本均等，使各地能够提供大致同等水平的公共服务。但缩小差距并不等于搞平均主义，富裕地区和贫困地区在财力上应略有差距。因为适当的差距能产生激励作用，避免因富裕地区不满和贫困地区安于现状而造成的效率损失。公平与效率是有矛盾的，过分偏重公平，必然会损失效率。同样，过分偏重效率，也会损失公平。这两种情况都不利于经济发展和社会的稳定。当然，公平和效率的矛盾也不是绝对的，如果处理得好，可以互相促进。适当的公平可以保证落后地区的基本公共服务，稳定落后地区，促进落后地区的发展。落后地区的发展反过来会对整个经济的发展起推动作用。但在短期内，公平与效率的矛盾却是绝对的。一般来说，发达国家政府间转移支付更倾向于公平，而大多数发展中国家则更注重效率。对于我国这样一个人口众多、地区间自然条件和经济发展水平差距较大的发展中国家来说，公平与效率的矛盾更突出。十五大报告提出经济体制改革的总方针是效率优先，兼顾公平。但具体到转移支付的目标上，则应具体问题具体分析。我国现行的转移支付制度从一定意义上讲，应该是效率优先，兼顾公平。但它起不到保证各地区具有大致相同的财力的作用，造成地区间矛盾加深，地方保护主义愈演愈烈。因此，新的政府间转移支付制度的目标应以公平为主，兼顾效率，否则转移支付制度无法完成其应有的使命。

2. 政府间转移支付模式的选择。根据国际经验，政府间转移支付制度基本有两种模式：一种是单一的自上而下的纵向转移支付，一种是纵横交错的转移支付。纵向转移支付模式比较简便，易行，完全以上级政府为主导，强制色彩较浓。纵横交错模式操作起来比较复杂，但透明度较高，增加了地方政府间的联系，民主色彩较浓。在纵横交错模式中，横向的转移支付主要用于解决经济落后地区公共开支不足问题，纵向转移支付侧重于实现国家的宏观调控目标。德国的政府间转移支付制度就取得了很好的效果。从两种模式的比较看，纵横交错模式更适合我国。因为纵向转移支付要实现财政纵横向的平衡必须是中央财政收入在全国财政收入中占绝对优势。只有这样才能保证在中央和地方财政实现纵向平衡后，中央财政还有足够的财力来平衡地区间财力的差异。澳大利亚、法国、日本等采取纵向模式的国家，其中央财政收入都占全国财政收入的70%左右，而我国中央财政收入远远达不到这一水准。

分税制改革后，我国中央财政收入占总收入的比例虽有明显上升，但仍不占优势，原因是新实行的分税制和转移支付制度仍倾向于保持地方既得利益。地方既得利益的维护承认了各地的现有差距，而中央财政收入有限性又使其在促进财力横向平衡上难以有所作为。在这种条件下，要缩小地区间公共服务水平的差距，只有两条道路：一是采取横向转移支付模式，从富裕地区的财政收入中拿出一部分来补贴贫困地区。这种方式同中央集中大部分财力再进行均等化转移支付比起来，更容易接受，对效率的损失也较少。德国的横向转移支付、法国的贫困调节基金，在运行中都没有受到多大的阻碍。二是对税收返还采取类似日本的做法，把中央对地方的税收返还按地方的财政缺口分配，以平衡地区间的财力差异。这种做法易引起富裕地区的强烈不满，实施阻力较大。所以我国政府间转移支付应在保留现有的税收返还基础上，增加横向转移支付。中央政府主要解决纵向不平衡问题，纵向转移支付除了可以适当维护地方既得利益外，还能加强宏观调控力度，维持中央财政的权威，使地方政府的行为符

合中央的意图。

3. 支付形式 一般来说,横向转移支付应属于一般性转移支付,主要用于平衡各地财力的差异,保证贫困地区能够提供全国平均水平的公共服务,由地方政府自由支配。纵向转移支付包括税收返还和专项拨款。税收返还主要用于解决财政收支的纵向不平衡问题,属于一般性的转移支付,中央政府对用途不加限制。而专项拨款主要体现国家的宏观调控政策,由中央财政对其使用范围及配套资金情况有严格的规定。专项拨款应比较集中,不能“撒胡椒面”,过于分散,也不能成为定额补助。专项拨款的对象、数额根据中央宏观调控需要由中央财政决定。

4. 转移支付对象及数额的确定 如果按上面设计的模式,税收返还仍然按现行的计算方法。新增的横向转移支付首先要计算出各地区的理论收入和理论支出。理论收入主要包括地方税收、地方企业上缴利润、税收返还额、其他项目收入。理论支出的核定比较复杂,可以参照日本的做法。第一步要列出支出项目,并为每个支出项目核定单位费用,然后根据每个地区每个项目,计算出各地区各项目的支出需求额,再根据各地区的不同情况,分别对第一项目支出需求额乘以调整系数,加总得出每个地区的理论支出。理论收入与理论支出相比较,收大于支的对收不抵支的进行补助。为保证各地区的积极性,必须使贫困地区和富裕地区在进行横向转移支付后仍有一定的差距。可以先规定一个最低支出标准,规定最贫困的地区标准支出,对低于这一标准支出的先全部予以补齐,再按一定比例,对转移支付对象进行补助。对转出地区,则根据收入大于支出的数额,按照固定比例,或超额累进等方法转出。如果转出额与转入额有出入,中央可以采取一定措施进行调整,如不足可以按需要额进行调整,如超出可以按比例分配,也可以存入固定帐户,留作将来不足时使用,还可以转入其他帐户,等等。总之,中央财政可以根据情况确定,但一经确定,就不应轻易改变。专项拨款中,能用公式的用公式计算,不能用公式的则由中央财政根据情况决定。

新的政府间转移支付制度建立以后,原体制下仍运行的旧体制就应废除。用以平衡地区间差距的体制补助(或上解)将被横向转移支付所代替,结算补助(或上解)也将随着事权与财权的日益明确而逐渐消失,旧的专项专款将被新的更规范的专项拨款所取代。

(二) 建立规范的政府间转移支付制度的制约因素

从目前的情况看,建立规范的政府间转移支付制度的制约因素主要有以下几个:

1. 中央与地方事权的清晰界定 科学界定中央与地方政府的财权与事权,是建立规范的政府间转移支付制度的前提条件。我国目前对财权的划分比较明确,但对事权并没有清晰的界定。在具体事务上,中央与地方政府之间还存在着事权不清、交叉重叠的现象,常常会在由谁负责的问题上发生纠纷,这就使转移支付项目及数额的确定难以顺利进行。

在市场经济国家中,政府一般不直接干预经济,其经济职能主要是进行宏观调控和管理公共事务。宏观调控一般由中央政府进行,大部分公共事务由地方政府负责。我国政府的经济职能却常常发生扭曲,尤其是地方政府。地方政府的首要职能应是加强本地区基础设施的建设,有效的提供公共服务与社会环境的治理。但在目前的体制下,地方政府在许多本应有所作为的方面没有做出努力,而把大部分精力放在企业上面,众多公共事务的管理则落到中央政府身上。这样,一方面加大了中央财政的压力,另一方面地方财政支出也超出了提供公共服务的范畴,很难保证转移资金的合理使用。

2. 中央政府财政收入占财政收入比重较低, 使用于纵向转移的财政收入过低, 使政府提供的公共服务水平太低。

3. 统计数据和统计资料的欠缺 我国地域辽阔, 各地区情况千差万别, 十分复杂, 给统计工作带来了一定的难度。但统计资料不健全, 数据不够精确的主要原因还是由于我国的经济水平较低, 交通、通讯工具比较落后。在资料的收集、整理上, 很容易出现误差。另外, 一些人为因素也影响了数据的精确度。由于体制上的原因, 部分基层工作者出于地方政府部门的需要, 任意改写统计数据, 使统计资料的可信度大打折扣。

4. 统一预算体制 统一的预算体制可以使中央政府准确了解地方政府的收支情况。服务水平及公共支出规模, 以此来确定转移支付的对象及数额。而我国政府预算包括预算内和预算外两种收支, 难以科学核定政府收支状况及服务范围, 降低了转移支付制度的有效性。

5. 地方利益的调整。新的转移支付制度必然会触动地方利益, 地方利益刚性会在一定程度上阻碍新的政府间转移支付制度的建立。

由于有以上这些因素的制约, 规范的政府间转移支付制度的建立还存在许多困难。这其中最关键的是政府间事权的划分。因为统计数据短期内可以通过一定的技术方法来替代, 从长远看, 则也较易解决。预算体制问题归根结底也是由于政府间事权划分不清造成的, 只要政府间的事权划分清楚, 预算体制问题会迎刃而解。地方利益的刚性也没有想象的那么严重, 只要转移支付的分配公正、客观, 也会得到较好的解决。但政府间事权的划分则与政府职能的转变、政治体制改革密切相关, 需要较长时间才能真正解决。从这一点来看, 新的转移支付制度的建立肯定是一个渐进的过程。

主要参考文献

- [1] [日] 坂入长太郎:《欧美财政思想史》, 张淳译, 中国财政出版社 1987年版。
- [2] [美] 布坎南:《公共财政》, 赵锡军译, 中国财政经济出版社 1991年版。
- [3] [美] 马斯格雷夫:《比较财政分析》, 董勤发译, 上海人民出版社 1996年版。
- [4] 厉以宁、吴易风、李懿:《西方福利经济学述评》, 商务印书馆 1984年版。
- [5] 周小川、杨之刚:《中国财政体制改革的问题与出路》, 天津人民出版社 1992年版。
- [6] 王传纶、朱青:《财政与市场经济》, 江西人民出版社 1994年版。
- [7] 李杰刚:《政府间转移支付制度: 基本理论与框架》, 《财政研究》1995年第 6期。
- [8] 财政部财科所“政府间转移支付”课题组研究报告:《借鉴国际经验, 完善我国的财政转移支付制度》, 1995年。
- [9] 财政部地方司:《过渡时期转移支付办法》, 1996年。
- [10] 余小平、吴雪、张文红:《地区发展差异及财政转移支付政策取向》, 《财政研究》1997年第 3期。