

China's Fiscal Transfer Payment System: Current Situation, Problems and Suggestions for Improvement

Huting Jiang

Zhejiang Gongshang University, Hangzhou, Zhejiang, 310000, China

Abstract

As the basic means of coordinating the fiscal distribution relationship among governments, the ultimate goal of fiscal transfer payment system is to achieve equalization of public services in the region. The central government has gradually established a new financial distribution relationship, which has reduced the financial differences between regions to a certain extent and promoted the equalization of basic public services through intergovernmental transfer payments. However, at present, China's financial transfer payment system still has some deficiencies and needs to be improved, such as the mismatch between transfer payment power and financial power, unreasonable structure, non-standard distribution, lack of supervision mechanism and so on. Based on the present situation of China's financial transfer payment system, this paper analyzes the problems existing in China's current financial transfer payment system, and puts forward some countermeasures and suggestions to improve the financial transfer payment system.

Keywords

fiscal transfer payment; problems; goals; principles; countermeasures

中国财政转移支付制度的现状、问题与完善建议

蒋鹤廷

浙江工商大学, 中国·浙江 杭州 310000

摘要

财政转移支付制度作为协调政府间财政分配关系的基本手段,其最终目标是实现区域社会公共服务的均等化。中央逐步确立了新的财政分配关系,通过政府间转移支付在一定程度上缩小了地区间的财力差异,促进了基本公共服务的均等化,但目前中国财政转移支付制度还存在一些不足和需要完善之处,如转移支付事权与财权不匹配、结构不合理、分配欠规范、监督机制缺失等。本文就中国财政转移支付制度的现状,分析中国现阶段财政转移支付制度存在的问题,提出了完善财政转移支付制度的对策建议。

关键词

财政转移支付; 问题; 目标; 原则; 对策

1 引言

财政转移支付制度是现代市场经济条件下处理中央与地方政府间财政关系的基本制度,是宏观财政政策的基本参数,对宏观调控体系的优化与区域经济发展的协调起到明显的调节作用,为提高财政资金的使用效率,促进产业结构调整和资源优化配置,实现公共服务均等化创造条件,但大量事实表明,中国目前财政转移支付制度的改革与运行存在着诸多的问题与缺陷,严重抑制财政转移支付制度潜能的释放。因此,我们需要认真分析中国财政转移支付的现状、存在的问题进行深入探究,提出合理有效的解决对策,以促进中国财政转移支付制度的进一步规范和完善。

2 中国财政转移支付制度的现状

财政转移支付是指中央的财政资金在各级政府之间的无偿转移,财政转移支付制度是国家财政管理体制的重要内容,其目的是调整各级政府、不同地区的财政收入与支出经济结构的平衡,1994年分税制财政体制改革基础上逐步建立起转移支付制度,财政转移支付的形式主要有—般性转移支付和专项转移支付,中国目前的财政转移支付主要由体制性转移支付、财力性转移支付和专项转移支付构成^[1]。一、体制性转移支付主要是税收返还,是1994年分税制财政体制改革确立的财政转移支付的主要形式,其性质是维护既得利益,为了减少改革阻力,是旧体制的延续,不具有均等化功能。二、

财力性转移支付以建立公式为基础,以均等化为原则的一般性转移支付,根据因素法确定各地区财政收入和支出的差额作为分配依据,财力性转移支付还包括:调整工资转移支付、民族地区转移支付、农村税费改革转移支付、“三奖一补”转移支付;三、专项转移支付由中央实行宏观调控,根据特定用途增拨给地方的专项预算资金,用于救灾、扶贫、社会保障、农业、教育、文化、卫生等方面的专项拨款,目前重点用于中西部地区,往往被截留、挤占、挪用。具有非均等化转移支付属性。

现阶段中国财政转移支付数额已有相当规模,总量持续上升,结构趋近优化,其效用得到有效发挥,呈现多样化,体制性转移支付比重下降,专项转移支付和一般性转移支付比重上升。

3 中国财政转移支付制度存在的问题

3.1 财政转移支付制度的事权和财权不匹配

3.1.1 事权划分不明确

中国有关法律法规对各级政府的事权划分只作原则性规定,具体划分不够明晰,尚缺乏法律依据,没有从法律上明确划分中央和地方的职责权限,体现在各级政府事权和支出范围存在相互交叉、重叠、错位、层层下放等现象,既有中央财政负担地方支出的现象,如一些地方文化、城市基础设施建设项目,又有地方政府承担中央部分支出项目的现象,如国防、国税、海关等事务。中央与地方共同承担的事务,没有规范统一的方案,谁都可做但谁都没有做好,如普及义务教育等,上级政府干涉下级政府的事务,存在着“中央点菜,地方买单”的现象。

3.1.2 事权下放情况较突出

没赋予地方政府相应的财力,导致地方政府事权与财权不匹配现象。近几年中央陆续将一些企业、学校、地质勘探等企事业单位下划地方,并按下划标准给与补助,但随着物质水平的上升,补助基数与实际支出水平之间的缺口越来越大,增加了地方财政的支出压力。

3.2 财政转移支付制度的种类偏多、结构欠合理

目前世界上大多数国家都采用两种转移支付,即均等化的一般性转移支付与专项转移支付,而中国的转移支付形式达六种以上,真正属于均等化转移支付形式的只有一般性转

移支付,所占比重低难以实现均等化目标,税收返还是中国的财政转移支付的主要形式,目的是保护地方的既得利益,比重较大,发达地区税收返还额远高于不发达地区,加剧了贫富差距,不利于达到均等化。专项转移支付比重偏高并种类繁多,几乎涉及所有支付项目,大多服务于特定政策目标,专款专用,并不能增加地方财政的可支配财力,中央推出重大项目时,有些要求地方政府提供配套资金,反而加重地方的负担,有时为保证顺利实施,往往对经济薄弱的省市转移相应支付补助,势必造成转移支付种类繁多的现象,如为了扶持民族地区发展给与民族地区转移支付补助,为农村税费改革出台农村税费改革转移支付补助等,造成中央与地方结算时手续的繁杂,不利于转移支付制度的规范^[1]。

3.3 财政转移支付制度的分配欠规范

现行的转移支付中,只有一般性转移支付是按公式采用因素法计算分配资金,根据客观因素计算确定各地区的标准财政收入和标准财政支出及标准财政供养人员,以各地区标准财政收支差额作为分配依据相对比较规范,但这些都是从有关报表和年鉴取得,受统计数据限制,很难准确测算,同时测算范围指标的选择上有待进一步改进,由于中国东、中、西部地区差距较大,使用同一个公式分配转移支付资金显然缺乏客观性,以此计算得到的转移支付数额很难达到各地支出要求,贫困地区不可能实现公共服务的均等化。

税收返还是地方政府转移收入的重要组成部分,从近几年的情况看,收入能力强的地区得到的返还数额更多,经济越落后地区返还就越少,按“基数法”确定的税收返还没有考虑各地区的收入能力和支出需求的差异,缺乏合理标准,不能保证财政的纵横平衡,很不规范。

专项转移支付的随意性大,中央对地方专项资金的规模取决于地方的讨价还价能力,各地为了争取更多的专项资金,都设立了驻京办加强同中央各部门的联系,有些专项资金的分配不公开、透明,助长跑“部”“钱”进的不良风气。专项转移支付范围过大、资金分配较分散,近几年资金涉及的项目多达200多个,导致分配到某个项目的资金明显不足。有些专项资金下达地方后还需要地方增加配套资金,使地方财力更加紧张。部分专项转移支付资金职能交叉,不同职能部门都主动参与专项资金的管理和使用,如救灾资金涉及发改委、民政部、财政部、水利部等部门,多部门管理缺乏统筹。

3.4 财政转移支付制度的监督机制缺失

良好的制度必须要有严格规范的监督机制，地方政府上报的财力情况要经过同级监督部门的审查、批准，对财政转移支付的使用情况、经济效益监督部门要进行跟踪检查。目前，中国每年有上千亿转移支付资金仅仅用财政部门制定的政策来约束规范，显然缺乏监督，还有相当一部分资金未纳入地方的财政预算，游离于人大监督，地方政府支配中央财政转移支付的补助资金存在着相当大的随意性，加上监督管理机制的缺失，挪用、截留资金的情况时有发生。审计监督不到位，《预算法》欠健全，部分资金预算又缺乏明细，审计监督的过程又存在问题，转移支付的监督工作主要通过高层监督审计完成，上级转部门一般都只重视资金的申请、审批和拨付，而忽视资金使用情况的监督检查，中央对转移支付的预算及决算有不公开、不透明情况，也增加监督的难度。审计机关又缺乏相对的独立性，没有一套监督审计系统，对资金的使用效果未能及时掌握信息并作准确评价，造成的主要原因是相关法律法规体系建设滞后，执行监督部门的协调不够顺畅，缺乏有效的监督机制，就不可避免的出现财政资金的低效、流失和浪费的现象。

4 完善中国财政转移支付制度的实施策略

4.1 财政转移支付的目标与原则

目标：财政转移支付的目标应包括均等化目标与宏观调控目标，均等化目标是公共服务的均等化，基本公共服务均等化是当前的主要目标，包括人身安全、义务教育、公共卫生、基础科研、社会公益事业等涉及民生的重要方面。对于宏观调控目标，在金融危机中证明了宏观调控的必要性，财政转移支付在宏观调控中实现优化资源配置、促进区域经济协调发展、维护国家稳定、构建和谐社会。

坚持的原则：一、合理规范原则。财政转移支付制度无论在目标的制定、操作程序的设计都要做到科学合理，而规范统一的财政转移支付制度不仅要求政府间事权划分清晰、职能定位准确、规模得当、支付方式贴切，确保制度的实施；二、公平、效率原则。不同地区的公共服务水平的差距在不断扩大，财政转移支付制度要体现公平，秉持效率优先、兼顾公平原则，为确保财政转移支付纵横平衡，要求当地政府合理衡量财政支出的量度，从转移支付占当地财政支出的比例以及地方事

权的范围同地方财力承担的力度来确定，同时要建立激励机制，鼓励贫困地区增加财政收入，促进效率提升；三、公开、透明原则。完善财政转移支付制度，就是要求转移支付资金在计算、分配、拨付使用、监督检查等环节都公开透明，规范各环节的运行程序和操作依据。

4.2 完善中国财政转移支付制度的策略

明确地方政府的事权和财权，规范转移支付制度。首先是理顺政府间收入分配关系，合理调整中央与地方的收入划分，深入推进增值税转型、开征物业税等税制改革，逐步将预算外资金纳入预算管理，适当调整中央收入的比重，明确土地等资源类收入的归属。其次是明确政府间事权和支出权范围，按照公共产品的层次来界定范围，受益遍及全国的国防、社保等应由中央政府负责，受益范围限于地方的市政建设、地方治安等则由地方政府负责，下级政府能做的事不上交，方便人民群众监督。最后要把事权和财权的划分纳入法制轨道，通过立法加以规范，中央的由全国人大立法确定，地方的由省级立法机构制定地方性法规，依法行使事权和财权。

优化转移支付结构，简化转移支付种类。随着中央与地方事权、支出责任不断明确，整合优化转移支付项目，规范专项转移支付资金配套政策，避免专项转移支付财力倾向，简化转移支付的种类，既有利于资金管理，又能充分发挥转移支付的规模效应。目前中国转移支付项目多、计算不统一、涉及面广、分配不规范、不透明，应该选择因素法，合并转移支付项目，统一计算方法，发挥调节地方财力均衡的作用；规范转移支付体系，提高一般性转移支付比例，缩小专项转移支付范围、规模，实行配套与非配套拨款相结合，合理确定地方配套比例，防止单一的配套要求，造成贫困地区资金压力或无力获得拨款，贫富差距更大的现象，专项支付资金要建立项目信息库，健全统一的项目管理机制，充分论证决策增加透明度，合并重复交叉项目，并建立专项转移支付的资金库及政府采购试点，切实提高资金的使用率。

建立监督评价体系，促进转移支付规范化和制度化。转移支付关系到国家财力在各级政府间的分流动，是一项涉及面广、政策性强的财政再分配，客观上要求必须建立监督评价体系。首先成立权威性的转移支付管理机构，目前中国的由财政、民政、审计等部门组成，机构过于分散，办事效率低，存在浪费现象，应将职能归并，组成一个专门的决策和执行

机构,成立专家委员会,行使监督职能,负责转移支付方案的设计、解释、咨询工作,负责搜集数据、处理信息、计算和拨付转移支付金额,特别加强对转移支付预算管理的监督,所有政府收入纳入预算管理,建立完整的预算体系,完善监督问质机制,提高预算的公开、透明和绩效,对具有专款专用性质的社会保障资金和其他政府性基金,以及跨年度分阶段的收入项目,应建立特殊的预算管理,在预算报告中专门说明并接受各级人大及社会的监督。其次健全财政转移支付的评价监督机制,设计一套科学合理的评价考核方案,对转移支付资金的使用效益进行评价考核,实行惩罚激励机制和有偿使用机制,充分调动下级政府开源节流的积极性,消除下级政府对财政补贴的依赖性。同时建立行之有效的监督信息系统,实现数据共享,对财政转移支付的分配方案、使用过程经济效益进行跟踪反馈,确保资金效益的最大化。最后加强财政转移支付的法制化,赋予财政转移支付的法律地位,从中央地方事权、支出责任的划分到转移支付目标、原则、方式、分配方法、监管内容提供法律保障,加快转移支付的立法进程,完善《预算法》,制定相关法律法规,规范中央与地方的事权、财权关系,做到转移支付制度有法可依,加强对财政转移支付制度的法律监督。

采用因素分析法规范分配方式。为了使转移支付制度产

生公平和均等化的效果,采用“因素法”以科学的公式和模型来确定转移支付的规模和数量,是完善财政转移支付制度的一个重要步骤,建立规范的财政转移支付制度需要大量的基础数据,数据的准确和完整与否直接影响转移支付资金分配的合理性,政府应加强统计信息系统的建设,提高政府统计信息的质量。财政转移支付的量化取决于各地政府收支水平的各种客观因素,采用因素核定地方财政需求和供给能力,可有效地排除人为因素影响,使转移支付资金更切合实际,许多国家在确定转移支付资金时都采用因素分析法,找出影响地方政府收支的各种客观因素及影响程度的大小确定地方支出水平,因素的选择要是客观的,突出人口、规模密度、人均GDP、环境、生态差异等主要因素,将就业率、人口迁移和“三农”因素及行政与公共服务服务成本差异等纳入分配公式,加以测算和分析。采用规范的公式化方法进行分配,能提高转移支付的透明度,规范中央与地方的财政关系,避免讨价还价,提升财政管理的科学化程度。

参考文献

- [1] 龙朝晖,邓建新.政府间财政转移支付:问题及政策建议[J].改革研究,2005(7).
- [2] 安体富,任强.公共服务均等化:理论、问题与对策[J].财贸经济,2007(8).