# 论协调区域发展的财政转移支付制度创新

来源：网络 作者：海棠云影 更新时间：2024-02-04

*\" 内容提要：通过协调区域经济发展，为全国统一市场的最终形成扫除障碍，是“十一五”规划要重点突破的领域。作为我国财政资金分配和财政平衡制度的转移支付制度还存在许多不合理的地方，离公共财政的要求尚有一定距离。学习和借鉴国际通行的办法，调整财政...*

\" 内容提要：通过协调区域经济发展，为全国统一市场的最终形成扫除障碍，是“十一五”规划要重点突破的领域。作为我国财政资金分配和财政平衡制度的转移支付制度还存在许多不合理的地方，离公共财政的要求尚有一定距离。学习和借鉴国际通行的办法，调整财政资源在我国纵向和横向的不均衡，逐步实现公共服务支出基本均等化，事关国家的长治久安、民族团结和社会稳定。

关键词：转移支付制度；区域发展；科学发展观

瑞典经济学家缪尔达尔在《经济理论和不发达地区》一书中，提出了“地理上的二元结构”理论。这一理论认为，发展过程是一个不平衡的过程，如果听其自然，由于“循环积累因果关系”的作用，将会出现富的更富、贫者更贫的“马太效应”。政府不应消极地等待发达地区产生“扩散效应”来消除这种差别，而应采取一定的特殊措施给予不发达地区一定的补助或刺激其经济发展，以缩小差距。这种“特殊措施”就是通常我们所说的转移支付①。刚刚结束的“十六届五中全会”将协调区域经济发展作为重点研究领域，认为要实现“五个统筹”，发挥财政的协调作用是关键一环，而其中最重要的就是完善政府转移支付制度。

一、我国现行转移支付制度的弊端

我国现行的政府间转移支付制度是1994年实行分税制改革时建立起来的，虽然历经多次演变，但至今仍没有完全摆脱传统体制下统收统支的形式，不足以阻止地区间差距不断拉大的趋势。所以现存的各级政府间上缴下拨的关系算不上真正的转移支付制度。总的来看，我国的转移支付制度在以下两个环节严重滞后。

（一）转移支付制度的设计环节

由于1994年的分税制改革是在不触动地方既得利益的情况下进行的，只是规范了中央与地方财政收支关系的一个基本框架，对各级政府间的事权和财权没有严格的界定，因此，随着时间的推移，分税制的弊端也日益凸现，最突出的就是导致了基层财政困难和地区间差距的日益扩大。其中转移支付制度的薄弱和不规范则是导致地区间差距拉大的因素之一。

除此之外，其中的税收返还和体制补助沿用了财政包干体制的内容，采用1993年为基数，进行环比递增方案，返还的结果是税收额度多的地方返还多，税收额度少的地方返还少，致使富的地方更富，穷的地方更穷。地区差距的存在导致基层政府收入来源的不平等；在转移支付制度不规范的条件下，基层政府收入的不平等反过来又加剧了地区间的差距，而且导致了教育、公共卫生、基础设施等公共产品供给的区域间不平等，这样就使得财政转移支付的最终目标难以实现。

（二）转移支付制度的执行和监督环节

现行转移支付工作由各级财政部门负责，但目前的情况是：一方面，专项拨款和结算补助的分配缺乏规范科学的法规依据和合理的分配标准，在实际操作中受人为因素的影响很大，带有很大的随意性。至于财政转移支付资金能否按时按量到位，能否专款专用，还没有专门的机构对此进行检测和评价，也没有相关法律作为准绳。另一方面，转移支付资金一旦到了作为接受方的地方政府手中，地方政府如何分配和使用这些资金仍是一个比较复杂的问题。

二、借鉴澳大利亚经验，完善我国转移支付制度，统筹区域发展

地区经济发展不平衡作为一个客观的经济与社会现象，具有一定的普遍性，发达国家和发展中国家概不例外，区别只是这种差距的程度、产生的原因、治理时机的掌握和政策措施的着力点等有所不同。澳大利亚作为发达国家，在转移支付方面，其财政均等化模式的运用已成为一个典范。我国的政治制度和文化背景虽然与澳不同，但在自然地理分布和地区经济发展不平衡方面却比较相近，因此，我们可以借鉴其宝贵经验，来完善和规范我国的转移支付制度。

（一）澳大利亚转移支付简介

综合来看，有以下几点值得我国借鉴：

1.政府级次少，税务机构单一，整体税制设计良好。澳大利亚税收实行一级管理制，无论是联邦政府还是州、地方政府，都只设一个税务局，并且联邦政府与州政府不存在隶属关系⑤，三级政府都拥有各自的税收和税收管理权，较好地减少了行政成本，降低了交易费用，确保了稳定的财政收入。虽然澳大利亚的税制较之我国复杂，税种繁多，但其税改周期短，充分适应了经济社会发展，而且国民纳税意识普遍较高，高税收换来高福利，使整个国家的“国民幸福指数”（GNH）相当高⑥。

2.中央财政在全国财政分配中占有主导地位。澳中央财政集中了全国75%以上的财力，但中央转移支付的量比较大，以此将地区间社会服务水平拉平，妥善地处理了中央与地方的分配关系，保护了地方积极性。据统计，202\_-202\_财政年度财政总收入约2500亿澳元，其中联邦财政收入约占70%，联邦财政本级支出约占其收入的40%，其余收入用于对州财政的转移支付⑦。

3.合理运用特殊目的转移支付（SPPs），以利于国民经济良性循环。特殊目的转移支付（specificpurposepayments）属于特定拨款，在中央政府的转移支出中占有相当重要的位置，大约占到整个中央政府支出的13%，并且其投入主要集中在教育、卫生、交通、社保、住房等领域（前三项约占75%）⑧。合理运用特殊目的支付资金的意义，就在于通过它\" 促使地方政府按照中央的意图投资有利于本地国民经济良性运行和地区发展的公共产品，维持经济的可持续发展。

（二）用科学发展观指导财政工作，完善转移支付制度，统筹区域发展

在十六届五中全会通过的“十一五”建议中，中央将“全面、协调、可持续”的科学发展观上升到统领发展全局的位置上，目标是实现均衡发展、构建和谐社会。用科学发展观统筹区域发展的原则是“实施西部大开发，振兴东北地区等老工业基地，促进中部地区崛起，鼓励东部地区率先发展，形成东中西互动、优势互补、相互促进、共同发展的格局”。笔者认为，总的设计思想是对的，不能让快的慢下来，因为东部地区提供的国家税收占全国的60%以上，富的地方交了税，中央政府才能通过转移支付支持西部、东北老工业基地。因此，我们必须借助国家财政的二次分配职能，建立科学规范的转移支付制度并加大规模和力度，尽量缩小区域财力差距，为新一轮的财税改革打下基础。

1.尽快制定《政府转移支付法》，界定好各级政府的收支权限，同时建立起有效的管理机构。鉴于政府间转移支付是一个全国纵横交错的完整体系，因此，立法权要高度集中统一，各个部门绝不能各自为政甚至相互矛盾，这一点对于我国五级财政体制尤为重要。在划分各级政府的具体支出责任时要以效率为标准，即一项财政支出责任由哪一级政府承担最有效率，就应当划归到该级政府责权范围中。

转移支付的机构建设可借鉴澳大利亚模式———政府机构加咨询委员会型，一是联邦国库部，二是联邦拨款委员会。根据国外经验和我国实际情况，可以成立一个专门机构来进行转移支付方案的确定和支付资金的拨付，具有一定的行政职能而非纯粹的咨询机构。该机构还可负责对转移支付的最终效果进行调查、追踪、反馈、监督和考评，使其社会效益和经济效益尽可能统一，不断提高转移支付资金的使用效率。

2.挖掘财源，发挥有限资金的最大效应，创新转移支付形式。由于我国尚属不发达国家，财政收入的有限性制约着转移支付的可动用资金，因此，一方面需要广泛挖掘财源（加强税收征管、预算外资金纳入预算内管理等），适当提高“两个比重”。另一方面要将有限资金发挥其最大效应：一是规范地归并转移支付种类，把现存的体制补助、税收返还和结算补助这三项归并到一般性转移支付中，改变转移支付资金的无谓双向流动。在“公平优先，兼顾效率”的原则指导下，我国目前的转移支付应以一般性补助为主，专项补助为辅，向西部贫困地区适当倾斜。二是合理划分每种转移支付实施范围，发挥其最大的经济和社会效应。根据不同的目标采取不同的指导原则：对于西部落后地区中有条件的、有资源优势的，中央应多增加分类转移支付，给予特殊政策，使其带动周边其他地区，发挥好“造血”功能。

中央财政从202\_年起，按照“以奖代补”的思路，对地方实施“三奖一补”政策，使县乡财政困难状况有所缓解。“三奖一补”激励约束机制本质上是一般性转移支付的组成部分，但在政策目标和作用机制方面与一般性转移支付又有所不同，是对一般性转移支付的补充。因此，今后在转移支付的形式、内容等方面还大有创新文章可做。

3.处理好公平与效率、局部利益与整体利益、近期目标与远期发展的关系。当前，我国正处于经济转轨时期，市场经济体制和分级分税财政体制还没有规范和完善，多年来贯穿下来的“放权让利”的思想仍然存在于各级地方政府，表现为地方政府既得利益刚性较强，调整难度大。因此，需要政府这只“看得见的手”纠正部分市场失灵造成的地区差异，协调好公平与效率的关系，同时要考虑到地方政府对地方经济发展的积极作用，不可简单否定地方政府的既得利益。在对待局部利益与整体利益时，一方面必须正视我国地区差距的现实，另一方面又应当明确我国地区差距的解决只能在加快整个国民经济发展的前提下，通过综合国力的增强、国家政策的调整和宏观调控的加强以及东部地区的示范、辐射和带动来逐步进行，不能一步到位，不能用牺牲东部和整体的办法来寻求和换取西部的发展。

转移支付的近期目标是逐步规范地方政府间纵向转移支付方式，优化转移支付结构，加大中央政府财力集中度，增强中央政府宏观调控能力，改变目前“撒胡椒粉”式的“大锅饭”分配体制。而远期目标是在社会主义市场经济体制和分级分税财政体制趋于完善、均等化转移支付技术条件已经成熟的状况下，抑制各地区间经济发展的不平衡，实现各级政府提供公共服务能力的均等化，使各地居民都能享有同等的就业、医疗、交通等方面的机会与服务。

总之，统筹区域发展，构建和谐社会，不是仅靠完善财政转移支付制度就可以如愿的，各类相关的配套改革应同时启动，包括政治体制改革。同时，我们也认识到，合理调整中央政府和地方政府间的事权和收支关系，本身就是政治体制改革层面的内容之一。在动用财政资金对落后地区进行基础设施投入等转移支付的同时，还应该加大落后地区的教育投资，为其经济发展提供必要的人力资源，从长远和战略的角度统筹好我国的区域发展。

注释：

①财政上的转移支付包括两类：政府之间和政府与私人之间的转移支付，笔者在本文中要探讨的是前者，即目前我国政府（上下级及同级）间转移支付存在的问题。

②葛乃旭。重构我国政府间转移支付制度的构想〔J〕。财贸经济，202\_，（1）。

③张新光。中央财政转移支付制度：好钢用在刀刃上〔EQ/OL〕。中国报道周刊，202\_-6.

④德、意、澳财政转移支付概貌〔N〕。中国财经报，202\_-10-13.

⑤《澳大利亚税收考察报告》，《江苏国税调研》，第16期。

⑥从GDP到GNH〔N〕。新浪财经，202\_-10-19.

⑦见澳大利亚财政部网站

参考文献：

〔2〕仲伟志。规范中央地方关系调整各级政府事权〔N〕。经济观察报，202\_-10-31（43）。

〔3〕尹永钦。我国财政转移支付效应分析〔J〕。吉林财税高等专科学校学报，202\_，（3）。

〔4〕刘扬，董兆平。我国政府间财政转移支付制度效应分析和改进构想〔J〕。财政研究，202\_，（8）。

〔5〕赵英兰，纪鹤。财政转移支付是国外解决地区差距通行做法〔J〕。特区经济与港澳台经济，202\_，（4）。

〔6〕梁金兰，李冬梅。澳大利亚转移支付制度的基本经验〔J〕。山东财政学院学报，202\_，（3）。

〔7〕傅光明。论中国制定《财政转移支付法》的若干问题〔EB/OL〕中国财税法网，

本DOCX文档由 www.zciku.com/中词库网 生成，海量范文文档任你选，，为你的工作锦上添花,祝你一臂之力！