# 关于建立我国财政转移支付法律制度的构想

来源：网络 作者：紫陌红尘 更新时间：2024-02-05

*\" 摘要：财政转移支付法律制度，是用于调整在财政转移支付过程中所发生的经济关系的法律制度，它是由国家通过立法来确认和保障的。我国从1994年实行分税制以来。对财政转移支付只是通过一些政府规章进行规定，还没有权威的法律制度对其进行约束。本文试...*

\" 摘要：财政转移支付法律制度，是用于调整在财政转移支付过程中所发生的经济关系的法律制度，它是由国家通过立法来确认和保障的。我国从1994年实行分税制以来。对财政转移支付只是通过一些政府规章进行规定，还没有权威的法律制度对其进行约束。本文试图从我国财政转移支付法律制度存在的主要问题出发，同时借鉴国外财政转移支付法律制度的成功经验，在立足本国国情和服务社会主义市场经济建设的基础上，提出了完善我国财政转移支付法律制度的若干构想。

关键词：财政转移支付制度；法律制度；立法

一、当前我国财政转移支付制度存在的主要问题

为适应发展社会主义市场经济的需要，我国在1994年进行了分税制财政体制改革，初步规范了中央和地方的分配关系，并相应建立了财政转移支付制度。财政转移支付制度的实施与完善，不仅改善了地区间的横向财力分布结构，加快了公共服务的均等化进程，而且更新了理财观念，推动了政府职能的转变。但是目前我国现行对财政转移支付进行规范的制度还存在许多问题。

（一）政府间事权划分不清晰影响了财政转移支付的规范性

中央和地方实行“分灶吃饭”的分税制财政体制以来，对财权的划分还比较明确，而对事权的划分界定不清晰。事权是指各级政府所享有的提供公共物品、管理公共事务的权力；财权是指各级政府所享有的组织财政收入、安排财政支出的权力。[1](P

4

8)财权与事权的不对称直接导致了各级政府之间对事权和财权支出范围的随意和盲目划分，必然产生上下级政府对同一项公共服务重复提供或对某些地区急需的公共服务因上下级政府推诿责任而无人提供的现象，而且事权划分的模糊和财政支出范围划分的混乱导致许多政府机关人浮于事，也很难对其进行绩效审计和考核，由此导致财政支出整体效益的低下。

（二）财政转移支付结构不合理削弱了公共服务的均等化

（三）财政转移支付资金的安排缺乏监督造成了资源配置的低效率

（四）财政转移支付标准的不规范阻碍了调节手段的公正性

在我国现行的财政转移支付的法律形式中，并没有建立一套科学而完善的计算公式和测算方法，资金的分配缺乏科学的依据，要么根据基数法，要么就是根据主观判断，而不是根据一套规范的计算程序和公式来分配，这样势必造成转移支付的盲目性和随意性，相应地财政转移支付演变为中央与地方之间的博弈行为，影响其公正性和透明度，降低了转移支付的效率。

（五）财政转移支付立法的不完善降低了法律的约束力

我国财政转移支付制度缺乏法律的支撑和保障，法律约束和监督机制不健全，主要表现在如下四方面：一是相关的法律法规体系的建设仍然比较滞后，我国现行的政府间财政转移支付制度依据的主要是政府规章，还没有专门的或者相关的规定转移支付的法律，缺乏法律权威性和统一性，这在客观上就降低了财政转移支付制度决策和运作的民主性和规范性。[3]二是没有专门机构对财政转移支付进行统一安排和管理，使来自于不同口径不同名目的财政转移支付之间目标不统一，标准不合理，政策功能相互冲突，政策目标的实现难以保证。三是财政转移支付的决定与支付缺乏明确的程序规范，使支付对象、资金数额、支付时间、支付方式等方面都带有太多随意性和人为因素，上下级之间讨价还价，决策人员滥用权力的现象屡见不鲜。四是对财政转移支付违规违法行为责任的认定和处罚欠缺全面而明确的规定，使许多违规行为找不到从法律上予以处罚的依据，很多违法行为都以“内部处理”了事，造成了一些部门一些人对转移支付的有关规定视若无物，严重影响了转移支付制度的权威性。

二、国外财政转移支付法律制度的经验借鉴

西方发达国家实行政财政转移支付制度已经有几十年，在这方面有成熟的制度和完善的法律经验。通过对这些国家的财政转移支付法律制度进行考察和总结，可以为我国财政转移支付法律制度的建立提供经验借鉴。

（一）明确划分各级政府的事权是完善财政转移支付制度的关键

各国对各级政府的职责都做了明确的法律规定。美国法律对事权的规定为：联邦政府负责国防、外交和国际事务等关系到全国利益的事务和涉及全国的社会福利计划；州政府负责联邦政府以外的、且没有授权地方政府处理的一切事务；地方政府则根据州法律规定和州政府授权处理当地事务。德国法律规定，联邦政府主要管理涉及国家利益和整体经济的事务，州政府除本级行政事务外最大的职能是教育，此外还有州司法、治安和公共卫生事务，地方政府主要负责管理本级行政事务和关系到本地公众基本需要的地方事务。这些国家通过法律对各级政府间事权的明确划分，不仅有效地避免了各级政府在支出责任上的相互推诿、扯皮，而且为规范化转移支付法律制度的实施创造出重要的基础条件。

（二）实现全国各地公共服务水平的均等化是财政转移支付的基本目标

尽管各国转移支付要保证国家许多政策目标的实现，但财政转移支付的基本目标是保证全国各地居民都享有大致相同的公共服务水平，确保国家最低的就学、就医、就业、公共交通等的公共服务标准的实现。美国法律对联邦政府给州及地方政府的补助金用途进行规定必须用于卫生医疗保健、收入保障、教育和培训以及交通等项目，州和地方政府不得移作他用。德国的《德意志联邦共和国基本法》明确规定：“联邦立法保证财政上强的和财政上弱的州之间有合理的平衡，同时考虑各镇和联合乡的财政能力和财政需要。这种立法规定应该获得平衡费的州提出平衡申请的条件和应付出平衡费的州担负平衡责任的条件，以及决定平衡费数额的标准。”上述规定促进了这些国家各地区公共服务水平均等化的实现，有效解决了地区经济发展水平和公共服务水平不相适应的矛盾，为社会稳定奠定了坚实的基础。

（三）“因素法”的采用是财政转移支付标准统一的前提

美、德、日等国在确定一般性转移支付时，均采用“因素法”对地方政府的财政能力、

财政需求和调整系数进行测定。对财政能力的测算要考虑影响该地区财政收入的各个因素，如社会总产值、国民收入、税源、税基、税率的发展变化等。财政需求上要考虑人口、面积、交通、公共服务水平等条件的影响。调整系数则要根据本地自然、社会、经济等多方面因素作用下的实际状况来确定。这些因素\" 都是客观存在的，是为各地区所共同认可接受的。这样，上级政府就可以根据某地客观存在的因素综合测算出对它应予的财政转移支付金数额，下级政府同样也能够权衡影响本地财政收支的各有关因素，自行计算出应接受的转移支付金数额。这种按客观因素来测定收支，确定转移支付的方法比较科学合理，也相当公平透明，既减少了各级政府间人为因素引起的盲目攀比，又便于实施执行。

（四）健全的法律体系是财政转移支付顺利实施的保障

作为财政预算管理的一种手段，各国的财政转移支付制度一般都具有明确的法律依据。如美国的各项转移支付都要根据有关法律规定并以法律形式确定下来，作为各级政府间进行转移支付和接受转移支付的基本依据。日本各类财政转移支付的主要测算依据和具体支付标准都在《地方预算法》中给予明确规定。德国在《宪法》中对财政体制及财政转移支付都做了较详细的规定。澳大利亚及印度和韩国等也都在其有关法规中对财政转移支付做出相应规定。通过健全的法律制度，使财政转移支付做到有法可依、有法必依，促进了制度的规范化和法律责任的明确化，保证了在财政转移支付的实际操作过程中能够依法行事，避免人为因素的干扰。

三、建立我国财政转移支付法律制度的构想

通过对财政转移支付进行立法，建立规范的财政转移支付法律制度，能有效地实现国家宏观调控，保证不同区域内政府施政能力和居民生活水平基本平衡，从而达到区域间经济协调发展的目的。我国对财政转移支付立法必须在立足本国国情的基础上合理借鉴国外成功的经验，实现财政转移支付立法与财政改革的进程的统一，必须牢牢把握财政转移支付立法为社会主义市场经济服务的目的，同时强调立法的现实可行性与适度超前性相协调，使之真正发挥高效规范财政转移支付的功能。

（一）按照各级政府的职能要求合理划分事权、财权并以法律形式确定

国际经验表明事权和财权应该具有统一性，统一的依据就是各级政府自身的地位与职能。[4](P

5

8)从我国现实情况看，事权划分的关键是合理确定经济管理权限。中央政府的经济管理权限主要是宏观调控和协调全国经济社会的发展；地方政府主要是完成中央宏观调控下达的任务和协调本地区经济社会的发展。要按照各级政府承担的事权，根据财权和事权相统一原则，合理确定各级政府的支出。同时也要大力促进政府职能的转变，对那些政府不该管、管不了、管不好的微观经济活动，应当由市场机制解决问题，从财政的供给范围中剥离出去，将财力主要用于社会公共需要和社会保障方面，以此来真正实现财政转移支付制度调整地区失衡、实现公共服务均等化的调节目标。

（二）依法调整现行的转移支付结构，建立合理的财政转移支付制度

（三）设置专门机构对财政转移支付进行管理和监督

根据我国目前的国情可以考虑在人大财经委中设立一个专门的“拨款委员会”，该机构与财政部无关，负责审批财政部转移支付的申请，监督资金的流向和使用情况，有权对各部委和各地方政府在财政转移支付中的违规违法行为做出罚款决定、对直接负责的主管人员和直接责任人依法提出处理意见、必要情况下移送司法部门予以查处。这样可以确保财政转移支付目标明确、结构合理、程序严谨、政策效果有保障。[5]

（四）使用“因素法”来统一和规范财政转移支付的标准

以“因素法”取代传统的“基数法”，实现财政转移支付资金的公式化分配，是进一步完善我国财政转移支付制度的核心内容。因素法的关键在于计算模式的确立和因素的选择。我国应依法确立“收入能力—支出需求均衡拨款型”作为计算模式，即通过计算各地的理论收入能力和标准支出需求来确定转移支付数额。而在确定影响我国财政收支的因素时应选取一些不易受到人为控制的、能反映各地收入能力和支出需要的客观性因素，如人口数量、城市化程度、人均GDP、人均财政收入、人口密度、自然因素等，并以此确定各地的转移支付额。为了鼓励各地加强税收的征管，提高地方增加收入的积极性，可考虑引入收入努力因素，如各地财政收入占GDP的比重。根据因素来衡量各地的财政地位、以公式化的形式确定各地的理论收入能力与标准支出及其转移支付额。这种作法有利于提高转移支付的透明度、可预见性和客观公正性，也有利于规范中央与地方之间的财政关系，提高财政管理的科学化程度。

（五）健全法律程序尽快建立财政转移支付法律制度

我国应加快推进转移支付制度的法制化，为转移支付提供强有力的法律保障。[6]首先，建议尽快由全国人民代表大会制定《财政转移支付法》。以基本法的形式确立财政转移支付的目标、基本原则、资金来源、法定形式、核算标准、分配方法及转移支付的监督及法律责任等，将财政转移支付过程纳入法制化轨道。以基本法的形式可以进一步增强财政转移支付制度的法律效力，有利于加强对省以下地方各级政府财政转移支付行为的规范。其次，要进一步规范转移支付的审批监督程序，应当编制转移支付预算，并在预算法中予以明确，按预算审批监督程序，报人大审查批准。一经批准，不得擅自变动。再次，以法律形式明确财政转移支付的监督制约制度，同时辅之以必要的司法和审计举措，建立相对完善的监督和约束机制，并规定对违法违章者的制裁，保证转移支付制度在立法、司法、和审计上的相互配合和协调统一，这样既能体现转移支付的权威性，又能体现其监督约束的完整性，确保转移支付制度的实施效果。最后，对转移支付制度中的违法行为制定专门的处罚措施。用法律条例明确列出各种情况的违法违规行为，对违规违法的一级政府或部门，依据转移支付的种类、性质和违规金额所占该笔资金的比例等因素规定罚款处罚，明确罚款额度确定方法及罚款执行机构;对直接负责的主管人员和直接责任人明确规定行政处分方式，对应予处分而不按规定处分的情况建立防范机制，同时建议修改刑法，对财政转移支付中严重违法的行为人规定相应的刑事处罚措施，予以严厉制裁。

参考文献：[2] 马海涛. 财政转移支付制度[M].北京：中国财政经济出版社，202\_.

[3] 伊文嘉，李凤梅. 我国财政转移支付法律诌议[J]. 特区经济，202\_，

（5）：53-54.

[4] 刘小明. 财政转移支付制度研究[M].北京：中国财政经济出版社，202\_. [6] 宋槿篱，李玮. 对我国财政转移支付立法的几点建议[J] 法学杂志，202\_，

（3）：62-64.

The Conception of Establishing the Law System of Financial Shift Payment in China

Abstract: The law system of financial shift payment refers to all law systems of economical relations which occurs in adjusting the process of financial shift and is confirmed and guaranteed by the governmental law. Since the enforcement of tax distribution system in China, our financial shift payments are some regulations which were carried on by the governmental rules and we don’t have some authoritative law system which restrains the financial shift payment. The article attempts to start with the main problems which exist in our system of financial shift payment and draws lessons from the success of foreign countries Then it puts forwards several conceptions about how to establish our system of financial shift payment.

Key words : The System of Financial Shift Payment; Law System; Legislation

罗 荆（1981-） 男 ， 湖北荆州人 ， 中南财经政法大学财政学专业202\_级硕士研究生。

联系方式：湖北省武汉市武珞路114号中南财经政法大学首义校区财政税务学院

Email： zhouhugang@sina.com

邮政编码：430060

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！