

Review on Public Finance & Economics

財政經濟評論

中南财经政法大学财税研究所 编
湖北财政与发展研究中心

2008年·上卷



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

财政经济评论. 2008 年. 上卷 / 中南财经政法大学财税研究所, 湖北财政与发展研究中心编. —北京: 经济科学出版社, 2008. 6

ISBN 978 - 7 - 5058 - 7292 - 9

I. 财… II. ①中…②湖… III. 财政 - 文集 IV. F81 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 086077 号

责任编辑: 白留杰

责任校对: 徐领柱

版式设计: 代小卫

技术编辑: 李长建

封面设计: 张宇润

财政经济评论

中南财经政法大学财税研究所 编
湖北财政与发展研究中心

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100036

教材编辑中心电话: 88191354 发行部电话: 88191540

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esphj3@ esp. com. cn](mailto:esphj3@esp.com.cn)

北京密兴印刷厂印装

787 × 1092 16 开 11.25 印张 210000 字

2008 年 6 月第 1 版 2008 年 6 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5058 - 7292 - 9/F · 6543 定价: 25.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

財政經濟評論

Review on Public Finance & Economics

编委会名单

学术顾问（以姓氏笔画为序）

马国强	王亘坚	丛树海	许毅	许建国
刘邦驰	陈共	何盛明	何振一	吴俊培
张馨	姜维壮	贾康	高培勇	梁尚敏

编辑委员会主任

杨灿明

编辑委员会副主任

陈志勇 庞凤喜

编辑委员会委员

陈光焱	王金秀	侯石安	叶汉生	刘孝诚
艾华	甘行琼	李大明	刘京焕	

《财政经济评论》编辑组

主任：庞凤喜（兼）

编辑：	李波	李景友	高亚军	薛钢
	程黎	王银梅		

目 录

财政理论

论构建共赢的中央与地方财政关系

..... 王 征 彭青秀 (1)

提高我国预算透明度的思考与借鉴

..... 李 燕 (23)

从合作联盟的角度解读公共商品供给

..... 赵福军 (31)

税制改革

中国与东盟在自由贸易区建设中的国际税收协调与合作问题

..... 刘隆亨 吴 军 (39)

我国公司并购税制与税收政策问题研究

..... 邓远军 (48)

财税法制

加强财税的宏观调控和法制建设促进构建和谐社会

..... 俞光远 (61)

税收基本法国际比较研究及启示

..... 汤贡亮 (76)

我国税收争议的现状 & 解决途径研究
..... 马克和 侯 伟 (88)

关于税收代扣代缴制度的几个疑难问题探讨
——兼论扣缴法律关系性质及“单位”的税法学含义 滕祥志 (106)

博士论坛

当前我国 CPI “涨幅过快” 条件下的财政政策选择
..... 皮海鹏 (127)

现代服务业集聚功能园区与财政政策探讨
..... 金荣学 (141)

影响蕉农对香蕉保险有效需求的因素分析
——来自海南 719 户蕉农的经验证据 潘勇辉 (152)

英文摘要 (Abstract) (169)

论构建共赢的中央与地方财政关系

王 征 彭青秀

摘要：事权、财权、财力在各级政府之间的划分，是分税制的核心内容，中央与地方财政关系实质上是事权、财权和财力三要素之间的关系：事权与财力相匹配，以事权定财权，以财力保事权。目前中央与地方关系不太和谐，事权与财力不相匹配的矛盾日益凸现，基层财政困难，区域间公共服务水平呈扩大之势。构建和谐共赢的中央与地方财政关系是一个相当复杂的系统工程：要以事权和财力的改革为突破口，以处理好政府与市场、集权与分权的关系为前提，以建立和完善四种机制为动力，其最终归结点就是为了实现事权与财力的匹配，实现中央与地方财政关系的共赢。

一、中央与地方财政关系的内涵

中央与地方财政关系是随着国家的产生及中央政府、地方政府的形成而出现的，并随着国家及中央政府、地方政府的发展而不断变化。它虽然涉及方方面面，但归结起来主要是三要素：事权、财权、财力，各种不同类型的体制都是这三要素不同的组合而形成的。

所谓事权，简单地说是指一级政府在公共事务和服务中应承担的任务和职

责。事权是要合理界定各级政府的职能边界，以适应市场经济，达到既不“越位”也不“缺位”。财权是指在法律允许下，各级政府负责筹集和支配收入的财政权力，主要包括税收、收费权及发债权；财力是指各级政府在一定时期内拥有的以货币表示的财政资源，来源于本级政府税收、上级政府转移支付、非税收入及各种政府债务等。

财权与财力既有联系又有区别。拥有财权的政府，一般拥有相应的财力，但政府拥有财力不一定有财权。上级政府的财权常大于其最终支配的财力，一部分财力要转移给下级政府使用，结果是下级政府的财力往往大于其财权。

依据政府职能划分事权，是合理划分财权的出发点。从成熟的市场经济国家实行分税制的实践来看，各级政府间事权划分越清楚，政府间的财政收支矛盾就越少，税款的使用效率就越高。可见，清楚地界定各级政府之间的事权是处理好各级政府财政关系的初始环节。

一般认为，要规范政府行为，并使全国政令统一，在全国范围内，必须使事权、财权相统一，根据事权来划分各级政府的财权。但是，考虑到我国幅员辽阔，各区域间、各地区间发展千差万别，自筹财力的能力参差不齐；此外，各级政府分税的依据是其各自承担的提供公共产品的责任，而不同级政府之间、同级政府之间的支出责任又不可能完全相等，很难找到一种分税办法使每一个政府的财权和支出责任恰好相等。也就是说，纯粹意义上的“财权与事权相统一”是难以做到的。因此，必须在尽可能合理配置财权之后，再配之以合理、有力的转移支付，使事权与财力相匹配，以事权定财权，用财力保事权（见图1）。只有如此，各级政府才能有能力和动力各司其职，各尽其能，促进中央与地方财政关系的良性循环。

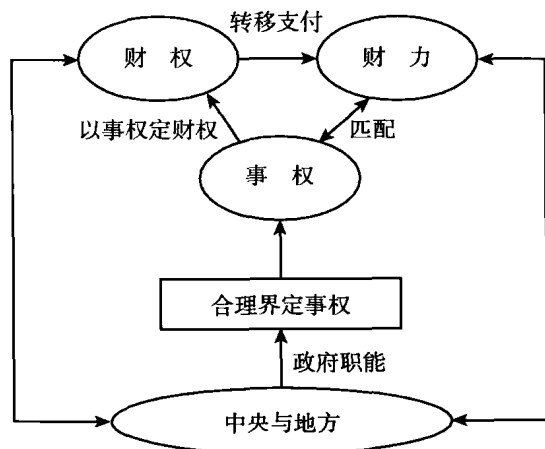


图1 中央与地方事权、财权、财力的关系

中央与地方关系综合反映了中央与地方之间、地方与地方之间的各种经济乃至政治关系的变化。我国作为一个幅员辽阔、人口众多、地区经济发展基础水平不一的发展中国家，处理好中央与地方的关系尤为重要。正因如此，财政体制改革一直是国家政治、经济体制改革的焦点，牵一发而动全身，备受瞩目。由最先的统收统支体制，到现在的分税制体制，我国财政体制不断完善。但是，在分税制运行过程中，逐渐暴露出一些问题，如基层财政困难及区域间公共服务水平呈扩大之势等矛盾日益凸现。而且，随着中国市场化改革的不断深入，中央与地方之间的利益冲突也明显加剧，归根结底，这些矛盾和冲突正是事权和财力不相匹配的反映。

为了使各级政府能够在各自有效运行的前提下产生良好的运行效果，必须协调好相互关系，调动不同级次政府当家理财的积极性，竭力避免相互掣肘和摩擦。本文就分税制下的中央政府与地方政府的财权、事权与财力关系进行分析，探究如何使中央和地方之事权、财力相匹配，从而促进中央、地方共同发展，达到双方的和谐共赢。这不仅仅涉及到制度创新，更是一种政府管理理念的创新，是政府贯彻落实科学发展观、构建社会主义和谐社会的必经之路，也是解决地区发展失衡的有效办法。

二、我国分税制：改革深刻、成绩斐然

1994年我国实行的分税制改革，使中央与地方关系迈向了一个科学化的新阶段，它深刻触及到中央与地方利益关系，是建国以来调整利益格局最为明显、影响最为深远的一次，并为建构合理的中央与地方关系提供了契机与支点。

（一）建立了适应市场经济要求的政府间财政关系的基本架构

分税制财政体制的实施，规范了政府间财政关系。第一，改变了原来中央与地方一对一谈判确定体制的方式，财政体制走向规范；第二，按税种划分收入，使中央与地方之间的利益界限趋于明晰，理顺了中央与地方的分配关系，减少了中央与地方之间相互挤占收入的情况；第三，建立了平衡地区间财力的规范制度，政府间财政转移支付制度的建立和完善成为分税制财政管理体制的重要内容，转移支付资金平衡方法逐步趋于公平、公开、公正、合理，缓解了地区间财力不平衡状况，为建立较为规范的横向财力均衡制度打下了基础。

（二）强化了收入管理，促进了全国财政收入的大幅度增长

分设国税和地税征收机构，改变了过去中央与地方“委托—代理”的征收关系，对分税制体制的正常运转和加强征管起到了重要保障作用。分税制财政管理体制的实施，调动了中央与地方两个积极性，建立了中央与地方财政收入稳定增长的机制（图2，图3，表1）。1980~1993年，我国财政收入每年的增加额大致在200亿~300亿元之间。1994~2003年，全国财政收入增长了3.16倍，年均增收1650亿元，地方财政收入同口径比较增长了3.26倍。

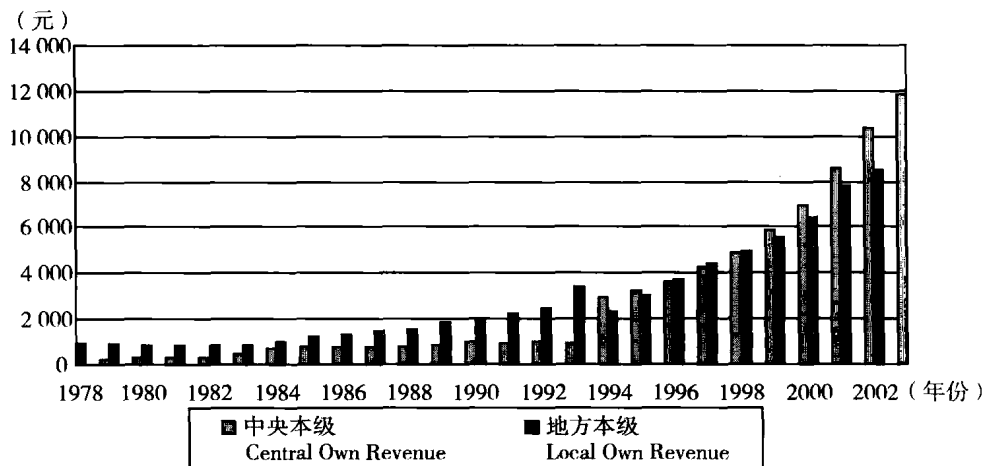


图2 中央收入和地方收入增长趋势图

资料来源：《2003年中国财政年鉴》，pp. 361-362。

（三）中央财政收入比重逐步提高，增强了中央宏观调控能力

分税制财政管理体制的实施，提高了中央财政收入占全部财政收入的比重，从1993年的22%上升到1995年的52.2%，2002年为54.93%，2003年为57.47%，提高了中央财政收入的比重和宏观调控能力，再分配功能进一步增强。实行分税制财政管理体制后，尽管中央财政集中了一部分增值税和消费税增量，但中央财政集中的增量收入并没有用于增加中央本级支出，而是用于对地方尤其是中西部地区的转移支付。从东部地区与中西部地区的

关系看,两者都从改革中受益。中西部地区从分税制改革中得到了实惠,是分税制的直接受益者。对东部地区而言,虽然中央财政集中了部分收入增量,但中央财政承担的出口退税中,大部分用于东部地区,有力推动了东部地区的经济增长。

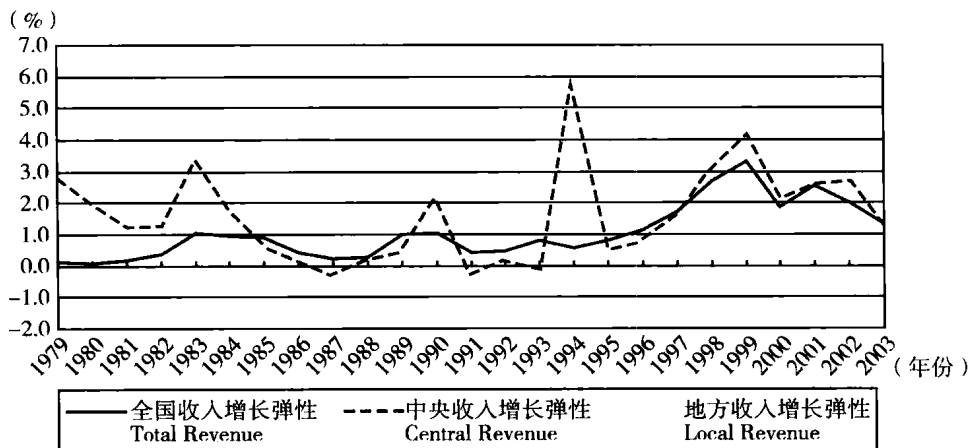


图3 1979~2003年全国中央和地方收入增长弹性

资料来源:根据《2003年中国财政年鉴》相关数据计算, pp. 361-362。

表1 1994年分税制改革前后财政收入增长弹性比较

	全国收入平均 增长弹性	中央收入平均 增长弹性	地方收入平均 增长弹性
改革前 1979~1993 年	0.6	1.0	0.4
改革后 1995~2003 年	1.9	2.1	1.8

资料来源:根据《2003年中国财政年鉴》相关数据计算, pp. 361-362。

(四) 地方政府理财思想得以转变,促进了全国产业结构调整和资源优化配置

分税制明确了中央和地方政府的收入和支出范围,强化了对地方的预算约束,提高了地方自求平衡、注重收支管理的主动性和自主性。分税制还有效遏制了对国家产业政策限制发展的烟酒行业的投入,对农业、服务业的投入有所加强。

三、我国分税制：体制机制制约、矛盾问题仍需解决

(一) 政府职能转换不到位，造成财政错位

在市场经济条件下，政府的职能——事权范围主要由以下两个方面组成：一是提供必要的公共产品来纠正“市场失灵”或拾遗补缺，如建立和执行法制、建立和维护社会秩序、基础设施建设等等。二是建立和健全社会制度，维护社会公平和公正，保障社会经济生活稳定发展，如建立社会保障体系、实行地方政府之间的财政转移支付等等。同时把这些职能划分到中央政府和地方政府以便执行。随着我国社会主义市场经济的建立和不断完善，政府在社会、经济、文化、生活等领域的地位发生了较大变化，各级政府不断加快职能转换的步伐，对政府事权进行了相应的调整，但受旧体制的惯性作用和思想观念的约束，政府在职能转型中“越位”与“缺位”问题依然存在。所谓“越位”，即政府部门把应由市场机制调节解决，不该自己管的事抓住不放，结果不但管不了、管不好，反而影响市场机制的发育，不利于经济发展。所谓“缺位”，就是该由政府管的，政府没管或没管到位。表现在应当由政府完成的事情，政府没有履行职能。

财政体制的构建，是以特定社会经济发展模式下的政府职能为依据的，是经济发展对政府职能的内在要求。反过来财政体制是支撑经济发展和政府履行职责的基础，是经济体制的有机组成部分，它对构筑社会主义市场经济体制下政府、市场、企业三者之间的分配关系具有决定性的作用。与政府职能的“越位”与“缺位”状态相对应，我国现行的财政体制不能很好的适应现代市场经济的要求，同样也处于“越位”和“缺位”并存状态。

(二) 政府间事权划分模糊，影响财力配置

各级政府间的事权划分是财力划分的基础和依据，各级政府间必须正确划分各自的事权范围，并相应明确各自的收入和支出职责。在财权、财力方面，我国目前实施的分税分级财政管理体制按分税方式划分的比较明确，但在事权划分方面，由于中央政府对地方政府只做了原则的规定，仅就各自的职责范围确立了一个大框架，出现了“你中有我，我中有你”的现象，存在许多模糊不清的边缘支出。政府职能从总体上看还没有完全转移到公共方面，导致了各级政府间事权不清、交叉重叠，影响财权与财力的配置，为财政可持续发展留下了隐患。

出明确、合理的划分，我国现行法律对政府间支出责任也只是做了原则性划分，还不够清晰，也不够合理，中央与地方在事权和支出范围上存在一些不合理的交叉。主要表现在：（1）中央与地方事权时常上划下移，部分支出责任中央与地方职责划分不够合理，执行中经常发生交叉、错位。如我国养老保险由地方政府管理，而实际执行中中央政府又承担了大部分支出责任；（2）各省、市、县、乡政府间支出责任划分更为模糊，地区之间差别较大。如因省级政府财力不足，本应由自己负责的事务下放给了下级政府，一些跨省区、跨市的重大工程与基础设施建设项目，支农、教育、卫生、计划生育等方面的专项拨款，都要求市、县政府相应按一定比例提供配套资金，从而增加了市、县财政支出负担。

2. 地方政府承担了一部分中央事权。一些完全应当由中央承担的支出责任，地方也承担了一部分。如邮电、通讯这类属于中央级公司或部委机关负责的事项，都要求地方参与相关基础设施投资，建成后的项目及其收益仍归中央级公司或部委；又如国防武警的某些费用，部队粮价补贴、建设消防营房等都要地方财政掏钱。具体而言，表现在以下两个方面：

（1）省、市财政承担了部分应由中央政府承担的事务。如近几年国家与省级政府出台了许多调资增支政策，几乎所有的方案都实行上级给政策不给资金，要求省、市财政自行承担解决，这种“上级开口子，下级拿票子”、“上级请客，下级付账”方式，增加了地方财政压力，基层财政有时陷入“保证了上交就兑现不了政策，兑现了政策就保不住平衡”的窘境。另外，中央驻省、市行政事业单位和省驻市行政事业单位（如武警、消防、气象等部门）也分别要省、市财政承担一部分经费。

（2）县财政、乡镇财政也承担了部分应由中央政府承担的事务。如民兵训练、优抚、义务教育、计划生育、部分农业生产支出。民兵训练、优抚和国民义务教育属于全国性公共品，而计划生育以及部分农业生产支出并不反映农民的偏好，本应由中央财政承担，然而现实中其经费却由地方财政甚至县以下财政承担，实际上最终是由农民承担。

3. 中央承担了一部分地方事权。一方面，一些完全属于地方的支出责任，中央也承担了一部分，如地方行政事业单位人员工资等；中央财政支出名目繁多的专项拨款中也包含着不少地方财政应当承担的费用。另一方面，有些应由地方承担的事务，如地方性商业银行、邮电通讯业等都由中央包揽了。

（三）地区间财力分配有失均衡，公共服务水平差距扩大

改革开放到分税制改革之前，中央对地方实行的是几经变动的包干体制，这种对发达地区更有利的体制将财政收入的增量部分主要留给了东部。

而 1993 年分税制改革维持原上解补助不变, 制定了税收返还的办法。税收返还虽然调动了地方的积极性, 但加大了上解省的既得利益, 增值税向发达省转移了收入增量, 以致出现了明显的“马太”效应, 东部发展基础好, 财力越来越多; 西北地区则陷入基础差—效益低—收入少—发展慢的不良循环。

而规范的转移支付制度的建立滞后, 也是导致 1994 年以来地区差距拉大的重要原因。也就是说, 中央决定把一定的财政转移支付作为对地方超额完成征税任务的奖励, 对于税源充足的经济发达地区, 由于容易完成税收任务, 就可以从中央得到更多的转移收入; 而经济落后的地区却因税源不足等自身客观条件的限制, 无法获得与经济发达地区同样比例的税收返还, 面临着不平等的待遇, 这必然导致“穷者愈穷, 富者愈富”。

凡此种种, 造成地方政府间财力横向不平衡十分明显, 财力水平差异悬殊, 并且从动态分析看, 地方政府间人均财力差距呈逐年扩大趋势。

1. 各地方总人口人均财力绝对值高低悬殊。2001 年人均财力最高的省份和最低的省份分别为 3 776.15 元、262.57 元; 2002 年分别为 4 362.78 元、282.20 元; 2003 年分别为 5 179.59 元、321.85 元 (人均财力是按各地方当年收入总数与当年人口总数之比计算的)。可见, 人均财力最高的省份与最低的省份之间差距太大, 超过 10 倍, 反映了地方政府间提供公共服务能力差异过大。人均财力较高的省份主要分布在东部地区, 而低于全国平均水平的地区有两类: 经济较发达但人口规模较大的省份和中西部农业省份 (见表 2)。

表 2

东中西部六省市间人均财力及其差异

单位: 元/人

年份 地区	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
广东	525.9	659.5	748.2	881.4	1 053.9	1 252.5	1 491.09	1 528.97	1 653.9
上海	1 489.6	1 902.8	2 255.5	2 582.7	2 849.1	3 292.9	3 776.16	4 362.78	5 179.59
江西	148.4	182.2	209	229.6	248.5	263.9	315.29	332.89	395.32
湖南	165.6	199.6	210	240	254.9	271	311.42	348.69	403.19
贵州	104.6	133.3	150.6	176.1	200.2	229.7	262.57	282.2	321.85
云南	234.6	310.1	358.8	401.3	411.9	431.2	446.19	477.18	523.31
差异系数	1.069	1.104	1.133	1.134	1.131	1.153	1.16	1.21	1.24

资料来源:《中国统计年鉴 (历年)》, 中国统计出版社。注: 1995 ~ 2000 年人均财力差异是按 2000 年各地方人口数计算的; 2001 ~ 2003 年是按当年人口数计算的。差异系数是由标准差除以算术平均值计算的。

异系数呈递减态势，由1988年的0.57降至1993年的0.51；从1994年开始，这一指标又有差异增大的迹象，1994年为0.7，1996年为0.74，1998年为0.81，1999年为0.83。不仅超出1988年的水平，且呈现不断拉大的趋势（见图4）。

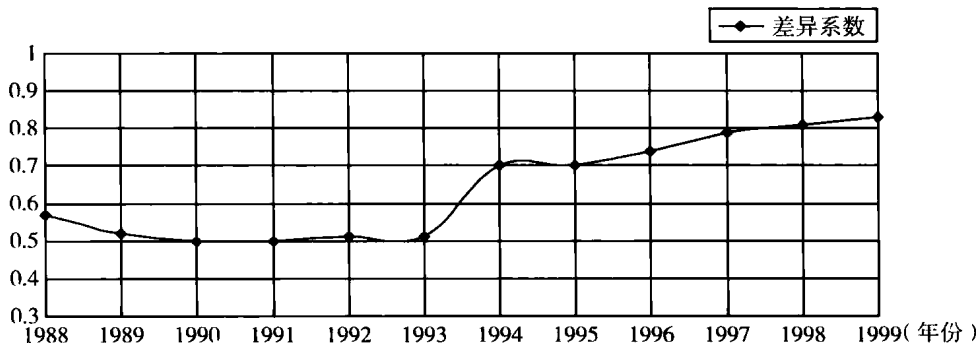


图4 省际人均财力差异变动趋势图

注：1）本图反映的是各年度省际总人口人均财力总体差异系数变动情况；

2）总体差异系数 = 标准差（均方差）/ 均值。

3. 从省内不同地区看，东部地区省内的财力差异程度一般高于中西部地区。省会城市、沿海开放城市、开发区的财力水平普遍较高，计划单列市与所在省其他地区的财力差距更为悬殊。

4. 人均财政支出指标大致反映了各地实际可支配的预算内财政资源，相对真实地反映了地区间财政能力差异。测算结果表明：分税制改革后，地区间人均财政支出差距扩大。1988年各地区人均财政支出相对差异系数为75.7%，1993年下降到67%，1994年又上升到81.96%，2001年则扩大到85.95%。

（四）事权不断下划，财力向上集中，县乡财政困难

1994年以来分税制的几次调整都是以财力向上集中为主，由于与经济发展直接相关的主体税种归中央，造成地方政府与中央政府从经济发展中获得的收益很不对称，各地省级政府纷纷仿效中央的做法，加强本级政府的财力，从而造成省以下地方政府财力的上收。并且分税制体制绝大部分停留在中央与地方财政分配上，地方各级财政的分税制还没有建立起来，地方各级政府间的分配尚不规范，县乡财政缺乏稳定的收入来源；而规范的转移支付制度建设又相对滞后，造成省以下纵向财力差距过大，这使得部分地区基层政府财政资金拮据，发放工资困难，义务教育等公共服务的资金缺口很大。从全国各级地方政

府的财力分布情况看，省、地（市）两级的财力约占地方全部财力的 60%，而财政提供经费的行政事业人员只占地方全部行政事业人员的 30%；县乡两级财力只占约 40%，而提供经费的人员却占 70%。

在地方财力向上级政府集中的同时，财政支出责任却在向下级政府转移，基层政府事权不断加重，财力供需矛盾突出。其主要原因在于：

1. 我国目前的政治体制和经济体制决定了上级政府对下级政府具有绝对权威，而下级政府对上级政府没有任何约束力，结果在需要共同分担公共责任时，往往上级政府将公共责任层层下移，如国防、农村义务教育、公共社保等纯公共产品，以及中央与地方有交叉的跨地区性公共服务和基础设施建设等理应由中央或省级政府负担的支出在下移。

2. 目前的财政体制由上级政府单方面决定，上级政府存在利用决策权随意调整事权的便利，下级政府居于被动地位。事实上，市、县级政府是政策的最终执行者，一方面承担了庞大的事权，另一方面，上级政府通过法律和法规要求地方支出过多，如规定地方对于农业、教育、科技、计划生育、扶贫等支出增长，必须达到某个水平。欠发达地区在承担着上述支出外，还承担着比发达地区更多的公共基础建设、公共社保、公共教育等历史上由于财力所限而未能承担起的公共支出任务，历史欠账较多，任务繁重，矛盾错综复杂，庞大的事权与现行财权和相应的财力极不相称。

各级政府之间财力的纵向上移与事权的相对下移，造成履行事权所需财力与可用财力不对称，体制矛盾逐步集中于县、乡层次。一方面，省、市两级集中的财力在事权约束不严的背景下，相当一部分财力都用于本级发展，转移支付的力度并不大。另一方面，随着市场经济体制的逐步完善，县域经济在结构调整中不能适应市场经济的竞争环境，没有形成适合本地区经济发展的支柱产业和主体财源，仅靠弱势的农村经济和县域工业经济，根本承载不起庞大的县乡机构运转及提供公共产品服务的要求。

（五）转移支付体制不完善，财力缺口难弥补

按照分税制的要求，对各级政府进行分税的同时必须完善各级政府之间的转移支付制度，转移支付在平衡各级政府财政保障能力，弥补地方政府财政缺口，提供均等化服务，优化地区资源配置等方面发挥着重要作用。但是，改革前“包干制”的许多不规范特征仍保留在现行转移支付制度中，随着经济环境的变化暴露出越来越多的弊端。

1. 基数法的缺陷。现行的有关转移支付制度以 1993 年实际收入为基数，采用“基数法”来分配数额。运用基数法有两个重要缺陷：一是一般转移支付只是作为政府间纵向财力均衡的措施，所具有的地区间财力调节功能未能发

挥，更没有形成横向财力均衡机制。二是基数本身带有一定程度的不合理性，长期采用“基数法”导致不合理因素的作用体制化、合理化，必然导致经济越发达的省市得到的税收返还数额越多；经济越落后的省市得到的税收返还数额越少。加剧了地区间财力分布的不均衡。

2. 地方政府的依赖心理与等、靠、要思想严重。我国现行的转移支付资金大多为无偿使用，对每一种补助金的硬性配套资金没有明确规定；而且在资金的使用方面，还没有建立一套有效的审计监督系统，对资金是否能做到专款专用等信息还不能做到及时、准确、全面的掌握；省以下地方的转移支付相当一部分是通过专项补助形式进行的，而补助量的多少没有明确严格的事权界限和合理规范的测算标准，分配裁量比较随意；对违反了补助使用规定的地方政府也没有相应的惩罚措施。这一方面说明分税制改革前的“包干制”的许多不规范特征仍保留在现行转移支付制度中，转移支付基本上是沿袭计划经济的统收统支模式；另一方面，反映了目前转移支付受人为因素影响较大的实情。这在一定程度上滋长了地方政府的依赖心理，产生了“上包保”、“下靠要”依赖等待输血的思想，把转移支付资金当作避风港，不少地方政府热衷于“跑部”要资金，将过多的精力用于跑关系要钱方面，依赖上级补助、恩施过日子。要到资金后花钱大手大脚，财政管理混乱，有的还乱上“形象工程”、“政绩工程”，有限资金并没花到刀刃上。

3. 专项拨款的缺陷。专项拨款作为转移支付制度中的一个重要组成部分，它主要是用于特殊的、有条件的拨款，如扶贫专项拨款、教育专项拨款、有关基础设施专项拨款等。其基本特征是专款专用，并要求有配套资金。专项拨款是贯彻国家政策意图的重要财力手段，并具有一定的调节地方均衡发展的功能。

但是，专项拨款在具体实施与操作中也存在一些问题，突出的是项目庞杂，数额较大，多头审批，层层截留等。由于大部分转移支付项目都是出于配合中央宏观调控政策而设立的，随着各项新政策的出台，转移支付项目逐年增多，由此带来财力转移支付专项化、专项转移支付财力化的倾向。特别是1998年实施积极财政政策以后，增幅更为明显。首先，范围界定不明确，专项拨款几乎涉及所有财政支出领域，包括中央不应承担的责任，同时应由中央财政承担的支出又转嫁给了地方。其次，拨款的确定不规范，具有很强的主观随意性，难以避免寻租行为。第三，专项补助缺乏严格的事后监督管理制度，转移支付资金的效益评估有限。第四，一些专项拨款要求地方安排配套资金，加重了地方政府负担。

因此，专项拨款没有充分发挥其应有作用，一方面，由于缺乏较为明确严格的事权依据，中央对地方的专项转移支付大多属于应由地方财政安排的范围，明显属于职能越位，并且补助对象涉及到各行各业，到处“撒胡椒粉”，

造成资金分散。另一方面,就专项转移支付的性质来说,它本是对地方发展某些项目的鼓励、诱导和帮助,实现政府的特殊政策目标,而现行的专项转移支付几乎变成了对某些地区的固定补助,丧失了诱导作用。

4. 缺乏规范、合理、公开、透明的转移支付方法。过渡期转移支付办法立足于我国国情,在客观因素的选择和具体计算方法的确方面,现实性、政策性较明显,可操作性较强,比较科学、规范,首次采用现代计量经济学的方法,是我国财政体制改革的又一次突破,标志着我国财政工作决策进一步科学化、合理化。但是,与社会主义市场经济体制和全国各地社会经济协调均衡发展的要求相比,还有很大的差距,与国外规范、稳定、科学的财政转移支付制度比较差距更大。其主要问题是:

——转移支付随意性大、形式不规范。在现行的财政转移支付体系中,除了少量的按均等化公式计算的转移支付外,绝大部分财政资金是采用税收返还、增量返还、体制补助、结算补助等形式分配的,基本上起不到均等化作用。各种转移支付形式的政策指向不明确,错综复杂,极不规范。各项费用分摊标准和资金在各地区之间的分配方法都缺乏严格的制度约束,随意性大,客观性差。

——转移支付调节功能微弱。我国目前的转移支付在促进地区间基本公共服务水平的均等化,对各地区的财政能力和财政需要之间的差距进行调整方面的功能非常有限:(1)从无条件转移支付看,中央政府对地方的税收返还和补助按“基数法”确定,不仅起不到调节地区间财政经济能力差距的作用,而且因“基数”中包含了旧体制的不合理因素,在逐年的滚动过程中,不合理因素还有扩大之势。(2)专项补助有相当大部分被用于救灾等特殊政策目标,宏观调控作用甚小。(3)在目前这种形式下,地方政府基本上处于简单的收入接收者地位,不能充分调动和发挥地方政府的积极性,无法有效地促进地方公共产品和服务的供应。

——我国目前横向转移支付主要表现为对口支援,形式很不规范,既缺乏激励措施也没有法律效力。作为一个经济发展极不均衡的国家,我国的横向不平衡状况较为突出。近年来,地区财力差异进一步扩大,一些经济发达地区具有横向转移支付的能力,但是由于其缺乏应有动力可能致使横向转移支付无法得以操作、施行。基于此,可以考虑采取有效经济激励措施和直接调控手段,甚至某些非经济的行政性管理或调节方式,如采取资源低价或无偿开采、指令供给等办法来吸引资金,进而为实现横向转移提供相应支撑。而纵横结合的全局转移支付运行路线的形成,既可以减轻中央财政负担,调动地方积极性,有利于地方间团结协作,又能保证中央政府在财政转移支付运作中处于主导地位。