



中国政府间 财政关系研究

河北大学预算管理研究所 编



经济管理出版社
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

中国政府间财政关系研究

河北大学预算管理研究所 编

经济管理出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国政府间财政关系研究/河北大学预算管理研究所编. —北京:经济管理出版社, 2007. 9

ISBN 978-7-5096-0041-2

I. 中… II. 河… III. 财政—中央和地方的关系—研究—中国 IV. F812

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 137245 号

出版发行: 经济管理出版社

北京市海淀区北蜂窝 8 号中雅大厦 11 层

电话: (010) 51915602 邮编: 100038

印刷: 北京诚信伟业印刷有限公司 经销: 新华书店

选题策划: 常亚波 责任编辑: 常亚波 刘红梅

技术编辑: 蒋 方 责任校对: 全志云

787mm×960mm/16 23.5 印张 453 千字

2007 年 9 月第 1 版 2007 年 9 月第 1 次印刷

定价: 38.00 元

书号: ISBN 978-7-5096-0041-2/F·41

· 版权所有 翻印必究 ·

凡购本社图书, 如有印装错误, 由本社读者服务部
负责调换。联系地址: 北京阜外月坛北小街 2 号

电话: (010) 68022974 邮编: 100836

前 言

在现代市场经济条件下,财政是政府为满足社会公共利益需求而对社会收入进行分配的重要手段。财政依托于一定的管理体制而存在,政府间的财政关系是财政体制的灵魂。政府间的财政关系具有清晰、内在的层次性。从理论层次分析,主要包括税收及税权的划分理论、各级政府间财权和财力的划分理论以及政府间转移支付理论等方面;从具体内容看,既包括中央政府与地方政府之间的收支划分和收支往来,也包括地方政府上下级的收支关系。1994年我国进行的分税制财政体制改革,奠定了构建与市场经济相适应的现代财政管理体制的制度基础,为实现我国政府有效的宏观调控与经济的平稳运行创造了条件。但是,随着社会经济的不断发展和经济体制改革的不断深化,现行的财政管理体制也暴露出诸多矛盾和问题:如税收权限的划分有待改进、地方税体系不够完善、政府间财权和事权的划分不够明确、财政转移支付制度亟须调整,等等。因此,深入研究政府间财政关系的理论和改革实践,不仅是解决这些矛盾的必然要求,同时也是理顺各级政府间财政关系、充分发挥政府财政职能的客观需要。

在此背景下,2006年11月18~19日,在河北省人大、河北省财政厅的支持下,由河北大学预算管理研究所主办的“政府间财政关系研讨会”在石家庄隆重召开。来自全国人大财经委、国务院发展研究中心、中国社科院财贸所、财政部科研所、中国人民大学、清华大学、厦门大学、武汉大学、中山大学、山东大学、中央财经大学、上海财经大学、东北财经大学、中南财经政法大学、中央民族大学、天津财经大学、山西财经大学、河北省人大、河北省财政厅、河北大学、河北经贸大学、河北农业大学的50多名从事财政管理和理论研究工作的专家、学者,围绕我国政府间财政关系的现状以及今后的改革方法与路径,分别从建设公共财政、界定政府间财权事权、完善财政转移支付制度、破解县乡财政困难等层面进行了理论和实证分析,提出了一系列政策建议。

——以公共财政体制建设为指导,提出了政府间财政关系的改革方向。1994年实行的分税制改革,虽然取得了巨大成就,但是在政府间事权与支出划分上存在很多不足:政府定位不清晰,政府间事权界定模糊且支出责任不明确(寇铁军);

地方税收体系不健全，中央集权过度，地方分权过小（李齐云），等等。同时，在社会主义市场经济条件下，政府间财政关系与计划经济条件下相比面临的问题性质有了很大改变。在社会主义市场经济体制下，政府间财政关系主要应该解决公共服务的均等化提供问题（倪红日）。因此，我们应该坚持以公共产品论、效用论和政治因素论为指导（段国旭），按照“事权与资金相匹配”和“基本公共服务最低公平”的原则（马国贤），进一步转变政府职能，明确政府事权范围；完善政府间收入分配机制，使各级政府间财权与事权更加对称；完善有关法律法规，以法律的形式固定中央和地方政府事权和支出范围（马海涛），为构建和谐政府间财政关系提供制度保证。

——以公共服务的均等化为导向，提出了我国政府间转移支付制度的完善措施。实行规范的财政转移支付制度是各国解决地区差距的通行做法，也是各国实行地区公共服务水平均等化最基本的手段（王秀芝）。但是，目前我国的转移支付制度存在很多问题：转移支付的形式过多，结构不合理，资金分配办法不规范，分配过程不公开、不透明以及省以下财政转移支付制度尚不完善，这些弊端严重影响了我国各地区的均衡协调发展。鉴于此，学者们进一步提出了转移支付制度的目标。近期目标为实现财政的纵向平衡，减少各地区之间的横向不平衡（孙开）；远期目标为全国各地公共服务水平的均等化（安体富）。

要实现这些目标，首先，我们可以试行纵向转移与横向转移相结合的模式，在实行纵向转移的同时，还要实行富裕地区向贫困地区进行横向转移（安体富）；其次，采取适当的转移支付形式，以一般性转移支付为主、专项转移支付为辅；统一转移支付标准，以“因素法”取代“基数法”（王德高）；加强转移支付制度法制建设的步伐，加强其监督机制的完善，等等。

——从制度和体制建设角度出发，探究了解决县乡财政困难的有效路径。各位学者分别从不同的角度对县乡财政体制和财政困境进行深入分析，提出了颇有见地的政策建议：杨志勇从公共选择视角指出了综合考虑多种因素，乡镇财政不应该只是个简单的取消问题，而应该更多地从公共产品和公共服务效率提高的角度，探讨其走向问题；王小龙从县乡财政解困与政府改革间兼容的角度进行分析，主张通过对省级以下各级基层政府辖区范围的调整，尤其是通过对相互毗邻的各县县域的重新划分和通过合并规模较小的乡镇来实现县乡财政解困；马骏从“逆向软预算约束”理论的视角研究了中国地方政府财政风险，并提出了有效的防范措施；卢洪友则以湖北省75个县级财政状况为样本，对中国基层地方财政困境进行了实证研究；李燕等具体地分析了乡镇政府债务产生的体制与现实原因，提出了化解乡镇政府债务、保障财政健康运行的制度性措施。这些建议为我国基层财政摆脱困境，走上正常发展轨迹提供了有力的理论支持和政策指导。

本次研讨会深化了政府间财政关系研究的理论基础，拓宽了其研究视角，丰富了其研究内容，取得了显著的成果。该研究成果和相关政策建议不仅会在理顺政府间财政关系，有效解决政府“缺位”、“越位”和“错位”问题，保障政府公共产品提供的均等化等方面显示出重要的价值，同时，对充分发挥政府的宏观调控作用，进而实现经济的平稳运行也将具有重要的指导意义。

为展示此次会议的成果，我们对专家、学者提交的会议论文进行了编选，以飨读者。对编选过程中存在的不足之处，欢迎提出批评意见。

河北大学预算管理研究所

2007年5月16日

目 录

中国转移支付制度：现状、问题、改革建议	安体富 (1)
完善我国政府间事权划分制度的构想	马海涛 (9)
借鉴企业预算管理理念，提升我国政府预算管理水平	于增彪 刘桂英 (16)
我国政府间财权事权体制改革：比较、问题与对策	李晋宇 张 彬 王小朋 (25)
对中国政府间财政关系现状的基本判断和发展趋势分析	倪红日 (39)
中国影响人力资本增长的财政政策分析	喻剑利 (49)
财政资源转移配置制度研究	段国旭 (55)
建立健全社会保障预算制度研究	孙健夫 宋凤轩 谷彦芳 (73)
构建和谐社会政府间财政关系的几个问题	马国贤 (90)
政府间事权与支出划分：国际经验与借鉴	寇铁军 周 波 (102)
财政分权、政府竞争与民营经济发展	李大明 庞明礼 (110)
我国财政转移支付问题探究	王秀芝 (120)
预算改革：提升施政能力的最佳切入点	王雍君 (131)
论少数民族地区财政转移支付制度的优化	王玉玲 (152)
关于深化预算管理改革若干问题的研究	王振东 (162)
关于地方财政体制改革几个疑点问题的认识	张献国 (180)
关于财政转移支付制度建设问题的思考	孙 开 (188)
中央和地方政府间事权与支出责任界定的理论分析	刘 辉 李兰英 (200)
中国基层地方财政困境实证研究 ——基于湖北省 75 个县级财政样本的实证分析	卢洪友 谭维佳 (206)
中国地方政府财政风险研究：“逆向软预算约束”理论的视角	马 骏 刘亚平 (225)
外商直接投资与我国经济增长关系的实证研究	霍 亮 杨 柳 (238)
我国乡镇政府债务现状、成因与化解对策	李 燕 肖 鹏 (243)
我国政府间转移支付的问题及政策建议	王德高 韩莉丽 (251)

县乡财政解困和政府改革：目标兼容与路径设计	王小龙 (259)
中国公共卫生支出政府间财政责任问题研究	王晓洁 (270)
改革与完善潍坊市及以下财政管理体制的构想	李齐云 汤 群 黄秀梅 (277)
中国地方政府预算改革的初步思考	卢洪友 (287)
中国县乡财政体制：公共选择视角的分析	杨志勇 (297)
省管县财政体制改革探索	替志宏 (302)
高等教育投资与公共财政关系问题研究	张成武 王惠英 (314)
浅议理顺财权事权关系，解决县乡财政困境	张月忠 (319)
农村公共产品有效供给与地方政府责任研究 ——以保定市顺平县白云乡寨坡庄村调查为例	付鸿彦 张秋山 段洪波 (325)
美国绩效预算的特点与借鉴	杜瑞涛 (331)
转移支付制度与我国地区经济差距的相关分析	宋健敏 郭媛媛 (337)
基于平衡计分卡的政府部门绩效管理	刘桂英 (352)

中国转移支付制度： 现状、问题、改革建议

安体富^①

党的十六届五中全会《关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》中提出，要更加注重社会公平，使全体人民共享改革发展成果。同时，我国公共财政的建设，已把公共服务均等化作为一个战略目标提了出来，而这主要是通过财政转移支付来实现的。目前全国人大正在对财政转移支付进行立法，因此，研究如何改革和完善当前我国的转移支付制度是个重要课题。

一、现状

财政转移支付制度是分级财政体制的一项重要内容。我国在 1994 年分税制财政体制改革的基础上，逐步建立起转移支付制度，开始时，转移支付的形式主要有：税收返还、过渡期转移支付（2002 年起改为“一般性转移支付”）、体制补助（或体制上解）、结算补助、专项拨款（也称“专项转移支付”）。最近几年，适应新的情况，又新增加了民族地区转移支付、调整工资转移支付、农村税费改革转移支付、缓解县（乡）财政困难“三奖一补”转移支付等形式，财政部将这些转移支付与一般性转移支付一起，统称为中央财政对地方财政的财力性转移支付。

上述转移支付形式按性质，可以分为以下几大类：

1. 税收返还（包括体制补助和结算补助），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，是旧体制的延续，不具有均等化功能。

2. 一般性转移支付，是按规范和均等化原则，将根据因素法计算确定的各地区的标准财政收入和标准财政支出之间的差额作为分配依据，这是国际上通常所称

^① 中国人民大学财政金融学院教授、博士生导师，河北大学预算管理研究所学术委员会委员。

的均衡性转移支付。

3. 专项转移支付, 服务于中央宏观政策目标, 用于增加农业、教育、卫生、文化、社会保障、扶贫等方面的专项拨款, 目前这些重点项目主要用于中西部地区。但其核定并不规范, 加之往往被层层截留和被挤占、挪用, 其性质属于非均等化转移支付。

4. 其他转移支付, 包括上述的民族地区转移支付、调整工资转移支付、农村税费改革转移支付、“三奖一补”转移支付等, 其性质属于专项转移支付。

1994 年、2002 年和 2005 年中央对地方财政转移支付额度及其各种转移支付形式所占比重情况, 如表 1 所示。

表 1 1994 年、2002 年和 2005 年财政转移支付额度及其各种转移支付形式所占比重

	1994 年	2002 年	2005 年
中央对地方财政转移支付支出 (亿元)	2389.1	7351.8	11473.7
其中:	2028.1	3335.0	4144.0
1. 税收返还 (亿元)			
所占比重 (%)	84.9	45.4	36.1
2. 一般性转移支付 (亿元)		279.0	1121.0
所占比重 (%)		3.8	9.8
3. 专项转移支付 (亿元)	361.0	2401.0	3517.0
所占比重 (%)	15.1	32.7	30.7
4. 其他转移支付 (亿元)		1336.8	2691.7
所占比重 (%)		18.2	23.5

资料来源: ①根据《中国财政年鉴》(2005) 有关数据整理。②张志华:《中国政府间财政关系改革的历程》, 中国政府间财政关系国际研讨会, 2006 年 7 月。

二、问题

尽管最近几年中央财政通过转移支付加大对中西部地区的支持, 但中西部地区与东部地区之间在经济发展和提供公共服务等方面的差距, 不仅没有缩小, 反而在继续扩大。从 GDP 的增长率来看, 1999 年, 东部地区的 GDP 增长率为 7.36%, 比西部地区的 4.82% 高出 2.54 个百分点, 到了 2002 年, 东部地区的 GDP 增长率为 44.59%, 比西部地区的 36.20% 高出 8.39 个百分点 (见表 2); 从人均 GDP 的增长速度来看, 西部人均 GDP 从 1998 年的 498 美元增加到 2002 年的 663 美元,

增长 33%，而同期东部人均 GDP 由 1998 年的 1212 美元增加到 2002 年的 1704 美元，增长 41%，东部增长高于西部 8 个百分点；从西部与东部人均 GDP 差距比值来看，以西部为 1，1998 年的差距比值是 1:2.43，2002 年扩大到 1:2.57。

表 2 1998~2002 年东西部地区 GDP 增长率 (%)

	1998 年	1999 年	2000 年	2001 年	2002 年
东部地区	100	7.36	20.51	32.85	44.59
西部地区	100	4.82	13.70	24.59	36.20

资料来源：林凌：《东西部差距继续扩大》，载《中国经济时报》2004 年 7 月 6 日。

从财政提供公共产品和公共服务来看，东部与中西部地区之间的差距也在继续扩大。从人均财力来看，1993 年中、西部地区人均财力是东部地区的 55% 和 75%，2000 年分别降低到 43% 和 48%，2005 年财力性转移支付前，中、西部地区人均财政收入分别为东部地区的 31%、33%，财力性转移支付后，则为 45% 和 52%，但仍远远低于 1993 年的水平。如果把预算外和制度外收入考虑进来，则差距更大。从省（区）人均财力来看，差距更为明显，2004 年，东部地区的上海人均财政支出为 7936.4 元，而西部地区的四川为 1026.1 元，中部地区的河南为 905.6 元，上海是四川的 7.7 倍，是河南的 8.8 倍。从提供的公共服务项目来看，以义务教育为例，1998 年普通小学生人均教育经费，上海是贵州的 8.84 倍；2003 年上海是河南的 10.38 倍。上述财力上的巨大差距，在世界上都是罕见的。

目前地区间公共服务水平差距呈现进一步扩大的趋势，这固然与地区间经济发展水平的差异有关，而财政转移支付制度本身的缺陷也是其重要原因。财政转移支付制度方面存在的问题主要有：

（一）转移支付制度总体设计存在缺陷，形式过多，结构不合理

目前，世界上大多数国家都采用两种类型的财政转移支付形式，即均等化的一般性转移支付和专项转移支付，并且以前者为主，后者为辅。而我国的转移支付形式，按财政部门所列，总数在 6 种以上，其中，真正属于均等化转移支付形式的实际上只有一般性转移支付，其所占比重很小，目前尚不到 10%，因此均等化作用有限。

税收返还，是中国财政转移支付的主要形式，在相当长的时间里一直占到中央对地方财政转移支付总额的 50% 以上，目前仍占到 36%。税收返还还是为了保护各地区的既得利益，由于税收返还数额数倍于一般性转移支付数额，而东部地区在全部税收返还数量中所占比重在 50% 以上，并且逐年增长，因此，尽管中央财政的

一般性转移支付在向中、西部地区倾斜，但是在中央财政向地方财政转移的全部财力中，经济发达的东部地区所占数量仍然具有明显优势。这是东部与中、西部地区差距扩大的一个制度性原因。

专项转移支付比重也过大，并且种类庞杂，几乎涉及了所有的支出项目。据国家审计署统计，2005年中央对地方的项目有239个，参与中央转移支付资金分配的部门多达37个。另外，相当部分的专项资金也没有用到规定的用途上，在目前地方财力紧张的情况下，部分专项转移支付资金变成了地方政府的“吃饭”钱，被截留、挪用的现象相当普遍。

最近几年新增加的调整工资转移支付、农村税费改革转移支付等增长很快，目前已占到23.5%，而其性质并不明确，尽管具有均等化作用，但都具有专项用途，将其归并到专项转移支付中去可能更为确切。

（二）转移支付资金分配办法不规范、不公开、不透明

目前转移支付形式中，只有一般性转移支付是采用因素法，通过公式化计算来分配资金，即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，以各地区标准财政收支差额作为分配依据，相对比较规范。但在标准收入和标准支出测算的范围、包括的内容上有待改进和完善，在指标的选择上也有待进一步改进。例如，目前非常重视财政供养人数这一指标，它左右着一个地区的转移支付数额的多少，但它具有很大的主观判断性，从居民享受公共服务均等化的角度看，总人口、可居住面积、地理环境状况等指标可能更重要。

税收返还还是为了保护各地区的既得利益，是按基数法确定，形成了一省区一率、一额，非常不规范。

专项转移支付，其拨款办法尤其不规范，表现在拨款的依据和标准不规范，具有随意性；立项审批不规范，项目的确定和范围选择不尽合理；缺乏有效监督，造成资金被截留、挪用、浪费和低效率的使用。另外，现行财力转移支付中，除一般性转移支付和民族地区转移支付外，调整工资转移支付和农村税费改革转移支付等项目虽具有均等化性质，但大多具有专项用途，这些转移支付资金下达地方后，不仅不能增加地方政府的可支配财力，还需要地方政府额外增加配套资金，使地方财力更加紧张。专项转移支付中，也有一部分项目属于这种性质，需要地方配套资金。

目前，每年送全国人民代表大会审批的预算草案中，转移支付预算编制过粗，对财力性转移支付只列出了各项的总额，未列示分地区数额；多达239项的专项转移支付，只列出了社保、支农、科技、教育和医疗卫生5个大项，缺乏细分。这使得全国人民代表大会难以审查监督。地方预算编报的中央转移支付的项目和数额更

不完整。据审计署对 20 个省（区、市）的审计，2005 年，这些省（区、市）共编报中央转移支付收入 3444.27 亿元，仅为实际数的 44.5%。未编入预算的这部分资金便脱离了省人民代表大会的审查监督。另外，有的专项资金的分配管理办法至今没有公开。分配的不公开、不透明，助长了“跑部（步）钱（前）进”的不良风气。

（三）省以下财政转移支付制度尚不完善

1994 年的分税制财政体制改革，主要是解决中央与省级的财政关系，至于省以下的财政体制，包括转移支付制度并未作统一规范，之后，大部分省（区）相继参照中央对省级的转移支付办法建立了省对市（县）的转移支付办法，但很不完善，存在形式多样、力度不够、不规范等问题。目前，省（区）以内的市县之间财力差距在不断扩大，基层财政相当困难。为此，迫切需要完善省以下财政转移支付制度。

三、改革建议

（一）完善转移支付制度的指导思想

1. 目标：财政转移支付要以实现全国各地公共服务水平的均等化为基本目标。当然这要有一个过程，应逐步实现。这包括通过纵向公平、横向公平以及矫正地区间的外部性来实现。

2. 要坚持公平、公正、公开的原则，用客观、科学的方法规范财政转移支付制度。

3. 要有利于调动中央政府与地方政府以及地方政府之间的积极性。既要实现全国各地公共服务水平的均等化，又不搞绝对平均主义。因此，一般转移支付形式（即均衡拨款）不应以各地实际的财政收支为计算根据，而要以各地的客观收入能力和支出需求为依据，这样做既能鼓励地方政府努力增收，克服“藏富于民”的不合理现象，减少税收流失，还能鼓励地方厉行节约，提高财政资金的使用效率。

（二）试行纵向转移与横向转移相结合的模式

世界上很多国家都实行单一的纵向转移模式，即中央政府对地方政府、上级政府对下级政府的财政转移支付模式，只有德国、瑞典和比利时等少数国家实行纵向与横向混合的转移模式，即在实行纵向转移的同时，还实行富裕州向贫困州的横向转移。我国一直实行单一的纵向转移模式，目前在继续实行以纵向转移模式为主的

同时, 试行横向转移具有一定的必要性: ①目前我国东部发达地区的经济发展水平和收入水平已接近一些发达国家的水平, 有条件、也有义务从财力上支持不发达地区的发展。②我国东部与中西部地区差距过大, 而中央财力又十分有限, 单靠中央对地方的纵向转移, 实现地区间公共服务的均等化, 将会旷日持久, 遥遥无期。③东部发达省、区支援西部不发达省、区已有一定的政治思想基础, 如发达省、区与西藏、青海等省、区之间的对口支援, 只是尚未形成制度。④东部发达地区支援中西部不发达地区, 有利于加快地区间的协调发展, 提高国家整体经济发展水平, 从而最终也有利于东部地区经济的发展。

横向转移的方式, 可以考虑采取征收累进税 (名称可定为“支援不发达地区税”), 即对超过全国平均财力水平的省 (区), 按超过的不同水平征收超额累进税, 对低于全国平均财力水平的省 (区), 按照低于的不同水平征收负超额累进税。采取这种征税方式, 具有规范和强制特征, 只要税率设计合理, 就能做到, 既有利于集中财力支援不发达地区, 又不至于影响发达地区增长财力的积极性。

(三) 采取适当的转移支付形式

世界各国大都采用两类转移支付形式, 即均等化的一般性转移支付和专项转移支付。在对待这两类转移支付的关系上, 除美国等极少数国家以专项转移支付为主外, 绝大多数国家都将一般性转移支付作为转移支付的主体。根据我国的情况, 借鉴国际经验, 应采取以一般性转移支付为主、专项转移支付为辅的模式。为此, 需要进行以下几项改革:

1. 逐步取消税收返还 (包括体制性补助, 下同), 将其并入一般性转移支付形式。在 1994 年分税制财政体制改革以后的相当长的一段时间内, 我们把税收返还作为财政转移支付的主要, 甚至是唯一的形式。但是, 目前在财政部门所列的转移支付中, 却找不到税收返还这一形式, 似乎被取消了。不承认税收返还形式的存在, 理论上是错误的, 后果是不良的, 这是一种掩盖矛盾的做法。按照分税制的规定, 这部分收入理应归中央所有和支配, 但为了保护地方改革前的利益, 才将这部分收入以税收返还的形式转让给地方, 很明显, 其性质属于转移支付。当时采取税收返还的形式, 维护地方既得利益, 是为了分税制财政体制改革方案的顺利推行, 是必要的。但应看到, 由于税收返还的数量大, 又属于非均等化转移形式, 它同实现公共服务均等化目标是相悖的。因此, 不能将其永久化和固定化, 甚至扩大化。目前已经具备了取消税收返还的条件, 当然为了减少阻力, 还可以规定一个过渡期 (比如 3~5 年), 分步实施, 逐步到位。然后, 将其纳入一般性转移支付形式中。

2. 调整财力性转移支付。目前财政部门所列的“财力性转移支付”中包括了一般性转移支付、民族地区转移支付、调整工资转移支付、农村税费改革转移支付

和缓解县（乡）财政困难“三奖一补”转移支付等内容。这里有这样几个问题：首先，“财力性转移支付”的提法不准确、不科学。因为所有的转移支付，包括税收返还和专项补助，转移的都是财力，不存在非财力的转移，不能把其他转移支付排除在财力性转移之外。这表明，用“财力性”作为标志来划分转移支付形式，是不科学的。其次，目前财力性转移支付中除一般性转移支付外的其他各种转移支付，就其性质来说，都应该并入一般性转移支付中。因为其他转移支付是政府政策调整带来的，今后随着政策的不断调整，还会冒出来很多，将不胜其烦，如此一来将会把转移支付制度搞得很乱，更无法规范。而就上述其他转移支付的性质来说，大都属于普遍的、正常的、固定的和不断增长的支出，因此，应列入一般性转移支付，按因素法计算确定，通过财政转移支付预算进行调整。

3. 要科学界定专项转移支付的标准，控制其准入的条件和规模。鉴于目前中国专项转移支付存在的问题，应当做以下几件事情：①要科学界定专项转移的标准，即要明确具备什么条件才能列入专项转移支付。通常来看，列入专项转移支付的项目，应是具有外溢性、突发性、特殊性、非固定性等特征的项目。例如，跨地区的大江大河的治理，防护林带的建设，突发性的自然灾害和疫情的救治，特困县的脱贫救济，中央委托地方的项目等。根据专项转移支付应具备的上述特征，像义务教育、公共卫生、社会保障和一般性的扶贫等支出都不应列入专项转移支付的范畴。②要控制规模。专项转移支付，只能是次要的、辅助的形式，因此规模不能过大，当然，如果把准入的条件限制在具有上述特征的项目内，其规模必然不可能过大。③列入专项转移的项目要经过科学论证和一定的审批程序。④要加强对专项转移支付项目的监督检查和绩效评估，防止被截留、挪用，提高其使用效果。

（四）完善财政转移支付的法制化建设

用法律形式把转移支付制度的原则、内容、形式、预算和监督等确定下来，是各国的共同经验，这有利于减少人为因素的干扰和影响，保证转移支付制度的正常运行。目前我国现行的转移支付制度很不完善，缺乏规范性和透明度，带有很大的随意性，亟须加强法制化建设。但严格说来，目前对财政转移支付制度进行立法，尚不完全具备条件，主要有两个问题：

1. 目前我国的财政体制缺乏规范，尚未立法，而这是转移支付制度立法的前提。目前我国财政体制中的突出问题是政府职能仍存在错位，各级政府之间的事权划分不清，地方的财权过小，缺乏主体税种，财力与事权不相匹配，县、乡基层财政相当困难等。转移支付制度是财政体制中的一个组成部分，在各级政府间的职责和收支划分不清的条件下，就很难规范转移支付制度，更不用说立法了。

2. 关于政府收入问题。在国外，政府的一切收入通常都要纳入预算，因此，

预算收入、财政收入和政府收入，是一个概念。但在我国则不同，政府收入中，除了预算内收入外，还有预算外收入、制度外收入。这些预算外和制度外收入，在一些省（区）规模很大，甚至超过了预算内收入，并且东部发达地区要远远大于中西部不发达地区。最近几年又冒出个“土地出让金收入”，在一些发达省（区），其规模惊人，人称“第四财政”，据有关部门统计，1992~2003年，全国土地出让金收入累计达1万多亿元，其中近3年累计达9100多亿元。浙江省在2003年有820亿元的土地出让金收入，超过了当年该省的财政总收入。很明显，在这些收入没有纳入政府预算的情况下，仅靠预算内收入进行转移支付，很难实现均等化目标，相反，地区之间的差距会越拉越大。

鉴于目前的现实情况和条件，如果要对转移支付制度进行立法，就应该把立法的重点放在巩固已有改革成果，解决当前亟须解决并可以解决的问题上，并为今后法律的修改和完善留出空间。这些问题主要包括，规范转移支付的原则、形式和结构、分配方法和标准、预算的编制和监督等。

参考文献

- [1] 安体富，王海勇．我国公共财政制度的完善 [J]．经济理论与经济管理，2005（4）
- [2] 楼继伟．完善转移支付制度 推进基本公共服务均等化 [J]．中国财政，2006（3）
- [3] 国务院发展研究中心课题组．中国政府间财政转移支付制度的现状、问题与完善 [J]．经济要参，2005（28）
- [4] 张志华．中国政府间财政关系改革的历程 [R]．中国政府间财政关系国际研讨会（内部资料），2006（7）
- [5] 孙开．中国政府间转移支付制度：问题与改革 [R]．中国政府间财政关系国际研讨会（内部资料），2006（7）

完善我国政府间事权划分制度的构想

马海涛^①

事权划分、收入划分和转移支付制度是分税制体制的三大基本要素。其中，事权划分是分税制的基础，只有在事权清晰的条件下，才能处理好税收分配和转移支付问题。由于事权划分不清晰，我国的分税制在运行中出现了一系列问题，最为突出的就是地方政府特别是省以下政府出现了严重的财政困难。表面上看，这是由于地方政府事权与财权不对称引起的，但其根源在于我国分税制度改革过程中，没有以规范的方式明确各级政府间的事权关系，进而没能形成有效的政府间收入分配制度。从逻辑顺序上看，事权划分在先。因此，明确各级政府事权范围，应该是进一步完善我国分税制管理体制的出发点。

与财政管理体制一样，政府间事权的划分受政治、经济、历史、文化背景、人口结构、地理状况等各种因素的影响。由于国情不同，各个国家在政府间事权划分上也不尽相同。但是，纵观各国在处理各级政府间事权划分上的做法，我们还是可以总结出一些共同特点。

一、明确政府职能是政府间事权划分的基本前提

各级政府的事权就是政府职能在各级政府间具体界定的结果。政府间事权划分的前提首先在于明确政府职能范围，只有在政府职能范围明晰、合理的条件下，政府事权划分的科学性和合理性才能得到保证。因此，在讨论政府间事权划分之前，有必要首先讨论政府职能界定问题。

市场经济中政府的职能一般包括资源配置、公平分配和经济稳定与发展三方面。资源配置职能要求以效率准则来界定市场和政府的职能边界，在市场效率相对较高的领域，应以市场配置为主，充分发挥市场的效率优势，而在存在市场失灵、

^① 中央财经大学教授，河北大学预算管理研究所学术委员会委员。