

刘小明 著

财政转移 支付制度研究

caizhengzhuanyizhifuzhiduyanjiu



中国财政经济出版社

财政转移支付制度研究

刘小明 著

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

财政转移支付制度研究/刘小明著. —北京: 中国
财政经济出版社, 2001.5

ISBN 7-5005-5107-X

I. 财… II. 刘… III. 财政支出-支付方式-财
政制度-研究-中国 IV. F812.45

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2001) 第 17299 号

内 容 提 要

本书在通过对我国财政转移支付制度,特别是1994年进行的分税制财政体制改革确立的财政转移支付制度进行历史考察的基础上,借鉴国外财政转移支付制度的先进经验,结合我国的实际情况,提出了规范化财政转移支付制度的基本思路和具体方案,并进行了测算。

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.com>

E-mail: cfeph@drf.gov.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100036

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 633436

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

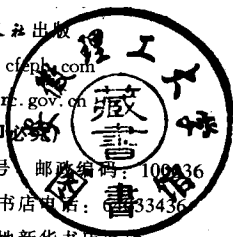
850×1168 毫米 32 开 6.625 印张 132 000 字

2001 年 5 月第 1 版 2001 年 5 月北京第 1 次印刷

印数: 1—2 700 定价: 20.00 元

ISBN 7-5005-5107-X/F·4559

(图书出现印装问题,本社负责调换)



目 录

导 论 财政转移支付制度是完善分税制财 政体制改革的重大课题	(1)
一、为什么要研究财政转移支付制度问 题?	(1)
二、研究财政转移支付制度问题的基本 方法	(5)
三、研究财政转移支付制度问题的基本 思路	(6)
第一章 财政转移支付的理论基础	(7)
一、财政转移支付的基本涵义	(7)
二、财政转移支付的形成	(8)
三、财政转移支付的基本功能	(12)
四、财政转移支付的类型及特点	(14)
五、财政转移支付的基本特征	(16)
第二章 对我国财政转移支付的历史考察	(19)
一、国民经济恢复时期的财政管理体制 及财政转移支付的形式和特点	(20)
二、“一五”时期的财政管理体制及财 政转移支付的形式和特点	(23)
三、“大跃进”时期的财政管理体制及	

	财政转移支付的形式和特点	(26)
四、	1961—1965 年调整时期的财政管理体制及财政转移支付的形式和特点 ..	(30)
五、	十年动乱时期的财政管理体制及财政转移支付的形式和特点	(32)
六、	1977—1979 年的财政管理体制及财政转移支付的形式和特点	(35)
七、	1980—1984 年的财政管理体制及财政转移支付的形式和特点	(37)
八、	1985—1987 年的财政管理体制及财政转移支付的形式和特点	(39)
九、	1988—1993 年的财政管理体制及财政转移支付的形式和特点	(42)
第三章	分税制财政体制改革及确立的财政转移支付制度	(45)
一、	分税制财政体制改革	(45)
二、	分税制财政体制改革确立的财政转移支付制度	(55)
第四章	过渡期财政转移支付方案及其评价 ..	(59)
一、	过渡期财政转移支付方案	(59)
二、	对过渡期财政转移支付方案的评价 ..	(71)
第五章	财政转移支付制度的国际比较	(74)
一、	七个国家财政转移支付制度的介绍 ..	(74)
二、	七国财政转移支付制度的比较分析与借鉴	(101)
第六章	建立我国规范化财政转移支付制度的基本思路及方案设计	(107)

一、建立规范化财政转移支付制度是完 善分税制财政体制的一项重要内容·····	(107)
二、建立规范化财政转移支付制度的基 本思路·····	(108)
三、一般均衡拨款的数学模型和计算公 式·····	(110)
四、规范专项拨款的分配办法·····	(120)
第七章 一般均衡拨款的具体测算及其分配 ·····	(124)
一、标准化收入的测算·····	(124)
二、标准化支出的测算·····	(139)
三、标准化专项拨款的测算·····	(167)
四、一般均衡拨款的具体分配·····	(169)
第八章 规范化转移支付方案与过渡期转移 支付方案的比较分析 ·····	(174)
一、规范化转移支付方案的特点·····	(174)
二、过渡期转移支付方案的特点·····	(176)
三、规范化方案与过渡期方案的比较分析·····	(177)
第九章 实行规范化财政转移支付制度需要 进行的相关配套改革 ·····	(182)
一、按照市场经济的要求，进一步转变 政府职能·····	(183)
二、进一步完善分税制财政体制·····	(184)
三、建立公共财政，改进预算管理制度·····	(189)
四、做好有关数据资料的收集和整理分 析工作·····	(201)
后记 ·····	(203)

导 论

财政转移支付制度是完善 分税制财政体制改革 的重大课题

一、为什么要研究财政转移 支付制度问题？

1994年，我国对财税体制进行了重大改革，在全面改革税制的基础上，建立了分税制财政体制的基本框架。当时，由于受多种因素的影响和制约，作为分税制财政体制一个重要组成部分的财政转移支付制度，没有加以科学规范。因此，建立规范化财政转移支付制度，成为进一步完善分税制财政体制的重大课题。

研究财政转移支付制度问题的重要性和必要性体现在以下几个方面：

(一) 在市场经济条件下，转移支付制度既是一种经济手段，又是一种政治手段，它是中央政府进行宏观经济调控的重要工具

在世界上大多数国家，由于中央政府负有保证全国经济稳定、物价稳定、地区平衡的责任，负有巩固国防和拓展外交的责任，因此，中央政府在财政收入中占有大部分，这样地方政府的自有收入就无法满足其支出需要，需要中央政府进行转移支付来解决纵向财政不平衡。同时，由于全国各地的自然条件、经济发展程度、公共服务水平等存在着较大差异，只有通过建立一套规范科学的财政转移支付制度，才能为全社会提供大致相等的公共服务水平。财政转移支付这种经济手段，对于维护国家的稳定和统一具有重要的政治意义。

(二) 建立规范化财政转移支付制度是完善我国分税制财政体制的重要内容

1994年进行的分税制改革，按照税种划分为中央与地方财政收入，扭转了中央政府依靠地方政府上缴收入的状况，提高了中央集中收入的程度。分税制经过几年的运行，过分向地方倾斜的收入分配格局有所改变。但是，中央政府实际上可以用于调节地区间差距的财力并没有显著增加，分税制的效果远没有发挥出来，主要原因是现行的转移支付方式不规范所致。现行的转移支付主要有税收返还、体制补助（上解）、结算补助和专项拨款。税收返还和体制补助（上解）的数额由“基数法”来确定，专项拨款也有不少变成了用“基数法”分

配，只能增加，不能减少。这就意味着中央财政从分税制所集中的绝大部分收入，仍然要按照各省的基数返还到原省，保证了每个地区的既得利益，但中央政府只能依靠十分有限的收入增量来调节各地区之间的财力平衡，难以发挥有效的作用。另外，税收返还的基数中包含了过去体制中的不合理因素，而且在逐年滚动，这些不合理因素还在继续扩大，使得今后完善分税制的难度加大。因此，建立规范化财政转移支付制度已经成为当前完善分税制财政体制的一个突出问题。

（三）建立规范化财政转移支付制度是缩小我国地区经济和社会发展差距的重要举措

从国际比较来看，据联合国《1994年人文发展报告》，按照人文发展指标这一综合指标来衡量，我国是目前世界上地区之间差距较大的四个国家之一（其他三个国家分别是巴西、尼日利亚和埃及）。地区之间的发展差距已经成为我国现实经济生活中一个日益突出的热点问题。对于落后地区的经济发展，国家可以通过优先安排资源开发和基础设施建设项目，鼓励国内外投资，理顺资源性商品价格等，有步骤地促进落后地区的经济发展，达到缩小地区间经济发展差距的目的。但是，对于在公共服务方面的差距，如教育、医疗、重大公共基础设施等，中央政府应主要通过建立规范化财政转移支付制度加以解决。

财政转移支付制度着眼于缩小地区间公共服务能力的差距，不能直接改变地区之间经济发展的不平衡，但可以为最终缩小地区间经济发展差距创造基础条件。建

立规范化财政转移支付制度，可以提高落后地区公共服务能力，改善教育、卫生水平，加强公共基础设施建设，促进各种生产要素在地区间的合理流动，为经济活动提供良好的社会经济环境，从而最终促进地区间社会经济的共同发展。因此，《中华人民共和国国民经济和社会发展“九五”计划和2010年目标纲要》提出：实行规范的中央财政转移支付制度，逐步增加对中西部地区的财政支持。随着全国经济的发展和中央财政实力的增强，逐步提高中央财政用于支持中西部地区的比重。

（四）建立规范的财政转移支付制度能够调动地方政府增收节支的积极性

由于缺乏规范的转移支付办法，地方政府往往将重点放在同中央财政的讨价还价上，以及在“关键时候”采取不正当手段争基数，使本地区得到更多的利益，而很少将精力放在发展本地经济，放在壮大财源上。这种通过不正常手段得到的增收或多支，不仅造成财政资源的极大浪费，而且容易导致政府行为的错位。在税收方面，长期存在的政出多门、随意减免、乱开口子的混乱现象，与此有着密切的关系。建立规范的财政转移支付制度可以有效地克服以上弊病，使地方政府能够更好地发展经济，加强税收的征管，积极组织财政收入，同时，优化财政支出结构，提高资金的使用效益。

二、研究财政转移支付制度问题的基本方法

(一) 坚持以分税制财政体制理论为指导

财政转移支付制度是分税制财政体制的一部分，它的理论基础是建立在分税制理论之上的，也就是说，财政转移支付从根本上是源于分税制理论的。因此，在进行财政转移支付研究时，要坚持以分税制财政体制理论为指导。

(二) 立足中国的国情

中国是一个多民族的发展中的社会主义大国，国土辽阔，人口众多，各地区之间自然条件差异很大，经济发展水平也极不平衡，公共服务水平也存在着巨大差异。因此，研究建立中国财政转移支付制度一定要立足中国国情，符合中国的实际情况，具有中国特色。

(三) 借鉴国外的先进经验

财政转移支付是市场经济国家处理中央与地方财政关系的普遍作法和基本方式，在国外已经有几十年的历史，积累了丰富的经验。在研究建立中国财政转移支付制度时，要学习和借鉴市场经济国家转移支付的成功经验，以便使中国的财政转移支付更加科学、更加合理、更加规范。

(四) 具体研究方法做到四个结合

1. 既要进行理论分析，也要进行量化分析。
2. 既要满足当前需要，也要兼顾长远目标。
3. 既要注重方案本身的科学性，也要注重方案的可操作性。
4. 既要立足中国国情，也要借鉴国外的先进经验。

三、研究财政转移支付制度问题的基本思路

研究财政转移支付制度问题的基本思路是：第一，在对我国财政转移支付，特别是1994年分税制财政体制改革确立的财政转移支付进行历史考察的基础上，分析现行的财政转移支付存在的问题。第二，对过渡期转移支付方案进行评价，指出其不足之处。第三，进行财政转移支付的国际比较分析，提出一些对建立我国规范化财政转移支付制度可以借鉴的经验。第五，在总结国内外经验的基础上，提出建立我国规范化财政转移支付制度的总体思路和具体方案。第六，对规范化转移支付方案进行具体的测算。第七，对规范化转移支付方案与过渡期转移支付方案进行比较分析。第八，提出建立规范化财政转移支付制度需要进行的相关配套改革措施。

第一章

财政转移支付的理论基础

一、财政转移支付的基本涵义

转移支付系英文 Transfer 的汉译。其本意为“转移”、“转账”，作为财政学范畴的专有名词，被赋予了特定含义。笼统地讲，它表现的是政府间财力的上下移动。它又有广义与狭义之分。

广义理解，它是指一国内各级政府间按照财权与事权相统一的原则，合理划分财政收入级次和规模的一种分配形式，既包括上级政府对下级政府财政收入的补助，也包括下级政府对上级政府财政收入的上解。也就是说凡是政府间财力的转移与划拨关系都可被视为转移支付。

狭义理解，转移支付一般特指相邻两级政府，上级对下级的财力补助。在实际工作和理论研究中一般都是按此来理解。

“支付”指“财政支出”，“转移支付”意为“转移财政支出”，而财政支出属于政府事权，它要求有与此

相对应的财权。因此，上级政府如果将属于本级政府事权范围的“支付”转给下级政府，它也必须相应地将一部分财权即一定数量的财政收入一并移交给下级政府，这样从财政收入角度来看，被转移方面获得了与接受事权相对称的财力。所以说一级政府转移了“支付”，随之也必须转移相对应的财力，用“转移支付”一词来表述这种政府间财权转移关系，是从事权分割角度而言的。也可以说转移支付从形式上表现的是各级政府间事权的转移，体现在财政上是财权财力在不同级次政府间的转换。

财政转移支付是转移支付的代名词，两者具有相同的内涵和外延。

财政转移支付实质上是指财政资金在各级政府之间的一种再分配形式，它是财政体制中一个重要的组成部分。

财政转移支付制度则是规范、约束转移支付分配行为，并形成一套完整、公开、公正的政策条文和法律规定体系。

二、财政转移支付的形成

财政转移支付制度是分税制财政体制的一个重要组成部分，它是由解决中央政府与地方政府财政之间的纵向不平衡和各地区财政之间的横向不平衡产生和发展起来的。

（一）纵向财政不平衡是进行财政转移支付的一个客观基础

各国的政府通常都划分为中央政府与地方政府几个级次，由于每级政府的支出责任与收入能力不对等，为了保证各级政府能够履行其职能，必须对各级政府的财力进行再分配。上下级政府之间财政收入能力与支出能力的不对称，也称之为纵向财政不平衡，它主要是由于政府间事权与收入划分所形成的。

事权在各级政府之间的划分，决定了各级政府所承担的公共服务范围和项目，进而决定了各级政府相应的支出责任。世界各国在划分事权上的基本做法是：涉及国家主权、安全、市场统一和全国经济稳定的，在全国范围内受益的重大事权划归中央（或联邦）政府，如国防、外交、宏观经济管理、全国性的基础设施建设等。为了提高政府活动的有效性和更加符合居民的需要，大量具体的、地区性受益的公共服务事宜主要由地方政府承担，如教育、文化、医疗、行政管理、社会治安、地方性的公共设施和基础设施等。从总体上看，事权划分的结果是，地方政府负责提供大部分具体的公共服务职能。因此，在整个政府财政支出中，地方政府比中央政府承担了更多的支出责任。

在分税制财政体制下，各国政府的收入划分（即财权划分）遵循的是公平、效率、受益、方便征收管理等原则。其核心是收入划分不能扭曲市场机制的作用，要有利于征收管理，有利于整体经济效率和国家经济管理和宏观经济调控等。因此，税源较大的、需跨地区组织

征收的税，如增值税，一般都划分为中央税或共享税，以保证市场机制的效率，维护国家财政收入的稳定增长，提高国家宏观调控能力；而一些调节性的税种如消费税、关税等，也划归中央税，以防止经济行为的扭曲，保证国家必要的调节手段和国内市场的统一。从受益原则和征收管理效率考虑，营业税、财产税和其他一些小税种，划归地方税。这样划分收入的结果是，中央政府集中了较大比例的收入，而地方政府在整个政府收入中占据较少的份额。

政府间事权和收入划分形成的结果是：地方政府承担了大部分支出责任，但只占有一小部分收入；中央政府集中了较多的收入，但只承担一小部分支出责任，从而形成了中央政府与地方政府之间支出责任和收入能力的不平衡，这是市场经济国家普遍存在的正常现象。事权和财权划分的最终结果不可避免地会形成纵向的财政不平衡，当地方政府的自有收入不能保证其合理的支出需要时，中央政府就要通过财政转移支付来补充地方的财力，以保证各级政府都能履行其职责。

一个比较典型的例子是澳大利亚，澳大利亚是联邦制国家，政府分为联邦、州与地方三级，1993—1994财年，联邦政府自有的财政收入占三级政府财政总收入的69%，而联邦政府本级支出占三级政府财政总支出的52%；州政府自有的财政收入占三级政府财政总收入的27%，州政府支出占三级政府财政总支出的44%；地方政府自有的财政收入占三级政府财政总收入4%，地方政府支出占三级政府财政总支出的4%。三级政府之间存在着严重的纵向不平衡，因此，联邦政府需要向

州政府和地方政府拨付大量的补助金。

（二）横向财政不平衡是进行财政转移支付的另一个客观基础

横向财政不平衡是指同级地方政府之间在收入能力、支出水平以及公共服务能力上所存在的差异。导致横向不平衡的原因包括财政体制、经济结构、自然环境和人口状况等许多因素。首先，它与财政体制有关，在不规范的财政体制中，由于忽视财政横向均衡，造成各地区间在公共服务能力上的差异，表现为在相同的公共服务项目上，地区之间的服务水平和质量上存在较大差异，以及一些贫困地区某些基本公共服务设施极为短缺，难以达到最低的公共服务标准。地区间收入能力的客观差异是造成横向财政不平衡的一个基本原因。由于地区间的经济发达程度、经济结构、都市化程度、人口素质、人口分布等不同，在税基的规模和税源的集中程度等方面存在很大差别，因此，必然形成地区间收入能力上的差异。影响横向财政不平衡的另一个基本因素是，各地区在相同支出项目上，单位支出成本存在着较大差别。各地区之间由于自然地理环境不同，社会经济结构和人口分布状况也不同，因此，在提供相同的公共服务时，单位支出成本费用也存在着客观差别。条件较差的地区在提供相同项目同样水平的公共服务时，需要更多的支出。

由于各地区之间存在着横向财政不平衡，客观上要求中央政府在弥补纵向财政不平衡的同时，要兼顾横向财政均衡。因此，在进行财政转移支付时，必须同时考