

中国财政转移支付制度 优化研究



HONGGUO CAIZHENG ZHUANYI ZHIFU
ZHIDU YOUHUA YANJIU

李万慧 著

中国社会科学出版社

中国财政转移支付制度 优化研究



ZHONGGUO CAIZHENG ZHUANYI ZHIFU
ZHIDU YOUHUA YANJIU

李万慧 著

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国财政转移支付制度优化研究/李万慧著. —北京:
中国社会科学出版社, 2011. 6

ISBN 978 - 7 - 5004 - 9849 - 0

I. ①中… II. ①李… III. ①转移支付制度—研
究—中国 IV. ①F812. 45

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 098702 号

策划编辑 卢小生 (E-mail: georgelu@vip.sina.com)

责任编辑 卢小生

责任校对 王俊超

封面设计 杨 蕾

技术编辑 李 建

出版发行 中国社会科学出版社

社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号

邮 编 100720

电 话 010 - 84029450 (邮购)

网 址 <http://www.csspw.cn>

经 销 新华书店

印 刷 北京新魏印刷厂

装 订 广增装订厂

版 次 2011 年 6 月第 1 版

印 次 2011 年 6 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16

插 页 2

印 张 20

印 数 1~6000 册

字 数 290 千字

定 价 46.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社发行部联系调换
版权所有 侵权必究

序

始于1994年的分税制财政体制改革，是我国财政体制变迁的重要分水岭。这一改革中的主要措施之一，便是实施了新型的政府间财政转移支付制度。十余年来，伴随着转移支付规模的日益扩大、结构的不断变化和分配方式的逐步调整，转移支付制度所发挥的积极作用也愈加明显。但值得注意的是，现行财政转移支付制度在分配手段运用、结构安排和目标模式确定诸方面，仍然存在着若干亟待改进之处，需要我们在深化转移支付制度改革的过程中认真地面对和解决这些问题。李万慧的博士学位论文，便是紧紧围绕优化财政转移支付制度这一选题展开研究和探索的。经过李万慧对其博士学位论文进行增删、润色之后形成的这部著作，从财政转移支付的理论剖析入手，分析了财政转移支付的均等化效果，研究了横向和纵向财政失衡的测度、财政收入能力和财政支出需求的衡量问题，对我国目前的财政转移支付制度进行了实证分析，并且探讨了优化我国财政转移支付制度的总体思路和基本措施。作为李万慧的导师，我为该书稿即将出版问世而感到由衷的高兴，并乐意为该书作序。

自分税制改革以来，我国的财政转移支付已经由初期的税收返还转移支付为主、专项转移支付为辅的结构发生转变，而以一般性转移支付为代表的财力性转移支付规模和专项转移支付规模呈现出快速增长的态势。随着税收返还转移支付相对规模的逐步下降，今后势必会出现专项转移支付和以一般性转移支付为代表的财力性转移支付并重的格局，并辅之以其他类型的转移支付手段为补充。我国财政转移支付制度的改进与转移支付效果的提高是相辅相成的。首先，与分税制改革后中央财政获得了稳定、充裕的财力这一背景相伴随，财政转移支付的总体规模不断增长，转移支付制度在缩小地区间财力差异、缓解基层财政困难和配合国家政策出台方面发挥了积极的作用。其次，专项转移支付和包括一般性转移支付在内的财

力性转移支付的地位和功能日益凸显,这两种转移支付形式在整个转移支付规模中所占的比重日益提高,而税收返还形式转移支付的地位则相对下降。最后,转移支付的分配逐步向因素法的方向靠拢。目前我国各类转移支付中的一般性转移支付、民族地区转移支付、工资调整转移支付、“三奖一补”转移支付和农村税费改革转移支付均按照基于因素法的公式进行分配,而专项转移支付中的若干项目也采用了按影响因子权重分配的方式。这大大提高了转移支付的规范性,有助于强化财政转移支付分配的动态管理。然而,需要清醒地认识到,现行财政转移支付制度中仍存在着这样或那样的缺陷,诸如转移支付手段过于复杂化、多样化以及转移支付分配方式不够规范等一系列问题,尚需要我们妥善地加以解决。其中包括处理好一般性转移支付与专项转移支付手段之间的关系。

从内涵和功能上讲,专项转移支付是上级政府为实现特定的政策目标,以及对委托下级政府代理的一些事务进行补偿而设立的专项补助金。相对而言,它可以直接、有效地体现上级政府的政策意图,从制度上、支出责任上保证事先确定的各种支出项目的落实。从我国财政支出的结构来看,用于教育、卫生医疗、社会保障等公共服务支出都有很大的增长潜力,这也正是我国今后财政支出和转移支付的重要方向。相比之下,一般性转移支付手段的目的,是弥补财政实力薄弱地区的财力缺口,均衡地区间财力差距,转移支付资金的接受者可以自主地安排资金的用途。鉴于我国地区间和城乡间存在着较大财政能力差异的实际情况,一个相当大规模的、持续增长的一般性均等化转移支付是非常必要的。为了确保中央财政用于一般性转移支付资金来源的稳定性以及避免受到其他政策措施的干扰和侵蚀,可考虑规定将所得税增量、增值税和消费税增量的一定比例用于一般性转移支付,以维持一般性转移支付规模的持续增长,提升地方财政获得一般性转移支付资金的可预见性。

我国现行转移支付制度中,尚存在若干属于历次财政管理体制改革的沿袭下来的转移支付形式,包括原体制补助、体制上解、其他财力性转移支付中的定额结算部分、固定数额的专项上解等。随着分税制财政管理体制改革的推进和经济形势的变化,这些转移支付类型使已经存在交叉重复现象的转移支付结构更加复杂,亟待进行清理。其中,原体制补助和可享受一般性转移支付地区的体制上解,应当并入一般性转移支付当中;对于不

享受一般性转移支付地区的体制上解，可暂时并入税收返还转移支付进行计算，使之随着税收返还形式的变动而变化；对于其他财力性转移支付，可通过结算补助形式加以反映；对于民族地区转移支付和一般性转移支付中的民族因素转移支付，可将二者合并成民族地区转移支付；调整工资转移支付容易造成地区间资源配置的扭曲，应将其并入一般性转移支付之中，逐步淡化调整工资转移支付的影响；农村税费改革转移支付作为一种与农村税费改革相配套的临时性转移支付，应当在农村税费改革结束后也予以取消或并入一般性转移支付当中；针对现行税收返还制度安排中存在的突出问题，应当由来源地方式分配改按均等化方式分配，从而赋予税收返还以财政资金再分配的作用，并使之与一般性转移支付均等化效果相互衔接。在管理和技术层面上，财政转移支付的分配方式规范与否、资金分配有无科学依据和公平合理的标准，直接关系到转移支付制度和政策能否产生预期的效果。针对目前财政转移支付分配中存在的问题，需要切实改进转移支付的测算方法，突出“因素法”在资金分配中的作用。应该从规范专项转移支付入手，完善有条件转移支付制度。与此同时，还应该由传统的过于注重资金分配的方式转向注重转移支付的结果和绩效问题。

李万慧成长于青藏高原，大学毕业后又曾在西藏自治区财政厅工作，有着深厚的雪域高原情结。在实际工作中，他对财政管理体制和财政转移支付问题有许多感受和体会。攻读博士学位期间，李万慧得到了来自工作单位和家庭等方面的大力支持，克服了诸多困难，付出了艰辛努力，圆满地完成了学业。在撰写博士学位论文的过程中，李万慧查阅了大量的相关文献资料，就转移支付问题进行理论分析的同时又从事了专题调研，在研究财政转移支付规律方面进行了有益的尝试，提出了一些有新意、有见地的观点，其中包括：一是主张我国建立命令模式的财政管理体制，使中央财政介入省级以下财政管理体制的设计中去，从而为优化转移支付制度奠定体制基础；二是认为我国转移支付的结构仍然以专项转移支付为主、一般性转移支付为辅，其他多种类型的转移支付为补充，并通过一般性和专项均等化转移支付手段的结合，促进公共服务均等化的实现。当然，财政转移支付制度是一个宏大而复杂的主题，相关理论和实践中仍然有许多问题值得探索。

孙 开

2010年年末于东北财经大学师言阁

目 录

第一章 政府间财政转移支付的理论剖析	1
第一节 财政转移支付存在的理论依据	1
一 外部效应内部化	2
二 纵向财政失衡及其矫正	3
三 横向财政失衡及其弥补	4
四 确保基本公共服务的国家最低标准	6
五 其他依据	6
第二节 资金用途和拨付方向：两个视角下的财政转移支付分类	7
一 资金用途视角下的转移支付	7
二 拨付方向视角下的转移支付	9
第三节 财政转移支付效应的作用机理	10
一 无条件补助的作用机理	10
二 专项补助的作用机理	12
第二章 财政均等化理论及模式分析	15
第一节 横向公平均等化	16
第二节 财政能力均等化	21
第三节 两种均等化模式的对比	23
第四节 均等化转移支付的作用机理	25
第五节 专项转移支付是否具有均等化效果	28
第三章 纵向和横向财政失衡的测度	33
第一节 纵向和横向财政失衡的关联性	33
第二节 纵向财政失衡的测度	35

一	纵向财政失衡的衡量方法	35
二	中国纵向财政失衡的测度	36
三	纵向财政失衡的国际比较	39
第三节	横向财政失衡的测度	40
一	横向财政失衡的衡量方法	40
二	中国横向财政失衡的测度	42
三	横向财政失衡的国际比较	43
第四章	财政收入能力和财政支出需求的衡量	46
第一节	财政收入能力的衡量	46
一	衡量方法	46
二	影响财政收入能力的因素	48
第二节	财政支出需求的衡量	52
一	影响财政支出需求的因素	52
二	关于支出成本因素是否应纳入均等化的争论	59
三	衡量财政支出需求的方法	60
四	专项转移支付的衡量	67
第五章	国外财政转移支付制度比较：以澳大利亚和 加拿大为例	69
第一节	澳大利亚的财政转移支付制度	69
一	政府间财政关系	69
二	财政转移支付制度	72
三	均等化转移支付的效果	83
四	均等化转移支付存在的问题	85
五	均等化转移支付改革趋势	86
第二节	加拿大财政转移支付制度	88
一	政府间财政关系	88
二	财政转移支付制度	90
三	均等化转移支付的效果	97
四	均等化转移支付存在的问题	98
五	财政转移支付改革趋势	99

第三节 结论及经验借鉴	103
一 不同的视角可能得出不同的结论,甚至有时会得出相反的结论	103
二 多种类型的转移支付共同实现均等化	104
三 多种财政转移支付并存,但有主次之分	105
四 保持转移支付方案的稳定性是重要的	105
五 非对称的财政联邦主义是一种合理的选择	105
六 两国呈现出相反的转移支付改革趋势	105
第六章 财政转移支付激励与预算约束问题:经验与教训	107
第一节 转移支付激励问题与预算约束问题	107
第二节 财政转移支付设计中的经验与教训	108
一 转移支付的规模	109
二 分配公式	111
三 附加条件和配套补助	118
第三节 转移支付的改革趋势:绩效导向的转移支付	124
第七章 中国现行财政转移支付制度分析	128
第一节 分税制财政管理体制改革	128
一 分税制改革前财政转移支付的简要回顾	128
二 分税制改革条件下的转移支付	132
第二节 对现行财政转移支付制度基本形式的分析	137
一 原体制补助或上解	143
二 “两税”返还	144
三 所得税基数返还	144
四 成品油税费改革税收返还	145
五 专项转移支付	146
六 一般性转移支付	147
七 民族地区转移支付	153
八 调整工资转移支付	155
九 农村税费改革转移支付	157
十 缓解县乡财政困难转移支付	158

十一	其他财力性转移支付·····	161
第三节	财政转移支付的变动趋势·····	161
一	转移支付规模及其变动趋势·····	161
二	转移支付结构及其变动趋势·····	163
三	转移支付的地区分布·····	171
第四节	财政转移支付制度成效分析·····	172
一	中央财政获得了稳定、充裕的财力·····	172
二	转移支付的分配日益向因素法方向靠拢·····	173
三	部分专项转移支付资金的分配由投入导向型向 需求导向型转变·····	174
第五节	财政转移支付均等化效果·····	176
一	均等化转移支付的种类界定和规模分析·····	176
二	均等化转移支付的效果·····	178
三	趋势分析：地区间财政差异出现缩小的拐点·····	179
第六节	财政转移支付制度运行中存在的问题·····	181
一	转移支付规模过大而且日益膨胀·····	182
二	转移支付的结构问题·····	184
三	专项转移支付分配中的突出问题·····	187
四	一般性转移支付中存在的问题·····	189
五	转移支付未能在解决县乡财政困难中发挥应有的作用·····	195
六	财政转移支付存在着软预算约束和负激励问题·····	195
七	转移支付的法制化建设亟待加强·····	196
第八章	中国公共服务均等化及其实现途径·····	197
第一节	“公共服务均等化”概念解释·····	197
第二节	均等化财政转移支付的对比分析·····	200
一	均等化转移支付规模对比分析·····	201
二	转移支付均等化效果的对比分析·····	202
三	进一步的思考·····	204
第三节	转移支付资金的最终使用：基于财政支出 结构的分析·····	207
一	财政支出结构及其变动趋势·····	207

二	进一步的思考·····	211
第四节	公共服务的公平性分析·····	213
一	公共服务的城乡不公平·····	213
二	公共服务的区域不公平·····	221
第五节	财政差异和均等化转移支付的层次性·····	223
一	两个层次的财政差异和均等化转移支付·····	223
二	城乡财政差异的解决与均等化转移支付 没有直接的关系·····	224
三	城乡财政差异解决之道是实行城乡统筹的财政政策·····	224
第六节	公共服务均等化的实现途径·····	226
一	一般性均等化转移支付手段的运用·····	227
二	专项均等化转移支付手段的运用·····	229
三	一般性均等化转移支付和专项均等化转移 支付的结合·····	229
第九章	财政转移支付的体制依托：中国财政管理体制改革·····	231
第一节	省级政府对中央财政职能的影响·····	231
一	对均等化政策的影响·····	231
二	对再分配职能的影响·····	232
三	对稳定经济职能的影响·····	234
四	对资金拨付的影响·····	234
第二节	财政管理体制的模式对比·····	235
一	自治模式·····	235
二	命令模式·····	237
第三节	自治模式下中央政府对省以下财政管理体制的协调·····	239
一	备案或批准制度·····	240
二	强化转移支付分配的透明度·····	240
三	拨款程序·····	240
四	跟踪和监督·····	241
五	政府层级扁平化·····	241
第四节	中国财政管理体制的自治模式特征·····	241
一	中央—省的财政管理体制·····	242

二	省以下财政管理体制	242
第五节	中央对省以下财政管理体制协调能力评估	245
一	缺乏统一的总预算会计体系	245
二	缺乏备案或批准制度	245
三	缺乏转移支付的分级测算	245
四	缺乏直接拨款程序	248
五	缺乏跟踪和监督	248
第六节	部分国家政府间财政关系改革	250
一	印度尼西亚	250
二	俄罗斯	251
第七节	财政管理体制改革方向：由自治模式向命令模式转变	253
一	规范分税制财政管理体制，统一总预算会计	256
二	深化政府间事权划分，出台中央政府、省级政府和地（市）、县政府更加清晰的事权框架	256
三	更多地上移事权至省级政府，尽可能地确保财权与事权相匹配，减少对财政转移支付的过多使用	257
四	规范各级政府的财权划分并坚持中央政府在各级政府和省级政府在地方政府中的支配性地位	258
五	对转移支付进行分级测算和直接拨付	261
第十章	中国财政转移支付制度优化的总体思路	262
第一节	制度设计与国情背景相适应	262
一	财政收入过度分权	263
二	地区经济差距极为严重且日益扩大	263
三	城乡差异极为严重且日益扩大	265
四	地理、人口和民族构成差异巨大	265
第二节	远期目标：实现公共服务高水平的均等化	267
第三节	近期目标：实现全国平均水平的公共服务均等化和纵向财政平衡	268
第四节	多重目标的协调	269

第十一章	优化财政转移支付制度的基本措施	271
第一节	总量优化：适度压缩规模，强化转移支付的硬预算约束	271
第二节	结构优化：专项转移支付为主，一般性转移支付为辅	274
一	取消部分税收返还转移支付，强化纵深设计	277
二	确定专项转移支付的支出重点	278
三	对部分转移支付形式加以归并	282
四	遏制专项转移支付的膨胀势头，扩大一般性转移支付资金规模	282
第三节	规范省以下财政转移支付制度	284
第四节	规范转移支付分配，提高透明度，强化转移支付的正激励	285
一	定期重审和清理专项转移支付项目	285
二	提高资金分配透明度，降低转移支付的负激励	286
三	专项转移支付向分类拨款方向靠拢	290
四	转移支付的分配向绩效导向转变	291
第五节	加强财政转移支付的法律体系建设	291
参考文献		294
后记		303

第一章 政府间财政转移支付的理论剖析

转移支付，英文为“Transfer”，原为“转移”、“让渡”之意。联合国《1990年国民账户制度修订案》中对于转移支付的定义是，“转移支付是指货币资金、商品、服务或金融资产的所有权由一方向另一方的无偿转移。转移的对象可以是现金，也可以是实物”。国际货币基金组织编定的《政府财政统计手册》认为，政府转移支付包括两个层次：一是指国际转移支付；二是一个国家内部的转移支付，这种转移支付包括的范围很广，有政府向家庭的转移支付，如养老金、失业救济金、价格补贴、住房补贴等，有政府向国有企业提供的补贴，如向城市运输、供水和污水处理等公共企业提供的一般补助和基建投资等；有各级政府间的财政资金转移，包括共享税的分配、上级政府拨付给下级政府的各项补助和下级政府向上级政府上缴的收入、富裕地区向贫困地区提供的补助等。显然，政府转移支付所涉及的范围是很广泛的。

本书所研究的转移支付范围仅限于各级政府间的财政资金转移，即一个国家的各级政府之间在既定的职能、支出责任和税收划分框架下的财政资金转移，包括上级政府拨付给下级政府的各项补助、下级政府向上级政府上缴的收入以及富裕地区向贫困地区提供的补助等。

第一节 财政转移支付存在的理论依据

一般认为，财政转移支付存在的理由主要是因为外部效应、纵向财政失衡、横向财政失衡和地方政府有时难以提供最低标准的基本公共服务等问题的存在。下面逐个加以分析。

— 外部效应内部化

理想状况下,各个地方政府用来自本辖区的税收提供服务于本辖区的公共服务,即处于财权与事权相匹配的状态,此时,财政转移支付只需要解决外部效应问题,这也是财政转移支付存在的最初理由。外部效应也称为外部性和外部经济,指的是私人边际成本与社会边际成本或私人边际收益与社会边际效益之间的非一致性,也就是指某些经济主体的经济行为影响了其他经济主体,却没有为之承担应有的成本费用或没有获得应有的报酬的现象。外部效应既有正效应也有负效应。当经济当事人的行为所产生的利益不仅能使当事人自身得到好处,而且可使其他人得到好处时,就产生了正外溢性。而当经济当事人的行为对他人造成了损失,而经济当事人却没有为这种损失给予补偿时,就造成了负外溢性。由于外溢性产生的收益是非排他性的,因此是无价的,也就脱离于定价机制之外。由于当事人没有因产生的外部利益而得到补偿,在决定采取行动时就没有将外部利益考虑进去的动机。其结果是资源配置失当或市场经济产生的帕累托最优的失灵。

外部效应现象不仅存在于私人产品中,由地方政府提供的地方性公共产品也有外部效应问题。财政分权下资源有效配置的一个基本原则是收益与成本对等,即地方政府提供公共产品的所有收益都由本地居民所享有,为提供公共产品所付出的全部成本也相应由本地居民所承担,此时,地方财政活动的所有效益与成本都在地方政府辖区范围内。然而,有些情况下,地方政府提供的公共产品的收益与成本并未局限于本辖区的范围内,而是外溢到了其他辖区。当某个地方提供的地方性公共产品的受益范围超出其辖区边界而扩散到其他辖区,从而使其他地区的居民在不不承担任何成本费用的情况下也照样获得收益时就产生了外部效应问题。这种外溢性的存在使得地方政府提供的公共产品的收益与成本不对等。外溢有两种情况:一种是收益外溢,另一种是成本外溢。在收益外溢时,地方政府只是以本地收益作为提供公共产品的依据,其他辖区的收益不在本地辖区的考虑范围之内。从全社会看,该地方辖区的财政活动的效益被低估,所做出的财政活动必然低于应有的规模,如环境保护、交通设施等。而在成本外溢的情况下,由于外溢的成本不由本地辖区全部承担,而地方政府决策只考虑了由本地方承担的那部分成本,因而从全社会角度看,据以决策的成

本就低估了，这又使地方财政活动规模高于应有规模，如为追求经济增长而不顾环境的承载能力，导致生态环境恶化等。这种扭曲性政策的实施，不仅影响着地方性公共产品的提供和本地区及相关地区居民的利益，而且也不利于地区间经济关系的协调。

解决外部效应的关键是把外部效应内部化。一种办法是重新调整各辖区的面积以使其刚好与公共服务所覆盖的受益范围相同，这样就不存在受益范围超出辖区面积，从而就从根本上解决了收益外溢问题。然而，辖区的形成是一个长期的过程并具有相当的稳定性，而且不同的具有外部性的外溢边界是不同的，并不能以打乱一个固定的辖区格局去适应变化着的外溢性，因此这种办法并不总是可行。此时，就需要中央政府利用配套拨款，按溢出率的高低，提供相应的配套拨款。

二 纵向财政失衡及其矫正

纵向财政失衡（vertical fiscal imbalance, VFI）是指不同层级政府之间自有财政收入能力与其承担的支出责任不对称而出现的财政缺口。各级财政在收入能力与支出需求之间不匹配的主要原因是支出分权的理由大于收入分权的理由。从信息对称的角度讲，地方政府被认为比中央政府更贴近当地居民，更了解当地居民的需求和偏好，这也是财政分权的主要理由。支出分权鼓励地方政府通过公平竞争提供有效成本的公共服务。分权鼓励创新和实验，这样可以以最佳的方式提供公共服务。分权使居民在地方公共服务的提供中有更大的发言权来表达偏好。所有这些都使支出分权有强有力的理由。相反，集权的税收管理和统一的国家税制系统被证明更有效率。有些税种如财产税，以及许多收费，可以由地方政府有效地征集。地方政府通常也课征中央政府保留的税种如个人所得税、增值税及大部分营业税。然而，这些税种通常由中央政府集中课征而不是各地方政府分别课征更为有效。这些税收经常是由中央政府征收，而其中的一部分收入通过转移支付体系重新分配给地方政府。地方自由选择税收导致无效率和不公平。由于税收竞争和税负输出，它为地方政府创造了激励压低支出或过分支出的条件。如果地方政府扭曲了跨地区的交易，也产生了无效率。从纳税者的角度来讲，如果地方和中央有不同的税收系统，税收奉行成本会更高。如果财政竞争导致地区改变财政政策的累进性以影响地区的人口构成，不公平也将发生。更一般地说，收入的分权使不同的地区拥有

不同的财政收入能力和提供不同水平的公共服务，从而导致无效率和不公平。由于跨地区之间要素流动而带来的税基变动，从效率的角度讲，中央政府的课税权限应大于其支出责任，而地方政府的课税权限则应小于其课税能力。由于支出分权的理由大于收入分权的理由，加之中央政府为了保证有效地行使宏观经济管理政策的能力，常常会挤占地方税收空间，从而影响地方财政的收入。其结果必然是中央政府在初次收入分配中所占比重高于在财政支出中所占的比重，形成财政盈余。而地方政府所承担的支出责任与其收入能力不相匹配，造成财政缺口。

财政存在纵向财政不平衡时，中央政府通常有四种可供选择的办法来解决地方财政缺口：（1）鼓励或授权下级政府提高收费标准或增加新的收费项目来增加收入；（2）鼓励或授权下级政府开征新税或提高税率；（3）就某些税种在中央和地方之间实行税收分享；（4）对地方政府实行其他一般性转移支付。通常来说，合理的收费都已经被适当地利用了，扩大地方税收权限则很难找到适合于地方政府征收的税种。在很多国家，税收分享和其他一般性转移支付成为矫正纵向财政失衡的有效手段。简而言之，在大多数情况下，多级政府间的财权与事权都是不匹配的，是一种常态现象。对于地方政府来说，其财权小于事权所形成的缺口需要中央政府财权大于事权所形成的盈余加以弥补，从而也形成了政府间财政转移支付。

衡量财政纵向不平衡的一个粗略指标是财政支出自给率，即本级财政收入占本级支出的百分比。如果相对于地方政府本级收入而言，地方政府的支出水平相当高，则意味着中央政府给予地方政府数量可观的转移支付，因而相对来说纵向失衡可能要严重一些。相反，如果相对本级收入而言，地方政府的支出水平比较低，则意味着地方本级收入能满足本级政府支出需要，因而纵向失衡可能要小一些。

三 横向财政失衡及其弥补

横向财政失衡（horizontal fiscal imbalance, HFI）是指同层级地方政府之间收入能力和支出需求存在的差异。即使纵向财政失衡并不存在，横向财政失衡也是存在的。当地区间存在显著的经济和财政差异时，横向财政失衡就会发生。财政分权本质上导致了地区间在可比税率下提供公共服务的财政收入能力的不同。财政差异表现在：（1）经济地位和机会的不