

转移支付制度

# 比较与选择

项中新 赵永旺 韩景义 徐 珑 编著



九洲图书出版社

# 序

姜永华

1994年，分税制财政体制经过充分酝酿并与有关方面反复磋商，终于全面铺开，从而标志着我国规范的政府间财政分配关系的基本框架已经初步形成。今后的课题是，不断完善分税制以逐步逼近目标形态，而建立政府间转移支付制度则是核心步骤。

对于财经工作者来说，“转移支付(Transfer)”这个概念并不陌生。在西方财政学及市场经济国家政府预算中，政府支出按照有无相等代价为标准，一般分为购买性支出和转移性支出。转移性支出(或转移支付)是政府单方面对居民或企业等利益主体群的无偿财政拨款，它不能获得相等代价的物品或劳务，包括：公债利息支出，对居民、企业、社团的补助支出，以及对外国政府或国际组织的捐赠支出等。在这里，政府是作为一个整体概念出现的，当我们进一步将其进行细化时(即区分中央政府与次国家级政府及地方政府)便可发现，政府间还存在一种(一般是由上级政府向低层次政府的)无偿性支付或补助。与第一种意义上的转移支付概念相比，政府间转移支付(Intre-government Transfer)至少有两个特点：其一，它是上下级政府间的财政资源转移；其二，它不是最终支出。

从理论演绎和实践运作的经验看，建立政府间转移支付制度是有其深刻的社会经济基础的：1. 财政分配的纵向不平衡(Vertical Imbalance)。为了建立中央政府权威、维护国家统一及社会经济稳定等需要，中央政府在政府间财政的初次分配中，一般将主体税种及经济调节功能明显的税种划作中央财政收入或共享收入；同时，从财政支出的有效性角度考虑，地方政府要承担较多的事务，从而出现地方政府行使其职能的财力不足现象，即，产

生政府间财政分配的纵向不平衡。地方政府的这一财力缺口，成为中央政府实施转移支付的重要依据；2. 客观上存在的财政分配横向不均衡。(Horizontal Imbalance)。由于各地经济发展的不平衡，在税法统一的情况下，各地方政府的收入能力必然存在差别；另外，各地公共服务的成本因自然、历史等因素影响而有所不同。因此，各地方政府间的财政能力与服务需求的差异程度也就难以一致，即存在财政分配的横向不均衡，需要通过一定的形式进行适度调整；3. 利益的外溢或外部性（外部经济或不经济）；4. 中央政府实施特殊政策或举办大型工程等，需要中央政府出资。

市场经济国家的政府间转移支付制度已经较为成熟。合理借鉴国外的成功经验，有助于降低我国转移支付制度研究、设计、建立的成本，加快改革的进程。

从成功实施转移支付制度的市场经济国家的实际运作情况来看，转移支付制度都存在如下共通点：

1. 各国都是根据本国政治、历史、经济、文化等国情条件，建立转移支付制度的，并不存在统一的模式。同样是联邦制国家，美国、加拿大、澳大利亚及德国的转移支付模式相去甚远；同为单一制国家，日本、英国、法国的转移支付制度也差异很大。

2. 按照转移支付实施的主体，我们可以将转移支付制度大致归为两类：（1）“罗宾汉”模式或“共济互助”模式。即，次国家级政府或地方政府间通过协商由较富裕地区向较贫困地区实施均衡拨款。该模式的实施需要有较高的民族同质性约束，它只在斯堪的纳维亚国家及德国推行；（2）补助模式。即，由中央政府对次国家级政府或地方政府实施转移支付。它被多数国家所采用。按照转移支付确定的依据，我们可以将转移支付制度划分为：（1）收入均衡模式；（2）收入—支出型均衡拨款模式。

3. 转移支付形式一般有两种，一种是一般性或无条件均衡拨款（General Grants）；一种是有条件或专项拨款（Special Purpose Payment）。

4. 均衡拨款的确定体现客观性、公平性和规范性等原则。收入能力及支出需求并不是实际数，而是通过规范的并得到有关方

面认可的公式、方法及数据来源测定的标准收入能力及标准支出需求。标准收入能力在客观认定税基的基础上，按照标准税率并充分考虑征税努力程度加以估算；标准支出需求则体现各地的公共服务成本差异。

5. 转移支付制度均衡的目标是实现政府公共服务能力（或水平）的大体一致。这里有两个要点：其一，它所追求的是地方政府行政能力的均质化、平准化，而不是经济发展水平的均衡；其二，它所追求的是各地方政府行政能力的大体而非绝对的一致。

目前，我国科学、规范、公正的政府间转移支付制度的研究、设计工作尚处于初始阶段。立足国情，体现社会主义市场经济的内在要求，是我们研究转移支付制度的基点。从目前情况来看，我国建立科学的政府间转移支付制度，至少存在以下基本约束：1. 国力制约着转移支付制度可动员的社会资源总量。改革开放以来，我国社会经济有了长足的发展，经济实力与综合国力明显增强，但是，由于人口基数大，自然资源相对稀缺，农村城市化、工业化程度低，城乡差别大等原因，无论从价值量角度考察，还是用国际比较中常用的实物指标来衡量，我国仍属于低收入国家。总体经济实力有限，财政收入规模就不可能很充裕，可用以实施转移支付的资金规模就不可能很大；2. 地区间社会经济发展不平衡规定着通过转移支付实现均衡的进展速度。地区间经济发展不平衡几乎是世界各国经济成长过程中所共有的现象，我国社会经济发展不平衡由来已久，这种不平衡既反映在经济总量上，也反映在经济结构和经济效益方面，由经济水平决定的政府行政能力及公共开支水平也相差悬殊。消除这种不平衡需要一个渐进的过程，期望所有的不平衡在一朝一夕就填平补齐是不现实的；3. 社会主义市场经济体制尚未定型，政府职能与市场功能作用的边界不明晰，宏观经济调控体系不健全等，使建立新的转移支付体系难度加大；4. 预算制度不统一、统计数据不完整等，给建立转移支付制度带来技术上的困难。

转移支付制度是一个新课题，需要有关方面共同努力。我们相信，在经过不断探索、不断实践之后，能够建立起一套适合中

国国情的科学、公正、规范的转移支付制度。

为了更好地推动转移支付制度的研究工作，项中新等同志利用业余时间收集了国外转移支付制度的运作资料，并归纳出一般经验；对国内有关方面研究的观点与动态进行了综合和评价；提出了建立适合中国国情的转移支付制度的基本约束、目标定位、大致架构、外部环境等逻辑性思路。期望通过介绍，使广大财政工作者更多更全面地了解、认识转移支付制度，并紧密结合我国及各地区的实际情况，就政府间转移支付制度一题多提建设性意见。

1994年10月于北京

## 目 录

## 第一篇 他山之石——市场经济国家转移支付制度考察 ..... (1)

## 第一章 联邦制国家政府间转移支付制度 ..... (3)

## 第一节 美国的政府间转移支付制度 ..... (3)

## 第二节 德国的政府间转移支付制度 ..... (7)

## 第三节 澳大利亚的政府间转移支付制度 ..... (11)

## 第四节 加拿大的转移支付制度 ..... (13)

## 第五节 巴西的财政体制与转移支付制度 ..... (18)

## 第六节 印度的财政体制与转移支付制度 ..... (19)

## 第二章 单一制国家财政体制与转移支付制度 ..... (22)

## 第一节 法国的财政体制与转移支付制度 ..... (22)

## 第二节 英国的财政体制与转移支付 ..... (23)

## 第三节 韩国的财政体制与转移支付制度 ..... (25)

## 第四节 印度尼西亚的财政体制转移支付制度 ..... (29)

## 第五节 日本的转移支付体系 ..... (34)

## 第三章 各国分税财政体制的经验总结 ..... (47)

## 第一节 分税财政体制运营的一般经验 ..... (47)

## 第二节 转移支付制度运作的经验归结 ..... (54)

第二篇 前车之鉴——中国政府间补助制度实描  
..... (63)

## 第四章 财政体制的改革与补助制度的演变 ..... (65)

## 第一节 建国后前三十年财政体制变更的轨迹 ..... (65)

第二节	改革以来我国财政体制调整的背景与内容	(72)
第五章	中国政府间补助(上解)体制现状	(84)
第一节	中央与地方财政之间的体制补助与上解	(84)
第二节	中央财政对地方财政的税收返还	(85)
第三节	中央财政对地方财政的专项拨款	(86)
第四节	中央财政与地方财政的年终结算补助和上解	(90)

### 第三篇 众家之言——转移支付制度研究的有益探索 (101)

第六章	财政支出基数核定的“计分因素法”	(103)
第一节	财政支出基数核定的“基数法”	(103)
第二节	计分因素法的基本经纬	(105)
第七章	回归因素法	(110)
第一节	分类回归因素法——江西模式	(110)
第二节	回归因素法——海南模式	(117)
第八章	其他思路及各种模式比较	(121)
第一节	有限的收入—支出型均衡拨款模式	(121)
第二节	因素调整法	(126)
第三节	各种研究思路的简要分析	(131)

### 第四篇 转移支付制度——基础与框架 (133)

第九章	问题的提出:完善分税制	(135)
第一节	分税制:背景材料	(135)
第二节	分税制设计:指导思想与内容	(140)
第三节	分税制的进展与留下的课题	(142)
第十章	建立转移支付制度的外部约束	(146)

第一节	较低的国力及经济发展水平 .....	(146)
第二节	较大的地区间社会经济发展水平差异 .....	(149)
第三节	较明显的二元社会经济结构 .....	(154)
第四节	社会主义经济体制尚未定型 .....	(157)
第十一章	政府间的事权划分 .....	(161)
第一节	西方事权划分理论及模式 .....	(161)
第二节	我国政府间事权划分现状及问题 .....	(164)
第三节	合理划分中央与地方政府事权的初步设想 .....	(170)
第十二章	转移支付制度设计的基本框架 .....	(173)
第一节	转移支付制度的质的规定性 .....	(173)
第二节	关于标准支出需求的核定 .....	(176)
第三节	关于标准收入的测定 .....	(179)
第四节	转移支付体系构造——模式选择 .....	(180)
第五节	转移支付的机构安排 .....	(186)
第六节	地方政府支出效果的评价与考核 .....	(187)

## 第五篇 转移支付制度运营：外部环境 .....

..... (193)

第十三章	配套措施 .....	(195)
第一节	政府职能转变：政府与市场分工明晰化 .....	(196)
第二节	企业制度改革与统一市场的形成 .....	(206)
第三节	建立健全社会保障体系 .....	(213)
第四节	财税体制自身的配套改革 .....	(218)



## 第一篇

### 他山之石——市场经济国家转移支付制度考察

中共中央《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》明确指出：在建立社会主义市场经济体制过程中，应当“……从中国国情出发，借鉴世界各国包括资本主义发达国家一切反映社会化生产和市场经济一般规律的经验……”。参照市场经济国家转移支付制度运作的成功经验，进行必要取舍，无疑会降低中国转移支付制度的设计成本，加速中国转移支付制度建立的进程。



## 第一章 联邦制国家政府间转移支付制度

### 第一节 美国的政府间转移支付制度

美国是联邦制国家，分联邦、州（50个）和地方（8万个市、县镇、学区或其他特区）三级政府。联邦宪法明确规定了联邦政府、州政府的地位和权力，联邦政府和州政府没有上下级隶属关系，都具有立法、司法、行政三大部门。与联邦制国家体制相适应，预算管理体制也分为联邦、州和地方三级。三级政府各自有其独立的财政税收制度和法律，独立地编制、审批和执行本级的预算。在机构设置上，联邦和州各有一套独立的税务机构负责组织本级财政收入。

#### 一、关于事权的划分（支出范围划定）

——联邦预算支出范围：国防费用、国际事务费用、科学和太空技术费用、联邦政府经费、国债的还本付息、社会安全费用、各项社会福利和救济支出、资源和能源支出以及司法部门、地区发展支出等；

——州和地方政府承担的支出：教育、修建公路和港口、公共福利、保健、公安、消防和债务利息等支出。

#### 二、关于收入划分

——联邦政府的主要税种：个人所得税、公司所得税、社会

保险税、国内消费税、遗产税、关税和赠与税。其中，个人所得税和公司所得税要占全部税收的64%，社会保险税占29%，其他税收只占很小的比例：

——州政府的主要税种：销售税、州的个人所得税、公司所得税、消费税等。销售税是最大的税种，占全部税收的43%，所得税在州一级只占28%；

——地方政府主要征收财产税、地方政府的销售税、个人所得税。财产税为地方政府的主要收入来源，征收对象包括土地、住房、厂房、机器设备、珠宝、有价证券等，该项收入要占全部地方税收的74%。

在各级税收总额中，联邦税收约占60%，州政府税收约为20%，地方税收在15%左右。

### 三、联邦政府补助及协调：

美国的各级财政之间独立性较强，但是，它们之间仍然有一定的协调措施和再分配关系。主要分为两个方面：

#### （一）税收协调

随着联邦与州及地方政府税收的多样化，越来越多的税种是两级以上政府都要征收的。如个人所得税，联邦政府要征收，有些州和地方政府也要征收。各级政府都有自己独立的征收机构和税收制度，造成了征收机构的重复；各级政府在税收利益上存在矛盾，导致纳税人税负不均、纳税不便利等一系列问题。因此，政府间采取了以下协调措施：

1、配合的税务行政管理。联邦和州及地方政府联合进行税收征管，签订彼此配合的税务行政管理协定；建立相同的税务审计程序。通过签订协定，联邦国内收入署可以因此从各州取得详实的税收数据资料。通过建立相同的税务审计程序，加上联邦政府的技术援助，大大提高了各州的税务审计的质量，节约了征管费用。

2、集中的税务行政管理。这是协调联邦与州、地方政府财政关系较为集中统一的办法。主要有两种形式：(1) 税收征收与管理由联邦政府统一执行。但各州及地方政府仍保留自行确定税率和根据财政需要改变税率的自由；(2) 税收分享。即，由联邦政府在各地统一征税，然后将税收的一部分按来源返还给各州或地方政府。

3、税收调节。联邦政府采取税收减免和对州、地方的债务免税，将一部分税收转移给州或地方政府。例如，联邦政府在征收个人所得税时，允许纳税人将支付给州、地方政府的所得税，一般销售税和财产税等，从联邦应税所得中扣除。这一方面减轻了纳税人的负担，另一方面，联邦政府事实上承担了州和地方政府增税的部分代价，是联邦政府对州或地方政府的一种变相财政补助。此外，这一办法还有这样一种调节作用，即，促使那些尚未开征可以进行税收扣除税种的地区，开征该类税种，从而缩小州际或地区间的税收差异，减少税收竞争。

## (二) 联邦财政补助金

### 1. 联邦财政补助金设立的宗旨

- 为州、地方政府提供额外的收入来源，弥补收支差额；
- 联邦通过财政补助金对州、地方政府的预算支出实行控制和调节，使其为实现联邦政府的宏观政策服务；
- 由于州、地方政府提供的某些服务项目（如教育、交通设施）具有全国性；
- 促进社会公平目标。如教育补助就要求接受补助的学区不能实行种族歧视。

2. 联邦补助金的种类。总的来看，分为有条件补助（根据条件限制的严格程度，又可分为专项补助和广泛基础补助）及无条件补助。广泛基础补助的主要形式是整笔补助，无条件补助的主要形式是一般收入分成。

——专项补助。具有各种指定的专门用途，项目繁琐。州和地方政府要按规定向联邦政府主管部门提供关于各项补助计划的执行情况的书面报告。在分配办法上，大多数是按特定标准分配的，即根据州、地方政府各种反映财政需要及能力的因素（如人口、人均收入、税收额等）加以确定；另有一部分是地方提出，通过竞争取得补助。

——整笔补助。使用范围较宽，只规定某一类支出项目的补助总额，不规定具体用途和要求，在同一类范围内由州、地方政府自行决定补助金的具体使用项目，一般仍需要向联邦主管部门提交有关补助计划执行情况的书面报告。

——一般收入分成。将一部分联邦财政收入按公式分配给州、地方政府，在使用上不加任何限制。

从广义上讲，美国的联邦补助除了税收补助和联邦补助金外，还有联邦贷款和贷款担保。

#### 四、美国政府间转移支付制度的特点

1、补助形式多样化。从上面的介绍，我们不难看出，美国的政府间转移支付形式多种多样，有较为直接的联邦财政补助金，其中又有专项补助和广泛基础补助；有较为间接的通过税收协调而给予的补助。

2、联邦补助的重点随着社会经济的发展而不断变化。美国联邦财政补助金主要用于教育、公路建筑、卫生保健以及社会福利和保险等方面，而用于农业、能源、自然资源和地区发展方面的比重较小。联邦财政补助的重点各个时期有所不同，八十年代以来，社会保障成为联邦补助的重点。

## 第二节 德国的政府间转移支付制度

### 一、一般情况

德国是一个联邦制的国家。原西德由 11 个州组成，包括 8800 个城镇。两德统一后成为 16 个州。政府分为联邦、州和地方（市或县）三级。议会由联邦议院和联邦参议院组成，各设有财政委员会，联邦议院还设有预算委员会。各级政府在职务管理上具有独立性。联邦宪法对各级政府的职责和财政支出范围作了明确规定。

### 二、政府间支出划分

——联邦政府：国防、外交、制币和货币管理、海关和边防、铁路和航空、邮政和电讯、联邦航道、高速公路和远程公路、社会保险、农业政策等；

——州政府：本州治安、中小学及高等教育、科学研究、州内公路、改善地区经济结构和农业结构、护岸等；

——地方政府：文化设施、公共福利、公共交通、能源和水的供应、垃圾和废水处理、建设规划等。

### 三、政府间收入划分

——联邦税收：矿物油税、烟草税、烧酒税、咖啡税、糖税、醋酸税、照明材料税、燃料油税、茶叶税、资本转移税、汇票税、纸牌税等。在联邦收入中，税收收入占 82%；

——州政府税：机动车辆税、财产税、啤酒税、遗产税、彩票税、地产交易税、消防税、盐税、赠与税、赌场税等。在州预算中，税收占全部收入的 63%；

——城镇（地方）税：营业税（上交联邦和州各 9%）、地产税、饮料税、狗税、渔猎税、酒类营业许可税、娱乐税等；

——共享税：公司所得税、资本收益税、流转税。进口营业税属于联邦与州共享税，工资税与个人所得税属三级政府共享税。

#### 四、中央政府与地方政府的财政协调

——纵向协调。又称纵向财政结算，税收协调是纵向协调的主要形式。在联邦与州的财政支出出现不平衡或其他失误时，经联邦参议院批准可对共享比例进行适当调整。流转税的具体分配比例由联邦和州定期（两年一次）商定。通过以上分成比例的调整，可起到协调中央与地方财政关系的作用。在德国统一之前，联邦政府实质上没有纵向平衡机制，联邦政府只将它的增值税的一小部分用于不对称的纵向财源分配，即所谓的补充拨款。这些拨款是无条件的，用于资助较为贫困的州。德国统一后，纵向均衡拨款变得更为重要。

另外，纵向的专项拨款一直是联邦参与州项目的重要措施。这些拨款是有条件的，而且是在很复杂的州际网络中实施，这类合作取决于一系列政府间的协议和条约。

——横向协调。德国转移支付的一个重要特征就是州与州的平衡。这种平衡是通过一系列特别的措施，由各州自己实施“兄弟般”的第二次再分配。包括各州间及州内各地间的财政均衡两个方面。具体程序是：1. 由联邦和州财政部门分别测算出“全国居民平均税收额”和“本州居民平均税额”；2. 如果某州的“居民平均税收额”大于“全国居民平均税收额”2%以上，这个州就是富裕州；如果某州“居民平均税收额”只相当于“全国居民平均税收额”的95%，则该州为贫困州；3. 确定上交或补助。对于富裕州，其“居民平均税收额”超过“全国居民平均税收额”的幅度在2—10%之间的部分乘以州的实际人口数，得到的金额30%留用，70%上交联邦；超过幅度在10%以上的部分全部上交联邦。如果是贫困州，该州“居民平均税收额”低于“全国居民平均税收额”92%的，可补到92%。在92—100%之间的，超过92%的部分乘37.5%的系数，作为补助额。

横向协调的结果，富裕州的人均支出最多不超过“全国居民



平均税收额”的104.4% ( $102\% + 8\% \times 30\%$ )，贫困州最多只能补到“全国居民平均税收额”的95% ( $92\% + 8\% \times 37.5\%$ )。最高与最低之间相差9.4个百分点。

汉堡与不莱梅两个重要的大城市所在的州，在测算居民平均税收额时，居民数可以乘上135%的系数。

州内城镇间的财政平衡方法是：由州财政部门测算出“财政需要额”与“税收预计额”。 $\text{财政需要额} = \text{州内人均财政支出需要额} \times \text{城镇人口数} \times [1 + \text{各种加成系数}]$ 。其中，州内人均财政支出需要额由州确定，税收预计额则是将该地区根据统一的假定税率为基数计算出的城镇税和共享税相加得出的。如果某城镇税收预计额小于财政需要额的90%，则由州财政补助到90%。

## 五、德国的统一和转移支付新举措

### (一) 德国统一基金

1990年10月3日，东部5个州加入了德意志联邦共和国。这对联邦财政关系的影响是巨大的。东部的生产力水平大大低于西部，加之伴随着统一而来的失业和工作时间缩短，降低了东部地区的税收能力；另一方面，对政府的需求却是庞大的。东部得不到平衡拨款就会使庞大的公共赤字扩散到东部各州以及公共预算中。这一背景促使着联邦政府必须在政府间转移支付方面采取有力动作。

但是，西部各州不允许他们的东部伙伴加入到横向均衡的行列。如果原有的均衡办法不加修改就来对新加入的州实施的话，西部所有原先受益的州将会成为贡献者，而且，整个平衡支付的数额将会剧增，这样做很可能会危害整个政府间的关系。这就导致了预算外的“德国统一基金”作为一种临时性措施的出台。

创设德国统一基金的目的在于，通过无条件的拨款来增强新州不足的收入基础。在161亿DM的该项基金中，50亿DM由联邦政府提供，16亿DM来自各州预算，其余的则从资本市场中筹