

童道友 等编著

转移支付制度概论

湖北人民出版社

转移支付制度概论

童道友 陈秦安 陈清宇编著

湖北人民出版社

鄂新登字 01 号
图书在版编目(CIP)数据

转移支付制度概论/童道友编. —武汉:湖北人民出版社,1998

ISBN 7—216—0000581

- I. 转…
- II. 童…
- III. 异地结算—银行制度
- IV. F830.46

中国版本图书馆 CIP 数据核字(98)第 36700 号

转移支付制度概论

童道友 等著

出版: 湖北人民出版社	地址: 武汉市解放大道新育村 33 号
发行:	邮编: 430022
印刷: 武汉市皇冠彩印厂	经销: 湖北省新华书店
开本: 850 毫米×1168 毫米 1/32	印张: 8.375
字数: 208 千字	插页: 5
版次: 1999 年 1 月第 1 版	印次: 1999 年 1 月第 1 次印刷
印数: 1—2000	定价: 20.00 元
书号: ISBN 7—216—02488—5/F·432	

目 录

第一章 总 论	1
第一节 分税制财政体制运行基本情况.....	1
第二节 分税制取得的主要成效.....	4
第三节 分税制财政体制的主要缺陷.....	8
第四节 建立适应分税制财政体制改革的转移支付制度的 必要性	11
第二章 财政转移支付的原则和作用	14
第一节 政府间的财政关系	14
第二节 财政转移支付的原则	21
第三节 财政转移支付的形式和作用	51
第四节 转移支付基本原理	60
第五节 横向与纵向平衡的条件	69
第三章 实施转移支付制度的动因	76
第一节 财政转移支付制度的现状	76
第二节 财政转移支付制度存在的问题	85
第三节 建立财政转移支付制度的意义	90
第四章 转移支付的数学模型	102
第一节 标准支出的确定.....	103
第二节 标准财政供养人口的确定.....	105
第三节 收入努力不足额的计算.....	106
第四节 政策性转移支付的确定.....	107
第五节 过渡期转移支付办法.....	108

第五章 转移支付制度的目标模式	119
第一节 过渡期转移支付的指导思想.....	119
第二节 转移支付的范围和规模.....	120
第三节 转移支付制度的结构.....	121
第四节 过渡期转移支付采取的措施.....	125
第六章 税收返还和税基分享	127
第一节 税收返还的特征.....	127
第二节 税收返还与财政支出.....	131
第三节 税收返还制与税基分享制.....	133
第七章 部分省区转移支付方案	142
第一节 安徽省对下转移支付方案.....	142
第二节 青海省对下转移支付要点.....	146
第三节 山东省对下转移支付办法.....	148
第四节 山西省对下转移支付办法.....	151
第五节 福建省对下转移支付办法.....	155
第六节 广西过渡期转移支付办法.....	158
第七节 江西省财政转移支付办法.....	165
第八节 海南省财政转移支付办法.....	172
第八章 国外转移支付制度	180
第一节 美国的转移支付制度.....	180
第二节 法国和西班牙的转移支付制度.....	184
第三节 德国的转移支付制度.....	191
第四节 澳大利亚的转移支付制度.....	202
第五节 日本的转移支付制度.....	209
第六节 韩国的转移支付制度.....	221
第七节 巴西的转移支付制度.....	236
第八节 印度尼西亚的转移支付制度.....	244

第一章 总 论

1994年我国全面推行的分税制财政管理体制,是建国以来力度最大、影响最为深远的一次财政体制改革。分税制财政体制框架已基本确立,实践表明改革是成功的。但是,由于改革采取了渐进的方式进行,现行体制中难免还存在需要不断改进和完善的地方,加之体制运行中也出现了一些新情况、新问题有待研究和解决,所以,深化分税制财政体制改革,是“九五”时期乃至2010年间财税改革的重点内容之一,是振兴国家财政不可或缺的重要组成部分。

对转移支付制度的研究和探讨,必须先回顾分税制的运行情况。

第一节 分税制财政体制运行基本情况

一、分税制的基本内容

根据发展社会主义市场经济的总体要求,总结我国财政体制改革的历史经验,并借鉴国外市场经济国家的一些成功做法,分税制财政体制按照“存量不动、增量调整,逐步提高中央的宏观调控能力,建立合理的财政分配机制”的原则,在原包干体制的地方上解和中央补助基本不变的情况下,采取了“三分一返”的形式。即:在划分事权的基础上,划分中央与地方的财政支出范围;按税种划分收入,明确中央与地方的收入范围;分设中央和地方两套税务机构,分别收税;中央对地方实行税收返还。

根据《国务院关于实行分税制财政管理体制的决定》,从1994年起,全国统一实行分税制财政管理体制。按照中央对省级确定体制的基本原则,各地陆续确定了省以下各级的分税制财政管理体制办法。

分税制财政体制在全国全面实行。

二、采取了一系列的配套改革措施

(一)保留原体制上解、补助办法

实行分税制后,原包干体制的地方上解和补助办法基本不变。原实行递增上解的地区,仍按原规定继续递增上解;实行定额上解的地区,仍按原确定的上解额,继续定额上解;实行总额分成的地区和原分税制试点地区,实行递增上解,即以1993年实际上解数为基数,从1994年起按4%的递增率上解。

为了进一步规范分税制体制,1994年8月,中央又对上述办法进行了适当调整,规定从1995年起,原体制实行递增上解的地区,取消递增上解,改为按各地区1994年实际上解额实行定额上解。

(二)改革中央与地方结算办法

实行分税制后,中央财政与地方财政之间收入范围发生了较大的变化,与此相适应,要求对中央与地方之间的财政结算办法进行适当的调整。基本原则是:简化结算手续,提高工作效率,基本不触动地方1993年既得利益。改革后的结算项目由原先的46项简化为15项。

(三)对原省级政府批准的减免税,两年内采取先征后返办法,保持政策的延续性

考虑到部分省、自治区、直辖市政府已经对一些项目和企业作了减免税的决定,为了使这些优惠政策有一个过渡,在制止和取缔减免税的同时,对于1993年6月30日前经省级政府批准实施的未到期地方减免税项目或减税企业,重新报财政部和国家税务总局审查、确认后,从1994年起,实行先征税后退还的办法,按核定的1993年应返还减免税数加递增予以返还,递增率按各地区1994年增值税、消费税收入增长率的1:1系数确定。这部分税收中属中央收入部分,由中央财政统一返还给省、自治区、直辖市政府,连同地方收入部分,

由省、自治区、直辖市政府按政策规定统筹返还给企业,用于发展生产。这项政策执行到1995年。

(四)采取过渡措施,妥善解决沿海经济技术开发区财政优惠政策的问题

为了进一步促进14个沿海经济技术开发区的发展,实行分税制后,1994、1995年,14个沿海开放城市的经济技术开发区新增财政收入全留政策继续执行。此项政策到期后,不再延续。同时享受这一政策的还有武汉、芜湖、重庆、杭州、沈阳、长春、哈尔滨、北京、乌鲁木齐9个城市设立的经济技术开发区以及宁波市大榭岛土地成片开发区,这10个开发区的新增财政收入全留政策从成立之年起共执行五年。为了保证分税制体制的统一性,规定开发区的财政收支必须纳入所在省(市)财政收支范围。按分税制的有关规定,开发区内凡属中央财政的收入,都要直接缴入中央金库,地方不准作退库处理,也不得缴入地方金库。其新增财政收入留用采取税收返还的办法,年终决算时统一清算。为了确保开发区资金使用的正常需求,各有关省、市应在财政部核定的资金调度比例中给予适当考虑,将开发区上缴的流转税新增收入部分按月及时拨给开发区。

(五)核定各地区的资金调度比例,提高财政资金使用效率保证地方正常用款

实行分税制后,原属地方的流转税收入大部分划为中央收入,直接缴入中央金库。中央财政同时将这部分收入再返还给地方,即中央财政对地方的税收返还。由于返还基数很大,为了避免上下级财政之间大量资金的往返流动,提高财政资金使用效率,保证地方年度预算执行中的正常用款,中央财政按税收返还额占增值税(75%部分)和消费税预算数的比重确定了各地区的“资金调度比例”。地方每天可按此比例从缴入国库的“两税”收入中预留一部分,作为“预抵中央税收返还收入”划转地方国库,以保证地方财政日常资金需要。1994年初,中央财政根据对各区收入情况的预计,对下核定了资金调度比

例。1994年4月在年度执行中,中央财政根据各地区收入的实际完成情况,又重新调整了各地区的资金调度比例,并要求各省、区将资金调度比例核定至县级财政。

第二节 分税制取得的主要成效

党的十一届三中全会以后,财政体制作为经济体制改革的突破口,先行一步,率先进行改革。1980—1984年实行了“划分收支,分级包干”的财政体制,1985—1987年实行了“划分税种,核定收支,分级包干”的财政体制,1988年又改进了上解地区的包干办法,实行了多种形式的财政包干体制,包括收入递增包干、上解额递增包干、定额上解、总额分成、总额分成加增长分成、定额补助等具体形式。应当说,1980年以来我国财政体制改革基本适应了当时的财政经济形势和客观实际,在当时的形势和条件下,对调动地方增收节支的积极性,促进地方经济发展起到了明显的作用;同时,上述每一次改革,都是对原有体制的进一步改善,改革是成功的。但是,随着社会主义市场经济的发展,包干体制已经越来越不适应改革和发展的需要,其弊端也日益暴露,主要表现在以下几方面:

一是国家财力分散。随着改革开放的进行,经济规模不断壮大,而财政收入并没有随之相应增长,预算外资金急剧增加,不少应纳入预算管理的资金放在预算外,相当多的预算内资金采取了列收列支的形式,财政调控余地日益缩小;财政包干体制使得中央与地方的财政分配格局陷于僵化,收入数额较大、增长较快的流转税大部分留给了地方,中央财政收入在整个财政收入增量中所占份额越来越少,造成国家财力过于分散,特别是中央财力严重不足,中央财政收入占全国财政收入的比重不断下降,困难日益加剧。中央财政收入占全国财政收入的比重(不含债务收入)由1985年的34.8%、1986年的36.7%下降为1992年的28.1%和1993年的22.0%。

二是旧的包干体制下,按企业隶属关系划分财政收入,不利于把企业推向市场,随着市场经济的发展,投资主体多元化,合资、合作、集团、股份等企业组织形式不断出现,按隶属关系的投资比例划分财政收入,不利于财政收入的管理,也不利于社会主义市场经济体系的建立;同时按企业隶属关系划分财政收入,各地政府为了自身的财政利益,必然发展那些税高利大的企业,导致“小酒厂、小烟厂”盲目发展,重复建设严重,不利于资源的优化配置和产业结构的合理调整;而且,这种体制将政府的财政利益与企业耦合在一起,强化了政府对企业生产经营的干预,不利于企业政企职能的分离。

三是财政包干体制种类较多,同时并存,计算复杂,加上人为因素影响大,造成各地区间的苦乐不均,不利于地方经济的均衡发展。

四是在包干体制下,中央与地方之间的利益界限不明晰,各级财政的职责、权限模糊,相互挤占收入和收入流失现象严重,不利于调动中央和地方两个积极性。

五是税收体制与财政体制不配套。税收征管权、减免权大量下放,财税机构设置不合理,不仅制约了中央财政收入的增长,也制约了地方财政收入的增长;个别地区从本地利益出发,不按有关规章制度办事,任意减免税、承包税收。

1994年实行分税制财政体制后,上述问题在不同程度得到了解决,新体制的积极作用正在逐渐发挥出来。

一、基本确立了分税制体制框架,建立起了较为规范的中央与地方财政分配关系

第一,1994年的分税制将原有六种体制类型统一为一种体制形式,减少了体制设计上的人为因素,实现了体制的简化和规范。

第二,在纵向关系上,中央财政通过提高在收入增量中的分配比重,在一定程度上改变了原体制下财力过于分散的局面。

第三,在横向关系上,由于中央财政收入逐渐开始有所增长,从

而为逐步建立中央财政对地方的转移支付制度创造了条件,有利于体现公平和效率原则。

二、增强了中央财政的宏观调控能力

1994年实行分税制财政体制后,中央财力有所增强。分税制形成了一种有利于逐步提高中央财力比重的增量分配机制,有利于改变原包干体制下收入增量分配的不合理格局。中央财政通过逐步提高在“两税”(增值税75%和消费税)收入增量中所占的比重,从而提高其在全收入增量中所占的比重。

与此同时,中央的财权也得到了巩固和加强。分税制财政体制规定,所有税收的立法权都集中在中央,各级地方政府没有税收减免权;税收实行分级征管,中央税和共享税由中央税务机构负责征收。这些措施的实行,有效地控制了收入的流失,进一步强化了中央的财权。

三、促进了资源的优化配置

1994年实行分税制财政体制后,基本改变了过去按企业隶属关系划分收入的作法,取得了积极的效果。

(一)在一定程度上减轻了政府对企业的控制,有利于实现政企分离,有利于促进产业结构的合理调整

由于将增值税和消费税作为共享税或中央税,中央得了大头,抑制了地方的投资冲动;将消费税划作中央收入,使中央可以利用消费税这一经济杠杆合理调整产业结构。目前地方发展“小烟厂、小酒厂”的积极性大为减弱,部分地区的这类企业已停产或转产。地方政府正在转变思路,并将精力和财力集中用于建设有利于地方长期发展的新财源。

(二)将营业税划为地方收入,有利于调动各地区发展第三产业的积极性

从财政执行情况看,随着第三产业的迅速发展,地方营业税收入有较大增长,并成为新体制下地方财政收入的主要支柱之一。

(三)地方政府的理财观念开始从“以税养财”转变为“以财养税”,促进了企业经济效益的提高

体制改革前,地方政府大多通过减免税政策对企业予以支持,分税制改革后,中央增强了对财权的控制,新税制的实施也从制度上防止随意减免税,使减免税得到了有效的控制。

四、调动了中央与地方财政组织收入的积极性

分税制财政体制进一步划清了财权和财力,有利于调动中央和地方组织收入的积极性,促进了财政收入的快速增长。1994年财政收入在上年增收近千亿元的基础上,又增收了近千亿元,当年财政收入的增长幅度和增收额都是原体制下所没有的。1995年,财政收入继续保持了近千亿的增长。特别是地方财政收入,并没有出现由于主体税种上划中央财政而出现全面萎缩的情况。许多地区党政一把手亲自负责,财政、税务、银行等部门协调配合,形成了领导关心、齐抓共管的良好局面。同时,由于财税改革的重要性,也唤起了社会各界对财政的理解和支持,从而有力地推动了财政收入的增长。

地方财政将财源建设摆上了战略位置。许多地区正在转变思路,巩固和发展现有的骨干财源,加快发掘和培植新财源;在积极维护以中央为主的共同财源的前提下,大力发展地方财源;发展经济、培植财源与加强收入征管并重,使财源增长及时、充分地反映到财政收入增加上来。两年多来,增值税(25%部分)、营业税和企业收入已成为地方收入新的支撑点,保证了地方财政收入的稳定增长。

零散收入的征管工作得到了明显加强。实行新财税体制后,过去不被重视的房产税、城镇土地使用税、个人所得税、外商投资企业和外国企业所得税、资源税以及其他收入等构成了地方财政收入的重要组成部分。这些零散收入征收难度大,但增收潜力更大。各级政府

普遍重视并加强了对这些收入的征管工作。

第三节 分税制财政体制的主要缺陷

一、中央直接组织的财政收入占全国财政收入的比重尚未达到预期目标

实行分税制后,中央财政直接组织的收入占全国财政收入的比重有了一定程度的提高,但尚未达到预期目标。中央财政收入的增长速度大大低于地方财政收入增长速度。1994年中央财政收入增长17.5%,而地方财政收入增长30%;1995年中央财政收入增长11.2%,地方财政收入增长29.2%。

从发展趋势看,地方财政收入将继续以快于中央财政收入的速度增长。作为中央财政收入的关税由于税率调整的原因,近期内很难大幅度增收,而作为收入中负因素的出口退税近几年却增长较多,同时中央企业由于部门仍在执行大包干办法,增收余地十分有限,中央收入的增长将主要依赖“两税”收入。而“两税”中的消费税,主要是一个政策调控性较强的税种,其筹集收入的职能有一定的局限性。这样,中央财政收入的主要支撑点就只有增值税了。地方财政收入的营业税、地方企业所得税1994年的增长速度分别高达32%和34%,1995年为27.9%和20.4%。根据我国国民经济发展规划,第三产业作为我国未来几年发展的重点,其发展速度将超过其他产业,因而主要来源于第三产业的营业税增收看好。随着非国有企业规模的扩大和国有企业经营机制的完善,地方企业的经济效益将会得到较大程度的提高,只要加强征管,地方企业所得税的增收潜力也很大。如果以上推测成为现实,各税种收入结构将发生较大变化,即若干年后,主体税种从大到小的顺序将为:增值税、营业税、地方企业年所得税。增值税作为主体税种的地位将会下降,而营业税和地方企业所得税

的地位将逐步上升。

从历史的角度看,1980年实行财政体制改革以来,中央财政收入的增长一直慢于地方财政收入的增长。产生这种现象的原因是多方面的,既有税收征管问题,又涉及到政府与企业的关系问题。

二、省以下财政管理体制没有得到应有的规范

按照分税制的目标要求和世界上大多数国家的通行作法,分税制作为一种处理政府间分配关系的制度,应在全国范围内统一运作,并做出形式规范,内容合理,充分体现公平与效率。从我国1994年财政体制改革的情况看,虽然全国统一推行分税制,但尚未解决省以下各级财政体制的规范化问题。主要体现在以下几方面:

(一)地方收入划分没有按照分税制的原则进行

部分省的作法是,在将消费税和75%的增值税上划中央后,其他各级财政收入一般未作调整,地方税及其留归地方的共享税仍按原来的隶属关系相应列入地方各级的财政收入。即使有所调整,在目标和方法上也主要沿用了老体制的作法,目标是保证省级有足够的财力,这样,上划省级的收入一般为增长潜力较大的收入项目,如有的省将重点企业增值税25%部分集中到省一级,有的将营业税的大头划作了省级财力。在形式上,不采取按税种划收入的办法,而主要实行总额分成或增长分成。地市级对县乡确定体制时也基本上按照省的做法。也就是说,地方只是与中央财政分了税,但地方各级之间仍然主要沿袭了以前体制的做法,分税制的特征很不明显。

(二)税收返还办法不统一、不规范

根据分税制方案,由于中央集中了增值税的75%和消费税,中央财政以省级为单位进行了税收返还,并希望省以下各级财政要依次对下级财政进行税收返还。但从实际执行情况看,一些地方采取了与分税制改革方案的要求不一样的做法。相当一部分省、市、区都调整了税收返还系数,有的调到1:0.15,有的为1:0.25,当然也有的

提高了系数,调到 1 : 0.5,如内蒙古对除“两市”以外的其他地区就按这一系数进行了返还。

省对下体制得不到应有的规范,扭曲了分税制,使得分税制机制难以在全国范围内建立起来,分税制所具有的内在制度效益得不到最大程度的发挥。

三、政府之间事权划分不清、支出责任不明的问题依然存在

总的说来,目前我国中央政府与地方政府事权划分以及中央财政与地方财政的支出责任划分基本上清楚的,但是还不很规范,主要表现在两个方面:

第一,一些属于地方的事权,应由地方财政负担支出的事务,中央财政也在安排支出,存在一些不合理的交叉。

目前,中央对地方的专项拨款补助项目大多数属于地方政府事权范围的事务,应由地方财政负担,这种情况既造成了中央和地方事权与财权之间的错位,也导致了财政资金的分散,这些专款散布在中央各职能部门,不利于充分发挥中央政府宏观调控职能;各种专款的分配缺乏科学的依据和标准,主观随意性较大,难以公平分配,加之对各项专款的监督和管理乏力,影响了中央财政资金的使用效益。

第二,一些应由中央承担的事务,地方承担了一部分支出。有些项目的支出,原来中央在核定地方支出基数时也予以考虑了,但是随着物价上涨等因素变化,原来核定的经费出现缺口,于是,有些增加部分实际上由地方负担了。

四、现行分税制财政管理体制横向调节力度不够,地区收入差距仍然较大

分税制财政管理体制改革的出发点之一是承认既得利益,在调节地区收入差距上没有采取直接措施,只是寄希望于增量调节,即通过在

财政收入增量中多分得财力,在中央财政财力增强的基础上,通过建立和完善转移支付制度来逐步缩小地区之间的收入差距。这种渐进式的方法对改革的顺利实施是十分有利的,但也不可避免地有一些消极影响:

一是地区间的收入差距仍然没有得到明显改观。税收返还采取“基数法”,进一步固化了财政包干体制下形成的财力不均衡格局;各地的税收返还数额与其增值税和消费税的平均增长速度挂钩,形成了“税收返还”与地方自身财政能力成正比的调节机制,在一定程度上影响着地区间差距的缩小。

二是中央财政收入占全国财政收入的比重达不到预期比重,中央财政集中的财力受到限制,影响了中央财政的宏观调控能力。

三是保既得利益的做法,强化了地方的本位观念,不利于确立公平与效率的原则。

第四节 建立适应分税制财政体制改革的转移支付制度的必要性

党的十四届五中全会提出了振兴国家财政的目标任务,并明确指出要提高中央财政收入占全国财政收入的比重,要逐步建立规范的转移支付制度。因此,进一步完善和深化分税制财政体制改革则更为迫切和重要。

一、要规范“省对下”体制,提高分税制的完整性

1. 为了保证分税制财政体制框架的完整性,各地要参照中央对省级分税制模式,结合本地实际情况,将分税制体制落实到市、县

级,有条件的省(自治区、直辖市)可落实到乡级。

2. 各地在执行分税制财政管理体制的过程中,要认真贯彻国务院有关文件精神,严格按体制规定划分中央与地方的收入。已经划归中央的收入,不得列入地方收入范围。

3. 为保护各级财政培养财源和组织征收“两税”的积极性,在“两税”收入分配方面,各省(自治区、直辖市)对增值税 25%部分和中央对地方税收返还收入的增量,原则上应按中央对省的办法执行。确因实际情况需要进行调整的,应保证县级财政获得的收入增量不低于上述收入的 70%。在地方税收入分配方面,应充分考虑县级财政困难,尽量按税种划分收入,充分调动基层财政组织收入的积极性。

4. 省级财政承担调节辖区内地区间财力差异的职责。在目前情况下,省级财政必须将适当集中的财力用于解决财政困难县的工资发放和其他必不可少的支出,两年内使各县财政供养人口人均财力不低于 4000 元。

5. 为解决分税制后存在的增量重复上解的问题,从 1995 年起中央财政已取消了上解地区原体制上解的递增。各省(自治区、直辖市)应比照中央对省的做法,逐步取消下级财政原体制上解的递增。

二、建立规范的转移支付制度

转移支付制度是分税制财政体制的核心内容之一。规范的转移支付制度以各地政府基本公共服务能力均等化为目标,在合理划分政府间收入和事权的基础上,采用科学的方法,核定各地方政府的“标准收入能力”和“标准支出需求”,并据此政府间财政资金的再分配,其形式为一般均衡拨款和必要的专项拨款。其基本特征是:公正,确保各地居民享受的公共服务水平大体一致;公开,拨款的依据、方法和结果透明度高;规范,拨款确定公式化、程序化、制度化。

目前,由于我国实行的分税制财政体制还保留了旧体制的一些