

中国过渡期 财政转移支付

财政部预算司组织编写

中国财政经济出版社

中国过渡期 财政转移支付

主 编：张弘力

副主编：张 通 翟 钢

王卫星 俞文修

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国过渡期财政转移支付/财政部预算司组织编写. - 北京:
中国财政经济出版社, 1999.9

ISBN 7-5005-4280-1

I. 中… II. 财… III. 财政-支付, 转移-中国
IV. F812.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (1999) 第 29983 号

中国财政经济出版社出版

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

E-mail: cfeph @ drc.gov.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京东城大佛寺东街 8 号 邮政编码: 100010

发行处电话: 64033095 财经书店电话: 64033436

北京财经印刷厂印刷

850×1168 毫米 32 开 13.875 印张 327 000 字

1999 年 9 月第 1 版 1999 年 9 月北京第 1 次印刷

定价: 39.80 元

ISBN 7-5005-4280-1/F·3883

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

前言

按照社会主义市场经济体制的总体要求，1994 年我国建立了分税制财政管理体制，与之相适应，财政转移支付制度开始提上议事日程。1997 年党的“十五大”更进一步明确提出要在我国建立转移支付制度。

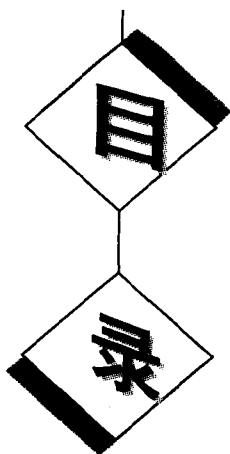
从 1995 年起，财政部制定了《过渡期财政转移支付办法》，中央财政开始对地方实施过渡期财政转移支付。这是完善分税制财政体制的重大举措，是国际先进经验与中国具体实际相结合的产物，是促进各地区均衡发展、实现社会公平的重要手段。从四年来的情况看，依靠社会各方面的大力支持，经过

各级财政部门的艰苦努力，财政转移支付体系已经在全国范围内确立起来，正日益发挥出良好的制度效应。

为了总结财政转移支付制度建设的经验，推动各地区的财政转移支付工作，加快财政转移支付制度规范化进程，在财政部预算司的主持下，有关省、自治区、直辖市和计划单列市财政厅（局）预算处共同参与，编写了本书。全书总结了四年来我国过渡期财政转移支付办法的设计和 implementation 情况，详细介绍了 1995 年以来，中央对地方过渡期财政转移支付办法，汇编了有关省（区、市）对下的财政转移支付办法（北京市、天津市目前尚未制定），是各级财政部门 and 学术单位研究中国财政转移支付制度的重要参考资料。

财政部预算司

1998 年 12 月



中 央 篇

省以下过渡期财政转移支付综述·····	(3)
过渡期转移支付办法 (1995) ·····	(21)
关于《过渡期转移支付办法 (1995)》的 说明·····	(30)
过渡期转移支付办法 (1996) ·····	(46)
过渡期转移支付办法 (1997) ·····	(55)
《过渡期转移支付办法 (1997)》说明·····	(67)
过渡期财政转移支付办法 (1998) ·····	(75)
《过渡期财政转移支付办法 (1998)》说 明·····	(92)

地 方 篇

河北省过渡期财政转移支付 ·····	河北省财政厅 (107)
山西省过渡期财政转移支付	

.....	山西省财政厅(115)
内蒙古自治区过渡期财政转移支付	
.....	内蒙古自治区财政厅(125)
辽宁省过渡期财政转移支付	
.....	辽宁省财政厅(133)
大连市过渡期财政转移支付	
.....	大连市财政局(151)
吉林省过渡期财政转移支付	
.....	吉林省财政厅(157)
黑龙江省过渡期财政转移支付	
.....	黑龙江省财政厅(169)
上海市过渡期财政转移支付	
.....	上海市财政局(187)
江苏省过渡期财政转移支付	
.....	江苏省财政厅(194)
浙江省过渡期财政转移支付	
.....	浙江省财政厅(203)
宁波市过渡期财政转移支付	
.....	宁波市财政局(210)
安徽省过渡期财政转移支付	
.....	安徽省财政厅(214)
福建省过渡期财政转移支付	
.....	福建省财政厅(227)
江西省过渡期财政转移支付	
.....	江西省财政厅(235)
山东省过渡期财政转移支付	
.....	山东省财政厅(242)

河南省过渡期财政转移支付	
.....	河南省财政厅(250)
湖北省过渡期财政转移支付	
.....	湖北省财政厅(264)
湖南省过渡期财政转移支付	
.....	湖南省财政厅(274)
广东省过渡期财政转移支付	
.....	广东省财政厅(287)
深圳市过渡期财政转移支付	
.....	深圳市财政局(296)
广西壮族自治区过渡期财政转移支付	
.....	广西壮族自治区财政厅(302)
海南省过渡期财政转移支付	
.....	海南省财政厅(316)
重庆市过渡期财政转移支付	
.....	重庆市财政局(324)
四川省过渡期财政转移支付	
.....	四川省财政厅(333)
贵州省过渡期财政转移支付	
.....	贵州省财政厅(358)
云南省过渡期财政转移支付	
.....	云南省财政厅(366)
陕西省过渡期财政转移支付	
.....	陕西省财政厅(374)
甘肃省过渡期财政转移支付	
.....	甘肃省财政厅(389)
青海省过渡期财政转移支付	

.....	青海省财政厅(404)
宁夏回族自治区过渡期财政转移支付	
.....	宁夏回族自治区财政厅(416)
新疆维吾尔自治区过渡期财政转移支付	
.....	新疆维吾尔自治区财政厅(428)
后记.....	(433)

中央篇

省以下过渡期财政转移支付综述

一、省以下过渡期财政转移支付的基本特征

1995年以来，绝大多数地方政府比照中央对地方的《过渡期转移支付办法》，结合本地实际，制定并实施了各具特色的省以下过渡期财政转移支付办法。即使是没有享受到中央过渡期财政转移支付补助的地区，也开始对下实行了较为规范的财政转移支付制度。其基本特征是：

（一）财政转移支付资金已经达到一定规模，且大多明确了资金来源

据对 28 个省、自治区和直辖市统计，从 1994 年到 1997 年四年中，这些地区用于过渡期财政转移支付的资金总额为 285 亿元。其中：来自中央财政补助 105 亿元，其余均为省级及省以下各级财政安排的财力。为了保证过渡期财政转移支付资金来源的相对稳定，许多地区都规定了具体来源渠道。如深圳市规定对区的财政转移支付资金来源是：市、区两级增

值税、营业税、个人所得税及企业所得税四税增量实际数的40%，两级教育附加的全部收入。

(二) 大部分地区省以下财政转移支付都以县级辖区为对象，实施多级次转移支付

一般情况是，省本级、地市本级同时对县级辖区实施财政转移支付，一些省即使不直接对县实施财政转移支付，也往往将县作为测算对象；有些省的部分县级辖区还对乡镇实施过渡期财政转移支付。选择县级辖区作为财政转移支付对象的基本理由，一是由于县级政权是中国各级政权的基础，是连接上级政权与基层民众的枢纽，它向全国70%以上的人口提供了绝大部分的地方公共服务；二是长期以来县级财政的困难程度最为突出，分税制后，由于省、自治区级财政又集中了一部分财力，这就使得业已困难的县级财政的困难状况进一步加剧，需要上级财政采取援助措施。

(三) 所有地区都把过渡期财政转移支付的近期目标定位为维持政府机构的正常运转、保证工资的按时发放以及财政预算收支平衡

由于多年来我国各级财政主要是“吃饭”财政，因此，目前省以下过渡期财政转移支付的目标也只能缓解省以下尤其是县级财政运行中的突出矛盾，如保工资按时发放、提供政府机关正常运转的最低财力保障等。福建省规定：(1)一般财力补助，主要帮助财力不够最低标准支出的财政困难县解决吃饭问题；(2)“扭赤”专项转移支付，对消除滚存赤字的地市县，省财政按1:0.5配套补助，地级财政也按此比例补助县级财政。享受此项补助的前提是：必须实现当年收支平衡，逐步消除历年赤字，并

且地方财政收入必须完成省下达的指标。贵州省规定：一般性财政转移支付补助，旨在确保县级机构的正常运转和实现标准工资的正常发放。该项补助占 1995~1997 年间财政转移支付资金总额的 73.7%。江苏省规定：政策性财政转移支付按各县行政事业单位人均财力测算，不足 6000 元的补足到 6000 元，并以“收入努力程度系数”进行调整。

（四）重视激励机制，以鼓励接受财政转移支付的地区努力增收节支，促进财政收支平衡

均等化财政转移支付的缺陷之一是有可能形成平均主义，不利于调动一些地区增收节支的积极性。作为补救措施，各地区过渡期财政转移支付方案都非常重视激励机制的作用。激励因素除了在测算标准收支（而不是实际收支）方面得以体现外，有的地区还直接设置激励性转移支付。浙江省的“两保两挂”政策规定：在确保实现当年财政收支平衡和完成逐步消化历年累计赤字的前提下，地方财政收入增收上缴省级的收入与技改补助和奖励相联系。联系的比例为：技改补助——地级市和部分县、市（指 1996 年地方财政收入在 2 亿元以上的 6 个县、市）为 11%，其他县、市为 10%；奖励——地级市和部分县市为 4%，其他县、市为 5%，期限暂定三年。

（五）财政转移支付形式及因素选择多样化，并渐趋规范

各地财政转移支付形式多样化，但一般都分成客观因素和政策因素财政转移支付两类。许多地区的客观因素财政转移支付采用数学模型，选择影响各地区普遍存在的相关因素测算标准收支，比较规范，均等化效果较好，缺点是对特定地区影响标准收支的特殊因素，难以在模型中顾及。作为补救办法，各省在客观

因素转移支付之外，实行政策性财政转移支付办法，但是规模比较小。山西省主要针对农业、教育、科技实行政策性财政转移支付；安徽省将国家级贫困县、省级贫困县和库区县纳入政策性财政转移支付范围，并根据贫困人口、库区移民人口等因素确定补助数额；河南省以政策性财政转移支付形式，对贫困县和粮食大县各补助 50 万元，深山区县和边境各县各补助 100 万元，从 1996 年起对综合经济实力在全省 90 位之后、但未享受一般性财政转移支付或者享受额不足 250 万元的县，给予每年总额不超过 100 万元的政策性财政转移支付照顾。

有的地区实行多种形式的过渡期财政转移支付。如深圳市，将财政转移支付分成三类，且因素选择比较特殊。（1）经常性财政转移支付。对为各区政府经常性公共服务支出需求，占当年财政转移支付资金总额的 65%。按人口因素（当年各区平均常住人口）、土地因素（包括土地面积和人口密度因素）和城市功能三个因素加以分配，人口因素分配比例和土地因素分配比例各为 30%（土地因素中的土地面积占 40%、人口密度占 60%），城市功能（系数）因素占 40%。（2）特定性财政转移支付。旨在解决各区有关教育和农业等方面的资金需求，专款专用，占当年转移支付资金总额的 15%。其中，教育因素的分配比例为 70%，以各区上年全年在校学生平均人数为分配依据；农业因素占 30%，以各区上年农业产值为分配依据。（3）激励性转移支付。旨在激励各级政府增收的积极性，占当年转移支付资金总额的 20%。甘肃省的过渡期财政转移支付方案包括四套平行运作的体系，即：客观因素、政策性、激励性奖惩补助和特殊因素转移支付。

总的趋势是财政转移支付办法的修改年年有所突破，并渐趋规范。以辽宁为例，该省 1996 年省对下实行单一的专项转移支付，资金有偿使用，旨在帮助困难县和少数民族自治县加快经济

发展。1997年实行了困难性转移支付，资金无偿使用，将人均财力低于全省平均水平的县和困难市列入转移支付对象，主要解决被拖欠的教师工资和补发教师晋级工资、社会保障支出、政府经费支出及个别市县的财政赤字。从1998年开始，建立了以回归法测算标准财政收支的均等化财政转移支付制度，并设立了激励性财政转移支付（只对市本级）。

（六）效果显而易见，但仍未根本解决问题

省以下过渡期财政转移支付制度的逐步建立，在保证特困县最低财力需要的同时，规范了政府间的财政分配关系，其效果是显而易见的。据河南省测算，1997年全省116个县市财力离散度为2720.3万元，相对离散度为23.7%，与1994年相比，下降了5.8个百分点。据广西壮族自治区统计，如果将全区1996年平均财力水平视为1，转移支付前，全区最高的县为1.3，最低的县为0.62，财力差距达0.68；转移支付补助后，最高的县仍为1.3，最低的县达0.96，财力差距缩小了0.38。全区约90%的县级辖区在0.96~1.02之间。此外，激励机制发挥了一定的作用。一些贫困县政府开始重视财政供给人员的控制工作。贵州省反映，“以奖代补”形式的财政转移支付实施三年来，原先普遍存在的困难县工资拖欠，挪用专款现象大大减少了，增收节支、消化赤字，促进平衡成为许多地区党政领导和财政部门的共识。广东省反映，财政转移支付保证了市县工资的正常发放和政府机关正常运转的基本支出需求，增加了市县的可用财力，改变了许多市县尤其是山区市县以往编制年初预算时，靠虚列增大上级补助收入达到收支平衡、掩盖实际赤字的情况，市县政府跑上级、向银行借款发放工资的现象大大减少。另外，许多县利用省财政转移支付资金增加了普及九年制义务教育、扶贫、基础设

施建设以及计划生育、医疗卫生等方面的投入。

但是，受资金规模的限制，过渡期财政转移支付还未能从根本上解决县级财政存在的问题。湖北省反映，1995~1997年间，标准收入低于标准支出的县市的收支缺口仍然较大，省级财政的转移支付补助只能弥补缺口的50%左右，县级财政困难问题仍难以解决。山西省对县的财政转移支付额也只占县级实际财力缺口的47%。

二、过渡期财政转移支付级次和资金来源

（一）级次

大部分地区省对下过渡期财政转移支付都以困难县（包括民族县）作为对象，实行多级次财政转移支付。多级财政转移支付包括三种情况：一是省和地市分别对困难县实行过渡期财政转移支付，而且直接测算到县；二是省级对地市实施财政转移支付。主要有山西、安徽、河南、湖北、湖南、云南、湖南、新疆、贵州、青海、四川、江西等省、区。三是四川省的部分县还实行了对乡镇的过渡期财政转移支付，其中阿坝州对所属县、达川地区的开江县、宣汉县、万源县对所属乡镇的转移支付办法，较为典型。

省级财政在省对下财政转移支付制度建设中，起着主导作用。表现在两个方面：（1）许多地区的省级财政超越“下管一级”的传统做法，直接对县级财政实施财政转移支付，对县级当年所需财政转移支付总额，由省财政直接测算和核定到县。这主要有三个原因：一是县级财政困难十分突出。在接受财政转移支付的县中，许多是省定或国定贫困县，这些地方大多不能及时足