

经济学者文库

钟晓敏·著

政府间财政转移支付论

Zhengfu Jian Caizheng Zhuanyi Zhifulun



立信会计出版社

Lixin Kuaiji Chubanshe

经济学者文库

政府间财政转移支付论

Zhengfu Jian Caizheng Zhuanyi Zhifulun

钟晓敏·著

立信会计出版社

· 经济学者文库 ·

政府间财政转移支付论

钟晓敏 著

立信会计出版社出版发行

(上海中山西路 2230 号)

邮政编码 200233

新华书店经销

立信会计常熟市印刷联营厂印刷

开本 850×1168 毫米 1/32 印张 6.375 插页 2 字数 146 000

1998 年 9 月第 1 版 1998 年 9 月第 1 次印刷

印数 1—4 000

ISBN7-5429-0597-X/F·0549

定价: 15.00 元

《经济学者文库》编纂委员会

主 编 于光远

编 委 (以姓氏笔画为序)

王美鸿	王新奎	石 磊	石良平	卢根鑫
叶远胜	朱东平	刘世锦	孙时平	孙海鸣
杜恂诚	李会明	吴尚云	沈敖大	张 军
张 帆	张 雄	张幼文	张宇燕	张克难
张晖明	张道根	张维迎	张曙光	陈 宪
陈家海	茅以軫	林毅夫	周振华	胡汝银
胡雄飞	胡冀燕	姜波克	袁志刚	殷醒民
唐寿宁	黄亚钧	曹均伟	盛 洪	温银泉
谢 康	樊 钢			

本书主审 曹均伟

总 策 划 曹均伟

总 序

自党的十一届三中全会以来，随着经济改革的深入和经济发展战略的实施，在邓小平同志建设有中国特色的社会主义理论的指引下，中国经济获得了全面的增长，社会的面貌发生了巨大的变化。这一场历史性的经济发展和社会变迁赋予了社会科学家和经济学家双重的使命：一方面，在经济的发展和社会结构的变迁过程中出现的我们并不熟悉的新的问题、新的矛盾或冲突，需要理论工作者来研究、来解释，帮助人们提高对这些新生事物的认识水平，提供可供借鉴的理论依据和“政策含义”；另一方面，经济的发展和社会的变迁又为理论工作者提供了理论创新和理论发展的历史机遇。中国的经济制度和社会结构的变迁为经济理论工作者提供了宝贵的经验素材和社会实验室，它使经济理论工作者开始有可能用中国的经验和案例来检验已有的，甚至是长期居主流地位的现成理论，也为中国的经济理论提供了理论创新的新机遇。

中国的经济学如同中国的经济一样，正以前所未有的方式发展着。中国的经济学家在马克思主义的基本原理与中国的具体实践相结合方面，为研究和总结中国的

特殊问题并推动中国的经济学研究水平的提高方面作出了有益的努力和辛勤的探索。特别是中国的经济理论家运用马克思主义关于生产力和生产关系的基本原理,结合中国的特殊条件,为探索有中国特色的社会经济制度和经济社会的发展道路,作出了不懈的努力,也取得了丰硕的研究成果。当然,在当前社会经济正在发生着迅速变化的阶段上,理论的研究看上去总是滞后的。理论的相对滞后不是说明理论的贫困,而是表明理论的强大生命力。真正有价值的理论必然是对经验的总结和升华,没有经验的基础理论就将失去生命力。理论是在对经验观察的基础上,试图通过对经验作出进一步解释的过程中逐步成型的,而它的存在又为指导、预测和把握未来提供了知识的来源和自信。本着这样一个观念,立信会计出版社于1994年成功地策划、组织并出版了《经济新论文丛》;将活跃在全国而又工作在上海地区的中青年经济学家的最新著作以丛书的形式推向全国,得到了良好的评价。为进一步推动中国经济学发展和繁荣经济理论的研究,立信会计出版社决定在已有成功经验的基础上推出《经济学者文库》。为此,该社组织了由几十位著名经济学者参加的编纂委员会,广泛吸纳中国经济学界的中青年经济学家,将他们研究的最新成果及时地推向学人,引向社会。感到荣幸的是,本丛书被列为国家教委“九五”重点图书。

读罢编辑计划,我感到,本套丛书的选题和编审坚持以下方针:第一,从选题来看,把眼光放在对发展中国的经济研究有推动作用,对中国当前的经济社会问题有独

特视角的学术著作上；第二，将在坚持严格遴选制度（包括匿名审稿）的前提下，实行约稿和投稿相结合以确保学术的水平；第三，提倡学术著作应具有高度的精炼性和简洁性，思路清晰，观点鲜明，逻辑一致，篇幅不在大小，以精取胜；第四，在研究方法上，可以多样化，理论论证也好，经验实证也好，概念分析，抑或数量分析，不求雷同，贵在说理。我希望这一努力能够得到经济学界的同仁志士和广大读者的理解、支持和承认，进而一同为促进学术交流，传播学术成果，推动中国经济学的发展作出贡献。

我虽年事已高，精力有限，兼之本人的社会活动和著述计划也排得很满，但立信会计出版社的盛情，这么多在京和在沪的经济学者的期盼，使我盛情难却，我只能勉为其难了。

我期盼与众共勉，拿出高精尖的书稿来！

于克远

前 言

财政对经济的影响是众所周知的事实,这种影响在一个由多级政府组成的财政体制中是通过各级政府的财政职能具体表现出来的。在市场经济体制下,财政职能可归纳为资源配置职能、收入分配职能、经济稳定和增长职能等三个方面。在多级财政体制下,各级财政不是毫无侧重地都执行这三方面的职能,而是有所分工,干其能干得最好的事。由此便产生了各级政府间的事权划分和与之相对应的财权的划分。科学合理划分各级政府的事权和财权对于财政职能的有效发挥、促进经济的发展将起到积极的作用,但这种划分不应该被看作是各级财政完全可以各自为政。政府财政从总体上看,仍然是一个有机的整体,它不可能截然分开,各级政府财政之间依然会存在着收支关系。在市场经济体制下,我们一方面应该承认,作为代表地方团体利益的地方政府追求地方利益极大化的合理性;另一方面也应该认识到,中央政府从全局和整体利益出发,对代表地区和局部利益的地方政府进行干预和制约的必要性。在不同的经济体制下,中央政府对地方政府的干预和制约是不同的。在我国传统的计划经济体制下,这种干预和制约更多的是以行政命令的形式表现出来的。而在市场经济体制下,它主要是通过中央与地方之间的财政转移支付制度来实现的。

转移支付,从广义的角度来理解,是指货币收入主体之间非交易性的货币变换关系,它的一般特征是财力和资金的无偿性转移,因此,它的实质是一种补助。政府间的转移支付则是指财力和资金

在各级政府间的无偿转移,而这种财力和资金无偿性转移的程序、规则和方法构成政府间的财政转移支付制度。它通常是作为各级政府间责权关系和利益关系的一种协调机制而存在的,因此,政府间的财政转移支付制度是财政体制的一个组成部分。

本书从转移支付的类型、效应、目标等最基本的问题入手,阐述政府间财政转移支付的理论,研究分析我国和国外一些国家的实践和经验,并对完善我国政府间的财政转移支付制度提出了建议。

全书共分七章,其结构和主要观点概括如下:

第一章主要介绍政府间财政转移支付的涵义、分类以及不同类型转移支付的效应比较。要特别强调的是,不同的转移支付类型具有不同的效应,拨款政府和受补政府对各种拨款的偏好是有区别的,比如,就有条件整额拨款和无条件整额拨款来说,拨款政府喜欢前者,而受补政府偏好后者;在有条件整额拨款与配套拨款之间进行选择的话,拨款政府会选择后者,而受补政府则会选择前者。第三节重点阐述了拨款中的粘蝇纸效应。粘蝇纸效应是现代转移支付理论的一个重要内容,它所要说明的是为什么拨款要比一笔等值的税收减少导致对地方性公共产品的更多的提供。政府官员追求自身利益的极大化、信息在政府官员和选民之间的不对称以及利益集团的存在是产生粘蝇纸效应的主要原因。联系我国的实际,在我国的市场化经济改革过程中,粘蝇纸效应也是客观存在的,而且,在我国的拨款体制中,由于拨款的透明度低、随意性大以及对政府官员的监督机制不健全,粘蝇纸效应的现象是比较严重的。

第二章阐述了政府间财政转移支付的目标以及为实现各种具体目标所需要的对拨款类型的要求。设计一个成功的拨款体制的关键首先是要为每一种拨款目标选择最合适的拨款形式。每一种拨款都必须要有明确的目标,使外部效应内在化、体现拨款者的意

图或偏好、弥补财政缺口和纠正横向财政不平等构成政府间财政转移支付的基本目标。这些目标客观上需要有与之相适应的拨款类型来完成。拨款目标和拨款类型的一般配合原则是,有条件的配套拨款适合于前两种目标,无条件的一般性拨款适合于后两种目标。当然,这不是绝对的,如鼓励受补者增加财政收入的拨款应以无条件拨款为宜。在本章中,对有条件的配套拨款是采用封顶形式还是采用不封顶形式、配套率要不要有变化等方面作了较为详细的阐述。虽然从经济理论来分析,许多情况下的配套拨款不应该封顶,但从拨款者的预算方面考虑,配套拨款往往是封顶的。对配套率要根据不同的情况来确定。就解决外部效应的配套拨款来说,配套率应根据具体项目的溢外收益和地方收益的比较来定。另外,还特别指出,配套拨款不是解决外部效应的唯一办法,在某些场合,地方各辖区间的互相协调也不失为一种可行的办法。当用配套拨款来保证各地区之间某些公共产品或服务的最低标准时,贫困地区和富裕地区的配套率应有所区别,前者所获得的拨款数应多于后者。出于稳定经济目的的配套拨款应适用于某些具有一定灵活性的项目,通常是一些资本建设项目,如高速公路建设或公共交通设施建设等。

第三章首先说明无条件拨款的两种具体形式,即努力相关性无条件拨款和整额性无条件拨款所体现的两种不同的均等化目标。前者体现均等化财政潜力,后者体现均等化财政能力。财政潜力是一种潜在的能力,潜力的大小不仅取决于已有的能力,而且与以后的财政行为有关。财政能力一般指现有的财政地位,财政能力的大小一般取决于以前的财政行为。在从效率和公平两个方面对均等化财政潜力与均等化财政能力的拨款进行比较后得出:从公平的角度考虑,均等化财政潜力的拨款要优于均等化财政能力的拨款;但以效率标准来衡量,后者又胜于前者。第二节从财政能力、支出需要和收入努力等方面详细地阐述了在设计无条件拨款时如

何确定各地的财政地位,以及如何反映财政地位的客观性指标。

第四、第五章是对国外部分国家的政府间财政转移支付制度所作的比较研究,主要从有条件拨款和无条件拨款两个方面展开。要强调的是:第一,尽管在我们所讨论的国家中,从政体上说,有的国家是地方分权型的联邦制国家,有的国家是中央集权型的单一制国家,但在财政体制上都表现为财政联邦主义。财政联邦制是这些国家政府间转移支付的体制条件。第二,尽管各国的转移支付都具有明显的本国特征,但也不乏共性的东西。比如,各国转移支付的规模都比较大,转移支付已构成地方财政收入的一个重要来源;转移支付制度的执行既规范也具有一定的灵活性;拨款数额是根据一些客观性的因素来确定的,透明度高,随意性小;有条件拨款的投向主要在一些收益外溢的项目上,或者体现拨款者意图和偏好的项目上;使用范围较宽的有条件拨款,即分类拨款的重要性相对提高,在整个拨款数额中的比重有不断提高的趋势。

第六章主要对我国政府间财政转移支付的历史演变和现状作了具体的介绍和分析。要特别指出的有以下几点:第一,中央与地方之间的利益关系对财政体制和转移支付制度有重要意义。只有当地方政府具有相对独立的地方利益时,政府间的财政转移支付才具有实际意义。第二,从广义的角度来理解,我国政府间财政转移支付的一个显著特点是既有中央向地方的资金转移,也有地方向中央的资金转移,这与国外政府间的财政转移支付主要是中央对地方的资金转移有明显的不同。第三,我国确定转移支付的办法是“基数法”,这种方法的最大的特点是注重过去,不注重将来;注重历史因素,不注重发展因素。基数期限短,不利于地方增收节支;基数期限长,会扩大地区间的贫富差距。第四,现在分税制下的财政转移支付制度具有明显的双轨制特征,保既得利益的税收返还办法不但没有考虑各地区的收入能力和支出需要等客观因素,而且使原有的地区间的财力不平衡固定化了。第五,有条件拨款的目标

不够明确,分配没有标准可循,透明度低,随意性大,而且,项目过多过细,多家管理,难以形成有效的力量来贯彻国家的政策意图。拨款资金的分散使用也不可避免地造成浪费和低效率。

第七章首先对国内现有的一些转移支付办法的方案进行了介绍和评价。在此基础上,提出了应以“公平优先,兼顾效率”的指导思想来设计转移支付制度的观点。提出这一观点是基于这样的考虑:在市场经济中,政府和市场在实现效率和公平目标上应该有所侧重,政府应更侧重于实现公平目标。在“公平优先,兼顾效率”的总指导思想下,又提出了公平性原则、效率性原则和法制化原则等三个具体原则。在转移支付的模式选择上,我认为应采用纵向转移模式。在拨款的结构上,应体现以均等化拨款和收入分享拨款为主,以税收分享和专项拨款为辅的拨款结构。在因素的选择上,既应考虑财政能力和支出需要这两方面的因素,也应考虑收入努力因素。这些因素包括人均GDP、人口、城镇化水平、人口密度以及财政预算内外收入占总个人收入的比重。最后一节是关于转移支付制度改革的一些配套改革措施,主要有政府职能的转变、各级政府间事权和财权的合理划分、社会保障制度的配套设计以及对统计数据的收集和整理等。我认为,我国今后以“因素法”为特征的财政转移支付制度改革的失败不一定会由与之有关的配套改革所造成,但它的成功毫无疑问地必须有赖于外部环境的相应改变。

目 录

第一章 转移支付的类型与效应分析	1
第一节 转移支付的涵义及其类型	1
一、财政转移支付的涵义	1
二、拨款的类型	2
第二节 拨款的效应分析	5
一、理论分析的体制假定	5
二、整额拨款	7
三、配套拨款	10
四、无条件拨款	13
第三节 粘蝇纸效应	15
一、概念和解释	15
二、总结和启示	26
第二章 转移支付的目标及类型选择	30
第一节 转移支付的目标	30
一、使外部效应内在化	30
二、弥合财政缺口	35
三、实现各地财政地位的均等化,解决财政的 横向不公平	41
四、体现拨款者的意图和偏好	48
第二节 拨款的目标与拨款类型的配合	53
一、使外部效应内在化的拨款类型选择	54

二、体现拨款者意图和偏好的拨款类型选择	56
三、实现横向财政公平与弥合财政缺口的拨款 类型选择	59
第三章 无条件拨款的方案设计	61
第一节 财政潜力与财政能力的均等化	61
一、均等化财政潜力的拨款	61
二、均等化财政能力的拨款	66
三、财政潜力的均等化与财政能力的均等化的比较	68
第二节 财政地位的衡量	73
一、财政能力的衡量	73
二、支出需要的衡量	76
三、收入努力的衡量	78
四、努力相关性拨款计划中总拨款额的确定	80
第四章 有条件拨款的国际间比较	84
第一节 政府间转移支付的体制条件:财政联邦制	84
第二节 美国的有条件拨款	89
一、有条件拨款在美国拨款体系中的地位	89
二、分类拨款	91
三、专项拨款	92
第三节 加拿大的有条件拨款	95
一、固定项目的资金筹措	95
二、联邦援助计划	97
第四节 澳大利亚、英国和日本的有条件拨款	98
一、澳大利亚	98
二、英国	99
三、日本	101
第五节 印度尼西亚的有条件拨款	102
第五章 无条件拨款的国际间比较	107

第一节	德国的无条件拨款	108
第二节	加拿大的无条件拨款	113
第三节	澳大利亚的无条件拨款	116
第四节	美国和英国的无条件拨款	120
	一、美国的无条件拨款	120
	二、英国的无条件拨款	122
第五节	共性与启示	124
附录一	加拿大收入均等化拨款的代数表述	128
附录二	美国的无条件拨款公式	129
第六章	中国政府间财政转移支付制度	131
第一节	财政体制的历史回顾	131
	一、中央与地方的利益关系	132
	二、财政体制的类型	133
	三、财政体制的特征	139
第二节	历史上政府间财政转移支付的形式与特点	140
	一、转移支付的形式	140
	二、转移支付的特点	144
第三节	分税制条件下我国政府间财政转移支付的现状 分析	146
	一、分税制财政体制	146
	二、我国转移支付制度的现状分析	149
第七章	一个供选择的模型	156
第一节	对国内现有的转移支付办法的具体方案的 评价	156
	一、使用因素计分法建立财政标准支出的计算模型	157
	二、因素回归法	158
	三、系数调整法	159
第二节	无条件拨款模型的设计及说明	160

一、模型设计的指导思想和原则	160
二、转移支付模式的确定	162
三、基本模型	164
第三节 转移支付制度和其他配套改革	172
一、适应市场经济的要求,转变政府职能	172
二、进一步明确和细分政府间的事权和支出范围	174
三、合理划分政府间的财权	175
四、做好对有关数据、资料的收集整理工作	177
五、搞好社会保障体制的配套设计	178
主要参考文献	180
后记	185

第一章

转移支付的类型与效应分析

在设计一个合理的拨款体制前,有两个政策性问题必须考虑:一个是拨款目标的确定;另一个是为每个拨款目标选择一个最合适的拨款类型。但如果不首先了解拨款的涵义、种类以及各种拨款对受补政府支出的不同影响,就无法设计出一个有效而合理的拨款体制。因此,对拨款的涵义、种类及其效应的分析顺理成章地成为本书第一章的内容,而对拨款目标以及拨款目标和拨款类型配合的讨论将在下一章中展开。

第一节 转移支付的涵义及其类型

一、财政转移支付的涵义

在一个多级财政体制中,根据政府职能的分工,各级政府都承担着一定的经济职能。为了履行经济职能,各级政府必须要有一定的收入作为物质保证。各级政府的收入来源可以按多种方法来划分,但最基本的一种区分是看收入是来自于其他政府还是本级政府。本级政府直接筹措的收入主要包括税收、收费和举债三种来源。对来自于其他政府的收入我们称之为财政转移支付收入。转移支付在财政支出中是与购买支出相对应的,它是指公共部门无偿地将一部分资金的所有权转让给他人所形成的支出,无偿性