

论 转 移 支 付

政府间财政转移支付的国际经验及对中国的借鉴意义

马
骏
著



*Intergovernmental
Fiscal
Transfer
International
Experience and
Implications
for China*

中国财政经济出版社

论转移支付

——政府间财政转移支付的国际经验
及对中国的借鉴意义

Intergovernmental Fiscal Transfer
International Experience and
Implications for China

马 骏 著

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

论转移支付：政府间财政转移支付的国际经验及对中国的借鉴意义/马骏著. - 北京：中国财政经济出版社，1998
ISBN 7-5005-3687-9

I. 论… II. 马… III. 财政-支付方式-国际经济关系-研究 IV. F811.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (98) 第 00175 号

论转移支付

——政府间财政转移支付的国际经验
及对中国的借鉴意义

马 骏 著

中国财政经济出版社出版发行

(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

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

787×1092 毫米 32 开 5.375 印张 110 000 字

1998 年 1 月第 1 版 1998 年 1 月北京第 1 次印刷

印数：1—2 200 定价：12.00 元

ISBN 7-5005-3687-9/F·3389

(图书出现印装问题，本社负责调换)

作者的话

本书的原型是我在世界银行经济发展学院工作期间所写的一份讲义。我曾以此讲义为基础，在世界银行、经济合作与发展组织（OECD）和欧洲委员会（Council of Europe）等机构在越南、印度尼西亚、奥地利等地举办的国际研讨班上授课。来自二十多个国家的财政部的高级官员和研究人员参加了研讨班。他们对我所讲授的内容普遍表示了欢迎。1996年10月，我作为世界银行方面的项目负责人，又与中国财政部合作在北京举办了“政府间转移支付高级研讨班”。来自中国财政部地方司的官员、十五个省区的财政厅局长、一些学者和研究人员参加了这次研讨班。许多参加研讨班的成员认为本讲义的内容对中国目前正在进行的政府间转移支付体制的改革提供了十分有意义的国际经验。为了使更多的有兴趣的国内读者能够接触到这些材料，我在对原文作了修改补充之后写成了这本小册子。

在本书的写作过程中，我得到了许多国家的专家的协助，使我能接触到大量难得的资料。这些专家包括 Kenji

Yamauchi、Nobuki Mochida、Toshihiro Fujiwara、Shunsuke Mutai (日本), Malcolm Nicholas、Bob Searle (澳大利亚), Richard Bird (加拿大), Rebert Ebel (美国), Jhungsoo Park、Kee-sik Lee (韩国), Robert Brightwell (英国), Paul Bernd Spahn、Wolfgang Fottinger (德国), Madras S. Guhan、K. Srivastava (印度), Mazuki Usman (印度尼西亚), Anwar Shah、William McCarten、Colin Bruce、Burkhard Drees (世界银行), Ehtisham Ahmad、Jon Graig (国际货币基金组织)。张通、余小平、蒋金法、于立等国内专家, 以及参加1996年10月在北京举办的“转移支付高级研讨班”和1996年12月在上海举办的“财经院校师资培训班”的学员对原讲义的内容提出过宝贵的意见。世界银行的今千春和朱盛利小姐提供了出色的研究助理。中国财政经济出版社的编审袁中良先生为本书的早日出版付出了许多心血。在此, 作者对这些专家和朋友表示衷心的感谢。

最后, 我需要申明, 本书的观点系作者个人观点, 不代表任何机构。

马 骏

1997年11月于华盛顿

第一章 导 言

所谓政府间财政转移支付 (Intergovernmental Fiscal Transfer), 是指中央政府与地方政府之间或上级政府与下级政府之间的财政收入的转移 (下拨或上缴)^①。政府间转移支付是政府间财政关系 (Intergovernmental Fiscal Relations) 的一个重要内容。国际经验表明, 它对整个财政体制的公平性和运行效率有多方面的影响。

首先, 政府间转移支付, 尤其是以均等化为目标的转移支付 (Equalization Transfer), 是缓解地区间财政能力差异、保证落后地区的公共服务达到基本水准的最重要手段。

其次, 一个有效的转移支付体制可以在很大程度上避免“鞭打快牛”的问题, 保持地方政府努力增加财政收入的积极性。

^① 本书的大部分章节讨论中央与地方间的转移支付。省(州)与下级政府间转移支付的基本原则和中央与地方间转移支付相同, 一些具体案例见附录一。

第三，采用公式化的转移支付体制可以提高转移支付的透明度和稳定性，有利于地方政府制定预算和经济发展规划。

第四，一个设计合理的配套拨款（Matching Grants）体制有助于解决上级政府与下级政府行为目标不一致的问题。比如，中央政府可以通过配套拨款来鼓励地方政府投资于使全国或多个地区受益的项目。

中国的转移支付体制的改革近年来开始起步。1994年的分税制和1996年的“过渡期转移支付办法”的实施为中央和地方之间和省级与县市级之间转移支付体制的全面改革提供了重要的条件和经验。但是，现行体制在很大程度上还保留着承包制的特征。其构成复杂，几个主要组成部分的目标不一致，体制设计以保证既得利益为主旨，在缓解地区差异方面的功能十分微弱，而且缺乏足够的透明度和稳定性。为了设计一套切实可行且与国际规范接近的改革方案，近年来中央和地方的财政、体改部门和一些学者专家开始探讨其它国家政府间转移支付的经验。本书希望能为这一研究的继续深入和政府有关决策部门提供一份较为系统的参考文献。

本书第一章介绍政府间转移支付体系的若干基本概念和设计一个有效的转移支付体制的基本原则。第二章就九个主要工业国和发展中国家的政府间转移支付体制作一综述，重点讨论这些国家的均等化转移支付体制。该章所选择的国家包括美国、加拿大、英国、澳大利亚、德国、日

本、韩国、印度和印度尼西亚。这些国家都有以公式化为基础的转移支付体制，它们代表了目前世界各国所采用的转移支付的主要模式。第三章对这九个国家的转移支付体制进行比较和分类，并在此基础上归纳出若干对发展中国家政府间转移支付体制改革的一些可借鉴的经验。这一章将九个国家的转移支付公式分成四类，分析每类公式对数据的要求，并以具体例子来解释如何进行运算。这一章还讨论了具体操作中涉及的一些问题，包括从旧体制向新体制过渡的问题。第四章提出一个实际的转移支付模型，并用中国 1994 年的数据进行模拟计算。

考虑到省级财政部门对省（州）与下级政府间的转移支付体制会有特殊的兴趣，本书的附录一介绍了美国、加拿大、巴西的省（州）向下级政府的转移支付体制。附录二简单讨论了政府间财政关系的其它几个主要方面的国际经验，内容包括政府间支出责任的划分、税收权力的划分、和地方财政。

在本书中，“转移支付”和“拨款”为同义词。

第一节 政府间转移支付的 经济理论基础

在这一节中，我们简要地讨论为什么要实行政府间的转移支付。有关财政分权的文献提出了实行政府间转移支

付的许多理由，其中一些是从不同的方面对同一问题所作的解释。下面简述几个主要的理由^①：

第一，政府间纵向的财政不平衡必须由转移支付来解决。在许多国家，中央政府保留了主要的税基，而将较小的和难以征收的税基留给地方政府。在日本和澳大利亚，中央政府约征收全国财政收入的三分之二；在许多发展中国家，如印度尼西亚和斯里兰卡，中央政府征收的财政收入占全国财政收入的80%至90%。其结果是，中央政府的财源大于其支出需求，而地方政府的自有收入则无法满足其支出需求。因此，需要有政府间的转移支付来平衡中央和地方政府的预算。

第二，政府间横向的财政不平衡也必须由转移支付来解决。某些地区与其它地区相比，自然资源较为贫乏或人均收入较低，因而其税基（财政能力）相对较小。有些地区比其他地区有较高的支出需要（比如，由于贫困和老幼居民人口所占比重很大，需要较高的社会福利支出；由于该地维护着全国共享的机场、港口等设施需要额外的支出）。地区之间财政能力和支出需求的差异使得一些地区在同样的税收努力（即同样的有效税率）下无法提供其它地区所能提供的公共服务（如教育、卫生、道路、治安、社会福利等）。由于这些差异常常是由地方政府不可控制

^① 主要参考文献见 Broadway 等（1993年）、Shan（1991年）和 Rosen（1995年）。

的因素引起，所以其带来的地区间公共服务水平的差异应当由中央政府通过转移支付来解决^①。

一些学者提出，市场机制本身会促成地区间公共服务的均等化，因而不需要政府干预。具体的说，在各地税率相当的情况下，如果一个国家的人口可以在地区间自由流动，那么公共服务的差别就不会存在。因为人们总是迁往公共服务较好的地区。当公共服务较好地区人口持续增加，该地区每个人能得到的公共服务就会减少，或者其地方税的税率就要上升。这样，（去除地区间税率差别的因素后）各个地区的公共服务水平就会趋同。但在现实中，因为各种阻碍人口流动的因素（如搬迁费用、就业约束、文化和语言障碍、人们缺乏其他地区的公共服务的水平和质量的信息等）的存在，没有一个国家的人口有完全的流动性。人口流动性的缺乏会导致很高的甚至加剧地区间的不平衡发展。与贫困地区相比，财政能力强的地区会更倾向于更多的储蓄和投资，因而发展会更快。由于人口流动性问题涉及到历史、文化和经济体制等各方面的因素，不是在中短期内可以解决的。因而，一个将社会公平作为政策目标之一的中央政府应当通过转移支付来缓解地区间公共服务水平差异问题。

^① 与此相似的一种理论认为，享受最低水平的公共服务（如教育、卫生、道路和其它基础设施）是全国所有地区居民的基本权力。中央政府应该对没有足够财源来提供这些服务的地区给予补贴。

第三，转移支付可用来解决“溢出效应”问题。地方政府投资的某些项目或提供的某些服务对其它地区会产生溢出效应（或外部效应）。比如，某些环境保护项目不仅使本地居民受益，也会使邻近地区的居民受益；机场和跨地区的公路、铁路项目的使用者不限于本地居民；在本地接受高等教育的许多学生在毕业后可能会到其它地区去工作；消防部门经常要为相邻地区救灾提供紧急帮助。由于地方政府无法将这些项目的收益完全保留在本地，它们对这些项目的投资往往会低于社会所需要的最优水平。用一句通俗的话来说，对“为人作嫁”的项目地方政府不愿投入足够的资金。为了解决这些问题，中央政府必须提供拨款或以其它形式鼓励地方政府对这些项目投资。

第二节 一个有效的转移支付体系的基本原则

基于上节所讨论的转移支付的理论基础和具体操作上的考虑，一个有效的转移支付体系至少应满足如下几个条件（Shah, 1994a）：

第一，保证各级政府的财政收支平衡，即解决纵向的财政不平衡的问题。在实行了转移支付以后，中央和地方均应有足够的财力来完成各自所承担的支出责任。假定中

央与地方之间的财政收入和支出责任的划分不变,^① 如果中央政府持续出现大量的财政赤字, 而地方政府则普遍保持财政盈余, 则表明中央向地方转移支付过度。如果出现相反的情况, 则表明中央向地方的转移支付不足。

第二, 使地区间提供公共服务的财政能力均等化, 即解决财政横向不平衡的问题。一个地方政府得到的转移支付应当与其支出需求呈正相关, 与其自有收入呈负相关。

第三, 鼓励地方政府努力征税和控制支出。在一些国家, 转移支付与地方政府的赤字挂钩, 赤字越大, 它得到的转移支付越多。这种体制在事实上鼓励了地方政府降低税收努力或过度支出, 从而加剧了财政赤字。一个有效的转移支付体系应该避免这个问题。

第四, 具有客观性。转移支付的公式应尽可能使用地方政府无法直接控制的客观变量, 如人口和人口构成、土地面积、学生入学率、健康指标, 以及现有基础设施水平等。使用客观变量的转移支付公式可以减少或避免地方政府的扭曲行为、对数据的操纵和与中央政府的讨价还价。

第五, 具有透明度与稳定性。中央政府应公布转移支付公式, 使每个地区能对其财政总收入(包括转移支付)作出比较准确的估计, 以利于其制定预算。另外, 转移支

^① 关于中央与地方之间财政收入和支出责任划分的讨论, 请见附录二。从原则上讲, 解决纵向的财政不平衡的问题有三个办法: 重新划分中央与地方的财权, 重新划分中央与地方的支出责任和重新确定转移支付的办法。

付公式必须有相对的稳定性（如三至五年），使地方政府能制定较为长期的计划。

第六，对有条件拨款（见本章第三节），要有保障具体实施的措施。仅仅有合理的目标和公式并不等于拨款项目能够得以有效的实施。要保证地方政府的行为能够与拨款的目标一致，中央政府就必须有一套适当的监督体系，定期对项目进展进行评估，并提供地方政府所需的技术援助。如果地方政府违反接受拨款所规定的条件，中央政府要有能力迅速作出有效反应（如停止拨款、要求退还已拨款项、甚至上法庭起诉拨款接受方等）。

关于转移支付的文献还提出了其它一些较有争议的原则，其在各国的适用性需根据这些国家的具体情况来决定。这些原则包括：

（1）地方政府的自主权。一些主张分权改革的学者提出，由于地方政府最了解地方情况，转移支付应尽可能减少限制性的约束，允许地方政府决定如何使用拨款。也就是说，应尽可能减少有条件拨款，多使用税收分享或公式化的无条件转移支付。我认为，对这个观点的适用性，要考虑多种因素。如果一个国家的中央政府与地方政府的目标有明显差异，如地方政府不愿投资于有溢出效应的项目，中央政府就应该使用有条件拨款来鼓励地方政府增加对这些项目的投资。如果中央政府的目标是实现某些社会服务的全国统一标准，如普及义务教育，则也需要采用有条件拨款来保证所拨资金用在这些特定的服务项目上。

(2) 转移支付公式的简单化。一些学者认为, 转移支付公式应尽可能简单(采用较少的变量), 以便地方政府理解公式和计算其所应得到的转移支付额。我的观点是, 如果统计数据允许, 均等化转移支付公式应争取同时考虑地方财政能力和支出需求的因素, 以保证公式具有足够的公正性和均等化能力。在地区差异很大的国家(如中国)尤其如此。在此前提下, 转移支付公式可选用较有代表性的变量(去除部分高度相关的变量)来达到简化的目的。一般来说, 随着统计数据和地方政府管理水平的提高, 地方政府会逐步接受较为复杂的公式。

上述某些原则有时会相互冲突, 因此在具体设计过程中应以政策目标为基础, 为各个方面的考虑选择适当的优先度。

第三节 政府间转移支付的类型

粗略地说, 上级政府向下级政府的拨款有两种基本形式: 第一, 无条件拨款(Unconditional Grants, General Purpose Grants); 第二, 有条件拨款(Conditional Grants, Specific Purpose Grants)。

无条件拨款

对无条件拨款，中央政府不向地方政府指定用途，地方政府可以自主决定如何使用这些资金。中央政府向地方政府提供无条件拨款的最主要目的是解决纵向的和横向的财政不平衡问题，即保证地方政府作为一个整体能平衡预算，同时缓解地方政府间的财政能力的差异，保证每个地区都能提供基本水准的公共服务。以解决横向的财政不平衡为目标的转移支付通常称为“均等化”转移支付。经济学分析表明，无条件的转移支付无异于地方增加了一笔收入。一般来说，它会在一定程度上降低地方政府对地方税的征收（但税收减少的幅度小于转移支付的数额），同时会在一定程度上增加地方支出（但支出增加的幅度小于转移支付的数额）。

在许多国家，均等化拨款是从中央政府到地方政府的财政转移支付（如加拿大、澳大利亚、英国、日本和韩国等国家）。而在德国，均等化拨款是从财政能力高于平均水平的州转移到低于平均水平的州的转移支付。以何种方法和公式将均等化拨款分配给地方政府是整个转移支付体系的中心内容，也是在理论和实践上长期争论的问题。这也是本书的主题。

有条件拨款

有条件拨款有时也称为专项拨款。中央政府指定这些拨款的用途，地方政府必须按指定的用途使用这些资金。这种拨款主要用来解决对于中央政府而言很重要，而被地方政府认为并不特别重要的问题，比如有溢出效应的项目。有条件拨款又分为如下几种类型。

(1) 无限额配套补助 (Matching Open - Ended Grants)。中央政府对每一个项目提供一笔拨款，接受拨款的地方政府必须以自有资金在该项目上支出规定的份额。比如，中央政府（或议会）可以规定，如果地方在教育上每花费 1 元，中央政府将相应补助 1 元（或 0.5 元）。不论地方支出多少，中央将按此规定给予补助，没有上限。如果这种补助办法刺激了地方政府的支出，那么中央政府所给予的补助将会相应增加。

(2) 有限额的配套补助 (Matching Closed - Ended Grants)。中央政府明确规定一项补助的最高数额，在这个限额以下，中央政府按规定的比例对地方项目进行补助；超过这个限额，不再增加补助。这种体制为许多国家所采纳。在某些国家（如日本）配套补助的总额由中央财政控制。

(3) 非配套补助 (Non - Matching Grants)。中央政府向地方政府提供一笔固定数额的补贴，不要求地方政府

提供配套资金。但中央政府指定该补贴只能用于某些项目。

配套补助是最常见的鼓励地方政府增加对某类公共项目投资的拨款方式。理论和实证分析均表明，这种办法比无条件拨款和非配套补助能更有效地增加中央政府感兴趣的项目的投资总额。对非配套补助的研究则有不同的结论。理论模型表明，非配套补助的作用与无条件拨款相同，只相当于地方政府的收入增加。地方政府对指定项目的投资的增加不会比有相同数量的无条件拨款时更多，因为它们可以将原来预备投入于该用途的自有财源用于他处。但美国的一些实证研究表明（Rose, 1995年），地方政府在接受了指定用途的非配套拨款之后，对指定项目的投资确实有显著的增加。其可能的原因是，由于政府机构有天然的“规模最大化”的动机，接受拨款的地方政府部门往往会用各种办法将上级政府的拨款留在本部门，阻止其流向本级政府的其它部门。