

主 编 钟守英

转移支付制度 比较与借鉴

武汉工业大学出版社

序

经过18年的经济体制改革,我们初步探索出一条适应社会主义市场经济体制的路子。作为整个经济体制改革重要组成部分的财政改革,始终处在改革的最前面。从打破“统收统支”的财政体制,到实行“分灶吃饭”的体制、“包干体制”,最后到实施“分税制”的财政体制,这些改革措施对于促进不同时期的经济发展,优化经济结构,规范分配秩序起到了很好的作用。

在分税制条件下,探索一条既符合国际惯例、又适合中国国情的转移支付的财政管理体制,是财政改革的客观要求。财政转移支付(Transfer Payments)是各级政府间财政资金的相互转移或财政资金在各级政府之间的再分配。各级政府之间的收入能力与其支出需求不一致,是进行财政转移支付的基本原因。当前我国全面推行的分税制,是财政预算管理体制的重大改革,是财政适应社会主义市场经济发展要求而建立起来的一项带根本性的制度,作为实施分税制配套改革的财政转移支付是规范上下级政府间财政分配关系不可或缺的一个重要方面。首先,完善的分税制体制必须是在分税的基础上合理调节不同地区的财政支出水平,确保各地政府都具有行使国家社会公共服务职责的最起码的财力。对于事权负担面宽、支出重而财力相对不足的地方,客观上要求在政府间初次分配的基础上,上级政府能进一步给予必要的扶持和帮助,提供源源不断的补充财力,客观上要求建立起转移支付制度;其次,转移支付是强化财政职能,发挥财政的分配、调控、监督职能的重要手段。分税制在划分税种基础上适当集中收入,再通过各种形式的转移支付,则可以大大增

强对产业结构的优化，区域生产力的合理布局，民族地区和落后地区的经济开发等的调控力度，更充分更积极有效的发挥其对整个国民经济发展的监控作用，促进宏观经济效益的提高；再其次，财政转移支付制度对于规范税收秩序，严肃税法，净化税收环境起到积极作用。转移支付制度的合理内核是在建立一整套科学的数学模型的基础上，通过测算标准收入、标准支出来与实际收入 and 实际支出相比较，计算收入的努力程度，这样就改变了税收管理上长期存在的政出多门、随意减免、竞相滥开税法口子不规范的混乱现象。此外，建立规范的转移支付财政体制，对于维护民族团结和社会稳定都将起到积极的促进作用。

财政转移支付制度作为分税制的配套改革措施，财政部近期将正式推出。为了配合这次改革，普及转移支付制度的有关知识，由钟守英任主编，周友明、黄明任副主编的《转移支付制度比较与借鉴》一书正式出版。该书内容丰富，理论联系实际，比较系统全面的介绍了转移支付制度的起因、发展以及我国实行转移支付制度的难点及对策，对于即将全面实施转移支付制度有一定的借鉴和参考作用。因此，我很高兴为该书作序，相信此书的出版，对转移支付制度改革将起到一定的推动作用。

钟守英

一九九六年十月于北京

目 录

上篇 转移支付制度概述

- 一、政府间的财政关系…………… (3)
- 二、横向与纵向平衡…………… (11)
- 三、转移支付的原则和惯例…………… (18)
- 四、转移支付的形式和作用…………… (52)

中篇 我国的转移支付制度

- 一、我国建立转移支付制度的原因…………… (65)
- 二、我国财政转移支付制度的现状及面临的问题
…………… (88)
- 三、转移支付的目标模式…………… (94)
- 四、税收返还…………… (102)
- 五、转移支付的数学模型…………… (109)
- 六、部分省区转移支付方案…………… (115)

下篇 国外转移支付制度

- 一、美国和加拿大的转移支付制度…………… (163)

二、法国和西班牙转移支付制度·····	(176)
三、瑞士和德国的转移支付制度·····	(183)
四、澳大利亚的转移支付制度·····	(203)
五、日本的转移支付制度·····	(210)
六、韩国的转移支付制度·····	(224)
七、巴西的转移支付制度·····	(241)
八、印度尼西亚的转移支付制度·····	(250)

附 录

转移支付常用词汇解释·····	(273)
-----------------	-------

上篇 转移支付制度概述

一、政府间的财政关系

(一)目前我国政府间的财政关系

我国现行财政体制，即政府间的财政关系，是在 1988 年确定的。根据各省、自治区、直辖市的不同情况，分别采取了 6 种不同形式的包干办法：一是“收入递增包干”。这种办法是以 1987 年地方决算收入和地方应得的支出财力为基数，参照前几年的收入增长情况，确定其收入递增率和留成、上解比例。在递增率以内的收入，按确定的留成、上解比例，实行中央与地方分成；超过递增率收入全部留给地方；收入达不到递增率，影响上解中央的部分，由地方用自有财力补足。实行这种办法的有 10 个地区。二是“总额分成”。这种办法是根据前两年的财政收支情况核定基数，然后以地方财政总收入占总支出的比重，确定地方留成或上解中央的比例。实行这种办法的有 3 个地区。三是“总额分成加增长分成”，即在“总额分成”的基础上，收入比上年增长的部分，另加分成比例。实行这种办法的有 3 个地区。四是“上解额递增包干”。这种办法是以 1987 年上解中央的收入为基数，每年以一定比例递增上交。实行这种办法的有 2 个地区。五是“定额上解”。这种办法是按原来核定的收支基数，收入大于支出的部分，按确定的数额上解中央。实行这种办法的有 3 个地区。六是“定额补助”。这种办法是按原来核定的收支基数，对支出大于收入的部分，由中央给予定额补助。实行这种办法的有 16 个地区。至于省级以下政府之间的财政包干，因中央政府对此不做统一规定，各

地因地制宜，做法差异很大。

财政包干体制同以往中央高度集中的“统收统支”的财政体制相比，大大调动了地方政府增收节支的积极性，并为发展地方经济提供了有利的财政条件。然而，财政包干体制毕竟是一种不规范、不完善的办法，不适应建立社会主义市场经济的要求，其固有的一些弊端随着时间的推移日益显露出来。

1. 削弱了中央政府的宏观调控能力。包干体制的最大特点，就是把地方政府应上缴中央的收入包死，地方增加的财政收入中，除了按规定的比例递增上交中央外，全部留给地方，使中央财政收入的增加缺乏弹性。从1988年实行财政包干体制以来，地方财政每年新增加的收入上交中央还不到10%，90%以上的新增收入留在地方。同时，由于税收收入基本上都靠地方税务机构征收，地方政府又掌握了相当大的减免税的权力，也难免造成中央政府分享收入的下降。其结果，1992年中央政府自己的收入（不含债务）仅占全国财政收入的28.7%，导致中央政府的宏观调控能力减弱，使中央政府负担的一些重点建设支出难以保证。

2. 财政包干体制往往形成包盈不包亏。财政包干体制规定，地方政府增加的财政收入，除了按规定上交中央外，其余都留给地方。但在包干体制执行中，有的地区因某种原因财政收入达不到递增包干水平（如1991年我国华东部分地区遭受水灾），中央也只得给予照顾，减免他们应上交的数额。同时，属于地方政府财政支出包干范围内的开支事项，也要求中央给予专项拨款补助，更加重了中央财政的困难。

3. 不利于国家调整产业结构，贯彻产业政策。财政包干体制是按企业隶属关系划分企业所得税，按属地征收原则划

分流转税,把工商企业的税收状况同地方财政收入紧密联系起来。这样,各地区为了扩大自己的财源,往往按本地区财政最大收益为目标,竞相发展见效快、税高利大的项目,并保护这些本地产品的销售。比如,对烟酒行业,国家政策是限制发展的,但由于这些产品税率高、收益大,各地区盲目扩大产量。这不仅造成重复建设、产业结构趋同,还妨碍了国内统一市场的形成,造成了资源浪费。

4. 包干体制随意性大。财政包干体制是由中央政府通过与省、自治区、直辖市谈判确定的,讨价还价的因素较多,政策不统一,体制不规范,缺乏法制的严格约束。这与建立社会主义市场经济体制,体现法制化、公开化、制度化、公平化的要求很不适应。

经过多年的研究,并借鉴国际通行的做法,处理好中央与地方政府间的财政分配关系,改革方向是实行分税制。为此,财政部从1992年下半年开始,选择了辽宁省、浙江省、沈阳市、大连市、天津市、青岛市、武汉市、重庆市和新疆维吾尔自治区等9个地区进行了改革试点。试行中的分税制,既具备了一般分税制的某些因素,又保留着财政包干制的某些做法,其基本结构是将现有财政收入项目划分为中央财政固定收入、地方财政固定收入、中央与地方共享收入三大类。中央和地方共享税收入,包括产品税、增值税、营业税、工商统一税和资源税。对共享收入规定了两类分成比例:即一般地区实行中央和地方“五五”分成,少数民族地区“二八”分成。对试点地区,凡地方财政固定收入加上分享收入大于地方财政支出基数的部分,一律按5%的递增比例包干上解;凡地方财政固定收入加上分享收入小于地方财政支出基数的部分,由中央财政给予

定额补助；对少数民族地区，给予适当照顾。从试点情况来看，这一方案还存在某些不足之处，主要是共享税数额过大，中央、地方各自的主体税种不明确，中央财政的宏观调控能力没有明显增强。

为了促进社会主义市场经济体制的建立，国务院决定加大分税制改革的力度，从 1994 年起，在全国打破目前实行的财政包干制，全面推进分税制。税制改革、国有企业利润分配制度改革、金融体制改革、投资体制改革等同步进行。这项改革涉及到各方面经济利益的调整，必须解决好几个主要难点和关键性问题：一是对主体税种（间接税）在中央与地方之间合理划分；二是分设中央、地方两套税务机构；三是明确划分政府间事权和财权；四是按照公平的原则，合理核定地方财政收支基数，研究制定中央对地方转移支付的实施办法。

（二）我国的分税制：政策取向

中国共产党第十四次代表大会明确了建立社会主义市场经济体制的改革目标，在各级政府间建立以分税为主要特征的财政体制，也逐步得到广泛的共识。1993 年 8 月末，国务院召开常务会议，原则通过了分税制财政体制改革方案，并要求进一步补充和完善。下面，着重介绍中国 1994 年财政体制改革的基本原则和具体内容。

分税制改革牵动各方面利益关系的调整，事关全局，必须积极而稳妥地推进。从中国的实际出发，参照国际惯例，我们着重把握以下基本原则：

1. 政府间税收的划分同税制改革同步进行。建立科学、合理、稳定的税收制度，是推行分税制财政体制的基础。我国的 1994 年税制改革方案已经国务院批准通过，基本内容是全

面推行增值税,统一内资企业所得税,健全个人所得税,合并某些数额较小的税种,并根据经济发展的需要,开征一些新的税种。分税制改革与税制体系的全面改革同步推进,难度大、有风险,但如果税收制度不健全、不完善,科学的分税制也难以建立起来。实行分税制以后,为了保证中央和地方各自的收入,将分别组建中央税收和地方税收两套税务征管机构,自己征自己的税,同时明确税收立法权由财政部按有关立法程序办理,税收的征收管理权归国家税务总局。

2. 合理调节地区之间财力分配。政府间的税收划分既要考虑强化中央政府宏观调控能力的需要,也要兼顾地方发展经济和文化、教育、科研等项事业的财力需要,调动中央地方两个积极性。按照上述原则,将各项税收划分为中央税、地方税和中央地方共享税。将与维护国家权益密切相关和有利于实施宏观调控的税种划为中央税;将收入规模较大、能够稳定增长的税种划为中央与地方共享税,大部分划归中央政府;将适合地方征管的税种划为地方税。这样划分,既有利于建立、健全中央政府对经济的宏观调控体系,考虑到中国面积大、人口多,地方政府担负较多经济和社会职能的实际情况,又能够保证地方政府在提供区域性社会服务方面充分发挥作用,正常行使职能。

3. 建立相应的中央对地方税收返还制度和专项拨款制度。我国各地区间经济发展水平差距较大。分税后,中央财政增加的收入要有相当一大部分通过税收返还和专项拨款,返还给地方。返还的原则,既要有利于促进经济发达地区继续保持较快的发展势头,又要逐步增加经济不发达地区的财力。

4. 坚持统一政策与分级管理相结合的原则。划分税种不

仅要考虑中央与地方的收入分配,还必须考虑税收对经济社会发展和社会分配的调节作用。在分税之后,中央政府的主要职责是切实维护全国统一市场,保护企业公平竞争。对各项主要税种、税目、税率的设计,应由中央负责制定,并坚持全国统一,同时,对一些属于地方收入的小税种,在管理上可以给予地方一定的灵活性。

5. 坚持整体设计与逐步推进相结合的原则。改革政府间财政分配关系,涉及面广,牵动各种矛盾,在明确改革目标的基础上,办法力求规范化,但必须抓住重点。作为过渡办法,现行财政包干体制中有关中央与地方之间的补助、上解和有些结算事项继续按原来的规定执行,分税后引起中央与地方之间的财力转移按新办法执行。通过渐进式改革先把分税制的基本框架建立起来,在实施中逐步完善。

新的分税财政体制的具体内容包括以下几方面:

1. 中央与地方事权和支出的划分

根据现在中央政府与地方政府的事权划分,中央财政主要承担国家安全、外交和中央国家机关运转所需经费,调整国民经济结构、协调地区发展、实施宏观调控所必需的支出以及由中央直接管理的事业发展支出。具体包括:国防费,武装警察部队经费,外交和对外援助支出,中央级行政管理费,中央统管的基本建设投资,中央直属企业的技术改造和新产品试制费,地质勘探费,由中央财政安排的支援农业支出,由中央负担的国内外债务的还本付息支出,以及中央本级负担的公检法支出和文化、教育、卫生等各项事业费支出。地方财政主要承担本地区政权机关运转所需支出以及本地区经济、事业发展所需支出。具体包括:地方行政管理费、公检法支出、部分

武装警察部队经费、民兵事业费、地方统筹的基本建设投资、地方企业技术改造和新产品试制费、支援农业支出、城市维护和建设经费、地方文化、教育、卫生等各项事业费、价格补贴支出以及其他支出。

2. 中央与地方的收入划分

基本原则是按税种划分中央与地方的收入。

中央的固定收入包括关税,海关代征消费税和增值税,消费税,中央企业所得税,地方银行和外资银行及非银行金融企业所得税,铁道部门、各银行总行、各保险总公司等集中交纳的收入(包括营业税、所得税、利润和城市维护建设税),中央企业上交利润等。外贸企业出口退税,全部由中央财政负担。

地方固定收入包括营业税(不含铁道部门、各银行总行、各保险总公司集中交纳的营业税),地方企业所得税(不含上述地方银行和外资银行及非银行金融企业所得税),地方企业上交利润,个人所得税,城镇土地使用税,固定资产投资方向调节税,城市维护建设税(不含铁道部门、各银行总行、各保险总公司集中交纳的部分),房产税,车船使用税,印花税,屠宰税,农牧业税,对农业特产征收的农业税(简称农业特产税),耕地占用税,契税,遗产和赠与税,土地增值税,国有土地有偿使用收入等。

中央与地方共享收入包括增值税、资源税和证券交易税。增值税中央分享 75%,地方分享 25%。这次工商税制改革以后,增值税将成为我国最主要的间接税,适用于从工业生产到商业批发、零售各个环节。资源税,主要考虑体现资源国有,中央要保留分享权力。但目前的实际情况是,中国的矿产等资源大部分集中在中西部地区,资源大省一般又都是财政穷省,因

此,决定按不同的资源品种划分,大部分资源税作为地方收入,海洋石油资源税作为中央收入。证券交易税中央与地方各分享 50%。这样做主要是考虑,证券交易所设在个别城市,但其税源来自全国各地,这一种税的收入不宜全部留在当地,将其列为中央与地方共享税比较恰当。

3. 中央财政对地方税收返还数额的确定

为了保持现有地方利益格局,逐步达到改革的目标,中央财政对地方税收返还数额以 1993 年为基期年核定。按照 1993 年地方实际收入以及税制改革和中央与地方收入划分情况,核定 1993 年中央从地方净上划的收入数额(即消费税 + 75% 的增值税 - 中央下划收入)。1993 年中央净上划收入,全额返还地方,并以此作为以后中央对地方税收返还基数。1994 年以后,税收返还额在 1993 年基数上逐年递增,递增率按全国增值税和消费税的平均增长率的 $1:0.3$ 系数确定,即上述两税全国平均每增长 1%,中央财政对地方的税收返还增长 0.3%(如若 1994 年以后中央净上划收入达不到 1993 年基数,则相应扣减税收返还数额)。这部分税收返还,就其性质而言,属于中央对地方的转移支付,但它具有明显的中国特色。

4. 原体制中央补助、地方上解等事项的处理

为顺利推行分税制改革,1994 年实行分税制以后,原体制的分配格局暂时不变,过渡一段时间再逐步规范化。原体制中央对地方的补助继续执行。原体制地方上解仍按不同体制类型执行:实行递增上解的地区,按原规定继续递增上解;实行定额上解的地区,按原确定的上解额,继续定额上解;实行总额分成的地区 and 原分税制试点地区,暂按递增上解办法,即

按 1993 年实际解额,并由中央核定一个递增率递增上解。

概括起来讲,通过 1994 年的分税制改革,就全国财政收入的构成来看,中央财政所占比重将达到 57% 左右,但实际上这部分上划中央的收入,从基期年开始全部返还地方,在基期年中央财政并未通过分税制的改革得到好处,存量不动。从动态上看,大体上今后中央财政可以从增值税的增量中拿到 1/2 略多一点。这种做法,体现了今后中央财政要掌握全国大部分财政收入的原则,并且适当调整了今后财政收入增量分配的格局。

上述改革方案存在的不足之处,一是地方财政收支基数是按照保证地方既得财力为基础确定的,地区之间未做大的调整,地区之间财力不平衡的问题还难以完全消除;二是中央对地方的税收返还如何做到更加科学、合理,还需要进一步研究。

改革我国政府间的财政体制,基本目标是使财政体制由适应高度集中的计划经济管理的需要,转到适应社会主义市场经济体制需要、符合国际惯例的轨道上来。深化改革任重而道远,尚需不懈努力。

二、横向与纵向平衡

(一)正确观察公平

“公平”问题是任何政府间关系体制继续运行的中心。对“公平”的判断产生于对财政体制内的纵向和横向平衡的评估。

横向平衡与地区间财政能力不平等有关。各地区人口组成、规模、距离和其他因素造成了开支需要不尽一样，以及各地区政府的现有税基不同造成了税收多少不一，这些导致了上述不平等。

财政体制的纵向平衡直接产生于中央和地方政府的比较税收和支出负担。这些比较负担反映了通过惯例和宪法规定而建立的这二级政府的收入和支出划分或责任。支出划分易受“利益原则”支配，这一原则提出，根据特定的利益来承担支出责任。一些公共开支（如国防、健康研究）可以使全国得益，而另外一些开支（如收垃圾和街道照明）则明显地具有地方性质。实际上，还有许多开支“受益”并不清楚的“灰色”领域。例如，虽然有些开支似乎最好在地方上进行（如学校教育），但它们同时也产生广泛的全国性影响，使得得益从一个地区“溢出”。这种情况为中央政府的干预提供可能，以确保特定的项目得到足够的资源。税收划分同样困难，尽管有些税在地方上设置和管理更为好些，把有着更为广泛基础的税如：增值税、消费税、个人和企业税收放在全国范围内征收，则有着政策和管理上的有利之处。这种情况发生时，出现有利于中央政府的纵向平衡的可能性就更大些。

原则上，财政体制内的这二种不平衡可以用不同的政策措施解决。

(1) 横向不平衡可以通过由财政能力大的“富有”地区向穷地区支付钱解决。

(2) 纵向不平衡可以通过由中央政府和地方政府分享多种税和专项拨款机制解决，这一做法可以设计得恰到好处，使“想要的”和“可接受的”横向平衡保持不变。