

主编 卢友富

思考与跨越

长春 · 2001 · 财经论坛

SI KAO YU KUA YUE

吉林科学技术出版社

第一篇 寻求制度创新

——预算改革与转移支付制度

当前经济理论界讨论的重点之一就是制度创新与技术创新孰先孰后的关系。可以说,改革 20 年,我们在技术创新方面已经收益不小,但是,技术创新式的改革往往受制于制度的落伍。以“分税制”为核心的财政及预算制度改革已施行多年,虽成效不小但矛盾亦不断凸显。诸如“如何实现完善的转移支付制度”等等问题迟迟不到位,日益明显地影响着地方财政的运行效率与质量。

长春市 2001 年在改革预算体制方面再寻制度突破,有关各方在涉及到部门预算、转移支付、权益公平分配、财权与事权统一等问题上正在探索创新之路。如果在这样一些关键问题上找到令各方满意的方案,也许困扰地方财政多年难题的最终解决也并非奢望。

完善地方 转移支付制度的构想与对策

实行分税制财政管理体制后，我国政府间财政转移支付由体制补助、税收返还、专项补助、结算补助等各种形式构成，1995年后又实行了过渡期转移支付办法，增加对一部分困难地区的补助。应该说，目前的转移支付办法对部分地区刚性支出的不足起到了一定的缓解作用，但是因其建立在各地既得利益的基础上，因而还不规范、不科学，离实现各地基本公共服务水平均等化、强化中央政府宏观调控能力和调动地方政府积极性的目标还有很大差距。

一、目前长春市地方转移支付的现状

转移支付制度是分税制财政体制的一项重要内容，它是以各级政府之间所存在的财政能力差异为基础，以实现各地公共服务的均等化为主旨，而实行的一种财政资金分配或财政平衡制度。因此，要正确认识转移支付的运行现状，必须从分税制财政体制说起。

1. 长春市分税制财政体制的运行情况。1994年，国家实行分税制财政体制改革，吉林省对长春市也实行了分税制财政体制，将增值税地方留用25%部分、营业税、城镇土地使用税实行省与市“六四”分享，个人所得税“二八”分享。分税制实施以来，我市国民经济保持了快速健康发展，财政收入每年都有较快增长，1994年至2000年全口径财政收

人(含各县市)分别完成 30.2 亿元、36.5 亿元、44.9 亿元、49.8 亿元、56.5 亿元、67.4 亿元、76.0 亿元,收入增长率分别达到 21.3%、20.9%、23.0%、10.9%、13.5%、19.3% 和 13.2%。仅市区累计上划中央和省收入分别达到 162.8 亿元和 47.6 亿元,占市区财政收入的比例分别为 51.0% 和 14.9%。应该说基本上达到了逐步提高中央财政收入的比重,增强中央政府宏观调控能力的目的。但同时我们也深切地感受到,现行的分税制财政体制给我市的财政经济发展带来了新的问题:

一是随着中央、省与市的财力增长分配关系在新体制下发生的较大变化,市级可用财力规模越来越小。以 1998 年为例,我市地方财政收入比上年增长 14.7%,高于全国平均增长率 1.8 个百分点,而财政支出的增长率只达到 7.9%,低于收入增长率 6.8 个百分点,低于全国平均增长率 5.1 个百分点。我市财政总支出只达到 29.9 亿元,占全口径财政收入的 61%。也就是说我市全口径财政收入的 39% 即 19.5 亿元净上划中央和省,比分税制前定额递增财政体制多上划 11.6 亿元。1999 年,我市市区上划收入比 1994 年增加了 20.4 亿元,而中央、省对我市的税收返还收入仅增加了 2.3 亿元,这种财政收入上解多、留用少,上缴与返还比例严重失调已使我市财政压力越来越大,困难状况逐年加剧。

二是随着市管县财政体制的落实,县级财政的困境越来越成为制约全市经济发展的一大难题。分税制财政体制实施以来,我省实行的是省管县的财政体制。鉴于该体制导致的地市级政府事权与财权不统一、管理职责不清、权限交叉等问题,我省决定自 2000 年 1 月 1 日起,将现行省管市、管县的分税制财政管理体制改为省管市、市管县的分税制财政管理体制。尽管这一体制是以“软着陆”的形式加以落实的,但是县(市)一级财政的“艰辛”仍然无法回避。以 2000 年为例,我市所辖县(市、含双阳区)实现国内生产总值 275.7 亿元,占全市比重为 33.5%;

实现全口径财政收入 7.7 亿元,仅占全市的 10.1%;实现财政支出为 11.2 亿元,占全市财政支出的 21.9%,收支缺口为 3.5 亿元。加之账外赤字挂账多,长期无法消化(至 1999 年末,各县(市)累计赤字挂账 27825 万元);债务到期扣款多,据不完全统计,各县(市)2000 年底前仅欠财政厅债务扣款额已达 10045 万元,占到各县(市)全年财政收入的 10% 左右。由此不难看出县级财政已举步维艰,正常的机构运转都难以保证,更没有资金投入建设,财政正逐步失去对社会各项事业发展的支撑能力和对经济发展的调控能力,县(市)的社会不稳定因素也在加剧,所有这些,对全市经济的发展带来了很大压力。

2. 省以下转移支付的初步实践。同中央与省级政府间的转移支付制度一样,我省对市县的转移支付包括税收返还、体制补助、专项补助、结算补助以及过渡期转移支付补助。据统计,1996 年,中央及省对我市(含县(市),以下同)的转移支付总额为 136128 万元,占当年我市可用财力的 44.5%;2000 年,转移支付总额达到 304180 万元,占当年我市财力的 50.0%,比 1996 年增长 123.5%,比 1994 年增长了 177.0%。从转移支付构成情况来看,以 2000 年为例,中央财政及省财政对市县的税收返还补助为 191933 万元,占转移支付总额的 63.2%;原体制定额补助为 3727 万元,占转移支付总额的 1.2%;各种专项补助为 55765 万元,占总额的 18.3%;按过渡期转移支付办法计算的补助为 4870 万元,占总额的 1.6%;年终结算补助为 46283 万元,占总额的 15.2%。从以上分析可以看出,我省对市、县的转移支付制度有如下特点:

一是转移支付制度服务于分税制财政体制的基本目标已经确立。1994 年实行的分税制财政体制,在重新划分中央财政与地方财政收入的基础上,相应地调整了政府间财政转移支付数量和形式,其目的是为了保证地方既得利益,缩小地区之间的平衡差距,实现新体制的平稳过渡。可见,转移支付制度是我国分税制改革的重要组成部分。因此,我省

将转移支付制度做为分税制体制的配套措施来加以落实,充分显示了旨在增强中央财政宏观调控能力的分税制财政管理体制的内在需求,也是与国际惯例接轨的一个重要步骤和内容。

二是转移支付的制度和办法日趋规范。我省过渡期转移支付办法已于2000年12月正式出台。它是参照财政部对部分省区的转移支付办法,结合我省的具体情况制定的、进一步完善分税制财政体制的配套措施。我省过渡期财政转移支付制度的基本原则是:不调整市县既得利益。省财政从中央对我省的转移支付资金和省级收入增量中拿出一部分用于过渡期财政转移支付,逐步调整市、县之间的利益分配格局;力求科学、公平、公正。过渡期财政转移支付选取客观因素,通过数量经济学多元回归方法进行计算;转移支付补助主要解决人员工资;以县(市)为单位计算;对民族自治州、县给予适当照顾。

三是转移支付的成效初现端倪。有关资料显示,1996年,全国地方财政总收入由三部分组成:一是当年地方财政留用收入,占收入总额的45%;二是中央财政补助地方财政收入,占收入总额的32%;三是其他来源收入,占收入总额的23%。而我市1996年中央及省财政补助收入已占地方财政收入总额的44.5%,2000年更达到半数以上,从以上情况可以看出,分税制体制实施以来,中央和省级补助收入占我市财政收入的比例迅速提高,这表明地方财政对中央财政的依存度已经大为增强,中央及省财政补助收入已成为我市财政收入的一个重要来源,以2000年为例,仅省财政对我市各县(市,不含双阳区)过渡期转移支付总额就达4670万元,主要用于解决发放工资问题。可见,转移支付对促进我市经济,尤其是县域经济的发展有着无法替代的作用。

二、目前吉林省转移支付存在的主要问题及原因分析

当前,中央财政对省一级的财政转移支付制度已基本形成,但对省

以下转移支付制度中央尚没有做出统一规定和操作性较强的办法。因此,地方政府只好“参照执行”。但因各地情况不同,以及各级政府出于地方利益对转移支付的理解不同,导致问题丛生。

1. 省以下分税制财政体制的不规范导致省以下转移支付制度难以达到其应该达到的目标。在分税制财政体制实施以前,省对长春市实行的是“划分收支、分级包干、定额递增上解”的体制。在这种包干体制下,随着我市经济的快速增长,每年财政收入增量部分得到的较多,地方可用财力扩大得也很快。实行分税制以后,共享收入作为新旧体制交替的过渡形式,对保证中央财政收入确实起到了积极的作用,但也使地方财政的发展面临困境,加之在省对我市的财政体制中,又对共享收入和地方固定收入进行了分成,即在中央对地方通过拿增量的办法集中一部分财力的基础上又对市级财力再次进行了集中。1994—1998年我市累计组织一般预算全口径财政收入中,形成市级财力的部分为113.8亿元,占一般预算全口径财政收入的60%,净上划中央和省部分为75.4亿元,占一般预算全口径财政收入的40%。实行分税制体制比原递增上解包干体制我市5年多上划中央和省收入46.5亿元,致使我市财政收入虽以较高速增长,但可用财力的增长却相对滞后,进而对下级财政的转移支付规模也就相对缩小,导致转移支付制度形同虚设,无法实现其初衷。

2. 财权与事权不统一,造成转移支付责任模糊。尽管分税制初步确定了各级政府的事权范围,但因行政管理改革滞后,市场经济体制的建立和工业化进程的加快使地方政府事权增多,原来对地方事权的划分与实际差距较大,形成了事权与财权新的不适应及地方财政不适应地方事权的被动局面。加之长春市是省会城市,省市政府之间事权划分仍存在着许多交叉的地方。统一的财权和事权,是建立转移支付制度的前提,也就是说规范化的转移支付制度是财权划分与事权划分相结合

的有机体,如果没有一个明确的政府间事权划分,那么就难以得到准确的地方政府“标准支出需求”,从而形成各级政府在处理有关政务中互相推诿,上下扯皮,各不负责的现象。

3. 转移支付方法不科学,存在明显的基数法痕迹,过渡期色彩突出。分税制改革后实行的税收返还,按照国际货币基金组织实行的政府财政统计口径,也是一种转移支付形式。但是,这种办法是在原体制基数法上演变过来的,对由于历史原因造成的地区间财力分配不均的格局基本没有触动。加之1:0.3的弹性返还系数,经过几年运行,已经为中央财政以累进的方式,隐秘地、快速地集中了“两税”增量,而地方从“两税”增量中分税的比例相反越来越低。以我市为例,这一比例已由1994年的30%下降到1999年的11.6%。毫无疑问,弹性系数办法已经相当成功地实现了分税制改革中确立的中央集中财力的初衷,但是它毕竟产生于新旧体制交替的时期,过渡色彩十分浓厚。另外,目前实行的体制补助和上解更是从原来体制延用过来的,因此,随着改革的不断深入,转移支付向规范化发展已成为历史的必然。

4. 政策不规范,不透明,未知因素过多,带有随意性。一是省级财政可用于转移支付的资金额度,下级财政无从知晓。按照1994年分税制改革的方案,中央将以转移支付的形式把全国财政收入的20%从中央转移到地方。但根据1995年过渡期转移支付办法,中央财政在安排“两税”增量的支出时,转移支付所占的比重并未明确列出,因此,“参照执行”的我省过渡期转移支付办法,也没有明确的说明。二是各项补助收入的不可预见性,使各级政府难以准确而及时地编制收入预算。近年来,大部分的转移支付补助都是年末支付的,地方政府在年初预算编制时左右为难,无法合理规划下一年度的收支活动。尤其是各项补助收入及过渡期转移支付补助,由于受许多变数的影响,地方无法预测当年能够得到的补助数,而这一部分收入又占其收入的很大一部分,在这种情

况下,即便是编制了预算也无法保证其起码的准确性。在我们考察的个别县(市)甚至到下半年才编制当年的预算。三是专项补助的分布面太广,管理分散,随意性强,且逐年增多。专项补助几乎涵盖了经济领域的全部,80%—90%的支出项目都有中央专项拨款。中央专项拨款的大幅度增加,有悖于分税制改革之初所设想的中央财政对地方财政的专项拨款要进行总量控制、不再新增加专项拨款的初衷,从而影响了分税制财政管理体制的运行结果。并且在资金分配方法上,只有部分专项拨款是按照相对规范的办法进行分配的,而更多的专项拨款分配仍然存在着较为严重的主观随意性,导致下级政府向上级政府的游说在很大程度上影响转移支付的分配,努力增加税收的地区往往不如花大力气与上级讨价还价合算,从而带来一些消极的后果。

三、完善地方转移支付的迫切性和必要性

近年来,我市财政收入虽然保持快速增长势头,但从总量来看,与其他城市相比水平仍然较低,地方财力明显不足。2000年,我市地方财政收入仅为30.4亿元,在15个副省级城市中居末位,比居第14位的西安市(46.8亿元)还低16.4亿元,由此可见,完善地方转移支付制度,对促进全市经济的跨越式发展十分必要。

1. 完善地方转移支付制度是进一步完善分税制财政体制的需要。长春市是以行走机械制造业为主导产业的城市,财源结构比较单一,财政收入及其增长的大部分来源于汽车、摩托车、客车等支柱性行业。实行分税制财政体制,原来对行走机械制造业征收的产品税改为增值税和消费税,并且做为中央与地方的共享税种。我市主导产业的特殊性,使地方可用财力减少,财政发展后劲严重不足。加之税种划分不尽合理,共享收入上划比例过大等,使地方财政缺乏稳定的收入来源,财政资金供需矛盾日益加深,所有这些,只有通过规范的转移支付制度来

加以弥补,才能达到完善分税制财政体制的目的。

2. 完善地方转移支付制度是促进我市经济协调发展,增强综合国力的需要。由于财力紧张,一些制约我市经济和城市发展的重点问题没有得到很好的解决。如城市基础设施的现状与我市经济发展和人民生活水平的提高极不适应,各类地下管网陈旧老化,城市供水严重不足,道路状况日趋恶化;市属预算内企业亏损挂账数额巨大,债务负担沉重。所有这些问题都将影响我市改革开放和经济发展的进程,因此,要保持我市经济的协调发展,提高综合国力,必须完善地方转移支付制度。

3. 完善地方转移支付制度是保证省以下各级政府正常运转的需要。据统计,到2000年末,我市所辖各县(市)财政供养人口已达14.7万人,2000年各县(市)工资性支出占财政总支出的80%左右。财政供养人口过多,一方面有其客观历史原因,另一方面“吃饭”已经把财政吃成“空壳”,解决这一矛盾首先要精兵简政,然而要维持省以下各级政府的正常运转,当务之急是要有一套规范的、科学的转移支付制度加以保证。

4. 完善地方转移支付制度是健全我国转移支付制度的需要。完整意义的转移支付制度是指包括中央对省、省对市、市对县、乡的多层次的转移支付体系。目前,从“过渡期转移支付办法”的运行情况看,中央对省级的转移支付好于省以下地方政府的转移支付。在划分收入、分设税务机构、明确各级政府事权等方面,省以下各级政府层层落实,直至县级乃至乡镇一级,中间几乎没有断层,相对来说,贯彻落实财政转移支付制度的步履则要慢得多,这不仅影响了整个转移支付体系的建立,而且为实行彻底的分税制财政体制设置了障碍。因此,只有统筹兼顾,从上到下,全方位执行分税制财政管理体制下的转移支付制度,才能切实将这项复杂的系统工程建立起来,才能真正实现分税制改革的总体

目标。

四、完善地方转移支付制度的思路

以实现各地公共服务均等化为目的的、科学的、规范的地方转移支付制度是一项复杂的系统工程,要想在近期内实现难度很大,因此完善地方转移支付制度应从长远规划和近期选择两个方面着手:

1. 长期目标。一是目标模式。我国转移支付制度的目标模式是在条件成熟时,最终建立起既符合国际惯例,又充分考虑本国实际情况的规范的转移支付制度。该制度应当完全突破“基数法”,实行规范的收支型均衡拨款模式,即分税种、按标准税基和标准税率测定各地区标准收入。根据影响支出成本的客观因素,分项目测算各地区的标准化支出,用标准化收入和标准化支出决定均衡拨款数额,同时辅之以必要的专项拨款。但是,这一模式在目前还很难做到。因为,目前我国各地区经济发展水平差距很大,财政能力悬殊,要在近期内通过转移支付的办法拉平各地区之间的公共服务水平,就必须对现有的财政分配格局进行大规模的调整,而这样的调整显然不利于我国的财政发展现状,最终有可能造成事与愿违的结果,加之其他体制方面的改革不配套,基本的统计数据不准确,国家财力不够充裕,因此,实现全国各地公共服务水平均等化只能作为转移支付的终极目标而成为我们努力的方向。二是总体框架。地方转移支付的内涵应包括两方面的含义:一是省与省政府之间的横向转移,以促进各省之间的财力平衡和公共服务的均等化;二是省与县、乡之间的纵向转移,以促进省内各地区的财力平衡和公共服务均等化。据此,地方转移支付的总体框架应该是省与省之间横向转移和省与县、乡之间纵向转移相交叉,同时并举,横向转移解决省级财力不足的问题,纵向转移解决县级财力不足问题。只有这样,才能使地方转移支付制度正常运行,显示总体效益。三是基本原则。我国地方转移支付

制度的确立必须要体现公平与效率、规范化、法制化、客观性原则。公平与效率兼顾原则。公平性即指转移支付以各地标准财政收支差额作为计算转移支付的依据,支大于收的差额越大,补助越多,同时考虑各个地区增加收入的努力程度,力求公正、合理、规范。规范化原则。规范化是任何一种制度体系的内在要求。我国以往财政体制下的转移支付之所以没能形成一套完整的体系,很重要的一个原因就在于这些转移支付的规定和做法相当杂乱无章,很不规范。法制化原则。新的转移支付制度与过去的一些做法相比,应突出它的高度法制约束性和法律保障性,这也是现代转移支付制度本身不可或缺的重要内涵。即将其包含的数额确定、支付形式及监督管理、预算、决算等都以法律的形式确定下来,克服随意性,做到有法可依、有法必依。客观性原则。即新的转移支付制度全部选用客观因素计算标准收支,采用统一公式,不受人为因素影响,充分体现客观、公正的原则。四是方案设计。规范的转移支付方案设计应引入“标准收入能力”和“标准支出需求”概念。“标准收入能力”和“标准支出需求”是用来测算均衡拨款的两个基本指标。标准收入是指各地区在自有收入项目上,如果具有全国平均征管效率所应达到的收入水平。各地区的自有收入应包括地方税和地方与中央共享的税收以及地方政府的其他自有收入。测算标准化收入的主要作用在于尽可能考虑影响征收效率的因素,准确把握各地区的收入能力以鼓励各地区提高征收的积极性;标准化支出是指如果某地区具有全国平均的工作效率,在均衡范围的支出项目上提供全国平均水平的公共服务,所必须的支出需求。均衡拨款是通过测算各地区标准化收入和标准化支出所决定的各地区的拨款需求。即:

对某地的均衡拨款 = 该地区标准化支出 - 该地区标准化收入

2. 近期选择。鉴于我国省以下地方政府的发展情况,我们认为完善地方转移支付制度的近期选择应包括以下几个方面。一是建立起对

县级财政的最低确保的转移支付近期目标。据资料显示,沿海发达地区财政供养人口人均财力为5万元,而贫困地区人均财力不足4000元,且从发展趋势看,这一差距还在逐年加大。2000年,我市各县(市)财政供养人口人均财力普遍低于全国平均水平,县级财政的困难问题远未得到解决。因此,有必要将转移支付的近期目标建立在重点解决县乡的最低确保财力上,以保证县乡政府职能的正常发挥。具体包括:以财政供养人口的标准人均财力为参照,确定各县(市)的最低确保标准。提高中央和省对县级财政在两税增量上的返还比例,增加转移支付额度。未完成上年基数的扣款方式比照税收返还办法执行。省以下转移支付测算到县(市)一级。二是中央政府应在规范省以下转移支付制度方向发挥适当作用。长期以来,“统一领导、分级管理”是我国处理政府间财政分配关系所奉行的基本原则,在具体事务处理上表现为“下管一级”,分税制财政体制仍然延用了这一原则与做法。因此,近期内中央政府应一方面尊重“分级管理”所赋予地方政府的自主权和调控权,另一方面还要依照“统一领导”的基本精神,对省以下分税制财政体制做出原则性规定并提出政策性指导意见,以免下级政府盲目的“参照执行”。三是借鉴国际经验形成一套既能促进地区平衡又能调动地方积极性的简便的转移支付公式。国际经验表明,即使转移支付有了明确的公式,如果这些公式设计不恰当,也会在相当程度上扭曲地方政府的税收或支出行为。如果按公式计算,地方税收越低,得到转移支付越多,则此公式会鼓励地方减少或瞒报税收;如果转移支付与地方财政赤字成正比,则此公式会鼓励地方过度支出。因此,在测算转移支付额度时应尽量考虑地方政府不能直接控制的变量,而尽可能少地与地方政府直接控制的变量相联系。另外,考虑到基层政府的接受能力,应参照国际通行的做法,将转移支付的公式设计的简便易懂又不失科学性,从而使基层财政在编制年度预算时有所参照。四是采取有力措施,调整补助结构,将地区之

间的财政平衡差距缩小到最低限度。当前,我国转移支付制度虽然种类繁多,但真正科学规范的、打破既得利益格局的,具有公开、公平、公正性并对受补地区财政平衡最具作用的,仍是一般性转移支付办法。而这部分资金在地方财政补助收入中所占份额很小,因此,应尽快调整中央财政对地方财政的补助结构,逐步加大规范化的转移支付力度。同时缩减专项补助的范围和额度,减少人为因素的干扰,达到逐步缩小地区间差距的目的。五是建立起财政支出的评价、监督与考核指标体系。长期以来,政府支出效果缺乏科学的评价、考核办法,一定程度上加重了财政支出负担,降低了财政支出效率。在完善转移支付过程中,建立政府支出效果评价、监督、考核指标体系的意义还在于,促进转移支付均衡效果最大化,避免出现“补助愈多、差距越大”的局面。主要内容包括:地方政府支出合理化评价。新增转移支付资金使用效果考核。当然,由于社会经济活动的广泛性与复杂性,单纯用若干指标考评地方政府的财政支出,难以得出准确、全面的结论,因此,必须在指标考评的同时,结合具体情况进行定性分析。

(课题组组长:卢友富 成员:田锡文 王慧力 刘晶 姜兴春
李晓玲 王康 齐贵祥)

完善地方转移支付制度 所面对的问题

转移支付制度是分税制的重要组成部分。从 1994 年起,我国实行分税制以来,省市县参照中央对省级的做法,全面实行了分税制财政体制,中央对省、省对市、市对区、县对乡镇都建立了过渡期转移支付办法。但是,由于县区以下经济发展不平衡和具体操作方法的差异,从过渡期转移支付办法运行的效果看,其基本目标虽然没有完全达到,但对于缓解地方财政困难、规范财政补助等方面起到了积极作用。

一、双阳区财政转移支付现状

1. 长春市双阳区现行财税体制的基本内容包括:按税种划分中央、省、市与区的共享收入和区固定收入的范围;划分了区乡两级财政支出范围;成立了中央和地方两套税务机构,分别征收中央和地方(省、市、区)税收;实行中央、省、市对区的税收返还,保持原体制补助和体制上解基本不变。

2. 转移支付的构成包括:体制补助;税收返还;专项补助;结算补助。转移支付构成要素之间三年的变化情况:一是体制补助。从 1994 年到 2000 年补助数没有变化,但占转移支付总额的比重逐年下降,双阳区体制补助 695 万元,1994 年占总额比例 13.02%,1996 年占总额

比例 11.89%，2000 年占总额比例 7.6%；二是税收返还。从 1994 年到 2000 年每年都有变化，1996 年比 1994 年少，2000 年比 1994 年和 1996 年都多。但占总额的比重是呈逐年下降的趋势，1994 年是 52.83%，1996 年是 46.06%，2000 年是 32.97%，平均每年下降 9.93%；三是专项补助。从 1994 年到 2000 年每年都是增加的，占总额的比重也是呈逐年增加的趋势。1994 年是 9.61%，1996 年是 12.47%，2000 年是 21.79%，平均每年增长 6.09%。三项补助占总额的比例逐年减少，1994 年 75.46%，1996 年 70.42%，2000 年 62.45%。

从过渡期转移支付运行以来的效果看，对财政的支持体现在：转移支付对保障社会稳定、缓解地方财政困难、规范财政补助、促进经济发展、培植税源等方面都起到了积极作用。并保证了部分工资兑现，减轻了财政压力。专项补助在一定程度上促进了经济发展，增加了财政后劲。在季节性收入资金紧张的情况下，在一定程度上保证了资金调度。

3. 完善地方转移支付制度的必要性。双阳区是新区，建设起步晚，经济发展总量不足，质量不高。双阳区脱胎于传统的农业县，在相当长的时间内，农业经济在全区占主导地位，同长春市其它老城区相比，存在着经济发展的底子薄、基础差、总量不足、质量不高、骨干大企业少等问题。目前，区内多数企业效益不佳，生产经营处于微利和亏损边缘。全区除吉林亚泰水泥有限公司、粤海银瀑啤酒有限公司和双阳采油厂外，没有大的税源和较大型的地方税收项目，拉动经济发展的支柱型产业尚未形成。2000 年长春市五城区人均财力 19839 元，而双阳区人均财力是 7056 元，与五城区人均水平相差 12183 元，仅达到五城区平均人均财力的 35.5%。有限的资金绝大部分用于保职工基本工资、保稳定支出，区财政没有能力拿出相应资金用于支持社会事业建设。

税收结构畸形，上解多、留用少，上解与返还比例严重失调。税收增长的大部分被中央和省、市拿走，区可用财力不足。同其它城区相比，我