

□ 李杰刚

## 政府间转移支付:基本理论与框架

### 一、转移支付概念、内涵、本质

转移支付系英文 Transfer 的汉译。其本意为“转移”、“转帐”,作为财政学范畴的专有名词,被赋予了特定含义。笼统地讲,它表现的是政府间财力的上下移动。它又有广义与狭义之分。

广义理解,它指的是一国内各级政府间按照财权与事权相统一的原则,合理划分财政收入级次和规模的一种分配形式,既包括上级政府对下级政府财政收入的下划,也包括下级政府对上级政府财政收入的上解。凡是政府间财力的转移与划拨关系都可被视为转移支付。

狭义理解,转移支付一般特指相邻两级政府,上级对下级的财力援助与支持。我们在实践工作和现实研究中一般都按此理解,本文所论也以此为出发点。

“支付”指“财政支出”,那么“转移支付”就意为“转移财政支出”,而财政支出属于政府事权,它要求有与此相称的财权,因此一级政府如果受各种主客观因素影响,将属于本级事权范围的“支付”转给另一政府,它也必须相应地将相应的一部分财权也即一定量的财政收入一并移交,这样从财政收入角度来看,被转移方面获得了与接受事权相对的财力。所以说一级政府转移了“支付”,随之也必须转移相对应的财力,用“转移支付”一词来表述这种政府间财权转移关系,是从事权分割角度而言的。也可以说转移支付从形式上表现的是各级政府间事权的转移,体现在财政上是财权财力在不同级次政府间的交替转换。

从转移支付的实质分析,它是一种为实现国家宏观调控,保障不同区域内政府施政能力和居民生活水平基本平衡的政府间财力调配的一种形式,属于财政再分配范畴。转移支付制度则是规范、约束此种分配行为,并形成一套完整、透明、公正、公开的政策条文、法律规定和实施细则的体系。从转移支付作用方式看,它基本表现为“抽肥补瘦”,以体现国家政府宏观经济财政政策。“抽肥”指的是在财政初次分配中,上级政府从下级财力充裕地区集中较多部分,“补瘦”指通过转移支付形式对那些较为贫困的下级地区给以财力援助。当然这种“抽、补”既然属于财政分配范畴,就应该遵循财政分配的基本原则,达到公平与效率兼顾的要求。

由上所述基本可以得出转移支付的概念。较宽泛定义为:它是指与一定事权相对应的财权、财力为在不同级别、不同层次的政府间的划转与移交。较狭窄的定义:它是指现代财政体制中,相邻两级政府,上级政府为满足下级政府完成本级事权和上级移交事权职责而让与或下拨一部分本级财政收入,是为了实现上级政府社会经济意图的一种财政分配形式。

### 二、政府间转移支付的基本特点

第一、转移的事权与财权的基本对称性。从理论和实践来看,上级政府转移给下级政府的财权以满足其本级事权职责和移交的事权需求为标准,一般不宜过多或过少。转移过多,一来影响上级本身支出能力,二来也不能体现财政分配的公正性;转移过少,既难以保障下级支出

能力的实现,又使上级宏观调控政策不能得到很好的贯彻落实。

第二,转移支付具有明显的层次性。转移支付现象通常发生于相邻两级政府间,越级支付只占较小比例。因此一个国家内政府级次越多,发生转移支付的层次也就越多。象我国政府有中央、省(自治区、直辖市)、市(州、盟)、县(市、区、旗)和乡(镇、苏木)五个级别,相应地则应该有四个转移支付的层次,它们共同构成了转移支付的完整结构体系。当然它们的地位和作用不尽相同,就制度形式而言,中央对省级的转移支付制度最为重要,其他的则应以此为基础参考制订,它们处于从属的地位。

第三,转移支付资金流动具有双向性。正如前文所述,广义的转移支付既包括上级政府对下级政府的资金下划,也包含下级政府对上级政府的资金上解。资金的这种上下间的双向流动构成了整体转移支付的“支付”体系。因此,虽然普通意义的转移支付特指资金由上而下的运动,但资金流动的双向性作为其资金运动所固有的特点还是应该明确的。

第四,转移支付的实施具有较强的政策统一性的适度灵活性。上级在对下级进行财政资金再分配时,应依据公开明确、公正统一的政策规定,一视同仁,不允许有人为歧视或偏袒。应使各地受到基本相同的“支付”待遇。也就是说政策应该是相同的,适用是普遍的。同时在此前提下,还要依据各地实际情况,依照统一的标准,调整不同地区的支付系数,以便使各地恰如其分地行使其政府职能。这一点上,转移支付又具有一定程度的灵活性,不过这种灵活执行的依据仍然是为各地所接受的比较公正的特定因素影响下所应调整的系数。如按人口因素考虑时,除去总人口这一基本要素外,人口过密或过疏地区都要有所照顾,这符合客观实际,其他地区也不会有什么异议。再如高寒地区、军事禁区所在地也都要给以适当照顾。作为现实存在的特定因素,上级政府在制定转移支付调整系数时都要予以考虑。

第五,转移支付的施行具有较强的弹性。这里的弹性指的是上级政府对下级政府的制订的转移支付额度不是一成不变的,随着每年自然、社会、经济等诸多收支因素的改变,转移的数量也要随之作相应调整,一年一变,否则,便会重新陷入另一种形式的财政包干。

第六,转移支付应该具有较高的透明度。从国外成功的做法来看,无论从转移支付的财权、事权的界定、收支因素的考核,还是转移的方式、方法、数量、规模,整个程序的每一个环节都有明确公开的规定。其计算公式、各项考核因素所占的比例、调整系数的比重都可在规定中一目了然。透明度较高,便于上下级之间相互监督和执行,也减少了各级之间讨价还价的人为干扰。

第七,转移支付具有较强的法制约束性。转移支付要想达到科学、规范,就必须以法制作保障。因它是各级政府间利益的再调整,必然引起各级政府的高度关注,出于自身利益考虑,都希望拥有相对较多的财力,因此在具体操作时难免有局部损害整体之处,所以说如果没有严格、明确的法制约束,任凭这种现象滋生,很可能导致混乱。从这个意义上讲,转移支付从制订到实施都要受法制严格约束,要编制专门的预、决算,中、长期发展计划,成立专门的组织管理机构,做到有法可依、有法必依,杜绝支付的随意性和不公正现象的发生。

### 三、转移支付的基本功能作用

第一,社会保障功能。在分税制财政体制下,通过转移支付,满足下级政府必需的行政能力需要和一定程度经济建设需求。它包括保障整个下辖区各地各级政权组织正常施政所必需的公用经费,保障财政供养的各类公职人员能够按基本标准取得工资、社会福利,保障辖区居民享有基本相近的教育、医疗、卫生、文化生活条件,以达到保障整个社会稳定与发展。

第二,分配调节功能。转移支付属于财政再分配,通过政府间纵向财力转移,对那些市场配

置不到或作用失效的领域进行资源的合理配置,以调节各地经济均衡发展,缩短贫富差距,优化经济结构,实现国家宏观调控。

第三,有效配置与激励功能。转移支付不是绝对平均主义,也不是养懒人的政策。它对各地公平目标的追求是有限度的,事实上任何一种分配形式都不能只讲公平而不顾效率。因此转移支付一方面为各地社会经济发展提供基本的条件,同时,它也采取“多收可以多支”的区别对待政策,鼓励富裕地区继续培植财源、激励贫困地区迎头赶上。其根本目的是鼓励各类地区都要致力于发展经济、培植财源和依法加强收入征管,防止挫伤先进地区的发展积极性,避免落后地区安于现状、坐享其成。

第四,救济功能。转移支付另一个重要功能是上级政府对下级政府因遭受特大自然灾害,如地震、洪涝、干旱、火灾等严重灾害时,本着人道主义和同舟共济的原则而给予的一些特殊补助,以帮助这些地区尽快恢复生产,发展经济。

#### 四、转移支付制度的基本框架

1、基本模式。基本模式代表了转移支付制度的总体方式和本质,是任何一种制度都必须首先明确的。

根据国际上现有的经验,政府间转移支付的基本模式有两种:一种是单一的自上而下纵向财政平衡。即上级政府通过特定的财政体制把各地区所创造的财力数量不等地集中起来,再根据各地区财政收支平衡状况和实施宏观调控政策的需要,将集中起来的部分财政收入数量不等地分配给各地区,以此实现各地区间财力配置的相对均衡。实际上,我国长期以来就是通过这种方式实施政府转移支付的。而且,目前世界上多数国家的政府间转移支付也都是采取这种方式进行的。区别在于,我国以往实行的单一纵向转移支付制度缺乏必要的法律规范,透明度较低,稳定性较差,随意性较大;而许多较先进的国家,包括美国、日本、加拿大等,则是把这种转移支付通过法律形式规范化了,因而稳定性较强,透明度较高,随意性的余地很小。

另一种是纵向为主、纵横交错的财政平衡。即对于政府间的转移支付,中央不仅统一立法,并且直接通过特定手段进行纵向地转移支付,但又同时负责组织各地区之间直接的转移支付。其中,纵向的转移支付侧重于实现国家的宏观调控政策目标,横向的转移支付则主要用于解决财政经济落后地区公共开支不足问题。联邦德国战后实行的转移支付制度是这种模式的典型代表,并且取得了较好的实践效果。

两种转移支付模式相比较,应当说各有优点,但纵横交错的转移支付模式似乎优点更多一些。单一纵向模式在操作上比较简便易行,完全以上级政府作主导,但强制性色彩较浓,透明度也或多或少地受到影响。纵横交错模式在中央政府的主持下,对部分转移支付的实施吸收地方政府直接参与,且由作出贡献的地方政府按依法计算的结果向接受援助的地方政府直接划拨财政资金,增加了地区之间相互支援的友谊色彩,使作出贡献的地区产生一种荣誉感,对接受援助的地区也会产生鞭策效果。

2、支付手段。转移支付的手段是指上级政府对下级政府财力援助所采用的方式。一般可以归结为两类性质:一类是一般性转移支付,另一类是特殊性转移支付。

(1)一般性转移支付是指上级政府根据不同层次政府间在组织财政收入能力、必要支出需求和各地差别较大的自然、经济、社会等因素,制订统一的法定标准公式并依此公式将其本级财政收入无偿转作下级政府收入来源的补助形式。它的主要目的是为一实现不同层次政府间财政收支的纵向平衡或同一层次政府间的横向平衡。这类转移支付因其更多地体现社会性,故

在上级政府将其列为预算支出的一部分,对其投向一般不加以明确限制,而在下级政府将其列为预算收入的一部分,根据本地区情况,自行掌握、自由支配、统筹安排。因此又称为“无选择性转移”或“无条件性转移”。

从一般性转移支付的主要表现形式看,它分为两种:一种是收入分享型;一种是均衡型。收入分享型转移支付是中央政府把各级政府都视为一个整体,并依据不同层次政府担负事权所需支出与其财政能力差额,对不同层次政府进行补助,主要目的在于消除不同层次政府所存在的纵向不平衡。美国的总额收入分享和日本的地方交付税等属于此类转移支付。均衡性转移支付是为了弥补贫困地区与富裕地区的收入差距,将富裕地区的一部分财政收入转移到贫困地区,其主要目的在于消除各地方政府存在的税收能力与其基本需求开支的横向不均衡,保证各地区社会公共服务水平的基本一致。其理论依据是:如果一个地方政府作为一个整体,拥有一定的税收征管权和组织财政收入的权限,那么较富裕的地区将可以用比贫困地区较低的税率来满足其基本需求。这样就使得居住在不同地区的居民可以支付不同的税收而享受同等的服务或是支付同等的税收而享受不同的服务水平,这有悖于公平原则。同时,这样做的结构即意味着鼓励居民向只需较少税收的富裕地区移民,从而造成地区间经济社会发展的更大不平衡,引发更多的社会政治问题。

(2)特殊性转移支付。其“特殊性”是相对于“一般性”而言的,它是指上级政府按照特定目的将其财政收入转作下级财政收入来源的补助形式,主要针对下级政府难以承担的或对周边地区有利的符合政府鼓励发展行业或项目所给予的支持。这类资助同前类资助最大的区别在于它是有条件限制的,被限定在某一对象,因此又可称作“有条件性转移支付”或“可选择性转移支付”,如日本的国库支出金、美国的分类补助、专项补助等都属此类转移支付。

特殊性转移支付的理论依据是:对于下级政府发展的某些行业或项目,因为其经济条件、重要程度、现实意义的不同,上级政府不可以像一般性转移支付那样笼统地给予援助,这同样会造成不公平,同时也有可能致使资金效率受到减损。因此需要根据当地经济实力和项目是否符合政策,以及对周边地区的有益影响来确定补助。

特殊性转移支付按照形式分有专项补助、灾害补助两大类。因为它带有一定附加条件,而这种条件限定范围有宽有窄,因此又可分为“狭窄的特殊性转移支付”和“广泛的特殊性转移支付”。从资金配套角度看,它又可分为配套性转移支付和非配套性转移支付。前者要求下级政府在接受上级政府补助的同时,必须具有一定比例的配套资金,其最终所得补助额主要依据项目需求与可配套资金的差额进行确定,一般配套比例为1:1;后者是下级政府不需准备相应的配套资金,就可以获得一定数量的补助,用于既定的公共服务项目。

3、支付环节。支付环节指的是存在多级政府而导致转移支付发生在不同的环节。它一般包含有这样三个层次的内容。一是就纵向横向转移支付而言,它常发生于相邻的两级政府之间,尤其是在一般性补助方面。这样,一个主权国家内存在的政府级次越多,那么相应的转移支付环节也就越多。如美国,政府有联邦、州、地方三级,转移支付就发生在联邦对州、州对地方两个大的环节上。再如,日本政府有中央、都道府县、市町村三级,相应的转移支付环节也就有中央对都道府县、都道府县对市町村两个。二是在横向转移支付中,支付环节通常发生在具有授受结对关系的同级政府之间,有的是一个对一个,有的是一个对多个,这要视同级政府贫富程度而定。如德国州与州之间就发生横向财力转移。三是支付层次往往都具有一级管一级的特征。一般情况下,上级政府只对下级政府财力不足额按规定给予援助,做好这一环节的转移,即为完成本级转移支付的任务。换句话说,就是上级只对下管的一级政府整体负责,至于下级政

府的下级则可以不必考虑,应由其在本级政府内予以统筹解决。不过有的情况下,在某些专项补助方面,上级政府可以越级给予更下级的政府以一定的补助,但是这通常也需经由次级政府间接完成。如美国,联邦政府对州政府的补助占其总量的 1/3,对地方政府的直接补助和通过州政府对地方政府的间接补助占到 2/3。

4、支付规模。政府间转移支付规模视各国情况不同而有差异。中央集权制国家,中央政府财权很大,集中的财力也很多,远远超出本级政府支出需求,而地方政府财权较小,财力不足以完成事权所需,要求中央政府将大量的收入进行转移。如日本,中央政府集中了全国 2/3 的财力,但其事权只占到 1/3,因此需要将一半的收入转移给下级政府。联邦制分权型国家,地方政府财权较大,中央政府集中的财力有限,因此转移支付的规模也相对较小一些。如美国,联邦政府资助州和地方政府的支出,一般是 20%左右。

5、转移支付的机构设置。从国际经验看,完成各级政府间复杂的财力转移支付,特别是确定和调整中央与地方政府的转移支付方案,没有一个专门的机构来具体负责是不行的。如何建立这种机构,通常有两种做法:其一是由财政部决定各省的有关需要,另一种是由中央政府建立的专门机构决定各省的有关需求。

6、支付方式。转移支付的具体方式尽管各国不同,但归纳起来基本上有两条:一是税收分享。它又有税基分享和成分分享两种。税基分享是指对同一税基,多级政府可以各按一定的税率计征,又称为分率分享,如美国的公司所得税、个人所得税,联邦和州都可以依一定比例从同一税基中取得各自的税收;成分分享是先由一级政府组织征收某一分享税后,再按已确定的比例在各级政府间进行分配。其二是拨款。主要有两种类型:无条件的和有条件的拨款。无条件拨款一般多用于一般性转移支付,主要目的在于满足地方政府一般性的财力需要,不规定具体用途和要求,如日本的交付税。有条件的拨款,一般运用于专项补助,它是根据一定的目的和条件拨给下级政府用于特定支出的财政资金,是用以实现政府政策目标的重要手段。

## 五、转移支付的理论基础

1、转移支付制度是分税制财政体制的一部分,因此它的理论是建立在分税制的理论基础之上的,也就是说,转移支付理论从根本上是源于分税制理论的。2、任何一个国家或主权地区,其辖区内因自然因素、社会因素、经济因素和一些特殊因素的影响,都会形成经济发展的不平衡,在任何一种财政体制下,初次分配后都会形成纵向和横向的不平衡,上级政府都需要实施一定的宏观调控。而达到此目的。就必然会出现政府间财力的相互转移。换言之,实现上级政府宏观调控作用,经济为政治服务,是转移支付的一个理论基础。3、某些经济活动虽然发生在一个特定区域,但却与整个国家或地区有密切关系,那么这种活动理应按受益成本原则由有关地区共同完成,如重大水利工程,这种调查利益的外溢性成为转移支付的又一理论基础。

## 六、转移支付测算体系

国际上对转移支付的测算核定体系通常由三部分组成:一是理论收入;二是理论支出;三是调整系数。基本测算公式为:某地接受的转移支付量=当地理论收入-当地理论支出×调整系数。下面分别叙述。

理论收入。测算理论收入的依据一般有以下指标:当地税基的宽窄范围、各税种适用的税率、国民收入、工农总产值、产值利润率以及其他一些特殊因素。这些指标必须都是由权威统计部门提供或由专门统计机构提供,根据每个指标与财政收入的相关程度,建立相关收入模型进

行具体测算、汇总,最后得出总的理论收入。每年再根据发展变化了的情况,及时将有关数据代入模型,加以调整。

**理论支出。**首先确定本级财政应负担的支出范围,主要是行政性支出和非生产性支出两部分。行政性支出包括编制内文教人员的个人经费和所有机构的公有经费两块,非生产性支出指的是财政负担的公益性支出和基础设施等项支出。其次要确定每项支出的基本标准。如文教人员的工资、津贴、福利、保险支出的基本等级与标准,满足基本行政需求的公用经费标准,公益性支出的基本标准等级。第三,根据每项支出项目及标准组成基本支出模型,加权汇总得出理论支出总量。

**调整系数。**因为各地自然条件和经济发展水平存在着客观差距,因此为达到同等施政水平提供每地居民基本服务水平的成本也必然不同,这就要求必须根据每地确实存在的影响因素,综合测算后得出其与基本支出标准的差异幅度,确定一个适当的调整系数,然后再据此系数测算出该地实际需要的支出总额。

**影响调整系数的因素**应该说是很多的,但一般都可归结为以下几类:1、自然因素:包括海拔、气候、土地面积、距首都或中心城市的远近等。这些自然条件影响了政府支出的成本高低。如高寒地区冬季取暖期长,相应的取暖补助就多一些;距首都远者,出差、会议的成本就高一些;山区多的地方交通费用要较平原高一些等。2、经济条件:包括资源多少、交通状况、耕地数量、工农业基础、第三产业水平等。自然资源与人力资源相对丰富的地区组织收入的能力就应该强一些;交通比较发达的地区,一方面能促进经济发展,另一方面又增加了支出数量;工农业基础较好和第三产业水平较高的地区人均 GNP 就高,其支出水平也相应高一些。3、社会发展条件。主要包括人口、居民生活物价水平等。其中人口是最主要的因素,在各国几乎都将其作为第一考虑因素或是最密切相关因素。人口又可细分为:人口总数、相关人口总数两大类。有的时候转移支付涉及到所有人口,如医院服务;有的时候,却只能涉及相关人口,如根据人口结构来汇总不同年龄、不同性别、不同种族的人口数,以便在进行某些转移支付项目时更科学更接近事实,这方面的例子,如对不同类型的学校补助时就要根据相关在校学生人数来确定,而不是用所有的学生数。人口密度的高低对于转移支付也具有很大影响。为人口过稀的地区提供服务的成本,要比人口相当集中的地区提供服务的成本高得多。距离越远,长途电话费用越高,与旅行相关的服务如乘车、船、飞机的费用越高,货物运输成本更大,而且对边远地区人员支付的补偿费也增大;人口过密地区也会增加许多管理成本。如人口过密的大城市的公共服务、制止相对高的犯罪而需增加的警力等,因此这些地区也需要考虑增加转移支付数量。4、特殊因素。某些特殊因素对转移支付的影响是不可低估的。国外特别重视的是跨地区因素,因为这些因素直接影响一个地方的服务成本。首都或经济中心城市,它为周边地区提供了大量的服务,如为外地提供学术、医院及其他服务设施,该地政府的服务成本必须得到足够的补充;再有,少数民族集中的地区,为实施贯彻民族政策,支出成本要高于普通地区。