

# 国外财政转移支付制度 对于我国实现公共服务均等化的启示

向子龙 邓中明

(中南民族大学法学院 武汉 430074 中共湖北荆门市委党校 湖北荆门 448000)

**【摘要】**我国现阶段地区之间的发展差距比较大,如果要在全国范围内实现基本公共服务均等化的目标,必须充分发挥财政转移支付制度的平衡作用。本文主要介绍国外财政转移支付制度的基本模式,并分析国外财政转移支付制度对我国实现基本公共服务均等化的启示。

**【关键词】**横向转移支付 纵向转移支付 公共服务均等化

十六届六中全会通过的《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》明确提出了“完善公共财政制度,逐步实现基本公共服务均等化”的目标。按照我国分税制财政管理体制,公共服务主要由地方政府提供,地方财力均等化是公共服务均等化的物质基础。但是,在区域经济发展不平衡的背景下,各地区财力也存在很大的差距。我国应借鉴国外财政转移支付的成功经验,建立符合我国国情的财政转移支付制度,逐步实现公共服务均等化。

## 一、国外财政转移支付制度的主要模式

不同国家政府间财政关系呈现不同的特点,财政转移支付制度也各具特色。总体而言,财政转移支付制度可以分为以横向转移支付为主和以纵向转移支付为主两种模式。

1. 以横向转移支付为主的模式。横向转移支付主要是财政资金从富裕的地方政府流向比较贫困的地方政府。这种形式在德国和瑞典等国都可以见到,其中德国最为典型。德国各州财政之间的横向平衡分为以下三个步骤:①增值税收入的预先平衡。在德国,增值税是联邦和州的共享税。增值税中应当属于州级财政的部分,在各个州之间进行两次分配:首先,这些增值税收入的3/4按各州的居民人口进行分配。因为增值税最终由消费者负担,根据最终消费地原则,这部分增值税应该按人口分配。其次,这些增值税收入其余的1/4用于各州的财政平衡。人均税收低于全国平均水平的92%以下的州可以从这里取得一部分,取得的量一般是这些州人均税收与92%的全国平均人均税收的差额。因此,这一次平衡也可以视为92%人均税收水平的平衡。②财力水平平衡。州财力通过财力基数和平衡基数两个指标来计算。财力基数表示各州包括增值税预先平衡的人均财政收入;平衡基数指一个州要达到联邦平均水平的人均财政支出水平所需要的财力。在这一步的计算中要考虑人口密度对公共服务提供的影响,从而根据人口数和几个州的不同情况提出修正数。如果一个州的财力基数大于财政支出的平衡基数,就必须向财政平衡的“大锅”里缴款;相反,如果一个州的平衡基数大于财力基数,就可以从

财政平衡的“大锅”里得到补助。通过这一步的平衡,可以使州级财政支出需要的95%得以满足。③联邦补充补助。它是联邦政府对贫困州的补助拨款。实施联邦补充补助,各州财力支出需要的99.5%得到了保证。虽然联邦对州的补助也可视为财政纵向分配,但其目的在于平衡各州之间的财力。通过以上三个步骤的平衡,德国州级人均财力之间的差距大大缩小。

2. 以纵向转移支付为主的模式。以纵向转移支付为主的转移支付模式在许多国家都可以见到,本文选取日本和美国分别作为单一制国家和联邦制国家的代表进行介绍。

(1)日本。日本属于单一制国家,其财政收入的主要来源是税收,并以中央立法征收的国税为主体,而财政支出主要在地方,形成了财政收入以中央为主、财政支出以地方为主的格局,中央政府与地方政府之间纵向财政不平衡十分明显。中央政府向地方政府的转移支付是解决纵向不平衡的主要手段,主要通过地方交付税、国库支出金两种形式来实现。

通过地方交付税来实现地方对中央税收的分享,以增强地方财力,其中普通交付税是分配给那些标准财政支出大于标准财政收入的地方政府的转移支付资金,依据各个地方政府的基准财政资金需要额和基准财政收入额之间的差额进行分配,占地方交付税总额的94%,另外6%的特别交付税用于弥补普通交付税不能反映的地方财政的一些特殊支出。

国库支出金是一种集规定用途和附加条件于一身的转移支付形式,是中央政府为实施特定的经济社会政策,对地方政府的特定项目进行的补助,属于典型的有条件拨款。通过向地方拨付国库支出金可以保证全国范围内的义务教育、生活保障及其他社会福利事业都能达到一定水平。

(2)美国。美国属于联邦制国家,政府机构分为联邦、州、地方三个层次,各级政府都有明确的事权、财权,实行以分别立法、财源共享、自上而下的政府间转移支付制度为特征的分税制。美国的转移支付形式一般是根据拨款性质来划分的,主要有无条件拨款、有条件拨款两种,后者又包括专项补助和分类补助。

由于美国主要通过鼓励人口的自由流动来解决州级间财政均等化问题,所以美国的无条件拨款占拨款总额的比重只有2%左右。在美国,黑人及少数族裔等弱势群体问题以及失业、失学、犯罪等个人问题几乎在每个大城市都有,在解决这类问题时,专项拨款更具有针对性。专项拨款在美国的整个拨款体系中占了87%左右,目前专项拨款共有九种主要的分类拨款项目,其中最主要的项目有社区发展、社会服务、健康、就业与培训以及低收入家庭能源补助等。通过多种形式的专项拨款,基本可以平衡各州之间的公共服务水平。

## 二、国外财政转移支付制度的可借鉴之处

虽然上述国家采取的转移支付模式不同,但这些国家在财政转移支付制度设计上都考虑了本国经济发展的格局和财政管理体制的特点,具有以下几个方面的优点:

1. 政策目标与外部环境相协调。分税制以及各级政府间事权、财权的划分是各国转移支付制度存在的共同前提。从上述国家财政转移支付制度的实践来看,各国选择政策目标时都要考虑本国的实际情况,考虑的因素主要有本国的经济发展水平、各级政府的财政收入能力和财政支出水平、地区间的发展差距以及以往的实践经验及传统等。

2. 政策工具与具体政策目标相协调。综观主要国家财政转移支付制度,转移支付的形式主要有有条件拨款、无条件拨款等形式。一般来讲,无条件拨款主要用于弥补财政缺口和缩小地区间财政差距,这在德国很明显,有条件拨款主要投向诸如教育、公路等有外溢性的项目,而且通常都有配套额。目前,分类拨款开始成为一种比较流行的支付手段,在美国,其相对重要性逐渐提升,日本的国家让与税也是这种性质的拨款。从各国的实践来看,其政策目标都相对单一,因而在政策工具的选择上都具有很强的针对性。

3. 计算公式化与灵活性的统一。转移支付量采用因素法来确定是国外的一种普遍做法,这样能够避免政府间的讨价还价,保证转移支付的公正性和客观性。但是采用因素法并不意味着机械地遵守,很多国家都在公式里加入了修正系数,以此来保证转移支付制度具有一定的灵活性,适应一些特殊年份和一些特殊地区的特殊要求。

4. 资金主要投向公共服务事业和基础设施领域。由于实现公共服务均等化是财政转移支付制度的主要目标,所以转移支付资金尤其是纵向的资金一般都投向公共服务事业和基础设施领域。例如,美国对州和地方转移支付主要集中在卫生保健、收入保障、教育、培训、就业以及交通项目,其中卫生保健项目作为最大的联邦转移支付开支占整个转移支付的比重近年来一直保持在40%以上,2005年高达47.7%。

## 三、国外财政转移支付制度对我国的启示

财政转移支付制度与一个国家的财政管理体制以及区域经济发展格局密切相关,所以我国在完善财政转移支付制度时不可能照抄照搬任何一个国家的制度,但是国外财政转移支付制度仍然对我国有诸多启示。

1. 准确定位财政转移支付的政策目标。对于我国这样一个有着集体文化传统的国家而言,在整个国家持续高速发展

的背景下,如何解决地区间的发展不平衡应该是我国目前政治经济生活中的主要问题所在。相应地,为地区间均衡发展提供物质基础的财政转移支付也应该以公共服务均等化为基本政策目标。

笔者认为,在确立公共服务均等化这一基本政策目标之后,我国应该建立以无条件转移支付为主要形式的财政转移支付体系。基于1995年开始实施的过渡期财政转移支付办法,2002年我国又开始实施一般性财政转移支付,这种直接以公共服务均等化为目标的无条件转移支付应该会成为我国未来财政转移支付的主要形式。

2. 建立以纵向为主、纵横交错的财政转移支付模式。在分税制财政管理体制下,财权集中于中央,采取的是自上而下的纵向财政平衡,即上级政府通过特定的财政体制把各地区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政策的需要,将集中起来的财政收入不等地分配给各地区。但是,我国至今仍未建立起规范的横向转移支付制度。事实上,横向转移支付是一种较为特殊的地方政府间资源再配置机制,我国地区之间经济发展差距比较大,横向转移支付可以直接缩小地区之间的财力差距。因此,我国在未来立法设计中,应建立起纵向为主、横向交错的转移支付模式,提高财政转移支付制度的效率,尽快实现公共服务均等化的目标。

3. 扩大因素法的适用范围。我国从2002年起开始实施的一般性转移支付也采用了因素法公式计算,但是作为转移资金重要组成部分的体制补助和上解以及税收返还仍然包含了旧体制的不合理因素,导致我国财政转移支付制度所体现的政策目标与其应然的政策目标发生了背离。目前,如何选择能客观反映某一地区财力和公共服务水平的因素,如何确定这些因素的权重等,都是进一步完善我国财政转移支付制度所要解决的关键问题。我国应借鉴国外财政转移支付的做法,扩大因素法的适用性,实现转移支付额计算公式化与灵活性的统一。

4. 明确转移支付资金的投向。我国正处于经济转型时期,市场力量与政府力量同时发挥作用,市场行为与政府行为的边界并不十分清晰,政府的越位和缺位现象并存。在这种背景下,我国应在财政转移支付制度中进一步明确资金的用途,将资金主要投向公共服务事业和基础设施领域,提高公共服务的基本水平,同时也避免了与民争利。

【注】本文为司法部国家法治与法学理论研究项目“财税体制改革中民族地区实现均衡财政的法律对策研究”(编号:06SFB3026)部分研究成果。

## 主要参考文献

1. 马海涛.财政转移支付制度.北京:中国财政经济出版社,2004
2. 杜放.政府间财政转移支付制度理论与实践——中国西部大开发的财政政策选择之一.北京:经济科学出版社,2001
3. 陈永平.日本财政转移支付制度法初探.法学杂志,2001;6