

上海市对区县转移支付的效应分析

田发(博士) 黄燕

(上海理工大学管理学院 上海 200093)

【摘要】 转移支付是实现基本公共服务均等化、统筹区域发展的财政措施。本文以上海市为例,在概述上海市对区县转移支付的基本情况,重点分析转移支付的财力均等化效应及制度运行中存在的问题,从而提出转移支付的改革建议。

【关键词】 转移支付 财力均等化 制度效应

一、上海市对区县转移支付的基本情况

上海将转移支付作为实现基本公共服务均等化、统筹区域发展的重要财政措施。目前市对区县的财政资金转移支付主要采用税收返还、增量返还、体制补助、结算补助等形式,各类补助的规模从2000年的88.0亿元提高到2009年的489亿元,增长5.6倍,年均递增20.99%,平均占市本级财政收入的45.2%,占区县财政收入的26.3%,表明市级财政将很大一块收入补助给了区县,以统筹区县发展,而市对区县的各类返还已构成区县级财力的重要来源,具体见表1:

表1 市对区县的各类返还数额及占比

年度	市与区县各项结算补助(亿元)	市本级财政收入(亿元)	区县财政收入总计(亿元)	结算补助占市本级财政收入比重(%)	结算收入占区县级财政收入比重(%)
2000	88.0	215.81	375.9	40.8	23.4
2001	82.8	247.60	459.8	33.4	18.0
2002	157.4	290.15	548.4	54.2	28.7
2003	165.8	332.5	694.0	49.9	23.9
2004	234.0	410.66	904.4	57.0	25.9
2005	257.4	553.33	1 138	46.5	22.6
2006	400.7	782.65	1 218.4	51.2	32.9
2007	450.9	1 083.05	1 470.4	41.6	30.7
2008	473.1	1 220.57	1 634.87	38.8	28.9
2009	489	1 257	1 732	38.9	28.2
均值	-	-	-	45.2	26.3

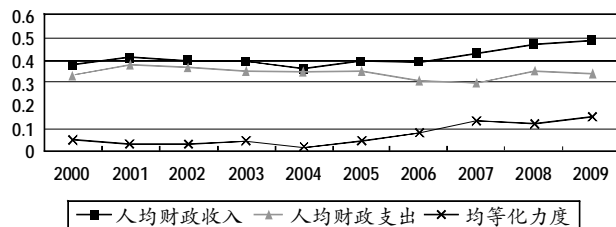
注:本表根据2000~2009年《上海市预算执行情况和预算草案报告》的数据整理得出。

二、上海市对区县转移支付的财力均等化效果

本文以人均财政收入反映接受转移支付前的各区县财力状况,以人均财政支出反映接受转移支付后的各区县财力状况,两者间的差额是转移支付实现的资金转移。变异系数用来判断转移支付实施前后的财力均等化效果。人均财政收入指标的变异系数与人均财政支出指标的变异系数之间的差额为均等化力度。两者的差额越大,说明实施转移支付的财力均等

化效果越好。

从下图可知,所统计的10年间,各区县人均财政收入的变异系数在2006年以前基本在0.4左右,这段时期财力均衡状况没什么改善,而在2007年之后,变异系数从0.43提高到2009年的0.49,区县财力差异呈扩大化趋势。区县人均财政支出变异系数在2005年以前在0.35的水平徘徊,说明这段时期各区县支出水平差异化程度没多少变化,2006、2007年一度减少到0.3,但随后两年又很快反弹到0.35的水平。均等化力度在2000~2005年一直处于0.05的低水平,说明这段时间的财政转移支付均等化效果一般,而在2006年之后,均等化效果开始改善,分别达到0.08、0.13、0.12、0.14,改善了区县的支出均衡状况。但就人均财政支出变异系数没有什么降低而言,市对区县的转移支付的财力均等化效果并未真正体现出来。



2000~2009年各区县人均财政收入、人均财政支出变异系数及均等化力度

注:本图根据上海历年统计年鉴的数据整理得出;2009年的财政收入、支出数据来自各区县的《2008年预算执行情况与2009年的预算草案》。

三、上海市对区县转移支付制度运行情况

市对区县的转移支付在规模递增、结构安排、保障领域等方面取得不少进展,全市各区县人均财力差异缩小,区县公共服务逐步均衡发展,但转移支付制度在运行过程中亦出现了一些问题:

1. 规范化转移支付规模偏小,结构不合理。从表2可知,市与区县的体制改革收入基数及各项结算补助资金规模不小,以2008年为例,市对区县的各类结算补助占市本级财政

收入的 38.8%，占区县财政收入的 28.9%。但多数项目限于维持市与区县的既得利益，真正规范化的转移支付规模过小，对实现区域公共服务均等化的作用并不明显。2005~2008 年市对区县的规范化转移支付规模分别为 21.62 亿元、30.7 亿元、60 亿元、121.1 亿元，递增率分别为 42%、95%、101%。虽然转移支付数额增长速度较快，但与庞大的市与区县各项结算补助相比，规模明显偏小，其占整个市与区县资金调节的比重分别为 8.4%、7.66%、13.31%、25.6%。尽管作为转移支付主体的均衡性转移支付比重从 2006 年的 38% 提高到 2007 年的 59%、2008 年的 76%，但限于其规模太小，致使其平衡各区县公共服务水平的功能不能很好地发挥，对困难区县财政状况的改善作用不太明显。

表 2 市对区县转移支付情况

年度	市与区县的体制改革收入基数及各项结算补助①	市对区县规范化转移支付②		市对区县均衡性转移支付③	
	规模(亿元)	规模(亿元)	比重(%) ②/①	规模(亿元)	比重(%) ③/②
2005	257.4	21.62	8.4	-	-
2006	400.7	30.7	7.66	11.67	38
2007	450.9	60	13.31	35.4	59
2008	473.1	121.1	25.6	92.04	76

注：本表根据《2005~2008 年上海市预算执行情况和预算草案报告》的数据整理得出。

2. 转移支付的项目不够规范，分配不够合理。目前一年一定的转移支付方案体现了政策的灵活性，增强了方案的可操作性，但却缺乏正式制度所应具有规范性和透明性。随着区县对财力需求的逐步加大，所需转移支付资金的规模越来越大，项目也涉及财政支出的各个领域。但是一些项目金额没有统一、透明的计算标准，缺乏制度的约束。

转移支付方案未充分考虑区县财政发展面临的不同困难。比如城市中心区和郊区的区位、发展水平、税收结构等不同，区域间的公共服务水平存在较大差距，却适用相同的转移支付标准，这固然体现了分配过程的公平性，但却没有考虑最基本的发展起点公平，必然影响转移支付结果的公平。

3. 转移支付对控制行政成本的软约束，以及资金下达存在时间滞后问题。转移支付政策应该引导区县在既定的财力下，加大对公共支出的投入，压缩行政管理费等。只要区县财政达到了这样的要求，又符合转移支付政策，就应该获得转移支付资金，但现在往往是与区县平均水平做比较，使区县无法有效决策。这需要通过健全控制行政成本约束力更强的转移支付制度，来鼓励各地进一步发展经济，深化改革，控制财政供养人员。

目前，市对区县转移支付资金一般要在当年的 11~12 月份才能确定，影响预算安排的严肃性，造成区县财政在安排年初预算时，只能将估算的金额纳入预算进行统筹安排；区县财政需要隔年才能计算出区县准确的转移支付资金金额，影响全区的财力预测和区县财政调整预算的安排，削弱了预算编

制的准确性和预算执行的严肃性。

四、上海市对区县转移支付的改革路径

1. 规范市对区县的转移支付形式。从各种转移支付的财力均等化效应看，一般性转移支付的效果最好；专项转移支付的效果次之；税收返还的效果最差。从上海的现状看，一般性转移支付的比例仍过低，应提高一般性转移支付的规模和比例，加大公共服务领域的投入；而专项转移支付项目有些并不是一次性的提供，完全可以被固定化并在一定时期内长期实施下去，因此这类专项转移支付应该并入一般性转移支付，如教育、医疗卫生、社会保障等涉及公共服务的专项项目。转移支付的形式最终以一般性转移支付为主、专项转移支付为辅。

2. 丰富市对区县的转移支付模式。完善上海市对区县的转移支付制度，可尝试将现有单一纵向转移支付模式改为以纵向为主、纵横交错的模式。通过横向转移均衡地方公共服务能力，可以大大减轻市级财政压力，提高转移支付的透明度，促进地区间分工协助；同时通过纵向转移支付，也可以加强市政府对区县的宏观调控能力。

3. 确保市对区县转移支付资金的稳定来源。市对区县的财政转移支付是均衡各区县基本公共支出水平的主要方式，因此要确保市对区县财政转移支付资金的稳定来源和规模。虽然 2006 年上海市实行的财税新体制为完善市对区县的财政转移支付制度创造了一定的条件，但市对区县的财政转移支付还必须有一定的规模保障，要有足够的资金来解决公共支出不平衡的问题，切实缓解区域间财力差距扩大的趋势。建议市财政每年从可分享的税收中提取固定的比例作为转移支付资金，规模应达到市本级财力的 10% 以上，从而使转移支付资金规模有固定的来源，使其稳步增长。

4. 健全转移支付资金的监督机制。市对区县财政转移支付制度建立的目标之一就是均衡各区县的基本公共支出水平，因此必须建立健全转移支付资金使用的监督机制以确保这一目标的实现。一是完善财政转移支付法律体系，制定出相应的转移支付管理办法，对转移支付的目标、原则、形式、资金的用途等以法律法规的形式予以明确；二是使转移支付和各级政府的预算同步，从而把转移支付纳入各级预算，实行预算管理；三是加强对转移支付资金使用情况的审查、管理和监督，对转移支付项目进行跟踪管理，保证项目资金专款专用，防止有关的资金款项被挪作他用；四是对转移支付资金的效果进行科学的评价，检验项目的绩效水平，督促受款政府或单位提高资金使用的绩效意识；五是构建起由各级人大、审计部门、财政监督部门和社会公众组成的监督体系。

【注】本文系教育部人文社科项目“基本公共服务均等化与地方财政体制变迁”与上海教委科研创新项目（项目编号：08YS105）的研究成果。

主要参考文献

1. 张启春. 政府间转移支付与地区财力差距变化. 中南财经政法大学学报, 2005, 6
2. 沈林. 完善上海市对区县财政转移支付制度的研究. 中国财经信息资料, 2008, 5