# 完善中国政府间转移支付的路径选择

来源：网络 作者：九曲桥畔 更新时间：2024-02-10

*一、引言 政府问转移支付是分权化财政体制的重要组成部分。作为政府 政治 经济 活动的一项有力政策工具，政府间转移支付在弥补纵向财政不均衡、促进财政均等、鼓励下级政府提供具有外溢性的公共产品和服务、缓解经济波动和增强国家内聚力等方面发挥着显著...*

一、引言

政府问转移支付是分权化财政体制的重要组成部分。作为政府 政治 经济 活动的一项有力政策工具，政府间转移支付在弥补纵向财政不均衡、促进财政均等、鼓励下级政府提供具有外溢性的公共产品和服务、缓解经济波动和增强国家内聚力等方面发挥着显著作用。因此，对于政府间转移支付而言，最重要的问题不是由谁进行了支付以及谁得到了这笔资金，而是它们对中央政府和地方政府产生了何种激励效应，以及对资源配置效率、收入分配公平以及宏观经济稳定等造成了怎样的影响。世界各国的经验表明，这些效应取决于转移支付本身的设计和转移支付所处的制度环境。由于转移支付在各国中所处的政治、经济、文化、 历史 等环境和预期目标存在差异，因此简单而统一模式的转移支付体系通常无法广泛适用。

1978年 中国 开始了市场取向的经济体制改革，财政分权是由计划经济向市场经济转型的一个重要方面。尽管从广义上讲，中国的财政分权与世界其他地方的财政分权存在一些共性，都是指中央政府将财政控制转移给地方政府。但是，无论从分权的初始动力、 法律 环境和制度框架还是从分权的表现形式及后果上看，中国的财政分权都与传统的财政分权理论存在着较大的差异。如何在中国这样一个幅员辽阔、地区差异显著、政府级次众多的 发展 中国家范围内建立理想的转移支付体系是我们面临的重要课题。本文从考察政府间转移支付的目标人手，探讨制度环境对转移支付的影响，在分析中国财政分权特征的基础上提出完善中国政府间转移支付的路径选择。

二、政府间转移支付的主要目标

(一)弥补财政缺口

大部分国家通过转移支付实现纵向财政平衡，即弥补不同级次政府支出与自身收入之间的差异。尽管这些财政缺口原则上可以通过其他方式予以弥补——赋予地方政府更多征税权，将更多的支出责任移交给中央政府，或者减少地方支出、提高地方政府收入，但是，在大多数国家中，各级政府收入与支出的不匹配仍然需要政府间财政转移支付发挥平衡作用。

实际上，无论要解决的问题是什么，高级次政府向低级次政府的转移支付都将有助于弥补财政缺口。但是，如果以自身收入能力为衡量标准，那么当最富裕的地方政府支出与收入(包括转移支付)达到均衡时，就可以认为实现了纵向财政平衡。显然，较为贫困的地方政府仍然存在着财政缺口，但这些缺口更应被视为地方政府部门内的横向财政平衡问题，而不是各级政府间的纵向均衡。

(二)均等化

横向财政平衡，即通常所称的均等化，存在争议的原因一方面是由于理论界对财政均等化的概念一直存在着多种不同的解释；另一方面，对于均等化模式的选择，不同的国家又具有不同的偏好。

如果将地方政府的人均实际支出作为均等化的衡量标准，将各地区的人均实际支出都提高到最富有的地方政府的水平，那么地方偏好差异就很难得到应有的体现，从而削弱了分权的优势。除了地方偏好差异外，该模式也未考虑地方需求、成本以及自身收入能力等方面的差别。同时，人均实际支出的均等化还将抑制地方收入努力和地方支出约束，因为在该体制下支出最高、税收最低的地方政府将得到最多的转移支付。实践表明，这种不理想的激励效应在收入分享体制中表现得最为明显。例如，在德国、俄罗斯等一些国家中，一定比例的地方税须在所有地方政府间分配。换言之，地方政府仅能得到部分来源于自身辖区的收入，其余部分则通过既定的均等化公式分配给其他政府。在这种情况下，地方的征税成本被人为提高，由此而导致的阻滞效应也非常明显——当地方政府能够对被分享税基的税率产生影响时，采用这种收入分享体制将导致较低的征收率。即使税率由中央政府确定，但是如果实践中收入由地方政府征集，那么问题仍会产生。

相反，财政能力均等化的目标是为各地方政府提供充分的资金(自身收入和转移支付)，以提供由中央政府事先确定的公共服务水平。转移支付的基础是对各地区潜在收入能力(例如财产税的估价或其他税种的税基)的测量而不是采用实际收入。如果能够准确测量收入能力——尽管通常不是一件容易的事，那么这种转移支付将不会在地方政府取得收入方面产生抑制作用，因为从边际上看地方政府仍对支出和税收决策承担全部财政责任。当然，如果地方政府可以直接或间接地控制转移支付公式中使用的能力变量，那么能力均等化也将引致不理想的激励效应。例如，加拿大、澳大利亚和美国一些州所采用的“代表税收体系”(RTS)均等化公式。按照RTS方法，每个地方政府得到的转移支付等于测量的税基相对于全国平均水平的赤字额乘以适当的目标税率(通常是全国平均税率)。如果所有的政府都选择目标税率，那么能力差异将完全均等化，所有地区拥有相同的(人均)财政资源。但是各地区的税基通常会随着税率的提高而降低——例如，随着更高的税率资本化入财产的价值，以及随着经济活动转移至其他地区。因此，将税率提高，超过目标水平的地方政府会发现其税基缩小，转移支付额度增加。换言之，当地方税正好处于目标水平时，由于转移支付效应的存在，地方政府征收更高税率的边际超额负担为零，尽管从整个国家的角度看是正的。

(三)解决辖区间外溢性问题

当地方服务溢出至其他地区时，为使地方政府提供合理数量的该类服务，有必要提供某种形式的配套拨款，以使单位补贴等于溢出收益的边际价值。同时，配套拨款也有利于均等化地方需求或中央政府不易监控的支出偏好等方面的差异，使更多的资金流向中央政府所希望的领域。尽管配套(或有条件)转移支付使地方政府更易受到中央政府的影响和控制，但也具有重要的政治优势，即在受补助行为中引入了地方参与、承诺与责任感等要素。对于资本项目而言，这些要素尤为重要。

原则上说，合理的配套比例，即中央政府在总成本中负担的比例，应由溢出的规模即相关的外部性水平决定。当然，也会不可避免地受到中央政府提供补助的意愿强度影响。当外部性较低或中央仅愿意提供基本或最低水平国家标准的服务时，这一比率可能会随着支出水平的提高而下降。同时，如果相对于其他地区而言，某些地区具有更高的需求价格弹性，那么各地区间的比率也将存在差异。此外，除非地方财政能力完全均等化，否则统一的配套拨款(实际上为不同的地方政府提供了相同的价格)对贫困地区不利。实际上，即使收入基础完全均等化，也仍然存在着需求或成本方面的差异，要求将均等化要素植入配套拨款公式中。通过与收入水平相反的配套比率确定各地方政府提供服务的价格，有利于保证所有的地方政府，无论其财政能力大小，都能为其居民提供水平大体相同的某些(存在外溢性或具有特别的价值的)公共服务。因此，在特定的转移支付计划中，某一地区所面临的配套比例将随中央政府关注程度(无论是出于对外溢性或某项行为所具有的价值特征的关心，还是完全出于实施某项计划的意愿)的加深而提高，因地方期望程度(价格弹性)以及支持该计划所需能力(收入弹性)的降低而提高。

实践表明，发展中国家鲜有配套补助方面的成功案例。原因之一是许多国家在确定配套比例时考虑更多的是再分配问题，而不是效率——贫困地区因为贫穷而得到更多帮助，而不是提高配套比率，以使整个社会提供最优数量的服务。此外，配套补助的应用要求对所需提供的服务水平进行明确的界定以及对各种水平服务的成本进行准确而适时的评估，因而在信息方面的要求相对较高。再者，要想使地方政府能够对激励措施作出反应，还有必要使其具有相当程度的税收自主性。显然，许多发展中国家并不完全具备这些条件。

(四)增强中央政府的政治控制

从根本上讲，一国的财政体制是由其政治体制和政治目标决定的。作为财政体制的构成要素，转移支付在很多情况下首先遵从于政治方面的需要，其次才是经济效率的考虑。从财权上看，转移支付使上级政府占有更多份额的财政资源，并使下级政府对之形成依赖。转移支付的份额越大，上级政府对下级政府的影响力就越大，前者对后者的控制程度越强。可见，中央政府可以通过转移支付来规范和监督地方政府的行为，减少地方政府的机会主义倾向。换言之，转移支付不仅是一个技术性问题，还是中央政府用于实现其政治目标的一项重要工具。但是，从经济角度看，在实现这些目标的过程中转移支付可能会导致某些损失。例如，出于拯救地方发展、为地方居民提供就业机会，中央政府可能会对某些经济上难以为继的地方政府进行一定的转移支付。在该过程中，中央政府显然失去了一项重要的潜在工具，该项工具能够帮助其实现发展目标并引导资源进入缺口最大的地区。此外，当转移支付发生改变时还会产生重要的政治问题——由于赋予远比索取更容易被接受，因此很难将转移支付调整至中性的状态，通常的结果是转移支付总额在短期内有所增长。在这种情况下，中央政府需要考虑的往往是如何使政治目标在不带来更大效率损失的条件下得以实现。换言之，转移支付应尽可能在增强中央政府政治控制能力与有效配置财政资源之间达到某种程度的一致。

三、政府间转移支付的制度环境约束

一个国家如何组织政府间财政关系是地理状况、政治均衡、政策目标以及其他一些特征共同作用的结果，因而各国之间差异较大。发达国家往往具有更为规范和正式的政府间财政体制，而发展中国家面临的问题和所需采取的措施却经常与发达国家不同——这些问题往往伴随着政治上的不稳定性以及技术能力方面的欠缺。因此，尽管政府间财政关系的一些主要特征在各国间是类似的(例如普遍存在的纵向不均衡和横向不均衡问题)，但最为有效且可行的方案则在各国间存在差异，这取决于各国所处的境况和由此而确定的目标。 (一)财政分权

作为财政体制的构成要素，政府间转移支付的设计、作用和效应必须放在所处的特定制度环境下理解。在分权框架下，如果将地方政府视为中央政府的代理人，代表其执行某些职能，或者相反，地方政府不仅执行而且有权决定某些事项，换言之，具有相当的地方自主权，那么转移支付所发挥的作用是完全不同的。例如，在印尼由中央政府主导的分权模式中，地方政府在很大程度上作为代理人发挥作用，委托人(中央政府)可以单方面改变与代理人(地方政府)之间既定的制度安排，以克服信息不对称以及与代理人之间目标不一致等代理问题。尽管财政自主程度——由地方收入筹集的地方支出份额——在各省份之间差异较大(从8％到70％)，但平均而言，地方政府自身能够取得的资源不到四分之一，其主要收入来源是实际上由中央政府征收的地方财产税。中央政府拨付给省和地方的资金主要用于提高地方自主权和改善地方基础设施，旨在缓解由于地区间溢出而导致的无效率和均等化提供最低水平的公共服务。与这些目标相符，印尼大部分转移支付的分配以公式为基础，但要求资金的使用符合中央政府总体原则并用于特定领域。例如，用于改良省、区道路的特定拨款。该计划的设计目标是在全国提供最低标准的道路服务，促进国内统一市场的 发展 。资金拨付公式与道路水平的欠缺程度和机动车注册指标(大体反映道路支出需求)成正比。地方对拨付资金的使用限于对既有道路的修缮和升级：新道路必须通过其他来源筹资且须经中央政府批准。

相反，在加拿大等一些国家中，中央政府与地方政府不是一种委托人与代理人之间的关系，而是一种委托人之间(并不一定是平等)的协商关系，政府间财政关系设计中的核心问题通常不是资源配置而是对 政治 稳定所产生的影响。在该框架下，中央与各州财政或管理权力的协调程度、国内市场的统一程度等事宜实际上是由各级政府在适当的政治(或宪法)领域内共同决定的，中央政府不能依据其政策偏好单方面予以更改。在这种情况下，合理的政府间转移支付通常既具有均等化的特征又是无条件的。该模型最为贴切地描述了加拿大和澳大利亚这两个地区均等化体系颇为完善的国家中央与省或州级政府之间的关系。

可见，在转移支付问题上，考察结果的差异在一定程度上取决于出发点的不同。然而，无论是更有效地实施中央政策还是提高地方自主权，设计合理的政府间财政转移支付对于确保在公共部门决策中建立明确的责任界限都是至关重要的。地方政府的有效性一方面取决于居民对政府提供的服务与其课税之间进行比较的能力，另一方面则取决于居民影响和改变政府决策的能力。当然，民主是履行责任的一项重要机制。缺乏充分信息的民主和缺乏民主的信息都是难以为继的。即使在民主机制尚不完善的国家，充分的信息对于保证公共服务水平的提高仍十分重要。实践表明，信息越公开，公众掌握的信息越多，分权的结果越理想。因此，转移支付应尽可能简单、全面且具有可预见性。

(二)中央政府政策

地方政府运行的体制环境可以概括为以下三种情况：被过度监控的地方公共部门、监控不足的地方公共部门和管理扭曲的地方公共部门。第一种情况在发展 中国 家中非常普遍——大多数地方政府的具体事项都由中央政府控制，留给地方自主行动的空间十分狭小甚至没有；中央政府通常直接为地方公共服务提供资金或专项拨款，并对地方财政予以限制。在这种情况下，中央政府的微观控制往往导致地方政府的羸弱和能力不足。相反，一些国家不适当的分权策略导致了对地方公共部门的监控不足。例如，欧洲的一些转轨国家赋予地方政府的责任以及财政收入的份额较大，由其负责执行重要的公共服务职能，但却未能相应建立充分的制度体系以保证财政资金的合理使用。最后一种情况是地方政府经常从中央政府得到扭曲或错误的信号和指令。例如，在一些国家中，能够得到的转移支付数额取决于地方赤字的规模，这显然是一种不正确的激励。还有一些国家的地方基础设施投资可以在不支付任何成本的情况下得到中央资金，但其运行或维护却得不到资金支持。这导致了对新投资的扭曲性偏好，因为这种资金支付导致了地方政府不去维护既有设施(必须使用自有资金)，而强化了对新设施的需求(中央政府将予以支付)。

如何使地方政府在中央政府政策的影响下仍可采用一定的主动策略以使地方居民的生产和生活得以改善是转移支付设计中的一个重要问题。为实现这样的目标，中央政府在对地方政府进行管理的过程中，有必要采用多样性的政策与地方政府实际情况的多样性相匹配。实践表明，成功的分权必须认识

到地方政府体系的多样性和差异性，并允许其针对特定的分权策略采用具有多样性和差异性的政策，包括对特殊的地方性问题采用地方提出的解决办法。因此，对于中央政府而言，明智的方案也许是根据各地区的能力和利益与地方政府签订具体的合同(涵盖一定年限而不是以年度为基础，并采用开放性的、双方相互达成协议的方式)。在很多国家都存在多样性并且从政治方面考虑有必要使 法律 保持名义上的统一性的情况下，只有这种类似签订合同的方法才能使中央政策保持必要的非统一性，从而以最低的成本取得最理想的结果。值得注意的是，这种“契约”体制与纯粹的斟酌使用的政策体制之间是有区别的——尽管这种情况下转移支付的设计看起来相对复杂、多样且具有一定的主观随意性，但从本质上说，该体系的复杂性和多样性仍与后者存在很大差异，并更具透明度和可预见性。

(三)地方政府的负责程度

要想使分权化财政体制运行良好，掌管地方基础设施和公共服务的部门还必须对为之付费的人和从中受益的人负责——当存在转移支付时这两个群体并不完全一致。执行和承担这些职责不仅要求明确而合理的激励机制，还要为地方选民提供充分的信息，并且使他们能够对公共服务提供体系产生某些实际影响或控制。由于提高负责程度是改善公共部门绩效的关键，而信息又是提高负责程度的关键所在，因此系统收集、分析和报告可以用于证明对目标的遵从并对未来决策有具有帮助的信息在分权体制中是一个重要因素。完备的信息对于通过政治程序的公众参与以及对负责监督和为地方政府行为筹集部分资金的中央机构对地方政府进行监督都非常重要——除非地方公众清楚地方政府都做了什么，做得怎样，耗费了多少成本以及由谁为之付费，否则为选举有效政府而建立的地方选举机构就无法产生。

同样，除非中央机构能够胜任对地方绩效的监督和评价，否则很难保证分权后在全国范围内具有重要意义的职能被地方政府充分履行。因此，分权体制的一个重要特征由此而变成了中央评价能力的提高。中央在对地方努力给予财政支持的同时，也必须在地方绩效不够理想时通过减少支持予以惩罚——这种政策要求制定胜任的标准以及对绩效进行衡量的标准。在分权计划中建立这种评估能力的机制包括：在转移支付计划中加入落日条款，也就是规定几年后对地方机构的转移支付可以延续，前提是这些转移支付能够通过某种对其绩效进行的独立评估。另一种方法是将中央政府支持为基础设施筹资而进入资本市场的必要性既作为否定具有明显缺陷计划的甄别器，又作为建立地方能力水平和努力程度的评估体系。再有就是收集有关地方政府绩效的可靠信息并发布给公众。

四、中国政府间转移支付的优化路径

作为政府间财政体制的重要组成部分，转移支付在不同制度环境下产生的效果也存在差异。我们不能从某一具体的环境中拿出一种制度安排，并将其植根于另一环境的外部土壤中，而期望得到同样的结果。因为对于某一国家而言，改革方案是否可行在很大程度上取决于具体的制度环境及其成因。换言之，好的政策建议必须量体裁衣。

改革开放以来，中国政府间财政关系经历了渐进的分权化改革。从目标和动力上看，财政上的压力是中国 经济 体制改革的直接原因，而选择财政体制改革作为经济体制改革的突破口是中国财政主导型经济体制的内在要求。因此，从中国近年来政府间财政关系改革的目的上看，分权中强调更多的是发挥中央政府的宏观调控作用和保证中央政府取得足够的财政资源。在这种自上而下的财政分权体系中，地方政府在很大程度上发挥着中央政府代理人的作用。作为许多公共服务的提供者，地方政府并不具有关键的决策权——尽管中央政府将许多活动的管理权授予下级政府，却很少下放决策权和对收入的控制。在税权高度集中、支出责任高度分散的情况下，地方政府缺乏必要的税收收入为公共服务提供所需的资金。因而，转移支付不可避免地被用于弥补纵向财政缺口，成为中央政府实现纵向控制的重要手段，这在1994年推行的分税制改革中表现得尤为明显。为取得地方政府对改革的支持和对中央控制的认可，中央政府在转移支付中设置了以保障地方政府既得利益为目的的以来源地为基础的税收返还体制，并一直在转移支付中占有较大的份额。按照该模式，地方掌握的资源越多，经济发展程度越高，地方居民越富有，获得的返还收入就越多。尽管收入来源地规则较好地顾及到地方政府的既得利益，在政治上易于被广泛接受，但从平衡各地区财政能力的角度看，收入来源地规则并不具有再分配效应，无益于实现财政均等化目标。此外，包括专项拨款、结算补助和老体制上解等在内的转移支付拨款都在一定程度上偏离了均等化目标，有的甚至产生了逆向均等效果。再者，在地方财政收入中所占比重过高的转移支付很容易使地方政府在作出财政决策时忽略税收与政府支出收益之间的联系，有关地方公共服务范围和水平的决策很可能变成地方与更高级次政府间关于地方公共项目补贴规模和形式的谈判结果。在信息不对称和中央政府监控能力有限的情况下，大量资金流向了地方偏好的支出项目，支出绩效难以保证。

如上所述，中国自上而下的财政分权强调更多的是发挥中央政府的宏观调控作用和保证中央政府取得足够的财政资源。在这种情况下，地方政府在很大程度上被视为中央政府的代理人而不是独立的行为人，其财政收入也必然会更多地依赖中央政府的转移支付，因为转移支付有利于使地方政府按照中央政府建立的标准提供公共产品和服务。因此，如何在保证中央政府政治控制能力的情况下减少对资源配置的扭曲效应应当是中国政府间转移支付的努力方向。笔者认为，改进中国转移支付体系的策略应当是进一步完善以公式为基础的分配标准，并在政治上可行的情况下促进均等化。理想的政府间转移支付形式应当在数量上具有可预见性，且不会因受益人的行为而发生改变。以公式为基础的转移支付体系有利于使中央政府从提高地方政府对其支持的压力下解脱出来，为地方政府提供具有可预见性和稳定性的分配机制，从而使地方政府的预算具有更大的确定性。因为地方官员清楚，中央政府的资金支持力度将按照已知的公式变化，而不是根据临时商议而作出的决定。转移支付的分配公式应当建立在对地方财政能力和支出需求进行可行和可接受的测量基础上，将分配要素严谨而充分地融入公式中。同时，资金的拨付应以绩效为条件。支出需求即公共服务需求，通常用人口和地方政府的职责来表示。财政能力指的是各地方政府的潜在收入能力，而不是实际收入。由于主观上不努力征税地区的财政能力通常会被低估，从而导致努力征税的地区在均等化转移支付资金的分配中处于相对不利的地位。因此，尽管税收努力的测定相对复杂，均等化转移支付也必须考虑税收努力的因素。

此外，转移支付体系的完善还需要建立大量的数据和信息，因为充分的数据和信息一方面是资金分配公式建立的基础，另一方面也是中央对地方政府财政绩效进行监督的前提。由于货币可换作其他商品，因而即使基于财政需求和能力指标的转移支付也无法保证接受地区的政府将得到的资金用于中央政府所希望的领域。因此，建立并维护有关地方财政的完整信息并使公众能够接触到这些信息以提高对地方政府资金使用的监督能力是运行良好的转移支付体制的重要组成部分。

五、结论

作为分权化财政体制的组成部分，政府间转移支付在弥补纵向财政不均衡、促进财政均等、鼓励下级政府提供具有外溢性的公共产品和服务以及实现中央政府的政治目标等方面发挥着重要作用。由于各国政府间财政体制存在着较大差异，因而转移支付在不同制度环境下产生的效果也很不相同，这取决于各国所处的政治经济状况和由此而确定的目标。中国自上而下的财政分权强调更多的是发挥中央政府的宏观调控作用和保证中央政府取得足够的财政资源。在税权高度集中、支出责任高度分散的情况下，转移支付不可避免地被用于弥补纵向财政缺口，成为中央政府实现纵向控制的重要手段。因此，如何在保证中央政府政治控制能力的情况下减少对资源配置的扭曲效应就成为今后中国政府间转移支付的努力方向，改进中国转移支付体系的策略应当是进一步完善以公式为基础的分配标准，并在政治上可行的情况下促进均等化。建立并维护有关地方财政的完整信息，并使公众能够接触到这些信息以提高对地方政府资金使用的监督能力是转移支付体制运行良好的保障。

本DOCX文档由 www.zciku.com/中词库网 生成，海量范文文档任你选，，为你的工作锦上添花,祝你一臂之力！