# 完善省以下财政转移支付制度研究

来源：网络 作者：烟雨迷离 更新时间：2024-05-25

*\" 摘要:完善省以下转移支付制度，是完善分税制财政体制的迫切需要，是缓解县乡财政困难和巩固我省财政体制改革成果的迫切需要,是缩小地区差距、促进全省经济社会协调发展的迫切需要。自1994年实行分税制以来，我省初步建立了省以下财政转移支付制度，...*

\" 摘要:完善省以下转移支付制度，是完善分税制财政体制的迫切需要，是缓解县乡财政困难和巩固我省财政体制改革成果的迫切需要,是缩小地区差距、促进全省经济社会协调发展的迫切需要。自1994年实行分税制以来，我省初步建立了省以下财政转移支付制度，对全省经济的发展和基层政权的建设起到了积极的作用,但在实际运行中还存在一些问题，需要进一步研改进和完善，使之更加科学、规范和透明。政府事权范围与财政支出责任密不可分，如果政府之间没有明确的事权范围，就难以得出“标准财政支出”的概念，公共服务均等化转移支付就缺乏依据。合理划分省以下各级政府的财权是地方转移支付制度运行的保证。政府之间财权的划分，应在公共财政理论的科学指导下，使地方各级政府拥有一个与其事权相适应的财源支撑，并相应赋予县(市)政府更多的经济自主权。在实行省以下转移支付制度中，省政府与县(市)政府要根据这一原则，合理划分财权,同时应选择县(市)为转移支付实施的主体，由省财政全权负责全省转移支付制度的设计和管理。

关键词:省以下 财政转移支付 改进与完善

省以下转移支付制度是以省级以下政府间存在的财力差异为基础，以实现所辖地区公共服务水平的均等化为宗旨，通过特定的程序、方法和规则，调整省内政府间财政关系的资金转移制度。它是财政体制的一项重要内容，是实现财政职能的重要工具, 也是处理省内政府间财政关系的有效手段。现行的分税制财政管理体制，地方政府间横向、纵向的财政关系不平衡构成了财政转移支付存在的客观基础。

我省实行省管县（市）财政体制改革，旨在解决全省县（市）财政运行困难，县乡政府债务沉重、绝大部分县（市）工资和津补贴发放依赖省转移支付资金的难题。因此，规范和完善省以下转移支付制度，有利于解决“公平与效率”问题，调节资源配置、收入分配及公共服务水平差异,在实现县域财力均衡的同时，有利于充分调动县（市）发展经济、培植财源以及分流财政供养人员、降低行政运行成本的积极性。对加快我省县域经济发展，落实科学发展观，构建和谐社会意义重大而深远。

一、湖北省省以下财政转移支付的现状及问题分析

（一）目前我省省以下财政转移支付制度建设的基本概况

为了完善分税制财政体制，中央财政于1995年出台了《过渡期财政转移支付办法》，并首次引用了“标准收入”和“标准支出”的概念，建立了地方收入增长的激励机制。与分税制财政体制相配套，我省也制定了转移支付办法，并在实践过程中取得了一些成效。

1.制度建设。与分税制财政体制相配套，从1995年开始，我省财政部门从财力格局变化的客观实际出发，积极推进省以下转移支付制度建设。省政府根据本省实际,出台并实施了《湖北省财政厅转移支付资金管理暂行办法》、《湖北省农村税费改革转移支付办法》等制度规定,在省以下财政转移支付制度建设方面进行了非常有意义的探索。各市州、县级政府在合理分配省转移支付资金的同时,也从本级财力中拿出一部分实施了对所属区县(乡镇)的转移支付,并开始探索建立了对下级财政的转移支付制度。

2.省对县直接转移支付改革。特别是从202\_年开始，我省改革现行省管市、市管县(市)的财政体制，在全省推行省管县（市）的财政体制。以202\_年省核定的各市对所属县（市）财政体制补助(上解)为基础，将市对所属县（市）的体制补助(上解)，相应调整为省对县（市）和市的体制补助(上解)；税收返还和所得税、营业税等基数返还在市、县（市）间进行调整，由省直接计算到县（市）。从202\_年起，全省所有市、县（市）财政体制统一按鄂政发[202\_]29号和[202\_]50号及有关文件规定执行,市不再新增集中县(市)财力。省对下各项转移支付补助按照规范的办法直接分配县（市）；省财政的专项补助资金由省财政厅会同省直有关部门直接分配下达到县（市），同时抄送市。

3.制度创新。在坚持一般性转移支付资金分配和使用基本原则的基础上，优化一般性转移支付结构，根据所依据的政策、测算时所考虑的因素以及政策目标和资金功能的不同，将省对县（市）的一般性转移支付分为均衡性（一般）转移支付、激励性（一般）转移支付和政策性（一般）转移支付三种形式。均衡性（一般）转移支付主要用于解决“一要吃饭”的问题，目的是均衡县（市）财政之间的基本保障水平，实现公平优先的目标；激励性（一般）转移支付主要是在保持已形成各县（市）财力基数的一般性转移支付资金存量不变的基础上，将一般性转移支付资金增量中的一部分作为激励性（一般）转移支付，促进各县（市）努力做大财政“蛋糕”和做小财政供养系数；政策性（一般）转移支付主要是保证党和国家的各项重大政策在县（市）得到全面贯彻落实。对三类转移支付补助的具体分配和测算，按照规范化与透明化的要求，采用因素法，实行公式化计算，纳入省及县（市）两级预算管理。

4.评述与结论。湖北省自探索建立省以下转移支付制度以来,虽然取得了一些成果。但是,受制于省以下政府间事权划分不彻底，财权与事权不对称；地方行政体制改革滞后、地方政府既得利益刚性较强；现行分税制改革不彻底，统计数据不全以及全省整体财力有限等因素制约以及制度自身的缺陷与不足,省以下财政转移支付制度作用效果并不特别显著，这些制约因素决定了建立规范省以下转移支付制度的长期性和艰巨性。

（二）省以下财政转移支付制度建设存在的问题

我省现行的省以下财政转移支付制度，虽然在一定程度上规范了政府间的分配关系，在完善分税制财政体制和缩小地区间财力差距方面迈开了第一步，但是，按照均等化的目标和规范化的要求，现行的财政转移支付制度还存在不少问题。

1.方法不科学，存在明显的“基数法”痕迹。

现行的分税制体制是在原财政体制的基础上，保持既得利益不变的前提下，把包干体制中形成的不均衡状况带入了新的财政体制。从一般性转移支付来看，省级政府对地方的税收返还和补助仍贯用按“基数法”确定，不仅起不到调节地区间财政经济能力差距的作用，而且因“基数”中包含了旧体制的不合理因素，在逐年的滚动过程中，不合理因素还有扩大之势；从专项补助来说，由于专项转移支付涉及基础建设、教育科技、农村农民、文化卫生、社会保障、劳动就业、等较多方面，有的专项过多，如卫生专项转移支付几近巧立名目，杂乱无章；有的专项太少，如基础教育、科研、环保等方面，资金零星分散，难以重点突出。

2.政策不完善，带有明显的过渡期色彩。

我省202\_年制定了《湖北省农村税费改革转移支付办法》，对省以下因农村税费改革导致地方收支增减的转移支付的范围、构成等作了较为明确和原则性的规定，但这个《办法》是在当时农村税费改革特定时期制定的，存在着明显的缺陷和不足，具有较强的过渡性。

在转移支付的种类上，项目繁多，过于复杂，不易操作；在转移支付的规模上，缺少科学的比例和有效的增长机制，地方能用于转移支付的财力过少；在转移支付资金分配上，与政府间的预算未衔接、不同步，尤其是在专项资金的安排上，尚未形成规范的分配制度，而是谁跑得快、叫得响，谁得到的资金就多；在转移支付资金的计算上，政策依据不充分，尚未建立起一套完善的计算公式，因此，主观随意性大，体制约束力差，从而造成政府分权与集权、财政越位与缺位同时并存。

3.理论基础不牢，未形成科学、规范的转移支付体系

我省在巩固完善分税制财政体制的基础上，实行“省管县”财政体制改革，较好地缓解了县市财政的困难状况，但从新体制运行的实际看，在一些具体事务上，省与市、市与县、省与县之间始终局限于财力分割\" 和财权集散，未能根据市场经济的要求、公共财政的理论和事权与财权的划分原则来解决政府间财力的分配与均衡问题，形成了地方财权不适应事权、财政支出责任不明的被动局面。在收入总量上，中央和省有效地集中了“两税”的增量，县（市）增量越来越少，地方财政对上级财政的依存度越来越大。在制度的建立上，包括计算方式、政策依据、支付类型、制度体系和预期目标等方面不规范、不系统，均缺少必要的法律依据，因此，执行过程中随意性大，难以形成规范的转移支付体系和有效的财力均衡机制。

4.专项转移支付不规范现象尤为明显

转移支付有一般性转移支付和专项转移支付。一般性转移支付要考核收入的努力程度、支出的控制力度、上级财政对下级财政的帮扶程度、税收收入占财政收入的比重等因素，较为科学合理。但专项转移支付补助的考虑因素不明确，人为操作性较大。一是专项转移支付的分配缺乏科学的依据和标准。虽然大多数专项的分配都有比较规范和科学的分配方法，但也有一些专项在分配时没有规范的分配方法，存在“讨价还价”和“人情款”的问题；二是专项转移支付的立项审批不规范，项目的确定和范围选择不尽合理，一些不应列入专项的项目也由省财政作了安排；三是不少专项转移支付的分配使用缺乏事权依据，亦无相应的基础设施建设法规和单项事业法规可依，费用分摊标准和专项资金在各地区之间的分配方法都缺乏严格的制度约束，随意性大，客观性差；四是有些专项转移支付使用不当，违背了专款专用原则。一些部门和单位在申请省级专项转移支付时，反映的困难和问题不少，拿到安排专项转移支付时，却专款他用、多要少用、挤占挪用。

5.政策不透明，缺乏有效监督

目前，省级转移支付资金有一半以上没有纳入地方财政预算，完全脱离了人大的监督，有的甚至脱离了政府的监督。在现行的省以下转移支付制度下，由于各地应得多少转移支付缺乏明确的核算办法，各地政府对能得到多少转移支付是高度不确定的，又加之对政府要来的转移支付资金的使用缺乏有效的监督措施，地方官员争取转移支付的胃口被大大的吊了起来，动力大增，结果是大量的资源耗费在了“跑部博弈之中，有些地方政府甚至提出，只要是为了发展地方经济，要“敢送、会送、舍得送，以至于“公贿”成了人们关注的热点。

上述问题要得到解决，必须尽快完善省以下转移支付制度。为此，我们要充分认识到完善省以下转移支付的必要性和迫切性。

（三）完善省以下财政转移支付制度的必要性和迫切性

现行的省以下财政转移支付制度虽然存在明显的缺陷，但经过多年的实践，使我们在逐步探索的过程中总结了经验，形成了共识，从而认识到转移支付在均衡财政收支、协调上下关系中的重要作用。随着分税制体制的逐步规范和省管县财政体制改革目标的逐步到位，迫切需要建立一个科学、规范、高效、透明的省以下财政转移支付体系。

1.完善省以下财政转移支付制度是进一步完善分税制财政体制的迫切需要。

财权与事权不对称，纵向及横向财政不平衡是实施省以下转移支付的根本原因。分税制仅明确了中央政府和省级政府的收入分配机制，而省级以下的收入分配由省政府自行安排，仍旧保留“包干制”要素，中央政府未能提供一个省以下政府的收入分配框架。运行的结果表现为中央、省和市级政府的财力都有集中趋势，只有县乡两级财政收入比重在下降。据统计，县乡财政供养人员近3 000万人，约占全国财政供给人员的70%，但县乡财政本级财政收入却只相当于全国财政收入的17.5%。县乡两级政府提供了大部分重要的公共服务，包括70%的教育预算支出和55%-60%的医疗卫生支出。另外，地方政府负责提供基础设施，以推动经济增长和发展，而这些以地方政府现有财力而言根本无法承担。因此，作为分税制体制的重要组成部分，迫切需要转移支付制度来弥补，在科学界定收入和支出的基础上，及时补充地方缺口，实现政府财力和公共服务水平均等化，并在全国范围内建立政府和区域、纵向与横向的财力均衡机制。

2.完善省以下转移支付制度是建立我国规范化转移支付制度体系的需要。

完整意义的转移支付体系包括中央对省、省对市、市对县乡的多层次的纵向的转移支付的省与省之间的横向的转移支付。目前，中央对省级的转移支付好于省以下地方政府的转移支付。相对来说，省以下转移支付制度步履缓慢，这势必影响了我国整个转移支付体系的全面确立。因此，只有统筹兼顾，从上到下，全方位执行分税制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。

3.完善省以下财政转移支付制度是保证政府职能运转和巩固基层政权的迫切需要。

由于自然条件、历史渊源和经济背景的差异，各地在满足公共产品需求和服务的财力上存在较大差别，全省不少县、市、乡镇人均财力过低。1994年分税制改革以来，处于基础地位的我省县乡财政虽然得到了一定的发展，但是由于多种原因，近年来县乡财政收支矛盾加剧，基本保障能力脆弱，相当一部分县（市）财政支出对上级财政转移支付依存度越来越高，有些县乡财政保工资按期发放都存在困难。这就要求省级财政能统筹兼顾，通盘考虑，在规范收支行为的基础上，提高财政的协调功能，对国民收入进行再分配，按照均等、效率和可计量的尺度，从广义上确定一个最低补助标准。在人事制度改革滞后的背景下，通过省以下转移支付制度对所辖政府间公共服务财力进行再分配，以保证地方政府基本职能的运转，保证全省不同地区间政府的公共服务和经济发展水平达到最低标准，在全省范围内形成一个公平竞争的社会环境。

4.完善省以下财政转移支付制度是缩小地区财力差距、促进区域经济协调发展的迫切需要。

美国经济学家西蒙•库兹涅茨认为：经济发展初期，社会财富分配差距随着经济增长而逐步扩大；当经济发展到一定阶段时，分配差距相对稳定，并随着经济的进一步增长而逐步缩小（西蒙•库兹涅茨：《经济增长与收入不均等》）。与全国及先进省份相比，发展不够，是湖北省经济发展中的主要问题，协调发展不够，也是湖北省经济发展不够的具体体现。202\_年武汉城市经济圈工业实现增加值1081.11亿元，占全省工业的64.9%，以宜昌、荆门为轴心的西部经济区占16.4%，以襄樊、十堰为轴心的西北经济区占18.7%。从区域经济发展看，城乡之间、地区之间还存在着比较大的差距。工业化程度高于全省平均水平的有武汉、黄石、宜昌、襄樊、鄂州、荆门，最高的武汉市，是最低地区的5倍多。由于政策的倾斜，使经济资源较多地流向发达地区，地区间的分配不均，严重地影响了欠发达和贫困地区经济发展和人民生活水平的提高。这些问题若得不到妥善解决，势必会引发一系列矛盾，影响全省的稳定。要加快我省经济协调、均衡发展，除了特定的政策和措施以外，完善省以下财政转移支付制度也是一个重要的手段，通过加大对欠发达和贫困地区转移支付力度来加快全省经济同步、协调发展步伐。

二、实施省以下转移支付制度的理论依据及目标定位

20世纪90年代中期以来，我省的改革开放和现代化建设取得了巨大的成绩，GDP总量和地方财政收入连续上了几个大的台阶，但同全国兄弟省市相比，我省的主要经济指标差距越来越大，全省区域内城乡经济与县域经济发展缓慢，县乡财政矛盾比较突出。202\_年，全省64县（市）国土面积、人口分别占全省的82.2%和67.8%，而提供的GDP总值、财政收入只占46.25和38.2%；202\_年，全省县域GDP仅比202\_年增长了3.4%，比全省慢6个百分点。我省的省情要求我们在完善省以下转移支付制度时，必须遵循科学的理论依据。只有这样、才能保证省以\" 下转移支付制度的科学与合理，真正起到平衡地区差距，促进区域经济协调发展之目的。

（一）公共产品理论是实施省以下转移支付制度的理论基础

1.公共产品理论的的概念。公共产品理论作为一种系统的理论，最初出现于19世纪80年代。它是一种适应国家干预经济需要而确立的理论，它从理论上说明了，政府行为是与市场经济活动融为一体的，直接反映的是政府为市场提供公共服务。

2.公共产品理论的的内涵。市场经济是一种以交换为基础的生产社会化的经济运行方式，其实质是以市场为中心去配置资源，以市场机制为基础调节社会经济的运行。在市场经济条件下，市场机制总是对资源配置起基础性作用。但是，市场不是万能的，由于市场机制本身的某些缺陷和外部环境的某些限制，使单纯的市场机制无法把资源配置到最佳状态，从而出现“市场失灵”。公共产品或服务、外部效应、垄断、规模报酬递增、收入分配不公以及经济周期波动是市场失灵的主要领域，这时需要政府介入，对市场配置的缺陷进行调节和弥补。政府的介入，又是以政府的收支为基础的。政府的收支，就是政府的财政，即所谓公共财政。因而政府及其公共财政的三大职责归结为有效配置资源、公平收入分配和稳定宏观经济。最初的公共产品供应的理由，被认为是因为市场在资源配置过程中存在失效问题，要求政府参与资源配置，以确保其效率性。而收入分配、稳定经济由于也具备公共产品的特征，所以也被视为两类特殊的公共产品。这样，公共财政实际上涉及的都是公共产品理论问题。

3.公共产品理论的的特征。公共产品具有非排他性和非竞争性特征，必须由政府提供。但是，多数公共产品和服务都具有特定的受益区域，而没有绝对无限的受益区域。这就意味着，社会成员对公共产品的享用程度，要受到来自地理和空间等因素所产生的不可忽视的影响。一般来说，公共产品按其受益或者效用溢出的程度分为全国性公共产品和地方性公共产品。全国性公共产品由中央政府提供；地方性公共产品由中央政府向地方政府进行财政分权，由地方政府供应。政府职责划分的理论依据源于公共产品的层次性和不同级次政府行为目标的差异性。公共产品的层次性决定了不同种类的公共产品须由不同级次政府提供才会有效率，而政府行为目标的差异更充分论证了政府职责划分及分级财政体制的必要性。各级政府职责划分影响各级政府的财政责任，决定其各自的财政权力和财政利益，并由此决定了政府间财政关系的基本取向。

4.根据公共产品的理论确定各级地方政府的事权范围。政府间财政关系指中央与地方，以及地方上下级之间多重性的收支划分和收支往来等诸方面的相互关系。由上述理论逻辑分析可见，公共产品理论引申出全国性公共产品与地方性公共产品。地方性公共产品决定了地方政府职责范围。由于地方性公共产品具有内在层次性，为确保地方性公共产品的效率供给，必须在各级地方政府间进一步进行职责划分，再依据各级地方政府行使其职责的需要，相应地划分财权和财力，为不同级次的地方政府履行其职责提供物质保证，这样便形成省以下政府间的财政关系。由此可见，公共产品理论是处理好省以下地方政府间财政关系的理论基石。

5.在明确事权范围的基础上合理划分财权。合理划分各级政府的财权是省以下转移支付制度运行的保证。政府事权范围与财政支出责任密不可分，如果政府之间没有明确的事权范围，就难以得出“标准财政支出”的概念，公共服务均等化转移支付所依据的标准就难以形成。政府之间财权的划分，应在坚持中央财政主导地位的同时，使地方各级政府拥有一个与其事权相适应的税源体系，并赋予地方一定的调节经济和平衡财政的权力。在实行省以下转移支付制度中，省级政府与县市政府要根据这一原则，合理划分财权。

（二）明确我省省以下财政转移支付制度的基本原则

完善省以下转移支付制度是一个艰巨复杂的系统工程，涉及各级政府间的财力流向问题。因此，在坚持“科学、法制、规范、均衡、公正、透明、效绩”的大方向前提下，结合我省实际，还必须突出贡以下列原则：

1.充分调动各级政府增加自有收入的积极性。这个原则就是要求在评估各级财政收入能力时能充分体现鼓励先进，鞭策后进，使同一类型的地区在经济发展的基础上能得到相应的财力。

2.促进各级政府合理安排支出，提高财政资金的使用效益。这个原则就是在全省按统一标准确定市、县人平均年最低开支标准后，视其收入能力与最低开支标准的差，确定转移支付的数额，可避免转移支付中的讨价还价，人为扩大支出范围，同时，明确转移支付数额之后，可促进各级政府视财力情况统筹安排支出。

3.政策统一和连续性。这个原则要求在制定转移支付过程中，全省可根据各市县经济财政状况，划分成若干类型，但在同一类型中政策要统一，抛弃基数法，实行科学合理的因素法，并且办法一经研究，就要相对稳定，以便各市县对其可用财力有一个较为明确的预期，并了解本身所处的位置，努力增收节支保平衡。

（三）我省省以下转移支付制度的基本模式与目标选择

省以下转移支付制度，是省内政府间财力双向流动的一种形式，是弥补财政缺口、规范分配行为中不可或缺的重要环节，其具体表现是下级财政向上级财政的各项上解以及上级财政对下级财政的各项补助，一般有两种形式：一种是一般性或无条件均衡拨款；一种是有条件或专项拨款。

1.确定转移支付基本模式与规模。

在转移支付制度的模式选择上，我们建议采用一般性转移支付为基础、专项拨款为主的转移支付模式。专项拨款仍然作为转移支付制度中的一个重要组成部分，它主要是用于特殊的、有条件的拨款，如矫正公共产品的外溢性。专项拨款对于尚不具备进行均衡拨款的项目，将起到一种补充调整的作用，其项目范围及补助比例应不断调整,不同的项目和地区专项补助的比例应有所不同。转移支付规模和额度的大小，主要取决于地区之间经济发展均衡程度和财政调控力度。目前省、县两级的财政转移支付缺少必要的规模和额度，应该使地方转移支付保持一定的资金份额。根据较科学的测算，省、县两级财政转移支付的比重应分别保持在占支出比重的6％和3％左右。再加上中央分配的转移支付资金，就能有效地保证省以下财政转移支付的适度规模。

2.明确省以下财政转移支付制度建设的基本思路。

一是明确转移支付目标。科学规范的转移支付制度，其目标是实现不同地区居民都享有大体相同的公共服务内容和相似的服务效果，在财政体制上创造一个公开、公正、公平积极进取的良好氛围。二是加大转移支付力度。加大转移支付力度，科学地编制转移支付预算，实行将专款纳入省以下转移支付基数的管理方式。三是采用收入能力支出需求型的转移支付形式。一般性转移支付应采用统一标准进行测算，做到公正、公开、公平。改变现行的基数法，通过规范收支评估，分项目测算各地区标准化支出需要，同时考虑各地区收入能力，据此决定一般性转移支付数额。四是建立转移支付效果的考核指标体系以及监督评价制度。目前，我省的补助资金多为无偿使用。今后，省财政要对收入管理和支出管理同时抓，对资金是否做到专款专用加以严格考核，努力做到全面及时、准确掌握。制订对违反规定的地方政府的惩戒措施，提高转移支付的效率。五是转移支付制度应以政府地方性法规形式固定下来。我省转移支付制度应以政府地方法规形式固定下来，而且一定至少5至10年，以保证制度的连续性、稳定性和权威性。

3.我省省以下转移支付制度的目标定位。

转移支付的最终目标是消除贫富差距，实现社会公平，这对地区财力差距悬殊的内陆省份湖北来说，并\" 非一朝一夕所能实现的。因此，在设计目标时，笼统地提出财力均衡或社会公平是远远不够的。转移支付目标的确定，应立足长期发展，采取总体设计、分步实施的办法，明确均等化服务的项目和各个阶段应该达到的水平。并根据目标的难易程度和层次性特点，分近期目标和远期目标两个步骤加以实施。

从202\_年至202\_年为近期目标。近期目标主要是保证各级政府最起码的开支需要，使财政困难地区的政府正常运转有可靠的资金来源。针对县、乡两级财力的严重不足和横向财政不平衡，通过一系列措施和积极的转移支付政策来缩小地区之间的贫富差距，逐步缓解贫困地区的财政困难。在具体政策的制定上，以保证政府职能运转为目标，并为实现财政能力均等化创造条件。

202\_年以后为远期目标。远期目标主要解决区域经济发展不平衡问题和社会不公平问题。针对地区间存在的财力差距，通过科学、规范的转移支付制度和一系列政策措施来满足社会共同需要，实现公共服务均等化为目标，从而消除地区间贫富差距。

三、省对县（市）一般性转移支付方案设计

按照“公平优先，兼顾效率”的原则来设计方案。之所以提出“公平优先，兼顾效率”，而不是“效率优先，兼顾公平”，是基于这样的考虑：首先，从一般性转移支付的内容来看，它的均衡范围主要是经常性项目，用于保证各现有公共服务都能够达到的最低标准，目的主要是要均等化各地的财政地位，缩小各地的发展差距，因此要突出公平目标。其次，从政府和市场的分工来说，在市场经济条件下通常有所谓的“效率由市场解决，公平由政府解决”的共识。

（一）一般性转移支付方案设计思路

总的指导思想是，通过财政的转移支付制度，在既定的财政体制下，均等化各区县政府的财政地位，抑制地区间社会经济差距过大和不平衡发展，实行全省范围内各级政府提供公共产品和服务能力的均等化。在方案的设计上，应尽量避免现有方案的弊端，力求科学、合理、简便、易行。

在受惠对象的选择上，应选择县（市）为转移支付实施的主体，由省级财政负责转移支付方案的设计和监督工作。这样做的原因，一是县（市）在省以下财政中承担着较大比重的支出任务，但收入较小，收支矛盾突出。二是标准财政收支测算时，选择的测算单位越小结果越精确，如以地（市）为单位进行测算，各县市相关因素相加后相互抵消，会影响测算的准确性。三是各县（市）之间的财力不平衡，在同一地（市）中转出县（市）需要转出的财力并不正好是转入县市所需要转入的财力。以省级财政为中心，建立省对县（市）的转移支付制度，可充分协调不同地区各县（市）之间的财政能力的差异性。

（二）计算省对县（市）标准支付额度

省对县（市）标准转移支付额度的确定，关键在找出一种公平的、科学的衡量县（市）财政收入能力和支出需要的方法，首先计算出标准的财政支出数额，其次计算出标准的财政收入数额。再次，用标准财政支出减去标准财政收入。

1.确定县（市）标准财政支出。

标准财政支出是指一级财政为履行政府职能必须保证的公共性支出，是各级政府最底线的支出需求。标准财政支出的计算，先选择与财政支出影响比较直接的相关因素。通过试算确定各因素的系数，各系数相加得到每个地方的调整系数，再以全省县市人均财政支出数分别乘以各地方的调整系数，就可计算出各县、市的标准人均财政支出需要数。

关于与财政支出相关的因素，在设计转移支付方案时会各有侧重，不强求一致。最主要是选择出具有公性的因素，如总人口、非农业人口占总人口的比重、贫困人口占总人口的比重、标准财政供给人员比重、全额单位公用经费标准支出、差额事业单位经费标准支出、专项标准支出、人均国内生产总值、第二三产业的比重。

计算各地标准财政支出的公式为：计算分三步：第一，计算出公式括号中的内容，得出调整系数；第二，用各地的调整系数分别乘以全省县市级人均财政支出数，得出各县市的人均财政支出需要数；第三，用各地人均财政支出分别乘以人口数，得出各县市的财政支出需要总数。

对b1至b9系数的确定，既要考虑各系数的影响度，又要尽量与本地区现实靠近，要经过反复测算，确定合适的数值。在计算中，每个系数可以根据情况适当调整，达到测算的支出与实际支出大体一致的目的。还可以根据需要，通过修改、增减标准财政支出测算的因素及其系数，来实现一定时期的政策。如准备推行向老少边穷地区倾斜的政策，可适当提高第

二、三产业比重这一因数的系数；如果准备多支援贫困地区的发展，适当提高贫困人口比重这一因素的系数就可达到。

2.确定县（市）标准财政收入。

各地标准财政收入是指各地在同等的征收努力程度下应该取得的财政收入。其中包括：地方本级收入、上级税收返还收入、各项补助收人、转移支付收入等。从理论上讲，县市标准财政收入应先找出可以作为税基的数据，分别以每种税的税基乘以税率，得出各税种应得的收入，然后加总确定。但考虑这种分类回归因素法计算的理论值与实际相差甚大的弊端，以及现行统计数据不完整、不可靠，还有受旧体制的影响在地方利益的驱动下，各地税收征管力度存在较大的差异，同样的税源在不同地区反映的税收不同等情况，确定标准收入时分两步进行。一是按各税种的税基计算，先找出可作为税基的数据，分别以每种税的税基乘以税率，得到各税种应得的收入。二是对那些目前缺乏税基统计数据的税种，暂时按财政预算收入占GDP的比例进行计算，然后加总就是该县（市）地方财政标准收入。这样既可避免统计数据不可靠的影响。又可使计算的转移支付方案有较大的可操作性。其公式为：

某县（市）标准收入=该县（市）地方财政标准收入+该县（市）税收返还标准收入+该县（市）体制上解+该县（市）收入努力不足调增标准收入。

3.确定转移支付标准数额。

转移支付标准数额的测算，是用标准财政支出数额减去标准财政收入数额乘以各地区标准支出与标准收入差额的补助比例。其公式为：YEi＝（Ei-Hi）•X％其中：YEi：应得出的转移支付数额；Ei：标难财政支出；Hi：标准财政收入；X％：地区标准支出与标准收入差额补助比例；i：第i个地区。

在确定各县市均等化程度时，要在省政府的统一协调下，各地通过协商，确定进行均等、调剂的程度。即收入大于支出的富裕县市应拿出多少资金补助收入不足支出需要的贫穷县市，收入能力不足支出需要到什么程度就可以得到补助。根据确定的平衡程度，计算各县市应转出或转入的数量。计算时，应以各地标准化收支差距的一定比例作为依据。计算得出各地转移支付数额后，具体转出转入的资金运动均通过各地财政与省财政的专项结算实施。

四、完善湖北省省以下财政转移支付制度的对策建议

由于我国地方转移支付制度中央财政没有明确制定统一而规范的制度，我省是比照中央的转移支付制度来制定的，形式较多，结构不合理，资金分配办法不规范，目的不明确，存在着不少问题，亟待健全和完善。

（一）改善省以下财政转移支付制度的外部发展环境

健全和完善地方转\" 移支付制度是必要的，但地方转移支付制度的形成、完善和运行。改进和完善省以下财政转移支付制度，离不开我国的社会背景和实际情况，离不开现行的经济和财政政策，涉及方方面面，特别是行政管理体制调整、机构改革、中央对地方的财政体制调整等。

1.改革现有行政体制。

一级政府一级财政的结构是分税制最基本的体制要素，这样可以保持各级政府在财力上的相对独立性，较好发挥激励约束的作用提高各地方政府的积极性和水平。从我国目前财政体制看，五级政府、五级财政造成基层财政困难、主体税种缺乏、难以进一步推进分税制改革等问题，需要首先简化财政管理级次。这样做会使财政级次与政府级次出现一定时期、一定程度上的不对应，但从长远看是应该最终对应起来的。简化财政级次之后，乡级政府随着事权的大量减少，一般应转为县级政府的派出机构，而市级政府由于其事权与财权同县级政府趋于一致，也需要改变原来的上下级关系，成为平级政府。同时，要做好精简政府人员工作，使财政供养人口同扁平化后的政府级次相适应，减轻财政负担。

2.改革财政管理体制。

一是合理划分各级政府的事权与财权。在市场经济下，公共财政要求必须按公共物品的层次性来规范各级政府间的事权范围。即全国性的公共物品由中央政府来提供，地方性的公共物品由地方政府来提供，这是划分政府间事权的最基本的原则。对于财权的划分，要兼顾公平与效率原则。即凡是对流动性生产要素所课征的税，使用累进税率的、具有再分配功能和经济稳定功能的税收归入中央税；属于地方税的则是一些对不流动的生产要素所征收的税收和在经济循环中比较稳定的税收；受益税和使用税则可根据受益范围分属于各级政府。在此基础上确立我国地方转移支付的范围。二是在转移支付方案设计中，改变原有的税收返还基数，关注县乡财政困难。三是合理划分税收收入，建立和扩充地方政府的主体税种。现在地方主体税种只有营业税，应进一步发展城建税、房产税等地方税种。只有深化财政体制改革，省以下转移支付制度才能真正完善起来。

3.改革现有税收征管体制。

为了克服国税、地税、财政分设带来的征收成本高、协调难度大、管户交叉、征税交叉等弊端，需要寻找适当时机，对税收征管机构进行调整。目前有两种调整思路，一是将国税和地税合并，从而降低税收征收成本和降低纳税人的遵从成本，并提高税务机构的行政协调效率。但考虑到我国税收机构分设后，税务人员已愈百万，大量分流现有人员易影响税收收入的稳定增长并有可能带来社会问题，可以先采取地税和国税分工，在条件成熟时再进行实质性的合并。比如先由现有国税部门负责稽查、现有地税部门主管征收，对国税和地税两套税务机构进行职能整合，人员适当调配。另一种思路是，将财政和地税合并，以改变目前地方政府收、支职能的割裂局面。这种合并方法可以完全避免地税和国税部门合并有可能带来的地方税收侵占中央税收问题，充分保证中央税收收入的安全，同时还可以增加地方财政统筹收支的能力，其缺点是在降低征税成本和减轻企业负担方面力度不大。

（二）完善省以下财政转移支付制度的几点建议

1.加快政府职能转变，科学划分各级政府的事权。

根据事权和财权相统一的原则 ，合理划分各级政府的财权。 建立规范的政府财政转移支付制度的根本目标是在提高财政收支效率的基础上，使全省各地都能提供大体上均等的公共服务水平。各级政府都应遵守“谁出政策，谁拿钱”的原则，也就是说，决策主体在原则上对所制定和实施的公共政策的全部成本要承担起全部责任，不能强制性地将此项政策的成本分摊到不从该项政策中受益或收益很少的政府辖区。杜绝“上级政府出政策，下级政府掏腰包”的不合理现象。地方政府直接承担了为本地居民提供相对公平的公共服务的责任，在完成其职责的过程中必须有相应的财力作保证，只有这样才能达到财政转移支付的制度目标。

2.丰富省以下财政转移支付的模式。

根据国际上的经验，政府间财政转移支付的基本模式有两种：一种是单一的自上而下的纵向转移支付，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，再根据实施宏观调控的需要和各地区财政收支平衡情况，将集中起来的部分财政资金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等。这一模式简单易行，但透明度低、稳定性差、随意性大。另一种方式是以纵向为主、纵横交错的转移支付。我省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。采用纵横交错的转移支付模式，通过横向转移均衡地方公共服务能力，可以大大减轻省级财政压力，同时也便于提高转移支付的透明度，将富裕地区贡献与贫困地区得到的援助放在明处，有利于促进地区间团结协助，不仅激励了富裕地区，也鞭策了贫困地区；通过纵向转移支付，又可以加强省政府对地方政府的宏观调控能力，贯彻省委、省政府的政策意图。

3.以“公式法”取代“基数法”,统一转移支付标准额度，实现政府转移支付制度规范化。

用公式核定转移支付标准额度是规范化转移支付的主要标志，是世界各国经过多年探索得出的共同经验，当然也应是我省完善财政转移支付制度的首要步骤和改革关键，为了更好地优化转移支付政策的目标与运行，必须逐步由基数法向因素法过渡。采用“因素法”的关键问题是如何科学、准确地找出影响和决定省内各级政府收支的基本因素，主要有基础因素（ 包括人口、土地、自然环境、行政机构等）、社会因素（包括市政建设、教育、卫生等）、经济因素（包括人均GDP、价格差异、通货膨胀等）。在此基础上，按照各因素对地方财政收支影响程度的大小确定统计标准，并以此作为测定地方政府潜在税收能力与支出需求的宏观依据；然后根据地方的税源、税种以及税基、税率等测算出各级地方政府的理论收入；最后根据上述二者的差距推算出转移支付的额度。这样不仅可以有效地排除人为因素的影响，使省对下政府转移支付的额度较为公平合理，避免“基数法”模式下的利益冲突与磨擦，增加转移支付制度的科学性与透明度，而且可以有效解决基数法中存在的区域不均、目标模糊、效率低下等问题，从而大大提高有限转移支付资金的使用效率。

4.重点规范专项转移支付制度

省级委托事项的专项转移支付资金分配金额，应根据委托事项的直接成本计算确定；无配套条件要求的专项转移支付资金分配金额，要按照各种保障性公共物品提供水平达到标准时缺口数量和受援地区该项公共物品的单位成本计算得出；有配套条件的专项转移支付资金分配金额的计算，不仅要测算出受援地区改善公共物品需要提供资金的总量，还要根据受援地区不同的人均财力水平确定有差别的资金配套比例。专项转移支付要体现出省委、省政府的政策意图，如对教育、医疗等专项补助要根据不同时期经济社会发展的薄弱环节或宏观调控重点的变化，对专项补助的项目范围及其补助比例都应不断地有所调整。同时，要整合专项资金的拨付范围，并对专项转移支付项目进行归并，专项补助范围大小和比例的高低，也应根据省级财政的财力状况量力而行。

5.着手我省转移支付制度地方性法规建设。

在改革和完善我省地方转移支付制度的过程中，还必须加快转移支付制度地方性法规建设，以立法的形式对地方转移支付制度的目标、原则、方法、模式、监督管理，以及有关数据的整理和标准的核定等问题做出具体的规定，确保转移支付制度、信息公开透明，以保证我省转移支付制度在法律的轨道上正常运作。

6.成立机构，建立对财政转移支付评价、监督和考核机制。

机构是执行制度的保证。目前，我省还没有专门的转移支付机构，应尽快成立相应的管理机构，明确其职责，建立财政转移支付评价、监督和考核机制。一方面，要设计一套科学合理的效益评价与考核指标，据此对转移支付资金的使用和效益情况进行评价和考核；另一方面，要建立一套行之有效的监督制约体系，对财政转移支付资金的分配程序、使用过程、经济效益进行跟踪反馈，确保资金使用效益的最大化。

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！