

省级以下转移支付制度模式研究

中国人民大学中国财政金融政策研究中心 蒋震

摘要: 本文研究省以下转移支付制度的基本模式,系统研究了事权如何在我国省以下地方政府之间进行划分。文中说明了我国省以下地方政府事权划分存在的问题和不良后果,因此,应该将传统经济理论与我国地方政府的目标结合起来,在不同类型的地区实行不同的地方政府事权划分体制;在构建事权划分体制的基础上,本文分析了省以下转移支付制度的基本框架,应该构建以“一般性转移支付制度为主,专项转移支付制度为辅”的制度模式。

一、引言

省以下转移支付制度是国家转移支付制度中的一个重要组成部分,建立一个科学、合理的省以下转移支付制度对于增强地方政府公共服务提供能力,实现各地区公共服务均等化具有战略性意义。自1994年分税制改革以来,中央和省级地方政府的事权和财权得到了初步划分,并逐步建立了以一般性转移支付为主的转移支付制度,然而,由于改革的渐进性,省级地方政府以下的事权和财权尚没有得到清晰的划分,省级以下的转移支付制度基本上处于一种不完善、不规范状态,这不利于促进各地区财力均衡和缓解各地区县乡财政困难,严重制约了有些地区县域经济的发展,削弱了其公共服务提供能力。

建立转移支付制度的前提是在各级政府之间建立科学合理的财政分权体制,转移支付规模依赖于各级政府的自有财力规模和所承担事权需要的财力规模之间的缺口。缺口越大,转移支付规模越大,反之亦然。因此,对于转移支付制度的研究包括两个方面:首先是研究财政分权,包括中央政府和地方政府、地方政府之间的事权和财权划分;其次是对转移支付制度本身的研究,包括究竟如何设计一个最优的转移支付结构,应该考虑哪些因素来测算各地区所需要的一般性转移支付规模,如何设计转移支付制度将公平与效率结合等。

本文正是针对这些基本问题,对省以下转移支付制度进行初步探讨和研究,系统回答了以下问题:第一,建立我国省级以下转移支付制度的前提和基本条件是什么?第二,如何设计转移支付制度?包括省以下一般性转移支付和专项转移支付制度的基本框架设计。

二、省以下转移支付制度的实施前提:政府间事权划分

转移支付制度的重要作用在于调节地区间的财力平衡和实现地区公共服务均等化,而各地区的财力缺口往往是本地区承担的事权支出与自有财力的差额引起的,因此,对地方政府间的事权划分便成为研究省以下转移支付制度的前提和基础。

（一）我国当前省级以下地方政府事权划分的基本情况和不良影响

表 1 给出了 2005 年我国省级以下各级地方政府承担的主要事权支出项目的基本情况，从中可以看出以下特点：首先，除了科学技术支出之外，市县两级的所有支出比例之和都基本上在 60% 以上（市县两级的社会保障支出比例之和为 59%），这说明市县财政承担了大部分事权；其次，教育、医疗、水利气象支出等外溢性较强的公共服务也主要由市县政府承担；最后，省级政府集中了较大份额的基本建设支出，2005 年省级基本建设支出比例为 39.1%，而市级、县级分别为 37.1%、23.8%。总的来说，当前省级以下地方政府的事权划分缺乏一个利益共享、科学合理的标准，市县两级地方政府承担了大部分事权。

分税制改革之后，我国的财政收入不断向中央财政集中，这种趋向被省级、市级地方政府盲目效仿，都按照上级政府应集中财力的思维将财权上收（贾康、白景明，2002），因此，这使得省市级政府的财政收入集中度不断提高。一方面，财政收入不断集中于上级政府；另一方面，市县级政府承担了大部分事权，事权和财权的不对等引起了基层政府财政困难，这严重削弱了地方政府提供公共服务的能力。

表 1 2005 年省级以下地方政府的事权划分情况（单位：亿元，%）

事权支出 项目	省级		市级		县乡	
	规模	比率	规模	比率	规模	比率
基本建设	1045.5	39.1	993.1	37.1	637.2	23.8
农业支出	151.0	17.4	182.1	21.0	534.3	61.6
教育支出	628.6	16.9	725.6	19.4	2375.8	63.7
医疗卫生	236.0	23.2	316.7	31.2	466.8	45.6
社会保障	648.6	41.0	587.6	37.2	344.7	21.8
文体广播	143.7	22.8	166.0	26.3	321.3	50.9
科学技术	85.8	61.2	35.6	25.4	18.9	13.4
水利气象	56.2	18.5	68.2	22.4	180.1	59.1

注：资料来源于《2005 年地方财政统计资料》第 1582 页，中国财政经济出版社，北京；其中比率是各项目支出规模占省级财政各项目决算总规模的比例。

（二）重新调整省级以下地方政府事权划分

1. 事权划分和转移支付制度匹配的基本模式

转移支付制度的确定包括以下几个步骤：第一，确定省以下地方政府的事权范围及其引起的支出需求，即如何测算省以下地方政府的标准财政支出；第二，确定省以下地方政府的标准财政收入；第三，通过以上两个步骤，从而确定省以下地方政府标准财政收支缺口，明确省级政府对省以下的转移支付规模。由此看来，省以下地方政府的事权划分模式是建立省以下转移支付制度的前提和基础。在既定财力不变的情况下，省以下地方政府承担的事权范围决定了标准财政收支缺口，进而决定了转移支付规模的大小。一般而言，省以下地方政府的事权划分与转移支付制度匹配的模式具有以下两种。

模式一：上级政府事权分散模式。在地方政府事权划分中，给予省以下政府（市县政府）宽口径的事权职责，同时匹配省以下大规模转移支付，可称之为“大事权、大转移支付”模式。

模式二：上级政府事权集中模式。在地方政府事权划分中，给予市县政府窄口径的事权职责，同时匹配省以下小规模转移支付，可称之为“小事权、小转移支付”模式。

因此，对于省级以下转移支付模式的选择实质上是对地方政府间事权划分的反映，两种制度是一个问题的两个方面。一般而言，以往学者研究政府间事权划分的依据基于以下几个角度：第一，政府间事权划分有助于提高公共品的供给效率。一般而言，在辖区居民偏好完全显示的基础上，地方公共品供给可以达到最优效率，然而，辖区居民存在故意扭曲自己偏好的动机。在揭示居民真实偏好过程中，政府面临着高昂的搜寻成本和交易成本，而将事权授予给地方政府可以在一定程度解决这个问题。一方面，地方政府更了解本地区居民的偏好，减少了总成本。另一方面，不同地区的公共品需求状况不同，由地方政府来提供公共品可以提高社会总体资源配置效率；第二，地方政府辖区内的外溢性产品的存在产生了分权的需要。不同的产品受益范围不同，如果一旦某项公共产品的受益范围扩大到某一个地区之外，那么这项产品就应该有这些地区的上级政府来负担。这种按照受益范围确定事权的方式有助于缓解由于产品外溢性带来的供给不足问题。

然而，仅从传统经济理论的角度研究我国省以下地方政府事权划分的问题是不够的，必须结合我国当前的基本情况和经济体制进行深入探讨，从我国分权体制的角度寻找一种能与地方政府目标相兼容的事权划分模式。

2. 我国省以下地方政府事权划分模式选择的基本思路

在我国市场化改革过程中，地方政府逐渐成为市场经济体制中的重要主体，有了自己的目标函数。二十世纪八十年代起，中央政府下放了投融资权限，扩大了地方政府的投融资审批权限，同时将部分国有企业的管理权下放至省一级（银温泉、才婉茹，2001）；1994年的分税制改革将财权在中央和地方政府之间进行了初步划分。这种行政性分权的确立在一定程度上促进了地方政府产生自我发展的动机，并促进了经济增长。然而，地区经济发展状况成为考核地方政府官员政绩的主要标准。以GDP为主要内容的政绩考核机制与我国的行政性分权相结合，出现了很多问题，表现在以下方面：

第一，地方保护主义和地方市场分割。地方政府为了本地的利益，通过行政管理手段，限制外地资源进入本地市场或者本地资源流向外地的行为（银温泉、才婉茹，2001）。地方政府拥有大量竞争性领域国有企业，为了保护这些企业的发展，地方政府往往通过行政性权力，减少本地国有企业的竞争压力，增加企业收入。事实上，这反映了市场化改革过程中公共财政尚未真正确立，地方政府职能尚未完全转向公共服务领域。

第二，地方政府竞争引起了各地区出现“重经济性公共服务，重社会性公共服务”的趋势。地方政府竞争是指区域经济体中的政府间围绕着吸引流动性的要素展开竞争，以增强各区域经济体自己的竞争优势（周业安、冯兴元、赵坚毅，2004）。然而，由于现行政绩考核

机制的制约，我国各地方政府之间围绕 GDP 增长进行了激烈竞争，有学者称之为“晋升锦标赛”（周黎安，2007）。在“晋升锦标赛”式的地方政府竞争下，导致了两种结果：一是地方政府的招商引资热。各地区为了增加地区产出，纷纷将招商引资作为政府重要工作之一，并利用各种财政、税收、信贷手段来发挥对流动资本的吸引作用；二是地方政府的支出结构偏向于经济性公共服务。由于地方政府官员任期较短，虽然教育、医疗、科学技术可以提高劳动力素质，但是其作用往往时滞较长，而基础设施一方面可以优化区位优势，发挥引资的作用，另一方面基础设施项目建成之后立刻就可以形成 GDP，因此，地方政府为了地区产出的增长必然造成财政支出偏重于“见效快、增长效应明显（傅勇、张晏，2007）”的基础设施投资，而忽视教育、卫生、科学技术等社会性公共服务的投入。

因此，在选择我国的省以下地方政府的事权划分模式时，必须要考虑以上问题，选择一种与地方政府目标相兼容的模式，更好的发挥地方政府的主观能动性。本文主张采取以下模式：省以下事权划分和转移支付制度不能采用“一刀切”，大部分地区应该选择**模式二**，给予省以下地方政府较少的事权，同时省级政府对其的转移支付规模也较小；少部分地区选择**模式一**。究竟哪些地区可以采用模式一，哪些地区采用模式二呢？

一般来说，应该根据主体功能区的选择来确定采取哪种模式。在《国务院关于编制全国主体功能区规划的意见》中，将我国区域划分成了优化开发区域、重点开发区域、限制开发区域和禁止开发区域。四种区域内的地方政府政绩考核机制和目标应该不同：在优化开发区域和重点开发区域中，政绩考核应该以经济目标为主，相应的在这些区域应该采取**模式二**；而限制开发区域和禁止开发区域内的地方政府政绩考核目标应该脱离以 GDP 为主的经济目标考核体系，建立社会性目标考核体系，这两个区域应采取**模式一**。其理由如下：

首先，如果不改变当前的财政分权体制和地方政府以 GDP 为主要内容的政绩考核机制，转移支付的规模再大，也不会改变地方政府公共服务支出结构失衡的局面，地方政府会将大部分转移支付用于提供经济性公共服务，教育、医疗等社会性公共服务水平不会有显著提高，基本公共服务均等化的实现遥遥无期。将基层政府提供社会性公共服务（教育、医疗、社会保障、环境保护、农业投入等）的部分事权上移，这样既发挥基层政府提供经济性公共服务的主观能动性，又能通过省级政府提供均等化社会性公共服务。由于社会性公共服务的受益范围和区域性公共品性质，教育、医疗等地方政府的事权上移不是指完全交给省级以上政府，而是在构建“以省级以上政府为主，市县政府为辅”的共事权负担机制，由上级政府主导事权，地方政府协调配合。同时，如果在限制开发区域和禁止开发区域取消改变以 GDP 为主要内容的政绩考核，用社会性服务的绩效来衡量地方政府政绩，采取模式一可以有效增强地方政府提供社会性公共服务的能力。

其次，将社会性公共服务事权部分上移，并经济性公共服务事权留在省以下地方政府可以有效约束地方政府的恶性投资冲动和地方保护主义行为。以往地方政府在进行基础设施投资时，不仅动用自有财力，而且还挤占用于教育、医疗等社会性公共服务资金，甚至挪用上级专向转移支付资金，其预算约束是“软”的。在规范事权之后，一方面，由于省以下地方

政府获得转移支付规模减少,对于它们来说,投资的预算约束面临硬化,各地区不得不根据自有财力水平进行量力而行的投资,减少了重复投资的现象;另一方面,由于省以下地方政府的事权仅限于交通设施、农田水利设施等经济性公共服务领域和部分社会性公共服务,那么它们应该尽快从竞争性国有企业中退出,既然地方政府不直接控制国有企业,地方保护主义就失去了基础。总的来说,公共财政制度是明晰地方政府事权的基础和制度保证,只有严格按照公共财政制度规则就能避免地方政府干预市场运行。

最后,由于限制和禁止开发区域内也需要提供一些交通设施、通讯设施、水利设施等经济性基础设施,但由于该地区无法通过经济发展来获取财政能力,那么这个地区的经济性公共服务支出需求也应该纳入一般性转移支付制度框架内,通过资本性因素法计算该地区应该获得的转移支付规模。

表2 不同主体功能区的事权划分和转移支付体系

功能区类型	政绩考核机制和省以下地方政府目标	省以下地方政府事权	省以下转移支付规模
优化和重点开发区域	以经济总量考核为主要内容,地方政府的目标也以经济目标为主	负担全部经济性公共服务,社会性公共服务由省级和省以下政府共同分担	小规模的一般性转移支付,辅之以专项转移支付
限制和禁止开发区域	不以经济总量作为考核依据,地方政府目标以社会性目标为主	负担全部社会性公共服务和社会性公共服务	大规模的一般性转移支付

总之,对于各地区省以下转移支付制度模式的选择依赖于对不同地区地方政府目标的判断。地方政府越是追求经济目标,那么事权就应该集中于经济性公共服务,社会性公共服务就应该上移,那么省级对下级的转移支付规模越小;地方政府如果不追求经济目标,那么事权应该下移至省以下地方政府,同时辅之以大规模的转移支付来实现公共服务均等化。

三、我国省以下转移支付制度的基本架构

在以上部分确定了省以下地方政府的事权范围之后,应该通过建立省以下转移支付制度来弥补地方政府收支缺口,促进基本公共服务均等化。对于省以下转移支付制度的基本框架包括转移支付的结构设置、转移支付的测定标准等。

(一) 省以下转移支付制度的设计目标和原则

省以下转移支付制度设计的目标应该是促进省内基本公共服务均等化,其含义是省以下地方政府在平均财政努力和行政管理效率一定的条件下提供均等化的基本公共服务。坚持公平、公正、公开的原则,以省内各地的自有财力水平、成本因素、支出需求和政府效率作为转移支付的基本依据,建立以具有均等化作用的一般性转移支付为主,以专项转移支付制度

为辅的省以下转移支付体系。

首先,省以下转移支付制度不能全部照搬中央对省级政府的转移支付模式。中央对省级政府转移支付制度存在很多问题,虽然一般性转移支付规模和比重不断提高,但是税收返还和专项转移支付的比重仍然存在很大比例,致使转移支付无法充分发挥均等化效果。省以下转移支付制度应以一般性转移支付为主,着力控制专项转移支付的比重,取消税收返还;其次,由于我国各地区所处的主体功能区不同,那么各地区转移支付制度的设计应有所差异,但是设计思路基本一致。对于限制和禁止开发区域来说,一般性转移支付不仅包括社会性公共服务的支出需求,还包括经济性公共服务的支出需求,因此,对该地区的资本性需求测算成为亟待解决的问题之一;最后,省以下转移支付制度应配合其他行政体制改革,才能有效发挥作用。由于我国行政层级较多,不利于发挥转移支付制度的均等化作用。因此,应该结合省管县的基本经验,推行财政体制的扁平化改革,将地级市和县级的财政层级归并,建立省级政府直接面向市级和县级政府的转移支付制度模式,这样可以在不影响既定行政管理格局的前提下有效减少转移支付中的效率漏损。

(二) 省以下一般性转移支付制度的设计

省以下一般性转移支付制度包括地区收入评估体系、支出需求评估体系和转移支付计算模型三个部分,即应先确定各地区的自有财政收入规模,应当全面衡量地方财政的收入能力,将预算没有反映到的财力全部考虑进来;其次,应该利用因素法测算地区支出需求,并使用一个科学合理的转移支付计算模型,确定省级政府对各个市县的转移支付数额。

1. 省以下地方政府收入评估体系

在转移支付制度建立过程中,首先要对省以下各地方政府的标准财政收入进行测算。所谓标准财政收入是指省以下各地方政府在平均税收努力水平下从其管辖范围内取得的地方税收收入(贾晓俊、岳希明,2009),其中平均税收努力程度用省内的平均税率 t 来表示。假设某省有 i 个地级市,第 i 个地级市第 j 种地方税税基为 B_{ij} ,第 i 个地区第 j 种地方税的实际税收收入为 T_{ij} ,那么第 j 种地方税的平均税率 $t_j = \sum_i T_{ij} / \sum_i B_{ij}$,那么第 i 个地级市第 j 种地方税的标准财政收入为 $S_{ij} = t_j B_{ij}$,则第 i 个地级市的标准财政收入为所有类型地方税的标准财政收入相加得到,即 $S_i = \sum_j t_j B_{ij}$ 。

本文对以上分析做以下说明:第一,标准财政收入这个概念将地方税征管效率纳入了地方政府的标准收入测量,在转移支付制度设计中,由于地方政府的征管效率低所导致的财力规模偏低并不能说明该地区标准财政收入规模也偏低,只是说地方政府应该提高征管效率以使得地区税收收入逼近于地区税收能力;第二,对于我国地方政府而言,对地方税税基的估计成为估测地方标准财政收入的关键;第三,在测定标准财政收入时,有些地区经常性的非税收入也应该纳入标准财政收入,因此,对这些非税收入的测量也成为测量标准财政收入的重点。

2. 省以下地方政府支出需求评估体系

中央对省级政府实施转移支付时,对省级政府支出需求和标准财政支出评估的基本思路是:首先,按照全国平均标准计算每个省的公共服务所需的财政支出;然后,利用成本差异系数来进行调整,从而得到每个省的标准财政支出。例如《2008年中央对地方一般性转移支付办法》给出了14项公共服务的标准财政支出计算方法。省以下地方政府支出需求评估方法应该借鉴中央对省级政府转移支付的方法,但是其中又有一些不同:

第一,尽管公共服务提供成本的省际差别非常大,但是省内差别并不明显。一般而言,公共服务提供过程中的支出需求成本包括建设成本、运营与管理成本两大部分,影响以上成本的因素主要包括海拔、人口密度、温度、市县平均运输距离、少数民族、产品价格等。除了极个别省份的地理环境较为复杂之外,大多数省份内部各地区的市场化程度、地理环境、劳动力成本、产品价格水平等趋于一致,因此,在确定大多数省份的省以下转移支付制度时,可以将成本差异系数近似设定为1。

第二,由于前面分析到,我国的省以下转移支付制度模式应该采取将大部分社会性公共服务事权上交给省级政府,同时可以将省级对市县转移支付规模压缩。因此,在确定转移支付规模时,应该根据省级政府和省以下政府的事权分担比例来确定省级政府对省以下政府的转移支付规模。例如某省以下地方政府的义务教育支出需求规模为 l ,其中省级政府承担 α 比例的事权,省以下地方政府承担 $1-\alpha$ 的事权,那么省以下地方政府的义务教育支出需求应该是 $(1-\alpha)l$,而不是 αl 。在确定省级政府对省以下地方政府转移支付规模时,应该设置一个省级和地方事权分担系数 β ,利用 β 来对公共服务总支出需求规模进行调整,以确定应该对省以下地方政府的转移规模。

第三,对于省以下地方政府支出需求测算中的成本因素选择也是至关重要的,对于不同地区不同类型公共服务的支出需求,成本因素的选择应该有所差异。例如以义务教育为例,人口结构对于其支出需求影响是显著的,有些地区适龄入学儿童的人口比例较大,那么对义务教育的需求相对较大;地区民族特点也会影响义务教育支出,有些地区必须实行双语教学,那么增加了其支出需求。再以社会保障为例,老工业基地城市的退休职工比例较高,那么对医疗和社会保障的支出需求较大。因此,省以下转移支付模式不能搞“一刀切”,要根据不同省份的各地区人口结构、产业结构、民族结构等特点来设计适合本地区的公共服务成本因素测算体系成为省以下转移支付制度的又一重点。

3. 转移支付计算模型的确定

在确定了省以下地方政府的标准财政收入和标准财政支出之后,就可以确定省级政府对省以下地方政府的转移支付规模:

对于优化和重点开发区域来说:省以下某地区得到的一般性转移支付=(该地区标准财政收入-该地区标准财政支出)×该地区与上级政府的事权分担系数

对于限制和禁止开发区域来说:省以下某地区得到的一般性转移支付=该地区标准财政

收入-该地区标准财政支出+该地区的资本性支出需求

（三）专项转移支付制度的设计

在建立了省以下一般性转移支付制度的同时，应该辅助以专项转移支付制度。专项的含义是指省级政府向省以下地方政府非经常性特定事项的转移支付形式，包括两个方面：其一，非固定性项目、突发性和特殊性项目。这些支出项目事先无法预测，在省以下地方政府预算中无法做出专门资金安排。例如突发自然灾害、公共卫生突发事件、公共安全事件等；其二，具有跨地区外溢性的项目。一般而言，很多公共服务受益范围覆盖到很多地区，那么应该在省级政府的主导下，受益范围内地方政府共同参与，来提供这种外溢性公共服务，那么省级政府应该给予地方政府专项转移支付例如地区河流治理、防护林的建设等。

既然专项转移支付具有非固定性、突发性和外溢性的特点，对这个制度的设计应该遵循以下几点：第一，它只能成为次要的、辅助的转移支付形式，其规模不宜过大；第二，应该建立一套专项转移支付的分配模式和计算方法，对其合理规模进行科学测定，必要性可以借鉴一般性转移支付中的因素法测定专项转移支付；第三，建立科学合理的专项转移支付项目绩效评估系统，提高资金使用效果；第四，加强专项转移支付的监督。

四、小结

通过以上部分的分析，本文对省以下转移支付制度模式进行了初步探讨，本文的主要结论是：

第一，建立省以下转移支付制度的前提是规范省以下地方政府的事权划分。而我国当前地方政府运行过程中的事权、财权划分特点是“事权下移，财权上移”，这种情况导致了我国基层政府的财政困难。

第二，在重新划分各级政府的事权时，应将地方政府目标函数融入到事权划分中，建立一种符合地方政府目标与事权划分的激励-相容模式。在当前我国分权体制条件下，对于不同主体功能区内的地方政府目标有所不同，那么事权划分的范围有所不同。在以GDP为基本目标的优化开发区域和重点开发区域，只保留经济性公共服务事权，应该将社会性公共服务事权与省级政府分担，并以省级政府为主，然后配之以小规模和省以下转移支付；在不以GDP为基本目标的限制开发区域和禁止开发区域，除了保留经济性公共服务事权之外，应该将社会性公共服务事权保留在省以下地方政府，同时辅之以大规模的转移支付弥补地区自有财力和支出需求的缺口。

第三，省以下转移支付制度包括一般性转移支付和专项转移支付两部分，不能照搬当前中央对省级政府的转移支付模式，应该建立以一般性转移支付制度为主，专项转移支付为辅的制度模式。

总之，为了实现公共服务均等化、增强省以下地方政府公共服务提供能力的目的，就必须改变目前省以下财政分配的模式，减少当前分配模式中不科学不合理不稳定因素的影响，建立一套规范的省以下转移支付制度便成为当务之急。然而，我们看到这套制度的建立不是

一蹴而就的,它需要对一系列理论问题进行梳理和分析,建立制度之后仍需要不断进行纠错,不断实现既定目标;同时,这套制度还需要一系列其他制度与之配套,例如行政管理体制改革、地方税制改革等。

参考文献

1. 安体富:“中国转移支付制度:现状、问题与改革建议”,《地方财政研究》2007年第1期。
2. 方晓利、周业安:“财政分权理论述评”,《教学与研究》2001年第3期。
3. 傅勇、张晏:“中国式分权与财政支出结构偏向:为增长而竞争的代价”,《管理世界》2007年第3期。
4. 贾康:“财政的扁平化改革和政府间事权划分”,《中共中央党校学报》2007年第6期。
5. 贾康、白景明:“县乡财政解困与财政体制创新”,《经济研究》2002年第2期。
6. 李军杰:“经济转型过程中的地方政府行为变异分析”,《中国工业经济》2005年第1期。
7. 乔宝云、张晓云、彭骥明:“财政支出分权、收入自治与转移支付的优化组合”,《财政研究》2007年第10期。
8. 银温泉、才婉茹:“我国地方市场分割的成因和治理”,《经济研究》2001年第6期。
9. 周黎安:“中国地方政府官员晋升锦标赛模式研究”,《经济研究》2007年第7期。