

以转移支付改革提升公共服务能力

文_杨志勇

从1994年分税制财政管理体制改革以来,中央对地方的财政转移支付一直是个重要问题。2013年,建立现代财政制度改革目标明确之后,财税改革进程明显加快。作为现代财政制度重要内容之一的政府间财政关系,也在持续改革之中。转移支付相关制度改革,特别是财政事权和支出责任划分的改革,取得了重大进展,一般性转移支付占比过低已不是主要问题,税收返还并回转移支付,转移支付分类明显合理,但转移支付分类口径、规模、方式以及公平与效率目标的协调仍然有进一步完善的空间。

一、一般性转移支付占比过低已不是主要问题

财政转移支付的问题,过去经常说的是转移支付结构不合理,一般性转移支付占比过低,专项转移支付占比过高。根据2019年预算报告,2019年中央对地方转移支付75399亿元,其中一般性转移支付67763.1亿元,占90%;专项转移支付7635.9亿元,占10%。可见,一般性转移支付占转移支付总额之比过低已经不是问题。2019年一般性转移支付占比扶摇直上90%,变化为何如此之大?2019年中央财政预算专门对此作了说明。

变化的主要原因是中央对地方的财政转移支付口径的重大调整。2019年中央财政将原转移支付中属于共同财政事权的项目整合设立共同财政

事权转移支付,暂列入一般性转移支付,以集中反映中央承担的共同财政事权的支出责任,进一步加强共同财政事权经费保障,更好推进基本公共服务均等化。同时,将中央对地方税收返还与固定数额补助合并,列入一般性转移支付。作出上述调整后,转移支付结构变化较大。这也就是说,在实际操作中,将中央对地方的税收返还与转移支付分开处理,新口径让税收返还(合并固定数额补助)回归转移支付,而且是并入一般性转移支付;原先在专项转移支付中罗列的现在以共同财政事权转移支付的方式并入一般性转移支付。一般性转移支付经过此等两方面的“扩军”,不可能不变大。为了便于比较,2018年执行数根据政府收支分类科目的变化作了调整。

这种调整体现了中央对地方转移支付最重要的是政策目标导向:一是保障地方政府财力;二是实现政府职能。2019年一般性转移支付中,共同财政事权转移支付达到31845.69亿元,主要用于保障教育、卫生健康、社会保障、农业农村、节能环保等领域共同财政事权有关政策的落实。专项转移支付7635.9亿元,扣除土地指标跨省域调剂收入安排的支出和整合新设自然灾害防治体系建设补助资金后,增长8.1%,主要用于保障污染治理、乡村振兴、重点区域发展等党中央、国务院重大决策部署的落实。

随着改革的深化,一般性转移支付占比已经超过90%,更直接的原因是转移支付分类口径调

整的结果。从此开始,转移支付的结构性问题已经解决,所面对的主要是一般性转移支付内部结构的优化问题。共同财政事权转移支付暂列入一般性转移支付,意味着2019年口径调整的做法仍有进一步优化的空间。但我们还是要看到其中的进步之处,特别是税收返还重新计入转移支付,体现了实事求是的精神。中央对地方的税收返还,是财力从中央向地方的转移,归入转移支付更加合理,一般性转移支付占比远远超过专项转移支付,这充分说明中央和地方财政关系改革已取得重大进展,并正按照深化财税体制改革总体方案的要求稳步推进。

二、转移支付分类口径、规模和方式仍有继续优化空间

一般性转移支付中有均衡性转移支付,还有各种各样的非均衡性转移支付,包括重点生态功能区转移支付、县级基本财力保障机制奖补资金、资源枯竭城市转移支付、老少边穷地区转移支付、产粮大县奖励资金、生猪(牛羊)调出大县奖励资金等。(参见《2019年中央对地方转移支付预算表》)这些非均衡性转移支付既有补足一般财力不足的功能,又有明确的专门政策目标,无论在分类技术上如何处理,都改变不了它们在实质上与专项转移支付的共通之处。这类转移支付如何处理,更能符合转移支付分类优化的要求,显然还需要进一步研究。

一般性转移支付与专项转移支付相比,有其优势,这主要是地方可以更加灵活地使用财政资金,从而提高财政支出效率。但是,一般性转移支付制度的设计和其他制度一样,一直在不断完善。在具体操作中,主要表现在标准收入和标准支出的确定上。

标准收入需要尽可能准确测算。科学地预测一级政府的潜在收入能力,有助于转移支付规模

的确定。影响收入最主要的因素是经济,这直接关系到税源的合理测算问题。税源在多大程度上可以转化为地方实际税收收入,既与当地税收征管能力相关,还受总部经济等其他因素影响。各地对税源的竞争,已是影响一地税收收入不可忽视的因素。非税收入种类繁多,影响收入的因素更多。标准支出也不容易界定,地方政府支出最重要的任务是提供公共服务。这既有全国统一要求的公共服务,也有根据地方实际情况确定的公共服务。公共服务的地区差异性需求以及各地公共服务提供成本的差异,决定了标准支出的确定也不容易。对于当下中国来说,改革开放带来了人口流动,释放了劳动力的潜能,带来了人口红利,与此同时,与流动人口密切相关的公共服务提供已有较大进步,但尚有诸多不足。标准支出的确定除了关注户籍人口之外,要更加重视流动人口合理的公共服务需求。标准收入和支出系数的科学界定,需要小心谨慎,否则可能误导转移支付决策。每个系数的背后可能是巨额财力的利益,调整起来并不容易。

标准收支缺口测算的公共决策程序需要进一步优化。有多少转移支付资金需要通过均衡性转移支付的方式提供给地方,也需要科学决策。影响转移支付规模的因素很多,中央和地方政府收入的划分方式和政府收入结构,都是直接影响因素。经济环境的变化、地区经济发展水平的变化、经济结构的升级、技术进步等,都会影响一级政府的本级收入,并进而影响转移支付规模的确定。宏观经济环境越好,一级政府收入的筹集就越方便。地区经济发展水平的分化,是必须直面的问题。改革开放以来,东部和中西部的经济差距受重视较多,但近年来,南北方经济差距问题浮出水面。南方,特别是中国版图的东南部,从广东到江苏,经济活力释放更加充分,这为地方政府收入提供了最基本的保证。转移支付是弥补地方财力不足的重要方式,因此,针对经济发展水平的

差异,转移支付必须作相应调整。经济结构的升级,服务业带来更多的税源,最终也会影响不同经济结构的地方财力。技术进步既是经济增长的重要源泉,也和地方政府财力有密切关系。对于影响地方财政收入能力的因素需要不断地加以总结,并形成制度,用于转移支付规模和方式的决策之中。

当下,中央和地方的财政事权和支出责任划分是影响一级政府财政支出规模的主要因素,相关改革还在进行之中。财政事权和支出责任划分越合理,后续制度的跟进效率就会越高。

三、转移支付既要重视公平目标,又不能忽略激励功能

转移支付是帮助财力相对不足地区提供公共服务的重要方式,天然地具有公平目标。无论是一般性转移支付,还是专项转移支付,都能促进地方公共服务的公平目标实现。转移支付仅仅考虑公平是不够的。任何一个制度都必须重视效率问题。转移支付如果不能有效地发挥其激励功能,那么最终可能事与愿违,导致财政资金效率低下。

当下中国正在推进预算绩效改革。转移支付的效率高低同样是预算绩效问题。转移支付与地区间的公共服务均等化有着密切关系。中央对地方的财政转移支付是中央层面对各地公共服务提供能力的调节,旨在让不同地方的公共服务都能达到一定水平。2018年,中央对地方税收返还和转移支付69673.99亿元,地方一般公共预算支出188198.26亿元。也就是说,地方财政支出中有37.02%依靠中央的财力支持。转移支付可以促进区域间公共服务的公平提供,但仅此是远远不够的。一些地方由于特殊的自然条件,很难依靠自身的努力得到提供公共服务所需的充分的资金,但这并不等于说这些地方就可以放弃自身的努力。

在一定区域间公平目标实现的同时,财政转移支付的效率也需要尽可能提高。

预算改革正在加快,按照预算绩效管理的要求,包括转移支付在内的财政资金的绩效均需进行评价,一方面是要看财政转移支付的目标是否实现,另一方面是要为下一步的支出提供依据。效率高,就可能继续得到财政转移支付的支持;效率低,财政转移支付就可能无法持续。

对于中央来说,专项转移支付方式支付的资金,考虑更多的是全国性的政策目标。从上级乃至中央政策目标的落实来看,专项转移支付比一般性转移支付更能促进政策目标的实现。这就是专项转移支付之所以需要存在的理由。在一般性转移支付占比已经不低的前提下,问题已经发生转变,转移支付决策的透明度更加重要,转移支付决策需要更多人参与其中。

当前,我国对口支援尚未形成正式的横向转移支付制度,这可能影响转移支付的效率。地区间的对口支援由于其灵活性,起到了正式的纵向转移支付制度所难以发挥的作用。但是,对口支援尚未在转移支付体系中正式化,这在很大程度上影响了对口支援合力的发挥,也不利于纵向转移支付和横向转移支付的协调配合。从提高转移支付效率来看,下一步中国有必要加快将对口支援融入转移支付体系。

转移支付既是国家大事,又与个人密切相关。一个地方的公共服务质量如何,覆盖面如何,都离不开转移支付。个人的评价和参与,是转移支付制度进一步完善的极大推动力。对于任何一个地方来说,除非自然条件特别恶劣,总体上都需要发挥当地的潜能。只有公平和效率目标都充分考虑,转移支付制度的激励功能才能充分发挥,转移支付制度的可持续性才可能得到保障。■

(作者系中国社会科学院财经战略研究院研究员)

(责任编辑 吕红娟)