

加大转移支付引发的思考：如何重塑中央与地方财政关系

中国社会科学院财经战略研究院副院长、研究员 杨志勇

2020 年，中央对地方的财政转移支付达到 83915 亿元，比上年增加 9500 亿元，增长 12.8%，增量和增幅都是近年来最高的。中央对地方财政的转移支付大幅度增加，特别是，转移支付的重点向中西部和困难地区倾斜，可以更好地保障地方各项事业的发展。

中央对地方的转移支付中，县级基本财力保障机制奖补资金增长 10%、均衡性转移支付增长 10%、老少边穷地区转移支付增长 12.4%，这都充分体现了财力下沉为地方财政平稳运行提供充分支持的工作思路，将确保地方财政特别是基层财政的正常运行，为地方做好“六保”“六稳”工作提供必要的资金支持。

加大转移支付，服务“六保”促“六稳”

财政工作历来强调发挥中央和地方两个积极性。这是由我国是大国这一国情所决定的。中央不可能完全代替地方决策。“上头千条线，下面一根针”，地方工作尤其是基层工作纷繁复杂。如果“上级压下级，层层施压”，而不尊重工作的基本规律，是做不好基层财政工作的。

2020 年是特殊的一年，突如其来的疫情，让地方财政特别是基层财政工作的难度大幅度提升。全国经济下行压力很大，第一季度 GDP 出现了少见的负增长。第二季度以来，经济逐步回暖，但短期内地方财政要普遍摆脱困境，难度极大。

在地方财政普遍困难的同时，“六保”“六稳”工作压力进一步加大。“六保”是底线，以“六保”促“六稳”，稳中求进，这是当前经济社会工作的战略。“六保”中的任何一项，都需要财政的保障。在短期内，仅靠地方财政自身的努力，做好“六保”工作都有相当的难度，更不用提“六稳”。因此，中央加大对地方的转移支付，可以为地方做好“六保”“六稳”工作提供强有力的支持。

2020 年中央对地方的财政转移支付，不仅仅表现在转移支付规模的扩大上，而且还表现在特殊转移支付机制的建立上。创新转移支付方式，让资金直达市县基层、直接惠企利民。这种转移支付方式，对财政资金的截留挪用作了必要的防范，将更好地促进特殊转移支付主要用于保就业、保基本民生、保市场主体等目标的实现。

2020 年中央在加大对地方财政转移支付的同时，强调省级财政的主体责任和县级财政的保障责任，确保县级财力不低于上年，充分发挥县级财政的作用，保障县级财政这一基层财政的最重要主体的运行。转移支付也充分发挥国库管理现代化和技术进步的有利条件，完善“中央到省、省到市县”的监控机制，切实保障基层“三保”支出需要。

中央加大对地方财政的转移支付，是建立在财政资金的有效筹集基础之上的。财政赤字率的提升，抗疫特别国债的发行，中央本级支出安排负增长，各级政府过紧日子，盘活存量财政资金，各类结余、沉淀资金要应收尽收、重新安排，都是筹集可用于转移支付资金的重要手段。

促进公共服务有效提供，通盘考虑激励和约束

随着中央加大对地方财政的转移支付，我们应该深入思考中央与地方财政关系问题。

第一，什么样的中央与地方财政关系才是理想的？我们一直强调中央和地方两个积极性，这仍然要坚持，但仅此还不够。从现实出发，无论财政体制如何设计，目标都是为了有效提供公共服务。反过来说，只要是有利于公共服务有效提供的财政体制，所构建的中央和地方财政关系就是改革目标所指。

一级政府一级财政，可以更好地发挥制度的激励效应。财权、财力、事权的匹配，是公共服

务有效提供的基础。一级政府提供特定的公共服务，需要相应的财力。如果配置给一级政府的事权需要耗费的财力超过了该级政府的财力，那么结果必然是事权无法得到很好的落实。所以，为事权的落实分配相应的财力是重要的。但是，这还不够。

如果地方各级政府都不积极筹措财力，而只是想着“等靠要”，那么中央政府最终将无法承受。对于大国来说，就更是如此。合理配置中央和地方的事权和财权就是必然的选择。中央政府面对地方政府的财力诉求，不能做到“有求必应”，否则国家财政无法承受。

因此，赋予地方事权的同时，配置相应的财权，让财权与事权基本匹配是较好的选择。根据所赋予的财权测算的地方政府收入能力，即地方政府潜在的收入不足以满足支出需要时，就应该有相应的补助（中央对地方的转移支付）。地方财政潜在收入不等于实际收入，有时多，有时少，多了归地方灵活使用，少了由地方自行筹措资金，前者是激励，后者是约束，这样才能真正体现一级财政的要求。

第二，政府事权的变化，往往意味着中央和地方政府事权划分的变化，让人们重新思考公共服务提供的划分问题。

突如其来的疫情，让人们重新思考公共卫生服务的提供。2003年“非典”之后，公共卫生服务的重要性得到了初步的认识，财政的公共卫生投入也随之增加。新冠肺炎疫情发生之后，更多的公共卫生服务短板被认识到。这些短板亟待补齐。

这些短板的弥补，是政府事权，没有什么争议，但事权如何在中央和地方之间，如何在地方各级政府之间划分，则有商量余地。无疑，这需要根据公共卫生服务的特点，结合各级政府的优势，合理配置。

目前关于中央和地方财政事权划分的思路还不够开阔。虽然财政事权直接对准的是财政投入的责任，但财政事权不代表政府事权的全部。政府事权包括财政事权和非财政事权，前者需要政府花钱来办事，后者往往通过政府规制的方式来达到目标，而不需要政府花钱。政府不花钱办事和花钱办事是相互替代的，因此，需要综合考虑财政事权和非财政事权。

仍以公共卫生服务为例加以说明。其中的一些服务可能是个人和社会就可以提供的，或让个人和社会提供更有针对性，那就可以考虑如何引导个人和社会来参与公共卫生服务的提供。公共卫生服务虽然属于公共服务，让个人和社会在此发挥作用可以弥补由政府单一主体提供的某些缺陷。非财政事权可以部分替代财政事权，政府在财政事权部分所需要的公共卫生投入就会减少，各级财政的投入规模也会作相应的缩减。

中央对地方以及地方上级对下级的转移支付也要作相应的调整。总体上，事权的调整，要求各级政府在事权划分、财权和财力划分等方面做相应调整。

第三，建立中央对地方的财政救助机制亟待提上议事日程。

1994年分税制财政管理体制体制改革之后，中央和地方财政关系按照社会主义市场经济体制改革的要求作了相应调整。2012年以后，特别是十八届三中全会以来，随着预算法的修正，地方财政可以有赤字，标志着地方财政的相对独立性进一步增强。这为增强地方财政预算硬约束提供了契机。

毫无疑问，一级政府一级财政，怎么强调预算硬约束都不过分。但实现预算硬约束是有条件的。如果一级地方财政财源萎缩或财力基础薄弱，无论地方政府如何努力，也无法满足支出的需要，那么，在这种背景下，希冀通过预算硬约束让地方自救，基本上只会落空。我们说，预算硬约束也要建立在财政体制的合理设计之上，只有可得到执行的财政体制才是可信的。

一般情况下，作为一级财政的地方财政，收支运行中，或有结余，或有赤字，都是正常的。结余可以留待未来年份再支出。地方财政在挖掘税收收入潜力之后，仍入不敷出，则需要采取措施筹措资金。非税收入、产权收入（变卖资产收入等）等都可以弥补可支配财力的不足。如果还是不足，地方财政就会出现赤字，赤字就意味着发债，而地方债务最终是要偿还的。如果地方未来没有偿债能力，那么发债就不是弥补赤字的好途径。在这种背景下，上级财政直至中央财政增

加转移支付是最佳的选择。2020 年中央加大对地方财政的转移支付，就属于这种情形。疫情的发生让这个机制变得更加清晰。

地方遇到财政困难，有两种可能：第一种是无力还债，甚至借不到钱；第二种是未来能够偿还债务。对于第一种情形，中央对地方的财政救助很重要。对于第二种情形，中央财政也不能视而不见。好的财政体制应该具有激励功能。如果只对第一种情形下的地方政府进行救助而对第二种情形下的地方政府视而不见，就可能被理解为对后者的惩罚。可见，中央对地方的财政救助机制，不应该只是地方缺钱就给的机制，而是要通盘考虑激励和约束，让各级财政的运行有一个更加公平的环境。