

我国中央财政对地方转移支付制度优化思考： 现状、问题与对策

张亚静

中国财政科学研究院，北京

收稿日期：2024年7月3日；录用日期：2024年7月16日；发布日期：2024年9月4日

摘要

全球多数国家实行多级预算制度，不同层级的政府相应编制对应级次的预算。我国目前实行“一级政府一级预算”的预算管理制度，中央政府编制中央政府预算，地方各级政府对应编制地方各级政府预算。我国中央财政对地方转移支付结构清晰、规模可观、成效显著，但其中仍存在值得注意的问题，包括：中央财政对地方转移支付与政府间财政事权和支出责任划分结合不够紧密，共同财政事权转移支付管理模式不清晰，中央财政对地方转移支付制度的规范性和权威性不足，中央财政对地方转移支付管理仍有进一步规范的空间。基于此，本文提出中央财政对地方转移支付制度优化的四条对策：第一，明确中央财政与地方共同财政事权转移支付的管理模式；第二，积极考虑推动研究中央财政对地方转移支付条例；第三，结合财政事权和支出责任的划分，调整中央财政对地方转移支付的“三个比重”；第四，进一步优化提升中央财政对地方转移支付的管理水平。

关键词

转移支付，财政体制，财政事权

Reflections on the Optimization of China's Central Finance to Local Transfer Payment System: Current Situation, Question and Countermeasure

Yajing Zhang

Chinese Academy of Fiscal Sciences, Beijing

Received: Jul. 3rd, 2024; accepted: Jul. 16th, 2024; published: Sep. 4th, 2024

Abstract

Most countries in the world implement multi-level budget system, and different levels of government prepare corresponding levels of budget. At present, China implements the budget management system of “one level of government and one level of budget”, in which the central government prepares the central government budget and the local governments at all levels prepare the local government budgets. Transfer payments from the central government to local governments have a clear structure, considerable scale and remarkable results, but there are still some noteworthy problems, including: The central government’s transfer payments to local governments are not closely integrated with the division of fiscal powers and expenditure responsibilities between governments, the management model of transfer payments for common financial powers is not clear, and the central government’s transfer payment system to local governments is not standardized and authoritative enough and there is still room for further standardization of the management of central financial transfers to localities. Based on this, this paper puts forward four measures to optimize the transfer payment system of the central finance to the local government: First, clarify the management mode of the transfer payment of the common financial authority of the central finance and local government. Second, we should actively consider promoting the study of regulations on transfer payments from the central government to local governments. Third, we will adjust the “three proportions” of transfer payments from the central government to local governments in light of the division of fiscal powers and expenditure responsibilities. Fourth, we will further improve the management of transfer payments from the central government to local governments.

Keywords

Transfer Payment, Financial System, Financial Authority

Copyright © 2024 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

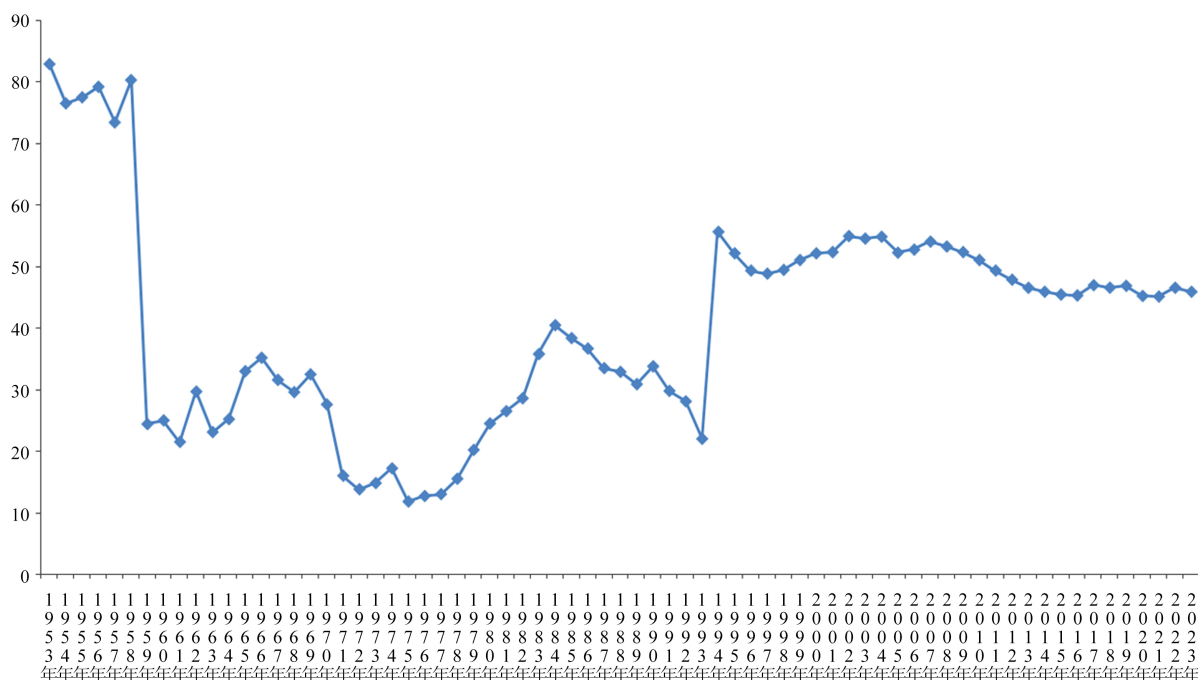
1. 引言

全球视角下观察，多数国家都实行多级预算制度，即不同层级政府有各自的预算。我国目前实行也是多级预算制度。根据《中华人民共和国预算法》第三条规定，我国实行“一级政府一级预算”，设立中央、省、自治区、直辖市，设区的市、自治州，县、自治县、不设区的市、市辖区，乡、民族乡、镇五级预算。全国预算由中央预算和地方预算组成，全国人民代表大会审查批准中央预算，地方各级人民代表大会审查批准各级预算。政府间转移支付包括纵向和横向两个维度，分别为上级财政对下级的转移支付和同级财政之间的转移支付，而本文的研究侧重点为中央财政对地方的纵向转移支付。基于我国目前中央财政对地方转移支付的现状，笔者对中央财政对地方转移支付与政府间财政事权和支出责任划分的结合、共同财政事权转移支付管理模式清晰度、中央财政对地方转移支付制度的规范性和权威性、中央财政对地方转移支付管理及治理水平等角度着手分析了当前央地转移支付制度存在的相关问题，最后从管理模式、法律制度及比重调整三个方面提出可供改革参考的相关对策建议。

2. 中央财政对地方转移支付现状

我国自 1994 年施行分级分税财政体制改革以来，中央财力及宏观调控能力得到显著改善和切实增强 [1]。从中央财政收入占全国财政收入比重视角来观察，经由 1994 年底及以后的统计数据显示，中央财政

收入占全国财政收入的比重在 1993 年经历触底反弹,并在 1994 年后始终保持在 45%~50% 的总体水平(详见图 1),且可观察有相当一段时期得以持续保持在 50% 以上。虽然这一比重自 2008 年全球金融危机以来显示有所下降,但总体观察仍然可以得到相对确定的结论,即中央财政收入占比过低的历史问题已通过财政体制机制改革基本得到了根本解决[2]。从财政支出角度来观察,中央本级支出占中央财政总支出的比例则始终维持在 30%~35% 的水平,近年来还呈现出中央本级支出占比持续下降的趋势,基本维持在 32% 左右。作为全球典型的单一制财政,我国中央本级支出缩减所产生的财力空间,实际上构成进一步优化提升中央政府对地方转移支付的财力基础。



数据来源:国家统计局网站 <https://www.stats.gov.cn/>、财政部网站 <http://www.mof.gov.cn/index.htm>。

Figure 1. Proportion of central government revenue in national revenue from 1953 to 2023 (unit: %)

图 1. 1953~2023 年中央财政收入占全国财政收入比重情况图(单位: %)

(一) 中央财政对地方转移支付现状

就现状来看,我国中央政府预算体系由一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保险基金预算四本预算构成。其中,社会保险基金预算资金本身具有较强特殊性,所以本文研究时不再考虑;政府性基金预算、国有资本经营预算中的中央对地方转移支付,按照预算管理规定纳入专项转移支付管理,2023 年预算数分别为 896.6 亿元、44.55 亿元,相较一般公共预算中的转移支付数额而言,规模均过小,所以本文研究时也暂不再将其纳入研究范畴。本文侧重研究观察的中央财政对地方的转移支付,限于中央政府预算体系当中的一般公共预算范畴。根据 2023 年公开数据,中央财政一般公共预算中对地方的转移支付预算数为 100,625 亿元。

自 1994 年分税制改革以来,我国中央财政就已构建起由财力性转移支付(即所称的一般转移支付)和为实现中央特定政策目标设立的转移支付(即所称的专项转移支付)组成的中央财政对地方转移支付体系[3]。财力性转移支付资金由地方政府统筹使用而不设定固定用途,专项转移支付资金地方政府须专款专用。2009 年后,中央财政对地方转移支付体系由一般性转移支付和专项转移支付构成,强调以一般性转

移支付为主体，并越来越注重在转移支付体系划分中逐渐呈现出与财政事权和支出责任划分相结合。

(二) 中央财政对地方转移支付规模现状

在结构基础上对规模进行观察，中央财政自 1994 年以来对地方转移支付规模随着中央财政收入增长年年递增，已从 1994 年的 461 亿元(人民币)增长到 2024 年预算数额 102,037 亿元(人民币)，增加了 220.3 倍，年均增长率达到 19.7%。此外，1994 年以来中央财政对地方转移支付规模逐年递增，中央政府宏观调控能力不断增强，还可通过中央对地方转移支付规模分别占中央财政支出和相当于地方财政支出的两个占比大幅度增长体现。

一方面，中央财政对地方转移支付比重不断提升。2024 年中央对地方转移支付预算数 102,037 亿元，占中央一般公共预算支出的 70.8%，比 1994 年的 14.7% 提高了 50.1 个百分点。1994 年至 2010 年中央对地方转移支付占中央一般公共预算支出比重逐年增高，2011 年占比超过 60%，此后多年一直维持在 60% 以上。2020 年以来，为更好地应对新冠肺炎疫情对地方财政运行的影响，中央财政加大了对地方财政的转移支付力度，中央对地方转移支付占中央一般公共预算支出比重提高到 70% 以上。另一方面，2023 年中央对地方转移支付预算执行数 102945.19 亿元，相当于 2022 年地方财政支出决算数 236354.42 亿元的 43.6%；比 1994 年的 13% 提高了 30.6 个百分点。1994 年至 2010 年中央对地方转移支付相比于地方一般公共预算支出的比重逐年增高，2008 年至 2012 年前后比重达到峰值，维持在 37% 到 38%，2018 年回落至 32.8%，2023 年提高到 43.6%。

(三) 中央财政对地方转移支付效果现状

经过分税制财政管理体制体制改革以来近 40 年的改革发展，目前总体上形成了以财政事权和支出责任划分为依据，以一般性转移支付为主体，共同财政事权转移支付和专项转移支付有效组合、协调配套、结构合理的转移支付体系。分税制改革前财政包干管理体制模式多样、复杂的情况彻底改变，限制了财政管理体制“一对一”谈判、“讨价还价”等自由度，减少了中央对地方补助的随意性[4]。

一般性转移支付方面，均衡性转移支付作为最纯粹的一般性转移支付，设立的政策初衷为均衡地区间财政收支水平，目前已构建起合理测算中央和地方的财政收支水平的模型，测算确定各省资金分配数，并通过不断改进标准财政收入、标准财政支出、标准财政供养人员等资金分配因素的测算方法，完善测算模型。2024 年预算数达到 25744.12 亿元，占中央对地方一般性转移支付预算数的 28.8%，发挥着促进地区间基本公共服务均等化的基础性作用。为提高地方解决县乡财政困难和保工资、保运转、保基本民生的积极性，按照“以奖代补”的思路建立新型激励机制，设置县级基本财力保障机制奖补资金。围绕主体功能区建设，建立重点生态功能区转移支付。增强资源枯竭型城市基本公共服务保障能力，帮助其逐步化解累计的公共服务和社会管理等方面的历史欠账，设立资源枯竭城市转移支付。

3. 中央财政对地方转移支付的情况分析

(一) 中央财政对地方转移支付结构较为清晰

当前实践运行当中，对中央财政对地方转移支付进行分类观察：首先，一般性转移支付是指中央财政为弥补欠发达地区的财力缺口，缩小地区间财力差距，安排给地方财政的财力性补助资金。该类转移支付资金没有固定用途，地方财政统筹使用。2024 年，一般性转移支付包括均衡性转移支付、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、共同财政事权转移支付、税收返还及固定补助、体制结算补助。在一般性转移支付和专项转移支付基础上，为与财政事权和支出责任划分改革相衔接，2019 年中央财政新设共同财政事权转移支付，暂列一般性转移支付项下，待今后修订预算法时再作调整。2024 年，共同财政事权转移支付预算数额 38082.34 亿元，占转移支付预算数额的比重为 37.3%。设立共同财

政事权转移支付，按照各地财力状况确定转移支付比例，既保障了相关领域政策有效落实，又体现了财力均等化的导向；既维持了中央和地方财力格局基本稳定、保护了东部地区增加收入的积极性，又促进了区域协调发展，实现了多元政策目标的有机统一。其次，专项转移支付是根据政府间事权划分，中央财政为实现特定的宏观政策及事业发展战略目标，对委托地方政府代理的一些事物进行补助所安排的资金。2024 年中央对地方专项转移支付预算数额为 7790.58 亿元，其中基建支出 5000 亿元，其他项目主要集中在为引导地方落实中央政府政策而设立的生态文明建设、普惠金融、服务业发展等方面的补助资金，以及对应中央事权并委托地方具体实施的重大传染病防控等补助资金[5]。

实行中央财政对地方的转移支付，是实现财力与财政事权相匹配的重要手段，总体观之，我国中央财政对地方转移支付结构较为清晰，中央财政能够通过集中财力富裕地区的部分财力有效转移到发展较为落后、财力薄弱的地区，弥补其财力缺口，均衡地区间财力，从而达成推进基本公共服务均等化、促进区域协调发展等中央政府特定的公共政策目标[6]。

(二) 目前中央对地方转移支付规模可观

一般性转移支付与专项转移支付结构变化，体现了中央的执政理念和政策导向。纵观 1994 年以来，中央对地方转移支付侧重一般性转移支付还是专项转移支付的历程较为波折。1994 年至 2000 年专项转移支付项目数和规模激增，2001 年至 2006 年财力性转移支付规模逐步提升，2006 年财力性转移支付规模占中央对地方转移支付总体规模比重达到 54%，2007 年至 2008 年专项转移支付规模略有增加，从 2008 年开始一般性转移支付规模不断攀升，专项转移支付项目数和规模不断被大规模削减，2018 年一般性转移支付规模占中央对地方转移支付总体规模比率达到 62%。2019 年中央财政完善和调整转移支付结构后，一般性转移支付占中央对地方转移支付总体规模比重达到了 89.8%。2024 年中央预算安排的转移支付中一般性转移支付占比为 87.5%。

(三) 中央对地方转移支付效果显著

专项转移支付方面，基本采用“因素法”与“基数法”相结合，在“基数”加“增长”的基础上，采用“因素法”分配，并在分配资金过程中考虑财政困难系数、政策目标人口等；或者采用“项目法”，集中在节能减排、生态环境整治等需要落实中央政策的领域，通过试点示范城市、产业补贴等方式，引导地方加大投入。为推进地区间基本公共服务均等化，转移支付分配多向中西部财力薄弱地区倾斜，支持了欠发达地区的行政运行和社会事业保障。一般性转移支付分配时，综合考虑各省困难程度，设置财政困难系数，在测算时向中西部地区倾斜。专项转移支付分配时，考虑各省财力状况，通过设置各省的补助系数、分配比例，并运用财政困难系数，向财力薄弱地区适度倾斜。中央对地方转移支付在均衡地区间支出水平方面作用显著。1994 年至今的中、西部地区年度财政收支相当于东部地区的比例，可以直观反映出中央对地方转移支付分配进一步向财力薄弱地区倾斜，均衡地区间财力、推进地区间基本公共服务均等化的突出效果[7]。

中部地区近几年年度财政收入相当于东部地区的比例基本维持在 44% 左右，而财政支出比例维持在 79% 左右；西部地区近几年年度财政收入相当于东部地区的比例基本维持在 35% 左右，而财政支出比例维持在 72% 左右，收支差距主要原因是中央对地方转移支付资金向中西部地倾斜。中、西部地区年度财政支出相当于东部地区比例，高于中、西部地区年度财政收入相当于东部地区比例的差值，从 1994 年开始不断增大，中部地区在 2009 年比例差值达到 36.5 个百分点，近几年略有下降，基本维持在 32% 左右；西部地区在 2009 年后比例差值达到 39.2 个百分点，近几年一直在 37 个百分点左右波动。

4. 中央对地方转移支付制度目前存在的问题

虽然目前中央对地方转移支付结构清晰、规模可观、成效显著，但是在中央对地方转移支付与政府

间财政事权和支出责任划分的结合方面、在共同财政事权转移支付管理模式清晰度方面、在中央对地方转移支付制度的规范性和权威性方面、在中央对地方转移支付管理及治理水平方面，仍存在相应问题亟待进一步优化提升。

(一) 中央对地方转移支付与政府间财政事权和支出责任划分的结合度不高

各领域财政事权和支出责任划分尚未全部完成，个别事项的中央与地方财政事权和支出责任划分不明确，与之相对应的转移支付政策目标、中央与地方分担责任不清晰。中央事权应由中央本级直接承担支出责任，却存在通过安排转移支付委托地方政府承担，弱化中央宏观调控职能，影响中央政策落实效果。地方事权应由地方政府承担，却存在引导类、救济类、应急类的转移支付，由中央政府额外承担不匹配的支出责任，挤占转移支付总体规模，降低资金总体使用效率，并且不利于最大化发挥地方政府的积极性[8]。

(二) 共同财政事权转移支付管理模式清晰度待提升

目前，中央财政对转移支付的管理思路是每项转移支付对应一个资金管理办法，办法规定该项转移支付涉及的职能部门、资金分配、申报、审核、下达等具体管理事项。一般性转移支付没有统一的管理办法约束。专项转移支付有统一的管理办法，全面限定了专项转移支付设立和调整、预算编制、资金申报、审核和分配、资金下达、拨付和使用方面的管理模式。

目前共同财政事权转移支付列在一般性转移支付中，参照中央财政对一般性转移支付的管理模式，没有设定统一的管理模式。实际上很多共同财政事权转移支付项目带有特定的政策目标，资金也多带有专款专用的性质，适合参照专项转移支付管理模式，制定统一的管理办法限定管理模式。基本公共服务领域中央与地方共同财政事权和支出责任划分改革方案明确了 18 项共同财政事权转移支付的基本管理模式，这 18 项管理清晰的转移支付具有与市场界限清晰、基础标准明确、支出责任及分担方式确定的特点，但除此之外的共同财政事权转移支付的管理模式不清晰。即使 2019 年转列后，一部分共同财政事权转移支付已修改资金管理办法，但基本是在原有专项转移支付管理办法的基础上，调整支出方向、支持范围、完善分配的因素及权重等，在管理模式上与原来区别不大[9]。

(三) 中央对地方转移支付制度的规范性需加强

中央财政或会同项目主管部门，对每项转移支付分别制定相应的资金管理办法，但缺乏统一的管理规章制度。各个管理办法都属于部门规章，没有制定更高层面的法律法规。在没有统一的管理规章制度的限定下，各项转移支付管理办法，由实施管理职能的部门制定，各项转移支付资金管理办法规定的涉及部门管理职责、资金申请、分配、使用、监督检查等方面的管理模式各自为政，五花八门。从资金分配模式看，有的转移支付按项目法管理，地方财政申报项目，中央财政审核；有的转移支付按因素法将资金切块给地方财政，由地方财政按照中央限定用途使用[10]。

(四) 中央对地方转移支付管理应规范

中央对地方转移支付的信息公开透明度有待进一步提高。目前相当一部分转移支付公开了资金管理办法和资金各省分配结果，但测算分配过程并未公开。转移支付资金使用效果评价管理仍需完善。一般性转移支付作为财力性补助，目前难以评价其资金使用效果。专项转移支付已构建其绩效评价体系，评价指标体系需要继续优化、细化。共同财政事权转移支付没有明确的资金使用效果评价体系，目前是参照专项转移支付模式开展绩效评价。

5. 规范中央对地方转移支付制度的总结与思考

2023 年中央经济工作会议明确，要谋划新一轮财税体制改革。规范中央对地方转移支付制度是提高财政资金使用效率、促进区域协调发展的重要途径。通过明确财政事权划分、制定统一管理办法、推动

立法研究、调整转移支付比重以及提升管理水平等措施,可以进一步优化提升中央对地方转移支付制度,实现财力与财政事权的更好匹配,推动经济社会高质量发展。结合中央与地方财政事权划分、收入划分,就规范中央对地方转移支付提出以下思考:

(一) 明确中央与地方共同财政事权转移支付的管理模式

该项转移支付涉及领域均对应中央与地方共同事权,故管理核心在于中央和地方支出责任边界的划清,各负其责,各担支出。除城乡义务教育、基本养老金等标准明确、中央与地方分担比例明确的转移支付外,中央可以根据行业政策,将每个共同财政事权转移支付项目划为若干个分支出方向,每个分支出方向对应中央不同的政策,各项政策的支出责任由中央全部负担,分支出方向实行动态调整机制,由地方承担共同财政事权转移支付对应领域保障的兜底责任。转移支付资金申报、资金分配、资金下达、资金使用方式等具体管理方式宜与政策相适应,不必明确限定。制定统一的共同财政事权转移支付管理办法,重点明确转移支付项目设立、预算管理、国库支付等基本性、原则性财政管理规定,对于资金申报、资金分配、资金下达、资金使用方式等具体规定不做限定^[11]。

(二) 积极考虑推动研究中央对地方财政转移支付条例

早在2004年,全国人大常委会就提出了制定财政转移支付法的规划。《国务院国关于改革和完善中央对地方转移支付制度的意见》(国发[2014] 71号)提出尽快研究制定转移支付条例,条件成熟时推动上升为法律。建议尽快研究制定财政转移支付条例,对转移支付项目立项、规模确定、资金申报、资金分配等方面的管理,绩效评价,监督管理,法律责任等作出要求,硬化转移支付管理的制度约束。在条例中,确定转移支付的分类,赋予共同财政事权转移支付法律地位,解决其管理体制不顺的问题。明确转移支付预算编制、审批、下达的程序。横向方面,解决财政部门与主管部门在转移支付管理中的责任划分;纵向方面,解决中央和地方财政部门、地方各级财政部门在转移支付管理中的职权划分^[12]。

(三) 结合财政事权和支出责任的划分,调整中央对地方转移支付的“三个比重”

一方面,完成各领域事权和支出责任划分,相应调整转移支付项目及对应的分类、规模、分配方式。中央事权由中央本级直接承担支出责任,压减对应中央事权的转移支付,由中央委托地方开展事务而设置的转移支付除外;地方事权应由地方政府承担支出责任,不再设定对应的转移支付;坚持具体项目有保有压的原则,适度压缩共同财政事权转移支付总体规模;调增一般性转移支付规模,提升地区间财力均等化水平,促进形成区域协调发展新格局,支持国家重大区域战略落地。另一方面,需要提高中央对地方转移支付相当于地方财政支出的比重,继续压缩中央本级一般性支出,增加中央对地方转移支付规模。考虑在调整完善地方税体系、壮大地方税税源的基础上,调整中央与地方收入划分,提高中央财政收入占全国财政收入比例,继续强化中央财政调节作用。另外,适度调整东中西部财力平衡,继续增大对中西部省份的补助力度,特别是西部省份的补助力度。

(四) 进一步优化提升中央对地方财政转移支付的管理水平

推进转移支付分配结果分地区分具体项目公开,提高转移支付资金管理方法的完整度、透明度,达到根据资金管理办法能测算出各省分配额的程度。对共同财政事权转移支付、专项转移支付设置差异化的绩效评价体系,采用项目法分配资金的转移支付,实施对具体项目开展绩效评价,替代目前对转移支付整体进行绩效评价的模式;采用因素法分配资金的转移支付,应细化设置差异化指标,体现每项转移支付的特殊性,并设置差异化的绩效评价指标体系。

6. 结语

本文深入分析了中国中央财政对地方转移支付制度的现状、成效及存在的问题,指出在财权与事权划分、管理模式、规范性和管理水平等方面存在不足。并且指出,我国转移支付制度结构清晰、规模可

观、成效显著，但仍存在与政府间财政事权和支出责任划分结合不紧密、管理模式不清晰、规范性和权威性不足等问题。针对这些问题，文章提出了四条优化对策：明确共同财政事权转移支付管理模式，推动转移支付条例研究，调整“三个比重”以更好匹配财政事权和支出责任，以及提升转移支付管理水平。通过这些措施，旨在进一步优化中央对地方的财政支持，促进区域协调发展，提高资金使用效率。

参考文献

- [1] 钱穆. 中国历代政治得失[M]. 北京: 九州出版社, 2012.
- [2] 楼继伟. 推进各级政府事权规范化法律化[EB/OL]. <http://theory.people.com.cn/n/2014/1201/c40531-26122276.html>, 2024-07-20.
- [3] 国务院. 国务院关于实行分税制财政管理体制的决定[Z]. 国发[1993]85号, 1993.
- [4] 新华社. 中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定[EB/OL]. https://www.gov.cn/jrzq/2013-11/15/content_2528179.html, 2024-07-20.
- [5] 四川日报. 中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定[EB/OL]. <http://news.sina.com.cn/c/2006-10-19/064210270703s.shtml>, 2024-07-20.
- [6] 刘勇政, 邓怀聪. 中国政府间转移支付制度三十年: 演进、成效与变迁逻辑[J]. 经济理论与经济管理, 2024, 44(5): 54-68.
- [7] 陈少强, 何妮. 论构建中国特色横向转移支付制度[J]. 中央财经大学学报, 2023(12): 21-32.
- [8] 唐盟. 政府间专项转移支付、劳动收入份额与共同富裕[J]. 中央财经大学学报, 2023(6): 27-41.
- [9] 贾康, 苏京春. 现阶段我国中央与地方事权划分改革研究[J]. 财经问题研究, 2016(10): 71-77.
- [10] 周美多. 政府间预算: 转移支付分配的本质与挑战[J]. 当代财经, 2022(10): 28-39.
- [11] 肖育才, 谢芬. 构建兼顾均等与财政激励的一般性转移支付制度研究[J]. 西南民族大学学报(人文社会科学版), 2021, 42(3): 135-141.
- [12] 储德银, 费冒盛. 财政纵向失衡、转移支付与地方政府治理[J]. 财贸经济, 2021, 42(2): 51-66.