

# 包容性增长视角下财政转移支付与基本公共服务均等化

胡建国<sup>1</sup>,张鹏顺<sup>2</sup>

(1.中共安庆市委党校 经济学教研室,安徽 安庆 246133;2.安庆职业技术学院 教务处,安徽 安庆 246003)

**摘要:**目前,由于地区净财政收益、转移支付内部结构、省及省以下转移支付制度、法律保障与监督机制等方面存在许多问题,我国的财政转移支付难以真正实现基本公共服务均等化,这与包容性增长的发展目标背道而驰。必须明确定位转移支付政策的目标与原则,建立纵向和横向转移支付相结合的财政转移支付体系,大力优化转移支付的内部结构,完善转移支付相关的指标体系与法律法规,以促进基本公共服务的均等化,在实现包容性增长的基础上使社会福利最大限度惠及广大百姓。

**关键词:**包容性增长;转移支付;公共服务;基本公共服务均等化

**中图分类号:**C914;F812

**文献标志码:**A

**文章编号:**1672-8580(2011)05-0006-04

改革开放以来,我国经济获得了高速发展,而在发展的背后却是差距的不断拉大,其中公共产品与公共服务水平差距的不断扩大体现得尤其明显,严重影响了广大民众机会平等地共享经济发展的成果。由于我国人口规模巨大,地区之间发展差异大,公共服务均等化的目标需要通过转移支付制度来实现。财政转移支付制度是分税体制改革的重要组成部分,它是由解决中央政府与地方政府财政之间的纵向不平衡和各地区政府财政之间的横向不平衡产生和发展起来的。转移支付作为实现公共产品供给的均等化的一种手段,目的使不同地区在大体一致的水平上提供公共产品<sup>[1]</sup>。从 2009 年 11 月的亚太经合组织第 17 次领导人非正式会议上胡锦涛首次倡导开始,“包容性增长”引起了社会各界的广泛关注,“包容性增长”的理念为我国今后相当长一个时期的各项发展提供了政策导向。本文基于包容性增长的视角,分析转移支付在促进基本公共服务均等化方面存在的问题,探讨如何完善转移支付制度来提高其机会平等效应,以促进基本公共服务的均等化,使经济增长的社会福利最大限度惠及广大百姓。

## 一、存在的问题

“包容性增长”(inclusive growth)这一概念最初是由亚洲发展银行在 2007 年提出,具有极为丰富的含

义。从根本上说,所谓“包容性增长”是指社会和经济协调发展、可持续发展,它与单纯追求经济增长相对立,更倡导一种机会平等的增长,其最基本的含义是公平合理地分享经济增长<sup>[2]</sup>。它强调机会的平等,公平地获得和参与增长的机会,合理共享增长成果。公共服务的不均等,在任何国家的社会经济发展中难以避免,但这种差异不能无限制扩大,否则不仅会违背社会公平原则,而且还会导致经济效率的损失<sup>[3]</sup>。现阶段,为了实现改革发展成果共享,最终使人们平等、广泛地参与经济增长的过程并从中受益,必须推进基本公共服务均等化的实现。但是,目前的财政转移支付难以有效解决存在的诸多问题,这与包容性增长的发展目标背道而驰,也偏离了建设和谐社会和坚持科学发展的方向和宗旨。

1.在财政分权体制下,各地区净财政收益上的差距导致基本公共服务均等化方面存在差异。由于各地区资源禀赋的差异、收入分配的不对称以及包括要素投入价格和生产能力在内的成本差异,地区间的社会经济发展是不平衡的。在中国式财政分权条件下,作为地方公共服务最主要的供给者,地方政府的事权和财权存在严重的不对称,特别是省以下的基层政府,贫困地区受经济发展水平与财力的硬约束以及自身的政策

收稿日期:2011-05-19

基金项目:安徽省财政厅财政监督研究项目

作者简介:胡建国(1971-),男,安徽望江人,副教授,硕士,主要研究方向为社会利益、区域经济、金融经济;

张鹏顺(1967-),男,安徽怀宁人,副教授,硕士,主要研究方向为社会利益、人文地理、职业教育。

网络出版时间:2011-7-25 网络出版地址:<http://www.cnki.net/kcms/detail/51.1676.C.20110725.1744.005.html>

偏好,只能以极低的水平、有选择性地提供一些基本的公共服务。1994年的分税制改革没有打破地方政府原有的利益格局,在缺乏科学、规范的政府间财政转移支付制度的情形下,“存量不动,增量调整”的原则使地区间财力的差距固化,影响了均等化目标的实现。

2.财政转移支付的内部结构不够合理。目前,我国转移支付主要包括税收返还、财力性转移支付、专项转移支付。总体来看,从为实现基本公共服务均等化方面来衡量,我国财政转移支付的内部结构还不够合理,专项转移支付比重仍然偏高,财力性转移支付规模仍然偏低,一般性转移支付规模就更低,转移支付均等化能力薄弱<sup>[4]</sup>。包括增值税、消费税返还以及所得税基数返还和其他的税收返还占整个转移支付的比重偏大,强调的是保护地方的既得利益而采用基数法,在逐年滚动的过程中甚至有可能进一步恶化地方财政收入分布的不均衡。种种迹象表明,现行财政转移支付制度的结构比重存在一定的缺陷,急需以合理的结构强化转移支付以促进公共服务均等化功能。

3.省及省以下的转移支付制度不规范,制度供给严重失衡。省以下转移支付制度是解决公共服务横向与纵向失衡问题的主要手段,也是增加公共服务的主要手段<sup>[5]</sup>。在制度设计上,现行的转移支付制度只规定了中央与省级政府之间的转移支付方法,对于省对县、市以及县、市对乡、镇的转移支付缺少统一安排,各省之间在省以下转移支付方式、转移方法和分配计算公式等方面存在较大差异。当前的现实是:省级以下转移支付制度不统一,仅少数省份建立了省级以下的一般性转移支付制度;各级地方政府在转移支付制度化上各行其是;没有建立一套科学而严谨的计算公式和测算方法,具体的指标体系和实施程序不够标准规范。制度设计上的缺陷使得省以下转移支付制度的作用并不大,影响了公共服务均衡的供给。

4.缺乏完善的法律保障,监督机制不健全。法制化是财政转移支付制度的重要基础,健全的法规是规范财政转移支付制度的有力保障<sup>[6]</sup>。我国现行财政转移支付制度的立法层次较低,制度的权威性和稳定性也较差。有关财政转移支付方面的法规都散见于财政部的规章中,转移支付的立项、分配、审批、拨付、监管环节都缺乏法定程序制约。由于没有专门机构统一安排和管理,财政转移支付的资金使用效率低下,政策目标难以实现。在监督方面,我国还没有建立一个包括财政、纪检、监(检)察、审计、税务等部门的“大监督”体系,不能形成有效的监督合力和制衡机制,大量的财政转移

支付资金在拨付到各部门之后就进入失控状态。法律制度与监督机制的双重不完备,不仅影响了转移支付制度效应的充分发挥,也给狭隘小团体主义、地方保护主义与权力的“寻租”提供了空间,严重违背了转移支付资金使用的最终目标。

## 二、基于包容性增长的对策与思考

改革开放以来的经济社会发展实践证明,仅靠市场这只“看不见的手”无法实现基本公共服务均等化,必须借助“看得见的手”缓解并缩小地区间公共服务能力的差距。作为一个包含了公平与效率双重目标的公共政策,基本公共服务地区均等化的主要目标是在全社会以机会公平实现社会公平;而在均等化的具体实现过程中,社会公平成为提高效率的动力,还能同时促进经济效率提高、实现经济长期增长<sup>[7]</sup>。当前,必须迫切地坚定践行包容性增长,依据党的“十七大”提出的“加快形成统一、规范、透明的财政转移支付制度”的基本要求,极力完善转移支付制度,以强有力的财政转移支付方式促进公共服务均等化的实现。

1.明确定位转移支付政策的目标与原则。明确目标是设计与建立规范的转移支付制度的基本依据,具体目标的选择必须由国家的实际情况和现实需要来决定<sup>[8]</sup>。公共服务均等化往往被视为公共财政的一项基本目标,要求政府为社会公众提供基本的、最终大致均等的公共物品和公共服务。在整个国家持续高速发展的背景下,人们对公共产品的需求越来越旺盛,实现公共服务均等化对于目前我国经济社会的稳定发展与构建社会主义和谐社会具有十分重要的现实意义。首先,转移支付制度是公共服务均等化的制度保障,公共服务均等化是转移支付制度的目标。转移支付作为实现公共产品供给的均等化的一种手段,目的使不同地区在大体一致的水平上提供公共产品。转移支付最主要的目标是实现是公共服务均等化,即人们共同享用政府提供的均等化的公共服务,不因性别、年龄、地位、民族等而有所差别,根据中国行政区域划分,主要是指各省、地方政府之间的公共服务均等化<sup>[9]</sup>。转移支付提供均等的公共服务,有利于市场主体的公平竞争,促使资源在各个部门合理流动,资源得以有效利用,提高我国经济发展的质量与速度。其次,财政转移支付通过推动以公共服务均等化为解决地区间的发展不平衡提供物质基础,实现最大的社会效用和福利,体现最大的社会公平。因此,需要完善中国现行的财政转移支付制度,构建更加科学规范的转移支付体系。只有通过建立一套公平合理的转移支付制度,才能为全社会提供大致

均等化的公共服务。再次,弥补财政纵向和横向不均衡是转移支付制度最基本的目标。从转移支付基本理论可以知道,转移支付具有解决财政纵向不均衡、地区间横向不均衡及公共产品外部性问题3个基本功能,其中,弥补财政纵向和横向不均衡是转移支付制度最基本的目标。从理论角度来看,均等化转移支付可以使得一个国家内部地区间净财政收益差距缩小,可以作为消除地区间财政横向不均衡,是实现公共服务均等化目标的有效手段<sup>[10]</sup>。最后,实现全国范围的公共服务均等化只能通过区域性、阶段性目标逐步来实现。比较理性的现实选择是,初步完善省以下转移支付制度,加大省内调节力度,均衡省内各地公共服务水平,尤其是县乡两级和城乡之间的公共服务水平;再通过加大对发达地区财力调节力度,以不断的帕累托改进向帕累托最优趋近,最终实现全国范围的公共服务均等化水平。

2.进一步完善分税制等财政体制改革,建立纵向财政转移支付和横向转移支付相结合的财政转移支付体系。首先,科学界定政府的利益边界,明确各级政府之间的事权。政府间的事权划分应当以成本效益分析为标准,将政府间相互交错的事权分开,进一步明确中央政府与地方政府,以及地方各级政府之间在提供义务教育、公共卫生、社会保障和生态环境等基本公共服务方面的事权。在提供基本公共服务的事权划分上,应改变过去传统的按事务的隶属关系划分的办法,以便使财力与事权能够相匹配<sup>[11]</sup>。其次,财权的划分,应在坚持中央财政主导地位的同时,结合税种对经济的影响程度及征管成本,明确各级政府的收入范围及征管理权,为各级政府供给差异性公共产品和服务事权提供相应的税源体系和筹资渠道。最后,逐步建立纵向转移与横向转移相结合的财政转移支付体系。财政转移支付均等化包括横向均等化与纵向均等化两个层次,一个科学完整的财政转移支付体系包括中央对省、省对市、市对县与乡镇的多层次多环节的纵向财政转移支付及省与省之间的横向财政转移支付。其中,纵向转移支付着重于解决纵向财力不均衡问题和实现宏观调控政策目标,横向转移支付着重于解决经济落后地区财力不足的问题。现阶段,在中央财力有限的情况下,要根据地区之间经济与财力状况、公共服务水平差异,调整转移支付模式,积极推进横向转移支付体系的构建,形成纵横交错的财政转移支付制度。

3.根据一般性转移支付、专项转移支付和税收返还的均等化效应程度,大力优化转移支付的内部结构。在现有财政转移支付结构体系中,税收返还的均等化

效应最低,它不仅没有解决好由于历史原因所造成的财力分配不均和公共服务水平差距较大的问题,甚至在一定程度上扩大了地区之间的财力差异;专项补助的机会平等效应最高,且比较稳定;一般转移支付补助的机会平等效应提升最为明显,正日益成为调节地区间财力差距的主体项目,具有很强的横向财力均等化效应,但所占比重偏低。实际上,一般性转移支付是真正的均等化转移支付,只有通过一般性转移支付,才能保证各个地方得到均等化的公共服务<sup>[12]</sup>。第一,适当提高一般性转移支付在总转移支付中的比重和规模,建立以一般性转移支付为主的财政转移支付结构。一般性财政转移支付是实现公共服务均等化目标的最重要工具和最根本方式,近年来中央财政收入的迅速增长也为提高一般性转移支付创造了有利条件,政府可以把更多的资金投入转移到支付当中。第二,维持或适当降低专项补助的现有规模,在地方遭受特大自然灾害或其他重大事故时增加特别拨款转移支付或临时拨款转移支付,使资金的再分配实现公平的目的。同时,整合归类专项转移支付项目设置,提高管理的透明度,加强管理方式的创新。第三,消解非规范化的税收返还。从现阶段看,税收返还等项目已经影响了财政转移支付均等化目标的实现<sup>[13]</sup>。可以采取分步实施的方式逐步削减其规模,直至最后全部取消,这部分资金可以用来补充均衡性转移支付资金。根据我国实际情况,在进一步扩大财政转移支付规模的同时,将转移支付的重心由税收返还和专项转移支付转向一般性转移支付,逐步建立以一般性财政转移支付为主、专项财政转移支付为辅的财政转移支付体系。

4.完善转移支付相关的指标体系与法律法规,加强对转移支付资金的规范、监督和管理。首先,按照转移支付资金的类型和用途,设计一套科学合理的效益评价与考核指标,对转移支付资金的使用和效益情况进行评价和考核<sup>[14]</sup>。在规范转移支付操作程序的基础上,设计一套科学合理的考核指标,对转移支付资金效益进行评价。同时,成立一个专门行使转移支付管理职能的决策和执行机构,负责转移支付方案的设计、修订、相关数据的收集和计算。其次,完善法律法规体系,为转移支付制度提供法律保障。西方发达国家都是用法律来约束财政转移支付行为,由健全的法律体系保障转移支付机制充分发挥作用,实现转移支付的最终目的。结合我国的国情,我国财政转移支付制度立法要与财政体制改革进程相适应,兼顾立法的现实可行性与超前性<sup>[15]</sup>。借鉴西方发达国家的经验,制定相应法规赋

予其权威性,使转移支付制度发挥其应有的功能。尽快制定专门的《财政转移支付法》,用立法的形式对财政转移支付制度的内容、具体用途、监督形式、处罚规则等确定下来,为其提供有力的保障。最后,加强对转移支付资金的全过程、全方位监管,提高资金的使用效益。一是尝试建立一个独立于地方的专门机构,对转移支付具有法定赋予的管理职责;二是规范转移支付的操作程序,对资金的使用与管理合理统筹,切实提高资金的使用效率;三是建立长效的、可预期的转移支付法律责任追究制度,对转移支付的各个环节和程序进行有效的监督,确保转移支付资金的有效使用,实现有限财力下的公共服务均等化目标<sup>[9]</sup>;四是建立规范的转移支付绩效考评机制,通过多层次的监督网络体系和有效的制衡机制,实现转移支付管理工作的科学化、规范化、合理化;五是建立一个完备高效的财政管理信息系统,及时追踪每一笔转移支付资金的进出和用途,确保有限的资金用在最需要的地方。

#### 参考文献:

- [1] 孙彩虹.转移支付与公共产品均等化供给的理论分析[J].学习月刊(下),2010,(7):4-5.
- [2] 张梦涛.“包容性增长”:科学内涵、时代价值与实践取向[J].理论探索,2011,(11):9-12.
- [3] 刘厚金.公共服务均等化:理论内涵与路径选择[J].生产力研究,2011,(1):23,45.
- [4] 范献军.中国财政转移支付制度的问题及对策初探[J].企业技术开发,2010,(17):85-86,108.
- [5] 林小香.以公共服务均等化为导向,完善转移支付制度[J].经营与管理,2010,(7):10-12,108.
- [6] 张国堂.我国财政转移支付立法的构想[J].林区教学,2011,(1):39-41.
- [7] 赵怡虹,李峰.基本公共服务均等化理论辨析与展望[J].中国物价,2011,(1):39-42.
- [8] 官永彬.财政转移支付对省际财力不均等的贡献——基于基尼系数的分解[J].山西财经大学学报,2011,(1):9-15.
- [9] 赵小梅.我国政府间转移支付制度分析——基于公共服务均等化视角[J].现代商贸工业,2009,(17):71-72.
- [10] 贾晓俊.改革转移支付制度:基于公共服务均等化的分析[J].商业研究,2010,(12):122-126.
- [11] 安体富,任强.政府间财政转移支付与基本公共服务均等化[J].经济研究参考,2010,(47):3-12.
- [12] 郭云,李赖志.完善转移支付制度力求公共服务均等化[J].经济研究导刊,2010,(16):12-14.
- [13] 王鹏,杜婕.我国政府间财政转移支付制度存在的问题及对策[J].经济纵横,2011,(2):118-121.
- [14] 关洁.论我国财政转移支付制度的不足与完善措施[J].现代商贸工业,2010,(17):108.
- [15] 李嘉,王鹏.我国财政转移支付制度存在的问题与改革设想[J].科技和产业,2010,(4):113-116.
- [16] 胡悦,刘彤,刘剑明.基本公共服务均等化视阈下的政府间转移支付制度——从法治视角的分析[J].中国行政管理,2010,(1):78-80.

责任编辑:万东升

## On Fiscal Transfer and Equalization of Basic Public Service from the Perspective of Inclusive Growth

HU Jian-guo<sup>1</sup>, ZHANG Peng-shun<sup>2</sup>

(1. Department of Economics, Anqing Municipal CPC Party Institute, Anqing 246133; China

2. Teaching Affairs Division, Anqing Vocational & Technical College, Anqing 246003, China)

**Abstract:** At present, there are a lot of problems with financial profit, internal structure of fiscal transfer, provincial fiscal transfer systems, laws protection, supervision mechanism, and so on. It is impossible for China's fiscal transfer to realize the equalization of basic public service. This is adverse to the development target of inclusive growth. We must clearly position the targets and principles of fiscal transfer policy, build the systems with combination of both cross-sectional and longitudinal fiscal transfer, greatly optimize the internal structure of fiscal transfer, perfect index systems and rules and regulations about fiscal transfer to promote equalization of basic public service. These make social welfare benefit the people to the maximum based on inclusive growth.

**Key words:** inclusive growth; fiscal transfer; public service; equalization of basic public service