# 省以下均等化转移支付研究

来源：网络 作者：悠然自得 更新时间：2024-06-30

*\" 所谓均等化转移支付，是指以客观、科学地评估收入能力和支出需求为基础，以各地政府能够提供基本均等的公共服务为目标而实行的转移支付。 一、均等化转移支付的模式 纵观世界各国，均等化转移支付的模式主要有以下四种： 1.财政收入能力均等化模式。...*

\" 所谓均等化转移支付，是指以客观、科学地评估收入能力和支出需求为基础，以各地政府能够提供基本均等的公共服务为目标而实行的转移支付。

一、均等化转移支付的模式

纵观世界各国，均等化转移支付的模式主要有以下四种：

1.财政收入能力均等化模式。

财政收入能力均等化模式主要体现不同地区财政收入的均等化，不考虑不同地区的支出需求差异，不计算不同地区因提供社会公共服务的成本差异对支出需求的影响。这种模式是通过计算各地区的“标准收入”来确定其所需的转移支付数额，通过这种模式实行的均等化转移支付，可以使财政收入能力低于全国平均水平的地区提高到全国平均水平，同时，中央政府还可以通过调整某些因素的取舍范围，改变所要达到的均等化转移支付的程度。该模式的缺点是必须假定所有地区的支出需求是大体相同的，其差异可以忽略不计，所以这种模式适合那些幅员较小，或所辖各地区的地理、气候、人口密度差别不大的国家或地区。很显然，我国中央对地方的均等化转移支付就不适于采取这种模式。

2.财政支出均等化模式。

财政支出均等化模式与第一种模式正好相反，即只体现不同地区财政支出需求的均等化，而忽略各地区财政收入能力的差异，它是通过计算各地区的“标准支出”来确定其所需的转移支付数额，从而使财政支出需求低于全国平均水平的地区提高到全国平均水平。这种模式需要合理确定影响支出需求的各种因素、指标，选择什么因素以及该因素占有多大比重，都直接影响“标准支出”的计算，必须进行科学、准确的计算分析，并进行详细的模拟论证。其缺点是不考虑各地区的收入能力，虽然在支出方面有较好的均等化效果，但是不利于调动各地区组织收入的积极性。

3.人口均等化模式。

人口均等化模式主要是按照全国人均的转移支付额和各地区的人口总数来确定各地区的转移支付数额，其公式为：

某地区转移支付额＝（全国转移支付总额／全国人口数）×该地区的人口数

这种模式计算比较简单，不需要进行繁杂的计算和因素选择，也不考虑各地区财政收入和支出能力差异。但是正因为其计算过于简单，考虑因素过少，它所实现的均等化程度较低，对那些各地收入或支出差异较小的国家或地区比较适宜。

4.财政收支均等化模式。

财政收支均等化模式就是充分考虑各地区财政收入能力和支出需求的差异，通过测算各地区的“标准收入”和“标准支出”之间的差额（标准收入－标准支出大于等于零除外）来确定转移支付额。这也是国际上目前比较完善，效果较好的模式。它的优点是同时考虑了收入能力差异和支出需求差异。

二、建立均等化转移支付制度的意义

1.均等化转移支付制度是分税制财政体制的重要组成部分。

要使现行分税制财政体制进一步完善成为一种完整的适应市场经济需要的财政体制，建立规范、科学的转移支付制度就成为必然。按照国际通行做法，规范的分税制必须遵循公平与效率原则，其主要内容包括：一是按税种划分各级政府的财政收入范围，并保证上级政府有能力对下级政府进行财力调节；二是在合理界定各级政府事权的基础上确定各级政府的财政支出范围；三是在科学确定下级财政标准收入能力及标准支出需求的基础上，通过转移支付形式，实现政府活动能力的均等化及国民享受社会公共服务水平的均等化。从这个意义上讲，建立规范的转移支付制度是实行分税制财政体制的核心内容之一，是分税制的客观要求。

2.均等化转移支付制度是调节社会分配不公，促进社会稳定的重要措施之一。

均等化转移支付以实现全国各个不同经济发展水平地区的公民能享受大体相同的社会公共服务为宗旨，因此规范科学的均等化转移支付制度的建立和实施，将缓解社会分配不公，调节由社会分配不公引发的矛盾。

3.均等化转移支付制度可以有效地缩小地区间的经济差距，促进全国经济的协调发展。

实行科学规范的均等化转移支付，不仅相对落后和贫困地区可以直接受益，弥补其由于财力不足所带来的财政职能不全的缺陷，而且经济相对发达的地区也可由于区域经济发展趋于协调，产业结构和资源配置合理化得到更多的发展空间和更好的发展环境。

4.均等化转移支付制度有利于财政政策的公开和公正，减少转移支付的随意性，为地方政府发展经济创造较好的公平、宽松的环境。

实行科学规范的转移支付后，以各地的标准收入能力和标准支出需求作为转移支付依据，由于计算依据标准、客观，在收入方面既可以避免藏富于地方、向上多要钱，又可以鼓励地方努力发展经济，加强税收征管，提高公共服务能力；在支出方面可以避免人为扩大支出，浪费财政资金。

三、省以下均等化转移支付的实践

我国现阶段均等化转移支付主要是纵向的，由中央政府对省区政府和省以下地方政府之间的均等化转移支付构成。省以下的均等化转移支付方案，一般建立在中央对省区方案的基础之上。从1995年开始实行适应新财政体制的较规范的均等化转移支付制度。

（一）中央对省区的均等化转移支付

1995年，财政部推出了中央对省区的《过渡期转移支付方案》。虽然由于当时某些客观条件的限制，使《方案》还欠规范，但可以看出，中央对省区均等化转移支付采用的是财政收支均等化模式。通过一年试行，1996年财政部对《方案》做了进一步修改完善，使之趋于规范化。

各省区享受转移支付补助额的计算公式是：

某省区转移支付补助数＝（该省区标准支出－该省区财力－该省区收入努力不足额）×客观因素转移支付系数＋政策性转移支付额。

式中“标准支出”是将财政支出分解为“人员经费”、“公用经费”、“政策性支出”和“建设性支出”四类，选择标准财政供养人口、人均财力、人口密度、中小学生数等因素，运用多元回归方法，分别计算标准支出。应该说，“标准支出”的计算，还是比较科学规范的。

式中“该省区财力”是指某省区的实际财力，收入努力不足额是该省区增值税和营业税的标准收入和实际收入的差额。用实际财力和收入努力不足额代替标准财政收入，虽然也在一定程度上体现了公平与效率原则，但它毕竟不够规范，其公平、公平程度也就差一些。

政策性转移支付额主要体现国家对民族省区的倾斜政策。

1996年，中央对地方的均等化转移支付办法在1995年《方案》的基础上进一步改进：用标准收入代替了财力和收入努力不足额；标准支出的划分进一步细化；保留对民族地区的政策性转移支付；同时引进激励机制。

均等化转移支付额的计算公式是：

某省区转移支付补助额＝（客观因素转移支付额＋政策性转移支付额）×（1±激励机制系数）

客观因素转移支付额＝（该省区标准支出－该省区标准收入）×客观因素转移支付系数

标准收入＝增值税＋营业税＋资源税＋土地使用税＋农业税＋农业特产税＋……

各种税收的计算，能取得实际税基的，按实际有效税基×单位税额或有效税率计算，无法取得实际税基的采取用增加值、营业额或基期收入×有效税率×价格指数计算。

标准支出＝该省区全额单位人员经费标准支出＋该省区全额单位公用经费标准支出＋该省区\" 差额单位事业费标准支出＋该省区专项标准支出＋该省区其他标准支出

从上述计算公式可看出，标准收入的计算采取各税收加总的办法，比1995年的财力加收入努力不足额的办法更接近客观实际，因而提高了均等化转移支付的公正程度，计算方法也向规范化迈进了一步；标准支出的测算细化了公用经费部分，用专项标准支出替代了1995年的政策性补助支出，取消了建设性标准支出，增加了其他标准支出，使概念更加准确，避免了方案中的概念混淆。激励机制系数按某省区收入增长率与全国地方平均增长率比例差的50％计算。激励机制的引进，使整个均等化转移支付既体现了对经济相对落后地区的照顾，又促使这些地区努力发展本地经济，积极组织收入。

（二）省以下均等化转移支付的特点

几年来，我国多数省区都以中央对省区的均等化转移支付方案为基础，并结合本省区的实际情况，在转移支付主体、对象和转移支付补助额的确定等方面，做了进一步的改进和创新，形成了我国从计划经济向市场经济过渡时期省以下均等化转移支付的特点。

1.均等化转移支付主体的确定。在确定均等化转移支付主体时，各省区因财政实力的强弱不同而有所区别，一般情况下，省级财力较强的地区，其转移支付主体是单一的，即省级政府本身，不再有其他主体，我国沿海经济发达地区如广东、福建等省就属这种类型；而省级财力较弱的地区，其转移支付主体除省级政府以外，还把有关的市地确定为均等化转移支付主体。

2.均等化转移支付对象。首先是确定均等化转移支付对象的方法。我国多数省区都是以中央对省区均等化转移支付方案为依据，选择了财政收支均等化模式，即用财政收支均等化模式进行测算，根据测算结果，取那些有财政缺口的市、地、县为转移支付对象。也有采用财政收入能力均等化模式的，即将那些人均财力达不到全省区平均水平的市、地、县作为转移支付对象，江苏省实行的就是这种办法。还有个别财政困难的省区，如宁夏回族自治区，采取的是不完全财政支出均等化模式，即把财政支出中的人员经费作为确定转移支付对象的指标，把那些人员经费达不到全省区平均水平的市、地、县作为转移支付对象，主要目标是保障工资能正常发放。

3.均等化转移支付补助额的确定。一般来讲，确定均等化转移支付补助额所采用的模式和确定转移支付对象所采用的模式应该是一致的。从各省区确定均等化转移支付对象所采取的模式看，我国过渡时期省以下均等化转移支付补助额的确定选择了财政收支均等化、财政收入能力均等化、财政支出均等化三种模式。不过各省区在运用时根据各自的具体条件和不同情况在不同环节上进行了取舍和改进。譬如，多数选择财政收支均等化模式的省区，由于数据和技术条件不具备，在计算客观因素转移支付补助额时仍采用了中央1995年方案的办法，即用实际财力加收入努力不足额代替标准财政收入；广西壮族自治区在计算对民族自治县的政策性转移支付补助额时，采取的是用该县标准支出×0.03系数的办法，比中央的办法要简便得多；北京市为了调动各级政府的增收积极性，促进各级政府加强财源建设，特设了激励性转移支付，使激励性转移支付资金占全市均等化转移支付资金的30％，比中央的占比要大得多；河南省的政策性转移支付主要体现对重点滩区、老区、深山区的军事禁区县特殊情况的照顾。

四、省以下均等化转移支付存在的问题和对策建议

我国省以下均等化转移支付制度实施两年多来，取得了可喜成就，但也还存在一些不可忽视的问题，有待于在解决这些问题的过程中逐步加以完善，使之走向科学化、规范化。

（一）存在的问题

1.关于分税制和转移支付制度的相互融合问题。

转移支付体系作为分税制财政体制的一个重要组成部分，是中央政府实施宏观调控的一个重要手段，它和分税制体制在融合过程中应存在一致性和互补性，但我国目前的分税制和均等化转移支付制度之间却存在着明显的非一致性和互抵性。现行分税制财政体制仍沿用“基数法”，其目的是保地方既得利益，因此原包干体制下的地区间财力分配不公状况仍然保留。这与以公正公平为特征的均等化转移支付制度是不相融的。目前我国均等化转移支付的公平作用与分税制财政体制的不公平相比，反差还是相当大的。这种制度上的相抵问题，应通过深化分税制财政管理体制改革来解决。

2.转移支付的力度问题。

3.贫困县问题。

主要是国家级贫困县问题，这些县一般都是老少边山区，大部分县地域广阔，人口稀少，经济比较落后，财政收入规模小，按照方案算帐，有些贫困县补助数额较小。河南省所采取的对这些地区予以照顾的办法，虽然在现有条件下不失为良策，但毕竟缺乏科学和规范，用发展的观点看，还应进一步改进。

（二）完善省以下均等化转移支付的对策

1.进一步合理划分财权和事权，使均等化转移支付在事权和财权明确的前提下有效运行。

具体表现在财政方面，中央财政主要负责具有全国性的以及涉及全局利益的经费支出，如保障国家安全和社会稳定，对国民经济的宏观调控以及调节重要分配关系的支出等，地方政府主要负责本辖区的社会公共服务和基础设施的建设。因此，事权和财权的划分必须依法而行事，必须明确化，提高透明度。这样才能使转移支付制度在事权、财权明确划分的前提下有效运行，体现公平、公正、公开。

2.继续深化分税制体制改革，加大均等化转移支付力度。

3.用较规范的办法确定特殊地区的均等化转移支付额。

4.视具体情况，适当确定省以下均等化转移支付主体和对象。

中央对省区的均等化转移支付的主体和对象是单一的，但省以下情况就比较复杂，其均等化转移支付主体和对象就不能是单一的。在近两年的实践中，大多数省区政府都把困难县作为转移支付的主要对象，这无疑是正确的。问题在于对市地级，应视市地本级的具体情况灵活掌握。有的市地可作为省级转移支付的对象，有的却可作县级的转移支付主体，可单独作主体，亦可和省区级一起作同一对象的主体。这都要视不同省区不同市地的具体情况而定。

5.适当引入激励机制。

均等化转移支付制度引入激励机制，对调动经济水平较低地区政府发展经济的积极性、促进全国各地区经济协调发展，还是很有必要的。中央的做法是乘一个系数，较为简单，北京市和安徽省的做法是值得一些省区借鉴的。

6.进一步完善技术手段，消除因统计数据不实，测算方法不科学等所造成的不利影响。

在消除统计数据不实方面，建议不断改进技术测算手段，比如，在使用统计数据时，按照加权方法测算统计数据的真实可靠程度。另外，建议财税部门和统计部门的统计口径，在转移支付有关因素的测算中可以进行必要的协调一致，以增强转移支付的准确性和科学性。在提高测算方法科学性方面，各省区应参考中央1996年的方案，建立“标准收入”模型，增加计算标准收入的税种，使测算因素逐步趋向全面、完整。同时，应建立可行的测算税基的数量模型，加强对税基资料的收集工作，并有效地运用各种技术手段，保证统计结果的真实性。

本文档由站牛网zhann.net收集整理，更多优质范文文档请移步zhann.net站内查找