

专项转移支付的政治意蕴

——基于中部某县的个案研究

周美多 颜学勇

[摘要] 我国的专项转移支付总量大、项目杂,在申请时广泛存在“跑部钱进”的现象,使用时又肢解了下级政府的资金分配权,且缺乏有效的内部和外部监督,造成资金使用效率不高,倍受理论界和实践界的诟病。然而,专项转移支付却承载着一项非常重要的政治使命,那就是充当中央主导下的公共财政转型的财政工具。中部某县的个案研究,为我们揭示了专项转移支付的政治意蕴,以及中央主导下的公共支出结构转型所存在的局限性。

[关键词] 专项转移支付;政治意蕴;公共财政转型

[中图分类号] D01 [文献标识码] A [文章编号] 1672-7320(2009)06-0870-07

专项转移支付是按照政府间支出责任的划分,由上级政府对承办委托事务、共同事务以及符合上级政府政策导向事务的地方政府所给予的补助,该类补助专款专用,所以又称有条件补助(conditional transfers)或专项拨款(specific-purpose transfers)^[1](第 86 页)。1994 年分税制后,专项转移支付的项目增多,数额也在增加,2006 年中央对地方的专项转移支付已经达到 4411.58 亿元,相当于 1994 年 361 亿元的 12.2 倍,年均增长 23.2%,见图 1。目前,我国已经初步建立起一套比较完整的转移支付体系,主要包括一般预算安排的专款、基金预算安排的专款以及国债资金安排的专款^[1](第 86 页)。

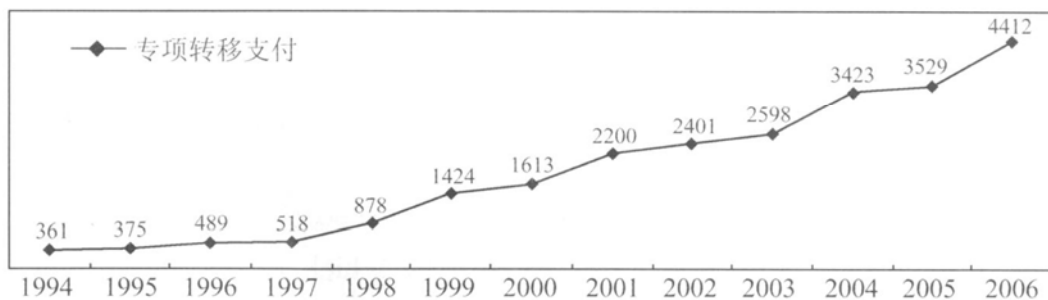


图 1 1994—2006 年中央对地方专项转移支付的增长情况(单位:亿元)^①

针对数额如此巨大的专项转移支付,2000 年中央财政下达了《中央对地方专项拨款管理办法》。但由于该办法规定比较粗略,而且主要强调的是部门的项目审批权,并没有详细规定专项转移支付如何同预算编制、预算审批、人大监督等进行衔接,且该文件的法律地位低,约束性较弱,因此并不足以解决在专项转移支付的分配和执行中隐藏着的众多问题^[2](第 37-38 页)。我国的专项转移支付总量大、项目杂,在申请时广泛存在“跑部钱进”的现象,使用时又肢解了下级政府的资金分配权,且缺乏有效的内部和外部监督,造成资金使用效率不高。近年来,专项转移支付已经成为众矢之的,审计署的审计报告直指专

收稿日期: 2009-03-26

作者简介: 周美多,电子科技大学政治与公共管理学院讲师,管理学博士;四川 成都 610054。

颜学勇,五邑大学管理学院讲师。

基金项目: 中山大学二期 985 工程公共管理与社会发展研究哲学社会科学创新基地项目

项转移支付立项和执行中的问题,从全国到地方的人大代表也对专项转移支付的透明度提出质疑,不少理论界和实践界的人士都纷纷呼吁减少专项转移支付而增加一般性转移支付。

在专项转移支付和公共产品供给之间的关系没有得到成熟研究的情况下,面对专项转移支付分配和执行中的诸多问题,就急于提出减少专项转移支付而增加一般性转移支付,是非常危险的,因为这种看法没有洞悉到专项转移支付背后的重大政治意蕴。本研究就是要回答两个问题:(1)专项转移支付是否捍卫公共服务性支出,推动我国公共财政转型^②的不可替代工具?(2)这一财政工具的具体落实是否实现了它的政治初衷?

一、专项转移支付对推动公共财政转型的工具意义

由于资源禀赋的差异,经济发展的区域不平衡日渐显露出来。一些地方的经济发展已经进入成熟期,地方政府的公共支出除了有能力维持高水平的基础设施投资外,还加大了教育、卫生、社会保障等公共服务性支出,进入了公共支出结构的再分配阶段,逐步实现内生的公共财政转型。而在广大欠发达地区,招商引资还是地方政府的头等大事。如果没有外力的介入,欠发达地区的地方政府官员在决定公共支出的优先排序(priority)时,是断然不会自觉将有限的政府财力优先投入到公共服务领域的,因为他既没有充足的财力做后盾,同时又还存在着“政绩追赶”的投资激励。然而,转型时期的社会民生矛盾如果不及时化解,又将威胁到社会的稳定乃至执政党的执政之基,因此公共财政转型已经不能再等,我们必须寻求一种外生的转型。这就要求我们选择一些“工具”,来诱致性地改变地方政府特别是欠发达地区地方政府的公共支出排序,实现一种外生的公共财政转型。

在外生性公共财政转型的工具选择上,必须要解决两个问题:一要保障地方政府特别是欠发达地区政府有足够的财力来支持数额巨大的公共服务性支出;二要改变地方政府的公共支出结构,把钱真正用到发展公共事业和提供公共服务上去。如果说仅仅是为了弥补纵向财力缺口,实现地区间财力均等化的目的,那么公式化的一般性转移支付就足够了,它的分配同地区的财政能力负相关,同地区的财政需求正相关,使用时完全不附带任何条件,等同地方自己的预算收入来自主安排支出。然而,由于多种原因,地方的分权决策会对全国性的效率和公平目标产生一定的影响,所以中央政府可能会考虑对所有地区都实施一些附带强制性条件的转移支付^[3](第62页)。这些强制性条件或者是指定可以获得财政支持的支出种类(基于投入的条件),也可能对达到某种公共服务水平做出要求(基于产出的条件),还可以包含配套条款^[2](第36页)。在我国,有条件的转移支付通常就是指专项转移支付,它可以是公式化的,或者强制性的,或者可自由裁量的,又或者个别性的^[2](第35页)。根据Shah的理论,专项转移支付在实现特定的国家目标(national objective)上扮演着积极的角色,其中和促进地方政府提供公共服务有关的主要包括以下三个方面:(1)对于教育、卫生、环保、福利等具有外溢性的公共支出,区域和地方政府将没有足够的动机去提供恰当水平的公共服务以产生溢出效应从而惠及其他辖区的居民^[4](第41页),而这些支出又都是关乎国计民生,如果不能足额提供将影响到整个国家的健康发展,因此传统理论认为应该提供配套性的条件转移支付来解决外溢性公共产品供给不足的问题。(2)公共服务供给不足,除了和这些服务大多具有外溢性有关外,还和地方政府的公共产品的供给偏好有关。由于政绩追赶,地方官员大都热衷于优先发展投资性项目,造成地方公共支出结构出现“重建设,轻民生”的格局。在一个多政府层级(原文为联邦制)的国家中,不同层级政府所设定的优先排序上总是会产生一定程度的冲突,要使下级政府遵循上级政府设定的优先顺序,方法之一就是上级政府通过提供配套性的转移支付来行使它的支出权力^[4](第42页),从而引导地方政府把一部分资金转向对公共服务的投入上去,诱致性地实现地方公共财政的转型。(3)中央政府还可以通过专项转移支付来设定地方公共服务的最低国家标准。最低标准的设定有两个方面的重要考虑^[4](第37页):首先,它有利于商品、服务、劳动力以及资本的自由流动,能够减少浪费性的辖区内支出竞争,有助于国内共同市场的形成并从国内贸易中获益。其次,这些标准服务于国家的公平目标。许多由下级政府提供的公共服务,如教育、卫生和社会保障,都具有再分配性质。在一个多政府层级的(原文为联邦制)国家中,下级政府在这

些服务上的供给量——虽然是符合它们自身的效率考量、偏好配置,以及公共责任——但是却给实现中央的公平目标制造了困难。要素的流动性以及税收竞争都使得下级政府有强烈的激励去减少对这类服务的提供,并且限制那些最需要这些服务的人们,比如穷人和老人。这些逆向激励可以通过有条件的非配套性转移支付来加以减轻。这些转移支付的附加条件可以反映出国家的效率和公平考量,如果地方政府没有满足这些条件,将会受到财政上的惩罚。

由上可见,专项转移支付并不是一项简单的财政工具,它从资金来源和激励约束两方面解决了地方政府在公共支出结构转型上的困境,是实现中央主导下的公共财政转型的一把利器。把建设“服务型政府”的意识形态口号真正做实,这就是专项转移支付背后的政治意蕴。当然,专项转移支付的这项政治功能在实践中到底有没有发挥出来,还存在哪些问题,还需要实证研究的支持。

二、对中部 A 县的个案研究:专项转移支付的作用与问题

本文的实证研究部分采取案例研究的方法,通过对我国中部某县(简称 A 县)的调研来检视专项转移支付是否对推动地方政府尤其是基层政府向公共服务型财政转型发挥了积极作用,还存在哪些问题。虽然各个省省内的财政收支框架在具体的设计和运行上各有不同,但是随着中央拿出越来越多的财力投入转移支付,特别是在配套性的专项转移支付中中央往往是大头,它大体上规定了专项转移支付的游戏规则,因此专项转移支付对县级财政的影响方式、作用和不足,都具有一定的共性,可以通过对 A 县的个案研究来加深对同类问题的理解。本研究采取目的性抽样的方式,于 2008 年 8 月上旬集中对财政局、教育局、民政局的三名官员进行了较为深入的访谈,之后一年又陆续进行了一些电话访谈予以补充和确认。其中,财政局总揽全局,对整个专项转移支付的资金来源、分配和执行会有一个比较全面的把握;而支出部门则更了解这些专项资金和本部门公共服务供给之间的关系,其中教育和民政又是现在获得专项转移支付最多、公共服务和再分配性质很强的两个部门,对于本研究所关注的问题最有发言权。本研究还参考了一些文件资料,如《A 县 2007 年财政收支完成情况和 2008 年财政预算表》。

位于我国中部地区的 A 县,农业、矿产、旅游等资源丰富,劳务经济发达,工业经济也在迅速成长。1997 年该县成为所在省的第一批小康县。2007 年该县一般预算收入为 3 亿多,财政支出是收入的两三倍。虽然该县在本省算是财力较好的县,但仍然依赖上级政府的大量转移支付,且转移支付占政府收入的比重越来越大。从转移支付的结构上看,各类转移支付及比例如下:两税返还,即增值税和消费税返还,7%;所得税返还,2.6%;专项追加,34.9%;一般性转移支付,9.2%;缓解县乡财政困难补助,6.5%;农村税费改革转移支付,12.9%;调资,19.8%;义务教育改革补助,1.9%;其他补助,约占七八个百分点;还有一些比较零散的结算补助。可见,其中专项转移支付,包括专项追加和狭义的“专项转移支付”占到整个转移支付的 40%左右。

(一)专项转移支付在捍卫公共服务性支出方面的作用

专项转移支付在捍卫公共服务性支出方面的作用主要体现在以下四个方面。

1. 分布领域:民生支出

从分布领域上看,“专项转移支付”主要集中在教育、医疗、社保、环保等关系民生的公共服务性领域。具体涉及以下这些领域:退耕还林、农村义务教育免杂费、新型农村合作医疗、企业养老保险、五保户供养、军转干部、缓解县乡财政困难、国有农场税费改革、企业养老保险个人账户、革命老区转移支付等。专项追加中虽然有一部分是涉及经济建设的,但也包括了大量的公共服务性支出,比如安全饮水工程、乡村道路畅通工程、农田整改、良种补贴、校舍维修改造等等。很显然,从专项转移支付的资金分布上就可以看出,它体现了中央“集中财力办大事”的思想,把通过分税制改革集中上来的财力,重点引导到涉及老百姓切身利益的公共服务性支出上去,办了不少民生工程、民心工程。

2. 资金保障:数额巨大

从资金数额上看,专项转移支付总额占到整个转移支付的 40%左右,数量相当可观。虽然这里面

也存在着项目种类多、资金比较分散的问题,但是各类“专项转移支付”和专项追加最终汇总后对于提高公共服务性支出在整个公共支出中的比重功不可没。尤其是教育支出和民政支出,都是专项转移支付的重点关照对象,二者都占到了县级财政支出的20%左右,是支出份额最大的两项。而对于获得专项转移支付比较少的卫生支出而言,份额就非常小,2006年仅占整个公共支出的1.7%;而到了2007年,卫生支出翻了两番多。对此,财政局的H官员解释道:“主要是因为新农合启动。县财政用几百万作为启动资金,另外上面那个两千多万也要算支出,所以支出就比较大。”(2008年8月3日访谈)

表1 预算和决算中各项公共支出比重的变化情况^③

项目	一般公共服务	国防	公共安全	教育	科学技术	文化体育与传媒	社会保障和就业	医疗卫生	环境保护	城乡社区事务	农林水事务	交通运输	工业商业金融等事务	其他支出
预算	14.84	0.12	4.26	17.26	1.34	0.68	16.24	5.05	0.69	7.90	9.40	4.08	4.26	13.90
决算	16.64	0.14	4.91	20.23	1.66	0.79	18.07	4.54	0.81	8.80	9.09	3.49	5.04	5.77
变化	1.80	0.02	0.65	2.97	0.32	0.11	1.77	-0.51	0.12	0.09	-0.31	-0.59	0.78	-8.13

此外,决算中的支出比预算中的支出多出的部分除了超收收入外,通常是由专项转移支付、专项追加构成的。从表1可以看出,决算中的公共安全、教育、社会保障和就业、环境保护、城乡社区事务这几项公共服务性支出的比重都比预算时有所上升^④,这说明专项转移支付的资金投入加强了这些方面的公共支出。此外,预算中份额较大的“年初预留”科目在使用时会调到其他具体的某项支出科目中,也是主要用于给年中上面下来的专项转移支付进行配套。这些无不说明,专项转移支付对保障像教育、卫生、社保这些公共服务性支出的资金是极为重要的。

3. 执行上的保障:专款专用

由于专项转移支付的资金是有指定用途的,就不可能再拿去统筹,由财政来安排。特别是像教育和社保,必须是专户管理。此外,上级对专项转移支付使用情况的检查也非常重视。检查包括两个方面:一个是检查资金配套到位没有;另一个就是检查资金用途是不是对了,公用经费就不能用去发工资、发福利。对民政局D官员的访谈也印证了H官员的话:“06年审计了7次,现在审计局差不多一个月来一趟,民政资金是高压线,谁都动不得。”(2008年8月4日访谈)

4. 调动地方积极性:配套和以奖代补

为了改变基层政府“重投资,轻服务”的公共支出结构,引导基层政府把财政资金更多地投入到关系民生的公共服务性支出上去,专项转移支付大多采取了配套和以奖代补的激励方式。像民政、教育、新农合项目的配套都是硬性规定的,上级要求县财政必须把自己的钱先打入指定账户以防止假配套。对于A县所在的Z市,市政府本身没有多少钱用来给项目配套,就通常采取以奖代补的方式。财政局的H官员在谈畅通工程时说到:“村里大部分都修路,但是好多是村民集资的,当然上面也拨一些钱,但钱有限……比如说我们村里有三公里要修,只有一公里才补钱……当然你补了十万也是解决了一个大问题啊。大多数是村民修筑,村民要出钱。要县财政出钱,完全包起来,包不起。最多说你修路,路通的时候,我们给你几千块钱,给你一万块钱,以奖代补。”(2008年8月3日访谈)

(二)专项转移支付中存在的问题

从A县的调研来看,专项转移支付在保障教育、社保、卫生等公共服务性支出上确实发挥了很大作用,但是访谈中也暴露出专项转移支付中存在的很多问题,主要集中在资金来源、分配和执行中,这些问题的存在影响了资金效益的发挥,也使得中央政府引导地方政府进行公共财政转型的政策意图打了折扣。

1. 专项资金的来源

从专项转移支付的资金来源上来看,中央虽然这几年集中了大量的财力,也加大了转移支付的力度,但毕竟不能把所有的事情都包起来,所以专项转移支付通常都是要求地方配套的。除了财力有限外,配套也是为了保障“政府能够并且确实对地方为某种预算科目筹集的资金进行了再分配”^[5](第191

页), 否则“被指定用于某种科目、金额为 G 的一次性补助, 对接受补助的政府而言, 与没有使用限制的补助 G 之间并无差别”^[5] (第 191 页), 非配套的专项不会改变下级政府的财政行为, 不会改变它们支出的优先排序, 也无法有效地引导地方政府把公共资金转向对公共服务的投入上去。但是配套率的设计采取的是一刀切的办法, 没有考虑客观存在的地区财力差异问题。配套的要求, 对于那些财力有限的地方政府而言是很大的负担^[4] (第 4 页)。较好的做法是根据地方的人均财力, 反比例地设定配套率, 以便较穷的地方能够更好地参与转移支付项目^[4] (第 4 页)。还有就是提高统筹的层次。分税制改革后, 各级政府纷纷效仿中央的做法, 层层分税, 造成财力层层上提、事权层层下放的格局, 县级财力相对比较薄弱。必须实行全省统筹才能保障基层政府达到一些公共服务的最低供给标准。

2. 专项资金的分配

(1)“报数字”和“跑项目”。马斯格雷夫在《财政理论与实践》中指出, 专项转移支付(原文是专项补助金)可以是“公式型”的补助金, 也可以是“项目型”的补助金。公式型的补助金, 凡是够格的领受者都可以自然获得, 而各辖区之间的分配额是依据可行的公式计算确定的。项目型的补助金是根据受让人的申请决定的, 其分配额并不依据公式计算, 此外还有一些中间类型介于二者之间^[6] (第 514 页)。在我国的专项转移支付的分配中, 也主要采用的是“公式法”和“立项”这两种方式。采用“公式法”的专项转移支付的分配依赖于大量的基础统计数据, 比如学生人数、人口数、农业人口、国土面积等等。而靠基层政府自己来报数字就存在着一种基层政府之间的“数字竞争”, 而且由于信息不对称, 数字上做的手脚往往不易被上级发现。此外, 由于没有精确的基础信息库, 很多拨款并不是根据真实的支出需求, 而是根据一个大概的比例, 如农村特困户、低保户, 该省下文是按总人口的 3% 测算; 2006 年和 2007 年的减免教科书按学生人数的 30% 减免; 长效机制中的校舍改造则按 3.5% 的危房发生率计算, 等等。这样的做法在财力有限、基础数据也不完善的情况下, 不失为一种简单易行的操作方法, 但就可能出现由于比例限制导致一部分真正有需求的人得不到财政补助, 像部分减免教科书, 就出现一些富裕家庭的小孩免了教科书, 而穷学生仍然要交书本费的现象, 这就是“公式背后的人情味”。因此, 专项转移支付分配科学化的趋势就是要逐步积累起准确的财政支出需求的相关信息, 使得信息库中只要符合标准的受领者和受领单位能够自动获得补助金, 真正做到补助的透明公开。

相对于公式型的专项转移支付而言, 项目型的专项转移支付就有更多的主观因素, 需要县级政府的相关部门去跑项目。跑项目, 首先是跑信息, 其次是跑人情。但项目一旦争取下来之后, 它的标准就是比较公平的, 主要是算出来的, 人为因素较少, 因此竞争集中在立项阶段。中国式的“距离悖论”往往认为层级越高的政府处理事情越公正。所以, 相对于市政府而言, 县级政府的官员对省政府更有认同感, 相信省政府在资金分配上标准更清晰、信息更公开、结果也更公正。由市来分钱, 优势在于它更了解基层政府的实际情况, 但其关键人物也更容易被强势的寻租者俘获; 而由省来分钱, 找关系、打招呼、批条子的人可能太多, 它会更倾向于采取一种谁都不得罪的“公式法”, 但这也同样需要强大的基础信息库做支持。同时, 在审批项目的时候更大程度地公开信息, 更多地引入各方监督, 也将减少跑项目中的租金浪费, 降低项目的寻租成本。

(2)撒胡椒面和见者有份。在一些专项转移支付资金的具体分配方案的设计上, 也存在着一些不合理因素, 影响了专项资金配置效率的发挥。比如财政局 H 官员谈到的“粮食直补”和“油价综合补贴”就存在着这样的问题。

(3)年初预算到位率较低。在专项转移支付资金分配的时间上有个年初预算率到位低的问题。年初预算到位率是指年初预算实际到位金额与预算应到位金额的比值。到位率低实际上就是指预算做的时候不够细化, 追加和财政补助收入打得不足, 而预备费却太高。造成预算到位率低的原因主要有两个, 一是对于上级政府的转移支付没有一个稳定的预期, 特别是专项追加, 上面如果不给钱, 下面就落了空; 二是必须预留一定量的预备费以应付预算执行年度中可能出现的突发性事件以及上级政府临时性的资金配套要求, 预备费的另一个用途则是作为领导的办公经费。此外, 下级政府对上级政府的转移支

付特别是专项追加没有一个稳定的预期,而这种预期又是具有传递性的:省级政府不能预期中央的专项追加,因而县级政府也不能预期省的专项追加。所以,归根结底还是需要中央首先提高自己的年初预算到位率,对征多少税、借多少债、做多少事、花多少钱有本明细账,特别是对专项追加资金的分配要有一个较稳定的中长期计划和一个较为细致的年度计划,这样下级政府才能把预期可以获得的专项追加和相应需要安排的配套资金在年初打入预算,从而接受人大的监督。

3. 专项资金的执行

在专项转移支付的执行过程中,最主要的问题集中于资金的拨付、监督和项目的管理上。

(1)有指标没钱。在专项转移支付的拨付过程中,通常采用两种方式,一种是直接拨钱到专户,一种是上级下指标文,然后年终和下级财政进行结算。像教育、新农合、社保、企业养老保险等方面的“专项转移支付”一般都是调现金,或者说调存款,然后封闭运行,其他支出不能乱用这些钱。而专项追加则大多数是通过指标文来调拨资金。只下指标文,钱就不是随之而来的,上级财政只是每个月要调拨资金到下级财政。调拨资金属于借用性质,到了年底根据指标文上应该划拨的和实际已经调拨给下级的资金进行结算。用指标文调拨资金和直接拨款,效果实际上是一样的。但是在财政困难县,这两种方法就完全不一样了。因此,对于财力紧张的县,上级政府要尽量避免只下指标文不拨款的做法,否则会造成这些县在要花钱时没资金,而年终又突击花钱的不合理现象。而对于财力充裕的县,专户管理又会带来资金使用率低下问题,因为每获得一笔财政收入,县财政就要把一定比例的收入打入相应的财政专户,而把剩余的录入一般户。随着财政收入越来越大,专户里的钱可能到年底都用不完,大量闲置在那里,而一般户的钱又不够用。因此,如何改进政府间的现金管理,既能保障专项资金的安全性,又能提高资金的使用效率,是还需要进一步研究的重要课题。

(2)张冠李戴。由于在A县还没有正式实行国库集中支付,所以现在的支出通常是,财政部门把钱拨出去了就控制不了钱。这个钱具体怎么用的,张冠李戴的情况比较多,也影响了对整个支出效应的评价。所以在县级政府,随着部门预算改革逐步细化了预算之后,也要逐步建立起国库集中支付制度,进一步推进财政的精细化管理,加强对实际支出情况的内部监督,把钱用到真正该用的地方去。

(3)重找钱,轻管理。专项转移支付特别是项目型的专项转移支付,一个很普遍的问题就是重找钱,轻管理。管理中漏洞较多,是整个专项转移支付执行中的薄弱环节。

从整个分析可以看出,专项转移支付分配和执行中存在的很多问题实际上是和我国目前整个财政管理的精细化水平还较低有关。首先是和财政管理相关的基础信息资源匮乏或者不准确,其次是对财政资金的分配没有一个滚动的中长期计划和细致的年度计划,再次在资金的拨付过程中缺少有效的现金管理手段,最后在项目管理上缺乏有效的内部监督、专业的第三方监督和外部的公民监督,缺少对支出绩效的有效评估。分配效率和管理效率的低下,不仅仅反映在专项转移支付上,而是反映在我国现阶段整个财政管理中,所以不是单靠减少转移支付的数量就可以减少这些问题的。治标要治本,问题的症结还是在于要逐步建立起一个精细化的财政管理体制。至于专项转移支付的资金来源,中央在进一步集中财力后也要逐渐承担起更多的支出责任,慢慢放宽对基层政府特别是欠发达地区的配套要求,如果能进一步强化省级政府在转移支付中的统筹角色,就更能够发挥专项转移支付在推动省内公共服务均等化上的积极作用,县级政府就能够更多地从中受益而不是增加他们的财政负担。

三、未来的道路:强化专项转移支付的控制取向

从本文的个案研究来看,专项转移支付对于保障基层政府的公共服务性支出,实现中央主导下的地方公共财政转型确实发挥了很大的作用。虽然专项转移支付还存在许多问题,但是这些问题基本上都是由现阶段我国整个的公共预算和财政管理都还不够精细化造成的,并不是单纯靠减少专项转移支付而增加一般性转移支付就可以自动消灭这些问题。一味地扩大一般性转移支付,强化地方财政支出分权,只会使地方政府的公共支出责任处于一种放任状态。而即便是要加大一般性转移支付的比例,我

们也需要一个通过专项转移支付来逐步积累有关各地方公共服务支出需求、支出成本以及财政能力方面信息的过程。因此,在财政信息还不丰富、财政纪律还不够硬的情况下,控制取向的财政管理手段是非常有必要的。如果说部门预算改革是在本级资金分配层面加强控制取向,通过细化预算来积累财政信息和加强财经纪律,那么实行专项转移支付就是要在政府间资金分配上采取控制取向,通过专款专用的形式来改变地方政府的支出行为,以实现公共支出结构的转型。

注 释:

- ① 根据李萍(2006)主编的《中国政府间财政关系图解》第 51 页以及金人庆(2007)的《关于规范财政转移支付情况的报告》中相关数据整理而成。
- ② 本文将公共支出结构的转变作为衡量财政转型的核心标准,公共支出结构从最开始的保吃饭、保运转到重建设投资,再到以教育、卫生、社会保障、公共治安、环保等公共服务性支出为主的转变,也就标志着政府财政从“吃饭型”财政、“投资型”财政到真正意义上的“公共”财政的转变。
- ③ 根据《A 县 2007 年财政收支完成情况和 2008 年财政预算表》相关数据整理而成。
- ④ 只有医疗卫生支出的比重有所下降,这也是因为除了新农合以外,医疗卫生这一支出项目下没有其他的专项转移支付,而新农合转移支付所产生的增量效应没有整个补助收入对支出盘子的增量效应来得大,也就是说分子没有和分母同比增长,因此决算中的比重就变小了。

[参 考 文 献]

- [1] 李 萍:《中国政府间财政关系图解》,北京:中国财政经济出版社 2006 年版。
- [2] 周美多、颜学勇:《中国专项转移支付的政治逻辑:问题、原因与出路》,载《当代财经》2008 年第 9 期。
- [3] Boadway, R. 2007. "Grants in a Federal Economy: A Conceptual Perspective," in *Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice* 55-74. Washington, D.C.: The World Bank.
- [4] Shah, A. 2007. "A Practitioner's Guide to Intergovernmental Fiscal Transfers," in *Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice* 1-54. Washington, D.C.: The World Bank.
- [5] [美] 费 雪:《州和地方财政学》,吴俊培等译,北京:中国人民大学出版社 2000 年版。
- [6] [美] 理查德·A. 马斯格雷夫等:《财政理论与实践》,邓子基等译,北京:中国财政经济出版社 2003 年版。

(责任编辑 叶娟丽)

The Political Intention of SPTs in China

Zhou Meiduo¹, Yan Xueyong²

(1. School of Politic & P. A., University of Electronic Science & Technology, Chengdu 610054, Sichuan, China;

2. School of Management, Wuyi University)

Abstract: There are many critics on the Specific-Purpose Transfers, such as the gross number of SPTs is too large and the items are random, the application of SPTs is full of rent-hunting, the funds allocation of subordinate government is disturbed by the superior and also the inside or outside supervision is insufficient. All of these problems may reduce the efficiency of SPTs. But the SPTs bears a very important political task that it is the financial instrument of the public finance transformation dominated by the central government. This paper, based on the research of a county in the middle area of China, intends to reveal the political intention of SPTs and discuss the limitations of the transformation of the public spending structure dominated by the central government.

Key words: Specific-Purpose Transfers (SPTs); political intention; public finance transformation