

财政转移支付制度中的若干问题与建议 PDF转换可能丢失图片或格式，建议阅读原文

[https://www.100test.com/kao\\_ti2020/339/2021\\_2022\\_\\_E8\\_B4\\_A2\\_E6\\_94\\_BF\\_E8\\_BD\\_AC\\_E7\\_c53\\_339797.htm](https://www.100test.com/kao_ti2020/339/2021_2022__E8_B4_A2_E6_94_BF_E8_BD_AC_E7_c53_339797.htm)

政府转移支付制度是指除政府购买之外的不以取得商品和劳务作为补偿的财政支出，是一个国家中央政府与地方政府在既定的职责和支出责任以及税收划分框架下的财政资金的相互无偿转移，包括自上而下的纵向转移，即上级政府对下级政府的各项补助；地区之间的横向转移，即富裕地区对贫困地区的直接补助。财政转移支付既能使中央政府向地方政府转移预算资金，又能使其达到对公共财政体制的控制。随着分税制财政体制实施以来，中央及其各级政府都建立了过渡期财政转移支付办法。从过渡期转移支付办法运行以来的效果看，其基本目标虽然还没有完全达到，但在缓解地方财政困难，规范财政补助等方面起到了积极作用。但是，当前我国的财政体制仍然存在一些缺陷：转移支付法规制度不健全；政府之间转移支付制度的不规范、不科学、透明度低；财政体制缺乏整体规范性和具有法律保障的稳定性等。因此，进行进一步的改革势在必行。

一、财政转移支付制度在运行中存在的问题（一）转移支付法规制度不健全。主要表现在：一是转移支付资金未编入法定预算，预算管理有漏洞。由于地方政府无法全面掌握上级政府转移支付资金的规模和种类，地方政府在年初编制财政预算时，无法准确的将上级政府分配的转移支付资金编入预算，导致地方政府财政预算不完整。二是对转移支付资金的管理和使用缺乏必要的监督检查依据。如一些地方用无规定支付内容的转移支付资金搞“形象工程”、“政

绩工程”，导致转移支付资金投资效益差，而有关监督检查部门却难以认定其是与非。三是转移支付资金的分配标准和分配依据尚不具体，不科学。由于缺乏统一而严密的制度制约，人为安排转移支付资金，随意分配转移支付资金的现象时有发生，同时转移支付资金的分配过程也不透明、不公平、不公正、不科学，有些转移支付资金在使用方面无政策导向，指标笼统，有些转移支付资金“戴帽”下达，项目零星分散，不益于集中财力办大事。（二）转移支付资金在上解与拨付间层层受控，历时较长。这种资金运转方式，使得转移支付资金在各级政府间被无意义停留、占用，直接影响资金的及时使用。而且，在层层上解与下拨过程中，所用到的人力、物力等各方面费用直接构成了转移性支出的成本。更甚者，在规范程度较低背景下，争取上级资金拨付而投入的其他交易成本也因层层控制的体制而增多。（三）挪用转移支付资金现象屡见不鲜。一些地方财政处境困窘，往往在上级财政下达转移支付资金后，有的平衡了财政预算，有的视为利益，分配给了部门使用，还有一些只靠财政转移支付和税收返还过日子的乡镇财政，由于负债累累，不得不用转移支付资金偿还债务。（四）转移支付资金的“财权”与“事权”分离，难以保障资金使用效率。一是上级财政对下级财政的检查制度和力度不到位，“财权”与“事权”分离，对转移支付项目的事前、事中、事后工作缺乏全程跟踪检查和绩效评价。二是一些地方重财权轻事权，疏于管理，使转移支付资金、项目、制度等方面成了问题多发“地带”。如一些转移支付的项目评估失准、论证不足，考查失误，审批不严，致使转移支付资金低效或无效运作。有的转移支

付资金由于偏离上级财政政策导向，未坚持专款专用，专人管理，专户核算，专项检查的资金管理和使用的原则，使有限的转移支付资金未能发挥应有的效益。有些转移支付资金管理制度约束内容不全面，分配方式不明确，管理办法不规范，操作程序不统一，惩戒措施不到位，甚至与宏观财政政策和公共财政框架相悖，造成转移支付资金浪费。

## 二、完善转移支付制度的对策建议

如何通过制度的规范提高财政支出效益是我国当前转移性支出亟待解决的问题。首先，上级财政部门应尽快制定出台科学合理规范的财政转移支付资金分配标准和依据，建立健全行之有效的转移支付资金管理办法，通过财政收支方式的转变，减少中间环节，加速资金运行速度，降低交易成本。从中国现行的社会体制来看，依靠政府级层的压缩，简化行政编制来降低政府间转移支付资金的交易成本还存在着一定的难度。其次，建立严格有效的监督体系，强化奖罚，并以法律形式确定。结合中外政府间转移支付制度的成功范例，提高资金效益，离不开有效的监督体系与明晰的法律规定。我国可尝试对专项拨款加强监督、评估。一是项目执行情况定期报告制度，通过定期报告，随时跟踪支出资金的使用效益。二是项目定期审计制度，通过定期审计和抽样调查，发现问题并及时反馈纠错。三是项目奖罚制度。对转移支付资金使用得当的项目，可提供财政贴息等各种优惠措施，对严重的违规行为，则要进行追究处理。再次，要合理确定分配范围、依据、形式。一是要压缩专项补助范围。将专项补助的范围收缩到基础教育、公共卫生保健、社会保障、环境保护、社会治安、基本交通条件等少数项目上，以实现保障各地区基本公共物品提供水平大体平衡

的宏观政策目标。二是要统一分配标准，以“公式法”取代“基数法”。关键的是科学分析影响各级政府收支的基本因素，如人口、土地、人均GDP、教育等，尽量使用地方政府无法自己控制的客观变量，在尽可能减少下级政府扭曲行为的同时，有效解决基数法中存在的区域不均等问题，促进地方财政平衡目标的实现。三是要将年终结算补助按具体内容分解，并把相应部分并入一般补助、专项补助，减少分配上的暗箱操作。第四，加强转移支付的管理。政府间转移支付制度要真正成为一种规范性的制度，必须实行法制化管理。一是加强转移支付的立法工作，转移支付的数额确定、转移支付的形式、转移支付的方式、转移支付的监管等，都应当以法律形式确定下来。可由全国人大制定相关的法律，通过法律形式增加其透明度，保证其实施的严肃性，并对转移支付的全过程进行有效的监督，坚持依法办事，克服随意性，避免各种疏漏。二是要建立一个有效的转移支付机构管理体系，在机构设置和责任分配方面建立有效的制衡机制，实现转移支付管理工作的科学化、规范化、合理化。100Test 下载频道开通，各类考试题目直接下载。详细请访问

[www.100test.com](http://www.100test.com)