

专项转移支付管理新规的亮点与挑战

中国社会科学院财经战略研究院 | 汪德华

2015年年末，新修订的《中央对地方专项转移支付管理办法》正式公布并开始实施。2000年公布并已实施达16年之久的《中央对地方专项拨款管理办法》同时废止。

近些年来，专项转移支付始终是社会舆论和学术研究关注的焦点。2015年中央对地方转移支付资金超过5万亿元，其中专项转移支付资金达2.16万亿元，均远超2000年时的资金规模。专项转移支付资金规模如此庞大，而其管理现状并不令人满意。在这样的背景下，出台专项转移支付管理“新规”，意义自是十分重大。

“新规”的亮点

与2000年出台的“旧规”相比较，“新规”的篇幅增加很多。结合新预算法的要求，“新规”总结多年实践发展经验，使诸多规定均有所变化。

一是深化了对专项转移支付的理论认识。参照国际经验，“新规”强调了专项转移支付三大基本特征：为实现特定的

经济和社会发展目标，无偿给予地方政府，按照中央政府规定的用途安排使用。同时结合我国实际，“新规”明确专项转移支付预算资金来源的范围，包括一般公共预算、政府性基金预算和国有资本经营预算；按照中央地方间事权和支出责任划分的差异，将专项转移支付分为委托类、共担类、引导类、救济类、应急类等五类。这些理论上的突破，既来自于过去十几年专项转移支付管理实践的总结，又有助于未来强化专项转移支付资金的管理。在理论上将专项转移支付涵盖的范围界定为全口径预算，意味着管理“新规”将全覆盖。从事权和支出责任划分的视角将专项转移支付划分为五类，既进一步深化了对专项转移支付功能的认识，又有助于分类施策、精细管理。

二是构建了重点突出、完整规范的专项转移支付管理框架。除总则外，“新规”分为设立与调整、预算编制、资金申报审核和分配、资金下达拨付和使用、预算绩效管理、监督检查和责任追究等六大部分，构建了重点突出、完整

规范的专项转移支付管理制度框架。与“旧规”相比，“新规”增加了设立与调整、预算编制、预算绩效管理等几个部分，使专项转移支付的管理链条形成闭环：从项目是否应当设立开始，经过预算管理程序之后，还要对专项转移支付项目的绩效进行评价，进而决定是否应当保留或影响其资金分配。同时，“新规”明确规定了各个机构在专项转移支付管理中的职责。

三是注重从源头抓起，明确了专项转移支付项目设立、调整和退出等规定。当前我国的专项转移支付资金规模庞大，项目繁杂且一经设立则难以取消，背后的部门利益难以撼动。在这样的背景下，单纯提高专项转移支付财政资金的管理效率仅是问题的一方面，更为重要的是系统评估现有项目是否应当予以保留、未来采用何种规则设立新项目。为此，“新规”中专门增加了第二章“设立与调整”，对专项转移支付项目的设立给出了比较明确且严格的设立条件。如必须有较高层级的设立依据，有

明确的绩效目标,不属于市场竞争机制能够有效调节的事项。同时要求在设立之时,就要明确实施期限,且一般不超过5年;每个项目均要有资金管理办法;建立定期评估机制和退出机制。种种规定,以确保新设项目符合国家经济社会发展需要,无效项目能够及时退出,使专项资金的配置效率更高。

四是注重强化专项转移支付的预算绩效管理。“讲求绩效”,是新预算法的五大核心原则之一,推行全过程预算绩效管理是“讲求绩效”的主要手段。专项转移支付资金的政策目标清晰,专款专用,特别适合推行预算编制有目标,预算执行有监控,预算完成有评价,评价结果有反馈,反馈结果有应用的全过程预算绩效管理。“新规”中专列一章,对专项转移支付推行预算绩效管理的各个环节作出明确规定,既是新预算法“讲求绩效”原则的具体原因,又有助于在实质上提高专项转移支付的绩效。

推进“新规”落地的挑战

总体看来,“新规”有质的飞跃。不过要注意到,专项转移支付改革十余年来一直是财税改革的焦点,每年的审计报告也会对其中的问题做重点揭露,财政部门作出了很多的努力,但其改革效果的社会认可度并不高。这说明,专项转移支付改革的难度,可能并非仅仅是仅仅出台一个好的管理规定所能解决。从更宏观的角度看,专项转移支付改革能否成功,取决于财政体制改革以及国家治理现代化的进程。

一是专项转移支付管理要与财政体制改革结合起来。改善专项转移支付的管理固然重要,但我国专项转移支付的主要问题应是规模过于庞大。而这一问题的形成,与当前的财政体制现状有很大关系。社会上对于当前我国财政体制的评价一般是:中央事少钱多,地方事多钱少。从纵向比较来看是如此。经过

表1 2012年主要国家中央政府财政收入、支出、转移支付比重(%)

国家	中央收入占总收入比重	中央支出占总支出比重	中央转移支付占总支出比重
美国	54.63	52.84	7.37
德国	64.55	60.92	3.52
墨西哥	83.98	56.22	21.77
法国	84.16	79.82	5.43
英国	90.76	74.35	14.6
韩国	82.42	58.72	19.08
中国	47.91	14.90	36.01

资料来源:中国财政数据来自于《财政统计摘要2014》;其他国家数据来自<http://www.oecd.org/ctp/federalism/oecdiscaldecentralisationdatabase.htm>。

1994年财税体制改革,中央地方财政关系发生了很大的变化:中央收入比重得以大幅度提高,但近些年来已有所下降,原定的60%目标实际上未达到;政府职能在社会发展、民生、环境、基础设施建设、市场监管等方面支出大幅度增长,但职能划分未做大的调整,中央支出比重从原来的30%下降到15%以下;一般转移支付和专项转移支付增长快。

但是,我国财政体制的改革方向,不应以1994年之前的中央地方财政关系为参照系,而应当放在与实行市场经济体制的常规大国进行比较的基础上。如表1所示,法国、英国、韩国、西班牙是单一制国家,美国、德国、墨西哥是联邦制国家,但这些国家中央政府的财政收入比重均高于我国,仅美国与我国接近;中央政府财政支出比重均远高于我国,美国是最低的也是我国的2.6倍。与之对应,我国中央政府转移支付占财政总支出(全国)的比重远高于其他国家,达到36.01%,最接近于我国的韩国也仅为19.08%。也就是说,与大国相比,我国财政体制的情况是中央地方财力均衡,但中央事过少地方事过多,由此导致中央对地方转移支付比重过高。

中央对地方转移支付规模过于庞大,受中央地方事权和支出责任划分不清的影响,直接表现为指定用途的

专项转移支付比重高、项目繁多、交叉重复,导致中央部委过多干预地方事权,地方财政自主权下降。从这个角度看,“新规”能够提高专项转移支付的配置效率和使用效率,但是只要专项转移支付资金规模依然庞大,总体的财政资金配置效率不会提高很多,管理漏洞也不可避免。

二是专项转移支付改革与国家治理现代化应相互推进。专项转移支付虽只是财政资金安排的一种特定形式,但其涉及到政府与市场之间的关系,涉及到政府职能的履行方式,涉及到中央与地方之间的权力分配与相互影响,因此是国家治理体系的大问题。之所以多年来改革收效甚微,根本原因就在于专项转移支付是当前国家治理模式的集中反映。各级政府及部门都习惯于安排各类项目以推进经济社会发展,社会学界甚至将这种现象总结为“项目治国”。显然,如果十八届三中全会提出的国家治理现代化改革进展缓慢,专项转移支付的改革就难以到位。反之,以国家治理现代化为目标的深化改革,应当以专项转移支付为“抓手”,集中分析“项目治国”模式存在的重点问题,理顺不同级次政府间的关系,理顺政府与市场之间的关系,进而由点带面完善国家治理体系。□

责任编辑 张蕊