# 中国财政转移支付立法探讨

来源：网络 作者：空谷幽兰 更新时间：2024-09-01

*中国财政转移支付立法探讨 中国财政转移支付立法探讨 中国财政转移支付立法探讨 财政转移支付法是调整上级政府为均衡财力状况，协调地区经济发展，实施宏观调控，将所掌握的一部分财力转移给下级政府支配、使用过程中所发生的社会关系的法律规范的总称。...*

中国财政转移支付立法探讨 中国财政转移支付立法探讨 中国财政转移支付立法探讨

财政转移支付法是调整上级政府为均衡财力状况，协调地区经济发展，实施宏观调控，将所掌握的一部分财力转移给下级政府支配、使用过程中所发生的社会关系的法律规范的总称。它是中国财政法的重要部门法。深化财税体制改革，加强财政法制建设是进一步完善中国社会主义市场经济体制的重要举措。本文拟就财政法定主义与中国财政转移支付立法作初步探讨，以就教于方家。

一、中国财政转移支付立法的主要问题

按照财政法定主义的精神，我们可以简要分析一下中国目前的财政转移支付立法。严格意义上讲，中国的财政转移支付制度是在1994年开始实行的分税制财政管理体制的基础上建立起来的。现行财政转移支付的主要规范性文件是1995年财政部颁发的《过渡期财政转移支付办法》（以下简称“办法”）。中国过渡期财政转移支付的核心是地区收支均衡问题。作为一种过渡性的制度，“办法”带有较深的旧体制的烙印。其存在的主要问题如下：

1.政府间事权、财权划分不清。事权是指各级政府基于其自身的地位和职能所享有的提供公共物品、管理公共事务的权力。财权是各级政府所享有的组织财政收入、安排财政支出的权力。目前，在上下级政府之间，很多事项也是难以区分清楚，许多本应由地方财政负担的支出，却由中央政府承担，而许多本应由中央财政负担的支出，却推给地方财政。上下级政府之间事权划分和财政支出范围的划分随意性很大，同样的事项，在一处由上级政府承担，在另一处则由下级政府承担，在一时由上级政府承担，在另一时则下放地方政府承担，它们之间区分的标准很模糊，或者根本没有标准可循。这种事权划分的模糊和财政支出范围划分的混乱，导致许多政府机关人浮于事，也很难对其进行绩效审计和考核，由此导致了财政支出整体效益的低下。中国现行的分税制主要是划分了中央和省一级的财政，但对事权界定不够明晰，财权和事权不统一。同时，对省、市、县分别有哪些财权，应对哪些事情负责，还规定不够明确，各级之间扯皮很多。

2.财政转移支付资金的分配不规范，缺乏合理的标准。中国地区间财政资金的横向转移是通过中央政府集中收入再分配的方式实现的。但是，由于这种横向转移的过程是与中央政府直接增加可用财力相向而行的，因而对中央增加的财力是用于中央本身开支，还是用于补助某些经济不发达地区，在认识上难免不一致。另外，在财力转移上，也没有建立一套科学而完善的计算公式和测算办法，资金的分配缺乏科学的依据，要么根据基数法，要么就是根据主观判断，而不是依法根据一套规范的计算程序和公式来分配。

3.财政转移支付方式不规范，各地不平衡状况难以有效解决。中国现行财政转移支付制度保留了原有体制资金双向转移模式，即仍然存在资金由下级财政向上级流动现象，不利于提高财政资金的使用效率，增大财政部门的工作量，也不利于中央政府实施宏观调控。而税收返还是以保证地方既得利益为依据的，它将原有的财力不均问题带入分税制财政体制中，使得由于历史原因造成的地区间财力分配不均和公共服务水平差距较大的问题基本未能解决，不能充分体现财政均衡的原则。中央对地方的专项拨款补助还缺乏比较规范的法律依据和合理的分配标准，与中央与地方事权划分的原则不相适应。此外，财政补助分配透明度不高，随意性很大。虽然政府支出中属于补助性质的转移支付种类很多，补助对象涉及到各行各业，但各项财政补助的分配缺乏科学的依据。

4.财政转移支付立法层次低，缺乏法律权威性。纵观各国财政转移支付制度，其最大的共性就是制定具有较高层次效力的法律。而中国现行政府间财政转移支付制度依据的主要是《办法》，该办法属于行政规章的层次，立法层次显然太低。立法层次太低会导致一系列不良后果，如法律规定缺乏权威性、制度的稳定性较差、立法的科学性和民主性难以保证等，这些不良后果已经严重制约着中国财政转移支付立法的完善以及市场经济体制改革的推进。

由此可见，中国财政转移支付立法，不仅形式上的财政转移支付必须由立法机关以法律规定（如财政权力法定、财政义务法定、财政程序法定、财政责任法定）的要求难以满足，财政转移支付法治实体价值，如正义、公正、民主、自由，也由于中国目前民主和宪政建设的滞后同样存在很大的差距。

二、中国财政转移支付立法的完善

为了适应社会主义市场经济体制和财政支出制度改革的要求，规范政府公共资金支付管理，以抑制地区发展差距的拉大，平衡地区财政收支差异，实现全国范围内各级政府提供公共产品和服务能力的均等化，很有必要加强和完善财政转移支付立法。针对中国目前的实现情况，按照财政法定主义的要求，财政转移支付立法可以分两步走：第一步，制定《中华人民共和国财政转移支付条例》，在此基础上，经过若干年实践，总结经验，再制定《中华人民共和国财政转移支付法》。我们认为：在立法时，应重点注意以下几个问题。

1.财政转移支付立法与财政改革进程相适应。财政转移支付立法应紧紧围绕建立社会主义市场经济体制这一既定目标，转变立法观念，正确解决立法的稳定性与改革的多变性之间的矛盾，做到财政转移支付立法服务于财政改革。财政转移支付立法要把财政改革成果，保障财政改革的顺利进行、引导财政改革的深入作为中心任务。在财政转移支付立法时，要妥善处理中央与地方之间的利益关系，把国家利益、整体利益放在首位，避免不适当地强调局部利益。

2.财政转移支付立法的现实可行性与适度超前性相兼顾，并提高立法质量。财政转移支付立法既要体现市场经济的共同规律，又要结合中国实际情况。法律规定既要符合客观实际，又要有适度的超前性。财政转移支付立法应正确把握社会经济和财政的运行规律及其发展趋势，避免财政转移支付法律、法规在制定颁布后很快就落后于形势发展的不良现象。提高财政转移支付立法质量包括三个方面，一是立法内容，二是立法技术，三是立法程序。财政转移支付立法技术包括结构技术、语言技术和延续技术等方面，立法技术的好坏直接影响到立法的质量。结构技术，就是运用科学方法，使财政转移支付法的结构形式能够最大限度地体现立法的内容；语言技术，就是法律中的每个概念、每个条文都必须法律化，使之能正确表达立法者的愿意，较好地体现准确、简洁、易懂等特点；延续技术，就是充分把握法律条件的变化规律，为立法的修订、解释做准备。财政转移支付立法要严格遵守立法程序，立法程序是提高支付立法质量的重要保证，避免不按立法程序的突击立法或应急立法。

3.财政转移支付立法的本土化与国际化相结合。财政转移支付立法应立足中国的国情。中国是一个多民族的发展中的农业大国，国土辽阔，人口众多，各地区之间自然条件差异很大，经济发展水平也很不平衡，公共服务水平也存在着较大的差异。因此，中国财政转移支付立法一定要立足中国国情，符合中国的实际情况。同时，随着中国加入WTO后，经济全球化已成为当今国际发展的趋势，而财政转移支付立法已是市场经济国家处理中央与地方财政关系的普遍作法和基本准则，在国外已经有几十年的历史，积累了丰富的经验。因此，凡是国外立法中实践证明比较好且适合中国现实情况的，都应当大胆吸收。有些适合中国国情的条文，可以直接移植，并在实践中充实、完善。发达国家走过的弯路我们应当避免，他们在发展市场经济过程中根据实际情况而不断修改财政转移支付法律、法规的做法，也值得我们借鉴。

各国经验告诉我们，执行各级政府间复杂的财力转移支付政策，特别是确定和调整中央与地方政府的转移支付方案，组织保证是必不可分的，故需要依法设置一个专门的机构来具体负责，并以立法形式规定该机构任务、职权和职责。这一机构设置，国外通常有两种做法：一是由财政部兼管其职能；二是由中央政府组建的专门机构行使其职能。为了使这一机构在中国具有相对独立性，我们比较倾向于第二种做法。

5.简化与完善财政转移支付的法定形式，在财政转移支付额度上依法选择“因素法”。中国分税制的税收返还制度，实行中央对地方划的税收按基期如数返还，并逐年递增。这种做法不但起不到合理调节地区间财力分配，扶持经济不发达地区和老工业基地发展的作用，而且还会进一步拉大地区差距。此外，在财力转移上，也没有建立一套科学的、完善的计算公式和测算办法。

我们认为，目前中国所采用的基数法确定各级地方政府的财政收支基数，是不合理性的。在立法时，应抛弃“基数法”，采用国际上通用的“因素法”。因素法的基本特点是，选取一些不易受到人为控制的、能反映各地收入能力和支出需要的客观性因素，如人口数量、城市化程度、人均GDP、人口密度等，以此确定各地的转移支付额。“因素法”有利于提高转移支付的透明度、可预见性和客观公正性，规范中央与地方之间的财政关系，提高财政管理的科学化程度。

本文档由028GTXX.CN范文网提供，海量范文请访问 https://www.028gtxx.cn