# 德国财政转移支付制度对我国启示

来源：网络 作者：青灯古佛 更新时间：2024-12-16

*\" 摘 要：结合国内实际情况，研究和借鉴德国转移支付制度的有益经验，选择适当的转移支付方式，对规范和完善我国的财政转移支付制度、缩小地区间的财务差距具有重要的现实意义。 政府间的财政转移支付，即：一个国家的各级政府之间在既定的事权、支出范围...*

\" 摘 要：结合国内实际情况，研究和借鉴德国转移支付制度的有益经验，选择适当的转移支付方式，对规范和完善我国的财政转移支付制度、缩小地区间的财务差距具有重要的现实意义。

政府间的财政转移支付，即：一个国家的各级政府之间在既定的事权、支出范围和收入划分框架下财政资金相互转移，包括上级财政对下级财政的拨款，下级财政对上级财政的上解，共享税的分配以及不同地区间的财政资金转移。政府间财政转移支付制度是解决中央与地方财政纵向不平衡和地区间财政横向不平衡的矛盾、规范中央与地方财政关系的有效途径。自1994年实行“分税制”财政体制以来，我国已初步形成了以税收返还为主要内容的转移支付制度，并起到了一定的积极作用，但是，转移支付制度本身在规范性、有效性、公平性、科学性等方面还存在着许多问题，地区之间的横向财政不平衡问题仍然存在，特别是东西部地区经济差距极大。最近，党中央提出了开发西部地区的战略决策，其中财政政策就是重要方面之一，我认为，规范、科学的政府间财政转移制度在此可以起到积极、有效的作用，结合国内实际，借鉴德国转移支付制度中有益的经验作一些深入的探讨，无疑对规范和完善我国的转移支付制度、缩小地区间的财力差距、选择适当的转移支付方式能得到一些有益的启示。

一、德国的财政体制概况

德国是一个联邦制国家，过去的联邦德国有11个州，两德统一后一共有16个州。政府分为联邦、州和地方（市或县）三级，各级政府在财政管理上具有独立性，宪法明确规定了三级政府的职责和支出范围。联邦政府负责国防、外交、造币和货币管理、海关和边防、邮政电讯、铁路和航空、高速公路和远程公路、社会保险、国有企业的支出和农业政策等等。各个州政府的职责是负责治安、中小学教育和高等教育、科学研究（联邦参加高校和跨地区的研究开发工作）、州内公路、地区经济结构和农业结构的改善、护岸等。各个城镇负责公共福利、文化设施、公共交通、能源的供给垃圾和污水处理、建设规划等等。

联邦德国财政体制的一大特点就是共享税的比例较大，联邦宪法规定各级政府的税种如此划分：收入最多的个人所得税、工资税、公司所得税、资本收益税、流转税和进口营业税都属共享税；属于联邦政府的税收有：矿物油税、燃料油税、照明材料税、烟草税、烧酒税、咖啡税、茶叶税、汽酒税、糖税、醋酸税、关税、保险税、证券交易税、资本转移税等等；属于州政府的税种有：机动车辆税、财产税、遗产税、赠与税、地产交易税、消防税、啤酒税、盐税、彩票税等等；划归地方政府的税种有：营业税（上交给联邦和州各9％）、地产税、饮料税、狗税、酒类营业许可税、娱乐税、渔猎税等等。

在全部税收中，所得税占主导地位，其次是流转税。

各级政府财政支出的具体分工是：国防、外交、科研与发展、社会保障、国有企业的支出等等，由联邦财政负责；在经济发展、运输和邮电等方面的支出中联邦负责2/5以上，州负责1/3以上；教育、社会治安、住宅、土地规划和城市建设的支出主要由州负责；社会保障、一般行政管理经济发展、运输和邮电也是州财政支出的重要项目；保健、体育与休养，公共地区服务（如排除废水废料、处理垃圾、街道照明等支出主要由地方财政负责，这两个项目通常占地方财政支出的1/3左右，其他较大数额的项目有社会保障、教育、一般行政管理、运输与邮电等。

二、德国的财政转移支付制度

德国的财政转移支付制度包括纵向与横向两个方面。纵向财政转移支付制度是指中央与地方之间的转移支付制度，横向财政转移支付制度是指地区间的转移支付制度。

1.纵向财政转移支付制度

纵向财政转移支付制度为确保各级政府履行各自职责提供了必需的财源。该制度的大致内容如下：

（2）联邦政府在实行税收分享的同时，还采用预先补助的方式，预先补助就是在实施横向财政转移支付前，在各州的分享额中提取25％以补助贫困州。另外，联邦政府拨付补助金，联邦政府每年从销售税中提取20％用作相对贫困州的补助金。

（3）联邦政府实施返还性转移支付。这主要是指对某些规模小或拥有重要港口的州实行返还性转移支付，使之有能力每年保养和改造港口。

（6）德国各州对州以下乡镇也实行纵向转移支付，分为一般性分配金和特别需要分配金两类，也就是通常所称的无条件拨款和有条件拨款。

2.横向财政转移支付制度

横向财政转移支付制度是在各州之间进行财政转移支付，即财力强的州拿出部分财政收入“捐给”财力弱的州。其资金来源有二种，一种是扣除了划归各州销售税的25％后，把余下的75％按各州居民人数直接分配给各州，另一种是财力强的州按横向平衡机制将部分税金直接划给财力弱的州。

横向财政转移支付的具体操作分为以下三个步骤：

（1）先测定各州居民人数。联邦统计局规定，居民人数应是6月30日这一天的州居住人员数。加权人口数根据居民人头数及密度和规模系数计算得出；

三、从德国的财政平衡制度得到的启示

1.转移支付制度的法律化

在德国，各级政府之间的事权都是由宪法明确规定的，据此而划分的财政收入和财政支出范围也由法律形式确定下来。一般说来，政府间转移支付制度的基本原则由法律形式确定，不能轻易改动，但对具体的计算公式或补助标准，财政部或专门的工作委员会有权根据实际情况作出修改，这体现了法制性和灵活性的很好结合。转移支付制度的法律化，对于我国建立科学、公平的转移支付制度至关重要，这是正确处理中央和地方政府财政关系、有效贯彻中央政府政策意图的充分保证，也是分税制改革成功与否的关键。

我国1994年实行的分税制，虽然对各级政府事权作了规定，但还不够明晰和规范，存在一些不合理交叉。在安排地方经济与社会发展的项目时，中央部门投资或补助缺乏标准，而且在实施分税制后，短时期内下达了一系列补充规定，影响了分税制的法律性。因此，我们可以借鉴国外的先进经验，尽快建立和健全与财政转移支付制度相关的法律制度，形成转移支付制度的监督约束机制。各级政府的事权、支出范围和财政的划分，转移支付的具体方式、计算依据、公式及数量，转移支付的监管办法、预算和决算等内容的确定，都应以法律形式固定下来，并建立起相应的配套措施，例如必要的司法和审计举措，以保证转移支付制度在立法、司法和审计诸方面的互相配合与协调，从而确保转移支付制度的有效实施。

2.德国财政转移支付制度中可借鉴的有益经验

在大开发中，财政政策大有可为。首先，我们对于中西部地区的经济发展要给予财政方面的大力支持，中央财政每年应向西部地区进行一定数额的投资，用于建设铁路、公路、发电网、供水等基础设施（当然还应结合考虑采用税收优惠措施吸引外资和内资进行投资）。其次，我们可以设立为期十年的“西部开发基金”，其中一部分基金可以通过中央政府开设一些特别的税种来筹集，也可在地方和中央分享的税收中提取一定的比例（例如，在地区自留的增值或个人所得税中提取20％，中央财政从其增值税中划出20％专门用于开发西部）来筹集；另外一部分基金则可通过金融市场来筹集，例如向银行贷款，贷款的本金和利息在开发初期由中央财政、发达地区偿还，在开发中期以后用投资收益来逐年偿还，又如，发行类似于“三峡建设债券”的债券（可以暂时命名为“西部开发建设债券”），债券利率可稍高于银行存款利率，这既有利于加快筹措开发基金，又为广大的投资者增加了长期投资的渠道。另外，国家财政部还可发行长期国债，所筹资金专门用于对西部地区基础设施的投资。

3.根据我国实际情况，借鉴德国的转移支付制度

从转移支付的方向来看，有横向转移支付与纵向转移支付之分。根据我国实际情况，我们可以借鉴德国的成功经验，实行纵向转移支付为主、横向转移支付为辅、纵横交错的转移支付制度。

首先，我国中央政府财力比较紧张，具有横向转移支付的要求。改革开放以来，由于财政体制原因，中央政府的财务非常窘迫，已连续多年出现高额财政赤字，不得不靠发行国债维持，国债依存度高达50％以上，造成中央财政的沉重债务负担。在这种情况下，如果再单纯依靠中央财政的纵向转移支付来平衡地区间的财政差额，则会更加剧中央财政的财力紧张状况，从而影响中央政府行使宏观调控职能。因此，需要通过地方政府间的横向转移支付作为补充，既可均衡地区间的财力，又可减轻中央财政的负担。

再次，在我国实行横向转移支付具有一定的基础。过去我国虽然没有直接的横向转移支付方式。但是各地区之间的人才、物力方面的交流，对受灾地区的支援，发达地区对欠发达地区的对口扶持等形式（虽不规范、明确、固定），其实质是地区之间的横向转移支付，并且取得了一定的成效。这表明，在我国实行地区间的财政横向转移支付是完全有可能的。

另外，纵横交错的转移支付方式除能综合单向转移支付方式的优点外，其最大的特别是：能够充分发挥中央与地方政府、财务转出地区和财力转入地区两个方面的积极性与主动性。中央政府的纵向转移支付，既体现了中央政府的宏观政策与权威，又调动了地方政府积极配合、有效使用转移支付资金的积极性。地方政府间的横向转移支付，既能在一定程度上减轻中央政府的压力（包括财政方面的压力和为减少支出而与地方财\" 政讨价还价的精神压力），又使财力转出地区与财力转入地区直接见面，形成明确的授受关系，有利于增强转移支付的透明度，提高资金的使用效率。

从以上分析可知，建立科学规范的转移支付制度及选择适合国情的转移支付方式既有必要也有可能，但要根据实际情况循序渐进，应与生产力发展水平相适应，与建立社会主义市场经济体制的速度相匹配，与分税制的逐步完善相配合。因此，我们可分几个阶段逐步达到预期的目标。

第一阶段，在计划经济向社会主义市场经济的转轨时期，继续实行现行过渡性的转移支付办法，但应逐步缩小税收返还的规模，逐年增长转移支付的数量，并从技术上为建立规范化的转移支付制度做好准备。

第二阶段，当我国初步建立社会主义市场经济体制时，分级财政管理体制的框架也将基本形成。在这一阶段，可逐步取消各种不规范的“补助”和“税收返还”，建立起科学规范的政府间财政转移支付制度。中央与地方政府间的财政平衡关系，完全依靠政府间的转移支付来解决，主要采用中央政府对地方政府的纵向转移支付方式。在这一期间，还可选择部分省区（如沿海发达地区和边远贫困地区）进行地区间横向转移支付的试点，积累经验，为全面推广做好准备。

第三阶段，从2011年（即第十二个五年计划）起，我国将已形成比较完善的社会主义市场经济体制，分级分税制财政管理体制也已规范稳定，均等化拨款的技术条件也已成熟，届时，我们可全面实施科学、规范的政府间转移支付制度，将采用纵向转移支付为主、横向转移支付为辅、纵横交错的转移支付方式。

参考文献：

[2]Musgrave，Richard，1983：Who Should Tax，Where and what？ In T ax assignment in Federal Countries by C.E.Mclure（1983）。

[3]JamesM.Buchanan，1980：The Public Finances，An introductory text book，Richard D.Irwin，Inc.

[4]哈维。罗森。财经学[M].董勤发等译。北京：中国人民大学出版社，2000.

[5]马骏。论转移支付一政府间财政转移支付的国际经验及对中国的借鉴意义[M].北京：中国财政经济出版社，1998.

[6]杨芳。中外政府间财政转移支付制度比较[J].岭南学刊（哲社版），2000，（3）。

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