

中央对地方一般性转移支付提高到 90%说明了什么？

中国社会科学院财经战略研究院 杨志勇 研究员

近日，财政部公布中央财政预算，所提供的系列表格和说明信息量丰富，从中我们看到中央的预算资金走向，可以看到预算资金的来源。这些资料和往年一样，反映中央本级的支出情况，也反映中央对地方的税收返还和转移支付情况。就以中央一般公共预算来说，中央本级支出占比一如既往的低，本级支出 35395 亿元，占中央一般公共预算支出（111294 亿元）的 32%，即中央一般公共预算支出中的相当部分给了地方。这是 1994 年分税制财政管理体制改革的成果，反映了中央和地方财力支出的基本格局，也反映了财力中央集中的现实。

2019 年中央一般公共预算支出安排灵活多样，各类支出并不是沿用过去常见的基数加增长的安排方法，而是有增有减。一次性支出因素消除，支出规模就可能缩减或增幅缩小；新的一次性支出因素出现，支出规模就可能相应扩大。而且，各类支出安排中有多项动用了结余，这体现了盘活资金存量，提高财政资金效率的要求。

2019 年中央财政一般公共预算中变化最大的是转移支付。2019 年中央对地方转移支付 75399 亿元，其中一般性转移支付 67763.1 亿元，占 90%；专项转移支付 7635.9 亿元，占 10%。一般性转移支付占 90%！过去年份一般占 60%左右。2018 年中央预算显示，一般性转移支付占 63%，专项转移支付占 37%。为什么会有这么大的变化？口径！2019 年中央财政预算专门对此作了说明。为了便于比较，2018 年执行数根据政府收支分类科目的变化作了调整。

2018 年中央财政预算显示，2018 年中央对地方转移支付 62207 亿元，其中一般性转移支付 38994.5 亿元，专项转移支付 23212.5 亿元。根据 2019 年预算报告，中央对地方税收返还和转移支付具体执行情况是：税收返还 7987.86 亿元，完成预算的 98.2%。一般性转移支付 38759.04 亿元，完成预算的 99.4%，占转移支付总额的比重提高至 62.8%。专项转移支付 22927.09 亿元，完成预算的 98.8%。

2019 年一般性转移支付中的“共同财政事权转移支付”是新生事物。2019 年共同财政事权转移支付预算数为 31845.69 亿元，比 2018 年执行数增加 2099.88 亿元，增长 7.1%。如加上使用以前年度结转资金 640.3 亿元，共同财政事权转移支付为 32485.99 亿元。专项转移支付中的相当部分通过“共同财政事权转移支付”科目调整到一般性转移支付，这是一般性转移支付数量大幅增加的直接原因。

一种流行的观点是一般性转移支付比专项转移支付好，因此转移支付结构的优化就是要提高一般性转移支付占比。2019 年的中央财政预算显示，一般性转移支付占转移支付的 90%，符合所谓优化目标的要求。指标的变化并不能说明问题，这本身就是共同财政事权与支出责任划分改革的一部分。根据国务院办公厅印发的《基本公共服务领域中央与地方共同财政事权和支出责任划分改革方案》（国办发〔2018〕6 号），在一般性转移支付下设立共同财政事权分类分档转移支付，原则上将改革前一般性转移支付和专项转移支付安排的基本公共服务领域共同财政事权事项，统一纳入共同财政事权分类分档转移支付，完整反映和切实履行中央承担的基本公共服务领域共同财政事权的支出责任。

需要注意的是，这些共同财政事权转移支付中的每一项都是针对具体事务，例如，2019 年与教育相关的有城乡义务教育补助经费、学生资助补助经费、支持学前教育发展资金、义务教育薄弱环节改善与能力提升补助资金、改善普通高中学校办学条件补助资金、中小幼儿园教师国家级培训计划专项资金、现代职业教育质量提升计划专项资金、特殊教育补助资金、支持地方高校

改革发展资金预算数等，而且每一项 2018 年都有相应的支出。其他支出项目多数也是如此。因此，“共同财政事权转移支付”实际上不太新，一般性转移支付规模大幅度扩大主要是统计口径调整的结果。

这也引发我们对专项转移支付的思考。专项转移支付真得不如一般性转移支付？从中央政策目标的实现来看，专项转移支付政策针对性更强，更有利于中央政策目标的实现；从地方来看，真正意义上的一般性转移支付应该是没有限定用途的，可以更好地调动地方的积极性，更好地让地方因地制宜合理优化支出结构。当下，一般性转移支付中相对而言更突出没有限定用途的支出是均衡性转移支付。2019 年的中央对地方的均衡性转移支付 15632.00 亿元，同时公布的同口径 2018 年预算执行数是 14095 亿元。根据 2018 年的中央财政预算，当年的均衡性转移支付是 24438.57 亿元，这一数据包含重点生态功能区转移支付、产粮大县奖励资金、县级基本财力保障机制奖补资金、资源枯竭城市转移支付、城乡义务教育补助经费、农村综合改革转移支付。2019 年，重点生态功能区转移支付、产粮大县奖励资金、县级基本财力保障机制奖补资金、资源枯竭城市转移支付等已成为与均衡性转移支付并列的科目。这是了解中央对地方转移支付数据需要注意的问题。

均衡性转移支付规模的确定考虑了地方各类公共服务支出的需要，各类需要通过系数的方式在标准支出中得到体现，因此与具体的转移支付项目相比，均衡性转移支付是一个较为综合的中央帮助地方改善财力的指标。统计口径不是不能变，但变化之后数据之间找规律可能就变得更加困难。有效的解决办法就是尽可能给出可比数据，2019 年中央财政预算做到了这一点。为了让数据更具可比性，数据的构成和形成机制也应更多地披露出来，这样可以让更多的人有机会帮助政府改进效率。总之，转移支付如何合理分类，应重点考虑它是否有助于预算绩效的评价，是否有助于政策执行监督效率的提高。