

关于建构我国一般性转移支付 基金制度的可行性研究

吴俊培 郭桢沂

内容提要:一般性转移支付制度是实行一般公共服务均等化的重要保证,也是分税制财政体制稳定的重要基础。本文提出一般性转移支付基金制度的安排构想。建立这一制度的理论基础是一般税和一般公共商品之间的内在关系;实践基础是一般税的宏观税负和一般公共商品的支出需求相适应。本文从理论和实践两个方面论证了我国实行一般性转移支付基金制度的可行性。这一制度的建立更符合市场经济在资源配置中起决定性作用的要求,也有利于公共经济制度的逐步完善。

关键词:一般公共商品 一般税 一般性转移支付基金 公共服务均等化

作者简介:吴俊培,武汉大学财政金融研究中心主任、教授、博士生导师,430072;

郭桢沂,武汉大学经济与管理学院博士研究生,430072。

中图分类号:F810.2 **文献标识码** A **文章编号:**1002-8102(2016)12-0047-10

一、引言

一般公共预算制度习惯称为分税制财政体制,是现代预算制度的核心,由税制、分税和转移支付制度构成。一般性转移支付制度是补助地方一般公共商品支出不足的基本制度,而基金制是最好的方法。

对税收进行一般税和特种税的分类有利于构建中性税制。从再生产的特征看,收入流量可区分为商品劳务收入流和生产要素收入流。对商品劳务收入普遍征收的税称之为商品劳务一般税;对生产要素收入普遍征收的税称之为生产要素一般税。前者本来由增值税和营业税两个税种组成,现“营改增”后就由增值税一个税种承担;后者由企业所得税和个人所得税组成。特种税是在一般税税基的基础上再选择某些税基建立的税种,对于一般税来说是重复征税,但目的是为了更有利于税收中性。在宏观税负的设计上,一般税应该用来满足一般公共商品的支出需求,特种税用于满足特种公共商品的支出需求。一般税和特种税的设置是从整个经济运行的角度考虑的,因此本质上属于中央税。

中央税和地方税的划分有利于建构预算中性的体制,并不是为了增加宏观税负。例如房地产税,是因为房地产价格和公共商品受益之间有正比例关系。因此,中央一般税加地方税应该能够满足各级政府提供一般公共商品的支出需要。

鉴于以上考虑,可以建立一般性转移支付制度的基金制度,以弥补地方一般公共商品供给的资金缺口。本文主要探讨一般性转移支付基金制度的宏观框架,从理论和实践两个方面论证我国建立一般性转移支付基金制度的可行性。从理论上,简化我国的一般性转移支付制度,统一现有的各项一般性转移支付理念,而且从一般税和特种税的分类上说明一般性转移支付制度,更易操作;从实践上,利用我国财政收支历史数据验证建立一般性转移支付基金制度的可行性。

构建一般性转移支付基金制度有利于建立相对稳定的、既有竞争又有协作的分税制财政体制。基金制度的建立将大幅降低财税体制改革的成本,也使税制改革对财政体制不造成影响。目前地区之间的不良竞争就是分税不合理和转移支付不合理的必然结果。中央提出,“十三五”期间将进一步压缩中央专项转移支付规模。要减少专项转移支付,建立一般性转移支付基金制度是必要的前提。

二、相关文献回顾

国内外大部分转移支付文献主要集中于转移支付对地方财政竞争(李永友,2015)、地方财政收支(付文林、沈坤荣,2012;尹恒、朱虹,2011;Baekgaard 和 Kjaergaard,2016;Lundqvist,2015)、基本公共服务均等化(贾晓俊等,2015;吴永求、赵静,2016)等方面的影响效应。

而有关转移支付制度的设计,已有文献仅从收入来源的角度,分析指出转移支付的资金主要来源于中央政府的税收收入(Boadway 和 Shah,2009;踪家峰等,2012),政府筹措的税收收入和政府的支出需求之间未形成对应关系,即一般税收入和一般公共商品支出之间并未对称。由于我国地方政府严格的预算约束机制还没有形成,因此没有指定具体用途和缺乏监督机制的一般性转移支付资金很有可能被挪用和挤占(伏润民等,2008),从而破坏预算中性,不利于预算制度的稳定。Zou(2012)在一个多层级政府框架下,从分类补助和按比例补助两个方面,设计了一个最优转移支付体系。

我国对一般性转移支付基金制度的研究较少,仅有吴俊培、龚旻(2015)和吴俊培、郭伶俐(2016)提出了一般性转移支付基金制度的基本概念。从其他国家实践经验来看,德国、英国、澳大利亚等国家的转移支付制度比较完善。德国政府计算各州的标准收入能力和标准支出需求的差额,当差额大于0时,该州对转移支付资金池贡献其收入;当差额小于0时,该州从资金池中获得转移支付。而标准支出需求则考虑州的人均收入和人口规模等因素(Shah,1994)。德国在统一之前,联邦政府对转移支付基金的贡献为0,其资金主要来源于富裕地区,类似的还有瑞士(Ahmad 和 Craig,1997)。英国是单一制国家,大部分税收收入集中在中央政府,地方政府的财力不足,中央对地方的转移支付是非常必要的。中央政府分配转移支付资金时核定地方政府的标准支出(测算地方政府的支出需求)和标准地方收入(测算地方政府的税收能力)的差额(Ma,1997)。澳大利亚转移支付基金的分配同样考虑州政府的潜在收入能力和支出需求。而澳大利亚的一般性转移支付资金来源于商品劳务一般税,并从一般公共预算中确定转移支付规模(Spahn,2007)。从发展中国家来看,肯尼亚在1999年建立了地方政府转移支付基金(LATF),该基金是一个政府间转移支付体系,用于支持地方政府或议会为当地居民提供公共服务和设施。肯尼亚的转移支付基金制度设立的目的在于改善服务供给,改善资金管理以及减少地方政府的未偿债务(Kageri,2013)。而从税基分享和税收收入分享两种类型的税收分享来看,尤其是收入共享税可将所有的收入集中,建立基金制度,将一部分税收收入保留在中央政府手中,剩余部分根据固定的公式在地方政府间

分配(Spahn,2007)。

从已有文献,尤其是国内文献对中国一般性转移支付制度的研究来看,存在以下不足之处:(1)现有文献要么仅关注效率目标,要么仅关注地区间均衡发展目标,缺乏效率与再分配的统筹考虑。基于此,本文提出建立一般性转移支付基金制度,并论证其可行性,以期既有利于地区间均衡发展,又有利于预算中性。(2)关于效率目标的大部分文献更侧重于地区间的税收竞争,但过度关注竞争而不关注合作也是无效率的表现。因此,本文提出在一般公共预算制度安排中要建构既有合作又有竞争的机制。(3)关注于收入匹配的转移支付,而忽略支出匹配的转移支付不利于地区间均衡发展,从而造成具有正外部性的地方公共支出不足。因此,本文提出税收收入与公共支出应具有对应关系,从而将一般性转移支付与税收收入和支出同时进行匹配。(4)一般性转移支付引起的地方税收竞争是否会促进效率存在争议,本文认为地方税并不是真正的税源,而使预算制度更合理的安排,地方税应作为计算地方政府可以获得补助的权数。

三、一般性转移支付基金制度的安排

一般性转移支付基金制度建立的理论基础是一般税和一般公共商品之间的内在联系。一个国家必须确保自身收入的来源来应对国防等支出。无论这些服务是由政府还是私人部门提供的,这种对资金的需求就要求国家征收税收(吉恩·迈尔斯,2011),这一观点为税收和支出间存在对应关系提供了依据。

一般性转移支付用于一般公共预算支出,解决地方一般公共商品供给不足。将一般性转移支付资金集中,形成基金,由中央政府统一管理并按照一定的标准分配给地方,有利于实现一般公共服务均等化。建立一般性转移支付基金制度的关键在于明确税收和支出之间的对称关系,即一般税是满足一般公共商品支出需求的。中央一般税收入在满足本级一般公共商品消费需求后的余额应作为一般性转移支付基金,补助地方政府(Boadway 和 Shah,2009)。

一般公共预算的主要职责是提供公共商品,政府提供公共商品弥补了税收带来的损失。一般公共商品是消费者普遍需求的公共商品,使得大家普遍受益,而不是某些特定人群受益。使某些特定人群受益的公共商品成本应由特种税负担。而对于一般公共商品而言,具体受益者难以确定。因此其全部成本由一般税收承担,一般税收收入可以看作居民消费一般公共商品所支付的价格,居民消费一般公共商品时不需要再额外付费,而且不纳税或者少纳税的人也有权享有该类公共商品。这样,一般税与一般公共商品之间形成对应关系。

分税是税收制度中税种在中央和地方之间的划分。流动性强的税种应划为中央税,流动性较弱的税种应该划归地方。设立地方税的目的不是为了增加宏观税负,而是为了有利于预算中性。根据公共商品供给理论,公共商品的受益范围受地域限制,受益成本应由获得这些利益的区域承担,一般公共商品的供给通过多级政府进行才更有效率。中央政府履行全国性一般公共商品的支出责任,地方政府履行地方性一般公共商品的支出责任。据此可划分为中央一般公共商品和地方一般公共商品。尽管中央税的收入权和分配权归中央,但其所有权属于全国人民,地方一般公共商品存在受益外溢和成本外溢的情况,单纯依靠地方税无法弥补地方居民消费公共商品的成本,将中央税的一部分转移支付给地方非常必要。这是因为,当一般公共商品受益外溢时,受区域限制,地方政府无法收回外溢部分的成本,导致地方资源配置无效率,地方居民缴纳的税收无法完全弥补享有一般公共商品的成本,因此需要上级政府的转移支付;当公共商品成本外溢时,其他地区

相关支出增加,同样需要上级政府的资助。

将一般性转移支付集中起来,形成基金,便于规范管理。一般性转移支付基金制度核心在于保持宏观税负不变的情况下,(1)选择哪些税种作为一般性转移支付基金的来源;(2)决定多大的比例用于转移支付,且中央对地方的一般性转移支付并不是无限制的,一般性转移支付的规模是确定的(Spahn,2007)。

中央政府通常会选择税收量大且收入和地方公共商品成本联系不太紧密的税种作为转移支付的资金来源。一般税收和地方一般公共商品的联系并不明显,因此,适宜作为中央对地方一般性转移支付的资金来源。一般税由商品劳务一般税和生产要素一般税构成。商品劳务一般税包括增值税和营业税,^①习惯称为流转税。该类税源集中,纳税人与负税人不一致,税负易于转嫁,纳税人通常为交易双方的卖方,实际税负却由最终消费者承担。那么,政府从某地获得的商品劳务一般税收入并不一定是该地居民负担税负。因此,将商品劳务一般税作为一般性转移支付的收入来源是恰当的,这一观点与 Koutsogeorgopoulou 和 Tuske(2015)一致。生产要素一般税包括个人所得税和企业所得税,其税负难以转嫁。对于个人所得税而言,尽管税负不能转嫁,但居民具有流动性,可以在某地工作,在另一地居住,而在第三个地方购物,纳税人缴纳的税收和其享受公共商品之间并不具有明显的对称性。对于企业所得税而言,企业税后利润主要用于两方面:一是分配给个人;二是再投资。前者可纳入个人所得税的分析,后者则是流动性很强的生产活动。因此,把生产要素一般税作为一般性转移支付的资金来源也是合理的。综上所述,一般税是一般性转移支付基金的合理来源。

我国的一般性转移支付制度实际上包括三种形式:第一种也称为一般性转移支付,但在转移支付总量中所占规模较小;第二种是体制分成;第三种是“共享税”形式。各项一般性转移支付制度设计的理念不统一,无法保证一般公共服务均等化。因此,应简化一般性转移支付制度,从一般税和特种税的划分上说明一般性转移支付制度。

我国一般性转移支付的目标是公共服务均等化,但其所占比重较低,1994—2010年(2005、2006年除外)一般性转移支付在转移支付总量中的比重一直小于专项转移支付,2011年起超过专项转移支付,但是其规模仍然较小,在转移支付体系中没有占据基础地位,实现公共服务均等化的能力有限。^②而原体制分成也具有转移支付的性质,不利于地区均衡发展。与此同时,我国的“共享税”可以看作一般性转移支付。目前我国的税制安排中把增值税、个人所得税和企业所得税都作为“共享税”,在中央和地方政府之间分别按照75:25^③、60:40、60:40的比例分享收入,这一制度安排不尽合理。“共享税”本质上属于中央税,等于中央政府预先划拨一定比例的税收给地方,可以看作中央对地方的无条件补助,属于一般性转移支付的范畴,但这种“转移支付”方式不合理。具体而言,增值税按照75:25的比例分成,意味着本地居民消费了25%的增值税商品,剩余75%的商品由外地居民消费,这显然不合理;个人所得税的纳税人缴纳的税收与享受的公共商品之间对称性不明显,按照60:40的比例在中央和地方之间分享收入也不合理;企业所得税由当地居民承担40%的税负,外地居民承担60%的税负,这种分享方式同样不合理。本文认为增值税、个人所得税和企业所得税都应作为中央一般税。

① 2016年5月1日起,我国全面推开“营改增”试点。本文研究期为2008—2014年,因此一般税中也包括营业税,下同。

② 转移支付数据根据历年《地方财政统计资料》《中国财政年鉴》《关于中央决算的报告》等资料计算而得。

③ 因本文研究期为2008—2014年,故增值税分享比例仍按75:25的旧分享比例来处理。

根据一般税和特种税的分类建立一般性转移支付基金制度具有简单明了、易于操作的优势。从理论上讲,一般税是一般公共商品支出的资金来源,且一般税收入应该可以满足一般公共商品的支出需求。我国一般性转移支付基金来源于中央政府的一般税收入,具体包括增值税、营业税、个人所得税和企业所得税,那么,我国一般性转移支付基金公式可表示如下:

$$\text{一般性转移支付基金} = (\text{增值税} + \text{营业税} + \text{企业所得税} + \text{个人所得税}) - \text{中央一般公共商品支出} \quad (1)$$

式(1)表明,中央政府的一般税收入在满足中央本级一般公共商品支出需求后的余额,形成基金,全部作为对地方的一般性转移支付。

地方一般公共商品的支出需求由中央一般税和地方一般税共同承担,我国地方政府的一般税较少,中央政府核定地方标准收入和标准支出需求差额,不足部分由一般性转移支付基金补充。地方税的设计不是为了增加地方税源,而是为了更有利于预算中性。地方一般税实际也是计算地方可以获得补助的权数。目前我国的地方一般税由房产税构成。

$$\text{地方一般公共商品支出} = \text{地方一般税收入} + \text{一般性转移支付基金} \quad (2)$$

式(2)表明,我国地方一般税收入总额与地方一般公共商品支出总额的差额,应该由一般性转移支付基金补助。需要注意的是,在一个年度内,一般性转移支付基金的总量是一定的,不能无限度满足地方政府的支出需求。因此,应该按照一定的规则分配一般性转移支付基金,即通过计算各地标准收入和标准支出的差额确定转移支付量。地方标准收入是地方通过努力可获得的收入。这个标准收入并不是实际收入,不论实际收入大于或者小于标准收入,计算地方可获得的一般性转移支付量时,都按照标准收入测算,从而防止地方过度依赖中央的转移支付而导致地方征税努力程度降低。在核定地方标准支出需求时应考虑地方人口密度、地理环境、海拔等影响财政收支的客观因素。^①

一般性转移支付基金的资金来源确定后,就要确定一般税收入的多少比例来用作一般性转移支付。这可以根据经验数据测算出来,比如中央税收收入占全国税收收入的比重是60%,中央经常预算支出占全国税收收入的30%,那么中央税收收入的30%应该形成一般性转移支付基金(吴俊培,2012)。

一般性转移支付制度采取基金制具有可操作性,其优点在于有利于建立相对稳定的、既有竞争又有协作的分税制财政体制,而这一制度有利于地区间的协调发展。现有财政体制在一定程度上刺激了地区间的过度竞争。在分税制财政体制下,招商引资是地方经济增长的重要手段,而地方招商引资主要依靠税收优惠,为了吸引资本进入,地区间必然展开激烈的税收竞争。无序竞争会造成效率损失,合理的转移支付制度应该促进地区间的有序竞争。为了保证有序竞争,转移支付应该根据地方标准收入和标准支出的差额来计算各地可以获得的转移支付量。地方收入情况好,获得的转移支付量少;收入情况较差,获得的转移支付量多。这可以抑制地方在经济增长方面的不良竞争。这样,一般性转移支付基金制度才能成为制约地方间粗放无序竞争的力量,促进地区间协调发展。同时,采用基金制使得体制改革的成本较低。

综上所述,一般性转移支付基金只能用于一般公共商品支出。税收和支出是相互对应的,一般性转移支付只能用于补助地方政府的一般公共预算支出,满足一般公共商品的消费需求,而不能用于供给地方特种公共商品。因为一般性转移支付的收入来源是中央政府的一般税,而一般税是居民消费一般公共商品所支付的价格,如果改变一般性转移支付基金的使用方向,将会破坏预

^① 地方标准支出需求问题并不是本文研究的核心内容,其可作为将来进一步研究的方向,另文详细论述。

算中性原则。

我国的一般性转移支付基金根据公式(1)、(2)计算,具有可操作性。在下一部分,主要在利用我国财政收支规模历史数据的基础上,通过倒算账,分析一般税的宏观税负是否和一般公共商品支出需求相适应来验证一般性转移支付基金制度的可行性。

四、我国一般性转移支付基金制度的可行性测算

本文构建了我国一般性转移支付基金制度,为了测算其可行性,本部分以2008—2014年为样本,^①按照前文建立的基金制度进行倒算账,测算一般性转移支付基金能否满足我国一般公共商品的支出需求。

(一)我国中央一般税收入

由上文分析可知,我国中央一般税收入由增值税、营业税、企业所得税和个人所得税构成。其中,增值税收入不仅仅包括国内增值税收入,还应包括进口货物增值税、出口货物退增值税、免抵调减增值税,从2012年开始增加“改征增值税出口退税”科目。因为进口货物是在国内销售,增值的部分是属于国内居民享受一般公共商品的价格,所以应该加上该项收入。而出口货物用于国外销售,不能满足国内居民的消费需求,其在国内缴纳的增值税应予以退税。企业所得税和个人所得税则全额作为中央税,取消中央和地方政府间的按比例分享机制。因此,按照上述原则测算的我国2008—2014年中央一般税收入如表1所示。

表1 2008—2014年中央一般税收入 单位:亿元

年份	中央一般 税收入	其中								
		(1) 增值税 收入	其中		(2)出口退税			(3) 营业 税	(4)企业 所得 税	(5)个人 所得 税
			(1.1) 国内 增值 税	(1.2) 进口 货物 增值 税	(2.1) 出口 货物 退增 值税	(2.2) 免抵 调减 增值 税	(2.3)改 征增 值税 出口 退税			
2008	42955.6	25266.4	18139.3	7127.1	3983.5	1873.3		7628.4	12195.2	3722.3
2009	44747.7	26109.8	18819.8	7290.1	4114.3	2362.9		9015.2	12156.3	3943.6
2010	54679.8	31451.6	21608.6	9843.0	5521.2	1796.1		11159.2	14548.9	4837.3
2011	67354.1	37210.0	24551.4	12658.6	7226.2	1966.5		13679.9	19602.8	6054.1
2012	73612.9	40448.2	26532.9	13915.3	7518.0	2894.7	2.1	15751.2	22007.9	5820.3
2013	79321.9	42174.9	28933.3	13241.5	7545.1	2854.4	103.1	17238.5	23879.6	6531.5
2014	84863.8	44581.5	30983.2	13598.3	7880.4	3319.0	115.6	17778.9	26441.8	7376.6

注:中央一般税收入=(1)-(2)+(3)+(4)+(5)。

资料来源:2009—2015年《中国税务年鉴》。

从表1中可以看出,2008年中央一般税收入为42955.6亿元,2014年中央一般税收入增长到84863.8亿元,增长了97.6%,中央一般税收入占全国税收总收入的71.2%。2014年增值税、营业

^① 2007年政府收支分类科目改革致使2008年之前的数据没有可比性,因此选择从2008年开始。

税、企业所得税和个人所得税占中央一般税比重分别为39.2%、20.9%、31.2%和8.7%，商品劳务一般税占比为60.1%，生产要素一般税占比为39.9%。由此可见，我国流转税的比重仍然较高，需提高所得税占比。

(二)我国一般性转移支付基金估算

上文估算了我国的中央一般税收入，那么，要估算一般性转移支付基金总量，必须要估算出中央本级和地方的一般公共商品消费需求。根据一般公共商品的性质，我国的一般公共商品主要包括一般公共服务、外交、国防、公共安全、教育、科学技术、文化体育与传媒、社会保障和就业、医疗卫生与计划生育支出和农林水事务。

我国的一般公共服务支出是为了行使政府的行政管理职能，保障机关事业单位的正常运转。外交支出是国家对外合作与交流的必要支出，维护国家的主权和利益，使国内所有居民受益，属于一般公共商品。国防是典型的公共商品，关系国家安全，使全国人民受益，居民不可能不要，也不能转让，必然属于一般公共商品。公共安全支出是反映政府维护国家安全和社会稳定方面的支出，其保障居民的安居乐业，是消费者普遍需求的公共服务。我国教育支出中，教育管理事务和普通教育中的小学、初中和高中教育都属于一般公共商品。其中，教育管理事务支出是公共部门为了履行教育职责必需的支出，而九年义务教育(包括小学和初中教育)是宪法规定适龄儿童必须接受的教育，关系到国民素质和社会发展，与社会公平政策有关，每一个居民都平等享有，属于一般公共商品支出的范畴。“十三五”规划提出普及高中阶段教育。虽然目前我国的义务教育范围还未延伸至高中阶段，但是随着经济发展，对知识型人才的需求增多，政府对教育的投入不断加大，高中教育也将逐步实现免费，最终必然纳入到义务教育之中。因此在本文中，把高中教育也当作一般公共商品。而高等教育、职业教育、成人教育等支出，只是满足特定人群的教育需求，属于私人受益，不具有普遍性。因此，不能划归为一般公共商品。科学技术、文化体育和传媒支出是居民普遍需求的，用于满足居民的精神文化需要，农林水事务支出反映政府用于农业、林业、水利等方面的支出，是最基本的支出，公共部门提供这些公共商品后，居民不用再付费，因此其属于一般公共商品的范畴。医疗卫生与计划生育支出反映政府医疗卫生与计划生育管理方面的支出，属于一般公共商品。社会保障和就业支出是保证个人或家庭正常生活与就业的支出，有利于满足社会福利需求。其中属于生活保障方面的支出需求，应由一般税收收入解决，比如就业补助、抚恤、社会福利、残疾人事业等。但社会保障和就业支出中的财政对社会保险基金的补助、补充全国社会保障基金和企业改革补助除外。因为社会保险具有强制保险的性质，政府补助一部分，再由消费者缴纳一定比例的费用后才能享有，个人受益为主，不具有公共性，因此财政对社会保险基金的补助不纳入一般公共商品。全国社会保障基金专门用作人口老龄化高峰时期的养老保险等社会保障支出的补充，用途特定，因此补充全国社会保障基金也不属于一般公共商品的范畴。而企业改革补助^①反映财政用于企业改革的补助，具有特殊性，属于特种公共商品。基于以上分析，测算我国的中央一般公共商品支出和地方一般公共商品支出(见表2)。

对比表2中的(3)、(5)，可以看出，我国中央一般税满足中央本级一般公共商品支出后的余额所建立的一般性转移支付基金，基本可以满足地方一般公共商品支出需求。地方税并不是为了增加地方收入，而是使一般预算制度更为合理的安排。一般性转移支付基金的分配基于地方标准收入和标准支出财力缺口的测算，而地方税实际上是地方可以获得补助的权数。从绝对数来看，除

^① 2009年名称为企业关闭破产补助。

2009 年外,2008—2014 年的一般性转移支付基金余额均为正数,分别为 4337.88 亿元、3755.05 亿元、6388.89 亿元、2947.17 亿元、1179.64 亿元和 1187.47 亿元,一般税收在满足中央和地方一般公共商品支出需求后还有结余,可将余额结转到下年度使用,以弥补下年度一般性转移支付资金不足的情况。而 2009 年一般性转移支付基金余额为负,一方面可能是由于 2008 年经济危机,政府拿出 4 万亿元投资来刺激经济,财政支出迅速增长,所以 2009 年呈现一般公共商品支出超过一般税收的情况;另一方面可能是由于数据局限,2009 年中央和地方一般公共商品支出中的教育支出按照普通教育支出计算,不仅包括小学、初中、高中教育,还包括高等教育、学前教育、化解农村义务教育债务支出等其他普通教育支出,因此核算的一般公共商品支出数额高于模型测算值。总的来说,我国一般税收可以满足一般公共商品的支出需求,一般性转移支付基金数额也基本可以弥补地方一般公共商品支出与地方一般税收的差额。

表 2 2008—2014 年我国一般性转移支付基金 单位:亿元

年份	中央一般税 收入(1)	中央一般公 共商品支出(2)	一般性转移支付基金 (3)=(1)-(2)	地方一般税 收入(4)	地方一般公共 商品支出(5)	一般性转移支付基金余额 (6)=(3)+(4)-(5)
2008	42955.56	8274.78	34680.78	680.34	31023.24	4337.88
2009	44747.66	9653.53	35094.13	803.66	37860.18	-1962.39
2010	54679.75	9713.83	44965.92	894.07	42104.94	3755.05
2011	67354.13	11006.76	56347.37	1102.39	51060.87	6388.89
2012	73612.88	12312.33	61300.55	1372.49	59725.87	2947.17
2013	79321.89	13384.65	65937.24	1581.50	66339.1	1179.64
2014	84863.84	14652.88	70210.96	1851.64	70875.13	1187.47

注:2008、2009 年中央本级和地方的教育支出决算中,没有小学、初中和高中教育明细数据,按照普通教育决算数计算而得。
资料来源:《中国税务年鉴》《中国财政年鉴》和财政部网站中 2008—2014 年《中央本级支出决算表》《地方公共财政支出决算表》。

表 3 2008—2014 年中央一般税收收入和一般公共商品支出占税收收入的比重 单位:亿元、%

年份	中央一般 税收入	一般公共 商品支出	税收总收入	一般税收收入占税收 总收入的比重	一般公共商品支出占 税收总收入的比重
2008	42955.56	39298.02	57861.80	74.2	67.9
2009	44747.66	47513.71	63103.60	70.9	75.3
2010	54679.75	51818.77	77394.44	70.7	67.0
2011	67354.13	62067.63	95729.46	70.4	64.8
2012	73612.88	72038.2	110764.04	66.5	65.0
2013	79321.89	79723.75	119959.91	66.1	66.5
2014	84863.84	85528.01	129541.12	65.5	66.0

资料来源:2009—2015 年《中国税务年鉴》。

从表 3 可知,就相对比重而言,中央一般税收收入占税收总收入的比重大体来说大于一般公共商品支出占税收总收入的比重。例如,2012 年的中央一般税收收入占税收总收入的比重为 66.5%,一般公共商品支出占税收总收入的比重为 65%,中央一般税收收入占比大于一般公共商品支出占比,因此,从相对比重来看,中央一般税收收入也基本满足一般公共商品的支出需求。综上所述,我

国在中央一般税满足中央本级一般公共商品支出后的余额所建立的一般性转移支付基金,基本可以满足地方一般公共商品支出。

五、结论及政策含义

转移支付制度是一般公共预算制度的重要组成部分,而一般性转移支付更处于基础性地位。在深化财政体制改革的过程中,建立一套合理、有效的一般性转移支付体系尤为重要。本文从宏观框架上探讨了一般性转移支付基金制度,指出基金制的核心在于将一般税收入和一般公共商品支出相对应,从而明确了一般性转移支付基金来源于一般税。在此基础上,通过倒算账的方法证明了一般性转移支付基金制度建立的可行性。

首先,建立一般性转移支付基金制度的关键在于明确一般税与一般公共商品的对应关系。一般公共商品支出通过一般税收入筹集。居民在享受一般公共商品时,无论其是否付费,均能无差别地享受同等质量和数量的一般公共商品。对居民征收的一般税,从本质上看,可作为居民享受一般公共商品的价格,从而形成一般税与一般公共商品的收支对应关系。

其次,建立一般性转移支付基金制度,有利于地区间均衡发展和预算中性。中央一般税收入满足本级一般公共商品支出的全部余额作为一般性转移支付基金,弥补地方一般公共商品支出缺口。一般公共商品按照受益范围不同可划分为全国性一般公共商品和地方一般公共商品,由于地方一般公共商品的成本、受益具有外溢性,需要中央政府转移支付补助。中央一般税收入除了满足全国性一般公共商品需求外,剩余的一般税收入用于补助地方政府,满足地方一般公共商品的消费需求。

最后,通过测算,在宏观税负不变的情况下,一般税收入基本能够满足一般公共商品的支出需求,我国建立一般性转移支付基金制度是可行的。本文以2008—2014年为研究期,将我国增值税、营业税、个人所得税和企业所得税的全部收入划归中央,并测算出一般税收入和一般公共商品支出数额,在此基础上计算得到一般性转移支付基金。结果显示,无论从一般性转移支付基金的绝对规模还是相对规模看,本文建立的转移支付基金均能满足地方一般公共商品支出需求,弥补地方一般税收入缺口。

基于以上结论,本文认为在我国建立一般性转移支付基金制度具有合理性和可行性。建立一般性转移支付基金后,应逐步取消“共享税”,将增值税、个人所得税、企业所得税收入全部划归中央政府,作为中央税,用于满足一般公共商品的支出需求;应取消税收返还,或者把税收返还整合到一般性转移支付中去。

参考文献:

1. 伏晓民、常斌、缪小林:《我国省对县(市)一般性转移支付的绩效评价——基于DEA二次相对效益模型的研究》,《经济研究》2008年第11期。
2. 付文林、沈坤荣:《均等化转移支付与地方财政支出结构》,《经济研究》2012年第5期。
3. [英]吉恩·希瑞克斯、加雷思·D. 迈尔斯:《中级公共经济学》,张晏等译,格致出版社、上海三联书店、上海人民出版社2011年版。
4. 贾晓俊、岳希明、王怡璞:《分类拨款、地方政府支出与基本公共服务均等化——兼谈我国转移支付制度改革》,《财贸经济》2015年第4期。
5. 李永友:《转移支付与地方政府间财政竞争》,《中国社会科学》2015年第10期。
6. 吴俊培、龚旻:《一般公共预算透明的制度安排研究》,《财贸经济》2015年第9期。
7. 吴俊培、郭铃沂:《论效率与公平的税收制度》,《税务研究》2016年第1期。
8. 吴俊培:《中国地方政府预算改革研究》,中国财政经济出版社2012年版。

9. 吴永求、赵静:《转移支付结构与地方财政效率——基于面板数据的分位数回归分析》,《财贸经济》2016年第2期。
10. 尹恒、朱虹:《县级财政生产性支出偏向研究》,《中国社会科学》2011年第1期。
11. 踪家峰、胡艳、周亮:《转移支付能提升产业集聚水平吗?》,《数量经济技术经济研究》2012年第7期。
12. Ahmad, E., & Craig, J., Intergovernmental Transfers. Ter-Minassian, T., *Fiscal Federalism in Theory and Practice*. Washington: International Monetary Fund, 1997, pp. 73—107.
13. Baekgaard, M., & Kjaergaard, M., Intergovernmental Grants and Public Expenditures: Evidence from a Survey Experiment. *Local Government Studies*, Vol. 42, No. 2, 2016, pp. 189—207.
14. Boadway, R., & Shah, A., *Fiscal Federalism: Principles and Practice of Multiorder Governance*. New York: Cambridge University Press, 2009.
15. Kageri, L. K., Effects of Local Authority Transfer Fund on Effective Service Delivery in Local Authorities in Kenya (A Case of County Council of Nyeri). <http://ir-library.ku.ac.ke/handle/123456789/6212>, 2013.
16. Koutsogeorgopoulou, V., & Tuske, A., Federal-State Relations in Australia. OECD Economics Department Working Papers, No. 1198, 2015.
17. Lundqvist, H., Granting Public or Private Consumption? Effects of Grants on Local Public Spending and Income Taxes. *International Tax and Public Finance*, Vol. 22, No. 1, 2015, pp. 41—72.
18. Ma, J., Intergovernmental Fiscal Transfer: A Comparison of Nine Countries (Cases of the United States, Canada, the United Kingdom, Australia, Germany, Japan, Korea, India, and Indonesia). World Bank Policy Research Working Paper, No. 1822, 1997.
19. Shah, A., *The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing and Emerging Market Economies*. Washington, D. C.: World Bank, 1994.
20. Spahn, P., Intergovernmental Transfers: The Funding Rule and Mechanisms. Martinez-Vazquez, J., & Searle, B., *Fiscal Equalization: Challenges in the Design of Intergovernmental Transfers*. New York: Springer Science & Business Media, 2007, pp. 172—180.
21. Zou, H. F., Optimal Design of Intergovernmental Grants in a Dynamic Model, MPRA Paper, No. 37427, 2012.

Feasibility Study on the Construction of General Transfer Expenditure Fund in China

WU Junpei, GUO Lingyi (Wuhan University, 430072)

Abstract: General transfer is the guarantee of the equalization of general public services and serves as the foundation of the stability of the fiscal federalism as well. In this paper, the conception and arrangement of the general transfer expenditure fund system, is proposed. Specifically, the theoretical basis for the establishing of the system is the inherent connections between the general tax and the general public goods. Moreover, the practical basis of this system lies in that the macro tax burden of general tax is adaptive to the demand of the expenditure of general public goods. Particularly, we demonstrate the feasibility on the implementation of general transfer expenditure fund in China both theoretically and practically. It is noted that construction of this system is not only more accordant with the reality that market economy plays a decisive role in the allocation of resources, but also conducive to the gradual improvement of the public economic system.

Keywords: General Public Goods, General Tax, General Transfer Expenditure Fund, Equalization of the Public Services

JEL: H61, H71, H72

责任编辑:汀 兰