

中央轉移支付創紀錄背後： 藥不能當飯吃

由於各省份財政收入存在差異，中央為實現各個地方的公共服務水平均等，轉移支付制度一直在我國的財政制度中扮演著重要角色。

財政部部長劉昆表示，今年要實施「積極的財政政策」，而「積極」的表現之一是「在推動財力下沉上加力，進一步增強中央對地方的轉移支付，並向困難地區和欠發達地區傾斜」。

當下人們關注中央對地方的轉移支付，不僅在關注創紀錄的數字，也在關注數字背後的地方收支矛盾以及央地關係的變遷。

四川、河南「進賬」排前兩位

「中央對地方轉移支付數突破10萬億元確實引人關注，但從相對值來看，其始終佔據中央財政支出七成左右，並未明顯增長。」中國人民大學財政金融學院財政系主任呂冰洋教授告訴。

其實分稅制改革後，轉移支付一直佔據中央財政支出的「大頭」。不過相比疫情暴發前數年，2020年以來，轉移支付佔中央財政支出比例小幅攀升，從不足七成到穩定在70%以上。

以2022年為例，中央對地方轉移支付數約為9.7萬億元，當年地方公共預算支出超過22萬億元，轉移支付占比超四成。

中央財經大學中國公共財政與政策研究院院長喬寶雲告訴，轉移支付的存在，由財政體制所決定，分稅制改革後，稅收收入集中於中央，轉移支付成為中央支持地方財力最重要的槓桿。

自2015年財政部公佈中央對地方轉移支付分地區情況以來，四川、河南獲得的資金量一直排在前兩位。兩省合計獲得的一般公共預算轉移支付數額，通常占當年總數10%以上。2023年，中央給四川的轉移支付預算為5882.5億元，給河南的則為5095億元。

排在第三至第六位的多為湖南、湖北、河北、雲南四省。今年轉移支付預算超過4000億元的省份，仍然有湖南、湖北、河北則是接近4000億元。相比之下，上海、浙江、天津等省份轉移支付預算不足千億元。這樣的省際分配結果並不意外。

中央對地方的轉移支付主要由兩部分構成，一般轉移支付與專項轉移支付，前者占比約九成。一般轉移支付主要用於保證各省份公共服務均等化，經濟欠發達地區相比發達地區獲得的一般轉移支付額更高，因其收入不足以支持公共服務支出。今年一般轉移支付中的均衡性轉移支付同比增長10.3%。

「保證公共服務均等化是一般轉移支付的第一要務，當下聚焦於滿足『三保』（保基本民生、保工資、保運轉）支出需要。」喬寶雲告訴記者，中央對地方轉移支付的分配並非「隨心所欲」，雖然尚未立法，但是按照公式計算得出的轉移支付係數進行分配，主要考慮了地方公共服務必要支出、收入等因素。

以2023年中央向地方轉移支付的基本養老金預算為例，預算共計9277.63億元，獲得資金最多的是四川，達到1023.18億元，其次是遼寧（938.32億元）、湖北（739.77億元）、河南（721.84億元）、黑龍江（713.16億元）。根據說明，基本養老金轉移支付的分配邏輯都是與地方離退休人數掛鉤，再向中西部地區有所傾斜。比如基本養老金中的「城鄉居民基本養老保險補助經費」，對中西部地區是全額補助，對東部地區則只給予50%的補助。

第七次人口普查數據顯示，四川流出人口數量超千萬，而流入人口數量僅有259萬。這使得老齡人口占比較高，在2021年四川參加養老保險的城鎮職工中，在職和離退人員的比例為2.25:1，也就是說，這個比例不僅遠低於廣東、福建等地，也低於全國的平均水平2.65:1。

顯然，伴隨地方政府收支矛盾加劇，中央轉移支付的角色愈發重要。但是，中央對



地方轉移支付的增長是否可持續？這涉及到中央對地方轉移支付的錢從哪裡來。

「除去稅收收入，重要來源便是財政赤字。因此，討論中央對地方轉移支付增長是否可持續，本質便是討論財政赤字是否可持續。」喬寶雲解釋，赤字率上升是因為經濟下行壓力增大，中央政府以此平抑經濟波動，但是如果經濟持續下行，赤字必然難以持續。反之，如果通過提高赤字率，進而增加中央對地方的轉移支付額，起到提振經濟的作用，赤字便可以持續。

喬寶雲認為，這對於中央政府而言是兩難選擇，而在經濟正在復甦的當下，中央對地方的轉移支付必不可少。

地方政府收支矛盾難解

財政部數據顯示，去年全年地方一般公共預算本級收入同比下降2.1%，而一般公共預算支出比上年增長6.4%。分省份來看，共有21個省份財政收入同比下降，僅有5個省份實現增長，多為山西、內蒙古、陝西等資源型省份。

在地方政府收支矛盾加劇的背景中，地方財政自給率下降，愈發依賴中央轉移支付填補收入與支出的缺口，這是中央對地方轉移支付創下紀錄背後的現實矛盾。

今年2月，中國財政科學研究院發佈《2022年地方財政經濟運行調研報告》（下稱《報告》）。《報告》提及，由於地方本級收入受到明顯衝擊，地方更加依賴中央對地方轉移支付來維持基本運轉。

最直觀的體現便是地方財政自給率的進一步下滑。2022年地方財政自給率（地方本級一般公共預算收入/地方一般公共預算支出）為48.4%，比上一年下降4.3個百分點，自2014年的高點已經降低了10.3個百分點。

《報告》顯示，2022年，只有資源型省份的財政自給率在提高，東北、東部沿海地區降幅最大。山西、內蒙古、陝西、新疆四個資源型省份的財政自給率較2021年提高3個百分點左右，主要由於2022年大宗商品價格維持相對高位。東北和東部沿海地區的財政自給率降幅高於其他地區，其中受疫情衝擊較大的上海、吉林兩地降幅最大，分別為11.2個百分點、9.9個百分點。

應該如何看待地方財政自給率下降？

「在經濟下行壓力較大時，地方財政收入下降，支出相對剛性，必然帶來財政自給率下降。」喬寶雲指出，一般公共預算支出更多指向公共服務，而公共服務水平難言降低，當經濟面臨波動性困難，就需要中央擴大轉移支付額度予以平抑。

「不過，中央對地方的轉移支付相當於『輸血』，終究需要提升地方『造血』功能，藥不能當飯吃。」喬寶雲也提醒，地方財政自給率也是財政制度設計的結果。「通過調整財政制度設計，可以提高地方財政自

給率，比如極端情況下，地方財政自給率提升到100%，中央財政支出如何保障？因此不宜過高看重財政自給率單一指標的意義。」

「財政自給率也並非衡量財政健康程度的唯一指標，另一個非常重要的指標便是財政質量，即稅收收入占財政收入的比重，如果罰款等非稅收入占比較高，也很難說明是『財政健康』。」他認為，鑒於地方財政自給率同時受到財政制度設計與短期經濟波動的影響，財政質量可能是衡量財政健康程度更重要的指標。

在地方政府「增收減支」的努力中，非稅收入確實扮演重要角色。2022年，全國非稅收入達3.7萬億元，同比大增24.4%。一些省份的非稅收入增幅更是遠高於稅收收入增幅，如江蘇非稅收入增幅高達33.2%，稅收同口徑下降5.4%。

而從今年一季度的情況來看，地方財政收入正在整體好轉。財政部最新數據顯示，今年一季度，全國地方一般公共預算本級收入34738億元，同比增長5%。這一增速較前兩個月提高3個百分點。

各地正陸續公佈一季度財政收支情況，多數省份實現增長，但僅有河南、寧夏等少部分省份實現10%以上的高速增長。此外，還有陝西、海南等財政收入下滑的情況。

資源型省份陝西去年一季度財政收入同比增長約34%，而在去年同期高基數以及今年煤炭等價格下降等因素影響下，今年一季度陝西一般公共預算收入完成922.45億元，下降4.46%。儘管進入2023年，伴隨疫情結束，經濟恢復增長，各省份卻仍然對財政收入增長預期較為謹慎，多數預計財政收支矛盾依然突出、繼續保持緊平衡狀態，有18個省份將2023年財政收入預期增速定在4%~6%。

如2022年財政收入下降2.1%的上海雖然擁有基數較低的優勢，但仍然認為，經歷疫情衝擊後，企業經營持續承壓、保鏈穩鏈持續承壓、穩崗就業持續承壓，財政增收基礎還有待進一步穩固。

顯然，地方政府收入增長、收支矛盾緩解與經濟運行狀況緊密相連，在經濟持續回升前景仍不明朗的當下，地方政府也難言將收支矛盾緩解，對於中央轉移支付的依賴仍將持續，這也是今年中央對地方轉移支付創下紀錄的重要原因。

「下放」與「集中」如何平衡

如何讓有限的轉移支付使用效率更高是另一個重要問題。其實，在中央對地方轉移支付不斷攀升的背後，結構也在發生改變，一般性轉移支付占比不斷提高。

呂冰洋告訴記者，2000年之後，專項轉移支付曾經占比較高，多在30%~40%之間，甚至一度達到44%左右的高位。專項轉移支付自然有其優勢，但弊端同樣明顯。「各個部門對口管理相應的專項轉移支付項目，導致資金使用管理碎片化，容易發生『跑冒滴漏』。特別是專項轉移支付按照項目分配，信息傳遞鏈條過長，在上下級信息不對稱較為明顯的情況下，導致資金配置效率損失。」

而為了簡化信息，我國幾乎每個縣都貼有一些標籤，例如扶貧開發重點縣、糧食生產大縣、生態建設示範縣、「奶牛之鄉」「水稻之鄉」等等。下級政府貼上這些標籤，可以有利於他們吸引上級政府的注意，並爭取相應的轉移支付資金。

2015年，國務院印發《關於改革和完善中央對地方轉移支付制度的意見》，核心之一便是完善一般性轉移支付制度。

2016年以後，我國開始推動財政事權改革，相應的帶來了支出責任改革。特別是2018年以後，推動了包括交通運輸、醫療衛生等各個領域的財政事權與支出責任改革，這便涉及中央和地方共同財政事權與支出責任劃分的問題，因此2019年增設共同財政事權轉移支付，成為一般性轉移支付的重要組成，當年規模便達到3.9萬億元。

呂冰洋告訴記者，如今一般性轉移支付可被分解為均衡性轉移支付與共同財政事權

轉移支付。不過與一些國家將轉移支付分為有條件轉移支付與無條件轉移支付不同，一般性轉移支付並非無條件轉移支付。其中，均衡性轉移支付地方擁有自主使用權，而共同財政事權轉移支付要求財政資金用於相應財政事權上。

「轉移支付制度設計需要在調動地方積極性與提高資金配置效率之間尋找到平衡，如果轉移支付資金地方無條件使用，雖然可以調動地方積極性，但是資金可以依據地方政府偏好配置，流向更能體現地方政府政績的方向。」呂冰洋分析。

「由於地方一直有著對轉移支付資金擁有更多自主權的呼聲，因此一般轉移支付的規模在擴大，而專項轉移支付的規模則在縮小。」喬寶雲認為，轉移支付制度設計的基礎是中央與地方事權與支出責任的劃分，以及收入劃分的框架。對於地方收入與支出的差額，通過中央對地方的轉移支付來彌補。

正因為如此，每一次中央對地方轉移支付制度的調整背後都是一次央地關係的調整。

除去中央對地方的轉移支付，各個省份對下轄市、縣的轉移支付安排不盡相同，並從去年開始進入密集調整期，希望在財力「下放」與「集中」之間取得平衡，以應對更基層的財政困難。

2022年6月國務院辦公廳公佈《關於進一步推進省以下財政體制改革工作的指導意見》（下稱「指導意見」），核心內容之一是強化省級調控統籌能力，尤其在基層「三保」壓力較大以及區域間人均支出差距較大的地區，通過提高省級收入分享比例，集中更多財力用於對市縣轉移支付，緩解基層財政困難。

近年，如同中央加大對地方的轉移支付力度一樣，省級財政也在加大對市縣級財政的轉移支付力度。2022年吉林、黑龍江等省級財政向市縣級的轉移支付增幅均達到歷史最高。雲南也提出，2023年還將最大限度加大轉移支付，特別是一般性轉移支付力度。

在此背景下，《指導意見》提出的提高省級收入分享比例就顯得至關重要。如湖北便提出，適當增強省級財政的宏觀調控能力，推進省以下財政體制改革，進一步優化省級分享收入範圍、標準和比重，加強省級各類資金資產資源統籌，完善省與市縣財政事權和支出責任劃分。

喬寶雲告訴記者，增加省級政府對財政的調控能力，也是在經濟下行壓力較大時增強省級政府處理問題的能力。「省級政府集中還是下放更多財力並非沒有爭論，如今強調集中，也是為了更有效地應對經濟下行壓力之下的複雜局面，但是各個省份也需要平衡好自身『輸血』能力與基層『造血』能力，將財力下放，以便能更好地培育地方『造血』功能。」省以下財政體制改革的側重點並非全部是「集中」，海南便提出，從2023年起將更多稅收讓利給市縣，提高市縣財政自給率。

呂冰洋認為，指導意見僅是「指導」，並非嚴格要求省級政府照此行事，因為各個省份情況差異較大。「從財政支出責任來看，下移是整體趨勢，這也是導致一些縣鄉財政困難的原因。省級政府在財權安排上會統籌考慮調動地方積極性與風險分擔問題，表現為財權下放或集中這樣截然不同的取向。比如針對一些收入波動較大的稅種，省級政府會將該稅種收入上收，再通過轉移支付的方式劃撥地方，等於省級政府承擔了財政收入波動的風險，更好地保障地方財力。」

錢昆疫下打油詩

近海雞蛋花 2

天藍瓣白大季花，
幽幽香味添奢華。
海景酒店庭中樹，
迎客送往姿簡雅。

