

省以下财政转移支付的效率因子:以湖北为例

李 波 陈 明

(中南财经政法大学财税学院, 湖北武汉 430073)

[摘 要] 作为分税制财政体制改革的一个重要内容, 1995 年起, 我国中央和地方转移支付制度都逐步引入了激励和约束机制, 既体现在转移支付测算以标准财政收支为基本依据的方法体系中, 也体现在直接设置的各项相对独立的激励性和约束性指标之中, 一定程度上赋予了转移支付制度新的内涵。但是从总体上看, 目前我国政府间一般性转移支付的主体还是均衡性转移支付, 主要侧重于实现公平目标, 在收入激励、支出约束及促进改革和发展方面缺乏鲜明的导向和具体的安排。本文探讨了效率因子引入省以下财政转移支付制度的完善和改进, 并且基于对我国省级财政转移支付的形式和特点的研究, 重点对湖北建立省以下转移支付制度案例进行剖析, 最后提出进一步提高省以下财政转移支付制度效率的思路。

[关键词] 省级财政转移支付; 公平; 效率; 案例

[中图分类号] F810 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1000 -971X(2009)01-0080-07

对于设有多级政府的大国来说, 省(州)对地方政府的转移支付具有中央对省政府转移支付同等的重要性。而省级财政转移支付需要研究和探索的重要问题, 是如何履行公共财政发展职能, 遵循公平优先、注重效率的原则, 完善财政转移支付制度, 优化转移支付结构, 建立有效的激励和约束机制, 促进县域经济社会协调发展。本文探讨了效率因子引入省以下财政转移支付制度的完善和改进, 并且基于对我国省级财政转移支付的形式和特点的研究, 重点对湖北建立省以下转移支付制度案例进行剖析, 最后提出进一步提高省以下财政转移支付制度效率的思路。

一、省级财政转移支付的公平与效率

省级财政转移支付的分配要兼顾公平与效率。对于省级政府而言, 转移支付制度的主要目标除了推进区域基本公共服务均等化, 缩小辖区内财力差异外, 同时还包括激励约束下级政府努力增加本级财政收入的目标, 在财政均等化目标的选择中应考虑效率因素。

(一) 公平与效率之间的矛盾成为省级财政转移支付的理论难题

在财政转移支付中如何提高财政努力程度? 如何解决公平与效率之间的矛盾? 成为省级财政转移支付的理论难题。由于财政转移支付是各级政府间财政资金的无偿转移, 在财政实践中, 可能会出现接受转移支付的下级政府忽视其自身努力, 而对上级转移支付产生依赖的现象; 另一方面, 由于转移支付是从上级政府“无偿得到”的, 因此, 下级政府预算支出对转移支付的增长弹性经常大大高于对其他收入增长的弹性。

* 本文是国家社会科学基金项目“财政转移支付的规范化和法制化研究”(项目编号: 07CFX023)与中南财经政法大学研究生教育创新项目“财税专业研究生学位论文创新研究”(项目编号: 2008JG11)的阶段性成果。

[作者简介] 李波(1969-), 男, 湖南郴州人, 中南财经政法大学财税学院教授。主要研究方向: 财政税收理论。

目前国际上关于转移支付与财政努力程度的相关性研究虽然缺少大规模的实证材料，但以经验观察与理论推定为基础，普遍认为转移支付与财政努力程度呈负相关关系。关于转移支付对于地方公共支出所产生的效果，Gramlich(1977)及Fisher(1982)的实证文献都指出指定用于公共教育的转移支付，即使在明显的边际效果为负的情况下，仍继续支出于(额外的)公共教育的用途。Gramlich 指出，中央对地方政府的总额补助导致地方增加的支出，比与总额补助相等额度的减税效果要大，显示无条件的总额补助或是指定用途的补助往往导致过多的公共支出。随后，许多学者则将这种地方政府与私人所得同样增加一元，但所造成的公共支出却不同的现象称之为“粘蝇纸效应”(flypaper effect)。至于捕蝇纸效果的成因，许多学者提出各种不同的解释，从公共选择理论、议程设定者模型、财政幻觉模型到官僚模型都有。Inman(1988)曾就美国联邦援助进行一系列有关效率及公平的实证评估，分别针对联邦对州教育支出补助、对地方政府收入分成补助等七项进行回归分析，结果发现联邦援助确实有助于各州间财政的均等化，但不能有效证明在效率面上的帮助。

由于上级政府对下的转移支付具有粘蝇纸效应，能够刺激下级政府增加公共支出，所以，许多国家都在各自的财政转移支付制度中引入了激励与约束机制，以便最大限度地发挥转移支付制度公平与效率的政策作用。

(二)促进县域经济社会协调发展是省级财政转移支付的现实约束

经济决定财政，财政反作用于经济，财政发展必须以经济发展为基础。当前各级财政收支困难、风险较大、保障能力脆弱，根源还在于发展不够，经济和财政“蛋糕”不大。县(市)级在省乡行政层级中占据十分重要的战略地位，是省乡行政层级中承上启下的桥梁、城乡结合的纽带和经济社会的基础。县域经济社会协调发展是全面建设小康社会和社会主义和谐社会的重要内容。但从实际情况看，县域经济社会发展存在较大的差异性和不平衡性。多数县(市)经济发展迟缓，产业结构不合理，经济社会发展投入不足，县域中小企业融资困难，投入产出效率低下，基础设施落后，公共产品和公共服务不足，县乡财政普遍困难，保障能力脆弱，缺乏调控和支持经济社会发展的能力。现实财政经济状况要求，在我国发展中国家、转轨经济和大国经济的背景下，公共财政还应具有发展职能(罗辉，2003)。在市场经济条件下，地方财政具有支持和促进辖区内经济发展的功能。地方公共财政建设的首要目标就是要充分发挥地方财政的调控作用，促进地方经济发展，不断做大地方“财政蛋糕”。从这个意义上说，促进地方经济发展既是科学发展观的第一要义，也是地方公共财政建设的首要目标。可以说，引入激励和约束机制，促进县域经济社会协调发展是省级财政转移支付的现实约束。

从10多年的运行看，我国省级转移支付制度在保证政府机构正常运转、保证工资按时发放、实现财政收支平衡的前提下，逐步引入了激励和约束机制，促使接受转移支付补助的县域经济加快发展、增收节支。这种激励和约束机制既体现在转移支付测算以标准财政收支为基本依据的方法体系中，也体现在直接设置的各项相对独立的激励性和约束性指标之中。实践证明，在公平优先、实现均衡目标的同时，兼顾效率、建立激励约束机制，一定程度上赋予了转移支付政策新的内涵，提高了转移支付资金的使用效率和效用。

但是，从总体上看，目前我国政府间一般性转移支付的主体还是均衡性转移支付，主要侧重于实现公平目标，在收入激励、支出约束及促进改革和发展方面缺乏鲜明的导向和具体的安排。转移支付的分配与地方经济发展及控制财政支出的主观努力程度并不直接挂钩，导致资金使用的边际效益较低，不利于增强地方政府做大经济和财政蛋糕、控制财政支出的积极性。不少地方财政供养人员及经费支出刚性增长，与缺乏激励约束机制的转移支付制度密切相关。

二、财政转移支付的湖北案例和经验

湖北作为一个中部省份，具有多重身分：我国中部崛起的重要战略支点；老工业基地；农业大省；人口大省；多民族聚居省份；革命老区，财政转移支付需要考虑的各种因素在湖北都有典型的表现；湖北省内区域的财政差异基本可以涵盖我国东、中、西部的差异状况，从人口和资源分布情况、交通条件、产业构成、经济发展水平等各个方面来看，湖北省在全国均具有较好的代表性，“过渡期财政转移支付”制度运行了10多年的时间，为研究积累了可供分析的数据；“三奖一补”政策、“省直管县”改

革也在湖北已经取得较好的示范经验;湖北财政转移支付的研究可以为我国财政转移支付制度构建提供丰富的素材和经验。

(一) 优化转移支付结构

为履行公共财政的发展职能,体现财政转移支付的政策导向和激励约束功能,湖北根据转移支付的政策目标、功能以及分配测算所采用的不同依据,将财力性转移支付中的一般性转移支付分为均衡性转移支付、激励性转移支付和政策性转移支付三种类型,在坚持以均衡性(一般)转移支付为主的基础上,实行三种形式转移支付的有机结合,以充分提高有限的一般性转移支付资金的使用效率和效用。

1. 均衡性转移支付。在一般性转移支付结构中所占的比重较大,目标是均衡县(市)财政之间的基本保障水平,帮助财政困难地区缓解财政运行中的突出矛盾,特别是各级工资发放问题,逐步实现各地基本公共服务能力的均等化。均衡性转移支付以各地标准财政收支差额作为计算转移支付的依据,采用统一公式计算,测算均衡性转移支付资金时所考虑的因素,主要是各县(市)客观存在的经济社会方面的相关指标,以各县市的标准财政收入和标准财政支出为分配依据。这种形式的转移支付资金分配后,成为县(市)财政的可用财力,纳入县(市)财政预算管理,由县(市)统筹安排使用,并一定的时期内保持相对稳定。

2. 激励性转移支付。激励性转移支付由地方一般预算收入增长激励性转移支付、工商四税激励性转移支付、市州本级支持县域经济发展激励性转移支付等组成,其目的是为了加快县域经济发展,不断壮大县域经济实力,促进经济持续协调快速发展,从根本上缓解县乡财政困难。在充分兼顾县(市)财力均衡和基本保障的同时,构建激励与约束机制,克服现行体制和绩效评估机制下客观存在的行为短期化倾向,力求实现经济社会协调发展的效率目标。在具体操作上,是保持已形成各县(市)财力基数的一般性转移支付资金(其实质就是均衡性转移支付资金)存量不变的基础上,将一般性转移支付资金增量中的一部分作为激励性转移支付,主要是促进各县(市)努力做大财政“蛋糕”和做小财政供养系数。这种形式的转移支付资金测算时,一方面考虑客观指标,根据湖北各个县(市)经济社会发展状况和财力保障程度的不同,将它们进行分类,以便于在同类县(市)之间进行“改革与发展”比较;另一方面与地方政府在改革与发展等方面的主观努力程度及其效果(如工商税收及地方一般预算收入增幅、财政供养人员减幅等)挂钩,激励相关县(市)政府在同一竞争平台上“抓发展,做大财政蛋糕”和“抓改革,做小财政供养系数”。这种形式的转移支付资金分配后,也成为县(市)财政的可用财力,可以统筹安排使用,但由于各县(市)财政的所得与他们的工作基础和工作绩效直接相关,因此,各县(市)不同年度的激励性(一般)转移支付资金额度是不固定的。

3. 政策性转移支付。政策性转移支付包括省集中税收增量返还政策性转移支付、农村义务教育政策性转移支付、政法政策性转移支付等,目标是贯彻中央和省委、省政府在一定时期的政策取向,确保中央和省委、省政府制定的重大政策和重要工作的落实。该项资金的测算主要考虑国家的政策目标,同时兼顾各县(市)的客观因素和困难程度,充分发挥这种形式的一般性转移支付资金对促进县(市)财政调整和优化支出结构的导向作用。例如,对县(市)财政的农村税费改革和农业税税率降点后的转移支付补助,就要求要运用这些资金实现农村税费改革“三个确保”的目标,又如湖北拟针对保障义务教育而实施的政策性(一般)转移支付,则旨在引导和促进县(市)财政调整支出结构,保障义务教育的正常运转。这种形式的转移支付资金分配后,其数额在一个时期内相对稳定,形成各县(市)财政的财力基数,各县(市)财政在保证特定政策目标得以实现的前提下,也可以统筹安排使用。

除具有专门用途的专项转移支付外,以上三类转移支付形式构成了湖北省级财政财力性转移支付的基本框架。一定意义上,激励性转移支付也属于政策性转移支付的范畴,因为激励本身就带有明显的政策意图和政策目标,但二者也存在一些差异:激励性转移支付主要是构建激励约束机制,提高接受方的在改革和发展方面的主观努力程度,其数额与绩效挂钩,是变动的;政策性转移支付主要是立足政策目标而给予的财力补助,保障上级政策意图在特定地区得以实现,其数额与政策因素带来的减收增支相关,在一定时期是不变的。在进行转移支付制度创新的同时,省财政对以上三类财力性转移支付补助的具体分配和测算,按照规范化与透明化的要求,采用因素法,实行公式化计算,纳入省及县(市)两级预算管理。

(二) 建立激励约束机制

遵循上述思路和办法，湖北省在优化一般性转移支付结构基础上构建激励与约束机制。

1. 在鼓励做大财政蛋糕方面。设立财政收入激励性转移支付，对县市的地方一般预算收入、工商四税完成情况分别进行考核，对增长幅度达到同类平均水平以上的县(市)给予激励性转移支付补助；对69个县(市、区)，调整和完善分税制财政体制省集中增量，以2003年为基数，2004-2006年新增上交省增量全额返还县(市)，此后又将返还期限延长至2008年；对人均财力低于2.4万元以下的11个市(州)直，比照69个县(市、区)政策执行。

2. 在鼓励做小财政供养系数方面。一是保既得利益，鼓励乡镇行政事业人员分流。2003年省财政拨付给各县(市、区)的各项固定性财力补助保持不变，省财政不会因各县(市、区)行政事业人员的减少而核减其工资性转移支付等财力补助；从2004年起，省财政在分配各项新增补助资金(包括财力补助和专项补助)时，将采用依据总人口、行政区域面积等客观数据测算的标准财政供养人数或农村税费改革前财政实际供养平均人数等指标计算。二是将转移支付与财政供养人员分流情况紧密挂钩。考核按财政供养人员计算的人均工商税收的增长水平，对增幅达到同类平均水平的县市，省财政给予激励性转移支付补助；设立乡镇综合配套改革分流财政供养人员激励性转移支付，对县市分流财政供养人员给予转移支付补助。

3. 在保障政策要求的重点支出方面。根据农村税费改革试点工作的要求，在实施农村税费改革和农业税税率降点转移支付的基础上，还针对湖北省相当一部分县(市)义务教育和政法系统经费保障程度较弱的实际，根据各县(市)的财政困难状况，以及义务教育在校学生数量或政法部门编制数额，设立义务教育和政法系统经费保障政策性转移支付，以促进各县(市)在财力相对紧张的情况下，优先保障公共财政必须确保的重点支出需要。

(三) 转移支付分配方式日趋科学规范

基于省级转移支付的功能，所谓公平基本要求是对下级政府的“财政需求”计算有客观的标准，此外，分配公式应该考虑“财政能力”的高低，居民经济能力、财政负担能力较弱的地区获得较多的分配。所谓效率就是分配过程要减少资源的浪费、有助于地方税收的增加及整体财政蛋糕的成长。因此，要设计激励机制，如考虑地方政府的“财政努力”程度，激发地方政府征税的积极性，有助地方政府财政自我负责机制的建立。总之，分配公式既要符合各县市客观的“财政需求”，要考察各县市的“财政能力”，也要加入“财政努力”的激励机制。更重要的是，为了地方财政自我负责机制的建立，“财政需求”与“财政能力”的考量不能与鼓励“财政努力”的目标互相矛盾、排斥，以致效果互相抵销(林健次等，2003)。而且分配公式中的变量应该浅显易懂，容易形成公共政策的讨论与共识，且有客观、人人可得的数据可供计算。

以一般性转移支付为例：一般性转移支付(均衡性转移支付)以各地标准财政收支差额作为计算转移支付的依据，通过采用各地法定统计资料中的国内生产总值、工业增加值、贸易业销售额、建筑业总收入、餐饮业零售总额、总人口、农业人口、城镇人口、少数民族人口、耕地面积、粮食产量、县级(乡镇)个数、中小学校数、常用学生人数等数据，分别建立线性回归模型计算标准财政供养人员以及标准收入和标准支出。一般性转移支付的测算全部选用客观因素各地采用统一公式，不受主观因素影响。一般性转移支付制度的建立，改变了过去一对一谈判、讨价还价的理财方式，树立了规范、公正、透明的理财观念。所有省以下财力性转移支付项目都选取客观因素，按公式分配，一个客观、公正、规范的转移支付体系已经初步建立。

此外，为创新省级财政转移支付制度，优化转移支付结构，健全激励约束机制，更好地支持县域经济社会协调发展，近几年，湖北省连续组织开展了县(市)财政保障能力的分析测算工作。按照“弄清家底、分析结构、激励约束、分类指导”的基本思路，根据统一的政策口径和测算方法，对湖北各县(市)的财力状况及基本保障能力进行深入、细致的分析，每年都形成了各县(市)财力分析报告的文本，并充分利用好财力分析测算的成果，有针对性地研究制定促进县域经济社会发展、提高县(市)财政基本保障能力的政策措施，为财政科学决策提供了依据。同时，坚持对相关基础数据实行动态分析和动态管理，根据不同县(市)

财政基本保障能力状况，加强了对县(市)的分类指导。

(四) 提高转移支付制度运作效率的配套改革创新

转移支付制度运作效率与省以下财政管理体制、预算管理制度改革密切相关。在省以下财政管理体制方面，为了促进县域经济发展，增强县(市)财政的基本保障能力，从2004年起，湖北实行省管县(市)的财政体制改革。省级财政在转移支付、专项资金补助、财政结算、收入报解、资金调度、债务偿还等方面直管到县(市)，加快了资金拨解速度，提高了资金运行效率。同时，积极推进“乡财县管乡用”的县乡财政管理方式改革，规范了县乡财政收支行为。初步建立了与省管市、市管县行政管理体制相适应的省直管县(市)财政体制，逐步理顺了省、市(州)、县(市)三级财政关系。

在预算管理制度改革方面，湖北省直118个部门已全部编制了比较规范的部门预算，并在省垂管部门开展编制比较规范的部门预算试点。17个市州和90%以上的县(市、区)全面开展了部门预算编制工作；省市县三级所有一级预算单位全部实施了国库集中支付制度改革，并逐步延伸到乡镇一级。省本级已将大部分汉外基层预算单位纳入国库集中收付改革范围，并将垂直管理部门的改革级次推进到市州一级；建立了政府采购监督与操作相分离的工作机制，全面推行政府采购预算编制制度和政府采购资金国库直接支付制度，不断扩大纳入工程和服务类政府采购试点范围。2007年湖北政府采购规模超过100亿元，是2002年的4倍多；规范部门(单位)的执收执罚行为，所有收入纳入政府非税收入管理范畴，全面实施收缴分离、罚缴分离等。

三、构建我国省以下财政转移支付制度的探索

通过几年的实践探索和完善，湖北省财政转移支付制度创新取得了良好的效果。在推进基本公共服务均等化进程，促进城乡经济社会协调发展的同时，一定程度上实现了公平和效率目标。具体表现为：一是均等化效果比较明显。转移支付分配大多遵循均等化原则，体现了对贫困地区和财政困难县(市)的照顾，均等化效果十分显著。2004-2006年，湖北省县级人均财力标准差为0.287、0.264和0.235，人均财力差异稳步下降，横向财力分布不均衡情况初步好转，有效促进了和谐社会建设。二是激励约束机制基本形成。转移支付制度在强调均衡、重点提高各地基本公共服务能力的同时，通过激励约束机制的建立，充分调动各地发展经济，做大财政“蛋糕”，做小财政供养系数的积极性。2004-2006年，湖北省县级地方一般预算收入分别比上年增长26.1%、19.3%、19.8%；县级工商税收分别比上年增长22.9%、20.06%、22.9%。在县域经济快速发展的同时，湖北县乡财政供养人员已出现逐年减少趋势，2006年底湖北县乡财政供养人员由2002年的155万人减少到144万人，减少约11万人，2006年湖北县乡财政供养系数由2002年的2.64%下降为2.39%，下降0.25个百分点。三是基层政府公共服务能力有所提高。2006年，省转移支付资金占各县(市)收入的比重为72.9%，贫困县(市)达到78.3%，支持了各地缓解县乡财政困难工作。初步统计，湖北省2006年县级按总人口计算的人均一般支出为851元，为2001年369元的2.3倍，年均增长18%。

但是基层财政能力数据仍然偏低，属于典型的吃饭财政，自有财力难以保障正常支出需要，地方政府提供基本公共服务能力较弱，严重影响湖北经济社会协调发展。财力性转移支付比重也仍然偏低。在2006年中央对湖北省转移支付补助总额中，财力性转移支付补助仅占61%，专项转移支付补助比重达39%。同时，从近年来的趋势看，专项转移支付的增长速度也远远高于财力性转移支付的增长速度。初步统计，2002-2006年，中央对湖北省财力性转移支付年均递增20%，而专项转移支付年均递增24.2%，如果剔除增发国债因素，专项转移支付的年均增长速度达到34%。在目前县乡财政较为困难的情况下，财力性转移支付尚无法完全弥补县乡财政收支存在的硬缺口。

从全国省以下财政转移支付制度运行效率的视角观察，建立激励机制呈现出多种不同于湖北的模式：一是建立转移支付和财政收入增长的关联机制，激励市县发展经济，增加财政收入，提高收入质量。大部分省份都采用了这一办法，但在具体措施上各省间差别较大。二是建立转移支付和财政收支平衡的关联机制。浙江、四川、重庆、云南、甘肃等省实施。三是体现控制财政供养人员增长的机制。如吉林、湖南省。四是部分省份单独设立激励性转移支付。如山东省、重庆市。五是对不享受一般性

转移支付的市县实施的激励。如浙江、四川、江苏省。各地在建立省以下转移支付制度方面取得了一定进展，但工作力度和进展情况差别很大。针对转移支付制度本身存在的问题，继续推进我国省以下转移支付制度构建的基本思路是：

1. 鼓励各地省以下转移支付制度改革试点。目前在各地实际上已经出现了一些新财政转移支付制度改革的雏形，应当及时加以归纳，因势利导，将这方面的改革尽快深入推进。虽然各地转移支付办法、因素选择、公式设计、数据选取和具体测算上还存在诸多问题，但是我国三十年的体制改革，许多成功的事情都是从基层做起的，财政转移支付制度改革也是这样。由于财政转移支付制度改革不仅涉及经济体制方面的问题，而且涉及政治体制上的许多问题，其复杂性可能超乎人的想象，如果自上而下全面推行难度很大，最先在小范围内由各地分头进行财政转移支付制度改革，能使改革过程更加稳定，成功了可以为整个财政体制的进一步改革提供一个稳定的基础，也可以为更高一级财政体制的改革提供经验，使下一步改革的方向更加明确。

2. 坚持在省以下财政转移支付制度中引入效率因子。虽然转移支付公平与效率的权衡与取舍存在很大难度，一般性转移支付中的公式化计算中，激励与约束机制的设计较为复杂。大致来说，主要有两种方式：一是直接在转移支付公式中加入财政努力因素；二是设计能够根据财政努力程度自动给予激励的公式。比较普遍的是以适当的“财政需求、财政能力、财政努力程度”等为指标并设定适当权数加以分配，主要优点是各项资料取得容易，公式简单明了，上级政府可作为政策目标工具，但缺点是各项指标选取太主观且容易被人为操纵。按照人数计算转移支付分配金额是省以下财政转移支付制度基本的分配原则与起点。至于其它的因子，如财政能力的考察、财政努力激励机制的引入，只是对这一基本分配原则的调整而已。但是就增强地方财政的自我平衡机制而言，财政努力的权数越大，越有助于自我负责机制的建立。现阶段，我国省以下财政转移支付制度在坚持均衡为主、公平优先的前提下，资金的具体分配过程中仍然要适当引进效率机制，继续完善目前的“挂钩”、“增长”、“返还”、“奖励”等激励约束政策，鼓励财政困难地区在上级财政的帮助下，加快经济发展，增加财政收入，降低财政供养系数。

3. 发挥财政转移支付制度的整体效益。省以下财政体制基本框架的不统一会制约财政管理体制整体效益的充分发挥，如果中央与省级间财政体制实现统一，而省以下各级政府间的财政体制不统一，那么两者的冲突和矛盾就是无法避免的，前者的效果会被后者的另一种效果所抵消，使总体上的财政体制难以充分和持久地发挥制度创新带来的效益。比如，假使中央财政通过对省级财政的转移支付实现了各省级辖区之间财力或基本公共服务的大致均等化，那么，只要各省以下各级政府间的转移支付基本框架差别很大，各省级辖区内部各地区之间财力或基本公共服务完全可能达不到起码的均等化。特别是在中央转移支付资金的二次分配过程中，省级财政如果“近水楼台先得月”，就会出现不顾县乡财政“死活”的本位主义倾向。集中表现为各级政府间有许多复杂而易变的“共享”与“讨价还价”，体制稳定性差，减少了地方政府的预算责任和收入的可预见性，还会对地方政府的税收征收努力程度产生反向的作用，促使地方政府将财源隐藏在预算外资金中。这在很大程度上制约了地方财政职能的发挥和地方经济的发展。对于我国这个省级辖区内部的地区差距甚至比一个中等国家内部各地区间的差距还要大的国家来说，这个问题值得认真考虑。

4. 强化财政支出绩效和责任管理。一是逐步扩大一般性转移支付规模，要尽量避免出现一项改革、“和谐”举措，配套一项转移支付政策这种不规范的“打补丁”做法。要按照规范、统一、简化的原则，清理、归并中央现有的一些财力性、专项性和准专项性转移支付项目，凡能够并入一般财力性转移支付的，尽可能予以归并，增加地方政府可支配的财政资源。二是各级政府都应遵守“谁出政策，谁拿钱”的原则，也就是说，决策主体在原则上对所制定和实施的公共政策的全部成本要承担起全部责任，不能强制性地将此项政策的成本分摊到不从该项政策中受益或收益很少的政府辖区。杜绝“上级政府出政策，下级政府掏腰包”的不合理现象。地方政府直接承担了为本地居民提供相对公平的公共服务的责任，在完成其职责的过程中必须有相应的财力作保证，只有这样才能达到财政转移支付的制度目标。

5. 提高转移支付资金的使用效果。完善以奖代补政策，对转移支付的分配因素继续做合理化调整，在转移支付设计时充分考虑激励约束因素，与各地工作实绩挂钩，引导地方政府尽量多地将转移支付资金及自身财力分配落实到基层。建立激励约束机制与监督评价体系，加强对转移支付的监管，注重跟踪问效。对于财力性转移支付，由于难以单独进行监管，可以对接受转

移支付的地方政府进行整体监管和考核。建立地方政府收支综合评价体系，确保转移支付资金使用效率。

参考文献:

[1] Inman , R. P. , “ Federal Assistance and Local Services in the United States:The Evolution of a New Federalist Fiscal Order ” , Fiscal Federalism :Quantitative Studies, Edited by Rosen, H. S. , Chicago :The University of Chicago Press, 1988, pp. 33-77 .

[2] Musgrave , R. A. , “Who Should Tax , Where , and What?” , Tax Assignment in Federal Countries , Edited by Charles E. McLure , Jr . , Canberra :Australian National University , 1983, pp. 2-19.

[3] Gramlich, E. M. , “Intergovernment Grants :A Review of the Empirical Literature .” in W. E. Oates (ed.) , The Political Economy of Fiscal Federalism , Lexington, Mass.: Lexington Books, 1977, pp. 219-239.

[4] Rosen, H. S. , Public Finance , 2ed edition, 1989 , pp. 522-532 , IRWIN Inc .

[5] 林健次, 蔡吉源. 地方财政自我负责机制与财政收支划分[J] . 财税研究, 2003 , (02).

[6] 罗辉. 充分发挥财政职能[J] . 湖北财税, 2003, (11).

[7] 周坚卫. 地方财政理论与实践[M] . 北京:中国财政经济出版社, 2008.