

日本地方交付税治理机制及 对我国的启示

赵福昌 宋 恒

(中国财政科学研究院,北京 100142)

内容提要:日本的地方交付税制度起始于20世纪40年代,法治化的转移支付制度已有60多年的历史,形成了技术性、科学性较强的分配体系和公式,本文通过梳理中国均衡性转移支付和日本地方交付税在目标、公式、决策、评估机制方面的历史演进,借鉴日本地方交付税在测定经费类别、单位成本费用、修正系数和决策、评估、纠偏机制方面的设计,结合中日当前的央地事权和支出责任划分,完善均衡性转移支付公式的设计和决策、评估、纠偏机制,将激励和鞭策机制暗含其中,使均衡性转移支付更好的契合于基本公共服务均等化的目标。对我国均衡性转移支付激励设计、治理机制的完善具有一定借鉴意义。

关键词:日本 地方交付税 均衡性转移支付 公式分配 治理机制

中图分类号:F812.2 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-9544(2020)08-0106-07

均衡性转移支付是财政转移支付的重要组成,在促进基本公共服务均等化和建立区域协调发展新机制方面具有重要作用。日本的交付税制度,在上述方面发挥了重要的治理功能,对我国具有很好的借鉴价值。

中日都是单一制国家,中央与地方的分权同为中央控制型分权,都实行分税制的财税体制,地方政府的财力和支出需求存在较大缺口,均衡性转移支付都发挥着重要作用。日本的交付税制度起源于20世纪40年代,1954年实现法治化,经过60多年的发展和完善,形成了一套科学性、技术性强的地方交付税体系和公式。在20世纪60年代日本经济增长拉开各地区发展差距时,地方交付税填平了地

方政府大约70%的财政能力差距(陈刚,2012),更为重要的是,实证分析表明,日本的地方交付税并不存在逆向分配问题,中央转移支付和人均GDP、人均税收呈反向关系,符合财政平衡的要求(李淑霞、苗裴,2009),因此借鉴日本地方交付税在资金分配,决策、评估、纠偏方面的治理机制对完善我国均衡性转移支付体系有着重要意义。

一、日本地方交付税和我国均衡性转移支付演进中的特点比较

(一)均衡性转移支付和地方交付税的演进

中国的均衡性转移支付和日本的地方交付税的发展目前看可划分为三个阶段,通过比较地方交

[收稿日期]2020-05-28

[作者简介]赵福昌,财政与国家治理研究中心主任、研究员,研究方向为财税体制和社会保障;宋恒,硕士研究生,研究方向为财政体制。

付税和均衡性转移支付的目标,分配方式,决策、评估、纠偏机制(见表1),可以看出目前中国的均衡性转移支付在分配公式和决策、评估、纠偏机制上还有待完善。

表1 地方交付税和均衡性转移支付各阶段特点

国别	目标	分配方式	治理机制	
日本	地方分配税制度 (1940-1949)	调整地方政府之间的税源差异,尽量保障地方政府财政需求。	从四种国税中提取一定比例构成资金池,其中一半根据地方政府财力因素进行分配,另一半根据人口因素进行分配。	不存在评估纠偏机制。
	地方平衡交付金制度 (1950-1953)	提高地方自治权,解决地方财源不足问题,满足地方财政需求。	取消国税与平衡交付金资金池挂钩的模式,由国家一般性收入构成资金池;采用“基准财政需求额”和“基准财政收入额”的概念,由各地财源缺口总额来决定交付金总额;考虑多方面因素,计算地方政府财源缺口。	虽然采用标准财政收入额和需求额的概念,但是由于计算能力不强,一般是中央和地方政府博弈协商,所以不存在评估纠偏机制。
	地方交付税制度 (1954至今)	在不损害地方政府自治权的基础上,不仅保障各地财源,而且要实现各地方政府财源均衡。	还原交付税资金池与国税挂钩的模式,沿用“基准财政需求额”和“基准财政收入额”来计算各地方政府交付税额,后经“三位一体”改革,考虑因素也有所更改、精简。	1954年通过了《地方交付税法》,对地方交付税的计算、使用效果等进行评估,并明确规定了纠偏机制。
中国	过渡期转移支付制度 (1995-2001)	在不损害既得利益的基础上突出重点,照顾民族地区。	某地区财政转移支付额由该地区客观因素转移支付额和政策因素转移支付额确定,通过“标准财政支出”、“标准财政收入”和“转移支付系数”确定转移支付额。核心分配因素为“财政供养人口”。	不存在评估纠偏机制。
	一般性转移支付制度 (2002-2008)	保证所得税改革顺利进行,扭转地区间财力差距扩大的趋势。	根据“标准财政支出”、“标准财政收入”和“转移支付系数”从部门的角度按10个方面计算转移支付额,转移支付系数主要考虑困难程度,兼顾民族、边境、革命老区等因素。	对转移支付是否落实到具体县市进行监督,但是没有转移支付效果的评估和转移支付资金的纠偏机制。
	均衡性转移支付制度 (2009至今)	缩小地区间财力差距,逐步实现基本公共服务均等化。	沿用“标准财政支出”、“标准财政收入”和“转移支付系数”因素,增加增幅调整控制和奖励资金因素,细化标准支出因素,从15个大类进行计算,以“困难程度系数”为主要调整系数,各大类考虑的支出成本差异系数更加全面。	对转移支付是否落实到公共服务基本领域进行监管,但是转移支付使用绩效评估和资金纠偏机制不健全。

资料来源:根据《日本交付税法》和《均衡性转移支付办法》整理

(二)交付税演进内洽于央地关系变迁

通过梳理日本交付税的变迁,可以看出交付税的演进内洽于央地关系的变迁。日本从20世纪40年代开始进行财税制度改革,从集权开始走向其所谓的分权改革,不管是“夏普改革”还是“三位一体”改革以及“市町村合并”,并没有从根本上改变中央对地方的控制,反而随着时间推移,其集权手段变得更加精确和复杂。1954年地方交付税建立之后,地方交付税慢慢成为中央政策的诱导手段,中央通过将自己愿意地方推行的措施考虑在地方交付税的计算因素中,从而保证地方政府在中央设计的框架内行使权力(后来经《地方交付税法》确定,改变了中央政府随意改变因素的问题)。并且,对于地方债的管理,2006年由“审核制”改为“协商制”,虽然改革后地方政府可以自主发债,不需要中央政府的同意,但是自主发债有一定的规则。首先,经中央政府批准发行的债券其还本付息额可以考虑在地方交付税的“标准财政需求额支出”,不经过批准的债券则无此优惠,地方政府为了减少发债成本只能在中央政府规定的范围内发债;其次,对于地方政府发债的额度,中央政府通过实际偿债率来限制地方政府的发债规模、时间和方式(类似于我国的国债限额管理制度)。由此来看,日本的分权改革进程只是形式上的分权,实际上中央集权进一步上升,交付税在集权的过程中承担重要的角色。

我国从1994年分税制以来,虽然均衡性转移支付在实现基本公共服务均等化方面起到了不容小觑的作用,但是随着分税制改革之后,地方政府自主权力不断扩大,在“晋升锦标赛”以及信息不透明的背景下,地方政府的隐性债务不断增加,给我国的经济的发展造成了比较大的风险。因此,如何让地方政府在中央政府的规则下行使权力是目前制度设计的一个方向,均衡性转移支付不仅可以均衡地区间财力、实现基本公共服务均等化,而且可以

①基准税率:《地方税法》第1条第一项第5号所指的标准税率(没有规定标准税率的地方税,指同法规定的税率)。

通过其制度设计将治理的内涵包含其中。因此我国均衡性转移支付可以借鉴日本地方交付税包含的治理机制,结合我国现状设置均衡性转移支付的治理机制,不仅达到基本公共服务均等化的目的,也可以实现有效治理。

二、日本地方交付税的治理机制优点及启示

(一)地方交付税公式科学严谨,决策、评估、纠偏机制健全

1.分配公式设计科学严谨。梳理中日转移支付演进可以看到,均衡性转移支付和地方交付税都是根据“标准财政收入”、“标准财政支出”进行核算转移支付数额,因此,本文主要从标准财政收入和标准财政支出方面重点介绍,同时由于标准财政支出=测定单位的数值×单位成本费用×成本修正系数,因此,对于标准财政支出,我们主要从测定经费种类、单位成本费用和修正系数三个方面对地方交付税进行介绍。

(1)标准财政收入设计暗含激励效应。某地方政府标准财政收入的计算公式如下: $R_i = \sum (G_{ij} \times T_j) \times 75\% + I_i$,其中 R_i 表示某地方政府的标准财政收入, G_{ij} 表示某地方政府某税种的税基, T_j 表示某税种的基准税率^①, I_i 表示某地方政府获得的让与税。通过公式可以看出,标准财政收入的税率按基准税率来计算,由税法规定,一方面可以避免中央政府计算标准财政收入的随意性,另一方面,符合“激励相容”原则,如果地方政府按照低于标准税率课税,其举债会受到限制。同时,标准收入只计算标准税额的75%,剩余的25%以机动税源留给地方政府,较大提高了地方政府的税收努力。

(2)测定经费种类涵盖内容全面、分类具体细致。第一,地方交付税涵盖的经费种类全面。不仅包括提供公共服务方面的支出,而且考虑追加预算债偿还费、地方税减收填补债偿还费等债务偿还支出,引导地方政府在中央政府的要求范围内发债;

第二,地方交付税的测定单位分配合理清晰,经费测定单位与地方政府的事权相挂钩。例如同样是教育费下面的小学经费,都道府县的测定单位是教职员数对市町村的测定单位是儿童数、班级数、学校数,这是因为都道府县的事权包括小学教师的工资,市町村的事权包括除教师工资之外的事务;第三,地方交付税的测定单位分类具体细致。例如,老年保健福利费的测定单位分为两个档次,65岁以上人口和75岁以上人口,分类计算,考虑因素不同,转移支付公式的科学性得到体现。

(3)单位成本费用标准固定、合理。地方交付税的单位成本费用由中央确定后经国会审核通过,在确定之前中央和地方政府会进行协商,标准单位成本费用远高于贫穷地区的单位成本费用,标准单位成本费用越高,对贫穷地区越有利,并且审核通过后写入《地方交付税法》,避免了中央更改单位成本费用的随意性。

(4)修正系数设计缜密、层次感强。第一,地方交付税的修正系数设计精密。以种类修正、级次修正、密度修正、寒冷修正^①为基础,几乎涵盖了所有差异种类,对于救灾费,适用特殊修正系数^②;第二,地方交付税的修正系数设计层次感较强。当对某项具体测定单位进行修正时,先从《地方交付税法》中找到所需的修正种类,然后再对各个修正种类结合实际情况进行计算,循序渐进的计算程序避免了计算混乱的问题;第三,各修正种类之间相辅相成。当测定单位的数值同时使用多种修正时,用各项修正系数连乘得到综合修正系数,各修正种类之间组合,很好的实现了对于基本修正种类的拓展,通过

修正系数的组合对基本修正系数进行细化,从而得到各种状态的修正系数。

2.地方交付税决策、评估、纠偏机制健全。(1)地方交付税的决策纠偏机制。都道府县关于“标准财政收入额”和“标准财政支出额”的资料由知事按照总务省的规定向总务大臣提交,市町村的相关资料通过都道府县的知事交由总务大臣,并且都道府县知事对所送资料有核实审查义务,同时总务大臣也必须对知事所报资料进行审查,最后由总务省根据相关公式综合多方面因素计算各地方政府的地方交付税额。地方政府可以就计算方法向总务大臣提意见,申请阅览作为标准财政收入额基础的相关国税材料。地方政府对总务省计算的交付税额拥有监督的权力,同时,总务省也会对计算材料进行审核,如果发现地方政府在提交的材料中弄虚作假的问题,一经发现必须令其退还超额部分,并且按年10.95%的比例计算加算金,如果自己计算错误时,应就退还方法征求相关地方政府意见。

(2)地方交付税的评估机制、纠偏机制。地方政府拥有必须达到相关法律或政令所规定的支出规模或内容的义务,必须将支出规模维持在合理的水平上,相关行政机关会对地方政府的支出规模和绩效进行检查,如果出现地方政府没有达到相关要求的情况,可以对相关政府进行劝告,责令其达到相应的水平,若地方政府不听从劝告,则向总务大臣提交消减或让地方政府退还转移支付额的建议。

(二)地方交付税对完善我国均衡性转移支付的启示

1.清晰明确的事权和财权划分是均衡性转移支付的前提。清晰明确的事权和财权划分使得中央和地方政府清楚自己的义务和权力,科学的财权划分是实现事权的保障,保障中央、地方实现其职能,总言之,清晰的事权和财权划分使得中央和地方各司其职。日本央地政府的事权划分比较详细,与政府

①种类修正:有种类区别且各种类间的单位费用存在差异时,可以根据不同种类对单位费用差异的影响程度对测定单位的数值进行修正;级次修正:适用于经费具有随测定单位数值增减而递增或递减特征的项目;密度修正:适用于经费具有随人口密度、每公里道路机动车台数或其他与此类似指标增减而递增或递减特征的项目;状态修正:适用于平均每个测定单位的经费额因地方政府状态不同而成比例上升或成比例下降的项目;寒冷修正:适用于平均测定单位所需经费金额随寒冷或积雪程度上升而上升的项目。

②特殊修正系数:参照救灾费测定单位数值占地方政府税收收入的比重进行修正。

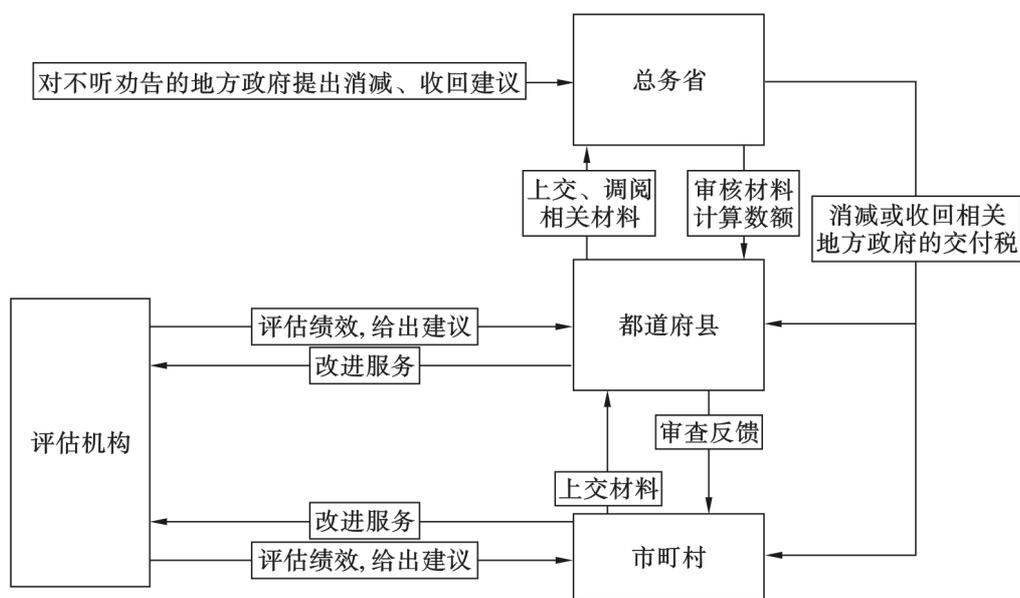


图1 地方交付税决策、评估、纠偏机制

层级挂钩,中央、都、道、府县,市町村都有自己明确的事权划分,因而在标准财政支出的计算中只需要根据各个政府层级的事权对应的测定单位乘以规定的单位费用,套用修正系数就可得到。同时,明确的财权划分确定了地方政府的收入,根据标准税基和标准税率即可算出标准财政收入。清晰明确的事权和财权划分促使中央和地方各司其职,也使得地方交付税的计算逻辑性强,层次分明。

2.科学合理的分配公式是均衡性转移支付的核心。均衡性转移支付是转移支付中唯一按照规范化的公式来进行资金分配的,因此分配公式在均衡性转移支付实现均等化目标的过程中起着核心作用。因素的选取、单位成本的核算和修正系数的考虑都应以均等化的目标为导向,科学合理的选择相关因素及单位成本计算方法是关键。随着我国均衡性转移支付绝对值和相对值的不断增加,修正系数的考虑更应该谨慎,某一个小的因素或修正系数的改变都可能产生很大的影响。

3.完善的绩效评估纠偏机制是均衡性转移支付制度的保障。绩效评估不仅对资金的落实领域进行评估,而且应对其落实效果进行评估,衡量其均等化目标的实现程度。绩效评估可以避免中央政府和

地方政府之间的信息不对称,避免中央政府在“黑匣子”内随意更改计算权重的局面,也可以减少资金使用的低效率和浪费,增强对中央和地方的约束力。同时,纠偏机制也是均衡性转移支付的重要组成部分,建立严格规范的纠偏程序,一方面可以及时的纠正中央政府可能出现的计算错误,另一方面可以对地方政府低效率使用转移支付资金的行为形成强有力的震慑。绩效评估和纠偏机制相互作用,相辅相成,共同保障均衡性转移支付的顺利而有效的实施。

三、完善我国均衡性转移支付的建议

(一) 建立与基本公共服务均等化目标相契合的分配公式

1. 根据经济税基和标准税率计算标准财政收入。当前我国标准财政收入采用的税率是有效税率,有效税率是基于实际的税额和征税对象确定的,每年的10月1日要确定下年的转移支付数额,因此,下一年转移支付计算所用有效税率是前年的有效税率,具有时滞性;同时,税基主要参照的是地方的实际收入,由于各地征管水平不同,标准收入与实际收入差异较大。因此,应合理确定标准财政

收入,剔除非正常征收因素,可以将全国平均有效税率改为标准税率,标准税率根据税法规定的内容来确定,根据经济税基和标准税率来核算标准地方财政收入,将税收中的确定性原则纳入其中,既避免了采取有效税率可能出现的时滞,又强化了各地的税收努力。

2.完善测定经费种类、分级测定经费因素。首先,将一般公共预算中地方政府债务付息支出纳入标准财政支出的计算种类中。当前我国地方政府已经拥有发债权,而当前标准财政支出的计算中没有包含地方政府付息的支出。将一般公共预算中地方政府债务付息支出纳入标准财政支出的计算中,同时配之科学合理的债务监督管理机制,增强地方政府债务的透明度,设计相关指标规控地方债务风险。通过地方政府债务信息的透明以及相关指标评估加强监管使地方政府债务在中央可控的范围内发债,然后在这个机制内将一般公共预算中地方政府债务的付息支出纳入测定经费中,这样既实现了地方政府债务风险的控制,又减少了地方政府付息的财政压力,央地关系有所优化;其次,对可分级的测定因素进行分级考虑。例如,同样是老年人,65岁和75岁老年人所需的保健福利费肯定不一样。因此,在考虑差异化的测定因素时,可分级设定支出标准,比如在考虑公共安全支出下设武装警察部队项时,应对普通干警和文职干警进行分类。

3.确定合理标准的单位成本费用。以一般公共服务标准财政支出为例,当前我国人均支出标准=该级次一般公共服务全国总支出÷该级次全国总人口,而一般公共服务总支出=SUM(各级次总人口×该级次人均支出标准×支出成本差异系数),各级次总人口=户籍人口+外来人口×折算比例,外来人口乘以折算比例,没有充分体现“基本公共服务跟人走”的思想。因此,可以由中央政府设置每

项支出的单位成本费用,建议以提供基本公共服务的最低标准为单位成本费用,地方政府无异议后,由人大通过实行,这样既不用考虑根据实际数值计算的问题,基本公共服务跟人走的目标也得以实现。

4.建立层次清晰、匹配度高的修正系数体系。当前我国支出成本差异系数缺乏高层次的统领。以一般公共服务标准财政支出为例,我国目前的支出成本差异系数=(人口规模系数×0.85+面积系数×0.15)×{艰苦边远系数×人员经费占该项支出比重+冬季温度系数×取暖费占该项支出比重+夏季温度系数×防暑费占该项支出比重+海拔系数×运距系数×燃油费占该项支出比重+路况系数×车辆维修费占该项支出比重+[1-(人员经费占比+取暖费占比+防暑费占比+燃油费占比+车辆维修费占比)]}×供养率差异系数×民族系数×直辖市差异系数×脱贫攻坚系数^①。可以看出,我国支出成本差异系数没有日本纲领似地修正系数,层次感较差,并且各项差异系数考虑内容有交叉,例如艰苦边远系数可能包括运距系数和路况系数。同时,我国成本差异系数匹配性较差。每一款项支出都有自己的特点,但现行的修正系数公式是对每类支出下面的款项都运用同样的公式进行计算,不能突出每项公共服务自身特点。因此,应设计修正系数的总分类,通过总分类的修正系数组合得到适合各个项目的修正系数,这样计算者就可以先找到某项支出所需的修正系数类别,再根据具体项目特点加权组合,既避免了类似于一般公共服务支出、公共安全支出等大类支出使用同一个修正系数公式“一刀切”的做法,也避免对每一款项支出都设计成本差异系数,操作较复杂问题的出现。

(二)完善决策、评估、纠偏程序,建立行之有效的闭环管理机制

建立与基本公共服务均等化目标相契合的转移支付公式是实现均等化目标的前提,阳光透明的决策、评估、纠偏程序是实现均衡性转移支付的保

^①财政部关于印发《中央对地方均衡性转移支付办法》的通知(财预〔2019〕108号)。

障,通过透明的决策、有效的评估和严格的纠偏程序,使得中央、地方在均衡性转移支付公式的实现上形成行之有效的闭环管理机制。

1.建立公开透明的决策机制。依靠大数据财政理念,打破部门之间信息壁垒,通过公式严密的计算各地均衡性转移支付额,并且向地方政府公示,听取地方政府的反馈。当前我国均衡性转移支付中各因素的具体权重确定中,无决策异议程序,社会甚至地方政府不清楚转移支付的具体计算权重。地方政府参与均衡性转移支付公式的设计、计算,可以提高均衡性转移支付的透明度,增强地方政府的积极性和参与感,优化央地关系。

2.完善绩效评价机制。目前我国对于均衡型转移支付的监督主要是资金是否到达市、县级财政、资金是否用于公共服务领域和转移支付资金是否有弄虚作假或挤占、挪用、滞留资金等行为,对于资金分配的结果虽然有奖惩机制,但是奖惩机制是根据纵向人均差异系数而计算的,缺乏横向对比机制,基本公共服务均等化的目标没有得到体现。所以,完善绩效评价机制首先要明确评价对象是基本公共服务,然后选取适合评价基本公共服务的评价模式和体系,确定相关的绩效评价指标,规范绩效评价的流程,保证绩效评价的顺利进行;其次,明确绩效评价的主体是中央政府或者是第三方评估机构,将评价结果公开和纳入申请单位的效率指数的方式,实现评价结果的有效利用和逆向反馈,从而使申请资金单位的短期行为长期化。

3.设立及时有效的纠偏机制。目前我国的均衡性转移支付纠偏机制不健全,其原因是地方政府不参与均衡性转移支付的设计和计算以及绩效评价不完善。现行《中央对地方均衡性转移支付办法》规定:有弄虚作假或挤占、挪用、滞留资金等行为依照《中华人民共和国预算法》《财政违法行为处罚处分条例》等国家有关规定追究相应责任;涉嫌犯罪的,移送司法机关处理,但对于均衡性转移支付资金的纠偏机制无明确规定。建立规范的纠偏机制是与决

策和评估机制一脉相承的,中央、地方政府参与均衡性转移支付的设计和计算,国家审计机关对决策额进行审计、第三方评估机构对地方政府的资金使用效率进行评估。对于决策额计算错误的财政部门应及时增加或减少当年转移支付额或者计算下年转移支付额时进行考虑,对于资金使用绩效不达标的地方政府应分两步走,首先进行劝告,若地方政府不改正,则可以收回本年均衡性转移支付额或减少下年均衡性转移支付额,并经人大审核通过。通过决策、评估、纠偏的闭环管理机制,保证均衡性转移支付公式的顺利实现。

参考文献:

- [1] 李玉兰,亦冬.日本的财政收支及转移支付制度[J].涉外税务,1996(06):30.
- [2] 刘晓凤,莫连光.构建和谐社会的转移支付制度——日本转移支付制度对我国的借鉴[J].现代经济探讨,2006(10):83-87.
- [3] 王朝才.日本财政法[M].北京:经济科学出版社,2007.
- [4] 梁丹.日本地方交付税制度分析[D].对外经济贸易大学,2007.
- [5] 王东辉.关于完善我国均衡性转移支付制度的建议[J].经济视角(下),2010(02):52-54+58.
- [6] 贾晓俊.促进公共服务均等化的均衡性转移支付改革方案设计[J].财政研究,2011(06):6-10.
- [7] 刘志广.日本地方交付税制度及其对中国实现基本公共服务均等化的启示[J].现代日本经济,2011(01):31-37.
- [8] 贾晓俊,岳希明.我国均衡性转移支付资金分配机制研究[J].经济研究,2012,47(01):17-30.
- [9] 陈刚.日本地方交付税的是与非[J].浙江经济,2012(05):7.
- [10] 杨雪.中国财政转移支付的逆向分配研究[J].经济视角(下),2013(05):110-111.
- [11] 华丽萍.我国均衡性转移支付制度研究[D].厦门大学,2014.
- [12] 景婉博.中日转移支付比较研究[M].北京:中国财富出版社,2015.
- [13] 乔俊峰,陈荣汾.转移支付结构对基本公共服务均等化的影响——基于国家级贫困县划分的断点分析[J].经济学家,2019(10):84-92.

【责任编辑 王东伟】