

构建中国特色转移支付理论的逻辑起点、根本目标与关键原则

□姚东旻 □李玥睿 □张雪儿 □李静

西方财政联邦主义理论在历史逻辑、制度结构与法理依据上均难以适配中国特色社会主义实践,其理论预设背离中国财政管理体制现实,导致其无法有效解释中央对地方转移支付的财力再平衡机制与基本公共服务均等化目标。中国转移支付制度根植于社会主义国家的治理结构中,由于国家战略目标不同,区域功能定位和地方财力贡献呈现非对称性特征,由此构成转移支付补偿地方财力的逻辑起点,形成“国家治理-中央统筹-央地协同-均衡发展”的独特路径。为构建中国特色转移支付理论,首先要理顺中央与地方财政“授权”的权力逻辑,以满足社会共同需要为转移支付的根本目标,通过把握公平与效率的辩证统一、生产与民生的动态协调、激励与约束的相容机制三重核心原则,确立财政事权与支出责任协同优化的制度主线,形成具有中国财政自主知识体系特征的转移支付理论范式。

关键词:转移支付制度;中国特色理论体系;央地授权;社会共同需要

中图分类号:F812.2 **文献标识码:**A **文章编号:**1003—5656(2025)05—0026—11

引 言

我国财政转移支付制度经历了不断发展和完善的过程,在国家治理体系现代化建设中发挥关键作用。党的二十届三中全会提出“完善财政转移支付体系”“建立促进高质量发展转移支付激励约束机制”,对我国转移支付的本质特征、制度形态、体制机制、功能发挥等做出了全面、系统地规划和部署,同时也对中国特色财政基础理论提出新要求。学术界对如何完善转移支付制度及合理安排转移支付的研究十分丰富^[1-3]。然而,迄今为止主流研究所遵循的基础理论仍然是财政联邦主义理论,其核心目标是优化资源配置,关键在于将公共职能下放至地方层级,使地方政府能够自主决策,以更好地满足各地区的偏好和需求^[4]。但无论从历史成因、法理角度,还是财政体制结构角度来看,我国并不是财政联邦制,以财政联邦主义为主的转移支付制度的理论内涵与我国财政实践的不适应性日益凸显。这种理论失焦本质上源于西方经济学与社会主义国家治理效能间的范式差异,若在研究中“照搬”财政联邦主义理论框架,很难充分捕捉我国转移支付实践中的独特性。

进入新发展阶段,我国政府间财政关系呈现出更具中国特色的制度特征,主要反映在央地间制度化的授权关系上,地方政府在财政事权行使与支出责任履行层面始终处于中央统筹框架之内。传统财政联邦主义所预设的分权逻辑与我国纵向财政关系的制度实质存在结构性差异,难以有效回应我国“统一领导、分级管理”财税体制的诉求。这种理论解释力不足的现实境遇,亟需财政学界立足新时代中国特色社会主义实践,系统推进转移支付基础理论的范式重构与知识创新。鉴于此,本文揭示财政联邦

作者简介:姚东旻,中央财经大学中国财政发展协同创新中心教授、博士生导师;李玥睿,中央财经大学财政税务学院博士研究生;张雪儿,中央财经大学中国财政发展协同创新中心博士研究生;李静(通讯作者),首都经济贸易大学财政税务学院讲师。

主义理论在中国转移支付实践中的解释困境,并立足区域定位差异,总结财政授权下转移支付制度运行的独特性,基于中国式现代化的实践发展,结合社会共同需要构建中国特色的转移支付基本理论,为财政制度创新与中国式现代化协同演进提供了范式,也是建构我国自主知识体系的有力尝试。

一、西方主流理论无法有效“指导”中国转移支付实践

我国从 20 世纪 80 年代起,大规模探索改革“统收统支”的财政体制,继而实施有差别的“财政包干体制”,以及 1994 年全面实行分税制改革,充分证明了财政在国家治理实践中的基础功能与重要支柱作用。然而,如图 1 所示现有西方主流财税理论对我国财政实践的解释力仍有不足,在诸多方面与我国国情具有明显的不适配性。

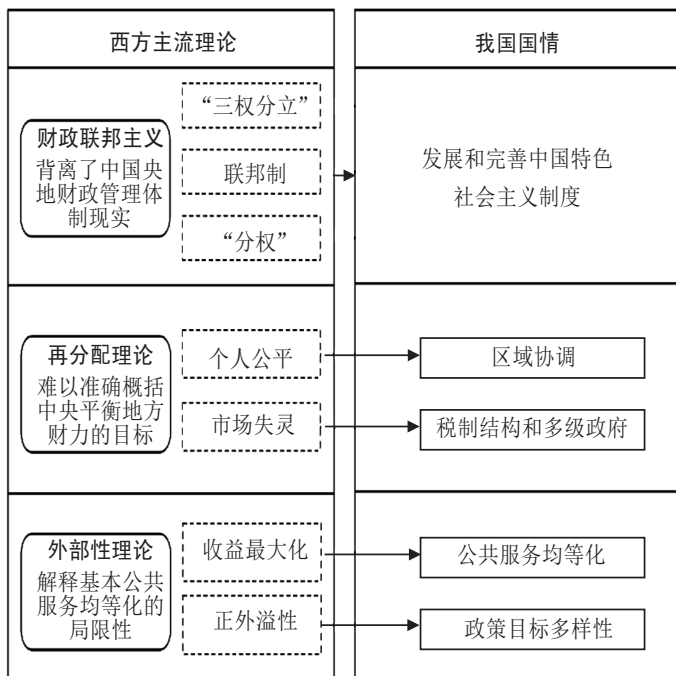


图 1 西方主流理论的不适用性

(一) 财政联邦主义理论: 背离了中国央地财政管理体制现实

财政联邦主义理论在诸多联邦制国家的实践中得以验证,但其核心假设与我国的央地财政管理体制现实存在一定差异。

一是理论形成历史背景不同。财政联邦主义理论的基础源于三权分立学说,该理论强调通过“去中心化”实现更高的效率和灵活性,这与我国自古以来“大一统”的政治传统形成鲜明对比。“大一统”的思想深嵌于我国的政治传统和历史文化中,中央集权不仅是权力逻辑的体现,更是国家稳定和整合资源的根本保障。财政作为政府施政理念的具体表现,与“大一统”集权的政治历史文化遗产密切相关。我国自分税制后正式建立的转移支付制度,一般认为需要中央政府拿出大笔的财政资金给欠

发达地区^[1],实现平衡地区间发展的目标。因此,我国央地财政关系是在中央权威主导下逐步发展起来的,强调地方在执行层面的配合角色。

二是不适配我国的多层级政府结构。联邦制国家由若干政治实体紧密联合而成的,联邦制下的州政府是高度自治的,甚至拥有独立的立法权,属于自下而上发挥政府作用。在财政联邦主义的分权模式下,中央与地方政府的事权与支出责任容易混淆^[540]。中国共产党是我国最高政治领导力量,《中国共产党章程》中规定中央委员会作为中国共产党最高领导机关,依据党章党规及条例对下级党委实行领导和管理,确保党中央相关重大决策部署可以落到实处。我国作为单一制国家,在《中华人民共和国宪法》中明确规定“地方各级人民政府对上一级国家行政机关负责并报告工作”,这意味着地方政府在法律和制度上并非独立主体,而是受上一级政府的委托,代表上级政府履行行政职能,是中央政府政策的执行机构。这些法律和章程规定本质就是一种中央向地方进行授权的行为,属于自上而下的领导路径。

三是不适配我国的财政管理体制。在分权模式方面,财政联邦主义认为地方政府无法完成的事权才会划分给中央政府,我国在《关于推进中央与地方财政事权和支出责任划分改革的指导意见》中明确指出“坚持财政事权由中央决定”的总体要求,表明了我国是中央向地方政府进行财政授权,地方政府

的财权在很大程度上受中央政府的控制。因此,财政联邦主义国家的地方政府在执行财政政策时更具利己性。我国地方政府的财政行为受到中央发展性目标的深刻影响,在促进地方发展、承担公共服务与中央安排战略任务之间寻求平衡。

(二)再分配理论:难以准确概括中央平衡地方财力的目标

再分配理论源于福利经济学,建立在帕累托最优和社会福利函数的基础之上,核心假设是以个体为单位调节收入差距^[6-8],而我国的财政实践同时包含个体层面和区域层面的调节目标。

一是难以准确解释我国均衡区域层面发展的总体要求。忽视了地区禀赋差异,难以解释跨区域资源调配的复杂情况。在联邦制国家,再分配理论主要关注个人或家庭层面的收入调节。通过税收和社会保障政策缩小个体间收入差距,但联邦政府并不承担缩小地方经济发展差距的责任,不直接参与地方政府的财力平衡。我国的发展目标不仅包括调节个体收入差距的责任,还有缩小区域发展差距的战略规划。我国中央政府不仅关注个体收入,还注重区域间发展平衡和公共服务均等化,需要中央政府利用财政转移支付机制直接调控地方政府财力,实现国家发展目标的一致性。

二是理论与我国税制结构存在适用性差距。若一个国家的税收结构越依赖直接税,其财政支出就越偏向家庭转移^[9]。但我国实际情况是在间接税占比较高的情况下面向家庭的转移支付规模不断扩张。分税制改革后,税收分享成为中央与地方财政关系的重要特征,用于维护中央的调控能力。我国地方政府缺少税收立法权,中央通过较高比例的资金下放和返还来矫正地方政府财权缺失所引发的问题,既维持财政平衡的目标,同时承载着协调央地财政关系的功能。此外,我国五级政府体制下,依据影响范围划分会造成大量的共同事权,中央政府利用共同财政事权转移支付,能进一步规范各级政府支出责任。

(三)外部性理论:解释基本公共服务均等化的局限性

外部性理论是经济学中用以修正市场失灵的重要工具,旨在通过政策、税收或补贴等手段,将非市场化的成本或收益内部化,以促进资源配置的效率。然而,该理论在解释和指导实现基本公共服务均等化时表现出明显局限性。

一是不适配我国实现基本公共服务均等化的目标。外部性理论重点关注市场局部效率的提升^[10],其核心目标是收益最大及成本最小。基本公共服务均等化是指通过政策干预缩小城乡、区域或群体间在教育、医疗等领域的服务供给差距,实现社会公平和公共服务的普惠性。以教育为例,其正外溢性可以通过外部性理论解释政府介入的合理性,但政府要均衡不同地区间教育资源的分布,则涉及社会公平与国家战略。如果以外部性理论为逻辑,这些地方因收益成本不对等不会成为优先干预对象。然而,公共服务均等化的目标本质体现了社会主义国家对公平正义和区域平衡的追求,要求政府在经济理性之外更重视普通民众的切实需求。在转移支付的财力下沉环节,上级政府可通过转移支付对基础性、战略性的跨区域公共支出项目进行补助,解决具有正外部性的跨区域公共基础设施供给不足的问题^[11]。

二是难以覆盖我国统一施行的战略目标。基本公共服务均等化不仅是技术性议题,更是国家治理能力的体现。一方面,在实践中我国转移支付突破了外部性理论限制的成本收益分析。以生态保护为例,转移支付弥补了欠发达地区在生态保护中的财政不足,这不仅体现由污染产生负外部性后内化的逻辑,更重要的是实现中央政府对地方生态保护的战略目标。另一方面,外部性理论能解释需要对教育、医疗等具有正外溢性的公共服务进行补贴,但无法阐明中央政府通过转移支付用以缩小地区间服务水平差距的目标。东部沿海地区和中西部欠发达地区因地理位置、产业发展、劳动力差距等造成的基本公共服务供给能力的不足,通过更具一般性的财力调节提高整体公共服务水平,进一步实现如区域协调战略、教育强国、健康中国等战略。这些目标的实现更多基于政治决策与国家战略,而非外部性理论中强调的经济成本收益平衡^[12]。

二、立足中国转移支付制度运行的独特性

与西方国家的转移支付模式不同,我国的转移支付制度内核深植于中国特色社会主义基本经济制度与国家治理效能相统一的要求中。在中国特色社会主义制度下,具体表现为运行逻辑与制度路径两个层面:运行层面构建起贯通国家战略导向、区域功能适配与财力配置优化的传导机制。制度层面依托中央授权形成差异化事权配置体系、支出责任动态变化与公共服务均等化为目标的递进路径。这种制度设计既遵循社会主义市场经济对生产要素优化配置的客观规律,又承载着社会主义本质属性对满足人民美好生活需要的价值诉求。

(一)运行前提:区域定位的战略要求

基于国家战略目标对区域功能的差异化定位,各省在实现定位目标过程中形成的财政收支缺口,需通过中央财政进行系统性补偿。通过中央对地方转移支付等手段,既缓解因功能定位产生的财政收入差距,又避免地方因过度追求经济增长而弱化战略职能。这一运行逻辑体现了中央顶层规划与地方执行效能的有机统一,强化了国家战略实施的可持续性。我国作为社会主义国家,在资源的所有权归属和合理配置上具有公有属性,尤其是在国有资源开发与利用过程中,必须紧密围绕国家整体战略目标,以确保社会进步与经济协调发展。这不仅体现了国家治理结构的统一性,也反映了国家治理能力的先进性,以确保国家战略目标的实现。

我国的治理结构是由中央与地方政府共同构成的,形成两级治理模式^[13],中央政府具有宏观统筹能力^[14]。特别是在国家经济发展与社会治理中,中央政府作为国家治理体系的核心,负责制定和实施国家的发展战略、政策与法规,为各地的发展指明方向。结合国家整体战略目标尝试对各省功能定位进行文本分析,利用31个省级行政区对应的“十四五规划和二零三五远景目标”“国土空间规划纲要(2021—2035年)”,确定不同省份的功能重心。参考相关文献^[15-20]建立经济发展、科技创新、民生服务、地区建设、国防安全、对外开放、生态环境、资源利用、农村农业九大领域词库,按照各省文本中主题词出现频率,确定六类区域定位。如图2展示了31个省份对应的区域定位情况,其中区域协同和内陆发展是综合性定位,其他四类是针对性定位。依据主题词出现频率的不同,各省份会出现功能重叠情况。转移支付制度成为了连接各省功能定位和国家战略目标的重要财政工具,推动各省根据其功能定位和战略需求,自主安排和实施各项政策。

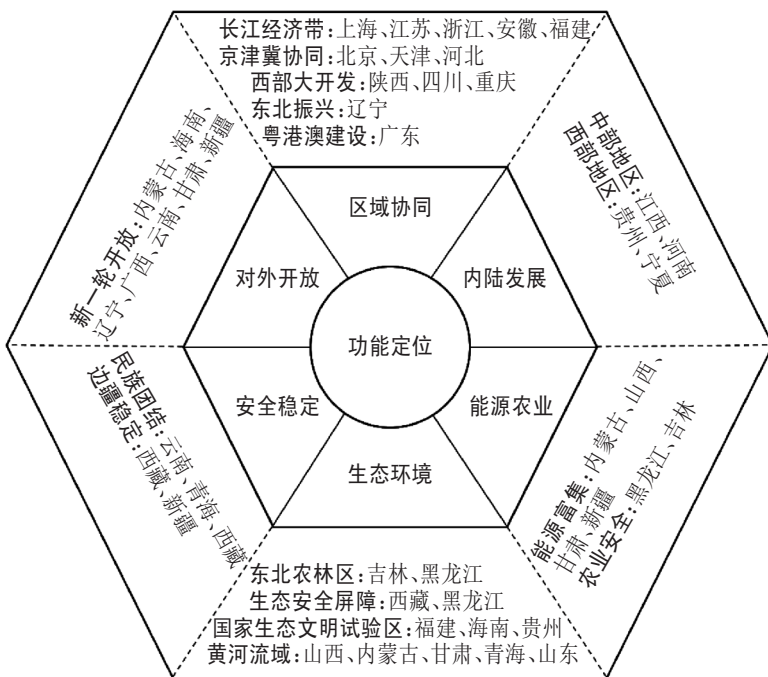


图2 以省份划分为例的区域定位

由于资源的所有权归国家所有,外加地域辽阔和自然资源分布差异的客观条件,导致各省份在资

源开发和利用上存在收益差距,其丰富的煤炭、石油、风、光和水资源在开发过程中,产生的大部分税收收入集中在企业总部所在省份,形成强大的“总部经济”^[21],导致资源输出省份的地方政府财政收入有限,地方政府从中获得应有的经济回报不足以覆盖其实际财政支出,需要通过中央对地方的转移支付实现对资源开发省份的财力补助。例如,在实现农业安全战略中,粮食产量大的省份不得不牺牲一定工业发展机会,承担更多保障粮食和农业安全的责任,在一般性转移支付中设置“产粮大县奖励资金”,强化对粮食主产区和主产县的财政奖补力度,从2014年至2023年已累计支出4425.76亿元。共同财政事权转移支付中涉及农业补助、价格补贴、粮食发展保障的项目多达10项,2023年涉及资金达4911.36亿元。在生态环境建设中,国家对其着重强调了其生态安全屏障的定位,生态保护、绿色发展的优先级要高于单纯的经济增长,难以开发其本省具有经济效益的资源,需要通过转移支付在生态环境治理领域加大投入力度,实现这些省份所承担的战略任务,保证各省份间财力相对平衡。2023年针对重点生态功能区的转移支付总计1091亿元,各类生态治理专项转移支付总计1007.46亿元,用于推动大气、水、土壤等环境要素的污染防治,修复和保护重点生态区域^[22]。

此外,一些省份依靠完善的人才引进制度、健全的公共服务能力和较为宽松的营商环境,吸引了大量的企业和人才,形成“虹吸”效应^[23],这些地区的税源更加充足,容易加大不同地区之间的财力差距。中央政府通过转移支付手段提供财政支持,弥补了因资源产权属性和国家战略目标而带来的不同地方财力差异,能一定程度上矫正资源输出地区的财政收入不足的问题,还有效保障了这些地区的经济社会发展,也确保了资源开发对国家整体经济目标的有序服务,进而保障国家总体战略布局的实现。

(二)制度路径:国家治理体系的有效传导

我国转移支付制度的实践逻辑源于社会主义国家治理体系的内在机理,其制度路径遵循国家治理现代化进程中战略目标的层级传导,通过中央统筹决策实现资源配置的全局把控,依托协同治理机制推动央地权责结构的动态适配,形成以基本公共服务均等化为核心的区域均衡发展路径。社会主义国家性质赋予党和国家治理的正当性,通过中央政府的战略统筹实现治理效能的转化,借助财政授权构建地方治理框架,利用转移支付矫正区域间公共服务差异。地方政府公共服务供给能力受制于区域发展水平与人口结构特征,通过建立钱随事走的财政保障机制,针对守边固防、人口流出地养老医疗等公共事务,构建起中央定标准、地方保基本、共同担责任的协同模式。2013—2023年中央对地方转移支付规模从4.8万亿元增至10.2万亿元,年均增速达7.8%^[22],持续增长趋势印证了制度传导的现实效力。

中央在国家治理中的统筹作用是转移支付顺利实施的前提,构成了社会主义本质特征在财政领域的制度表达。中央政府通过统一的财政政策与规划,确保各地方在基础设施建设、教育、医疗等领域能够得到合理的财政支持。中央对地方的财政授权,既维系着单一制国家的治理统一性,又为地方治理创新预留制度弹性。在中央统一领导、地方分级管理的治理模式下,地方政府创造财政收入的意愿和能力有差异,省份间财政自给率(税收收入/一般公共预算支出 $\times 100\%$)的差异客观上要求中央通过转移支付制度实现治理能力的再平衡,确保单一制国家治理体系的完整性与有效性,避免出现财政联邦主义下的治理碎片化风险。均衡性转移支付作为转移支付体系的核心构成,依据《中央对地方均衡性转移支付办法》实行差异化分配机制,有效保障地方基本公共服务供给能力,同时赋予地方政府自主支配权,形成中央决定框架、地方优化执行的治理闭环。单纯的中央政府统筹无法应对地方发展的多样性和具体需求,中央政府往往会在资金安排、政策执行等方面进行灵活授权,允许地方政府根据实际情况作出具体调整。这种制度设计既保障了基本公共服务的国家标准,又赋予地方因地制宜的调整空间。各省份对标《国家基本公共服务标准》和本地区的实际需要,制定出台本地区基本公共服务实施标准。为了弥补这些公共服务差距,自2019年设立共同财政事权转移支付,中央针对义务教育、就业社保、医疗卫

生、养老服务、住房保障等18项基本公共服务事项,通过共同财政事权转移支付项目进行补助,中央政府通过转移支付保障这些地方能够承担起基本的公共服务支出责任。

此外,中央政府自2020年起连续三年安排特殊性转移支付资金,共累计24284.38亿元,用于重大疫情防控救治、应急物资保障以及落实基层减税降费和重点民生等领域^[24]。转移支付的项目制管理以及“大专项+任务清单”管理,实质上也是中央政策目标的地方支出责任落实差异。例如,中央下达的农业生产发展资金、水利发展资金、林业改革发展资金等,在完成约束性任务的前提下,可根据各地发展需要,区分轻重缓急,在专项内调剂使用资金。这种由中央主导、地方参与的模式既防范了财政风险,又激活了地方治理能动性,通过功能性专项资金支持国家重点领域和战略的发展,为区域间社会服务和基础设施供给水平的提升提供了更加灵活的路径。

转移支付作为中央政府对地方财政支持的重要工具,能够一定程度减少服务差距,通过对贫困地区、边远地区以及发展水平较低地区的资金支持,逐步实现基本公共服务的均等化。通过有效的转移支付,中央政府能够在实现国家战略目标的同时,保障地区间的财政公平性,实现发展成果的全民共享,推动社会的整体发展。这不仅是推动社会公平与共同富裕的关键方式,更是中央与地方在国家治理中充分发挥协同作用的核心路径。

三、构建中国特色转移支付制度的基本理论

作为政府间财政关系的重要组成部分,转移支付制度除了动态调整其结构以不断适应时代特征并回应现实需要,还需要遵循我国财政基础理论的发展规律。本文提出,要以满足社会共同需要为转移支付的根本目标,围绕人民性、共同性与战略性三大属性,把握公平与效率的辩证统一、生产与民生的动态协调、激励与约束的相容机制,从理论逻辑和实践应用上为中国特色转移支付制度的构建提供全面支撑。

(一)根本目标:满足社会共同需要

社会共同需要理论是以唯物史观为指导,以人类社会财政一般为研究对象的理论体系,财政行为则是满足社会共同需要的基本物质手段^[25]。中国特色转移支付制度发展不仅符合我国财政体制演变的客观事实,也印证了社会共同需要的理论逻辑。即将转移支付定位为各省定位分工协调和发展的必要工具,使其不再仅是一般性的财力调节手段,而是基于社会共同需要的系统性制度安排。新市场财政学作为一种研究我国财政基础理论的新范式,其核心概念便是社会共同需要,强调公共部门通过财政活动最大化公共价值^[26],推动社会公平和效率统一。本文基于社会共同需要理论和内涵,将中国特色转移支付需满足的社会共同需要概括为:共同性、人民性和战略性。

1. 锚定共同性,深化央地协同治理

共同性确保转移支付能够服务于社会的整体需求,体现为财政资源配置与公共需求的结构性适配。在空间维度上,横向转移支付能一定程度上突破行政边界约束,弥补不同地区之间的发展差异,将具有普遍效用的基础设施、生态屏障等纳入财政保障范畴;在时间维度上,纵向转移支付可以有效保证地区连续发展的权益,确保教育、医疗等基本公共服务供给的可持续性。具有共同性的转移支付成为衔接国家战略目标与社会共同需求的政策工具,有效协调社会发展中的个体意愿与集体理性冲突。共同性目标的实现需要依靠标准化的公共服务清单制度,通过建立全国统一的供给标准与动态调整机制,将分散的地方需求转化为可量化、可比较的公共政策目标。地方获得一般性转移支付需要重视财政能力和支出成本的动态平衡,重点支持基层政府履行财力保障和基本公共服务职能;专项转移支付则聚焦具有全局意义的重大战略项目,如跨区域交通枢纽、国家数据中心等新型基础设施。这种制度安排使

转移支付资金能够精准对接社会共同需要的核心领域,在国家发展规划的顶层设计要求下,又充分考虑地方治理中的差异化需求。既保障了人民公平享有基本公共服务,又强化了国家重大战略的财政支撑体系。

2. 恪守人民性,普惠共享发展成果

根据发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享的理念,转移支付制度设计既要夯实基本生存保障的物质基础,更要拓展发展民生的赋能路径,其核心就在于构建物质保障与发展赋能相统一的体系。一方面,通过基础性转移支付筑牢民生保障网,运用因素法测算精准识别教育医疗、住房养老等基本公共服务短板,建立与物价指数、人口结构联动的动态调整机制,确保弱势群体获得维持尊严生活的物质条件。另一方面,以发展型转移支付激活内生动力,将转移支付资金配置与人力资本投资相结合,通过职业教育补贴、创业扶持基金等政策工具,将财政资源转化为促进就业增收、提升发展能力的机会供给。这契合需求层次的演进规律,在满足生存保障的基础上,通过转移支付资金的政策导向作用,引导地方政府将资源配置向教育质量提升、职业技能培训等发展型公共服务倾斜。制度设计中嵌入绩效评价体系,既包含基本公共服务覆盖率等底线指标,更增设劳动力技能提升率、创业孵化成功率等发展性指标,形成从保基本到促发展的渐进完善。通过构建从保障到发展的良性循环,使财政转移支付成为实现共同富裕的重要制度载体。

3. 统筹战略性,前瞻部署各项资源

满足社会共同需要的转移支付理论体系还应当回应国家社会和经济发展的战略需求。转移支付理论体系的战略性体现为其与国家长远战略目标的高度契合,必须服从于党和政府的决策部署,并且为国家的重大战略提供必要的财力保障。转移支付承载着支撑国家发展战略、优化资源配置、保障经济持续健康发展的重大责任。转移支付的战略性不仅是响应财政政策的资金需求,更是国家长期规划的重要组成部分。在实现区域发展上,国家发展客观上要求不同地区承担不同的社会和经济职能,如能源富集地区、农业安全大省或民族及边疆团结稳定地区。这些地区在发展过程中可能面临较大财政压力,应确保其能够在为国家整体战略目标作出贡献的同时,得到必要的财政支持,从而保障区域经济发展与国家战略同步推进。战略性要求转移支付制度不能仅局限于当前的财政平衡或短期经济目标,而应考虑资源配置的合理性、可持续性以及国家治理体系的长远需求。

(二) 关键原则:把握好三组关系

1. 平衡好公平性与效率性

构建中国特色转移支付理论体系时,公平性与效率性是两项核心原则。它们既是转移支付政策设计的出发点,又是评估转移支付效果的重要标准。从转移支付理论定位来看,实现社会公平正义是其目的之一,公平性必然是首要原则。公平不仅仅体现在物质资源的分配上,更应涵盖社会服务的普及和机会的平等多方面。公平的实现也为效率的提升提供了条件,当各地区、各群体能够享有平等的机会与基本保障时,才能有效激发地方政府和社会主体在提升生产力、创新能力等方面的积极性。实现公平性与效率性的有机统一,既有助于社会的稳定与和谐,也能推动经济的可持续增长。特别是在我国这样一个经济平稳增长但区域差异较大的国家,通过公平性的制度原则,能够有效缩小城乡差距、区域差异和收入不平等。保证公平性的同时也应该兼顾效率性,效率性要求转移支付资源的配置追求最大效益,避免资源的浪费,确保资金使用的精准性。

2. 协调好生产性与民生性

生产性和民生性是中国特色社会主义转移支付理论体系中的两个重要维度,是实现社会共同需要、推动区域协调发展和实现国家整体长治久安的核心问题。转移支付既需要推动经济增长和生产力

的提升,又需要保障全体公民的基本生活条件。生产性主要指转移支付对经济增长的推动作用,特别是在基础设施建设、产业发展、技术创新等方面的支持。部分省份因历史、地理、资源等因素,经济发展水平较低,转移支付需要为该类地区提供资金支持,通过加大相应的专项项目投入和引导,推动产业结构优化、基础设施建设,帮助其弥补基础设施短板,提升当地的发展潜力,也为国家经济的长远发展提供了可持续动力。生产性和民生性互为补充,对民生性的关注同样重要。民生性的核心在于通过财政资金的调配,保障全体公民特别是低收入群体的基本生活需求。具体而言,转移支付可以通过不同的形式和项目,针对不同发展阶段和需求的地方进行调节。对于生产力较低的地区,转移支付应当优先支持基础设施建设、产业发展和资源配置,提升其经济竞争力,对于已经具备一定经济基础但仍面临社会保障不足的地区,则应更多关注民生性需求。

3. 融合好约束性与激励性

作为协调央地财政关系的枢纽,转移支付既需要依托中央权威建立刚性约束体系,又可以通过激励机制激发地方政府治理创新的内生动力,形成中央战略统一性与地方执行创造性的平衡。从约束维度考虑,明晰央地财政事权与支出责任边界为地方政府提供可预期的政策环境,转移支付利用制度性法律法规强化财政纪律与政策导向。设定项目准入标准,实行项目预算约束,形成对地方政府财政行为的规范性框架。依托“评价-反馈-应用”的闭环管理,确保资金能取得实际治理效果,特别是对重大民生项目。从激励维度考虑,通过设立与税收贡献度、发展质量挂钩的弹性分配规则,引导地方政府从被动承接资金转向主动培育税源。在东部省份侧重创新驱动与产业升级的奖励;在中西部省份通过基本公共服务均等化奖励促进发展、短板补齐,差异化激励设计为地方政府预留了在中央战略框架下的自主探索空间。

四、构建中国特色转移支付制度的理论指引

为进一步探究中国特色转移支付理论对实践的指引和运用,阐释好中国特色转移支付制度的基本理论。本部分尝试从央地财政关系、财政事权与支出责任划分,以及如何实际处理好三组关系三方面入手,从制度设计以及资金分配等层面展开探讨。

(一)立足本质:理顺中央与地方“授权”的权力逻辑

中国特色转移支付理论的构建,遵循社会共同需要理论的基本逻辑,是中国央地财政关系授权本质的具体体现。中央与地方的财政关系通过授权这一核心机制展开,关键在于权力的分配和调整动态适应国家整体发展目标需要。中央授权的本质在于,权力始终由中央政府掌控,地方政府的财权和事权是在特定发展阶段和经济情境下通过中央下放而形成;在特定条件下,中央也可以通过权力的重新上收实现财权管理。这种动态调整机制在转移支付中得到了具体体现,成为协调央地关系的重要工具。

在授权逻辑下,转移支付不仅是财政资源的再分配工具,更是实现央地财政功能协作的制度保障。一般性转移支付旨在弥合地区间财政收入差异,以确保地方能够履行提供基本公共服务的责任。中央通过明确地方政府的事权范围,根据各地财政能力和实际需要分配资源,实现财政能力和公共责任的均衡。专项转移支付则体现了中央在特定领域内对地方政府实施更强约束的授权模式。这种转移支付以特定政策目标为导向,由中央直接决定资金用途和支出方向,中央将战略目标的实现与地方政府的具体责任紧密衔接。转移支付中授权逻辑的内在调整,不仅体现了央地关系的动态性,更服务于不同发展阶段的国家战略需要。

(二)明确主线:坚持财政事权与支出责任相协调

1. 深化中央与地方财政事权与支出责任划分

中央与地方财政事权与支出责任的划分,是多层次治理体系中权力与责任配置的核心环节。中央政府负责保障跨区域事务的公平性与战略性,地方政府则侧重于提供与本地需求高度契合的公共服务。涉及全国性、战略性事务的财政事权,适合由中央统筹。这种分配逻辑不仅体现了中央政府在跨区域协调和资源配置中的统筹作用,也符合国家治理体系现代化的要求。对于社会保障、教育等领域的共同财政事权,通过灵活调整分担比例,更有效地平衡中央与地方在资源分配中的角色。财政事权和支出责任的划分不是静态的,而是随着经济社会发展阶段和公共需求的变化不断优化。定期评估和调整,确保治理架构与国家战略目标的高度契合,为分层治理体系提供有效支持。

2. 理顺省以下财政事权与支出责任界定

在省以下层级,财政事权和支出责任的分配应遵循公共服务效率和财政资源匹配原则。市县级政府因其贴近基层,能够更低成本地获取信息、提供服务,与居民生活直接相关的公共事务适宜由市县级政府承担。省级政府则在跨区域协调和资源统筹中发挥重要作用。税收收入的划分需要匹配各级政府的事权特点。税基流动性强、波动性大的税种更适合作为省级政府的收入来源,以便更好地应对跨区域协调需求。税基稳定且具有地域属性的税种则更适合作为市县级政府的收入来源,以保障基层财政的稳定性。合理分配财政收入,有助于推动各级政府履行职责并为基本公共服务均等化奠定基础。

(三)问题导向:处理好三组关系

1. 平衡公平与效率问题,实现共同富裕

公平是转移支付制度的核心目标,但公平的实现必须以效率为基础,效率的合理性需通过公平来检验。一是重构政府职能边界与市场运行空间的协同机制。优化一般性转移支付结构,中央政府通过授权在保障地方财政自主权的同时,提高区域协调发展效能。二是构建多维均衡的财力适配体系。转移支付制度通过动态校准横向公平与纵向效率,形成具有中国特色的财政均衡范式。三是完善中央统筹与地方创新的制度弹性。强化均衡性转移支付系数动态调整机制和转移支付项目分类分档分配原则,保证“全国一盘棋”下的地方治理空间。

2. 协调生产与民生问题,服务国家战略

中国特色转移支付制度通过发展导向型与民生保障型资金的结构性配置,在服务国家战略与保障社会福祉间形成动态平衡。一是构建战略导向的资金配置模型。建立与国家重大战略的传导机制,通过参数化设计确保政策意图精准落地。在乡村振兴领域,考虑从区域承载力到项目成熟度的评估体系,将农村产业融合示范区建设资金分配与地方资源禀赋、人口结构等参数挂钩;在生态保护领域,引入生态系统生产总值核算指标,通过卫星遥感监测与地面核查相结合的数据采集系统,形成生态保护成效与转移支付规模的动态调整模型。二是完善民生需求的保障机制。建立动态调整的支持体系,对教育、医疗等领域的区域缺口实施精准识别,引入基础教育师生比、基层医疗机构服务半径等影响参数,形成基本公共服务缺口量化机制。三是强化国家重大战略与民生诉求的有机衔接。例如在“一带一路”节点城市建设中,尝试建立交通枢纽建设与公共服务配套的联动机制,规定一定比例的基础设施资金用于沿线社区公共服务提升。

3. 完善约束与激励问题,提升地方治理水平

约束与激励应通过制度设计实现动态平衡,在确保财政资金规范运行的基础上,有效激活地方政府发展地方经济和提供公共服务供给的动能。一是利用约束机制,强化中央对地方的监管。通过中央的财力调控和规则设定,对地方政府形成有效约束。在资金分配和使用的规范化管理上,均衡性转移支付测算综合考量地区财政自给率、公共服务单位成本及人口密度差异,确保资金分配的精细化和科学性。通过财政资金直达机制,实现从资金流向追踪到动态监控的全过程管理。二是通过激励机制激发地方

治理活力,实现地方高质量发展。在促进经济发展方面,在县级基本财力保障奖补资金中安排“省级努力程度”评估奖励模块,激励省级政府提升县域财力均衡度;通过统筹安排促进高质量发展激励资金,引导地方政府培育优质税源,激励地方做大财政收入“蛋糕”,提升财政收入规模和质量。在公共服务领域,尝试设立绩效奖励资金池,对基础教育质量跃升、县域医共体建设等改革成效突出地区给予竞争性补助;利用试点授权、容错免责的方法,鼓励地方政府探索公共服务供给新模式。在生态保护方面,对森林覆盖率提升显著地区实行补偿系数动态递增,对生态保护效果显著地区设置额外奖励,推动地方政府积极履行生态保护责任。

五、结 语

我国转移支付的设计和 implement 始终保持对现实政治经济的关注与回应,尤其是在央地财政授权关系下,构建起具有中国特色的财政转移支付基本理论。此外,转移支付的实践与理论不断相互作用,地方政府的反馈、实际运行中的问题与挑战为理论的不断优化和调整提供了改进依据,使我国转移支付理论体系更具可持续性和适应性。

结合我国转移支付激励约束机制的建设背景和目标,本文提出了转移支付制度进一步发展的关键方向:一是增强地方财政自主性与高质量发展相适应的激励约束机制,鼓励地方政府通过扩大财政收入和增加税收贡献来增强其内生动力,充分调动地方政府在政策实施中的积极性。二是强化法律约束与法治保障。当前转移支付领域的法律框架相对薄弱,缺少关于资金分配、拨付、使用等方面的详细规定。应制定更加细致和系统的法律法规,强化对转移支付绩效评价的应用。加强财政部门监管责任,发挥审计、人大及第三方机构等多方监督,保障资金分配的公平性与效率。三是关注区域不平衡问题与财政支持的精准性。实现高质量发展意味着进一步缩小地区间的经济和社会发展差距,通过深化分类分档模式,促进各地区的科学持续发展。四是实现科技赋能,利用数据分析精准识别各地区的资金需求,确保资金能够最大限度地发挥效益。

参考文献:

- [1]吕冰洋.国家能力与中国特色转移支付制度创新[J].经济社会体制比较,2021(6):29-38.
- [2]杨六妹,钟晓敏,叶宁.分税制下财政转移支付制度:沿革、评价与未来方向[J].财经论丛,2022(2):26-37.
- [3]樊轶侠,李俊龙,李帆.转移支付的“钱随人走”:行动逻辑、典型经验与推进路径[J].经济纵横,2024(9):120-128.
- [4]WRIGHT D S ,OATES W E.Fiscal federalism[J].American political science review,1972,68(4):1777.
- [5]TANZI VITO.Managing fiscal decentralization[M].London:Routledge,2002.
- [6]PIKETTY T. Social mobility and redistributive politics[J].The quarterly journal of economics,1995,110(3):551-584.
- [7]FONG C. Social preferences, self-interest, and the demand for redistribution[J].Journal of public economics,2001,82(2): 225-246.
- [8]BENABOU R,OK E A.Social mobility and the demand for redistribution: the pout hypothesis[J].The quarterly journal of economics,2001,116(2):447-487.
- [9]TANZI VITO. A comment on the theory of optimal tax structure[J].Public finance quarterly,1976,4(3):367-372.
- [10]QIAN Y, ROLAND G. Federalism and the soft budget constraint[J].American economic review,1998,88(5):1143-1162.
- [11]贺颖.分税制下的市场整合路径:基于省以下转移支付的效率视角[J].财贸研究,2021,32(7):69-82.
- [12]田野,倪红福,王文斌.经济结构演变的国际经验与基本规律——兼论对中国式现代化的启示[J].改革,2024(2):25-42.
- [13]徐晨光,王海峰.中央与地方关系视阈下地方政府治理模式重塑的政治逻辑[J].政治学研究,2013(4):30-39.
- [14]吕炜,刘欣琦.集中财力办大事财政政策体系研究——历史形成、理论框架与现实困境[J].财经问题研究,2022(11):89-99.

- [15]文宏. 中国政府推进基本公共服务的注意力测量——基于中央政府工作报告(1954—2013)的文本分析[J]. 吉林大学社会科学学报, 2014, 54(2): 20-26+171.
- [16]王春萍, 段永彪, 任林静. 中央部委乡村振兴政策文本量化研究: 基于政策工具视角的一个三维分析框架[J]. 农业经济与管理, 2021(3): 15-27.
- [17]王印红, 李萌竹. 地方政府生态环境治理注意力研究——基于30个省市政府工作报告(2006—2015)文本分析[J]. 中国人口·资源与环境, 2017, 27(2): 28-35.
- [18]孔祥夫, 董波, 徐可, 等. 基于BERT的民生问题文本分类模型——以浙江省政务热线数据为例[J]. 北京大学学报(自然科学版), 2023, 59(3): 456-466.
- [19]刘郑倩, 罗勇华, 杨远光, 等. 中国国土空间生态保护修复法律主题变迁研究[J]. 热带地理, 2024, 44(11): 2050-2062.
- [20]张宝建, 李鹏利, 陈劲, 等. 国家科技创新政策的主题分析与演化过程——基于文本挖掘的视角[J]. 科学学与科学技术管理, 2019, 40(11): 15-31.
- [21]史忠良, 沈红兵. 中国总部经济的形成及其发展研究[J]. 中国工业经济, 2005(5): 58-65.
- [22]财政部. 2023年中央对地方转移支付决算表[EB/OL]. (2024-07-16)[2025-01-08]. https://yss.mof.gov.cn/2023zyjs/202407/t20240716_393612.htm.
- [23]丁任重, 许渤胤, 张航. 城市群能带动区域经济增长吗?——基于7个国家级城市群的实证分析[J]. 经济地理, 2021, 41(5): 37-45.
- [24]财政部. 2020年中央对地方转移支付决算表[EB/OL]. (2024-06-29)[2025-01-08]. https://yss.mof.gov.cn/2023zyjs/202407/t20240716_3939612.htm.
- [25]丁兆君. 公共产品理论适用性的再讨论——兼论社会共同需要论的回归[J]. 社会科学辑刊, 2014(3): 46-49.
- [26]李俊生, 姚东旻. 重构政府与市场的关系——新市场财政学的“国家观”“政府观”及其理论渊源[J]. 财政研究, 2018(1): 20-32.

The Logical Starting Point, Fundamental Objectives and Key Principles of Constructing Transfer Payment Theory with Chinese Characteristics

Yao Dongmin, Li Yuerui, Zhang Xueer, Li Jing

Abstract: The Western theory of fiscal federalism is difficult to align with the practice of socialism with Chinese characteristics due to its historical logic, institutional structure, and legal foundations. Its theoretical assumptions diverge from the realities of China's fiscal governance system, rendering it ineffective in explaining the central-local transfer payment mechanism for rebalancing fiscal capacity and achieving equalization of basic public services. China's transfer payment system is rooted in the governance structure of a socialist state. Given the different national strategic goals, regional functional positioning, and asymmetries in local fiscal contributions, the logic of transfer payments as compensation for local fiscal disparities emerges. This has shaped a unique path of "national governance - central coordination - central-local collaboration - balanced development". To construct the transfer payment theory with Chinese characteristics, the first thing to do is to straighten out the power logic of central-to-local "authority delegation", take meeting the common needs of the society as the fundamental goal of transfer payment. By adhering to three core principles including the dialectical unity of equity and efficiency, the dynamic coordination of production and livelihood, and the compatibility of incentives and constraints, a coordinated and optimized system of fiscal responsibilities and expenditure obligations can be established, thereby forming a theoretical paradigm of transfer payments with a distinctly Chinese fiscal knowledge system.

Keywords: Transfer Payment System; China-specific Theoretical System; Central-to-Local Delegation of Authority; Common Needs of the Society

(收稿日期: 2025—03—10 责任编辑: 张 鹏)