北京大学
中国教育财政科学研究所

简　　报

怀仁怀朴　唯真唯实

2013 年第 9 期（总第 83 期）　　**2013 年 7 月 8 日**

关于中央财政转移支付体系改革的若干政策建议

刘明兴*

摘要：本报告分析了中央财政现行转移支付体系在制度设计中所面临的内在矛盾：专项性转移支付有利于实现中央部委的政策目标，而不利于抑制地方政府的预算软约束；一般性转移支付的效果则与此相反。随着专项转移支付规模的加大，中央部委控制地方政府投资冲动的政治激励减弱，地方政府的预算软约束效应则逐渐增强，最终将诱发财政系统的整体性债务风险。针对这一问题，国务院近期已经决定下放部分专项性转移支付项目。为全面落实中央的各项民生政策目标，确保基层政权财力保障机制的可持续性和财政体系的稳健性，本报告依据国务院的改革精神，提出建立基于“省级统筹体制”的新型财政转移支付体系。本报告同时建议以此项改革为契机，推动中央政府的简政放权，重新理清政府与市场、社会的边界。

* 作者简介：刘明兴，北京大学中国教育财政科学研究所教授。

一、中央财政转移支付制度的两难选择

在 1994 年分税制改革之前，中央与地方的财政体制进行了多次调整。但无论是 50 年代的高度集权体制，还是 80 年代的分权体制，地方政府的预算内支出一般总是小于或约等于地方的预算内收入。也就是说，地方的财政支出基本上依靠自身的收入来支撑，并不过度依赖中央财政的转移支付。而中央本级的财政支出除了满足部委机关运转所需经费之外，则主要用于支持中央控制的重大项目建设。

在这样的体制安排下，地方财政的预算约束被相对硬化。首先，由于中央财政给予地方政府的财力补助相对较少，当全国总体信贷规模得到有效控制之时，地方财政通过负债扩大投资规模的空间非常有限；其次，中央部委有权审批地方政府的各类建设项目，但其所支配的专项资金多用于直属单位（而不是地方政府）的项目建设。因此，中央部委有动力通过集权方式来控制地方政府的投资规模。尽管为了完成中央的各项硬性任务，地方政府会出现赤字财政的情况，但财政的债务风险一般均在可控范围之内。

不过，传统的财政体制设计也存在明显的缺陷。由于地方政府的官员主要是对上而不是对下负责，因此缺乏激励去保障基层政权的运转开支和社会公共服务投入。尤其是当中央集中财政收入的同时，各级地方政府也不断集中下级财政收入的时候。这造成了两方面的困难：一是县乡政权、基层的公共事业部门以及村集体的运转经费紧张；二是基层的公务员、事业编制人员、村干部的工资待遇得不到保障，诱发了体制内的不稳定因素。在此，我们把这种现象简称为“***地方非均衡化效应***”。

基层财政的困境在分税制改革以来表现得尤为明显。如果不及时加以纠正，财政风险便有可能转化为政治风险。自上世纪 90 年代末期以来，中央在集中财政收入的同时，开始提高对地方的转移支付规模。经过 10 余年的努力，中央的财政政策不仅有效地缓解了基层政权的财政困境，而且平衡了行政部门和事业部门之间的财力分配，并缩小了各项社会公共事业支出的地区差距。

为了实现这一政策目标，中央同时使用了一般性和专项性转移支付两种工具，来纠正地方财政的行为偏差。如果单纯依靠一般性转移支付，则很难确保地方政府的“三农”、教育、社保、卫生等项支出的合理增长。例如，在农村税费改革

开始后，虽然中央财政匡算了乡村两级的财力缺口，并通过一般性转移支付进行了补助，但地方政府依然不断强调无力承担农村教育以及各项村庄公共事业的投入责任。然而，过度依赖专项资金的政策干预存在多方面的缺陷。在宏观上最为突出的问题是，地方政府的预算约束被逐渐软化，而地方政府的财政风险最终将危害到中央财政的正常运转。这里，我们把这种现象简称为“***地方预算软约束效应***”。造成地方政府预算软约束的机制可以大致分成两种：

第一种机制源于中央—地方之间的信息不对称。中央部委在设定具体的专项转移支付政策目标时，无法准确估算在不同地区实现该目标的实际成本。结果是，地方政府会人为夸大政策的执行成本，并以执行中央部委政策为借口，不断扩大相应的财政支出规模，债务负担也随之上升。假设政策执行的成本可观测，那么由此导致的地方政府债务规模并非是不可控的。只要中央部委及时地根据实际情况调整自身的政策目标，地方政府的预算约束依然是可以被硬化的。因此，信息不对称是导致预算软约束的重要根源。此外，中央部委为了激励地方政府重视自身的政策目标，往往强制要求地方政府资金配套，这在客观上加重了地方政府的负担。

第二种机制源于控制地方政府预算约束的政治激励。在现行体制下，专项资金在中央各部委之间的分配并没有明确的原则，中央财政更难以统筹设计各类专项资金。中央各部委为了强化对地方政府对口行政事业部门的控制力，就需要尽量争取由本部委控制的专项转移支付。为了得到更多的专项资金，中央部委联合地方政府的对口行政部门一起向中央财政施加压力。基于一种默契的利益关系，地方政府也可以借机联合中央部委，倒逼中央财政清偿地方债务。换言之，在这个过程中，中央部委与地方政府之间出现了“共谋”的问题。中央的专项资金规模越庞大，中央部委压缩地方政府投资规模的动力就越弱，地方政府的预算软约束也就越严重。

国家审计署的审计结果显示（审计署审计结果公告 2011 年第 35 号），截至 2010 年底，全国地方政府的相关债务达 10.7 万亿元。而里昂证券近期所发布的一份报告则声称，中国地方政府的债务规模已经达到了 18 万亿。无论是国家的正式审计结论，还是国际金融机构的估算，都表明地方政府的预算软约束问题已经严重危害到中国财政系统和宏观经济的稳健性。

综上所述，专项性和一般性转移支付在实现中央政府的政策目标上起到了不同的作用。专项性转移支付比一般性转移支付更容易导致预算软约束效应，而更能够抑制非均衡化效应。从这个意义上讲，给定中央的转移支付规模，这两种效应之间的利弊权衡决定了中央采取怎样的转移支付体制。如果要同时降低两种效应的负面效果，就必须改革中央转移支付的传统制度设计方式。

二、财政转移支付工具的利弊分析：以教育部门为例

为了加强对教育事业部门的财政保障程度，中央财政多年来综合运用了多种转移支付工具，并逐步形成了较为系统化和规则化的教育转移支付体系。为了理解这个体系的设计、形成及其面临的问题，我们运用前文的分析框架简要评价最主要的三种转移支付工具的利弊。

（一） 第一种工具

中央以一般性转移支付弥补地方财力缺口，同时制订各级各类教育的经费保障标准，并以督导考核的方式推动地方政府完成中央的政策目标。

这种做法的优点是抑制了预算软约束效应，其弊端是难以降低非均衡化效应。在现实中，为了应对这个问题，中央财政的许多一般性转移支付资金都规定了支配主体的政府层级，以确保财力尽量向基层下沉。但地方政府依然可以通过行政手段向更基层的事业单位推卸责任，最终导致基层学校的负债和乱收费现象屡禁不止。

此外，地方政府教育投入考核体制的建立也面临一定的困难。具体来讲包括三个方面：（1）部分考核目标难以量化，例如校园、校舍安全等目标；（2）中央部委缺乏足够的考核奖惩手段；（3）地方政府领导人的任期不断缩短，往往难以追究考核责任。

（二） 第二种工具

由地方政府承担起辖区范围内教育投入的主要责任，中央财政通过专项性转移支付的方式解决地方政府所面临的瓶颈。

这种做法有利于中央相关部委在短期内实现预定的政策目标，纠正地方政府

的行为偏差，抑制非均衡化效应。但专项资金的弊端也是显而易见的：

（1）专项资金一般都是围绕着短期性目标，不利于构建教育投入的基本保障体系。

（2）专项资金本身会更明确地发出一个政治信号，就是中央政府会把这件事情负责起来。因此，专项比一般性转移支付会更容易导致地方政府的预算软约束效应（第一种预算软约束机制）。与此同时，各部委之间以及教育行政部门内部的利益争夺也会加剧地方政府的预算软约束（第二种预算软约束机制）。

（3）在争夺专项资金分配权和使用权的过程中，各行政主体没有动力统筹使用各类专项资金。即便在同一个教育行政部门内部，要统筹使用各类专项资金也是非常困难的。与此同时，分配专项资金的行政部门有时也存在优先确保重点学校（或示范性学校）建设的倾向。这些都导致专项性转移支付在调节各级各类教育投入的结构平衡方面存在局限性。

（4）地方政府在争取各类专项资金的积极性方面存在偏差。地方政府一般在基建类项目上存在很强的冲动，同时基建支出的预算软约束问题也最严重。而对于一些软件性的专项投入，地方政府则没有热情配合落实中央部委的政策目标。例如，地方政府对校舍安全项目有很大的积极性，而对提升教师教学水平的项目缺乏兴趣。地方政府甚至希望将一些软件专项转变为硬件专项。这种情况同样也不利于推动教育事业的均衡发展。

（三） 第三种工具

中央自 2006 年开始建立的义务教育经费保障新机制（简称“新机制”）是财政政策工具的创新。

在“新机制”的框架下，中央和地方之间是依据一定的生均经费保障标准分项目、按比例进行投入的。由于中央的投入是按照一定的基准进行拨款，拨款的机制被体制化，而经费的用途又受到中央的监管，因此“新机制”是介于传统的一般性和专项性转移支付之间的一种财政补助形式，可以称之为“专项性一般转移支付”。

“新机制”既有利于确保各地区义务教育的基本保障水平达标，也限制了地方政府的预算软约束（第一种机制）。因此，该项政策工具试图在控制预算软约

束效应和非均衡化效应之间重新建立平衡。此外，专项性一般转移支付的分配也可以与一定激励机制挂钩。例如，从 2010 年起，中央财政建立了“以奖代补”机制鼓励地方财政加大地方高等教育投入的政策，就属于这方面的政策创新。

但其弊病在于：对各级各类教育的不同性质的投入，全国性的保障标准往往难以形成共识。这既影响了“专项性一般转移支付”的推广面（在各级各类教育和不同的公共事业部门的推广），也刺激了教育财政系统内部的相互攀比。例如，在“新机制”执行的同期，各种投向义务教育的专项资金仍然迅速增加，而无法在“新机制”的框架内进行统筹。此外，“新机制”本身也会导致其他中央部委对教育部门产生攀比效应，同样也产生预算软约束效应（第二种机制）。

三、省级统筹体制改革的政策内涵

随着专项转移支付规模的加大，地方政府的预算软约束效应会逐渐增强，进而诱发财政系统的整体风险。要硬化地方财政的预算约束，就必须减少中央的专项转移支付资金，并重新调整中央部委和地方政府之间的政治关系。但与此同时，又不能以牺牲中央政府关于“基本公共服务投入均衡化”的政策目标为代价。否则，同样会诱发基层政权的不稳定。面对这一困境，目前存在两种改革思路。

（一） 改革思路的比较分析

第一种改革思路是基于逐步完善一般性转移支付体制展开的。自 2006 年的“三奖一补”政策，到 2010 年的“县级基本财力保障机制”，中央财政进行了多方面的积极探索。在这一改革方案中，中央财政首先核定县级财政的各类收入和支出的保障标准，进而测算县级财力的缺口，然后采取以奖代补、奖补结合的方式，通过一般性转移支付来补助和激励地方政府确保自身的正常运转，并平衡本级的预算收支。为克服传统的、补助式的一般性转移支付工具（如均衡性转移支付）的缺陷，中央财政增设了三种与激励机制挂钩的一般性转移支付，即激励性奖励、保障性奖励和考核性奖励。

上述改革方案是中央财政在一般性转移支付体制方面的重要创新，但其在实际执行过程中依然存在一定缺陷。首先，地方政府对于不同类别财政支出的实际配置，会偏离中央财政的核定保障标准。因此，“县级基本财力保障机制”的建

立对于抑制“地方非均衡化效应”存在局限性。

其次，中央财政核定县级财政支出保障标准，但具体的各项公共事业的明细账并没有得到相关部委的一致认可。各部委依然不断要求提高地方对口单位的支出标准。同时，专项资金的规模并没有被显著降低，此点与“义保新机制”在实施过程中所遇到的问题非常相似。结果，地方政府的预算软约束问题依然严重，地方政府的债务通过预算体制之外的“国有融资平台”而不断膨胀。

第二种改革思路强调重新调整中央与地方在转移支付体制中的角色，强化省级统筹的作用，把一部分中央专项资金的设计权下放到省一级，中央则通过奖补结合的一般性转移支付来平衡各省的财力缺口。由于省政府没有中央政府制订税制和发行货币的权力，因此省政府没有能力为下级政府的债务“兜底”，这就在客观上硬化了地方政府的预算约束。即便地方政府依然希望扩大债务规模，但是债权人会理性地预期到，对于省财政来说，地方政府的债务最终将难以清偿，因而也就不再愿意无限制地向地方政府提供借贷资金。这样，省级统筹体制既保持了一部分专项资金的功能以克服地方政府的非均衡化倾向，又在一定程度上进一步硬化了地方财政的预算约束。

值得注意的是，两种改革思路在实践中是可以相互配合的，并不是相互矛盾的。相比之下，第二种改革思路更强调中央的简政放权，但基于这一思路，中央又如何确保省级政府能够扮演好“统筹”的角色？因此，两种改革方式需要配套推进，才能够达到预期效果。

（二） 正确理解省级统筹体制改革的政策内涵

目前，地方政府一些同志认为，所谓“省级统筹体制改革”是中央财政在推卸责任，因为省本级的财力完全无法承担统筹地方政府各项财政支出的责任。这显然是对“省级统筹”政策内涵的误解。不过，中央的政策文件中对于“省级统筹体制改革”的表述也是逐步趋于完善的。此点在教育财政体制改革和社会保障财政体制改革的过程中，表现得尤为明显。在此，我们以教育财政为例，来简要阐明“省级统筹”的政策内涵。

《国务院关于基础教育改革与发展的决定》（国发〔2001〕21 号）确立了“在国务院领导下，由地方政府负责、分级管理、以县为主”的农村义务教育管理体

制。其中，相对传统的“分级办学体制”，省级政府在义务教育财政投入中的作用被强化。这包括：(1) 在安排对下级转移支付资金时要保证农村义务教育发展的需要，并加大对贫困地区和少数民族地区义务教育的扶持力度；(2) 统筹制定农村义务教育发展和中小学布局调整的规划，严格实行教师资格制度，逐县核定教师编制和工资总额，对财力不足、发放教师工资确有困难的县，要通过调整财政体制和增加转移支付的办法解决农村中小学教师工资发放问题；(3) 合理安排农村中小学正常运转所需经费，核定本地区农村中小学实际公用经费支出的标准和定额，以及本地区杂费、书本费的标准。

2005 年，农村义务教育经费保障机制改革确立了“明确各级责任，中央地方分担，经费省级统筹，管理以县为主”的新体制。其中，省级统筹的具体内涵被界定为，“省级人民政府要负责统筹落实省以下各级人民政府应承担的经费，制订本省（区、市）各级政府的具体分担办法，完善财政转移支付制度，确保中央和地方各级农村义务教育经费保障机制改革资金落实到位。”（参见《国务院关于深化农村义务教育经费保障机制改革的通知》，国发〔2005〕43 号）。此后，《国务院关于做好免除城市义务教育阶段学生学杂费工作的通知》（国发〔2008〕25 号）再次强调了“省级统筹”的作用。不过，在“新机制”的改革中，“省级统筹”所涉及的“政策外延”相对于 2001 年的“以县为主”改革明显缩减，这主要是因为中央财政在制订公用经费的支出标准方面采取了集权的方式。

2010 年，《国家中长期教育改革和发展规划纲要》明确提出，省级政府教育统筹是我国教育管理体制改革的重要内容。其中，在教育财政体制方面，省级统筹的内涵主要包括两个方面：(1)合理确定各级各类学校的办学条件、教师编制、成本分担等方面的实施标准；(2)统筹省域内义务教育发展规划，统筹安排财力，依法落实发展义务教育的财政责任，强化省级政府在发展义务教育方面的支出责任和对省以下财政的转移支付能力。相比“新机制”改革，《教育规划纲要》将“省级统筹”的外延从“统筹经费投入”扩大到“制订各级各类教育的办学支出标准”，这体现了中央政府简政放权的改革思路。

《国务院关于印发国家基本公共服务体系“十二五”规划的通知》（国发〔2012〕29 号）全面强化了省级政府在教育、就业、社会保险、社会服务、医疗卫生等领域基本公共服务的支出责任。“省级统筹”的政策内涵被表述为：

“编制实施省级基本公共服务专项规划或行动计划，以国家基本标准为依据制定本地基本公共服务标准体系，并加强对市县级政府的绩效评价和监督问责。”也就是说，相对于《教育规划纲要》，《十二五规划》将“省级统筹”扩大到整个公共服务领域，即“省政府负责制订地方公共服务支出标准体系，并承担相应的支出责任”。

（三） 省级统筹体制改革的制度创新

相对于“专项性一般转移支付”和“县级基本财力保障机制”两项改革措施而言，“省级统筹体制改革”在政策思路上最根本的转折点在于，扭转以往由中央政府核定各项财政支出标准的“顶层设计”的做法，改为由省政府自下而上制订本省的各类公共支出标准及其动态调整的原则。省政府基于本省的公共支出标准体系的实施情况，完善省以下转移支付体系。中央再根据各省的实际情况，针对财力缺口进行奖补。

实践证明，如果一味采取“中央包办、自上而下”的方式，来核定并落实各项公共财政支出的保障标准，其结果往往是很难协调各行政主体之间的利益关系，最终引发各部委之间以及地方政府之间的攀比和矛盾。

以教育部门为例。由于长期以来，一直采取“顶层设计优先”的思路，义务教育阶段学校的全国办学标准的出台及其落实遇到了很大的阻力。进而，各级各类教育的支出标准及其联动系数也难以达成共识。这为中央财政带来了不利的局面：一方面，中央财政不断加大对教育部门的支持力度；而另一方面，各级各类教育部门却始终都声称本部门的财政投入没有受到充分的重视。

总之，教育部门的办学标准体系，乃至整个地方公共服务部门的支出标准体系（包括各项支出标准和联动系数），都很难在中央层面自上而下地制订出来；而需要由各省根据自身的实际情况，以省级统筹的方式逐步形成。此点是构建一个稳定的、长期性的转移支付体系的基础。

当然，公共服务支出标准体系的制订需要在实践中不断完善，并根据现实中所出现的矛盾及时进行调整。“省级统筹体制”的一个政治优势在于，即便改革方案在实践中遇到了一定的困难，中央政府都有一定的回旋余地来缓解各种矛盾。或者说，社会矛盾总是难以避免的，但不能让各地区的社会不稳定因素在短时间

内出现同质化的趋向，否则就可能出现跨地区的传染效应。政策本身越是依赖“顶层设计”，一旦出现不稳定因素，就越难以应对。

四、构建省级统筹体制的若干原则

目前，中央要求尽快下放一批专项资金，并以此为契机，深化改革中央财政的转移支付体系。作为一项重大的体制改革，需要充分权衡其中存在的各种政治和经济风险。例如，目前中央财政的专项资金中对于“三农”和教育的支持力度很大，如果盲目将这些专项资金改变为一般性转移支付，那么地方政府则很有可能将中央的补助资金挪作他用，进而导致农村基层的事业单位和村两委的运转困难。同时，由于地方政府可以将责任向中央推卸，类似基层的不稳定因素则很有可能会呈现跨地区的连锁反应。

考虑到改革所面临的风险，为了更为合理地削减专项转移支付的规模，我们有如下几点建议：

（一） 削减专项资金的优先序位

中央财政可以先硬性将一部分专项资金转变为一般性转移支付，但必须先明确此项工作的操作准则。我们认为，“地方非均衡化效应”的主要受害者是基层的行政和事业单位，而不是省市一级的单位；而“预算软约束”效应更多地发生在由专项资金支持的基建项目上，且越高级别的地方政府倒逼中央财政的能力就越强。因此，我们提出硬性压缩专项资金的两项重要准则：

（1）保县乡、不保省市。在削减专项性转移支付的过程中，要明确区分专项资金的实际支配主体，如果是由省市一级政府支配的专项资金，则可优先将其转变为一般性转移支付，并采取以奖代补的方式进行调解。

（2）保运转、不保建设。如果专项资金的实际作用涉及基层单位的正常运转，则需要采取循序渐进的方式进行调整，而各种基建类的专项项目（特别是一些带有示范性的“样板工程”项目）则可优先考虑压缩。

（二） 合并专项资金为专项性一般转移支付

对于主要由县乡政府支配的专项资金，中央财政首先可以将一定数量的专项

资金合并为针对不同公共支出类别的专项性一般转移支付(可以比照“义保新机制”)，并相应调整地方财政支出的“保障标准”。值得注意的是，合并专项资金的原则并不一定要与公共支出分类严格对应，而是要考虑具体支配专项资金的基层单位以及专项资金原主管部委的利益。例如，“三农”的专项资金涉及到多个中央部委，则在合并此类专项资金时，要充分考虑各部委的既得利益。

这样做有利于在原则上确保既得利益存量，同时提升基层单位对资金支配的自主权。尽管基于既有的利益分配格局所制订的各项公共支出“保障标准”未必合理，但是基于以往的利益惯性来分配专项性一般转移支付，应当不会引起基层的矛盾和动荡。同时，加强基层单位在经费支出上的自主权，也将有利于地方政府探索各项公共支出的合理标准。

基于上述体制变化，中央财政可以在“县级基本财力保障机制”的框架内，重新核定县级基本财力的保障范围（包括人员经费、公用经费、民生支出以及其他必要支出等）和保障标准。这里的“保障标准”应视为各省所制订的公共支出标准的下限水平。

（三） 构建分省的公共支出标准体系

中央要求各省政府制订本省的公共支出标准体系，同时将各类专项性一般转移支付的边际调整权力下放到省一级。也就是说，在保持原有拨款标准不变的前提下（继续由中央直接以专项性一般转移支付的形式下拨并监控资金的使用），边际增量根据各地区所提出的支出标准体系由省政府具体负责落实。伴随省政府控制的增量部分（相对于中央确保的基本保障标准）逐渐增加，以及各地区公共支出标准体系的逐渐成熟，中央可逐渐将自己控制的专项性一般转移支付资金也下放到地方进行统筹支配。

当然，各省政府统筹建立公共支出标准体系的改革目标并非能够一蹴而就。在此过程中，可以优先考虑建立硬件投入的支出标准体系，再逐步确立人员性和公用经费支出标准体系。这样做既可以降低省级政府实际操作的难度，也与中央削减专项资金的工作次序相一致。

此外，应当逐步实现省级统筹体制的公开化、透明化，由中央政府和社会各界共同监督地方政府对于公共支出标准体系的落实情况。

（四） 拓展中央奖补资金的挂钩机制

对于地区之间的各类公共支出差距，结合中央政府对于各项公共事业发展的要求，中央财政应通过均衡性转移支付补助省级财力缺口，并综合运用激励性、保障性和考核性奖励的方式，调动地方政府自行平衡预算收支和确保公共投入的积极性。同时，在“县级基本财力保障机制”的基础上，深化改革中央的一般性转移支付体制，建立基于“省级统筹”的公共服务支出标准体系的奖补激励机制，强化中央奖补资金与三类指标的挂钩机制：

（1）地方政府预算收支的平衡情况以及削减债务规模的情况。

（2）各省不同类别的实际公共支出标准（以及同一类别公共支出内部的细类标准）超过或低于中央所规定的保障标准的程度。

（3）各省各类公共支出实际标准的结构关系系数（包括在同一类公共支出内部的各细类的结构关系系数），与中央政策目标的差异程度。例如，各省对于各级各类教育部门的生均拨款标准之间应建立一定的系数关系和联动机制。各级各类教育的生均经费投入的相对系数变化应保持在某一个区间之内。中央则可以通过奖补资金来调整各省内部的联动系数水平，以推动教育的均衡发展。

此外，对于各省硬件和软件的支出标准体系建设，中央所采取的奖补方式也应有所区别。对于硬件投入，中央更应尽量采取以奖代补的方式进行补助，而“债务风险控制”应当成为重要的奖励挂钩指标，这有利于抑制地方政府的投资冲动。

（五） 鼓励地方财政的制度创新

创新中央财政的奖励机制，鼓励地方财政的制度创新。目前，中央财政在制订“以奖代补”资金分配的标准上一般都采取集权的方式。这种做法虽然有利于强化中央政策目标的落实，但却不利于充分调动地方财政的创新积极性。

在进一步的改革过程中，中央财政可以考虑在激励性奖励、保障性奖励和考核性奖励的基础上，进一步设立基于“竞争性奖励”的新型转移支付工具。在中央提出宏观政策目标的前提下，由地方财政自行提出具体的改革方案，中央财政对地方的改革举措进行奖励。“竞争性奖励”在分配体制上可以采取开放式的“基金制”方式，鼓励地方财政的公开、平等竞争，并通过同行评议来最终确定

奖励资金的分配。

（六） 立足“省级统筹”，实现中央财政的简政放权

自上世纪90年代后期以来，中央财政的转移支付政策一直围绕着“保吃饭、保运转、保民生”的目标，但这也意味着中央财政本身被迫背负了沉重的政治责任。而更令人忧虑的是，由于地方政府的投资冲动没有得到有效的抑制，政府在拉动经济增长的过程中逐渐挤出了市场机制本身的调节作用，这与中央关于深化市场经济体制改革的指导方针背道而驰。

相比之下，“省级统筹体制改革”的目标在于同时降低“地方非均衡化效应”和“地方预算软约束效应”的负面影响，提升整个公共财政体系的公平性、稳健性和可持续性。这有利于逐步加强中央财政对于全国财政体系的指导职能，将中央财政的关注重点从保障基层单位的运转，转变为在宏观上对全国公共支出的标准和结构进行调控与平衡。这将为实现国务院简政放权的改革目标提供制度化的保障，进而充分发挥市场机制的调节作用。

上期回顾

2013 年第 8 期（总第 82 期）

美国学校合并运动及发展情况述评

摘要：19 世纪末以来，美国大量的小规模中小学校经历了撤销与合并，这一学校合并运动在 1930－1970 年间达到了高潮。然而，对于学校合并的影响如何存在诸多争议。本文拟介绍美国中小学校合并运动的背景与发展状况，对有关其利弊的实证研究予以综述，同时介绍最新的相关政策进展，以期对我国“撤点并校运动”的走向有所启示。

本《简报》由北京大学中国教育财政科学研究所主办；旨在反映本所最新的学术科研活动；相关内容仅体现作者本人观点，并不必然代表本所的立场。

简报内容仅供参考，如需转载须事先征得本研究所同意。

本期印发：1900 份

下载网址：http://ciefr.pku.edu.cn

主办单位：北京大学中国教育财政科学研究所

电子信箱：newspaper@ciefr.pku.edu.cn

责任编辑：周　娟

电　　话：010-6275-8398

地　　址：北京市海淀区颐和园路 5 号
北京大学教育学院楼 413 室（100871）

传　　真：010-6275-6183