

中国专项转移支付的政治逻辑

周 美多 (ZHOU Mei-duo)¹, 颜 学勇 (YAN Xue-yong)²

(¹ 中山大学 政治与公共事务管理学院, 广州 510275; ² 五邑大学 管理学院, 广东江门 529020)

【摘 要】：我国的专项转移支付存在着这样一个悖论：一方面，在它的分配和执行过程中存在着许多问题，一直以来都倍受理论界和实践界的批评；另一方面，它在我国的转移支付体系中却一直占据着主导性的地位，对它的批评和质疑并没有导致它的大幅度削弱。是什么原因造成了这一悖论？将从政治的视角对专项转移支付在中国的存在逻辑做出一个解释，并从后现代公共行政的角度出发，为专项转移支付的健康发展提出一些建议。

【关键词】：专项转移支付；政治逻辑；后现代

中图分类号：F812

文献标志码：A

1994 年分税制改革，对我国的政府间财政关系做了很大的调整，尤其是在收入方面。中央通过和地方划分税种，分设国税、地税两套税务机关，汲取了大量的收入，提高了中央财政的“两个比重”，摆脱了分税制改革前中央靠向地方借钱运转的窘境。但伴随财权不断上收的是事权的不断下移，这在很大程度上加剧了基层政府的财政困难。为了弥补分税制改革给下级政府带来的财政缺口，减轻财政的纵向不平衡，同时也为了逐步兑现改革之初缩小地区间财力不均等状况的政治承诺，转移支付逐渐成为处理政府间关系的一个重要财政工具。随着中央财力的增强，中央对地方转移支付不断增加。2005 年中央对地方转移支付达到 7330 亿元，相当于 1994 年 497 亿元的 14.7 倍，年均增长 27.7%。而其中，从 1994 年到 2005 年，中央对地方的专项转移支付合计 13017 亿元，占转移支付总额的 60.2%^[1]50。在我国的转移支付体系中，专项转移支付不仅数额大，而且种类繁多，它的分配和执行具有很强的不规范性，加大了下级政府预算的不确定性，同时也滋生出“跑部钱进”等设租、寻租现象。另外，在研究转移支付均等化效应的领域中，专项转移支付太多也被普遍认为是妨碍转移支付均等化效应的最主要因素之一，因为它挤占了更具均等性的一般性转移支付。因此，在理论界和实践界专项转移支付都广受诟病。既然减少专项转移支付的呼声如此之高，为什么我国的专项转移支付还在以较大的增幅逐年增长？如果理论界和实践界对专项转移支付的弊端都有目共睹，那是什么原因阻碍了对专项转移支付大刀阔斧的裁剪和整治？专项转移支付在转移支付体系中到底应该保持多大的比例是合适的？围绕这些问题，本文将分五个部分展开论述。第一部分，笔者将简单概述经典的公共财政著作是如何定义专项转移支付的，以及专项转移支付的目标定位，它究竟能够承载哪些功能。第二部分，笔者将简述专项转移支付在中国转移支付分配结构中所处的位置，以及它在绝对量和相对量上的历史变化。第三部分阐述专项转移支付分配和执行中的问题，包括人大代表、审计部门、财政部门 and 众

作者简介：周美多（1982—），女，汉族，重庆江津人，中山大学政治与公共事务管理学院博士生，研究方向公共预算与财政管理，email:ohmymy@126.com，电话：13751801463；颜学勇（1982—），男，汉族，湖南攸县人，管理学硕士，毕业于中山大学，五邑大学管理学院助教，研究方向为公共政策理论和教育政策，email:yxysomeday@yahoo.com.cn，电话：13751801421。

本研究得到中山大学二期“985”工程公共管理与社会发展研究哲学社会科学创新基地经费支持。

两个比重是指全国财政收入占 GDP 的比重，以及中央财政收入占全国财政收入的比重。

由于中央财政收入严重不足，从 1980 年代末到 1990 年代初，甚至发生过两次中央财政向地方财政“借钱”并且借而不还的事。1980 年代中期“能源交通基金”，1989 年的“预算调节基金”，都是为了维持中央财政正常运转而采取的非常措施。参见孙雷：《十年回首“分税制”》，《21 世纪经济报道》，2004 年 11 月 10 日。

多学者在内,都对专项转移支付的诸多问题给予了批评。既然问题如此之多,那么这些问题存在的根源是什么,为什么长期得不到解决,笔者将在第四部分阐述专项转移支付存在的政治逻辑。这是本文的重点,其中将首先简要介绍专项转移支付在美国的政治意蕴,然后探讨它在中国特有的政治环境中所被赋予的政治功能,一个是保护部门利益,一个是捍卫公共服务性支出,还有一个则是维护中央集权。最后一部分,笔者从认识论的角度进一步思考,是否真的可能设计出一套“规范性”的转移支付体系,一劳永逸地通过“理性的”、“科学的”、“中立性”的分配规则解决所有转移支付中可能存在的问题,还是通过创设更为开放性的政治过程,吸纳来自各方面的声音,更能够有效地对转移支付进行分配?

一、专项转移支付的目标定位

研究专项转移支付,首先需要了解什么是专项转移支付?它的目标定位为如何?我国的专项转移支付近似于英文文献中的特殊目的的转移支付(specific-purpose transfers),或有条件的转移支付(conditional transfers)。根据世界银行的《政府间财政转移支付:原理和实践》[2],这类转移支付主要是为了激励下级政府执行某项特殊的项目或活动。这类转移支付可以是公式化的,或者强制性的,或者可自由裁量的,又或者个别性的。有条件的转移支付通常会指定可以获得财政支持的支出种类(基于投入的条件)。这些支出可能是资本性支出,也可能是日常运营支出,或者二者皆有。有条件的转移支付也可能对达到某种公共服务水平做出要求(基于产出的条件)。基于投入的条件通常对下级政府而言是干扰性的和非生产性的,而基于产出的条件则会在实现拨款者目标的同时保留地方政府的自主权。

有条件的转移支付可以包含配套条款,要求接受转移支付的一方用自己的财政资源来支持项目支出的一定百分比。配套的要求可以是开放式的,即不管接受方能拿出多少资金,拨款方都按照比例予以配套;也可以是封闭性的,即拨款方最多只向接受方配套资金到一定的上限。配套要求有利于更细的审查和地方政府对于转移支付项目的所有权;封闭式的配套有助于拨款者对转移支付项目的成本进行某种程度的控制。然而,配套的要求,对于那些财力有限的地方政府而言是很大的负担。有鉴于此,较好的做法是根据地方的人均财力,反比例地设定配套率,以便较穷的地方能够更好地参与转移支付项目。

总而言之,有条件的转移支付,在我国主要就是专项转移支付,它是中央或上级政府为了控制地方实现其政策目标,以及对委托下级政府代理的一些事务进行成本补偿而设立的专项补助资金,资金接受者需按规定用途使用资金。其中,一些公式化程度比较强,或者说使用了因素法的专项转移支付,也具有均等化某项公共服务,缩小地区间在该项公共服务水平上的差距的作用,比如,义教工程资金,就中央政府的投入和覆盖范围而言,这也是中国历史上对教育的最大的政府间转移支付,其目的是为了帮助绝大部分项目地区普及初等义务教育,扶持部分项目县实现九年义务教育。

二、专项转移支付在中国转移支付体系中的地位

现行中央对地方的转移支付主要可分为两类:一是财力性转移支付,主要目标是促进各地方政府提供基本公共服务能力的均等化,包括一般性转移支付、民族地区转移支付、调整工资转移支付、农村税费改革转移支付和县乡财政奖补资金等;二是专项转移支付,旨在实现中央的特定政策目标,实行专款专用,包括一般预算拨款、国债补助等[1]。从比重上看,1994-2006年间,中央对地方的专项转移支付累计24086.58亿元,占转移支付总额的

以上对有条件转移支付的论述均转译自世界银行出版的文集《政府间财政转移支付:原理和实践》(2005),第4页。在马斯格雷夫的《财政理论与实践》以及费雪的《州和地方财政学》两本经典著作里,也对有条件转移支付做了相似的论述,只是世界银行(2005)的文集中,Anwar Shah的有关论述比较集中、简练,而且在有条件转移支付有无配套、是否是开放性配对的分类标准上加入了一个新的分类标准,就是“基于投入的条件”和“基于产出的条件”。

57%，专项转移支付规模是财力性转移支付规模的 1.35 倍。直到 2000 年以后，财力性转移支付的比重才大幅度提高，到 2005 年财力性转移支付首次超过专项转移支付，2005 年、2006 年两年，二者的比重基本持平，见图 1。从增幅上看，2006 年，中央对地方的专项转移支付达到 4411.58 亿元，相当于 1994 年 361 亿元的 12.2 倍，年均增长 23.2% [3]，见图 2。由此可见，分税制改革以来，专项转移支付在我国的转移支付体系中占据了主导地位，特别是在分税制改革后的前几年，这种现象更为明显。

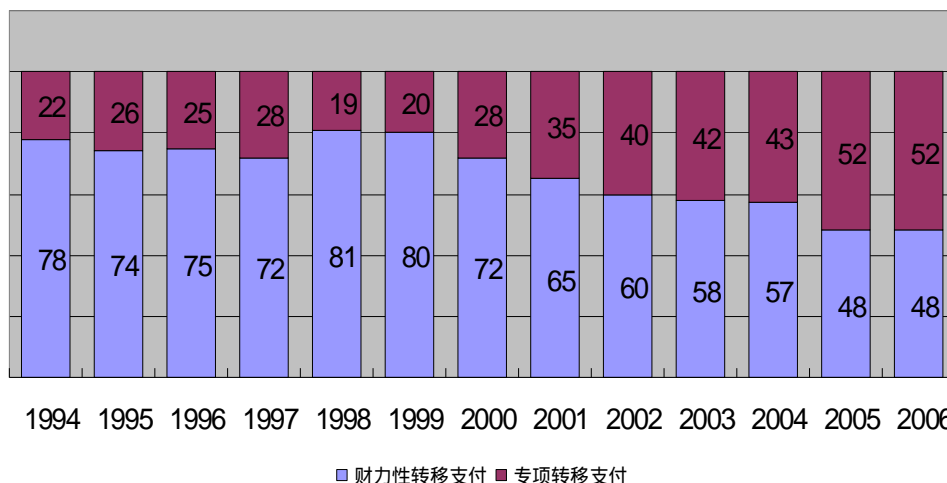


图 1 1994-2006 年中央对地方转移支付结构（%）

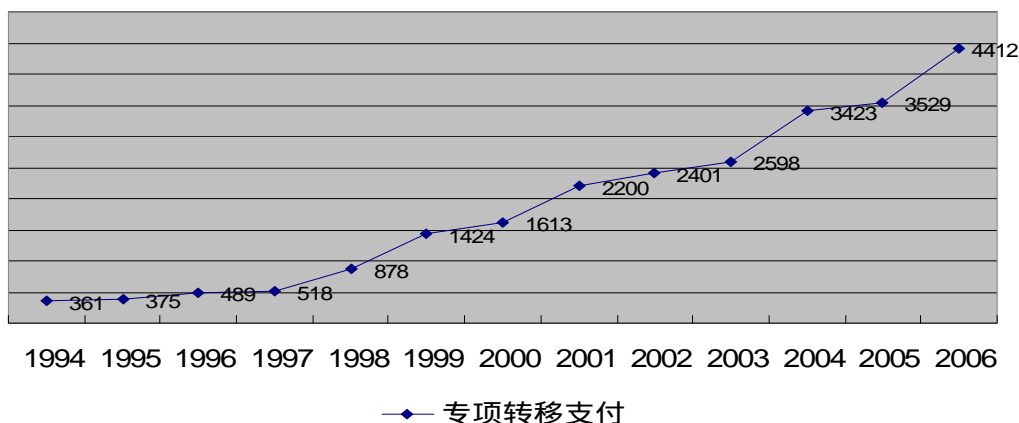


图 2 1994-2006 年中央对地方专项转移支付的增长情况（单位：亿元）

根据现行中央政府与地方政府事权划分范围，专项转移支付可分为三类 [1] 88：（1）中央政府事权范围内的专项转移支付，主要是基于地方能更好地组织实施或者用资金换取地方对中央宏观政策的执行；（2）中央政府和地方政府共同事权范围内的专项转移支付，中央和地方按照比例分担，这部分专款占整个专款支出的比重较大；（3）地方政府的事权范围内的转移支付。

从具体的项目看，1994 年的专项转移支付中，政策价格补贴支出占 51%，挖潜改造资金占 3%，而到 2005 年，这两项专项转移支付的比例分别降至 6% 和 0%。这表明，我国的专项转移支付已逐步从竞争性领域撤出，而主要用于公共支出、地区均衡发展等方面。特别在增量方面，增加的专项转移支付主要用于贯彻落实党中央、国务院确定需要支持的改革、

根据李萍（2006）主编的《中国政府间财政关系图解》第 51 页以及金人庆（2007）的《关于规范财政转移支付情况的报告》中相关数据整理而成。

数据来源同图 1。

稳定和可持续发展方面的重大支出，如增加社会保障支出、农村义务教育、农村卫生医疗、粮食风险基金、天然林保护工程等生态环境建设支出、贫困地区政法补助专款以及支援经济不发达地区支出等^[1]86。

在专项转移支付的规范方面，为规范和加强中央对地方的专项拨款管理，2000 年中央财政下达了《中央对地方专项拨款管理办法》（财预[2000]128 号），对提高专项转移支付资金分配的规范性、科学性和透明度有所促进。

三、专项转移支付分配和执行中的问题

虽然 2000 年中央财政下达了《中央对地方专项拨款管理办法》，但是由于该办法规定比较粗略，而且主要强调的是部门的项目审批权，却没有涉及转移支付和预算编制、预算审批、人大监督等其他方面的详细规定，且该文件的法律地位也比较低，约束性较弱，因此并不足以解决总额巨大的专项转移支付的分配和执行中隐藏着的众多问题。近年来，专项转移支付已经成为众矢之的，审计署的审计报告直指专项转移支付立项和执行中的问题，从全国到地方的人大代表也对专项转移支付的透明度提出质疑，很多学者也把我国转移支付均等化效果较差的主要原因归咎于专项转移支付的比例太大而分配又不规范。笔者对专项转移支付分配和执行中的问题进行了梳理，概括如下：

（1）专项转移支付的分配是多头管理。除了财政部直接管理分配的专项拨款，专项转移支付资金一般都是中央部委掌握的。2000 年的《中央对地方专项拨款管理办法》中明文规定“财政部与中央主管部门共同管理分配的专项拨款，申请专项拨款的报告由各省、自治区、直辖市、计划单列市财政厅（局）和地方主管部门联合报送财政部和中央主管部门”，这实际上是强化了部门的专项审批权。按理，中央部委是行政管理机构，但现在他们同时又成了本系统的“财神爷”，所掌控的专项转移支付资金动辄几十亿乃至上百亿，难免就造成了财政支出的多头管理。专项转移支付门类太多，有 300 多项，几乎中央财政所有支出项目里都有转移支付。多头管理的结果就是项目审批权的肢解，一项支农资金大概有十几个部门涉及，分工很细，因此出现了大类项目、小类项目都要中央一些部门来审批的现状。审批权的碎片化又必然导致审批项目之间内容的交叉重复问题。正因为很多部门参与，形成了一个项目能拿到好几个部门的专项资金，这也刺激了地方重复申请的行为，能多拿一点是一点。根据审计署的审计报告，2005 年中央财政补助 5 省（区）的 190 项专项转移支付中，有 53 项存在内容交叉重复的问题，涉及资金 56.66 亿元，其中 10 万元以下的项目 9415 个，平均每个项目仅 3.4 万元。多头管理、项目肢解、内容交叉，这就是专项转移支付审批的现状。也正是由于专项转移支付的这种垂直管理，“资金饥渴”的地方政府都瞄准了掌握着审批权的中央各部委，纷纷进京“跑部”，各显神通。而“跑部”之所以能够“钱进”，又更是在于专项的审批缺乏明确的核算方法，资金的分配和预算脱节。在分配缺乏透明性的情况下，监督也自然无从谈起，而违规后的处罚力度小，自然也鼓励了这种“跑部钱进”的行为。

（2）专项转移支付的分配和预算脱节。部门预算的目的本来是细化预算编制，便于财政部门 and 人大进行预算审核。但是，在中央一级，把专项转移支付打包在部门预算中，反而不是为了“瞒天过海”，以便强化部门自己的项目审批权、拨款权，肢解财政部门的资金分配权，使其脱离财政部门和人大的监督。根据 2006 年的审计工作报告显示，2005 年，15 个中央部门在部门预算中共安排中央补助地方支出 383.69 亿元。这种由中央多个主管部门对口下达补助地方资金的做法，使得预算管理级次和资金分配渠道较为混乱，造成中央财政本级

作者不详，参见《转移支付：部长都成财神爷》，2007 年 8 月，
<http://www.sczy.gov.cn/2007/8-1/15082617302.html>。

转引自席斯：《财政部承诺规范转移支付 建立财力事权匹配体制》，《经济观察报》，
<http://finance.sina.com.cn/g/20070701/00443742093.shtml>。

预算支出和补助地方预算支出都不透明。不仅如此,一些资金名义上是专项转移支付,实际上还被用作部门经费或系统内经费补助。另一方面,在地方政府,对口的各部门将这部分资金在年初也不列入本部门的收入预算,但在年终的部门决算中又有反映,这部分资金就游离于人大监督之外。特别的,对于需要配套的专项,由于中央财政专项转移支付项目及配套比例的不确定性,在次年决算时才补助给地方,地方财政在编制预算时就不知道会有哪些专项转移支付项目和需要匹配多少资金,使得匹配资金不能够编进预算。在预算实际执行中,“钓鱼”项目往往比较多,既捆住了地方上财政的部分财力,也会干扰地方预算的正常执行[4]。此外,专项转移支付不管是在拨付方的预算、决算的支出科目中,还是在资金接受方的预算、决算收入科目中,都没有细化,比如,2003 年中央财政决算报告中,对专项转移支付有 2300 多亿资金没有开列具体项目[5]。只知道资金总额,不知道究竟钱是如何分的,以至于不少人大代表认为,“预决算内行说不清,外行看不懂”。不仅人大代表看不懂,各同级地方政府也不知道彼此的专项转移支付究竟有哪些,在笔者的调研中,地方财政官员把专项的具体科目和数额称为是自己的“家底”,谁都不会把家底外露。这种地方上报,中央部委审批的专项转移支付,本来就是一事一议,除了“你知我知”外,局外人都是无从知晓的。这种不公开性必然滋生项目审批中的设租、寻租现象,在这样的情势之下,“不出问题,那才不符合人的本性”[5]。

(3) 专项转移支付中部分项目和实际脱节。由于部门的多头管理,以及审批链的冗长,中央和地方之间的信息不对称,导致计划赶不上变化,出现项目计划和实际的脱节。如 2006 年审计报告中披露的内蒙古自治区准格尔旗等 4 旗(区)在 2000 年 9 月前已完全禁牧,但 2003 至 2005 年中央财政仍安排 8677 万元转移支付资金用于 4 旗(区)退牧还草围栏建设[6]。

(4) 配套性专项转移支付增加了弱财力地区的财政压力。中央有的专项转移支付是要求地方配套的,这本意在于动员地方财力和提高地方的积极性,但由于在配套率上没有考虑地区财力差别因素,一刀切的作法反而使得一些本已是“吃饭财政”,甚至是“要饭财政”的地方政府雪上加霜。上级硬要配套,基层就只有造假,拿着一笔钱到处匹配[7],套取上级的转移支付。套取上级的专项资金后,配套资金不到位,项目实施的效果必然会打折扣。

(5) 专项转移支付的拨款不及时。正如 2006 年审计报告指出,截至 2005 年底,5 省(区)本级尚有 95.28 亿元专项转移支付资金未能下拨,占中央拨付资金总额的 11.6%。年初报计划,年底钱才到,这也助长了很多地方在年底突击花钱的风气,因为这笔钱如果花不出去,明年就要不到钱了。这种状况直接影响资金的有效使用。

(6) 截留、挪用专项转移支付。上级政府截留下级政府的专项转移支付有两种手段,一种是直接不拨足额,另一种隐秘的手段则是故意留有资金缺口,通过要下级配套,把那部分原本应该拨付给下级政府的缺口资金,挪作他用[4]。而挪用则是指改变专项转移支付的科目或资金用途,背离原来的政策目标。挪用的专项资金有几个用途,一是弥补本级财力,保运转、保吃饭;一个是用作部门事业经费或部门人员的福利;另一个则是用于搞领导的政绩工程。

(7) 专项转移支付的执行缺乏监督,产出和效果缺乏考评。由于专项转移支付分配上的随意性、不公开性、不规范性,自然导致外部监督如人大监督的缺失,因为他们缺乏监督所必要的信息;而审计署下属国务院,财政部门也和其他部委平级,因此他们对于各部委的监督显得很苍白;最后,各部委自己审批、自己拨款、再寄希望于他们自查,这种内部监督

如根据对主要几部委 2005 年度预算执行的审计结果中就提到,国家安监局挤占专项经费补助所属单位 330 万元用于购买办公用房,参见 <http://news.qq.com/a/20070627/002784.htm>。

笔者在对东部沿海某发达省份的一个较贫穷的县林业局调研中了解到,该省财政财力比较充裕,但仍然要求该县对天然防护林方面的专项转移支付进行配套,该县实在拿不出多余的钱,只好尽量压缩项目成本,只要在量上(比如植树面积)达到省里的要求,省里面也不会追究没有配套的责任。

显然更是无力的。另一方面,上级对下级的监督,由于项目数量、种类太多,层级链又太长,严重的信息非对称使得事前、事中、事后的监督都根本无法有效进行。对于专项转移支付的产出和效果,更是缺乏追踪问效问责的机制,绩效评价的体系也不健全。

四、专项转移支付问题背后的政治逻辑

由于分税制改革对经济社会发展水平相对落后的地区作出了“分税制后通过转移支付实现地区间财力均等化”的政治承诺,因此转移支付的实际均等化效果就成为从理论界到实践界都非常关注的焦点议题。目前,通过实证分析和调研访谈得出的普遍结论就是转移支付的均等化效果较差,主要原因是具有均等化功能的一般性转移支付太少,而专项转移支付比重太多;即便是专项转移支付在某些特定的公共服务上应具有均等化效应,也由于专项制定、分配、执行、监督中的上述问题,使得大多数专项转移支付的运行效果很差,不但不具有均等化公共服务的效果,反而在有的地方、有的项目上产生了“劫贫济富”的负作用。因此,要求减少专项转移支付的呼声非常高。但事实上专项转移支付仍然大量存在,金人庆^[3]就指出要“增加专项转移支付,重点支持经济社会发展的薄弱环节”。如果说学者、底层的财政工作者和人大代表都强烈要求缩减专项转移支付,为什么财政部还是要坚持加大专项转移支付的力度,笔者认为这中间除了经济、社会发展上的政策考量,还必须认识到专项转移支付还承载着很多政治考量因素,专项转移支付背后有着交错的政治逻辑。从国际经验上讲,美国的转移支付就是以专项转移支付为主的,并且其专项转移支付通常是和利益集团、选区利益、猪肉桶政治联系在一起的,它的存在不是以均等化为首要目的的,体现的就是一种回报选民利益的分赃政治。但这种猪肉桶政治符合美国的多元主义的政治框架,因此专项转移支付并不因此而受到诟病。

那么在中国究竟是什么样的政治逻辑支持着专项转移支付,使它即便遭到这么多人的抨击,还始终能在转移支付体系中扮演主导性的角色?使他即使引发了基层财政工作者的大量不满情绪,却又不得不想方设法地去争取它?笔者给出的基于政治考量的解释主要有三:

(1) 部门利益政治。自部门预算改革以来,财政部门作为核心预算机构的地位有显著提升。以部门为基础的细化预算使得部门的大部分支出都在财政部门的控制之下,花多少钱、办哪些事,都要经过财政部门的批准。由于国库改革,在预算的执行过程中,部门的具体的支出也要受到财政部门的监督。这些改革极大地限制了部门在支出上的权力,反过来通过财政的“外部控制”将财权集中到财政部门或者说行政首长的手中,从而削弱了部门的独立性,触动了部门的利益。但是这种集权不可能是无止境的,要赢得部门对预算改革的支持,必须保留一部分的部门利益,那就是保留了各个部委在专项转移支付上的分配权,而这些专项转移支付的资金总量也是相当可观的。通过对这些专项转移支付的分配,各个部委可以实现自己的政策目标,也可以通过专项控制垂直的下级政府部门,从而保持自己的权威。如果财政部门还要进一步集权,那么下一步的改革可以取消部委的专项分配权,只保留它们的项目审核和授权的权能,而到底给不给这些项目拨款,则由财政部门设立相关的部门进行核准和批复。但是资金分配权的过于集中,可能导致一个过于强大的财政部门,其他职能部门对财政部门的依附可能会丧失其自身在专业知识上的独立性。而财政部门集中了权力就要承担相应的责任,但是由于专业知识上的局限性,财政部门自身的专业人才也有限,如此巨大的资金分配,出现任何失误,财政部门都要承担相应的责任,内部、外部的矛盾都将指向财政部门及其核心领导。为了避免这样的责任高风险,笔者认为,财政部门并不会进一步集权,专项转移支付的分配权力还将长期保持在部委手中,从而在各个部门之间形成一种利益稳态。

(2) 对下级政府公共责任的控制。在中国,政府的合法性基础正在发生着变化。经济发展到一定程度,各种社会问题便爆发出来,政府不能再依赖经济上的合法性,而必须寻求

借鉴马骏的表述^[8],就是对专项转移支付的“内部控制”、“外部控制”和“政治控制”都是不完善的。

新的合法性基础。因此，党中央和中央政府已经意识到，政府必须从促进经济发展转向促进公共服务的提供上来。但是，由于传统的政绩考核体制并不能一朝一夕发生改变，中央政府想要改变地方政府的政府行为存在相当大的困难。各地方官员为了晋升，还是把工作重心放在招商引资、大型基建工程、政绩工程等看得见的项目上，对诸如公共卫生、公共教育等见效慢的公共服务项目则不愿投入。尽管国家有相关的法律法规规定诸如教育、卫生、环保、社保等方面地方政府的法定支出，但是在中国，法律约束是软的，对约束政府行为的效果甚微，即便各级政府达不到相关的法定支出，也不会受到什么惩罚。除了法律的软约束外，还同时存在着立法机关的软约束。由于我国的权力机关，即各级人民代表大会，其自身的组织建设和制度建设还很不完善，人大在预算审核上的细致程度远远不够，也很少使用预算修正权。很多地方的人大基本就只是“橡皮图章”，即便政府预算对真正的公共服务项目分配很少的资金，人大也不会运用自己的预算修正权向政府发起挑战。在法律软约束和立法机关软约束的情况之下，中央政府唯一能使地方政府保证对公共服务支出项目进行投入的办法就是通过专项转移支付，特别是配套性的专项转移支付，来固定资金的用途。因此，从这个意义上说，在我国专项转移支付对于保障地方政府提供必须的公共服务，促进政府财政向公共财政转型，有着特别的意义。

(3) 进一步强化中央集权。专项转移支付的另一个重要政治功能就是进一步强化中央集权。分税制通过划分税种，减少了中央在收入上和地方一对一的谈判，实现了收入上的中央集权。但是中央集中的收入如果按照因素法或公式法等“客观”的测量方式又返还给地方政府无条件地使用，那么中央集权就只是一种幻觉，它仅仅是帮地方政府实现征税上的规模优势，通过公式分配，地方政府又可以获得税收产权了，这在实质上就仍然是财政分权的，或者说财政联邦主义的。然而，中央政府绝不是为了集中收入而集中收入，要实现真正的中央集权，还必须伴随一定程度上的支出上的集权。当然，中国已经不可能回到统收统支的计划经济时代，但是，中央仍然可以留出很大一部分专项转移支付，通过专项上体现的中央政策标准或是一对一的谈判，中央加大了地方政府对其的依附性。在这种谈判中，中央政府有着更高的要价能力，从而巩固了中央政府的权威与地位。因此，从中央集权的需要上而言，专项转移支付存在的重要性不言自明。

五、余论：减少专项转移支付就减少问题了吗？

从上面的分析可见，专项转移支付的存在有着深层的政治逻辑。当然，这并不是为专项转移支付中存在的各种问题进行辩护和掩饰。专项转移支付的各种弊端、暴露的各种问题的确是存在的，如何解决呢？很多学者和人大代表提出的建议是：减少、合并专项转移支付；将因素法引入专项转移支付，使得专项的分配尽可能客观化。笔者认为，这些建议存在着认识论上的误区，即认为存在着一一条正确的道路一定可以通往有效的政策结果。然而，从后现代公共行政理论的观点出发，标准、客观、通则化都是很成问题的，很难制定出一套公式可以解决转移支付分配中的所有问题。相反，我们不应该仅仅从技术上去考虑如何分配的问题，而应该从政治参与过程的角度去考虑。打开一条开放的政治参与途径，使得各利益相关者都可以发表自己对资金分配的看法，在专项转移支付中更多地引入协商、建设性争论。只有分配过程的透明化，才能真正制约分配中的各种腐败，信息的广泛披露，也才利于专项执行中的外部监督。而政治参与途径的打开，目前最可能做的第一步就是向人大代表敞开，现在已经有一些人大代表呼吁将转移支付纳入政府预算，以便于同级人大机关的监督。如果真能走出这一步，专项转移支付中的很多问题将自解，而我们的人大也能发挥更大的作用，在组织学习中逐渐成长起来，为更进一步的公民参与铺路。

参考文献：

李萍 (主编):《中国政府间财政关系图解》,北京:中国财政经济出版社,2006年。

Robin Bordway and Anwar Shah (eds.), Intergovernmental fiscal transfers: principles and practice. Washington DC: The World Bank, 2005.

金人庆:《关于规范财政转移支付情况的报告》,2007年6月27日,
<http://www.law-lib.com/fzdt/newshtml/22/20070628082247.htm>。

李金华:《2006年中央预算执行审计报告》,2007年6月27日,<http://news.qq.com/a/20070627/002784.htm>。

王仕军:《“跑部钱进”向何方——如此“转移支付”必导向“坏的市场经济”》,《中国改革》,2005年01期。

龚军安:《“跑部钱进”突击花钱 四大问题引起热议》,《检察日报》,2007年7月3日,
http://www.lianzheng.com.cn/html/xwtp_zx/20070704111111633.htm。

宋超、绍智:《完善我国专项转移支付制度的初步研究》,《经济研究参考》,2004年第51期。

马骏:《中国公共预算改革的目标选择:近期目标与远期目标》,《中央财经大学学报》,2005年第10期。

The Political Logic of Specific-Purpose Transfers in China

Zhou Mei-duo¹, Yan Xue-yong²

(1. Wu Yi University, Jiangmen 529020, China ; 2. Sun

Yat-sen University, Guangzhou 510275, China)

Abstract: The Specific-Purpose Transfers (SPTs) of China are in a dilemma: on the one hand, there are many problems in the process of their distribution and implementation, academics and practitioners have made many critics on them; on the other hand, SPTs are still playing a significant role in the transfer-system of China. What makes the dilemma? What is the logic of China's SPTs? This essay tries to explain the political logic of SPTs in China and make some suggestions from the post-modern administration perspective.

Key words: Specific-Purpose Transfers; political logic; post-modern