

科学划分支出责任 夯实财政体制基础

■ 姚绍学 刘文洲 赵宏亮

研究各级政府责权和财政支出责任纵向配置、合理划分各级政府间财政支出责任,是财政体制管理的一项基础性、长远性工作。近年来,为破除体制性障碍、促进全省经济社会又好又快发展,河北在全国率先探索开展了省以下政府间财政支出责任划分改革试点。

科学划分政府间财政支出责任 势在必行

政府间事权界定和财政支出责任划分是财政体制的基础环节。1994年实行分税制财政体制以来,尽管中央与地方政府之间的事权有一个总体划分,但过于粗放,支出责任界定仍然不够清晰、缺少可操作性,无论是从中央政府对地方政府角度看,还是从省以下地方各级政府的角度看,支出责任划分方面存在的问题都还比较突出。一是政府与市场边界不清晰,导致部分财政资金尚未完全退出竞争性领域,而一些公共事务的财政投入力度仍有不足,财政越位、缺位的问题尚未从根本上得到解决。二是政府间事权划分不明确。宪法对各级政府的事权划分只是作了原则性规定,在一些具体事务上,中央与地方政府的职责权限划分并不十分明确,特别是在经济性事务的划分上较为模糊,在具体处理上不易把握。三是政府间事权配置不适宜。一方面,下级政府在部分领域承担了应由上级政府承担的事权,责任能力不足;另一方面,属于地方的事务中央也承担了一部分。四是省以下政府间

财政支出责任划分更为模糊,差异较大。受此影响,财力与事权难以准确匹配,专款设置不合理、规模偏大等转移支付制度方面的问题难以有效解决,政府绩效考核工作也难以稳步推进。

基于上述背景,河北按照有利于深化财政改革、规范财政管理,有利于构建责权一致、高效规范的财政体制,有利于政府机构职能转变、提高行政效率的要求,积极、稳妥地开展了省以下政府间财政支出责任研究及具体划分工作。

全面、清晰、科学地划分 政府间财政支出责任

河北省以下政府间财政支出责任划分,以科学发展观为指导,以处理好政府与市场关系为前提,以当前政府间的职责划分为基础,以符合市场经济要求和适应公共财政需要为核心,以解决财政职能越位、缺位和错位问题为突破口,充分利用经济体制转轨所带来的财政管理创新空间,努力实现地方财政支出责任在省、市、县各级政府之间全面、清晰、科学、高效地配置,形成划分科学、责权匹配、集散适度、调控有力的配置格局。全面,就是界定地方财政支出责任的范围不但对当前既有的各级支出全覆盖,而且涵盖了应由地方政府承担的未安排支出。清晰,就是以政府收支分类改革中的支出功能分类和支出经济分类为主线,列出所有的地方财政支出责任事项,并指出每项支出责任的负担级次、数额或比例。科学,就是

考虑到地方公共物品的层次性、效益外溢性以及地方政府提供公共物品的效率性、公平性、民主性,合理划分省以下政府间财政支出责任。高效,就是在处理好地方政府与市场关系的基础上,按照市场经济和公共财政要求,强化基层财政的基本保障和促进经济社会发展功能,增强省政府统筹城乡发展和区域发展的能力。

为深入开展省以下政府间财政支出责任划分,河北在学习借鉴市场经济国家政府间财政关系划分的一般理论和原则基础上,提出了支出责任划分的五条基本原则:一是按照公共经济理论确定政府与市场的边界,合理划分政府与市场的责任。二是按照公共财政理论确定财政支出的覆盖范围,政府要能够按照社会公众的集体意愿为社会提供市场机制无法有效提供的公共产品和公共服务。三是按照公共物品层次性理论研究政府间分级负担和共同负担办法,建立起支出责任由多级政府共同负担的科学、合理的分担机制。四是按照收益范围理论研究政府间财政的负担比例,主要根据某些社会共同事务的“外溢”程度来划分各级支出责任的大小。五是按照再分配与平衡理论研究政府间财政支出责任的调控能力,上级政府承担对下级政府财力差异的财政支出责任。

政府间财政支出责任划分 取得初步成效

开展省以下政府间财政支出责任划



河北省涉县涉城镇上清凉村发放粮食直补现场

分工作,可资借鉴的做法较少。河北立足省情,以政府层级划分作为支出责任划分的前提,按照一级政府、一级财政要求,省以下政府间财政支出责任划分应当划分为省与市、市与县、县与乡三个层面。考虑农村税费改革后县与乡镇政府间职责、财政支出责任将重新界定,河北省在研究支出责任划分时,只涉及省与市、市与县两个层面。同时,借鉴了国家政府收支分类改革经验做法,参考了政府支出分类框架模式,构建省以下支出责任划分基本框架。支出责任划分力争做到全覆盖、与支出事项内涵相一致、与法律法规要求相一致、便于实际操作。河北的探索收到了初步成效,主要表现在以下几个方面:

1. 初步搭起了财政支出责任划分的基本框架。以政府收支分类改革后实行的支出功能分类和经济分类科目为参考,按照省内支出全覆盖的要求初步归纳出了一般公共服务、国防、公共安全、教育、科学技术、文化文物、社会保障和就业、医疗卫生、环境保护、城乡社区事务、农业、交通运输、经济发展与调节、人口与计划生育、体育、传媒、国土资源管理、市场监管等18类249项财政支出责任。

其中,中央承担10项,占总数的4%;地方承担161项,占总数的64.7%;中央与地方共担支出责任78项,占总数的31.3%。涉及地方政府间支出责任的,每一项支出责任在省、市、县的配置和支出责任调整都提出了具体意见。

2. 政府间财政支出责任划分改革试点取得成功。2008年,河北开展了省以下政府间财政支出责任划分改革试点,按照区别轻重缓急、循序渐进的原则,尽量选择涉及经济社会事业发展主要领域同时政策依据比较充分、支出责任界定相对容易的事项优先进行,共选取了涉及公共安全、民族宗教事务、农村义务教育、城市义务教育、文物保护、医疗卫生、社会保障与就业、污染防治、农业资源保护、水库移民后期扶持、农村公路建设与养护、土地资源管理12类47项具体支出责任事项进行了首批试点。规定凡属省、市政府承担的支出,同级财政要全额保障经费,不得以任何形式转嫁给县和乡;省、市政府委托县乡政府承办的事务,要足额安排专项经费,不留资金缺口;属于共同的事务,要尽可能降低财政困难县乡的资金负担比例;属于跨区域的公共事务,要根据

各方面受益情况,充分考虑县乡财政实际承受能力,合理确定分担比例。为进一步理顺地方政府间财政关系,健全各级政府财力与责权相匹配的体制,推进基本公共服务均等化,在总结经验的基础上,2009年扩大试点,事项由2008年的47项扩大到2009年的114项。

3. 以支出责任划分为突破口,为从根本上改革完善省以下财政体制奠定了基础。根据各级政府的财政支出责任以及收入分布结构,合理确定各级政府财政收入占全省财政收入的比重。市以下人均财力差距较小的地区,要适当降低市级财政收入比重,保证基层财政有稳定的收入来源,调动基层政府组织收入的积极性。同时,进一步完善省以下转移支付制度。一是加大一般转移支付力度。省、市级财政采取有效措施,帮助解决县、乡财政困难,保障县乡机关事业单位工作人员工资和政权正常运转等基本财政支出需求。省、市级政府切实承担起分级管理的应尽职责,除了中央财政下达的转移支付资金外,通过优化财政支出结构、压缩本级支出和专项拨款等方式,积极筹措资金,增加一般性转移支付资金规模,加大对财政困难县、乡的支持力度。二是改革专项转移支付制度。在科学合理划分各级财政支出责任的基础上,调整专项转移支付结构。该下放下级财政的支出,下划基数下放事权;该上划的支出责任,切实加以保障。同时,研究收缩专项转移支付范围,主要包括社会保障、基础教育、公共卫生、贫困地区交通等。三是改进转移支付方法。根据不同市县经济发展水平和收入差距,以及影响财政收支的客观因素,核定各市县标准化收入和标准支出,合理确定对市县的转移支付数额。转移支付的测算分配既立足于解决财政困难县乡实际问题,又体现科学规范、公平公正、控编减员的正确导向和要求。

(作者单位:河北省财政厅)

责任编辑 刘慧娟