

加强财政监督 规范地方财政竞争

■何军冉戎

由于行政区域的独立性,在中央政府对地方经济发展进行绩效评估的过程中,省、市、县、乡各级地方政府之间必然出现纵向、横向以及纵横交错的财政竞争行为,即在中央政府的统一管理下,各地方政府因地制宜,朝着培植和养育税源的方向,结合地方需要和地方特色安排财政支出,促进地方经济优先发展。当前,我国地方政府财政竞争存在许多问题,在促进地方经济优先发展的同时,也给地方经济发展造成许多负面影响。

1. 滥用税收优惠,导致税收流失。一些地方政府片面追求招商引资的规模和数量,常常滥开税收优惠的口子,如突破现行税法规定,擅自暗地越权变相减免,对企业已经缴纳的税收以财政奖励或补贴等各种名义返还给企业;允许一些企业打上从事投资于高新技术、公共基础设施、农业、环境保护、节能节水、安全生产等项目的招牌,享受国家规定的优惠政策;干预税收执法过程,有意放松管制,对有的企业故意延长纳税期限或免于稽查等。

2. 违规征用耕地,破坏社会和谐。为了加快工业化、城镇化进程,同时通过“土地财政”增加地方财政收入,部分地方政府不顾弱势群体利益,特别是农民群体的利益,违法、违规征用耕地。农村居民离开了具有最后一道保障线作用的土地,换得的只是几万元甚至更少的补偿费用。

3. 地方保护主义盛行,制约经济结构优化。地方政府在财政竞争中,为了培植和养育税源,较普遍地限制外地市场的产品、技术、服务进入本地市场;使用具有行政约束力的“政府建议”,促使本地区的单位优先购买本地区的商品;限制本地区的商品、技术、原材料外溢,等等。当前,地方保护主义严重制约着我国生产要素市场的发育、商品市场的发展和经济结构的优化。

4. 地方债务膨胀,财政风险积聚。在目前的财税制度安排下,地方政府不能发行地方公债,没有直接的融资渠道。为了上项目、兴建设,加上形象工程、政绩工程的冲动,地方政府经常以政府担保、企业借款的形式筹集资金。但是,地方投资的短期行为明显,“期内借贷、任内使用、下任偿还”似乎已经成为潜规则。地方财政或有负债、隐性负债越积越大,却没有相应的债务偿还机制,导致财政风险不断加大。

5. 负外部效应无人治理,阻碍经济发展方式转变。为了扩大税基,一些地方政府经常引入“税高利大”却带有负外部效

应的投资项目。在生态环境保护的压力下,地方政府又将这类项目安排在地域交界处,以减少辖区内的负外部效应。因此,地区间“相互扯皮、推脱责任”时有发生,外部性问题无法解决,粗放型经济增长方式难以转变。

为了规范地方财政竞争行为,尤其是规范地方政府之间愈演愈烈的招商引资竞争和财政支出竞争,使地方政府的“经济赶超”符合全面、协调、可持续发展的要求,需要进一步加强财政监督。

1. 加强财政内部监督。目前的财政监督主要集中在对纳税人纳税行为的监督,而对财政内部的监督,如对税务部门税款征收入库的监督、税收减免审批的监督、地方政府干预税收征管的监督、财政补贴发放的监督不够深入。因此,在财政监督中,应该针对税收优惠、财政补贴这些涉及地方财政竞争的项目进行归类 and 专项管理,建立企业税收优惠、财政补贴检查备案制度,并将其作为财政监督的重点。同时,加大对违法、违规人员的处罚力度。

2. 建立大型公共项目负责人终生负责制。现行的财政监督运行模式基本上还是传统计划体制模式,财政监督部门缺乏独立性,财政监督更多地是以行政导向为主,而不是以风险导向、效益导向为主。应建立和完善地方政府大型公共项目负责人制度,从制度上约束形象工程、政绩工程。只有实行地方政府负责人对大型公共项目的终生负责制,才能做好对地方大型公共项目资金来源、收益分配、长期效益的管理,才能做好对政府财政担保资金、政府直接借款偿还能力的分析预测,使财政监督从“行政导向型”转化为“风险导向型”。

3. 建立全方位的财政监督体系。目前,财政监督、审计监督、社会监督、中介机构监督之间的关系没有理顺,相互之间缺乏沟通、协调,缺乏相互制约的机制。财政监督部门与其他政府经济管理部门合作也不多,信息共享程度低,行政成本和财政监督成本过高。财政监督部门应联合审计、工商、银行、社会监督部门、中介机构等,对地方政府发展经济的能力、历年负债进行量化的数字管理,建立财政监督的数据库,进而对政府各种不同的收支行为进行风险评级,逐步化解地方财政风险。通过建立全方位的财政监督体系和财政风险预警机制,真正实现“风险导向型”的财政监督。^[1]

(作者单位:重庆师范大学 重庆三峡学院)

责任编辑 廖奎