

对城区财政改革与发展的思考

陈晓勇 | 易凌云 | 毛天罡

近年来，湖南省株洲市芦淞区积极实施包括预算管理、财政信息化、政府采购等一系列财政改革措施，城区财政总体运行平稳，但仍存在着财政收入质量不高、政府债务日趋严重、收入分配体制不尽合理等问题。

财政收入难以持续增长，支出压力不断增大。在经历了多年收入高速增长后，近年芦淞区财政收入速度放缓。由于税源短缺，税收收入一度出现负增长，或将引发较大的支付风险。同时，财政支出呈刚性增长，需要政府花钱、财政兜底的领域越来越广。除正常支出外，教育、医疗卫生、社会保障等民生领域财政保障范围“只增不减”、保障标准“只升不降”，财政支出压力倍增；城乡一体化和新农村建设等仍需巨大投入，产业发展和企业扶持也需要大量的资金支持，财政收入与支出之间的矛盾日益凸显。

政府债务风险日趋严重，隐性负债不容小觑。为解决财政性资金不足问题，地方政府以招商引资、拍卖土地、平台举债等作为筹措资金的主要手段，由此将形成规模巨大的政府性债务。目前，芦淞区还存在数额不小的隐性负债，如历年来的财政挂账、各种欠款和社会保障资金缺口、征地拆迁农民安置资金、国企改制遗留问题、财政担保债务等，财政隐性风险需引起高度重视并加以防范。

收入分配体制不尽合理，转移支付不够规范。在现行分税制下，规模较大、

税源稳定、增收潜力大的主体税种多划归中央收入，而规模较小、税源分散、征管难度大、稳定性差的小税种多属地方收入；在共享收入的分配上，往往是中央和省、市较多，而区级政府较少。此外，在现行的财政转移支付体系中，除了少量按均等化公式计算的转移支付外，绝大部分财政资金采取税收返还、增量返还、体制补助、结算补助等形式分配。一般性转移支付规模过小，专项转移支付规模过大。转移支付资金使用效率不高，透明度较低。各种转移支付形式的政策指向不明确，不够规范。

针对上述问题，笔者提出如下建议：

促进财政收入三量齐升，壮大公共财政实力。一是将财政收入由“重总量”向“重质量”转变，按照“三量齐升”、“转型升级”的指导方针，加快培植新型财源，完善税制体系，涵养税基、做实税源，挖掘增收潜力，进一步提高财政收入占GDP、税收占财政收入“两个比重”，实现“量”的扩张和“质”的提升。二是坚持依法征收、应收尽收，严格税收管理，创新征收方式。

加强债务管理，防范财政风险。一是完善地方政府债务管理。在充分考虑财政承担能力的基础上，科学合理地制定政府举债的中长期计划，严格界定债务资金的投向范围，发挥资金效益，逐步推进将政府债务纳入财政预算管理。二是建立政府债务监测预警机制。设定地方政府债务监测指标，通过指标监

测，发挥风险提示和预警功能，辅助政府债务管理决策。三是建立财政后备基金。在经济快速增长年份，将财政收支盈余部分作为财政后备基金，存入财政储备专户；当经济进入调整期，可将财政储备基金用于应对突发性的减收增支，以此消除经济周期对财政收入的影响，保证政府公共服务水平的稳定。四是规范政府债务管理。设置专门内设机构，逐步将债务收支纳入到部门综合预算编制，建立政府债务良性运行机制，设置政府债务信用评级机制，债务与绩效考核挂钩，明确举债责任，探索防范和化解地方政府债务风险的新途径，实现政府债务的规范化、科学化管理。

健全地方税制，优化转移支付结构。一是加快地方税的改革步伐，合理设置税类和税种。可将与地方密切相关的消费税、企业所得税、个人所得税、资源税和房地产税等作为地方的主体税种；可结合当地经济和社会状况，在本地区开征如烟叶税等特产税、地方消费税等税种。二是优化财政转移支付结构，实现公共服务均等化。改革现有的财政转移支付模式，实行以纵向为主、横向为辅的财政转移支付模式，采取一般性转移支付为主、专项转移支付为辅的转移支付政策；同时强化对转移支付资金的监管，提高资金分配的透明度和使用效益。

（作者单位：湖南省株洲市芦淞区财政局）

责任编辑 黄悦