

缓解区县域财政困难的对策

□ 马通之

区县域财政是我国财政之基础,近年来区县域财政收入虽然实现了较快增长,但从总体状况来看,财政矛盾在不断加剧,财政收入增长乏力,民生类刚性支出压力加大,政府性债务规模增长迅速,如何化解区县域财政困难,促进基层财政持续健康发展,已经成为当前需要认真研究和解决的重大课题。

一、区县域财政困难的主要表现

(一) 财政增收压力加大。近年来,我国经济增速下行趋势明显,区县域经济也普遍存在下行压力,受经济增长放缓影响,区县域财政收入增长快速回落,而且回落幅度较大,这给区县财政健康运行带来很大压力。特别是国家淘汰落后产能力度的加大,区县域财政收入已难以保持较快增长,与经济运行质量和效益密切相关的流转税和所得税,扣除房地产因素和结构性减税等因素外,增长幅度也逐步收窄,基层财政保持较快增长的压力加剧。

(二) 刚性支出压力加剧。近年来,国家出台各类刚性民生支出都需要区县财政配套承担大部分财力,特别是在财政收入增长下行的背景下,区县新增财力难以保障新增刚性民生支出需求,财力与事权不匹配的矛盾在区县财政得到充分显现。同时,区县财政具有“兜底”的职责。多年来“财权集中、事权下放”的行业改革或制度安排也给区县财政带来了较大的直接或间接负担,区县财政“入不敷出”的风险在加剧。

(三) 区县政府偿债压力凸显。区县

财政受自身财力的制约,区县城市基础设施投资主要依靠政府融资,目前在对区县政府举债缺乏科学、规范、有力的约束机制下,区县政府债务存在快速增长的趋势,BT、BOT等工程承建规模也不断扩大,区县财政的偿债压力和风险也随着政府债务规模的膨胀而日趋严峻,基层财政偿债压力凸显。

(四) 政府运行成本沉重难降。主要表现在财政供养人口难以压减,人员经费支出难以降低;政府机构虽历经几次改革、调整,但政府职能并没有重大实质性变革,与职能履行相关的经费支出难以压减;政府追加事项难以遏制,政府预算约束力度较弱,超预算支出现象难以杜绝;“三公经费”支出的透明度和规范化管理仍存在一定差距,变相增加政府运行成本的行为难以禁止。

二、区县域财政困难的成因分析

(一) 经济发展活力受限。随着经济体制改革的推进,区县级国有或集体企业已经非常少,私有制中小企业是区县经济的主体,受多方面因素的影响,中小企业在做大做强方面受到很大制约,缺乏活力。一是中小企业融资难度较大,主要是融资担保渠道较窄,金融机构对中小企业的贷款投放比例较低,“融资难”问题日益突出;二是中小企业科技创新投入明显不足,政府在中小企业科技创新引导、激励方面的政策力度与现实需求存在一定差距,缺乏有力的引导和保障机制;三是在环保、节能减排方面的准入“门槛”政策在执行力上明显不足,一方面造成了环境的破坏、污染,另一方面也扰乱了市场竞争

秩序,阻碍了部分中小企业发展壮大。

(二) 财政收入存在虚增风险。一方面是考核机制的影响。上级政府对区县的考核指标中,财政收入指标完成情况起到关键作用,为确保完成上级政府下达的收入任务,区县必须想尽一切办法抓收入,助长了财政收入虚增行为;另一方面,各级政府一般在年初人代会上通过当年财政收入任务指标,这时候确定的指标存在较大的不确定性,但却成了各级政府的刚性指标,在年度执行过程中很少根据经济变动实际情况再作调整,年度内无论经济增长或下降情况如何,年终基本都会完成年初收入预算任务,存在“凑数”的嫌疑。

(三) 民生增支政策压力凸显。区县财政支出最大的压力来自于民生政策的提标扩面。近年来,在国家、省、市出台的一系列民生政策中,除上级不同程度的转移支付补助外,区县财政基本担负了大部分增支资金,成为区县财政刚性支出快速增长、财政收支矛盾日益尖锐的主要因素,区县政府在民生政策执行中的被动性已经严重影响了基层财政调控职能的发挥。

(四) 区县财力格局难以突破。一是观察历年上级对区县财政体制调整,区县财政作为基层财政,其在体制调整过程中没有“发言权”,只能被动执行,财力格局难以突破;二是事权的下放,区县政府也没有“话语权”,随着改革的不断深化,涉及经济、社会事业的改革都存在“事权”下放的趋势,区县承担了大量的“事权”成本;三是区县经济发展过程中的“行政色彩”依然很浓,既有基层经济发展体制机制方面的问题,也有不科学政绩考核造成的基层发展“短视”行

为, 区县经济如何形成独具特色、具有较强竞争力的发展格局面临艰巨挑战。

三、缓解区县财政困难的途径思考

(一) 深入推进区县域财政体制改革。财权和事权不匹配的矛盾成为制约区县财政健康发展的重要因素, 需要加快推进区县域财政体制改革。下放区县部分一般性财力, 用于弥补基本公共服务支出财力缺口, 或上级政府负担区县教育、社会保障等部分事权, 以此调整和优化各级政府财权与事权关系。在上级对区县财政体制调整期间, 对于区县因收入增长形成的财力增加部分, 建议上级政府不再统筹或上解, 让发展的财力成果更多的留给区县财政。改革完善上级对区县的转移支付制度, 一方面梳理整合各方面专项资金政策, 形成资金合力, 避免同类或功能作用相似的资金安排“政出多门”、重复安排, 另一方面减少项目类转移支付, 增加一般性转移支付, 以此减少区县财政配套资金压力, 同时改革完善上级一般性财力转移支付办法, 调动不发达地区自身发展的积极性。积极推进税收征管体制改革, 增强地方政府税收组织和调控能力, 提高税收征管效率和质量。

(二) 打破制约区县经济发展的瓶颈。通过完善法律法规、加大执法监管力度等, 充分发挥土地、信贷、财政贴息等政策杠杆作用, 引导生产要素向优势中小企业转移, 倒逼中小企业转型升级。抓好中小企业在技术创新、新产品研发、创业扶持等方面的财税政策、融资担保等政策支持力度, 激发各类人才投资创业积极性。积极引导发展地方区域性银行、地方融资担保公司, 创新国有及国有控股银行融资工具, 多渠道增加对中小企业的信贷支持, 继续深化资本市场改革, 充分发挥中小企业上市融资、债券融资等渠道的积极性, 解决好

中小企业培育、成长、成熟等不同阶段“融资难”问题。深入推进政府行政体制改革, 遵照“负面清单”概念, 清理和压减针对中小企业的行政审批事项, 为中小企业发展提供更多便利。推进区域经济发展, 根据各地方产业特色和优势, 推进上下游产业链有机衔接和整合, 破解区县域中小企业跨界发展带来的财政利益分配问题, 让区县域生产要素在更大范围内优化组合。

(三) 建立透明有序的政府举债机制。在摸清区县政府债务的基础上, 根据区县人口、财政供养人口、财力、基本公共服务保障水平等测算债务可承受总规模, 对超过政府承受能力的政府债务, 一律严禁举借新的政府债务, 并限期清理化解, 把区县政府债务纳入总体风险可控范围。探索推进政府综合财务报告制度, 将所有政府收支活动按照权责发生制原则进行核算, 全面掌握政府资产负债情况, 重点将政府直接或间接债务纳入核算体系, 全面反映区县政府财务状况。建立政府债务偿债准备金制度, 主要按一定比例从地方土地出让收入中提取和一般预算收入安排中统筹建立, 且偿债准备金规模要达到政府债务总规模一定比例以上, 提高地方举债的自律性。探索推进地方政府发债工作, 逐步建立严格、规范、透明的政府发债评估机制, 循序渐进给予地方政府适度的发债权限, 把地方政府隐性债务转化为显性债务, 同时严格控制地方政府发债资金使用范围, 主要用于满足基本公共服务, 严禁将政府债务资金投向竞争性领域。

(四) 深入推进和完善财税制度改革。继续扩大“营改增”试点范围, 减轻流通环节税收负担, 同时完善“增值税”制度, 通过提高起征点、降低税率等方式, 进一步减轻中小企业税负, 激发民间资本创业兴市活力。完善房地产税改革, 将涉及土地、房产的“税”和“费”进行整合, 并实行差别累进税率, 既要

发挥好房地产税对房地产市场的调控作用, 也要把房地产市场的真实收益反映到税收收入上来。试行环境保护税, 通过开征环境保护税, 实行累进税率, 对超过生产排放标准的企业增加惩罚性税收措施, 提高产业污染成本, 倒逼企业走内涵发展之路, 同时将环境保护税作为区县地方税种, 弥补因淘汰落后产能产生的减收影响, 增强地方推进节能减排工作的力度, 促进地方经济转型升级。完善资源税政策, 重点是加快推进资源税按价计征办法, 根据资源稀缺程度, 制定最低税率和累进税率, 把资源开采涉及的“费”变“税”, 促进资源保护和开采, 提高资源综合利用效率。

(五) 全面建立财政预算绩效管理体系。按照中央财政拟订的绩效指标体系, 抓紧建立区县级财政绩效指标体系, 重点对项目类支出预算进行合理分类, 制定绩效指标体系, 明确什么样的钱应从哪些方面考核绩效的问题。增强预算安排的绩效约束, 把人大监督、社会监督、审计监督“关口”前移, 增强对预算支出安排的监督, 变“事后”监督为“事前”监督, 同时发挥中介组织、评估机构或专家的作用, 对年度预算安排的大型项目进行“事前”充分论证和评估。完善绩效预算的反馈机制, 将预算资金的使用绩效作为下年度安排预算的重要依据, 同时建立绩效预算责任追究机制, 严肃追究财政资金使用中效益低下、铺张浪费或截留挪用等违纪违规行为。探索建立滚动预算管理制度, 在做好年度预算的基础上, 结合中长期经济社会发展规划, 拟订中长期财政预算, 增强预算安排的前瞻性和导向性, 以更好地发挥财政的政策导向作用, 同时结合结余和结转资金使用情况, 有针对性地完善年度预算支出结构, 增强预算安排的约束性、科学性和规范性。

(作者单位: 山东省淄博市淄川区财政局)

责任编辑 李艳芝