

质量财政建设探究

□袁春钰

当前,面对经济下行压力,地方财政收入增速减缓,支出责任无限增大,财政运行出现了较多困难。要化解财政收支矛盾,让财政发展进入良性循环轨道,一方面需要经济持续、稳定增长,另一方面也要提高财政运行质量,两者缺一不可。质量财政建设应运而生。

笔者认为,所谓质量财政,就是用质量的高低来衡量财政工作的全过程,可以理解为把质量作为财政运行的核心,组织和协调财政内部各个部门及全体财政工作人员,正确贯彻执行财政政策,履行财政职能,为公众提供满意服务而形成的一整套科学、完善、系统的财政文化、财政工作运作程序及相应的财政运行机制。质量财政是公共财政发展的产物,没有现成模式可借鉴,也没有具体考核标准,处于探索阶段,值得探究。

财政是国家治理的基础和重要支柱,科学的财税体制是优化资源配置、维护市场统一、促进社会公平、实现国家长治久安的制度保障。财政收支作为经济活动的重要组成部分,无论是宏观调控,还是微观投资、管理、监督,都必须追求最高质量,也就是经济效益和社会效益最大化。质量财政建设就是将“质量财政”分为财政收入质量、财政支出质量、财政管理质量三个部分,通过深化改革,加强管理,在稳定优化经济结构、推动转型升级、保障和改善民生等方面较好发挥财政职能作用。

一是更新理财观念。经济决定财政,而经济的主体是企业,产业结构与布局、税源的可持续性直接影响着财政收入质量。在组织收入时,不能单纯看收入规模及增幅,要看财政收入中税收收入比重、本级可用财力占全口径财政收入的比重。在安排财政支出时,要突出支出重点、支出方向,尤其要看财政在支持经济社会发展中所发挥的绩效如何。特别是安排专项支出时,不仅要考虑资金的数量、用途,还要规定财政资金的使用效益,在同等条件下,要把财政资金安排给效益较好的地区和项目,资金使用后,还要跟踪检查使用效益,彻底改变重支出轻效益的作法。

二是抓好“五个更加注重”。即在注重战术性质量措施的同时,更加注重战略性质量策划和实施,如建立一套科学规范的财政质量指标体系;在注重强化质量控制与质量改进等“硬手段”的同时,更加注重文化培训等“软措施”,如财政文化、作风建设;在注重财政运作程序的质量管理的同时,更加注重运行结果、资金效益的质量监督;在注重当前财政工作整体运行质量管理的同时,更加注重长远财源培育与经济发展的稳定性控制;在注重单独的质量控制活动的同时,更加注重把质量与工作效率相融合,完善管控体系。

三是着力提升收入质量。要转变政府对企业的扶持方式,逐步改善财源结构。积极应对我国已处于工业化中后期的阶段性特征,发挥财政资金“四

两拨千斤”的效应,支持传统产业提档升级,大力发展现代服务业,支持企业开展科技创新,着力开发高科技、高产出、高附加值的产品,增强财源后劲。要按照政府间的事权划分,调整转移支付制度。按照基本公共服务均等化和主体功能区建设的要求,构建结构优化、分配规范、激励监督有力的政府间财政转移支付制度。如逐步取消各类专款、单项结算等转移支付形式,将各类补助资金并入一般性转移支付中,落实生态补偿机制等。要规范国家与企业分配关系,依法组织收入。充分运用信息化手段,增强国家与企业分配的透明度,让政策透明、财务透明、税收透明,改变税务部门自征、自管、自查的体制,强化税收征管监督,建立以工商税收为主的公共财政收入机制,保持经济发展与财政收入同步增长。要杜绝虚假收入,不能“为数字而凑数字”,严禁空转收入、列收列支、先征后返等虚增收入行为,也不能“压库”、留存而减少收入。

四是着力提升支出效益。财政支出效益由财政支出管理水平、财政购买性支出和转移性支出决定。提高财政支出管理质量,要做到支出决策科学化、支出程序化、执行规范化、监督公开化。首先,建立健全绩效预算制度,把好资金分配第一道关口,财政预算的范围、结构和方向与政府职能的范围和方向保持一致,提高预算支出的科学性。其次,提高支出执行水平,继续完善政府采购、国库集中收付、收

我国财政专项转移支付的改革方向

□陈少强

分税制改革以来,我国财政专项转移支付在刺激投资、拉动消费、促进出口、保障和改善民生等方面发挥了重要作用。有力促进经济社会发展和政府特定政策目标的实现。但随着财政专项转移支付资金规模的不断扩大,转移支付工作出现了一些新情况、新问题,如资金分散、效率偏低、地方配套压力大、监督成本高,甚至催生腐败等。对此,有意见认为:应取消财政专项转移支付,或是转化为一般性转移;还有意见认为,应保留财政专项转移支付,但需进行改革。笔者认为,针对这些问题,财政专项转移支付确需改革,但如何进行改革,哪些财政专项转移支付需要保留,哪些应当去除整合,问题的关键先研究清楚财政专项转移支付去留的标准和依据,找准改革面临的障碍。

一、财政专项转移支付改革的主要障碍

财政专项转移支付改革的传统解释存在着一个关键性缺陷,就是离开

了政府事权这一个重要参照物,陷入了“公说公有理、婆说婆有理”的认识怪圈。作为政府转移支付体系的重要内容,财政专项转移支付改革的讨论一定要与政府事权属性联系在一起。财政专项转移支付改革切忌就事论事,离开政府事权来讨论专项转移支付改革没有意义。作者认为,财力与事权不匹配才是财政专项资金管理改革方向不清的根本所在。

(一)地方政府承担委托事权与财政专项转移支付的不匹配

财政专项转移支付的一个重要理论支撑就是“委托事权”,即上级政府基于地方政府熟悉某些事务、地缘因素以及政治等方面的考虑,将部分事务委托给下级政府,费用以上级政府对下级政府的财政专项资金形式负担,或者由上下级政府共担。实际操作中,委托事权与财力并不匹配。上级政府在交办委托任务时,没有明确下级地方政府承担委托事权的支出责任和费用分摊比例,上下级政府在资金保障方面存在不确定性,上级政府在财政专项资金安排上存在随意性,既可以多安排,也可以少安排,

专项资金不足部分由下级政府配套解决。上下级政府资金保障的随意性增大了下级政府的财政负担,也给下级政府如期、保质和保量完成上级政府的委托任务带来不确定性。

另外,委托事权还带来“委托—代理”问题。在当前社会诚信体系有待完善的情况下,上级政府为了确保下级政府严格执行财政专项资金的使用方向,必须委派监督部门和审计部门进行监督检查,监督成本十分高昂,且监督效果并不一定理想。

(二)下级地方政府本级事权与财政专项转移支付的不匹配

地方政府财力不足是正常情况,可以通过转移支付或举债等其他方式解决。上级政府通过财政专项资金和一般性转移支付资金都可以弥补地方财力的不足。仅就数字而言,相同的财政专项资金和一般性转移支付资金应该产生相同的产出。而从地方政府特定事权来看,不同的转移支付方式将产生不同的结果,专项资金用于上级政府特定目标,而一般性转移支付具有财力均衡作用。

支两条线等制度,保证和控制财政支出按预算要求执行。再次,提升支出管理水平,突出保发展、保民生两大重点,引入论证和民主参与机制,对项目支出先论证后预算,坚持“有所为、有所不为”。最后,探索建立多元化的支出保障体系,将应由社会和单位负担的部分支出从财政支出中转出去,通

过市场途径解决。

五是着力提高财政监督能力。要延伸监督触角,充分发挥财政监督职能作用,介入经济管理的各个领域,走出“以账论账”的俗套,要从资金用途和效益上进行监督。改变监督方式,由过去突击监督改为日常监督与突击监督相结合,由事后监督改为事前、事中、事后

监督趋于经常化、制度化、规范化,以提高财政监督效果。坚持查处并重,监督处罚是手段,规范管理是目的,如果重查轻处,不仅达不到监督效果,相反还会助长违纪违规行为,查处并重是达到预期效果的有效手段。

(作者单位:湖北经济学院)

责任编辑 张小莉