

经济欠发达地区如何建立和 完善公共财政体制

——贵州、海南财政管理制度改革的调查与思考

祝才●

从2000年以来，贵州省、海南省围绕建立和完善公共财政体制框架，提高财政资金分配和使用的规范性、安全性和有效性，从源头上预防和治理腐败，先后实施了以部门预算、国库集中收付、收支两条线和政府采购为主要内容的财政管理制度改革，取得了初步成效。一是完善预算分配，初步建立起部门预算的基本框架。提高了预算编制的科学性和编制水平，加强了对项目支出预算的管理和审核，预算透明度逐步增强。二是加大预算执行力度，着力推行国库集中收付和政府采购管理制度改革。贵州省已将省直80%的一级预算单位全部纳入国库集中支付改革试点范围，正在积极向二级预算单位推进。海南省省本级所有的一级预算单位和部分二级预算单位实施了国库集中支付改革，纳入集中支付的资金范围覆盖了除基本建设支出外的所有预算内资金。同时，政府采购管理制度改革全面推进，采购范围不断拓展，采购规模持续扩大。三是强化预算监督，不断改进和优化财政资金管理。

上述改革使财政资金分配使用的规范性、安全性和有效性有了较大的改善，但还存在不少困难和问题。如预算编制的准确性和预算约束力不强，

项目支出预算编审监督薄弱，绩效观念还未普遍确立；政府非税收入缺乏强有力的监督机制；市县级财政部门国库集中支付制度改革进度不平衡；政府采购预算编制不够准确和细化；采购结余资金的使用缺乏统一规范；缺乏科学的定额标准体系，难以完全摆脱传统的“基数加增长”的预算编制方法；政府性基金、预算外资金仍然实行与预算内资金不同的核定办法，真正意义上的部门综合预算尚未形成；没有建立事业发展与财力可能相结合的中长期支出规划；部分单位对国库集中收付、政府采购改革还存在错误认识，迟迟不愿进入改革范围；部分市、县“管采不分”，仍然存在政府采购管理职能缺位、执行职能越位的机制隐患，等等。

要解决上述问题，必须不断深化财政管理制度改革，逐步完善公共财政体制。

第一，以政府收支分类改革为契机，促进地方夯实财政管理制度改革基础。政府收支分类改革是建立现代财政管理制度、规范预算资金分配的一项基础性改革工作。从中央到地方，都对这项改革给予了高度的重视。但对于类似贵州、海南等经济欠发达的地区而言，他们既乐意将各项财政管

理制度改革作为寻找解决财政困难的新突破口，又担心财力、人才和技术等因素的限制，会导致许多基础性工作难以做细做实从而延缓财政管理制度改革的进程。因此，我们建议以政府收支分类改革为契机，研究采取包括适当增加对经济欠发达地区一般性转移支付和“三奖一补”资金在内的一系列措施和办法，帮助和促进地方夯实财政管理制度改革基础，为改革的深入进行创造良好的条件和环境。

第二，研究建立适当的激励约束机制，鼓励改革创新精神。财政管理制度改革越是深入，遇到阻力和困难也会越大。开弓没有回头箭，要想财政管理制度改革取得实质性成效，需要有一种迎难而上、敢于实践、勇于探索的改革创新精神。建议研究建立适当的激励约束机制，对于锐意改革创新的地区给予适当的政策优惠和资金扶持，为财政管理制度改革的发展注入新的动力。此外，通过建立激励约束机制，调动地方自我发展和加强收入征管的积极性，增强地方自我约束和合理控制行政成本的主动性，引导省级政府主动承担调节辖区内纵向和横向财力分布的责任，加大对基层财政的一般性转移支付力度。

第三，加快“金财工程”建设步伐，

中央政府非税收入管理有待规范

唐桂娥 罗平 雷建辉

据不完全统计,2004年,我国中央政府非税收入规模为1627亿元,相当于本级财政收入的11.2%,与大多数市场经济国家中央政府非税收入占本级财政收入不超过10%相比,我国中央政府非税收入占比略显偏高。近期,我们对在鄂中央单位非税收入征缴情况调查中发现,中央单位在非税收入征缴工作中存在一些亟待解决的问题。如一些非税收入与政府提供的产品及服务不对称,运行效率低,甚至有些收费已经蜕变成部门或单位的既得利益,这有碍而不是有益于公民和企业合法权益的实现,有碍而不是有益于社会经济整体效率的提高。因此,很有必要对中央政府非税收入进行及时清理和规范。

确立分类原则 进行彻底清理

对现有中央政府非税收入进行一次彻底摸底清理,应对那些有着合法形式的非税收入的合理性与合法性进行实质审查,并针对不同情况区别对待。具体清理原则是:第一,对于与中央政府提供的公共服务紧密相关,名“费”实“税”的非税收入,逐步实行“费改税”,还其税收的本来面目;第二,对那些本质上属于提供私人产品或服务,应该通过市场机制收取的费用,应明确其市场化属性,变“政府收入”为中介收入或其他经营收入,由征收单位自收自支,按税法规定纳税;第三,对于确属必要的收费,应该改革现行的收缴制度,将其纳入政府收入的

总体框架,由财政部门统一管理,并配合相应的部门预算和国库集中收付制度一并实行;第四,对经清理审查已经明显不符合社会主义市场经济和公共财政体制要求,弊大于利的非税收入,应果断停征或取消。

清理现有的中央政府非税收入(主要是行政事业性收费),必然会触及与非税收入有关的部门,尤其是各非税收入征管部门的利益,这些部门可能会产生一些顾虑,一是收费权往往是管理权的直接体现,削弱收费权是否会影响到国家对特定领域和事项的管理?二是部分原有的行政事业性收费如果转为市场化收费,是否会失去对收费行为的控制?三是原有的收费取消后,原本依靠收费来补偿成本

提高信息化水平。推进和完善各项财政管理制度改革,必须建立完备的、结构清晰的政府财政资源数据库,以信息化建设来提供技术支撑。因此,加快“金财工程”建设步伐,建立财、税、库各部门信息共享系统,强化网络基础设施建设,搞好财政信息化培训,推进财政管理现代化,是我们当前迫切需要做好的又一项重要工作。在这方面需要各部门破除门户观念,积极协作

配合。

第四,加大风险防范力度,确保财政资金分配合法合理和使用安全。财政管理体制从某种意义上讲使财政资金分配权、资金调度权和拨款权相对集中,客观上存在一定的风险。因此,必须加大内外部管理制度建设,建立严格的内外部流程控制机制,以防范财政资金分配和使用风险。要不断改革和完善财政资金分配决策机制,

实行集体决策、跟踪反馈和失职追究的制度。要加强基础管理工作,特别要加强凭证和账务管理,严格抽查和对账制度,做到发现问题及时纠正。要提高技术防范能力,充分利用计算机技术发现财政资金管理上的漏洞。在财政部门内部要实行操作与监督相分离的机制,加强对重点部位、重点环节和重点岗位的监督,防止滥用权力现象的发生。●