

完善省以下财政体制 需要解决的 若干问题

李杰云 ●

当前,在县乡财政困难日益突出、且逐步呈现出普遍化、扩大化的趋势后,如何处理和构建好省以下财政体制已被提上了重要议事日程。近年来,中央对完善省以下财政体制提出了明确要求,各省也都在根据本省的具体情况积极探索。我们认为,一个科学合理的省以下财政体制必须有利于解决以下若干重大问题。

提供各级政府履行其职能必要的财力保障

一定的财力保障是各级政府有效履行职能的前提条件。收入的划分对于各级政府财力的形成极为重要,但其财力水平并不完全取决于收入的划分。财力与事权的匹配,是设计财政体制所必须解决的首要问题。构建省以下财政体制时,不论收入如何划分,支出责任如何界定,都要做到各级财政承担的支出责任与其财力的大体吻合。由于各级政府的职责不一,特别是上一层级的政府所承担的职责相对较重,而且由于各省域内市县间的发展客观上存在着显著的不平衡问题,因而在体制设计时只能在履行必要职能、提供基本公共服务上实行财力与事权的大体匹配。目前,应把保证县乡财政正常运转、行政事业单位干部职工工资的正常发放及事业的必要发展所需的财力作为基本的财力保障,收入划分总体上向省级财政的相对集中,并把省级财政对市县的财力性转移支付作为财政体制的一项重要内容加以运用,通过增加对市县的一般性转移支付补助,满足其必要的财力保障程度。

除了在体制设计上保证地方各级政府履行职能必要的财力外,还应在体制的实际运行过程中确保财力与事权的相互匹配。现实中一个普遍的现象是,上级政府对下级政府提出财政资金安排要求(如应达到的增长或支出比例、项目配套资金要求等),而并没有相应的给予下级政府必需的财

力补助,致使下级政府的财力无法保障其政府职能的正常履行。因此,在构建和完善省以下财政体制的过程中,必须对此予以规范,避免体制运行中事权转移与财力配置的不对等。否则,即使在体制设计当初遵循了各级财力与事权的基本匹配,但由于在执行过程中对下级政府下移了支出责任,致使财力保障度降低。

扭转市县间财力差距的不断扩大

区域间经济发展不平衡是我国经济发展过程中的一个显著特征。即使在省域范围内,各市县间发展不平衡问题也非常突出,各省的经济总量和财政收入主要集中在少数几个大中城市,即使像广东省这样一个经济总量和财政收入雄居全国榜首的经济发达省份,其经济总量和财政收入的70%左右主要集中在珠三角地区;而像广西这样一个经济欠发达的省区,经济总量和财政收入也主要集中在少数几个城市,2003年,南宁、柳州、桂林三市的财政收入占到全区财政收入的46%。若政府对这一发展趋势不能合理调控和引导,地区间发展不平衡问题将进一步拉大。

扭转省域内市县间财力差距的扩大,使省域内居民能够享受到大体均等的公共服务,在各市县间经济发展的差异短期内难以填平的现实下,省级财政必须对由此而引发的财力不平衡进行调节。从财政体制的角度来看,必须要通过集中经济发达市县的财力,增强省级财政的宏观调控能力,加大对经济欠发达市县的财力补助力度。可行的选择应是,将与经济增长关联度高的税收实行省级财政与市县共享,并且在分享比例上要与省内市县间发展不平衡程度相对称。越是不平衡问题比较突出的省,省级财政分享税收的比例就应该高一些,反之就可以低一些。以此加大对欠发达地区市县的财力支持力度,将省级财政所掌握和集中的财

力转移补助给财力薄弱的市县,以确保全省社会经济政策的统一实施,促进各市县经济社会事业的协调发展。

防止市级财政对县级财政不恰当的财力集中

从目前的现实来看,各省内市级经济的实力除少数市的财政经济实力较为雄厚外,绝大部分都比较弱小,其中有不少市还是在县级市的基础上建立起来的,因此市对县的拉动力极为有限,不少市在实施市管县的过程中感到心有余而力不足。为了增强市级的调控能力,或为了支持本就比较薄的市级财政,不少市级财政采取了从所管辖的县市中财力的措施,或者将省级财政对县级的补助截留一部分,使本已十分困难的县级财政进一步加剧。

为此,在构建和完善省以下财政体制时必须防止市级财政对县级财政不恰当的财力集中。所谓不恰当的财力集中,是指市级财政对县级财政的财力集中损害了县级财政的正常运行。为此,规范市对县的财政体制时,要重点解决好两个方面的问题:一是要规范市级财政对县级财政的财政体制规定,对于财政困难县且享受省对下转移支付补助的,市场财政不得再从中集中财力和参与税收分享;二是凡是省对下的转移支付补助及各项财力补助,能计算分配到县级的要直接明确分配到县,以防止市级财政对其实行截留。

激励各级发展经济培植财源的积极性

科学合理的财政体制将对经济发展产生积极的推动作用。各级政府作为一个相对独立的经济利益主体,其发展经济的内在动力除了政治因素外,主要在于能够通过发展经济得到经济利益上的好处,具体表现为本级政府提供公共产品和服务能力的增强。如果一级政府不能因其经济发展而增强财力,或者一级政府所提供的公共产品和服务所需的财力可以主要通过向上级政府的争取而得到满足,其发展地方经济的动力就会大大地削弱。

因此,构建省以下财政体制必须着力于激励各级发展经济、培植财源的积极性。在收入的划分上,必须使地方政府能够通过发展经济获得可预期的、合理的财力来源。在支出划分及转移支付制度设计上,严格把对下的转移支付目标定位于一般财力的基本均等,避免因转移支付力度大而使地方政府产生对经济发展不思进取的“惰性”。

调动各级加强财政管理的主观能动性

从整个地方财政的角度看,财政管理上的多个积极性显然要比一个积极性好。省级财政在确定对下的财政体制

时,应着力于发挥各个层级政府理财的积极性,要建立和引入适当的激励与约束机制,使各级财政的能动性得到充分的发挥。一是要把对下级财政的支持力度与下级财政困难成因和财政管理的关联程度结合起来。对于因管理粗放引发的财政困难上级财政不应帮助解决。二是要建立有利于提高财政管理水平的激励机制。如对财政供养人员的控制、财政赤字的减少、工资的正常发放等,上级财政可按一定的标准给予其奖励补助。三是凡市级财政加大对县级财力支持的,省级财政要给予一定的奖励。此外,财政管理层次的选择和省级财政应在多大程度对县级财政予以控制,应以能充分调动各级政府的理财积极性为基本准则。

促进县乡财政困难的缓解

分税制实施以来,在财政收入和经济总量不断增大的同时,县乡财政困难却不断加剧,这使人们不得不把县乡财政困难成因的目光更多地转向体制和管理上来。普遍认为,现行的分税制体制的制度设计使基层财政通过发展经济所得到的财力增量极为有限,而转移支付的增加由于更多地体现为专款的增加而难以表现为可用财力的增加,此外,财政管理上的失控(如债务规模失控、财政供养人数的失控)更使基层财政步履维艰。目前,中央已开始实行一些体制修补的措施,如中央财政从2005年开始对财政困难县实行“三奖一补”政策,也足以表明需从体制上寻求缓解县乡财政困难的对策措施。因此,在制定和完善省以下财政体制时,必须正视县乡财政困难这一客观现实,并把有利于缓解县乡财政困难做为完善省以下财政体制所必须解决的一个重要问题。在划定的地方收入当中,应使县乡财政具有稳定的、可预期的收入来源,收入在省级财政与县级财政的划分上,应照顾到县级财政这一相对弱势体的利益。在支出责任划分上,首要的是要遵循不同层级间政府职能的清晰界定,凡适宜由哪级政府履行的职能,必须由相应级次的财政承担,财力的配置应体现这一要求;其次,上级政府不得把本属于本级履行的职能转嫁给县级政府;最后,上级政府不得干预县级政府财力的安排,如对有关支出的增长比例,事业发展的目标,有关资金的配套安排等。在转移支付制度设计上,应着眼于增加困难县的可支配财力,尽可能减少专项转移支付和有条件专项拨款,增加一般性财力转移支付。要充分考虑县级财政正常运转所必需的财力要求,在收入适当向省级财政集中的同时,财力分配要体现出适当向县级财政倾斜。

(作者单位:广西壮族自治区财政厅)