

完善公共财政体系 切实解决“三农”问题

龚丽春

全面建设小康社会,构建和谐社会,重点和难点在“三农”。市场经济条件下,要从根本上解决“三农”问题,公共财政所担负的责任和作用必须通过法律形式予以规范。

现行政府组织结构职能和财政体制的矛盾由来已久,体现在事权的划分滞后于财权的划分,财权向上集中事权向下集中,尤其是农村基层政权和农民自治组织事权与财权严重脱节,而分税制中税种划分层次的不彻底性,又往往将这种脱节定格于有事权而无财权。乡村义务教育经费由农民负担就是一个典型事例。

从宪法上讲,我国公民是平等的,而一些单项的法律规范、规章制度,造成了事实上存在着严格的等级界线,城乡分进一步治加剧了这种等级差别。这种等级差别往往以个人所处的不同机构所能实际调动公有资源的能力来决定。资源的国有或全民所有、集体所有,实际所有权在政府部门或单位手里,全民和集体都是虚体的委托人,而按等级分配资源无法避免内部人控制行为,谁控制了资源的支配权,谁就享有优先的最大受益权。乡村财政应该以提供乡村公共产品为本位,以此为基础确立乡村机构和财政供养人员,但是政府(尤其是乡镇政府)一旦控制了乡村的财权,政府财政支出的事权就不可避免地出现政府偏好,政府资源的内部人控制,政府的事权也会出现内部人操纵,政府事权的确立以服从政府控制资源并服务于内部人利益的需要为标准,乡村公共产品目标偏离就是这种内部人控制的结果。

正是由于财权向上集中,事权向下集中,到了乡镇这一级财权越来越弱,体现为农业税属地方税,是以农民纳税为主的县乡财政收入的主要来源,但农业税不能随农业发展和财政需要而增加,因而不能满足乡村公共支出的实际需要,乡村公共产品的供给不能通过税收筹集,国家就赋予乡镇政府收费权,以解决农村公共产品供给问题,这就是乡村公共产品制度外供给体制。这种体制迫使乡镇政府扩张预算外资金和制度外资金,以非规范的方式筹措资金(包括供

养机构和人员的资金)来应对制度的非规范,其代价是农民负担的非规范增长。

“财权向上集中,事权向下集中”反映了中央和地方在财权和事权上的界定不明确,在习惯于上级集权的政府管理体制下,下级政府无力抗拒上级政府对于财政集权的要求。所以必须以立法的形式,强制性地规范各级政府的事权。在规规定事权的基础上,进一步规定相应的财权,财权要与事权相适应,事权不能超越财权所能支撑的限度,不能超越财政能力,更不能超出公共财政的职能。否则,不仅乡村的自主权无法保障,而且决策失误的后果往往也由乡村来承担,这就会侵蚀农村经济增长的深层动力,导致农村发展的潜力减弱。因此,必须制定乡村财政资源乡村自主治理制度。除了需要国家来完成的乡村义务教育、公共安全、公共卫生事业及社会保障外,乡村地方性公共产品应由农民的自治组织说了算,农民的事情农民办,农民才真正有兴趣和积极性去办。政府需要克制自己做“好事”的冲动,更不能以“逼民致富”为借口,采取非规范的方式筹措发展资源,增加农民负担。同时,化乡村自治组织的自主治理力度。相对国家政权组织的能力来说,乡村组织权力是很弱的,只有自治能力的增加,民主意识的扩大,农民政治参与的积极性才会提高,抗拒政府内部人控制的力量也就越强。

公共财政是以满足整个社会的公共需要口径界定财政职能范围的,并以此构建政府的财政收支体系,对于减轻农民负担、促进农村基础设施建设及各项社会事业发展乃至“三农”问题有着深刻的制度性影响。

1. 公共财政体制的公共性有利于减轻农民负担的诱致性制度变迁。公共财政着眼于社会整体的公共需要,将农村和城市作为一个整体,向全社会成员提供公共服务,全体社会成员联合消费,共同受益。公共财政体制取消带有局限性的城乡二元结构体制,将引导一部分农民向比较收益较好的城市转移,并与城市居民一样平等地享受公共财政提供的福利,社会将更稳定。可见,公共财政体制树立了一种公

行政事业单位国有经营类资产收益管理初探

刘启凤

行政事业单位的国有经营类资产是国有资产的重要组成部分,其收益与税收、基金、规费等收入一样,同属财政收入。由于行政事业单位可获得收益的国有经营类资产在数量与国有企业的资产相比,总量偏小,又属非税收入,所以,对行政事业单位国有经营类资产收益的监管一直没有给予应有的重视,使得这一本属财政的收入,长期处于监管的盲区。行政事业单位国有经营类资产收益成了机关部门中分配不公、挥霍浪费、滋生腐败的诱因之一。因此,尽快加强对行政事业单位国有经营类资产收益的管理,对增加财政收入,防止国有资产流失,促进廉政建设,构建和谐社会都具有积极的意义。

国有经营类资产收益流失惊人

政府作为所有者,对众多分散在机关部门中的行政事业单位国有经营类资产收益存在着过度放权和重产权处置、轻资产收益的问题,造成所有者缺位、使用者越位现象。加之此类资产有些在形成之初并非直接用于经营,或者没有体现出经营的价值,使得所有者认为,既然没有经营价值,也就无需对收益进行管理。从财政检查的实践看,这部分资

产主要呈现以下特点:

1. 范围扩大,数量增加。办公用房改、转为经营用房的数量呈上升趋势;培训中心(学校)用于经营活动,闲置办公设施、事业设备时常租赁、出借,研究、试验院所(基地)参与经营活动不断增多;车、船类交通工具等资产被有偿使用不在少数将属于财政供养的在编人员有偿使用等等。凡是能被市场主体利用的,不论是动产还是不动产或者编内人员,都可以用来获取收益。

2. 管理混乱,价值低估。目前对绝大多数行政事业单位国有经营类资产收益的管理尚无操作的刚性制度来约束。首先是资产账目不实,不能真实反映资产的经营价值。如国有房产被用于经营后,有的只有房屋名称无具体地点,有的只记载面积而无用途,有的甚至干脆不作记载,造成资产明细账不明不细。对国有经营类资产的承包、租赁的操作随意性较大,由个别领导独断决定:长官定价,出让底价不评估;内幕交易,出让信息不公开;内部协商,成交价款不竞争;草率签约,合同条款留漏洞。

3. 隐瞒收益,国资流失。因为行政事业单位国有经营类资产收益属非税收入,所以大多数不在单位法定账簿中

共服务的机制,提供了农民自由流动以享受政府提供公共产品的机会,大大地解放了农村剩余生产能力。

2. 建立公共财政体制有利于推动乡镇机构制度的强制性变迁。公共财政以农村的公共需要为前提,农民需要什么样的公共产品,由农民自己决定,乡镇政府事权少了,机构和人员精简也就顺理成章,乡镇机构制度也就会在外在强制性压力下变迁。

3. 建立公共财政体制有利于推动农村税费制度的强制性变迁。税费改革从根本上切断了基层政府向农民伸手的依据,并给了农民抵抗政府乱伸手的法律武器。公共财政体

制的建立将从根本上解决现有税费减增循环的困境,“交足国家的”之后,属于国家在农村的公共事务,由公共财政提供资金予以保障,这将强制引导税费制度变迁。

4. 建立公共财政体制有利于推动义务教育制度的强制性变迁。公共财政将义务教育视为纯公共产品,纳入国家整体的目标,而不仅仅是县乡政府的目标。因此,只有建立公共财政,义务教育纳入了中央政府全盘考虑,才能保证农村义务教育有稳定的资金支持,从根本上解决义务教育给农民带来的负担。

(作者单位:江西省新余高等专科学校)