

# 地方政府应创造性地落实 国家宏观调控政策

○ 成军



2004年以来,通过控制信贷和土地两大闸门,使固定资产投资过热的势头得到了有效控制,宏观调控取得了显著效果,但此次宏观调控综合运用了经济和行政手段,通过行政手段调控经济的弊端逐步显现出来,宏观调控的滞后效应进一步释放,部分符合国家产业政策的重点项目建设也受到不同程度的影响,企业普遍反映资金紧张,投资者特别是民营企业家的投资信心受到了较大影响。为了消除这些不利影响,确保地方财政经济的健康持续发展,地方政府必须改变过去沿用管项目,管个案的传统微观调控方法,要有新思路、新手段,规范行政职能,完善财政管理体制,创造性地贯彻落实国家宏观调控政策。

## 落实国家宏观调控政策 必须规范地方政府职能

(一)分清政府与市场的边界,消除地方政府主导资源配置的影子。地方政府必须建立科学的发展观和政绩观,管理区域经济应以经济手段为主,行政干预为辅。一方面,统一认识,与中央保持一致,减少对固定资产投资,特别是减少对钢铁、水泥、建材等国家重点调控行业投资的不必要行政干预,不再向钢铁、水泥等一般竞争

性行业直接投资,也不再通过在电力、财税、土地等方面采取某些优惠措施对特定行业提供支持,消除地方政府主导资源配置的影子,还市场经济本色;另一方面,将政府促进地方经济发展明确定位在主要为市场主体服务和创造良好发展环境上,通过规范税收减免,加强对公共资源管理等市场化的方式,提高政府协调能力,支持和推动市场内在机制的生成与发育,使市场机制的运行和传导更有效,充分发挥市场配置资源的基础性作用。

(二)进一步完善区域间的产业发展规则。地方政府应完善区域间产业发展规划,实行统筹兼顾、合理引导和分类指导政策,强化区域经济发展特色,并建立地方政府决策信息发布制度。首先,应加大地方经济支柱产业的结构调整和产业整合力度,形成各区域间不同的主导产业及相关产业群,提高主导产业的竞争力。促进投资过度的钢铁产业整合,调整品种结构,增加板材、热轧卷板以及薄板生产,水泥应增加新型干法生产能力,确保有市场、有效益、符合产业政策和环保标准项目建设,使固定资产投资继续保持一定的投资规模和增长速度,防止工业、投资等支撑经济增长的主要因素出现较大波动,保证地方经济支柱产业的健康发展。其次,应贯彻“五个统筹”要求,

加大对经济社会发展薄弱环节的支持力度,对三次产业结构及其投资结构进行优化调整。调整财政支出结构,积极争取国债资金,将政府投资转向环境保护、卫生防疫、教育等领域;着力解决民营企业发展中的困难,积极推动中小企业信用担保体系建设,通过贴息、担保等方式引导中小民营企业投向农副食品加工业、食品制造业、饮料制造业等行业;科学地协调投资与消费的比例关系,增强消费和出口对经济增长的拉动力,从而达到地方经济结构的整体优化,协调推进各项社会事业的发展。

(三)建立国外和省外投资准入机制,给各种类型非国有企业平等的经济社会地位和较宽松发展环境。作为地方国有企业直接出资者的地方政府,受计划经济管理意识的影响,习惯利用自己掌握的土地、能源、税收、重要原材料等公共资源来支持国有企业投资和经营从而达到发展区域经济的目,这必然造成地方国有企业在国家宏观调控行业和地方经济支柱行业一直保持着相对的优势地位。中西部地区多是靠本地资源推动的内循环经济,地方政府受现有体制约束,再加上国有企业自身局限性,单靠区域经济内部循环很难实现经济振兴。因此,地方政府必须推行行政管理体制改革,规范行政审批制

度，建立国外和省外投资准入机制，通过规范市场或行业准入彻底打开各种类型非国有企业所有制的资本准入大门，利用外部环境打破地方政府主导、国有企业垄断的工业产业结构框架，优化区域经济所有制结构，形成本地资源合理开发和综合利用的开放式的经济运行新模式。在这种新模式下，各种类型所有制企业自主经营、自主投资，真正实现谁投资、谁决策、谁受益、谁承担风险。

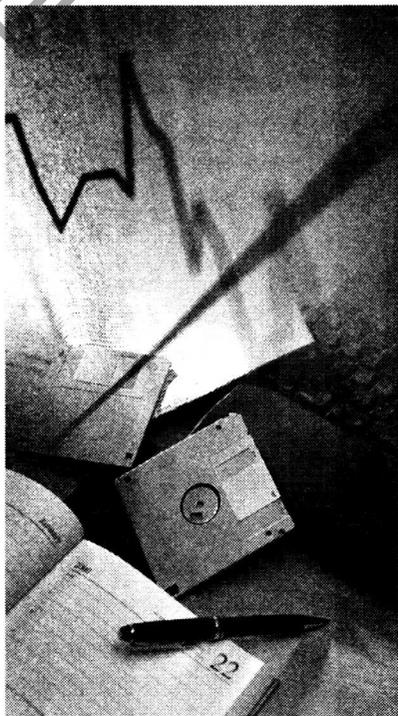
### 落实国家宏观调控政策的根本在于完善省以下财政管理体制

国家宏观调控只能解决地方经济运行和投资问题中一些比较急迫的问题，而解决深层次的问题还是要靠完善省以下财政管理体制改革，在正确处理政府与市场的关系基础上，明确各级政府职能和财政支出责任，合理划分各级政府间财政收入范围，并建立科学合理的转移支付制度，着力解决财政收入的纵向分配不均衡，从体制、机制上、深层次上解决地方财政经济中存在的各种矛盾和问题。

(一) 明确各级政府职能和财政支出责任。明确省以下地方政府间管理职能应有不同的侧重点，并以法律形式加以规范。省级政府应侧重于本行政区域内的经济宏观调控、政策制定、行业管理及监督责权，管理全省性和省内跨区域的公共管理事务；市、县级政府则侧重于中央与地方政策的执行和规划的实施等执行性公共事务管理责任，负责辖区内需要执行的，与辖区利益最直接的、能够独立完成和负担的公共管理事务。在总体上与政府职能相一致的基础上，遵循兼顾效率与公平、正效益成本补偿、辖区

居民收益等原则，进而明确划分省以下政府间财政支出责任，使各级政府成为真正的一级相对独立的理财实体。属于省、市两级政府承担的财政支出责任，不能以任何形式转嫁给县乡财政，既不能越位、又不能缺位，在纵向上形成划分科学、责权匹配与集散适度的配置格局。对于各级地方政府共同承担的公共事务及财政支出责任，应依法明确规定各自承担的责权，并建立相应的财政支出分担机制，根据各方受益程度和基层财政承受能力来确定合理的分担比例。

(二) 合理划分各级政府间财政收入范围。省级按比例分享增值税、营业税、企业所得税、个人所得税，其他税种应全部下划市县两级，适当增强财政困难县乡财力。市级对县市级要从有利于县市政府职能转变和县域经济发展的角度来划分收入，将经济调节作用强的税种作为共享收入，其它税种作为县市级收入；市对其辖区要从有利于城市协调发展、发挥整体功能出发划分收入，涉及经济发展与城市建



设的税种作为市级收入，规模小、税源分散、便于区级征管的税种作为区级收入，同经济发展联系密切但税源分散、征管难度较大的税种原则上作为共享收入。县对经济实力较强的乡镇实行分税制按照本级政府职责和财政支出责任划分收入；县对经济发展水平低的乡镇实行县级收支统管体制，由县级财政以核定收支、考核奖惩等方式统筹保障基本支出需要。合理划分政府间财政收入范围，为各级政府提供规范的税收和财源，可以避免基层政府在面临国家宏观调控和发展地方经济的两难境界时，为了维持基层政权的正常运转和既得利益，不顾国家政策约束，通过过度挖掘资源、牺牲环境等短期行为来实现生存现象的发生。

(三) 建立科学合理的转移支付制度。根据目前地方财力总量比较小、转移支付总量比较少的现状，应建立科学合理的稳定转移支付制度，扭转省以下纵向财力差距扩大的趋势，实现地区间财力配置的相对平衡，形成各级地方政府的自我积累机制。加大一般转移支付的规模和力度，减少对下级财政支出的政策干预和直接领导，缓解县乡财政困难，给基层政府更大的自主权，用于解决其他项目的缺口问题，同时增强一般转移支付的测算和分配的科学性，以提高一般转移支付的整体性和综合性。逐步减少专项转移支付的类别和规模，并将其补助范围相对集中到义务教育、社会保障、扶贫救灾、环境保护、公共交通等主要项目上，并建立规范的专项转移支付方案，按照不同用途对专项转移支付方案进行分类设计，减少对下分配专项资金的随意性，提高专项转移支付的效率。

(作者单位：河北省财政厅科研院所)