

缓解县乡财政困难中 几个值得研究的问题

○ 全国人大代表 广西财政厅厅长 刘铭达

广西用了3年左右的时间,采取微调自治区以下财政体制、加大对困难县乡的转移支付力度,以及专项支持县乡公共基础设施建设等多项措施,来缓解县乡财政困难,目前已取得了一定的成效。近期财政部出台了一系列措施,包括完善省以下财政体制、实施“三奖一补”办法、改革和完善转移支付制度、继续深化农村税费改革等等,这无疑将对进一步缓解县乡财政困难产生积极作用。在这个过程中,有几个问题需要认真研究和解决。

帮助县乡缓解财政困难,关键要帮什么?

实际上就是县乡最需要我们帮什么?经过大量的调研发现,县乡最需要、也是最关键的有两点,首先是支持县乡经济发展的财政政策、措施以及其他政策措施,其次是支持县乡扫除经济发展环境方面的障碍。中央目前采取的措施,重点放在财力补助方面,广西的主要措施也集中在财力支持上,而在研究发挥财政资金“四两拨千斤”的引导作用和市场主导作用方面,我们做得还不够。就支持县乡来说,由于县乡财政管理水平低,仅仅靠上级

给予财力支持很难缓解县乡财政困难,还应多在体制、机制上下功夫。

在体制方面,目前许多地方正在探索“省管县”模式,有一些地方已经取得了经验。广西市管县的行政区划直到2003年才基本完成。由于城市规模小(管几个县),经济实力弱,有的新建市一年的财政收入才有六七个亿。如果财政上市不管县,那么,市一级政府发展经济的作用空间将会极大受限。一级政府要一级财政支持,如果财政实行由自治区直接管县,现行行政管理体制就会受到挑战。比如,南宁、柳州、桂林3市财政收入占全区财政收入近50%,共管了20多个县,并都管得比较好。南宁市2004、2005年安排给所属县的财力补助达5亿元,柳州、桂林两市对县也有支持。几亿元在其它省区不算多,但在广西却是举足轻重。自治区本级目前一年的财政收入只有30多亿元,却担负了全区150多亿元的支出重任。如果把南宁、柳州、桂林三市所管的县全部拿到自治区来管,对这些县的财力支持责任全压到区本级,那么,本已困难的区财政将更加困难,哪有能力支持其他更困难的县。如果实行区直管县,市对

县的经济发展和财政增收的关心程度是否会打折扣,这是一个值得观察和研究的问题。也正是为了避免这个问题,广西在改革区对下财政体制时,把自治区和市对县的责权通过制度确定下来,在实行市管县的框架下,自治区对财力和一般性转移支付补助的账算到县,尽可能发挥自治区、市、县三级理财积极性。那些对缓解县乡财政困难贡献较大的市,自治区将给予奖励,鼓励市把财力往下倾斜,对过去那些经常拦截自治区给县乡财力补助的,或者在县乡财力还没有达到一定程度的情况下也集中县乡财力的市,广西将用制度和奖惩阻止他们继续那样做。因此,就广西而言,采取这种既与现行行政管理体制吻合、又能解决财政再分配中的现实问题的财政体制,更有利于进一步缓解县乡财政困难。当然,这还有待于更长实践的检验。

县乡债务难题如何破解?

从目前情况看,这一轮缓解县乡财政困难的政策措施还没有触动县乡债务问题。我认为至少在防止不正常的债务叠加方面,应有严厉措施,否则,新的财力支持可能会

被基层债务叠加所抵消。从县乡自身来看,如何有效防止债务叠加,目前还没有治本的办法。从更高层次来看,现在也还没有财力来解决过去的债务问题,广西也不敢去触动这个问题。据不完全统计,仅教育“两基”达标一项,广西县乡的负债就高达29亿元,债务总规模远大于这个数字。如果一方面在财力上予以大力支持,一方面对不正常债务又任其不断叠加,就很难从根本上缓解县乡财政困难。因此,现在应该采取有力措施,防止新的债务叠加,为县乡财政困难的缓解创造必要的条件。

缓解县乡财政困难能否单靠财政措施?

县乡财政困难的成因复杂,上级财政补助固然可以增加县乡财力,但难以清除县乡财政困难的综合性成因,需要采取综合性措施,而这又非财政部门一家所能,比如控制吃“皇粮”人口,采用“三奖一补”等办法会收到一定效果,但是不正确的政绩观和其它非财政因素,仍会导致吃“皇粮”人口失控,单靠财政部门显然无法解决这个问题;又比如,制止“穷高消费”,解决资金严重浪费和资金严重紧缺并存问题,如果没有党委政府、纪检监察等强力部门的重视并采取果断措施,财政部门是不可能办得到的;再比如,现在一些部门掌握了相当量的财政资金再分配权,脱离了财政的监督,资金使用散、乱、差的问题比较严重,又非常难以治理;等等。这些与财政直接相关的非财政问题,决非财政部门一家所能治理,需各级党委、政府下定决心,综合治理,才能解决。

如何做好“少米之炊”,缓解收支矛盾?

广西经济基础薄弱,财力很少,近年来,全区人均财力包括收入和支出均在全国平均水平的46%—48%左右。党的十六大提出 to 加快解决经济社会发展中的五个不协调问题,这项工作的每一个环节、每一个方面都离不开财政的支持,而且财政要挑重担。没有财力支持,任何一个不协调问题都难以解决。要实现党中央的要求,要做好西部欠发达地区的财政工作,尤其是要缓解县乡财政困难,广西提出要做好“少米之炊”。常言道,巧妇难为无米之炊,那么巧妇能不能做好“少米之炊”?又该如何当巧妇?这几年来在学习其它地区特别是西部地区经验的过程中,结合广西的财政经济实际,尝试了一些做法,也有一些成效。

一是千方百计做大经济增量。主要措施是支持经济建设,支持结构调整,解决产业发展的薄弱环节,提高经济产出能力和经济对财政的贡献水平。支持的方式不是财政直接投资办企业,而是通过贴息、担保等间接方式来引导社会资金投入到了骨干财源建设上来。在安排好吃饭资金的基础上,不仅没有压缩预算内基本建设支出,而且还筹措了20多亿元资金支持中心城市建设和“工业兴桂”战略的实施,收到了较好的效果。北海市是全国最早开放的14个沿海城市之一,20世纪90年代初炒房地产,形成泡沫经济,后来经济曾一度陷入萧条,一筹莫展。区党委、政府采纳了财政厅的建议,拿出3亿多元支持北海银滩景区改造、工业园区建设和机场改造等一些基础设施建设,效果比较明显。这两年北海市通过改善投资环境,已经吸引国内外100多

亿元各类投资,原来留下的烂尾楼现在不但销售一空,而且价格看涨。在支持北海经济建设的同时,自治区财政给广西的老工业基地柳州市5亿元,支持该市阳河工业区的开发建设,现在开发区引入和投入的资金已经超过了100亿元。财政资金真正起到了“四两拨千斤”的功效。

二是盘活资金存量。重点是盘活财政部门自己管理的资金和自治区有关部门参与再分配的财政资金及公共资源,把那些分散、杂乱的专项资金和多年压库的零碎资金尽可能地整合起来,用在刀刃上,形成集中财力办大事的观念和做法。比如支农资金、扶贫资金、农业开发资金、义务教育资金,还有福彩、体彩资金等,广西全区每年加起来都有几十亿元,但在使用上都不同程度地存在散、乱、差现象。广西这几年应用整合存量、动用结余等办法集中财力办了几件大事,实际效果反证了财政资金的使用不宜过于分散。当然,财力集中也有风险,关键是能否用好,如果没有用在经济发展与社会发展最急需、最主要和最关键的方面,集中的程度越高,不良后果就越严重。因此,财政资金集中使用必须建立起科学、规范、民主的决策机制,以保证其正确的使用方向。

三是努力提高财政资金的使用效果。重点是在勤俭节约、合理配置财政资金并加强监督和绩效评价上下功夫。

做大增量、盘活存量、提高资金使用效果的根本途径是不断深化财政改革和创新财政管理。近6年来,广西财政厅在自治区党委、政府的正确领导下,依靠广大财政干部的智慧,实现两次理财思路创新,归结起来,也就是为了做好“少米之炊”。