

正确处理政府间财政关系 继续完善分税制财政管理体制

○ 本刊评论员

政府间财政关系是政府公共管理的重要内容。国际经验表明,政府间财政关系处理是否得当,直接体现并决定政府宏观管理的水平及效果,关系到一国经济社会能否持续发展。多年来,我国一直致力于政府间财政关系的探索与改革,历经划分收支、分级包干,财政大包干等多种体制形式。这些改革尽管曾经发挥过重要作用,但政府间财政关系长期处于中央与地方政府的博弈状态并未根本改观,讨价还价、谈判协商的特征较为明显,既不够规范,也不够稳定,中央政府的宏观调控能力不断下降。

为克服旧体制的弊端,国务院决定,从1994年起,对各省、自治区、直辖市以及计划单列市实行分税制财政管理体制,并根据情况的变化适时进行了调整和完善。在收入划分上,调整了证券交易印花税中央与地方分享比例;打破隶属关系,实施所得税收入分享改革;改革出口退税负担机制。在转移支付制度建设上,建立并逐步完善一般性转移支付和民族地区转移支付制度,配合积极财政政策和农村税费改革,出台工资性转移支付和农村税费改革转移支付。针对省以下政府间财政关系中存在的问题,国务院转发了财政部《关于完善省以下财政管理体制有关问题的意见》等等。

分税制的实施及其完善是建国以来力度最大、成效显著、影响深远的改革,较好地调动了中央和地方两个积极性,初步理顺了中央与地方(主要是中央与省级之间)的财力分配关系,淡化了政府与企业的行政隶属关系,建立了财政收入稳定增长机制,增强了中央宏观调控能力,减缓了地区间财力差距扩大的趋势,加快了基本公共服务均等化的进程,增强了国家的凝聚力,实现了从“放权让利”向“制度创新”的成功转变,有利于各级政府积极调整产业结构,促进经济发展。分税制财政体制的建立,标志着—个适应社会主义市场经济要求的财税体制框架初步形成。

但必须看到,由于种种客观条件的制约,分税制在运行中还—些问题。突出表现在,政府间支出责任划分还不够清晰,尤其是省以下财政管理体制调整不到位,财力层层向上集中,事权却有所下移,一定程度上加剧了县乡财政困难。同时,由于我国政府级次过多,收入划分的难度也—大,客观上难以像

国外那样完整地按税种划分收入,只能加大共享收入。此外,纵向与横向的财力差距仍然较大,转移支付资金分配使用的监督管理力度不够,这些问题对地方财政运行的不良影响日渐突出。

党的十六大提出了新时期全面建设小康社会的战略目标,十六届三中全会进一步明确了以五个统筹为主要内容的完善社会主义市场经济体制的方向。政府间财政关系的进一步完善应当体现上述目标的要求。根据十六大精神和“三个代表”重要思想及中央提出的新任务和新要求,新一届财政部党组提出,今后一个时期的财政工作要进一步调动各级政府做大财政收入这块蛋糕的积极性。“坚持尊重群众的首创精神,充分发挥中央和地方两个积极性”,这是—在经济—发展基础上,做大财政收入蛋糕的—重要指导原则。贯彻这一原则需要继续规范和—完善分税制财政体制,进一步明确各级政府的支出责任,完善中央对地方的财政转移支付制度,规范转移支付办法,调整和优化转移支付结构,增加—般性转移支付。当务之急是积极推进省以下财政管理体制的创新和优化,建立起更加稳固的财政收入增长激励机制,着力解决县乡财政困难。

省以下财政管理体制的调整和完善,不能就财政论财政,要从社会—经济—发展和维护社会—稳定的大局出发,协调好财政管理体制与—行政管理体制、国有资产管理体制等方面的关系,调动各级政府—公共—财政—框架下发展—经济、做大“蛋糕”,为—人民群众提供—基本—公共—服务的—积极性。在—财政—管理—级—次—上—大胆—探索,鼓励有—条件的—地方—实施“省管县”的—财政—管理体制;在—统一—税—政—的—前提—下,研究—落实—赋予—地方—适当—的—税—政—管理—权;赋予—省—以下—各—级—地方—政府—与—其所—承担—的—支出—责任—大体—相当—的—财—权—和—财—力;在—合理—划分—省—级—以下—各—级—政府—支出—和—收入—范围—的—基础—上,进—一步—规范—省—级—以下—各—级—政府—转移—支付—制度,加—大—对—基—层—财政—的—转移—支付—力—度,并—加—强—对—转移—支付—资金—在—使用—中—的—监—督—管—理。

经济—全球—化、政治—文明—化—已经—成为—当—今—世界—不—可—逆—转—的—趋势。这—对—我—国—政府—间—财政—关系—的—调整—和—完善—提出—了—更—高—要—求。只—要—我—们—以—创—新—的—精—神,勇—于—开—拓—的—锐—气—面—对—改—革,我—国—政府—间—财政—关系—必—将—日—臻—完—善。