

编者按：

为保证山西省在新形势下实现经济的可持续发展和财政收入的稳定增长，近年来山西各级财政部门，勇于探索，不断实践，建立了适应社会主义市场经济体制、确保财政职能作用有效发挥的收入、支出、平衡三大财政运行机制，并取得明显的运行成效，省本级和市级财政基本保持了预算收支平衡。他们的经验值得各地参考借鉴。

努力构筑财政运行三大机制

○ 山西省财政厅厅长 原崇信

财政工作是经济工作的重要组成部分，其配置资源、调节收入、调控经济和监督管理等职能的发挥对社会主义市场经济体制的逐步建立和完善具有重要的促进作用。财政职能作用的有效发挥，离不开合理的财政内在运行机制的有力支持。为此，近年来，山西省一直在积极探索建立适应社会主义市场经济体制的、符合山西实际的地方财政运行机制，提出了建立确保财政职能作用有效发挥的财政运行三大机制，即财政收入增长机制、财政支出管理机制和各级财政自求平衡机制，并以此作为我省财政工作的重要理财思路之一，在财政实践中不断加以发展和完善。

一、建立与经济发展相适应的财政收入增长机制

财政收入的增长与经济发展的总量、经济增长的质量和效益紧密相关。经济总量增长了，经济增长的质量和效益提高了，财政收入才有增加的基础和可能，其关系是源与流、根与叶的关系，源远流才能流长，根深才能叶茂；同时，财政对经济又具有“反哺”作用，财政收入必须随着经济的增长保持必要的、适度的增长，才能更好地发挥财政的职能作用，促进经济的持续增长。实践表明，财政收入增长与经济发展相适应的良好态势是：财政收入的增长速度适度高于 GDP 的增长速度，财政收入增长的质量随着经济增长的质量和效益的提高而不断提高。

从山西的财政实践看：近年来，在省委、省政府的正确领导下，我省通过加大基础设施建设和经济结构调整的力度，使经济规模不断扩大，经济发展水平不断提高，为财政收入的增长奠定了基础。同时，1994 年分税制财政体制的实施极大地调动了全省增加财政收入的积极性，促进了财政收入的增长。1994 年到 2001 年底，全省财政总收入共完成 1334.36 亿元，是全省建国以来财政总收入的 71%，其中 2001 年财政收入达到 229.11 亿元，全省财政收入平均年增速达到 12.64%，年增收额达到 18.5 亿元，逐步缩小了与全国财政收入增幅的差距。我省一般预算收入在全国的排队也由 1999 年的 30 位上升到 2001 年的 18 位；超亿元的县区达到了 48 个，2 亿元到 3 亿元的县区

10个, 3亿元的县区3个。财政收入增长基本实现了与经济发展总量的同步发展。

由于山西经济增长的方式还比较粗放, 财政收入的增长与经济发展不相适应的现象依然存在。一是各项事业发展对财政资金的需求旺盛, 但经济增长质量和效益的相对落后使必要的财力集中受到很大限制。二是随着所有制结构的不断变化, 适应多种经济成份发展的增收机制尚未形成, 财政收入的来源相对还比较单一, 影响了财政收入的增长。因此, 我们按照建立社会主义公共财政体制框架的总体要求, 从建立良好的财政收入增长机制、为经济健康发展创造条件和环境等方面入手, 努力促进财政收入增长与经济结构变化相适应机制的形成。

首先, 建立良好的财政收入增长机制。近年来, 全省各级财政部门积极探索公共财政体制下财源建设的方式和节约财源建设成本的途径, 树立了符合山西实际的现代理财观。我们建立了财源建设项目追踪问效制度, 制定和完善“以奖代补”的政策, 逐步建立起了规范有效的激励和约束机制。为增强国有企业发展后劲, 巩固主体财源, 我们通过执行新财会制度和制定提高折旧率、提高技术开发费、所得税返还以及“贷改投”等财政政策为企业处理历史遗留问题、增资减债数十亿元。同时, 还按照国际惯例改革了财务会计制度, 建立了企业绩效评价体系, 加强了国有资本金管理, 支持了国有企业抓大放小、兼并破产、资产重组、减员增效、建立现代企业制度的改革, 促进了其经营管理水平和经济效益的提高。此外, 我们还对非国有经济和第三产业也采取了积极的支持措施, 使其逐步成为新的财源增长点。

其次, 理顺收入分配关系, 不断完善分税制财政体制, 调动各级政府理财的积极性。省对市、市对县(市、区)、县对乡(镇)财政体制关系到各级政府的利益划分, 对财政收入增长的激励和制约作用十分明显。因此, 近年来, 我们先后3次



吉县壶口瀑布

郭中 摄

对造成市、县财力配置不够合理的体制因素进行调整, 使其进一步完善。通过科学合理划分各级财政的财权和财力, 对调动各级财政增收的积极性, 增强省级宏观调控能力和县级财力起到了积极的作用。

第三, 为经济增长提供良好的“硬”环境和“软”环境。在“硬”环境方面, 不断增加在农业、能源、交通等基础产业和基础设施及高新技术、环保方面的投入, 努力促进经济持续、健康、快速发展。据不完全统计, 从1998年到2001年底, 我省为落实中央实施的积极财政政策, 累计争取国债项目569项, 项目总投资447.8亿元, 其中国债投资109.31亿元, 建成了一大批重大的基础设施项目。此外, 从1994年到2000年底, 全省累计投入财政支农资金103.52亿元(含扶贫资金14.95亿元), 较好地改善了农业生产和农村生活条件, 为“三农”问题的最终解决打下了基础。在“软”环境方面, 我们通过深入落实“收支两条线”规定、加大《会计法》执行力度、清理不规范的中介机构等工作, 积极整顿经济秩序, 促进了我省财经秩序的好转。此外, 加强了税收的征管力度, 大力清理欠税, 堵塞税收流失的漏洞, 坚决打击各种偷、逃、骗税和抗税行为, 为各类企业的公平竞争和经济的

增长创造了良好的税收环境。

二、建立与政府职能转变、事业发展和效益提高相适应的财政支出管理机制

当前, 在财政支出管理中存在着很多问题和矛盾。一方面有限的财力难以满足庞大的机构、过多的供养人员以及经济建设和事业发展的需要, 支出压力越来越大; 另一方面, 财政支出范围和支出结构仍未突破计划经济体制的格局, 突出表现为支出范围过大, 支出职能缺位与越位并存, 支出结构不合理, 从而制约了财政职能的发挥。为此, 必须建立财政支出与政府职能转变、事业发展、效益提高相适应的支出管理机制, 提高财政资金使用效益, 促进山西的经济建设和各项事业的快速发展。

(一) 调整支出结构, 优化支出范围。重点是压缩不属于政府职能范围的支出, 增加与政府职能和市场经济发展相适应的公共支出, 把资金供给范围限定在政权机关及那些代表社会共同利益和长远利益的非盈利性领域和事务方面, 使支出结构、支出规模适应市场经济发展和政府职能转变的需要。通过减少财政资金供给范围, 合理调整支出结构, 集中更多的

资金加大对公益性基础设施、社会保障和农业科技教育等方面的投入。通过精简机构,压缩人员,控制财政支出的过快增长。通过改进事业管理体制及其财务管理办法,逐步缩小财政补贴范围,建立起与WTO规则相适应的财政补贴制度。

(二)改革支出管理办法,从规范理财行为入手,建立财政支出的约束机制和效益机制。一是推动理财行为制度化。我们先后制定了预算外资金管理、项目管理、政府采购、清产核资、绩效评价等较为系统、全面的支出管理制度,使各级财政管理的触角延伸到了项目安排、资金拨付、资金使用管理的各个环节和财政改革与发展的各个领域,使理财行为做到了制度规范、规定明确、约束有力、监督有效。二是推进理财行为科学化。我们加强了对资金支出项目的评选和管理,先后建立了备选项目库和项目评审专家库,对财政投资项目实行了专家评审制度,提高了财政投资的科学性;试行了项目招投标制和资金报账制,节约了财政支出,提高了财政资金的使用效益。三是强化对财

政资金的追踪问效。各级财政普遍将财政支农、农业综合开发、科技成果推广和转化等方面的资金纳入了追踪问效范围,并实行了定期检查、定期报告、定期验收制度,从而较好地保证了财政资金按规定用途合理使用。四是积极推进各项财政支出改革,使财政支出逐步走向规范。在进一步规范预算管理程序,对行政事业单位的预算编制全面推行零基预算,“个人部分按实际,公用部分按标准,专项经费视财力”的基础上,2002年,为优先保障基本支出的合理需要,我们将预算划分成基本支出预算和项目支出预算。对项目预算安排实行“两不”政策,即到不了具体项目的资金不列预算,没有明确支出内容的项目不予立项。同时,在省直机关全面推行部门预算。另外,在推行会计统一核算的基础上,积极在省级预算单位试行现代财政国库管理制度工作,力争尽快建立起以国库单一账户体系为基础、以集中收付为资金缴拨主要形式的财政国库管理制度。在规范政府采购方面,通过详细编制政府采购预算,科学制定政府采购计划,及时公布政府采购目录,严格规范政府采购行为,对各部门预算外资金的大额支出纳入政府采购范围等方式,促进了政府采购范围和数额的不断扩大和政府采购行为的不断规范。

三、建立各级财政自求平衡的约束机制

近年来,我省财政收入虽有较大幅度的提高,但由于财政支出的刚性增加,财政平衡的难度依然很大。为此,我们通过建立各级财政自求平衡的约束机制,较好地实现了各级的财政收支平衡。赤字县从1994年的83个减少为1997年的48个,省本级、市级的财政基本保持了平衡。

一是牢固树立县级财政是实现全省财政平衡的前提和基础的理念,力求解决基层的财

政平衡问题。县级财政是我省财政体系的基础,2001年县级财政总收入占全省财政总收入的53.79%,县级财政支出占全省财政支出的47.09%,县级财政平衡直接制约着全省财政的总体平衡。从1993年起,我们通过全系统的工作目标责任制管理机制,将实现县级财政平衡作为考核市地财政工作的重要工作目标,形成了责任明确,奖惩分明,一级抓一级的激励约束机制,增强了各级财政自求平衡的责任心和积极性。

二是不断加大省对县的转移支付力度。近年来,省财政千方百计筹措资金加大对困难县转移支付的力度。1995—2000年省财政对市地转移支付资金达到23.2亿元,2001年省对县级工资性转移支付就达到31.8亿元。由于转移支付力度的加大,巩固了各级财政自求平衡的基础。

三是要求各级政府牢固树立过紧日子的思想,坚持艰苦奋斗,勤俭办一切事业的原则。按照《预算法》的要求,我们首先在预算安排上量入为出,量力而行,实事求是地估计不同时期所筹集的财力规模与现实需求的差距,对财政收入的来源是否正常进行分析,对经常性和非经常性的收入区别对待,合理安排。其次,坚持“一要吃饭,二要建设”的原则,根据不同时期的社会发展需要,全面、综合地考虑各项事业在国民经济发展中的地位,对各方面的资金需求甄别轻重缓急、主次先后,处理好生活与建设、维持与发展、重点与一般的关系,统筹兼顾,科学安排。在预算执行上,严格按照人代会通过的预算执行,强化预算约束,严格控制支出。坚持有多少钱办多少事,不列赤字预算。并改进一些财政支出标准的确定办法和职权范围,使各项支出标准与地方的经济发展水平和财力水平相适应,形成对支出的有效约束。

四是进一步加强了财政法制建设,在清理和修订与当前形势发展要求不相适应的原有法规的基础上,建立起了比较完备的财政法规体系,并做好法制宣传和普法工作,促进了广大财政干部依法理财水平的提高。



洪洞广胜寺“飞虹塔”

郭中 摄