

构建 县级公共财政的思考

○ 周顺明

县级财政在我国财政体系中处于基础地位,构建县级公共财政,不仅对于建立和完善与社会主义市场经济相适应的公共财政体系具有十分重要的意义,而且对于巩固基层财政,促进县域经济发展,维护社会稳定具有现实意义。

一、转变财政职能,大力调整财政支出结构

构建县级公共财政,必须按市场经济条件下政府职能转变的要求,重新界定财政支出范围,调整财政支出结构。具体来讲就是要做到“保、增、强、扶、稳、退”。

“保”就是保证机关的正常运转和干部教师工资发放,这是县级财政的首要任务。但县级机关的规模要适度,如果无休止的膨胀,不仅会加重财政负担,还会阻碍生产力的发展。目前,县级机构庞大、人员膨胀,教师队伍不断扩大,财政新增财力有相当部分被持续膨胀的机关行政人员和超编的教师所吃掉。因此,要保证机关正常运转而且运转好,最根本的是要按照转变政府职能的要求,加大县级机构改革力度,大力精简压缩县级行政机构,严格按教师与学生之比的规定配备教师,减少财政供养人员,在此基础上保证干部、教师工资兑现。

“增”就是要增加社会保障支出。当前,县级企业改革难以取得突破性进展,县级政府难以从竞争性领域退出,与各地社会保障制度不完善有很大关系。发展社会保障事业,建立和完善社会保障制度,是转变政府职能,深化企业改革的前提。完善的社会保障制度可以解除企业改革的后顾之忧,使兼并、破产和人员分流成为现实,提高劳动生产率。各级财政部门要建立完善社会保障资金供给体系,拓宽社会保障资金供给渠道,增加社会保障支出,提高社会保障支出占财政支出的比重。

“强”就是要加强基础设施建设。随着县级经济体制改革的不断深化,县域经济投资主体多元化、资金来源多渠道的新格局正在形成。县级政府应当由对企业直接投入转到改善外部环境上来,由对一家或几家企业扶持变为对所有企业服务,通过加强基础设施建设,为企业发展提供更好的服务和更大的空间。这既可以缓解财政资金不足的矛盾,又可以拓宽财政服务领域,所带来的经济效益和社会效益远比财政直接投入企业要大。

“扶”就是扶持社会公益事业发展。社会公益事业投资大、见效慢,是一般企业和投资者不愿意或不充分介入的生产领域,政府有责任增加投入,扶持其发展。但是社会公益事业的发展也不应全由政府包揽下来,因

为有些事业也可以引入竞争机制,鼓励社会资本投入。有些公益事业可以通过财政贴息、补助等政策引导社会资金投入。

“稳”就是稳定农业投入。农业是个弱质产业,应该把支持农业发展当作县级政府义不容辞的责任。支持农业的发展不仅要支持农田、水利和农村电网改造等基础设施建设,还要通过财政资金、财政政策扶持,引导社会各方面的力量,共同关心、支持农业。

“退”就是县级财政要退出竞争性投资领域。随着社会主义市场经济体制的逐步建立,市场在资源配置中的作用逐步增强,投资主体多元化格局的逐步形成,县级财政应逐步退出竞争性投资领域。

二、统筹运用预算内外财力,规范县级公共收入

目前,许多政府性收费和政府性基金已是地方政府公共收入的重要组成部分,应该纳入到财政预算统一分配和管理,不应该由政府各职能部门分别管理。要积极推进综合财政预算,统筹运用预算内外财力。在这方面,湖北省许多县市都进行了有益的探索,其中,枝江市把实行综合财政预算与“零基预算”相结合,将部门和单位的预算内外资金统筹起来,统

一编制预算,取得了明显成效。他们的做法,一是在预算编制的对象上,将所有行政单位、全额事业单位、差额事业单位全部视作预算单位,对各预算单位的预算内外收支统筹安排。二是在预算的编制方法上实行“零基预算”。按照统一口径及标准核定各单位综合财务收支基数。对有收入来源的单位,其核定收入小于核定支出的差额部分实行财政补助,核定收入大于核定支出差额部分,实行政府调节,对超过核定基数的部分政府按比例调节,剩余部分为追加单位收入,完不成核定收入基数的部分相应扣减单位支出。并按照核定下达的计划,结合收入实现进度和时间进度严格控制资金拨付,年终结算。对没有收费收入来源的单位,财政确保其正常需要。三是在预算外资金收付管理上,实行“四统一”,即统一收费收据、统一银行账户、统一收缴分离、统一专户核算。

三、进一步深化财政改革,规范财政管理

一是改进预算编制方法,实行部

门预算。要通过实施部门预算,制定科学的定员、定额标准,合理设置预算科目,细化预算编制,使财政预算报告尽可能详细具体,并向全体公民公开,让社会各界都有机会和渠道参与整个预算管理过程的监督,能够充分发表意见和建议,使政府预算切实体现“对纳税人负责”的原则。要采用科学的预算编制方法,用“零基预算”代替目前的“基数预算法”,在零基预算的基础上,实行部门预算,统筹运用单位预算内外财力。

二是改进预算资金收付方式,实行国库集中收付制度。取消各部门在银行设立的收支账户,改变财政部门向各部门按期拨付预算资金的做法,所有财政性支出均通过国库单一账户集中支付。

三是积极推进政府采购,提高财政支出效益。通过实行政府采购,引入市场竞争机制,不仅可以降低采购成本,提高资金效益,而且可以防止暗箱操作,从源头上预防政府采购中的腐败行为。

四、正确处理好四个关系

一是公共财政与“吃饭”财政的关系。公共财政是以满足社会公共需要为目的,以纠正市场缺陷、保护和培育市场为己任,不是单一解决吃饭问题的财政。公共财政也支持经济发展,只是支持经济发展的方式和着力点变了。

二是公共财政与建设性财政的关系。要纠正公共财政与经济建设无关的错误认识。财政退出竞争性、生产性领域之后,其投资重点转变到经济发展所必要的外部环境上,比如基础设施、公共福利设施、基础产业等等。

三是公共财政与宏观调控的关系。建立公共财政并不意味着政府削弱和放弃对经济的宏观调控,而是从生产经营活动中解脱出来,专施自己职责范围内的事务,使政府间接性的宏观调控更加专注,更加专业,解决政府的财政越位和缺位问题。

四是公共财政预算与其他预算的关系。政府公共预算和其他预算相互依存,相互补充。公共预算中含有社保预算,社保预算中也含有公共预算部分,国有资产经营预算也一样。

(作者为湖北省财政厅副厅长)

信息

山东莱西市加强行政事业单位资金管理

一是严格执行“收支两条线”管理规定,加强对行政事业性收费的管理。除国家规定的收费项目外,对现有各类收费进行全面清理,实行重新申报、重新审批。执法部门的各种收费和罚款要全部纳入财政专户管理。执法经费由财政部门重新审核,按标准全额拨付,不搞经费返还,所有收费项目与收费单位利益彻底脱钩。

二是深化部门预算改革,强化预算硬约束。在做好行政事业单位清产核资和将行政事业性收费纳入预算管理的基础上,科学划分供给单位的类

型,分类研究制定定员定额标准,调整完善综合财政预算,将财政性资金全部纳入部门预算范围。年度预算执行中除政策性调资、社保支出和重大自然灾害救济支出经市政府批准予以调整安排外,其他如会议费、外出考察费、差旅费、机车燃修费、购置费、修缮费等支出一律不再追加。

三是加强非税性收入管理,培育新的财政收入增长点。针对目前行政事业单位有部分资产处于闲置的状况,积极支持各部门利用现有资产对外出租或提供有偿服务,收取的租金

和服务收入统一纳入财政专户,实行“收支两条线”管理。树立“以城生财,以城聚财”的思想,加快城市经营步伐,通过产权转让、拍卖特许经营权等方式,盘活有形资产,增加财政收入。会同有关部门全面落实土地使用制度改革,除特殊用地外,减少土地协议出让,引入市场化机制,扩大土地招标、拍卖、出售、租赁、入股的力度,充分体现土地资产价值,将土地增值反映到财政增收上来。

(孙良训)