

张：实质上，这也是建立我国公共财政的核心问题。在1995年之后的很长一段时期内，二元财政论似乎已为人们所遗忘，而对于公共财政论的争论则是轰轰烈烈的。当时间从20世纪迈入21世纪的今天，人们却开始重提二元财政问题了。这是为什么？它实质上表明，二元财政问题是我国建立公共财政的过程中，始终是绕不开的一个“坎”。在实践中，我国财政部门在试编部门预算的改革中，就遇到了建立“公共预算”，还是其它什么预算的问题。其关键原因就在于，按照建立公共财政基本框架的要求，我国的政府预算就不能将非公共性的内容包括进来，所以只能是“公共”预算，但这立即就遇到了预算制度如何对待与处理营利性的财政活动的问题。从理论上的争论来看，原来人们似乎是不承认国有资本财政的客观存在的。而目前的争论则表明，不管赞同二元财政论与否，人们实质上认识到了，我国的财政目前是兼具公共性与营利性双重性质的。

目前的关于要不要建立二元财政模式问题的争论，实际上涉及的是我国财政改革的措施、步骤、方式、道路乃至具体目标等问题，而其中的关键就在于如何看待和处理目前我国财政中所包含的营利性活动。改革开放以来，我国一直呈现出政府退出营利性领域的趋势。它反映到财政领域上来，就是财政的逐步全面公共化。

记者：但尽管这样，政府要真正退出营利性领域，又是非常困难的，至今为止，政府直接或间接地仍然大量地介入了营利性领域。对此，应当怎么办？

张：二元财政论就是立足于现实，为了克服与解决财政的营利性与非营利性收支相混同的状况而提出的，因而它就为我国财政向公共财政的根本转变，提供了一个重要的思路。这一思路没有因为确立了公共财政的改革目标模式而过时，反而是有助于公共财政模式的最终建立的。

这是因为，我国财政至今仍然是将营利性与非营利性活动捆绑在一块

的，它使得目前我国经济中所包含的市场性和非市场性两大关系，通过财政分配而直接融为一体。这种混淆使得非市场方式直接介入市场活动中，是各级政府直接干预和控制市场活动的直接原因与手段，从而影响和根本阻碍了正常的市场运行秩序的建成。反过来，它使得政府的市场营利性活动直接从属于和服务于政府的非市场性的公共活动，是我国的政府与市场关系至今无法从政府决定型向市场决定型转变的关键原因之一。为此，在一时无法实现政府活动非营利化的背景下，先将我国财政的公共性和营利性区分为两个相对独立的部分，以公共财政活动于市场失效领域，而国有资本财政则活动于市场有效的领域，就可以在一定程度上解决上述的矛盾问题，有助于理顺我国正在构建中的市场经济体制的基本关系，即避免通过财政这一渠道，将市场性与非市场性两大关系混淆在一起。这样，各级政府对于自己的每一项活动，将可以清楚地认识到和区分出它究竟是公共性的还是营利性的。如果是公共性的活动，政府就可以探讨和研究如何更好地为市场提供公共服务的问题；而如果是营利性的，则可以探讨和研究如何逐步地从这些活动中退出来的问题。这对于目前正在构建市场经济体制的我国各级政府来说，无疑是大有裨益的，将是对我国目前仍然相当混乱的市场状态的澄清。

对建立市场经济的有利，也就是对公共财政构建的有利。因此，将我国财政两个不同性质的部分区分开来，对于构建我国特色的公共财政模式，将起着关键性作用。它实际上是率先在政府活动的公共性部分建立公共财政框架，并以“公共预算”与之相配合。同时，建立国有资本预算，去处理政府所直接进行的各种市场营利性活动及其关系。然后，一方面通过发展和完善公共财政，另一方面通过配合政府逐步退出一般经营性和竞争性领域的进程，而最终使国有资本财政自动消失，使我国财政模式完全转到公共财政上来。

推进财政制度创新 构建县级公共财政

○ 王建民

在计划经济向市场经济转轨变型的过程中,市(县)级财政工作遇到了诸多困难和问题:一是部门的预算外收入难归集,大量财政性资金流失在收费部门和收费单位手中。二是财政支出难监督,一些行政事业性单位乱支、乱补、乱收费、违规举债、超前消费、“寅吃卯粮”的现象时有发生。三是社会公共支出难保障。保工资、保机关正常运转、保稳定的压力日益增大。四是县级财政难调控,培植地方财源的手段乏力。五是政府财政支出范围难界定。为了从根本上解决县级财政的这些难题,湖北省枝江市扎实认真地推进各项财政制度的改革创新,奋力实现建立公共财政的目标,坚持每年进行一至两项财政改革,现已初步收到成效,基本上做到了预算统编、支出统付、采购统管、会计统配、工资统发。

一、推行“三项预算”,初步建立新型复式预算体系和部门预算制度

(一)推行综合财政预算改革,实行预算统编。枝江市综合财政预算改革从1998年开始,改革的主要内容是:将预算外资金缴入财政专户、实行收支两条线管理。主要做法是实行“五取消五统一”:一是取消预算外资金分散管理的办法,统一编制、管理预算内、外资金。二是取消单位的收入过渡账户,所有收入统一进入财政专户,实行一个支出结算户管理。三是取消各单位自制的收费票据,统一票据管理。四是取消差额预算管理单位,将所有行政单位、全额预算事业单位、差额预算事业单位,统一作为全额预算管理单位,对各预算单位的预算内外收支统筹安排,综合财政预算直接编制到基层会计单位,预算资金直接拨付到基层会计单位的支出结算户。五是取消增量预算,统一实行“零基预算”。即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的单位,实行政府调节;对没有收费收入来源的单位,市财政在全市范围内进行调控,确保其正常的事业发展。

(二)编制和实施社会保障预算,实行各项社会保障资金统筹。1999年上半年,枝江市开始编制社会保障预算,统筹管理各项社会保障资金。这一改革的主要内容是:明确社保资金的统筹途径,明确界定社保资金的支出范围,确保社保基金收支平衡。主要做法是:把社会保障基金预算、政府一般预算中的社会保障经费预算、社会筹集资金以及单位创收收入安排的社保经费支出预算纳入社会保障预算。财政局在统一预算编制口径、明确编制范围、理顺预算收支账目的基础上,由业务股核基数、核资金,社保股统一办理预算和决算,预算股统一拨付资金。这样做,较好地和社会保障预算与综合财政预算有机结合起来。2001年又从制度上规范社会保障预算的运行,使其更具预算约束力。按照省政府要求和部署,改革了社会保险费征缴方式,实行“五费合一”,统一由地税机关征收,并对社保经办机构开设的社会保险基金收入户和支出户进行了全面清理。

(三)试编国有资产经营预算,实行国有资产经营统管。从2001年起枝江市改进了国有资产收入支出管理办法,开始试编国有资产经营预算,实行国有资产经营统管。这项改革的主要内容和方法是:理顺国有资产经营预算与综合财政预算的关系,开设“国有资产经营预算专户”,实行专户储存、集中支付。国有资产经营预算的预算收入包括一般预算安排、政府性基金、国有资产经营收入及其他收入;预算支出包括国有资本金支出、科技三项费用支出、政策性补贴等支出、债务预算支出、政府性基金支出及其他支出。通过预算管理,理顺了国有资本收益的征收程序,达到了确保国有资产保值增值的目的。

二、实行“两集中一直达”,初步建立国库集中支付制度

付制度

(一)建立政府集中采购制度,实行大宗物资统一采购。1999年,枝江市按照“积极试行、逐步推开、突出重点、规范管理”的思路,建立政府集中采购制度。在采购项目上抓住重点,不断扩展。1999年在市直行政事业单位进行了车辆集中保险和集中维修的试点工作,从2000年起把市直行政事业单位的大宗物资和办公用品采购、工程建设、印刷及会议接待等纳入了政府集中采购范围。同时,强化监督机制,堵住集中采购的漏洞,防止发生“集中腐败”。凡单项集中采购20万元以上的公开招标活动,通知审计机关和监察部门派员参加,审计局每年对政府采购进行审计;对每一个方面的采购都分别建立严格把关审核制度。2001年又制定了政府采购预算管理办法,并在文教卫系统着手试编政府采购预算。

(二)建立会计集中核算制。从2001年1月1日起,枝江市在市直83家行政事业单位实行“财会集中核算制”。从市直单位公开招聘会计,成立会计核算中心。主要做法是:在“会计委派、单位委托”的基础上,实行“三不变”、“两取消”、“三集中”。即明确单位作为会计核算的主体地位不变,单位的资金所有权不变,单位的财务收支自主权不变;取消各单位的银行账户,取消各单位的会计核算;集中办理单位资金结算,集中代理单位会计核算,集中管理单位财务档案。各单位确定一名专(兼)职报账员负责向核算中心报账,所有报账原始单据必须由单位负责人审查、签字,由核算中心按照财务规定给予报账。

(三)实行资金拨付直达。在实行会计集中核算的同时,市财政不再将综合财政预算资金层层下拨到单位,只向单位下达年度预算指标和月度用款计划。资金支付除小额零星开支由单位用备用金支付外,单位的人员经费由核算中心按规定直接拨付到享受人员的银行账户。行政事业单位发生的购买行为由政府采购中心统一办

理,核算中心直接从财政账户上支付给商品或劳务供应商。继2000年8月起对乡镇教师工资实行了“三核一代”的发放办法之后,2001年3月又对乡镇行政事业单位干部职工工资,全部实行了银行统一代发。通过改革,全市实现了收入直达国库、公用经费直达开支项目、专项采购经费直达供应商、建设经费直达建设项目、人员工资直达个人账户、财务管理网络和会计信息直达监管部门。

三、实行“两退两转一保证”,积极探索建立公共财政调控机制

(一)在财政支出范围上实行“两退”,解决财政职能越位问题。一是财政支出从竞争性的生产流通领域退出来。过去全市在工业生产、商贸流通等竞争性领域里,每年财政支出资金500万元左右。从1998年起,财政性资金完全退出了竞争性领域。与此同时,加快国有集体企业产权制度改革步伐,推进了市域经济民营化进程,实现了企业产权、职工身份等方面的彻底改革。二是财政支出从行政事业单位内部的经营性领域退出来。近两年,将行政事业单位内部的服务性机构划出了财政供给范围。2001年对18家企业化管理的事业单位进行了彻底改革,改变国有事业单位性质,实行民有民营,其机构和人员编制由人事编制部门分别予以撤销和收回,不再属于财政供给的范畴。

(二)在财政调控方式上实行“两转”,解决财政职能转变后的缺位问题。一是转变财政调控方式,培植地方公共财源。为了培植地方财源,充分发挥财政的资源配置和调控经济的职能,枝江市建立了政府协助企业向银行推介项目的项目推介制度,形成了企业——政府——银行之间的新型合作关系;成立了企业信贷担保公司,引导银行投资于有效益的项目;运用财政贴息贷款,引导外资和民间资金投入;建立政府奖励制度,市政府设立了财税收入贡献奖和金融部门

支持地方经济发展目标奖。这些新的手段引导和培植了地方财源,达到了地方财政收入持续增长的目的。二是建立对乡镇的财政转移支付制度。为了解决乡镇财政收支矛盾突出,财政收入难于满足公共需要的问题,市政府加大了对乡镇财政转移支付的力度,研究制定了转移支付的原则、项目、方式等。

(三)合理界定财政支出的范围,保证社会公共支出的需要。在实行“两退两转”的同时,按照保工资、保机关正常运转、保社会稳定、保公益事业发展的原则,重新界定财政支出的范围,确保了公共机构支出、公共安全支出、公共服务支出、公共工程和公共事业支出。2000年上述五大类支出的比例分别是:21.05%、5.72%、59.42%、6.78%、7.03%。

财政综合改革的实施,有力地促进了枝江市的经济和社会的发展,带来了喜人的成效。

第一,增强了政府的调控能力,提高了对社会公共需要的保障能力。实行预算内外资金集中统筹运用,大大增强了财政实力,克服了过去资金分散、调控无力的弊端。2000年全市纳入财政专户管理的资金达到3.1亿元,比实行改革前的1996年增长了3.6倍,财政专户平均余额达到3000多万元。每年可用于预算临时调度的资金有700万元左右,从而壮大了县级财政实力,增强了政府调控能力。一是保证了公共事业必要支出。2000年仅科技、教育、文化事业支出就达6617万元,占财政支出的30.76%,比上年增长23.3%。二是增强了社会保障功能,支持了国有企业改革。近两年为了保证国有企业产权制度改革的顺利进行,市财政先后拿出300多万元用于困难企业职工安置,拿出800多万元为改制企业的下岗职工发放失业救济金,从而有效地支持了企业的改革。而且实施社会保障预算之后,确保了全市失业救济金、养老金和最低生活保障金的按时足额发放。三是发挥财政资金的放大效应,培植地方财源。通过担保公司的担保和财政贴息贷款,有效地支持

了招商引资和“项目年”活动,共盘活存量资产5亿多元,培育了一批新的经济增长点。四是增强了对乡镇的财政转移支付能力。在乡镇农业抗灾救灾、教师和机关干部工资发放、优抚救济、贫困乡镇补助四个方面的转移支付资金,每年达到1000多万元。可以说,如果不进行财政改革,市政府就没有这个调控能力。

第二,初步理顺了财政分配关系,解决了收入分配不公的矛盾。财政性资金的统筹安排和使用,一是有效地调整了财政再分配关系,解决了单位之间贫富不均的矛盾。对市直行政事业单位所有津补贴发放范围和标准进行了全面调查和清理,按照“同级公务员享受同级待遇”的原则,对35种保留津补贴的发放标准、享受范围、开支渠道作了明确规定。二是确保了干部、教师工资发放。实行会计集中核算制之后,在各单位支出报销上,由核算中心实行整体控制,首先确保干部职工工资发放,再报销公务、业务经费;对单位创收收入,首先用于弥补干部职工的各项补贴不足。

第三,有效地从源头上预防和治理腐败,堵塞了财政支出漏洞。一是健全了财政监督机制。实行会计集中核算制以后,市直各单位的资金存量、流向等都在财政监控之中。会计人员办理结算时,能严格执行《会计法》规定,使财政监督环节前移。在会计核算中心运行的半年时间里,共抵制各种不合规票据179份,拒付不合规开支74万元。2001年上半年市直83家行政事业单位仅公用经费就比上年同期下降9.7%,减少支出200万元。二是节约了财政资金。实行政府集中采购制度之后两年多的时间里,累计采购347次,采购金额2550万元,节约资金655万元。三是促进了市直各单位的廉政建设。仅2001年上半年83家行政事业单位的招待费就比上年同期减少300万元。

(作者为湖北省枝江市政府市长)