

# 地方财政制度创新的思路

○ 许建国

有充分发挥作用的浪费。提倡勤俭节约，不能限制行政单位履行职能的正常需要，而且随着财力的增长还要加大对这部分的投入力度。要摒弃过去那种少花钱就是节约的旧观念，树立新的勤俭节约观：一是不该花的钱一律不花。行政单位必须严格按照批准的预算及国家有关规章制度规定的开支范围安排支出，凡是不允许花的钱一律不得开支，堵住乱开支的口子。二是制度允许的支出要按标准执行。凡是规章制度有明确支出标准的应按规定的标准开支，不得随意突破标准。三是将钱花好、花出效益，从而做到花同样的钱，办更多的事，把事办得更好。在某种意义上讲，这是更大的节约。

**第四，科学定位，政策调控，推进行政单位机关后勤改革。**第一，坚持为机关服务的原则。后勤服务机构规模以满足机关需要为限，对现有多余人员采取多种渠道自然疏散，一般不要另起炉灶。第二，坚持对内为主，对外为辅，以外补内的原则。后勤服务主要满足机关需要，如有条件可以适当承担一部分对外服务，以取得收入补充对内开支，但以不影响为机关服务为限。不得以对外服务为名增加人员、设备，扩大机构规模。第三，走引外入内的“社会化”路子。机关后勤服务有其特殊作用，有的服务项目可以逐步由社会承担，如招待所、托儿所、修建队等；有的因工作需要必须由机关自行承担，如电话班、传达室、打字室等。因此，不能笼统地讲机关后勤服务社会化。对可以实现社会化的项目，也要根据外部客观条件，逐步实施，走引外入内的路子。所谓引外入内，就是某一服务项目已经具备满足机关需要的条件，则可将其引入为机关服务，与机关完全是一种经济关系，机关后勤此项服务项目即可取消，逐步达到缩减机关后勤服务，实现机关后勤社会化的目的。

(作者为财政部行政政法司副司长)

地方财政制度创新是建立稳固、平衡、强大财政的不竭动力，是增强财政实力和创新力的重要途径。当前地方财政制度创新应努力实现三大目标：增强政府的宏观调控能力、提高政府理财的综合效益、防范地方财政风险。围绕这三大目标，地方财政亟待完成以下制度创新任务。

## (一) 增强政府宏观调控能力的制度构建

在我国，地方政府需要增强调控能力，湖北更应如此。湖北九省通衢、承东启西，有着良好的资源、交通、人文等优势，然而在计划经济向市场经济的转换过程中，湖北的经济已经远远落后于沿海省市，目前面临的周边省市的竞争压力还呈加大趋势。推动地方经济的发展仅靠市场自发的力量是远远不够的，需要强而有力的政府干预和调节，惟如此，才能提升经济发展速度。而令人担忧的是，由于受体制等因素的影响，目前地方政府的宏观调控能力受到严重制约。要改变这一状况，惟一出路就是加强地方财政制度创新。

**首先通过财政体制创新，增强省级财政实力。**主要任务是完善省以下分税制财政体制，根据这些年来经济结构的调整和财源结构的变化情况，在增强各地发展经济、培植财源积极性的基础上，重点考虑如何增加省级财政收入，增强省级对各地的转移支付的能力，并尽快建立起规范、科学的转移支付制度。

**其二通过对政府性非税收入管理制度创新，拓展地方政府理财空间。**同国外地方财政相比，我国地方政府非税收入的规模问题并不是主要问题，关键是管理问题。国外的非税收入完全由政府直接调控，而我国的非税收入不仅人大代表无法监督，就是财政部门也难知其详，因为大部分非税收入是由各个部门控制，没有完全纳入财政管理。当前需要从非税收入管理制度上进行创新，将规模巨大的政府性非税收入纳入财政的管理范围，以拓展政府的理财空间。

具体创新内容包括费改税、扩大非税收入纳入财政预算管理的范围、对非税收入实行特别会计预算,等等。

**其三通过财政投融资制度创新,丰富和完善政府调控手段。**地方政府调控经济的手段在目前既定的制度环境下非常有限。当前可以借中央实行积极财政政策、启动民间投资的大好时机,对财政贴息、财政担保、财政参股进行因地制宜的创新,以完善地方财政投融资制度,丰富地方政府的宏观调控手段。

**其四通过国有资本运营制度创新,盘活政府的各种财源。**其重点是对国有资产进行转让、拍卖、联合、合作等,以实现国有资产的良性循环和不断增值。要以产权界定为前提,以产权登记为基础,以产权变动监管为重点,以股权管理为突破口,以资本金预算为手段,优化国有资产产权资源配置。同时要对非经营性国有资产管理体制进行创新,提高其使用效益。

**最后进一步创新政府采购制度,增强其调控经济的力度。**政府采购制度不仅是节约财政资金的手段,也是政府进行宏观调控的有效工具。当前创新的重点是建立和完善政府采购的法律法规、建立科学的政府采购管理体制和统一的政府采购市场体系。

## (二) 提高政府理财的综合效益的制度构建

所谓综合效益是指涵盖经济、政治和社会多个方面的效益,既讲宏观上的效益又讲微观上的效益,既讲近期效益又讲长远效益。政府理财的综合效益具有战略性质,关乎党和政府的总体部署和经济发展与社会进步的全局,以效益为基本取向来构建地方财政制度框架的意义就在于此。

**一是通过财政收入制度创新,提高收入征管效率。**要建立产值税收率考核制度,将财政收入与GDP、产值和农特产品产量挂钩。进一步完善税款直达制度,推行“国库经收、税款直达、微机联网”的税款征收入库制度模式。

**二是通过财政支出制度创新,提高财政资金使用效益。**要进一步加强零户统管制度创新,加强国库集中收付制度创新,加强工资财政统发制度创新,建立财政资金使用效益考核评价制度。

**三是通过财政预算管理制度创新,减少政府运行成本。**要改革预算编制方法,在完善零基预算、综合预算的基础上,进一步加强部门预算制度创新。要强化预算约束,淡化决算程序。建立政府公共预算,完善预算管理体系。

**四是通过财政监督管理制度创新,减少财政资金的浪费和损失。**要进一步加强会计委派制度创新,建立健全对重大预算支出的申报、使用和财政专项资金使用的监督制度,建立和完善财政监督与社会中介机构相结合的监督管理体系。

## (三) 防范地方财政风险的制度构建

财政风险在不同的地方表现的方式和程度不尽相同,不发达地区要高于发达地区,县乡财政要高于省市财政。县乡财政风险主要来源于累计的财政赤字、财政挂账、政府借款、国债、政府外债、城乡信用风险转移、社会风险(如来自社会保障方面的风

险)和自然风险等方面。财政风险对于政府正常运转和社会稳定运行潜在着严重威胁。防范和化解财政风险是地方财政制度创新的重要目标。

**首先通过政府债务管理制度创新,防范地方政府债务风险。**在政府的债务管理上,省财政既是债务人,又是债权人,政府的债务风险是直接的财政风险。要防范政府债务风险,必须加强制度创新。要转换政府外债转贷模式,科学确定贷款投向,实行政府外债统一管理。建立政府债务监控、核算体系和定期报表制度,加强国内配套资金和还贷准备金的统一管理。

**其次通过社会保障管理制度创新,增强财政抵御社会风险的能力。**随着国有企业的改革逐步加快、政府机构改革的逐步深化、农业现代化的逐步推进和产业结构调整力度的逐步加大,我国必将面临新的就业压力。随着人口老龄化逐步到来,我国的社会保障资金的收支矛盾也将日益突出。诸方面的问题都潜藏着社会风险,需要进行社会保障制度创新。重点是要建立和完善社会保障预算制度,健全社会保障管理机构,并建立完善社会保障税收和其它社保收入的征管制度。

**最后是探索建立财政风险基金制度,化解来自县乡政府、金融部门和自然灾害的风险。**

(作者为湖北省财政厅副厅长)

