

支持地方经济发展 构建公共财政体系

○ 谭敏生

财政专户一次拨付到商品和劳务的提供者,提高了资金使用透明度,防止了资金被层层截留、挪用;二是强化了预算约束、规范了单位的财务行为,由于支付中心是根据预算安排来审核和拨付资金的,有助于强化预算约束,同时审核拨付中心按国家政策和财务制度对单位支出进行审核,规范了单位的开支行为,有力遏制了群众反映强烈的不合理开支的发生;三是取消单位账户也约束了单位违规收罚行为,减轻了群众和企业负担,制止了各单位擅自扩大补助范围、提高补贴标准、滥发钱物的做法;四是单位对归其使用的财政性资金,只见指标不见钱,有利于防止贪污、私分、行贿等腐败行为。

近年来,虽然在财政改革、财政管理制度创新方面迈出了可喜的步伐,但财政与方方面面都存在着密切的联系,财政改革、制度创新过程中必然会涉及到各方面利益的调整,从而会遇到来自旧体制既得利益方的多种阻力和压力。解决好这些矛盾,没有现成的经验,需要不断探索,财政改革任务艰巨,难度很大。因此,适应市场经济规则要求,按照建立社会主义市场经济公共财政目标,规范财政管理,推进依法理财,亟需抓好以下几个方面的工作。

(一) 切实加强财政法制建设,建立健全涵盖财政预算编制、执行、监督全过程的法律法规体系。改革开放以来,我国财政法制建设有了较大发展,制定了一系列财税法律法规,使各项财政活动基本做到了有法可依。但总的看,与建立社会主义市场经济体制的要求,与建立公共财政的目标要求还有较大差距。一是完善规范的财政法律法规体系尚未形成。如缺乏一部系统规范财政工作和财政资金分配、使用、管理全局的《财政法》和一部涵盖财政资金分配与使用全过程,明确规定财政部门、主管部

门、资金使用单位、审计部门在内各自权力与责任的《财政监督法》。二是一些规范财经活动的重要法规尚未出台,如对财政经济活动影响较大的财政管理体制、转移支付制度方面还缺乏相应的法律法规,致使一些经常性重大的财政活动缺乏法律规范,存在不确定性。三是一部分已出台的财政法规质量不高,原则规定多,操作性不强。加强财政法制建设,是今后一个时期推进财政制度创新,加强廉政建设的一项重要措施。

(二) 着力完善相关措施,进一步加快实行部门预算的改革步伐。目前实行的部门预算还只是一种预算管理形式上的变化,由于相关措施不配套,与传统的预算管理方式相比具有实质意义的变革措施远未到位。比如由于缺乏各项相关的定额标准和科学的分类,公用经费的安排还很难做到科学合理;专项资金的安排仍然缺乏全面科学的论证,还没有建立起与经济社会发展目标相适应的跨年度的滚动项目预算;相关法律法规需做进一步的调整和完善,如按部门预算编制程序和方法要求修订《预算法》,根据实行集中收付制度要求修订《国库条例》,等。全面推进部门预算必须认真解决好以上各个方面的问题。

(三) 建立和完善财政监督新机制,切实加强财政监督。目前对财政资金实施监督管理的部门很多,但职责分工不甚明确,未能形成合力。为此,在强化财政监督立法的同时,要不断改进财政监督的方式和方法,正确处理事前监督、事中监督、事后监督,日常监督与专项监督,外部监督与内部监督的关系,明确在各个不同环节不同部门的责任,切实把财政监督落到实处,把财政监督寓于财政资金使用和管理的全过程。

(作者为河北省财政厅副厅长)

我国的西部大开发战略已进入全面实施阶段。财政工作如何更好地服务于西部大开发,服务于地方经济建设的大局,笔者认为,从根本上讲,就是要科学界定财政职能范围,进一步转变财政职能,合理规范政府财政与市场之间的关系,尽快建立起有中国特色的公共财政基本框架。

一、转变财政支持经济发展和国有企业改革的思路 and 方式。首先必须走出两个误区。一是走出减税让利和增加直接投入的误区。有一种观点认为,要支持经济发展和促进国有企业改革,财政就必须拿钱为国有企业增资减债,

或者采取减税让利或列支返还等政策手段增加对企业的投入。其实这是一种计划经济的思路,既不符合目前各级财政收支矛盾极其尖锐的实际情况,缺乏可行性,又不符合建立公共财政的改革方向,特别是不符合国家应为各类企业创造公平竞争条件这一市场经济的客观要求。二是走出财政对经济发展和国企改革无所作为的误区。建立公共财政,财政资金要退出竞争性生产经营领域,但并不是说财政要退出经济建设领域,而是要把财政对生产经营领域的投入转到公共设施建设和提供教育、科技、卫生、文化等公共服务以及健全社会保障体系上来。通过这种转变,可以为企业平等竞争创造良好的外部环境,这是对经济发展最根本、更有力的支持。在具体工作上,应尽快解决以下几方面问题:一是分离企业承担的社会责任。将目前仍由企业办的学校、医院、治安等公益事业尽快从企业剥离出来,由所在地政府接办,同级财政负担经费,以减轻企业办社会的包袱。二是减轻企业缴费负担。规范政府行为,取消名目繁多的乱收费、乱罚款、乱摊派、乱拉赞助,直接减轻企业负担。三是加强财政的社会保障职能。做好国有企业下岗职工基本生活保障和再就业工作,完善养老保险、失业保险社会统筹和城镇居民最低生活保障线制度。加快“三条保障线”向“两条保障线”过渡,适时取消国有企业下岗职工基本生活保障制度,将国有企业的富余人员直接纳入失业保险范围,解除富余职工与企业之间的劳动关系,促进劳动力合理流动。促进医疗保险制度改革,尽快建立和完善覆盖各种经济成份的社会保障体系。四是加快企业产权制度改革,明晰企业产权,保护、鼓励竞争,从根本上真正塑造起市场经济的微观基础。

二、深化财政支出改革,规范支出范围,优化支出结构。当前,在财政支出范围上,有些方面仍沿袭着计划经济时代的做法,与市场经济条件下的

公共财政职能不相适应,财政包揽过多,该管的没有管好,该保的没有保证,而不该财政介入应该由市场配置资源的领域,却仍然可以看到财政的影子,形成财政“缺位”与“越位”并存的局面。因此,必须按照公共财政的要求,规范财政资金供应范围。财政资金安排重点是满足公共需要,也就是要保证国家安全和政权建设的需要,保证行政事业单位干部职工工资发放和补充社会保障资金不足,保证教育、科技、农业、文化、卫生、扶贫等公共事业发展的需要,保证那些关系到改革、发展、稳定大局的重点支出需要。为此,必须加大支出结构调整力度。一是财政资金(包括政府专项资金和各种政府性基金)坚决退出一般竞争性领域,对可以利用社会资金发展的事业,财政资金也要逐步退出来。二是不行使国家管理职能的社会团体,能够进入市场取得稳定收入的事业单位,要逐步削减以至取消财政拨款。三是抓住地方机构改革的有利时机,切实做好定编、定岗、定员工作,解决财政供养人员过多的问题。四是改革各自为政的行政后勤体系,探索后勤保障社会化的路子。五是进一步扩大政府采购的范围,逐步把政府采购的范围扩大到机关所有办公用品、办公设备、公共设施建设及相关服务方面,尽可能使分散的政府购买按法定程序通过市场进行,以降低政府的行政成本。

三、积极筹集资金支持城乡基础设施建设。从事基础设施建设是市场经济条件下政府重要职能之一,也是公共财政经济建设职能的主要方面。从宏观上看,加大基础设施投资,扩大国内有效需求,是拉动经济增长的重要力量,有利于实现国民经济可持续发展。从地方经济发展的角度看,基础设施建设不仅本身是经济增长点,更重要的是可以通过改善投资环境,为其他产业发展创造条件,为经济起飞奠定基础。财政服务于地方经济建设大局主要应体现在尽可能多地集中财力支持地方基础设施

建设,为各种经济成份的企业发展创造良好的外部条件。

四、积极扶持社会公益事业发展。社会公益事业投资大、见效慢,一般企业和投资者不愿意介入,因此,政府有责任增加投入,扶持其发展。财政增加对社会公益事业的投入,投资兴办学校、医院等事业,一方面,可以促进社会事业的进步,另一方面,也可以减轻企业办社会的负担,使企业能够集中精力,面向市场搞好生产经营。从当前地方教育、卫生事业的现状看,农村教育资源过于分散,应在人口稠密地区集中资源办重点中小学,以提高教育质量。同时改善边远山区的办学条件。城市校舍、教学实验设备仍显不足,财政应增加投入。农村卫生资源匮乏,广大群众的基本医疗需求得不到满足,而城市卫生资源配置相对超前,造成一部分资源闲置浪费,并形成无序竞争。因此,政府应集中财力加强社会公益事业中的薄弱环节,同时改进对公益事业的投入方式,并运用财政手段引导社会资金投入公益事业,以尽快提高社会公益事业的发展水平。

五、增加对环境保护的投入。环境保护是政府的重要职能之一,目前的环境状况已危及人类的生存和发展。当前,应抓住国家实施天然林保护和山川秀美工程的历史机遇,切实搞好退耕还林还草工程、市区生态环境建设工程、水资源保护工程以及大气污染治理工程,以切实改善和提高群众的生活环境。

此外,在财政管理上,要着力实现财政管理法制化。市场经济是一种法制经济。在市场经济条件下,各种利益主体的界定必须非常清晰,政府与企业、政府与居民以及各级政府之间的关系要以法律、法规形式加以确认,保证政府在集中和分配财力的过程中有法可依,在全社会营造一种良好的理财环境。

(作者为陕西省宝鸡市财政局副局长)