

对当前地方财政 突出问题的若干思考

○ 李友志

实施分税制财税体制以来，各级财政收支得到了较快的增长，为改革和发展提供了财力保障。但是，地方财政面临的困难和问题仍然不少，主要表现在收入增长乏力、支出使用低效、资金分配不公、财政体制不顺等方面，应引起各级政府和财政部门的足够重视。

问题之一：财源萎缩，财政收入增长乏力

受宏观经济运行不畅、市场持续低迷的影响，目前湖南省地方经济结构不够合理，原有的财源趋于萎缩，新的财源成长缓慢。从产业结构看，我省一产业GDP所占比重比全国平均水平高10个百分点，二产业GDP所占比重却比全国平均水平低11个百分点。从行业来看，目前带动全省经济发展的效益型主导产业群尚未形成，作为省五大支柱行业的冶金、机械电子、建材、化工、食品加工行业并未起到“支柱”作用，其缴纳的“两税”总额所占比重呈下降趋势，财政收入的增长越来越依赖于属于“夕阳产业”的卷烟工业的增长。1998年卷烟“两税”占上划中央“两税”的51.75%。剔除卷烟税收后，全省“两税”实际上是负增长。而卷烟税中80%属消费税，是中央财政收入，形不成地方可用财力。同时，由于税收执法约束不严，导致税收“虚增”现象严重。一些地方为了片面追求财政收入上台阶，采取所谓预缴、空转等手段做大“蛋糕”；有的地方无视税法的严肃性，按人口数量、

土地面积摊派有关税收；有的地方由于税收征管漏洞很多且手段滞后，存在着大量的征管死角。这些现象造成了新的税负不公，不但破坏了市场公平竞争机制，而且造成了财政收入的严重流失。上述问题的存在，导致财政收入增长乏力，收入总量小，人均水平低。1995—1998年，省地方财政收入年均增长13.17%，低于全国平均水平5.46个百分点。

问题之二：监管不严，财政资金使用低效

近些年来财政分配职能被部门肢解的现象十分严重。一些职能部门凭借其行政权力，在国家税收之外收取各种收费和基金，数额巨大。如1998年，湖南省行政事业性收费和基金就达147.6亿元，相当于同期地方一般预算收入的94.2%。这部分资金名义上是国家财政性资金，而实际上归部门所有，政府难以调控，财政无权分配，游离于国家预算之外，既扰乱了国民经济分配秩序，又侵蚀税基，削弱了财政调控职能，同时还增加了企业和人民的负担。另一方面，在进行财政预算资金分配时，财政不得不沿袭计划经济时期的一贯做法，将相当一部分数额资金切块给各部门，名义上是财政和业务主管部门两家共管，实际上是主管部门自主安排使用，造成财力在预算安排之前就被瓜分得所剩无几。政府在决定经济和社会事业发展

的投资方向时，往往被部门意志和利益左右，难以突出政府支出的宏观目标，政府领导疲于充当各种“调解人”角色，致使行政效率和财政资金使用效益低下。

在财政入不敷出的同时，一些单位违规使用财政资金、铺张浪费甚至贪污挪用的现象普遍存在。究其原因，一是在财政资金的分配上，没有一个科学、合理的定额标准和操作尺度，支出预算的随意性强，造成单位之间严重的苦乐不均，为挥霍浪费、损公肥私、重复购置等行为提供了可乘之机；二是在财政资金的使用上，缺乏跟踪管理和有效监督，钱支出去了是否专款专用很少过问，一些大额专项资金大都没有按项目实行封闭式管理，挤占、挪用现象比较严重。归根结底，是由于现行财政支出管理机制和管理手段与市场经济的要求不相适应，导致财政资金比较效益不高，损失浪费严重。

问题之三：包揽过多，财政供给范围和标准不规范

目前，我国尚处于市场经济的转轨时期，财政资金的分配还带有明显的计划经济色彩，财政包揽过多，供给范围过宽，不该管的管了不少，该管的却没有管住。如对绝大部分行政事业单位人员实行大包大揽式的吃“皇粮”，导致这几年行政事业机构和财政供养人员恶性膨胀，财政收入的增长

大大滞后于财政供养人员的增长，地方财政只能保吃饭，很少有钱进行经济建设。财政支出用于吃饭的部分已接近75%，有的已占80%以上，个别财政特别困难的县市，将全部财政收入用来发工资还不够。而国家财政必保的支出，如加大对社会保障事业的投入等却难以得到应有的保障。可以说，目前的国家财政正处于一种该退出的领域难以退出，该保证的领域却保不住的艰难境地，因而政府调节经济的能力十分脆弱，集中资金办大事难以兑现。这种状况持续下去是十分危险的。

问题之四：体制不顺，基层财政自求平衡难度大

现行的分税制财政体制自1994年实施以来，在一定程度上调动了地方各级政府理财的积极性，但从地方的角度看，国家在中央与地方的财力和财权分配上有很多不合理的地方，挫伤了地方的积极性。近几年来，中央对地方政府的事权范围作了适当的调整，虽然起到了一些积极作用，但也产生了一些负面影响。如国家将原由中央直接管理的地质、煤炭企业和部分大专院校下放地方管理，将石油化工企业上划中央管理等等，这种“上划下放”的做法，使地方感到十分为难。仅以煤炭企业下放为例，去年，中央下放湖南省煤炭企业18户，下放职工及离退休人员达141953人，虽然中央给了一些补助，但在职工再就业、离退休人员生活保障等社会保障方面给地方带来了很大困难和问题，将长期成为地方财政的沉重包袱。又如，增值税是我国的一个大税种，目前约占全部税收的40%，而现行体制的分享比例是中央75%，地方25%。特别是随着增值税征收范围的扩大，原来本属地方的税种（如交通运输行业的营业税）也将大部分划归中央。分税制财政体制在建立中央、地方税收体系方面迈出了重要一步，但在许

多方面还不适应市场经济发展的要求，除营业税是地方的主体税种外，其他大多属于零星的小税种，而且各税种之间缺乏内在互补性，导致地方财政收入不够稳定。特别是地方税的立法权和绝大多数地方税的减免权都集中在中央，很难准确反映各地千差万别的经济状况和税源情况，地方政府难以充分发挥税收的调节作用。同时，乡镇财税机构的设置也不配套，财政所按行政区划设置，一乡（镇）一所，而税务部门则按经济区划设置，尤其是乡镇地税干部偏少、税收零星分散，加之管理体制不顺，工作上很不协调，一定程度上影响了地方财政收入的正常征收入库。

当前地方财政面临的这些问题，是计划经济体制遗留和新旧体制转轨过程中积累而成的。解决问题只能依照社会主义市场经济发展的要求，从加强法治、完善体制、强化机制着手，加大改革力度，提高理财水平。

一、加强法治，坚持依法理财。在培植财源上，政府财政部门要通过落实积极的财政政策和采取财政贴息等间接投入的方式，吸引社会各方面的闲置资金投向经济建设，形成立体、多元、高效、连环的财源体系。在收入征管上，要按照现行的财政、税收法规，依法、依率按实计征，最大限度地减少行政干预，把减免税控制在税法允许的范围内，严禁收人情税、关系税，严格实行征、管、查三分离的征管办法。同时，要将乡镇税务机构与财政机构配套设置，结合机构改革适当充实税务人员，实行择优聘用，优胜劣汰。要加快税费改革的步伐，进一步规范收费、收税行为，减轻社会及企业的不合理负担。在支出监管上，严格按《预算法》办事，把支出预算的执行置于同级人民代表大会和审计部门的监督之下，在规范财政资金分配行为的基础上，强化人员编制管理，推行人员工资统发制度，实行财政支出使用跟踪问效，

对使用不当甚至贪污挪用的现象要依法依纪严肃查处。同时，全面推行收费征管制和综合财政预算改革，强化收费、基金和各种预算外资金的管理，逐步把预算外资金纳入预算实行统筹使用、综合平衡。

二、完善体制，理顺分配关系。体制问题是财政分配的核心问题，也是调动中央和地方各级政府理财积极性的关键所在。一是要进一步完善中央对地方的分税制财政管理体制，科学合理界定各级财政的收支范围，适当提高共享税的地方分成比例，中央返还比例要根据各省的实际情况确定，提高对财政困难省份的返还比例，尽可能减少中央直接管理（垂直管理）的企业和单位，体制一经确定，应保持一定时期的相对稳定。二是新开增支口子要充分考虑到地方财政的承受能力，对地方确实无法承担的新增支出，中央要给予全额或部分补助，或者推迟出台新增支出政策。三是要高度重视县乡（镇）财政体制的完善，切实加强乡（镇）财政管理，尽快确立能充分调动县乡（镇）两个积极性的财政管理体制。特别是要坚持财权与事权相统一、责权利相结合的原则，真正做到乡财乡理、乡事乡办，巩固和加强基层政权，确保长治久安。四是建立偿债准备金和风险基金，强化消赤减债责任制，努力防范和化解财政风险，坚决防止新赤字新债务的再度发生。

三、强化机制，提高理财水平。良好的管理机制是政府财政稳健高效运行的重要保证。一是要建立财税干部能上能下的用人竞争机制。在干部的选拔任用上，实行选贤任能、竞争上岗、优胜劣汰、定期交流。二是健全财政收支预算的约束机制。要细化预算编制，规范预算管理。财政收支预算一经人民代表大会审议通过，征收机关必须依法征收，及时入库；用款单位必须控制使用，不得超支。三

（下转第9页）

门预算。二是强化预算约束，淡化决算程序。包括：将一些定额项目计入体制上解、体制补助基数中，适当减并、压缩一些结算项目；逐步完善预算体制，解决财政收支转移问题，简化决算过程；加强对转化为实物形态的预算资金的管理，改革预算拨款方式，建立国库集中收付制度；逐步建立起立法部门、财政部门、审计部门、主管部门和单位内部以及社会监督的预算监督体系。三是逐步建立政府公共预算、国有资本金预算和社会保障预算，完善预算管理体系。

四、加强四项管理：财政支出管理、国有资本金管理、政府债务管理和财政监督管理

加强财政管理实际上是一个逐步建立科学的管理制度和健全的法规体系的过程，是一个逐步建立规范的运作程序和严格的监督体系的过程，是一个运用先进的管理手段和培养高素质的财政干部队伍的过程。新时期的效益财政建设应着重加强四项管理。

1. 财政收支管理。在财政收入管理上，要以增加政府可用财力为着力点，正确处理速度和质量的关系，实现由偏重总量扩张向质和量并重转变，努力提高财政收入占GDP的比重，税收占财政收入的比重、省级财政收入占全省财政收入的比重。要强化收入征管，既要防止财政收入跑冒滴漏，有税不收，收入截留，又要防止收过头税，搞“空转”和“掺水”。要加大费改税力度，加强预算外资金的管理，进一步完善综合财政预算方法。在财政支出方面，要使财政支出管理规范化和科学化。要按照公共财政要求，调整范围，确保重点，压缩一般，注重效益，努力构建和完善公共财政支出模式。要全面建立和大力推行政府采购制度，继续总结和推广部分地区试行的“零户统管”、“单一国库制度”的经验。

2. 国有资本金管理。要按照建立

公共财政框架的要求，以提高国有资产营运效益为着力点，搞好国有资产的存量流动。一是将竞争性产业领域的一些上市公司的国家股逐步进行有偿转让，转让的收入由政府所有，统一用于急需发展的行业，实现国有资产的再投资。二是组建集团公司，将一部分不产生效益的国有资产进行拍卖和协议转让，用获得的收入扩大集团公司的优质资产，实现资产的良性循环。三是实行国有企业和非国有企业的联合，使双方取长补短，优势互补，以盘活一部分国有资产。四是推动国有中小企业的合作经营，在合作经营的过程中，充分利用闲置的资产，拍卖劣质资产，使这些企业获得新生。

3. 政府债务管理。在国债管理上，要注意加快国债场外的二级市场的建设，发展国债二级市场的场外交易，解决国债二级市场不平衡问题；加快建立全国统一的国债登记托管结算系统，理顺托管结算体制；加快建立国债投资基金，提高国债发行效率；科学确定国债资金的投资范围，既要考虑当前迅速拉动经济增长、要增加投资力度的需要，又要切实防止重复建设和片面追求投资建设速度，不顾质量和效益的问题。在政府外债管理上，要实行政府外债的统一管理，财政应积极参与借用还的全过

(上接第11页)

是完善财政收支管理的监督机制。各级人大、审计、财政等部门对财政收支人的征管和财政支出的安排使用有权实行全过程的监督。对收入混库、截留、漏征等违纪现象，要视情况和违纪情节，依法分别追究纳税人、征收机关、经办银行等责任单位领导人和责任人的行政与法律责任。预算拨款单位购买大宗设备器材和劳务，必须按照政府采购办法实行公开招标采购；对挪用、贪污、浪费财政资金

程，尤其在项目选定和招标采购这两个环节上政府应集中管理。要建立政府外债债务监控核算体系和定期报表制度，加强利用政府外债的全面监控和债信审评工作，加强国内配套资金和还贷准备金的统一管理。

4. 财政监督管理。一是要搞好财政收入征管的监督。主要是要加强对税收征收、划解、入库、退库等环节的监督检查，特别是收入征管执法情况和国库解缴、退付预算收入的监督检查。二是要改变重收入轻支出、重分配轻监督的思想观念，切实推行政府采购制度、国库集中支付制度、零基预算制度，切实转变财政监督方式，把财政监督管理贯穿到财政工作的每一个环节，实行财政工作的全过程、全方位监督。要完善财政监督办法，建立事前审核、事中监控和事后检查稽核相协调的监督机制，探索建设财政业务机构与财政监督机构相互配合、相互制约的财政内部监督制度。三是要加强对重大预算支出的申报、使用和财政专项资金使用情况的全过程监督，加大对财政政策落实情况的检查力度。四是要加强对利用政府债务资金的全过程监督检查。尤其要加强对项目选定、招标采购、配套资金的落实和还贷准备金的建立四个方面的监督。五是要完善企业会计、社会中介机构、审计和财政监督相结合和监督体系。

(作者为湖北省财政厅厅长)

的行为，必须严肃查处。四是要强化财税管理工作的责任制。财税干部是人民的公仆，要对自己所担负的工作承担全部责任，对于工作严重失职、决策严重失误等渎职行为，要追究当事人的法律责任，坚决克服干好干坏一个样、做多做少一个样的不良现象。以灵活的机制、健全的制度、改革的办法和严格的管理，促进政府理财水平的不断提高。

(作者为湖南省财政厅副厅长)