

建立公共财政基本框架的思考

○ 邹文辉

一、实行公共财政必须从实际出发,循序渐进

我国是一个发展中大国,地区间的人文、地理和经济发展水平差距很大,如何立足我国国情,有效地推进财政改革,建立公共财政的基本框架,应重点考虑以下两方面因素:

(一)公共财政是社会主义市场经济条件下财政改革和发展的必然趋势。首先,这是由社会主义市场经济体制决定的。从资源配置角度来看,市场经济条件下,凡属竞争性经营领域应由市场机制去调节,财政应把重点放在提供非竞争性公共产品和公共服务上来。其

次,是由政府职能决定的。财政必须适应市场经济条件下政府职能转变的要求,从直接参与微观经济事物转移到间接的宏观调控中来,转到安全保障、政权机关正常运转和公共事业发展上来。再次,是由财政本质决定的。财政作为一种特殊的分配关系,只是社会再生产大循环中的一个环节,主要是弥补市场缺陷。如果过分扩大财政分配范围,必然造成市场扭曲,导致效率损失。

(二)实行公共财政是一个渐进的过程。我国实行市场取向的改革只有20多年历史,与有数百年市场经济建设经验的发达国家相比,在制度建设和经济运行环境上存在着较大差距。建立公共财政框架必须与社会主义市场经济体制改革的总体进程协调一致。

(1)市场经济体制的建立和完善是一个渐进的过程。党的“十五大”在提出建立社会主义市场经济体制的同时,还明确指出我国正处于社会主义初级阶段,并对市场要素的发育成长作了明确的定位。这说明我国现行的市场机制还不够成熟,法制还不够健全,管理还不够规范,需要一个较长的改革和完善过程。

(2)我国经济发展水平还不高,产业发展还很很不成熟。工业特别是高科技产业在整个国民经济中的主导作用不够,农业产业化也才刚刚起步,国有企业面临着很大困难,仍需政府给予适当的财力扶持,短期内财政还难以完全退出竞争性领域。

(3)区域经济发展很不平衡,地区间公共服务水平相差较大。当前我国经济发展还处于只能让一部分人先富起来的阶段。经过先富帮后富,最终达到共同富裕,还需相当长的时间。在财政收入占GDP比重明显偏低,中央财力并不充裕的情况下,过早地强调公共服务水平均等化目标,事实上难以办到。

(4)税制不够科学,征管体制不够完善,税收流失问题相当严重。现行税制仍残留许多计划体制的痕迹,中央税体系和地方税体系没有真正建立起来,

税收执法手段不够先进,刚性不足,偷、骗、逃、欠税现象十分普遍,以及税务执法中的腐败现象等等问题如果不能得到较好解决,即使建立起公共财政管理框架,也难以实现公平、公正和效率的目标。

(5)分税制财政体制还很不完善。由于政府间事权划分不明,财权与事权还没有真正统一,致使一级政府一级财政、一级财政一级税收和一级金库的问题未能很好解决,市以下政府管不了自己的税收,成了缺胳膊少腿的财政;上级“请客”,下级出钱,加重了地方财政负担;省以下财政财力增长与支出增长不匹配,财力增长仅为支出的50%或以下;统一的财政支出标准和政策与分灶吃饭、贫富不均的财政状况不相适应。转移支付实际上还是一个困难补助的概念,与改革的初衷相距甚远。

(6)财税管理基础薄弱,管理水平不高。比如:缺乏科学规范的财政经济评价指标体系;预算编制方法、依据、标准等缺乏科学性、统一性和可操作性,定员、定量、定额不够科学;标准收入和标准支出的准确度不够,统计指标中的水份太多;部门“肢解”财政现象非常突出,财政分配主体地位事实上还没有形成。要建立公共财政管理体制,必须进一步完善和强化这些基础要素,使资金分配、支出管理、税制和评估有客观依据可循。这些工作同样需要一个逐步健全的过程。

二、建立公共财政管理体制必须妥善解决好五个方面的问题

(一)扩大财力总量,提高收入结构水平

当前财政收入占国内市场总值的比重逐年降低。1998年全国为12.4%,湖南省为8.7%,衡阳市仅为4.99%,说明财政收入总体规模不大,人均收入水平偏低。为此,应抓好以下五个方面工作,提高财政收入占GDP的比重,把“蛋糕”做大。

1. 推动经济增长,提高经济运行质

量。加快二、三产业发展步伐,优先发展高科技产业,提高国有企业经济效益,调整农业产业结构,抓好农业产业化和城乡一体化。

2.完善税制,建立符合国情的中央和地方税收体系。地方税应以营业税、个人所得税、房地产税等为主体。

3.健全税收法制,严肃税收执法。建立科学规范的税收征管体制,严厉打击税收中的违法行为,努力实现依法纳税、应收尽收的目标。

4.提高财政收入占国内生产总值以及中央财政收入占全部财政收入两个比重,财政收入增长应该高于国内生产总值的增长。

5.确立财政在整个政府财力分配中的主体地位。通过税费改革将预算外资金规模限定在一定比例(20%左右)纳入预算内管理。

(二)理顺财政体制,平衡地区经济发展

要进一步完善分税制财政体制,建立科学规范的事权与财权相统一的政府间分级财政体制。

1.进一步明确事权。根据社会主义市场经济建设需要和公共财政管理原则,进一步明确划分各级政府的事权,并以立法的形式确立下来。

2.严格按照分税制原则划分各级财政收入范围。打破计划经济体制下按所有制、行业、隶属关系、重要程度等划分收入的传统做法,按税(费)种类划分各级政府的收入范围,形成固定的收入来源。

3.确立“谁请客、谁掏钱”、“谁办事、谁拿钱”的原则。应尽可能减少或取消层层配套、资金拼盘以及上级出政策、开口子,下级出资金、补窟窿的做法,逐步建立起一般转移支付和专项转移支付相结合的规范性政府间转移支付制度。

4.按照一级财政一级税收、一级金库的原则,理顺现行税收征管体制。地方税务局应归属当地政府管理。国税收入不应直接同地方利益挂钩。税收

返还要么直接进体制,要么进转移支付,不宜按当地实际国税收入增量和系数计算返还。

5.规范过渡期转移支付制度。一是规范总量,不能人为确定,应有明确的口径和计算依据并经全国人大批准。同时,建议将经常性专项补助纳入转移支付;二是计算指标体系要简化;三是要双向算账,公开算账。

(三)减轻财政负担,调整财政支出结构

1.加强机构人员编制管理。人员编制应按照控制增量、优化存量、鼓励流动的原则依法行事。市、县、乡机关改革,无论从财力,还是从稳定角度考虑,不宜照般中央机关分流办法。要减轻财政负担,首先应控制增量,即不增新的人员;其次应优化现有人员结构,择优上岗,建立待岗制度;第三要鼓励机关人员分流。

2.界定财政负担范围。一是按照政府与市场的分工,确定政府的支出范围。坚持市场优先的原则,凡市场可以办的事情交给市场去办,如中介机构、信息产业等;凡市场可以介入的,应尽可能地引进竞争机制,如医院、学校、体育等事业单位。二是政府间的支出范围划分。应坚持基层优先和基本服务均等化的原则,明确划分各级政府的事权。凡基层可以解决的事情交由基层解决,中央和省主要通过转移支付支持地方政府实现基本服务均等化目标。

3.控制公共性消费尤其是行政管理支出的增长。当前,行政管理支出增长过快。从衡阳市来看,行政支出占财政总支出的比重,已由1993年的16.44%上升到1997年的26.15%。控制行政支出的关键,一是真正转变政府职能,逐步建立市场经济条件下的运行机制;二是按照以事定岗、以岗定编、以编定经费的原则,安排财政预算;三是强化预算约束,增强预算执行的透明度和民主监督力度。

4.逐步退出竞争性经营领域。退

出竞争性经营领域有一个过程,过程的长短取决于中央转移支付政策和各地财政状况。财政退出的途径包括投入方式的转变和投入比重逐步降低等。

5.清理和调整不切实际的有关法规。目前,有些法律法规如农业、教育、科技、环保、计划生育、政法机关等,对部门的财政支出预算作了明确的规定。但这些规定与千差万别的地方财政不相适应,要下决心进行清理和调整。

6.推行政府采购制度。建立政府采购制度,不仅有利于提高政府资金使用效益,维护市场竞争秩序,促进廉政建设,也是实现公共财政目标的重要措施。

(四)加强财政管理基础工作

1.建立财政经济效益评价指标体系。首先,财政经济评价应以效益为主导、以财政为核心,对各级政府、各部门负责人的工作考核可以实现“财政一票否决制”。其次,财政评价指标主要是财政收入占GDP的比重、财政收入增长率、人均财政收入、人均负担财政人员、财政平衡状况等。第三,引进社会中介评价机制。

2.建立科学的预算编制方法。除实行“零基预算”和复式预算外,还应逐步探索制定编制预算的定员、定量、定额指标体系,建立相应的数学模型。

3.加强“收支两条线”和综合财政预算管理。凡财政性资金都必须纳入财政管理,实行收支两条线,并按照零基预算原则实行综合财政预算。

4.加强预算约束。建立健全预算执行监督机制,加强预算执行的法律监督和民主监督,提高预算的透明度,增强预算的约束力。

(五)建立公共财政管理目标责任制

实现公共财政应有一个总体目标和分阶段目标,以此作为各级政府和财政部门的工作方向。同时,可以建立自下而上的责任制,层层进行考核,积极推动公共财政目标的实现。

(作者为湖南省衡阳市财政局局长)