

青海财政的现状与出路

贾国民

1994年实行分税制财政体制以来,青海省按照财政部的要求,借鉴其它省市区的做法,结合青海实际,确立了省以下分税制财政体制。几年来运行情况良好,收入增长较快。但是由于种种原因,财政困难的状况仍未从根本上改观,需要进一步深化改革,努力探索青海走出财政困境的对策和出路。

一、建立省以下分税制财政体制的主要措施

(一)划分税种。分税制以后,我们结合青海实际,确立了州(地、市)的税种。在划分税种过程中,充分考虑了州(地、市)的既得利益并对一些特殊情况给了适当照顾。如海西州、大通县等中央企业集中的地区增值税25%部分全部留了下来。对共享税采取保留基数,

增长部分五五分成办法,也是对有资源州县的照顾。从1998年开始,又将全部共享税和1997年省级分成的部分作为基数,增长部分不再分成,全部留给州(地、市),以调动他们征管的积极性。

(二)实行省对地区的困难补助。“八五”期间中央连续出台了工资福利方面的政策,青海省也有这方面的规定出台。而要兑现这些政策,州(地、市)县特别是县级财力是远远不够的。尽管分税制后“分灶吃饭”的格局已基本形成,但面对县级财力不足的实际困难。为了保证各地稳定发展,我们又不得不实行给州(地、市)实行补助的财政措施。这个时期,省财政对八个地区的调查采取了不太规范的按比例分配补贴的办法。到1996年底,除保留分税制以前的定额补助和递增补助外,每年再

给州(地、市)补助3.4亿元,形成了州(地、市)补贴基数。今后随着转移支付力度的加大,补助的比例将继续攀升。这样,加剧了省财政的困难,只得向中央财政借款,从而形成了省财政的巨额赤字。省政府利用财政手段对社会经济进行调控的能力也越来越弱。

(三)实行“以奖代补”办法。分税制体制的核心就是要调动各地“自己的日子自己过”的积极性,就是要使各级财政自求平衡。为了消除各地的“等、靠、要”观念,1996年省财政出台了“以奖代补”政策,鼓励各地加快经济发展。执行的第一年,效果较好,各地财政收入有较快增长。1997年省财政补助由1996年的3800万元减少到2000多万元。

(四)建立省以下转移支付制度。分税制体制实施后,各地出现了财力上的差异,而“以奖代补”政策又不能完全解决地区间财力不平衡的矛盾,所以1997年我们又推出了过渡期转移支付制度,主要是解决困难地区财政的“吃饭”问题。

(五)对省级行政事业单位实行“零基预算”。零基预算的出台,既有体制变革的要求,也有加强管理的要求。零基预算的核心就是要限制财政供养人员的过快增长。省本级实行一年来,效果较明显。1998年,零基预算管理办法已推行了到全省。

二、实行分税制财政体制带来的变化

(一)取得了显著的成绩:

实施分税制和转移支付办法以来,调动了各级政府发展地方经济,增加财政收入的积极性,财政收入出现稳定增长趋势,地方财政收入迅速增长。1997年全省国民生产总值202亿元,比1994年增长46.1%;财政收入达到35.75亿元,增长47.7%,其中地方财政收入为10.92亿元,增长55.8%。由于财力增加,一方面财政支持社会经济发展的能力增强;另一方面,省级财政对州(地、

市)的转移支付能力增强,从而对其实施宏观调控的能力也相应增强。

(二)存在的问题:

1. 财政收支增长前景问题。财政收入虽然扭转了长期徘徊的局面,但增长速度缓慢,增幅呈下降趋势,很难有跳跃式的增长,与全国地方平均增长幅度相比,差距较明显。虽然1997年达到了全国平均水平,但1998年1—9月份又拉开了差距。支出方面,与全国平均增幅的差距在缩小,1997年只差1.9个百分点。但是,青海财政支出总额占全国地方财政支出的比例在下降。

2. 对中央财政的依赖问题。青海财政在今后相当长的一段时期内,支出的60—70%仍需由中央财政补贴,可以说,青海财政将长期是中央转移支付的对象,在近期内若靠自己的财力来完成支出需求是不大可能的,要么打赤字,要么借款,这是由青海经济总量小、税收贡献率很低的现状决定的。中央以前提出按GDP的税收贡献率来考核各地的征管努力程度的做法对青海是很不合适的。尽管青海GDP达202亿元,但其中有30%左右来自第一产业,低税赋,积累率低,不可能达到全国平均10%的税收。如果都按10%来计算税收,那么就要由二产、三产来弥补,或者就要收过头税。据统计,1950—1997年,青海省对农口的财政投入80多亿元,到1997年累计提供的税收只有12亿元。一产在全省国民生产总值中比重高而税收贡献率低和经济发展滞后、整体效益不高的现实,使财政自给甚至实现50%自给的可能性都不太大。

3. 财政支出中的结构问题。青海省财政支出结构仍不尽合理。新的分税制财政体制打破了统收统支的局面,但支出方式、范围、标准在相当程度上仍然沿袭了过去供给制的分配方式,结果使该管的没管好,不该管的也管了,根据市场经济规律,必须收缩战线,加强重点。另外,属于财政职能范围内的投入,也有个内部结构的调整问题。如农牧业的投入增长很快,但是,如何提

高投入效益,使产出更符合市场的需要,使农牧民得到更多的实惠,使财政能多收一点,已成为需要认真研究的问题。又如,财政对事业单位经费在全省财政支出中占的比重很大,怎样加快把部分事业单位推向市场的步伐,使之逐步与财政脱钩,也需要认真研究和实施。

4. 预算约束问题。当前,预算管理在某些地区随意性较大,预算约束弱化,不负责任的乱批条子的现象比较严重。有一个州,州领导批的支出条子占州本级预算的30%。

5. 思想观念上存在差距。有些州、地、市党政机关同志的认识跟不上市场经济改革的步伐。如当提出实行“以奖代补”机制时,有的地区不赞成这个政策,认为对经济落后地区照顾不够;到了实行转移支付时,另一个地区又提出转移支付是“鞭打快牛”。观念上的差距,不仅在财政系统干部中存在,部分州、地、市领导中也存在。由于困难地区观念上的落后使得无法适应当前的财政管理体制,从而又形成越适应不了新体制就越落后的不良局面。

三、今后财政工作的思路

(一)继续推进财政管理体制改革的思路。经过几年的改革,青海省已基本形成了适应市场经济要求的分税制财政体制框架,但今后尚需进一步完善。当前,还有一项非常重要的工作,就是为1999年出台政府采购做好前期准备工作,推行政府采购制度,不仅能够节约财政资金,提高资金的使用效益,而且还有利于加强财政部门对预算资金使用情况的监督,防止腐败现象的发生,这对于一个财政穷省来说,意义尤为重大。

(二)全面强化税收征管,确保完成税收任务。税收是财政收入的主要来源,税收任务完成的好坏,直接影响着支出预算的实现。今后各级财政部门要一如既往配合和支持税务部门,切实加强税收征管,充分挖掘潜力,坚决堵塞漏洞,防止欠税增长的势头,把防欠、

清欠工作放在重中之重的位置,做为头等大事来抓。要加强对改制企业的税源监控,抓好重点税源、税种和零散税源收入,从讲政治、讲全局的高度出发,努力做到应收尽收,严格税收减免权限,严禁越权减免税。根据国务院取消一年一度的财务物价大检查工作的精神,今后,必须加大专项检查力度。

(三)规范财政支出范围,深化支出结构改革。根据中央精神和外省的经验和青海省的客观情况,特别是市场经济赋予财政的职能,财政支出应逐步提高对政权建设、社会保障、教育文化和科学事业发展等公共需要方面的保障能力。据此,今后财政支出应按以下顺序安排:1. 保证国家机器正常运转;2. 建立社会保障体系;3. 支持社会公益事业的发展,如九年义务教育,医疗卫生、基础性科学研究等;4. 扶持农牧业的发展及做好扶贫工作;5. 搞好非经营性基础设施建设。这里面应强调一点,财政资金要逐步退出应由市场配置资源的经营性、竞争性领域,转到满足社会公共需要方面来,侧重于宏观经济效益和社会效益。在今后一段时期内,各级财政部门要根据国务院、省政府的改革部署和经济运行的具体情况,在这五个方面内部继续调整支出结构,使财政资金的使用适应所有制结构的变化和政府职能的转变。

(四)集中财力办大事,办实事,办急事。今后财政部门要把主要精力放到研究和把握经济和社会发展中关系全局、带有战略性的大事上来,减少对微观的具体事务的管理,这就要求我们在集中精力的同时,必须集中财力。1. 数量上要集中,不撒胡椒面。今后哪一方面的财政资金都要坚持这个原则。2. 时间上集中。在资金调度上,要集中有利的时机办一件事。3. 集中资金要强调地域上的概念,今后财政支出要优先放在两点一线上,让条件较好和资金使用效益高的地区先发展。

(作者为青海省财政厅厅长)