

# 建立地方财政 稳固平衡的运行机制

○  
丁振国

财政分配是国民收入分配的总枢纽。通过收入和支出分配杠杆,调节各级政府的物质利益,调节不同行业、部门、单位及个人的物质利益,涉及到社会的方方面面,影响着社会的发展进程,其广泛的影响力要求我们必须建立稳固、持续的财政平衡机制,消除财政赤字,促进财政经济健康发展。因此,研究建立地方财政稳固平衡机制问题,就显得尤为重要。

## 一、建立地方财政稳固平衡机制的基本要求

这里讲的稳固平衡,应该包括三个方面的含义:一是动态的平衡。就是要建立地方财政平衡的稳定器,即一种无需经常改变政府的经济政策而有助于减轻收入和支出被动的减振器,是存在于预算结构之中发生自动反应的机制。二是积极的平衡。财政不应消极、被动地以收定支、收多少钱办多少事,而应当积极主动介入经济过程,大力推进两个转变,努力培植财源,使经济增效,财政增收,在此前提下,按“一要吃饭,二要建设”的原则,合理安排支出,实现收支平衡。就复式预算来讲,根据经济发展的实际需要和财政的承受能力,建设性预算量力而行,尽力而为,可以适度赤字,以促进经济发展,但经常性预算必须以收定支,零基预算,核定收支,确保平衡。三是总量的平衡。由于自然、历史、经济等多方面的原因,各地经济发展存在很大差异,一些地区特别是一些特困县短期内还难以实现财政自给,但这些地区应当因地制宜,积极培植财源,严格控制支出,努力增收节支,通过转移支付补助后,实现平衡。根据上面的分析,在社会主义市场经济条件下建立地方财政稳固平衡机制,其基本要求是:

1. 建立一个科学的、公平的、有激励作用、能调动各级积极性的财政体制。
2. 调整和完善现行收入政策,建立起良好的收入增长机制和筹资机制,使财政收入的增长速度不低于同期国内生产总值的增长速度,财政收入占国民收入的份额达到一个合理的水平;财政收入的级次结构、行业结构和地域结构趋于合理。同时,通过收入政策的调整,完善国家与纳税人的利益分配关系,实现国家通过财税杠杆等经济手段间接调控经济的目标,改善和增强财政的宏观调控能力。
3. 改革和完善现行支出政策。建立起能够体现效益优先、兼顾公平、体现国家产业政策的财政支出政策体系,促进国民经济的良性循环;财政支出的增长速度不高于同期收入的增长速度,支出结构比较合理。
4. 改进现行财政监督管理办法,建立一个能够比较灵敏地反映财政运行状态的财政信息网络;能及时对出现的问题发出调整信息和调整意见;能对社会财经监督进行有效的指导、监督和调控。

## 二、建立地方财政稳固平衡机制要处理好四个关系

国民经济综合平衡是经济健康发展的先决条件和前提,财政是经济的综合反映,是经济发展的晴雨表。财政收支平衡是国民经济平衡的基础,是国民经济综合平衡的核心和具体体现。因此,必须把财政收支平衡放在国民经济健康发展、增强政府宏观调控能力的高度予以重视,把握好四个关系:

1. 正确认识财政平衡与经济的关系,坚决克服“财政赤字无

害”的错误观念,牢固树立“经济发展看效益,效益提高看税利,税利增长看入库,入库增加看平衡”的思想,把财政平衡作为考核经济成效的最终指标。实践证明,只有财政收支平衡,才能有效抑制通货膨胀,才能促进社会、经济稳定协调发展。

2. 正确认识财政平衡与财力状况的关系,克服“贫困就必然有赤字”、“只有富裕才能平衡”的观念。财政收支平衡需要一定的财力作支撑,但并不是只有财力充实才能实现财政收支平衡,关键是走出超财力分配的误区,牢固树立“过紧日子”、“富日子也要当穷日子过”的思想,从根本上改变“平衡吃亏”的思想。

3. 正确处理好经济发展与财力增长的关系,使政府财力与经济发展相适应。经济的快速发展必然带来社会财富的迅速增长,同时对政府的宏观调控提出了更高的要求。因此,必须采取相应的调控措施,使政府财力与社会财富同步增长,一方面是为政府调控经济提供财力保证,另一方面是为了满足经济快速发展的资金需要。

4. 正确划分各级政府的财权与事权关系,克服“下级靠上级补贴实现平衡”的观念,在分税制财政体制下,要坚持分级财政,分灶吃饭,各级事情各级办的原则,各级政府要从经济社会发展的战略高度,充分认识消灭财政赤字的重要性和紧迫性,把实现财政收支平衡作为本级政府的重要职责,增强自觉性和紧迫感,坚持收支平衡,自求平衡。

### 三、建立起地方财政稳固平衡的新运行机制

1. 建立财政收入稳定增长机制。保持财政收入稳定增长,是财政平衡的基础。各级地方政府应在发展经济、培植财源的同时,强化财政分配职能,增强地方财力。一要建立和完善地方税收体系。中央要科学划分中央与地方的税收管理权限,国家税收(包括地方税)的基本政策及其重要法规由中央统一制定,在此前提下,应赋予省级地方政府在国家规定范围内调整某些地方税率、因地制宜开征某些新地方税、对某些征收成本大征收数额少的地方小税停征等权限。二要实行税收征管查分立,建立纳税申报和交查稽核体系,切实依法治税。应充分发挥财政的财务监督职能,促使纳税人依法纳税,堵塞税收征管中的漏洞。三要改变税收计划方式,根据税收收入占国内生产总值的一定比例下达税收任务,并以此考核各地,确保财政收入占GDP的比重稳步提高。四要规范政府分配行为,切实加强预算外资金管理。坚决贯彻国务院《关于加强预算外资金管理的决定》,行政事业性收费要严格执行中央、省两级审批制度,并纳入财政预算管理。从长远看,要按市场经济的要求,结合税制改革,逐步取消预算外资金,实行“费改税”,扩大税基,增加税源,用税收来规范政府的分配行为,提高国家财政的集中度,确保财政收入稳定增长。

2. 建立财政支出控管机制。在保证政府公共支出合理

需要的前提下,根据财力的可能,妥善安排其他各项支出。要转变政府职能,从法律上规范财政支出,强化预算约束,重点保证法定项目的财政支出。第一,结合机构改革,清理财政资金供应对象;第二,在支出管理上改变过去那种单纯压缩支出规模的做法,代之以提高支出的效率和效益,并对支出进行跟踪监督,增强调控能力;第三,严格财务审批制度和权限,坚决执行适度从紧的财政政策,从严控制一般性支出,压缩行政经费开支,建立系统的定额管理制度,保证预算支出的科学性和有效性;第四,完善单位预算管理,各项行政经费实行“零基预算”,强化预算包干实行“超支不补、结余留用”的政策,严格区分事业单位类别,从宏观和微观上约束财政支出;第五,财政支出应按照国民经济和社会发展总体要求安排,在资金供应方向、数量和时间上有目的地对国民经济和社会事业发展施加影响,逐步形成合理的财政支出,真正做到有效控制财政支出规模,实现财政支出的制度化和规范化。

3. 建立平衡监督机制。一要严格执行《预算法》,自觉接受人大监督,硬化预算。财政平衡作为一种动态过程,分为年初预算平衡、年中执行平衡和年终决算平衡三个过程,在实际工作中,要使三者之间相互联系,相互促进,在法律制度的规范下,构成严谨的财政平衡系统。人大作为最高权力机关,要对政府行为进行监督。各级地方政府要严格执行《预算法》。二要建立灵敏的财政信息网络。通过网络及时反映财政经济的运行状况;加强财政信息资料的技术统计分析,找出规律捕捉异常点,及时向有关部门发出预警信号;注意搜集与财政联系紧密的相关信息,分析其对财政的影响,供决策者参考。三要加强对同级财政审计,自觉接受审计监督。审计部门对同级财政预算执行情况进行审计,主要是督促财税部门严格执行预算法。不仅要督促财政部门严格按预算拨款,看各项预算指标是否落实到位,而且要进行延伸审计,督促用款单位专款专用,特别是对农业、科教、卫生和工资支出,应延伸到基层部门,确保国家政策落实。既要要对财政部门的预算支出情况进行审核,又要对税务部门的预算收入情况进行审计,看其是否完成税收任务、是否严格依法征税。

4. 建立平衡激励机制。要进一步深化分税制财政体制改革,尽快出台规范的转移支付制度。改革的总原则应该利于调动中央和地方两个积极性,逐步建立地方财政平衡激励机制,调动地方各级政府发展经济、培植财源、增收节支、自求平衡的积极性。从长远看,当中央集中的财力达到一定程度后,收入增量的大头不应长期归中央,应重新划分税种,核定收支,保证中央、地方收入同步增长。在规范的转移支付制度没有出台以前,应将贫困地区的收入增量全额返还,在此基础上,省财政对市县应实行“以奖代补”政策,促使各级地方财政努力增收节支,眼睛向内搞平衡。

(作者单位:湖北省财政厅)