

云南财政管理问题初探

○ 云南省财政厅厅长 李汉柏

一、按照财政职能要求 找准财政管理目标

随着社会主义市场经济体制的逐步建立,政府改变了在计划经济体制下政企不分、直接参与企业经营并主要依靠行政手段来管理经济的做法,把政府的职能限定在市场机制难以调节的领域中,重点是保证国家安全和运用政权手段对国家实施管理,维护社会稳定,促进社会主义市场经济正常运行,为社会和经济的进一步发展创造良好的环境。财政职能是政府职能的延伸和体现,必须严格依据政府的上述职能来界定。因此,在社会主义市场经济条件下,财政作为国家政权建设和调控社会经济发展的重要手段,具有筹集资金、配置资金、调节经济、监督管理和稳定公平的职能。我们应按照财政职能的要求做好财政管理工作。

近几年,受各种因素的影响,财政管理工作中出现了偏离目标的问题,主要表现在财政职能弱化了。财力分散、财源流失,一些部门通过收费等形式参与国民收入分配,扩大非规范性公共收入的规模,弱化了财政分配主体职能;同时,由于大量收费和基金游离于财政监督之外,消费性支出膨胀,削弱了政府调控能力,影响了公共资源的优化配置。按照财政职能的要求修正目标偏差,是当前财政管理工作中必须重视的一个问题。为了有效地履行政府职能,必须确立财政在国民收入分配中的主体地位。要通过健全和强化财政职能,规范公共分配,加强预算内外资金管理,依法理财,统筹安排,综合平衡,使财政更好地担负起保证政府机构正常运转、提供公共事业所需资金、支持经济发展三项重任。当然,健全和强化财政职能并不是扩大财政职能的范围,而是要根据社会主义市场经济的要求,找准财政的位置,并按照

财政职能的要求,明确财政管理的目标,做到把该管理的事管好,不该包揽的事放掉。总的目标应是,始终坚持一手抓财源建设,一手抓支出管理,两手都要硬,努力实现财政收支平衡,使财政管理走上法制化、规范化、科学化的轨道。

二、认清云南省情,理清思路,加强财政管理

改革开放以来,云南经济发展速度加快,财政收入实现了较高速度的持续增长。特别是“七五”、“八五”时期,由于烟草产业发展加快,云南省的财政收入增幅出现了高于全国增幅的可喜局面。但是,在财政和经济发展速度加快的同时,财政状况并不十分乐观,还存在着一些不容忽视的问题:一是随着中央财政宏观调控的加强,云南财政收入中地方所得份额进入了相对较慢的增长期,而支出依旧惯性增长,增幅难以减缓,财政支出压力增大;二是县域经济发展缓慢,县级财政困难的状况难以在近期内从根本上得到缓解;三是历史上形成的包揽过多的问题还没有得到解决,财政包袱越背越重。由于这些问题的存在,财政收支矛盾仍然十分突出,而且呈逐步加剧的势头。特别是无烟地县,财政收入的增长跟不上财政支出的增长,“七五”初期,部分县开始出现财政赤字,随后几年,赤字县和赤字金额都大幅度增加。到1995年,全省127个县中,有106个县出现滚存赤字,占总县数的83%,赤字金额高达11.7亿元。从客观上讲,云南地处边疆,经济文化落后,“食之者众,生之者寡”,财政供养人口比例高,加之云南边境线长,贫困面大,民族众多,财政需要承担一些特殊的开支,是造成财政困难的一个重要原因。但还必须看到,在财政管理方面也确实存在一些问题。

在“生财”方面,我们把重点放在烟草产业上是正确的,

但对其他财源产业重视不够。财源结构过于单一,群体财源尚未形成。在分税制以前,财政可能通过从产烟地区集中资金补贴到无烟地县,维持全省的财政平衡。分税制以后,烟草产业税收绝大部分被中央财政集中,省级财政的调控能力减弱,无力调剂更多的资金补贴无烟地县,致使无烟地县财政困难程度加深。另外,后续财源建设适应不了新体制要求的问题,也没有引起足够的重视。有的地县虽然搞了财源建设,但由于对省情、县情、民情认识不透,没有做到因地制宜,而是急于求成、盲目投入,项目不能发挥出效益;更有一些为了“政绩”而不顾客观条件,不尊重科学,违反市场规律盲目上马的项目,不但不能给财政带来收入,反而变成了财政的“包袱”。

在“聚财”方面,由于财政职能弱化,一些非财政部门 and 单位直接参与财政分配的现象日趋严重,游离于预算外的各种基金和行政事业性收费越来越多,使税基受到侵蚀,弱化了财政分配的“聚财”功能。另一方面,企业经济效益不理想,以及财政与企业的分配关系不规范,也影响了“聚财”能力。

在“用财”方面,由于对财政职能及各级政府之间的事权与财权界定不清,使财政支出范围过宽,包揽过多,管了很多不该管、管不了、也管不好的事,耗费了过多的财力,而对一些该管的事则由于财力不足而没有真正管好。同时,由于没有真正建立起科学、规范的支出约束机制和严格、完备的支出监督机制,财政法规的约束力还没有得到充分发挥,资金使用效益不高的现象仍然存在。

针对上述问题,我们必须理清思路,抓住重点,加强财政管理,做到生财有道、聚财有方、用财有效。当前云南省财政管理工作的重点主要有三个方面:一是抓好财源建设。要增强主动意识,克服“等、靠、要”的思想,增强对搞好财源建设重要性和紧迫性的认识。要因地制宜,发展经济,建设财源。在财源建设工作中,要树立面向市场的发展观念、效益观念、长远观念和全局观念;要紧紧依靠发展经济来增加财政收入,依靠提高经济效益来增加财政收入。二是抓好支出管理。最重要的是要按照市场经济条件下政府职能要求,重新界定财政资金供给范围,把该由政府办的事业重点保证好,使有限的财政资金用于必须由政府举办的基本公共事业和基础设施建设上;对不体现政府职能或不体现基本公共利益的事业,要充分发挥市场的基础性配置作用,引入市场机制。在编制支出预算时,要逐步全面推行“零基预算”,合理安排财政支出,不断优化支出结构;专项资金配置要“量力而行”,合理安排,确保专项资金用到最急需的项目上。同时,要强化对专项资金使用的事前、事中和事后监督,确保专项资金的使用效益;要引入市场竞争机制,采用招标等办法,对大宗支出实行控管。三是抓好县级财政收支平衡。这是当前财政发展中的难点,也是财政管理工作的重点。1996年,云南省有99个滚存赤字县。大面积的县级财政赤字,已经影响了云南经济的健康发展。省委、省政府提出到2000年实现

县级财政收支平衡。这是一项光荣而艰巨的任务,各级党委、政府和财政部门都必须下决心抓好县级财政的平衡工作,要通过强化平衡观念、强化法律法规和政策措施约束,努力实现县级财政平衡。在抓县级财政平衡的过程中,要采取三个步骤逐步缓解县级财政困难:第一步,在中央、省、地的帮助下,解决特困县的“吃饭”问题,使政府机构正常运转;第二步,制定有力措施,通过专项资金配置、周转金扶持等方式,帮助县级发展经济,培植财源,增强县级财政自求平衡的能力,为从根本上摆脱困境打下基础;第三步,明确划分事权、财权,规范和完善县级财政资金供给体系。通过以上措施,建立起与社会主义市场经济体制相适应的县级财政运行机制。

三、依法理财,规范管理,建立云南财政运行新机制

市场经济是法制经济,财政管理的根本出路在于依法理财。随着《预算法》、《会计法》、《关于加强预算外资金管理的决定》等法律法规的颁布实施,云南省也相继颁布了《云南省预算外资金管理条例》、《云南省会计条例》等财政法规,逐步健全法制,完善内部规章制度,规范管理行为,杜绝随意性,使财政收支做到程序化、标准化、形成强有力的财政管理制约机制,建立规范有序的财政运行新机制。具体来说,一是要通过加强法制来规范财政管理。通过加强预算约束,控制不合理支出,遏制奢侈浪费行为。进一步整顿会计秩序,加强对国有企业、行政事业单位和部门的财务管理,督促财务人员秉公办事,严格把关,管好用好国家资金。要规范基金和收费管理,制止肢解财政职能和截留财政收入的现象,管好用好预算外资金。二是要明确界定财政收支的范围。就收入而言,凡属以政府为主体、运用政权力量取得的收入,无论是预算内收入,还是预算外收入,都属财政分配的范围,必须纳入财政统一管理。就支出而言,要结合市场经济条件下政府职能转换来界定财政职能,重新确定和及时调整财政支出范围和结构,真正做到财权与事权结合、责权与利益结合。三是要进一步健全和完善各种支出管理制度和办法。各项支出严格按制度办事,尽量减少随意性、盲目性,切实加强对支出的管理,提高财政资金使用效益。四是要健全财政部门内部工作制度,规范办事程序,强化制约和监督机制。通过加强组织建设、作风建设和制度建设,使财政部门在工作中做到“决策民主,管理科学、监督有力、运转高效”,建立起规范高效的财政工作运转体系和管理机制。

财政管理是一项复杂的系统工程,在建立社会主义市场经济体制的过程中,过去的管理模式和办法措施已经不适应新形势下财政管理的要求。新机制正逐步建立,需要我们在认真总结经验的基础上努力探索、大胆实践,努力建立起规范、高效、有序的财政运行机制,使财政管理工作提高到一个新的水平。

(责任编辑 李颖)