

对地方财政调控职能的认识

○ 丁 辉

一、地方财政调控职能弱化现状

由于地方财政自主调控意识的削弱和财政立法不健全,地方财政与中央财政利益关系不规范,以及近几年来过分地强调放水养鱼、企业包盈不包亏等多种因素的困扰,致使地方财政宏观调控职能严重萎缩,其重要表现有如下几个方面:

1. 地方财政调控自觉意识淡薄。长期以来,财政理论界在财政宏观调控的研究方面偏于中央财政,致使地方产生了误解,认为宏观调控是中央的事,与地方财政关系不大。因此,造成了地方财政调控的自觉意识淡薄。其表现:一是两眼观望上方,看中央的指令办事,只注意分配,忽视地方财政调控职能的发挥。二是满足于事后调控,没有把调控手段运用分配之中,调控往往处于被动地位,且事情一旦发生,调控困难加大。

2. 地方预算管理弱化。一是表现在地方预算收支结构可调性差,不仅反映在预算收入和支出的比例上,而且反映在收支内部的比例上,

受地方经济效益差和地方支出刚性增长的制约,地方预算要调减支出或扩大收入十分困难。近年来,各地纷纷出现财政赤字,且不断增大,在预算支出结构中,经济建设特别是基本建设支出比重过小,“吃饭”比重过大,几乎没有回旋的余地,大大地减弱了地方财政对经济的调控能力。二是预算约束性差。本来地方各级政府的财政预算都经过了地方人大讨论并通过了的,应当具有法律效力。但地方财政支出几乎年年突破预算(除开新增的政策因素),对支出的控制明显弱化。三是收入杠杆失控。本着一级政府一级财政的理论,地方政府的财政应当是收支健全的,但是由于地方财政收入并非财政直接管理,严重制约了地方财政对收入的调控能力。

3. 地方财力不足,占国民收入的比重小,加上补贴负担沉重,地方财政基本建设支出占财政支出的比重越来越小。此外还有地方财政周转金投入大,收益小,资金回收效益低的问题。

二、强化地方财政调控职能的几点意见

仿照股份制企业的规定,对亏损只允许延续弥补三年。

(二)治理转让定价

从我国调整三资企业转让定价的实践来看,最感不足的是我国对国际市场价格动态缺乏了解,没有合理调整转让定价的凭据,因此,目前急需建立一个国际市场商品价格信息库,并相应做好以下工作:(1)海关根据有关价格信息,对严重背离国际市场正常交易价格的过境商品进行备案,提交税务机关对转让定价进行确认。(2)对国际市场正常交易价格浮动范围以外的过境商品,海关征一定比例的差价税。(3)税务机关对

关联企业转让定价的确认,首先看其关联企业是否在低税率国家,对与低税率国家关联企业的业务往来,应做重点调查,并要求企业举证,对不能提出举证而商品价格严重背离正常交易价格的,可确认为转让定价。(4)税务机关对关联企业的转让定价确认以后,可以采用按正常市场交易价格调整、按非关联企业交易价格调整、按成本加合理利润调整等方法调整转让定价。在调整转让定价的工作中,应发挥注册会计师的作用,规定在审计企业财力时,要对转让定价进行规范性调整。

1. 缩小地方财政“吃饭”比重,加强财政对经济建设的调控。地方财政必须尽快调整收支结构,本着“小政府”、“大服务”的机构改革方向,精减冗员,减少“吃饭”开支,大力倡导替代财源建设,尽可能减少财政的非生产性开支,增加地方财政财力的活性,充分发挥地方财政的调控职能。

2. 明确地方财政的宏观调控目标。①明确促进地方供求关系平衡的目标。社会总供求的平衡是国民经济稳定发展的基本前提,也是宏观经济管理的首要目标,地方财政作为地方经济调节体系的重要部分,就不能唯收支而收支,而应当纳入到社会总供求平衡的关系中去运作。②调整国民经济结构合理化。国民经济结构的合理化是保持国民经济持续协调发展的关键,是宏观经济管理的重要目标。对地方财政来说,调节地方国民经济结构十分重要,财政是一个综合性的经济杠杆,对经济结构有较强的调节能力,要充分发挥预算支出、税收、补贴、折旧等财政调控手段的作用。③调整税负,使税负公平化,为企业提供公平的竞争环境。

3. 理顺关系,提高地方财政收入占国民收入的份额。地方财政收入在国民收入中所占份额的多少,直接影响到地方财政对经济的调控能力,因此,提高财政收入占国民收入的比重,是当前财政走出调控职能疲软的必要选择。因此,财政要积极促进地方经济的发展,努力培养财源,同时强化对各项收入的征管,壮大财政实力。

4. 用复式预算的管理制度规范地方财政。地方财政将“吃饭”支出与“建设”支出混在一起实行分配,难免造成地方财政支出轻“建设”重“吃饭”的局面,只有把建设性支出与经常性支出实行分帐预算,并加以规范,才能保证建设性支出的份额不受侵占,地方财政对经济的调控才能具备必要的财力。



对实施财政 “转移支付制”的 现实思考

○ 巫建国

在发展市场经济的历史进程中,怎样实现国民收入分配“公平与效率”的兼顾,已成为财政实施宏观调节的基本目标,因此,此次财税改革中最重要的举措之一,就是在推行“分税制”提高中央财政收入比重的基础上,实施了“转移支付制”。然而,面对我国目前财政收支矛盾尖锐,区域差距悬殊,新旧体制并存的现状,怎样正确地运用它,值得深入探讨!

“转移支付制”是指中央财政为了实现区域间与各项事业的协调发展,将自己的收入按一定的标准拨给地方的财政支出政策。当然也可以认为它是一政府单位给与另一政府单位的补助款。从现代财政发展的历史趋势看,“转移支付制”已成为实施“分税制”财政体制的配套政策,也是加强中央政府宏观调控的必要措施之一。因为它具有如下适宜实施调控的基本特征:

其一,政策性强。利用它可以紧密结合现实国情,根据经济发展需要及既定的产业政策,来确定转移支付政策的目标、比例和方式,做到有的放矢,充分发挥财政政策的宏观调节效应,促进总供需平衡,优化分配结构,激发市场活力,促进经济的良性循环。

其二,依法调控。即中央财政可以主动地利