

效益财政探索

童道友



一、效益财政理论的诞生

改革开放以来，随着高度集中的计划经济体制逐步被社会主义市场经济体制所取代，与之相适应的中央统收统支型财政体制被打破。

经过 80 年代的渐进性改革，不少地方财政在财权和财力同步增

大的过程中开始步入困境。其集中表现为：地方政府的事权与财权不对等，“吃饭型财政”维系困难，赤字规模庞大，地方财政无法保证地方政府的正常运转。湖北省的情况也是这样。全省从 1989 年开始出现赤字，到 1993 年底累计赤字突破 10 亿元。面对地方财政的现状和困境，湖北省财政厅通过对湖北省财政经济状况大量的调查研究和对我国几十年财政运行状况的分析，于 1993 年以“国家分配学说”理论为前提，以财政活动结果最优化、效益最大化为取向，以促进财政经济良性循环为目的，提出了“效益财政”这一概念。在具体工作中形成一种履行和维护财政职能的效益型财政运行机制，包括能够激励各级政府当家理财积极性的财政体制、财政分配政策、财政支出结构、财政管理和财政监督体系。为把这一理论落到实处，从 1993 年开始，湖北省全方位实施了效益财政建设。一是提出了全省效益财政建设的五年规划和十年奋斗目标。二是制订了一系列具体的措施。三是加强对实施效益财政的组织领导。经过努力拼搏，五年来，湖北省效益财政建设取得了显著成就，受到了财政部和湖北省委、省政府领导、财经理论界、广大财政工作者的关注和好评。《人民日报》、《经济日报》、《经济参考报》、《中国财经报》、《湖北日报》、《财政研究》等新闻、理论媒体作了大量的宣传报道，在全国引起了一定的反响。

二、建设效益财政是实现湖北财政振兴的有效途径

(一) 全省财政收入走出低速增长区，呈现出持续、高速增长态势。改革开放以来，湖北省财政发展

虽然较快，财政收入由 1978 年的 31.4 亿元增加到 1993 年的 115 亿元，增长了 2.67 倍，但与沿海地区和湖北省周边省份相比，无论是增长速度、增长的绝对额，还是在全国的位次，都有很大差距。1993 年底，全省财政累积的矛盾和问题日益突出：一是财政收入占国内生产总值的比重由 1978 年的 20.8% 下降至 1993 年的 8.9%；二是财政赤字逐年增大，到 1993 年底累计赤字 10 多亿元；三是各种历史包袱沉重。经过五年的效益财政建设，全省财政收入摆脱低速增长区，呈现出高速增长势头。1993 年全省财政收入突破百亿元大关用了 44 年，1996 年财政收入超过 200 亿元大关只用了 3 年时间，达到 216 亿元，1998 年全省虽遭受百年不遇的大洪水，全省财政收入仍可超过 290 亿元。这充分说明全省财政经济实力上了一个新台阶。全省财政收入亿元县（市）由 1992 年的 7 个增加到 1997 年的 40 个；全省财政收入占国内生产总值的比重不仅扭转了下滑趋势，而且实现了同步增长。

(二) 深化财政改革取得实质性进展，全省财政运行质量明显提高。

1. 大打财政改革攻坚战，构建起新的分税制财政体制。1994 年，全国实行财政、金融、外贸等重大经济改革。为适应建立社会主义市场经济体制的要求，湖北省按照中央和省委、省政府的统一部署，在深入调查研究的基础上，建立了湖北省分税制财政体制。新的财政体制体现了确保中央利益、照顾地方利益的原则，将中央给地方的好处全部给了市县，运行实践表明，改革达到了预期目的。一是基本明确了中央与地方、地方与地方各级政府间的事权与财权的关系，保证了中央集中财力的需要。二是规范财政分配关系，开始实行转移支付制度。1995 年湖北省财政对民族地区实行转移支付 3 100 万元，1996 年省财政采用相对规范的方式，实施过渡期转移支付，省对下转移支付总额为 1.9 亿元，转移支付对象主要是特困县和民族地区。这对缓解特困县和民族地区的财政困难，起到了重要的作用。三是进一步完善财政体制，调动了地方政府当家理财的积极性。党的十四大以来，湖北省财政在省级财政较为困难的情况下，在下放财力上采取了一些重要步骤，省财政按照“公平财政”的原则，将原超收分成体制及递增包干上交体制全部改为定额上交体制；1997 年将投资方向调节税

等省财政参与分成的7个小税种全部下放给市县。通过这一系列举措，为全省经济的大发展创造了良好的环境。

2. 力保工资兑现，为地方政府依法行政和全省各项事业的发展提供了财力保证。按照“一要吃饭，二要建设”的原则，全省财政优先保证工资的发放。实行分税制财政体制后，中央集中了财政收入增量的大头，加上从1994年开始大幅度大范围提高行政事业单位人员工资，不少地方财政工资增长超过了财政的承受力，使工资发放出现困难，特别是1994年不少县市工资发放告急。为保证中央、省出台工资政策到位，湖北省财政提出了“收保压抵顶节”的方针，对特困县实行县财政挤一点，市财政拿一点，省财政帮一点的办法，保证了全省工资的兑现。几年来，全省各级财政的工资性支出都做到了按时足额拨付。

3. 全省财政实现当年收支平衡，并消化了部分老赤字。由于财政本身供求矛盾的突出，加上赤字无害论的影响，1993年全省累计赤字高达10多亿元，赤字面达50%以上。一些地方赤字额已超过全年财政收入、甚至超过几倍，赤字已成为地方政府沉重的包袱。扭转赤字局面，遏制赤字危害，成为摆在湖北财政面前的一项紧迫任务。1995年省政府发布了当年做到全省平衡，用三年左右时间消化老赤字的政令，并从1996年开始由各市州人民政府和财政局分别与省政府和省财政厅签订财政工作目标责任状，将财政平衡作为责任状主要内容考核，大打赤字歼灭战。为此，大家转变观念，破除赤字无害思想，把建立平衡财政作为财政工作的一个重要目标。省财政厅主要领导带领部分地市州财政局长到先进地方学习取经，对照先进谈认识，析危害，找差距，订措施。严把预算关，做到预算平衡，不打赤字。在办理决算时做到严格审查。预算内收入不足的，将预算外资金调入预算内。1995年以来，全省连续3年实现财政当年收支平衡，并消化了大部分老赤字。

(三) 地方财政工作开始由单纯的部门行为向政府综合经济行为转变，理财观念产生了质的飞跃。

1. 发展经济开始由重量轻质向质量并重转变。长期以来，在经济发展和经济体制改革中，走的是

“速度型经济”和“速度型财政”之路。注重经济发展速度，忽视经济效益的提高；注重经济的快速发展，忽视财政收入的增长。从而导致在经济快速增长的同时，财政收入不仅不能同步增长，其占国内生产总值的比重反而直线下降，财政困难越来越严重。通过实施效益财政，转变了观念，在全省形成了“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”的共识。把财政收入的长期稳定增长作为一切经济工作的重要目标，不片面追求产值而忽视经济效益的提高和财政收入的增长。同时，也反对为追求财政收入增长而竭泽而渔的短期行为。从1996年开始，湖北省政府对各地实行产值税收率指标考核，进一步促进经济运行质量的提高，使财政收入的稳定增长建立在经济发展和经济效益提高的基础之上。

2. 财政管理逐步向科学化、规范化转变。过去，湖北省在财政管理体制上不统一，每年的预决算都是在争基数、争比例、讨价还价中决定的；在对困难县的补助上，片面强调困难因素，以困难的大小来确定补助多少，形成赤字越多补助越多，客观上鼓励落后，鞭打快牛。通过实施效益财政，全省各级越来越重视向财政管理要效益。通过规范财政体制，对困难县市不再以赤字的多少和困难的大小来确定补助，而是在综合考虑困难县市的财力增长和财政供养水平的基础上，实行补预算而不补赤字，以奖代补，以奖促平，促使困难地方克服等靠要思想，用更大精力发展经济。省委、省政府主要领导多次强调不仅需狠抓财政收入，还要把财政支出管理作为财政的重要工作，带头抓典型。省政府制发了加强会议费、新增支出等管理的文件，规定在各类会议讲话、文件中，不准夹带财政减收增支的内容。1995年以来，按照国务院规定和省政府“预算外资金所有权归国家，调控权归政府，管理权归财政”的改革思路，加强了预算外资金管理，增强了各级政府的宏观调控力，在防治腐败，理顺分配秩序，调节社会关系方面，起到了积极作用。

(本文作者系湖北省财政厅厅长)

