

公共财政必须成为和谐社会建设的制度基础

刘 昆

十六届六中全会提出了构建和谐社会必须加紧建设保障社会公平正义的六大制度。从公共财政的角度看,这六大制度可分为三个层面,其中,完善民主权利保障制度、健全法律制度以及完善司法体制机制属一个层面,公共财政在其中主要起财力保障作用;健全公共财政制度是一个层面,是财政部门的职责所在;改革收入分配制度和健全社会保障制度属一个层面,是公共财政直接参与的重要内容。由此可以看出,公共财政在构建社会主义和谐社会的地位和作用是非常重要的,不仅是政府提供公共服务的物质基础,也是和谐社会建设的制度基础。

公共财政在构建和谐社会中的重要作用

改革开放以后,广东进入了高速发展的时期,经济总量今非昔比,人民生活水平大大提高,形成了政治稳定、社会安定、发展良好、富裕安康的大好局面。在发展的过程中,计划经济时代低水平但相对均衡的分配格局被改变,分配不均造成利益冲突,利益冲突使各方面矛盾突显,矛盾凸显影响社会和谐。建设和谐社会,必须在可持续发展中化解现实社会中存在的各种矛盾。应采取措施平衡各个群体的利益关系,在发展的过程中逐步解决各种社会矛

盾。一次分配讲效率是保持可持续发展的重要条件,平衡各方面利益关系,主要靠二次分配、三次分配来解决。政府主导的财政分配,就显得特别重要。人类生活需要各种资源的供给,一些重要资源在不同区域和群体间的配置是否合理、公平,是否能够为绝大多数人所认可,是达成和谐状态的关键。离开资源配置谈和谐,不考虑认同讲公平,很难实现不同区域或群体间的良性互动,也很难为构建社会主义和谐社会找到着力之处。和谐社会建设,涉及方方面面,但分配问题是一个关键,公共财政和二次分配可以也应该发挥重要的作用。

准支出测算的范围上、指标选择上有待改进;税收返还按基数法确定,形成一省区一率、一额,很不规范;专项转移支付拨款的依据和标准不规范,具有随意性,且缺乏有效监督,易造成资金被截留、挪用、浪费和低效率。因此,需要进一步改革和完善转移支付制度。一是在继续实行以纵向转移支付模式为主的同时,试行横向转移支付模式,因为目前我国东部发达地区的经济发展和收入水平已接近一些发达国家的水平,有条件也有义务从财力上支持不发达地区的发展,而且有利于加快地区间的协调发展。二是逐步取消税收返还,将其并入一般转移支付形式,

加强财政均等化功能。三是科学界定专项转移支付的标准,控制其准入的条件和规模,加强对专项转移支付项目的监督检查和绩效评估,防止被截留、挪用,提高其使用效益。四是完善财政转移支付的法制化建设,保证转移支付制度的正常运行。

——改革基层财政体制,防范县乡债务风险。县乡级政府债务负担已经成为地方政府债务矛盾的焦点,影响越来越大。专家认为,从根本上防范基层政府的债务风险,关键在于改革县乡财政体制和完善县乡财政支出制度,从根本上减少直至杜绝不合理的政府负债。一是完善县乡财政体制,尽

可能增加必要的乡镇可用财力,调动和保护乡镇发展经济和组织收入的积极性,确保乡镇基本支出需要和乡镇政权的正常运转。二是规范乡镇财政支出管理,分类制定支出范围和开支标准,按照“保工资、保运转、保重点”的原则,优先保证人员工资正常发放,严格控制会议、招待、汽车、电话等费用开支,严禁搞“形象工程”和“政绩工程”。三是结合乡镇行政、事业单位机构改革,从严控制和管理乡镇财政供养人员。四是核实清理乡镇银行账户、票据、债权债务,摸清家底,严禁新增负债。

分配问题不仅对社会稳定产生现实影响,而且对国民经济发展影响至深。分配不均主要体现在四个方面:一是各阶层收入差距拉大,贫富不均。2005年广东的基尼系数为0.46,城镇最低收入户与最高收入户的收入差距超过10倍,贫富差距越拉越大,贫富悬殊成为各种矛盾产生的诱因。二是区域发展不平衡,财力分布不均。目前,广东区域财政发展极不平衡。在财政收入总量方面,珠江三角洲占83.7%,而东西两翼、粤北等山区则分别仅占7.7%和8.6%;人均财力方面,区域间差距更为悬殊。2004年珠江三角洲地区人均可支配财力分别为东西两翼和粤北等山区的7.7倍和6.6倍。三是县域经济仍然薄弱,城乡差距明显。67个县(市)地方一般预算收入占全省的比重不到10%,而财政供养人口则占全省将近一半,其财力与事权脱节问题已相当严重。乡镇一级财力更差,财政收入渠道单一,城乡差距明显。四是公共服务不均,均等化服务未能实现。集中体现在住房条件、医疗保障、教育机会、就业机会、人居环境等方面存在巨大反差。

在这种状况下,公共财政要在分配中维持公平,充分发挥作用,就必须积极参与经济的市场化改革,强化公共财政宏观调控和间接调控职能,为不同群体的成员提供平等的权利和机会来享受经济和社会发展的成果。在收入方面,应通过激励性政策促使欠发达地区发展经济,从而增加财力。在公共支出上,支出范围要逐步退出盈利性领域,主要集中于非盈利性领域,集中有限的财力,提高对公共产品、公共服务及公益性事业的保障能力,更好地满足社会公共需要;支出投向必须符合和体现社会公众的根本利益和要求,切实做到“取之于民,用之于民”,通过财政支出结构的调整优化和重点倾斜,引导和调控社会资源向制

约经济社会协调发展的区域和领域倾斜配置。在管理手段上,通过宏观财政政策和微观财政政策的配合,推动财政经济总量平衡和结构调整,实现财政对产业结构、分配结构等的趋优调节。通过完善地方财政体制,建立更为公平、和谐的政府间分配关系,推动区域协调发展和公共服务水平的相对均衡。通过深化公共财政改革,创新管理制度和管理方法,提高科学性,为各项财政政策措施的落实和财政调控、导向效应的发挥提供畅通的管道。

公共财政为建立和谐社会服务

社会和谐是中国特色社会主义的本质属性,公共财政为社会主义和谐社会建设提供财力保障,是财政部门长期而重要的工作任务,财政部门必须坚持以习近平理论和“三个代表”重要思想为指导,以科学发展观为统揽,认真贯彻落实十六届六中全会精神,把支持和谐社会建设摆在更加突出的位置上,以维护群众利益为重要着力点,大力支持保障社会公平正义的制度建设。同时,全面推进公共财政建设,为和谐社会建设提供稳固、平衡、强大的财政保障体系。

一是扩大依法理财与民主理财。增强预算的透明度,建立有效的利益表达机制和协调机制,扩大公民参与财政治理的空间,实现阳光财政;积极推进法治进程,用新的法治理想、法律规范去凝聚社会绝大多数成员的共识,致力于培育以公平正义为基本价值取向的财政法律秩序,以加快公共财政的法制化与法治化进程。

二是科学适度规范财政分权。按照社会主义市场经济与和谐社会的要 求对公共财政的职能及具体事权范围加以完整而清晰的界定,并从理论探讨细化到操作层面。在此基础上规范层级政府间财政分权,并完善财政转移支付制度,实现财力与事权的统一,

在解决“市场失灵”的同时,防止出现“政府失灵”,避免区域间财力差距过大,为和谐社会的建设提供支撑架构。

三是进一步健全公共收支体系。在确保财政收入与经济增长相协调的基础上,通过财政支出结构的调整优化和重点倾斜,引导和调控社会资源向制约经济社会协调发展的区域和领域倾斜配置,既注重城市、又注重农村,向贫困地区倾斜,向“三农”倾斜,向基层倾斜,向社会保障和义务教育等社会事业倾斜,向困难群众倾斜,扩大公共财政覆盖面,不断缩小小城乡之间、区域之间、社会成员之间的公共服务水平差距,减少社会矛盾,保障全体人民共享改革发展成果,积极推进和谐社会建设。

四是建立以效益为导向的公共财政支出管理模式。以效益为导向,多环节、全方位地推进。既要深化部门预算、国库集中支付、政府采购等“传统”公共财政改革,不断拓展财政支出管理的广度和深度;也要积极推进绩效评价等“新兴”公共财政改革,将绩效评价从事后评价向预算编制、执行等“上游”环节延伸,建立以绩效为导向的预算编制模式;还要积极实施财务核算集中监管等各项财政监督措施,进一步落实人大对预算的民主监督机制,保障财政资金安排、使用的合法性和有效性。

五是不断创新财政资金分配方式。在明确公共财政支持和谐社会建设的方向和领域的基础上,有效选择资金分配方式,好钢用在刀刃上,更好地发挥财政资金效用。

和谐社会建设是一个宏大的系统工程,涉及经济、社会的方方面面,需要全社会的参与,需要形成合力。公共财政在和谐社会建设中应该而且能够发挥更大的作用。●

(作者为广东省财政厅厅长)