

构建生态财政 促进可持续发展

□张步森 陈恒林

在财政研究和实践领域借鉴和引入生态概念,对改善我国财政生态、构建生态型财政,促进财政可持续发展和防范财政(金融)风险,具有现实意义。

根据现代生态学中的“生态系统可持续发展研究”和“生态系统调控机制的研究”成果,如同自然界中的生态总是在一定自然环境中形成一样,财政生态也是在一定政治、经济、文化、法律(制度)及国家层面下形成的,具有特色鲜明的制度结构特征。因此,在这个意义上来说,生态财政可表述为:通过各制度要素间的相互作用,使政府行为始终遵循于一个能动的动态平衡系统,作用和反作用于经济、支撑和服务于文明社会,最终实现自身可持续发展,不断构建生态型财政。

一、影响财政生态平衡的因素分析

(一)从财政的生态体系来看,财政生态各因素间存在着无序博弈。制度性缺陷使得相关财税体制的负面效应逐步显现。分税制改革以来,虽然大大增强了中央调控的力度,为促进区域均衡发展提供了保障,但中央在集中财力的同时却没有同步集中事权的支出责任,导致了中央与地方利益博弈,形成中央和

地方财力呈倒金字塔结构,也使中央与地方在分权体制上产生冲突,造成地方财权与事权不对称、不平衡,地方承受着越来越重的支出压力。

(二)从财政的“收”与“支”两个主体来看,财政生态呈现多元化的不平衡。在财政收入方面,由于较大程度上存在非科学的政绩观,加之考评机制不够完善,导致一些地方政府重收轻支、重收入增幅轻收入质量,想方设法抓收入,在税基不实、税源不丰的情况下,又着力寻求税收以外的增收,直接导致经济欠发达地区“土地财政”现象和非税收入的居高不下。同时,不少地区为完成上级下达的收入任务,或追求位居前列的收入增幅,或用财政资金垫交收入,形成财政收入空转;或动员企业预交、超交税收,影响依法治税进程,为一个地区的科学发展埋下隐患。在财政支出方面,随着经济增速放缓,加之结构性减税等因素,财政收入高幅增长的态势难以为继,各种刚性支出较以往时期更加突出,呈现叠加趋势。显然,这种收支矛盾压力是近年少有的,且呈逐步扩大趋势,将直接影响财政可持续性发展。需要同样引起关注的另一方面是,我国各级财政普遍存在重支出、轻绩效现象,支出绩效不高、浪费严重。有些财政部门虽然实施了支出绩效评价,但评价指标

设置不够科学、评价不够全面,对评价结果也未能很好予以利用。同时,社会方方面面尚未形成强烈的关注和重视支出绩效的氛围。

(三)从财政的外部环境来看,财政生态的平衡和优化乏力。一方面,从政府债务环境来看,已引起中央高度重视的地方政府性债务,将愈来愈影响财政生态的平衡与优化。据笔者的初步研究,不少区域政府性债务存在着债务结构不合理、不可控,隐性债务大的现象。相当地区债务已较大程度上超出其债务主体的财力,而面临无力偿还的困境。同时,基层政府债务基本都是借助融资平台公司融资和发行债券,而这些平台公司90%以上都在账面亏损状态。债务不断增加的同时,地方投资驱动的热情丝毫不减。政府债务的持续增加,直接对地方金融带来冲击,进而有向财政转移形成财政风险的趋势。另一方面,从财政人员环境来看,相当区域的财政系统人员老化、结构不合理、严重缺编,在经济薄弱地区显得尤为严重。许多财政所无法真正实行岗位间的制约与制衡,从而使既有的财经纪律和财务制度无法很好地执行,形成监管空白,影响财政资金的安全运行。同时,由于历史的原因,县乡财政管理体制不顺,基层财政所的隶属关系模糊,有的县是乡镇财政所人员和隶属关系均在县级财政

理违纪问题同处理违纪责任人相结合,提高威慑力,用制度管权、管钱、管人。要加强管理,让公务消费信息置于公众监督之下,有效防范公务消费中的腐败

和公款滥用,让每一分钱花得合理合法,确保中央基层预算单位的财务管理权始终在法规制度的框架内运行,确保中央“八项规定”、“六条禁令”得到有效

落实。□

(作者单位:财政部驻山东省
财政监察专员办事处)

责任编辑 廖朝明

局；也有的是乡镇财政所人员编制在乡镇，只受县级财政业务指导。没能完全理顺的行政关系影响了基层财政所的职能发挥，尤其是无法真正实施财政财务就近就地监管。另外，作为财政平衡自我调节机制手段之一的财政转移支付制度有其不够完善的方面，专项转移支付比重偏大，一般转移支付比例偏低，使资金分散，不能集中、集约使用，资金整体效应不高。

二、构建生态财政的政策建议

第一，完善顶层设计，构建现代财政制度，加快建立与财政协调发展的生态机制。要加快建立现代财政制度，着力为财政可持续发展提供良好的生态机制。首先，深化中央与地方财政体制改革。按照多予少取、取予适度的原则，真正建立事权与支出责任相适应的财政分配体制，适度加强中央事权和支出责任，要保持现有中央和地方财力格局总体稳定，进一步理顺中央和地方收入划分。其次，进一步理顺省以下财政体制。根据我国现行财政体制，宜先从调整省对市、县财政体制简化省市收入划分，理顺政府间分配关系，形成利益共享、风险共担、分税分成、规范统一的财政分配体制。当前，要围绕扩权强县为重点，引入扁平化管理理念，扩大省管县财政体制改革试点范围。同时，还要同步调整市以下财政体制、理顺县对乡镇财政体制。再次，完善财政转移支付制度。加快政府转移支付制度改革，扩大一般性转移支付规模，清理、整合、规范专项转移支付项目。

第二，坚持标本兼治，促进财政收入和谐增长，加快财政外部生态体系的自我修复。一方面，要通过加快地方经济发展，尤其是以县域经济为重点，促进财政收入稳定增长。古语云：郡县治，则天下治。中央和省级政府要从长治久

安的高度，将壮大县域经济发展作为重中之重，从主体功能区定位和促进区域经济发展的视角，谋划好县域经济发展。另一方面，要整合要素、强化监管，维护财政收入真实性。要倡导科学的政绩观，完善相关考评机制，遏制收入无序增长、超常增长的现象。特别是要完善考评激励机制，淡化地方政府“抓收入为纲”，缓解和抑制地方政府寻求税收收入以外的增收冲动，真正杜绝虚增财政收入现象，追求实实在在的、不含水分的、比较均衡的财政收入。同时，要加快信息化建设，实现财、税、库、行相关信息的适时共享，实现对财政收入的实时监控，保障财政收入的真实可靠。

第三，实现支出理性回归，全面提升支出绩效，努力为财政生态的稳固平衡提供良好的内部秩序。要深化预算管理改革，建立“全口径”政府预算制度，稳步推进预决算公开，构建公开、透明、规范、完整的预算体系。要实行结余结转资金管理与预算编制有机结合，消化压缩结余结转资金，在盘活闲置和沉淀资金的同时，激活和释放存量资金内部动力。坚持量力而行，在正确处理好政府、市场和社会关系，均等公共服务与财政可持续能力的关系的基础上，实现“有限政府”背景中的理性财政回归。在调优支出结构的同时，强化预算绩效管理，稳妥推进支出绩效评价工作，并强化评价结果的运用，将预算绩效管理融入预算编制、预算执行监督的各个环节，发挥其正向激励作用。建立健全预算支出绩效评价结果公示制度，接受各方监督。要加快全国绩效指标体系的顶层设计，大力推进第三方评价财政支出绩效的试点，使支出绩效评价更加公正、科学。要尽快制定出台各级财政预决算公开的实施方案，对公开的内容、形式和时间作出相对统一的规定。同时，要推进政府会计改革，加快建立政府财务报告制度。

第四，严控政府债务，防范风险转嫁，促进财政生态平稳运行、和谐发展。当前，要充分利用全国性政府债务审计结果，将其与上年实施的债务审计结果进行比对，开展政府债务结构分析和风险评估，进而对相关部分债务过高区域给予警示。要强化债务规范化管理，抓好顶层设计，尽快制定全国统一的地方政府债务管理制度，逐步建立规模控制、预算管理和风险预警机制，健全债务管理、评价、预警和偿还机制，全面动态监控地方政府债务情况。与此同时，在摸清底数规模、分析结构原因的基础上，按照“分清责任、分类指导、分层要求、分步偿还”的原则，着手启动债务偿还。同时，要全面加强地方政府融资平台公司的监管，大力开展清理整治，规范其运作和运营。要下大力气遏制各级政府强烈的投资冲动，这应是当前构建财政生态的重中之重。首先，要消除将积极财政政策解读为大力增加财政投入的片面认识，消除将推进新型城镇化曲解成新一轮投资的理念，切实防止借新型城镇化之名、行新一轮投资冲动之实现象发生。

第五，加强人力资源建设，发展财政生产力，为构建生态财政提供智力支撑。理顺县乡财政管理体制，充实财政系统人员。以省为单位，出台基层财政系统人员配备、管理方案，切实加强财政部门基层建设。县乡财政人员管理坚持“条块结合、以条为主”，人员调配由县级财政同组织人事部门按规定办理，并建立健全基层财政所、县级财政科室负责人交流轮岗制度，对任职3至5年的负责人实行异地交流轮岗。要重视财政文化建设，大力开展学习培训教育活动，树立并践行具有鲜明财政特色的核心价值观。□

（作者单位：江苏省盐城市盐都区人民政府 盐都区财政局）

责任编辑 陈素娥