

改革开放三十年地方财政模式的分析与思考

<http://www.crifs.org.cn> 2008年10月13日 谢柯凌 亓岩

[摘要] 改革开放三十年,地方财政经历了三个不同的发展时期,演绎了“吃饭财政”、“投资财政”、“公共财政”三种不同的地方财政发展模式。回顾分析三种地方财政模式及其发展历程,透析其中存在的各种问题及其形成原因,对建设新型地方公共财政模式将起到有效借鉴作用。构建新型地方公共财政模式应该从突出公共性特征、规范公共支出范围与收入保障体系、深化预算改革、推进公共财政管理手段入手,这是构建我国公共服务型政府的迫切需要。

[关键词] 地方财政模式 历史沿革 问题分析 对策思考

改革开放三十年,伴随中国综合国力的提升以及中央财政实力的增强,各级地方政府的财政实力也在持续不断的壮大,地方财政发展历史经历了三个不同的发展时期和三种不同的发展模式,从早期的“吃饭财政”到改革中期的“投资财政”,今后应该主要以构建公共财政模式为基础,满足人民群众日益增长的物质文化等多方面、多层次的需求。构建地方公共财政发展模式是科学发展观的根本要求,也是构建未来和谐社会发展目标的需要。

一、改革开放三十年地方财政模式的沿革历程

从改革开放初期到今天,地方财政发展大约经历了三个不同的发展阶段,存在着三种不同的发展模式。

(一) 改革初期地方政府的“吃饭财政”模式

上世纪70年代末的改革开放早期,我国国民经济濒临崩溃边缘,从中央财政到各级地方财政都是捉襟见肘,当时城镇非农人口和有限的财政供养人员,工资收入都是温饱不足,更谈不上其它任何的设施福利等公共品。经过20世纪80年代的经济的发展,财政供养人员的工资水平开始有了增长,人们开始温饱有余,但对于绝大多数地方政府的财政实力,尤其是广大的西部落后城镇政府财政来说,仍然停留在所谓“吃饭财政”阶段。

“吃饭财政”主要是指一级政府的财政收入仅够国家机关、事业单位的公务人员的工资、一般性办公费用等方面的支出,除此之外,没有财力做别的事情,但实际上预算内收入根本不够“吃饭”,“吃饭财政”还吃掉了本来用于公共建设的预算外资金。“吃饭财政”挤占了公共财政,公共财政支出如果不能减少就会引发财政赤字,进而形成财政收支的恶性循环。大多数挤占了公共财政支出的地方政府“吃饭财政”,使得地方公共产品、公共基础投入10多年几乎都是空白。即使后来地方财政实力逐渐增强了,因为旧发展观念的驱使,“投资财政”模式又开始占了上风。

（二）改革中期地方政府的“投资财政”模式

所谓“投资财政”，就是地方政府企业化的一种表现，是对地方政府在市场经济条件下行为和角色形象化的一种描述。地方政府特别关注微观经济活动、经济组织，政府与经济活动、特别是与企业活动出现新的结合，政府按照企业性的目标来定义自己的目标趋向，安排自己的行为，片面追求经济指标甚至在政策上屈从企业特别是大企业（集团）的资本利益，而忽视了政府本应承担的公共职能、国家的公共价值目标和建设目标，其实质是政府过多地介入经济领域。

20世纪90年代中后期，尤其是1994年的“分税制”改革，较为清晰地界定了中央和地方财政收支的界限，进一步完善了财政转移支付制度，明确了地方公共财政在地方公共品提供和城市基础设施建设等方面的责任。这一时期使得地方政府逐渐成为了一级拥有相对独立利益的主体，我国大部分地区的财政开始在本地区城市发展中发挥作用。此时期，中国社会开始了高速工业化步伐，地方政府都在竞相引进资金，大力发展工业企业，为了经济数字、经济指标，不惜以财政担保，甚至使用部分财政资金直接投资。个别财力稍强的地方政府不惜直接以财政资金创办国有竞争性工业企业项目。这些财政投资项目，多数因为国企治理结构问题经营不善，不但没办法赢利，而且血本无归。

不少地方政府在地方财政资金不足的情况下，通过各种途径举借大量债务，尽管这些债务资金大多被投向与城市发展相关的基础设施建设等领域，为城市化发展提供了资金支持，但不可否认的是，这些资金所带来的隐患也是巨大的。中央财政发行国债转贷给地方，由于没有信用危机感和与资金使用上的明确责任，国债转贷资金使用效率低下，经济建设项目质量难以保证，给中央政府带来了潜在的偿还风险。不少地方政府以各种形式变相发行公债，这类负债脱离了财政体系的监督，实际发生时不得不从财政列支，存在很多不规范运作，极易构成潜在的地方财政风险。

“投资财政”模式，在东部沿海城市，早在20世纪80年代中后期就出现了。在西部地区，甚至今天，仍然存在这种“投资财政”的地方发展模式。实事求是的讲，这也是最具中国特色的社会主义市场经济发展模式。因为地方政府主导的各地经济改革与地方迅速的发展，是中国三十年发展的活力所在。但我们也应该看到，无论是于发展自身，还是于国家治理结构、人民意愿的要求，地方财政模式都应该要转轨，而且必须要转轨。

（三）大力构建地方“公共财政”模式时期

党的“十六大”以来，尤其是科学发展观提出以后，地方财政模式开始步入了一个新的发展阶段——“公共财政”发展模式时期。公共财政模式是在市场经济条件下，主要为满足社会公共需要而进行的政府收支活动模式或财政运行模式。地方公共财政是地方政府以社会和经济管理者的身份取得收入，并将这些收入用于地方公共活动支出，提供公共产品和公共服务，以充分保证地方政府机构的正常运转，保障社会安全，维护社会秩序，实现经济社会的协调发展。

地方公共财政主要着眼于满足地方社会公共需要，弥补各地方“市场失效”的缺陷。地方公共财政的历史使命，在于它支持、促进地方市场经济体制的形成和发展。有市场经济体制，必然就有公共财政，二者相互制约，相互促进，交替推动，共同前进，是一种紧紧捆在一起的双边互动关系。只有真正推行地方公共财政模式，才能建立与完善全面的社会主义市场经济体制。

以上三种地方财政发展模式，其实并没有严格的阶段性时间区分，为了分析方便，大致划分了一下时间跨度。三种模式在任何一个地方，都存在着时间上的交错，同时在东中西不同区域也存在着发展

的不平衡性。之所以要这样来划分,目的在于为今后构建地方公共财政模式提供明确的历史借鉴。

二、构建地方公共财政模式的重要作用

地方公共财政是以地方政府为主导,满足公共需要和公共利益为目的,在资源配置、国民收入分配、促进经济建设、稳定社会经济秩序等方面、构建社会主义和谐社会中发挥着重要职能和作用。

(一) 构建地方公共财政模式是建设地方公共服务型政府的基础

构建以满足社会需要为原则和标准的地方公共财政体制,将地方财政支出的重点转向公共教育、社会保障、公共卫生和公共基础设施等方面,这是建设地方公共服务型政府所必须的基础。地方政府只有着眼于建立公共财政体制,才能从根本上调整优化政府公共服务结构,增加政府公共服务支出。公共财政体系从建立公共收入制度入手,逐步提高地方财政收入占国内生产总值的比重,以普遍提高全体人民特别是低收入群体的社会保障水平为基本目标,逐步建立公共部门的合理分配关系,构建公平合理的多次分配架构体系,才能建设未来地方公共服务政府。[1]

(二) 构建地方公共财政模式能够促进地方经济

公共财政具有干预、影响乃至否定市场活动的作用,市场和公共财政作为调控社会经济的两种不同方式,发挥着各自不同的作用。代替市场职能的公共财政就“越位”,没能弥补市场失灵履行职责的公共财政就“缺位”。建立地方公共财政可以弥补由此产生的效率损失,实现宏观经济效益和社会效益的最大化,实现社会公平。因为税收这种“内在稳定器”可自动对经济波动产生“熨平”作用。公共财政还可以“相机抉择”减弱经济的波动程度,有效调节国民收入再分配,引导资源优化配置,扩大社会就业,服务“五个统筹”。公共财政通过财税调节、资金转移支付等手段,对促进生态保护,治理环境污染,合理开发与利用自然资源,保障和促进人类的可持续发展等,也起到十分重要的作用。

(三) 构建地方公共财政模式能够促进城乡、区域、阶层间平衡与协调发展,实现和谐共建

建设社会主义新农村战略只有得到地方公共财政的支持和保障才能实施。近年来,地方财政开始大幅向农村、不发达地区增加扶持力度。今后,还应加大对农村和欠发达地区的一般性转移支付,增强欠发达地区财政保障能力。地方公共财政体制的构建,重点是要以人为本,不断调整地方公共支出范围,努力减少贫困和低收入群体,扩大中等收入者的比重,逐步提高低收入者收入水平,完善个人所得税制度,加强对过高收入的税收调节,有效调节过高收入,逐步构筑稳定合理的社会结构,实现不同群体之间的和谐相处。地方公共财政应当以更为有效的财政、税收等经济手段调节不同群体间的贫富差距,调整初次分配,强化再分配职能,建立三次分配体系。帮助包括城镇下岗职工、失业人员、求职无门的农民工等弱势群体,创造条件为他们提供更多的就业机会,使他们能够共享改革成果,维护社会的公平和稳定。

三、当前地方财政运行中存在的突出问题

建立和发展社会主义市场经济必然需要建立公共财政。尽管目前地方政府公共财政模式已具雏形,但受传统财政模式的影响,仍存在许多问题,突出表现在以下方面。

(一) 地方财政支出结构不合理,财政供给“越位”和“缺位”现象并存

近年来,由于财政预算的约束力逐步下降,地方财政资金远远不能满足地方公共项目支出的需要,教育、医疗卫生、科技、农业等发展领域的支出在财政总支出中的比重提高速度较为缓慢。大量地方财政资金被用于竞争性生产建设和行政管理开支等非重点领域,导致地方财政对地方公共支出项目难以提供资金保障。当前,地方财政供养范围仍然过大、包揽过多,超出了地方政府职能范围和财力承受水平。地方政府应该承担的社会公共需要和公共事务却得不到应有的资金保障,反而推给市场竞争主体去承担。除政策性亏损补贴外,国家财政实际上承担了大量的经营性亏损补贴。大量的事业单位供给,不属于公共物品范围,仍然由地方财政供给经费,造成行政经费总体数量膨胀。

(二) 地方财政收入机制与分配秩序不规范

收入分配不规范突出表现为税收的费化和收费“越位”问题严重。这种税收“缺位”和收费“越位”并存的现象直接导致收费规模的扩张和地方财政收入机制的混乱。同时,也严重影响了地方公共产品的资金保障。产生这一问题的直接原因主要有:社会公共权力缺乏制约,众多公共权力机构直接介入分配领域。导致了乱收费、乱摊派、乱罚款现象屡禁不止。地方财政职能被肢解,财政不能统管政府收支。政府宏观管理部门与财政部门职责划分不清,仍存在将一部分财政资金切块分给主管部门,由主管部门自主安排使用的问题,而且不少行政主管部门还设立了各种收费项目和基金,拥有大量预算外资金。这种相对混乱的地方财政分配方式,严重影响了正常的地方财政分配秩序。[2]

(三) 地方财政预算管理不科学,预算审批与监督没能形成硬约束

现行的地方财政预算管理体制存在的突出问题是,在预算分配过程中,预算指标到位率低,执行中追加频繁,往往造成年度的实际支出数高于年初预算数。预算分配人为因素较多,随意性较大。预算审批通过前已经开始执行,形成预算审批的法律空档以及预算约束的缺位。法规之间关系没有理顺,“以法压法”现象严重,法律、法规的不统一、不一致弱化了法律、法规的约束性,造成了预算管理的软约束。预算编制缺乏科学合理性,大量地方财政资金在预算体外循环,地方财政难以履行市场经济条件下公共财政的职责。[3]

四、构建地方公共财政的对策思考

地方公共财政是地方政府提供有效公共服务的基础。具体讲,就是在市场经济条件下,地方政府为满足社会公共需要而进行的政府收支活动模式或财政运行机制模式。

(一) 地方公共财政应突出公共性特征,逐步退出经营性与竞争性领域

长期以来,地方财政职能的“越位”与“缺位”并存的问题一直比较突出,一方面财政做了许多应该由市场配置去解决的事情,由于广泛介入了经营性和竞争性领域,对国有企业供应资金,弥补亏损,审批财务收支计划和决算,妨碍了企业市场竞争主体和法人实体地位的形成和确立;另一方面,那些本来应该由政府去做、通过履行财政职能去实现的一些事情,反而因为财力“缺位”而没有能力做到或做得不好。今后财政资金必须逐步退出应由市场配置资源的经营性和竞争性领域,转到满足社会公共需要的方面来,逐步提高财政对政权建设、教育文化、科学事业以及基础设施建设、环境保护等公共需要的保障能力。[4]

(二) 科学界定和规范地方财政的供给范围,逐步建立规范的地方公共财政保障体系

规范财政资金供给范围,是构建地方公共财政基本框架、提高财政保障能力和支出效率的基础和前提。重点是解决财政供养人口过多、对一些经营性的事业单位包揽过多、不合理的补贴和投资过多问题。当前,主要是紧紧抓住机构改革的有利时机,做好定编定岗工作,清理超编人员,控制人员经费,有效遏制行政经费过快增长的势头。通过转变财政支持经济发展的方式,逐步减少直至取消财政对一般竞争性领域的投资,集中财力,保障政权建设和科技、教育、社保、农业、生态和基础设施建设等重点领域和项目的支出需要。各种中介服务组织应该逐步推向市场,取消现有收费中用于提供纯公共产品、具有税收特征的收费,实行费改税。如工商管理、公路交通、交警执法,以及其他行政执法部门的各项收费等,通过税收与收费的科学“归位”,不断提高地方公共财政的保障能力。[5]

(三) 积极推进地方政府公共财政管理手段

政府采购制度作为市场经济国家加强公共支出管理的基本手段,是建立公共财政体系的重要内容,实践证明,这项制度也是现阶段有效节约财政开支的最直接的办法。近年来,全国各地都不程度地开展了政府采购试点工作,效果十分明显。今后,应逐步对地方政府提供的公共产品和服务,如各类办公用品、设备工程、公共设施、大型会议及有关劳务等通过公开招标的方式向社会购买,最大限度地提高财政资金的使用效益。同时,还应积极探索“零基预算”等适应公共财政要求的管理手段和办法,以不断提高财政支出效率,充分体现公平、公正、公开的原则。地方财政应逐步减少直接管理,学会用制度法规实施间接管理,学会运用宏观经济手段管理微观事务,拟定和执行财税发展战略与中长期规划、改革方案及其他有关政策,参与制定各项宏观经济政策,提高驾驭宏观经济的能力。

(四) 深化地方财政预算改革,建立现代预算监督执行制度

所谓现代意义上的地方公共财政预算,要满足下列条件:是关于未来地方政府支出的计划,而不是事后的报账;包括地方政府所有部门的开支,有详尽的计划和所有项目的开支及其分类;对地方政府部门开支计划中的每项开支要能说明理由,以便区别开支的轻重缓急;开支计划必须对政府行为有硬约束力,没有列支的项目不能开销,列支的钱不得挪作他用;开支计划必须得到权力机构的批准,并主动接受权力机构的监督;地方财政预算内容和预算过程必须公开透明,方便公众监督。西方发达国家地方公共财政的实践证明,引入现代预算制度能够有效地遏制腐败,切实改善政府与民众关系,增强政府的正当性与公信力。地方政府要深化部门预算、收支两条线、国库集中支付等地方财政改革力度,以预算监督改革推进政府行为的规范化,构建以公共财政为基础的公共服务型政府。

参考文献:

[1] 谢柯凌. 对内陆中小城市政府公共服务质量的调查分析及其建议[J]. 中共南宁市委党校学报, 2008, (1).

[2] 石吉王辉. 公共财政存在的问题及对策[J]. 经济师, 2006, (1). [3] 王海英. 地方公共财政建设的困境与出路[J]. 财政研究, 2007, (3).

[4] 李庆钧. “政府行为的经济化”与政府职能定位[J]. 理论界, 2006, (7).

[5] 谭综宪. 论地方政府经济行为的规范化[J]. 决策咨询通讯, 2005, (1).

Copyright© 2005 财政部财政科学研究所 版权所有 All rights reserved
通信地址: 北京海淀区阜成路甲28号新知大厦 邮政编码: 100142 联系电话: 86-10-88191430