

省以下财政体制改革构想

<http://www.criifs.org.cn> 2009年2月9日 赵晓宏

[摘要] 调整和改革我国省以下财政体制对于实现“完善省以下财政体制,增强基层政府提供公共服务能力”的目标具有重要意义。推进省以下财政体制改革的两种路径选择:一是统一体制形式;二是统一体制效果。深化省以下财政体制改革的对策与建议:统一调整和划分地方部分支出责任;加快推进财政管理层级简化改革;统一调整和划分地方部分收入归属;完善地方政府债务管理机制;推动省以下转移支付制度改革;构建县级最低支出保障机制等。

[关键词] 财政体制; 基层财政; 改革

自1994年实行分税制财政体制以来,我国省以下财政体制经过不断调整与完善,较好地理顺了地方各级政府间财政关系,运行基本平稳,在促进地方增收节支、增强基层保障能力、推动资源优化配置、强化各级自主发展意识等方面,成效有目共睹。但省以下财政体制过渡色彩浓重,缺乏统一、规范的总体设计,基层财政运行日益困窘。所谓“中央财政喜气洋洋,省市财政满满当当,县级财政紧张紧张,乡镇财政哭爹喊娘”,比较生动地描述了我国财政体制的现状。如何通过调整和改革省以下财政体制,逐步实现党的十七大提出的“完善省以下财政体制,增强基层政府提供公共服务能力”的目标,是迫切需要解决的重大课题。

一、关于体制现状分析

我国省以下财政体制中,无论是省以下政府间事权与支出责任以及财政收入范围的划分,还是转移支付制度办法,差异相当明显,合理化程度和规范性均有待提高。

1、事权划分不清,支出责任不明。我国的法律没有对中央和地方政府的事权进行明确的划分,工作中一般是由上级政府顺次决定其下级政府的支出划分。实际上,除了少数事权如外交、国防等专属中央政府外,各级政府间事权并没有明显区别,而且支出责任相互交叉、缺乏稳定性。比如省级政府不同程度地掌管着用于县乡的交通、农业、环保、文化、教育和城市基础设施等专项资金,县乡政府则承担着不应由县乡独立承担的基础教育、环境保护、社会保障等支出责任。从目前情况看,各地比较一致的作法就是政权机关基本运转经费以本级为主负担,而在粮食风险基金、社会保障等多数支出责任划分上存在较大差别。

2、收入划分明确,办法因地制宜。1994年分税制改革后,各地按照分税制财政体制的基本原则,结合本地实际,逐步明确了省以下各级政府间的收入划分。总体而言,各地主要采取分税和分成两种模式,主体税种以分成模式为主。多数省份将主要行业或支柱产业(企业)的税收划归省级;将收入规模大、稳定性强的税种,如增值税、企业所得税、个人所得税和营业税等,划为省与市县共享收入;将城建税、房产税、车船使用和牌照税、耕地占用税、印花稅、契稅、土地增值稅等地方小稅划归市

县。在划分方式上,有的按比例划分,有的按企业隶属关系划分,有的按比例和按企业隶属关系划分兼而有之。

3、转移支付目标不同,财力均衡效应有限。地方转移支付基本可以归纳为保障和激励两种类型。保障型转移支付主要按因素法计算标准收支缺口及补助额,均衡市县间财力差异,解决“吃饭和运转”问题。激励型转移支付旨在建立奖惩机制,调动市县做大财政收入蛋糕、严格支出管理、控制财政供养人员的积极性。转移支付中均等化效应明显的一般性转移支付等财力性转移支付所占比重普遍较低,均衡地区间财力差异的效果并不明显。同时,各地在转移支付的具体测算办法上也存在较大差异。

4、财政管理方式不一,改革总体趋势明朗。目前,省对下主要采取“省直管县”和“市管县”两种不同管理方式,全国有24个省已启动“省直管县”改革,但在财政体制、转移支付、体制结算、资金调度等方面的管理程度不一,侧重点有所不同。同时,有28个省不同程度地推行了“乡财县管”改革。总体来看,各地已就进一步深化财政管理方式改革达成了基本共识。

二、关于改革路径选择

按照党的十七大和政府工作报告提出的要求,今后应本着有利于经济结构战略性调整和经济发 展方式转变,有利于增强基层政府提供公共服务能力的原则,积极稳妥地推进省以下财政体制改革。笔者认为,这一改革面临两种路径选择:

一是统一体制形式。即在全国范围内实现省以下各级政府间的收入划分、事权与支出责任划分、转移支付制度办法的统一规范,省以下各级政府间财力与事权基本匹配。应该讲,这一路径能够在全国范围内实现省以下体制的高度统一,改革的规范化程度较高,不仅有利于更好地体现和贯彻中央调控意图,也将为延伸财政管理链条、提高财政管理精细化水平奠定坚实基础。但在我国这样一个政府层级众多、地区差异悬殊的国家中对各地财政收支范围与转移支付制度方法进行统一,并在此基础上实现基本公共服务均等化,其难度可想而知。因此,这一路径的是否可行,在很大程度上取决于改革能否适应各地差异、达成广泛共识和减少地方阻力。

二是统一体制效果。即省以下财政收支范围、转移支付制度办法等由各地自行确定,形式可以多样化,但体制运行的最终效果要统一,基本要求是实现各级财力与事权的合理匹配,确保地方各级财政良性运行。这是相对温和的改革,适应性较强,因其将完善省以下财政体制设计的部分自主权留给地方,各地易于接受。但这一改革若缺乏对上级自由裁量权的必要约束,极有可能影响财力均衡目标的最终实现,同时因其未对各地体制形式进行统一而难以完全满足今后财政精细化管理的要求,比如影响转移支付直接测算到县等。

从长期来看,我国应当通过分层次界定经济社会事务管理责权与财政支出范围,划分地方政府间财政支出责任与财政收入范围,建立规范的转移支付制度等,对省以下财政体制进行系统化地规范和调整,最终实现体制形式与效果的统一。基于我国中央与地方事权划分缺乏明确法律规定、各地省情差别较大、地区间基本公共服务均等化程度不高的现实考虑,当前选择统一体制效果这一改革路径是适当的,先将改革的重点放在增强基层财政保障能力上,待各方面时机成熟后再逐步对体制形式进行必要的统一和规范。

当前,省以下财政体制改革面临诸多条件的制约:一是省以下财政体制作为中央对地方财政体制的贯彻和延伸,其改革应纳入整个财政体制改革通盘考虑,而中央对地方的财政体制的调整与完善还存在许多不确定因素;二是中央与地方事权与支出责任划分在短时期内将难有实质性突破,进一步明确划分省以下各级政府间事权与支出责任缺乏必要的法理依据;三是我国税制改革仍处于关键时期,开征物业税、环境保护税、燃油税,资源税由从量征收改为从价征收,增值税转型,以及加强非税收入管理,全面清理不合法收费等改革政策的出台,势必会带来省以下收入范围以及财力配置格局的重新调整等等。基于以上分析,笔者就当前深化省以下财政体制改革提出以下对策与建议:

1、统一调整和划分地方部分支出责任。支出责任划分是财政管理体制的基本要素,明确界定政府间支出责任是处理政府间财政关系的逻辑起点,是政府间财政收入划分和转移支付的重要依据。考虑到政府间事权划分要实现明确化、具体化以及在客观因素量化基础上的法制化,尚需假以时日,当前应本着“事权上移”原则,从县乡上收部分事权至省市,适当舒缓财权与事权缺乏呼应的矛盾,减轻基层财政负担。比如提高养老、失业、医疗、生育、工伤等社会保障统筹层次,将支出责任明确在省级;实行公检法司系统省级垂管,将地方承担的公共安全支出责任统一上划省级;进一步强化省级的粮食安全责任,把粮食风险基金支出统一上划省级等。

2、加快推进财政管理层级简化改革。实践证明,以省、市、县、乡为主体的地方四级财政,在运行成本、管理效率等方面都存在负面效应。而“省直管县”和“乡财县管”体制通过减少财政层级,十分利于调整和规范省以下分税制财政体制,理顺地方各级政府间的财政关系,最终建立起一个各级政府事权明晰、财权规范的地方二级财政体制,为中央、省、县三级财政和行政管理体制的形成提供了一个有效的切入点。因此,应鼓励各地进行“省直管县”和“乡财县管”改革探索,明确改革时间表,确保改革目标早日实现。

3、统一调整和划分地方部分收入归属。财政收入划分体制在一定程度上诱发了地方政府进行盲目投资,按照科学发展观要求,必须改革收入划分体制,引导和促进经济发展方式转变和产业结构升级。如,为遏制地方重复搞建设、上项目的冲动,将增值税(指地方分享部分,下同)统一上划省级,至少要将高耗能、高排放行业的增值税上划省级;为鼓励现代服务业发展,将其实现的营业税统一下放市县;为在省域内形成统一市场,将企业所得税和个人所得税实行省与市县分享;为促进土地资源集约利用,省级适当集中或全部上划耕地占用税和土地增值税等等。

4、完善地方政府债务管理机制。近年来,政府性债务的不断增长,已成为地方特别是县乡财政的突出问题,加强政府债务性管理刻不容缓:积极推动制度建设,逐步建立健全地方政府性债务管理的各项规章制度;研究建立全国统一的地方政府性债务信息管理系统,逐步实现对地方政府性债务的实时监控;试行债务风险预警,约束地方政府盲目举债;建立健全化解县乡债务的激励约束机制,逐步化解县乡历史性债务;积极开展地方政府发行债券问题的前瞻性研究,适时打通地方政府发行债券的通道等等。

5、推动省以下转移支付制度改革。转移支付作为分税制财政体制的配套制度,应该在省以下充分发挥财力均衡作用。中央财政可以考虑在提高财力性转移支付比例、压缩一般性专款方面,对各地提出更加明确的要求。在此基础上,凡已建立省以下一般性转移支付制度的地方,要进一步加大制度规范和技术优化的力度,提高财力性转移支付分配的均衡效应;尚未建立一般性转移支付制度的地方,

要求结合本地实际,尽快研究相关实施方案,提高省以下财力分配的规范化和均等化水平。

6、构建县级最低支出保障机制。目前,我国县级财政基础仍然十分薄弱,基本支出保障方面仍然面临一些突出矛盾和问题。随着中央收入分配制度改革和规范津补贴政策陆续出台,县级财政又将面临新一轮的增资压力;随着政府职能的转变,县级政府经费紧张的矛盾将越发突出;按照构建和谐社会要求,民生保障范围将不断拓宽,保障标准也将逐步提高,县级作为基层政府将会面临更大支出压力。为从根本上缓解县乡财政困难,确保县级具备起码的公共服务能力,尽快在全国范围内建立起县级最低支出保障机制,研究制定并公布县级最低支出保障标准,对通过自身努力仍达不到最低支出保障标准的县区,由上级财政共同给予重点帮扶,确保满足其基本支出需求,从而实现县乡财政良性循环与可持续发展。

文章来源: 山东社会科学

(责任编辑: x1)