# 转变地方财政职能与建立地方公共财政的探讨

来源：网络 作者：逝水流年 更新时间：2023-12-30

*\" [摘 要]地方财政职能转变的意义不单单是转变本身,更重要的还在于为建立地方公共财政创立前提条件,以有利于建立地方公共财政为准则,重新界定地方财政职能,构建地方公共财政体制框架。一、 问题的提出我国财政支出“缺位”和“越位”并存的现象引发...*

\" [摘 要]地方财政职能转变的意义不单单是转变本身,更重要的还在于为建立地方公共财政创立前提条件,以有利于建立地方公共财政为准则,重新界定地方财政职能,构建地方公共财政体制框架。

一、 问题的提出

我国财政支出“缺位”和“越位”并存的现象引发了财政理论界对转变财政职能(主要是中央财政职能)与建立公共财政基本框架的热烈探讨。但与探讨中央财政职能转变的热烈程度相比,地方财政职能的转变问题,学术界谈论的却比较少。为什么会出现这种现象?我们认为这里存在一个认识上的误区,很多人一谈起地方财政,马上想到的就是中央定政策,地方执行。自然,在财政职能问题上,探讨了中央财政职能转变,似乎也就覆盖了地方财政,当然也就没有必要再去专门探讨地方财政的职能转变了。我们认为,这种看法是不全面的,地方财政作为国家财政的重要组成部分,不可否认其与中央财政在财政运行等方面有很多共同规律,但地方财政又不是中央财政的简单翻版,其财政职能与运行规律又具有不同于中央财政的独特之处。因此,我们认为,研究地方财政职能转变对推动整个国家财政职能的转变意义重大。尤其是对地方财政职能转换的背景因素展开分析以及对如何转变进行探讨,不仅具有极强的理论意义,而且具有较高的实践价值。因此,笔者认为,地方财政职能转换的意义并不仅在其转变本身,更根本的还在于为建立适应市场经济发展要求的地方公共财政创立前提条件。那么,在财政职能转变的基础上如何构建地方公共财政就是摆在地方政府,尤其是地方财政部门面前亟需解决的一个重大问题。本文拟对上述几个问题谈一点自己的看法。

二、 转变地方财政职能的背景因素分析

(一) 我国传统体制下地方财政职能的简单回顾

改革以前,我国财政的职能是协助政府组织经济。当时整体经济的运行完全被中央政府所控制。中央政府事实上成为整个社会的唯一经济主体和利益主体,地方政府只是被动的执行国家的统一计划,自己并不存在独立的经济利益。中央政府控制经济主要依靠行政命令和经济计划。集中统一的计划包揽一切,替代了市场配置,也替代和淡化了财政的职能。在此背景下,地方财政只是按照中央下达给地方政府的分配计划,把30%～40%的国民收入集中起来,再依次划拨到社会政治经济各个环节中去,使经济运行恪守中央政府确定的范围和结构。地方财政这一职能的本质特点就是通过对社会剩余产品的强制性集中来配合中央政府强行把资源配置到中央政府认为应该配置的地方。该过程没有任何协商或民主色彩,对经济是一种直接的管制,无丝毫调节性。伴随着改革开放和财政放权让利的实施,权力和利益开始走向分层化、多元化,地方政府逐渐成为一级拥有相对独立利益的主体。在此背景下,中央与地方实施的财政包干制,大大刺激了地方财政片面追求财政收入数量和竞相发展“价高税丰”产业,由此导致的“投资饥渴”、重复建设、结构趋同的恶果至今犹存,而对农业、交通和能源等基础设施、基础产业和第三产业的投资和发展则无暇顾及。由计划经济向市场经济的过渡以及工业化的推进,完全打破了原有地方财政职能的生存条件,创造出了转变地方财政职能的多种因素。

(二) 市场化取向的改革和工业化的推进要求相应转变原有的地方财政职能

1 市场化取向的改革打破了政府(包括地方政府)直接管理经济的基础条件,政府对经济只能实施间接调控。在市场经济国家中,市场对资源配置起主导性作用,经济要素的流向、流动方式和供求结构等的生成和变化主要取决于市场的引导,各类经济主体的行为依从价格信号和心理预期的变化而定,一切经济行为的形成和改变带有强烈的理性和不确定性。当然市场不是尽善尽美的,客观上存在市场失灵,因此,政府出于维护社会公平和社会稳定以及促进社会进步的目的,必然介入市场失灵领域,通过自己的非市场性活动来矫正市场失灵。因此,在市场经济条件下,政府(包括地方政府)既当裁判员,又当运动员的时代一去不复返了,政府只能采取间接调控的方式去干预经济。在此背景下,地方财政收支行为只能围绕着满足区域内社会公共需要为核心来安排。任何超越“公共性”范围而介入经营性、竞争性的活动都是对市场有效竞争的损害。因此,市场经济条件下的地方财政更多的是转向实施间接调控。

2 政府不再代行企业职能以及企业从政府附属物的角色中摆脱出来,使得政企由不分到分开,从而促进了地方财政职能的转变。在市场经济条件下,企业是自主经营、自负盈亏、自我发展、自我约束的法人实体和市场竞争主体,追求利润最大化是其唯一的目标。这就要求企业不能再充当政府的附属物,以往企业履行的政府职能(如企业办社会、小而全、大而全)应剥离出去交由政府或社会去做;另一方面,政府代行的企业职能也应还原给企业独立承担(如企业亏损补贴),这样,政府就从统管国有企业、直接插手微观企业的决策转到通过制定有效的法律法规和政策为所有的企业创立一个公平竞争的外部环境上来。同时,从企业剥离出来的教育、医疗、社会保障等社会职责政府应承担起来。因此,政府与企业关系的基本理顺,促进了地方财政职能的转变,为市场经济条件下地方财政职能的重新界定奠定了基础。

3 工业化的推进和经济增长引发了一系列社会矛盾并加大了公共产品需求规模,使得地方财政职能的转变迫在眉睫。工业化的推进和经济增长确实会加快生产力发展和社会进步,但由于效率提高势必以优胜劣汰为条件,加之有社会成员属于非资产所有者,而且制度安排中仍带有诸多排斥公平竞争的地方,因而工业化的推进和经济增长所带来的福利并不是被合理的分配,很多人失去了理应享受到的福利,如国有企业兼并、破产、退休职工的社会保障、下岗分流和再就业培训等。这是市场经济发展中难免要遇到的矛盾,另一方面,工业化推进所带来的城市化又极大的扩张了公用事业的需求规模(如公检法建设的力度要加大,基础教育、基础科研、卫生保健以及社会公共基础工程和服务设施等方面的支出扩大等)。在此情况下,转变地方财政职能、建立地方公共财政已不容回避。

三、 以有利于建立地方公共财政为准则,重新界定地方财政职能

在市场经济条件下,地方财政职能的重新界定应以有利于建立地方公共财政为准则,以满足区域内社会公共需要为导向,放弃不该管的,把该管的管好,使地方政府及其财政供给的“越位”、“缺位”并存问题得到解决。具体来说,与建立地方公共财政相适应的地方财政职能的内容应包括:

(一) 资源配置职能

1 加大基础设施建设投入,为经济发展创造良好的环境和便捷的条件;2 充分运用财政贴息政策,调动社会资金,对符合国家产业政策、市场前景看好的不同所有制企业,予以财政贴息;3 把财源建设同经济结构调整优化结合起来,在所有制结构上,重视支持个体、私营等非公有制经济发展,在产业结构上,重点支持基础产业、支柱产业和高新技术产业发展;4 通过实行政府采购制度,提高财政资金支出效益和优化产业结构。

(二) 收入分配职能

1 完善个人所得税、利息税的征管,尽快出台遗产税与赠与税,加大对高收入阶层的调节。2 增加中低收入阶层的居民收入。在我国业已形成的买方市场条件下,配合拉动国内有效需求,逐步增加城乡中低收入阶层居民收入。一要视财力状况,逐步增加财政供给人员的工资;二要支持农业产业化发展,增加农村基础设施建设的“以工代赈”支出,实施“费改税”以减轻农民负担,增加农民收入;三要适当加大城市下岗职工社会保障支出。3 加大转移支付力度和财政扶贫力度,扩大扶贫资金中救济性支出。针对中西部地区因长期贫困多数城乡居民收入偏低,特别是贫困的农村居民,存在着温饱尚未解决的问题,必须加大转移支付力度和财政\" 扶贫力度,尤其要加大对困难户的救济性支出,以此促进中西部地区,尤其是贫困农村消费的市场繁荣,并保持地区间均衡发展。

(三) 投融资职能

地方财政作为区域经济的社会资金运动的枢纽,具有控制资金流量和结构的功能,影响到货币流通及供给,从而成为协调社会资金总供需的重要手段。地方财政投融资(包括财政信用),将有效贯彻国家产业政策(包括结构政策和组织政策),执行区域性经济政策和政府宏观管理意图,消除瓶颈制约。财政投融资主要作用于基础产业、公共设施以及科技开发或企业无力投资的领域,协调产业发展,鼓励要素自由流动,培植新的经济增长点。

(四) 优化经济环境(包括监督)的职能

作为宏观调控手段的地方财政,还具有公平社会分配、缩小贫富差距、矫正经济信息等优化环境的功能,否则宏观调控是不可能的或无效的。特别是由于市场经济自身的趋利性、盲目性以及外界对其运行施加的种种影响,必然导致宏观环境失衡和经济秩序紊乱,结果带来整体效率的丧失。财政有一个对经济起稳定的作用,这就是“内在稳定器”。地方财政是通过对外界影响产生“抗逆机制”,甄别经济信息而发生作用的,将政府宏观调控与市场调节恰如其分的联结起来,消除或减弱不公平竞争影响,实现经济的有效发展和社会和谐稳定的统一。

四、在地方财政职能转变基础上,构建地方公共财政体制框架的基本设想

(一) 提高地方政府各级党政领导对公共财政的认识,理解和支持地方公共财政的建立

地方党政领导都希望在任期内搞些形象工程,创造些业绩,而生产、经营性的经济建设见效最快,地方党政领导一般都不太情愿地方财政支出退出竞争性和经营性领域。因此,要想建立地方公共财政,必须加强理论宣传,提高地方党政领导对公共财政的认识。

(二) 以社会共同需要为标准,合理界定财政支出结构并促进财政支出制度的规范和创新

1 合理界定支出结构是公共财政的核心,构建地方公共财政需以“公共性”为标准规范财政支出范围。主要应做到:一是确保政权稳定的公共支出;二是大力支持社会公益事业;三是加大对基础设施和生态环境的投资;四是加大对农业的投入,支持农业发展;五是加快建立社会保障体系,确保社会稳定大局;六是改变政府全额投资的大包大揽的做法,主要改用财政贴息的办法,以财政投资为杠杆,启动民间投资并引导民间投资的方向。

2 广泛推行政府采购制度。政府采购制度是公共财政的重要组成部分。在西方国家,采购支出一般占财政支出的30%以上,占ＧＤＰ的比重一般在10%左右。政府采购制度,作为节约财政性资金最直接、最有效的符合国际惯例的财政制度,我国各级政府也应普遍采用。国际经验表明,实行政府采购制度,采购费用平均可节约10%。除了节约经费,政府采购还可避免“暗箱操作”,产生良好的廉政效益,可谓一举数得。

3 积极规范转移支付制度。转移支付是公共财政不可或缺的重要组成部分,各级政府必须按照建立公共财政的要求,参照国际经验,立足本地实际,积极规范转移支付制度。要通过建立规范的转移支付体系,努力实现地区间公共服务均等化目标,进而达到调节贫富差距、缩小地区差别的目的。

(三)转变财源建设方式,努力提高三个比重,尽快形成“以税收收入为主,辅之以一定收费”的公共收入体系

1 财源是财政之本。没有充裕的财源就不具备建设公共财政的基本条件。公共财政虽然有别于“生产性”财政,但同样具有建设性职能,要承担配置资源、发展经济的重任,不是纯粹的消费性财政。为此,必须改善培植财源的思路,加强财源建设,把财政蛋糕做大,为构建地方公共财政准备充足的财力。

2 着力提高“三个比重”。构建地方公共财政,必须围绕质量和效益做文章。而提高财政质量和效益的核心是提高“三个比重”,即财政收入占ＧＤＰ的比重、税收收入占财政收入的比重和本级可用财力占全口径财政收入的比重。提高“三个比重”不仅是经济工作的重中之重,也是公共财政的基本要求。

3 清费立税,推进税费改革。税费改革的总体思路是,对现有的各级政府及其所属部门和行政事业单位的收费,区别不同类别和不同情况,采取“一清、二转、三改、四留”的改革措施。“一清”:根据转变政府职能和建立公共财政的要求,在对现有收费进行全面清理整顿的基础上,取消不合理和不合法的收费项目。“二转”:按照政企职责分开的要求将现有收费中一些不再体现政府职能的收费,转为经营性收费,所得收入要依法纳税,并对其按照国家有关经营性收费的政策进行管理。“三改”:将一部分具有税收性质的收费,改为相应的税收,纳入政府税收体系。“四留”:保留少量必要的政府收费,包括政府对社会实施特定管理或提供特殊服务收取的规费,以及对国有资源有偿使用收取的必要费用等实施规范化的财政管理。最终形成以“税收收入为主,辅之以一定收费”的公共收入体系。

（四）改革预算管理,严格公共预算约束

1 建立公共财政,必须改变现行预算编制的随意性和“基数加增长”的方式,逐步完善“零基预算”。对政府各部门原有的各项开支进行重新审核,以零为起点编制预算,严格推行标准化定员定额管理,要通过逐步完善“零基预算”,解决机构人员超常膨胀的矛盾,达到节约资金,提高财政资金配置效率的目的。

2 全面实行国库单一账户制度。国库单一账户制度,是市场经济国家普遍采用的一种财政资金收付管理制度,是指政府的财政收入和财政支出只通过一个账户进行操作,即所有的财政收入都必须流入国库单一账户,所有的财政支出也必须从国库单一账户总账户或地区分账户中支付。实行国库单一账户制度的好处是可以很大程度上克服目前收入入库过程中的截留、挪用、不及时入库以及财政预算外资金分散管理、财政资金流失严重的状况,从而有利于强化对财政资金流向和流量的控制,避免以往财政资金在层层划转中的失控现象,可以极大的提高财政资金的使用效益。

3 建立和完善监督机制。公共财政适应市场主体的公共需要而产生,为满足公共需要而存在,因而通过预算收支提供的公共产品也必须由公众的偏好和意愿决定,需要公众的制约和监督。地方各级财政应树立为纳税人服务的观念,自觉接受纳税人的监督。

（五）按照公共财政的要求进行机构改革

各级财政在进行机构改革时,应按照公共财政的要求去设机构、定职责。这方面,中央财政已先行一步,进行机构改革时,司局设置体现了公共财政特点,比如设置了公共支出司,同时直接管理企业财务的司局被改组为间接调控企业发展的司局。下一步地方财政机构改革应以此为鉴。

本DOCX文档由 www.zciku.com/中词库网 生成，海量范文文档任你选，，为你的工作锦上添花,祝你一臂之力！