

公共财政支持贫困落后地区发展浅探

张晓红

(华中农业大学 武汉 430070)

【摘要】 本文针对我国贫困落后地区目前急需解决的问题,从内部和外部两方面分别论述了运用公共财政手段扶持贫困落后地区发展的对策。

【关键词】 贫困地区 建设 公共财政 支持

扶持贫困落后地区发展是党和国家解决“三农”(农业、农村、农民)问题的重点。近几年来,在党中央一系列“三农”政策的扶持下,贫困落后地区的面貌有了很大的改观,一些贫困县已纷纷脱贫。但是当前贫困地区仍有许多亟待解决的问题。为此,本文从内部和外部两方面论述了运用公共财政手段扶持贫困落后地区发展的对策。

一、内部方面主要解决技术操作层面的问题

1. 在进一步转变政府职能的基础上积极推进政府预算收支改革。贫困落后地区要适应市场经济的要求,重新确定地方各级政府机构设置、职能划分和人员编制,并根据各地发展的不同时期、不同发展阶段和经济调整周期规律制定各自的经济政策,完善政府的经济管理职能,在此基础上,认真组织落实财政改革方案。这次改革将预算内收支、预算外收支及政府行政事业单位的自有收支等都纳入政府收支范围管理,并根据政府职能进行功能分类,按经济性质设置政府支出类别,反映政府支出经济要素的构成情况。这项改革是规范财政预算管理的一项重要基础性工作,不仅要促使预算编制进一步细化,为零基预算、综合财政预算、国库集中收付制度、政府采购制度等一系列财政预算管理改革创造有利条件,而且要使不同区域、不同部门履行同类职责消费公共财政资源的真实差异能比较清晰地反映出来,为国家有效实施宏观调控、实现公共财政均衡服务打下良好基础。

2. 进一步推进以部门预算为核心的预算管理改革。目前主要应解决好以下问题:

(1)完善各级人大审议和监督预算编制与执行的制度,解决长期以来由于预算编制项目不具体、方法简单、资金分配不透明、编制程序不规范等问题。向人大报送的部门预算力争做到既能反映部门的预算全貌,又能反映各部门的特点,既包括财政预算拨款安排的项目,又包括部门用预算外资金、政府性基金和单位自有收入安排的项目。

(2)政府依法行使预算管理权。必须依照《宪法》和《预算法》的要求,改进预算管理手段,形成新的预算编制机制,预算论证的时间要延长,参与的人员要增加,审查预算草案要具体化,要接受来自更多方面的监督。预算编制中要将所有预算资

金全部纳入预算范围,人代会审查批准后方可动用。要严格按照法律规定程序办理预算调整等事项。

(3)财政部门要在更高层次上理财。财政部门要本着慎重和实事求是的原则,根据实际需要和财力的可能,制定科学、合理、公正、透明、实用的一般支出定额标准和具体经费支出定额,为部门预算编制奠定基础。对于行政事业单位经费中的大型修缮、大型购置等行政事业性专项支出,教育、科学、卫生、文体广播等事业性专项支出,基建、技改、科技三项费、支援农村生产建设等支出,应按照国家规范的项目管理方式进行预算编制和审核工作。

(4)各个预算部门要增强对事业发展的研究与规划,申报预算要着眼于促进经济社会的长远发展,对申报项目要从立项可行性、论证参数选择、概预算审批、经费申请程序及申报文本格式等方面进行规范化和标准化管理,通过项目综合排序和分类排序的方法,建立项目库;要根据财力可能和事业发展需要择优申报预算安排项目,逐步实现项目的滚动管理,年度内要严格按照批准的项目预算执行。

3. 进一步完善政府采购制度。

(1)各级政府在不违反《政府采购法》和上级有关资金采购运作规则的前提下,制定各自系统的采购管理规则。

(2)完善政府采购主管机构的职能。根据近几年的探索,一般宜在财政部门内部设立一个主管机构,对政府采购市场进行管理和协调,其主要职能包括:制定采购法规,协调和管理政府采购市场,负责采购统计、采购评估和审计监督等。

(3)研究确定符合当地实际的采购模式。贫困落后地区应根据各自的具体情况,在省市两级可实行集中程度较高的采购模式,县以下的政府采购可以适当分散。

(4)加强对招标代理机构或采购代理机构的管理。招投标是政府采购的主要方式之一。由于招投标技术性很强,应发挥社会中介组织的作用,鼓励招标代理机构和采购代理机构协助办理政府采购。政府采购管理机构应制定相应办法对这些社会中介机构进行管理。

(5)逐步建立政府采购仲裁机构。仲裁的主要内容是招投标和履约中存在疑义及有争议的问题。鉴于招投标技术性很

强,应发挥招标代理机构和采购代理机构的作用,委托它们办理相关事宜。仲裁机构要对招投标和履约中有争议的问题及时进行仲裁,以确保政府采购公正、公平,维护政府的信誉。

(6)要加快制定相关政府采购制度,如对供应商资格要求的规定;对招投标中介组织管理的规定;对评标标准和程序的规定;对采购从业人员资格要求的规定;对采购管理和经办人员行为规范的规定;对采购质疑和仲裁程序的规定等。

4. 加快推进国库集中收付制度改革。在建立集中收入制度方面,要将各种政府性基金和预算外收入尽快纳入预算,实行国库单一账户管理;暂时作为预算外管理的资金,一律纳入财政专户管理。同时要尽快建立财政、税务、国库和银行之间的信息系统,健全收入监缴和规范退库制度。

二、外部方面主要解决体制、政策层面上的问题

解决贫困落后地区的问题,首先要解决农民的温饱问题和农村干部职工的工资和正常的公用经费问题。多年来,党的扶贫政策不断强化,然而,国家大量的扶贫资金、建设资金,都被吃掉和挤掉了。近年来,国家投入了大量的人力、物力、财力,积极探索通过财政手段解决贫困落后地区的扶贫开发和经济发展问题,虽然取得了很大成效,但由于广大农民的温饱问题长期没有得到有效解决,大量本应用于开发建设方面的扶贫资金用在了吃饭问题上;同时,各级国家机关运转的基本支出无法满足,许多财政建设性投资被长期挤占用于发放职工工资和维持正常运转,影响了资金的使用效益。因此,要解决上述问题,应努力做到以下几方面:

1. 按照公共财政要求,建立规范的转移支付制度。

(1)转移支付规模尽快到位。按现行办法测算的一般性转移支付实际到位只有一半左右,对当地公共财政的有效实施制约很大,国家有关部门应尽快使其完全到位。

(2)建立转移支付标准和支出成本差异体系。考虑到贫困落后地区自然条件普遍较差、公共产品和服务成本普遍较高的特点,在确定转移支付测算参数和标准时,应考虑不同区域支出成本的差异。初步设想是:

影响支出成本差异的主要方面是经济发展结构,其中:第一产业比重越高,行政成本越高;人口比例,农业人口比例越高,行政成本越高;地形结构,山区比例越高,行政成本越高;行政公务距离,下级机关到上级机关的平均距离越长,行政成本越高;交通状况,每平方公里公路里程(等级以上)、铁路里程数越高,行政成本越低。

以上指标一般在《经济年鉴》都可以查到,或可间接推算,具体可按下列方法来确定成本差异系数:

某一因素正向成本差异系数=该因素个体平均数/该因素总体平均数-1

某一因素负向成本差异系数=该因素总体平均数/该因素个体平均数-1

正向差异是指该因素指标数与成本数同方向变化,负向差异是指该因素指标数与成本数反方向变化

因素个体是指接受转移支付的单位,因素总体是指分配转移支付的单位。如省对市、州转移支付时,某市、州即为个

体,全省则为总体,其余类推。

行政公务距离差异系数为个体综合性系数,该系数=(该个体村到乡镇平均距离/总体村到乡镇平均距离-1)+(该个体乡镇到县平均距离/总体乡镇到县平均距离-1)+……

某个体成本差异总系数=各因素差异系数之和

某个体转移支付标准支出=统一口径测算标准支出(1+该个体成本差异总系数)

(3)改革中央政府现行财政投资性专项补助,由中央政府有关部门审定项目,由财政部门作出分配补助资金转移支付计划安排,财政补助资金的分配办法要参照一般性转移支付测算办法,依据各地与政府性投资相关的客观因素和政府性投资需求量与政府资本性筹资能力,两者差额作为确定当地投资性转移支付的基础依据。中央财政只确定投资方向和资金使用范围,具体项目由地方政府根据实际情况自行制定。

(4)建立规范的横向转移支付机制。认真总结现行的地方政府帮扶办法,按照优势互补、互利双赢的原则,建立规范的横向转移支付机制。采取中东部出钱、西部出力的方式,就双方有共同长远利益的项目进行投资。

2. 根据贫困落后地区的特殊情况给予特殊的政策扶持。

(1)建立贫困地区开发扶持基金。基金的资金来源为:中央财政安排一部分;国家发行专项建设国债筹集一部分;对主要依赖地方专有资源的企业征收相应的生态、资源保护基金;通过社会赞助、捐赠等方式筹集一部分。基金主要用于贫困落后地区重点区域生态环境和重要资源的恢复保护。分配标准主要依据各地方生态环境资源与外界的关联程度。

(2)放宽特许经营政策。允许贫困落后地区发行地方建设国债,以解决建设资金不足的问题;根据这些地方普遍地广人稀、生态脆弱,无法大规模发展加工业,生态恢复和保持产业自我价值补偿能力不足的特点,应允许西部部分地区专营娱乐、博彩等特殊服务行业,带动当地第三产业发展。

(3)制定投资优惠政策。国家对到贫困落后地区投资的企业在税收、准入制度等方面应出台更为灵活、优惠的政策,因此而造成的地区税收损失由中央财政通过专项转移支付弥补,并适当扩大地方政府相关政策制定权。

(4)解决历史遗留问题。贫困落后地区巨大的财政赤字和政府债务等历史遗留问题,主要是因为多年来国家转移支付不能足额到位、事权与财权划分错位,地方财政部门以直接或间接借贷款方式形成的,国家要对其进行逐项清理,对合理借用的中央财政债务和各种政策性财务挂账予以豁免,对确因执行国家政策而形成的财政拖欠职工工资、工程款、金融机构借款等由中央以专项转移支付的方式给予适当弥补。

主要参考文献

1. 财政部国库司, 预算司编. 2003 地方财政统计资料. 北京: 中国财政经济出版社, 2005

2. 苏志希. 公共财政建设研究. 北京: 中国财政经济出版社, 2004

3. 项怀诚. 领导干部财政知识读本. 北京: 经济科学出版社, 1999