

中国地方财政改革回顾与展望

王朝才

(中国财政科学研究院,北京 100142)

摘要:改革开放40年来,我国地方财政改革深耕于社会主义政治体制和市场经济体制改革的土壤之中,始终坚持规范化、标准化、科学化、高效化的改革方向,稳步推进并取得了显著成效。本文从地方财政管理改革、地方政府融资和债务管理改革、地方财政政策改革、地方财政体制改革四个方面对我国地方财政改革作了全面的回顾和展望。地方财政管理改革经历了从规范化、一体化、全口径到科学化、公开透明化、高效化、法治化的发展过程,未来应通过全面绩效管理提高财政资金的使用效率。改革开放以来,我国地方政府融资经历了集资、地方政府融资平台发债、发行地方债与PPP三个阶段,扩大地方债额度、大力发展规范的PPP是未来改革的方向。地方财政政策管理应从过去的寻求“政策洼地”转为打造“制度与服务的高地”和优良的营商环境。地方财政体制经历了包干制和分税制两个阶段,今后应继续坚持分税制财政体制,紧紧依托中央和地方财政关系的调整和理顺,在中央政府的全面领导下不断统一和规范。

关键词:改革开放;地方财政;财政改革;公共财政

中图分类号:F812.7 **文献标识码:**A **文章编号:**1003-5230(2018)05-0021-05

一、引言

相比于中央政府,地方政府能够更清楚地了解地方实际状况,信息优势明显,所以,地方财政改革在我国财政改革的进程中具有不可替代的示范作用。我国单一制的国家结构形式决定了基本制度的统一性和中央政府的严格控制,中央政府还需要有充分的财力来保证有效的宏观调控,以应对各类风险,平衡地区差异,维护统一市场。因此,地方财政改革应以保障中央政府的政治、财政经济权威为边界。

知往鉴今,就是要通过对中国地方财政改革历程的探究,总结改革经验,研究现有问题,并面向新时代,立足新起点,描绘改革蓝图,展望改革前景。本文拟从地方财政管理、债务管理、财政政策和财政体制等四个方面,对我国改革开放40年来地方财政改革历程进行经验总结,并对今后一段时期的地方财政改革方向进行展望。

二、地方财政管理

(一)地方财政管理改革概况

改革开放40年来,地方财政管理改革经历了从规范化、一体化、全口径到科学化、公开化、透明化、

收稿日期:2018-07-01

作者简介:王朝才(1957—),男,湖北咸宁人,中国财政科学研究院研究员,博士生导师。

高效化、法治化的发展过程。以 2015 年新《预算法》的颁布和实施为标志,地方财政管理改革的诸多阶段性成果和经验以财政基本法等法律的形式最终确立,为改革的进一步深入推进奠定了坚实的基础。

地方财政(尤其是市县等基层财政部门),直接面向企业、社会 and 居民,是我国财政管理的关键环节。分税制以后地方财政一直处于紧张运行状态,增收节支、缓解收支平衡压力是他们每年必须完成的重要工作。此外,在财政管理方面中央政府的控制相对较松。所以,我国许多管理改革都是从基层开始,或者自主改革,或者指定试点,然后在取得经验的基础上,逐步成为政策制度,在全国推开。例如,20 世纪 90 年代中期的“零户统管”到后来的国库集中收付;中期预算编制试点到中期预算规划;等等。经过这些年的改革,提高了预算的规范性、完整性和统一性。2000 年中央部门预算开始编制,地方部门预算改革不断推进。针对财政资金管理中各种问题,尤其是为了加强对地方预算外资金的管理,2001 年开始了国库集中收付制度和“收支两条线”管理的改革和完善。2003 年《政府采购法》颁布实施,地方政府采购行为受到全面约束和规范。为完整、准确地反映政府收支活动,进一步规范预算管理、强化预算监督,2007 年全面实施政府收支分类改革。以编制“四本预算”为抓手,地方财政资金的全口径管理是地方财政管理改革的关键;2000 年部分政府性基金纳入预算管理,2010 年地方政府性基金预算开始正式规范编制并对外公布;2007 年中央本级试行国有资本经营预算,地方陆续跟进;2010 年试行社会保险基金预算,各地纷纷响应;2011 年全面取消预算外资金。

财政信息公开、预算绩效管理、中期财政规划和参与式预算是地方财政管理改革的重点。2008 年 5 月 1 日《政府信息公开条例》颁布实施。紧接着,财政部颁布《关于进一步推进财政预算信息公开的指导意见》,地方财政信息,尤其是预决算信息公开制度改革持续推进。为贯彻落实十六届三中全会关于“建立预算绩效评价体系”的精神,从 2005 年开始,财政部密集出台了一系列关于推进财政支出绩效评价的文件,绩效管理的理念不断融入地方财政管理工作中。为加快建立现代财政制度、改进预算管理和控制,2015 年国务院颁布《关于实行中期财政规划管理的意见》,要求地方编制三年滚动财政规划,提高地方财政支出的统筹性、前瞻性和可持续性,预算审查重点从收支平衡、赤字规模向支出预算转变。当前,一些地方尝试参与式预算改革探索,加强了公民、社会参与财政支出的事前审核过程,突出了地方财政支出的事前管理。

(二)地方财政管理改革展望

十九大报告指出,建立全面规范透明、标准科学、约束有力的预算制度,全面实施绩效管理是建立现代财政制度的三大工作之一,也为地方财政管理改革指明了方向。前期地方财政管理改革主要是提高地方财政管理的规范性,以此为基础,今后地方财政管理改革的中心应是提高地方财政管理的高效性,尤其是支出的绩效化管理,以提升财政资金的使用效率。

对此,应不断完善地方财政支出的决策、执行、监督和责任机制,并落实到地方财政管理的各个方面。首先,强化财政决策的科学性、民主性,建立预算安排与绩效评价结果有机结合机制,鼓励社会各方参与财政决策过程,提高决策的规范性、透明性和民主性。其次,强化预算约束,规范预算变更,建立权责发生制政府综合财务报告制度,全面、清晰反映政府预算执行信息。第三,完善财政监督检查制度,借助各方力量,实现有效监督,提高资金效益。充分发挥预算公开透明对政府部门的监督和约束作用,实施预算执行进度的监督检查制度,建立和完善政府决算审计制度,进一步加强审计监督,加强第三方绩效评价和监督,健全制衡机制,强化对所有财政性资金和运行全过程的绩效监督。第四,强化支出责任和效率意识,严格问责,加强和完善责任机制。绩效管理以结果为导向,严肃财经纪律,强化责任追究是保障全面绩效管理贯彻落实的关键。牢固树立“用钱必问效、无效必问责”的绩效管理理念是全面绩效管理的主线。

三、地方政府融资和债务管理

(一)地方政府融资与债务管理改革简况

改革开放以来,我国地方政府融资经历了三个阶段:集资或收费、地方政府融资平台发债或贷款、

发行地方债与政府和社会资本合作模式(PPP)。改革开放初期,国家鼓励集资兴办各项社会、经济事业^①。尤其是1992年后,各地政府相继提出加快经济发展的口号,纷纷进行大规模的社会集资活动^[1]。农村合作基金会是这一时期的典型代表。1993年,针对面临失控风险的社会集资热潮,国务院颁布《关于坚决制止乱集资和加强债券发行管理的通知》,坚决制止各种违反国家有关规定的集资行为。1994年实施分税制后,地方政府融资平台应运而生^②。分税制改革后,地方税或共享税中归属地方的部分,加上土地出让收入,为地方政府举借和偿还债务提供了自有财力保障。此后20年间,地方融资平台依次经历了初步形成期、快速推行期和集中井喷期^[2]。同样,针对地方政府融资平台公司运行中的各种问题以及隐藏的债务风险,国务院于2010年颁布《关于加强地方政府融资平台公司管理有关问题的通知》,此后几年间,地方政府融资平台举债融资被不断规范、限制直至要求平台与地方政府相剥离。在这期间,随着2015年新《预算法》赋予地方政府发行地方债券的权利,以及2013年国办印发《关于政府向社会力量购买服务的指导意见》,2015年国务院转发财政部等三部委《关于在公共服务领域推广政府和社会资本合作模式指导意见的通知》,发行地方债、通过政府购买服务和PPP变相融资成为地方政府新的主要融资渠道。当前,针对不规范的政府购买服务或PPP中的各种问题,国务院及有关部门密集出台了一系列文件规范,前期地方债蔓延扩张趋势已得到控制。

反观改革开放以来我国地方政府举债融资及其管理,三个阶段虽然选择了不同的融资方式,但始终摆脱不了“新的主要融资方式出现→中央政府鼓励或许可→地方政府积极响应→蜂拥而上以致乱象丛生→中央政府规范、限制甚至取缔→新的主要融资方式出现”的怪圈。背后的深层次原因主要有四点:第一,城镇化高峰期以及与发展阶段不相适应的过度福利和超前福利带来了地方政府巨大的资金需求,财政收入难以满足。第二,单一制下地方政府和资金供给方对中央政府隐性担保和兜底的预期助长了地方举债融资的势头。第三,前期的监管和有效引导缺位导致先天发育不良,为后期的各种问题埋下了风险隐患。第四,中央政府选择全面介入和监管的时机偏晚,往往容易采取一刀切的处理办法。

(二) 地方政府融资和债务管理改革展望

在地方财政管理规范性显著提高的新历史条件下,我国地方政府融资和债务管理能走出不同于以往的、可妥善处理中央和地方关系的路子。首先,扩大地方债额度,“开前门、堵后门、筑围墙”。“保基本”的经常性支出,民生支出必须足额保障,合理的资本性支出需求也应全部或部分得到满足。在适当放大额度的前提下,严格禁止突破融资上限;中央可每年就地方建设融资制定指南,如规定资金用途或建设方向,然后由各地上报中央统一核查批复,类似于日本的地方债年度计划。其次,大力发展规范的PPP和政府购买服务,并严格有效监管。国内外实践证明,规范的PPP和政府购买服务是借助社会资本和市场机制,满足地方公共服务供给资金需求的、长期有效的融资手段,也是贯彻地方财政全面绩效管理的有力举措。

四、地方财政政策

(一) 地方财政政策特点

地方财政政策的特点主要体现为“两个空间”的权限,其一是向中央寻求特殊政策倾斜;其二是在中央允许的范围内制定地方法规。各地方政府往往致力于创造“政策洼地”,并以“洼地效应”开展区域竞争。20世纪80年代,曾有过一段对地方政府“放权让利”的历史时期,然而出现了诸如“诸侯经济”和侵蚀中央收入的情况,随着1994年分税制改革的推行,中央开始收紧权限,地方政府拥有的合规权限大为缩小,地方政策由中央把控基调。但地方主政者出于自身政绩和推动区域发展的考虑,往往会不遗余力向中央寻求特殊政策,并且积极在中央允许的框架范围内腾挪,拓展“两个空间”,通过制定区域化的政策优惠,形成“政策洼地”,增强自身的要素吸引力。改革开放40年以来,地方政府的基本思路没有变化,即通过优惠政策上的区域竞争创造比较优势,以较低的要素成本吸引资源流入。

(二) 地方财政竞争模式的弊端

从经济学的角度看,随着要素的持续流入,要素的边际效益将发生递减,而资本和人口的流入将

推高该区域的治理成本,这符合经济学规律,也符合区域经济协调一体化发展的要求,在这个背景下,地方政府需要思考的是如何长期地保持本地的要素吸引力和区域发展活力,是否一定需要依靠政策优惠才能形成比较优势?答案显然是否定的,在传统模式下存在一个显著的弊端是企业的流动性过高:一旦政策优惠空间收紧,或者外地存在更大的政策优惠,那么当地的企业就会“蠢蠢欲动,考虑搬家”,去追求更低的要素价格,如此一来,在各地以政策洼地的方式进行区域竞争的背景下,企业的经营行为将短期化,并且单纯依靠政策红利很难真正培育本土品牌,激发企业创造力;从宏观层面看,国民需求得不到国内供给侧的有效满足,自然转化为国外需求,形成“中国需求养活世界,却无法养活中国经济”的尴尬局面。

(三) 地方财政政策变革的展望

第一,地方政府需转变思维,明确区域比较优势的形成和长期保持不能仅依靠政策洼地来实现,与其千方百计制造政策洼地,不如打造“制度与服务的高地”和优良的营商环境,通过优惠政策吸引资源只是权宜之计,要想更长久地留住人才、技术和资金就要加强制度建设、增强地方政府的服务意识,不仅要为企业的生存发展创造良好的硬件配套,更要创新软件服务,为企业能在当地扎根和长期发展创造良好的制度环境。

第二,地方政府应因地制宜,在制度环境适宜的情况下,推动当地优势要素与企业的结合,发挥内外优势,提升市场化因素在创造区域吸引力中的作用,契合资本的逐利天性。

第三,中央政府也应当转变思维,尽管改革是高风险的,放权试点是其必然要求,在条件成熟时,还是应当尽快推广,形成普惠政策。在客观上也应当允许地方政府保留一定的决策权,以便因地制宜,并把竞争限定在制度和法规的框架内,避免地区间恶意的财税竞争。

五、地方财政体制

(一) 地方财政体制沿革

我国是一个拥有五级政府层级的大国,省以下地方财政体制是国家财政体制的重要组成部分,是中央对地方财政体制的贯彻和延伸。地方财政体制不仅由中央政府原则指导和规范,而且受中央与地方体制的制约。改革开放前“统收统支”财政体制的高度集中性,以及改革开放初期“包干制”财政体制的不稳定性和过度自主性,导致要么缺乏真正意义上的地方财政体制,要么地方财政体制与中央财政体制缺乏协同性。这两个时期属于地方财政体制的早期探索阶段。

1994年开始的分税制财政体制改革对中央和地方利益关系进行了多次调整,也影响了省以下各级政府的财政关系。在此背景下,比照中央对地方的分税制模式和框架,各省也纷纷形成了分税制财政管理体制。经过几年的探索和尝试,2002年《国务院批转财政部关于完善省以下财政管理体制有关问题的通知》印发,对地方财政体制中最为关键的省以下各级政府事权和支出责任划分、收入划分、省以下转移支付制度均作了明确的总结、要求及规定,地方财政体制改革不断推进。

事权划分是财政体制运转的基础,支出责任划分则是处理政府间财政关系的逻辑起点。分税制改革后,各地结合本地区实际情况,按照适宜、效能、受益的原则,对省以下事权和支出责任划分做了原则性的规定,并付诸实践,努力探索。例如,河北省率先对省以下政府间支出责任划分改革进行积极探索,按照科学化、精细化的要求,对各项公共事务支出责任在各级政府间的划分做出了清晰、明确的清单式规定。重点民生支出的支出责任上移到省、市一级趋势明显,有效缓解了基层财政困难,例如养老保险省级统筹持续推进,预计到2020年可全部实现省级统筹。2016年颁布的《国务院关于推进中央与地方财政事权和支出责任划分改革的指导意见》指出,省级政府要参照中央做法,结合当地实际,按照财政事权划分原则合理确定省以下政府间财政事权,要求到2020年形成省以下财政事权和支出责任划分的清晰框架。但是,正如李萍等(2010)所说,客观地看,1980年以来,中央对地方从未重新核定过收支,包干制下一直接既得利益作为支出基数,至于既得利益与实际支出需求之间有无差距,一直没有进行过系统研究,这种状况一直持续至今^{[3](P210-227)}。这是导致省以下事权和支出责任划分不清晰、不科学

的关键原因,大量的事权和支出责任下移到市县基层财政,但却没有科学合理的衡量标准或尺度。

各地省以下政府间收入划分形式多样,没有统一的模式,但总的来说大都采用了分税制的模式,分成了省和市县的共享税、省独享税、市县独享税。在此之前,各地按企业隶属关系划分收入,不利于现代企业制度的建立和企业改组改制或兼并重组。对于非税收入,各地大都按隶属关系划分为省级固定收入 and 市县固定收入。近年来,随着省直管县改革试点和对基层财政困难问题的重视,各地不同程度地通过增加市县主体税种或提高分成比例等方式赋予市县更大的发展权,例如吉林省对省与县的共享收入实行全部下放政策等。但是,省以下收入划分不统一,影响了市场机制功能的发挥和公平统一市场的建立,不利于生产要素的合理流动;省以下财力的纵向与横向分布格局仍不尽合理,基层财政困难问题仍较突出;地方收入质量不高,基层非税收入占比偏高;后“营改增”时代的地方税体系有待完善。

省以下转移支付制度是中央转移支付制度的延伸,随着中央转移支付制度的不断完善,省以下转移支付的规模、结构和资金分配方案均有所改善。例如,省以下均衡性转移支付参照中央对地方均衡性转移支付测算办法,采用公式法分配;云南省对省以下一般性转移支付绩效进行综合评价;浙江等地探索建立省以下生态转移支付,促进生态环境保护;各地纷纷清理、整理省以下专项转移支付。但是,省以下转移支付的规范性仍有待提高,存在“撒胡椒面”和“讨价还价”甚至“人情款”等问题,部分市截留省确定给县(市)的转移支付资金^[4];专项转移支付占比依然较高,既不利于提高转移支付的规范性,又削弱了转移支付平衡地区财力的功能;省以下转移支付与省以下事权与支出责任划分、收入划分的衔接不够,未能有效解决基层财政困难问题。

另外,2006年财政部印发《关于进一步推进乡财县管工作的通知》推进“乡财县管”改革;浙江、宁夏等地率先开展“省直管县”改革,2009年财政部颁布《关于推进省直接管理县财政改革的意见》,“省直管县”改革全面推进等等,这些改革提高了地方财政体制运行的效率、降低了行政成本、缓解了基层财政运行的困难。

(二)地方财政体制改革展望

单一制政治体制下,省以下政府间财政关系与中央和地方财政关系相辅相成。李萍等(2010)认为,经过多年的改革,政府间财政关系容易调整的部分已基本改革到位,省以下财政体制改革已进入攻坚阶段,深化改革将更多地触及各方既得利益^[3]。因此,展望未来,地方财政体制改革需紧紧依托中央和地方财政关系的调整和理顺,实现二者的协同推进。首先,只有明确了中央和地方政府的事权和支出责任,地方政府的事权和支出责任划分才有前提和意义。而且,中央政府需科学制定统一的政府间事权和支出责任划分的原则、测度地方政府真正的支出需求,指导地方政府划分事权和支出责任。其次,健全地方税体系并合理划分省以下政府间收入。为了保持公平性和一致性,促进全国统一市场的建立,中央需根据收入属性和支出需求,出台省以下政府间收入划分的指导原则和标准供各地遵照执行。最后,省以下转移支付制度改革需以中央转移支付制度改革为依托,通过增加按因素法分配的资金比重、提高分配的公开透明性、强调转移支付资金使用绩效等途径提升省以下转移支付制度的规范性,明确省以下转移支付制度的目标,加强对老少边穷地区的支持力度,提高一般性转移支付占比。

注释:

- ①如1985年,国务院批转国家经委等部门《关于鼓励集资办电和实行多种电价的暂行规定》的通知。
- ②1992年7月21日上海市政府出资成立的上海市城市建设投资开发总公司是第一家真正意义上的地方政府融资平台。

参考文献:

- [1] 鉴君.必须规范社会集资行为[J].金融与经济,1993,(6):19-20.
- [2] 杨灿明,鲁元平.地方政府债务风险的现状、成因与防范对策研究[J].财政研究,2013,(11):58-60.
- [3] 李萍,许宏才,李承.财政体制简明图解[M].北京:中国财政经济出版社,2010.
- [4] 刘铭达.完善省以下转移支付制度的建议[J].中国财政,2007,(1):53-55.

(责任编辑:肖加元)