

健全中央和地方财力与事权相匹配的体制——

深化公共财政体制改革的关键

朱志刚

党的十七大报告提出,“健全中央和地方财力与事权相匹配的体制”。贯彻这一精神,要求我们深入贯彻落实科学发展观,按照公共财政体制的要求,改革和完善中央与地方之间的财政关系。这既是改革开放 30 年来财政体制改革的继续和深化,也是新阶段公共财政体制改革的关键环节;是推进基本公共服务均等化的体制保障,也是完善社会主义市场经济体制的重要途径。

财政体制改革的历程和新阶段深化改革的关键

30 年来,我国财政体制改革不断向前推进。两步“利改税”和财政包干制破除了计划经济体制下的统收统支财政体制,增强了地方和企业的活力。1994 年实行分税制改革,初步建立起与社会主义市场经济体制相适应的财政体制框架,规范了中央与地方之间的分配关系,中央财政占全国财政收入的比重提高到 55%左右, 增强了中央宏观调控能力。建立财政转移支付制度,有效缩小地区间财力差距。建立规范的国家税收体系,形成稳定的财政收入增长机制,财政收入占 GDP 的比重不断提高。现在,全国财政一周的收入相当于 1980 年全年的收入,一个月的收入相当于 1993 年全年的收入。有了强大的财力支持,许多过去想干而干不了的事才有了条件了。

我国 1998 年开始进行公共财政建设和公共财政体制创新。公共财政是对传统财政理念的重大突破,强调财政的公共、公平和公益性质。在公共财政理念下,财政不是面对某一部分人而是面向所有公民,提供基本公共服务,满足社会公共需要,解决社会公共问题。这是财政体制适应我国生产力发展水平不断提高和国力不断增强,适应计划经济体制向社会主义市场经济体制转变,适应公有制为主体、多种所有制经济共同发展的所有制结构变化的必然要求和结果,反映了我们党执政理念的创新,反映了政府职能的转变和公共服务职能的增强。

公共财政改革和建设已经取得巨大成绩。一是公共财政的理念逐步深入人心。从 1998 年提出建立公共财政框架,到 2003 年党的十六届三中全会要求“健全公共财政体制”,再到党的十七大提出“完善公共财政体系”,建立和完善公共财政成为党、政府和广大人民的共识。二是公共财政的目标更加清晰。这一目标就是要提供公共产品来满足人民的需求并逐步使其均等

化,同时使财政体制更加公平、公开、透明。三是财政支出的公共性更加突出。财政资金用于竞争性领域的越来越少,用于提供公共服务和公益事业的就越来越多。四是更加注重发挥财税的杠杆作用促进科学发展。一般不再采用直接投资的方式,而是更多采用财税政策创造公平的市场环境,促进经济发展方式转变。五是转移支付的规模加大,结构优化,均等化的效果初步显现。六是开始实施复式预算。中央财政开始试编国有资本经营预算,朝着建立包括经常性预算、国有资本经营预算和社会保障预算的复式预算方向迈进。这些成绩的取得,为深化公共财政体制改革提供了坚实基础。

建设公共财政,实现基本公共服务均等化,既要增加投入,也要有体制保障。近年来,各级政府着眼于提高公共服务水平,大力推动财力向民生倾斜、向农村倾斜、向中西部倾斜,实际效果是好的。但应清醒地看到,在财政体制上还存在一些值得注意的问题,其中的一个突出问题就是财力与事权不匹配。其主要表现,一是职责不清。中央和地方各级政府基本公共服务的重点职责不够清晰,往往一件事中央和地方都有责任,但各级政府应当支出多少并不落实,致使一些公共服务不到位。二是基层政府没有相应的财力保障。基层政府缺乏主体税种,目前许多地方特别是中西部地区的县级财政依然十分困难,转移支付已成为地方特别是基层财力的重要来源。这一方面致使提供公共服务的效率有所下降,另一方面导致县级财政预算不完整。尽管转移支付对缩小地区财力差距发挥了重要作用,但存在着不规范、层次太多而难以有效监督等问题,迫切需要改革和完善。

可见,财力与事权不匹配已成为完善公共财政体系的主要问题,健全中央和地方财力与事权相匹配的体制成为深化公共财政体制改革的关键环节。

健全中央和地方财力与事权相匹配体制的目标任务
基本目标是推进基本公共服务均等化提供体制保障。党的十七大报告明确指出,完善公共财政体系,要“围绕推进基本公共服务均等化和主体功能区建设”。我国公共财政体系的目标是实现基本公共服务均等化。这个决策既符合我国实际,也借鉴了国际上的经验教训。政府提供公共服务的水平,归根结底取决于国家经济发展水

平。超越阶段和发展水平盲目提高公共服务水平,只会欲速而不达。我国仍处于社会主义初级阶段,保障和改善民生任重而道远。应立足于“基本”,扎扎实实地先把基本公共服务做好。根据这个目标,健全中央和地方财力与事权相匹配的体制,基本方向就是确定各级政府基本公共服务的职责重点,并相应保障财力。

根本任务是处理好中央与地方的关系。能否处理好中央与地方关系,事关国家长治久安。地方是基本公共服务的主要提供者,应明确其职责,发挥其优势,保护和调动其积极性和主动性。同时,也必须强调中央权威,保证国务院统一领导全国地方各级国家行政机关的工作。在财政管理体制上,必须保持中央对国家财力的相当程度的集中,保持中央强大的宏观调控能力,以保证国家法制统一、政令统一和市场统一。有些基本公共服务,如保证国家经济安全需要的粮食储备、石油储备以及医药储备和救灾物资储备等,由中央来做具有明显优势。坚持维护中央权威,又注意调动地方积极性,使二者有机统一,是健全中央和地方财力与事权相匹配体制必须坚持的一个基本原则。

原则要求是从实际出发,以提高效率为中心。提高公共服务效率是财力与事权相匹配的中心问题。我国是发展中国家,国家以有限的财力提供公共服务、推进基本公共服务均等化,必须讲求效率。提高效率的前提是处理好政府与市场的关系,把握公共服务的合理范围,探索政府提供公共服务的方式和机制,积极发挥市场作用。提高效率的关键是建立根据成本效率原则确定各级政府提供基本公共服务职责重点的机制,谁有效率就让谁干,怎样配置财力有效率就怎样配置。提高政府公共服务效率是世界性课题,我们应学习借鉴国外好的做法和经验,更应深入了解国情民意,坚持从国情出发。

明确思路 稳步推进
健全中央和地方财力与事权相匹配的体制,不仅需要相应推进经济体制改革,而且涉及政府职能转变和行政管理体制改革,意义重大,任务艰巨。我们应深入调查研究,谨慎细致地设计思路,坚持看得准、把握得住的先做,循序渐进地推进。
总体思路是从支入手,下放财力与责任。健全财力与事权相匹配的体制,大体上有三种思路:一是财力配置格局基本不变情况下调整事权安排;二是事权安排格局基本

不变情况下调整财力配置;三是事权安排与财力配置相互进行适应性调整。当前,维护主体税种不变的格局,事权安排与财力配置相互进行适应性调整,是较好的选择。分税制改革增强了中央宏观调控能力,这个重要成绩来之不易。如果简单按照事权划分,重新调整主体税种的分配,不仅时机不成熟,而且可能会出现主体税种一省一率,造成市场秩序的混乱。采取从调整支入手思路,着眼于提高政府基本公共服务的效率,把财力和责任都下放给有比较优势的地方主要是县级政府,是比较稳妥的。

明晰中央和地方政府提供基本公共服务的职责重点。现在需要进一步划分清楚的,是那些与群众利益关系最密切、群众最希望解决的基本公共服务问题,如上学难、看病难、住房难、养老难的问题,以及吃不上放心菜、喝不上干净水、呼吸不上清洁空气的问题。把这些问题的事权和责任先理清,然后依据效率的原则,明晰以哪一级政府为主负责,明确支出责任,逐步推进改革。

改革和完善转移支付制度。应借实行大部门体制改革和建设主体功能区的东风,对中央财政转移支付特别是专项转移支付进行整合,改变各部门各自为政、设立项目众多的状况;改变层层报批的管理方法,中央部门不再直接管那些管不了也管不好的远在基层的零碎项目。应把适合地方管理的事权下放,明确地方责任,财力也随事权下放地方。在此基础上,对支出基数适当调增,逐步实现财力均衡。

做实县级财政。着力推行“省直管县”和“乡财县管”改革,减少财政级次,提高资金使用效率。在目前主体税种不宜有大的改动的情况下,可以鼓励地方正税清费,允许地方试点设置一些地方税种诸如房产税、资源税,同时取消一些不合理的收费,提高包括县级在内的地方本级财政收入的比重,增强地方办事的自主性。强化省级平衡责任,对县级财政“托底”,保障其基本的支出能力。上级转移支付作为基数拨下来,县级就可以编制完整的预算。这种全口径、完整的预算,不仅有利于人大监督,而且有利于广大人民群众切实评估公共服务的绩效。可以预期,建立起一个财力有保障、责任明确、监督到位的公共财政体制,政府基本公共服务的水平和效率就会不断提高,进而为全面建设小康社会、加快推进社会主义现代化提供重要体制保障。

(作者为全国人大常委会预算工作委员会主任)

发展经济离不开项目建设,项目建设是经济发展的有效载体。对于欠发达地区来说,怎样才能通过项目建设推动经济又好又快发展?一个有效途径是实现由简单承接到主动对接的转变。

主动对接,主要包括四个对接。一是重大项目对接。抓重大项目,是抓项目建设的重点。搞好重大项目对接,不能“守株待兔”,不能被动地接受,而应根据发展需要,积极主动地寻找适合本地区发展实际、经济效益高、环境污染少的重大项目。二是地区对接。重点是与沿海发达地区对接,因为这些地区思想观念新、体制机制活,人才、技术、信息、资金集聚,大企业、大项目多。与这些地区搞好对接,既可以学习借鉴新思想、新观念、新体制、新机制,又可以引进人才、引进技术、引进项目,引进资金。三是与大企业对接。大企业具有投资能力强、知名度高、影响力大、带动效果好的特点。大企业带来大项目,大项目培育大产业,大产业促进大发展。做好与大企业的对接工作,有利于提高项目质量、培育产业集群、发展支柱产业、优化产业结构。四是与高等院校和科研院所对接。与国内外知名的高校或科研机构对接,其实质是与科学技术对接。科学技术是第一生产力,其发展水平是一个国家或地区综合实力、核心竞争力、发展潜力的体现。与高校和科研院所有效对接,有利于掌握一批核心技术,找到一批成长性强、技术含量高、带动力大的高科技项目、创新性项目,进而造就一批具有强大市场竞争力的高新技术企业。

推进“四个对接”,目的是创新发展理念、破解发展难题、激发发展活力。从江西省九江市的情况看,抓住这“四个对接”,就抓住了推进项目建设的主要方面。

“四个对接”是扩大经济总量的“动车组”。“四个对接”实际是与又好又快发展对接。凭借大企业、大项目、高科技的带动,能够有效突破九江资源比较丰富、开发利用不足,院校数量众多、科研能力不足,区位优势明显、发挥运用不足的困

局,实现又好又快发展。

“四个对接”是优化产业结构的“助推器”。目前九江的主导产业以传统产业、重工业为主,大多处于产业链的低端,科技对经济发展的贡献率还不高,引进项目的投资力度还不大,与发达地区交流的深度和广度还不够。在三大产业中,第三产业所占比例不大,现代旅游、港口物流等行业发展还停留在比较低级的阶段。“四个对接”是优化经济结构的有效途径。搞好“四个对接”,就是依托九江现有的优势产业基础,从完善产业链入手,紧盯产业发展的薄弱环节和空白点,引进一批产业发展急需的上下游配套项目,提升优势产业,调整产业结构,加快产业发展。

“四个对接”是激发经济活力的“催化剂”。“四个对接”激发经济活力,表现在三个方面:一是激发思想活力。从一定意义上说,思想解放的程度决定改革开放的力度,观念更新的进度决定经济发展的速度。通过“四个对接”,可以与发达地区建立起思想观念交流的快速车道。二是激发机制活力。“四个对接”有利于借鉴发达地区的先进机制,进一步完善投融资机制,形成市场运作、多元投入的投资格局;进一步完善行政决策机制,建设服务型政府,提升服务效率和水平。三是激发企业活力。“四个对接”可以培养和强化企业的创新能力和发展活力,有利于国有企业深化改革、建立现代企业制度,引进资金和技术。

“四个对接”是提升自主创新能力的“直通车”。“四个对接”有利于科学技术的研究应用,有利于促进企业围绕产业发展方向推进技术创新、围绕企业发展战略破解科技难题、围绕人才薄弱环节培养专业人才,从而提高本地区的自主创新能力。

抓“四个对接”,不仅要有良好的愿望,而且要有过硬的本领,学会抓什么、怎么抓。这其中的根本在于,深入贯彻落实科学发展观,遵循经济规律,适应宏观经济环境的新变化,善于运用市场手段抓项目对接,注重更多地从市场上抓机遇、找项目。

(作者为江西省政协副主席、中共九江市委书记)

减灾救灾体制建设中的社会责任

丁元竹

在四川汶川特大地震面前,全党全军全国各族人民万众一心、众志成城,取得了抗震救灾斗争的重大阶段性胜利。在这场斗争中,各行各业、各个部门、各个阶层的社会责任得到充分展现。从中我们可以得到一个重要启示,就是要强化减灾救灾体制建设中的社会责任。

减灾救灾的社会责任包括两个方面:一是社会各界对减灾救灾应当承担的责任,包括全体社会成员的防灾救灾意识与突发事件处理能力的提高以及对灾害的积极应对;二是突发事件的管理部门对灾害应急预案的制定、执行以及相关制度安排。

强化减灾救灾体制建设中的社会责任,首要是提高全体社会成员的应急意识和应急能力。通过提高社会成员的应急意识和应急能力来减缓或消除危机,是一种最基本的办法,也是各国的通行做法。比如,开展火警演习、安全疏散演习,相关部门为市民发放防灾应急手册以及开展应急培训等。在这里,强化社会责任包含两方面的意义:第一,公众从自身做起、从自己的家庭做起、从自己负责的部门做起,努力提高应急意识和应急能力;第二,公众对于可能出现的突发事件,采取监督、报告等有效措施积极应对。

强化减灾救灾体制建设中的社会责任,关键是吸引社会成员参与应急预案的制定。组织社会讨论是形成减灾救灾应急预案的基本途径。所谓社会讨论,就形成讨论,需要吸引所有的相关者参与。讨论内容包括:一定期间内可能出现的突发事件有哪些,怎样发现危机,在危机中如何保护自己和帮助别人,等等。社会讨论的过程也是交流与达成共识的过程,它有利于在突发事件发生时各个方面能够迅速行动、有效配合。在这里,强化社会责任也包含两方面的意义:第一,公众有责任参与涉及其利益的减灾救灾应急预案的讨论和审议,发表自己的意见;第二,在应急预案中,必须明确公众参与的方式与方法。

强化减灾救灾体制建设中的社会责任,根本是根据应急预案建立合理的制度安排。建立部门之间的合作与协商制度,是应急预案得以确立并有效实施的关键。应当通过正式制度与非正式制度安排,引导人们把应对突发事件、减灾救灾内化为自己的理念,自觉形成相应的行为方式和行为规范。资金支持是减灾救灾的基本保证。应当进一步规范各级财政对减灾救灾的投入机制,进一步完善社会捐赠机制。

强化减灾救灾体制建设中的社会责任,实质上是对“万众一心、共克时艰”的社会主义协作精神的弘扬。在重大灾害面前,全体社会成员共同承担起减灾救灾的社会责任,是中华民族伟大民族精神的展现,是社会主义制度优越性之所在,也是应对灾害危机最有效的办法。

坚持以人为本 突出发展特色

张鸿铭
以人为本是科学发展观的核心。深入贯彻落实科学发展观,继续全面建设小康社会、发展中国特色社会主义,必须始终坚持以人为本,做到发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享。改革开放以来,浙江省台州市经济社会发展取得巨大成就,人民生活水平显著提高。在新世纪新阶段,台州市要实现更大发展,必须自觉走科学发展之路,坚持以人为本,突出发展特色,着力改善民生,努力实现富民与强市的有机统一。
实现民营经济新发展
民营经济是台州经济的重要力量。当前,台州民营经济处于转型升级的关键时期,推动民营经济再上新台阶是我们面临的重大课题。
进一步完善政策。认真落实中央有关方针政策,切实改变束缚民营经济发展的观念、做

中央财经大学中国发展和改革研究院、社会科学文献出版社共同主办的“改革开放 30 周年理论研讨会暨《发展和改革蓝皮书》首发式”最近在京举行,与会专家学者围绕我国改革开放的成就和经验以及继续深化改革的重点和路径等问题进行了研讨。

与会者提出,以社会主义市场经济体制的探索、建立和完善为线索,可以将 30 年的经济体制改革划

国经济体制改革多年探索的最重要成果。三是以 2003 年党的十六届三中全会作出《关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》为标志,我国改革进入完善社会主义市场经济体制的新阶段。

与会者认为,我国经济体制改革已取得重大进展,但目前仍处于攻坚阶段,需要在一些重要领域和关键环节取得新突破:着力转变政府职能,完善宏观

经济体制改革仍处于攻坚阶段——“改革开放 30 周年理论研讨会暨《发展和改革蓝皮书》首发式”述要

本报记者 马宏伟

调控体系;深化国有企业改革和国有经济战略性调整,完善社会主义初级阶段的基本经济制度;加快推进财税、金融等体制改革,为又好又快发展提供体制保障;加快推进现代市场体系建设,深化资源要素价格改革,从制度上更好发挥市场配置资源的基础性作用;深化社会事业领域改革,促进社会公平正义;推进城乡管理体制改革,形成城乡一体化发展新体制;加快涉外经济体制改革,健全内外联动、互利共赢、安全高效的开放型经济体系。

《发展和改革蓝皮书》一书,由邹东涛主编、社会科学文献出版社出版。

发展经济离不开项目

建设,项目建设是经济发展的有效载体。对于欠发达地区来说,怎样才能通过项目建设推动经济又好又快发展?一个有效途径是实现由简单承接到主动对接的转变。

主动对接,主要包括四个对接。一是重大项目对接。抓重大项目,是抓项目建设的重点。搞好重大项目对接,不能“守株待兔”,不能被动地接受,而应根据发展需要,积极主动地寻找适合本地区发展实际、经济效益高、环境污染少的重大项目。二是地区对接。重点是与沿海发达地区对接,因为这些地区思想观念新、体制机制活,人才、技术、信息、资金集聚,大企业、大项目多。与这些地区搞好对接,既可以学习借鉴新思想、新观念、新体制、新机制,又可以引进人才、引进技术、引进项目,引进资金。三是与大企业对接。大企业具有投资能力强、知名度高、影响力大、带动效果好的特点。大企业带来大项目,大项目培育大产业,大产业促进大发展。做好与大企业的对接工作,有利于提高项目质量、培育产业集群、发展支柱产业、优化产业结构。四是与高等院校和科研院所对接。与国内外知名的高校或科研机构对接,其实质是与科学技术对接。科学技术是第一生产力,其发展水平是一个国家或地区综合实力、核心竞争力、发展潜力的体现。与高校和科研院所有效对接,有利于掌握一批核心技术,找到一批成长性强、技术含量高、带动力大的高科技项目、创新性项目,进而造就一批具有强大市场竞争力的高新技术企业。

推进“四个对接”,目的是创新发展理念、破解发展难题、激发发展活力。从江西省九江市的情况看,抓住这“四个对接”,就抓住了推进项目建设的主要方面。

“四个对接”是扩大经济总量的“动车组”。“四个对接”实际是与又好又快发展对接。凭借大企业、大项目、高科技的带动,能够有效突破九江资源比较丰富、开发利用不足,院校数量众多、科研能力不足,区位优势明显、发挥运用不足的困

局,实现又好又快发展。

“四个对接”是优化产业结构的“助推器”。目前九江的主导产业以传统产业、重工业为主,大多处于产业链的低端,科技对经济发展的贡献率还不高,引进项目的投资力度还不大,与发达地区交流的深度和广度还不够。在三大产业中,第三产业所占比例不大,现代旅游、港口物流等行业发展还停留在比较低级的阶段。“四个对接”是优化经济结构的有效途径。搞好“四个对接”,就是依托九江现有的优势产业基础,从完善产业链入手,紧盯产业发展的薄弱环节和空白点,引进一批产业发展急需的上下游配套项目,提升优势产业,调整产业结构,加快产业发展。

“四个对接”是激发经济活力的“催化剂”。“四个对接”激发经济活力,表现在三个方面:一是激发思想活力。从一定意义上说,思想解放的程度决定改革开放的力度,观念更新的进度决定经济发展的速度。通过“四个对接”,可以与发达地区建立起思想观念交流的快速车道。二是激发机制活力。“四个对接”有利于借鉴发达地区的先进机制,进一步完善投融资机制,形成市场运作、多元投入的投资格局;进一步完善行政决策机制,建设服务型政府,提升服务效率和水平。三是激发企业活力。“四个对接”可以培养和强化企业的创新能力和发展活力,有利于国有企业深化改革、建立现代企业制度,引进资金和技术。

“四个对接”是提升自主创新能力的“直通车”。“四个对接”有利于科学技术的研究应用,有利于促进企业围绕产业发展方向推进技术创新、围绕企业发展战略破解科技难题、围绕人才薄弱环节培养专业人才,从而提高本地区的自主创新能力。

抓“四个对接”,不仅要有良好的愿望,而且要有过硬的本领,学会抓什么、怎么抓。这其中的根本在于,深入贯彻落实科学发展观,遵循经济规律,适应宏观经济环境的新变化,善于运用市场手段抓项目对接,注重更多地从市场上抓机遇、找项目。

(作者为江西省政协副主席、中共九江市委书记)

度化,全面实行以“民主提案、民主议案、民主表决、创业承诺、监督实施”为主要内容的村级民主决策“五步法”,确保村民在基层政治生活中的主体地位。在企业,大力推广工资集体协商制度,维护劳动者的合法权益,发展和劳动劳动关系。同时,进一步完善 2005 年开始在市、县、乡三级全面试行的代表直选直、党代表提案和建议、全委会票决等制度,不断推进党内民主,以党内民主带动人民民主。

让广大人民群众共享发展成果
不断改善民生,是推动科学发展、促进社会和谐的重要内容,是坚持以人为本的具体体现。
树立以民为先的基本理念。加强理想信念教育、宗旨意识教育、廉洁自律教育和工作作风建设,促使广大党员干部始终站在群众的立场上想问题、作决策,真心诚意为人民群众办实事、做好事、解难事,让群众真正得实惠、持续得实惠。
健全为民办实事的长效机制。坚持尽力而为、量力而行,整合财力物力,分清轻重缓急,大力加强以改善民生为重点的社会建设。着力解决就业、教育、卫生、住房、交通、环保等群众反映强烈的问题,努力把办实事办实、好事办点。把健全社会保障体系作为改善民生的重点工程,按照“扩面、提升”的要求,推行“一户一策一干部”和驻村联户等制度,努力实现应保尽保。
(作者为中共浙江省委组织部副部长)

为了让城市生活更美好——《中国城市社会管理》简评

张丰温
2010 年上海世博会的主题是“城市,让生活更美好”。让生活更美好,也是所有城市的目标。为了实现这样的目标,就必须加强和改进城市管理。丁海椒撰写的《中国城市社会管理》(中国科学技术出版社出版)一书,从搞好城市社会管理的角度,对提高城市建设质量和水平、促进城市社会和谐等问题进行了研究和探索。
作者在实地考察国内外 130 多个城市的基础上,根据我国国情,提出了我国城市社会管理的主要内容和一般规律。书中所论述的城市社会管理是相对广义的概念,是与城市政治管理、经济管理、文化管理相区别的政府社会管理行为,并在一定程度上涉及与政府社会管理行为联系紧密的社会和社区共治行为。为了方便人们的学习研究,该书在写法上力求有所创新,坚持以述为主、兼而有论、寓论于述,着重论述当前中国城市管理的基本原则、工作重点、发展方向等,适当介绍国外的一些相关做法。这就使该书具有较强的针对性和指导性。