

关于改革完善转移支付制度的意见明确提出,压减专项支付,提高一般性转移支付占比——

让更多资金使用由地方“说了算”



2月2日,国务院发布《关于改革和完善中央对地方转移支付制度的意见》。此次转移支付改革,将改革“利斧”砍向那些“小、散、乱”、效果不明显,以及市场竞争机制能够有效调节的专项。这一涉及近5万亿元财政资金的改革,既是全面深化财税体制改革的重要一步,也是中央开启的又一场政府部门“自我革命”——

转移支付有多重要?在中央财政收入中,“小头”用于本级支出,约70%以税收返还和转移支付形式转给地方,对地方财政收入贡献度约四成。有学者形象地表述,地方支出1元钱,4角都来自转移支付。

可是,这些关系到保障基层财力、促进区域基本公共服务均等化的转移支付资金,却在管理中存在结构不合理、分配使用不科学、使用效率不高等问题。2月2日,国务院发布《关于改革和完善中央对地方转移支付制度的意见》。中央、地方事权和支出责任问题能否得以明确?专项转移支付如何清理规范?转移支付资金如何提高效率?

合理划分事权

中央、地方事权和支出责任不清晰、转移支付结构不合理的问题,是此次国务院发文着重解决的问题。根据《意见》,中央委托给地方的事权,或中央地方共同事权,列为专项转移支付。属于地方事权的项目,由地方承担支出责任,中央通过一般性转移支付给予支持。属于中央事权的,由中央全额承担责任,不牵扯转移支付。

“这从法制角度确定了转移支付的两大类,使制度结构得以明确。”中国人民大学财政金融学院院长郭庆旺接受《经济日报》记者采访时说。财政部财科所所长刘尚希进一步分析认为,“这将国家治理体系与‘花钱行为’结合在一起,进一步理顺分税制下事权和支出责任不匹配的问题。”

《意见》指出,要逐步将一般性转移支付占比提高到60%以上,并大幅增加对老少边穷地区的转移支付。

“地方承担的事务较多,对其来说,一般性转移支付好比是‘雪中送炭’,可以统筹用于缺钱的领域。”财政部财科所副所长白景明告诉《经济日报》记者。这些年来,中央财政实际上一直在加大对地方一般性转移支付力度。

清专项为地方减负

专项转移支付,顾名思义,一般是专款专用,能够促进重大政策、重大项目的落实。但这种“集中力量办大事”的专项转移支付,因为资金大多被上级政府规定了支出方向,即便闲置,也不能统筹使用到更缺钱的领域。

“事先规定资金用途,如果不能对症下药,就会造成资金使用效率低下。”白景明说。此次完善转移支付制度的重点,就是清理整合专项转移支付,让更多资金通过一般性转移支付划拨,使得地方政府可以统筹使用。

按照《意见》,将取消专项转移支付中政策到期、政策调整、绩效低下等已无必要继续实施的项目。确需保留的项目,也要建立健全定期评估和退出机制,并对

目标接近、资金投入方向类同等项目予以整合,严格专项数量。

“2013年下半年以来,中央财政已在积极清理、整合专项转移支付。仅2014年,就将专项转移支付项目由前一年的220个,压减到150个左右,减少了三分之一。在这一政策的引导下,2015年将加大清理整合的力度。”财政部预算司有关负责人告诉《经济日报》记者。

对于严控专项转移支付,《意见》中还有两大新变化。

一是改变以收定支专项管理办法,逐步取消城市维护建设税、排污费、探矿权和采矿权价款、矿产资源补偿费等专款专用的规定,统筹安排这些领域的经费。“将资金纳入预算管理统筹使用,杜绝形成‘小财政’,这就限制了部门的权力。”刘尚希说。

二是中央在安排专项转移支付时,不得要求地方政府承担配套资金。“不强行‘挂钩’了,只要钱投入到教育等这些领域就行。等于实际投入没少,只是改由地方自行统筹安排。”白景明说。

“专项转移支付的改革,体现了此次新政策的基本改革思路,即通过改革推动政府职能转变,改变以前使用资金的‘专项’思维,为现在的‘统筹’思维。”刘尚希说。

退出竞争性领域

《意见》提出,“市场竞争机制能够有效调节的专项应坚决取消。”导致专项转移支付资金效率不高的原因,除了“小、散、乱”问题,还有过多用在市场化程度较高、不太“差钱”地方形成的资金浪费。

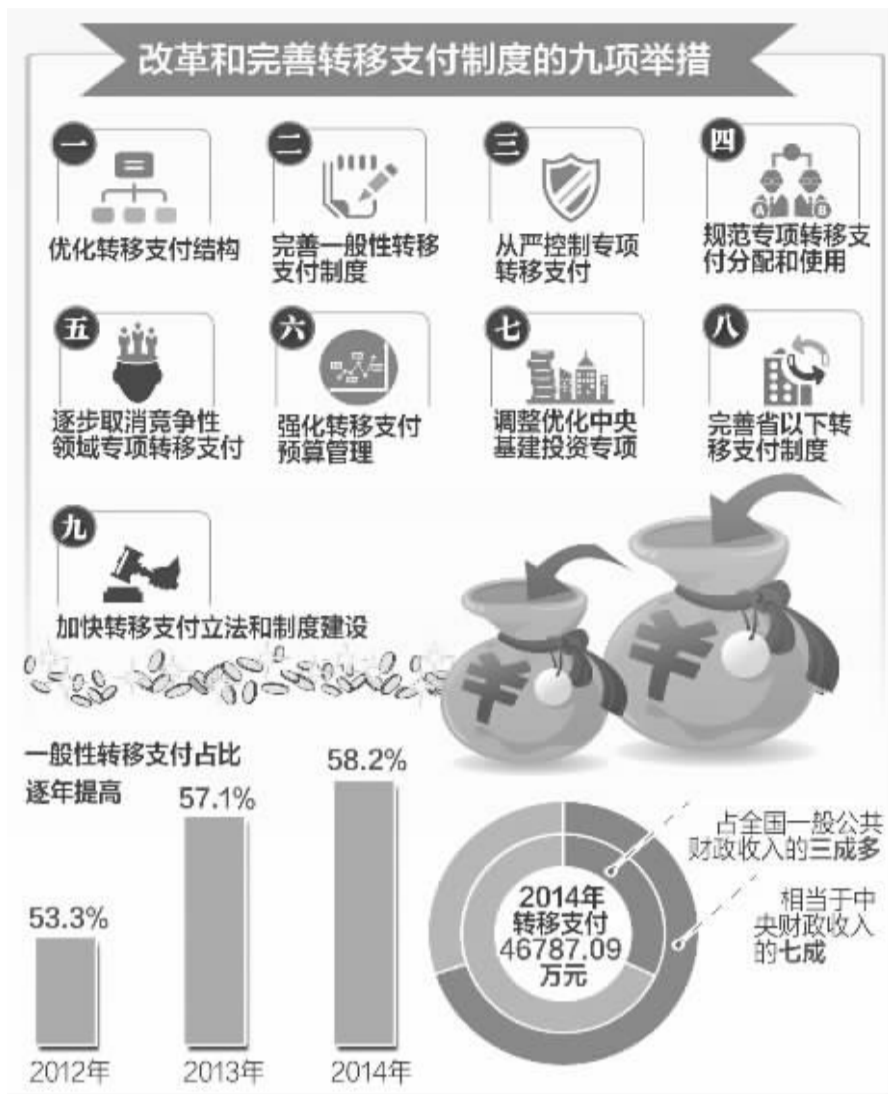
根据《意见》,因价格改革、宏观调控等配套的竞争性领域专项,应明确执行期限,到期取消。毫无疑问,这是考虑到竞争充沛的领域更适合通过市场化的方式来筹集资金,因而能够减少政府“贴钱”力度。据了解,2015年就有望取消一批竞争性领域项目的专项。

郭庆旺认为,《意见》的创新之处不止于此,“不仅规定如何严控,更在‘卡脖子’的同时准备好了‘出路’。”成立于2014年9月的国家集成电路产业投资基金,就是典型案例。这个由国开金融、中国烟草等8家企业作为发起人,吸引金融机构、社会资金建立的国家一级基金,未来10年将拉动5万亿元资金投入芯片产业领域。

今后,更多的竞争性领域将逐步改变行政性分配方式,主要采取基金管理等市场化运作,让财政资金与金融资本相结合,撬动社会资本来做以前靠专项“补贴”完成的事。

除此之外,还有一种出路,就是“用税收优惠政策替代部分竞争性领域专项。”财政部预算司有关负责人表示。

文/崔文苑 张楚钰



建立一般性转移支付稳定增长机制

杨志勇



改革与完善中央与地方转移支付制度,是建立规范化的政府间财政关系的重要一步,是深化财税体制改革的重要内容之一。此次改革只针对一般性转移支付和专项转移支付,且将专项作为改革的重点。这抓住了要害。专项转移支付决策不够透明,且往往要求地方配套资金,于是,真正需要资金的地方可能因为配套资金不足而无法得到专项资金的支持。

更重要的是,“跑部钱进”也常常和各种各样的专项转移支付联系在一起。党的十八届三中全会明确,财政是国家治理的基础和重要支柱。这就要求原先被肢解的财政职能应回归,要求财政功能和作用符合国家治理现代化的目标要求。因此,中国需要尽快建立现代财政制度。清理整合专项转移支付、分地区分项目编制转移支付、取消地方资金配套要求等新规定,可以更好地发挥专项转移支付在中央政策目标实现中的积极作用,也有利于调动地方的积极性。

在转移支付总量一定的条件下,一般性转移支付和专项转移支付此消彼长。这样的背景下,建立一般性转移支付稳定

增长机制很有必要,可以更好地激励地方,保证地方事权的落实。一般性转移支付制度,自身也有需进一步完善之处。一般性转移支付所赖以进行的依据,如均衡性转移支付所依据的基本标准和计算方法的完善,也需根据经济社会形势的变化而改进。不同的公式对一般性转移支付影响不同。小小一个系数的调整,可能代表的是对不同地方的不同资金转移,有时甚至金额巨大;代表的是不同的公共政策诉求,实现的是不同的政策目标。在任何时候,对公式的选择有不同看法都是正常的。因此,建立一套良好的机制,让公式选择的决策更加公开透明,更能反映中央和不同地方的真实需求,已是大势所趋。

中央对地方的转移支付制度改革仍未完成。可以预见的是,未来中央和地方事权划分和收入的划分,都会对转移支付制度提出新要求。转移支付制度改革的难度也不可低估,改革既涉及中央和地方的利益调整,还涉及之前财税改革较少影响到的部门利益调整。只有科学设计,并经法治与民主程序的改革方案,才有可能经受实践的考验。

(作者系中国社会科学院财经战略研究院财政研究室主任)

热点 点击

我对

中方希望墨西哥政府妥善处理项目搁置引起的后续问题,切实保障中国企业的合法权益,并采取积极措施促进两国务实合作向前发展

本报北京2月2日讯 记者林火灿报道:墨西哥财政和公共信贷部1月30日发布公告宣布无限期搁置墨西哥城至克雷塔罗市高铁项目。国家发展改革委新闻发言人李朴民2月2日回应说,中方对此决定感到遗憾。

“中国企业为参与该项目招标开展了大量工作,付出了很大的人力和财力。”李朴民说,中方希望墨西哥政府妥善处理项目搁置引起的后续问题,切实保障中国企业的合法权益,并采取积极措施促进两国务实合作向前发展。

记者了解到,这一铁路项目全长210公里,设计时速300公里,项目总金额约44亿美元。项目公布后,立即吸引了众多国际公司。不过,由于墨西哥方招标的时间非常紧迫,从开始到结束只有2个月,墨西哥外企业都没能在规定时限内提交标书。2014年11月3日,中国铁建牵头的国际联合体成为这一工程的中标者。

如果能够实施,这一项目将成为中国在海外承建、并完全采用中国标准的首条(时速300公里)高铁,被誉为中国高铁出海“第一单”。但就在中国企业中标3天后,墨西哥方面就宣布取消中标并将重新招标。2014年11月8日,国家发展改革委表示,中方企业在参与项目招标过程中,始终遵守墨西哥公开招标程序和要求,投标内容也符合墨西哥标书规定,中方对墨西哥政府取消招标结果的决定感到意外。

2015年1月23日,墨西哥方面宣布,已经有包括中国公司在内的5家企业有意参与墨西哥高铁项目新一轮招标,新一轮招标最终结果计划在7月31日公布。但就在一周之后,墨西哥方面再次宣布将“无限期”搁置这一项目。

随着技术水平不断提升,高铁已成为我国进军国际市场的亮丽“名片”。不过,我国高铁“走出去”仍面临着国外运行和管理经验不足、国外发展环境风险难以控制等一系列问题。有关专家建议,在“走出去”过程中,企业既需要不断保持和提升技术优势,完善标准化体系,不断强化在国际市场中的话语权,也要充分了解各国的经济、政治、宗教等环境,充分利用当地资源,实施本土化发展,使中国高铁成为各国经济社会发展的“助推者”。

链接

外交部: 中国将继续鼓励和支持企业对外开展高铁合作

据新华社北京2月2日电 (记者朱佳妮 郝亚琳) 针对墨西哥政府因削减公共预算支出而搁置墨西哥城至克雷塔罗市高铁项目,外交部发言人洪磊2日在例行记者会上表示,中方希望墨西哥政府妥善处理项目暂停引起的后续问题,切实保障中国企业的合法权益。

“我想强调,中国企业在高铁技术、装备、施工、运营等领域具有国际竞争力,正在走向世界。中国政府将继续鼓励和支持企业对外开展高铁合作。”洪磊说。

他表示,中墨两国开展互利合作符合两国和两国人民的利益,相信未来双方将继续推进各领域务实合作。

金视界

机器人服务员来了



2月2日,在南昌市云南过桥米线子安路店,顾客“围观”机器人服务员上菜。据该餐厅负责人介绍,每台机器人服务员充电后可连续工作10小时。 新华社记者 陈子夏摄

本版编辑 王薇薇 温宝臣
美编 夏一
本版邮箱 jrbjrcj@163.com

汇率短期波动无碍人民币国际化进程

正本清源 理性看

本报记者 陈果静

在提升人民币国际影响力的过程中,汇率并非决定性因素,但也有必要保持汇率的相对稳定。随着人民币国际化的加快,需要建设更加市场化的利率和汇率市场。当前,人民币国际化的关键一步是能否顺利进入国际货币基金组织特别提款权的一篮子货币之中

上周(1月26日至2月1日),人民币对美元即期汇率在5个交易日日内4度逼近单日浮动区间下限,贬值预期上升。人民币汇率波动加大,贬值压力上升让市场忧心:汇率的波动会不会影响人民币国际化进程?

据环球同业银行金融电讯协会(SWIFT)最新发布的排名显示,人民币已超过加元及澳元,跃升为全球第五大常用支付货币。

“过去,人民币的强势、汇率的坚挺,的确对人民币国际化有积极作用。”对外经济贸易大学金融学院院长丁志杰认为。2005年7月启动人民币汇率改革以来,人民币进入了升值通道,人民币对美元汇率从“8时代”进入“6时代”。在此期间,人民币在国际

上的影响力不断加深,开始在国际上被较为广泛地使用。

但汇率并非决定性因素。丁志杰认为,如美元汇率的波动也较大,经历多轮升值和贬值周期的美元,并没有因为贬值就阻碍其国际化,更没有出现倒退。

2014年,人民币汇率也曾出现较大的波动。2014年2月25日和28日,人民币对美元即期汇率大跌,跌幅分别超过200点和500点。然而,纵观全年,人民币国际化步伐仍在加快。2014年,中国在14个国家和地区建立了人民币清算安排,并与28个中央银行或货币当局签署了双边本币互换协议。全年跨境贸易人民币结算业务累计发生6.55万亿元,较2013年增长了

41.5%。SWIFT的统计更显示,去年人民币支付价值总额同比上涨102%,大幅超过同期其他货币的支付价值增速。

不过,在推进人民币国际化进程的同时,仍然有必要保持人民币汇率的相对稳定。“即使人民币在今年走势会弱一些,但总体上汇率仍将较为稳定。”丁志杰认为,虽然短期出现一些波动,但人民币汇率与其他一些国家的货币汇率相比已经相当稳定了。尤其是当前还有中间价管理机制,能在一定程度上起到稳定波动的作用。

此外,人民币国际化进一步向前推进仍然需要更加成熟的金融市场,更为完善的制度及更为广泛的国际贸易结算使用。

随着人民币国际化的加快,需要建设

更加市场化的利率和汇率市场。交通银行首席经济学家连平认为,汇率和利率的市场化程度高意味着其价格更加富有弹性,能够更有效地调节市场的需求,同时也能控制利率和汇率的风险,助推人民币国际化的进程。

对于资本项目可兑换,丁志杰则认为,完全放任的开放可能产生较大的风险,仍然需要渐进式推进。尤其是在当前各国货币政策分化的环境下,更需要把一系列基础性工作做好,其中包括利率和汇率市场化改革、提升资本市场的广度和深度、提高资本流动监测能力等等,在此基础上,再来审慎、可控地开放资本账户。

当前,人民币国际化的关键一步是能否顺利进入国际货币基金组织特别提款权的一篮子货币之中。特别提款权是国际货币基金组织创设的一种储备资产和记账单位,可与黄金、自由兑换货币一样充当国际储备。目前的一篮子货币包括美元、欧元、日元和英镑4大货币。丁志杰认为,如果人民币能够顺利“入篮”,将是对人民币国际地位的认可,将进一步助推人民币国际化快步向前。