

四川： 推进省级财政定向财力转移支付改革

□马忠 黄霄雯

2013年,四川省财政厅以专项转移支付为突破口,创新管理方式,采取“明确方向、额度下达、项目备案、绩效挂钩”的模式,进行了省级财政定向财力转移支付改革。所谓“定向财力转移支付”,并非定义一种新的转移支付类型,实为综合考虑与协调各部门和基层政府等各方利益关系的前提下,于“专项”与“一般”之间的审慎过渡。此项改革既是对学界质疑当前财政转移支付结构,提倡并减专项资金的一种积极回应,其中不乏协调既有规模,整合现有种类,渐进式消化改革可能带来负面影响的科学思考,更是增拓省级层面宏观调控能力,达到“去部门化”而遏制权力寻租、

“跑步进钱”等现象的一种探索。

(一)改革的核心内容

1.整合专项资金进行定向管理。总体上,被纳入定向管理的资金分为两类。一类是零星分散、金额不大的专项资金。由于专款专用,这些资金项目固化的问题比较突出,资金使用效益往往不高。省财政厅按照省政府“最大限度整合专项资金”的要求,横向整合具有相同特点且功能相似的若干专项资金,变“条块分割”为“功能覆盖”。例如,截至目前,已将原有的15项环保专项资金整合为3项,集中用于影响全省环境质量的“重点区域(流域)、重点领域和重大项目”;年初安排卫生事业发展省级补

助资金3000万元进行定向管理,由爱国卫生资金400万元、城市社区卫生能力建设资金1100万元、食品安全标准制定风险监测资金700万元、新农合监管及农村卫生管理资金640万元,共计4项专项资金整合而来。力争形成“资金集中、重点突破、见效明显”的资金整合趋势。另一类是在既有专项资金中拿出部分资金,进行定向管理。例如民族卫生发展十年行动计划省级补助资金原共计1.5亿元,剔除中央规定的政策必保和项目实施的延续性因素,拿出数千万资金作为省级财政安排给市县的定向财力转移支付。上述定向财力转移支付,仍具



有特定政策目标和使用方向,是应“定向”之义。但较之于改革以前,省财政适用因素法测算下达资金额度之后,不再指定具体使用项目,而由市县在“定向”范围内,围绕本地区经济社会发展总体规划,按轻重缓急的原则及一定程序自主确定项目,报省级相关部门审核后组织实施。这样就赋予了地方政府在资金分配使用上更大的自主权。值得注意的是,整合入定向管理的专项资金,必须是相对稳定的,如若带有应急性质(譬如救灾资金)是不能被整合进行定向管理的。

2. 强调权责下移的资金管理模式。强调权责下移的资金管理模式,可以说是定向财力转移支付管理改革的一个重要创新点,它符合简政放权的思想和权责同步的管理理念,体现在以下三个方面:其一,科学调整既有权力结构,将原省级财政部门和主管部门的项目决策权和资金管理权下放给市县。客观上,市县更有地理和信息优势,更了解当地经济社会发展状况,了解哪些项目急需,了解地区中长期科学发展的目标,有能力加强与相关专项转移支付和本级预算安排资金的整合协调,避免专项资金项目的重复分散安排,更好地发挥定向财力转移支付的统筹功能。其二,重点突出的科学分工,由省级财政部门和主管部门研究政策、把握方向、宏观管控,由市县具体负责项目确立与实施,承担资金使用管理的主体责任。在简政放权与职责重整的过程中,省级从繁重的项目审批工作和资金分配工作中跳脱出来,整个省级层面从管得“过细过滥”的工作方式中转变过来,从更为宏观、全面的角度思考,如何通过完善相关引导政策、制定监管制度以及完善绩效管理职能来提高财政资金使用效益,同时并不会弱化省级层面的调控力度,反而增强其管理能力和工作效率。其三,市县得到自主统筹的资金管理权后,其主体责

任也相应得到强化。例如在下沉省级环保专项财力之后,地方政府和企业就自觉成为了污染治理的责任主体和治理主体。按照全省环境保护和污染治理的相关要求和标准,市县结合自身实际,能够将省级补助资金自主安排到对环境污染影响最大的项目上,既有效配置了资源,最大限度发挥了资金效益,又有利于实现环境保护的最大收效,从而充分调动地方政府和企业开展污染治理的积极性和主动性。另外,一旦出现有关项目资金和管理上的问题,由权力下放和权责同步导引的责任主体指向更为明确,自动强化市县主体责任。

3. 以增强省级财政中观调控能力为核心的备案管理。所谓备案管理,是指市县在定向财力转移支付资金额度下达后规定期限内,向省级财政部门和主管部门确定申报备案项目,同时,根据项目管理有关规定,报送项目实施方案、项目决策会议纪要和项目管理必需的前置审批材料。省级主管部门和财政部门负责对备案项目进行审核,省级财政部门根据备案审核项目下达资金预算指标。如发现不符合规定的项目,则及时通知市县调整完善。在定向财力转移支付改革中引入备案管理制度,不仅有利于确立市县在区域经济活动中的主体地位,更有利于发挥市场配置资源的基础性作用。从工作程序上看,体现两方面优势。一方面,原来由省级主管部门立项的程序,在改革之后采取了审核备案制度进行管理。这种程序的改变,其实质是由自上而下的单项管理变为了先自下而上,再自上而下的双向管理。双向管理的工作方式表明,备案不等于是对市县使用专项资金行为的不管不问,而是要依据国家产业政策的规定和全省经济社会发展规划对市县予以合理的引导和调控。另一方面,先下达定向转移支付资金额度,再上报申报备案项目,审核合格后再下达资金

指标,表面上相对从前多了一道工作程序,其实质在于提高资金使用效率,符合财政精细化管理的目标思想。同时也能增强备案管理制度的约束性,如若不及时准确备案,则审减审扣资金额度。另外也可将备案情况与财政绩效评价彼此结合应用。

(二) 定向财力转移支付改革初步成效

1. 倒逼省级中观调控能力的强化。定向财力转移支付改革对省级财政部门的资金管理能力和区域经济调控能力提出了更高要求。其“明确方向、额度下达、项目备案、绩效挂钩”的资金分配方法,正是对改革可能带来风险的带有预见性的管理。“权责下沉”、“双向管理”、“备案制度”、“先下达额度、再下达指标”,这些在具体工作中的创新与探索,倒逼省级财政在信息不对称的情况下,通过更优越的制度设计防范改革以前一定程度存在的问题及由改革可能引发的诸如“资金拼盘”,多方利益联盟套取财政资金、备案与实施项目不符等管理风险。

2. 对市、县配合推进转移支付改革的示范作用明显。例如,今年年初,泸州市设立村(社区)定向财力转移支付资金,成为全省率先尝试自主开展整体推进农村公共服务运行维护机制建设的示范市。泸州市统筹整合资金的方式正是汲取借鉴了省财政定向财力转移支付管理的规定和办法。统筹中央、省用于农村公共服务运行维护资金3006万元,区县配套资金3951万元,在此基础上测算市级补助资金6293万元,总共13250万元纳入泸州市市级财政定向财力转移支付管理,用于全面强化村(社区)公共服务保障,贯彻推进城乡基本公共服务均等化战略。过去,由于“条块分割”造成的专项资金分散固化问题,对于上级财政而言是财力有限与需求无限的矛盾,而对于下级财政而言则是拥有大量专项资金却无法用于当地最急需的项目

上的矛盾。这种由于上下层级信息不对称而导致的利益博弈,不但降低了财政资金使用效益,而且增大了监管成本,对于优化资金管理的政策设计与推进转移支付改革起到的是逆向调节的副作用。“定向”管理方式的使用则从一定程度上缓和了这种矛盾。

3. 有限自主权的下放,既提高资金使用效益又降低监管成本。将其称为“有限自主权”,有两点原因:一是被纳入定向财力转移支付管理的专项资金是具有特定政策目标和使用方向的,但并非属于中央规定的政策必保范围,也就是说,具有这类特点的资金可以由市县统筹管理。换句话说,相比改革以前,市县增加了一笔可以在一定范围内自主支配的财力,既然属于财力性转移支付,自然无配套要求,其自主性可见一斑。其二,将省级主管部门的立项权力进行适度调整并下放给市县。诚如上文所述,这种围绕备案制度的双向管理,不仅体现为有限自主权的下放,更进一步明确强化了省级主管部门对市县

政府的监督管理职责,同时将逐步解决备受诟病的“部门财政”问题。简而言之,“有限自主权”的下放,不仅有利于项目决策的科学性,提高财政资金使用效益;而且遏抑了寻租空间,权力结构的纠偏极大地降低了事后监管成本。

(三)完善“定向”管理并助推专项转移支付改革

1. 加大资金整合力度,将“定向”管理向纵深推进。下一步的资金整合应不仅仅针对同一部门管理的功能相近的专项资金,更应针对不同部门间功能相近的专项资金。例如乡村公路建设项目,在很多专项资金中都有支持,包括近年来中央一直提到的涉农资金整合等,都属于部门间资金整合的重要内容。就四川省实施的高标准农田建设项目来看,就有国土部门、省农业综合开发办公室、农业厅以及发改委四个部门进行专项资金的支持。如若将这类专项转移支付资金进行整合,根据其功能性质划由一个主管部门与财政部门共管,并且实施定向管理,那么以往由专项转移支付

设置交叉重复、多部门分头管理和分配下达所带来的拨付与实际发放过程中的使用效率低、“权力寻租”等问题,就可迎刃而解。

2. 优化制度设计,鼓励“二次定向”管理。泸州市统筹整合专项资金,实现“二次定向”分配,取得良好效果。下一步应将市县落实“定向”资金管理的成绩以及市对非扩权县实施“定向”管理进行二次资金分配的改革实践设为绩效目标,引入绩效管理,实施定向财力转移支付的竞争性分配。也可同时采用奖励补助的方式,鼓励市县探索创新,既能落实好省财政定向财力转移支付工作任务,又能为进一步改革积累有益经验。

3. 建立双重管理的工作机制,增强事前管控能力。确保“定向”管理工作的质量,建议建立省与市联合的双重管理机制,由省抽查,市进行全面检查,防范项目备案与项目实施不一致情况的发生,增强省级部门的事前管控能力。

(作者单位:四川省财政科学研究所)

责任编辑 刘慧娴

[图片新闻]



加大投入 夯实教育均衡发展

湖北省竹山县三年来累计投入资金5亿多元,消除农村学校D级危房29.7万平方米,新建近百所村级校舍,并投入资金1658万元用于购置教学仪器、图书、班班通、多媒体远程教学设备、学生课桌椅、体音美器材等。图为近日新迁建的竹山一中全貌。

(朱本双 王震宇 摄影报道)