

着力增强县乡财政保障能力

■ 陈先森

县乡财政是基层政府执政的重要基础和财力保障,也是国家财政体系的重要组成部分。但县乡两级财力不足,财政保障能力偏弱的问题已成为财政制度设计上的“短板”以及财政运行的薄弱环节。党的十七大明确提出了“完善省以下财政体制,增强基层政府提供公共服务能力”。为此,安徽省财政部门在认真总结已有实践经验的基础上,进一步探寻提高县乡财政保障能力的解决办法。

一、提升县乡财政保障能力措施成效初显

近年来,安徽省不断深化财政改革,先后推行了多项措施和办法,有效地提高了县乡财政保障能力。特别是2007年以来,省财政从政策、资金、体制等方面采取一系列措施,力求从源头上解决县乡财政保障问题。

(一)大力支持县域经济发展。一是大力支持园区经济发展。省财政充分发挥财政职能,安排县域工业园区贴息和奖励资金,筹集安排县域工业园区发展资金,支持县域工业园区基础设施建设和园区企业发展。计划2008—2012年,省财政每年专项补助皖北三市及沿淮六县2.6亿元,其

中2.3亿元补助到23个县市区,主要用于工业园区基础设施建设或重大项目贷款贴息。二是大力支持县域企业发展。省财政积极筹措资金,支持县域企业发展。2008年,下达各市、县支持中小企业发展专项转移支付资金25亿元,其中76个县市区15亿元。三是实施财政激励政策。实施县级税收增长奖励政策、财政强县奖励政策和县级企业所得税省级分成超基数奖励政策,鼓励财政强县率先崛起。四是切实减轻县级财政负担。全面开展化解县乡政府债务试点工作,建立化解县乡政府债务激励约束机制,2005年以来,省财政安排化解县乡政府债务奖补资金6.6亿元。2008年,安排下达化解农村义务教育债务奖补资金28亿元,比国家要求时间提前一年完成农村义务教育债务化解工作。对县级出口退税超基数地方负担部分予以全额补助,对县级撤并乡镇、乡镇事业单位分流人员、城镇退伍军人有偿安置等予以专项补助。

(二)不断加大省对下转移支付力度。近年来,省财政不断加大对下转移支付力度,2008年,省财政多方筹措资金,安排下达新增一般性转移支付50亿元,新增资金比上年增长150%,增量和增幅居历年首位;在转

移支付资金的安排上注重统筹省与市县的分配关系,拓宽县级自主安排财力的空间;着力加大一般性转移支付力度,在制度建设上制定下发一般性转移支付办法,使转移支付资金分配更加规范、透明,提高了县乡财政公共服务保障能力。

(三)着力完善省以下财政管理体制。2004年,安徽省启动“省直管县”和“乡财县管”财政体制改革,推进了财政体制的“扁平化”,极大提高了财政运行效率,增强了县乡财政实力。从体制看,进一步明确了乡镇财政支出范围、顺序和标准,从体制上确保乡镇工资正常发放和机构正常运转。从收入划分看,目前,除所得税省级分享15%以外,省以下没有再层层划分和分享其他税种,财政收入分配关系较为简单。财政体制的不断完善调动了县级发展经济、培植财源和当家理财的积极性,县乡财政保障能力得到较大提升。

二、县乡财政保障能力现状分析

(一)县乡财政收入分析。从县乡财政收入总量上看,2008年,安徽省从地方一般预算收入分级次情况

来看, 县级 222.2 亿元, 占全省地方一般预算收入的 30.6%。从县乡财政收入结构上看, 2008 年, 全省县级非税收入占地方一般预算收入的比重为 25.7%, 比重有较大程度下降, 财政收入质量稳步提高。县级非税收入比重达 40% 以上的有 9 个, 30—40% 的有 22 个, 从总体分布看, 越是财政困难地区, 非税收入所占比例越高, 反映了非税收入是县乡尤其是经济落后县乡财政保障能力的重要来源。从县乡可用财力上看, 2008 年, 全省县级可用财力为 537.2 亿元, 其中地方一般预算收入占 41.4%; 税收返还及各项财力性补助为 315 亿元, 占 58.6%。与 2006 年相比, 在可用财力增幅中, 自有收入带动增长 29.3%, 省补助收入带动增长 34.8%。可见在省里支持县域经济发展的政策作用下, 县乡自有收入和省补助收入均保持了较为同步的高速增长。

(二) 县乡财政支出分析。从县乡财政支出总量上看, 2008 年, 安徽全省县级财政支出 758.8 亿元, 占全省财政支出的 46.1%。与财政收入级次分布相比较, 县级财政支出占比高出近 16 个百分点, 表明县乡事权范围较

大, 支出责任重。从县乡财政支出结构上看, 2008 年, 全省县级一般预算支出中, 一般公共服务、农业、教育、医疗卫生、社会保障等各项重点支出在一般预算支出中占有较高比重。而从县级财政支出占全省支出比重看, 全省 70% 以上的教育, 60% 以上的医疗卫生、农业, 近一半的一般公共服务、社会保障集中在县级, 这些支出项目都是基本公共服务的重要内容, 属于刚性支出, 因此, 对县乡财政保障能力的约束也是刚性的。

(三) 县乡财政自给能力分析。2008 年, 县级一般预算收入为分税制改革初的 7 倍多。但随着保工资、保运转、保重点等支出规模的不断上升, 支出总量也在迅速增长, 且远远超过了收入增长。县乡财政自给能力则由 1999 年的 78.5% 下降到 2008 年的 29.3%, 约 70% 的财政支出需要上级通过转移支付的方式进行解决。县级支出来源中, 财力性转移支付和专项转移支付的比重呈上升趋势, 而其本级收入和上级税收返还的比重则呈下降趋势。

(四) 县乡政府性债务分析。县乡政府性债务有些是为了推进经济发

展、加速经济结构调整和产业的升级换代而举借, 也有些源于财力与事权不匹配而产生的财政支出缺口。如化解地方金融风险贷款、支持企业破产改组和安置下岗职工等国有企业改制债务, 城镇基础设施建设、农村道路建设等工程项目负债等。2008 年, 全省县级政府性债务余额 444.7 亿元, 比上年增长 9.5%, 其中, 乡镇级政府性债务余额 123 亿元, 乡均政府性债务余额约 1000 万元, 县乡政府偿债压力沉重; 县乡财政风险较大。

(五) 县乡财政保障能力的总体评价。纵向上看, 自分税制改革以来, 省财政积极推行省以下财政体制改革, 县乡财力统筹范围逐步拓宽, 本级财政收入稳步增长, 上级转移支付逐年加大, 县乡政府性债务逐步化解, 许多县已从“保工资、保运转”发展到“保民生、促发展”上来; 从层级上看, 与省市两级相比, 县乡财政保障能力相对薄弱, 水平较低, 受经济总量不足、事权范围扩大等因素影响, 县乡财政保障能力较为有限, 保障水平层次较低。同时, 就县乡同一层级而言, 受地理环境、人口规模、经济发展实力等方面的影响, 地区差异较大。2008 年, 人均财力最高与最低的县相差 3 倍。从趋势上看, 虽然县乡财政收入在不断壮大, 上级转移支付力度不断加大, 但相对于不断扩大的支出责任和迅猛增加的支出需求, 县乡财政收支矛盾仍十分突出, 县乡财政保障面临新的更大压力。

三、县乡财政保障能力薄弱成因复杂

(一) 经济因素。一是经济基础薄弱。全省县域经济总量小, 经济规模水平低, 经济基础较为薄弱。二是经济结构不合理。大多数县至今没有摆



脱“一产重、二产弱、三产轻”的结构困局。产业结构不合理，县域间产业雷同、资源配置不合理和低水平重复建设等问题比较突出，由此造成县乡财源结构不合理，财政收支矛盾加剧。三是经济发展后劲不足。占主导地位的农业经济对自然灾害的抵御能力弱，园区经济发展起步迟，许多县乡自然条件较差，又缺乏资金、技术、区位等优势，导致招商引资难度大，经济发展乏力。

(二)政策因素。近年来，除国家出台的减收政策影响县乡财力外，来自于上级的增支政策或增支要求给县乡造成很大压力，屡屡出现“上级请客，下级买单”的现象。有的上级部门只提配套要求，不顾基层财力状况，县乡财政捉襟见肘。

(三)体制因素。一是县乡缺乏主体税源。分税制后，中央集中了75%的增值税和100%的消费税，而留给地方的只是一些征收成本高的小税种，随着农业税的取消，县乡政府失去了主体税源，发展经济带来的新增税收大多上交了中央。二是县乡财力与事权不相匹配。分税制改革以来，财政收入呈现层层集中的状况，县乡两级所占比重较小，而县乡政府事权却呈不断扩大之势。三是转移支付制度有待于进一步完善。用于实现基本公共服务均等化的财力性转移支付所占比重有待进一步提高，专项转移支付需进一步整合，各类专项转移支付资金分配透明度不高，资金使用亟待加强监管。

(四)管理因素。一是财政支出存在越位现象。有些县乡政府职能转变滞后，政府与市场边界不清，增加了财政支出压力。二是财政供养人员多。许多县乡历史形成的财政供养人员较多，短时间难以有效消化，在工资标准不断提高的情况下，供养人员

的经费支出增长超过财政收入的增长。三是财政支出缺乏绩效评价和有效监督。县乡财政一些项目安排不够科学，重大项目缺乏评审论证和绩效评价，财政监督体系尚未健全。

四、提高县乡财政保障能力的对策

县乡财政是基层财政，更是基础财政，事关财政平稳健康运行大局。安徽各级财政部门应立足县乡财政经济发展实际，坚持激励与约束并重、改革与管理并行、“输血”与“造血”结合，大力推进县乡财政建设，着力增强县乡财政保障能力，实现县乡财政经济良性循环。

(一)支持经济发展，不断提高县乡财政自身实力。加快县域经济发展，做大做强县域经济，为提高县乡财政保障能力打下坚实基础。一是贯彻落实支持区域经济、县域经济发展的一系列政策措施。落实好省委省政府《关于贯彻落实科学发展观促进县域经济又好又快发展的若干意见》，同时，大力推进扩权强县强镇和皖江城市带承接产业转移示范区建设。支持皖北及沿淮地区发展的园区基础设施建设，毗邻苏浙地区的“东向发展”战略以及合芜蚌自主创新试验区自主创新等，不断提高县乡财政实力。二是支持县域工业园区发展，促进产业集聚。通过多种方式和渠道逐步加大对县域工业园区的支持力度，引导县域产业集群发展，培育县域经济增长极。三是支持县域企业特别是中小企业发展。积极、充分发挥财政投融资作用，加快建立中小企业信用担保体系，促进多元化企业融资服务平台建设，帮助企业筹集发展资金，促进县域企业发展。

(二)规范转移支付，建立县级基

本财力保障机制。一是建立健全政策性、激励性、均衡性相统一的科学的财力性转移支付体系。实现政策性、激励性、均衡性转移支付的高度协调配合，并根据实际情况有所侧重。政策性转移支付主要体现中央和省的特定政策要求，激励性转移支付主要体现中央和省鼓励县级加快发展等政策意图，均衡性转移支付(即原一般性转移支付)则主要体现缩小地区差异。二是继续加大均衡性转移支付力度。切实提高均衡性转移支付的规模和比例，以进一步拓宽地方政府自主统筹安排财政支出的空间，促进地区间公共服务的均等化。坚持用标准收支统一衡量区域财力差异，优化选择标准收支的客观因素和计算方法，采用公式化方式进行规范化分配。三是规范专项转移支付。整合和规范专项转移支付，充分发挥政策功能，确保实现专项转移支付的特定目标，并逐步降低其比重。四是探索建立县级基本财力保障机制。进一步研究制定更为科学的动态的保障范围和保障标准，考虑各县支出成本差异等因素，确定县级基本财力需求，对基本财力存在缺口的县，根据缺口情况、保障资金额度、财政困难程度等因素分类分档给予补助。

(三)完善体制机制，努力实现财力与事权相匹配。一是明确政府间支出责任。按照受益范围、权责对等和效率优先的原则，明确划分各级政府间的事权，建立和完善财力与事权相匹配的财政体制。科学界定政府与市场边界，明确公共财政支出范围。同时，推进财政支出方式的创新，实行政府购买服务、以奖代补等支出方式，加强财政资金的引导作用。科学界定各级政府本级事务，避免各级政府支出责任交叉。二是继续完善省以下财政体制。进一步理顺省与市、市与非直管县

和市辖区的财政分配关系,充分调动市级积极性,增强市级财政在市域范围内的财政职能,发挥市对县区的支持、带动和辐射能力,推进城乡统筹。

(四)制定政策措施,化解县乡政府债务。县乡两级政府性债务负担沉重给地方经济发展和社会稳定带来隐患和风险,必须采取切实有效措施,积极化解。理顺政府性债务管理体制,按照权责一致的原则,由财政部门对政府债务的借、用、还等实施统一管理;建立规范的政府新债控制机制,有效的地方政府性债务存量消化机制,稳定、可靠的政府到期债务偿还机制,化解政府性债务奖补机制以及建立公开、透明的政府性债务监管机制。

(五)加强财政管理,提高财政资金使用效率。提高县乡财政保障能力必须加强财政管理,逐步建立预算编

制——预算执行——绩效考评一体化监督体系,切实提高财政资金使用效率。一是积极推进预算管理制度改革。完善县级部门预算改革,实行综合预算,将县乡一般预算收入、预算外资金收入、政府性基金预算收入、社会保险基金收入全部纳入财政管理范围,加大非税收入征管和统筹力度,提高县乡财力完整性,预算编制的可靠性。优化支出结构,硬化预算约束。进一步推进“收支两条线”管理、国库集中收付制度和政府采购制度改革,提高县乡财政资金使用的安全性、规范性及有效性。二是提高县乡财政资金使用效益。对重大项目进行评审论证,注重“关口前移”,实现事前评审、事中监控、事后评价一体化,切实提高项目支出效益;推进预算支出绩效考评工作,并将考评结果

作为以后年度预算编制的重要依据。三是强化财政监督机制。不断创新财政监督工作模式,提高监督效能,建立健全事前、事中和事后监督相结合的财政监督机制,从源头规范财政管理和财务管理;建立法律监督、上级政府监督、财政内部监督以及人大、审计、监察等部门监督、社会监督相互补充协调的全方位监督机制。四是建立县乡财政运行动态监控机制。加快“金财工程”建设步伐,探索建立省以下财政经济运行基础信息库,发挥财政广域网的优势,从财政供养人员、重点税源、行政事业单位资产管理、预算安排、支出执行等方面实行动态监控,实现财政信息资源的“上下对称”、“真实透明”。■

(作者为安徽省财政厅厅长)

责任编辑 周多多

PHOTO NEWS

图片新闻

中华苏维埃共和国财政人民委员部历史陈列馆开馆



9月12日,中华苏维埃共和国财政人民委员部历史陈列馆开馆仪式在江西省瑞金市举行。财政部部长谢旭人出席仪式并讲话。他指出,在老一辈革命家的带领下,苏区的财政人开展了艰苦卓绝的财政工作,有效地保障了革命战争需要,支持了苏维埃共和国新生政权各项建设,为中国革命作出了重大贡献,同时也留下了许多宝贵的精神财富,我们要大力弘扬“自力更生、艰苦奋斗、发展经济、充裕财源、勤俭节约、无私奉献”的苏区财政工作精神,深入贯彻落实科学发展观,认真落实各项积极财政政策,为保增长、保民生、保稳定、促进经济社会又好又快发展作出更大贡献。

(李明海 刘乐亮 摄影报道)