

# 完善财政体制 促进镇乡发展

■ 钱芳 岑卢艳 朱裕高

浙江省宁波市鄞州区于2006年实施“划分收支，核定基数，超收分成，转移支付，自求平衡”的财政体制，2008年下半年又进一步完善，逐步建立了科学、规范、高效的镇乡财政管理体制。实行“超收分成”的激励型财政体制后，镇乡财政收入快速增长，驶入了历史快车道，为经济和社会事业的全面、协调、可持续发展奠定了良好的基础。2008年全区22个镇乡(街道)实现财政一般预算收入71亿元，其中有19个镇乡(街道)收入上1亿元，13个上2亿元。

(一) 财力分配向镇乡倾斜，促进了镇乡经济发展和财政收入持续增长。该体制在科学划分镇乡类型的基础上，合理确定了镇乡财政收支基数和超收分成比例，坚持收入共享、增量倾斜、超收激励，对镇乡地方财政在完成收入基数的超基数部分加大镇乡的分成比例，引导镇乡招商引资、开拓新增财源和加快企业转型。各镇乡以此为契机，用足用好体制政策，抓增长促转型，优政策扶企业，实现了经济的平稳较快发展。2008年全区第三产业税收比重升至36%，合同外资、实现外资均大幅度增长，分别达到8.8亿美元和4.6亿美元，开放型经济荣获宁波市综合大奖金奖。特别是该体制规定，街道引进现代服务业企业的区可得部分全额分成给街道，更是激励了近郊街道加快建设服务业产业基地的积极性。钟公庙、中河等街道通过引进香港联盛集团、大连万达集团

等，建设了万达商业广场和联盛国际购物广场，一些世界知名企业如宜家、斯玛特等逐步落户各镇乡。同时，镇乡经济创新能力持续提升，国家级技术中心数、高新企业数、专利申请数等都位居宁波市首位。规模以上工业中，高新技术产品产值比重提高到44%，名牌产品销售比重达到37%。通过科学合理的利益分配机制有效调动了镇乡政府培养和开辟财源、增加财政收入的积极性，有效激活了镇乡财源“细胞”，增强了镇乡财政经济的自我组织、自我发展的能力。财源的不断拓展，为全区经济又好又快发展提供了强劲动力，为促进公共财政的建立提供了强大的财力基础。2008年全区实现财政一般预算收入133.7亿元，首次跃居浙江省各县(市、区)第一，地区生产总值增幅位居宁波市首位。2006—2008年各镇乡实现一般预算收入分别为44亿元、62亿元和71亿元，年均增长27%。随着镇乡新增财源的大幅增加，镇乡可用财力显著增长，实现了区镇两级政府的“双赢”。2007年，各镇乡一般预算可用财力为14.1亿元，2008年达到16.7亿元(且未含各部门下达的财力性转移支付和专项补助)，在本轮体制中，镇乡经济发展质量和财政收入规模均迈上新台阶。

(二) 实行分类指导，确保镇乡政府职能实现。该体制以保障镇乡财政收入持续增长、政府可用财力稳步增加、公共服务能力不断提升、推进城

乡基本公共服务均等化为目标。本着分类指导的原则，根据综合实力、可用财力等指标，将全区所有镇乡(街道)划分成三种类型，实行超收分成，其中共享收入超基数部分按一、二、三类镇乡分别分成60%、80%、100%，房地产三税(营业税、企业所得税和土地增值税)分别按20%、25%、30%分成。在支出基数的确定方面，集中体现了城乡一体化发展要求，较大范围地兼顾财力增长空间较小镇乡的事业所需，平衡镇乡间的财力差距，将镇乡事权范围内的机构人员经费及其他正常的事业支出列入支出基数范畴，如所有的行政事业人员经费、公用经费等基本支出及生均公用经费、公共卫生经费、公共安全支出、基层政权建设等项目支出列入基数范围内，由区财政给予保障，并大幅提高教师的工资福利待遇，该支出基数确保了镇乡级政权组织的正常运转。在此基础上，按照事权和财力相结合的原则，通过转移支付制度的完善实现不同经济发展水平的镇乡有足够的财力依法履行政府职责。在该体制中，各镇乡(街道)普遍得到实惠，即便是经济比较薄弱的三类镇乡，当年一般预算可用财力都在3000万以上，基本上都能保证正常开支。作为一类镇乡的石碶街道，本轮体制实施前，财政保运转也存在难度，如今除正常开支、安排常规的街道建设外还有结余，2007年后还开始了超前实施基础设施建设。本轮体

制的实施,在提高镇乡涵养财源积极性的同时,很好地做到了集中财力办大事,使政府管理经济社会的职能得以有效实现。2008年鄞州区城乡统筹发展水平居全省第一。

(三) 财政管理水平持续提升。配合财政体制的实施,鄞州区积极探索镇乡财政管理改革,增强镇乡财政工作的大局观念、法治观念,把镇乡日常财政行为纳入制度化、规范化的轨道,提升镇乡财政管理的科学化和精细化,使镇乡财政管理工作逐步走上科学发展轨道。一是管理更加规范。实行财政资金集中管理模式,推行“单一账户、统一收支、集中核算”的管理方式,实现了镇乡财政管理的资金结算、工资发放、会计核算、财务公开、开支标准、会计档案的“六统一”。为全面掌握资金流向,防止挤占挪用,上级财政补助到企业或个人的资金,凡需要镇乡落实配套资金的,区财政均通过镇乡财政账户进行集中支付,2008年新增34个项目,涉及金额3.38亿元。同时,实行预算预审管理模式,对镇乡预算编制、执行、决算等进行全过程管理。另外,以预算编制和执行、财政支出、预算外资金管理为重点,建立了一整套规范行政行为和理财行为的制度体系。各镇乡结合实际分别制订了实施细则和操作办法,从制度上促进了镇乡财政的规范化建设。二是信息更加畅通。积极构建镇乡财政管理信息化平台,全面运用财务集中核算系统、预算编制系统、指标管理系统、资金申拨系统、报表智能化系统和实时监控查询系统,镇乡财政财务实现了“七统一”,信息化建设走在了全国前列。目前各镇乡所有财政财务业务通过同一网络平台进行核算,数据实现区、镇乡二级同步存储。各镇乡的总预算、行政单位、事业单位、基本建设、中小学校、卫生院、集体企业

等七种类型会计、130家单位、400余套账户均纳入同一财务软件,实行“分户核算、集中监管、即时查询”的财务核算运行方式。同时统一了预算编制、指标管理、资金申拨、报表查询和远程监控工作,区财政可实时监控各镇乡财政每一笔资金收支情况。

(四) 创新财政支出运行机制,提高镇乡财政支出绩效。该体制注重财政支出运行机制的创新,在科学界定了区、镇乡两级政府事权的基础上,力求通过体制改革和政策调整,着力建立起一个支出合理增长、内部结构有保有压、能够有效地规范支出行为、提高支出绩效的支出运行机制。首先,基本理顺了区与镇乡两级政府职责和事权责任,科学界定镇乡支出范围。根据鄞州区经济社会发展实际和镇乡财政体制调整的需要,明确将教育、卫生、科技、基本建设等事权全部下放镇乡,以促进区与镇乡各自优势的发挥。并根据重新界定的区与镇乡两级政府支出责任,赋予镇乡相应的财权。其次,调整和优化镇乡财政支出结构,增强支出的科学性。根据鄞州经济发展的阶段特点和财政体制要求,镇乡财政积极实施“三控四压五保”,增强了财政支出的科学性。三控,即控制不合理开支、控制一般性支出、控制财政资金在经济结构调整中的投入方向和力度。四压,即压缩非正常性开支、压缩低效益公共投入、压缩政府采购项目成本、压缩财政性投资项目成本,目前全区22个镇乡全部成立公共交易站,已完成招标投标项目1079宗,累计实现政府采购6.02亿元,节约资金8000余万元。五保,即保障社会事业的全面发展、保障再就业和社会保障支出需要、保障基础建设和重点工程的需要、保障生态和环境保护需要、保障基层政权建设,近三年来财政预算内外用于民生的资金高达66亿元。镇

乡财政体制的调整和完善,促进了镇乡财政支出结构的优化,实现了基层政权的稳定和经济社会的和谐发展。

(五) 建立镇乡财政转移支付制度,推进城乡基本公共服务均等化进程。鄞州区“五山四地一分水”的地域特点(山区面积占到51%),决定了各镇乡间经济发展存在客观差异,财力分布失衡。建立镇乡财政转移支付制度是实现各地财力均衡和公共服务均等化的基本手段。2008年鄞州区可用财力约为52亿,下拨镇乡可用财力(支出基数加体制分成)16.7亿元,占到32%,区本级可用占到68%(未剔除各部门下拨的财力性转移支付和专项补助)。区本级财力的逐年增加,大大增强了调控的主动权和调控力。2008年初鄞州区出台了区级财政转移支付制度,并遵循“综合平衡、突出重点、讲求绩效、科学规范”的原则,将转移支付类型分为一般性转移支付和专项性转移支付。一般性转移支付用于弥补欠发达镇乡政府的财力不足,确保基本支出需求。专项性转移支付是按照公共财政的要求,体现民生理念,重点用于欠发达镇乡基础设施项目、社会事业建设、生态环境保护等公共服务领域,按项目补助,行专款专用,以弥补欠发达镇乡政府在提供公共产品时的财政收支缺口,保证不同经济发展水平的镇乡在享受基本公共服务上达到均等。2008年共确定了8个镇乡的9个民生项目,转移支付资金总额达1亿元,有效保证了经济落后乡镇政府事权的履行,使落后乡镇的居民能享受到与富裕地区大致相同的公共服务,从而消除在教育、卫生、环境保护、公共设施、社会保障等方面的巨大差距,推进了基本公共服务均等化的进程。

(作者单位:浙江省宁波市鄞州区财政局)

责任编辑 赵军