

宁夏深化县乡财政体制改革的思考

■ 朱起进 史晓林 朱惠平

近几年,随着改革的不断深化和经济社会的快速发展,宁夏自治区财政整体上实现了战略性转变,初步建立了自治区对市县的财力性转移支付体系,实现了各市县财政的协调发展,建立了省以下财政管理体制和县乡债务化解工作机制。但是,目前县乡财政运行仍然较为困难,财政收支矛盾仍然比较突出。

(一)县乡财政收入增长乏力,收支矛盾突出。由于县乡政府职能划分不清,其承担的事权职责与其财力不相对应,无法保证其履行职能的需要。加之市、县得到的增值税、消费税增量的比重下降幅度较大,财力向上集中,使地方政府增收乏力,多借助于收费的形式来弥补支出中的不足。由于县域经济发展落后,多数困难市县经济仍以农业为主,结构单一,县乡财政主体税源不稳,支柱税源不多,特别是取消农业税后乡镇收入甚微,税收收入增量受到制约,行政事业性收费、罚没收入和其他非税收入所占财政收入的比重加大,致使县乡财政收入质量普遍偏低,增收能力较差,影响了县乡财政收入的自身发展和积累,财政总量小,可用财力较少。而财政支出刚性很强,很多县乡财政入不敷出,收支矛盾尖锐。如宁夏县乡财政自给率只有30%,南部山区仅为10%左右,长期难以实现收支平衡。这在一定程度上影响了县乡财政的自我保障能力和自我平衡

能力,从而导致县乡财政困难不断加重。

(二)转移支付资金结构不合理。目前,中央对地方政府的转移支付中,税收返还和体制补助是建立在基数法的基础上,客观上仍然延续并扩大了既得利益格局,没能发挥转移支付在协调区域经济均衡发展中应该起到的作用,反而扩大了各地区间财政收入能力和基本公共服务水平的相对差距,财政困难的县乡长期处于不利地位。中央集中的税收多以专项拨款的形式转移支付给地方,并要求地方给予一定的配套资金,使财政困难的县乡只能是“可望而不可即”。同时,专项拨款规定了具体的使用方向,地方政府不能根据客观需要进行支配,在一定程度上造成资金使用上的浪费和低效率,并且在项目建成投产以后,没有后续的维护资金,致使项目难以发挥出应有的效益。

(三)乡镇财政负担问题凸现。如乡镇财政体制不够稳定,难以形成收入稳定增长的长效机制。由于实行“划分收支、分级包干、一定三年”的体制,每一轮体制期结束后,都要重新核定乡镇的收支基数以及上解数和补助数,经济发展越快的县乡,基数内上解越大。再有乡镇税源薄弱,收入增长不稳定。农村税费改革前,乡镇主要依靠农业税收和乡镇企业提供的工商税收,农业税全面取消

后,加之受经济大环境的影响,破产乡镇企业增多,乡镇税源基础削弱,乡镇财政完成基数内的收入任务非常困难,“划分税种、核定收支”的财政体制逐步失去了原有的体制基础。县乡财政是县乡政府履行职能的基础,深化县乡财政体制改革,是落实党的十七大精神,实现中国特色社会主义小康社会的必然要求。深化县乡财政体制改革是一项极其复杂的系统工程,与政府级次的设置、职能界定、权力制约、行政体制改革等基础性制度框架有着密切的联系,受到诸多条件的约束,应当选好、选准突破口。

(一)合理划分财政支出责任,强化自治区级财政职能。试行“省直管县”和“乡财县管”的改革经验证明,宁夏回族自治区地域面积不大,财源狭小、财力薄弱,需要集中财力办大事,不宜过分强调“一级事权,一级财权”,财权与事权相匹配。在财力方面,要适当上移,集中到自治区级财政,以保证自治区政府进行整体调控;在事权方面,要适当分权、下放,由自治区级财政根据县乡承担公共服务责任的多少,通过转移支付等方法给予县乡财力补助。

(二)建立不同层次的县乡财力保障机制。一是确定县乡政府的收入范围及征管权限,明确地方税、共享税分成中县乡留存的比例,保证县乡的自主收入;二是明确县乡非税

收入的审批、立项、标准确定、征收管理、票据管理的权限,规范县乡的非税收入;三是完善自治区对县一般性转移支付办法,在测算分析县乡级财政基本支出需要、合理确定县乡级基本支出最低保障线的基础上,按照确定的县乡财力最低保障标准扣除前两项资金数,差额部分的资金由自治区对县一般性转移支付予以解决;四是对财力水平低于最低保障线的困难县,自治区财政给予转移支付,并明确自治区财政对各县的财力性转移支付数额在本届政府任期内只增不减;五是要探索建立困难县乡最低财力保障机制,确保县乡财政供养人员工资足额发放和政权机构正常运转的财力需要,完善县乡财力、支出标准、财政供养人员的计算办法,努力解决县乡的实际困难,并向财政困难的县乡倾斜。

(三)建立规范化转移支付制度。一是要以全区各县乡基本公共服务均等化为目标,用客观科学的方法确定收入能力和支出需求,以此为基础确定转移支付资金的分配;二是客观公正、科学地设计计算公式,要以影响各地财政收支的客观因素为基础,以客观收入能力和支出需求为依据,通过公式计算确定转移支付资金数额;三是统筹兼顾,既要考虑经济较发达县乡支出需求大的特点,也要兼顾经济落后地区经济社会发展滞后、公共服务水平低的问题。

(四)按照国家主体功能区规划建立困难地区县乡财力最低保障机制。主体功能区规划是国家重大的战略性规划,国家将对不同主体功能的地区实施不同的发展策略和政策。宁夏中部干旱半干旱地区和南部山区的一部分县乡属于国家确定的限制开发地区和禁止开发地区,在这

些地区建立县乡财力最低保障机制属于国家战略性转移的范畴,是国家财力要重点扶持的地区。因此,自治区财政要从发展的大局出发,积极争取成为试点地区,争取政策和财力支持,并纳入全国统一的规划,为全国省以下地区主体功能区规划提供范例和经验。

(五)强化配套改革,提高资金使用效益。一是明确县乡政府支出责任。凡属于自治区、市政府承担的支出责任,同级财政要全额保障经费,不得以任何形式转嫁给县乡;自治区、市政府委托县乡政府承办的事务,要足额安排专项经费,不留资金缺口;属于各级政府的共同事务,要尽可能降低财政困难县乡的资金负担比例;属于跨区域的公共事务,要根据各方面的受益情况,并考虑县乡财政实际承受能力,合理确定分担比例。除国务院和自治区政府另有规定外,其他专项拨款一律不得要求县乡政府进行配套,也不得以县乡无力落实配套资金而减少专项资金扶持。清理取消各种不切实际的达标升级活动,加强政策协调,既为县乡办实事,又不增加县乡财政的支出压力。二是严格确定县乡财政支出顺序。首先,县乡的财政资金要用于保证机关事业单位人员工资发放、基层政权正常运转和社会保障对象补助支出需要;其次,用于安排农业、教育、科技、卫生等事关经济社会发展的支出;再次,根据财力可能,办些改善人民生活生活条件的实事。如果超范围使用资金并且没能保证规定的支出顺序,应追究领导人、当事人的责任。三是强化县乡财政支出管理。要合理

安排预算,硬化县乡财政预算约束,没有预算不得随意支出;牢固树立过紧日子的思想,勤俭节约,艰苦奋斗,坚决反对铺张浪费,杜绝各种劳民伤财的“政绩工程”、“形象工程”;采取有效措施,优化支出结构,加强财政资金使用管理,努力确保县乡政府机构运转和公共服务支出的需要。四是推进预算管理制度改革。县乡财政的资金要纳入预算管理,不断提高完整性、透明性。县乡政府要严格按照预算安排,统筹使用资金,不予调整、不予追加。要与推进部门预算、“收支两条线”管理、国库集中收付和政府采购制度等改革结合起来,切实提高县乡财政资金分配和使用的安全性、规范性、有效性。五是促进政府职能转变、深化政府机构改革。深化县乡财政改革应与政府机构改革的挂钩,实行刚性规定,建立约束机制。县乡最低财政保障机制建立以后,党政机构和事业单位的设立要采取“撤一建一”的办法;县乡人员的进出,采取“减一增一”的办法,确保财政供养人员总量零增长。

(作者单位:宁夏财政政策研究中心、财政部驻山西省财政监察专员办事处)

责任编辑 常嘉

