

加强县乡财力差异调控

■ 路 芳

近年来,宁夏回族自治区财政部门针对全区各县(市)之间财力差异较大的状况,大力进行财力调控,促进政府间财政关系渐趋横向均衡,初步形成了解困向均衡转变、济弱与扶强并举的新模式,初步建立了自治区对县(市)的财力性转移支付体系,为县域经济发展做出了重要贡献。

(一) 政府间财政关系渐趋横向均衡。2003年以来,宁夏对县(市)的财力性转移支付在保持年均30%以上增幅的同时,注重政策导向,灵

活运用各种调节机制,使各县(市)之间的财力性差异呈现逐步缩小的良好趋势。如2003年以前年度,财力性转移支付最高的县(市)比最低的高3倍以上,2008年缩小到1.45倍,有了明显的下降。

(二) 初步形成了解困向均衡转变、济弱与扶强并举的新模式。在确保县(市)财力差异逐步缩小、实现相对均衡的基础上,宁夏政府间财力性转移支付另外一个调控目标就是要实现“促优扶强”。随着2005年宁夏财

政发展实现了战略性转变,自治区财政一方面通过专项转移支付加大对城市和县域经济发展的支持力度,另一方面不断丰富调控手段,使政策目标在“均衡”的基础上追求更多“激励”。如从2005年开始,自治区财政实施了税收增长奖励政策,对川区县按照增收额给予20%的奖励,对山区县按照增收额给予100%的奖励,这一举措极大地激发了各县(市)做大“蛋糕”、加强征管的积极性,县级税收收入开始快速增加。在此基础上,为进一步鼓励具备条件的县(市)争创“全国百强”和“西部百强”,自治区财政还实施了“百强县激励性转移支付”,对这些县(市)的税收增长给予增长额50%的奖励。此外,自治区财政从2007年开始,还对自治区级增值税来源地的7个县(市)县实行了“税源贡献地转移支付”。在缓解县乡财政困难的工作中,自治区财政同样重视激励导向,在2005年使全区乡镇人均公用经费水平统一达到3000元的基础上,2006年起,把全区各县(市)行政机关的公用经费标准统一提高到人均4300元,构建了“补财力”与“提标准”的双管解困模式;要求各县(市)住房公积金财政负担比例统一提高



到12%，医疗保险财政负担比例达到4%。这些措施有力地拉平了地区间公用经费水平和职工福利水平的差距，迈出了推进宁夏基本公共服务均等化目标的重要一步。

(三)初步建立了自治区对县(市)的财力性转移支付体系。自治区对县(市)的财力性转移支付，由2002年的13亿元增加到2007年的48.7亿元，年均增长30.2%，2008年达到64.82亿元。对县(市)的财力性转移支付占中央补助的财力性转移支付的比重，也由2002年的57.1%提高到2008年的60%以上。在对县(市)的财力性转移支付中，缓解县乡财政困难和义务教育经费保障机制转移支付的额度均超过了中央补助的额度。此外，2008年，自治区还对县(市)的财力性转移支付体系做了进一步完善，津补贴改革、山区县风沙误餐、化解乡镇债务等补助资金均被纳入到一般性转移支付的框架内；实行了税源贡献地转移支付；提高了困难县(市)干部职工住房公积金、医疗保险等福利性支出的财政负担比例等。这些措施大大丰富了宁夏政府间转移支付制度的内涵，体现了公共财政的制度要求和自治区财政的政策导向。

尽管自治区财政部门在调控县级财力差异上做了很多努力，取得了一些成绩。但目前宁夏各县(市)乡的财力差异仍然较大，且这种状况短期内无法改变，财力较弱的县乡靠自身无法变强，而财力较强的也处于相对较低的水平，有待进一步提高；县乡之间进行横向调控的空间很小，只能靠上级财政来行使财力差异的调控职能。为了促进宁夏县域经济快速增长、扩大财政收支规模，应进一步加大县乡财力差异调控力度，规范转移支付制度，建立不同层次的县乡财力保障机制。

(一)明确职能主体。实行财力差异调控，涉及政府的层级设立、政府间的财政关系等重大问题，理论界分歧很大，即使是主流理论，也未必符合宁夏的实际。应强化省级政府的财政职能，由省级财政担任职能主体。原因在于：一是财政支出责任。在财政支出上，级次越高，责任越大，越有利于集中财力，有利于实行财力差异调控，实现均等化。宁夏区与县的距离半径较小，在“省直管县”改革较为成功的基础上，建立县乡财政最低保障机制和实行财力差异调控，财政支出责任由自治区级财政承担较为合适。二是公共品的提供责任，政府层级越低，越接近基层，责任越大，效果越好。县乡政府是基层公共品提供的责任者，必须保证县乡政府具有相应的财力。三是财力需要适当集中。宁夏财源狭窄，财力薄弱，应适当集中财力，保证自治区级财力的分配主导地位 and 调控能力。因此，从宁夏实际出发，不宜实行“层级财政”，在财权方面要适当集中、上移，事权方面要适当分权、下移，自治区级财政要集中财政收入，通过转移支付等方法，使县乡政府具有与事权相匹配的财力。

(二)根据财力差异，建立不同层次的县乡财力最低保障机制。一是确定县乡政府的收入范围及征管权限，将税基较广、收入稳定、流动性不大的税种作为县(市)的主体税种，改变共享税过多、分成不合理的现象，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，保证县乡的非税收入。三是对经济较发达、财力较好的县，保证其既得利益，对财力水平低于最低保障线的困难县，自治区级财政给予转移支付，并明确自治区级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。四是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，适度向财政困难县乡倾斜，努力解决困难县乡的实际困难。

(三)规范转移支付制度。以全区各县乡公共服务能力均等化为目标，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。同时，调动两个积极性，规范自治区政府与地方政府的分配关系，将计算依据由实际财政收支改为客观收入能力和支出需求，鼓励基层政府努力增收，减少财政收入流失，提高财政资金使用效率；既要适当地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、公共服务水平低的现实。一是科学确定转移支付的结构和资金比例。在结构安排上，综合地区间人口、经济、财力和支出标准等因素，科学测定“标准支出”和“标准收入”，确定标准支出范围、计量方式，设置一般均等化转移支付项目和指标，明确县乡政府正常运转的最低保障标准与保障县乡政府正常运转的资金来源；根据国家产业政策、经济目标和阶段性任务，设置专项转移支付项目和指标；根据区域间经济、社会、财力的不平衡程度和公共服务水平，设置横向均等化转移支付项目和指标。在资金比例方面，一般均等化转移支付的比重要占到转移支付总量的50%以上，专项转移支付和横向均等化转移支付两项资金总和要低于50%；构筑统一的财政转移支付体系，要做到主体明确，层次分明，纵横交织，阳光透明。二是按照国家主体功能区规划完善转移支付制度。宁夏有相当一部分县乡属

于限制开发区和禁止开发区,应该严格按照国家主体功能区的规划和要求,完善转移支付制度。第一,完善一般性、均衡性转移支付。按照规范和公正的原则,根据客观因素计算确定各地区的标准财政收入和支出,以各地标准财政收支的差额作为分配依据,均衡各县乡财政之间的基本保障水平,实现公平优先的目标。第二,设置主体功能区政策性转移支付。整合原来及现行部分财力性转移支付项目,形成针对限制开发区和禁止开发区的转移支付,除保留少数民族地区转移支付和农村义务教育转移支付外,将工资转移支付、农村税费改革转移支付和其他财力性转移支付合并为限制开发区转移支付和禁止开发区转移支付。第三,实行激励和补偿相结合的转移支付。根据各功能区经济社会发展状况和财力保

障程度,进行分类比较,按照主观努力程度及效果,将一定比重的资金作为激励性转移支付,成为财政的可用财力,统筹安排使用。细化补偿标准,实行分地区调控的政策。第四,建立主体功能区横向转移支付制度。通过辖区政府之间的相互协作,实现生态成本在区域间的有效交换与分担。区际横向转移支付基金由特定区域内生态环境受益区的财政资金拨付形成,拨付比例应考虑人口规模、财力状况、GDP总值、生态效益外溢程度等因素。

(四)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和乡。二是合理确定县乡财政支出顺序。要按照统筹城乡协调发展和完善公共财政体

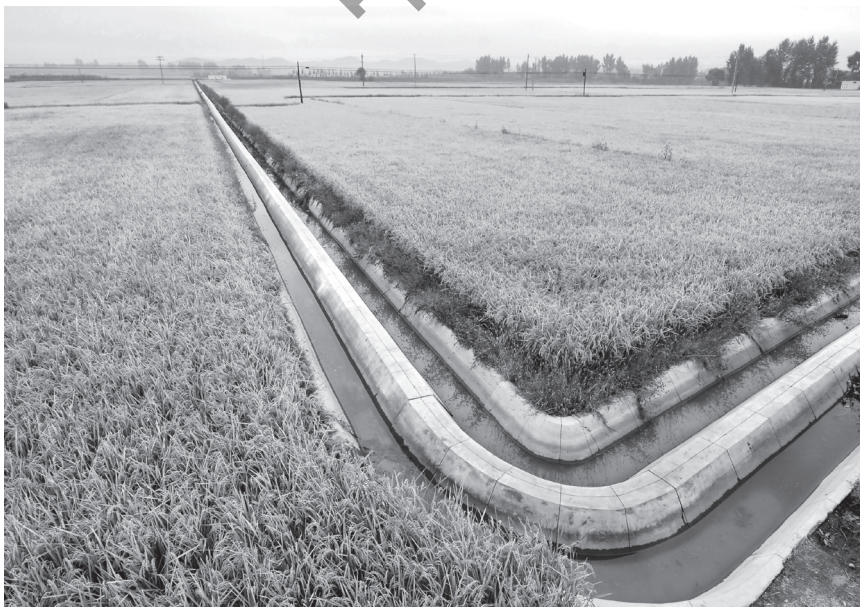
制的要求,遵循“一要吃饭,二要建设,三要发展”的原则,合理确定县乡财政支出顺序。三是强化县乡财政支出管理。要合理安排预算,硬化县乡财政预算约束,没有预算不得随意支出,努力确保县乡政府机构运转和公共服务支出的需要。四是积极推进预算管理制度改革。按照全面、科学、客观、细致的原则,整合财政资源,编制综合预算,将县乡政府所有政府性资金都纳入预算管理,不断提高预算的完整性、透明性,统筹安排使用县乡政府财政性资金,增强财政保障能力;进一步推进部门预算、“收支两条线”管理、国库集中收付和政府采购制度改革,切实提高县乡财政资金分配和使用的安全性、规范性及有效性。^[1]

(作者为宁夏回族自治区财政厅副厅长)

责任编辑 冉 鹏

PHOTO NEWS

图片新闻



吉林着力打造粮食安全工程

吉林省自开展农业综合开发工作以来,累计投入157亿元,改良土壤1215.7万亩,新建和扩建小型水库644座,拦河坝289座,排灌站211座,完成了前郭、白沙滩等11个大中型灌区的节水配套改造工程,新增和改善灌溉面积1821万亩,改造中低产田2436.97万亩,新增粮食生产能力91.5亿斤。

(本刊通讯员 摄影报道)