

构建有利于科学发展的财政体制

■ 齐守印

贯彻落实科学发展观,离不开财政体制的科学化。科学的财政体制要求遵循分工规律,正确处理政府与市场在资源配置方面的分工关系以及公共权力机构内部横向、纵向财政管理责权的科学合理分工关系,明确划分财政与市场配置资源边界、公共经济主体横向管理责权和各级政府间财政责权。

构建科学的财政体制,既是一个国家或地区公共财政现代化的主要标志和内在要求,也是正确发挥财政职能有效促进经济社会科学发展的根本

条件。主要解决三个方面的问题:一是兼顾政府和市场调节作用的有效发挥,合理界定公共财政职能范围。也就是要清楚合理地确定在经济社会发展方面哪些事情应该由政府筹资来办、哪些事情应该由企业和个人(家庭)这些市场活动主体自行筹资。将财政资源配置职能限定于解决公共性问题,避免公共财政职能不适当地向市场竞争领域过分延伸,导致对民间经济的挤出效应,减损整个国民经济体的效率,这是整个财政体制的基础。二是构建能够保障公共经济体有效运作的横向

财政体制。横向财政体制是指国家财政责任和权力在立法、行政、司法三类政权机构以及政府不同部门之间的配置。合理而详细地界定各个公共权力机关、政府与财政部门、财政部门与其他公共部门之间的财政管理权责,直接关系到财政资金配置、使用效益和财政管理效率,进而关系到整个公共经济活动效率。三是构建有利于经济社会科学发展的纵向财政体制。纵向财政体制是由政府间财政支出责任划分、财政收入分享和转移支付三大环节环环相扣构成的有机体系。各级政

用,且在诸多重大财金议题上需借重我国力量,应妥善处理与主要发达国家的关系,在大国博弈中切实维护国家利益。在区域合作中,还应客观分析和处理与日、美在具体领域的合作,将中日、中美在本地区的互动变为促进双方关系健康发展、促进地区政治经济稳定发展的积极因素。

二是妥善处理敏感问题。作为经济实力不断上升的新兴大国,我国与统经济强国之间的利益交叉点日益增多,在涉及各自切身利益的问题上将出现更多分歧和摩擦。发达国家在全球

经济再平衡、人民币汇率、应对气候变化等问题上压我国承担更大责任。我们既要坚持原则、顶住压力,拒绝接受超出能力范围和发展阶段的责任,同时也应客观看待自身在国际经济事务方面所应发挥的作用,以建设性的方式参与国际经济合作,树立负责任大国形象。

三是着力推进区域合作。区域财金合作涉及区域合作利益分配格局,是我国运筹周边、积极有所作为的重要平台,也是我国可发挥核心作用的财金合作机制之一。我国在地理、历

史、人文等方面具有独特的优势,完全有能力发挥重要作用。应继续以10+3为主渠道,着力推进区域财金合作向前发展,统筹运用各种区域、次区域和双边渠道,进一步完善参与合作的总体布局;加大在资金、人力等各方面的投入,积极有所作为,巩固和提升在合作中的重要地位;根据本区域的现实情况,围绕资金救助、经济监测、金融市场发展等重点领域推动合作取得实效。^[1]

(作者为财政部国际司司长)

责任编辑 廖奎

府支出责任划分应当符合政府之间效益外溢性和承受能力的原则,收入权利划分应当符合权责对称和管理效率原则,政府间转移支付制度应当有效解决财政纵向平衡和地区间基本公共服务均等化问题。多年来,河北财政部门围绕构建科学的财政体制,进行了一系列理论和实践探索。

一、探索推进横向财政管理 责权配置改革

从2003年开始,河北在政府内部层面对实现横向财政体制的科学化进行了认真研究,2005年以地方政府规章形式出台了《河北省省级预算管理规定》,对政府与一级预算单位、财政部门与其他公共事务部门之间的财政管理责任与权力配置作了比较清晰的界定,明确了财政预算管理过程中政府的核心地位、财政部门的综合管理责权和其他公共事务部门、单位应有的责任与权力,基本构建起政府内部不同层面符合规律的财政管理责权配置关系,较好体现了责权明确、依责赋权的原则,为财政管理中有效发挥政府的主导作用、财政部门的综合枢纽作用、其他部门和单位履行特定公共服务所需的财政管理责权提供了法制依据。

二、积极开展财政支出责任 划分改革

政府间财政支出责任划分是财政体制的关键环节。着眼于提高专项转移支付调控效果,并为政府间收入划分提供依据,河北省于2005年对地方各级财政支出责任划分进行了重点研究,2006年形成初步框架,2007年提出了省以下政府间财政支出责任划分方案,对义务教育、公共卫生、环境保护等249项支出责任提出了划分

意见。2008年,选取其中的12类47项支出进行了首批改革试点,明确省、市、县所对应的财政支出责任,对涉及全省整体利益、跨区域的重大公共事务由省级承担主要财政支出责任;对适宜基层政府管理的一般公共事务由市县政府承担支出责任;对两级以上政府共同承办的公共事务,建立财政支出责任合理共担机制,在分担形式上,针对不同责任的性质,分别采取了按项目分担或按比例分担的方式。2009年试点范围扩大到114项支出,并相应推进了全省交通和交警两个系统财政财务管理体制改革。2010年将试点范围扩大到现行所有支出责任,不断健全各级政府间财力与支出责任相匹配的体制,推进基本公共服务均等化。

三、不断深化收入划分体 制改革

2002年借助中央推进所得税分享改革的契机,着眼于推进财政体制的科学化,按照“简明规范、利益共享、风险共担”的原则调整了省与市县之间的税收分享体制。之后,按照社会主义市场经济体制和公共财政体系建设的要求,不断改革完善省以下财政体制。

一是促进经济加快发展的激励性财政体制。着眼于促进各地区经济加快发展,2003年开始实施第一轮激励性财政体制,取消原先省集中市县“四税”50%增量的政策,改为针对不同地区特点的分类激励政策:对张家口、承德两个困难地区以及国家和省政府确定的其他扶贫开发重点县,实行“四税”收入“定额分享、超收全返”政策;对其他市县,实行“超分成增长率收入全返”的激励政策。2008年又开始实施新一轮激励性财政体制。以近3年各地区包括人均GDP、人均财力、农民

人均纯收入和机关公务员津补贴水平在内的财政经济综合平均值为标准,把全省136个县(市)划分为困难、中间、较好三类地区,分类施策,以不同力度激励三类地区竞相发展。对困难地区实行省“四税”收入“定额分享、超收全返”政策;对中间和较好地区实行“超分成增长率收入全返”政策,中间地区和较好地区分成增长率分别为5%和8%。对11个设区市本级全面实行“超分成增长率收入全返”政策,根据近三年市本级财力情况和市直机关津补贴水平分别实行5%和8%两档不同的分成增长率。

二是引导经济结构优化升级的体制优惠政策。如果说激励性财政体制重在“激励”的话,那么体制优惠政策则更侧重于“引导”。为加快打造沿海经济隆起带,充分发挥经济增长极在经济发展和结构优化中的引领作用,相继对唐山曹妃甸新区、沧州渤海新区核心区实行了“四税”收入“定额分享、超收全返”的激励性财政体制政策。为打破行政区划对经济资源合理流动的制约,加快优势产业聚集,优化生产力布局,实施鼓励异地投资税收分享的财政体制政策。着眼于科学发展、可持续发展,抑制乱采滥挖行为,调整资源税收入划分体制,改变资源税收入县级独享的局面,从2008年起,资源税收入实行省、市、县按比例分享。着眼于促进高新技术产业发展和农业产业化经营,将新建扩建高新技术企业和农业产业化龙头企业新增增值税省级分享部分下划市、县,促进高新技术产业发展和农业产业化经营。着眼于促进县域第三产业发展,省级不再分享县(市)新增一般营业税。这些调整都初步发挥了预期效应。

三是加快县域经济发展和城市化进程的省直管县体制。2005年,对22个县(市)实施了扩权强县改革,扩权

县(市)享有与设区市相同的部分经济和社会管理权限,包括计划直接上报、财政直接结算、经费直接安排、政策直接享用等11个方面62项。省财政对扩权县(市)实行财政体制直接管理模式,税收收入划分仍以“四税”分享为基础属地征收,在中央及省级分享比例不变的基础上,原市县分享部分全部归扩权县所有,市级不再分享。在公共财政建设的视角下,扩权强县改革实质上是一次省管县体制模式的试点。2009年省直管县总数达到64个,2010年扩大到92个。

四是促进县域经济资源配置和基本公共服务均等化的县乡财政体制改革。县乡财政体制一直是财政体制管理中的薄弱环节。2002年以前,河北的县乡财政体制五花八门、很不规范,体制效能难以有效发挥。2002年,在全省推行“统收统支加激励”和“相对规范的分税制”两种体制模式。2005年,按照因地制宜、分类指导的原则,明确相对规范的分税制和统收统支加激励体制的适用范围,并且就

实行分税制的乡镇支出责任和分享收入项目提出了具体要求,当年在12个县试点,2006年扩大到81个,2007年扩大到126个,2009年实现全覆盖。2010年进一步完善县乡财政体制模式,缩减实行分税制的乡镇数量,每个县(市)实行分税制乡镇控制在1/4左右;将统收统支加激励体制改为统收统支体制,以更有力地促进县域经济资源的集约化配置和一般乡镇政府职能向社会管理、公共服务方面转型。经过几年的运行,两种体制的预期效果逐渐显现。分税制调动了乡镇自我发展的积极性,加快了县域经济和农村城镇化发展步伐;统收统支加激励体制缓解了县乡财政困难,保障了基层政权的正常运转,维护了社会稳定。

四、持续推进政府间转移支付制度改革

着眼于增强政府间转移支付资金分配的科学性和精细化程度,采用因素公式法,规范一般和专项转移支付

制度。1995年开始在省对困难县的一般补助资金分配上采取规范的办法,增加了两个照顾因素,即地理性增支因素和人口密度因素,对地理环境恶劣、人口密度低的县在计算公用经费支出需求上给予适当照顾;一个鼓励因素,即按粮棉产量增加补助金额,以促进粮棉生产;一个制约因素,即确定财政困难县应有的财政供养人数,以促进控编减员。在专项转移支付方面,1996年根据地方人口、经济总量、财力水平、相关人员数量等客观因素,采用数学公式测算分配“二片贫困地区义务教育工程”资金补助额,以后逐步将这种科学分配方法应用于所有社会发展性专项转移支付。这些年来一直坚持这种规范透明的分配办法,并根据经济社会变化,逐步增加细化影响因素,使资金分配更科学,既摆脱了人为因素干扰,又强化了政策导向功能,促进了全省纵向与横向财力均衡,促进了地区间基本公共服务均等化。^④

(作者为河北省财政厅厅长)

责任编辑 陈素娥

PHOTO NEWS

图片新闻



湖北竹山：林业特色产业蓬勃发展

近年来,湖北省竹山县积极探索“合作社(经济人)+基地+农户”一体化的发展模式,兴基地、树龙头、活流通、创品牌,大力发展林业特色产业,使林业特色产业走上了规范化种植、企业化管理、集约化生产、产业化经营的道路。目前,该县已建立林业特色产业基地60多万亩,涌现林业特色产业专业村117个。

(朱本双 周友华 摄影报道)