

因素分配法：达州预算管理改革的实践

李晓军 | 吴红萍 | 李志华

党的十八大以来，四川省达州市达川区大力改革财政预算编制制度，创新实施“财政因素分配法”，按照财力向基层倾斜、经费按因素科学保障的原则，以乡镇人口、贫困程度、上年人均财力等作为财政预算分配因素，对人口多、财力弱、地方偏远、经济发展任务重的乡镇进行比例倾斜，保障财力，实现更加公平的分配导向，极大地释放了乡镇发展活力。

2013年9月，达川区由原达县撤县设立，成为四川省面积最大、人口最多的市辖区。全区辖54个乡镇（街道），总人口121万人，其中农村人口占80%。过去执行的“零基”+“增长”财力保障模式，在加快发展的形势面前，逐渐暴露出一些弊端。一方面乡镇发展受困于“缺钱”办事。54个乡镇（街道）发展不平衡，一些偏远乡镇自身发展能力较弱，受财力保障不足等影响，产业发展、基础设施建设极其滞后。为此，每年乡镇及各类派驻机构都纷纷以各种名目、理由上报经费请示，财政追加现象频繁，财政刚性预算约束成为“一纸空谈”。2012年，全县乡镇追加经费

1075笔，金额达到1.1亿元；2013年追加1056笔，金额达到1亿元。另一方面，乡镇干部热衷于“跑部钱进”。为保障乡镇财政运转，乡镇干部把主要精力放在到区（县）里争取资金、跑项目上，甚至把跑钱跑项目等同于抓发展。制度的不规范带来管理的漏洞。在经费争取、追加过程中，少数干部“剑走偏锋”，乘机以权谋私、“吃拿卡要”，“苍蝇”式腐败行为时有发生。

为此，达川区委、区政府通过实地调研、多方征求意见，创新施行按因素分配的财政预算改革，按照财力向基层倾斜、经费按因素科学保障的原则，加大财力向基层倾斜力度，全力保障乡镇运行发展。经过三年来的不断实践完善，逐渐形成了保障类、工作类、激励类等三类九项分配因素。

（一）保障类因素

1. 户籍人口因素。根据乡镇（街道）户籍人口、维稳压力、行政运行成本、发展任务等情况进行财力补助，总人口在2万人以下的乡镇（街道）每年补助60万元、2至3万人的乡镇（街道）每年补助70万元、3至4万人的乡镇（街道）每年

补助80万元、4至6万人的乡镇（街道）每年补助90万元、6万人以上的乡镇（街道）每年补助100万元。用于化债、解困、维稳、促发展等其他公共服务支出。

2. 财力状况因素。对上年总财力排名后10位的乡镇补助10万元，对人均财力排名后10位的乡镇补助10万元。

3. 农村基础设施建设及村级组织运转因素。将行政村内农业人口、面积、道路、水利设施、农村社会管理等因素测算农村公共服务运行维护费，3000人以上人口村为一类村，补助7万元；2000—3000人为二类村，补助6万元；2000人以下三类村，补助5万元。村级农村公共服务运行维护费主要用于基础设施项目的运行维护、环境卫生、服务设施、文化设施等项目的运行维护以及村级防疫支出等。村级组织运转经费包括村（社区）干部基本报酬和村（社区）办公经费、党建工作经费等。村（社区）干部基本报酬按相关文件执行，办公经费、党建工作经费按村3万元/年、农村社区6万元/年、城市社区10万元/年的标准预算。

4. 距离城区远近因素。一是公用经

费,按行政人员1.1万元/人/年预算,事业人员按0.45万元/人/年预算,偏远乡镇按距城区公里数递增系数计算。距城40—50公里的乡镇、增加0.1个系数,距城50—60公里的增加0.2个系数,60公里以上的增加0.3个系数。二是偏远乡镇按离城区公里数分档定额补助。距城40—50公里的乡镇补助3万元,50—60公里的补助5万元,距城60公里以上的补助10万元。三是按离城距离确定非税收入补助比例。离城超过60公里的乡镇,区财政按70%比例返还其非税收入,其他乡镇按60%返还。乡镇所收的配套费收入、土地出让金(扣除应提基金、税收、成本)等全额安排用于乡镇基础设施建设及环境综合整治。

(二)工作类因素

1.城乡环境综合治理因素。以场镇人口、场镇规模、过境公路长短、城镇化率及垃圾处理方式等,对乡镇进行分类分档补助。一类乡镇补助20万元,二类乡镇补助15万元,三类乡镇补助10万元。

2.重点项目建设因素。给予经省、市、区委政府确定的重点工程项目、重点产业发展项目涉及的乡镇(街道)补助10万元工作经费。

3.脱贫攻坚因素。对全区建档立卡贫困村、贫困户实现脱贫的给予补助。对当年完成脱贫任务的村补助10万元;对当年完成脱贫任务的贫困户,按200元/人补助乡镇(街道),统筹用于贫困户产业发展;对当年有脱贫任务的乡镇(街道)补助工作经费5万元。

4.党建群团等工作因素。对乡镇(街道)党建、人大、政协联络等专项经费按每个乡镇(街道)20万元预算包干使用。主要用于党建工作经费(含党委各部门)10万元,精神文明、综治工作、人大视察(含人大会议费)、政协联络、纪检监察、信访工作、共青团、妇联组织、工会工作、关工委、残疾人事业、社

会保障工作等经费10万元。

(三)激励性因素

综合目标考核因素,按照区委区政府目标考核结果,排名前3位的乡镇(街道),公用经费系数增加0.3个系数,排名4—10位的增加0.2个系数,排名11—12位的增加0.1个系数,排名最后3位的减少0.2个系数,排名后4—10位的减少0.1个系数。

自创新实施“财政因素分配法”三年来,达川区财政累计新增投入2.6亿元用于乡镇经费保障和促发展,持续增强基层发展动力,极大释放基层党员干部实干创业热情,农村农业加快发展,农民增收实效明显,2016年,农村居民人均可支配收入达到13029元,同比增长9.6%,荣获省委、省政府授予的“全省农民增收工作先进区”称号。

(一)产业发展初具规模

通过财政资金的引领示范效应,带动了民间资本积极参与农村产业升级发展。三年来,财政投向农村促发展资金超过12亿元,吸引撬动民间资本超30亿元。全区农业产业持续壮大,粮食总产量达到50.3万吨,栽植水果5万亩、蔬菜39.5万亩,发展米城贡米18万亩、乌梅5万亩、青花椒2万亩,建成农建综合示范区9万亩,建成国家级畜牧养殖示范场2个,省级现代农业产业示范园1个,创建现代粮油高产万亩示范片44个,打造万亩甜橙示范园13个,发展规模养殖6510户,农民专业合作社142家;农业品牌效应明显,“达川安仁柚”获得国家地理标志农产品保护,达川乌梅、米城贡米被评为国家生态原产地产品、三江园果蔬基地荣获“省级示范农业主题公园”称号;龙头示范带动作用突出,月亮湾家庭农场“黑宝石李”成功出口东南亚地区,实现达州市水果出口“零”的突破。

(二)乡村面貌极大改善

一方面,基础设施持续提升。为增

强基层发展能力,达川区主动把财政资金投向乡镇基础设施,并把村社道路硬化、农田水利设施建设等作为财政因素分配重点,带动掀起了农村基础设施建设热潮。三年来,用于乡村农林水及道路建设资金7.8亿元,区乡两级共完成12个土地整理项目25万多亩,建成高标准农田9.8万亩,完成营造林13.5万亩,退耕还林1.19万亩,整治堰塘430口、新建蓄水池216口,维修渠道175公里,石峡子水库枢纽建设完成投资2.25亿元,建成赵家、双庙等25个乡镇污水处理厂并投入使用,启动铜钵河、明月江沿岸城镇水污染治理工作,数十万人饮水安全问题成功解决;乡村社道修建成效显著,修建乡村社道路6500公里,基本实现100%的乡镇、100%的建制村和100%的社通水泥路;依托“山、水、林、湖、文”为元素加快建设现代山水生态城市、历史文化名镇的特色小城镇和幸福美丽新村,石桥红色文化、麻柳名人故里两个国家级重点镇建设加快推进,一批省市级生态乡镇、生态村相继创建,建设幸福美丽新村132个、扶贫新村聚居点30个,旧村落改造提升95个,古院落保护6户。

另一方面,民生事务加快发展。达川区作为省级贫困县(区),主动聚焦民生计民生,通过“财政因素分配”鲜明优先保障民生导向,着力解决了上学难、就医难、出行难等群众最直接、最现实的利益问题。三年来,共投入文化教育资金2.8亿元,用于农村文化发展、乡村学生营养餐、改(扩)建校舍,改(扩)建村小121所、教师周转房1026套,“三百”“三万”活动扎实开展,建成综合文化站图书阅览室54个、村文化活动室602个,大力提高群众文化生活;财政补助医疗资金4.1亿元,共改扩建乡镇卫生院28所,新建村级医疗卫生室116个,开展农村贫困妇女“两癌”检查6万余人次,农村居民新农合参保率达到

后营改增时期 如何加强地方税源建设

陈素娥

随着营改增的全面实施,财政体制、税源体系、财力保障等方面的矛盾和问题显现,突出表现在财税收入、税收结构和税源管控方面。地税部门失去了“以票控税”的管控优势,而国税部门相对缺乏对原营业税征管户的管理经验,潜在漏征漏管风险增大。后营改增时期,如何强化地方区域税源建设,抢抓经济转型给区域经济发展带来的机遇,进一步做大做强地方税源税基,尤为重要。

加速产业转型升级 巩固和壮大主体税源

区域经济一直是地方经济的重要

支撑。各地应按照建构主体功能区的途径,确立起“政府引领、项目支撑、集群推进、园区承载”的思路,保护区域资源,扶强优势产业,培育新特产业品种,构建基础稳定、支柱强壮、后续强劲的主体税源格局。一是改造提升传统产业。充分利用固定资产可抵扣税额等政策,加大科技投入,加快设备更新,强化技术升级改造,注重发展质量和提高效益,把产品做精做细,由过去简单粗放的外延式发展逐步转变为精雕细琢的内涵式发展,增强竞争能力,使传统低端产业逐步迈向中高端。二是做大做强优势产业。实体经济是区域发展的

本源。要面向实体经济企业,突出工业制造业的主体地位,优化布局结构,提升产业层次。立足各地区特色产业,集聚产业粘合度高、科技含量高、投资规模大、亩均贡献大的“两高两大”项目,通过引进核心竞争力强、辐射带动力强、产业附加值高的大项目,推进集群发展,打造强势地方税源支撑项目。三是加快培育新兴产业。以深化供给侧结构性改革为主线,加快构建以战略性新兴产业为先导、先进制造业为主体、各类服务业相配套的新型产业体系,真正突出先导性和支柱性产业。在路径选择上,要集中资源、集聚人才,因地制宜,

99.99%,实现区内就诊率达90%,乡镇卫生事业加速发展;“十大民生救助制度”规范实施,每年发放救助资金3400余万元,帮扶解决农村五保、低保、因灾因病致贫及其他困难群众30多万人次;精准脱贫加快推进,全区贫困发生率下降到5.3%。

(三)廉政机制极大筑牢

“财政因素分配法”施行三年来,全区财政资金运行风险大大降低,从制度层面上解决了“权力寻租”“吃拿卡要”“苍蝇式腐败”等问题,风清气正、崇廉尚实的干事创业新常态蔚然形成。

财政因素分配法施行后,破除了

“跑部钱进”潜规则,强化了财政资金监管制度建设,对乡镇地理位置、基本财力、发展任务等实际情况予以科学预算,财政部门根据辖区人口、贫困程度、上年财力等因素,对人口多、财力弱、地方偏远的乡镇加重比例分配资金,有效规范资金拨付。科学的预算编制也斩断了可能存在的“灰色利益”链,在“源头”扎牢制度“笼子”。此外,通过建章立制,打造“年初因素分配、年中科学监管、年末绩效问责”的闭合监管链条,严防“跑冒滴漏”。各乡镇每年通过政府门户网站、乡镇服务大厅、社区(村组)公示栏等方式,将财政支出政策、资金

额度、发放标准、发放结果予以公示,区纪委监委、财政局、审计局等部门多方联动,对全区各地各部门财政资金使用情况进行监督巡查,并将“三公”经费只减不增、乡镇专项补助资金按既定用途使用等指标作为联动巡查的重点监控项目,加大问责力度。2014年以来,累计查出问题资金9516万元,减少财政拨款4525万元,核减政府投资项目金额4951万元,有效保障了惠民强农等财政资金的安全落地。□

(作者单位:四川省达州市财政局、达川区财政局)

责任编辑 李杰