

扶弱与励强并举 促县级财政自我平衡

□ 张云天 郭晓风 林青青

江苏省共有105个县级单位,包括24个县、26个县级市和55个市辖区。县域经济发展极不平衡,且大部分县(县级市)经济发展水平低。苏北经济欠发达地区由于缺乏主体税源,财政实力弱,又要促进加快发展,导致财力缺口大。苏南地区经济整体相对发达,城乡居民对民生事业发展的期望值更高,加上外来人口相对较多等因素,对民生保障的范围更宽、标准更高,加大了县级政府的支出压力,同样存在财力缺口问题。如果采用全省平均的保障标准,我省的县级基本财力缺口县数量将更多,缺口额也将更大。因此,建立和完善县级基本财力保障机制是我省财政体制改革的重要环节。

一、江苏省建立和完善县级基本财力保障机制的历程

江苏省一直较为重视基层政府公共服务能力建设,并且通过不断完善财政体制,推动实现县级基本财力保障范围由窄至宽、保障水平由低渐高的转变。

1994年,省财政对人均体制内分成财力较低的县(市)给予进基数补助,重点支持县(市)保工资。分税制实行之初,江苏省级财政就开始对人均体制内分成财力不足4000元的县(市)补足至4000元,定额补贴资金用于保工资。

2001年,省财政将标准人均财力较低的县(市)列入转移支付范围,给予进基数补助,重点支持县(市)保工

资、保运转、保平衡;具体来说,江苏省对市县实行地方财政收入增量分成,省集中20%,全部用于建立财政转移支付制度,对标准人均财力低于11000元的县(市)予以补助,促其保工资、保运转、保平衡。对没有享受财政转移的市县给予发展资金奖励。这种扶弱与励强并举的制度架构,与财政部2010年开始实行的县级基本财力保障机制不谋而合。2002年,江苏省确立了对苏北地区实施产业、财政、科技、劳动力四项转移的战略决策,将财政转移支付作为扶持苏北地区发展的重要手段。

2008年,省财政建立县乡基本支出保障财力缺口补助制度,对标准财力缺口县给予进基数转移支付补助,重点支持县(市)保工资、保运转、保民生。2008年,省级财力下倾又成为江苏省新一轮体制调整的主题词。省级财政对地方税系中数额最大、增长较快的营业税以及个人所得税、城市维护建设税、印花税等不再集中,使省级财政对地方一般预算收入增量的集中比例由20%直降至9%。同时,省级财政再拿出3.2亿元,给予县乡基本支出保障财力缺口转移支付补助。此外,对苏北地区,省财政还将土地增值税、契税、耕地占用税等资源类税收的增量集中部分全数返还。2009年,省级财政下放给市县的财力达到30多亿元。

2010年,省财政按照中央建立和完善县级基本财力保障机制的要求,对各县(市、区)给予县级基本财力保

障机制补助合计13.4亿元(中央对江苏省奖补12亿元,其中包括“三奖一补”基数4.2亿元,新增县级基本财力保障机制奖补7.8亿元),支持各县继续做好“保工资、保运转、保民生”工作。此外,省财政还继续对市县下达调整工资补助35.7亿元和农村税费改革补助42.1亿元。

二、建立和完善县级基本财力保障机制的具体措施

(一)大力扶持市县发展经济和培植财源,增强市县自我保障能力。一是不断完善区域发展专项政策,主要包括:振兴苏北发展政策、沿江开发政策、沿海开发政策、支持宿迁发展市县更大突破政策、振兴徐州老工业基地政策等。二是支持开发区建设,主要包括:对苏北苏中省级以上开发区实行平台提升奖励政策,鼓励苏北地区与经济发达地区合作共建园区,对苏州工业园区等超收奖励政策。三是支持重点产业发展,通过整合专项资金,集中力量支持现代服务业、六大新兴产业、科技创新与成果转化等,加速推进产业结构转型升级和经济发展方式转变。这些分类指导的政策不仅促进了苏北各地因地制宜谋发展,创造出各具特色“百花齐放”的发展模式,同时也为苏南地区的进一步发展提供依据。“十一五”期间省财政对苏北的转移支付中,有61.5%即1007亿元为专项资金,用于支持苏北企业和社会经济事业等发展。

(二)完善省对下分税制财政管理

体制,促进实现财力下倾。一是收入划分面向市县倾斜。江苏省直接划归市县的收入相对较多。2010年,省级一般公共预算收入314.3亿元,增长0.8%,而全省一般公共预算收入为4079.9亿元,增长26.4%,省级一般公共预算收入占全省一般公共预算收入比重仅为7.7%。二是对市县收入集中比例相对较小。根据2010年结算,全省对市县一般公共预算收入增量的平均集中比例只有8.3%。

(三)不断加大转移支付力度,支持市县经济社会事业发展。近年来,省财政不断加大转移支付力度,支持市县经济社会事业又好又快发展。2010年,省财政对市县转移支付961.4亿元,是2000年的19.2倍,较2000年年均增长34.4%。其中,仅农村税费改革和增资补助两项,江苏省财政每年对苏北的补助就达到61.7亿元。此外,园区上缴收入返还一项,“十一五”期间,江苏省财政就对苏北经济薄弱市县重点园区返还160.9亿元,其中2010年当年就返还64.3亿元。另外,近年来,省财政还通过实施县级预算审查制度,对省转移支付资金安排使用情况进行监督;通过建立财政供养人员数据库,控制财政供养人员,帮助各县减轻财政负担。同时,江苏财政还着力强化转移支付的“双刃剑”作用,对苏北实施小康奖励、财政收入增收奖励、南北共建园区考核奖励等各种有条件的考核奖励,使苏北快发展多得益。此外,省财政推出的金融企业在苏北设点放贷奖补办法,也有力地引导了贷款加大投向苏北;省财政安排专项资金,支持苏北招商引资、科技服务等公共服务平台建设;设立人才培养、引进和奖励资金,引导和鼓励各类优秀人才向苏北流动等一系列举措不断优化苏北开发区的发展环境,增强了苏北的园区

和产业竞争力。

(四)深化省直管县财政改革,增强县域经济活力。江苏省于2007年实行省直管县财政改革,从财政收支划分、财政预决算制度、财政往来管理制度等方面,建立了省与13个直辖市、省与52个县(通州和铜山2县改为区后,现为50个县)直接联系的管理体制。2010年,按照财政部关于省直管县财政改革要求,在巩固现有改革成果的基础上,结合国家关于将预算外收入(不含教育收费)全部纳入预算内管理的最新要求,制定出台了《关于调整市县间预算外资金管理分配关系的通知》,着手推进全面理顺省对市县、市对县预算外收入分配秩序,规范预算外资金分配关系,进一步增强县域发展活力。

三、完善县级基本财力保障机制取得的成效

2007年与2010年,全省县级一般公共预算收入分别为1511.5亿元和2956.5亿元,年均增长25.5%;县级一般公共预算支出分别为1528.1亿元和3100.3亿元,年均增长26.6%。财政收入快速增长,促进县级财政自我发展、自我保障能力不断增强。

(一)县级基本财力缺口得到了弥补。2010年,按照财政部测算,江苏省共有9个县存在县级基本保障财力缺口6.14亿元,相对于全省整体财政状况,现存财力缺口不大,这是江苏多年来在县级基本财力保障方面工作成果的体现。目前,这些财力缺口已全部得到了消化。2011年,中央继续提高县级基本财力保障标准,如将每人每年地方津贴标准由2010年的17600元提高到19200元,一些民生支出标准也有明显提高。按照提高后的保障标准测算,江苏省2011年县级基

本财力缺口县也仅有3个,分别是丰县、江都市和徐州市贾汪区,缺口额合计1.85亿元,缺口率为0.2%。

(二)县域间基本财力保障水平趋向均衡。2010年,江苏省县域间GDP与地方一般公共预算收入的基尼系数均为0.45,说明各地间的差距较大。但在中央和省级政府的扶持下,各县(市)人均一般公共预算支出的基尼系数为0.29,达到了比较平均的范围,相对于县域经济发展的基尼系数(0.45)下降了35%。也就是说,尽管全省县域间创造国民财富的能力差距较大,但在中央扶持和省级政府的帮助下,县域间基本财力保障水平已相对均衡。

(三)重点民生事业不断改善。在中央及省级各项政策的激励下,经济薄弱县发展经济和增收节支的积极性不断提高,重点支出得到有效保障,各项民生事业呈持续改善态势。据测算,2007年,苏北地区常住人口人均一般公共预算支出只有1649元,为苏南地区的36.2%;2010年,苏北地区人均一般公共预算支出已达4016元,为苏南地区的56.9%,3年提升了20.7个百分点。苏北地区政府基本公共服务能力不断提高,各项事业均得到了较快发展,“保工资、保运转、保民生”水平与苏南的差距明显缩小。2010年苏北地区GDP实现8644.28亿元,增长13.7%,分别比全国、全省高3.4个、1.1个百分点。苏北地区一般公共预算收入由2005年的158.3亿元增至2010年的785.9亿元,年均增长37.8%,增幅持续多年列省内三大板块之首,其占全省一般公共预算收入的比重已由“十五”末期的12.0%上升到“十一五”末期的19.3%。

(作者单位:江苏省财政科学研究所)

责任编辑 陈素娥