

改革促发展 理财为民生

■ 李 岷

党的十一届三中全会以来,贵州财政坚持以经济建设为中心,千方百计筹集资金和有效分配资金,积极推进财政改革,切实加强财政管理,财政“蛋糕”不断做大,财政保障能力明显增强,有力地促进了全省改革开放、经济发展和和谐社会建设。2007年,全省财政总收入达到556.8亿元,是1978年的39倍,年平均增长13.5%;全省财政支出完成795.4亿元,是1978年的64.6倍,年平均增长15.5%。

一、充分发挥财政职能,服务经济社会发展

三十年来,贵州财政不断优化支出结构,着力向经济社会重点领域和薄弱环节倾斜。1979—2007年,全省一般预算支出累计达到4626.52亿元,是改革开放前三十年财政总支出的48.5倍。其中,用于提高国民素质的科教文卫支出1256亿元,占总支出的27.1%;用于提高国民经济技术水平的建设、企业挖潜改造等支出363亿元,占总支出的7.85%;用于提高农业技术水平和改善农业生产条件的支出386.7亿元,占总支出的8.35%;支援不发达地区支出133亿元,占总支出的2.87%。仅1995—2007年,新增社会保障支出累计就达到198亿元,占该时期财政总支出的4.9%。特别是

近五年来,财政支出进一步优化,全省一般预算教育支出、科学技术支出和农林水事务支出增幅均高于经常性财政收入的增幅。

1.支持重点项目建设,促进地方经济发展。改革开放以来特别是中央实施西部大开发战略以来,贵州省高度重视并加快以交通为重点的基础设施建设和“西电东送”等重点项目的建设,各级财政部门把有限的资金集中使用,通过抓大项目、大产业,推动人才、资金、技术向优势项目、优势产业集聚,构建经济支柱,培育新的经济增长点。对事关经济发展大局的重要项目,财政坚持先期介入,搞好超前服务。在积极利用国债和外债的基础上,通过财政贴息等方式,加大交通、能源建设融资力度,支持建成了一大批水电、火电项目和10多条高速及高等级公路,多条国道及县乡油路改造、铁路扩建、支线机场建设等一大批重点交通项目工程顺利完工,支持贵阳—广州高速公路、厦蓉(厦门—成都)高速公路开工建设。最近五年来,省财政用于交通建设的资金就达80.6亿元。这些重点项目的建设,基本实现了西部大开发“五年打好基础”的战略目标,为贵州经济加快发展奠定了坚实的基础。

2.重点支持扶贫攻坚和“三农”工作,着力改善农村基础设施落后局面。针对贵州贫困人口多、贫困程度深的实际,长期以来,贵州坚持开发式

扶贫方针,持续加大扶贫开发投入力度,仅2003年以来的五年间,省财政累计安排8.7亿元,支持了整村推进、贫困地区劳动力转移就业培训和产业扶贫等重点工作,全省累计减少绝对贫困人口和低收入贫困人口176万人。2005年,将贵州全省94.5万名农村因病因残丧失主要劳动力的特困群众纳入救助范围,2007年全面建立了农村最低生活保障制度,全省所有常年生活困难的农村贫困人口全部纳入了低保范围。重点支持了农村饮水安全工程建设、烟水配套工程建设、农村沼气池建设等,以水利建设为主的农村基础设施建设进一步得到加强。支持特色种养业和产业化发展,安排专项资金用于农业结构调整、贫困地区产业化扶贫、草地生态畜牧业和发展特色产业。加大了惠农补贴实施力度,仅2007年全省各类涉农直接补贴资金即达到45亿元,受益农民达3137万人。通过“一折(卡)通”方式发放的涉农补贴达25亿元以上。农村社会事业全面发展,支持广播电视“村村通”、农村电影放映以及农村文化信息资源共享等惠民建设工程;支持农村奖励扶助、出生缺陷干预和“少生快富”扶贫工程。

3.支持社会事业发展,推进和谐贵州建设。一是支持社会保障体系建设。全省社会保障覆盖面进一步扩大,农村低保制度全面实施,城市低保实现应保尽保,廉租房制度初步建

立；进一步完善了就业再就业制度，重点加强农民工技能培训，出台了促进“零就业家庭”成员就业措施；完成了国有企业下岗职工基本生活保障向失业保险并轨工作，连续三年提高企业退休人员的养老金标准。二是支持教育事业发展。财政支出重点向教育倾斜，特别是国家实施“两基”攻坚以来，贵州用于教育的财政支出从2001年的44.42亿元，增加到2007年的160.66亿元，全省“两基”人口覆盖率达到100%，农村义务教育“两免一补”等政策全面落实。三是支持公共卫生体系建设。组建了省、市、县三级疾病预防控制中心和卫生监督所，加强了疾病预防控制体系、卫生执法监督体系、医疗救治体系和农村卫生服务体系建设。全省88个县(市、区)全部普及了新型农村合作医疗制度。建立了农村医疗救助制度，并按照国务院的要求，在贵阳、遵义两市开展了城镇居民基本医疗保险试点工作。四是支持环境保护。支持以退耕还林、封山育林和天然林保护为重点的生态建设，分税制财政管理体制改革后的1995年至2007年省级林业支出达174亿元，占同期财政支出的4.3%，贵州森林覆盖率目前已提高到39.93%，近五年来年均提高1个百分点。2007年省级财政拨付的各项环境保护专项补助资金达到3.63亿元，主要用于全省的污染防治、污水处理、固废处理、环境监测能力建设等环保项目。同时，加大对地质灾害防治工作的投入力度。

4. 支持国企改革，促进中小企业发展。一是积极配合做好国有企业政策性关闭破产和改制工作。截至2008年6月，中央和省财政共投入26.3亿元用于企业实施政策性关闭破产工作，完成破产终结的64户，正在实施破产的34户，安置企业职工12万余人，累计核销金融债务32.7亿元。14

家国有大中型企业完成主辅分离和辅业改制，涉及改制单位189个，分流安置富余人员2.2万多人。完成国有中小企业改制2309户，改制面达到71%，涉及职工26.4万多人。二是支持国有企业分离办社会职能，切实减轻企业负担。实施了第二批中央在黔企业分离办社会职能工作，到2006年底已全面完成，共移交到地方政府管理的机构96个，中央财政下划经费补助基数2.4亿元。配合做好省属国有企业分离办中小学工作。省属企业分离办中小学涉及67户企业，移交的教师7992人，每年由省财政转移支付2.71亿元。三是支持中小企业发展。从2004年起，省财政安排了2000万元资金用于中小企业发展，2007年增加到6000万元，今后每年还要按20%左右的幅度递增，争取在“十一五”末达1亿元左右。到目前省财政已累计安排中小企业发展专项资金2.22亿元，共支持了761个项目。在财政的大力支持下，中小企业已经成为贵州省国民经济增长的一支重要力量。2007年，全省规模以上工业中中小企业实现增加值500亿元，同比增长20.5%，高于全省规

模以上工业实现增加值增速3.7个百分点，占全部规模以上工业的60%，主营业务收入、利润总额和税金总额分别比上年同期增长29.1%、45.2%和28.6%，撑起了贵州工业经济的半壁江山。

二、不断完善财政体制，缓解县乡财政困难

贵州经济总量小，人均财力水平低，农村贫困面大，加上各项经济社会事业发展的需要和政策性增支需求缺口很大，使原本紧张的财力更为困难。为此，贵州采取了多种措施缓解县乡财政困难。从1996年实施“以奖代补”激励政策和逐步加大对下转移支付政策以来，探索并走出了一条被实践证明行之有效的穷省、穷财政保工资、保运转、保稳定的路子。

1. 完善省以下财政体制，增强县乡两级财力。1980年，贵州实行的是“划分收支、分级包干”的财政体制，较好地体现了责、权、利相结合的原则，有效调动了各级当家理财、增收节支的积极性。从1985年开始，贵州先后实行了



“划分税种,核定收支,分级包干”、“收入递增包干”、“上解递增包干”、“定额上解”、“总额比例分成”、“超基数增长分成”、“定额补助”等多种形式的包干体制,总体上促进了各级财政收入的稳定较快发展。1994年国家实行分税制财政管理体制后,贵州在认真做好事权和支出划分、按税种划分各级收入范围、确定收支基数的基础上,又从促进区域协调发展,促进建设和谐社会角度,多次对省以下财政管理体制进行了调整和完善,省、地、县三级政府逐步建立了分税制财政体制,进一步调动了各级发展财源、聚财生财的积极性。在新的管理体制下,“增收节支”、“量入为出,量力而行,收支平衡”和“有序安排,保证重点”等财政工作原则得到较好贯彻。

2. 实施“以奖代补”政策。加大对财政困难县的各项转移支付补助力度,针对经济发展缓慢、财力有限、难以保基本工资发放和保机构运转的财政困难县,建立有奖有罚的激励机制和约束机制,变事后补助为事前借款的省对下转移支付办法。经过不断探索和完善,贵州基本形成了按人均可用财力、财政供养人数、政策性减收因素,采用公式法分配转移支付资金的办法。1996—2007年,省财政“以奖代补”转移支付累计达115.61亿元。同时,积极实施缓解县乡财政困难的政策,1997—2005年省财政对各地县安排困难补助42.17亿元,2005—2007年安排缓解县乡财政困难转移支付85.75亿元。“以奖代补”和缓解县乡财政困难政策的实施,确保了财政困难县基本工资的正常发放和机构的正常运转,解除了县级政府抓经济工作的后顾之忧,促使财政困难县变压力为动力,把工作的重点和主要精力放在发展经济和财源建设上,靠发展来解决财政困境,增强自身的“造血功能”,

逐步走出“越穷越落后、越落后越穷”的恶性循环。财政困难县的收支矛盾有了一定程度的缓解,不仅摆脱了全省一度有70%的县不能按时发放基本工资的困境,而且有相当一部分县实现了超收并逐步消化以前年度欠发的工资、财政赤字和兑现拖欠的专款。

3. 实施“两保一挂”、“财政平衡奖”、“消化赤字奖”、“扶持县级财政收入上台阶”等一系列财政激励措施,促进县域经济持续快速发展和财政增收,不断增强县级财力。1996—2007年,省财政兑现财源建设上台阶县奖励7771万元;1999—2007年兑现经济强县奖励3900万元。这些政策的实施,转变了县乡级政府理财思路,使加快经济发展成为共识。县级财政也从发放工资难的困境中解脱出来,集中精力做大经济和财政“蛋糕”。

三、推进财政改革,强化财政管理

1. 推进预算管理制度和国库支付制度改革。从2000年开始,贵州在省级进行部门预算改革试点,2006年全面推开,部分市(州、地)、县也相继开展了改革试点。通过实施部门预算,改变了多年来贵州财政预算不够规范的问题,减少了预算追加,预算约束力得到明显增强,避免了年终突击花钱现象,支出进度趋向均衡,重点项目建设得到保障。同时,继续推进国库集中支付制度改革,省本级所有一级预算单位全部纳入改革范围,全省9个市(州、地)级财政部门全部开展了国库集中支付改革,35个县启动了此项工作。

2. 全面实施政府采购。贵州全省政府采购范围不断拓展,采购规模不断扩大。采购范围由传统的货物类采购扩大到工程类和服务类采购。政府采购资金构成日趋多元化,从最初的

预算内安排的资金,扩展到包括预算内外资金、自筹资金,以及银行贷款在内的各种资金,2007年全省政府采购规模达到36亿元,资金节约率均在10%以上。同时,以《政府采购法》为核心,强化了制度建设,加强了监督管理。编制政府采购预算和计划,部分实现了计划采购、规模采购。

3. 农村税费改革从根本上减轻了农民负担。2004年取消了除烟叶外的农业特产税,2005年全面取消了农业税,终结了传统的农业社会赋税制度,为农村由传统税制向现代税制过渡奠定了基础。同时,全省乡镇行政编制精简了12%—16%,精简分流乡镇财政供养人员20%;全省行政村(含居委会)精简了5458个,减少20.3%,农村党群干群关系不断得以密切,农村工作基础不断得到增强。

4. 积极配合其他各项改革。一是积极支持粮食流通体制改革,为全面完善贵州粮食市场打下了基础。二是配合有关部门深化住房制度改革,推动了全省房产市场的发展。三是继续为国有企业改革服务,做好企业国有资产产权登记、资产评估、授权经营、股权管理等基础工作,逐步建立企业资产与财务统一管理的新体制。四是改革和完善社会保障制度,认真落实中央“两个确保”和“一个低保”政策,在确保职工基本养老金和国有企业下岗职工基本生活费及时拨付的基础上,逐步增加城市居民最低生活保障资金投入,建立了农村最低生活保障制度,并加强社会保障资金管理,为维护社会稳定起到了积极作用。五是积极推进金财工程建设,市、县国库集中支付系统广泛应用,启动了全省县级财政部门的局域网建设。

(作者为贵州省财政厅厅长)

责任编辑 戴开成