

构筑直接高效的财政管理模式

■ 陈先森

为减少管理层次,理顺分配关系,缓解县乡财政困难,促进全省经济又好又快发展,安徽省积极推进和完善省以下财政体制改革,不断取得新的突破。

2004年,安徽省开始实行省直管县财政管理体制,即省管17个市、57个直管县,市管市辖区和4个非省财政直管县。对于省直管县,省财政在体制补助(上解)、税收返还、转移支付、财政结算、专项补助、资金调度、工作部署等方面直接管理到县。在收入划分方面,2004年调整和完善所得税收入分享改革方案,除少数企业所得税和彩票个人所得税由中央和省分享外,其他所得税全部按属地原则由中央、省和县市统一按60%、15%和25%的比例分享。除所得税省级分享15%以外,省以下没有再层层划分和分享其他税种,财政收入划分相对清晰,分配关

系较为简单。在体制补助(上解)方面,与中央分税制改革时新老体制双轨并行相衔接,省对各市以1993年为基期年,按市应上解省或省应补助的数额,作为各市体制上解(补助)基数,对上解市实行逐年递增上交,递增率5%。从2002年起,将相对固定的省对下农村税改转移支付、调资转移支付、财力补助、结算补助等并入体制补助基数,同时取消县级5%递增上交。在税收返还方面,对于增值税和消费税,省对各市、县按基数加增长返还,其中增长返还为上划“两税”增长率的1:0.15。对于所得税,省按基数返还。

理清思路 不断完善省以下财政体制

安徽省以省直管县财政体制改

革为突破口,不断完善省以下财政体制。

1. 权责统一,把明确省市县管理责任作为省直管县财政体制改革的基本原则。要求市级财政继续对县财政指导、支持和监督,县级财政彻底打消依赖思想,自力更生、自主发展、自求平衡。省、市、县财政各自承担相应的管理责任,共同支持县域经济加快发展。

2. 明确目标,把促进县域经济加快发展作为省直管县财政体制改革的根本任务。按照“立足当前、着眼长远、统筹兼顾、积极稳妥”的原则,明确省直管县财政体制改革的主要目标是促进县域经济持续快速健康发展,财政收入稳定增长;确保县乡工资正常发放和机构正常运转,逐步实现县域基本公共服务均等化;

支出账户,委托当地银行或非银行金融机构统一代为发放。

采购统办。凡纳入政府集中采购目录的各项采购支出,由乡镇提出申请,经县(市)政府采购管理机构审核后,交县政府采购中心集中统一办理,采购资金由县(市)财政直接拨付供应商。

经过各级财政和相关部门的共同努力,乡财县管改革取得了较好成效。

一是推进了依法理财,规范了乡镇财政管理,增强了乡镇预算的约束力,严格了财政财务收支审批程序,从源头上杜绝了截留、挪用、坐支等问题的发生,提高了财政资金的使用效益和财政收支的透明度。二是保证了工资的及时足额发放,维护了基层政权的正常运转和稳定,促进了乡镇经济社会发展。三是遏制了乡镇债务的进一步膨胀,加强了乡镇债务的管理,防范和降低了财政风险。四

是促进了乡镇政府职能转变,增强了依法行政意识,提高了乡镇政府决策的科学性、合法性,将有限的财力更多的投向公共服务领域,有效遏制了“形象工程”和“政绩工程”。五是进一步规范 and 细化了县乡各自的事权和财权,并通过向乡镇倾斜财力和实行增收激励政策,调动了乡镇增收节支的积极性。

(作者单位:吉林省财政厅)

责任编辑 戴开成

县乡政府债务有效控制并逐步降低到合理水平。

3. 提高效率,把减少财政管理层次和理顺分配关系作为省直管县财政体制改革的核心内容。省财政在体制补助(上解)、税收返还、转移支付、财政结算、专项补助、资金调度、工作部署及联系等方面直接到县,建立省以下直接高效的财政运行机制。同时,为适应省直管县财政体制的要求,2004年以来进一步理顺省以下财政分配关系,调整和完善了所得税收入分享改革办法,彻底打破按企业隶属关系分享所得税,按照中央60%、省级15%、市县25%的比例统一分享所得税收入。出台了支持市县区划调整的财政政策;理顺了市辖区和非省直管县财政分配关系,市级财政统一管理非省直管县和市辖区财政体制;深化县乡财政体制改革,进一步明确县乡财政支出责任和收入范围,从体制上确保乡镇工资正常发放、机构正常运转和乡镇财政职能的稳定。

4. 激励约束,把调动县级财政的积极性作为省直管县财政体制改革的政策导向。为防止县级财政产生依赖思想,在合理确定县级基本支出最低保障线的基础上,建立对县级财政的激励约束机制。省财政明确规定,县级一般转移支付资金只增不减,县级税收收入比上年增长的部分,按增收额的20%奖励发展资金。“十一五”期间,省财政对财政总收入年均增幅不低于15%,到2010年财政总收入规模达到或超过10亿元,税收收入平均增幅均不低于财政总收入增幅的县(市),每年奖励发展资金1000万元。既鼓励各县加快发展,壮大财政经济实力,尽快形成一批财政经济强县,又保证财政困难县基本支出需要,确保工资正常发放和

机构正常运转。

5. 加大支持,把提高县乡财政的保障能力作为省直管县财政体制改革的前提条件。省财政在尽量减轻县级财政负担的同时,进一步加大对县级财政的支持力度。继停止县级财政体制递增上解后,取消县级粮食风险基金筹集任务,减免部分县级农业综合开发土地治理项目有偿资金债务、世行项目有偿资金债务、县乡财政借用省级财政周转金和专项资金的借款。2004年,省财政进一步减轻了县级财政在配套资金、出口退税等方面的负担。2005年,结合落实中央财政“三奖一补”政策,省财政积极实施县乡财政振兴工程,出台了包括建立规范的市级转移支付制度、产粮大县奖励、山区县生态保护专项转移支付、化解债务奖补、撤并乡镇补助等11项支持政策。

6. 加强管理,把规范县级财政收支行为作为省直管县财政体制改革的保障措施。为加强对县级财政的管理和监督,省财政采取了一系列配套措施:一是全面推进乡财县管改革。在“预算管理权、资金所有权、财务审批权”三权不变的基础上,对乡镇实行“预算共编、账户统设、集中收付、采购统办、票据统管”,由县财政直接管理和监督乡镇财政收支,堵住乡镇财政管理上的漏洞。二是严格控制县乡新增财政供给人员。县乡新增财政供给人员必须报省人事厅、省编办和省财政厅共同审批,从源头上严格控制。三是积极化解县乡政府债务。按照清理清查、分类处置、激励约束、健全机制、综合治理的思路,进一步清理核实化解县乡政府债务,加强对举借新债的管理与监督,使县乡政府债务规模降到合理水平,逐步建立举借有度、化解有方的政府债务管理机制。2005

年,全省选择了10个县开展化解县乡政府债务试点,并在2007年全面推开,省财政对积极清理、核实、化解政府债务工作成效明显的县(市)予以奖励。四是建立县级财政预算审查制度。从2004年起,省财政每年选择部分县实施预算审查,对县级预算安排不符合要求的,要求其按规定程序进行调整,从源头上加强对县级财政收支的管理与监督。五是从省财政厅选派省直管县财政联络员对口联络相关市县。从2004年起,厅机关选派57名处级干部对口联络57个省直管县(市),进一步掌握县级财政的真实情况,加强省与县之间的工作沟通和联系。

直接高效 省以下财政体制改革成效初显

通过实施省直管县财政体制改革及一系列配套改革,进一步理顺了省以下财政分配关系,简化了管理层次,初步构筑了省以下以省、市(县)两级财政管理为主的更为直接高效的财政管理模式,取得了明显成效。

一是促进了县域经济加快发展。实行省直管县财政体制后,各地积极适应改革的要求,大力推进体制创新和结构调整,积极培育新的经济增长点。招商引资、工业园区建设等均呈现较为强劲的发展势头,经济活力明显增强,财政收入稳定增长,涌现了一批财政经济强县。2007年全省61个县(市)完成财政总收入247.8亿元,年均递增31.3%,高于全省财政收入增幅3.3个百分点。财政总收入5亿元以上的县17个,而2003年最高的县才4.1亿元。

二是提高了县级财政保障能力。随着财政收入的快速稳定增长和省

财政财力性补助力度的加大,县乡财政保障能力显著提高。2007年,省对县级财力性补助214亿元,比2003年增加了2.5倍;县级人均可用财力比2003年翻了一番多。

三是增强了县级自我发展的意识。实行省直管县财政体制后,为避免各县滋生依赖思想,省财政出台的各项配套措施,在体现规范与公平的同时,注重激励与约束,县级既有动力也有压力,促使县级将注意力最大限度地集中到加快发展、加强管理上来。形成了县财政自身发展越来越快,其从省直管县财政体制中获益就越大良性循环。

四是提高了财政管理效率。实行省直管县财政体制前,省以下财政管理层级过多,增加了行政成本,财政管理效率较低。中央、省支持县乡发展的政策、资金、项目等容易出现截留挪用现象,影响了财政分配的效率。实行省直管县后,减少了管理环节,促进了资金、项目落实到位,并显著提高了行政效率。

五是提高了财政管理水平。通

过县级预算审查和选派省直管县财政联络员等制度,进一步加大了对县财政的指导、管理和监督力度,摸清了家底,发现了管理中的薄弱环节,有针对性地出台了各项财政管理办法和措施,提高了县级财政的管理水平。

体制改革应注重科学指导

一是必须建立直接高效的管理体系。管理体制对管理效率的高低具有决定性作用。目前我国实行的是五级政府、五级财政的管理体制,随着社会主义市场经济的发展,政府职能的转换,这种财政管理体制在一定程度上制约了管理效率的提升,也影响了经济和社会的发展,成为解决县乡财政困难的制约因素。省直管县财政体制改革的推行、“乡财县管”改革,正是为了探索建立省以下直接高效的财政管理新模式。

二是必须实行激励与约束并举。衡量财政体制和财政政策优劣的客观标准,应当是看其是否能够充分调

动各级政府增收节支的积极性。但是也要特别重视建立激励约束机制,既要充分调动各级政府自力更生、自我发展的积极性,又要防止盲目发展、恶性竞争;既要加大支持力度,又要防止在体制上养懒汉。

三是必须做到加大支持与加强管理并重。解决县乡财政困难,在体制既定的情况下,加强管理尤为重要。一方面要加大对县乡财政的支持力度,另一方面,要加强对县乡财政的管理和监督。否则,再大、再多的支持也只能是事倍功半。

四是必须坚持统一完整和分类指导相结合。财政体制一经确定,就应保持相对稳定,不能因某一地区、某一时期的特殊问题而对财政体制进行个别调整。但是具体到每个地区、每个县乡,因为经济发展水平、财政困难程度的不同,就不应用“一刀切”的办法解决县乡财政困难,应在具体财政政策上坚持区别对待、分类指导。

(作者单位:安徽省财政厅)

责任编辑 周多多

PHOTO NEWS

图片新闻



山东山亭: 农业机械化水平显著提高

2008年以来,山东省枣庄市山亭区共发放140多万元财政补贴用于当地农户购置手扶拖拉机、联合收割机等农业机具。这些农机的投入使用,有效提高了该区农业劳动生产率和机械化作业水平。图为在农机具发放仪式上,购机农户面对崭新的机具喜笑颜开。

(李宗宪 李芳 摄影报道)