

# 陕西建立和完善以奖代补转移支付制度的实践

刘维隆

**为**切实缓解县乡财政困难,中央财政从2005年起实施“三奖一补”激励约束政策,其核心是调动地方缓解县乡财政困难的积极性,增强发展县域经济的主动性,并促进省以下财政体制的完善。陕西省在财政部的大力支持下,积极落实“三奖一补”政策,并完善以奖代补转移支付制度。

## 建立激励与约束并举的以奖代补制度

近年来,在各县区保证县乡干部职工当年工资足额发放、保证当年预算收支基本平衡的前提下,陕西省财政对县区地方税收收入增长情况、地方财政收入上台阶情况、市县财政收支平衡和消化财政赤字情况分项进行绩效考核,根据县区财政状况分类建档设定奖励标准。对县区地方税收收入增长的、地方财政收入上台阶的、实现当年财政收支平衡或消化了财政赤字的进行奖励,而对财政赤字增加的县区给予扣罚,以期调动市县发展经济、做大财政收入“蛋糕”、加强财政收支管理、实现收支平衡的积极性。

中央财政“三奖一补”政策犹如一场“及时雨”,为陕西提供了难得的发展机遇和有力的政策指导,给缓解县乡财政困难工作和以奖代补转移支付制度建设注入了新的活力和动力。根

据财政部和省政府关于缓解县乡财政困难的意见,参照财政部“三奖一补”办法,陕西财政针对缓解县乡财政困难过程中存在的市级帮扶力度小、县级财政供养人员增长较快以及工资拖欠严重等实际,决定对财政困难县财力增加的、各县区中财政供养人员增幅低于全省县级增幅的、消化了陈欠工资的以及部分中央和省确定的产粮大县给予奖补,而对财政供养人员增长过快的给予扣罚。“三奖一补”转移支付在鼓励县区发展的同时,将控制和化解县乡财政历史包袱引入了考核范围,引导市县不但要重视发展,而且要重视解决历史遗留问题。2005、2006年,中央下达的“三奖一补”资金和省财政配套的转移支付资金共计18.99亿元。

在积极落实“三奖一补”政策同时,陕西探索完善省以下财政体制。一是扩大了省市县共享收入范围,将全省增值税(25%)、营业税、城镇土地使用税、房产税和资源税作为省市县共享收入,省与市县统一按30:70比例分享。二是所得税维持原分享办法,留地方部分省与市县继续按50:50比例分享。除上述收入外,其他税收作为市县收入,省财政不参与分享。三是为减轻市区财政压力,将3个市的递增上解改为定额上解;将原省级集中的上划

“两税”返还0.15部分下放市县,市区“两税”返还按比重法分配当年增量。四是建立增收激励政策,针对市区财政状况,对省级集中市区的共享收入净增量,按不同比例对市区予以返还,调动市区组织收入的积极性。

“三奖一补”政策和省以下财政体制的完善,使陕西省市县财政状况大为改观。一是财政收入快速增长。近几年,全省地方财政收入年均增长27%,比2000-2003年的年均增幅提高了11个百分点。二是财力水平明显提高。2006年,全省按财政供养人员计算的县级人均财力为2.3万元,较2003年增加了1万多元,提高了86%。全省107个县区中,人均财力在2万元以上的县区增加到58个,比2003年增加了46个,县级财政保障能力明显增强。三是陈欠工资全部消化。通过省、市、县三级共同努力,2005年全省当年消化历史陈欠工资9亿元,2006年消化4.4亿元,经过两年努力,全省2000年以前年度累计拖欠的13.4亿元欠发工资全部消化,基层干部一致称好。四是赤字大幅减少。县级财政赤字从2003年的17.98亿元减少到2006年的11.54亿元,减少了35.82%。全省当年财政收支平衡县从2003年的58个增加到2006年的92个,财政收支平衡县占全

省县区的比重达到86%。此外,财政供养人员过快增长趋势得到初步控制,粮食产量也保持了稳定增长。

### 困难初步缓解 诸多挑战犹存

几年的实践证明,以奖代补制度的实施不但提高了市县财力水平、消化陈欠工资和财政赤字,更重要的是,它改变了市县坐等上级补助的传统观念,使工作绩效的理念深入人心,改变了市县传统的重收入、轻支出,重分配、轻管理的工作模式,建立起了一种以工作绩效为导向引导市县发展的长效机制,为市县财政经济发展安上了一个永不停歇的动力装置,对市县发展产生积极而深远的影响,财政困难得到初步缓解。但仍面临着诸多挑战:

一是随着社会转型和建设新农村、构建和谐社会等各项改革政策的陆续推出,经济社会发展对财政资金的需求日益增加,公共财政的保障范围越来越大,社会各界对财政的期望值也越来越高,各级财政面临新的支出压力和挑战。

二是随着县乡财力增加,加强支出管理成为必然要求,要调整和优化支出结构,使财政资金投向准确、管理规范、效率提高。

三是县区财力保障水平依然偏低。近年来,陕西省县乡财政收入保持了较快增长,但主要得益于陕北部分县区能源产业受价格拉动和产量增加带来的超常增长,以及部分有色金属行业发展的带动,县域间经济、财政发展水平差异较大。从总体上看,同东部沿海发达地区相比,陕西财政收入总量和人均财力水平仍然偏低。2006年,全省人均财力在2万元以下的还有49个县,占县区总数的46%。

四是县乡财政供养人员规模与市场经济的要求以及县级财政供给能力相比仍然偏大。

五是政府债务负担沉重,已经或将成为县乡财政面临的主要风险。

### 完善体制机制 激发市县活力

解决上述问题,要切实履行公共财政职能,提高公共财政解决县乡经济社会发展中突出矛盾和问题的能力,关键在于建立健全能够充分调动各方面积极性,加快建立县域经济社会发展的长效机制和制度保障。为此,2006年,在深入调查研究和广泛征求各方意见的基础上,陕西结合实际将中央财政“三奖一补”政策充实细化为省对市县“三奖三管六保障”激励约束考核办法和省对市县化解“两政一教”政府债务激励考核办法。通过体制创新,政策引导,激励约束,上下联动,充分激发县域经济的内在活力和动力,消除“等、靠、要”的依靠思想,增强市县自我发展能力,提高公共财政对经济社会各项事业的保障水平。

省对市县“三奖三管六保障”激励约束考核办法是一个囊括“收、支、管”在内的综合性考核办法。包括省对县区激励约束考核和省对本级激励约束考核,共设置了17项考核指标。其中,促进县域经济发展的“三奖”考核,即对县区地方税收收入增长、地方财政收入上台阶和产粮大县进行考核奖励,主要着眼于促进县域经济发展,加大了对县区增加税收收入以及收入上台阶的奖补力度,强化激励功能,调动县区加快城乡经济发展,努力做大经济财政“蛋糕”;强化财政管理的“三管”考核,即对县区控制财政供养人员增长情况、控制和消化政府债务情况、财政收支平衡和消化财政累计赤字情况进行考核奖罚,主要着眼于解决制约县乡财政状况改善的财政供养人员规模偏大、增长过快、财政赤字和政府债务负担沉重等突出问题,引导县区积极控制和化解所面临的财政风险,改善财政运行环境;“六保障”考核,即对市县是否按照中省要求落实支农、教育、社保、卫生、乡村组织运转和政法等六项重点

支出的经费保障职责进行考核奖罚,该项考核主要着眼于落实科学发展观,支持构建和谐社会,促进县乡财政从“吃饭型”财政向公共财政制度转型。对本级考核,主要着眼于夯实市本级对县区的支持和监管责任,实现省市县三级联动,共同促进县域经济发展,共同加强财政管理,共同推动各项财政改革,共同落实各项重点支出经费需要。

省对市县化解县乡“两政一教”政府债务激励考核办法是一个化解县乡政府债务的专门办法。“两政一教”债务,就是县乡政府因基层政权建设、基层政法机构建设和农村义务教育而形成的债务。其内容可简要概括为“一奖、一补、一罚”。“一奖”,即省财政在锁定上述债务余额的基础上,对县区政府当年化解的“两政一教”政府债务数额,区分财力状况,按一定比例给予奖励;“一补”,即对以前债务控制较好和化解力度大,成效显著但财力比较困难的县,省财政给予一次性补助;“一罚”,即对在化解政府债务工作中弄虚作假、虚报瞒报、骗取、套取上级奖励补助资金以及截留挪用奖补资金的县区,省财政将加倍扣回奖补资金。

通过实施上述办法,力争使全省县域经济得到快速发展,综合实力显著增强,县乡财力水平显著提高;公共财政体制更加健全,机制不断完善,县区之间财力差距进一步缩小,逐步实现基本公共服务均等化,支农、教育、社保、卫生、政法等重点支出得到有力保障;政府债务得到有效控制,债务风险控制警戒线以内,“十一五”末基本化解县乡“两政一教”债务,历史欠账得到有效缓解;经过3-5年努力,基本消化现有财政累计赤字,“十一五”末争取县县无赤字;严格管理人员编制,控制财政供养人员过快增长,全省财政供养人员增速稳定在省控线以下。●

(作者为陕西省财政厅厅长)

责任编辑 赵军