

充分发挥转移支付作用 切实提高公共服务能力

■ 陈先森

2007年以来,安徽省各级财政部门坚持以科学发展观为统领,着眼于推进实现跨越式发展、构建和谐安徽,确立了以人为本的公共财政理念。按照逐步缩小地区间财力差距,努力实现基本公共服务均等化的总体目标,2007年安徽省财政在规范省对下专项转移支付的同时,加大了对市县特别是困难地区的支持力度。2006年除专项转移支付外,省对下一般性转移支付比2005年增加3.5亿元,2007年比2006年增加20亿元,加上实施12项民生工程省安排补助市县的资金,中央财政对安徽省的一般性转移支付增量全部用于了市县,促进了地区间经济的均衡发展。

统筹兼顾 全面推进省对下 转移支付

安徽省财政在每年增加财力有限、调控能力有限的情况下,为把中央一般性转移支付的增量全部用于市县做出了最大的努力。为充分体现省委、省政府对市县的关心和支持,更好地促进区域经济协调发展,省财政一般性转移支付资金分配坚持了以下原则:

(一)统筹兼顾省与市、县两级的财政分配关系。近年来,随着中央对中西部地区转移支付数额的大幅度增加,安徽省财政转移支付资金占地方财政支出的比重逐年上升,一部分

县达到60%左右,有的县更高。因此,转移支付资金在安徽省经济社会事业发展中具有举足轻重的作用,必须科学合理安排,统筹兼顾省与市县利益。既要注重发挥省级宏观调控作用,又要注重增强基层的保障能力,调动市县政府主动理财的积极性。2007年,省财政在一般性转移支付分配方法上,建立了与财政部基本接轨的以标准财政收支为基础的转移支付制度,使安徽省一般性转移支付朝着规范化、科学化方向又迈进了一步。新制度的实施减轻了各地跑省、跑厅的负担,引导大家把精力、时间集中在研究工作上,避免了省级大包大揽的做法,增强了市县政府的支出管理责任。在一般性转移支付的覆盖范围上,在确保资金分配公平、公正和规范的基础上,使更多的市、县能够享受到一般性转移支付。

(二)统筹兼顾57个直管县与15个县改区及4个非省直管县的关系。新的一般性转移支付制度既着力规范省与市县的财政分配关系,又注意统筹兼顾省直管县与县改区及非省直管县的关系。在继续加大对省直管县的支持力度的同时,保护和调动县改区和非省直管县的积极性。考虑到实行省直管县财政体制以来,有的县改区财政确实比较困难,2007年省财政将15个县改区和4个非省直管县与57个省直管县平等对待,一视

同仁,统一标准计算一般性转移支付资金,省市共同努力,确保财力分配向困难地区倾斜。

(三)统筹兼顾财政运行中的突出矛盾。对增值税转型改革试点和接收省属企业分离办社会等政策性减收增支因素给予适当补助。一是对5个实行增值税转型改革试点的市财力减收给予适当补助。2007年安徽省在合肥、芜湖、马鞍山、蚌埠、淮南5市实行增值税转型改革试点。按照“增量抵扣”政策,初步测算,5个市财政减少收入5.6亿元,相应减少财力1.4亿元。根据中央财政一般性转移支付计算办法,结合安徽实际,对5个市本级因此而减少的财力按比例予以适当补助;对5个市所属各县因此而减少的财力作为减项纳入标准财政收入计算。二是对接收省属企业分离办社会人员的市适当增加专项补助。考虑到有关市因接收省属企业分离办社会职能带来的财政支出压力较大,2007年从一般性转移支付资金中两次安排专项资金,对接收省属企业分离办社会人员的市适当补助。

切实管好用好转移支付资金

2007年省对市县一般性转移支付资金下达后,各地反响热烈。一般性转移支付资金在均衡地区间财力差距、提高基层财政公共服务能力、

缓解财政支出压力、加快财政支出进度等方面发挥了重要作用，成效明显。但仍有部分市县存在资金拨付进度慢、配套资金不落实、资金使用不当等问题，应进一步管好用好一般性转移支付资金。

(一)落实配套资金。2007年安徽省实施12项民生工程、建立非义务教育阶段家庭困难学生资助体系等项目，虽然省财政承担了绝大部分资金，但为强化市县政府支出责任，加强资金管理，也要求市县配套少量资金。为解决地方配套压力大的问题，2007年省财政在测算分配一般性转移支付时，将实施民生工程配套资金、规范津补贴资金、计划生育配套经费、廉租房建设补助等需要市县配套的资金全额计入专项标准支出，使困难地区通过享受一般性转移支付和自身努力，逐步提高公共服务能力。但从民生工程督查反馈的情况看，有的市县配套资金仍不落实。这就需要地方各级财政提高认识，虽然市县配套资金较少，但正是这些少量配套资金的落实，避免了省级大包大揽，强化了市县政府的责任，加强了项目资金的管理，从而实现民生工程的整体推进。因此，一般性转移支付资金首先要用于落实民生工程配套资金，并统筹安排好规范津补贴、灾后重建等支出，切实将惠民惠农政策不折不扣地执行到位。

(二)加强资金管理。一般性转移支付主要是弥补财政困难地区的财力缺口，均衡地区间财力差距，实现地区间基本公共服务能力的均等化。虽然没有明确、固定的用途，但一般性转移支付体现了上级政府的政策意图，必须严格按照政策意图和使用要求，管好用好纳税人的钱。一般性转移支付要优先安排民生工程配套，重点保障科技、教育、“三农”、计划生

育、社保及环保等方面的支出。省财政将加强对资金使用的监督检查，有关县的联络员要加强对联络县的督促检查，防止截留、挪用资金，不按规定用途违规使用资金，尤其要坚决杜绝将一般性转移支付资金用于建楼堂馆所、高标准修建办公楼、开发区建设贴息奖励等。上述现象一经发现，将相应扣减其下年度一般性转移支付资金。此外，各地要将一般性转移支付资金列入政府预算，主动接受同级人大监督，促进一般性转移支付资金管理的法制化。

(三)加快资金拨付进度。2007年省财政增加的20亿元一般性转移支付资金已分别于8月和11月初全部下达各地，在时间上比往年大为提前，并从2007年起，列入省对市、县体制补助基数，为加快支出进度创造条件，更好地发挥资金的使用效益。但从目前的情况看，一般性转移支付资金使用拨付偏慢，直接影响支出进度。个别地方省财政往年下达的调资转移支付资金仍未支付，2007年下达的一般性转移支付资金也迟迟没有安排。对新增的一般性转移支付资金，财政部门要及时按照政策要求和使用方向，结合本地实际，分轻重缓急尽快安排相应支出项目，切实加快拨付进度，防止年底突击安排，严禁形成新的结转。

(四)强化跟踪问效。一般性转移支付资金是人大、审计监督的重点，各级财政部门都要高度重视资金的使用管理。安徽省财政将组织对一般性转移支付资金使用的监督检查工作，了解资金使用效果，督查12项民生工程等配套资金落实情况，并将督查情况作为以后分配一般性转移支付资金的一项依据。市县财政部门要科学安排一般性转移支付资金，促进基本公共服务均等化，缩小区

域间财力差异。同时，对一般性转移支付资金安排的项目加强跟踪问效，不能一拨了之。特别是用于民生工程配套的资金，属于工程类的，必须对项目资金使用的各个环节进行监督检查，切实避免截留、挪用资金现象的发生。发给个人的，必须兑现到当事人手中，发给农民的，要通过“一卡通”发放。

进一步完善一般性转移支付制度

十七大报告强调，要加快形成统一规范透明的财政转移支付制度。安徽省财政厅将进行“转移支付制度”专项课题研究，促进转移支付制度更加统一、规范、透明。

(一)围绕主体功能区建设，进一步完善一般性转移支付制度。十七大报告明确提出“围绕推进基本公共服务均等化和主体功能区建设，完善公共财政体系”。目前，安徽省财政厅已正式成立了“主体功能区划分对财政的影响”专项课题研究组，深入研究主体功能区的划分对财政政策包括转移支付制度的深远影响，根据主体功能区的设计进一步调整一般性转移支付的分配因素。

(二)明确政策导向，以标准财政供养人员作为计算一般性转移支付的依据。安徽省现行的一般性转移支付办法，是以2005年各地上报的信息库人员为基础计算的。今后，为进一步明确政策导向，鼓励各地节编减人，省对下一般性转移支付要以客观因素计算各市县的标准财政供养人员，改进标准财政供养人员计算模型，科学、合理地确定各市县标准财政供养人员，并以此作为一般性转移支付的计算依据。

(三)着眼于规范管理，推进转移支付制度的公开、透明。2007年省对下一般性转移支付规模成倍增加，

财力匹配事权 建设和谐广西

■ 李杰云

我国区域经济发展的严重不平衡,已导致地区间财政保障能力的巨大差异,进而导致各地政府在提供诸如教育、卫生、社会保障、道路、城市公用设施等基本公共服务的能力上存在严重的不平衡,不同区域间的居民享受着不均等的基本公共服务。党的十七大提出的围绕推进基本公共服务均等化,完善公共财政体系,以及完善省以下财政体制,增强基层政府提供公共服务能力等要求,为财政部门加快建立起统一规范透明的转移支付制度,合理划分事权,实现财力与事权匹配指明了方向。

基本公共服务均等化要求不同地区间的居民在享受政府提供的基本公共服务上能够获得大体均等的福利效用。尽管不同区域的经济水平会存在较大的差异,但不论居民身居何处,其个人所感受到的政府公共服务的效用不致存在太大的差别。各地政府是基本公共服务的提供主体,实现基本公共服务均等化的前提是各地政府拥有提供均等基本公共服务的财力保障,即要实现财力与事权的匹配。目前,由于区域间经济发展水平的严重不平衡性以及财政体制的不完善,政府间(包括纵向和横向)

财力与事权不匹配的问题比较突出。如,一些经济落后的地区自身财力较少,而承担的事权并未因此减少,导致一些事权无法正常履行;上级财政对下级财政的转移支付存在缺陷,总量不足,结构不合理;政府之间的事权划分不清,越是基层在事权划分上越是处于被动接受的地位等。

因此,要实现政府间财力与事权的相互匹配,以实现不同区域间基本公共服务均等化。首先,要合理确定不同级次政府的事权,明确划分各自承担的公共服务职责,这是实现财力与事权匹配的重要前提;其次,要进一步完善收入划分制度,根据区域间发展的不平衡程度来确定上下级收入分享程度,以增强中央和省级财政在调节全国及省辖区内财力不平衡的能力;最后,要通过建立合理高效的转移支付制度来实现财力与事权的匹配,确保不同经济发展水平的地区实现基本均等化公共服务。

近年来,广西壮族自治区财政按照财政支出重心下移和增加基层财政保障能力的要求,不断改进和完善财力与事权相匹配的财税体制。

1. 调整和完善自治区对下财政体制

转移支付制度。从2008年开始,安徽省财政将比照中央财政的做法,每年下发一般性转移支付办法,大力推进一般性转移支付制度的公开、透明,使各地进一步了解一般性转移支

分税制财政体制实施以来,在实现财政收入快速增长的同时,市县间财力差异不平衡的矛盾不断凸现,而自治区本级财政由于体制的先天性缺陷,收入不能随着全区财政收入的增长而同步增加,对于市县间财力不平衡问题的调节力不从心。为此,自治区人民政府自2005年起进一步改革和完善了自治区对下财政体制。在中央确定对广西分税制财政体制框架内,打破按企业隶属关系划分收入的做法,实行比较规范的分税制,以进一步规范和完善自治区、市、县(市)三级政府的财政分配关系,充分调动各级政府理财的积极性,在逐步增强自治区本级的宏观调控能力的同时,一方面取消享受一般性转移支付补助县(市)的原体制上,进一步增加财政困难县(市)的可用财力,同时规定各地级市不得再对所辖的县(市)重新确定税收分享比例,不得向享受一般性转移支付补助的县(市)集中财力;另一方面不断加大自治区对财政困难市、县(市)的转移支付力度,并整合专项资金大力支持县域经济的发展,努力做大财政“蛋糕”,切实缓解县乡财政困难。

2. 健全自治区对下的转移支付制

付办法,明确一般性转移支付政策取向,从而更好地发挥一般性转移支付的作用。

(作者为安徽省财政厅厅长)

责任编辑 周多多

覆盖范围扩大,下达时间提前。因此,各市县要统一认识,将财政资金及时安排、及时拨付,提高资金的使用效益,并结合2008年的“规范管理年”活动,推进建立统一规范透明的