

省管县(市)财政管理模式改革探索

湖北省财政厅●

2004年以来,湖北省在完善省以下财政管理模式方面进行了积极探索,结合乡镇综合配套改革,实行了省管县(市)财政管理模式改革,在促进县域经济发展、缓解县乡财政困难方面取得了初步成效。

省管县财政管理模式改革的主要内容

(一) 实施省直管县(市)财政体制,实现体制创新

此次改革,原实行省管的武汉市等17个地区继续实行省直接管理(含所属区),全省52个县(市)(不含恩施自治州所属的8个县市)全部改为实行省管的财政体制,合计69个省管单位。对市辖区,作为市级的一个整体单位对待,虽然在财政体制上未实行省直管,但在支持县域经济发展的省优惠政策上,仍视同县级单位给予扶持。改革的主要内容:一是改变省管市、市管县(市)的财政管理模式,暂不调整财政收支范围,但对不符合支持县域经济发展要求的市、县(市)收支范围划分,省财政予以规范和调整。即以2003年为基数,确保市、县(市)双方既得利益,由省直接计算到市(县)。从2004年起,全省所有市、县(市)财政体制统一按照《省人民政府关于进一步调整和完善分税制财政管理体制的决

定》等有关规定执行,市不再新增集中县(市)财力。二是省对下各项转移支付补助按照规范的办法直接分配到县(市)。省财政的专项补助资金由省财政厅会同省直有关部门直接分配下达到县市,同时抄送市(州)财政及有关部门。三是每年年终省财政按照财政体制和有关政策规定,将结算表格及相关结算对账数据直接下达到市、县(市),直接与县(市)财政办理结算,结算结果抄送市财政。四是各市、县(市)国库根据财政体制规定,直接对中央、省报解财政收入,同时,省财政直接确定各县(市)的资金留解比例,在资金调度上由省财政直接拨付到县(市)。五是2003年底以前的政府或财政部门举借的债务不再重新办理手续,由市、县(市)财政分别按规定归还省财政。到期不按时归还的,由省财政通过结算直接对有关市、县(市)扣款。从2004年起,各市、县(市)经批准举借的债务分别由市、县(市)财政直接向省财政办理有关手续并承诺偿还,到期后不能按时偿还的,由省财政直接对市、县(市)进行结算扣款。

(二) 改革完善一般性转移支付制度,建立激励机制,实现制度创新

实行省管县(市)财政管理模式,必须改革省对下转移支付制度,在解决县域之间财力均衡问题的同时,努

力促进县域经济社会的协调发展。为此,湖北省在坚持一般性转移支付资金分配和使用基本原则的基础上,优化了一般性转移支付结构。根据政策依据、测算因素以及政策目标和资金功能的不同,将省对县(市)的一般性转移支付分为均衡性转移支付、激励性转移支付和政策性转移支付三种形式。均衡性转移支付主要用于解决“吃饭”的问题,均衡县(市)财政之间的基本保障水平,实现公平优先的目标;政策性转移支付主要是保证党和国家的各项重大政策在县(市)得到全面贯彻落实;激励性转移支付主要是在保持已形成各县(市)财力基数的一般性转移支付资金存量不变的基础上,将一般性转移支付资金增量中的一部分作为激励性转移支付,建立激励机制,促进各县(市)县域经济快速发展,提高一般性转移支付资金的使用效益。对三类转移支付补助的具体分配和测算,坚持按照规范化与透明化的要求,采用因素法分配资金,纳入省及县(市)两级预算管理。

(三) 整合财政资源支持县域经济发展,实现管理创新

2003年10月,省政府批转了省财政厅上报的《关于发挥财政职能促进新型工业化和县域经济发展的意见》。各级财政部门大力整合各类财政资源,

进一步加大了支持县域经济社会发展的力度。一是制定和实施有效的财政政策,支持企业改革和发展。二是整合用于支持工业发展的各项财政性专项资金,按照新型工业化发展规划,运用市场机制,重点向支柱产业和高新技术产业倾斜。三是建立激励机制,促进县域经济和新型工业发展。在对73个县(市、区)调整和完善分税制财政体制省集中增量进行返还和对地方一般预算收入、工商四税增长给予激励性转移支付补助的同时,省财政安排专项资金对市(州)政府帮助和支持所辖县(市、区)大力发展县域经济以及“发挥财政职能促进新型工业化和县域经济发展”试点县(市、区)给予激励性转移支付并对招商引资成效突出的市、州、县(市)进行奖励,推进县域经济发展。四是积极为县域经济发展营造良好环境。省级财政安排1亿元资金,按与地方1:2配套的原则,以借款形式借给20个扩权县(市),支持建立中小企业信用担保体系,促进中小企业快速发展。县(市)上缴省级财政新增建设用地有偿使用费70%部分中,省财政将50%返还县(市)按规定用途使用。

(四) 加大乡镇综合配套改革,实现乡镇运行机制创新

近年来,在深化农村税费改革试点过程中,湖北省委、省政府始终坚持以改革促发展,把推进农村各项改革、解决制约农村经济社会发展的深层次矛盾和问题放在突出的位置,通过体制和机制创新,积极开展以乡镇综合配套改革为重点的农村综合改革。一是大力推进乡镇党政机构改革,明确乡镇党政机构职能,规范乡镇机构设置、精简领导职数、严格编制管理。二是稳步推进乡镇事业单位“以钱养事”新机制改革。遵循社会化、市场化的改革方向,整合机构,创新机制,变“养人”为“养事”,引入市场机制。构建服务主体多元化、服务行为社会化、服

务形式多样化,政府扶持和市场引导相结合、无偿服务和有偿服务相结合的新型农村公益性服务体系。三是积极探索社会保障办法,妥善分流富余人员。在大力精简机构、采取多种途径分流财政供养人员的同时,积极探索符合本地经济发展水平的社会保险办法,通过多种渠道筹措补偿资金,为乡镇事业人员办理基本养老保险,解决分流人员后顾之忧,维护社会稳定。四是在继续完善省管县(市)财政管理体制的同时,因地制宜,分类指导,改革和完善县对乡镇的财政管理方式。大力推行“乡财县管乡用”的财政管理方式,将乡镇财政收支纳入县级财政预算,实行国库集中支付、政府采购和票据县级统管。逐步完善乡镇财政所的管理体制和职能,不断完善和强化县乡财政监督管理。

缓解县乡财政困难初见成效

总体上看,省管县财政管理改革,实现了信息、项目、资金和管理直达县(市),有效缓解了县乡财政困难。

一是规范了省以下财政分配关系。在省管县财政管理模式下,县级财政体制和转移支付由省核定,市级财政不能再集中县(市)级财力,省级财政对县(市)财政的政策支持、资金补助得以及时落实到位,财政管理更趋统一和规范,透明度大大增加,充分调动了县(市)加强财政管理的积极性。

二是调动了县(市)发展经济的积极性,促进了县域经济的快速发展。省管县财政管理体制对原预算管理体制改革中不符合支持县域经济发展要求的市、县(市)收支范围划分进行了规范和调整。同时通过建立激励约束机制、返还省集中增量等调控方式,充分调动了县(市)大力发展县域经济做大财政“蛋糕”、分流财政供养人员做小财政供养系数的积极性,有效地促进了全省县域经济的快速发展。据统计,

2003—2005年,全省县级地方一般预算收入分别比上年增长10.8%、26.1%、19.3%;县级工商税收分别比上年增长13.6%、22.9%、20.06%。

三是财力进一步下移,县乡财政困难状况初步好转。在省管县财政管理模式下,结合中央缓解县乡财政困难政策,湖北省对县(市)支持力度不断加大,特别是对财政困难县的财力性转移支付力度进一步加大。2005年,省对下财力性转移支付总额达到297.37亿元(不含中央缓解县乡财政困难转移支付),比2004年增长19.8%,其中对29个国家、省扶贫开发重点县(市)的财力性转移支付达到61.27亿元,比2004年增长27.9%,有效地缓解了财政困难县(市)的困难状况,保证了县乡机关事业单位人员工资足额发放和基层政权正常运转以及农村义务教育等基本需要,推动了公共服务均等化进程。

四是加快财政资金拨解速度,提高财政资金使用效益。省管县(市)财政体制改革后,省对县(市)实行上划资金比例留解,专项资金调度由省直接拨付到县(市),减少了市级中间环节,每月的调度资金在上旬就能到达,专项资金当日到达,平均节省时间20天左右,极大地缓解了县(市)财政资金压力,提高了县(市)财政资金使用效益。

五是加强了省对县(市)的工作指导,提高了县(市)财政管理水平。省管县(市)后,各项财政政策、工作部署直达县(市),减少了中转环节,避免了信息传递过程中的政策口径曲解和工作延误,提高了行政效率。省财政在提高自身管理效率的同时,建立了财政工作联络组制度、县(市)级预算合规性审核制度和财政激励约束制度,加强上下沟通,及时反馈县(市)的实际情况,加强监督检查和指导,有效地促进了县(市)财政管理水平的提高。●