

权、使用权、会计核算和村民代表决定权不变的前提下，各村的收支活动由财政所统一核算，统一管理，村实行报账制，规范村财务收支行为。

4. 完善财政转移支付制度。要按照效率优先、兼顾公平的原则，继续完善省对县乡一般性转移支付办法，科学合理界定各县区可支配财力和基本支出需求，特别是基本支出需求，不仅要考虑工资性支出、基本公用经费，还要考虑县乡财政必须的专项支出，以及国家出台的提高县乡公安经费标准、农村义务教育“一费制”等支出。同时，在转移支付相关因素和权重指标的设计上要引进激励机制，以促进县乡发展经济，增加财政收入。要按照市场经济体制的要求，在明晰省、市、县三级政府间事权划分和财政收支范围的基础上，对体制外下达的专项资金或各类补助资金的分配，要按科学、规范的转移支付方法进行计算和分配，防止“一事一议”或人为分配，从而规范政府间的分配关系。同时，还要建立转移支付支出的评价监督与考核体系，促进支出管理和转移支付均衡效果的最大化，避免出现“补助越多、差距越大”的局面，提高转移支付资金的使用效率。

要完善省以下财政体制，必须规范和完善中央与地方的财政体制。今后，在明确政府间职能范围的前提下，要按照公共财政基本原则，合理划分和科学界定中央与地方以及地方各级政府间的事权，并以法律法规或规范性文件的形式确定下来，使事权与财权相统一，特别要解决好上级政府制定政策、下级政府“埋单”的问题。要适当调整中央与地方财政体制，赋予地方更多的收入份额。建议国家不再出台新的集中收入和财力的体制政策，并适时调整、增加地方政府的收入和财力份额。此外，要考虑赋予地方政府一定的税收立法权，地方可根据本地经济发展的实际情况，确定征收或减免一些不涉及全局的税种，充分利用税收对本地经济发展的调节作用。

(作者为辽宁省财政厅厅长)

完善省以下财政体制的 实践与探索

○ 李友志

1994年以来，湖南省以理顺关系、强化职能、规范管理、促进发展为主题，稳步推进财政改革，促使省以下财政体制日趋完善，支持和调控经济社会发展能力日趋增强，初步建立起了适应社会主义市场经济要求的公共财政框架体系。

1. 合理确定各级政府的收支范围。1994年，湖南省开始实行以分税制为核心的省以下财政体制改革。总的思路是比照中央对省的办法，维护市、县、乡的既得利益，合理划分各级财权与事权，确定收支范围。按照下管一级的原则，省只确定

市州一级的财政体制，原计划单列市不再实行财政单列；市州参照原省对县市的体制和分税制的原则要求，对县市同步实行分税制财政管理体制。

2. 适时调整县市财政体制。根据各地实际财力情况，适时适当调整省对部分县市的财政体制。1994年，对因粮食提价新增的农业税价差，省财政不再集中。1995年，先后采取四项微调措施支持市、县经济发展。一是对原实行递增上解的地市县，以1994年实际上解数定额上解不再递增；二是对人均财力在3000元左右、综合排名居后的20个县市给予体制补助；三是对原体制负担过重、库区贫困县以及因经济情况变化而影响财政的11个县市适当给予体制照顾；四是对因体制上解不递增而影响地市本级财力和财政比较困难的8个市州本级，适当调整财政体制。

3. 逐步建立过渡期转移支付制度。根据中央过渡期转移支付办法，1996年，湖南省开始制定实施过渡期财政转移支付办法。转移支付补助额由一般性转移支付额、民族优惠政策转移支付额和对贫困县转移支付额构成。一般性转移支付额主要参照各地标准财政收入和标准财政支出差额以及一般性转移支付系数计算确定；民族优惠政策转移支付额由民族县上划“两税”、税收返还及民族优惠政策转移支付系数确定；贫困县市转移支付额由按贫困县贫困人口及贫困县市转移支付系数确定。2002年，将一般性转移支付由1996年只计算到市州改为直接计算到县市区，对市州本级则单独作为一个单位计算考虑。同时，还单独考虑了民族地区、贫困县市和革命老区等因素。

4. 稳步推进所得税分享改革。2002年，按照中央所得税分享改革的总体要求，省与市州也实行了所得税分享改革。对大部分企业所得税和个人所得税在中央、省、市(州)三级之间按适当比例进行分享。在既定的分享范围和比例下，以2001年所得税实际收入数为基础计算各自分享额，对市州分享的所得税收入小于其实际所得税收入差额部分，省以此作为基数返还市州；反之，则由市州作为基数上解省。因所得税分享改革增加的收入，按照公平、公正的原则，采用规范的方法分配，对财政困难的市州实行转移支付。

5. 努力构建出口退税负担新机制。根据中央精神和“全面兑现、促进出口、统筹兼顾”的原则，2003年，比照中央办法，合理调整了出口退税机制，将增值税出口退税超基数部分，按省、市州隶属关系进行了合理分担。在具体操作上力求规范公平，全省统一政策、统一测算办法、统一数据来源，初步形成了省与市州“分担统退、分享与分担对称”的出口退税负担新机

制。

湖南省以下财政体制改革取得了多方面的积极成果，规范了上下级政府之间的分配关系，优化了经济发展环境；促进了地方经济的健康发展和财政收入的稳定增长，2004年全省完成财政总收入608.02亿元，是1994年的3.54倍，其间年均增长13.46%；增强了省级财政的调控能力，促进了市州的均衡发展，1994年省财政对市县转移支付规模仅79.47亿元，2004年则达到了301亿元，是1994年的3.79倍，年均增长14.26%，均等化服务水平稳步提高。

需要指出的是，湖南省以下财政体制尚不是完全的分税制，主要是因为从中央到地方各级政府之间的事权和财权划分不清，财权与事权脱节严重。特别是受分税制集权的影响，各级政府采取“保上紧下”措施，层层上收财力，导致县乡财政普遍比较困难。今后一个时期，湖南将牢固树立和认真落实科学发展观，增强财政体制改革的预见性、主动性和创造性，按照利益共享、风险共担、征管有序、运转高效、适当向县市倾斜的基本思路，结合落实中央财政“三奖一补”等缓解县乡财政困难有关政策，不断改革和完善省以下财政管理体制，促进各级财政的长期、均衡和可持续发展。

1. 坚持财权事权对等原则，规范各级政府收支范围。总的原则是先确定事权，根据事权定支出，根据支出确定各级政府应得的收入，而且必须以政府职能转变和公共支出要求为前提。要重点解决两个问题、理顺两个关系。一是解决“管什么”的问题，理顺政府与市场的关系。严格界定政府职责和财政供养范围，解决财政支出的“越位”与“缺位”问题。一方面遏制财政支出的过度膨胀，另一方面促使财政逐步退出竞争性领域，把工作重点转移到提供公共品和公共服务上来。二是解决“由谁管”的问题，理顺上下级政府间的关系。要明确各级政府的职责范围，在分清事权的基础上分清支出责任，严格控制“上级开口子、下级拿票子”现象。属于省、市州政府承担的财政支出，不得以任何形式转嫁给县、乡财政。省、市州政府委托县、乡政府承办的事务，要足额安排专项拨款，不得留资金缺口，更不得要求县、乡财政安排配套资金。属于几级或几个教育共同的事务，应根据各方受益程度和承受能力，确定合理的负担比例。

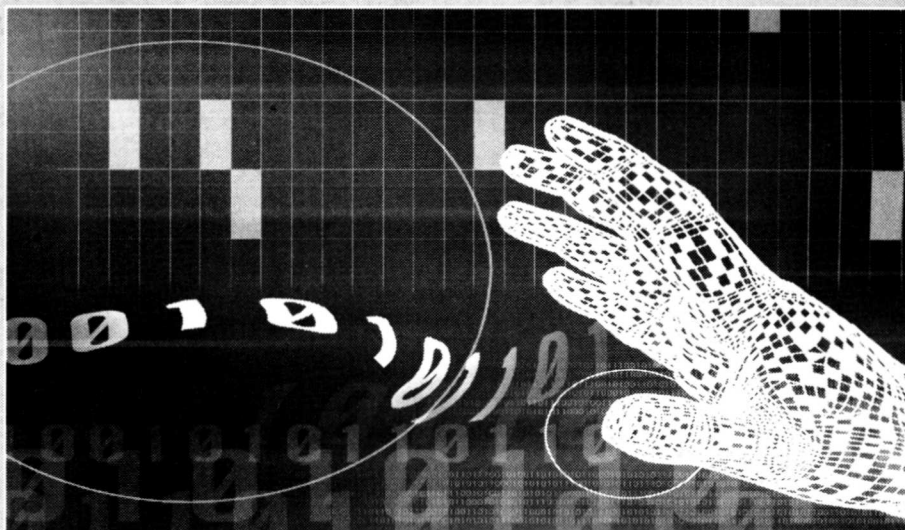
2. 扩大共享税种范围，调动上下两个积极性。按照积极稳妥、突出重点、简明规范的原则，打破按隶属关系划分收入的做法，扩大共享税种范围，实行“按属地征税、省与市州共享”新机制，以调动各级政府

理财的积极性，共同为企业搞好服务，发展经济，壮大财源；同时促使财力向县市倾斜，以有效缓解县乡财政困难。基本构想是：对增值税、营业税实行省与市州按属地原则、按统一比例分享；将资源税、土地增值税、城镇土地使用税下划市州，增量部分省财政不再参与分成，属于县市部分，全部留给县市；把城市维护建设税、房产税、印花税、车船使用和牌照税、耕地占用税、契税等作为市县固定收入。

3. 进一步完善转移支付制度，促进公共服务均衡行。要坚持客观、公平、公正、科学的原则，“提高两个比重、降低两个比例、避免两种趋势”，即中央、省级财政在不断增加转移支付总量的基础上，提高财力性转移支付的比重，降低专项转移支付的比重；提高按人口、面积、耕地等为主要分配依据的“因素法”分配的比重，降低按“基数法”分配的比例；在制度设计和执行中避免上级政府安排财力性转移支付时专项化，下级政府使用专项转移支付时财力化的两种“异化”趋势。同时，转移支付的完善还要考虑对贫困县市和民族地区的适度倾斜，考虑发挥其激励作用，努力构建“县努力、市尽责、省帮助”的财政激励约束机制。

4. 规范县乡财政管理，化解县乡债务风险。要坚持分类指导、区别对待原则，进一步完善县乡财政体制。在经济比较发达、财力增长能够满足自身支出需要的乡镇实施比较规范的分税制财政体制；在经济状况较好、收支差额不大的乡镇实施分税制基础上的收支包干型财政体制；对经济欠发达、自身财力无法满足需要的乡镇，可比照国库集中收付的管理办法，通过“核算统一、账户统设、工资统发、采购统办、票据统管”的财政管理方式，由县财政直接管理并监督乡镇财政收支，其财政收入直接上缴县国库，财政支出由县财政统筹安排，也就是实行“乡财县管乡用”。

(作者为湖南省财政厅厅长)



为了从根本上缓解县乡财政困难，促进县域经济和社会发展，近几年，安徽省财政厅通过进一步创新财政管理体制，全面推行乡镇财政管理方式改革、省直管县财政体制改革、所得税收入分享改革，建立财政激励约束机制等一系列改革，初步形成了省以下新型财政管理体制框架，充分调动了县乡政府加快发展的积极性，县乡财政保障能力得到明显提高。

一、改革乡镇财政管理方式，全面实行乡财县管乡用

2003年，安徽省财政厅选择和县、祁门等具有代表性的9个县试行“乡财县管乡用”，2004年在全省全面推行。改革坚持“三权”不变原则：预算管理权不变、资金所有权和使用权不变、财务审批权不变。改革的主要内容是“预算共编、账户统设、集中收付、采购统办、票据统管”。一是进一步调整和完善县乡财政管理体制，加大对困难乡镇的扶持力度，尽可能增加乡镇可用财力，确保基层政权正常运转。二是规范乡镇财政支出管理。统一工资和津补贴发放标准；分类制定公务费定额；明确乡镇支出范围和开支标准，完善财务审批程序；按照“保工资、保运转、保重点”的原则，严格控制支出顺序和方向。三是清理乡镇财政供给人员。严格乡镇人员编制管理，严禁超编进人，在编制外使用人员。四是核实乡镇债权债务。全面清理乡镇银行账户和票据，核查乡镇债权债务，逐一登记造册备案。严禁新增债务，积极消化现有负债。五是运用信息技术进行县乡联网，实现乡镇支出网上申请和审核。

乡财县管改革收到了“挖潜、节支、堵漏、控债”的效果。挖掘了乡镇预算内外收入潜力，规范和节约了乡镇支出，堵塞了乡镇乱收费、乱进人、乱举债的漏洞，严格控制了乡镇新增