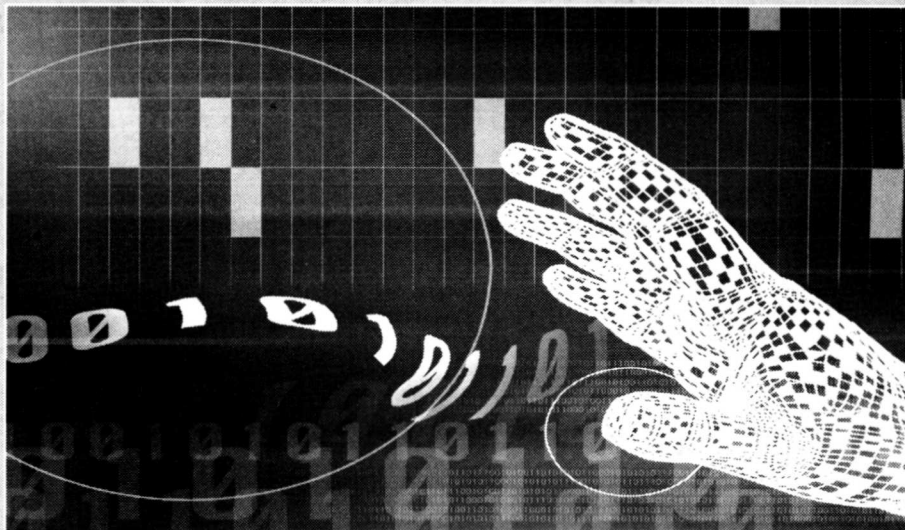


理财的积极性，共同为企业搞好服务，发展经济，壮大财源；同时促使财力向县市倾斜，以有效缓解县乡财政困难。基本构想是：对增值税、营业税实行省与市州按属地原则、按统一比例分享；将资源税、土地增值税、城镇土地使用税下划市州，增量部分省财政不再参与分成，属于县市部分，全部留给县市；把城市维护建设税、房产税、印花税、车船使用和牌照税、耕地占用税、契税等作为市县固定收入。

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

推进财政体制改革 缓解县乡财政困难

○ 周春雨

债务，奠定了从根本上解决乡镇财政困难的基础。

二、实行省直管县财政体制，理顺省与县（市）分配关系

2004年，安徽省遵循“保持现行分配格局、支持县域经济发展、权责统一、循序渐进”的基本原则在57个县实行省直管县财政管理体制。一是减少财政管理层次。将收支划分、财政收入目标的下达和考核、体制补助（上解）基数、税收返还、转移支付、财政结算、资金调度、专项资金补助、债务偿还、市对县的补助、业务指导与工作部署直接到县。二是严格控制县乡新增财政供给人员。从2004年起，县、乡新增财政供给人员必须报省编办、省人事厅和省财政厅共同审批。同时，省财政建立县乡财政供给人员基础信息库，对所有财政供给人员审核后全部实行数据库管理。三是实行县级财政预算审查制度。从2004年起，省财政厅每年选择部分县，对其预算进行审查，从源头上加强对县级财政的指导、管理和监督，促进县级财政科学、合理地安排预算。四是选派省直管县财政联络员。从省财政厅机关选派57名处级干部作为财政联络员，对口联络57个省直管县（市），开展为期3年的联络和指导工作，以全面掌握县级财政基本情况，指导县财政管理与改革工作，协助落实有关工作任务。

实行省直管县财政体制，进一步理顺了省对下财政分配关系，简化了管理层次，调动了县乡财政的积极性，提高了财政支出的效率，有力地促进了县乡加快自身发展。

三、完善所得税收入分享改革，促进全省经济结构调整

为适应社会主义市场经济发展的客观要求，进一步贯彻落实国务院关于实施所得税收入分享改革和完善省以下财政体制的有关文件精神，规范省与市县政府间的分配关系，2004年，安徽省委、省政府决定进一步完善所得税收入分享改革。按照让利于市县、促进区域经济协调发展的原则，打破按企业隶属关系划分所得税的传统做法，对企业所得税和个人所得税地方部分实行省、市县按比例分享。中央跨地区经营集中纳税企业、高速公路、烟草企业、安徽移动通信等企业所得税以及彩票个人所得税地方部分划归省级，其他企业所得税地方部分实行省、市县按照15%、25%的比例分享。为支持县域经济发展，本届政府任期内省财政因调整和完善所得税收入分享改革体制而增加的财力，全部用于增加对县乡的转移支付。同时，对今后年度因客观因素，导致中央、省属企业所得税收入大幅下滑影响市县财力的，省财政将给予适当补助。

所得税收入分享改革推动了企业资产的合理流动和重组，促进了全省经济结构调整。同时，也形成了省、市、县三级利益共享的新机制，调动了市县发展经济、培植财源的积极性。2004年，全省共完成所得税收入89.8亿元，增收21.6亿元，增长31.7%。

四、改革现行一般性转移支付办法，建立财政激励约束机制

为防止县乡财政产生和滋长依赖思想，充分调动县乡加快发展，增强做大财政收入“蛋糕”的积极性，从2004年起，改革对县级的一般转移支付办法，建立财政激励约束机制。一是建立县级财政财力最低保障机制。在测算分析县级财政基本支出保障水平、合理确定县级基本支出最低保障线的基础上，对经济较发达的县，保证其既得利益；对财力水平低于最低保障线的困难县，省财政给予适当补助，并明确在本届政府任期内，省对各县的一般转移支付数额保持不变。二是建立财政激励机制，坚持发展越快，受益越多的原则，引导激励县乡自力更生、自谋发展。从2004年至2007年，对各县地方一般预算收入中除农业税以外的税收收入比上年增收部分，省财政按增收额20%比例做为对县的奖励发展资金。

五、加大对县乡财政支持力度，帮助减轻县乡财政负担

近几年，为进一步缓解县乡财政困难，省财政加大了对县级财政转移支付力度。同时，要求市级财政也要安排一定的资金，继续履行对县级的指导、支持和监督职责，帮助所属县解决困难，支持县级经济发展。2004年，省财政增加县乡财力性补助资金近47亿元，大大增强了县乡财政基本支出保障能力。其中，省对县级财政安排一般转移支付9.8亿元，比上年增加4.6亿元。

在加大对县乡转移支付的同时，省财政采取多种措施努力帮助减轻县乡债务负担。2003年，取消县级粮食风险基金筹集任务2.5亿元，减免农业综合开发土地治理项目债务6.6亿元和世行项目有偿资金债务13.5亿元。2004年，省财政进一步减轻县乡财政负担，对县乡借用省级财政周转金和专项资金借款余额豁免50%，核销借款3.53亿元，免除县以下农村中小学危房改造借款1.9亿元；补助县级超基数出口退税1200多万元；补助县乡财政供给分流人员资金约3亿元；同时，减少县乡财政项目资金配套。

总的来看，近几年，安徽财政体制改革取得了积极成效，不仅理顺了省以下财政分配关系，提高了县乡财政管理水平，而且有效缓解了县乡财政困难状况，促进了县域经济快速健康发展。2004年，全省57个直管县财政总收入超过2亿元的有22个县，宁国市、肥西县财政收入已超6亿元。全省县乡兑现中央和省出台的工资和津补贴的能力进一步提高，目前，全省

所有县基本保证了国家规定的工资和津补贴的发放，许多县还发放了地方津补贴。下一步，安徽省将按照“促进发展，完善体制，减轻负担，加强管理，综合配套”的总体思路，全面实施县乡财政振兴工程，力争通过3至5年的努力，基本实现全省县乡工资正常发放，政府债务明显减轻，财政经济走上良性循环的发展之道。

一是促进发展，为县乡财政振兴奠定经济基础。目前，安徽省县域工业园区已成为县域经济发展的主要亮点，也是未来县域经济发展的主要增长极。省财政将继续安排县级重点工业园区贴息和奖励资金，推进县域工业化进程，支持县级金融发展，增强县域经济输血造血功能，全面落实农村信用社改革财税优惠政策，加快县级中小企业担保机构建设。健全财政激励约束机制，对经济发展较快、税收收入增长多的县（市）继续给予奖励。

二是完善体制，为县乡财政振兴建立激励约束保障。进一步巩固省直管县财政体制和乡财县管改革成果，完善有关配套措施。积极完善财政体制、调整支出结构，尽可能下移财力，进一步增加对财政困难县乡的转移支付，将数额相对固定的专项转移支付归并到财力性转移支付中，增强县乡安排公共支出的自主能力。

三是减轻负担，为县乡财政振兴营造宽松环境。省财政将按照清理清查、分类处置、激励约束、健全机制和综合治理的思路，选择部分县开展化解县乡政府债务试点，在此基础上逐步推开。建立结构优化、功能合理、规模适度、良性运行的政府债务控制约束机制。同时，研究建立化解县乡政府债务奖励机制，继续减免县乡财政债务，减少县乡项目资金配套。

四是加强管理，为县乡财政振兴健全制度约束。省财政将扩大对县级财政预算审查范围，严格实行县乡新进人员省级审批。督促落实乡镇机构和人员5年内零增长政策，努力控制行政成本，确保重点支出需要。加强监督检查，实行严格的责任追究和奖惩制度。

五是综合配套，为县乡财政振兴创造新的农村工作机制。县乡财政振兴工程事关全局，关系重大。县乡政府要积极适应农村改革形势，切实转变政府职能，特别要适应免除农业税后的新形势，加快探索建立农村工作新机制。县乡财政要加快职能转变，在农业税免除后，把主要精力投入到为农村提供公共服务和社会管理上来。

（作者为安徽省财政厅副厅长）