

激励帮扶并举

建立基层经费保障制度

○ 刘昆

广东省区域之间财政经济发展明显不平衡，1996-2002年，珠江三角洲地区GDP占全省的比重从59.48%提高到69.57%，而东西两翼、粤北山区分别从22.96%和17.56%下降到17.65%和12.78%。珠江三角洲地区一般预算收入年均增速为16.86%，占全省市县级收入的比重从79.08%提高到83.95%，而东西两翼、粤北山区一般预算收入年均增速仅分别为8.41%和13.57%，占全省市县级收入的比重分别从12.19%和8.73%下降到8.25%和7.80%。为发展壮大县域经济，缩小区域间差距，实现全省经济协调、持续发展，省委、省政府决定从2004年起对县（市）实行激励型财政机制。2005年，借鉴财政部缓解县（乡）财政困难的政策办法，在激励型财政机制的基础上，出台了帮助县（市）解决镇（乡）财政困难的意见以及对贫困村“两委”干部实行补贴的政策。通过实施激励与帮扶政策，建立基层政权和基层组织运转的经费保障制度。

建立激励型财政机制， 促进县域经济加快发展

1. 以综合增长率为基础实行激励型的转移支付制度。根据县（市）收入增长情况兑现转移支付补助，增长情况好就给予奖励，反之，则给予惩罚。综合增长率包含上划中央“两税”增长率、上划省“四税”增长率和一般预算收入增长率三个因

素，权重分别是25%、60%和15%。按省净集中市县财力测算，省从市县上划中央“两税”中实得财力只占15%，但考虑到县（市）发展经济主要是发展工业，产生的主要是增值税收入，为提高县（市）积极性，将上划中央“两税”增长率权重提高到25%。市县上划省“四税”是省财力的主要部分，所以赋予该项收入增长率60%的权重。由于县（市）一般预算收入中包含非税收入，只确定该项收入增长率15%的权重。综合收入主要选择上划中央“两税”与上划省“四税”，一是因为省财力主要来自这两部分，二是因为这些是共享税，县（市）如弄虚作假，将会得不偿失。

运用综合增长率指标对收入进行考核，综合增长率与转移支付挂钩：如综合增长率小于0，省将对转移支付补助进行扣减。综合增长率每降1个百分点，就扣减0.5个百分点的转移支付；如综合增长率在10%以内，综合增长率与转移支付挂钩比例为1:0.6；如综合增长率超过10%，超过部分的综合增长率与转移支付的挂钩比例为1:0.25，不封顶。实行激励型转移支付后，省财政确保市县2003年转移支付基数，满足市县运转的基本财力需要。

2. 对上划省“四税”实行奖励。对东西两翼和粤北山区县（市），按上划省“四税”收入增幅超全省或东

西两翼和粤北山区平均水平（就低不就高）的情况，分档次按超额累进办法给予返还奖励，作为县（市）的发展资金。具体是：上划省“四税”超平均增长率部分在20个百分点以内的，按60%给予返还奖励；在20-40个百分点之间的，按70%给予返还奖励；在40-60个百分点之间的，按80%给予返还奖励；在60个百分点以上的，给予100%返还奖励。

激励型财政机制实施以来，各市县高度重视，纷纷出台配套措施认真落实执行，出现了后进赶超先进的良好态势。

1. 激励型财政机制对欠发达地区经济的促进作用明显。欠发达地区领导对财政收入的关注大大提高，发展经济促进财政收入增长的动力明显增强。2004年综合增长率超过30%的19个县中，扶贫开发重点县9个，其它山区县7个。16个扶贫开发重点县综合增长率全部超过18%。享受一般性转移支付的47个山区县（市）中有37个县（市）的综合增长率超过18%，占79%。经济欠发达的东西两翼和粤北山区共享“四税”平均增长率为25.50%，超过全省市县级平均增长率4.85个百分点，该地区有47个县（市、区）超过全省平均增长率。

2. 财政收入呈现梯级递进增长势头，促进了区域间的协调发展。一是县域财政一般预算收入呈现梯级

递进增长势头。按可比口径计算, 2004年16个扶贫开发重点县地方财政一般预算收入增长30.01%, 高于山区县(24.77%), 山区县高于东西两翼和粤北山区(23.59%), 东西两翼和粤北山区高于全省(16.07%)。二是作为县域财政收入主要部分的共享“四税”呈现梯级递进增长势头, 2004年, 16个扶贫开发重点县增长率(47.21%)超过山区县增长率(28.96%), 山区县增长率超过东西两翼和粤北山区(25.50%), 东西两翼和粤北地区增长率超过全省(20.65%)。两个梯级递进增长促进了区域间的协调发展。

3. 大部分县可从激励型财政机制中得到实惠, 促先进、帮后进的目的得到体现。按照激励型财政机制, 县(市)收入综合增长率只要达到18%, 就可获得递增12或14个百分点(未实行激励型财政机制时一般性转移支付的递增比例)的新增一般性转移支付补助。2004年, 收入综合增长率超过18%的县(市、区)共47个, 占享受一般性转移支付县(市、区)数的70.1%, 这些县(市、区)所得新增一般性转移支付将超过原递增比例。所有县(市、区)2004年所得新增一般性转移支付合计比未实行激励型财政机制多1.22亿元, 其中, 最高的县达1618万元。

获得上划省“四税”超全省平均增长率奖励的县(市、区)共47个, 占71.21%, 这些县的领导班子将得到不同程度的奖励。2004年, 县(市、区)共获得上划省“四税”超全省平均水平奖励6487万元, 获得县级领导班子奖励3251万元。有14个县的领导班子奖励超过100万元, 其中, 最高的达203万元。有4个地级市所辖各县(市)100%获得奖励。河源市的成绩尤其突出, 该市所属5县全是扶贫开发重点县、山区县和省转移支付大县, 但综合增长率全部超

过40%。2004年该市比未实行激励型财政机制合计多得各项奖励和补助7851万元, 其中, 龙川县多得2098万元, 是全省激励型财政机制获益最多的县。

实行新的机制后, 欠发达地区财政收入增速慢于全省平均水平的状况已得到改善, 东西两翼和粤北山区财政一般预算收入占全省市县级收入的比重从2002年的16.05%提高到2004年的16.42%。

实施帮扶政策, 帮助县(市)解决镇(乡)财政困难

从2004年激励型财政体制的执行情况看, 虽然大部分县(市)取得了好的成绩, 得到了实惠, 但由于基础差, 底子薄, 县(市)通过发展解决财政困难还需要一个过程。随着农村税费改革的不断深化, 镇(乡)收入来源萎缩, 镇(乡)政府和村级组织运转更趋困难。2005年广东出台了帮助县(市)解决镇(乡)财政困难的帮扶政策, 作为激励型财政机制的配套措施, 在激励县域经济加快发展的同时, 进一步加强对县镇(乡)财政的保障和约束, 提高基层政权和基层组织运转的财力保障水平。

1. 对财力薄弱镇(乡)实行补助, 帮助县(市)解决镇(乡)财政困难。2005-2007年, 省财政每年筹集3亿元, 对东西两翼和粤北山区市县及恩平市的近1000个财力薄弱镇(乡), 按每年30万元的标准实行补助, 帮助县(市)、区解决镇(乡)财政困难, 提高镇(乡)财政保障水平。并将补助与完成省的任务考核指标挂钩, 明确要求县(市)、区要积极采取措施, 努力做到县(区)和镇(乡)之间财力相对均衡: 2005年镇(乡)人均财力必须达到县(区)人均财力的65%, 以后年度每年提升4个百分点, 直到县镇(乡)人均支出水平基本均衡, 镇(乡)人均财力

达到县(区)的85%以上。

2. 鼓励市本级对县(区)镇(乡)实行财力性转移支付, 帮助市本级解决县(区)的财政困难。2005-2007年, 省财政每年筹集1亿元, 奖励对所属县(区)镇(乡)实行财力性转移支付的東西两翼和粤北山区的市本级, 帮助解决该地区近100个县(区)的财政困难。在强制规定保持现行市对县财政体制不变的前提下, 对该地区市级政府为弥补县镇(乡)政府财力缺口、缩小市县间财力差距而实行的新增财力性转移支付, 省财政将给予奖励。对人均财力水平较低的市本级, 省奖励系数较高, 反之, 则较低; 对市与所属县间人均财力差异较小的市本级, 省奖励系数较高, 反之, 则较低。鼓励、鞭策市级政府缩小市县间财力差距, 解决县(区)财政困难。

3. 对贫困村“两委”干部实行补贴。2005-2007年, 以省财政为主, 省、市、县(市、区)三级财政按7:1.5:1.5的比例, 每年对纳入省财政补助范围的東西两翼和粤北山区14个市以及恩平市年集体经济纯收入3万元以下的贫困村实行补助, 确保村干部补贴每月不少于300元。

激励型财政机制和帮助县(市)解决镇(乡)财政困难的帮扶政策是建立基层政权和基层组织运转经费保障制度的两大政策措施。前者立足于发展从根本上解决县(市)镇(乡)的财政困难, 通过发展加强保障; 后者立足于补助确保县(市)镇(乡)运转的基本财力需要, 通过保障促进发展。两大措施一起实施, 将在继续促进县域经济财政加快发展的同时, 有效缓解县(区)镇(乡)的财政困难, 切实提高基层政权和基层组织运转的财力保障水平。

(作者为广东省财政厅厅长)