

创新财政运行机制

促进县域经济发展

○ 全国人大代表 湖北省财政厅厅长 罗辉

近两年，在财政部和省委、省政府的领导下，湖北省财政厅坚持用科学发展观指导财政工作，以支持县域经济社会协调发展为重点，紧扣“四做”目标（即做大财政蛋糕、做小财政供养系数、做优财政资源配置、做强财政保障能力），综合运用财政政策、财政资金、财政管理、财政改革、财政服务等，在创新财政运行机制、促进县域经济社会协调发展方面进行了一些有益的探索。

这些探索目前还刚刚起步。从现在开始，湖北省财政厅将根据不同县（市）财政基本保障能力状况，通过对各个县（市）年度预算草案的审核，并结合推进财政“四项改革”，切实搞好分类指导；转移支付政策还需要继续调整和完善，更好地体现公开、公平、公正的原则，在促进县（市）加快发展、深化改革、强化管理等方面进一步强化激励约束机制，通过制定切实可行的政策措施，努力实现“四做”目标。

优化一般性转移支付结构，构建有效的激励与约束机制

近两年，湖北省财政厅根据所

依据的政策、测算时所考虑的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（一般）转移支付、政策性（一般）转移支付和激励性（一般）转移支付三种形式，在坚持以均衡性转移支付为主的基础上，实行三种形式转移支付的有机结合，提高了一般性转移支付资金的使用效率和效用。

对以上三类转移支付补助的具体分配和测算，省财政厅坚持按照规范化与透明化的要求，采用因素法，实行公式化计算，纳入省及县（市）两级预算管理。遵循上述思路和办法，两年来，在优化一般性转移支付结构、强力构建激励与约束机制上进行了一些尝试。

第一，在鼓励做大财政蛋糕方面：设立财政收入激励性转移支付，对县（市）的地方一般预算收入、工商四税完成情况分别进行考核，对增长幅度达到同类平均水平以上的县（市）给予激励性转移支付补助；对69个县（市、区），调整和完善分税制财政体制省集中增量，以2003年为基数，2004—2006年新增上交省增量全额返还县（市）；对人均财力在2.4万元以下的11个市（州）直属单位，比照69个县（市、区）政策执行。

第二，在鼓励做小财政供养系数方面：一是保既得利益，鼓励乡镇行政事业人员分流。2003年省财政拨付给各县（市、区）的各项固定财力补助保持不变，省财政不会因各县（市、区）行政事业人员的减少而核减其工资性转移支付等财力补助；从2004年起，省财政在分配各项新增补助资金（包括财力补助和专项补助）时，采用依据总人口、行政区域面积等客观数据测算的标准财政供养人数或农村税费改革前财政实际供养平均人数等指标计算。二是将转移支付与财政供养人员分流情况紧密挂钩。考核按财政供养人员计算的人均工商税收的增长水平，对增幅达到同类平均水平的县市，省财政给予激励性转移支付补助；设立乡镇综合配套改革分流财政供养人员激励性转移支付，对县（市）分流财政供养人员给予转移支付补助。

第三，在保障政策要求的重点支出方面：根据深化农村税费改革试点的要求，在实施农村税费改革和农业税税率降点转移支付的基础上，还拟针对相当一部分县（市）义务教育和公安部门的经费保障程度较低的实际，根据各县（市）的财政困难状况以及义务教育在校学生数量或公安部门编制数额，测算

相应的政策性（一般）转移支付资金，以促使各县（市）在财力相对紧张的情况下，优先保障公共财政必须确保的重点支出的需要。

履行公共财政职能，整合财政资源支持县域经济发展

一是制定和实施有效的财政政策，支持了企业改革和发展。会同有关部门做好企业改组改制方案的审批，拟定与改组改制企业相关的财政政策。认真落实相关政策，支持了企业剥离社会职能，实行主辅分离。继续加大了财政对国有企业政策性关闭破产的支持力度，及时筹措财政补助资金，确保了关闭破产工作进行顺利。

二是加强财政监管，提高了资金使用效益。整合用于支持工业发展的各项财政性专项资金，在资金来源不变、用途不变、管理部门不变的前提下，配合有关部门按照新型工业化发展规划，建立项目库，运用市场机制，重点向支柱产业和高新技术产业倾斜，切实提高了资金使用效益。

三是建立激励机制，促进了新型工业化发展。经省委、省政府同意，对69个县（市、区）调整和完善分税制财政体制省集中增量，以2003年为基数，2004—2006年新增上交省增量全额返还县（市），用于推进乡镇综合配套改革和支持县域经济发展；对人均财力在2.4万元以下的11个市（州）直属单位，也比照69个县（市、区）政策执行；对16个市州本级（含直管市），当工商四税增幅达到全国先进水平，由省根据其工商四税增收绝对额，给予适当奖励，作为专项资金，由市（州）用于新型工业化和农业产业化发展；对成效突出的市、州、县（市），

省财政要安排专项资金进行奖励，并在安排其他专项资金时优先安排，推进了全省招商引资工作深入开展。

四是按照“新账不欠，老账要还，完善机制，共同负担，推动改革，促进发展”的原则，落实出口退税政策，促进了外贸出口和外向型经济发展。

五是积极培育和壮大市场主体。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），用于支持中小企业发展。进一步加大优势资源开发力度，积极扶持优势、特色农产品生产基地和农业产业化龙头项目，促进了农业增效、农民增收和财政增收。

六是积极为县域经济发展营造良好的环境。经省批准的县市开发区，当工商四税增幅达到全省计划水平以上，其3年内新增项目中新增税收省级分成部分，以转移支付方式专项用于支持县域经济发展。省收取的县市新建设用地土地有偿费，50%由县市按规定用途使用。

为探索经验，完善政策，经省委、省政府同意，省财政厅从2004年起，按照“抓两头，带中间”的原则，在全省实行“省管县”财政体制的基础上，还从每个地市各选择了1个有代表性的县（市、区）开展财政支持县域经济发展的试点工作，帮助试点县（市）提高基本保障能力，促进县域经济协调发展。

深入分析县（市）财政保障能力，加强分类指导

实行省管县（市）财政体制后，湖北省即开始了县（市）财政保障能力分析测算工作。按照财政部的相关部署和省委、省政府的要求，2004年8月，省财政厅专门举

办了各县（市）财政局长参加的县（市）财政基本保障能力分析研讨班，对这项工作进行了深入研讨和全面部署。此后，省财政厅组织和指导各县（市）全面开展了分析测算工作。

湖北省开展县（市）财政基本保障能力分析的基本思路及主要做法是：弄清家底、分析结构、找出差距、制定措施、激励约束、分类指导。一是弄清家底。以2003年为分析年度，实事求是地弄清各县（市）可用财力的结构情况与数额大小；弄清财政供养单位的具体情况；弄清财政供养人员的结构、人数与人员经费支出情况；弄清各专项资金的使用情况。二是分析结构。测算相关县（市）当年各项支出的比重，进而分析其支出结构，并做好相关比较分析工作。三是找出差距。在深化改革的基础上，从严控制机构与人员编制，从紧制定相关支出定额，计算各项基本保障水准下的标准支出数额，并将实际支出与标准支出进行比较，找出两者之间的差距。四是制定措施。针对差距，从加快发展、深化改革、强化管理等诸方面研究并制定切实可行的措施。五是激励约束。根据财政部和省委、省政府的有关要求，在现有财政政策的基础上，建立有效的激励与约束机制，推进乡镇综合配套改革，加强县乡财政管理，切实缓解并逐步解决县乡财政困难问题。六是分类指导。根据不同县（市）的基本保障能力情况，本着公开、公平、公正的原则，通过财政政策、财政资金、财政改革、财政管理、财政服务等手段，有针对性地支持县（市）财政改革和发展，帮助缓解县（市）财政困难，促进县域经济发展。