

“四管齐下”

缓解县乡财政困难

○ 全国人大代表 河南省财政厅厅长 赵江涛

河南是农业和人口大省，财政困难，特别是县乡财政就更困难。为缓解县乡财政困难，近年来，河南立足于开源节流，努力支持经济发展、完善财政体制、控制供养人员、创新管理机制，取得了一定成效。

支持经济发展，做大县域财政经济“蛋糕”

河南省委、省政府高度重视县域经济发展，专门召开发展壮大县域经济工作会议，明确县域经济发展思路，研究制定政策措施。为推动机制创新，选择35个经济活力强、发展速度快、综合实力好的县（市），扩大其经济社会管理权限，并对巩义等5个县（市）实行计划单列，享受省辖市的待遇和权限。设立县域经济发展专项资金，省财政每年安排2亿元，以补助和贴息等形式，重点用于支持县域基础设施建设，培育特色经济，壮大龙头企业；省财政每两年安排3亿元县域经济发展奖励资金，用于奖励经济发展快、财政增收多的县市；每年安排5000万元，支持26个重点小城市完善市政和公用基础设施建设，对部分重点小城镇每年安排1000万元以奖代补资金，吸引社会资金，加大小城镇建设投入，改善小城镇经济发展环境；省财政投入8000万元，吸引社会资金组建中小企业贷款担保公司，缓解中小企业和非公有制

经济发展的资金瓶颈；安排中小企业开拓国际市场资金、外贸发展基金，支持有条件的县发展外向型经济；统筹使用8000万元高新技术产业化和工业结构调整资金，运用贴息、补助等手段支持经济结构战略性调整，推动传统产业升级；每年安排2亿元农业结构调整专项资金，支持优质农产品生产加工基地建设；对重点旅游项目基础设施建设给予贷款贴息，支持第三产业发展。这些政策措施，增强了县域经济发展的推动力，探索了公共财政框架下财政支持经济发展的有效途径。

市县财政以发展为第一要务，发挥财政资金的引导和杠杆作用，因地制宜，发展县域主导产业。2003年以来，全省县域经济呈现出近年来少有的快速发展势头，以巩义市、新安县、伊川县等为代表，煤变电、电变铝等产业链条不断拉长，呈高速增长态势，一般预算收入增幅超过70%；以长垣县、孟州市、博爱县等为代表，民营经济全面发展，成为新的支柱财源；以临颍县、固始县等为代表，农产品加工业迅速成长，农产区工业化呈良好发展势头。通过大力发展县域经济，使一部分县由过去的财政穷县迅速成长为财政强县，走上了良性循环的发展轨道。2004年，全省有65个县一般预算收入超亿元，比上年增长15个。

完善财政体制，调动县乡增收积极性

按照分税制的总体要求，本着财力分配向县乡倾斜的原则，逐步完善县级财政体制。2002年，在全省范围内进行农村税费改革试点，并将农村中小学教师工资上划县级财政统一管理。在财权事权相结合的基础上，规范县乡体制形式，核定乡镇收支基数，合理分配县乡财力。将原由乡镇负担的农村义务教育支出、民兵训练费支出调整为县级支出；取消县对乡镇“上解递增”、“补助递减”等体制，统一实行“划分收入、核定收支、定额上解（或补助）、增收全留（或分成）、自求平衡”的财政管理体制；并据实足额核定乡镇收支基数，使乡镇收入建立在稳定可靠的基础上，确保乡镇政权和农村基层组织正常运转。

2004年着手调整省与市财政体制，并要求相应调整市与县财政体制。这次调整，打破按企业隶属关系划分收入的做法，按税种划分收入；收入重心下移，将省级营业税、企业所得税和个人所得税大部分收入下放给市县；激发增收潜力，原省与市县共享收入省级不再参与分享；建立利益共享、风险共担机制，省对市县营业税、企业所得税和个人所得税增量分成20%，大头留在市县。省下划收入达31亿元，占省级收入的56%。调整后省级税

收只保留卷烟、高速公路、煤炭等行业和少数特大型企业的收入，各市也按照属地原则将省下划收入落实到县乡。由于始终坚持收入和财力向下倾斜的指导思想，比较好地调动了市、县、乡加强收入征管，大力组织收入的积极性，促进了财政收入的持续快速增长。2004年，按可比口径计算，全省一般预算收入比上年增长35.1%。

在完善财政体制的同时，加大转移支付力度。河南省部分县市基本没有工业，农业税收入占其一般预算收入的60%以上，满足“吃饭”尚且困难，农业税减免后基本没有别的增收来源，转移支付对于这部分县至关重要。分税制改革后，为保证县乡政府运转的基本开支需要，从1994年起河南就建立了比较规范的省对县转移支付制度。近年来，在中央财政的支持下，省对县的转移支付力度越来越大，转移支付逐步成为保障县乡政府正常运转的重要因素。2003年，中央和省对县财力性补助占县级总财力的35%，全省10个县享受转移支付2亿元以上，78个县享受转移支付1亿元以上。转移支付补助缓解了县乡财政困难，保障了县乡的基本公共支出，促进了一些特别困难县乡的社会稳定。

控制供养人员，减轻县乡财政负担

一是强化财政预算对人员编制的约束力，从源头上控制单位超编进人。如焦作市建立进人联席会议制度，不经人事、财政部门审核同意，行政事业单位一律不准进人。二是以财政统发工资、农村中小学教师工资上划为契机，财政、人事、编制等部门密切配合，对财政供给人员进行清理，并建立工资档案，实行微机数据库控制和管理，杜绝吃工资经费“空额”现象。国

定贫困县台前县通过严把“四关”，即照相关、身份证审验关、档案审核关和领取工资存折关，对财政供给人员进行全面清理核实，共清理出不应由财政供给的人员454人。三是认真核定中小学教职工编制。按照中央统一部署，河南省编制、财政、教育3部门联合调查测算、研究制定编制标准，并组成核查组，核减教职工4.5万人。四是对个别人员膨胀的县市实行责任追究。省编制和财政部门组成调查组，对编制管理不力、进人失控、财政供养人员盲目膨胀的两个县编制管理情况进行深入调查。省委、省政府对这两个县予以通报批评，并责成所在市党委、政府对有关责任人进行责任追究。最近，省委、省政府又出台了关于建立编制管理与预算管理相互约束的规范性文件，并对县乡事业编制实行总量控制，上收省和省辖市管理。经过几年的努力，全省财政供养人员大幅增长的势头得到遏制。

创新管理机制，提高县乡财政资金使用效益

为使县乡把穷日子过细，省市两级大力推动县乡财政支出管理改革，各县乡在财政支出管理制度改革上进行了多方面探索，取得了一定成效。全省多数县实行了部门预算改革，改变过去切块分配财政资金的粗放管理模式，一个部门一本预算，统筹使用预算内、外财力，支出核定到具体单位和项目，增强支出预算的可操作性和透明度。50多个县区进行了国库集中收付制度改革，取消各类收入过渡户，预算内、外收入直接缴入国库或财政专户，对工资和部分专项支出实行财政直接支付，加强了财政监管力度，提高了资金使用效率。一半以上的县乡建立了会计集中核算制度，统一管理单位银行账户和资

金，强化了财务监督机制。县市普遍建立了政府采购制度，对工程和购买类支出实行政府采购，市场机制在县乡政府支出管理中的积极作用得到有效发挥。2005年起，以完善预算编制、规范账户设置、严格收支管理、强化财政监督为主要内容，在全省范围内开展了“乡财县管”试点，全面加强乡镇财政管理。

通过近年来的不断努力，全省多数县乡财政困难有所缓解，保障能力逐步增强。但总体看，县乡财政困难依然很大，保障能力依然较低。2005年，将采取五项措施，着力提高县乡财政保障水平。一是继续加大对县域经济发展的支持力度。用好3亿元县域经济发展奖励资金，发挥导向作用，鼓励有条件的县市加快发展。合理安排2亿元县域经济发展专项资金，分批支持县市完善基础设施，发展龙头企业。继续筹措农业结构调整资金，重点支持“两个基地”建设和农业产业化龙头企业。落实税收优惠政策，规范政府收费行为，支持非公有制经济健康发展。二是认真落实中央财政“三奖一补”政策。对县乡财政收入增幅大，质量高，支出安排重点突出，工资发放、机构运转和教育、农业、科技、社会保障支出保障好，财政供养人员控制有力的县乡给予财力奖励。三是继续加大省市对困难县转移支付力度，完善市对县的财政管理体制，鼓励财政困难县发展经济，加强收入管理，依靠自身努力提高保障能力。四是全面推行“乡财县管”。基本实现县乡联网，加强对预算编制和执行的监督，防止资金浪费，管住进人，全面提升乡镇财政管理水平。五是做好温县化解乡村债务试点工作，探索解决乡镇债务的有效途径。