

谋改革新思路 创理财新机制

——浙江财政改革巡礼

○ 本刊记者 郭代模 方震海

编者按：

1994年以来，浙江财政在建设符合社会主义市场经济发展要求的财政体制、实施积极财政政策、促进社会经济全面发展和建立公共财政框架体系方面探索出一条理财新路。这是解读财经领域“浙江现象”的一把钥匙。他们的成功经验和做法，值得各地借鉴。

“上有天堂，下有苏杭”，这是世人对江浙的赞美。伴随改革开放的推进，特别是小平同志南巡谈话以来，人杰地灵、物华天宝的浙江，更是发生了巨大的深刻变化。而这种变化中，财政改革特别是理财新机制的创建，显示了勃勃生机与活力，成为浙江又一道亮丽的风景。

浙江确实有理由赢得人们的关注和羡慕。纵向比，浙江省2001年国内生产总值达到6700亿元，比1994年增长1.5倍；全省财政总收入855.82亿元，比1994年增长3.1倍，年均递增22.28%；地方财政收入500.69亿元，比1994年增长4.3倍，年均递增26.88%。横向比，改革开放20多年来，浙江经济增长速度为全国之冠，年均增长13.2%，高出全国平均增幅4个百分点。2001年浙江国内生产总值和人均国内生产总值均由1994年的全国第5位上升到全国第4位；全省财政总收入和地方财政收入在全国的位次也由1994年的第8位和第10位上升到第5位。2002年上半年，浙江经济再创佳绩，1—6月份，全省国内生产总值增长12%；全省财政总收入和地方财政收入达到582.9亿元和287.5亿元，分别较去年同期增长28.4%和20.9%。

实际上，在自然资源上浙江并无优势，土地面积仅为全国总土地面积的1.06%，人均占有耕地仅及全国平均的48%。由于地处东南沿海，历来国家对浙江的投资较少，建国以来国家财政投入仅为人均400元左右，是财政投入最少的省份之一。那么，浙江为什么能发展得如此迅速呢？这当然得益于改革开放，得益于放手发展市场经济，但我们发现，浙江的成功，有一个很重要的因素，那就是创新了政府理财机制。

勇于创新，全面推进财政体制改革

浙江省委曾把浙江精神概括为“自强不息，坚韧不拔，勇于创新，讲究实效”。的确，勇于创新，既是浙江财政改革的关键所在，更是浙江经济发展的不竭动力。

第一次创新：实行省管到县（市）的财政管理体制，减少管理级次，市（地）级财政成为真正意义上的城市财政，实现了财政资源的

有效配置。相对于其他省份省管市(地)、市(地)管县的财政管理体制,浙江的省财政对县财政具有较大的调控能力和调控余地,县(市)也具有更大的理财自主权。

第二次创新:省集中市、县(市)财力增量的20%。1994年的分税制改革成功解决了中央和省(市、自治区)的财权划分问题,但省(市、自治区)对下的体制,中央并未作具体规定。浙江结合自身特点,除对少数贫困县和海岛县适当照顾外,从1994年起对市、县(市)财力增量集中“两个20%”,即地方财政收入增收额的20%和税收返还增加额的20%。这样,既保证了市、县(市)财力的综合平衡,又兼顾了省一级的调控能力。相对于其他省份按税种集中的办法(如集中增值税25%部分,营业税、企业所得税等税收增量的一半),此举成功避免了某一企业、某一税种就决定一个市、县(市)的财政命运的状况,因此,可以更好地调动市、县(市)的增收积极性。

第三次创新:建立了分税制下规范的省对下转移支付制度。浙江对贫困县和经济欠发达地区的体制补助,原来一直采用定额补助或按5%至10%的幅度递增的办法,只有死的约束条件,没有活的激励措施,贫困县不是眼睛向下搞好增收节支,把“蛋糕”做大,而是眼睛向上勤往省里跑,不断要求增加补助,导致财政收入多年徘徊不前,不少市县甚至出现越补越穷的尴尬局面。为彻底扭转这一状况,从1995年开始,浙江对全省68个市(地)、县(市)(不含宁波市及所属县)实施了“抓两头,带中间,分类指导”的财政政策:

——“亿元县上台阶”奖励政策。对地方财政收入首次上亿元的县(市)一次性奖励30万元,以后每年以3000万元为一个台阶,每上一个台阶一次性奖励20万元。这是一种鼓励财政收入大县(市)抓收入、上台阶的奖励政策,实际上1994年即开始实施。

——“两保两挂”补助和奖励政

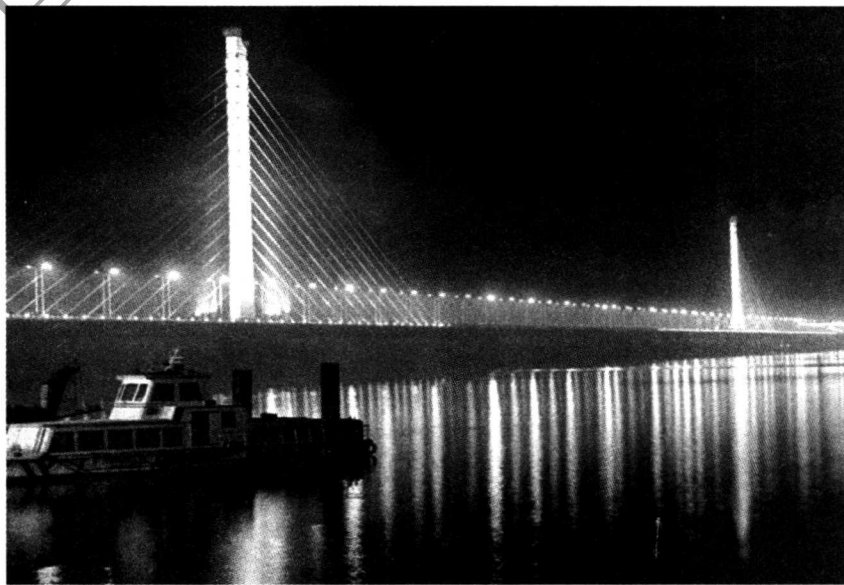
策。从1995年开始,对17个贫困县及经济欠发达市、县(市)实行“两保两挂”,规定这些县(市)在确保当年财政收支平衡和消化历年累计赤字的前提下,省财政的体制补助和奖励与地方财政收入增长挂钩。具体办法是:以这些县(市)1994年补助和地方财政收入实绩为基数,从1995年起,地方财政收入每增长1个百分点,省补助增长0.5个百分点;地方财政收入每增收100万元,省财政一次性奖励5万元。此项政策第一轮执行时间为1995—1997年。1998年起,对“两保两挂”政策作了适当调整,并将范围扩大至27个市、县(市),同时延长了实施期限,一定五年不变。2001年,又新增4个欠发达的县,使全省实施“两保两挂”的市、县(市)达到31个。

——“两保两挂”财源建设技改贴息补助政策。从1999年起,“两保两挂”市、县(市)地方财政收入比上年增加额与省财源建设贴息补助挂钩(环比),补助比例是:国家级贫困县景宁、文成、泰顺等3个县为增加额的20%,其余市、县(市)为增加额的10%,专项用于技改贴息,以增强“造血功能”,涵养税源。

——“两保两联”补助和奖励政

策。这是一种激励与约束相结合的“锦上添花”政策,目的是促进经济发达及较发达的市、县(市)增收节支保平衡,1997年开始执行。政策规定,这些市、县(市)在确保当年财政收支平衡和消化历年累计赤字的前提下,省财政的技改补助和奖励与地方财政体制收入比上年增收上缴额相联系(环比)。联系比例是:地级市及部分县(市)(1996年地方财政收入2亿元以上的)为11%和4%,也就是说地方财政收入上缴增加(环比)100万元,省财政给予技改补助11万元和奖励4万元;其他县(市)为10%和5%。1998年,省财政又适当加大了“两保两联”政策的挂钩力度,增加了5个百分点作为技改补助。

——“三保三联(挂)”补助政策。从1999年起实施,目的在于支持区域中心城市发展,增强中心城市集散能力,从而加快全省的城市化进程。政策规定,对杭州、温州、绍兴、嘉兴、湖州、台州等6市在“两保两联”的基础上,增加“一保一联”:保所辖县(市)当年财政收支平衡,联城市建设补助(含市管县经费),联系比例为全市范围内增收上缴省20%部分(环比)的25%。实行这项政策,地级市从省财政体制返还中得到了较多的财



钱江三桥之夜

力,极大地促进了城市化建设。

社会主义市场经济中的公共财政体制建设,既要使省级财政有较大的调控能力,又要给县(市)更大的理财自主权;既要合理地集中财力,又要保证市、县(市)财力的综合平衡;既要对下级财政实行转移支付,又要使这种补助成为下级财政努力增收、自求平衡的动力。可以说,浙江省财政厅在这方面进行了成功的创新。在1993年时,浙江省还有47个赤字县,到1995年就已没有一个县发生年度赤字。1997年底,原有的8个贫困县全部摘掉了贫困帽子,浙江成为全国第一个没有贫困县的省份。到2001年末,全省60个县(市)中地方财政收入上亿元的县(市)达到46个(2001年萧山市、余杭市撤市设区,不含在内),占全部县市的76.67%,同口径比1994年增加31个。各市、县(市)自我积累、自保平衡、自求发展的意识和能力都大大增强,自觉控制不出现新赤字,并积极消化历年老赤字,1997—2001年5年间,省财政共下达消化累计赤字指标2.24亿元,结果各市、县(市)超额完成任务,共消化了历年赤字3.7亿元。到2001年底,全省已连续9年没有发生欠发工资的现象,成为全国唯一依靠自身财力解决了公职人员、中小学教师工资问题的省份。经过几年的努力,浙江的城市化水平(城市人口占总人口的比重)已从1998年的36%提高到2001年底的42%。

巧用杠杆,发挥“四两拨千斤”的作用

浙江实施积极的财政政策,探索出一条以有限的财政资金带动成倍的民间资本投资的道路,充分发挥了财政在经济建设中的杠杆作用,使得浙江经济在财政资金的带动下快速增长。

1998年,浙江在全国率先实行以财政贴息为主的财政政策。经过几年的探索,政策逐渐完善,贴息范围包括支持经济结构的战略调整,促进企业的技术改造、技术进步和技术创新,加快污染治理、节能、生态环境保护和



第三产业发展等各个领域。并且不分所有制形式,只要符合条件,都可享受财政贴息。1998年以来,全省各级财政共安排各类贴息35.6亿元,其中,2001年就达10.6亿元。财政贴息,起到了“四两拨千斤”的作用,民间资本被不断激活,“九五”期间,全省非国有投资达5900亿元,占同期全社会投资的63.8%,居全国之首。截至2000年底,全省已建特色工业园区83个,总投资68亿元,约2/3是由民间资本投入的;建设高教园区5个,总投资100余亿元,各种民间资金和市场化运作投入占83%的份额。2002年上半年,非国有投资完成819亿元,增长30.1%,同比提高10个百分点;占全社会总投资的67.9%,同比提高3.5个百分点。

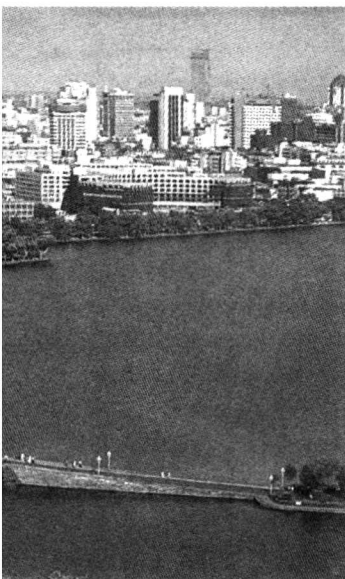
——**支持外贸出口。**自1999起,浙江外贸出口增幅已连续3年居沿海省市首位。今年上半年,外贸出口127.6亿美元,同比增长19.5%;累计实现贸易顺差76.83亿美元,居全国之首;高技术产品出口一路攀升,达到5.28亿美元,同比增长62.2%。外贸经营主体多元化,国有、民营、外资三轮驱动,内资企业充满活力,是浙江外贸出口强劲增长的主要动因。浙江财政在其中发挥了重要作用。2000年初,浙江纺织品出口基地绍兴县纺织企业流动资金紧张,出口形势严峻,增长乏力,县委县政府果断决策,鼓励企业

从银行贷款,财政给予贴息补助,解决了企业的燃眉之急。当年,该县财政安排贴息资金共计1000万元,拉动外贸出口7亿美元。

——**推动基础设施建设。**一是认真贯彻执行积极的财政政策,1998至2000年的三年中,利用约64.3亿元国债专项资金,主要用于农林水利、交通、城市基础设施、农村电网等建设项目,直接带动银行贷款143.9亿元和地方配套投资75.3亿元,还带动了外资、其他社会资金的投入。财政资金的“乘数效应”得以充分发挥。二是对基础设施建设项目的银行贷款,给予3—5%的财政贴息补助,运用财政贴息支持政策性融资,引导银行资金流向。三是省财政通过小比例的直接投入,推动社会完成一大批重大基础设施项目的建设。如2000年,省财政直接参与的投资项目有150余项,总投资达数百亿元,而省财政的直接基建支出仅为7.23亿元。

——**促进企业改革和发展。**1998—2001年浙江省地方财政累计投入财政技改贴息(补助)资金21.95亿元,拉动企业技改投资548.7亿元,杠杆作用比达到1:25。财政贴息的投向由单一的企业技术改造朝重点支持工业经济结构调整、支持高新技术产业化,促进传统优势产业技术升级改造、支持企业自主研究开发及技术创新等方面拓展,形成良性循环。同时,财政

西子湖畔



贴息资金也有力地支持了国有大中型企业实现“三年脱困”目标，到2000年底，浙江列入国家考核计划的203家国有及国有控股大中型亏损企业，有183家实现了扭亏脱困，扭亏脱困率达到90%，处于全国领先水平。

——**扶持“三农”**。多渠道筹措财政支农资金，加大财政支农投入力度，支持全省农业和农村经济的发展。同时，运用财政补助、财政配套、财政贴息等政策，吸引农民、农村集体经济组织和社会各方资金投入农业。“九五”期间浙江共落实预算内财政支农资金117.13亿元，年均增长15.1%；预算外财政专项资金达50亿元；吸引银行信贷资金和乡镇村群众的自筹资金以及社会其他资金近300亿元投入农业，农民投入劳动义务工近60亿个。仅2000年，浙江省有3460家个体、私营企业参与农业结构调整，投资总额达106亿元，占浙江省农业总产值的10%，超过了当年省财政对农业的资金投入。在全国农产品价格相对低迷、农民增收缺乏新亮点的大背景下，浙江农民收入依然显示出强劲的增长势头，2001年，浙江农民人均纯收入达到4582元，比上年实际增长6.9%，农民收入水平已连续11年列全国各省、自治区第1位。

坚定目标，走公共财政之路

1998年，全国财政工作会议提出逐步建立公共财政框架体系后，浙江财政即提出走公共财政之路，逐步完善公共财政框架体系的理财思想，并一直朝着这一目标不断前进。

——**转变财政职能**。一方面，收缩财政的经济建设职能。财政对一般性竞争领域不再直接投入，同时逐步缩小对竞争性企业的财政贴息规模和额度，逐步退出竞争性投资领域。另一方面，强化公共财政职能。财政支出主要用于满足社会公共需要，保证履行政治、经济和社会管理职能的政府机构的经费需要；增加教育、科技、文化卫生等社会公益事业支出的比重，提高行政政法单位的经费保障程度；加大社会保障，缩小分配差距，维护社会公平与稳定。

——**调整支出结构**。调整财政分配政策，优化支出结构，逐步从生产建设型转换到满足公共需要上来，解决财政的“越位”和“缺位”问题。1997—2000年，体现公共财政职能的公共事业费占财政支出的比重年均均为61.7%，高出全国平均水平10多个百分点；而体现政府经济职能的基建支出占财政支出的比重仅为5.83%，低于全国平均水平近5个百分点。同时，根据“科教兴省”的战略要求，省财政专门设立了省级教育振兴专项资金，确保1999—2003年5年内省级教育事业费支出占同口径财政支出比重每年提高1.2个百分点以上。2000年科技支出占财政总支出的比重达到3.04%，提前完成省政府规定的“到九五期末力争达到3%”的目标。1997—2000年全省教科文卫事业经费占整个公共事业经费的比重平均为48.61%，近一半的公共支出用于教科文卫事业；同期的教科文卫事业经费占财政支出的比重为30%，超过全国平均约6个百分点。2001年实际安排省级教育事业费14.71亿元，省级科技经费5.13亿元，分别比上年增长46.5%和29.4%。

——**规范支出管理**。通过建立规范、科学的公共支出机制来完善财政自身的决策行为和手段，实现决策的制度和科学化。积极稳妥推进部门

预算改革，扩大编制范围，细化编制内容，省级机关部门预算编制单位由2001年的5个扩大到2002年的12个，并尝试用零基预算法编制部门预算。积极推行国库集中支付制度，逐步探索把所有财政性资金收入纳入制度性保障体系进行体内循环，变分散支付为集中支付。逐步扩大政府采购的范围和规模，加快政府采购的网络化建设。2001年，政府采购预算总规模为46.85亿元，资金节约率达13%。深化“收支两条线”管理改革，在县级以上所有执收执罚部门落实了“收支两条线”规定，对中央和省确定的20个重点执收执罚部门在全省范围内推行了“票款分离”。对机关干部福利待遇进行规范，2001年对省级机关实行了会计集中核算，并按照“鼓励合理创收、兼顾各方公平”的原则，实行“削峰填谷”等政策措施，逐步平衡省级机关之间的福利待遇，缩小差距。农村税费改革在试点的基础上稳步推进，从2002年7月1日起，按照“减调改稳、合理负担、转移支付、配套进行”的原则，在全省范围内推行农村税费改革，充分体现对农民“多予、少取、放活”的方针。通过改革，农村居民人均负担可减少63%，年人均税费负担将从现在的92元下降到34元。

——**完善转移支付制度**。从2001年起，将省财政对市、县（市）转移支付的工资、专项补助等财政性补助进行归并，统一调整为“两保两挂”市、县（市）的补助基数或“两保两联”市、县（市）的定额补助。如果说1995年开始实行的“两保两挂”等政策是浙江财政规范化、“赋权利于制度”的第一步行动的话，那么，这可以称得上是省财政的第二次革命。这意味着多年来长期延续下来的专项资金，全部进入了转移支付基数，省财政将不再审批这些专项，从而进一步规范了财政行为，减少了财政资金分配中的人为因素。同时，使市、县（市）年初就能测算出省财政的补助额，做到心中有数，统筹安排预算；而且减少了各级财政的工作量，减少文件和人员往来，有利于集中力量进行宏观管理。