

完善财政管理体制 苏州经济“锦上添花”

○ 苏州市财政局

1980年，改革开放的春风吹临姑苏大地，20年弹指一挥间，苏州大地发生了翻天覆地的变化。1980年苏州全市财政收入为9.46亿元，而2000年达到158.27亿元，是1980年的17倍。1980—1993年，省对苏州市分别采取了“财政收入包干”、“全额比例包干”、“分档分成”和“收入递增包干”的财政体制，这种相对集中的财政体制，使苏州地方可用财力留成比例仅10%左右。低比例的地方留成，严重制约了苏州地方经济的进一步发展，也使得财政收入的增幅趋缓。从1980年至1993年苏州全市的财政收入年均增幅是11.04%，比同期GDP年均增幅低10.25个百分点。1994年，中央实行了分税制财政体制，大大提高了地方增收节支的积极性，促进了中央和地方财政收入的持续快速增长。分税制实施7年来，我市共完成财政收入594.61亿元，是前14年的2.2倍；年均增长23.25%，比前14年的年均增幅提高12.21个百分点，比同期GDP年均增幅高6.66个百分点。

一、分税制财政管理体制运行情况 and 存在问题

分税制财政体制实施7年来，苏州经济建设和各项社会事业得到了长足的发展，财政收入也呈现出持续、快

速增长的良好态势。2000年，全市实现全口径财政收入158.27亿元，比上年增收48.89亿元，增长44.70%。然而，在分税制财政体制的实施过程中，也存在一些较为突出的问题，主要有以下几个方面：

1、中央和地方之间的分配关系不稳定。主要表现在上划中央收入增量返还比例逐年下降，中央分配基数加大，地方分配基数减少。我市的税收返还收入占上划两税收入的比例已由1994年的87.13%下降至2000年的36.36%，下降了50多个百分点。而两税上划收入2000年比1994年增长了近4倍（383.4%）。

2、事权与财权不协调，地方财政负担过重。主要表现在上级开口子，下级拿票子，几乎所有的政策性增支都由同级财政负担，一些专项拨款要求下级财政按一定比例配套，各条线文件规定的各项支出安排占总支出的比例太大，与各级的财力可能相脱节。这无疑使地方财政的自主权受到削弱，加大了地方安排支出的难度。

3、分税制按税种划分收入不彻底。企业所得税仍按企业隶属关系来划分，而对部分收入按环节、行业进行划分，将进口产品增值税、金融、保险企业所得税、营业税等划分为中央或省级收入。如此不符合分税制改

革的要求，不利于调动两个积极性，也不能全面反映一个地区为国家提供的税收情况。

4、收入的增长并没有带来财力的同幅度增长，不能充分调动地方增收积极性。2000年，我市两税收入比重为64%，这部分收入地方可用财力有限。其中收入增量的大头交给了中央和省。2000年收入比1995年增长193.86%，而留用比例只增加了4.65个百分点。同时，财政实行“分灶吃饭”，市级税源呈萎缩趋势，2000年市级收入只占全市的10%，留用的财力60%以上用于保证人员经费的开支。

二、新的财政管理体制给予地方更大的活力

根据省委确定的“激励苏南，锦上添花；扶持苏北，雪中送炭”的指导思想，以及逐步建立适应社会主义市场经济要求的公共财政体制框架，从2001年起省对市确定了新的财政管理体制方案。从我市的实际情况看，新体制的实施理顺了财政分配关系，增加了地方可用财力，提高了增收节支积极性。

1、新体制“效率优先，兼顾公平”的原则恰当地处理了地方经济发展不平衡的矛盾。近年来，我市经济

增长较快, 财政收入年年创新高, 人均财力相对高于苏北。新体制以鼓励发达地区加快发展、以先富带后富、最终达到共同富裕为目标, 在保证各地政府实现公共服务财力的前提下, 允许地区之间存在差异, 不以牺牲效率来获得绝对公平。在确定省集中基数问题上, 省财政考虑到原来的财政收入形成的财力已进入各地的支出基数, 因此对各地的原存量财力不再进行调整, 而是采用对增量调整的办法, 既保证了地方既得利益, 又便于省级财政财力的集中, 提高了各地组织收入的积极性。

2、建立了合理的激励机制, 调动地方增收节支的积极性, 增强地方财政自给能力和自求平衡意识。以往省对下补助采取的是定额补助办法, 补助一旦进入基数后, 不再具有约束力, 因此不能调动地方增收节支的积极性。新体制按照 GDP 等计算标准财政收入, 计算出的标准财力相对合理。同时, 为鼓励各地增加收入、控制人员、节省开支, 省对我市采取了奖励与地方上交挂钩的办法。如新体制规定对我市市本级和所属市(县)地方财政收入当年新增上交额给予 10% 的发展资金, 专项用于支持我市的经济和社会事业发展。此外, 对市、县建立了地方财政收入上台阶奖励制度, 省辖市市本级财政收入每增加 1 亿元, 省一次性奖励 30 万元, 县(市)每增加 4000 万元, 省一次性奖励 20 万元等, 大大提高了我市各地增收节支的积极性。

3、新体制较好地解决了现行体制运行中存在的突出问题。一是适当控制区域发展的不平衡性; 二是控制人员经费居高不下的状况, 缓解了地方财政收支矛盾; 三是加大对经济欠发达地区的扶持力度; 四是简化体制结算, 规范体制运行; 五是扩大省级转移支付规模, 增强省级财政宏观调控能力。

三、以体制调整为契机, 充分发挥财政职能作用, 努力提升地方财政收入水平

新体制的出台, 为我市财政工作开辟了广阔的舞台。全市各级充分发挥财政的职能作用, 努力抓收入, 合理安排支出, 确保收支平衡。

1、发挥中心城市的调控作用, 适度集中市(县)、区财力。省级体制调整实施后, 我市着手对所属市(县)、区的财政体制作相应的调整和解。为充分发挥中心城市的宏观调控作用, 我市对各地的财力进行适当集中, 用于全市的统一调配。

2、采取有力措施, 强化收入征管。首先, 加大财税宣传力度, 配合财政宣传月和行风评议工作, 我市各地分别在当地新闻媒体开辟了《财政之窗》专版或专栏, 努力提高全民纳税意识; 其次, 坚持依法纳税, 依法治税, 实现应收尽收; 第三, 加强财政部门的税收组织工作, 根据农村税费改革的新情况, 组织好农业税、特产税等的征收。

3、深化预算管理改革, 加强财政支出管理。一是按照建立公共财政框架的要求, 严格执行《预算法》, 改革预算编制方法, 实行零基预算、部门预算和综合预算, 重新界定财政供给范围, 调整单位预算级次, 优化财

政支出结构, 使预算编制工作上一个新台阶。二是扩大范围, 规范管理, 进一步提高政府采购水平。重点抓好采购目录、采购内容的确定, 注重培植采购中介机构, 认真做好招标工作, 加强对中标中介机构的跟踪管理, 严格执行公开、公平、公正的原则, 规范政府采购的各项运作程序。三是加强对预算资金使用的监督。今年我们对市计生委等部门的预算编制、资金使用实施全方位跟踪监督, 加强对这些部门的业务指导, 保证财政资金的合理使用。

4、以“促改革、保稳定、求发展”为工作重点, 加大对社会事业和经济建设的支持力度。财政加大对农业、教育、科技、再就业等方面的投入。主要包括组织完成农业生产建设性项目的立项论证和资金落实工作; 积极开展社会保险费扩面、征缴和压欠工作, 保证企业离退休人员的养老金按时足额地实行社会化发放; 支持深化医疗制度改革, 促进新的医疗改革方案顺利实施; 对企业破产、重组、改制以及国有股减持等作了必要的政策研究和资金准备, 明确了当年贴息项目、科技专项经费和第一批扭亏贴息项目。同时加大对第三产业、民营经济和股份制经济财政扶持的政策研究, 出台了鼓励外贸出口奖励试行办法, 促进了产业结构的调整。

