

础,通过直接缴库和集中汇缴两种方式,应用电子化的《非税收入一般缴款书》,以信息系统为技术支撑,规范了非税收入收缴程序,从机制上保证了收缴分离和收入的及时足额上缴。财政部利用非税收入收缴管理信息系统能够及时、准确、全面、详细提供信息的优势,按月编制《非税收入收缴改革执行情况报告》,为部门预算编制、预算执行分析、国库集中支付及财政监督管理提供必要的依据,切实提高了财政管理水平。

(财政部预算司、国库司供稿,
薛伟、张琛、王东伟、李大伟执笔)

落实“三奖一补”政策 缓解县乡财政困难

改革开放特别是实行分税制财政管理体制以来,县乡财政收入持续增长,财政保障能力不断提高,有力地支持了县域经济和社会各项事业发展。但是,由于县域经济发展不平衡、财政供养人员增长过快、财力配置和财政支出责任不对称等原因,部分县乡财政较为困难,集中表现为欠发机关事业单位人员工资现象不同程度存在、公用经费保障水平较低等。党中央、全国人大、国务院对此高度重视,温家宝总理多次做出重要批示,强调解决县乡财政困难的重要性和紧迫性,并提出了明确要求。新一届财政部党组成立以来,将缓解县乡财政困难问题作为实践“三个代表”重要思想,贯彻落实科学发展观,加强党的执政能力建设,促进地区协调发展的重大课题。2004年成立了专门的课题组,通过一年多的调查研究、大量测算、反复讨论,2005年出台了以缓解县乡财政困难为目标的“三奖一补”激励约束机制。当年,中央财政安排150亿元资金用于“三奖一补”政策的实施,极大地调动了地方各级政府缓解县乡财政困难工作的积极性,取得了显著效果。

一、“三奖一补”政策的主要内容

经过深入细致的调查研究,在广泛征求各方面意见的基础上,财政部于2005年1月制定了《关于切实缓解县乡财政困难的意见》,(以下简称《意见》),明确提出了包括“三奖一补”在内的缓解县乡财政困难的政策措施。根据《意见》精神,2005年5月下发了《2005年中央财政对地方缓解县乡财政困难奖励和补助办法》。具体内容是:

(一)对财政困难县增加本级税收收入和省市级政府增加对财政困难县财力性转移支付按一定的系数,并考虑各地财政困难程度给予奖励(一奖)。其中,财政困难县增加税收收入的奖励系数为0.3,省市级政府增加对财政困难县财力性转移支付的奖励系数为0.23。

(二)对县乡政府2004年精简机构和人员给予奖励(二奖)。其中,撤并1个乡镇奖励50万元,精简1人奖励4000元。

(三)对粮食主产区给予奖励(三奖)。中央财政对产

粮大县按照粮食商品量、粮食产量、粮食播种面积三个因素和各自权重,计算给予奖励。

(四)对以前缓解县乡财政困难工作做得好的地区给予补助(一补)。

1.对省市级政府财力向下转移较多的地区给予补助。对2003年省内人均财力较低县占全省人均财力比重超过全国平均水平地区,中央财政根据超出的额度按0.3的系数给予补助。

2.对机构精简进度较快、财政供养人员控制有力的地区给予补助。中央财政按2000—2003年撤并乡镇的个数和精简人员数给予一次性补助,分三年到位。撤并1个乡镇补助40万元,精简1人补助3000元。

“三奖一补”重点是调动地方各级政府缓解县乡财政困难的积极性,引导和促进省、市级政府主动并尽可能多地将自身财力以及中央财力性转移支付资金用于财政困难县乡;引导和促进县乡政府发展经济、培植财源,做大收入“蛋糕”;支持县乡政府转变职能,精简机构和人员;鼓励县乡政府支持粮食生产,稳定粮食播种面积和粮食产量。按照这种机制,地方政府工作做得好,就可以多得奖励和补助,做得差,只能少得奖励和补助。能够充分发挥中央补助资金的激励引导作用。

二、各地贯彻落实“三奖一补”政策情况

《意见》下发后,各地结合实际,研究完善已有的对县乡财政激励扶持政策,制定缓解县乡财政困难的具体措施。截止2006年初,获得中央奖补资金的地区已全部将资金分配拨付到县,“三奖一补”政策落实情况较好。

(一)对财政困难县奖励政策的落实情况。各地原则上按照财政部核定的奖励办法,对财政困难县给予奖励,但在确定分配因素和奖励系数方面不尽相同。如海南省根据各县收入规模、发展能力,分类设置奖励系数进行奖励。在分配奖励资金时,各地还结合实际考虑了其他一些因素。如山东省将县乡偿债减负工作纳入考核奖励范围。对财政困难县按时归还外国政府贷款、国际金融组织贷款、农村基金会借款、供销社股金借款和城市信用社借款的,按照一定比例给予一次性奖励。河北对财政困难县提高经济增长质量给予奖励。对GDP达到一定增长速度、税收收入占GDP比重高于平均水平的,分3个档次给予奖励。四川省将政法经费、农村义务教育公用经费、县乡公共卫生经费和政府举办的乡镇卫生院以及社区卫生服务机构人员经费、城市低保和农村“五保户”供养经费等保障情况纳入对县级财政激励约束考核范围,对保障情况好的县,按一定的权重给予奖励。

(二)对产粮大县奖励政策的落实情况。各省均按财政部核定的金额和范围直接下达到县。为解决奖励临界点县矛盾比较突出的问题,河南、陕西两省又另外安排资金对未纳入财政部奖励范围的部分产粮大县给予奖励。其中,河南安排1000万元对粮食总产量在4亿斤以上的3个财政困难县(市)给予适当奖励;陕西对粮食总产量在3亿斤以上、且商品量超过1000万斤的7个产量大县,每县奖励100万元。

(三)对县乡精简机构和人员给予奖励政策落实情况。

各地对县乡 2004 年以来精简机构、人员的，给予一次性奖励。但具体奖励办法不尽相同。如黑龙江省对财政供养人口增长率低于全省县级财政供养人口平均增长率的县给予奖励，对财政供养率低于全省平均水平的乡镇给予奖励。云南省按照财政供养人员增长率、财政供养人员占总人口比例下降幅度和财政供养人员及供养机构减少数计算奖励。

三、“三奖一补”政策导向作用明显

中央财政实施“三奖一补”政策后，各级党政部门对县乡财政困难问题更加重视，解决县乡财政困难问题的步伐明显加快，政策力度明显加大，上下共同努力提高县乡保障能力的格局正在形成。据统计，2005 年除中央财政安排的 150 亿元奖补资金外，各地在保持原有对县乡财力性转移支付规模的基础上，通过自筹新增安排奖励补助资金 108 亿元。2005 年，791 个财政困难县获得省、市级的财力性转移支付比上年增加 324 亿元，县乡政府组织的本级税收收入比上年增加 67 亿元。这两项使财政困难县增加财力 391 亿元，平均每个县（市）增加财力 4 943 万元。静态算账，财政困难县已经由 791 个减少为 264 个。

（一）调动了地方缓解县乡财政困难的积极性。中央财政出台缓解县乡财政困难的“三奖一补”政策，引起地方各级政府的高度重视。山东省委、省政府主要领导要求财政部门全力抓好贯彻落实，让中央的好政策尽快惠及基层干部，利用中央财政实施“三奖一补”政策的契机，省政府全面推出了包括增加财力性转移支付在内的缓解县乡财政困难的十项措施。安徽省政府决定，从 2005 年起，全面实施县乡财政振兴工程，通过推进省以下财政体制改革、减轻财政负担、加大支持力度以及加强管理等措施，力争用三至五年的时间，使县乡财政运行质量明显提高，财政经济逐步实现良性发展。

（二）促进了省以下财政体制的完善。为激励县市发展经济和增加收入的积极性，本着财力和收入重心下移的原则，全国有 20 多个省（区、市）调整了省以下财政体制，进一步理顺了省、市、县、乡之间的分配关系。河南省调整市县财政体制，将大部分增值税、营业税、企业所得税、全部个人所得税、耕地占用税、土地增值税和城镇土地使用税下放市县，取消城镇土地使用税、土地增值税、耕地占用税和诉讼费收入省级分成。同时，对人均财力低于全省平均水平的 11 个县（市），分三年核减原体制上解。通过上述措施，当年河南县级财力占全省财力比重比上年提高了 0.65 个百分点。广东省根据本省财力主要集中于珠三角地区、集中于市级的情况，每年安排 3 亿元资金支持东西两翼和粤北山区，同时安排 1 亿元资金引导市级财政对县乡实行财力性转移支付。

在完善省以下体制的同时，各地也在积极探索县乡财政管理方式的改革，据统计，全国有 20 个地区推行了省直管县试点，省财政在体制补助、税收返还、转移支付、财政结算、专项补助、资金调度等方面直接核定并监管到县。有 28 个地区推行了“乡财县管乡用”改革，在坚持乡镇财政资金所有权和使用权不变的前提下，县级财政部门对乡镇财政实

行“预算共编、财户统设、集中收付、采购统办、票据统管”的财政管理方式。

（三）增强了地方发展县域经济的主动性。县乡财政困难的深层次原因在于经济基础薄弱。“三奖一补”政策，对困难县增加税收给予奖励，鼓励地方通过发展经济，做大财政经济蛋糕，缓解县乡财政困难，抓住了问题的根本，增强了地方发展县域经济、增加县乡收入的主动性。河北、山西、辽宁、吉林、福建、湖南、广东、甘肃等省均出台了关于加快县域经济发展的意见，提出了发展县域经济的一系列措施。贵州省从 2004 年开始，省财政每年安排 4 000 万元建设经济强县基金，加大经济强县的扶持力度，推动经济强县加快发展。

（四）调动了产粮大县发展粮食生产的积极性。对产粮大县实施奖励政策，使县乡政府尝到了发展粮食生产带来的好处，积极性明显提高。加上各项惠农政策落实等因素，极大地调动了农民种粮积极性，农村普遍出现了撂荒地复耕现象，粮食生产能力稳定提高。山西、陕西、江西等省扭转了粮食生产多年徘徊的局面。河南省委、省政府决定从 2005 年起，选择粮食总产量在 5 亿公斤以上，商品粮在 3 亿公斤以上，耕地面积 130 万亩以上，中低产田面积 100 万亩以上，发展粮食生产潜力较大的 24 个县，集中农业综合开发土地治理项目资金的 70%，整合水利、农业、林业、交通等部分专项资金，连续三年重点投入，加强中低产田改造和高标准基本农田建设，重点提高粮食综合生产能力，强力打造河南粮食生产“核心区”，努力为全国粮食安全做出更大贡献。

（五）增强了地方加快机构改革的紧迫感。乡镇机构改革滞后，人员分流不到位，是县乡财政困难的重要原因。湖北省针对财政供养人员过多的实际情况，省委、省政府提出在三年内将全省财政供养系数控制在 2% 以内的目标。2005 年省财政安排 10 亿元资金，支持乡镇事业人员办理基本养老保险，大力推进乡镇综合配套改革。陕西省在乡镇机构编制内实行按事设岗、按岗定人、一岗多责，乡镇领导实行交叉任职，职数控制为 6 名，整合县乡农业技术服务事业机构等。河北省提出三年压减 20 万财政供养人员。

（财政部预算司供稿，李文平执笔）

加大财政投入力度 促进农村义务教育 健康发展

2005 年，财政部门积极贯彻党的十六大和十六届三中、四中、五中全会精神，牢固树立科学发展观，根据政府职能转变和构建和谐、建设社会主义新农村的要求，积极加大对农村义务教育的投入力度，努力改善农村中小学办学条件，加快推进农村义务教育阶段家庭经济困难学生“两免一补”（免杂费、免书本费、补助寄宿生生活费）实施步伐，深化农村义务教育经费保障机制改革，有力地促进了农村义务教