

此同时，全省财政系统普遍开展了廉政建设、职业道德教育、纠正行业不正之风工作和开展“满意在基层”活动，秉公理财、廉洁服务的思想观念更加深入

人心，有力地推动了财政工作的健康发展。

(本文作者系黑龙江省财政厅厅长)

## 理顺财政分配关系 促进经济协调发展

——上海市财政管理体制改革的体会

刘 红 薇



改革开放以来，随着以确立社会主义市场经济体制为目标的经济体制改革的不断深入，上海市积极贯彻中央精神，根据本市特点，探索建立与全市推行“两级政府，三级管理”（市区范围）、“三级政府，三级管理”（郊县范围）相适应的财政管理体制，逐步理顺各级

财政分配关系，促进了全市经济协调发展。

### 一、上海财政管理体制改革的概况与成效

上海市的财政管理体制改革的经历了三个阶段。第一阶段（1985~1987年），从财政统收统支向收入分成过渡。在中央对上海市实行收入总额定比例分成的同时，市政府对中心城区试行以总量分成为特征、对郊县试行以增量分成为特征的财政体制。第二阶段（1988~1993年），从收入分成向包干分成过渡。随着中央对上海市实行基数包干、超收分成办法，市政府相应对区县实行以基数包干、增量分成为特点的财政管理体制。第三阶段（1994~1998年），从包干分成向分税制财政管理体制过渡。市与区县重新划分各自的事权和收支范围，加快了全市财力适度下沉的步伐。同时，探索建立政府间纵向与横向相结合的财政转移支付制度，逐步构筑与上海“两级政府，三级管理”、“三级政府，三级管理”相适应的财政管理体制。

上海市财政管理体制改革的逐步深化，不断增强市、区县两级政府生财、聚财、用财的主观能动性，促使上海市政府财政运行趋于良性发展。

首先，全市地方财力进一步增强。财政管理体制改革的尤其是分税制财政管理体制的实施，优化了上海市财政分配格局，调动了各级政府增收的积极性，使

上海市整体财力在区县财力持续快速增长的拉动下迅速增强。1988~1993年全市地方财力和区县财力年均增长率分别为11.9%和22.1%，区县财力占全市地方财力的比重为31.5%；1994~1998年全市地方财力和区县财力年均增长率分别为19.2%和19.8%，区县财力占全市地方财力的比重达52.1%。

其次，上海市对中央财政的贡献进一步加大。随着上海市地方财力整体蛋糕做大，相应上缴中央财政的数额也水涨船高。1985~1987年间，上海上缴中央财政230.2亿元，年均上缴76.7亿元；1988~1993年间，上海上缴中央财政834.4亿元，年均上缴139.1亿元，约为前一阶段的1.8倍；1994~1998年间，上海上缴中央财政达1299.3亿元，年均上缴259.9亿元，约为前一阶段的1.9倍。

第三，政府公共财政职能进一步发挥。以整体财力增强为基础，市、区县两级政府在确保预算收支平衡的前提下，加大了对改善投资和生活环境的投入，城市面貌日新月异。一是财政重点支持的浦东国际机场、人民广场综合改造、内环线南北高架道路、沪宁高速公路上海段、轨道交通明珠线等重点工程的建设，以及一大批区、县级道路拓宽改造等配套工程完成，使上海城市道路交通初步形成申字型快速干道为骨架的“平面立体并举”、“浦东浦西贯穿”格局。二是上海博物馆、上海大剧院、上海图书馆、科学会堂新楼等精神文明的标志性建筑相继建成投用；全市230所基础设施薄弱的中小学校完成改造，高校事业经费和基本建设投入明显增加。三是完成了海塘防汛达标工程、西部地区防洪除涝工程，建成了一批高层次花卉、苗木生产基地，抓好了市郊“米袋子”、“菜篮子”工程。

### 二、上海分税制财政管理体制的特点

上海市在加快实现两个根本性转变过程中的财政矛盾，既表现为资金总量上求大于供，又体现于各级政府事权与财权的构成不匹配，为缓解财政矛盾，上

海市以中央对上海实行的财政管理体制框架调整为契机,在界定各级政府事权财权的前提下,本着下沉财力、均衡发展的原则,不断改善财政分配关系,重点调动区县政府理财积极性,初步建立起分税与转移支付相结合的分税制财政管理体制。

(一) 事权分工: 界定事权, 明确支出。为了提高政府管理效率, 上海市逐步形成“两级政府, 三级管理”、“三级政府, 三级管理”的管理体制模式。市级政府主要承担全市性与收入再分配有关的事权和调控经济社会事业发展的事权; 区县级政府主要根据市政府有关要求, 承担本区县内与收入再分配有关的事权和调节经济社会事业发展的事权; 乡镇级政府主要根据区县政府有关要求, 负责本辖区内的各类建设。各级政府相应明确具体负责的支出项目。市区范围各级政府派出的街道办事处, 则根据区政府的授权和财政安排负责管理本街道社区建设。

(二) 财力下沉: 纵向调节, 确保效率。为使财力划分与事权分工同步到位, 1994年, 上海市根据实行分税制财政管理体制的要求, 将全市财政收入分为市与区县分享收入、市级固定收入和区县级固定收入三部分, 在基本保障市级支出的同时, 逐步下沉全市财力, 提高区县财政收入比重。近年来, 又根据城市经济发展的需要, 以“财随事转, 费随事转”为原则, 继续适度下沉财力, 确保区县随事权扩张获得基本财力保障, 对区县招商引资的部分企业试行税收就地征收和财力归属调整相结合的办法, 进一步调动区县政府培植税基、增加收入的积极性。

区县政府对于乡镇政府也按照初步划定的事权范围界定财权, 划分收支范围, 实行收入分级入库, 分享分成, 并将乡镇协税护税体系的收入纳入乡镇政府财力。区政府对于街道办事处的财政支出预算安排, 除考虑支出需求外, 兼顾街道协税护税体系的收入征缴水平, 相应激励乡镇政府和街道办事处加强协税护税体系建设的积极性。

(三) 转移支付: 平衡财力, 体现公平。转移支付资金来源于市与区县财力增量的一部分(1997年市级约占39.9%, 区县约占60.1%), 按性质可分为综合类资金和专项类资金两大类, 取决于纳入转移支付资金来源的收入增长较快项目的收支对应分类, 如增值税地方分成部分、城建税、涉外企业所得税、教育费附加和公用事业附加等(1998年上述税费约占转移支付资金总量的78.5%)。

在实施转移支付中, 通过对全市19个区县的人口、土地、道路、房屋及其他有关社会、经济指标的分析, 并在听取各区县意见的基础上, 根据转移支付中综合与专项两类资金的性质以及收支对应、每类平衡的要求, 按照6项综合性因素(人口、土地、激励、功能、涉外税收和在职职工人数)、5项专项性

因素(教育、城市建设和维护工作量、上市蔬菜量、耕地面积和郊区吸纳市属大企业户数)、2项平衡性因素(资金导入、导出上限), 确定转移支付资金的分配。区县政府根据乡镇、街道承受的特殊事权, 横向上、实行乡镇间转移财政收入, 纵向上, 实行对下部分收入增量转移。

上海市的财政转移支付具有五个特点: 一是转移支付力度较大。自1994年试行财政转移支付制度以来, 转移支付总量从当年的3.9亿元增加到1997年的19.3亿元, 4年共计总量已达41.4亿元。二是横向(区县财政拿出部分增量参与转移支付)与纵向(市级财政拿出一块增量用于对区县的转移支付)调节相结合。上述41.4亿元转移支付资金总量中, 市级注入财力约占58.9%。三是不动存量、适当集中市与区县两级增量, 在体现效率原则的基础上体现公平原则。四是在集中的转移支付财力中, 市级财力对重点区县实行倾斜下沉, 从各区县集中的财力原则上实现回归。五是规定财力导入、导出上限, 避免因计算因素交叉重复导致的转入、转出的无限制扩大。

通过转移支付, 提高了经济落后区县政府提供公共服务的能力, 缓解了区县间日益扩大的经济发展差距, 完善了上海市地方分税制财政管理体制。

### 三、进一步完善上海财政分级管理体制

面对世纪之交, 上海市政府财政资金的供需矛盾日益突出。在需求方面, 随着政府支持改革、发展、稳定事业的内涵和外延不断扩大, 越来越多的行政、经济和社会事业向政府财政提出的资金需求呈刚性快速增长。在供给方面, 市、区县政府财政资金供给不足的矛盾, 随着原有资金筹措渠道(土地批租等)变化、减少, 筹资政策放宽而向政府债务和准政府债务转化, 以及经济财源增长减速而更为加剧。

为了及时解决政府财政资金供求矛盾问题, 上海市财政分级管理体制还需进一步完善。

第一, 进一步搞好事权、财权定位。结合地方政府机构改革, 进一步合理界定上海市两级(三级)政府的事权, 切实突出基本职能、理清混同职能, 避免错位职能, 同时, 结合实行“收支两条线”管理, 加强预算外资金管理, 进一步明确两级(三级)政府预算内、外综合财力。

当条件具备时, 还要在完善地方税收体系的前提下, 探索与分税制财政管理体制相适应的征管体制改革, 从而, 进一步充分调动全市各级政府生财、聚财、用财的积极性。

第二, 进一步缩小各区县间财力差距。各区县间由于历史、地理等诸因素影响形成的财力不均衡问题, 仅仅靠分税制财政管理体制还不能解决。从建立公共财政框架的要求看, 应该确保各区县和乡镇政府

提供趋同均等的公共服务，最终实现社会公平。从财政资金的边际使用效益看，在资金总规模内，既要给财力相对薄弱的区县和乡镇“雪里送炭”，又要给相对富裕的区县和乡镇“锦上添花”，在两者安排的最佳结合点上边际效益最高。为此，上海的转移支付制度有待进一步扩大资金来源、完善分配因素，研究、探索财力分配的最佳结合点，以充分发挥财政资金的乘数效应。

第三，进一步配套解决好相关问题。上海分税制财政管理体制在取得阶段性成效的同时，也派生出一

些新的矛盾和问题，如部分区县债务规模日益扩大，加大了财政压力，财政列收列支范围越来越广，影响了政府实际可用财力和税收征管秩序等等。因此，必须配套解决实行两级（三级）政府管理中的规划、政策统一问题。就财政行为而言，当务之急是规范区县政府举债行为，建立偿债机制；规范财政列收列支政策，趋利避害，维护公平的竞争环境和税收秩序，以充分发挥分税制财政管理体制的应有效应。

（本文作者系上海市财政局局长）

## 江苏财政二十年回顾

施学道



党的十一届三中全会揭开了我国改革开放的序幕。20年来，江苏省的财政工作在推进江苏经济体制改革，促进经济发展，壮大财力，完善财政管理体制等方面取得了丰硕成果。

### 一、积极推进财政体制改革

改革开放20年来，江苏的财政体制经历了三次大的变动。

第一次，从1977年到1987年，中央对江苏省实行“收支挂钩，全额比例包干”的体制。省对市、县也将原来的“超收分成”改为“增收分成”（即由与当年任务相比改为与上年实绩相比），鼓励各地增产增收。1982年，在确保完成上交中央任务的前提下，省对市、县试行“收支挂钩，比例包干，全额分成”的办法。这些改革措施，使财政体制改变了原来“统收统支”的局面，逐步向“统一领导、分级管理”方向发展，使市、县财政成为具有独立收支预算和机动财力的一级财政，并可以根据财力情况发展地方经济和社会事业。

第二次，从1988年到1993年，中央对江苏省实行“收入递增包干”的财政体制。省对市、县也以1987年决算收入为基数，每年以一定比例递增。递增率以内的收入，按照原来的上解、留成比例分成；超过递增率收入，全部留给市、县；达不到递增率，影响上解部分，由市、县用自有财力补足。

第三次，从1994年开始，中央对各地实行统一的分税制财政体制。江苏省对市、县的财政体制也进行了相应的调整。经过两年多的努力，全省县（含县级）以上财政，以及大多数乡，都实行了分税制财政体制。

每一次财政体制改革，都在原来的基础上前进了一步。“比例分成”和“收入递增包干”的财政体制打破了统收统支的局面，在当时的历史条件下，调动了地方组织财政收入的积极性，对促进经济发展起过有力的推进作用。但随着市场在资源配置中的作用的不断扩大，其弊端越益明显。从1994年开始实行的分税制财政体制，是建立社会主义市场经济体制的一项重要内容，是财政体制改革的方向。

### 二、财政收支状况不断改善

1978年党的十一届三中全会以后，国民经济逐渐步入正轨。“五五”期间，江苏省国民生产总值平均年递增11.7%，财政收入累计为280.39亿元，平均年递增7.5%。进入“六五”期间，国家实行了一系列经济体制改革措施，财政在支持企业利改税等经济体制改革的同时，自身体制亦进行了改革，明确了各级财政的权利和责任，调动了地方政府发展生产、增加财政收入的积极性。当期江苏省国民生产总值累计为2348.51亿元，平均年递增15.3%；财政收入累计为372.83亿元，平均年递增7%；财政支出累计为170.35亿元，平均年递增11.8%。“七五”时期，全省经济增长速度加快，当期国内生产总值累计达5614.47亿元，平均年递增16.8%；财政收入累计达586.42亿元，平均年递增8.9%；财政支出累计达408.79亿元，平均年递增14.9%。“八五”期间，特